

なぜ、軽井沢サクラソウ会議が「まちづくりの講演会」を開きたいと思ったか？

最近の軽井沢は、どうなっているのかと思うぐらい、マンション、住宅、別荘の建設ラッシュです。そして森や野原がどんどん失われていきます。私たちは、町花であるサクラソウやその他の、私たち世代に遺され供託されている貴重な自然環境を守るために、余りにも速い開発のスピードを抑え、町民が「成長を管理」することが出来ないかと思うようになりました。

実は、町長や役場幹部、議員の多くも個人的には私たちと同じく、昨今の急速な開発をたいへん心配しています。ところが町は必ずしも有効な手を打てないまま今日の事態を招いています。なぜでしょうか？

それは、町役場——議会——町民の連携が不十分であり、「町としての意志」を明確に示すことができないためです。これさえあれば、法整備の不備などの問題は吹っ飛んでしまうはずです。

軽井沢サクラソウ会議は2月25日に地方自治の権威、大森 彌（わたる）東大名誉教授をお招きして、「まちづくり」のあり方についてお話しいただきました。先生は議会こそ要（かなめ）であり、町役場と町民の間に立ち懸案を解決していくべき、との主張をされました。非常に示唆に富むお話しであり、講演会に参加されなかった方にも、ぜひお伝えしたくなるほど内容の濃いものでした。

ここに先生のお許しを得て掲載します。

地方分権時代のまちづくり——地方議会・住民・行政の役割——

講演；東大名誉教授 大森 彌^{わたる}

2007. 2. 25

於；軽井沢町中央公民館

最初に、基本的な理解が必要なのです。それをちょっと黒板に書いてございますので、これを見ながら話しを聞いて下さい。(次ページの図)

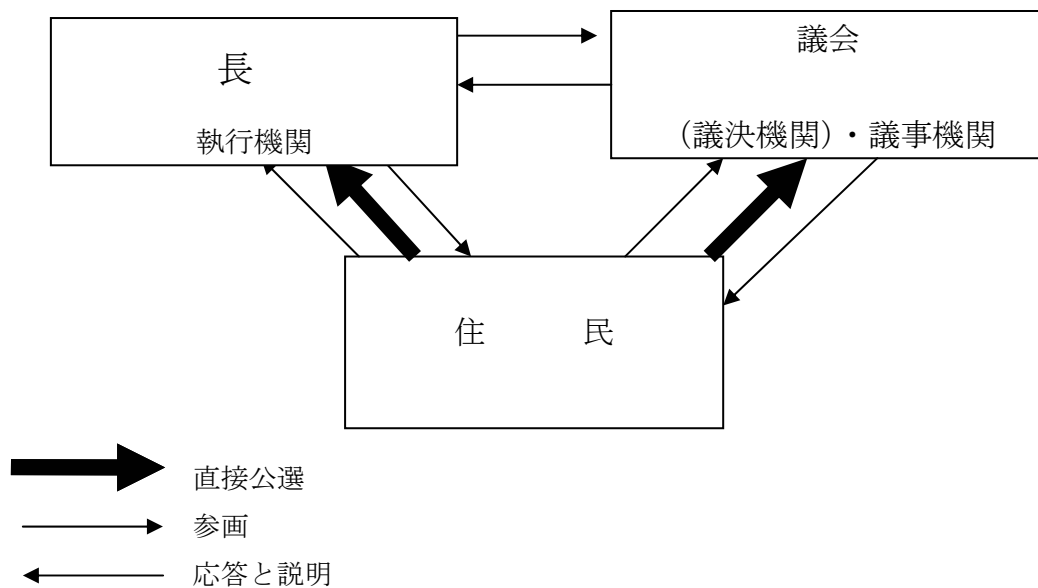
レジュメに書いてございますが、一般的に地方自治を定義すれば「一定の地域における住民とその代表機関の自己決定権を行使すること」なんです。

1. 一定の地域→人口構成の変化、区域問題(合併)・道州制論議

「一定の地域」を、どう定めるかについては、いろいろ歴史的な経緯がございまして、今日では「一定の地域」をめぐる、いくつかの重要な変化、問題が生まれています。それは一定の地域の中の変化、軽井沢町と呼ばれるこの中の変化。主として人口の構成の変化です。

日本の社会では激変がやってきました。後でこの町についてはお話申し上げますけれど、今まで想定しなかったような人口の構成の変化がうまれています。この点は、後で述べるとします。もう一つは、市町村区域の再編で、合併の問題です。この町は、合併は、おやりにならないのでしょうか。ずっと、合併しないですむかどうかはわかりません。それと現在は道州制の議論が関係し始めていまして、区域問題は今後も大きな問題になるかもしれません。

市町村合併の決定権限は市町村にはありません。都道府県にあるのです。もちろん関係市町村が協議をして実質的に決めますが、決定権は県にあります。都道府県の合併は、国会に申請を出し、その議決により総理大臣が決定します。ですから、いざとなれば、市町村合併も都道府県合併も強制することは可能です。ただ無理強いすると、政治的には大荒れになりますから、市町村がよく相談した上で都道府県に対し申請を出すという仕組みとなっているのです。



<代表機関→二元代表制とその補佐(職員)機構>

その次に、一定の地域には住民がいます。その住民の方々が、代表機関を選んでいます。わが国の仕組みは、ここが基本的なことですが、この太い矢印は住民が直接、首長さんと議会の議員さんを選びます。直接、別個に選びます。

