

## 赤川貴大（東京財団研究員）

お集まりいただきありがとうございます。ただいまより、シンポジウム「東京財団地方議会の改革 地方議会の仕組みは、地方で自由に決めよう！」を開会いたします。本日の司会進行、コーディネーターを務めます東京財団赤川貴大です。

地方自治法の抜本的改革に取り組まれている原口一博総務大臣から基調講演をいただきたいと思います。その後、大塚耕平内閣府副大臣、石田芳弘衆議院議員、竹下譲拓殖大学教授、福嶋浩彦東京財団上席研究員から地方自治法の改正と地方議会の改革についてお話をいただきます。

### <地域主権改革の意義>

#### 原口一博（総務大臣）



皆さん、こんばんは。ご紹介いただきました総務大臣の原口一博です。今日はこういう機会をいただきまして、本当にありがとうございます。

私も地方議会、佐賀県議会に6年籍を置いていました。ひとつ思い出があります。5億円の予算について議論しました。水路の予算でした。その予算が、自分で決定できるお金であれば、教育に使いたいということを言いました。しかし、それは水路という紐の付いた補助金でした。そして、5億のうちの2億5千万円は中央政府から来るわけです。残りの負担は地方です。県と市町村が半分半分負担します。後で交付税措置してくれます。ですから、佐賀県を回るお金だと理解しました。しかし本当に自分たち佐賀県が決定をすることができていたら、あるいは紐がなければ、その水路には使わないお金でした。

今日は地域主権改革の概略、意義についてお話をしたいと思います。

地域主権改革というのは何かというと、責任の改革です。今から3年半前に、私は読売新聞の主筆の渡辺恒夫さんからひとつのミッションをいただきました。なぜ3年8カ月間、あの第二次世界大戦をやめることができなかつたのか。そもそも、なぜ戦争に突入したかを解明するミッションでした。当時の国会議事録を丹念に精査しました。私たちは学生時代に歴史で学びました。歴史の教科書、授業では、このように学びました。軍部の独走です。二・二六事件に代表する暴力事件が起き、独走する軍部を誰も止められなかつた。マスコミや健全な言論が声を失った、言論弾圧があつたということを学校で学びました。

では、そのとき特別な時間が流れていたのでしょうか。特別な人たちが私たちの国を支配していたのでしょうか。その視点で当時の国会の議事録を見ました。そうすると、驚くべきことがわかりました。多くの論点について両論併記です。どこにだれに責任があるかわからない議論です。昭和12年に、当時の日本政府は、『国体の本義』という本を出しています。そこにナチスドイツの記述があります。ナチスドイツについては、さぞ肯定的に書いてあると想像しました。その3年後には軍事同盟を結ぶわけですから。ところが、

非常に慎重な言い回しでしたけども、危険であるということが書いてありました。危険であると認定したナチスドイツとどうして3年後に軍事同盟を結び、亡国の危機まで突き進んでしまったのか。

それをひと言で言うと、統治の危機でした。つまり責任の所在がなかったことです。誰のどこに権限があり、誰と誰とが責任を持って話すのか、そして誰が最終決定権者なのか。これがわからなければ、民主主義は機能しません。

日本だけでなく、ドイツやイタリアでファシズムは何を持って広がっていったのかも研究しました。ファシストはどうやって力を手に入れたのか。

彼らが声高に言っていたものは、格差でした。ファシストは格差、人々の怨嗟の声をエネルギーにして権力を手中にします。ファシストの台頭当初はチャップリンや多くの文化人たちが、抵抗を試みています。しかし、格差を源泉とした権力掌握に誰も逆らえなくなりました。

これ以上公共サービス格差が広がることに心配しております。北海道夕張市の6つの小学校は、ひとつに統合されます。第2次の補正予算でも夕張市の財政再建のため、いろいろな施策を行いました。実際には、補正予算を組んで仕組みは入らずに、借金返しに変わっていました。なぜこんなことが起きるのか。皆様に問いかけたい。

#### <地方の姿は地方で決める>

憲法を補完する、あるいは補強をする基本法として、地方政府基本法を考えております。憲法が想定している国民主権をさらに進める基本法です。地方議会に関して、「議会は行政のチェックをしていない」「議会の活動が住民に伝わらない」など、地方議会出身者の私にとっても耳の痛い批判があります。しかし、地方議会の議員は、本来持っている権限・権能で自ら決定できるでしょうか。たとえば増減税について、一義的に議会自らが決定できるでしょうか。本来、議会の権能はまさに増税や減税をすることです。行政のパフォーマンスが良ければ、税金は住民に返すというのが普通であります。しかしなぜそれができないのでしょうか。誰がその権限を奪っているのでしょうか。

