

地方政治の問題点（二）

松 井 喜代司

5. 統一地方選挙への点滴

ある意味で、政治の世界には煽動的な言葉が世相を反映し、かなりの影響力をもつことがある。近頃、国政ではしきりに保守中道という新語がとびだしているが、この言葉を額面どおりに解釈してみると、保革の区別がうすらぎはじめたことに起因していると思う。これは政党の思想的分割線の境界が分別しにくくなったことを意味し、政治への保革対立のイデオロギー上の区分線がタテマエの区分線で一致なのか、ホンネの区分線で一致するのか、さっぱり見当がつかなくなってくる。正直いって「保守中道」という言葉はいまのところ判然と理解しかねるが、これからの政治情勢の在り方を展望する際、保守中道という語のもつ意義は尠くとも政治の転換への新しい潮流が生まれてくる兆を示しているものと思い、将来に期待しておこう。また自治体にあっては「地方政治の時代」がきたことを高らかにうたいあげているが、本当にそうなのだろうか。そしてこの言葉が地方自治行政を真に地方主導とするための胎動としての契機になるであろうか、きわめて懐疑的であるが見守っていく必要がある。否、そんな悠長なことは許されない。われわれは過去の教訓をふまえて、自らの手で中央主体の行政の流れを再び地方優位に先導させねばならない。そのためにも今回行なわれた選挙は重要な意味をもっているのである。統一地方選挙は4月8日と22日の2段階の日程に分けて投票が行なわれたが、前ぶれの噂どおり、今度の選挙ほどもりあがりがなく、争点のはっきりしないものは

なかった。大平首相が国会の施政方針演説のなかで、田園都市構想の理念を披瀝し、地方分権をさかんに強調していたが一向にキキメがなかった。一体どうしたことであろうか、首をヒネらざるをえない。

今、その原因を探ってみるといろいろあるが問題を地方自治の原点にもどして再度究明してみることにする。一口にいうと地方政治の時代ということばは、中央政府によって統営されている実態への反省からきた言葉とも思える。このことに関してはすでに前拙稿においてすこしくふれておいたが、一層理解を深めていただくために筆を加えておこう。つまり、新しい地方自治は昭和22年5月3日、新憲法とともに施行の「地方自治法」でスタートしたことは言及するまでもないところである。内容的にはドイツ型の中央集権制からアメリカ型民主的自治制への転換でもあった。住民の選挙権の範囲が広がり、任命制であった知事、市町村長がすべて公選制となり、直接請求権も実現し、警察・教育も自治体に権限が移され、住民中心の自治体政治が生れたことは周知の如くである。しかしそれも24年～26年の朝鮮事変を契機にアメリカの日本占領政策が変わり、わが国の政治の在り方も中央集権化に逆戻りし、再び中央が財政的に地方自治を統制する制度を固め、いつとなくそうした地方政治の背景は健全自治体としての機能からズレはじめていったといっても過言でない。現在、地方政治は民主化されたとはいっても、なお中央集権に根強いものが残存しているから、その辺の事情を知っておかねば見直しをするにしても、煙幕のなかで暗中模索をしているようなものになってしまう。解決すべき問題は沢山あって大きなものを拾っただけでも、事務再配分、財源再配分、超過負担解消などの問題処理が続出している。自治体は国にその措置を要求することは勿論のことであるが、またそれに対して協力しなければならないことになっている。

地方自治30年を経過した今日、経済成長至上主義による開発優先政策はいつしか夢と消え失せ、「地方政治の時代」は人間性の回復をテーマと

し、大きな転換期に向かっている。われわれはこの事態に直面するとき、お題目ばかりを唱えていないで、大ナタをふるって自治体のガンになっている財政問題をキチンと整理しなければならない。しかし、現実では国と地方自治体との間に財源交流をめぐって諸々の問題が生じているから、こうした事情をふまえて察按することがのぞまれる。それは国から自治体への財源支出が住民の必要な行政水準を達するためのものでなく、国の必要な行政を達するための重要な手段として、国によって活用されているという問題なのである。この論点をいまずぐ解決するわけにはいかぬとしても、前向きの姿勢で研考してみたい。最近、地方自治体のふところ具合が悪く、そのうえ不況も反映して重大な危機に直面し、多くの市町村が財政破綻をきたしているというこの言葉は、月なみの用語化になってきた。ちなみに地方財政の現状をみると、4兆1,000億円にものぼる財源不足になっており、地方債の残高は実に31兆8,000億円になっているというからすごい話だ。“背に腹はかえられぬ” 譬えで中央から地方へ財源をもってこられる救世主がいまずぐ自治体に必要になってくるのは当然なことになってくる。ところによっては中央から財源を獲得してくるような人でなければ、地方政治家は落第生であるとキメつけてもいる。要は急場をしのぐ対策として、その筋の専門家である官僚出身者を首長選挙に出馬させた方が解決への緒口につながるものと思いこんでいるらしい。たしかに官僚出は地味であるが行政の手腕力量はもとよりのこと、事務能力に優れて万事、無事にこなしていくという器用さがあるから、非常時体制にはうってつけである、が欠点としては政策が乏しいとされている。またこのような型にはまる政治体形はややもすれば国会議員の代理選挙のようなものになってくる虞れがある。ともあれ、首長選挙には官僚出身者がめじろおしに顔をならべており、争点なき選挙をいやがうえにも昂揚させる原因に一役買っているようである。もちろんその責任は政党側にもある。政党の多党化現象は人材難と知恵不足に拍車をかけ、政党の組み合わせを多様化せしめ

