

【司会】

続きまして、基調講演に移らせていただきます。本日は、地方公共団体情報システム機構の理事長である西尾勝先生に、「地方議会の改革課題」と題してご講演いただきます。

講演に先立ちまして、西尾先生のプロフィールをご紹介させていただきます。西尾先生は1961年に東京大学法学部を卒業後、同大学の助手と助教授を経て、1974年に法学部教授に、1992年に学部長に就任されました。同大学をご退官後は、国際基督教大学の教授と公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所の理事長を経て、2014年4月より現職を務めていらっしゃいます。ご専門は行政学、地方自治論です。地方分権改革推進委員会委員および行政関係検討グループ座長を務め、第1次地方分権改革を推進されるとともに、第27次地方制度調査会副会長、第30次地方制度調査会会長を歴任されました。

それでは皆さま、お待たせいたしました。西尾勝先生にご講演いただきます。どうぞ盛大な拍手でお迎えください。西尾勝先生、よろしく願いいたします。

【西尾 勝 地方公共団体情報システム機構理事長】

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました西尾勝です。時間が45分と限られておりますので、いきなり本題に入りたいと思います。講演に当たっては、配布された1枚紙のレジюмеに沿ってお話を申し上げます。

・はじめに

初めに、現在の地方議会は危機に直面していると思います。しかし、これは今に始まったことではなく、私の認識としては恒常的な危機にあると感じています。現在も再び議会での不適切なやじが批判され、議員の政務活動費の使途の不透明性、あるいは不適切性が問題にされていますが、いずれも今に始まったことではありません。

私は今から7年半ほど前に、明るく正しい選挙推進全国協議会の『私たちの広場（2007年1月号）』の巻頭言の原稿執筆を依頼され、「これでよいのか地方議会！」と題する一文を書きました。そして、地方議会議員諸氏は危機意識が希薄過ぎるのではないかと警鐘を鳴らしましたが、事態は何一つ変わっていないと言わざるを得ないのではないかと思っています。その当時は政務活動費ではなく政務調査費だった時代ですが、政務調査費の制度と現在の政務活動費の制度のいずれも、地方議会関係者が国会に働き掛けて実現したものです。ですから、これに対する世論の批判に対しては、地方議会関係者自身に真摯に対応していただくしかないのではないかと思います。

本日は、この種のやじや政務活動費の使い方といった次元の低い諸問題には、一切触れるつもりはありません。もう少し根源的な諸問題について、年来、私が抱えてきた幾つかの疑問を申し述べたいと思っています。

・ I 「地方議会のミッション」とは何か

地方議会のミッション、あるいは機能についての整理の仕方はいろいろとあり得ると思いますが、一般的には意思決定機能と監視機能であると解説されていることが多いのではないかと思います。

私はもう少し分解して、まず、住民を代表するという代表機能が根幹にあって、それから審議機能があり、これらを合わせたものが意思決定機能ではないかと思います。そして、最近是比较的強調されている政策立案機能があり、最後に非常に重要なものとして監視機能があります。このように、私は代表機能、審議機能、政策立案機能、監視機能の四つに分けて考えたいと思います。

あらためて申し上げるまでもないとは思いますが、戦後の地方自治法では市区町村と都道府県を問わず、つまり基礎自治体か広域自治体かを問わず、自治体の政府形態として、いわゆる首長制を採用しています。すなわち、有権者である住民が、執行機関を統括する首長と地方議会の議員をそれぞれ別個に直接公選する制度です。首長と地方議会はそれぞれ別個に住民の信託を得て、自治体の政治を担います。そういう対立、対等、並立の住民代表機関です。

わが国の自治体レベルで採用されている首長制は、アメリカ合衆国の連邦政府に採用されている大統領制に極めて類似しているのです。かつてはこれを大統領制と解説した方もいました。そして、私自身も若いころは、わが国の自治体レベルの首長制とアメリカの連邦政府の大統領制はいずれも二元代表制の仕組みであり、その点でわが国の国政で採用されている議院内閣制のような一元代表制の仕組みとは根本的に異なるのだということを強調したことがあります。要するに、そのときは首長制と大統領制の類似点を強調していました。

なぜそういうことを申し上げたか、あるいは書いたかと申しますと、当時、私は東京都武蔵野市に住んでおり、武蔵野方式の市民参加に巻き込まれて、さまざまな形で市民参加をしていました。あるとき、市長が市民による長期計画策定委員会を形成して、そこで原案を作ってもらおうという仕組みをつくったとき、議会から厳しい批判がありました。なぜ住民代表機関である議会があるのに、その上に首長が市民参加などというものをしなければならないのかという疑問に発しているわけです。そして、議会の議員からいろいろと批判されただけではなく、当時の学会においても、これは議会軽視ではないかとか、議会をあえて迂回して、住民と首長が結び付こうとしている仕組みではないかといった批判がありました。