政府のプライマリーバランスは大きく崩れています。それを改善するために、中央政府は自分の庭先だけきれいにして、庭先にあったゴミを地方に持って行くことが考えられます。「三位一体改革」で地方はどうなりましたか。権限、財源はどの程度移されましたか。財政力が弱ければ弱いほど、地方自治体は厳しい思いをしています。地方議会の役割をこのような視点から考えていただきたい。民主党政権は、トリクルダウン理論に基づく経済政策、つまり誰かが先頭を行き、後の人はそのおこぼれで何とかしてくださいという考えかたはしません。日本はカリフォルニアと同じぐらいの面積です。その面積になぜ過疎があるのか。なぜ限界集落があるのか。なぜ東京から離れば離れるほど価値が低くなるのか。それを変えたいと考えています。そのためには地域が主体的に考えなければなりません。その方向性になる仕組みや制度をつくります。

国の姿を、地方の姿を示してくださいという人がいます。それに対する答えはノーです。中央政府が決めて、その答を地方に押しつけてくるから、地方の活力がなくなるわけです。

地方議会において、代表制のミスマッチが起きているのではないのでしょうか。市議会や県議会の議員になる人はどういう方々でしょうか。会社に勤めている人でしょうか。あるいは自営業の人でしょうか。自由業の人でしょうか。あるいは女性でしょうか。地方議会も国会同様にほぼ毎日、議会に行かなければいけないのが現実です。このことによって何が起きるか。代表制のミスマッチが起きているのではないのでしょうか。本来はもっと多様な人たちが議会に来るべきではないのでしょうか。

私たち民主党政権は、この地域主権改革に取り組みます。そこで、地方議会がどうなるか。地域間の格差が埋まるのですかということを知りたいです。埋まりません。はっきり言えます。地域の姿を決めるのは、国民、住民お一人、お一人です。変なリーダーを選べば、そのツケはその人に返ります。これが民主主義の基本です。地方議会にも当てはまります。

「地域主権」について疑問を持っているかたもいらっしゃいます。国権を地域に移すのかという話があります。「地域主権」でいう主権は、国民主権の考えに基づいています。地域をつくらずして国はつくれません。地域の愛情なくして、国に対する愛というものは生まれません。地域の歴史の理解なくして国の歴史を学ぶことはできない。自らの責任において自らが地域をつくっていく。住民自治、そして団体自治、補完性の原則。この3つが憲法 92 条にいう地方自治の原則です。私たちの地域主権という考え方は、まさに補完性の原則に立って責任の改革をやろうということでございます。

<決断と勇気が問われている>

大塚耕平（内閣府副大臣）



皆さん、こんばんは。ご紹介いただきました、内閣府副大臣の大塚耕平と申します。原口大臣は私の上司です。私は大臣 6 人にお仕えしております。金融・郵政改革担当大臣の亀井静香さんの子分みたいに思われているかもしれませんが、決してそうではございません。よろしくお願ひします。

地域主権に関わる法律 2 本は、私のラインでやっております。地域主権改革は、総務省だけの問題ではありません。実は担当は内閣府です。原口さんは総務大臣であると同時に、内閣府特命担当大臣、つまり地域主権の担当でもあります。地域主権がいかにかオーバーオールな構想かご理解いただけたと思います。つまりすべての文化に関わっている話です。

重要な核心部分は、地域主権改革を本当に本気でやるのか、やらないのか日本国民の皆さんが、決断と勇気が問われている局面であると思っております。

国の財政状況はみなさんご承知の通りです。国と地方を合わせた財政状況は厳しいです。

限られた財源を上手に使うって、国を良くしていくことが問われています。そのうちのひとつの方法が地域主権です。他にもいっぱいあります。規制改革もあります。しかし、地域主権は限られた財源をいかに有効に使うって、日本を豊かにしていくか。そして本当に国民の皆さんが満足できる、少しでもより高い満足を得られるような国にしていくかという改革です。

アメリカの財政学者のある言葉をご紹介します。「他人のお金を自分のお金ほど注意深く使う愚か者はいない」。いかにもアメリカ人らしい、欧米の学者らしい言い回しです。他人のお金を自分のお金ほど注意深く使う愚か者はいない。つまり他人のお金だったら浪費でもなんでもするということですね。そのほうが、他人のお金だから無駄遣いしたほうがいいに決まっている。実は財源というのは、全部自分たちが出しています。1回財政当局に預けたお金は、なにやら他人のお金のような気がしているので、その結果みんなが浪費をするということを非常に遠回しに言っている言葉なんですね。

地域主権とは、財政の話に引きつけて申し上げれば、自分たちがすべての財源を提供し、そしてそれを有効に使うためには、一番目配りの届くところで使うような仕組みをどうやってつくるかです。これに尽きると思います。それをそろそろ本気でやらないとまずい時期に来ています。地域主権を進めて、本当に身近なところで財源を使うようになって、無駄を少なくする。

どんな物事でも、不完全なものであるという前提に立って、不断の改革、改善努力を続けていくかどうか重要です。この地域主権の在り方や、この国の在り方が絶対で、完璧で、正しいなんていうことはあり得ないと思います。常に不完全なものだということを前提に、不断の改善努力を続けていけるかどうか。

それから、現状が完璧であると思えば、何も変える必要はありません。でも、何か問題があると思えば、何かを変えなければ、いまよりは良くなるわけでありませぬ。そういう意識を持てるかも重要です。

