

研究ノート

地方議会はなぜ存在感がないのか

— アンケートにみる地方議員の役割意識 —

伊藤 洋典

問題の所在

今年（二〇一五年）は統一地方選の年であったため、かなりの量に上る地方議会関係の報道があった。ところが報道の側での盛り上がりと対照的に、有権者の関心はいま一つで、投票率も相変わらず低調であった。熊本県議選では五〇・二四％で、前回の五二・四二％を更新して戦後最低を記録した。また熊本市議選も四六・四七％で、過去二番目の低さであった。<sup>①</sup>全国的にみても、地方選挙は、市町村長選、市町村議選のいずれも投票率の低下傾向に歯止めがかかっていない状況である。朝日新聞社の集計では、六二市長選の平均投票率は五〇・〇三％、市議選は四八・六二％、町村長選は、六九・〇七％であった。<sup>②</sup>こうした状況の中で、とりわけ地方議会に関しては、首長選

よりも投票率が全般的に低かったため、厳しい見方が多く見られた。

今回の、地方議会の選挙をめぐるマスコミの報道では、地方議会の存在意義を巡るものが多く見られたのが特徴的で、地方議会の存在意義に関して、大きな疑問を投げかけたことである。地方議会はそもそも必要な制度なのかという問題提起である。このこと自体は、かなり以前から言われてきたことでもあるが、今回の特徴は、正面切つてそれが問題であると明示されたことであろう。それは関心の薄さのみならず、担い手の少なさも大きな問題として認識されるようになった。つまり投票する側のみならず、選ばれる側からみても、地方議会への無関心は広がっているという状況である。

存在意義に関してマスコミ報道が盛り上がり、他方で有権者の投票率の低下傾向に歯止めがかからないという構図は、どこかしら、すでに存在意義はないという答えを有権者は出したと言えなくもないように見える。しかし、いつも「身近な地域の問題は身近な議会が重要な役割を果たす」と言われ続けながら、なぜその存在意義が否定されるような事態が出てくるのか。なぜ地方議会は「身近」ではないのか。あるいはなぜ地方議会は意義のある制度として認知されていない、ないしはその認知が低いのか。

その回答として、これまでしばしば言われてきたことは、議会の活動の不透明さ、あるいは議員の資質の低さが中心であったといつてよい。たしかに、近年はこの資質の低さを証明するような出来事が相次いだ。政務活動費の問題から議員の大部分が関わるような公職選挙法違反、さらにはセクハラ野次に至るまで、あらゆる問題が噴出しているのが近年の状況である。こうした事態を前にして有権者は呆れ果てて関心を失うということもあるであろう。また、地方議会が何をしているのかがよく分からないというのも、しばしば耳にすることである。有権者を対象にしたアンケートでもこの点は明確に出ている。<sup>3)</sup>この活動の不透明さとスキャンダルはけっして別々の問題ではない

だろう。いずれにしても、地方議員と有権者の間にはこうした状況を背景として信頼関係あるとは言い難い状況があるのは確かである。この状況が地方議会への関心を低下させているという見方は、それなりの根拠があるといえるかもしれない。

こうした見方は、総じて議会そのもの、あるいは議員自体に問題があるという見方である。しかし、他方で、現在では多くの地方議員が自らの活動を地域の有権者にアピールするために、ニュースレターの発行をしたり、議会報告会を行ったりしているのも事実である。また政務活動費にしても、すべての議員が不透明な支出をしているわけではない。議員が様々な方法でその活動を訴えても、あるいは議会がそれなりの工夫をして議論を活発化させようとしても、それだけで有権者の関心が高まるわけではない。むしろそういった活動を知らないという人も少なくない。議会がさまざまな「活性化」策を行っても、それが関心をかき立てることにはなっていないという状況である。

なぜそうなっているのか。地方議会への関心の低下という背景ないしは原因は、議員の資質や議会の硬直化した運営等とは違った、もっと構造的なところまで掘り下げてみないとその原因は掴めないのではないか。本稿の問題関心はここにある。これまで地方議会の問題は、議会の法的側面、とくに行政機関か立法機関か、あるいは名誉職か否かなどの諸問題をめぐる研究（この点は註(1)の駒林の研究を参照）や、議会と執行部との関係（いわゆる二元代表制）あるいは議会と住民の関係のもつ問題点などに集中してきた。これらの研究は、多くの知見を与えてくれるが、しかし、議会の問題は、その議会が置かれた社会状況との関連で考えた方がよい面もあるだろう。それは地方議会への関心の低下は日本だけの問題ではないという点にも現れているといえる。筆者は二〇一五年一月初旬にボストン市を訪問したが、一月三日にボストン市議会の選挙があったばかりの時期であった。女性議員が増加したというニュースもあったが、投票日翌日の議会は選挙前のメンバーでの最後の議会であったこともあり、淡々

と終わった。傍聴していた筆者は少々拍子抜けの感があったが、帰り際に前日の選挙の投票率を聞いてみた。それは驚くべき数字であった。一三・六三%（選挙管理委員会による速報値）。ボストン市は二〇一五年の統計で六五万人余の人口で、有権者数は三七万人余である。投票したのは、わずか五万人余ということになる。しかし、選挙後のポストングローブ紙は、選挙人登録をしていない人口が二〇万人程度いると見られるところから、登録人口ではなく、有権者資格をもった人口で見ると、投票率はわずか一〇%程度ということになる、と報じていた<sup>1</sup>。

調べてみると、このような低投票率は今回が初めてではない。ボストン市は市長任期が四年で、議員の任期が二年である。したがって、市長選と議員選のダブル選挙が四年ごとであり、その中間に議員だけの選挙がある。ダブル選挙時の投票率と議員だけの選挙での投票率は当然異なる。議員だけの選挙では投票率は大体、今回のような数字で、一〇%台である。ダブル選挙時でも三〇%台である。筆者との面談で、選挙管理委員会の担当者は今回の投票率を「terrible」だと表現していたが、どうも毎回 terrible のようである。

このような状況は何を意味するであろうか。むろん、ボストンだけの例では何とも言えない部分もあるが、イギリスの地方政治における民主主義的ガバナンスについての著書の中で、ローレンス・プラチェット (Lawrence Pratchett) とデヴィッド・ウィルソン (David Wilson) は、イギリスにおいても地方議会の選挙では半数以下の人しか選挙権を行使していないという「民主主義の赤字」状況について指摘している<sup>5</sup>。この著書については後述するが、いずれにしても、制度も歴史も違う国々で共通の現象が見られるのは興味深い。

こうしてみると、地方議会の問題は、議会の運営の仕方の問題や議員の資質の問題であるよりも、むしろ、議会の基盤である社会構造の問題として捉えた方がよいのではないか。つまり、社会構造的な原因が地方議会の存在意義を大きく低下させているのではないかという視点から分析しなければならないのではないか。もともと、本稿で

はこの問題を詳細に分析するだけの準備はできていない。本稿はこうした問題を考えるための準備として、問題を考える手掛りを捉えるための全体的な状況を整理し、そして議員の意識調査をもとに、議員が何を自分たちの使命として考えているか、また住民は議員に何を求めているかを、筆者が今年（二〇一五年三月）にとったアンケート調査を参考にして考えてみる。また議員と住民の意識のギャップも合わせて考えてみたい。議会の役割意識と住民からの役割期待のギャップである。議会の存在意義をこの面から考察し、今後の調査の下調べとして整理しておく。

