

公経営論レポート

地方議会の組織変革に ついて

福山市議会をモデルとしたケーススタディ

M086230 大田祐介

2009/01/29

1、序論

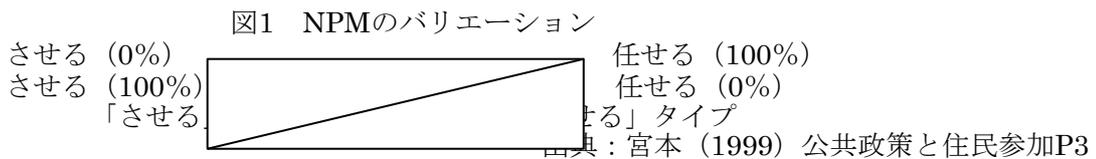
地方分権の時代と言われながら、現状では議員定数削減や議員報酬の削減、日額制などの地方分権に逆行する流れが生じている。しかもそれがあたかも議会改革であるというマスコミの報道が後押しをしている。このような地方議会不要論とも言うべき議論が生じた背景には、地方議会に対する根深い不信があると思われる。今こそ議会が変革しなければ、地方分権は絵にかいた餅となる可能性が高く、本稿において定数・報酬削減のあり方を検討する。

さらに、現在多くの地方自治体の財政は危機的な状況に直面しているが、これは自治体の長年の施策の結果であり、その施策の最終決定をし、予算を議決した議会の責任と言われている。しかし、住民の行財政に対する意識は未だ低く、筆者はより一層の行財政の悪化が住民の地方議会への危機感を高め、結果的に議会変革に繋がるのではないかと考える。そして、これからの地方議会に求められるべき姿を、ニュー・パブリック・マネジメント（以下NPMとする）の考え方から検証する。従来のNPMは首长中心の執行部による行財政改革が注目され、議会側はほとんど着目されてこなかったが、筆者の福山市議会議員としての経験と福山市議会に関するデータを通じて、NPMと議会変革の関係を考察する。

2、NPMと議会の関係性

2-1、NPMの概念について

宮本（1999）によれば、NPMの根底には2つの流れがあり、人間の属性をどう考えるかという根源的な問題と述べている。即ち命令して強制的に仕事を管理する「させる」概念と、信頼関係を強調して「任せる」概念が結合してNPMは成立している。

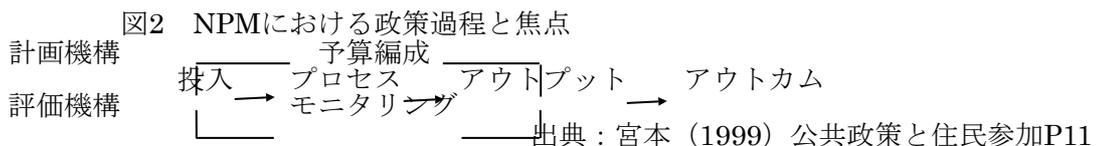


この概念はダグラス・マクレガーが提案した経営管理手法のタイプ「セオリーX・セオリーY」の理論に近い考え方である。しかし、NPMにおける行財政改革においてはセオリーX（性悪説）とセオリーY（性善説）の両者が混在している。

そして、議会はどうかであろうか。各議員は「選良」であり、その議員の集合体である議会は性善説に依るべき存在と言える。ところが、議員は住民の監視が無いとなるべく楽をする傾向があるし、自己の利益、即ち選挙における当選を求める活動を重視する傾向があると、筆者は経験から感じている。それが議会に対する不評に繋がり、地方議会不要論の基礎になっているのではないか。よって、議会変革にはまず議員に仕事を「させる」仕組みを構築する必要もあると考えられる。その上で「任せる」仕組みの構築が必要がある。

2-2、NPMの運営原理

NPMのメカニズムは下図のように、行政活動を資源の返還プロセスに着目して区別すると理解しやすい。NPMは基本的に税やサービス等の資源投入と、それに伴うアウトプット（成果）の関係を重視し、アウトカム指向ではない（アウトカムはアウトプットに比例すると考える）。ゆえにすべての政策につき目的遂行の財・サービスであるアウトプットの質・量・時点・場所を明確化して業務の責任を負わず（させる）と同時に、アウトプットの算出に必要な資源管理については完全に責任者の裁量に委ねる（任せる）ことがNPMの特徴である。