そして、できない理由を探すのではなくて、どうやったらできるかを考えてほしい。

<地方議員は税金の配分を決める責任を持つ>

### 石田芳弘（衆議員議員）

皆さん、こんばんは。石田芳弘です。愛知県で県議会議員を12年経験して、犬山市長を12年やりました。民主党のいわゆる1期生の中に、「過去官僚」という官僚出身の議員がいます。この議員さんたちは、書類を読むことは速いし、本当に頭のいい人が多いです。僕はあと10年経って、こういう人たちが政権の中核で活躍したら、日本は変わるなという予感がしています。



私は叩き上げの議員です。地方政治の出身者です。政治に対する思いが大事だと思って

います。私の地方議員の経験から申し上げますと、地方議員というのは基本的には野党です。予算をつくれませんか。予算を作るには、与党、すなわち市長にならなくてはなりません。私は予算をつくりたくて市長になりました。

地方議会議員も選挙で選ばれた主権者の代表です。主権者の代表たる議員が、税金の再配分をできなければならない。これが僕の持論です。地方も議会内閣制という、議員が予算をつくれるような制度に改革したい。これが私の提案です。

私が市長時代に地方分権法が制定されました。地方各地でタウンミーティングを開催して、地方分権は明治以来の革命だとキャンペーンを展開しました。この言葉に僕は輝くような時代の大転換を描きましたよ。日本は変わると。地方分権で日本は良くなると思った。しかし、あんまり変わらなかったですね。確かに機関委任事務の廃止など 500 以上の法改正で法的には地方は分権されました。しかし、自治体の現場のトップ、市長としては、どこが分権されているのか分かりにくかったです。私なりに勉強しました。本もたくさん読みました。でも、霞が関の官僚は地方自治体の公務員に分権された法律や事業を絶対教えないですよ。中央の官僚はここが変わったぞと言わないです。あんまり分権して、権限を積極的、活発に使って、地方の意識が高まったら、中央の官僚としては仕事なくなると心配しているからでしょうか。本当はここが変わったぞと、地方自治体の職員に教えるのは、地方議会議員の役割ですよ。

大阪府知事が「地方は中央の奴隷」と極端に言いましたが、市長経験者として、そういう実感はありますね。市長の重要な仕事のひとつに、中央から毎日来る書類にトントン判を押すことがあります。たくさん判を押します。格好よく通知、通達といいます。事実上の命令です。大臣からの通知だけではないですよ。局長や部長、課長から毎日来る。ものすごい数の命令ですよ。地方自治体は、自治と名乗っていますが、自分で判断できない。これまでの地方分権の中で、地方自治体は自治の受け皿にならなければいけません。自らで判断するトレーニングができていません。自ら判断するのは地方議会の役割です。

トインビーという歴史学者がいます。自己決定しない組織は崩壊するという意味のことを言っています。私は、自己決定しない自治体がこれ以上続くと、地方は崩壊し、そして国を支える地方が崩壊し、国自体が衰退していくと心配しています。地方が自己決定していく。これが地域主権ですね。そういう自己決定する考え方と動きを今こそ地方自治体から、とくに地方議会、地方議員からムーブメントを起こさないと、日本は崩壊していくと思います。



<議員の言動を抑圧する制度はない>

**竹下謙（拓殖大学地方政治センター長）**

私は今日の他のパネリストの方々と違ひまして、政治家ではなく、政治学を長く研究してきた人間です。

私が研究者の枠から出て、実際の政治にからむようにな

ったのは、1981年に発足した第二次臨時行政調査会、いわゆる土光臨調の手伝いをした時からです。当時、このままの国家経営を続けると借金大国になってしまうと心配していました。経済人も労働組合も一緒になって日本の立て直しを図ろうとチームを組んで取り組みました。私は並河信乃さん、ホンダの本田宗一郎さん、ソニーの井深大さん、島根県知事であった恒松制治さんと一緒に地方をどうするかを議論しました。

その際に打ち出しましたのが、「地方主権」ということです。地方分権では駄目だ。分権というのは国から権限を分かち与えられることで、そんなものの考え方では日本はよくなる。日本は地方が中心になって頑張らなくてはならない。それこそが日本の建て直しの一番いい方策だという発想で、「地方主権」を言い出しました。これを当時の熊本県知事細川護熙さんが受け入れてくれました。「地方主権」を熊本県で実践していただきました。

地方が中心になって頑張っていくから地方主権です。そこから日本の建て直しを図ることが大事です。地方分権では、中央が中心の考え方で、中央の権限を分かち与える路線です。2000年の地方分権改革も、結局はまさに中央による権限を分かち与える地方分権でした。地方は何もしなかった。中央の官僚が相変わらずいろいろな指示を出してくるのを地方は待っていた。

2003年から三重県の教育委員長を務めています。石田さんが市長時代の体験談を紹介されましたが、現在でも教育委員会に、いろいろな指示が文部省から来ています。結局は「地方分権」では地方の教育の現場にはあまり効果がなかったと実感しています。