## 一、地方議会の代表機能

地方議会の問題を考えるに際して、考えるべき問題は次のようなものであろう。第一に、議会への関心の低下は、その重要性の低下と見てもよいと考えられるが、その低下の理由としては、行政と住民の距離の短縮がまずある。つまり、行政過程への住民参加の増加である。第二に、住民自治ということと議会の関係がきちんと捉えられていないことである。議会はしばしば、住民が全員が集まって話し合っって物事を決めることが難しいから、代表を選ぶのだという理屈で、その存在が語られることが多い。しかし、住民が関心を失ったのは、議会に関心を失ったのか、それとも地域自体への関心を低下させているのか。そもそも全員が集まって話し合うということが自治として求められているのか。こうした問題を最初に論じておかなければならない。その後、地域像の変容と地方議会に求められる役割について、議員アンケートも交えて論じてみる。

## (1) 地方議会の代表機能の観点から

日本の地方自治は二元代表制といわれるが、単純化すると、首長を中心とする行政と住民から選ばれた議会と住民という三者を構成要素とする。本稿で扱う議会に関しては、次のような機能が期待されている。松村岐夫の議論を参考にして整理すると、①代表機能、②行政監視機能、③政策形成(対立調整)機能、④共同体維持機能の四つである<sup>(6)</sup>。本稿で注目するのはこの中でも特に代表機能である。住民自治の道具ともいわれる議会の存在は、その代表機能が中核的な機能である。代表機能がうまく作動するかどうかで、他の機能も影響を受ける。最初に、行政との関係で見えてみよう。議会は住民の意思や利害を代表することで、それを政策に反映させたり、あるいは住民の意思を代表しているがゆえに、首長の政策に民主的正当性を与えたりといった機能が期待されている。

ところが、この機能が弱体化していることがしばしば指摘されている。第一に、行政と市民の関係が縮まったことによる、議会の機能低下である。今日広く見られるように、住民と首長との間には、相互のパイプが整いつつある。今日では多くの自治体で、何らかの政策を導入するときに地域住民の参加によるワークショップや意見聴取会、首長との対話集会、パブリックコメントなどを行っている。そうした試みが増えれば増えるほど、自治体の政策は議会を迂回して住民の声を聞き取り、結果的に民主的正当性を得ることができるようになる。そもそも地方議会に限らず、議会の重要な役割の一つに、政治的決定に対して民主的正当性を与えるという機能がある。今日のように首長主導で政策や条例が形成される時代において、ますます首長の存在感は高まり、また住民との距離も縮まってきている。このような動きを全体としてみると、議会の代表機能や正当性付与機能は縮小傾向にあるといつてよいであろう。振り返ってみれば、かつての革新首長時代に、執行部と市民の関係は、相互の距離感の縮小という方向に動いた。市民は、公害問題や都市問題の解決を首長に託したのである。首長は「市民主体」の政治の象徴でさえあった。し

かし地方議会にはこのような事態は起こらなかった。ローカル政党などの試みもあったが、議会像の転換を迫るほどのものには至らなかった。公選首長はその潜在力を遺憾なく発揮し、市民との距離感を縮めることに成功したといえる。

これは濱本真輔の研究によって実証的に明らかにされている。濱本は、議員の定数削減を取り上げて、この原因を検証している。その中で特に注目すべきは、定数削減は財政効果が少ないこと、現に財政状況の良い自治体ほど定数を削減しているという現象が見られること、さらに定数の削減が進んでいる地域ほど市民や市民社会組織等の審議会等への参加率は高くなっていることを論じている。人口規模や町内会等の存在によっても違いはあるが、概して、「多様な主体が参加する」という点で、ローカル・ガバナンスの状況が進展しているものの、議会の代表機能の縮小と補完が進んでいる」と述べる。<sup>7)</sup>これは現在多くの自治体で進んでいる事態を反映したものと捉えることができる。

さらに、行政監視機能つまりチェック機能にしても、議会よりもマスコミの果たす役割の方が大きくなっている。議会での質問が行政に対してチェック機能を果たしていることになるのかどうかは、その質問の「質」にもよるが、多くの場合、事前通告によって質問の内容は執行部に予め知らされて、その上で答弁を準備している現状では、十分な政策監視にはならないであろうし、もっと深刻なのは、今日では質問自体を行政職員に書かせている場合もあり、ときには「学芸会」と揶揄されるような事態も出てきている。また質問の仕方ないしは議事の進行にもよるところであるが、議員一人がいくつかの項目に関して質問し、それに執行部が答えるという形式は、質問の数という点において政策全体からみれば非常に少ないし、行政の監視という機能からすると、十分な機能を発揮しているとは言いがたい。もっとも議会は、通常、委員会形式を取っているので、そこで詳細な議論がなされている場合もある

が、しかし委員会での議論だけでは、なかなか市民には見えにくいことも多い。チェック機能としては、先に言及したマスコミや行政内部でのチェックや住民監査などの制度が活用されることによって、議会の存在感はますます薄くなっているのが現状だ。

政策形成において圧倒的なスタッフをもつ首長が優位に立つのは避け難いことであるとはいえ、首長と住民の距離感が縮まってきている現状では、いやが上にも議会の存在感は低下していかざるをえないであろう。

ところで、このような代表機能の縮小は、執行部との関係以上に住民との関係が重要である。住民からみたとき、議会の代表機能の縮小は、単に議会の存在が余計なものになりつつあるというところで理解してよいであろうか。いかに執行部側において住民の参加機会が設けられているとはいえ、選挙を通じた代表の選出はもつとも基本的な政治参加の機会であるとともに、参加コスト（時間や機会）が相対的に低く、かつ参加機会が普遍的である。何と云っても、この公選の機関による決定は、審議会やワークショップを上回る公共性の担保となる。一見、重要な機能を担っている地方議会であるが、ではなぜこの機関の代表機能が縮小するのであろうか。住民から見たとき、この機関はどう評価されているのか。

この点については、多くの調査や研究が議会への不信感を指摘している。一つだけ例を挙げると、日本世論調査会の調査（二〇〇六年一二月）では、地方議会の現状に満足かどうかを尋ねたところ、「全く満足していない」と「あまり満足していない」を合わせて六〇・五%であった。満足していない理由は、もつとも多いのが「議会活動が住民に伝わらないから」で五三・三%であった。次に多いのが「行政のチェック機能を果たしていない」（三三・二%）、「議員のモラルが低い」（三二・五%）と続く。別の時期ではあるが毎日新聞の調査でも「市区町村議員は住民の意思を反映しているか」という問いに「反映している」（三四%）、「反映していない」（五八%）という結果



であった。<sup>(8)</sup>つまり、住民が議会に対して、その活動に関しても資質に関しても不信感をもっており、その不信感が議会の代表性を弱めていると考えられる。

