

平成22年6月21日開催

## 全員協議会【参考資料】

○「やまがら日誌」

○議員必携（地方議会の当面の課題と議員の心構え）抜粋

議会事務局

やまがり日誌

福島町議会は「議会活性化の先進例」だとして雑誌や一部の新聞が高く評価しているようだ。評価のポイントは、「開かれた議会」を目指した①通年議会②質疑回数制限撤廃③などの改革メニューにあるらしい。

メニュー全体への私の評価は別の機会に譲るが、メニューづくりへの努力には敬意を表したい。ただ、議会の現状を見ると、だからこそ言わねばならないこともある。

その第1は、町側へのチェック機能ばかりを重視し、議会基本条例が目指す「善政(善い政治)のため町長と議会の協力」とい

議会改革

う面がおろそかではないか、という点だ。議長は、対立と排除の論理を抑制する方向に議会をリードすべきだ。

第2は、「開かれた議会」が形だけになっていないかという点。会議のインターネット中継や録画配信などは大事だが、町民が議会の真意や実態まで理解するにはまだ双方の努力が要ると思う。

第3は改革の目的だ。議会自身のためか、町民の幸せのためか。真に自治を豊かにする、地に足の着いた改革であってほしいと願っている。

(久田徳二)

## 結び 地方議会当面の課題と議員の心構え

議員必携（329頁）より抜粋

### 1. 当面の課題

地方分権時代にあつて、住民自治の充実の必要性が期待されている中で、多様な民意を吸収し、それを集約し、自治体の意思決定を行なう議会の役割はますます重要となつており、政策立案機能や監査機能のさらなる充実強化と、そのための議会事務局の充実強化、自立的な議会運営の必要性が高まっている。

このような中で、全国町村議会議長会は、「地方（町村）議会活性化研究会」を設置し、平成10年4月に「町村議会の活性化方策」をとりまとめた。また平成18年4月には、同第二次研究会が「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策～あるべき議会像を求めて～」の最終報告書を取りまとめたところである。

以下、第二次報告書の「序」において、分権時代を担う21世紀の町村議会像について、以下のような四つの提言を行なっている。（以下「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」5～7頁）

分権時代における町村議会の活性化を考える場合、何よりもまず大事なはその議会を運営する個々の議員が、住民から信託された民主的町村政実現において議会が根幹をなすという認識を持ち、その本来果たすべき機能と役割をこなせるだけの資質を養うことにある。だが、全国の町村を襲った市町村合併の嵐で町村の数は1,000をわずかに超えるまでに激減し、またとどまるところを知らない議員定数削減の重圧で、町村議員は活性化どころではないという絶望感に浸っているかもしれない。

しかも、合併から生き残った町村のうち半数近くが人口1万人未満で、自治権剥奪の不安を感じており、また全体として地方交付税の年々の減額継続を危惧している。

これでは確かにどこも議会活性化どころではないという気になるとしてもやむをえないであろう。だが、このような逆境だからこそ、そしてこのような逆境を招いた原因の一端がこれまでの地方議会のあり方にもあることを反省して、それをはねのける活動を開始すべきである。

さもないと、せつかくの地方分権時代の到来にもかかわらず、その主役たる地位を確立できずに、ますます追いつめられてしまうことは必定である。そこで、このような21世紀の地方分権時代を迎えてどのような町村議員像が理想的であるかを探ってみることにする。

#### 提言1

分権下の新たな町村議員像として、何よりもまず民主的自治制度において議会が全ての根幹であることをしっかり認識し、またそのことを改めて欧米の歴史の流れと現状から学び、町村議会活性化に役立てる真筆な態度が望まれる。

近代的地方自治制度の根幹は議会制民主主義にあり、議会とともに確立・発達してきたものである。イギリスは、これまで議会制と地方自治の母国といわれてきた。

確かに、今日各国に広く採用されている議会の制度とその権能は、イギリス国会の800年の歴史のなかで形づくられてきたものだが、民主的自治制の確立はずっと遅く男子普通選挙権が最終的に実現した19世紀の末に近くなってからで、その点では建国間もなくから黒人を除いて男子が平等に選挙権を持つようになっていたアメリカの方がはるかに早かったといえる。

