

地方議会の実態と改革への道筋

京都市立大学公共政策大学院六期生（奈良市議会議員）

天野 秀治

■はじめに

地方議会の中で「議会改革」と言う言葉は耳慣れた一般用語となっています。しかし市民にとつては全く意味不明のものであるに違いありません。そもそもこの改革が、どういう欠点を修正し正しい方向へと導くかの概念が不明であるからではないかと思われまふ。

地方議会は条例を表決できる立法機関であり、議会の意思はそのまちの意思そのものです。議会は予算提案権こそもないものの、長の提案権を侵害しない範囲における修正権や「議決」という決定権をもっています。つまり予算は議会の承認無しには執行できません。現下の少子高齢化や低迷する経済状況の中、既に不交付団体はほとんど無くなつてきており、地方自治体の財政状況は非常に厳しい状態が続いています。今まさに議員が本来の仕事を行い、結果的に「議会が財政再建への力」となることが求められています。

■議員の日常の仕事

雨でも嵐でも駅に立つて「おはようございます」「お帰りなさい」と叫んでいる議員はよく見る光景であると思います。しかし議会で政策提案を行う議員の姿は日常

では目に入りません。どちらが選挙に強いのかは言うまでも無く、どちらが市政に有用であるかも明白です。議員の位置づけは特別職公務員であり常勤職ではありません。都道府県や政令指定都市レベルでは兼業が少なく、小規模な地方都市になるほど報酬が低く兼業率は上がります。そのため市民からは「片手間」に見えることも多く報酬とのバランスに不満が生じるため、選挙時に「定数削減」や「報酬削減」を掲げる候補者ほど市民から支持されやすい風潮にあります。

議会における、いわゆる市長与党と呼ばれる会派に所属する議員は市長提案に対する問題点の指摘や争点の提起を行うことは極めて少ない体質にあります。そのため質問する回数も反市長派と比較すると格段に少ないのが一般的です。彼らは日常の市民との会話から得た情報により政策の立案段階から執行部に水面下で要求を述

べ、立案された施策についても意見を述べることによって市政を思いのままに動かしている自負があります。これが一般的に言われる「口利き」と呼ばれるもので、良い口利きもあれば自らの関係する事業者に仕事がまわるように圧力をかける悪い口利きもあります。こうした行為は水面下で直接執行部の管理職に伝えますからどこにも記録が残りません。そしてこの体質が癒着を生み、無駄な歳出を増加させ財政悪化の一因となっています。議員本来の仕事を考える、最も力を発揮できる場は議事録の残る本会議や委員会での発言であり、「質疑」「一般質問」「討論」などがあります。こうした場で発言することなく施策が決定されているとしても市民からは議会が見えず、遠い存在になってしまいます。そこで現在の議会改革における主要な課題は議場における「監視機能」「政策提案」「争点の提起」を充実させるところにあります。

監視能力の欠如による無駄な歳出の最たるものは、国の「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づき土地開発公社を活用した、利用用途の低い土地の高額買い入れです。現在、全国の自治体で平成二五年を期限とする第三セクター等改革推進債を活用した土地開発公社の解散が急ピッチで行われています。バブル崩壊後においてもこの法律を盾に議員や外部圧力により土地

を買い続け、現在は評価額が一割程度になって

塩漬けとなっている事例が全国的に発生しています。土地開発公社の土地購入には議決は必要ありませんが、予算審議の段階で枠が承認されておりますので議会が正常に監視しておれば防げたはずであり、たとえ購入してしまっても決算の認定審査において問題点を指摘できたはずです。もしそのように正常に機能していたら次年度からは同様の無駄遣いは生じなかったことでしょう。このように財政状況が厳しい現在の自治体においては、議会が本来の仕事を行うことの重要性がさらに増していると言えます。

こうした本来の仕事を行うとどれくらい議員に負荷がかかるでしょうか。中核市レベルともなると監視機能として全ての事務事業にメスを入れるのであれば休みなく働いても時間は足りないでしょう。そこまで行わないとしても、市民の声を丁寧聞く時間や所属する常任委員会の審査、あるいは政策提案するための視察及び立案、加えて自己研鑽の勉強を行うとなるとほとんど時間的余裕は無くなると思われます。しかし問題なのは、ほとんどの議会は独自の政策提案を行っておらず、市長提案をほぼ一〇〇%可決していることです。このように最低限必要な監視機能でさえ甘い体質が依然として続いているのが実態であり、全国市議会議長会等にお

いて数値的にも証明されています。

■市民からの議会像

地方議会に対する市民の関心が低いことは投票率から推察できます。かつての地方議会投票率は国政選挙よりも高かったものの、現在はすっかり逆転している状況にあります。兵庫県三田市では神戸や大阪のベッドタウンとして長年人口増加率全国一位を維持していましたが、その間に投票率は著しく低下しました。市議会議員選挙の投票率においては市のホームページによれば昭和三五年の九〇・五一%から昭和五一年までは九〇%台を維持したものの、昭和の終わりから平成にかけて三倍にものぼる人口急増とともに大きく低下傾向を示し、本年九月に行われた選挙では台風の影響もあり四三・三三%まで落ち込みました。流入人口は言うまでも無く生産労働人口と呼ばれる世代です。