議会から町長さんが選ばれているのではありません。どうしてこのことを強調するかといいますと、この仕組みは国の仕組みと基本的に違うからです。国の場合はどうなっているかという、皆さん方が国会議員を選びますでしょう。国会が作られるのです。国会は国民の代表である国会議員が構成するのです。従って国会議員が選挙のより選ばれ構成し、その国会が執行機関としての内閣総理大臣を選ぶのです。皆さんが知っての通りですよね。内閣総理大臣を 1 人選びます。総理大臣が選ばれますと、総理大臣が内閣を作ります。組閣いたします。各省大臣が生まれます。各大臣が、霞ヶ関の各省庁行政を指揮監督します。

どこにポイントがあるかと言うと、総理大臣は国会によって選ばれるのです。そこで、どうなるかという国会の多数派、これはどういう意味かという、総理大臣を指名する程度に多数を占めた政党が総理大臣を選びますので、この多数派のことを「総理大臣を指名する権力を持っている」と考え、それを与党と呼びます。与党とは「権力にあずかっている」という意味で「与」党といいます。内閣総理大臣指名権力を掌握したという意味です。

そうしますと内閣総理大臣を指名できる程度には議席数が足りない少数派を「野党」といいます。その次はどうなるかという、当然ながら多数派が総理を選んでいる訳ですから、国会の多数派の与党と内閣との関係は仲がよいのです。基本的に言えば、よく相談

して国会を通じて様々な政策を実現していきます。国の場合は、必ず与野党関係が国会と内閣との関係で生まれるのです。

(地方自治は二元代表制)

この与野党関係は、地方自治にはないのです。この点を多くの方は誤認しているのですよ。皆さん方は、町長と議会の関係に与野党関係があると思い込んでおいでになるでしょう。少なくとも、町長派とか反町長派って。町長派の方は、与党的だと思うのですね。なぜ思うかという、町長選挙の時に議員さんたちが動くからです。動くことは悪いことではありませんけれども、町長が選ばれた後、町長と議会との関係の中にまで与野党の意識がずるずると入ってきてしまう。それが問題です。町長は、議会から選ばれていないのです。住民が直接、選んでいるのです。従って、どういう関係になっているかという、町長は直接、住民に責任を取るのですよ。議会も直接、住民に責任を取るのですよ。町長が議会に責任を取るのではありません。議会が町長に責任を取るのでもありません。住民に責任を取るのです。何故かと言うと、両者とも直接選ばれているからです。

<自己決定権→集権・分権、住民自治(情報公開と住民参画)>

ただし、ですね、二元代表制という仕組みは、難しい事態を生み出す可能性もあります。なぜかという、町長も代表者でしょう。議員も代表者でしょう。そうすると町長の意思と議会の意思がずれるということもありますよね。ですからよく相談するしかありませんね。どうしても結着がつかめなかったら、もう一度住民の意思を問う以外にないです。この仕組みでは。

この仕組みの基礎はいつも住民にあるのです。ということは、町長が物事を決める場合、議会が物事を決める場合、住民は、様々な機会に参画するということが前提になっているのです。町長は、自分は住民のこういう意思を尊重しながら物事を決めるといい、議会もこういう民意を反映しながら物事を決めるといいます。ということ、首長と議員も応答し説明することが責務になるのです。これが地方自治の基本となる仕組みです。

(地方議会に与野党関係はない)

地方自治の場合は、国とは違って、与野党関係はありません。ところが、多くの方が与野党関係はあると思い込んでいる。政党や会派が介在するからです。ここが一番難しい。実際の政治は、政党的なものが入り込む。したがって町長がこういう色合いの人、自分達の会派もこういう色合いだと、自分たちは与党だと思ってしまう。与党だと思えば議会はどうなるかという、首長が提案したものについては、出来るだけ無修正で通してあげたくなるでしょう。野党だと思えば、批判的になるでしょう。このまま行くと、議会は、与野党対立のような状況になってしまいます。そうすると、結局、首長さんがいろいろ物事を

決めざるを得ない事態に、議会が追い込まれて行くのですね。

最初の出発点についての認識が欠けると、議会はキチンとした議会ではなくなってしまふ。これからお話ししますが、今のような議会だと住民は頼りなんかしません。頼りにも出来ません。口の悪い住民は「議会なんか要らない」って言っています。「報酬に見合うような仕事・活動なんかやってないのだから、要らないと違いますか。」といわれる。

2 執行部優位の二元代表制と自治体の議会

(1) 執行部の優位－議案提出権、予算提出権、議会審議参加など

(執行機関と議事機関)

一般的に言うと、町長の方を「執行機関」といいます。職員が補佐することによって事務事業を執行しているからです。これに対し議会の方は「議決機関」と呼んでいます。「議決機関」というのは、やや狭い言い方で、日本国憲法は「議事機関」と規定しています。自治体の議会に関しては憲法の規定があるのですね。

これに見合う憲法規定は首長に関してはない。自治体には議会は必ず置かなくてはならない。ですから、住民自治の砦は、首長ではなく、議会なのだ、私は考えます。

問題は、この「議事機関」の解釈なのです。これまで、議員は、相当程度に自己抑制的というか、消極的な解釈やってきました。そのほうが楽なのです。議員は、議事機関の機能をきちんと果たすようには働いていないのです。そうすると住民は、「人数多い、減らすべきだ」とか、「どうして月々報酬とボーナスまで貰っているの、おかしくない」というのです。なんか行革的な発想で議会と議員をみているのです。