たために、到るところにおいて相乗りが目立っている点である。神奈川県などは長洲知事の人柄にもよるが、全部の党が相乗りしており、おかしな話題を提供している。その他、東京をはじめとし大阪、秋田、島根、茨城、福井、千葉、福岡、大分といったように各党の推せん、支持形態が同一候補にシボられるというケースが増加していた。これは今回の選挙の特色で、結果においては保一革が混線乱噪して選挙戦を乗り越えたことは事実である。よしんばそれが同質連合、あるいは異質連合による相乗りで勝利をおさめたとしても、首長の政策は前にもいったように覚束かないものになろう。こうしてみると今回の選挙の争点はたしかに何か**がボケ**ており、そののみか住民自治の精神に逆行するものを生じているようである。しかし、われわれは大平総理のいう田園都市構想による“新しいふるさと”づくりに心をよせ、行政の流れをかえていかねばならない。そして地方の時代を本当に開花させる主役は住民の一人ひとりであるから、地域の伝統・風土を生かした個性のある町、村づくりにいそしまなくてはならないのである。またわれわれは、そうした小さな芽を大事に育てあげていくような人を選び出すことこそ肝要なのである。とくにこの頃では有権者の無関心が一層はげしくなっており、政治不信、政党不支持、棄権者が続出しているので、政治を考えていくうえにおいて、これらの層の存在は無視できない。いやそればかりでなく、むしろこれらのグループ層が政治の行方を決めるカギを握っているといってもよい。ノンポリと呼ばれる脱政治、そして脱政党層はなぜ政治、政党から離れていくのか、棄権は何故ふえるのかという問題は今後も世論調査や各種選挙結果を礎として、有権者の政治的意識サイドを単に現象面でとらえずに、心理的にも分析してみなければならない。このことは地方行政の責任者ばかりでなく、行政をチェックする議員もみな考えなければならないことである。

大衆はつねに愚であり、またつねに賢である。こんな時期にゆっくり腰を据えて、今までの政治の在り方を反顧してみるからこそ大切なことでは

あるまいか。今こそ自治体の品の悪い政治ごっこや選挙に対する失望感を拭払い、行政能力の向上に不断の努力を傾注し、活力を与えるべきである。その上で住民の声を背景に力を合わせて中央—地方の直結をはかり、行財政の権限拡大を進めていくのが、真の意味での地方政治の時代の幕開けになっていくものと信ずる。

この小稿をものしていると4年前無慙にも惜敗した苦い思い出が浮んでくる。「選挙は水もの」といわれているが、われわれにはこの選挙の結果がどうであれ、地方自治の見直しがどのようになされていくか、またそれによって政治の流れがどのように決定づけられていくかを注視しなければならない。加うるに「行政の中央集権への傾斜を改める」と公約した大平政権の評価が市町村にどのように問われるかが、これからの課題なのである。

6. 議会の「しくみ」についての見直し論議

拙稿、「地方政治の現状とその将来に対する若干の思考」（二）のなかで、議会と住民、議会と執行機関のカラミ合いなどについて、見直されねばならない箇所を若干述べておいたが、地方議会自体の制度および運営についてみると、従来の慣行、先例などを重んじて運営する傾向がみられるので、この点について少しくメスをいれてみたい。それは住民の自治意識の向上による要望の多様化に必ずしも対応できず、ややもすると住民と地方議会が遊離することも懸念されるから、諸種の事情から再検討されなければならない。特に今年は地方政治の時代をつくりあげていく期であるから、新規お召し抱えになった議員センセイ各位は性根をすえて考え直していただこう。以下、制度および運営について見直す—改善すべき事項を議会制度研究会の資料をもとにして述べていくことにする。

その1. 議員について

地方の議会制民主政治は、住民自身が4年ごとに行なう投票権の行使によってささえられ自ら選んだ政治制度を維持し、発展させる責務が課せられるのである。そんなところから議員さんとは何をするセンセイなのか、見直される志向性によって、いろいろな意見がでてくるのである。

さて議員の定数は選挙区ごとに事情が違うので、それに関連して屢々問題をおこしているから、これについて論及してみよう。現在、都道府県議会議員の定数（法第90条）は人口に応じて定められ、その選挙区は郡市の区域によることが原則とされている。（公職選挙法第15条）議員定数は住民の意思を議会に反映させるため、多いにこしたことはないが、他方、議会の能率的な運営や経費等の面からみれば、できるだけ少数精鋭であることがのぞましい。議会制度研究会による意見書では、「議員定数の理論的根拠については明白な基準がないが、現在の議員数で著しい支障がないこと、議会の役割が住民の声を議会に反映させ、監視、批判に重点が移りつつあること、議員定数の縮減が必ずしも少数精鋭主義に直結しないこと等から、議員定数を決める基準を変える必要はないが、次の諸点について検討する必要がある」といっているが、議員定数は条例で少なくすることもできるということを添加しておく。さらに研究会では3項目の問題点を投影しヨリ一層の宿題を与えている。すなわち①選挙区の決定に当たっては、市町村合併により郡の実態がなくなっているため、郡市に代わる基準を考慮する必要があること。②選挙区の決定が人口を基準としているため、過疎化の進行により広大な面積をもつ過疎地域からの議員の選出が困難になりつつあるので、地域の要素を考慮する必要があること。③議員定数が10人をこえるような都市（政令指定都市を除く）においては、選挙区を設けることができるようにする必要がある、といっているため現状分析をしながら視角をかえて論究するのも面白い。ともあれ、最近では地方議会の定数削減を求める自治体が多くなったことはたしかである。昨年、

