

「無能」性 議会の議員の

text by Toshiyuki Kanai

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究所 / 法学部・公共政策大学院教授

かない・としゆき 1967年群馬県生まれ。東京大学法学部卒業。東京都立大学助教授、東京大学助教授などを経て、2006年から同教授。94年から2年間オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員。主な著書に『財政調整の一般理論』（東京大学出版会、99年）、『自治制度』（東京大学出版会、07年）、『ホーンブック地方自治』（北樹出版、07年、共著）、『分権改革の動態』（東京大学出版会、08年5月、共編著）など。

二元代表制という建前

前回は首長選挙を採り上げたところであるが、戦後日本の自治体の〈仕組み〉は、二元代表制といわれるように、首長を採り上げるだけでは充分ではない。首長とともに議員が住民から直接に選挙されるのが、二元代表制なのである。首長と議会が、「車の両輪」ともいわれ、両者が相俟って機能することが、〈仕組み〉の建前論である。

しかしながら、議会は、〈個々の自治実践〉においては、必ずしも評判はよくないようである。二元代表制の〈仕組み〉と言いつつ、〈自治実践〉では首長が圧倒的に優位な「首長制」とされる。たまに、議会が力を発揮するときには、首長の足を引っ張ったり、住民の意向を阻止する

抵抗勢力としてであり、むしろ、マインスの〈自治実践〉をしているように受け止められることもある。そのため、〈仕組み〉としての議会改革論が巷間では根強い。さらには、仕事面での改善は期待できないとして、せめてコストを引き下げるべく、定数・報酬・政務調査費などの削減という〈自治実践〉が主張される。今回は、地方自治のミ・ラ・イを左右する議会・議員について採り上げることにしよう。

議員の特質

議員に「能力」は期待できない

議員とは一体いかなる存在であるか。選挙で選ばれる「公選職」（注1）という点では、首長と同じである。議員は、そもそも、「能力」で選ばれる存在ではなく、「人気」

で選ばれる職である（注2）。「能力」で選びたいのであれば、議員は選挙ではなく、筆記試験や面接で選ぶようにしなければならない。しかし、それでは、行政職員や専門家の任用方法と同じである。行政職員は、いわゆる資格任用とか成績主義といわれるように、「能力」で選ぶことが原則であるし、専門家は識見（注3）で選任する（実際に「有能」かは別であるが）。その意味で、議員に「能力」（注4）を期待するのは、そもそも間違いなのである。議員が「能力」を持つようになったら、それは議員ではない。「能力」のある議員を期待することは、ある意味で代表制民主主義の自殺行為である。

そうはいっても、能力には色々あり得るだろう。行政職員や専門職としての「能力」を求めるのではなく、

公選職政治家として、より高い能力を求めると自体は不思議ではない。しかし、選挙では能力を見極めることはできない。「人気」投票で考慮される能力の内実は、あまりに多様だからである。敢えて言えば、一元的な「能力」観の押しつけを否定し、有権者の多様な能力観をそのまま受容しようというのが、選挙なのである。とするならば、ある特定の「能力」観を持った人から見て、「無能」な議員が多いことになるのは、当たり前である。

むしろ議員で問題なのは、個々の有権者から見て「人気」のある人物が、必ずしも「人気」投票では選出されないことである。これは、金融論という「美人投票」と同じである。美人投票とは、個々の投票者が美人だと思ふ人に投票するのではなく、

多くの人が美人として投票するであろうと予測する人に投票する、という（実践）のことである。要は、自分から見て「いい」と思う候補者でも、ある程度皆もそう思っていないと当選できないので、死票になる。死票を避けたければ、ある程度皆が「いい」と思う「人気」のありそうな候補者に投票するしかない。こうして、自分の本心と違う候補者に投票せざるを得ず、あるいは、棄権する気になる。

議会の特質

議会は議員の「無能」ぶりを際立たせる装置

議会とは、公選職政治家が多数集まった合議体である。このことは、意外に重要なことである。議員が多数であるということは、議員の「無能」ぶりを際立たせることになる。

第1に、議員はそれぞれが独立自営業者であり、お互いにライバルである。したがって、議会として一体として行動するのは、意外に難しい。ある議員の手柄になるような行動は、別の議員にとっては好ましくない。会派間でも同様である。こうして、議会は、多数議員から構成される合議体である以上、強力な行動主体にはなれない。お互いに足を引