ところが、軽井沢町は、固定資産税が上り、地方交付税の一般交付金をもらわないで済んでいる。ですから、あまり危機感ないでしょう、この町には。議会にも危機感は少ないのではないのでしょうか。町のホームページで数値見てきましたけど、世間で言われているような行革だってやっていませんよ、この町は。幸せなところですね。お金持ちが多く、特段に厳しい行革をやらなくとも済んでいるのだから幸せですね。でも、ずっとこれが続くのでしょうか。もっとも、そんな心配は「よそ者」の話ですから、皆さんが見通しを立てられることですね。

(執行部の優位)

ところで、執行機関の首長を公選にしていますから、首長は強いのですよね。住民の意思を背中にしょってその座に就く、首長は。しかも、少し乱暴ですが、日本の首長って、アメリカの大統領に比べても強いのです。どこが強いのか。制度上、首長は、まず、議会に対して議案を提出する権限を持っている、議案提出権っていうのです。アメリカ大統領は、そんな権限は持っていません。

次は、いろいろ仕事をするとお金がかかりますよね。首長は予算を編成する権限を持っている。これもアメリカの大統領は予算教書を議会に送りますが、予算編成権はない。もっと、すごいのは、首長は議会の審議に参加できるのです。皆さん方が議会の傍聴にいくとわかりますが、日本の自治体の議会では、首長をはじめ執行部の幹部が議場に出てこないとい会議が開かれないのです。珍しい議会ですね。私は、こんなのは議会本来の姿ではないと思います。

どうしてそうなるのかというと、首長が議会の審議に出てくるようになってきているからです。しかも、法律上「説明のため必要なので出てくるように」と言わない限り、出てきてはいけないのですが、最初から、当然のように雛壇に座っている。何故か。議会というところは議員が議員同士で議論するところではないと思込んでいるからです。首長など執行部の幹部が出てこないとい議会が開かれないし、審議が始まらない。どうしてこうなっているのか。どこの議会でも審議すべき案件を、ほとんどすべて首長側が用意し、提案しているからです。

そうすると議会はどういう役割になるかというと、執行部が出してきたものに対して質問することになる。一般質問か質疑という質問になるのです。

ところが、この議会での審議風景は、思わず笑ってしまうほど滑稽なのです。日本の議会は、議事録を取りますが、不規則発言は議事録に載らないのです。野次でね。結構、野次多いでしょう。国会の審議ではやたら野次っていますよね。議長から、「静粛に願います」って幾度も注意を受けますよ。あれは議事録には載りませんから傍聴してないとわかりません。

一番、傑作なのは議員の中に、首長が出して来た議案についてちゃんと自分でも調べて「何がポイントであるのか」「この議案の中に盛り込まれていない政策について自分はどのように考えるので、こう直したらどうか」とキチッと質問するような議員がたまに登場するのです。まっとうな議員さんが。そうすると、まっとうじゃない議員はどういう野次を飛ばすかと言うと「知っているなら質問するな」っていうのです。(爆笑)

議会の審議では、たとえ質問でも、世間でいうような「質問」をしてはいけないのですよ。議員というものは、単純に知らないことを聞いてはいけないのです。ところが、こういう野次が多いということは、執行部に知らないことを聞くことが質問であると思込んでいる議員が多いということですね。情けない限りです。執行部はどう思うかというと、単純な質問する議員を、内心では軽蔑しながら、「よくお聞きくださった」とばかり、「お答えします」っていうのです。これは審議でもなんでもない。議員たるものは、あらかじめ議案については調査・検討して、その上でどうしても政策的に聞くべきことをきちっと論理展開できなければならないのです。単に知らないことを聞いてはいけないのです。

もっとひどい議員がいる。4年間の任期中一回も議会で発言しない議員もいるのです。こんな議員には報酬等の返還請求をすべきですね。議員としての最も基本的な仕事をしてい

ないので。何期も当選すると「偉く」なるのです。質問は若手に譲るといって、自分では発言しないのです。こういう「偉い議員」に限って、裏で何かよからぬことをやっている可能性がある。議会で、言葉が大事だということを若い議員に全く示さない。何にも発言しないことが、偉いのだと思っている。こういう議員に報酬を払う必要があるでしょうか。議員活動についての通信簿を作成しなければなりませんね。

こんなように首長の方が用意した議案について、単純な質問をし、結局、通しちゃうのでしょうか。通してあげることになりますね。そうしておいて、どうして事務事業の執行についてチェックできるのですか。執行機関の事務事業の適否や当否などを。ある事務事業について企画立案したことがない議員が、どうやってチェックできるのですか。どうも、自治体の議会は監視機能もろくに果たせないでいるのではないのでしょうか。

(2) 議事機関としての自治体議会

どうして、こうなるのですか。それは、議事機関がどういう役割を果たせばいいかについて基本認識を欠いているからではないか。議事機関の役割が果たせないのです。議事とは、事を議するわけですが、問題は、事を議する、その「事」を誰が準備するのですか。だれが企画立案するかです。

例えば、軽井沢町と呼ばれる団体の意思、まあ政策だと思って下さい、これを決めなくちゃいけないのです。決めないと執行できないのですね。団体としての意思を確定しなくちゃいけない。確定するには、確定する前の「案」を誰かが企画立案しなくてはならないでしょう。