ここで執行部と議会の関係は図2の計画機構が執行部であり、評価機構が議会であると言え、執行部と議会はNPMの運営原理においても車の両輪の存在である。

次に宮本（前掲）はNPM誕生の背景に次の3点の要因が挙げている。

①財政状況の悪化に対して既存の手法による見直しが困難となった。

②政治不信を打破するためにアカウンタビリィティの強化。

③行政システムの制度疲労を民間経営手法の導入により補う。

いずれも首長の手腕による部分が多いと考えられていたが、①において首長による見直しを議決するのは議会であるし、議会はそもそも外部監査の機能を有し、内部監査においても議会選出の監査人を出しており、②において手腕を発揮する環境はある。ただし機能しているか否かが問題となっている。③の民間経営手法の導入においても、本来、議会は有効に機能するはずである。なぜなら元公務員の議員も少数は存在するが、議員の多くは民間人であり、経営者や様々な分野の専門家が存在するからである。

さらにNPMの具体的な運営原理は次の4点である。これも議会に当てはめて考えることができる。

①成果指向：予算投入額の多寡より何を達成したかという成果に価値規範を転換する。

②顧客指向：住民は統治の対象ではなく行政の顧客である。

③市場機構の活用：顧客満足度を高める仕組みを作り、顧客はサービスの評価を行う。

④分権化：トップダウンから現場に権限を下ろし、「任せる」組織管理を行う。

景気の悪化等により、予算執行権（自らの財布）の無い議員にとっては、少ない予算で成果を挙げたという「成果」が重視しつつある。

次に住民は議員にとって大事な「顧客」であり、選挙の「票」に結び付く。ゆえに議員は常に住民の声を聞いて回っており、様々な市場機構の例を聞き、そのサービスに対する評価を聞くなどしている。これらを議会から執行部へ提案することが議員の重要な使命である。

4点目の分権化について、議会と首長は2元代表制を敷いているが、実際は首長の権限が非常に大きい。例として議会事務局を強化して議事を補佐する体制を整備することが、首長の権限を下ろし、議会に「任せる」ことである。

2-3、NPMの問題点

議会変革にNPMを導入するに当たっての問題点が何点か考えられる。1点目は、顧客満足度経営が成立しない領域があることである。顧客（住民）の満足度が高まれば議会の評価も高まり、選挙にも有利であると言える。しかし、選挙のためというだけであれば、挨拶回りといった所謂「ドブ板」を踏む方が有効とも言われている。では報酬はどうかと言えば、議員報酬は当選回数をもとより議員活動の量・質に関係なく一律であり、それゆえに報酬以外のメリットを求める議員が出ないとも限らない。

2点目にNPMは参加の論理であるが、住民の特に選挙に対する消極的参加が問題である。首長と比較して議会の動きは住民に見えにくく、まして議員個人の活動を評価して投票行動に移るといって住民は極めて少ないのが現実である。

3点目に議会のアカウンタビリィティと公的アカウンタビリィティは調和するかという問題がある。従来、議員の仕事はその内容を契約化したり、成果を定量化することにもともと馴染まないと言われてきた。住民も「させる」より「任せる」ことで地方政治は安定すると考えた。しかし近年、選挙における契約とその成果を検証する「ローカル・マニフェスト」の普及により、議員に公約を約束「させる」ことにより、4年間の任期を「任せる」考え方が広まってきた。マニフェストの普及により議会のアカウンタビリィティを果たす事ができると言える。

3、議員定数削減・報酬削減による議会変革

3-1市町村合併による地方議員の削減

平成の大合併により1999年度末に3,255あった市区町村は、2007年度末で1,816に減少し、これに伴い議員数は約5万9千人から6割の約3万6千人となった。本論から外れるが、朝日新聞はこれにより2011年度に議員年金が破たんする見込みと報道した。

削減例として福山市は、2002年から2006年にかけて周辺4町と合併した。その際に神辺町議会、新市町議会、沼隈町議会、内海町議会の計約80人の町議会議員が失職し、新たに8人の福山市議会議員が誕生したことにより、議員数は大幅に削減された。つまり従来は福山市議38人と4町議80人の合計118人の議員が存在したが、合併後は46人となり約4割に削減された計算になり、全国の平均削減率を大きく上回っている。しかし、その削減は住民からほとんど評価されていないのが現実である。評価されない理由は、議会の存在感の