愛知県の半田市議会において定数削減に関する直接請求が行なわれたが、これは否決された。次いで北海道の足寄町、福島県の本宮町と続き、この二町はすでに定数の削減が修正され、それぞれ可決されている。その原因を正してみると、まず第一に挙げられるのは議員の政治活動に対する不満なのである。「数ばかりいても役立たずで、いったい何をしているのか」—とってこっぴどくやられている。しかし、そうは言ってみても議員を選んだのは有権者—つまり地元住民なのだから、議員ばかりを責めたてるわけにもいくまい。「対話行政」とか「住民参加」によって首長—住民の関係が深まるにつれ、議員サンたちがかすんでしまうのも無理ないことであるが、それにしても質が悪すぎる。また定数の削減はそればかりでなく、いろいろな問題に連鎖反応を生じている。今回の選挙は不況のあらしやシラケムードによって、現職議員の辞退続出の現象が目立っているのも特徴の一つになっているが、佐藤竺教授が指摘しているように「議員サンの地位が著しく低下した」ことも否めない。市議生活 17 年、副議長の座にあった某市議氏の言葉を引用してみよう。「今の地方自治は行政中心だし、中心となる市当局だって自前でやれることは知れている。議員がやる仕事ってのは案外少ない。会議だ、行政視察だとカッコはつけているが、能力もないのにポーズを作っているのは大変なんだ。役所の課長クラスはごきげんをとってくれるが、一步町を出ればこちらがペコペコ。小便するのにも気をつかう。すぐに頭が高いといわれるし、市議がそれほど価値あるものとは思えませんなあ」—と本音をあげ、議員になっても何のメリットもないばかりか、かえってマイナス面ばかり多いとって、さっさと見切りをつけたと 3 月 13 日付の読売新聞で告白していたが、私も経験者として共鳴するものがある。また市議の不勉強を嘆いて辞めた川崎市議の某氏の言も聞いてみよう。「本会議の一般質問に 45 人も立ち、市の幹部をクギづけにして 4 日間もダラダラと。それも係長クラスですむ質問ばかり。各党の政策も変わらないし、心ある人は議員に魅力を感じません

よ」といっていたが、いずれも同じく「質問口害」ばやりである。本会議—委員会での質問が余りにもお粗末すぎると議会の品格が問われてくる。このことについてはいずれ後述するとしても、第二の原因を追ってみよう。

「定数」はつねに議会が抱えている宿命的な問題となっているが、正直いって何人が適正かということになると即答しかねる。定数の明白な基準がない、ということは政治の流動性を保つうえにおいて救い手になるのではあるまいかとも考えられる。ともあれ、議員定数は法律（地方自治法）で人口をもとにして決められている（法定数）。参考まで特別区および市の議会の議員法定数を図表に示してみると次の如くである。

人 口	法 定 数
5 万 未 満	3 0 人
5 万 以 上 ～ 15 万 未 満	3 6 人
15 万 以 上 ～ 20 万 未 満	4 0 人
20 万 以 上 ～ 30 万 未 満	4 4 人
30 万 以 上 ～ 40 万 未 満	4 8 人
40 万 以 上 ～ 50 万 未 満	5 2 人
50 万 以 上 ～ 70 万 未 満	5 6 人
70 万 以 上 ～ 90 万 未 満	6 0 人

（以下、人口20万を加えるごとに4人を増し、
100人を最高としている）

察するところ、自治法に定められた法定数というものは、代表機関としての会議体の規模の上に立って、人口比例を按梅し、各地域間の均衡を保たせながら、自治体財政の健全化を促進していくために考え合わせたものと思われる。故に前述したように自治法では、各自治体が条例をつくって、法定数を削減できる道を開いている。ひところ、地方議員の定数をめ

ぐって地方議員の半数改選問題が地方制度調査会の俎上にのぼって、話題を撒いたことがあったが、この問題はいろいろな難事がかかえていたので、いつの間にか消え失せてしまったが、これなどももう一度再考して議員の任期問題に携引して議論を深めていく必要がある。

第三の原因については、不況・税収減にともなう自治体の財政難が明示される。つまり公務員や議会に対する住民の目が、一層厳しくなってきたことはたしかであるが、なにも自治体が財政難になったからの単なる理由をもって、議員定数を減らすという短絡的な考えはとるべきことではない。しかし、世間で屢々いっているように「よくもまァ、こんな人が当選したものだなァ」とか「税金のむだづかいばかりしている連中だ」などと口ぎたなく罵られるとすれば、今後において定数削減を求める直接請求がますます増加していくものと判断される。以上、地方議員定数に対して忌憚のない意見を述べてみたが、こうした問題のなかから地方自治を改めて見直しすることは絶好の機会をむかえたといってもよい。

選挙公営についてであるが、これも幾多の問題点を残している。この稿ではホンの少々の見解だけにとどめておく。現在、都道府県議会議員の選挙において、公営のポスター掲示場、立会演説会、選挙公報の発行は任意制とされている（公職選挙法第144条の4・第160条の2・第172条の2）が、選挙の公正を期し、かつ住民の選択を容易にするため、いずれも義務制とすることが望ましいとされている。要するに「選挙に金がかかる」という理由で、できるだけ儉約を旨とし、違法行為のないようにするのが選挙公営の主眼なのである。

引続き議員報酬をめぐる諸々の問題点を取りあげて究審してみる。とかくお金は魔物で、この問題になるとアレヤコレヤと穿さく噪蟬、実に人の口はうるさいもので、報酬をめぐる特別職の見直し論議は千差万別である。東京都23区中、スライド制を実施している10区と武蔵野市は異色で、ここでは一般職員のベースアップがあれば区長サン、議員センセイの

給与・報酬も自動的にアップするというしくみになっているが、今や財政危機のなかで試練の場に立たされている。区内における反響もさまざまで一得一失の感がある。それでは順を追って議会制度研究会の改革意見から入っていくことにしよう。それによれば一議員には月額報酬が支給され、報酬の引き上げに当っては、昭和39年から自治省の行政指導により、特別職報酬等審議会の答申を得たのち、条例改正案を議会に提案することとし、すべての都道府県会において、この方式が実施されている—という。で、この審議会を設けた理由について次のように説明している。すなわち「地方議会だけの審議で報酬を引き上げる従来の方式が、各方面からお手盛りとの強い批判を受けたからであり、この批判に応え、長が条例改正案を議会に提案する前に、公正な第三者機関で審議することとしたためである」と。このような運用によって報酬が引き上げられているが、現在なお報酬についていろいろと批判がでているのは一体どこに原因があるか、疑わざるを得ない。それは報酬に当って議員の性格をどのようにみるかが、前提となるから難かしくなると思う。つまり、都道府県議会議員、区市町村議会議員は制度上、非常勤であるが、その活動をみると専門化し、半ば職業化し、片手間ではその職務を遂行することは不可能な実情になり、この考え方はほぼ一般化しているからである。したがって、報酬は当然それに見合うものでなければならないこととなる。また「年々、物価・民間及び公務員給与が大幅に上昇しているので、これらとの関連で報酬も必要に応じ引き上げ措置を講ずべきである」ことは論を俟たない。なお「報酬について議会の審議の前に第三者の意見を求める現行の特別職報酬等審議会の方法は、他に適切な方法が認められないので、今後も存続することが適当であるが、同審議会の委員の選任に当っては、住民の納得を得られるよう慎重を期する必要がある」と忠告しているが、保革の勢力迫伸地域では審議会委員の顔ぶれに対して、つねに蛙鳴蟬騒である。もう十年一昔にもなるが、実は私が東京都N区の区議会選挙に初当選した時、税務財政委員

