

3. 仙台市議会の現状をもたらしたものの—その歴史的背景に迫る

議会が本来「議論する場」であることは、論を俟たない。しかし、仙台市議会がそうした姿から大きくかけ離れた存在であることは、上述の評価結果から明らかである。調査らしい調査なしのお伺い質問や、おしゃべり、離席、居眠りを平然とくり返す議員たち。この現状を、当然の姿と受け止めているとしか思えない同僚議員たち。どうしてこうなってしまったの？ 意外と深いと思われるその根は、どのようにしてつくられてきたのであろうか。その歴史的背景に迫ってみたい。

(1) 戦前の地方制度、地方議会

大日本帝国憲法に地方自治の規定がないことに象徴されるように、戦前の日本には地方制度はあっても地方自治は存在しなかった。1881（明治 14）年、憲法制定と国会開設を求める自由民権運動の高揚に押される形で、時の藩閥政府は 1890（明治 23）年に国会を開設すること、それまでに憲法を制定・公布することを宣言した。この作業の一環としてドイツ（プロイセン）を範とする地方制度の整備が進められ、1888（明治 21）年に市制・町村制が、1890（明治 23）年に府県制、郡制が制定された（郡制は 1923 年〔大正 12 年〕に廃止）。府県は国の行政機関の一部として位置付けられ、市町村は地方自治体とはいえ、機関委任事務の執行等を通して、天皇主権の中央集権国家の末端機構としての役割を担わされた。府県、市、町村には府県会、市会、町村会が置かれた。府県会議員は、当初は間接選挙で選ばれ、住民の直接選挙となっても被選挙権を持つものは多額納税者に限られた。市会・町村会の選挙権と被選挙権は直接国税 2 円以上を納める満 25 歳以上の男子たる「公民」に与えられたが、それぞれ 3 級選挙制、2 級選挙制の不平等制限選挙であり、多額納税者ほど 1 票の価値が大きい仕組みであった。いずれの議会にも「地方名望家」である大・中地主層が多数進出し、天皇制国家を支える役割を果たすことになった。大正デモクラシーの流れの中で、1925（大正 14）年に普通選挙法が成立し、成人男子に選挙権が与えられ、一部議会には無産階級を代表する議員が登場し、議会の権限も一部拡大されるなどの動きもあったが、国の支配機構の一部としての地方制度、地方議会の基本的性格にはいささかの变化もなかった。

(2) 日本国憲法下での地方自治の理想と現実

旧日本支配層の抵抗をはねのける形で、1946（昭和 21）年に公布された日本国憲法には、地方自治が明確に盛り込まれた（第 8 章）。「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」（第 93 条第 2 項）とされ、日本の地方自治はいわゆる二元代表制の形をとることになった。議員内閣制と異なり、地方議会には本来与党、野党の概念は存在せず、首長と議会はチェック・アンド・バランスの関係に立つものとされた。首長の予算や条例等の提案に対して、議事機関としての議会が個々の議員や会派としてではなく、議会丸ごとでどう首長に対抗しよりよい予算や条例等の制定にこぎつけ、住民の福祉の増進に寄与するのかが、議会には鋭く問われることになったわけである。ところが、憲法第 92 条に基づいて制定された地方自治法は、旧内務官僚の巻き返しもあり、次第に地方自治の本旨（住民自治と団体自治）を実現する上で地方自治体・地方議会に多くの制約をもたらすものとなった。首長と議会のチェック・アンド・バランスの関係の中で、地方自治の実現を図るとされた憲法の理想は、地方自治法のもとでの現実の中央政府と地方自治体の上下・主従関係の中で後景に追いやられてしまったのである。そしてこの制約こそが、議会を「討論の場」からほど遠いものとし、議員をして自らを「世話役」「口利き」の座に安住させることになったのである。

(3) 地方自治体・地方議会の自立を妨げてきたもの

その1－機関委任事務

制約の第1は、機関委任事務の存在であった。機関委任事務とは、中央政府の行う事務の一部を地方自治体の機関である知事、市町村長に委任し行わせるものである。この制度は戦前の日本にすでに存在していた。国の出先機関である府県には当然このシステムはなかったが、一応地方自治体とされた市町村には、明治の市制・町村制施行時からあった。戦後改革で、都道府県、市町村とも完全な自治体とされたにもかかわらず、この制度は温存され、新たに都道府県にも導入されたのである。年とともに増加した機関委任事務は、最終的には、都道府県の事務の85%、市町村の事務の45%を占めていたといわれる。知事、市町村長がこの事務を執行しない場合、中央政府は、最終的には代執行を行うか知事らを罷免することもできたのである。こうした権力的な関係にとどまらず、機関委任事務は、その経費を原則中央政府負担とされていたにもかかわらず、交付される補助金・負担金は、地方自治体の求めるものにほど遠く、地方自治体が負担せざるを得ない「超過負担」が長らく地方自治体を財政的にも苦しめ続けたのであった。そして重要なことは、機関である知事・市町村長に委任されるこの事務に、二元代表制のもう一つの機関である議会の権限は及ばないということである。もちろん条例制定権の及ぶ事務でもない。機関委任事務は、中央政府と地方自治体の上下・主従関係の象徴でもあり、地方自治体内部における首長の議会に対する優位性の象徴でもあったのである。極端な言い方をすれば、議会は自治体の事務の多くに対して、その執行状況を遠巻きに指をくわえて眺めているしかなかった、のである。