そこで何か別の方策で日本の建て直しを図る必要を探しました。北川正恭さんからお誘いがありまして、三重県に行き、いろいろ相談していました。そこで「マニフェスト」というのは改革に効果的ではないかと持ちかけました。選挙の公約から改革を図ろうとしました。ところが「マニフェスト」という言葉はどんどん浸透していきました。しかし、私の想定していた中身とはかなり違う方向に進んでしまっています。結局はあまり効果がないことになってしまいました。

改革の中心になるものを探しました。それは、地方議会ではないかと考えています。地方議会に刺激を与えていくことにしました。

地方議員の皆さん方に自覚をしていただきたいのは、地方議会というのは、実行しようと思えば何でもできるということです。このことをよく地方議員に言いますと、そんなことはないと反論されます。われわれ議員には権限がないと言われます。われわれの議員の権限は限定されている。それよりも何よりも力がないという議員もいます。私の趣旨はそういう権限の有無や効果的かどうかではなく、実際に議員が実行しようと決意すれば、何でもやれるということです。法律や制度に拘束されていないのが地方議会議員です。

たとえば、教育委員会で何か決めようとしみます。教育委員長として、私が指示を出すこともします。小学校や中学校の図書館を地域に開放しようとしみます。地域の子どものたちの集まりの場として小中学校の図書館を活用しようとし提案します。自由な集まりにしよう。子どもがどんなに騒いでもいい。本をどんなに読んでもいい。さらに本をなくしてしまっ

でもかまわない。本を紛失しても金額はたかが知れているじゃないかと提案します。開放することで、まずは図書館に関心を持ってもらって、後々子どもたちが本を読むようになると提案し、その方向で取りまとめるように教育委員会の事務局職員に指示します。

でも、教育委員会の事務局職員は、地方公務員法という法律に拘束されていますね。地方公務員は、公務員の最大義務として法令に従うことになっています。2000年の地方分権改革で地方自治体は自分の解釈で実施しなさいと制度改正になりました。でも、地方自治体の職員がある解釈をして、仮にそれが間違っていると法令違反となる危険性があります。法令に従っていないことで職務違反になります。地方公務員は忠実に法令を守ろうとします。忠実に法令を守ろうとすると、結局は中央省庁の言うことに従わないとならない。それが一番無難ですから、中央省庁の指示を一生懸命仰ぐことになります。

三重県教育委員会委員長が指示を出したその場で、事務局職員は文部科学省に電話をします。電話で、こんな提案を委員長や委員はしているが、どうでしょうと見解を求めます。そもそも、文部科学省にそんなことを聞いてはダメだと事務局職員に言います。そうすると、職員は、だからあなたの言うことは聞けませんという態度で委員長と委員を扱います。この実態を覆すことができる力を持っているのは議会だけです。

議員は、別に法令に拘束されていることはありません。国民として法令には拘束されていますけれども、議員の第1の任務というのは、住民の代表として行動することです。住民の代表として、住民のためになる行動する。住民の意向を受けて、その住民の意向を実現し、住民のためになることを行動する。これが地方議員の任務です。

ですから、先ほどの図書館開放の例で説明しますと、住民全体のためになるのであれば、地方議会で議論し審議することができます。権限はなくても、議会で審議をして、小・中学校の図書館を開放しようではないかと議決できます。これは大きなアピールになる。議会の議論を公表で行えば、教育委員会の事務局としても従わざるを得ない。住民全体のためになることと決まったわけですから。学校としても従わざるを得ない。色々な背景をもっている議員さんが議論して決めたわけですから。

もちろんそのときには、いろいろ行政からの抵抗は予想されます。でも、議会は素知らぬ顔で、どんどん決めていけばいい。ただ、それには住民の支持が必要です。常に住民と連絡し合うという関係が必要です。いま多くの地方議会の実態は、住民から離れて、議員だけで決めています。これは問題です。もっと住民と議会がお互いに連絡を取りあうような形でなければ、真の住民代表になりません。その方向で地方議会の改革は進めていく必要があるのではないかと考えています。

<自治体の意思決定は市民が行う>

福嶋浩彦（東京財団上席研究員・中央学院大学教授・前我孫子市長）



私は石田さんと似た経歴です。千葉県我孫子市で市長を務めていました。その前は、我孫子の市議会議員でした。いまは大学に籍を置いています。

私は市長時代、3つのことを常に職員に言っていました。ひとつは、国や県の言う通りにするなということです。二つ目は、前例踏襲はしない。前例は変えるためにある。前例を変えろということをお願いしていました。それから隣の市や周りの自治体と同じことをするなということをお願いしてきました。

だから職員が国からこういう通知が来ていますからこうしますと私に報告すると、大変なことになります。とんでもない話になりますね。

実は、この3つの逆を実行してきたのが市町村の実態ですね。国や都道府県の言う通りにやる。前例通りやる。周りの市町村と同じことをやる。それで問題を起こさないのが公務員の旨だという話になっていました。