その企画立案をほとんど議員はやらないのです。企画立案は、ほとんど執行機関がやっていますから、従って、執行機関は、議会に出て、どんなことを聞かれても答えられる準備をします、ちゃんと。もうちょっと言うと、企画立案する過程で住民の意見を聞いているのですよ。それで、もう勝負ありですね。首長の方は、用意周到に準備して立案した「案」を出してくるのです。その段階になって議会は公聴会を開けますか。参考人を呼べますか。

制度上、「参考人制度」も、「公聴会制度」もあっても、開けるはずないのですよ。首長の方で用意して出してきた議案について議会議が公聴会を開くのですか。それはよほどのことです。

もし自分たちで企画立案したら、調査・検討を含め、相当の準備をしなくちゃならなくなる。公聴会を開くことになるじゃないですか。企画立案しない限り、議事機関としては、ほとんど本来の仕事をやっていないことになるのです。ほとんどの案件は首長側が出してくる。首長の実績になる。議会は、ほとんど実績なしです。しかも、首長が提案するためには、その企画立案はほとんど職員がやっている。自治体の職員は、事務の執行・実施をやっていますが、首長提案の議案、政策を一生懸命作っているのです。用意周到に準備を

しますから、議会で質問をされても答えられるのですよ。しかも議員は、事前に質問する内容を伝えていでしょう、執行機関の方に。「事前質問通告制」っていうのですが、事前質問通告制は誰にとって有利になると思いますか。圧倒的に首長側に有利じゃないですか。ちゃんと答えられますもん。答えられなかったら、よほど無能な首長になる。だから、私は、事前質問通告制は直ちに廃止したらどうですかと言っているのですけど。

そう言ったら、ある議員さんは「自分はそう思わない」と言うのです。何故かと言うと、事前に質問を通告してないと、執行機関の方が答えても「ほんとにちゃんとした答になっているかどうかわからん。」「その前に、なに聞いていいかわからない。」とおっしゃる。私は半分冗談に「あなたのような議員さんには辞めていただくしかない。」と言ったのです。こういう状況を変えない限り、住民の皆さん方は、議員を頼りにしきません。物事は、企画立案した方が、その事を決めるではないですか。

(どうして総合計画を議会が立案しないのか)

今、皆さんは、「総合計画」を作ろうとしています。どうして総合計画を議会で企画立案しないのですか。どうして町長に首長にゆだねるのですか。「総合計画」というのは行政運営の指針ですよ。執行機関がこれから執行すべき案を決めるのですよ。その企画立案に議会はほとんど何の関与もしないのですか。審議会のメンバーになるくらいじゃないですか。それで、コンサルに丸投げして、案を書いてもらうのですか。どうして議会は、この町のゆくえ、この町にとって根幹となる重要政策にあたる部分を議会自らが立案しないのですか。どうして議会に総合計画審議会を置かないのですか。やらなくていいと思っているのですね。

(大きく強すぎる執行機関の権限)

私は、こんなに偏って執行機関が強いのは良くないと思っているのです。もうちょっとバランス良く、議会・議員が、住民との関係では、代表機関としてくつきりと権能を果たしたほうがいい、そうしたほうが日本の地方自治をいいものに変えられると思っているのです。だから、私は議会の充実強化論者なのです。だから、知事や市町村長からは煙たがられている。「大森が講演にくると、寝ている議員が起きて、議会が活性化して困る」と。

(爆笑)

こう言った町長がいるのですよ。「先生、先生のように議員をあんまりたきつけてくれるな、今のように眠っていた方がいい。なんで起こすのですか。今だって議会対策は結構大変なのに、これ以上、議会にハッスルされたら、たまらない。あんまり挑発しないでください」と。でも、たださえ強い権限を持っている首長じゃないですか。議員は住民によって選ばれているのに、こんな状態では、住民に顔向けできないような存在になってしまっているじゃないですか。

(国との関係)

執行機関が優位する体制で、強い権限を持つ首長が全体を決められるから、その首長を国は使ってきたのですよ、長い間。しかも、各省庁縦割りで。首長さんを。役場でのほとんどの事業や政策、高齢者の福祉でも、障害者の問題でも、まちづくりでも、ほとんど、これらに関する計画を作らせている。こうした計画策定は、国の省庁が指示してくるのです。例えば介護保険事業計画を作ってくださいと言ってくる。その際に、霞が関の役人が、どう言ってくるかという、「この計画策定には議会の議決を要しません」っていつてくるのですよ。議会は「お呼びじゃない」んですね。執行機関をコントロールして国の意向に合わせて仕事をさせようとしてきているのです。もちろんこれだけが原因ではないのですが、このやり方が小さい町だって縦割り行政になっている背景なのです。

例えば、ここでは、農林業の住民と商業をやっている住民と、不動産を持っている住民が、それぞれが、別個の方向を向いていて、この町は守れない、いい町になれない。でも役場の方は、それぞれ所管があって縦割りになっているのですよ。それぞれの都合があって、それぞれの計画を実施している。国や県庁の意向を気にし、議会にはできるだけ関与させないようにやってきた。これが、これまでの集権体制なのです。そこで、分権時代になったのだから、もっと議事機関としての議会が関与する体制を整えるべきじゃないのですか、と主張しているわけです。そんなに無理なこと、不都合なことを言うてはいないはずですよ。

(議会の定数と報酬の問題)

それでは、おそらくオヤツと思うようなこととお話します。現在、自治体の議会をめぐる議論で目立っているのは、一つは「定数」の問題ですが、もう一つは、マスコミもちよっと騒ぎ過ぎですが、政務調査費問題です。