ただ、その議会制民主主義の原型であるアメリカでは、19世紀後半の都市膨張のなかで議会被支配する政党が腐敗、その改革により強力な公選首長が議会と併存する二元代表制を生んだのであった。したがって、民主的自治制度である限り議会が根幹であることには変わりはない。ところが、日本の地方自治制度においては、沿革的にも二元代表制下の現状でも、議会は一貫して脇役にとどまり、長に比べてその評価が低かった。その結果、これまで地方議会側がその活性化の努力を続けてきたにもかかわらず、住民の議会への風当たりが強く、また国の側の制度改革のための法改正も小出しにしか行われてこなかった。

だが、民主的自治制度の根幹が議会にある限り、この点は日本の地方制度改革を考える場合も真っ先に確認しておかなければならない。この認識の欠如が、今述べた日本の地方議会の低い評価の根底にあり、この認識を改めることなしには、幾ら活性化の努力を繰り返してみてもしよせん本丸に迫ることはかなわず、隔靴搔痒の感を免れないであろう。そして、ひとりアメリカのみならず今やとうとうたる国際的な分権潮流のなかで、欧米先進諸国にさまざまな教訓が生み出されており、そこから学ぶべきものは少なくないといえよう。

## 提言 2

町村議員は、地域のなかで多様化する住民の意思を反映させ、討論を通じて町村の統一的意思にまで高めることができるのは議会だけという確信に立って議会活動に邁進すべきである。

議会本来の任務は、地域的に多様な住民の意思を反映させて討論を通じて町村全体の統一的意思にまで高め、政策を自らの責任において自主的に形成するという機能を発揮することにある。そのためには、従来の狭い地元の利益や要望をやみくもに実現するというスタイルから脱却して、住民とふだんに接触する機会を増やし、そこから汲み上げた意見や要望を町村全体の利益を体現する議案として取りまとめ、議会に提出する努力を強めることが必要不可欠である。だが、日本の地方議会は、これまでこのような機能を十分に発揮することなく、国からの準則や通達などにほとんどを依存してきた。このことが、議会無用論を生み、定数削減に拍車を掛けることになったといえる。この批判に対して反証するためには、これからは本来の機能が発揮できるように議会のあり方を

全面的に変えていかなければならず、その際議会だけが有する討論という長所を自覚して事に当たらなければならない。したがって、これまで往々にして見られた狭い地元利益を引き出せば事足りりとした態度とは決別して、誰とでも論戦を交わせるだけの能力を身に着けなければならない。個々の議員がそれぞれの地元利益の実現だけに生き甲斐を見出し、全体の調整を長に委ねてきた結果が議会無用論につながったことを思い起こす必要がある。

### 提言 3

町村議員は、万事世の中の動きが早まるなかで先例や慣行にとられることなく新たな試みをつぎつぎに打ち出せるチャレンジ精神を堅持すべきである。

これからの町村はこれまでにない難関に立ち向かうのであるから、先例や慣行だけではこの難関を乗り切ることにはできない。内外の知識や情報を豊富に取り込んで、新たな挑戦に臨む必要がある。その際、失敗を恐れることなく大胆に新たな試みに取り組み、失敗したらその反省の上に立ってやり直せばよい。町村は小回りが利くし、また一般に地方自治は「間違いを犯す権利」とさえいわれてきたことを銘記すべきである。そして、成功事例ばかりでなく、失敗事例もまた蓄積されることによって他の町村議会の活動に大いに役立てられることになる。

### 提言 4

町村議員は、行政機能拡大強化のなかで法規万能から住民への対応が冷たくなることに思いを致し、北欧などのオンブズマン（オンブズパーソン）に見られる温かみのある町村政をめざすべきである。

行政機能の拡大強化は官僚制を助長し、先例踏襲・法規万能・杓子定規がはびこり、町村政も血の通わない冷たいものになるおそれがある。町村は一般に規模が小さく、他のレベルの自治体ほどにその危険性は大きくないが、それでもその可能性は否定できない。