問題が本当に起きないならそれでもいいですが、問題は確実に起きる。問題が起きたときに責任逃れをする理由ですよ。問題が起きても、これは国の事実上の指示で実施した、これは私が始めたことではなくて、前任者のその前々任者から継続して運営してきた、これはうちの市だけで実施しているのではなく、隣の市も全国の市町村もみんな同じことを実施していると言って、責任逃れをしてきたわけですね。

もうそれでは通用しない。この3つを止めてどうするか。自分の頭で考えることです。市民のために、自治体のために何が必要か自分の頭で考えるということです。自分の頭で考えない限り、市民とも連携できません。自分の頭で考えない職員と市民は話もできない、連携もできるはずがない。だから自分の頭で考えていかないといけない。

私は、「地方分権」が、国が上から自治体に下ろすという意味では駄目だと思います。私は、市民主権を基礎に置いた分権と考えます。つまり、分権というのは国が自治体に権限を分けて与えることではない。主権者である私たち市民が、国と自治体に分けて権限を与えるのだと考えます。それが本来の分権です。国が主語ではなくて、市民が主語です。市民が権限を分けて与える。なぜ分けて与えるか。それは主権者として、行政の権力と税金を正確にコントロールしていくためです。私たちが主権者としての意思で行政権力や税金を動かしていく。そのためには、行政の権力やお金がなるべく近いところにあったほうがコントロールしやすい。一番近い場所は、基礎自治体、市町村です。そこに行政の権力とお金を置く。それでできないことは、補完性の原理で、都道府県や広域自治体に置く。そして、都道府県ができないことは国に置く。地方分権とは、主権者である私たち市民が、行政の権力やお金を近いところに置いて、私たちの意思で動かすためにやるわけです。

例で説明します。ひとつの自治体で二つの事業が検討課題として挙がっています。道路

の整備事業と小中学校の校舎の耐震工事です。どちらも市の事業ですが、財源には限りがありますからどちらかを選ばなければいけません。少なくともどちらを先にやるかを決めないといけません。このような事業を選択するときに、いままでの決め方を抽象的な表現で言うと、国交省が道路特定財源を地方にも回すと、道路整備が先に進み、一方文科省が耐震改修工事の補助制度を厚くすると、耐震改修工事が進みました。

つまり道路整備も、学校の耐震改修工事も、どちらも自治体の事業ですが、結局、国の政策の優先順位によって、全国の自治体が同じように優先順位を決めてきた。これがこれまの姿だっただろうと思います。でも、A市は学校がボロボロで優先させたい、他方、B市は道路がガタガタで道路を優先させる必要がある。全国の自治体みんな違うはずですよ。自治体によって優先順位は異なります。これが自然で当然です。だからきちんと自治体が地域の状況に応じて政策や事業の順番を決めて、財源も権限も移すというのが地方分権の一番基本的な考え方だと思います。

ただし、ここからが問題です。自治体が地域の状況に応じて自分で決められるようになることはいいことです。必要なことです。ただ、先ほど、主権者である私たち市民が、行政の権力やお金をコントロールするために移すと説明した重要性は、市民の意思で意思決定できるかです。

地域の事情を示す仕組みが必要です。学校の耐震改修工事を請け負う建設会社と道路の整備を請け負う土木会社があって、どちらが市長の後援会で有力な地位を占めているかとか、どちらの会社が関係する議員を多く市議会に送り込んでいるかは、地域の事情を反映していませんよね。そのような地域の事情で自治体の事業の優先順位を決めたのでは、市民にとってたまったものじゃないですね。そんな方法で自治体が優先順位を決めるのであれば、国の官僚が全国の平均の必要性をよく見きわめて決めて、自治体に指示してくれたほうがまだましです。市民にとってはまだましだという話になると思います。

だから問題は、自治体が決められるようになることは絶対的に必要ですが、その自治体が意思決定するときに、きちんと市民の意思で決定をしていくことです。そういう仕組みがあるということが大切だと思います。その仕組みのひとつとして議会は非常に重要だ。私はまったくそう思います。

それからもうひとつは、自治体は国と違って、間接民主主義ではないと私は思っています。直接民主制をベースにして、間接民主制を入れています。これを詳しく説明する時間はないので、配布した資料を後で見てください。日本の自治体の運営は、直接民主制をベースにした上で間接民主制を入れている仕組みですよ。

間接民主制の部分動かす場合も、本当は直接民主制のほうが価値は高いけど、やむを得ず間接民主制を入れてやっていると自覚して間接民主制を動かすのと、選挙で選ばれた市長や議員は一般市民より偉いと思って間接民主制を動かすのとでは、同じ間接民主制を動かすのでも、全然質が違ってくると思います。直接民主制のほうが価値は高いということをちゃんと踏まえて、やむを得ず間接民主制を動かしているということを知って、間

接民主制を動かすことによって民主主義の質が高まると思います。それをちゃんと実現する自治体でなければいけない。地方自治でなければいけないというふうに思います。

#### <「議会内閣制」導入の是非>

**赤川** 日本の二元代表制の地方自治体の運営での地方議会の問題点とその対策をお話してください。特にいま、抜本的な法改正を行おうとしている中で、ひとつ象徴的な案として報道されているのが、市長が特定の議員を副市長、副知事、または部長に任命する制度があります。指名された議員はその職を離れないで副市長になる。「議会内閣制」という表現をされているところもありますが、そのような現状の地方議会の問題点を踏まえた改革案についてコメントをいただきたいと思います。

