

序 文

自治体議会——「住民自治の根幹」への期待

日本国憲法第93条は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と規定している。地方自治法第89条には「普通地方公共団体に議会を置く。」とある。普通地方公共団体とは都道府県と市町村であるが、東京の特別区にも議会が置かれ、これらの議会の議員は住民によって直接、選挙によって選ばれる。その意味で、地方公共団体に必置とされている議会は「住民自治の根幹」をなしているといえる。

地方公共団体は、自らの責任と判断でその任務を遂行することになっているが、地方自治法によって「法人」とされている。法人は機関を置いて、その任務の遂行に当たらせる。地方公共団体には、いずれも直接公選の議事機関としての議会と、執行機関としての首長等が置かれている（二元的代表制）。合議制をとる議会は、多様な民意を反映しつつ、自治体としての意思を確定する機能と執行機関を監視する機能を担っているが、その役割を十分に果たすことによって、住民の信頼と期待に答えていかなければならない。議会を構成する議員は議事機関に託された任務を有効かつ適切に遂行する責任を負っている。

1947年（昭和22年）4月17日に地方自治法が公布され、日本国憲法と同時に施行された。それから68年の間に、日本の自治体は、高度成長とその終焉を経験し、地方分権時代を迎え、昭和、平成と、2度の「市町村合併」をくぐり、人口の過疎の過密に悩み、大規模災害の苦難に遭い、人口

急減の波に洗われ始めている。全国の自治体は、国とともに「地方創生」に乗り出し、30年後、50年後の地域社会を確かなものにしていかなければならない。その中で、自治体議会は、これまでの活動の歩みを振り返り、現状を改善・改革し、「住民自治の根幹」であることを実証していく必要がある。

一方で、自治体議会は、予算編成権・議案提出権をもち議会審議に出席できる執行機関との関係では分が悪くて住民の関心を喚起しにくく、合議体であるため意思決定のための合意形成には手間がかかり、住民が活動実態を知られていないこともあって評判はどちらかといえば芳しくはない。人口減少の中で議員の候補者不足も起こっている。4年任期で落選のリスクを負っているにもかかわらず報酬が少ないからかもしれない。

しかし、だからといって議会がなくてよいということにはならない。議会なしには自治体の体をなさないからである。そうであればこそ、議会・議員は、制度上必置になっていることに安住せず、その存在価値を具体的に示していく必要がある。

議会基本条例、政策条例、一問一答方式、議員同士の討論、政策研究活動、議会情報の積極開示、通年議会、定数見直し、政務活動費の適正運営などの工夫・努力が積み重ねられてきている。これらを踏まえ、これから、着実に自己改革を続けることを強く求められている。

東京大学名誉教授 大森 彌

は し が き

近年、地方自治体の議会や議員が、野次や政務活動費の用途をめぐって、住民やマスコミから批判される事件が続いた。4年に一度の選挙のときに騒がれるだけで、批判の声も出なかった時代に比べると、批判されている分だけ関心が高まったのかもしれないが、これらの声のなかには、行政のサービスを受けるばかりで、自分自身も自治の担い手でもあるにもかかわらず傍観者の立場で議会をとらえている発言が目立つ。住民は地方自治の主人公であるが、多くの場合は、自分に直接的な利害が降りかからない限り、自治の舞台に登場する機会は少ない。一方、マスコミは、地味で長時間にわたる議会の審議よりも、例外に属するような事件や、議員の報酬などばかりに焦点をあて、議会の動向として報道することが多くみられる。報道の自由の名の下に、ワイドショー的に議会が扱われることは、本来なら地域社会の健全な発展に寄与することが期待されるマスコミの使命ではないように思われる。

現在の選挙制度や、議会活動に要する時間、将来の約束のない不安定な身分、報酬などを勘案すれば、議員という仕事は、肉体的にも精神的にも、また経済的にも割に合わないと言えるだろう。それゆえ、住民やマスコミ、そして学識者がいかに痛烈に議회를批判したところで、そのなかから志を持って自らが住民代表として立候補しようという人は稀だ。議員のなり手不足といわれる現状では、議員はそれだけ貴重な存在なのである。

法律では、時効とは「権利の上に眠る」状態を指すが、自治体の議員にそれがあってはならない。議員は日常活動のなかで与えられた権限を十分に行使することによって、得られた情報を自らの自治体にあてはめ、施策の遅れや制度の谷間がないか住民の立場に寄り添って「連想」することが大切である。常に住民の視点で行政の活動を監視し、不自然に感じる事項を具体的に問題提起し、傍聴人をはじめとして住民みんなに分かるよう審議が行われる必要がある。そうしなければ、役所のような多くのスタッフを持つ執行機関を監視し、批判することは困難である。