そこで私は、市長や市町村長、都道府県知事といった首長の方々も一つの政治機関であり、その点では議会と対等で並立な住民代表機関であると主張しました。住民代表機関である首長、この場合は武蔵野市長が自分に信託した住民の声を直接聴こうとすること、あるいはその声から適切なものを拾い上げようとするとは、民主主義の原理に何ら反していないということを強調するために、むしろ首長も一つの住民代表機関であるということを強調するために、そういう概念を使ったわけです。

しかしながら、実はわが国の首長制とアメリカの大統領制との間には重要な相違点があります。この点はこれから首長と地方議会の関係をどのように再構築していくべきかという問題に深く関わっているので、最近の私は従来とは全く逆に、首長制と大統領制の相違点の方を強調しはじめています。この問題については、5点目のテーマであらためて論じます。

・II 「開かれた議会」とは何か

次に申し上げたいのは、住民代表機関はいかなる存在であるべきかという問題です。首長にしろ、地方議会にしろ、住民代表機関は住民から全権の行使を委任されたわけでは決してありません。もしもそうで

れば、有権者たる住民は選挙のときのみ自由であって、選挙が終わった後は、首長と地方議会が決定した事項に唯々諾々と服従しなければならないこととなります。代表者を選ぶ瞬間だけ自由で、それ以外の時間は全て不自由ということになってしまうわけです。これは民主政治の理念に反しています。有権者たる住民は住民代表機関の行動を監視し続け、見守り続け、必要があれば自ら意見を申し述べる権利を留保しています。言い換えれば、住民代表機関は選挙のときのみならず、常に住民の意向を十分に踏まえて行動し続けることを期待されていると言わなければなりません。

戦後の地方自治法は、これも皆さんがご承知のとおり、自治体の住民代表機関の構成員に対してリコール（解職請求）を行う権利まで与えていますから、この点は民主政治の理念にとどまらず、明確に制度化されているわけです。どうしてもこれは許容しがたいと思えば解職請求を起こすことが、住民の権利として認められています。それは首長だけでなく地方議会議員についてもしかりで、その後の改正で地方議会の解散請求まで認められているわけです。

だからこそ、昭和40年代ごろから、わが国の自治体でも市民参加、住民参加の必要性が唱えられてきました。今日ではどこの自治体の首長も、程度の違いはありますが、それぞれの仕方で市民参加、住民参加を図っています。これは当たり前のことになってきていると思います。

しかし、もう一方の住民代表機関である地方議会はどうでしょうか。議会に対する市民参加、住民参加を広げようと努めているのでしょうか。公聴会の制度を活用してきたのでしょうか。地方自治法で定めている公聴会にはいろいろな手続きや要件があり、使いにくいところもありますが、別に正式の公聴会でなく、もっと自由に意見を聞く会であっても差し支えないわけです。そういったことを試みてきたのでしょうか。また、最近の制度改正で、議会にも専門委員を置けるようになりましたが、この制度を活用しようとしている地方議会がどのくらいあるのでしょうか。それどころか、冒頭で触れた過去の武蔵野の経験で申しましたように、首長が市民参加、住民参加を推進しようとする、それは議会を軽視する策謀であると批判してきた地方議会が圧倒的に多数だったのではないのでしょうか。最近はそのいうことを公然とおっしゃる議員の方々、議会はだんだん減っていると思いますが、心の内では依然として不満に感じていらっしゃるのではないのでしょうか。

わが国の地方議会議員のいわば住民参加嫌い、そう私は言いたいのですが、その体質は誠に困ったものだと思っております。地方議会議員の方々、しばしば「われわれは選挙で選任された住民代表なので、これ以上、住民の声などを聴く必要はない」とおっしゃいます。しかし、住民は一人一人、千差万別の多様な意見を持っています。たかだか10名ほどの議員で、数百名、数千名の多様な意見を代表できるのでしょうか。あるいは、たかだか20～30名の議員で、数万名、十数万名の住民の多様な意見を代表できるのでしょうか。それは無理だと申し上げなければなりません。だからこそ、地方議会も多様な住民の意見をできるだけ幅広く聴取し、審議に反映する努力が求められているのだと思います。