#### <政治主導の地方自治体運営を目指せ>

**石田** キーワードは政治主導です。いま民主党政権は政治主導と言っていますけどね。地方はほとんど200%ぐらい行政主導です。

今日のディスカッションのテーマを単なる地方議会改革に限定するのか、あるいは地方自治体全体の構図の改革にするのかで、すごく議論の深まりが違ってくると思いますね。単なる地方議会改革でしたら、これもこれで大事ですが、いろいろなアイデアや方法を地方議員の皆さんが研究して実践するといふ。ところが地方自治体の形そのものを変えるということになりますと、一元代表制か、二元代表制かという選択になりますね。こうなると、ものすごく議論がダイナミックになる。私はそれぞれの自治体が一元代表制を選択するか、二元代表制を選択するかというところまでこの際議論したほうがいいと思っています。

市長というのはなかなか孤独な立場です。市の各部署の部長に、「俺はこう思うけど、どう思う？」と尋ねると、「市長、その通りです」と言うに決まっています。そんなときには、仲のいい議員と相談したかったです。仲のいい議員数人でフリートーキングして、ブレインストーミングをやって政策のアイデアを磨いていく。部長や課長も地方公務員は、本質的には法律のほうを向いています。中央を向いています。とくに補助金に向いています。政策の相談を職員に持ちかけると、この政策やこの事業は補助金付きますよというアイデアはいっぱい出てきますが、市民にとって何がいいかというアイデアは湧いてきません。

ところが、議員は市民にとって何がいいかということを経験的に知っていますね。選挙で選ばれていますから。だから政策決定するのも数人の議員と相談できると市民、市全体のためになる政策が実行できると思います。だから一元代表制、「議会内閣制」と最近はやっていますね。自治体に内閣をつくって、議会でガバナンスをしていくという選択肢を、具体的に議論すべきだと、私は思っています。

主権者の代表である議員の仕事は何か。根本的には、税の取り方と税の再配分を決めることです。これが議員の仕事ですよ。一番基本ですよ。そういうことで考えると、地方議

会と地方議員は、その一番基本的な仕事をしていません。できないんです。予算を組めませんから。予算の提案権がないですから。予算の修正権はありますね。修正権を使えばできないことはない。でも、予算制定の王道である予算の提案権が付与されなければなりません。

私はスウェーデンの自治体に行って、政治カルチャーショックを受けた。どこの自治体でも、案内するのは議員です。日本の自治体は、案内役は職員ですよ。議員はみんな選挙運動で忙しいからでしょうか。地方議員が案内なんかしてくれません。訪ねて行ったほうもなぜか、議員より行政職員の説明のほうが安心する。それではだめです。本来はその自治体の議員がすべての事業やサービスについて説明をしなきゃ駄目です。スウェーデンでは当たり前です。それは行政の部長は全員議員ですよ。選挙で選ばれた議員ですよ。自治体の責任者は議員ですよ。世界にはそういう自治体運営のほうが多いです。

一元代表制にするという意見は日本では、少数派マイノリティです。憲法との関係など、いろいろ意見がありましてね。でもね、憲法は二元代表制ですが、議員が行政運営に携わってはいけないと明確に書いてありませんからね。議員が行政に責任を持つ、自治体の運営の本質的な部分に直接関与する方法を合法的に検討したい。そして、現行の二元代表制とその新しい制度を市民が選択できるようにしたいです。議員が自治体運営に責任を持つ政治主導の仕組みがこれからの日本には必要です。

<市民が議会で議論するイギリスの地方議会>

竹下 民主主義には、間接民主主義と直接民主主義と二つあって、議会制民主主義は間接民主主義に属するという議論があります。決してそうではないというのが私の発想です。私は42年間ほどイギリスの政治を研究しています。イギリスの本もいっぱい出しています。イギリスは議会制民主主義の国としてよく知られています。が、同時にまさに直接民主主義の国です。間接民主主義の国ではないです。

イギリスでは、議会制民主主義が直接民主主義を補足するものと考えられています。ただ、たぶん皆さんの多くが考えている直接民主主義とイギリスの直接民主主義の概念はまったく違うと思います。多くの皆さんが考えている直接民主主義とは、住民が直接物事を決定するという事だろうと思います。しかし、イギリスではそうではありません。そういう住民投票をするということもごく稀にはありますが、長い伝統的と理論的に確立されてきた直接民主主義の考え方は、そのような直接的な行動で示されることではありません。住民投票というのは感情の政治であるとイギリス人は考えます。人間がどんなに理性的に物事を判断したとしても、一方的に誰かから情報をもらって、その情報だけに基づいて判断をしてイエスか、ノーの投票をする。これはどう考えても、やはり理性的ではなく、感情だとイギリス人は考えます。