同じ問題について、熊本県内のデータで利用できるものについてみてみよう。用いるのは山鹿市の住民アンケートである。山鹿市は二〇〇五年に周辺自治体と合併してできた市であり、人口五万五千人（二〇一一年）余の規模である。高齢化率は三二・四％である。同市が平成二六年七月に無作為抽出の市民二〇〇〇人に郵送によるアンケートを実施した（回収率三六・五％、なお詳細は同市のホームページに掲載されている）。主要な部分だけ紹介すると、市議会に関心はありますかという問いに対して、「ある」三六・二％、「少しある」四五・五％、「ない」一七・四％となっているが、議会の傍聴に関しては、「したことがある」五・九％、「したことがない」六六・〇％となっており、さらに議員定数が三〇人から二〇人に減ったことを知っていたかどうかについては、「知っていた」七六・八％、「知らなかった」二二・九％であり、そのうち知っていた人で、定数が減ってどうなったかという問いに対しては、一番多かったのが「あまり変化がない」で六一・三％、次いで多かったのが「議員の活動が活発になった」が一五・七％、三番目に「議員の活動が見えにくくなった」で一〇・二％であった。市議会に市民の意見や声が反映されていると思うかという問いに対しては、「あまり反映されていない」四〇・一％と「全く反映されていない」九・六％を合わせて四九・七％であり、「反映されている」二・二％と「ある程度は反映されていると思う」二二・一％を合わせた二三・三％を大きく上回る。

こうしてみると、地方議会への関心は、聞かれれば「ある」と答えるが、実際にはそれほど大きくはないと思われる。また定数を削減しても、その効果を感じることもほとんどないといつてよい。そもそも議会の現状をそのままにして定数だけ削減しても、めばしい効果は見込めないのは想定されることである。議会への関心の薄さは、

議会に市民の声が反映されていると思う人の割合が小さいことでも伺える。結果的に、議会改革の必要性を聞いた質問に対しては、七七・七％が「必要である」ないしは「ある程度必要である」と答えている。どのような改革が必要であると思うかという質問に対しては、一番多かったのが、「市民の声が反映できるような「市民と議会との語る会…」などの開催」を挙げたもので、三九・九％であった。次いで「議会審査機能の向上」（いわゆるチェック機能）が三六・三％であった。三番目が「議員定数・議員報酬の検討」で三三・三％であった。政策提言機能の向上は三一・六％という数字になっている。改革が必要であると考ええる市民の多くは、それが定数削減という形で出てきても、さほどの効果を感じることはなく、むしろ、住民が求めているのは、市民と議員の距離を縮めること、あるいは声を通りやすくなることであると見てよいであろう。

地方議会の代表機能に関して、もう一つ大きな問題は、その代表する母体の偏りである。しばしば指摘されることであるが、地方議会の場合、女性議員と若手議員が非常に少ない。これは存在感の低下とも通じるが、女性と若者の過小代表という事態は、先に言及した野次問題などの温床となっているとも考えられ、議会の質低下に拍車をかけている。それだけではなく、女性議員が問題提起する生活上の諸問題（育児や保育など）を「政治の問題ではない」として取り上げない傾向も指摘されており、こうした問題を取り上げないのであれば、議会など必要ないと思われるも反論できないことにもなる。「身近な問題」を取り上げない地方議会など、誰も必要だとは思わないであろう。ちなみに、熊本県内の市町村の議員アンケートで見ると、全七一三人の議員のうち、回答のあった四八七人のうち女性議員は二六人、つまりわずか五％余しかいない。内閣府の調査でも町村議会での女性議員の割合は八％程度である。政令市でも一七％余で市議会は一二％余である（平成二二年の場合）。低投票率と女性議員の少なさの間には何がしかの関係があるかもしれない。この点に関する調査が必要であろう。

(2) 議員アンケートの結果から

むろん、このような数字はある程度予想できるものである。しかし、地方議会がその重要な機能である代表機能を失いつつあることは、先に挙げた地方議会の四つの機能のうち、代表機能のみならず、政策形成機能や共同体維持機能などの他の機能にも影響を与えずにはおかない。市民との接点を失った議会など、そもそも議会とはいえないからである。市民とのパイプが大きくなりつつある執行部と限りなく細りつつある議会という構図の中で、さまざまに議会改革の提案がなされている。改革案は枚挙に暇がないが、中心となる論点は議会の政策立案能力の向上と議会への住民参加の拡大であるといつてよい。議会活性化という名の下に、これらの方向に沿った提案が数多くなされている。しかし、たとえば、政策立案能力の向上といつても、政務活動費を付ければ向上するものでもないし、議会事務局体制の問題や専従職か名誉職かといった古典的といつてよい問題もある。住民との接点の拡大も、議会報告会や議会便りの発行など、従来では見られなかった試みもあるとはいえ、十分な成果を挙げているとはいえない状況もある。一体何が問題なのか。問題の根本はどこにあるのか。議会の問題であるから、議会の改革によって問題を解決するという発想自体を変える必要があるのかも知れない。今日の地方議会は、まさに存立が危ぶまれる環境の中に置かれているということは、実は社会の中に、従来型の議会を必要としない、あるいはそれでは対応できない変化が起きているのではないか。

こうした問題を考える前に、地方議会の議員自身は自らの問題をどう見ているのかという点について、議員のアンケート結果から概観しておきたい。

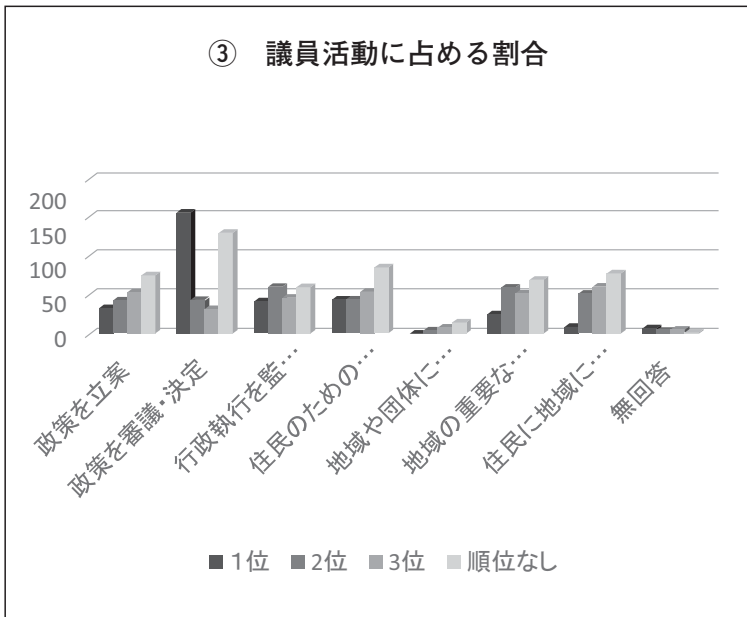
議員アンケートの結果

地方議会の議員は自らの役割をどう認識しているのだろうか。今年の統一地方選の前に、筆者は熊本県内のすべての市町村議会議員を対象にして、アンケート調査を行った。アンケートは二〇一五年三月に郵送方式で実施し、県内の市町村議員七一三人（三月一日時点での定数）の六八・三％にあたる四八七人から回答を得た。その結果を以下に概略的に示す。