それらについて、いろいろと議論はあるのですが、実は現行の法律上の規定では、自治体の議員は、一貫して説明できないような状態に置かれているのです。この点を指摘する議論はありませんので、それを説明しましょうか。

皆さんのお手元の資料 ① 地方自治法第8章 給与その他の給付と書いている第203条 という条項がございます。読み上げます。

「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審議会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立人、開票立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。」

この条文を普通の人を読むと、「議会の議員に報酬を支給しなければいけない」とあるのは、議会の議員が「非常勤」だからですよ。そう読めるでしょう。読めますよね。議員さんたちも、議員は非常勤だと思っている。なぜかという議会が開かれていて、会議に出席するのは、大体、年間、60日から70日ぐらいだから。非常勤である証拠に「給料」じ

やなく「報酬」を貰っている。この条文を読むとそう読めますよね。

ところが、この条文は、そうは決めていないのです。どこがポイントであるかというところ、
「その議会の議員」が入っていますが、その末尾の「その他」の次に「の」がないのです。
「その他の」って言っていない。「その他」の次に「の」があるならば、議会の議員は非常勤なので。これが内閣法政局的な解釈なのです。なんだか騙されているような気になりますね。この条文は、ずっと述べていって、「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」となっているのです。議会の議員が非常勤だと定めてはいないのです。そう読むのです。でも、報酬って、非常勤に支払うものでしょう。

実は、戦前は、議員は名誉職でしたから、報酬は出ていなかったのです。実費弁償だけでした。戦後、その実費弁償を残しながら報酬を出すことになったのです。この条文は戦後に入った条文です。これは、全ての議会議員に一定の報酬を支給することを自治体に義務づけている。支給しなくてはならないのです。

次はどうなっているか。2項を見て下さい。「前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」と書いてある。非常勤職員には、勤務日数に応じて報酬を支給するが、議員には、その規定を当てはめなくてもよいことになっている。議員の場合は、勤務日数に応じて支給しなくてもいいことになっている。だから、どこでも月々報酬を支払っている。月々支払えば、普通は「給料」ですよ。でも「給料じゃない」というのです。ですから、議会が開かれていなくても、報酬はちゃんと出ている、12ヶ月。その根拠が、この2項なのです。

3項はどうなっているかというところ、「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる」と書いてある。費用弁償は、普通は交通費です。でも、都道府県議会など、多くの議会では、議員が一回会議に出ると1万5千円とか1万3千円支給しています。これを「応召旅費」といって、交通費プラス日当でね。報酬の中に議会活動のために会議に出席するための日当も入っているはずですよ。戦後の改革の中でキチンと考えないまま、それまでの実費弁償をそのままにして、報酬も支給するようになったために、こういう事態になっているのです。最近では、交通費実費は出すけれども、定額の費用弁償は廃止する議会が出始めています。廃止すべきです。

次には、これも仰天しますが、4項を見て下さい。「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。」とあります。これは、年、2~3回のボーナス支給ですね。普通、ボーナスというのは常勤職に出すものでしょう。非常勤には出しませんよね。でも、議員には期末手当を出しているのです。期末手当を出しているから「常勤」ではないかというところ、常勤じゃない。

「常勤でもない」「非常勤でもない」何なのですか、議員というのは。いったい。どうして、こうなったかというところ、議員さんたちの集まり、都道府県議会議長会とか市議会議長会とか、その都度、公費支給を確保・拡充するために、議員立法で、法律の中に押し込んだのです。だからキチンと説明できない。203条の規定というのは。誰が見ても非常勤の扱い

になっているはずであるにも関わらず、そうはなっていない。常勤ですかっという常勤ではない。じゃあ、何者なのですかということになる。この法律は、実に、議員の身分的な位置づけをないがしろにしているような規定になっている。私は、これを変えるべきだと改革を主張しています。今、働きかけています。

(公選職と任命職)

私は、こう考えます。首長と議員は、直接、住民によって選挙されているわけですから、この人たちは「公選職」です。「選挙職」といってもいい。これと対比される概念は、任命職なのです。任命職の中に常勤と非常勤がいるのです。従って、公選職を通常の任命職の一種だと誤解されるような規定ぶりがよくない、非合理的なのです。だから、議員さんたちが責められるのですよ。「あんたたち、元々、非常勤じゃないの、なんで1年間に70日そこそこしか議会に出ないのに、毎月報酬をもらうのか、しかも頭数だって、どうしてこんなに多いのか。財政難だから、せめて定数ぐらい減らしたら」と追い込まれているのです。

203条の中にある限り、本当は大事な職である公選職が、任命職がらみで議論されているのですよ。これはよくない。

住民が選び出す代表機関として「公選職」としての議員が、伸びやかに、自由に、その本来の活動できるように、制度自体を改革すべきだと思うのです。住民もキチッと考えて、こういう活動してくれるなら、こういう公費支給をしてもいいと、そういう風に変えるべきだと思っています。いま、その方向で、例えば「報酬」は「年俸」に換えることを含めて、法律改正を進めようとしています。

(政務調査費)

もう一つ、小さい町の議会では「政務調査費」を出していないところが多いのですが、これについても触れておきたいと思います。100条を見てください。何か執行機関の方重大な問題が起こると、議会は「100条委員会」を立ち上げて調査を行います。監視機能としては重要な活動です。

100条というのは執行機関の事務についての調査に関し規定しています。調査して、証言を得たりすることができます。この100条の13項に政務調査費が入っちゃっている。