それに対して議会というのは、いつも議論をするところである。イギリスの議会はたしかに議論をします。議論をするから、その中でメリットもデメリットも全部浮上してくる。

全部浮き彫りになってくる。その上で最終的に物事を決定するから、議会制民主主義のほうがいいと結論付けた。その議論に住民の参加が原則的には自由ですね。日本でいう県議会ぐらいまでの規模の議会には住民が参加して、意見を言う時間が与えられています。小さな市議会になると、市民が自由に参加して、そこで意見を言い、そして投票すらできるところもあります。

今回の調査で訪れたソルタシュという南イギリスの人口 15,000 人くらい町の議会では、議員は 10 人ですが、市民は 20 人くらい参加しています。そこに外国人の私も参加できる。そして、議会の会議途中でいきなり私にスピーチの指名が来る。10 分間時間を与えるからスピーチをしてくれとお願いされる。

そのような形で、市民はいつでも自由に発言できる。だから議会の運営というのは臨機応変です。日本の地方議会のように議事次第書に従って形式的にピシッと決まった運営をするわけではありません。終わりの時間が決まっている議事運営をするのではなくて、終わりがいつになるかわからないというような議事運営をします。その際の原則は、市民が参加して、市民が自由に発言して、市民がそこでいろいろな議論ができる。ただし、市民のしつちやかめつちやかの議論をいっぱいして、最終的に決定するのは市民の代表である議員です。それがイギリスの自治体議会であり、本来の日本の地方議会の姿です。議会制民主主義の一番のキーポイントとは議論にあります。活発な議論のためには、市民の意見を全部そこに取り込んでいく仕組みが必要になる。それには必ず情報を全部市民に流して、住民はいつでも議会に参加できることを約束する。これがイギリスの地方議会の基本になっています。だからこそ直接民主主義を基盤にした議会制民主主義であると言えるわけですね。

#### <イギリスで「議会内閣制」は不人気>

そういうイギリスでかなり盛んになっていますのは、議会をどういう仕組みにするか。地方の統治形態をどうするかを市民が自由に選ぶことができる制度が 2000 年以來採用されています。イギリスの自治体は、それぞれ憲法 **constitution** をつくりまして、そこに自分の自治体の統治形態を明記します。自治体憲法に、市長を公選にする、あるいは副市長を置く、それとも市長を置かずに、議会だけで運営していくなど自治体の仕組みを自分たちで決めることになっています。



いくつか選取できる中で、市長公選で、なおかつ議会から内閣・キャビネットの一員として閣僚となる議員を選ぶ仕組みもあります。これが石田さん提案の仕組みです。相談したい議員を抜擢することも可能になります。ただ、実態としては、この制度を採用している自治体の市民から評判はよくありません。それは市長が独裁者 **dictator** のようになってしまうというのが、ひとつの指摘です。議会が機能不全になってしまうと批判されています。

す。

たとえば大ロンドン市というのが、市長は公選で、そして議会がある。当然議員もいます。その議会の中から副市長が選ばれています。現在は2人副市長います。他に政務官のような役割でもう1人選ばれていますから、3名の議員が市長のブレーンとなっています。市議会議員は全部で24人いますが、その中の3人は完全に市長と一心同体です。さらに他のところでも議員が相当市長サイドに吸収されていますので、実質的には半分ぐらいが市長の傘下に入ってしまったというのが、大ロンドン市の実態です。そうすると議会の本来の機能が発揮しないことが問題視されています。

議会は何の力も発揮していないのではないかという形でマスコミだけでなく、市民からも叩かれています。大ロンドン市議会も市民参加が活発で、市民との討論会も頻繁に開催されています。市民のクエスチョンタイムがあります。丸1日かけます。市民が自由にどんだん市長に対して質問をする。議員に対して質問をする。その質問で、議会に対して、「お前たち、いったい何やっている！」と叱責が市民からでます。「市長に対するチェックが甘いじゃないか」と指摘を市民が議会にします。

そのような現場を視察すると、「議会内閣制」を日本に導入するには懸念も感じますが、ただ、自治体運営の仕組み自体を市民で決めようとなれば、それはそれで興味深いと思っています。そのためにはまずは議会を改革する必要があります。全体の仕組みの変革は、その次の段階ではないかなと私は考えています。

#### <いまからできる地方議会改革の提言>

**大塚** 私はできない理由を考えるのではなく、どうやったらできるかを考えると申し上げました。石田さんは、自己決定だとおっしゃいました。竹下さんは、議会はしようと思えば何でもできるとおっしゃいました。そして福嶋さんは、自分の頭で考えろとおっしゃいました。期せずしてみんな同じようなことを言っているわけであります。いまの「議会内閣制」、あるいは一元代表制の是非について議論されていますが、私は敢えてここで是非は申し上げませんが、この制度が絶対いいよと言って、それを提供したらどこの自治体もうまくいく制度はありませんよね。それだったら苦労しませんよね。自治体の制度は、それぞれの自治体でお考えいただければいいと思います。つまり基本法的なものをつくって、できるだけ地方の運営、あるいは議会の運営は幅の広い自己決定ができるような仕組みにできればいいなと思っています。