アンケートでは質問事項の三番目で議員の役割について何を重視しているかということを聞いた。選択肢は次のとおりだ。

- (1) 政策を立案する（ ）
- (2) 政策を審議し、決定する（ ）
- (3) 行政執行を監視・批判する（ ）
- (4) 住民のための世話役、相談役になる（ ）
- (5) 地域や団体に対する予算分配（ ）
- (6) 地域の重要な問題を住民に示す（ ）
- (7) 住民に地域に関する情報を伝える（ ）

③ 議員活動に占める割合



この選択肢から議員活動に占める割合がもっとも高いものを三つ選んで順位をつけてもらった。その結果は次のようになった。

この中で違いが大きいのは、政策立案を一位に選んだ市町村と審議・決定を一位に選んだ市町村である。政策立案を一位に選んだのはなぜなのか。これらの点については現時点ではまだ確たることは言えないが、議員の役割意識と住民からの声の行き違いについて触れておこう。

先に山鹿市の住民アンケートを取り上げた。住民が求めているのは、議員との距離が小さくなることであると総括したが、そのアンケートでは、自由記述の欄がある。ここにある声をさらに拾い上げてみると、議員の役割意識のズレもまた見えてくる。声の一部を紹介すると、

「少子化対策も大切ですが、山鹿市はお年寄りの人口も、増して来ています。老後が安心して住める社会作り。足が悪く買物にもいけない人、ゴミも出せない人、低年金はヘルパーも頼めません。中には元気な、お年寄りもいます。元気に安心して、暮らせる市作りをお願いします」

「先日、台風八号で避難場所設置の放送がありました。その際、飲み物 食物 毛布等持参して下さいとのことでした。飲み物や食物はわかりますが、毛布の持参にはびっくりしました。お年寄りや子供は、毛布など大きい物は無理だと思えます。災害の時の備品は市としてどのような物を準備してあるのでしょうか。周りの人も同じ意見が多数でした。」

「私は七〇才を超え、バスなど、乗り物が、不便です。バスの通りの近い所なので、乗り合いタクシーが利用できません。私の様な人がたくさんおられます。足の悪い人、手が不自由な人、色々の悩みを持っている人がよく話す

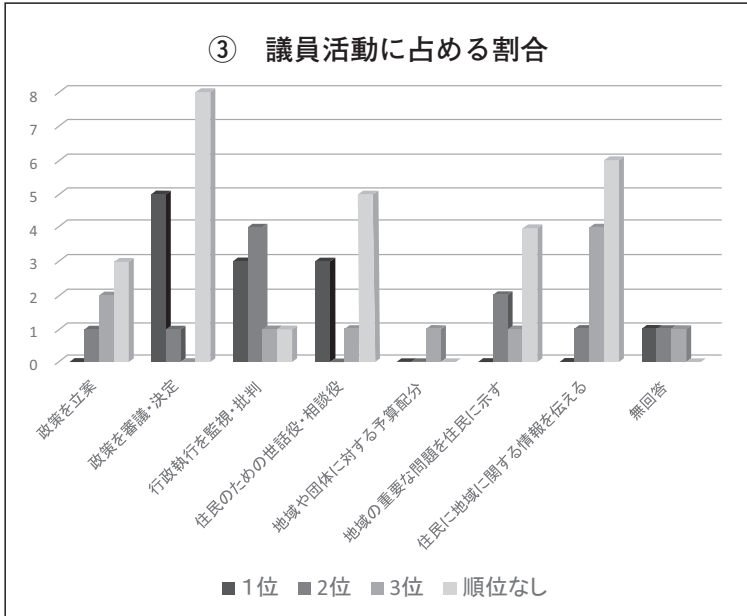
事は、乗り物がもつと便利になるとよかね……と私もその一人です。ささいな事と思いますが私の思いです。」

「私は他自治体から山鹿市に転居してきた者ですが山鹿地区は防災放送が非常に聞きづらく、雨風の時は役に立たないと思われます。N T Tの電話回線を利用したオフトーク式等に移行することを検討されるよう希望します。」

「山鹿を活性化させるためには、中心部に駐車場を作らないと人は集まらないと思う。菊陽や植木、北部まで食べに出かける事の方が多い。プラザの横が無料スペースの時には、よく山鹿で集まってべたり、買い物をしていた。駐車場と大型の公園があればいいと思う。(母親同士で出かけると、ランチをしたり、カフェに行ったりお金を使うため、活性化につながるのでは?) 肥後っこジャングル(市内)まで出かけるというママ友が山鹿にたくさんいる。若い人が市内に出ていくのは、消防団かが嫌だという人も多い。消防の活動するのに飲み会をする意味が全く分からない。どうやって、消防車を運転し、消火活動をするつもりなのか知りたい。意味のある集りなら若い人も入団を嫌がらない。」

「議案の回答は、事前に作られたものである。そのため、想定問答を作成して、担当職員が残業を重ねている。陳情は、何処にするか分からない。回答は、誰がするか分からない。山鹿市は、観光に力を入れるしか、生き残る道はないと思う。高齢化している現状から、健康促進のため、遊歩道の整備はどうかと思う。川辺の水遊び公園から三岳地区の、洞穴群は、歴史の勉強になり、遊歩道は、平山温泉への健康ウォークとなるのでは。また、カルチャーセンターから、震岳山頂への登山道整備も、いいと思う。議会では、このような内容の議論もしてほしい。」

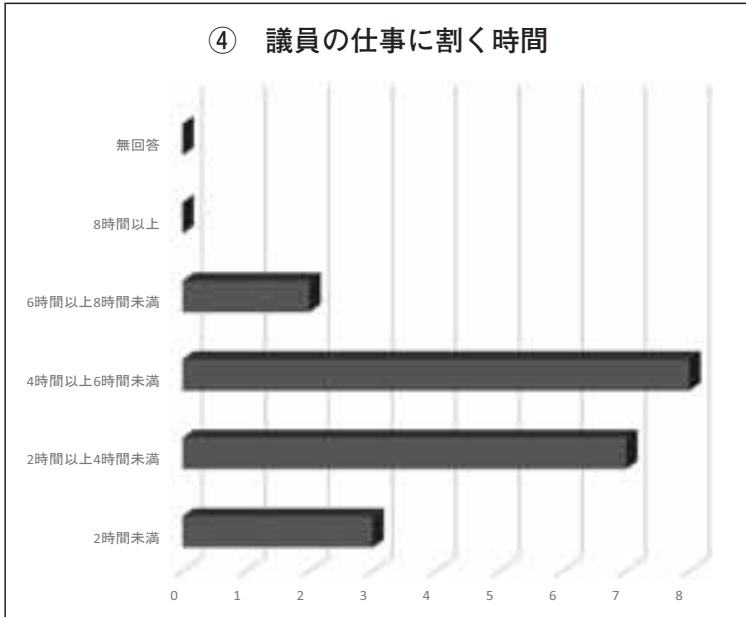
などがある。限られた例であるが、住民は日常の生活の中でさまざまな問題を感じているのが分かる。こうした問題を取り上げて欲しいと感じているのであるが、他方で議員は自らの役割をどう考えているのであろうか。山鹿市