そこで考えるべきは、彼らがどうしてこれほど市政に無関心なのかということです。この命題を解決できれば「市民と共に歩む議会」へと変革できると私は考えています。そこで、奈良市では本年五月に議会基本条例制定に向けて基礎データを集めるために議員有志で街に出て市民アンケートを行いました。傾向はあらかじめ把握しておりましたが実データでも明確に「議

会が何をしているのかが見えない」という声が多数を占めました。

現在の生産年齢人口に属する国民は大きな将来負担を背負っているだけでなく、自らが高齢者となったときの社会保障は不透明です。よって、この年齢層が政治に関心をもち、投票によって意思表示して頂くことは重要であるにもかかわらず投票率が最も低いというのは実に皮肉な現象です。しかしこの世代はデジタルデバイスにおいて有意性をもっていますので、本会議や委員会のインターネット中継並びにオンデマンド配信を行う議会が増加してきており、議会基本条例の制定により、市民との意見交換や説明会、あるいは市民参画などが積極的に行われる体質への変革によって「見える議会」への方向性を確立することがトレンドとなっています。

■議員に求められるスキル

反面、市民の様々な生の声をどのように展開していくのかという、議員のスキルの問題が残ります。先に述べたような古い体質の議員であれば、市民の声を「特別な事情」に展開して実行することでしょう。これでは意思決定の過程が不透明ですので、市民の様々な生の声を政策課題に展開し、議会において政策提案して実施に繋げ、事後評価により次の予算に反映させる

といった政策立案サイクルを行わなければなりません。議会は政治的アリーナであり、市民から見るところで議論を闘わすことによって議事録の残るところで勝負し、政策レベルで市民の目に見えやすい活動とすることが肝要です。

また基本的な知識として財政状況を読み取る力が必要です。決算数値が黒字であっても近年は臨時財政対策債が膨らんでいるケースや基金の繰り替え運用を返せなくなっている自治体も数多く、中には夕張市のように一時借入で凌ぎながら限界に達したケースもあります。公会計では税や手数料等の純粋な収入だけでなく借入れも歳入として計上されますから、火の車でありながら黒字決算とするマジックは常套手段となっています。これに対し、近年は行政評価、施策評価、事務事業評価を取り入れている自治体が増加しており、これらの評価シートに加え行財政改革大綱、決算カード、財政分析表等の資料を調査すれば実態を知ることとは可能です。注意しなければならないのは平成二一年から全面施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく財政健全化比率の算定数値です。指定された基準値と比較するとまだまだ余裕があると思われるケースが多くありますが、実はこの基準は極めて危険な水準でありますので幅があっても安心できるものではありません。例えば健全化判断比率四指標のうち、将来負担

比率では早期健全化基準が三五〇・〇であるため、二〇〇前後のスコアであれば安全圏であると錯覚しますが、この数値は中核市であれば最下位に値し、高い公債費及び絞り出してもほとんど出てこない投資的経費に苦しんでいる、財政が硬直化した自治体であると言えます。こうした読み取り技術とこれに対する政策提案能力は今後の議員には必須ではないかと思っています。

そのためには議員には一定のスキルが求められます。市民の声を政策に展開すること、あるいは市長提案を調査するためには憲法や地方自治法をはじめとした法律の知識、議会運営上の会議規則や委員会条例に関する内容も知っておかねばなりません。立候補する前からこれらを体得しておくのは困難ですが、少なくとも議員になった以上は一般的な教養に加えて勉強すべきです。そういう意味では公共政策大学院出身の議員が増えることが良質の議会への変革にも大きく寄与するのではないかと考えます。議員として報酬を得ると同時に政務調査費を支給されている限りは、これらを政策課題として検討し政策提案を行うことによって実現する能力が必要となりますが、これはまさに執行部から何を引き出すかの「質問力」でもあると思います。（質問力については研究成果を本年、『質問力』からはじめる自治体議会改革（公人の友社・土山希美枝編著）』として、私も執筆者

の一人となって発刊されたところです。）

■改革への道筋

議会改革はあくまでも制度の見直しであり、それぞれの議員の資質向上を促す要素はあるものの議会活動へ取り組む姿勢まで変化させるとは限りません。それはあくまでも議員本人の問題であり、選挙で選ぶ市民の責任でもあります。かつて「学芸会」と揶揄された議会が改革され、議会で出す結論が自治体の意思であることの責任感を持てば自ずと議決の説明責任を認識することになります。このベースが確立されると監視機能は向上し、慎重な審査・審議に繋がることとでしょう。財政状況が厳しい現在の地方議会であるからこそ、議会が財政再建への力をもつことを示すべく全国の自治体において改革が進めば、やがては国内の重い閉塞感を打開するだけの力になるかも知れません。

天野 秀治

あまの しゅうじ

1962年生まれ。立命館大学卒。大手コンピュータ会社を経て独立起業し代表取締役就任。総合型スポーツクラブのNPO団体設立、2005年奈良市議会議員に当選、2期目。議会制度検討特別委員会委員長。剣道教士七段。