こう書いてある。「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付する事ができる。」交付しましたら、それについての収入及び支出の報告書を議長に出せと、そう書いてある。政務調査費は、都道府県議会議員と市会議員には出ている。一番多く出ているのは、東京都議で、月60万の政務調査費です。名古屋市議でも60万出ています。町村では、出てないか、年数万です。

「軽井沢町議には、ないのでしょ？」(「あります」)「いくら出ていますか」(「月9000円」「年間で10万ちょっと」)そうですか。政務調査費のポイントはどこにあるのかということ、

この調査研究に資する活動とは何であるかってことが不明確なことなのです。

どうして、そういうことになったのか。自治体の議員に対しては、国会議員には立法事務費というのが出ている。これは会派に限って出している。個々の議員に出してはいけないことになっている。つまり、国会は国権の最高機関で、国の唯一の立法機関です。「立法」を担当しているから、立法のための調査研究に対して「立法事務費」を会派に出している。立法活動支援費ですね。ところが、地方議会の議員には、この立法事務費にあたるものはなまった。法律に根拠がなく、条例もなかった。そこで、どうしたか。首長の権限の中に「補助金」というのがある。今でもあるでしょう。補助金の根拠は「公益上必要がある」と判断する場合に、首長が裁量的に決定できる。この首長の公益上必要という判断に基づいて、会派に対して調査研究の名目で補助金を出すことにしたのです。

ところが、首長の裁量で補助金を出したものですから、会派の議員がそれを調査研究活動に使ったといっても、首長の方で、いくら何に使ったか、使途がわかる領収書を出せと言うと、執行機関の首長が議員活動に関与するような形になってしまう。そこで、実際はノーチェックになった。補助金を出しているのだけれど、領収書も取りません、調査研究活動の効果も問いません、ということになってしたのです。それが、ある時期から、情報公開請求の対象になり、使途のずさんさが明るみに出て、火をふいちゃったのです。

それで、都道府県議会議員が中心となって、なんとか法律に根拠がほしいと国に要請して2000年の地方自治法改正で100条13項として規定されることになったのです。この時最初は、対象は会派だけだったのですが、1人会派でもいるものですから、議員の対象にしてもいいことにした。会派または議員、会派、議員、というように3通りの出し方で政務調査費が出せるようになった。

ところが、この政務調査費は、依然として、何に使っているのだから、何に役立っているのか、はっきりせず、どうも怪しいのです。「家族と温泉場に行ったのも政務調査費だ」とか、「後援会の飲食に使った」とか「調査旅行に行ったら、腰痛が起こったから枕を買った」とか、「自宅に倉庫があって、倉庫が奥さんの名義目になっているから、事務所を借りていることにしてその経費に政務調査費を充てている」とか、いろいろと、うさんくさいものが出てきた。

もちろん、こうものは少数のケースでしょうが、住民からは「どうせ、議員はろくな仕事をしていないのに、うまいことをやり、インチキをやっている」思われてしまう。これはマイナスなのですね。国会議員の立法事務費をまねて、趣旨と使途が不明な政務調査費といったものを安易に法定したために、結局、議員たちは、追い込まれてしまうような事態に陥っている。これも直さなくてはいけない。

私は、いったん政務調査費は廃止して、本当に議会が自分たちで、自治体の政策を企画立案するために、民意の吸収活動を含めた活動が必要だというのなら、そういう趣旨と使途を明確にして、100条から切り離して、きちっと法定し直すべきだと思います。

このように、203条と100条を検討して、思い切った見直しと、新設が必要ではないか、

というのが私の提案です。ですから、基本的には、議会・議員活動を充実強化する方向で改革をすべきだという説です。現状に関し、厳しいことをいっているのは、ただ議会・議員を非難しているのではありません。そういうようにお聞き取りいただければと思います。

それでは、議会・議員が自ら改善・改革に乗り出したところがあるかといえば、あります。全国にみますと、明らかに自治体議会の「夜明け」です。ホントに危機を感じた議会は、どこでも自己改革に乗り出している。しかも、保守系の多数派会派が改革に乗り出している。1人で頑張っている議員さんもいるのです。結構、真面目に勉強している。でも悲しいかな、数という力がない。多数派会派が改革に乗り出すかどうかです。

改革に乗り出さないでいると、住民の目はどこに向かうか。定数削減ですね。今まで20人だった。今回16人にするのですか。4人減るのですね。どうして4人しか減らさないのですか。答え難いですよね。「もう一声」といわれます。(爆笑。会場から；「そういう議論もありましたけれど、合議体のものですから。)」

どこか、何か常識的判断が働いているのでしょうか。理論的にいうと、合議体ですから2人はダメですね。合議体は3人以上です。ところが、3人では理論上うまく行きません。3人で議会を構成すると、1人議長になる。まとめ役がいないと困りますから。一人が議長になって、2人になりますね。その2人が仲が悪いと議決できない。そうするといつも議長が決めることになる。議長独裁制になってしまいます。だから3人はダメです。人数は4人からで、4人以上が必要ならば理由をいる。どうして16人必要なのか。これを詰めて議論すると難しいのですね。でも、20人が16人になっても、議会としては同じなら、10人にしたら不都合なこと、とつても困ることは何ですか。一度よく考えてみてはいかがでしょうか。

法律はどうなっているかというのと、法律の方は、今までの経緯で上限数を決めている。人口段階別に。例えば、ここは人口18,000ですから、上限数は22人ですよ。条例で減らしても良いのです。今、全国的な動向でいうと、市町村議会のほとんど減らしているのですね。