の議員アンケートの結果を見てみよう。

上の表で分かるのは、議会の役割を「政策を審議・決定すること」を一位に選んだ議員が多かったということである。順位なしを含めると抜きん出て多い。少ないのは、「政策を立案すること」や「地域の重要な問題を住民に示す」ことは、とくに一位に選んだ議員は少ない。しかし、上にみたように、市民からの意見では、身の回りをみて感じる諸問題を議員に取り上げてもらいたいという気持ちを見て取ることができる。執行部の作成した政策案を審議するだけでなく、議員自身に問題の発見と提示を期待しているのである。選択肢で言えば、むしろ「政策を立案」や「地域の重要な問題を住民に示す」などがもっと選ばれてもいい状況である。こういった点に市民の感覚と議員の感覚のミスマッチを見ることができ。

これはしかし、全体として見たとき、あるいは他の市町村を見たとき、同じようなことが言えるかというと、そうでもない。先に述べたように、この選択肢に関して

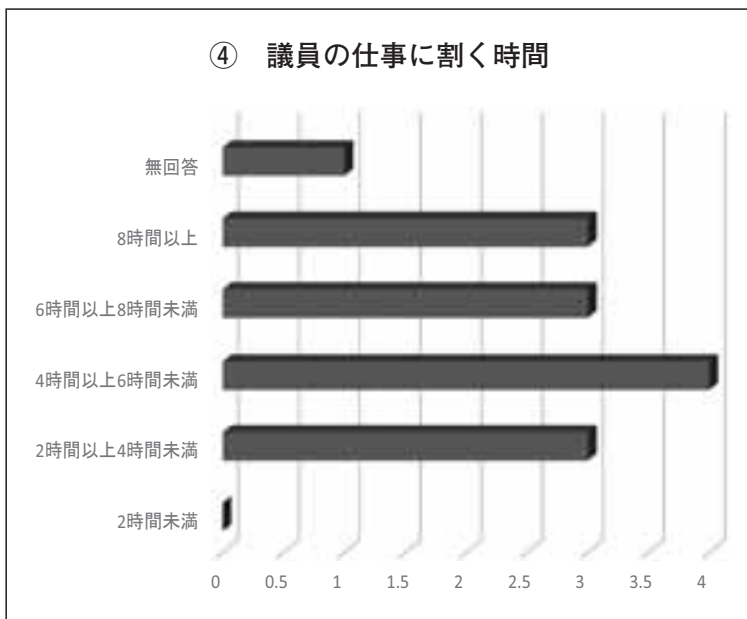
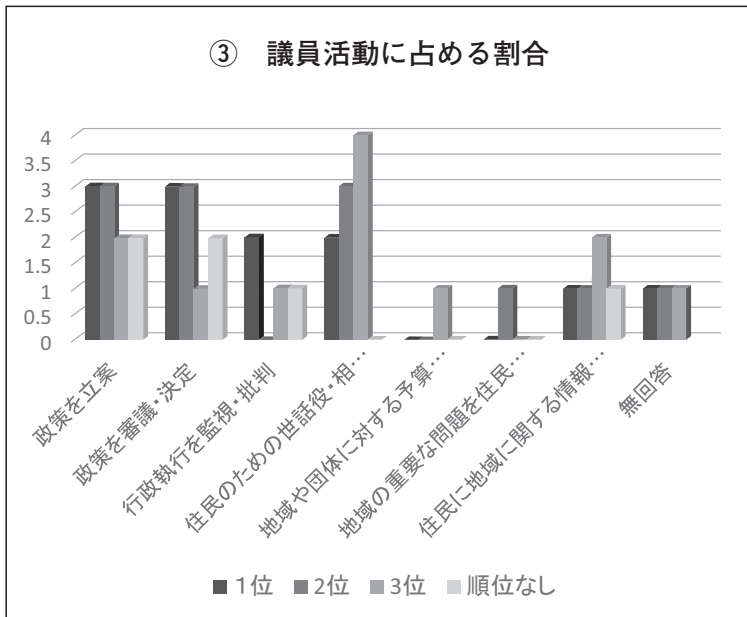


は、かなりの違いがあるのである。「政策立案」が多い地域もある。この違いがどこから来るのかというのが今後検討すべき課題である。人口規模によるのか、それとも当該市町村の何らかの特徴によるのか、議員の性質によるのか。そのあたりの問題を調査する必要がある。それが議会と住民のミスマッチの原因を探ることにもなるだろう。他の項目との関係でいえば、一つだけ相関関係がありそうなのが、活動時間との相関である。

一日当たりの活動時間を聞いた調査では、山鹿市の結果は下の表のとおりであるが、これを八代市と比較してみると、その差は歴然としている。

八代市のケースは次のようになっている。





この傾向は、他の市町村でも見られ、政策立案を選んだ議員が多いほど、議員の活動時間が長い傾向がある。統一地方選の前ということもあり、議員の選挙活動も含めてのことであろうが、政策立案を志した議員の方がより活動量は多いことは推測される。この点も、今後実証的に見ていく必要がある。議会が何をしているか分からないという批判は、やはり議員の政策立案能力の低さにも起因することが推測されるが、しかし、活動量が多く、政策立案の重要性を感じていても、それがそのまま政策立案活動に結びつくわけでもないのです、その結びつきの強度も含めて、今後の調査が必要である。

## 二、住民との関係からみた代表機能

本研究ノートでは、アンケートの詳細な分析には至っていないが、議員の仕事として、政策立案よりも政策を審議決定という役割意識が多いのが分かった。この点で、住民アンケートの記述と比較してみると、いくつかの検証すべき事項が浮かび上がる。一つは、住民アンケートでは、地域の諸課題について議員に認識してもらいたいという意見が伺えることである。アンケート結果を全体としてみれば、議員の方は、執行部が提出した政策を審議し、決定するのが仕事であると意識している一方で、住民からはまずは課題の認識を期待しているという構図があるように思われる。議員の仕事を、課題の発見、利益の調整、政策の決定という三つに分類してみると、議員自身は、政策の決定という部分に意識が集中しているのに対して、住民からは課題の発見や利益の調整という部分にも大きな関心があるということがいえるのではないか。

議員の仕事は、先に触れた分類、①代表機能、②行政監視機能、③政策形成（対立調整）機能、④共同体維持機

能という四つからみることでもできるが、別の見方、つまり課題の発見（利益の表出）と利益の調整（対立の調整）、政策の決定という三つの次元でみることもできる。このうち、課題の発見は代表機能と共同体維持機能と関連が深く、利益の調整は政策形成（対立の調整）機能と関連する。行政監視機能は場合によっては代表機能であり、場合によっては課題の発見であり、また政策形成機能にも関連しうる。アンケート結果からみると、課題の発見、問題の提示、政策の形成、行政の監視という一つのサイクルを考えたとき、住民から期待されている役割は、課題の発見や問題の提示にこそあるとみてもよいように思う。議員は、半分素人、半分プロである。もし行政監視機能や政策形成機能を充実させようとするれば、素人の部分は大きな障碍となろう。いわゆるレイマンコントロールは、最近その機能不全が何かと話題になる教育委員会のみならず、高度に専門化した現代社会では厚い壁に行き当たらざるを得ない。この場合は、プロの政治家としての処遇とリクルートが必要となる。もし、いまの制度で行うとすれば、地方議会の議員には、住民の目線と同じ高さからの地域課題の発見が求められているといえる。発見した課題を地域の公共的課題として提示することが重要な役割である<sup>9)</sup>。