会の席上で報酬審議打切り動議を出し大モメになったことがある。俗にこの世界でいう「ドロカブリ」を演じたわけであるが、ただ私は当時、「自分たちの給料を自分たちで決める」こと自体、大変な問題であることを痛感した。期（4年）ごとに審議会が開かれ、いつも、もめごとばかり。—「もうこんなことはご免だ。ナンとかうまい具合に報酬（給料）をもらいたい」との工夫から生まれたスライド制だが。—選挙終了後どのように改善されるか、見守っていくことにするとしても、今少しこの問題を追及してみたい。

特別職の報酬は本来、住民が決めるものだ、として自治省は否定的な見解をもっている。つまりスライド制は法違反であるという。特別職の給与・報酬は地方自治法により、その額を条例で定めなければならないと規定されており、これは具体的金額を明示することによって住民の合意を得なければならないものとなっており、この点が大きなねらいであると強調している。ところがスライド制実施自治体は額でなくスライド幅を条例で決めているから、法の趣旨に違反するのだとキメつけている。だからこの際、一挙に同制度を中止して、アップのさいはその都度、審議会に諮問して決める従来の方式に改めるべきであるといっている。余論になるが、スライド制を初めて導入したN区の答申の資料が手許にあるので要約してみよう（昭和47年9月、N区特別職報酬等審議会）。以下—特別職報酬等の改定は昭和35年以降、ほぼ4年に1回、3%以上の大幅引き上げが行われてきている。一方その間、一般職の公務員給与は毎年6～12%引き上げられてきている。従って公務員給与制度が民間の賃金水準を反映する仕組みとなっていることを含め考えると、特別職報酬等の従来の引き上げ率が必ずしも不当に大きかったとは考えられない。しかし、特別職報酬等はたしかにお手盛りで決められるものであること、職責に応じて高い水準であること、などを考えると大幅引き上げが住民の反発を招くことに必然性がある。そこで当事者は引き上げを出来るだけこっそり行おうとするよう

になり、それがまた住民の間に新たな不信を生み出すといった悪循環が起ってくることも想像される。住民の信頼を何より大切にしなければならない自治体において、こうした事態は絶対避けなければならない。——このような考え方から、特別職報酬等はいったん合理的水準が決められたなら、それ以後は一般職の公務員給与の改定にスライドして適切に改定されていくような仕組みをとることが適当であると考え——というのが答申のあらましである。

さて、スライド制によって特別職の給与や報酬が自動的にあがっていくのは結構としても、現行法が存在している以上、あくまでも「住民の合意」を得ることになっているから、一回、一回、昇給するたびに住民の納得を得なければスジが通らないことになる。要するに特別職というのは普通の職員と違い、あくまでも選挙によって選ばれてきた人たちであるから、ある意味では名誉職の人たちなのである。それがサラリーマン並みにベアがあがっていくことは、おかしいことであり、財政ひっ迫の客観状況の厳しい現状を考えた場合、当然見直されてよい問題である。序に述べて恐縮だが、現実ではスライド制を知らない住民がほとんどであるから、住民自身もっと真剣に考えなければならない。しかし、人の口は勝手なもので、「議員の報酬がどのように使われているか」を噂さんしているのがつねである。ここまできると、報酬によらず、仕事によらず、立居振舞いすべてに目を向けられている議員サン族に一種の哀れみを感じられる。さきほど選挙に金がかかるということをいったが、視点をかえてその背景を眺望してみると憤激にたえないものがある。議員に志す人はすくなくとも選挙が終った時点から選挙運動をしなければならない、といわれている。すなわち政治家は次の選挙までの間、4年間、地盤を堅固にしつねに自分の城を守っていかなければならない運命を背負わされている。その上、名前を売らねばならないし、地域の町会を廻る傍ら各種団体にも適宜に交流し、人気とりをしておかねば次期が危ぶまれるから、気をつかうことおび

ただしい限りだ。「ゆりかごから墓場まで」という言葉をよく聞かされるが、冠婚葬祭から、小中学の入学、卒業式、運動会等への顔出し。そして消防団の防火訓練、施設建設による新築祝やら旅行会、映画・芝居等の観劇会招待、レジャーへと祝儀がはずんでいく。「たのまれれば越後から米つき」で、どこでも気軽に出处かけていくから大変なものである。よほど無神経で、健康な者でなければつづかないとさえ言われている。—「そんなことをなんですか」、「馬鹿みたいではないか」—という人がいるが全くその通り。それではとって町内を廻らず必要に応じて用を足すといった具合で議会にばかり専念していると、それなりに報いがやってくる。これは大抵の議員経験者が、いいにつけ、悪いにつけ体験しているにが味なのである。私も「〇〇サン、議会で演説をブッていると選挙に負けるよ」とよく言われたものであるが、今は昔話しになった感がする。以上、雑筆に走ってしまったがわれわれは早急に汗濁した選挙土壌を排除しなければならない。地域の住民に議員を監視する権利があるならば、同時に議員をくいものにしているマチのボスたちを追い払う義務がある。ともに政治的塵芥を一掃することを乞求しておこう。