つ張り合うからである。だからこそ、常に首長側に主導権を採られるのである。

議員同士で足を引っ張らないためには、議員間での「貸し借り」とか「談合」とかが必要になる。ところが、全員協議会などで「談合」する議会は、意見をぶつけあう議論をするという議事機関としては、自殺行為である。議会には進むも退くも途がないのである。

第2に、このような首長と議会の関係を前提にすれば、首長の方が魅力的なポストである。そのような場合には、首長と議員とを比べれば、

首長の方が公選職政治家としても「有能」になる。定員が少ない方が倍率の高い「狭き門」になるのは、一般的にも常識だからである。しかも、上述のように首長の方が魅力的なポストなのであるから、普通に考えれば、「有能」な議員は首長選挙（注5）に挑戦する。「有能」でない議員は、議員に留まる。このような関係にあれば、議会は常に、「無能」な（しかし、何故か「人気」だけはあると多くの有権者に予想させる）議員が多数を占めることになる（注6）。

議会の改革不可能性

このように考えると、議員が公選職政治家としても「有能」になることを期待するのは、ミイラに生き返ることを期待するようなことなのである。議会改革は、「仕組み」としても「自治実践」としても、基本的に成功しない。成功しようのないことを期待し、実際には成功しないことをもって、議会への幻滅を持つとすれば、それはあまり意味のないことである。議員は、有権者と同程度に「無能」（あるいは「素人」）なのであり、それゆえにこそ、住民の代表者なのである。

そして、「人気」商売のはずなのに、どう考えても（個々人から見ても）好感度の低い人物が多数を占めている。それだけ「人気」の内実も多様であり、曖昧なのである。定数削減は、ますます好みの議員が選出される可能性を低くする。定数が多ければ、好みの議員も選ばれる可能性は高くなる。しかし、議会では、好みのタイプの議員1人では意味がない。定数を増やせば増やすほど、好みの議員の意向が通る可能性も低くなる。

議会改革というミイラを探し求めることは、「仕組み」でも「自治実践」でも、ピラミッドの地下迷宮に入り込むようなものである。永久不滅の

「無能」な肉体が議員である。（仕組み）も（実践）も、現在ある議会を所与のものとして受け入れなければならない。そして、議会改革とは、議会や議員を変えることでは無理であり、住民、首長、行政職員、各種団体、国など議会以外が変わること、変わらない「無能」な議会・議員の機能を変えることでしか、あり得ないのである。

1 単に「住民から選挙で選ばれた職」という意味である。が、どういうわけか、総務省や地方制度調査会は、こうした当たり前の名称を（仕組み）として受け容れることを躊躇している。恐らく、（自治実践）における議員の行動を「問題視」しているため、「住民から選挙で選ばれた」という民主的正統性を正面から認めたくない、という政策判断があるのであろう。

2 もちろん「人気」で選ばれる議員が、「能力」がないということではない。「能力」はあるかもしれないし、ないかもしれない、ということである。「人気・実力」を兼ね備えることも、可能ではある。併せて「人格」が問われることもある。

3 さらに言えば、「能力」や「識見」だけでなく、議員に「人格」を期待することも、（仕組み）の建前にはなっていない。

4 他のもっと魅力的な職業でもよい。

5 ピラミッド型組織が「無能」なメンバーで構成されるのも同様である。「有能」な係員は係長に昇進し、「無能」な係員が係員のまま留まる。したがって、係員は常に「無能」である。係長も同様で、「有能」な係長は課長に昇進し、「無能」な係長のみが係長に留まる。課長も同様である。したがって、組織は常に多数の「無能」な職員から構成される。つまり、この論理で言えば、行政組織も常に「無能」である。さらに言えば、首長も「無能」である。「有能」な首長は、さらなるステップアップを求めて、国会議員などに転進するのであり、首長は長期・多選に留まり続けているのは、「無能」の証しと言ふことになる。ただし、首長は公選職であるから、「人気」の切れ目が任期の切れ目であり、「人気」がなくなれば交代させられる。