不足、活動の成果が見えないことにつけるのではないか。何も「しない」議員は不要であり、議会の変革が求められる所以である。以下において、更なる定数削減と報酬削減が住民の理解を得ることに繋がり、議会変革の基礎になることを述べる。

3-2 福島県・矢祭町の取り組み

次に議会改革をはじめNPMの手法で行財政改革を行った矢祭町の例を取り上げる。人口7,200人の矢祭町は「合併しない宣言」を行い、地方交付税4割減額を乗り切るために徹底した行財政改革に取り組んだ。合併しない理由は議員が失職するのを防ぐためとの風評もあったが、議会も大胆な改革を行った。それは、全国で初めて議員報酬を月額208,000円から日額3万円の日当制とし、期末手当を廃止したことである。結果、年俸は約360万円となり、議員定数も18人から10人へ削減し、議会の人件費は3分の1以下となった。

職員削減も行い、職員の職務兼務・組織変更により7課体制を5課体制とし、庁舎の清掃も町長・助役・教育長も行い、管理職もトイレ清掃を行った。役場窓口業務にフレックスタイム導入し、年中無休、開庁時間を平日は7:30～18:30とした。

また、「出張役場制度」を創設し、役場職員の自宅を出張役場として利用し、町民は職員自宅で各種届出・納付可能になった。さらに地元商店会が発行するスタンプ券（買い物の際に2万7000円で500円分）を地域通貨化し、スタンプ券で介護保険料含む各種公共料金を支払うことを可能とした。

これらの取り組みはまさにNPMのお手本とも言え、竹内（2005）は合併しないことによる行財政の悪化が町長・議会・住民に危機感をもたらし、自律意識を芽生えさせたと述べている。

3-3 議員報酬の削減の試算

議員報酬が高すぎるとの批判に対し、矢祭町の取り組みは全国的に注目を集めている。中国地方の県議会及び市議会の議員報酬は、5県議会の月額平均は748,000円、54市議会とは同じく407,000円（最高は広島市議の86万円、最低は江田島市議の27万円）となっているが、ここでは筆者の所属する福山市議会の報酬を取り上げ、議員報酬の大幅削減が果たして可能か否か検討する。

表1 福山市議会の議員報酬

	月額	期末手当	年俸
議長	765,000円	4.5ヶ月	12,622,500円
副議長	685,000円	4.5ヶ月	11,302,500円
議員	635,000円	4.5ヶ月	10,477,500円

筆者作成

図1によれば福山市議会議員46人の報酬合計は484,935,000円（約5億円）となり、これは福山市の一般会計予算1,600億円のうちわずか0.3%に過ぎない。結論から言えばこの0.3%を半額に削減しても行財政改革としての効果は薄い。しかし、議員の出勤日数は年平均で本会議・24日、委員会・104日の計128日であり、常勤換算で約6か月にしかならない。これが働きの割にもらい過ぎとの批判の対象となっていると思われる。

参考として、三重県議会は会期の見直しを行い、議会の開会日数を年間228日とした。議員間の積極的な討議や政策立案機能や行政監視評価機能の強化を目的としており、議員の専門職性を強める改革を行ったといえる。現行の報酬に対して住民の理解を得るためには相応の働きが求められる例と言える。

しかし、確かに福山市の年俸1,048万円の報酬は高額ではあるが、控除される金額も大きい。議員年金掛け金99,200円（月額）×12+25万（期末手当）＝約145万円（年額）、国民健康保険税：680,000円、国民年金：172,920円、いわゆる社会保険料相当額が合計約230万円となる。その他に所得税・住民税：約140万円を合わせて370万円が控除される。さらに次回の選挙資金を約400万円とすれば、毎年100万円を貯金する必要があるし、政務調査費の使途基準に合致しない自己PR的な広報等の発行費（郵送費含む）や交際費等の約100万円を差し引けば、手取りは半額以下のわずか480万円となる。

図3 議員報酬の内訳及び使途

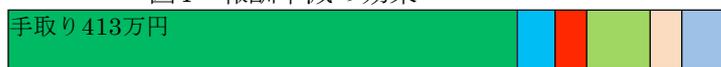
手取り480万円	広報費 交際費	選挙 資金	所得税 住民税	年金 国保	議員年金
----------	------------	----------	------------	----------	------