最後に出張費について簡単に述べこの項を閉じることにはしたい。これはいわゆる議員活動に必要な調査活動費（仮称）についてである。議員は議会と住民をつなぐパイプとして、民意を反映させる活動を今後さらに積極的に行なうことが要請されている。また議員が政策立案を行ない住民福祉の向上に役立たせる必要があること等から、これに要する費用として都道府県議会議員、区市町村議会議員については、「一定額の調査活動費（仮称）を支給することを検討する必要がある」といっている。これはいわゆる議員の管外視察旅行費をふくめての出張費で、いろいろと取沙汰されている問題でもある。「大名旅行」、「物見遊山」などの異名もあり、ナンのための調査なのかと勘ぐられているフシもある。はっきりした目的のある視察旅行なら、その市の実態をみて、どのような感想をいただき、今後の

区・市政にどう反映するかをまとめて報告すべきであると思う。いまさら言うまでもないが、議員活動の費用は税金でまかなわれているから、その執行ぶりは市民に知らせなければならない。しかし、こと視察旅行に関する管外出張費について追及すると、妙に議会事務局員が言葉を濁しているのはどういうわけか。——見直してみよう。

その2. 議長について

議長は議会を代表し、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理することを責務としている。副議長は議長に事故あるとき、また欠けたときに議長の職務を行うことはいふまでもない。議長および副議長は、もとより議会の選挙によって選ばれ、任期は議長の任期と同様4年である。また時によっては国や県に意見書を提出したり、首長との連絡折衝に当ってその仕事はきわめて多様化している。しかし議長ともなれば他の議員とちがい、この道の出世頭であり、議長の椅子の座り心地は別天地であるらしい。またそればかりでなく、役所から、車の送り迎え、ツケのいらない交際費をもらえるから誰でも議員になったら夢でもいい、一度は議長をやってみたいものと願っている。

行政の複雑化、近代化、組織化という語が示す如く行政機能そのものが専門的となってきた今日、議長の果す役割はグンと荷が重くなってきたようだ。議会運営の民主的ルールをヨリ一層簡便にし、有効適切にするためには、その合理的基盤となっている委員会制度——すなわちその予備審議機関としての「常任委員会」を重点におくよう心がけなければならない。これはまた議会における基本的姿勢でもある。民主議会政治の能率的な運営方法は便宜上、理事会—議会運営委員会（通常「議会」と称している）を設け、議長がこれを取りしきっている。この制度がしっかりしていれば、会議はすべてスムーズに運ばれるのであるが実態はどうか。各自治体によって大同小異であるが「議運」は一騎当千の猛者ばかりで、陣笠議員

地方政治の問題点（二）

など寄せつけない、という共通点をもっている。いずれにせよ、3期以上の議員連中によって占められ（もちろん中には例外もあるが）、議会経験も豊かで、次期議長候補、悪くみても委員長クラス、党内人事に関していつも横槍をいれて凄味をきかしている古参のボス議員どもの溜り場なのである。ひどいところでは「議運」連中で管外視察にでかけるところもあるが、ナニを視察し、ナニを研修してくるのか理解に苦しむ。保も革もなく古い議員たちの顔と役所の課長クラス～係長たちが癒着し賭けマージャンなどしているところもあるという。もしそれが真実とすればまことに不謹慎きわまりない話である。われわれはこの選挙終了後に新しく議長になれる方に要求することは議会内をよく見直していただき、会議が円満に運行されるよう、またいたずらに会期延長をせずに慎重審議することを望んで止まない。

「議長の任期」についてであるが先ほどもチョッとふれておいたが、これもこのさい見直さなければならない要因の一つであるので、議会制度研究会の抜すい意見を記し、所見を述べてみたい。「地方議会における正副議長の任期（法第103条）は議員の任期によることとされているが、多くの都道府県議会においては、1年または2年交代となっており、議員の任期に合わせて在任するところが非常に少なくなっている。短期交代が行われている理由は、当該都道府県議会、区市町村議会により、さまざまであろうが、これは地方議会の権威高揚のため好ましくないとともに、住民の議会に対する信頼の低下を招き、また現行地方自治制度が期待する長と議会の対等な関係が、短期交代によりそこなわれることとなる」と忠告している。議長の任期は繰り返していうように議員の任期と同じく4年であるから、一人の議員が一期間、つまり4年間やっても何等差し支えないのであるが、実は党の内外における人間関係が差し支えのある方向へ「議長の座」をおいやってしまうのである。本来ならば首長と議長が相応して議会の権威を重んじながら、自治体の政治を行なっていくのであるから、議

会を代表し得る立派な議員であれば、唯一人の議員でも4年間、議長に任命すればよいではないかということになる。しかし、そのような純情な理論は最早、この世界には通じなくなっている。前述のように中味は金と欲とのカラミあいで議長争奪戦は過去においても乱闘劇までひきおこしいつもクスぶっている。もちろん、このことはいくつかの自治体における議長の座をめぐる話題であるが、今尚、昔さながらの議会運営のところもあって、住民本位の地方自治確立への道は険しい。私は議会の権威を向上させ、円滑な運営を図るため議長の短期交代をできるだけやめさせる必要があると思う。また議長選挙には多数派工作のために金がバラまかれ、黒い霧がいつもつきまとっているのも、その辺も改めて見直さるべきであるが、このことは議会の良識にまつほかはないので個々の議員に深い省察を要請しておこう。

次に「秩序維持および庁舎管理について」の議長の役割をみってみる。議事堂は地方公共団体の行政財産であるから、その管理権は長にあって（法第148条）、議長にはないのである。このために議会事務局長が執行部職員として併任され、その立場から議事堂の管理に当たっている場合が多いのである。現行法上（法第129条）、議長は開会中における本会議場の秩序維持権をもっているが、この権限は委員会室、議長室、各会派議員控室、事務局室、廊下等議会関係の建物には及ばないものとされている。—このようなことから、独立した議事堂が増え、また緊急事態が予想される場合、有効かつ適切な措置を講じ難いため、議事堂の管理権を議長に持たせてはどうか—との意見があった。しかし、地方議会においては、国会と異なり、議長が議会内の警察権を持っていないこと、議会事務局における管理体制が十分でないこと等から、その意見にはにわかに賛成し難い—との見方が研究会より出されていたが私も同感である。故に議事堂の管理権は現行通り、「長」がもち、不法侵入者等に対しては、議長と長が十分連絡を密にして対策を講ずるのが最も現実的であり、また議長の秩序維持権に