町村議員は、そのような事態に陥らないよう行政全体に目を配り、またその危険を芽のうちに摘み取るよう心がけなければならない。その点で、北欧から今や世界中に広まった議会型もしくは行政型公的オンブズマンの存在から教訓を引き出す必要がある。オンブズマンについては、日本では公的オンブズマンの導入が立ち遅れ、代わって公務員の非行・腐敗の摘発に力を入れる私的な市民的オンブズマンの活動が盛んで、対象となる公職者の側に毛嫌いする空気が強いが、本来は国王や国会・大統領の代理として国民を公職者による基本的人権侵害から守る機関として発達してきたものであり、「暖かみのある行政」（デンマーク）とか「法典を閉じて心を開け」（フランス）という吉業に象徴されるように、法規万能・杓子定規・先例踏襲といった官僚主義を是正する役割を担ってきたのである。

そして、この公的オンブズマン本来の崇高な任務を遂行してきたのは北欧に始まる「議会型」オンブズマンであり、議会の創造物だったことをしっかり認識すべきである。

## 2. 議員の心構え

次に、このような課題をかかえて、対応を迫られている地方議会の構成員として、議会を運営し支える立場の議員の心構えである。

いかに制度や組織が整備されても、それを運用する者の心構えがなければ、制度は生かされない。

町村の議事機関として、重要な政策の決定と行財政運営の批判と監視の二つの重大な役割を果たすべき町村議会の構成員としての議員の心構えは、いかにあるべきであろうか。

基本的心構えを、次に掲げることにする。

### (1) 住民全体の代表者である

「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」。憲法第一五条のこの規定は、議員という公職に身をおく者の心構えの基本をうたったもので厳粛に受けとめるべきである。

議員は、住民全体の利益のため、法令に基づいて公平にその権限を行使すべき厳しい立場にあるということである。その職務の遂行に当たっては、住民や行政機関あるいは同僚議員との関係でいろいろな問題に直面することがあろうが、そうしたときに想起して判断の基準にすべきものが、「全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」というこの規定である。

議員は、地域や団体の利害に関連する問題について、町村全体の立場と、地域や団体の立場なり個々の住民の立場の板ばさみになって悩み苦しむこともあり、また、いろいろな事業の実施や施設の設置をめぐる、地域住民や団体の利害得失がからんで重大な決断を迫られることがある。そのような場合、序章の議員の職責で述べたように一般的意思すなわち町村全体の立場に立つての判断に立つ議員として、勇気をもって住民全体の利益を選ぶべきものである。

昔の格言に「迷ったときは、己が損をする方を選べ」というのがあるが、選挙をする立場上、ややもすれば地域や一部の利害に目が向きがちである議員にとって、学ぶべき格言といえる。

町村全体の均衡、調和のとれた振興発展策も、均衡ある福祉施策も、適正な予算とその効率的な執行も、さらに職員の厳正な執務の確保も、すべて議員の「全体の奉仕者」と

しての心構え」とその慧眼をもってすれば容易に見通され、適切で妥当な知恵が見出されることは間違いない。

## (2) 執行機関と一步離れ、二歩離れるな

大統領制の組織原理が、議会と執行機関が権限を明確に分かち合っ互に牽制し合う「対立の原理」を基本とする以上、議員は、常に執行機関とは一步離れていなければならない。

それが離れずに密着するのなら、議会・執行機関の二元的な仕組みは無用であり、有害である。執行機関を公正に眺め、厳正に批判し、行財政執行上の重要事項について適正で公平妥当な結論を見出してこれを決定するのが議事機関である。

執行機関に近づき過ぎて一つになってしまつては、批判も監視も適正な政策判断もできないのは当然で、議会の存在理由はなくなつてしまう。

また、逆に、議員が執行機関より離れすぎてもその役割が果たされない。町村行政は、議会と執行機関の両者の協同で進められるのであつて、議決は、執行のための手続きや過程である。離れすぎでは、適切な行政執行の正しい検証はできないし、また、非難や批評はできても、議会の使命である正しい批判と監視はできない。

この原則が守られなければ行政は乱れ、ゆがめられ、民主的で公平な運営が損なわれる。議会の構成員である議員は、常に執行機関とは一步離れ、二歩離れない姿勢が大事である。