(4) その2－「3割自治」

制約の第2は、「3割自治」といわれる実態である。地方自治体が自主的に処理できる事務が3割程度という意味もあるが、財政面で、地方自治体の自主財源である地方税収入が総収入の3割程度しかないという深刻な実態を表す言葉として使用されてきた。足りない分は、中央政府から交付される地方交付税や、補助金などで賄うわけだが、特に補助金は中央省庁のひも付きであり、中央政府のコントロールの道具として機能してきた。地方自治体は予算編成期ともなれば、首長を先頭に手土産を携えて陳情に明け暮れ、議員も住民の要望実現のために首長に劣らず陳情に精を出した。こうしたばかばかしい騒ぎの象徴的な出来事が食糧費による「官官接待」であった。食糧費は、国庫補助事業の事業費の内の事務費から捻出されたものであるから、補助金を獲得するために、または補助事業推進のためにと称し、中央、地方の役人・議員が補助金を湯水の如く使い、飲み食いを取り返していたわけである。地方自治体の施策の多くは、議会での真剣な議論から生まれたというよりも、寄らば大樹の、政権与党に擦り寄った「飲み食い、手土産付き」の陳情から生まれることが多かったのは、紛れもない事実であった。

(5) その3－条例準則

以上の2つの制約は、中央政府と地方自治体の上下・主従関係を説明するときによく用いられてきた例であるが、次にあげる第3の制約「条例準則」は、加藤幸雄氏の著書（『新しい地方議会』、学陽書房、2005年、『市町村議会の常識』、自治体研究社、2008年）から学んだものである。法律の制定・改正があると、地方自治体は条例の制定・改正が必要となる。その時に中央政府から送付されてくるモデル条例案・改正案が「条例準則」である。この条例準則に、極端な場合地方自治体名と年月日を入れると、たちどころに新条例案・改正案ができあがるというのだ。そして「これは条例準則に基づいてつくられた条例案です」と議会に提案すると、議会もすんなりと通してしまうことになる。これでは、自治体当局と議会の政策立案能力は高まるはずも無い。条例準則は、その自治体の置かれた自然的、社会的諸条

件に合った条例をつくる能力を育む機会を当該自治体の職員・議員から奪い、中央政府に唯々諾々と従う自治体・議会を作り出してきたのである。

(6) 「議論しない議会」の常態化

以上の他にも、各種の「許認可権」や「行政指導」等を通して、中央政府の地方自治体に対するコントロールは強められてきた。また、度重なる地方自治法の「改正」で、議会・議員の地位は大きく制限されてきた。例えば議員提案は、制定時の地方自治法では「1人」で可能であったものが、1956（昭和31）年の「改正」では「8分の1以上」とされ（その後1999（平成11）年に「12分の1以上」に緩和）、事実上少数派の意見を締め出し、新人議員の既成会派への擦り寄りを助長するものとなった。こうした状況の下で、地方議会・議員の多くは、中央政府と闘う気概も無く、監視機能、立法機能という自らの果たすべき役割を放棄し、ただひたすら地元住民の世話役に徹し、当局への口利きを通して住民の「要望」の実現を図ろうとしてきたのである。それが議員としての自らの基盤を強め、選挙に勝利し、議員の地位を維持する近道であった。そのためには与党会派に属し、当局と「いい関係」をつくっておく必要がある。かつて、7期に亘る島野革新仙台市政時代に、保守系議員の一部が与党会派を形成し、与党の一翼を担い続けたのは、「与党病」の根の深さを示して余りあるものであった。その後石井市政時代以降、いわゆるオール与党化現象が顕著となり、議会の開会前の与党会派と当局の「会合」により案件の成否が決まってしまう、議会は単なるセレモニーの場と化していった。陳腐な質問が議場にむなしく響き、居眠り、離席、私語が横行するものも、むべなるかな、である。残念ながら、この議会の体たらくに対する根底的な批判は大きな声となることはなく、「議会とはこんなもの」という空気が議会内外に漂い続けた。とりわけ、議会での質問の優劣が厳しく問われることはほとんどなく、マスコミも市民もそのことに関心を払うことがなかった。このことも、「議論しない議会」が永らく続いてきた大きな要因と言わねばならない。

(7) 目覚めよ地方議会

地方議会・議員を太平の眠りから覚ますはずの分権一括法が施行されたのは、2000（平成12）年4月のことである。この改革の目玉は、機関委任事務が廃止され、自治事務（45%）と法定受託事務（55%）とされたことである。いずれも地方公共団体の処理する事務であるから、これを機に、基本的には地方自治体の全ての事務に議会の権限と条例制定権が及ぶことになった。首長は、議会の議決なしに事務の執行はなしえないわけだから、長く地方自治法の制約のもとで影の薄い存在だった地方議会は、スポットライトの当たる表舞台に躍り出ることになったわけである。これまでの装置の錆付いた舞台（地方議会）を、見事バージョンアップした舞台に変えることができるかどうか問われことになった。こうした情勢の根本的な変化に対応し、栗山町議会や会津若松市議会などのように、議会基本条例を制定し、住民と真摯に向き合い、議会を「討論の場」に変える試みを追求し続けている議会も相当数出てきている。しかし、わが仙台市議会にはそうした気運はない。仙台市議会は、分権一括法施行（2000年4月）以前のレベルにとどまり、いまだに惰眠をむさぼっているのである。議会ウォッチャー・仙台が、議員の本会議場での態度と質問の内容を厳しく評価し、点数化し、通信簿として有権者に公表するのは、お粗末極まる議会の現状を作り出してきたことへの市民の責任を痛感し、仙台市議会が一刻も早く眠りから覚めることを望むからに他ならない。