ただし、先に言及したプラチエットとウイルソンは、地方議員の存在意義の低下について、次のように述べている。「地域ごとの選挙による地方議員の数の減少に関連した『民主主義の赤字』は、ローカルレベルでのアカウンタビリティの本質的変化をめぐる、より大きな議論の一部である。明らかに、地方議員の役割は、単一の目的をもった選挙によらない団体の活動の増加に影響を受けている。サービスの直接的提供における地方当局の支配的な役割は大きな困難に直面しており、選挙による地方政府はローカル・ガバナンスの複雑なモザイクのほんの一部にすぎない<sup>10)</sup>。」プラチエットたちが言っているのは、地方議員の存在がローカルデモクラシーの向上に役立つのかどうかという問題である。かつては、住民から選出される地方議員の存在は地方政府を草の根に埋め込んで、民主主義を

担保した。しかし、その代表機能は重要であるとしても、すでに公共サービスの提供者は多元化しており、議会は複雑なモザイクの一つの石に過ぎなくなっているというのである。類似した傾向は今日ではどこの国でもあるだろう。

住民の側も、選挙によって議員を選出するというだけの役割に満足することはなくなってきた。意見表明は、請願、陳情、新聞の投書、インターネット、デモなど、多様化している。議員に頼って、何かを実現しようとするのは、現実の行動としては、多くはないと考える方が自然である。アメリカの例であるが、ラッセル・ダルトン (Russell Dalton) はその著書“The Good Citizen”のなかで住民生活の多様化、分散化 (職場と生活地の分離) などが意思形成の基盤を堀崩していくことに関連して、この変化が従来型の政治システムにかわって、ボランティアな団体の役割が増大することを指摘している<sup>1)</sup>。ダルトンは、選挙以外の活動の方がこれからの市民を語るに際して重要であると述べて、さまざまな指標を検討している。

これらの議論に共通しているのは、もはや議員の役割は低下して当然であり、住民の関心が低下するのも当然であるという考えである。これらの議論に従うと、選挙以外の活動が地域の民主主義を語るに際しては重要であり、議員の投票率などはこれまでのような重要性をもちやもたないのであるという視点である。これがその通りであるかどうかは検討の必要があるが、この指摘自体は、興味深い指摘であるといえるだろう。関連して指摘しておけば、熟議民主主義などの議論においても、地方議会の役割が論じられることはほとんどない。合意形成のあり方において、議会は主役の座を降りかかっているのかもしれない。

こうした議論とは次元を異にするとと思われるが、ダルトンの議論に関連して、もう一つ、議員の代表機能に関して考察すべき問題は、議員が代表する「住民」なる存在とは誰かという問題である。地方自治体も一つの団体であ

る以上、その構成員をもつはずである。しかし、自治体の構成員は、現実には当該自治体に住民登録をしたに過ぎない住民である。行政サービスの対象となるという点に関しては間違いないが、しかし、その住民が一つの団体としての意思をもつかと問われれば、それは「否」と答えるしかない存在である。移動型社会、私化社会、ヴァーチャル化が進んだ社会では、地縁による団体性は実質的にはほとんど考えられない状況である。地方自治法のいう「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」<sup>12)</sup>とはいえ、しかし、「分任」が税金の支払い以上のことを意味する場合、実際にある行動をするかどうかは本人の意思によるところが大きい上に、分任の機会もそれほど多いわけでもない。行政サービスを受けることと義務の分任が一对のものであれば、分かりやすいが、しかし、いわゆる受益と負担は一致しないのが普通である。地方公共団体は、団体とはいえ、固定的かつ恒常的な構成員を持たない団体である。そうした団体が何らかの団体意思をもつかどうか。議会として表明すべき意思をもつといえるのかどうか。住民なる存在が不透明である以上、それを代表する議会もまたその存在意義をどう示すかはきわめて困難な問題に直面せざるを得ないであろう。

### 三、おわりに

本稿は地方議会の問題を概略的に見ながら、問題の所在を確かめ、今後の研究に資することを目的とした研究ノートである。その際、筆者が実施した議員アンケートの結果とそれに近い問題群を概観した。限定的な視点であるが、問題把握のとりあえずの手がかりとしたい。議員アンケート調査から見えてきたのは、住民意識と議員の役割意識

の間にはズレが有るのではないかという問題であった。議員自身は、自らの役割を政策の審議・決定というところに見出す傾向があったが、多くの場合、そうした活動は、行政側の作成した政策に関する質問という形で行われることが多いが、これが議員活動の独自性を損なうことにもなっていることに注意しなければならない。住民目線の問題提起や政策提言という部分に対する意識が相対的に低いのが課題であるように思われる。先に住民概念の不確定さについて言及したが、そうした問題があるがゆえに、議員の存在を意義あるものにすることを考えた場合、地域の問題把握とその公共化は、埋もれがちな問題の提示と解決の可能性を示すという点で、意義の大きい役割であろう。今日では問題解決のプレイヤーが多く、先の引用のごとく、複雑なモザイクの一部に過ぎないこともあるが、しかし、議員という立場からの提言は大きな意味がある。議員が知りあいの住民個人の声を聞くだけでなく、住民の声を公共的な問題として提示できるかどうかは議員及び議会の存在意義を考える際にも重要な論点である。

このような地方議会であるが、投票率については、選挙時における争点があるとすると、地方議会に対する関心は高くなるものであったか、それとも地方独自のものであったか、もし前者であるとすると、地方議会に対する関心問題は多いが、本稿は詳細な調査の下調べという位置づけからこの辺りで終わりにしておきたい。ここでは住民という存在に注目する形で議論したが、「地域」なるものに注目して議論することもできるだろう。生活空間として「地域」を位置づければ、それが行政の単位と一致する保障はないし、もし一致しなければ、行政単位で行われる議会選挙に関心が向かなくても当然といえる場合もある。住民、地域、行政単位という地方政治の基本的要素がどう関連し、どう乖離しているのか。こうした問題について機会を改めて論じたい。

(1) 熊本日日新聞四月一三日朝刊

ちなみに、地方議会に関しては、次の文献を参照のこと。

村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、昭和六一年、松村岐夫『地方自治』東京大学出版会一九八八年、室井力『地方自治の焦点と論点・地方議会と長』『法学セミナー』三九〇号、人見剛「住民自治の現代的課題―地方議会・住民自治・住民投票」『公法研究』六二二号、齊藤誠「自治法理の史的展開」『国家学会雑誌』一〇六卷、一一、一二号、久世公堯『名誉職』か『専門職』か『自治研究』三三三号、清水陸「現代地方議会制をめぐる状況と課題」『法律時報』五〇卷、原田一明「分権時代の自治体議会」『都市問題』九一卷七号、駒林良則「地方議会活性化の議論について」『名城法学』四八卷二号、原龍之介「地方議会の実態」『公法研究』一六号、駒林良則『地方議会の法構造』成文堂、二〇〇六年、砂原庸介『地方政府の民主主義』有斐閣、二〇一一年など。これらの文献は、地方議会に関していえば、国および首長との関係や議会運営の慣行や制度上の問題が中心的課題として位置づけられており、社会構造の変化や住民概念の問題、地域概念の問題などは大きく取り扱われることはほとんどない。また大森弥「自治法改正と議会の役割」『マッセ OSAKA 研究紀要』第一四号なども議会改革を提言しているが、焦点は議会運営に当てられている。これらが大きな問題であることは言うまでもないが、しかし、議会の存立基盤である社会構造の問題から見ると、議会の必要性自体も含めて、新たな面が見えてくるように思われる。この点、注の(10)や(11)を参照されたい。ただ、本稿ではこの問題には深くは立ち入ることができない。