## (3) 批判するには、代案をもってせよ

議会は、住民を代表して重要な事件を審議し、決定し、行政を批判、監視する機関である。したがつて、理由があれば批判、攻撃も、また、問題についての追及もいかに鋭くてもよい。

しかし、批判、攻撃そのものが目的ではなく、あくまでも行政を合理的、効率的に行わせることが目的である。

議員が指摘した事項がその方向で改善され、実行されなければ何にもならない。ただ批判のみに終わる一人芝居では能がない。議員多数に支持され、執行部に共鳴させ実行させなければ、その価値がない。

したがつて、批判や攻撃は、必ずこれに代わるべき代案をもっていなければならない。執行機関の案が悪いのであれば、それに対する実現性のある具体案を持たなければならない。悪や不正を追及するためには、何が善であり、何が正しいかを明確に示すとともに、自らも他人の厳しい批判にたえ得る覚悟をもたなければならない。

要は、厳しさの中に温かみのある言葉で批判し、説得力のある実現可能な具体的代案をもって臨む心構えが必要である。

#### **(4) 実質的な審議が大切**

議会は、議事機関であって、十分に審議を尽くすのがその職責である。審議の適否は、ただ単に会期日数や審議日数の長短だけでは論じられない。会期の日数等は、その時点における議会の構成によって、また、事件がかかえる問題点の多寡やその内容によって左右される。議会の審議に対する評価は、どのような高度な質疑や討論が濃密に行われたかによってなされるものである。

重大な指摘事項があるはずなのに、「異議なし、異議なし」ですませたり、逆に、住民の福祉とは直接関連のない議会の内部運営の問題や人事案件で紛糾して日数を費やすようなことでは、住民の信頼は得られない。

住民の立場に立って実質的な審議を尽くすことが、議会の使命であることを忘れてはならない。

#### **(5) 住民の声や心を代表する**

議員は、住民の代表者である。それは、住民が考えていること、思い願っていることのすべてを代表するということである。

大きく叫び、強く訴える組織やバックを持った住民の声は容易に把握できるが、地域社会の片隅にいる弱者の声、組織を持たない住民の小さい声、特に声なき声やため息は聞き取りにくい。住民と行政との橋渡しをすべき議員は、そうした大きな声、小さな声、声なき声、ため息すべての声を把握してこれを代表し、住民の心情をつかんでその心で物事を考えることが大事である。

議会の傍聴者が少ないから、また、行政に対する苦情も聞かれないからといって、住民が行政に関心がないとか、行政が適正に運営されていると考えるのは早計である。役所には弱く、行政に対しては比較的従順な日本人的体質があることを忘れてはならない。

「大衆は大知」という言葉があるように、住民は案外よく知っており、行政についてもいろいろと思い、考えており、また、学ぶべき知恵や知識を持っているのである。

議員は、常に住民の中にとびこんで、住民の声や心や知恵をつかみ、それを議員の声、心、そして知恵として力強く代表する心構えが必要である。

住民とともに喜び、住民とともに涙する血の通った信頼される行政ができるかどうかは、このような議員の活動に待つところがきわめて大きいといわなければならない。

#### **(6) 勇気と奮起が政治家の要素**

町村議会の議員は、町村政治における政治家である。

政治家とは、常に地域の現状と問題点を考え、将来のあり方をふまえて住民を指導すべき立場にある。指導するためには、それなりの識見と信念を持つことが要求され、これを行政に、また、住民に訴えて説得しなければならないのである。

そのために、政治家に強く要求されるのが「勇気」と「奮起」である。

かつて、ある有名な外交官がアメリカの故ケネディ大統領に、直接会って「政治家として一番大事なことは何か」と質問したところ、即座に「それは、勇気である」と答えたという。勇気なくしては、思い切って発言し、行政や住民に訴えて説得し指導することができないというのである。

また、その外交官がイギリスの故チャーチル首相に同じ質問をしたところ、「それは、奮起である」と答えたという。議員自らが奮起して発言し、行政当局と住民に訴えてこれを奮起させてこそ、行政の進展も地域の振興発展も実現し、真の指導性の発揮ができるというものである。

地方政治における政治家たる町村議会議員として、さらに勇気を出し、さらに奮起して職責を全うしたいものである。