については、その範囲を本会議場に限定することなく、委員会室等も一体的に維持運営できるように改める必要があると思う。

その 3. 議会の運営について

議会の運営について見直さるべきものは大雑把に言って①定例会および臨時会制度についての在り方と問題点の論究、②会議時間についての考察、③議員提出議案についての若干の考え方がある。その他にもいろいろあるがこの小稿では以上 3 点のみをとりあげてみたい。

現在、地方議会の定例会は毎年 4 回以内において条例で定める（法第 102 条）ものとされ臨時会は必要がある場合において付議事件を告示して開催できるものとされており、都道府県議会、区市町村議会もそれにならって、定例会の回数はいずれも年 4 回となっている。議会が住民の動向を敏速かつ的確に把握し、これに対する意見を決定するためには、次の定例会まで待っていては十分対応できない場合も少なくない。この場合、必要に応じて臨時会を開催すればよいが、現在、臨時会の開催要件はやや厳しすぎるので、これを緩和し実情に即して弾力的に開くことができるようにする必要があるといっている。都道府県議会にあってはたしかにその点、ご指摘どおりだが、区市町村議会にあっては割合、住民本位を旨としているから、臨時会の開催は四六時中実施しているようである。地方自治体の議会の招集は、すべて首長が日を定めて行なうのが常識となっており、また議員定数の 4 分の 1 以上の議員から臨時会を招集するよう請求があったときは、首長は臨時会を招集しなければならないことになっている。本議会を開くのはもちろん、議長の仕事であって、議員定数の半数以上が議場に出席したとき、その日の会議が始まることになっている。尚、議長はその日の会議の進行順序を定めるため、あらかじめ「議運」を通して各会派に議事日程表（事務局が作成）を配布して会議をすすめていくのである。本会議についてのつきものとしてあるのが「一般質問」であるの

で序に述べておこう。大抵の議会では定例会において、議題の審議に入る前に一般質問を行うのが通例となっている。一般質問とは議員が自治体の仕事全般に関して、首長などに説明を求めたり、方針などを問いただすことをいい、議案に対する質疑（不明な点を明らかにすること）とは区別される。議会開会中に一度は傍聴しておく必要があると思う。議員の頭加減が理解されるのでおすすめしておこう。さて、会議時間であるがこれは午前10時（または午後1時）から午後5時までとするところが多い。会議は住民が傍聴しやすい時間に関く必要があり、この意味から能率的な審議と傍聴者の便を考慮して会議時間を厳守する必要がある。また定例会や臨時会の会期は、議会が招集された日の本会議の冒頭に何日間にするかを定めるが、必要により議決で延長することができることになっている。ただいたずらに、その日の都合によって繰り上げて開いたり、時間を延長したりしてはならないのである。甚だしいのはボスの存在の古参議員の恣楽的な要求によって、時間を浪費するものもいるという。絶えず監視の目を向けていこう。

「議員提出議案」についての所見を述べてみる。長も議員も議案の提案権を持っているとしても、現状では議員提出議案は提出権の制約もあって、議会の組織ともいすべき委員会条例および機関意思である意見書案、決議案に集中し、その他の団体意思決定の議案はほとんど長から提案されており、議会の政策立案機能が低下している—という意見を研究会では述べている。この理由としては、行政が専門化、高度化したため、議員の立場でこれに対応するだけの立案が困難になっていること、および立案のスタッフともいすべき議会事務局および政党の体制が不十分であること等が指摘されている。しかし、住民の意向を反映するための「開かれた議会」がある以上、過去における儀式的議事運営をたち切って、執行部をチェックする本来の機能を回復することがのぞまれる。

私の議会生活中、各地域における自治体も大同小異で—もちろん保革勢

力が迫中していた関係もあって一やたらに審議回数を延ばしたり、執行部提出の条例案や計画案を否決するケースもふえ、議員提出の条例——なかには政党、会派のメンツを立てる意味で内容のかなりお寒いものばかりのもの——それに決議、意見書が目立って多くなっていたことを覚えている。議員提出議案の主なものを拾ってみると老人医療給付条例とか記号式投票に関する条例、選挙公報発行条例、義務教育費の父母負担禁止条例等が登場したのも記録に残っている。また条例でなくその他にも執行部に比べて外交問題や、国防問題にまでも積極的に発言していたことは大きな特色でもあった。まるで地方政が国政レベルの問題まで取扱うといった次第で面喰ったこともある。いずれにせよまだまだ行政優位の意識は執行部ばかりでなく、議員自身も、住民もふっきれていない。われわれはあくまでも議会活動を首長—議会のチェック・アンド・バランスの視角からみて、地方議会の「復権」を確かなものに育てていかねばならない。故に地方議会における今後の方向としては、現在以上に行政の監視、批判機能を強化することが望まれる。またそれと同時に議員を選出するには、このような才能をもった人を代表者として送らねば執行部におきゅうをすえることはできない。時に話題を国政に傾聴してみると次のようなことが屢々ささやかれているので参考まで述べておく。「国会は国の唯一の立法機関である」という憲法のタテ前からすれば、本来は議員立法こそが国会審議の主役でなければならないこととなる。ところが現実はどうなっているのか、というと政府提出法案のわき役的存在におかれているのである。それというのも自民党の政策は、議院内閣制とのカラミで大部分が政府案の形をとっているため、議員立法といえば野党の専売特許みたいなものになり、俗にいう埋没法案というカゲ口をたたかれているのである。衆院法制局の調べによると「政府提出案」対「議員提出案」はその提出件数、成立率でも完全に水をあけられているといっている。その筋から、「政党が官僚機構への依存をやめ、国会の自主性回復に向っているのは結構である」、と歆