筆者作成

そこで、福山市の議員報酬を仮に半額の550万円とした場合どのような変化が起こりうるか試算した。まず、合併による議員減により制度として維持することが困難な議員年

金は近い将来廃止されるであろう。よって控除額は国民健康保険税：40万円、国民年金：17万円、所得税・住民税：60万円の計117万円となる。高額な報酬を目当てに立候補する輩も減るので選挙戦は公費負担の範囲で行われ、選挙資金預金は年10万円、交際費等も年10万円程度で収まるであろう。差し引き手取り額は413万円となり、図4で示すように、従来の手取り額と大きな差は無い。

図4 報酬半減の効果



筆者作成

議員報酬を半減しても直接的な行財政改革の効果は薄い、矢祭町会議員と同様に議員は大いなる名誉を得ることができるであろう。そのためには、ボランティア精神に溢れた候補者が立候補し、選挙費用のかからない政策本位のマニフェスト型選挙が行われる必要がある。

3-4政務調査費

第2の議員報酬と揶揄される政務調査費も不要論があり、その背景にはオンブズマン・市民による住民監査請求・住民訴訟、包括外部監査等の指摘により、全国で様々な政務調査費の不適切な支出の実態が明らかになったことがある。政務調査費の使途が問題となった最大の原因は、議員の姿勢・モラルに起因するのではないかと。

福山市においても月額13万円×12月＝156万円、総額：7,176万円が支給されており、8項目（研究研修費・調査旅費・資料作成費・資料購入費・広報費・広聴費・人件費・事務所費・その他）に渡り使途基準が定められ、領収書の公開が義務付けられている。私事であるが、筆者の通う広島大学大学院・社会科学部マネジメント専攻の学費は政務調査費としては認められない見込みである。個人的には当専攻に通う以上に成果を挙げられる政務調査はおいそれとは無いと感じているが、議員間では個人の学歴や資質を高めるための支出であり政務調査とは言えないとの意見が多いようである。

いずれにせよ、政務調査費は公金であるから、交付されるようになって議会の政策立案能力が高まったと評価されなければならない、議会にアカウンタビリティの強化が求められる。議員報酬と違い政務調査費の削減は議会の政策提案の否定に繋がり、NPMの実施においても大きなマイナスとなるであろう。

4、地方議員選挙の問題点

4-1議会活動と選挙の得票の関連

議員の間で「議会活動の量と選挙における得票は一致しない」とよく言われる。そこで議会活動量の一つの目安として議会における「発言回数」を取り上げた。なぜなら議会では発言するには政務調査やヒヤリング等が必要であり、黙して座っていればこれほど楽な稼業も無いと言えるのが「議員」である。

福山市議会のホームページ「会議録検索」により、H16年初当選議員の4年間の発言回数を調べ、発言の多い順番に並べ、併せてH20年の2回目の選挙の得票の増減の比較表を下記により作成した。

表2 議員の発言回数（H16初当選組）

	T.T	Y.O	K.T	K.N	A.N	M.O	T.T	Y.I
発言回数	1562	652	512	378	366	67	67	66
所属	共産党	無所属	無所属	公明党	組合	無所属	企業	無所属
H16選挙	3502	7805	2962	4666	3741	3326	4927	2674
H20選挙	3806	6818	2507	4046	4161	5243	4956	3173
得票増減	304	▲987	▲455	▲620	420	1917	29	499

※H16投票率53.7% H20投票率53.8% 筆者作成

表2によると、4年間において比較的多く発言した議員が得票を減らし、発言回数の少ない議員が得票を伸ばしていると言える。単純にこのデータのみで結論付けることはできないが、有権者の多くは議員の議会活動を重視して投票しているとは言えず、議員の仕事とは何かを有権者は再考する必要がある。

4-2投票率と有権者教育の関係

福山市における過去2年間に執行された選挙の投票率、とりわけ20代の若者の投票率を下記により整理した。

表3 福山市における選挙の投票率

実施日	選挙名	投票率	20~24歳	25~29歳
H19.4	広島県議会議員選挙	50%	24.7%	28.3%
H19.7	参議院議員選挙	55%	27.2%	35.6%
H20.4	福山市議会議員選挙	54%	26.1%	30.7%
H20.8	福山市長選挙	29%	13.1%	15.3%