(2) 二〇一五年四月二七日。

(3) 自治体問題研究所編『ここから始める地方議会改革』自治体研究社、二〇〇七年、七八頁以降。

(4) 一月六日付け。

- (5) Local Democracy and Local Government, Macmillan Press LTD, 1996
- (6) 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究：「日本の政治風土」の主役たち』日本経済新聞社、一五頁、一六七頁以下。
- (7) 濱本真輔「地方議会の現状―代表、統合、立法機能の観点から―」辻中・伊藤編『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会』木鐸社二〇一〇年所収
- (8) 自治体問題研究所編『ここから始める地方議会改革』自治体研究社二〇〇七年
- (9) 村松前掲書。新川達郎は住民参加と議会の関係に関して、それが極めて不十分であること、また議員と住民の関係もアドホックで、場当たり的な対応でしかないことを指摘し、これが議員の代表機能を弱体化させていることを論じている。新川達郎「住民参加と議会」『トッポOSAKA』前掲書。
- (10) Pratchett and Wilson, op.cit.,p.28.
- (11) Russell Dalton, "The Good Citizen: How A Younger Generation Is Reshaping American Politics", CQ press New York 2008.
- (12) 自治体がある種の「団体」的性格をもつということについてひと言述べておけば、この「団体」という概念をどう捉えるかというのが大きな問題である。欧州の中世から近世にかけて存在したかなり自律的な都市自治体という団体と比較して、日本の都市（ないしは自治体）はそのような存在ではなかったというのは、しばしば指摘されるところである。周知のように、ウェーバーはコルポラティオンとしての都市を自律権と自首権をもった組織であるとしているが、明確な資格、つまりメンバーシップをもった構成員も重要な要素である（『都市の類型学』世良晃志郎訳、創文社）。むしろ、それと比較すれば日本の現在の自治体を構成する住民がそのような存在ではないことはいままでもない。この場合、問題なのは、構成員のメンバーシップもさることながら、むしろ現在の住民が自治体という地理的範囲に関して重要な関心を持たない、

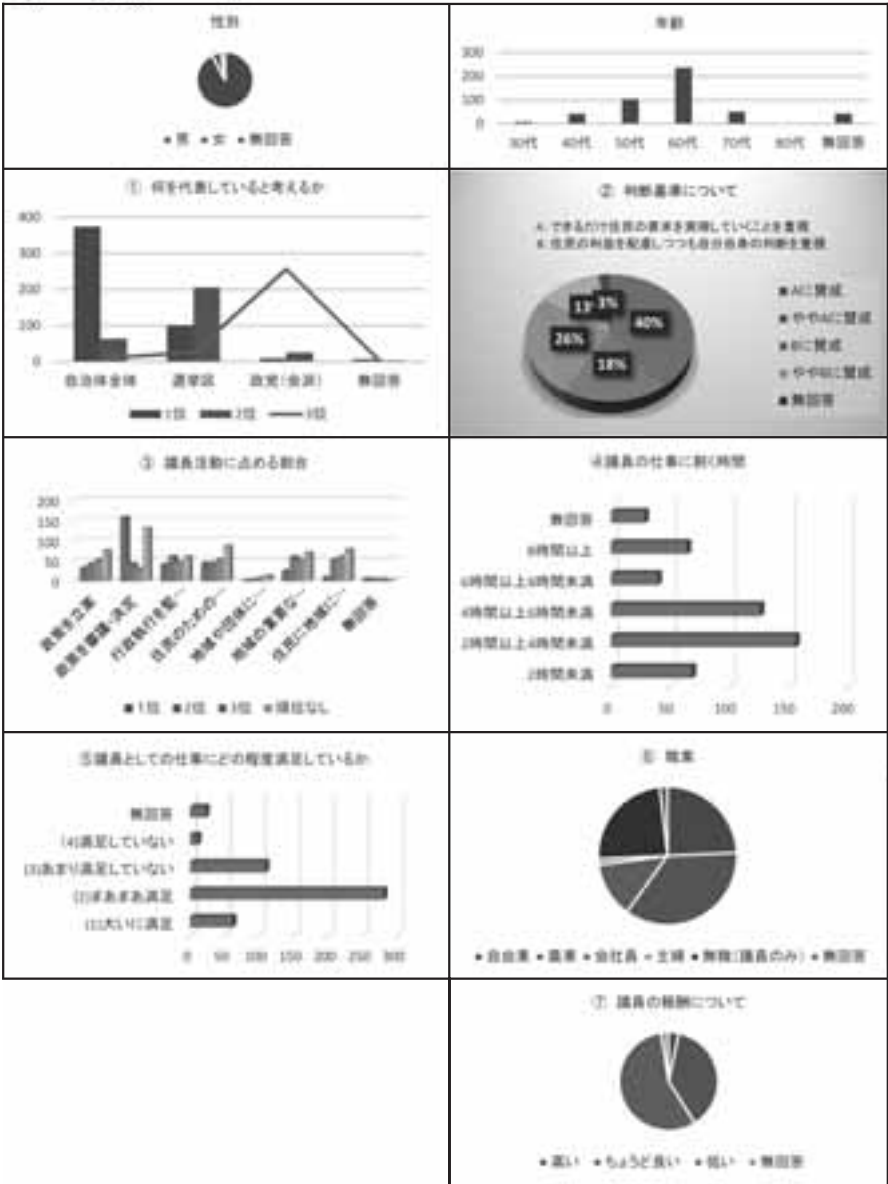


あるいはもちえないということであろう。松沢裕作も指摘するように（『町村合併から生まれた日本近代』講談社メチエ、二〇一三年）、日本の近世の村が「百姓という職能によって定義される身分集団の共同組織、『地縁的・職業的身分共同体』であった」（八一頁）のに対して、明治維新後の地租改正を経て村が解体され、職能的なものとは別個の存在として町村が定義し直されると、「無内容で均質な空間へと変化」し、「諸個人にとつて切実な意味を」持たない単位となる（八二頁）。松沢の指摘は大変興味深く、生活範囲の広域化と移動の容易化が進むにつれて、住民にとつての行政単位のもつ意味が希薄化しているとすると、今日の地方議会の問題を論じる際に大きな焦点となる住民自治という観点からみても示唆するところが大きいように思われる。

- (13) 谷口尚子は地方議会の投票率が低いのは、それが政治団体として考えられておらず、むしろ行政団体として捉えられているからではないかと述べ、低い投票率にもかかわらず、自治体への信頼は厚いことを指摘している（谷口尚子「地方自治体への『信頼』の背景にあるもの」『地方自治』八二六号）。