本書『自治体議員活動総覧 議員実践ハンドブック』は、地域で活動する議員の実践する「仕事」に対応する力を高める目的で編まれた加除式書籍となっている。はじめて議員となった際の心構えや、自治に関する基礎的な法律の知識や行政の仕組み、住民と自治のパイプ役として期待される住民相談のためのアドバイス、政策立案の実践力を高める議員提案条例の作り方の手法など、議員の日常的な仕事の実践に役立つ情報を、定期的に新しい追録で入手し、最新の状態で手元に置くことができる。

自治体の議会は議決権をはじめ強力な権限を持っている。この力をフルに活用するのは、議会を構成する個々の議員にほかならない。地方創生をけん引し、地域から新しい日本の未来を築く、自治体議会と議員のお役に立つことができれば、真に幸いである。

〔編集協力〕

野村 稔 地方議会研究会代表・元全国都道府県議長会議事調査部長

若林俊夫 元北海道町村議会議長会事務局長

第1章 議員活動入門

◇公職・公人の判断とは

議員は、「われわれは住民の代表である」と言う。けだし当然のことである。しかし、住民が、議員をわれわれの代表だと思っているかどうかは問題である。選挙のときに頼まれたから投票したんだという意識であれば大変である。議員は、住民から「われわれの代表」だとして意識され、信頼を保つために努力しなければなるまい。

そのためにもっとも大切なことは、議員が、議員として判断をする行動をする際の基準をどこにおくか。例えば、議案を可決するか否決するかに際しても、住民側に立って判断するか、自分の利害を念頭において判断するかによって、結果が異なることがあろう。

「選挙区の利益に反するとして、国民の利益を無視してはならず、国民の利益に反するとして、選挙区の利益を無視してはならない」と、マックス・ウエーバーは言ったが、議会における言動は、公人としてのものであるから、自分の利害を離れて、たとえ利益に反するとしても、公人としての全体的立場に立った判断で言動することが必要である。

自分の利益を擁護するための言動ないしはそれに近いものが全くなかったと言いきれるかどうか。また、感情を腹におさめた言動も避けなければならない。問題になるべきでないことが問題になり、物議をかもすことがあるが、その原因は、感情問題が底に、しかもいんにこもっていることが多いようだ。公人であるから、公的な場に自分の感情を持ち出すことは誤

りであろう。

議員という職は公職であるから、私的なものから離れた立場で判断し言動しなければならない。だからこそ、議会で決めたことは、意思決定機関の決定したことであり、公正であり的確なものであるとして、首長、委員会などの執行機関を拘束するものになることを自覚し、自戒することが必要であり望まれることであろう。

◇遅参と早退と欠席

公務員を批判する言葉として三ズ主義というのがある。「休マズ、遅レズ、働カズ」ということである。

議員の遅参、早退、欠席についてはどうか。標準会議規則第2条に「議員は、事故のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。」と規定されている。

この規定からすれば、会議に欠席するときのみ届け出すればよく、遅参、早退するときは届け出が不要のように解されるが、規則の本旨は、出席議員数を確認する上からも、やはりすべて届け出すべきものと思われる。

では、この届け出は確実に実行されているであろうか。100パーセント確実に届け出られているとは言い難い面があるのではなかろうか。完全に実行されていないということは、無届の欠席、遅参があるということであって、このようなことを一般の職員がしたならば大変なことである。

また、欠席率、遅参率、早退率はいかがであろうか。これも一般職員に比して高いのではなかろうか。

議員は公人であるという反面に私人という面もあるから、一般職員と同一視することはできない。しかし逆に、住民の代表としての公人であるから、公的活動は私的な面に優先させることが要求されるという見方もあろう。

「所用のため」、「私事用務のため」として欠席、遅参、早退している例があるだろう。もちろんやむを得ない理由で会議に出席できない場合があることは当然であるが、所用、私事用務が真にやむを得ないものであるのか、多少の無理をすれば出席し得たのかが問題であろう。

行政について批判監視する立場にある人は、自分自身に対してはより以上厳しくなければならぬのではなかろうか。また自分一人は、議会を構

第1編 第1章 議員活動入門

成する20何分の1とか10何分の1にすぎないからとして、安易に遅参，早退，欠席することは厳に慎まなければならないだろう。