どうして減らしているかというのと、やっぱり時節柄、職員数の削減、経費削減など、自治体は行革をやっている。議会のそれに付き合っているのが実情です。安易といえば安易です。議員定数の削減の際、議員一人当たり何人の住民を代表しているのかが重要で、できるだけ少ないほうが良いのだという説がありますが、これは怪しい。議員が多いと代表性は高まるのですか。これにはあまり根拠がありません。例えば、この町で、20人のとき議員一人900人の住民を代表し、16人になると住民1125人になりますが、これで議会全体の代表性は低くなるという、何が不都合なのでしょう。議員定数は合議体としての機能を十分に果たしうるかどうかという観点が必要ではないのでしょうか。

定数5人で、議会活動を充実したものにしたほうがいいのかもわからない。減らして行って、今までのやり方を踏襲するのだったら、ますますろくな議会ではなくなるでしょうね。なんか工夫しないとイケませんよね。しかも、私のように議員はもっと働けという立場からは、もっと働くのだったら応援が要りますよね。基本的には応援は住民しかいない。自治

体の議会議員の一番の弱点は住民参画をいやがっていることです。なぜいやかというとな複数の人間が集って合議体をつくっているのだから、わざわざ審議に住民は加わらなくてもいい、自分たちだけでやるのだ、と思い込んでしまっている。

しかも、思い込んでいる以上に住民参画を凶らなくても議会審議が運ぶようになってしまっている。首長が議案を準備・提案し、首長が審議に出してくるから。本来の議事機関の役割を果たしたら、議会・議員が政策の企画立案をする。そうしたら、さまざまな意向・意見を聞かなくてはならなくなる。決め手は住民参画になる。そうしたら、住民は議会に関心を持ち、議会に働きかけようとする、議会を頼りにするようになるじゃないですか。今の議会を政策形成という点で住民が頼りにしますか。

この点に、ごく最近、議員の数を減らしながら、住民参画で立派にやり遂げようとして、住民からも「政務調査費をつけてもいい」といわれたのが北海道の栗山町議会です。ここは「議会基本条例」を初めて創りました。都道府県では三重県議会も「議会基本条例」を制定しました。議員さんたちが、自分たちはどういうルールで振舞うのか、住民との関係をどうするのか、ということについて基本条例の中に書き込むことです。そうすると必ず首長との関係も出てきます。議員自らが何かやらなきゃいけないかもはっきりしてくる。

(議員報酬は低すぎないか)

調べてきましたけど、この町の議員さんたちの報酬は首長の給料に対比し、市会議員と比べて、ずいぶん低いですよ。大体は、議長は、首長の年額 0.6 倍くらいです、普通は。この町は、もともと議員はいらぬ程度の扱いですね。(爆笑)

その分だけ町長が全部やることになっているのです。それでよければ、私はよそ者です。どうぞこのままで、ということになります。私の言うように「議員たちはもう少し仕事をやれ、もっと働け」というのがお嫌ならば、この程度の報酬の議員のまま置いておくしかないでしょうね。皆さん方が、それで納得して、「いまのままでいい」とおっしゃるなら、それで仕方ない。自治というのは、最終的に皆さん方がお決めになることなので。よそ者がわかることではありませんから。

(行政改革)

それにしても、この町のホームページを見たら、あまり行政改革はやっていないのでしょう。世の中から見たら。固定資産税の入りがよく、地方交付税の一般交付金を貰ら輪無くとも、財政運営ができる、ここは。危機感ほとんどありませんから。行政のほうも、ゆったりしているのかもしれない。財政上ゆとりがあればあるほど気を引き締めて、将来のために蓄え、行革をやりぬかなくちゃいけないのですが。豊かであるが故にのほほんとして暮らしているのかな、と思いました。もっとも、わかりませんよ、ここの固定資産税の将来がどうなるかなんて。見通しをつけてください。

(人口構成)

ちょっと人口構成のことをお話いたします。今後の運営に関係しますので。今、軽井沢町の人口は約 18,000 人です。調べますとここは、転出者と転入者と比較すると、300 人くらい転入者が多いのですね。亡くなる人と生まれる人を比べると亡くなる人が 30 人くらい多いのですね。このままでいくと人口減るのです。ただし、外から入ってくる。入ってくる方が超過ですから、したがって少しずつ人口は増えるかもしれない。ここで暮らす人が増えるかもしれない。今後の見通しをどうやってつけるかっていうことになります。それは人口構成の変化の見通しです。

人口構成は、0 歳から 15 歳未満、15 歳から 65 歳未満、65 歳以上、というように 3 区分している。15 歳未満の年少人口を①とし、65 歳以上の老年人口を②とし、その間の 15 歳以上 65 歳未満の人口、生産年齢人口を③としますと、③は①プラス②より多く、①は②より多いのが今までだったのです。③は日本全体でまだ①プラス②より多いのですが、地域にとっては、ほぼ同じか、逆転しています。①と②は既に逆転し、老年人口のほうが多くなっています。これが少子高齢社会の到来ということの意味合いです。特に少子化が際立ち、どうするかが大きな政策問題化しています。

①と②を足して③と比べる。①+②<③。この町も多いです。まだ大丈夫です。65%以上ありますから。日本全国でいうと、1990 年代半ばまでどうなっていたかという、①と②を比較すると①のほうが多かったのが逆転した。軽井沢町も、もう逆転しています。今は②が多い。①と②を足したものと③を比較するとだんだんそれが近づいているのです。相対的に年少者と高齢者の数のほうが生産年齢人口より多くなる可能性もある。