地方議会の活性化を訴えてきた人々、あるいは議会基本条例の制定運動を推進してきた人々は、ほぼおしなべて「開かれた議会」を目標に掲げています。議会を住民に向けて開かれた存在にしてくださいということが、その人々の願いです。皆さんには、どうか市民参加、住民参加の拡充に向けた努力を首長と競い合っ、お互いに自分の方がそれを十分にしていると言い合えるような関係に脱皮していただきたいと強く願っています。

・Ⅲ「討論する議会」とは何か

地方議会の活性化を訴えた人々がもう一つの目標に掲げたものが、「討論する議会」です。これは議会の審議機能に関わる目標です。わが国の地方議会では、およそ審議が行われていないと申し上げているではありません。審議はそれなりに行われています。では何が問題にされているのかというと、審議時間の大半が、執行機関側の役職員との質疑応答に割かれていることです。議員と議員の間の討論が乏しい。ましてや議員と住民との討論に至っては、北海道栗山町議会がいわゆる議会基本条例を制定して議会報告会を開催しはじめるようになった今日までは、全くと言っていいほど行われていませんでした。その点が問題にされているのだと理解してください。

議案について審議するとは、そもそもどういうことでしょうか。まず、議案に含まれるさまざまな論点を、漏れなく議論の俎上に載せることです。ある意見が例えばごく一部の住民の意見であったとしても、これを俎上に載せることが重要です。こういうことを言っている、考えている、思っている住民がいるということが分かっている、その人が抱いている疑問点を解消しようと思って議論がなされなければならないということです。だからこそ、多様な住民の声に耳を傾ける機会を増やしてくださいと訴えているわけです。

論点ごとにそれぞれの議員の見解が表明され、相互間の討論が繰り広げられ、討論を通じてそれぞれの見解が修正されていき、その上で最終的な議決に至る。そしてこの最終議決において、それぞれの議員が取った議案、難しい言葉で言えば議決事件に対する賛否の行動が明確にされるということです。これを最近の流行の用語で言えば、熟議です。十分に熟慮して議論しろという熟議、議を尽くせという熟議が求められています。

何度も申しますが、住民の意見は千差万別ですから、全ての住民に満足してもらえるような議決などあり得ません。賛否が決まった途端に多数派になった人と少数派になった人に分かれて、自分の意見は受け入れられなかった、自分の意見は取り入れられなかったと思う住民たちが少数派として必ず生じるのは当然のことです。しかし、個々の住民は、自分が疑問に感じている論点がきちんと議論された場合、あるいは自分が議案に反対している理由と同じ理由を挙げて発言し、最後まで孤軍奮闘した議員が1人でもいた場合、最終議決が自らの意向に反していたとしても、自分の意見は住民の中の少数意見であったということを悟り、不承不承であれ、決定に従うものだと思っています。しかし、自分が疑問に感じている論点がおおよそ代弁されていないと感じたとき、議会は代表機能を本当に果たしているのかという不満を抱くのが現実ではないだろうかと思えます。

・Ⅳ「議会の議員構成」は適切か

今まで申し上げた3点は、いずれも現行制度を前提にした上での議会の活性化方策についての私の意見です。これからお話しする、議会の議員の構成は適切かというテーマは、制度改正に及ぶ問題です。

わが国の地方議会の多くが「開かれた議会」になり、「討論する議会」に変貌すれば、それで万々歳かと問われると、私には依然として不満が残ります。地方議会の議員構成が、言い換えれば議会を構成している人々の顔触れが、住民の多様性を十分に反映しているだろうかという疑問です。

まず、いろいろな捉え方があると思いますが、性別、男女の構成比で見れば、女性議員が少な過ぎます。このことは、皆さんはよく分かっているらっしゃると思います。中でも町村議会では、これが顕著です。圧倒的

に男性の世界になっているということです。

次に年齢別で見れば、高齢者が多いです。高齢者とは言わないまでも、中高年の方々が圧倒的な多数を占めていて、若者の世代に属する人が少な過ぎるという問題があります。

さらに大きな問題は、いわば職業別で見てどうかという問題です。地方議会議員の方々は、それぞれ都道府県レベル、市レベル、町村レベルでかなりの違いはありますが、総じて24時間、昼夜地元にいるような職業に就いていらっしゃるような職種に従事している方々が大半を占めているのが現実ではないでしょうか。昼間に他市町村に通学、通勤しているような職種の人々は、議員の顔触れの中ではごくまれな存在です。しかし、考えてみれば、この国の多くの住民の人々はいわゆるサラリーマンであるわけです。その事実を鑑みると、これは大きな欠陥と言わなければならないのではないのでしょうか。いわゆるサラリーマンの人が、ほとんど地方議会議員になることができていない、なっていないという問題です。