迎されながらも、「各党とも、もっと勉強していただかないと」と注文をつけられている。これをみても理解されるように「議員立法」は代議士センセイでさえ手厳しくやっつけられているのである。ましてや地方議員のセンセイたちの議員提出議案が執行部局側にナメられるのは話しの限りでない。議会の権威にかけても猛省をうながしておこう。

その4. 委員会について

委員会には常任委員会と特別委員会がある。前者の数は人口に応じて定められ、都道府県議会では執行機関の部局に対応してタテ割りの委員会が設けられている。法第109条に「普通地方公共団体の議会は、条例で、都にあっては12以内、道及び人口250万以上の府県並びに人口100万以上の市にあっては8以内、人口100万以上250万未満の府県及び人口30万以上100万未満の市にあっては6以内、人口100万未満の府県及び人口30万未満の市並びに町村にあっては4以内の常任委員会を置くことができる」と定められている。議員になった以上、必ず一つの常任委員会に所属しなければならないことになっている。常任委員は会期の始めに議会において選任し、条例に特別の定めがある場合を除く外、議員の任期中在任するのである。任期は条例できめられているが大体2年間説をとっているようである。常任委員会の名称は他の委員会と区別するためのものであるから、実情に応じて自由に各地方自治団体が任意に定めてよいとされている。「しごと」の分担はお役所の各部局を単位に区分しているが、大体4～5の委員会を設置しているようだ。

さて、委員の定数は委員会ごとに適宜に配置されることになっている（「議運」や「トップ会談」等で申し合せすることが慣例となっている）が、常任委員会の数は、本質的には議会の自主的な判断によって定めるべきであると思う。法律によって数を制限することは適當ではないが、現状では能率的な運営を図るため、おのずから限度があるものと考えられる。

常任委員会は、(1)その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、(2)議案、陳情等を審査し、また(3)予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができ、(4)議会の議決により付議された特定の事件については、たとえ閉会中といえどもなおこれを審査することができる仕組みになっている。いうまでもなく自治体におけるしごとは、間口が非常に広く、その内容も複雑化、専門化してきたため、部門ごとにわかれて専門的に検討した方が能率もよく、また深く論議ができるから常任委員会での審議は重要であり、直接、住民にハネかえってくる。

それではここで、予算の審査について見直さるべき点のいくつかを拾ってみよう。現在、多くの都道府県議会では予算を各常任委員会に分割付託して審査していることは言うまでもない。予算を審査する単一の委員会を設けない理由は、予算審査の委員会に議員の希望が集中し、各常任委員会のウェイトが低下するためであるといわれている。議会制度研究会の意見を拝借すると、「しかし予算は一体であり、全体として審査を行なうべきであること、分割付託の場合は修正が困難であること等から、分割付託の実態を考慮して次のように改めることが適当である」といっている。すなわち、(1)予算はその性格から予算常任委員会を設けて審査することとし、この委員会は法第109条に規定する常任委員会の数の特例として認める。(2)予算の審査の充実を期するため、予算常任委員会は予算の全体的な審査を行ない、個別的な事項については、各常任委員会を分科会として活用し、詳細に審査を行なうことも一つの方法である。(3)予算常任委員会の委員は、法第109条に規定する一個の常任委員の特例とし、他の常任委員会委員との兼務を認める、と研究会では意見具申していたが、現実では各自治体においてその通り実施しているようである。

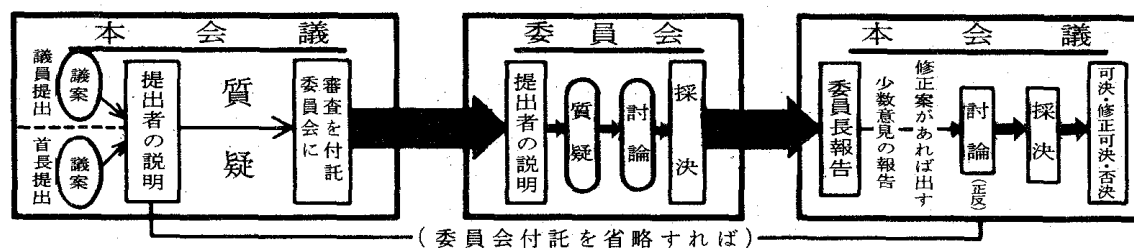
予算委員会の質疑は活発であり議論百出。保革の議会勢力が五分であればあるほど喧々諤々である。もとより予算のぶんどりはそれなりに意味が

あるから各党各会派のかけ引は必至である。しかし、これが実質的な予算審議での質問かというウンザリさせられるものが可成りある。質問の内容によっては退屈を感じたり、党派内の紛争が生じたりで悶々たる有様、挙句の果てに時間延長―「議運」の招集からトップ会談へのね廻し、疲労感におそわれ居眠りがでてくるという始末で話しにならない。いずれも同じく深夜会議に明け暮れている。われわれはこの際、予算審議におけるなれあいや独善をチェックする必要がある。ここで先ほども述べておいたが今一度、委員の任期を見直しさらに反顧してみたい。常任委員会制度はたしかに専門的立場から議案等の詳細な審査を行なうことを目的としているが、都道府県議会における委員の任期は、区市町村議会とちがって1年と定められているものが多いので、この点について若干意見を述べてみることにしよう。

委員の任期を1年間とすると執行機関に対する監視・批判ができるであろうかという問題に突き当らざるを得ない。そのみか高度な専門的な審査を行なうことは困難を生じるので、委員の短期交代は好ましくないと思う。また通常、申し合せなどによって2年間の任期と定めているところが大半を占めているようであるが、ただでさえ不勉強であるといわれている議員センセイが専門的知識を培養できるであろうか、疑わざるを得まい。むしろ1期4年間、腰を落着けてみっちり勉強してほしいものである。もっとも議員によっては一つの委員会オンリーで、全く他の委員になることを拒む者さえもいる。またすべての委員を経験している議員もあり、さまざまな議員模様をおりなしている。われわれはその点においても各自治体の議員構成を洞察してみることも必要である。