長寿はいいのです。人間は、ちゃんと生きてると 120 年は生きられるのですって。今は「アクティブ 85」ですよ。そのくらい長生きなのです。悪いことはありません。

これまでの人口区分の基準でいいかどうかは問題でしょうね。年少人口では、20 歳くらいまでは働いていないですよ。65 歳も若すぎますね、10 年上げたらどうでしょうか。75 歳以上を老年人口として数える。

外から入ってくる場合には、普通は、生産年齢人口の人が入ってきてくれるといいでしょうね。生産年齢人口は、これから減る。むしろ、元気で、お金もそれなりにあるような高齢者が入ってくるのですね。高齢者が、この町を選択して入ってくるのでしたら、この町はいい町なのです。この町を外の人が選択してくれているのですもの。こんな幸せな地域はありません。

ただし、細かく見ていかないとイケませんよね。あんまり宅地の乱開発やミニ開発が進んで、どんどん入ってこられると、まちの環境が悪化するかもしれない。これは、どういう人たちが、どのような暮らしを、この町でするかという、全体としてまちづくりの基本にかかわってくる。これは戦略問題なのです。この町のたたずまい、この町のよさを維持するためには、どの程度のスピードと、どの程度の人口まで許容していくかって。もしそれをコントロールしていく必要があるのだったら、まちづくりの基本条例を策定して、

町の意味を示さなければならない。野放図に開発していけば、一定の人口は入ってきます。マンション風のものが、もうちょっと増えるでしょうね。

農家の人たちは、ずいぶん前にお米を作らなくなったそうですから、そうするとだんだん耕作地を放棄しますよね。虫食いのように宅地化してくるでしょう。そうすると結構な土地の値段だから、売ればもうかる。儲かるっていうか、外の業者の勧誘が強まる。そうすると宅地化は進みますね。そうやって人口が伸びたほうがいいかどうかです。この点をちゃんと考えなきゃいけない。そうすると、人口構成上、どのような変化を見込み、どうすれば外から入ってきた人と上手く住みあうことができるかを考える必要がある。

(新住民と旧住民)

さきほど「軽井沢サクラソウ会議」の皆さんがたとお話ししたら、かつて私共が議論して、そういう区別はなくしたいな—とっていた議論をここではしています。それは新住民と旧住民の区別です。これは良くない区別です。それを議論していることが悪いのじゃありません。この町に入ってきた人は、今日からこの町の住民です。先祖代々ずっと居たから、この町で大きな顔ができるなんてことはありません。逆にいえば、入ってきた人たちも、この町を選択したのだったら、この町の一員として、この町を担っていくのだと、そう考えない限り、変な対立ができてしまう。

私は、埼玉で暮らしていますが、ずいぶん前に、この議論やったのです。コミュニティ形成に関連して。何代も続いた「旧住民」の人たちが、お互いの気心を知っているだけではなく、議員を含めて地域運営の重要ポストをほとんど占めている。外から入ってきた人たちが入れない、地域の運営の中に。そうすると、何か気持ちが通じず、お互いに不信感ができてしまう。こんな不幸な事態はない。

どんな人だって、ここを選んで入ってきたら、その日からこの町の住人なのだ、と既に住んでいる人びとが考える。入ってきた人たちは、古くからこの町の住人がどういう風に地域を担ってきたかっていうことに思いを寄せる。そうしない限り、意識のずれと分裂が起こってしまう。

この町の人口の構成のあり方について、基本方針を持ちながら、住民同士の関係の形成について新しい工夫をやっていかなくちゃいけない。

(湯布院のこと)

軽井沢は、かつての大分県の湯布院町に似ているな、と思いました。湯布院町は近隣の町と、このたび合併し由布市になりました。名前が変わりました。ここは、かつて乱開発で田園が失われる危機に直面しました。農家と旅館業と商店が肩を組まなきゃいけないのにもかかわらず、みんなそっぽ向いていた。田んぼの中に大きなマンションができてしまう。どうやってこれを避けられるか。結局、「潤いのあるまちづくり条例」を創った。これは、都市計画や建築基本法に上乘せ規制する形で開発を一定の枠組みの中に押さえようと

した。努力して、工夫して。新しい概念も打ち込んだ。「成長の管理」です。ある地域で、あんまりスピードが速く、建物や人口が増えると、対応が追いつかなくなる。外から入ってくることを止められませんけれども、自分たちは、こういう町の基本方針の下で、こういう風になら受け入れます、それでよろしかったらどうぞ、ということを経営の意思として打ち出した。外部資本は強い。業者も勉強している。少々のことなら全部クリアして入ってきます。

皆さんの中で、この町に長く住んでいる人たちは、この町の行方について、自分たちはどういう風に考えらよいか、新しく入ってきた人たちと是非とも言葉を交わしてもらいたいと思います。こんな軽井沢を残したい、こういう軽井沢を創りたい、ということについて議論を重ねてもらいたい。そうしないと、町の中が分裂してあれやこれや利害が分かれていると「スキ」ができ、外から、そこをつかれる。

軽井沢は、全国に聞こえている一つのブランドです。土地の値段が上がると、開発業者たちが外から入ってきます。建物が増えれば固定資産税が増えるかもしれません。それで、この町の将来はどうなっていくのか、心配もありますから、きちっと議論することが大事になっている。是非ともそういう動きを活発にしたらいかがかなー、と思います。

以上ざっと話しましたので、少しやり取りをさせていただきます。ありがとうございました。