この問題は、地方議会の議員選挙が大選挙区制、中選挙区制、小選挙区制、あるいは比例代表制のどれで行われているのかということ、つまり選挙区制度と密接に関連していることは言うまでもないことです。また、それと同時に、議会の会期制度とも密接に関連しています。地方議会は現行制度のように定例会と臨時会といった会期制で運営されており、定例会の会期中は、何日間使うかということは都道府県、市、町村レベルで相当な違いがありますが、連日、昼夜を分かたずに一定期間の会議が続くという方式が取られています。それはどのレベルでも違っていないと思いますが、そういう方式で運営されており、定例会の会期中は連日出ていって議論しなければならないという方式の下では、いわゆるサラリーマンは議員になりたくてもなりようがない仕組みになってしまっているわけです。これは誠に重大な問題だと言わなければなりません。

言うまでもなく、選挙制度はくれぐれも慎重に、多面的、多角的な視点から議論されるべき複雑な重要問題です。従って、何がよいということは簡単に申し上げられることではありませんが、そろそろ基礎自治体である市区町村の議会と、広域自治体である都道府県の議会を明確に区別して、別個に検討してみるべきではないでしょうか。これまでは、あらゆる議論が地方議会という名の下に、都道府県や市区町村の別なく、議会一般の問題として議論されてきました。しかし、市区町村の議会の在り方と都道府県の議会の在り方は相当違って当然ではないかと私は感じますので、この問題を明確に区別して、市区町村の議会はどうあるべきか、都道府県の議会はどうあるべきかというふうに、議論を分けていくことが重要ではないかと思っています。ぜひとも地方議会議員の選挙制度と地方議会の運営の仕組みについて、地方制度調査会で熟議していただくことを強く希望します。

・ V 「議会招集権を議長に賦与」への固執は疑問

議会招集権を議長に賦与することへの、三議長会の固執は疑問であるというテーマに移ります。議会招集権の議長への賦与は、都道府県議会議長会、市議会議長会、町村議会議長会の3議長会が一体となって制度改正を要望している事項の一つです。現在は首長に与えられている議会招集権を、議長に賦与せよという要望事項です。これに対する私個人の疑問を述べさせていただきます。

この問題は過去何回もの地方制度調査会で議論されてきましたが、調査会委員の間でもこれに賛成しな

い委員が多かったこと、また、執行機関側の全国連合組織である知事会、市長会、町村会が強く反対していることにより、今日に至るまで実現しないです。3 議長会側はこれを再度議論せよと執拗に要望しているのですが、これが果たして賢明な要望なのか、私は疑問に思っています。

本日の最初のテーマで、戦後にわが国が自治体レベルに採用したいいわゆる首長制は、アメリカ合衆国の連邦政府で採用されている大統領制とは異なる点があると申し上げました。最も重要な相違点は、わが国の首長制では地方議会に首長に対する不信任議決権を与えていて、地方議会が首長を不信任した場合は、首長は地方議会を解散する権限を与えられているという点です。これはアメリカの大統領制には全くない制度であり、異質の制度です。この不信任議決と議会解散という制度は、議院内閣制で採用されている仕組みです。わが国の国政レベルではこれが採用されていることは、ご承知のとおりです。

その限りにおいて、わが国の首長制はアメリカ合衆国の連邦政府の政府形態のような純粋な二元代表制ではなく、二元代表制に議院内閣制の特徴である仕組みを接ぎ木した折衷的な制度になっていると言えます。だからこそ、かつて戦後早々のころは、この仕組みが大統領制に似ていることから大統領制と呼ぶ研究者もたくさんいたのですが、次第に大統領制とは基本的に違う点があることに着目して、首長制という名前が多く使われるようになって、今日に至っているわけです。

現在の日本の自治体で取っている政府形態が純粋な二元代表制になっているのであれば、アメリカの連邦議会と大統領の関係のようなものになっているのであれば、議会招集権を議長に賦与するのは当然です。しかし、首長制の地方議会には、首長に対する不信任議決権まで賦与されています。そういう制度下で議会招集権を議長に賦与することについては、執行機関側が強い危惧の念を持つことも無理からぬところがあると私は感じています。

近年の三議長会は、現行制度が二元代表制であることを強調して、首長と地方議会を文字どおりに対等、並立の住民代表機関に改めること、言い換えれば、首長に権限が集中し過ぎているので、これを弱めて地方議会の権能を高めることに執念を燃やしてきました。その多くの論点には私も賛成してきましたが、議会招集権を議長に賦与せよとまで主張すると、執行機関側は「そこまでおっしゃるなら」、あるいは「それならいっそのこと、純粋な二元代表に徹してはどうでしょうか」という反対提案を持ち出しかねないと思われます。私はそう見えています。これにこだわり続けると、執行機関側からはそういう議論が出るのではないかと感じています。