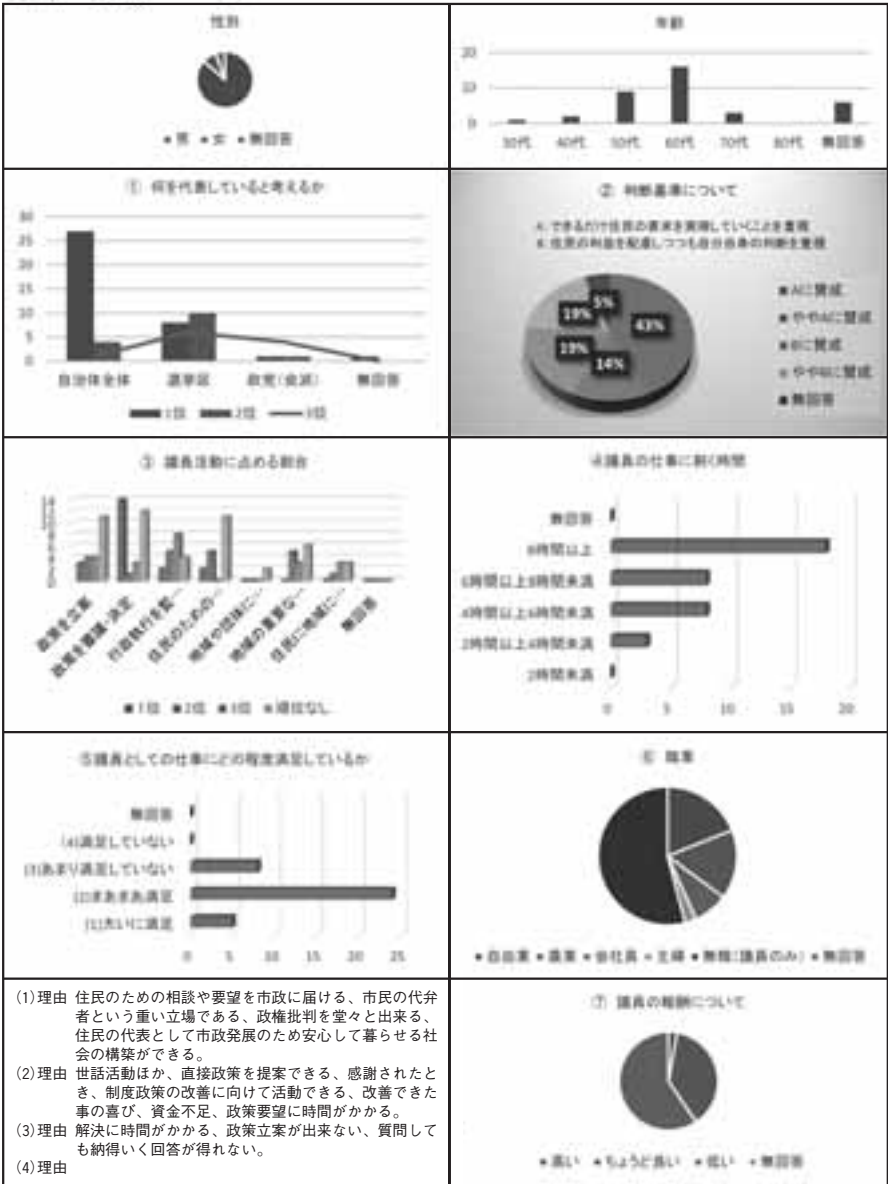
## 議員の役割意識に関するアンケート

全体 回答数 487



## 議員の役割意識に関するアンケート

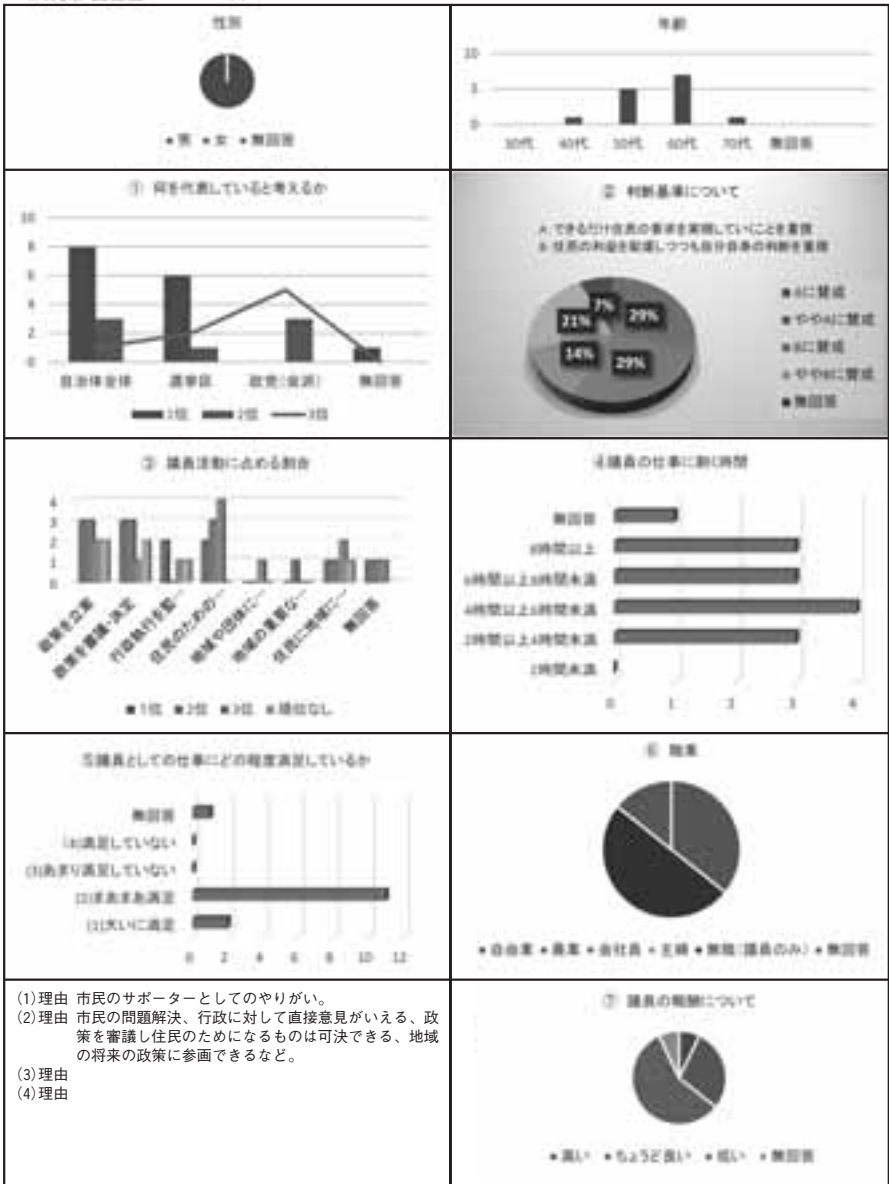
熊本市 回答数 37



## 議員の役割意識に関するアンケート

八代市 回答数

14



## 議員の役割意識に関するアンケート

山鹿市 回答数

20