筆者作成

表3によれば、全体の投票率が低いこともさることながら、20代の投票率はそのさらに半分程度に過ぎないことがわかる。ゆえに今後一層の投票率の低下が予測される。若者が選挙に行かない理由を横江（2004）は、「有権者教育」の不在により「投票したくないのではなく、できない。投票する基準がわからず、判断ができない」と述べている。

全体の低投票率の原因は、福山市はJFE西日本製鉄所をはじめとする製造業の税収により財政的に非常に安定しており「お任せ民主主義」の状況にあり、夕張市や矢祭町のような危機感を有権者が抱いていないことも理由として考えられる。史上最も理想的な民主政治を実現したとされる古代ギリシャのアテネにおいても、周辺諸国の脅威があったからこそ、住民の自治意識が高まったと言えるのではないか。

4-3住民による議会のチェック

住民による最も簡便なチェックは議会の傍聴である。筆者は福山市議会においてH17～H20の4年間に5回の本会議における代表質問を行い、計274人（平均55人）の傍聴があった。平日の昼間という市民が各自の仕事から離れ難い時間帯に傍聴者を集めるために、後援会加入者や友人等への呼びかけを行い、さらに当日朝は市役所前で来庁する住民に対して傍聴を呼びかけるビラの配布まで行った。なお、この4年間の本会議で私以外に延べ85人が代表質問を行い、その傍聴者総数は1,197人（平均14人）であった。

住民は議会に対して決して無関心ではないが、議会に足を運びにくい事情も多い。傍聴の手段として他にもインターネット中継（生・録画）や、FM福山によるダイジェスト放送、ケーブルTV（新市町のみ）による放送が行われているが、生の傍聴に勝るものではない。住民による傍聴というチェック機能を働かすのは、休日・夜間議会の開催や、出前議会の開催が考えられる。そして議場における議員の議論を評価し、選挙における投票行為につなげることが理想である。

また、現行の選挙スタイルは、自営業者等は兼業のまま立候補しやすく、給与所得者は失職しながら立候補するという不公平をもたらしている。この不公平を補う策にも、休日・夜間議会の開催は有効である。

5、結論

地方議会不要論を打破するには住民の信頼を取り戻すための議会の組織変革が必要であるが、矢祭町の例を見ても自らの身を削ることが信頼回復の道として有効である。そのための議員報酬削減・定数削減の可能性を検証し、休日・夜間議会の開催にとりくむ必要性を述べた。結論として選挙スタイルを変えれば報酬削減は可能であると、休日・夜間議会等の議会活動の可視化とアカウンタビリティの強化に取り組まないと、投票率の低下に見られるように住民は議会を見放すであろう。また、議会変革には自らが変わる他に、選挙により新たな議員を誕生させる方法がある。そのためにローカル・マニフェストの普及と、早期の有権者教育により判断力を養い、投票率を上げることも重要な課題である。

いずれにせよ今後の未曾有の景気悪化による税収の低下により、行財政は一層悪化し、住民の危機感が後押しして議会も行政も変わらざるを得ない。そのような危機感を共有してこそ住民・議会・首長協働によるNPMが機能しはじめると考えられる。議会も「しない」から「させる」へ変わり、「させる」から名誉ある議会に「任せる」へ変革して行くのではないかと考えられる。

<参考・引用文献>

Jay M.Shafritz E.W.Russell (2003) Introducing Public Administration

江藤俊昭 (2006) 「自治を担う議会改革」 イマジン出版
野村 稔 (2007) 「議会改革の条件」 ぎょうせい
福山市議会 (2006) 「政務調査費の手引き」 福山市議会 議会事務局
宮沢昭夫 (2005) 「政務調査費 その使用実態と問題点」 公人の友社
宮本憲一 (1999) 「公共政策と住民参加」 公人の友社
横江公美 (2004) 「判断力はどうすれば身につくのか」 PHP新書
<新聞・雑誌等>
朝日新聞 2009年1月27日朝刊 「地方議員年金 存続か廃止か」
<ホームページ>
竹内謙の「Samurai Mayors」
http://www.news.janjan.jp/column/takeuchi/list_samurai_mayors.php (2005/03/29)
福山市議会ホームページ「会議録検索」 <http://www.gijiroku.net/city.fukuyama/>
三重県議会 : <http://www.pref.mie.jp/KENGIKAI/> (2009.1.29)
矢祭町ホームページ : <http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/> (2009.1.29)