次に委員会の公開をみてみよう。委員会の公開は文字通り「開かれた議会」を意味するものであるからガラス張りの運営がのぞまれる。しかし現行の委員会条例では、つぎのように規定されているから秘密のベールを徐々にをはがしていかなければならない。すなわち「委員会は議員のほか委

員長の許可を得たものが傍聴することができる」とし、さらに「委員長は必要があると認めるときに傍聴人の退場を命ずることができる」と。これを説明してみると委員会は、非公開か、公開かという議論を惹起するとしても、本条ではあくまでも非公開を意味しているのであって、秘密会でないことを明記している。委員会の公開といっても、一説には非公開または制限公開ともいわれている。これは委員長の傍聴許可権を認め、「委員会非公開の原則」に則っているがためである。また委員会の傍聴の許可は、委員長の議事整理権でもあるから、できるだけ委員会にはかって運用されるべきであると思う。このように委員会の公開は法律上の規定はないが、委員会条例または会議規則の定めるところとなっているから、都道府県議会、区市町村議会では一般住民に公開するよう心がくべきである。委員会においてはところにもよるが、委員会室の大小による制約などを理由にかかげ、なるべく委員会の傍聴をさけている向きもあるが、「名望家議員」から「市民派議員」へ、「職場」から「地域」へと議員や政党の考えが変わるにつれて、公開制の効果が漸次あがってきているようである。これはつまり地方議会における審議の中心が、委員会に移ってきたためにもよる。住民は本会議のみを傍聴しても、議会における審査の経過を十分に知ることが出来ないから、自然に委員会の公開についての要請が強まったことを意味づけているものと思う。研究会の意見では「委員会公開の利点としては、審査過程の問題点が明確になるので、住民の判断資料を提供し政治的啓発に資すること、議員も住民が傍聴しているので真剣に審査を行なう」こと等を指摘し、「欠点としては審議がとかく傍聴人を意識して行なわれる傾向にあること、対立した意見の調整が困難で審査が長くなる」こと等を例にあげている。それでは委員会の存り方を一層顕著なものにするために「議案のきまるまで」の経過を図表に示し、簡単に説明してみることにしよう。



周知の如く議会の審議に付される案件を議案といい、議案を提出できるのは首長と議員であるが、予算・助役の選任同意などの人事案件、自治体における執行部の設置などは首長でなければ提出できないことになっている。また議員が議案を提出するのには一定数以上の賛成者が必要になっている。提出された議案は、まず本会議で提出者から説明を受けるのが議会議通であり、原則として委員会に付託し審査をする仕組みになっている。つまり、本会議で所管の委員長が議長から付託をうけて、委員会で実質的な審議を行なうことを意味している。言ってみれば委員会は本会議の小型であり縮小図でもある。ただ委員会で一番難かしいとされているものに採決不能の問題がある。もちろん表決にあっては、委員長は同否同数の場合、積極（可）、消極（否）は自由であるとしても、大体において現状維持（否）が原則となっているから、それに随っていくことが無難であり、また慣例となっている。ただ委員長は(1)審議を継続していくのか（保留）、(2)撤回するのか（議案の差しもどし）、あるいは(3)修正するのか（修正案を提出）に直面したとき、途方にくれる場合がある。言うまでもなく議会は神聖な場であるから、できる限り公正無比、会議の円滑をはかるために創意工夫し、各会派に協力を求めて、話し合いの場づくりをすることが望まれる。尚、委員会で否決されたものが本会議で可決されることがよくあるが、これは制度上からいって違法でないということを言及しておく。「委員会の権威を侵かしてはならない」という考え方からすれば当然、問題提起となるが、これは政治倫理の次元で問われるべきである。

さて、問題をもとにもどしてみよう。図表によって理解されるように付託の必要ないときは、議決で委員会への付託を省略することができること

地方政治の問題点（二）

になっている。委員会の審査が終了すると、委員長はその結果を議長に報告し、本会議で最終的な議決を行なうのである。このことに関しては先ほども少しくふれておいたので、省くことにするが、会議では普通出席した議員の過半数で賛否をきめることになっている。この場合、議長や委員長は前述の如く表決に加わることができないことを重ねて添筆しておく。

「委員会を傍聴していると議員サンが私たちの顔をみながら発言するんですよ」と、こんな声を耳にするが、議会にどんどん出入して傍聴することは、結果において行政を少しでも市民サイドに近づけているものとも思える。最近、そのためかどうか知らぬが、議員の審議態度も変ってきて、私語をしたり居眠りをするセンセイもいなくなったといっている。一昔のように「お上」にまかせればよいという無責任な態度をとる議員もいたが、公開制になってから数少なくなり、責任ある発言もふえていることは喜ばしい現象である。また執行当局もそれに比例して独善的な考え方を改めてきたともいっている。要は委員会の公開、非公開に関する事柄は委員会審査の本質にかかる問題であるから慎重に期さねばならない。すくなくとも委員会は本会議とちがって詳細な審査を行ない、異なる意見を調整する場であるから、本質的には公開になじみにくい面が多々あろうと思う。したがって、委員会の公開は傍聴席の数を勘案し、委員長の許可または委員会の決定にかからしめ、運用面で措置することが適当である。（次号へ）

（参考文献及び資料）

中島正郎著「議会運営コンサルタント」（三成書房）。

都制新報社（長谷部調査会助言による）「大都市制度のあり方」。

議会制度研究会（特別区協議会）「都道府県議会の改革についての意見」（付関係資料）。

「私の区議日誌」（昭和42年度～昭和50年度）。

その他資料の蒐集にあたっては、自治省・東京都中野区役所区議会事務

局，関係各位による特段のご配慮に感謝の意を表したい。