純粋な二元代表に徹するということは、首長に対する不信任議決権を放棄してはどうかということになります。もちろんその場合は、つまり議会側に不信任議決権がなくなったときは、首長側に議会解散権がなくなるのは当然のことです。お互いにそれはやめて、首長も地方議会議員も、選挙で選ばれたら任期いっぱい4年間はお互いに存続し続けて、お互いに辞めさせることはできないという全く対等、並立の関係に戻ることにしてはどうか。それなら議長が招集しても一向に構いませんという議論になりかねないのではないかと私には思われます。

三議長会は、議論がそちらに向かって流れかねないということを、全く危惧、心配してはいないのでしょうか。あるいは、そちらに流れてもやむを得ないと覚悟を決めているのでしょうか。もしも純粋な二元代表制に徹した方がいいのだという考えならば、私もあえて異議を申し立てません。その方がいいとおっしゃるのなら、そう制度改正してはいかがかと申し上げます。これは地方自治法が決めていることで、現在の憲法に拘束されている問題ではないので、やめることはできます。

しかし、わが国の地方議会が執行機関の活動に対する監視機能を十分に果たしていく上で、この首長の不信任議決権は、いわば最後の牽制手段といえますか、武器といえますか、よりどころのようなものになっているのではないのでしょうか。私は、最終的にはその担保があるからこそ、議会は執行機関に対して監視機能を果たすことができるのだと、権威があるのだと思っています。これを放棄して、果たして執行機関に対する脅しが利くのでしょうか。私はその点を疑問に思います。

・おわりに

本日は講演時間が45分と限られておりましたので、議会の四つの機能に分解してお話すると申し上げ、政策立案機能についてはほとんど言及しませんでした。この点について若干補足します。

議会も政策立案に大きな機能を果たすべきであるとだんだん強調されるようになり、いわゆる政策条例と呼び得るような条例を、議員立法で作る努力が始まっています。主としては都道府県議会が始まっていると感じていますが、そうした努力を一生懸命積み重ねていることは、私も高く評価いたします。それはそれで立派なことです。執行機関側からほとんどの条例案が出てくるといえるときに、議員が提案して議員が決めるという行動はあつて差し支えないわけで、それが活発化してくるということは歓迎すべきことです。しかし、少し議員立法にこだわり過ぎてはいないだろうか、もっと厳密に言えば、議会の議員自身が政策案、条例案を立案して、自分たちで議論をして通すということにこだわり過ぎていないかと思っています。議会が政策立案をするときは、それが住民から提案された条例案であっても一向に構わないわけです。いわゆる条例制定改廃請求権を行使して請求してくるものでなくても、一つのアイデアとして、こういう条例を作ってはどうかと住民が議員に働き掛けてきて、それはなかなかいいじゃないかと議会が取り上げて議論するという形態でもおかしくありません。あるいは、NPO法人が提案してくるものでもいいのです。提案はどこから出てきてもおかしくないわけです。要するに、議員が提案しなければならないと考える必要はそれほどありません。執行機関から出てくるものであれ、住民側から出てくるものであれ、市民団体から出てくるものであれ、運動団体から出てくるものであれ、そういうものを受け取って、これを議員が取り上げて議会で提案すれば、これは形式上は議員立法になります。議員が自ら政策を立案し、提案しなければならないということに、それほどこだわる必要はないのではないかと考えています。

そういう意味では、ありとあらゆる問題について住民からの意見を聞き、それを反映していこうという代表機能と審議機能の一環として考えればいいのではないかと考えています。従って、本日はあまり政策立案機能に力点は置かなかった次第です。

本日お話しした5点のうちの最後の2点、制度改正にわたる、議員の顔触れはこれでいいのかという問題と、本当に議長が議会招集権を持つべきかという問題については、地方議会関係者の方々には聞き苦しいといえますか、不快の念を覚えさせた点が多々あったのではないかと考えています。私は今年の4月で地方公共団体情報システム機構という、私にとっては全く新しい仕事の理事長に就任しまして、地方分権改革や地方制度改革に関わるようなことから、もう身を引いたのだと思っています。その種の仕事からは完全に隠居した気分になっており、その気楽さから申し上げているということで、お許しいただければと思う次第です。ご清聴どうもありがとうございました。