2004年の参議院選挙で、私たち民主党は自民党さんに1議席だけ勝ちました。その次の総選挙に向けて、当時代表だった岡田克也さんに、地方自治法改正をマニフェストに入れましょうと提案しました。その中には議会の在り方は自由に決められると踏み込みましょうと当時は話していました。ところが翌年、衆議院選挙でボロ負けしちゃいましたので、日の目を見ませんでした。今度は地方政府基本法というのはどういうものにするかというのは、原口大臣ともよく相談し、もちろん内閣全体で議論して決めていきたいのですが、

できるだけ弾力的なものにします。皆さんそれぞれでどうあるべきかを決めていただけるようなものにできればいいなと思っています。

地方議会の改革で、いまのままでもできることがいくつかあります。あるいはできるかもしれないと思う私なりのアイデアを2つ申し上げさせていただきます。

ひとつは、先ほどから中央からの文書に縛られているという話がいろいろ出ました。地方議会議員には、自分の市町村の役所が中央からいったいどれだけの文章を、どういう内容で受け取っているかというのを、まず自分で確認するようにしてください。文章を公表させればいいわけです。市役所に中央省庁からどういう文章が来ているかを毎日市役所のホームページでも広報誌でも何でもいいですから、貼り出してもらおう。そして、全議員がそれを全部見るということが重要ですよ。いったいこの文章は何を言ってきたのかを確認する。文章の意味を議会が知らずして、行政と議会の中でまともなやりとりができるわけがありません。いまの仕組みのままでもできます。市役所に対して中央省庁からどれだけのドキュメントが来ているかというのをまず知ることから始めてください。これひとつです。いぶん変わると私は思います。おかしいと思えば、疑問が出ればいろいろ動けるわけですからね。

もうひとつの提案は、事業仕分けです。いまや国民全員が知る言葉となった「事業仕分け」です。わざわざ仕分けチームをつくらなくても、地方議会ですみますよね。議会で決めればいいだけです。議会で1年間かけて、うちの市は財政が厳しいから、全部の事業を見ようと言って、1個1個の事業を公開の議会の場で担当職員に説明してもらおう。100個事業があったら、みんな大事な事業だとは思いますが、30個減らそうということを最初に全員で決めて、全部の事業の説明を聞く。議会で説明を聞き、議論して、最後は多数決で30を選ぶ。そのようにして前に進ませる。これを議会でやれば、市民の皆さんから大変な評価を受けると思いますし、そこにまさしく自己決定の喜びもあれば、苦しみも出てくると思います。何もいまの議会制度を大きく改革しなくても、いま申し上げた2つのことを実施、実行するだけで大きく議会活動の内容が変わると思います。

ぜひそういう例をどこかの議会が実績を上げていただき、全国に広げていきましょう。

<首長の権限強化ではなく、市民の権限強化が必要>

**福嶋** 地方分権、あるいは地域主権の核心というのは何か。それは首長の権限を大きくすることではありません。と同時に、議会の権限を大きくすることでもないと思います。市民の権限を大きくすることが大切だと思っています。

私は住民投票も組み込んだ直接民主制を主張しています。ただ、日常的に住民投票を実施することが現実的ではありません。日常的には、長と議会が自治体を動かしていくわけですね。議会が重要な決定はしていくわけです。その決定プロセスに徹底した市民参加を実現していくということが大切だと私は思います。議会に市民が常に来て、議員と議論しているというのが日常にならないといけないと思います。ただ、最後に決めるのは議会で

す。あるいはいまの地方自治法上、首長が決めるところは首長が決めるわけです。市民と徹底した議論をした上で決める。

日常はそれでいいです。ただ、議会や首長が決めたことについて、主権者である市民が、市民全体の公共的な意思が食い違っているのではないかと思ったときは、住民投票を実施する。投票という形で市民全体の公共的な意思を示して、それに長や議会を従わせるという仕組みがもうひとつ私は必要だと思います。それが常設型の住民投票条例という仕組みです。この仕組みを自治体で持っているのは30ぐらいです。民主党が「地方政府基本法」の中で住民投票についても法的に自治体の意思決定の在り方として位置づけるということをつ柱のひとつにされているようです。これはぜひ実現してほしいと思っています。

二代表制と議院内閣制の話ですが、私も原則としては自治体が自由に制度を選べるようにするということが大切だと思います。だから本格的に議院内閣制を入れるのは憲法改正が必要です。憲法に自治体の長は住民の直接選挙で選ぶと書いてありますから、本当に議院内閣制にするには憲法改正が必要です。いま民主党さんが言われているのは、たぶん二元制を一応制度としては維持しつつ、議員が行政執行の側に入れるようにしようと試みていると理解していますが、そういう制度も含めて選択できるようにすることはいいことだと私は思っています。

ただ、二代表制をベースに議員が執行部の中に入っていく仕組みは、やはり首長の権限強化になりますよね。私が市長だったときに、もしこの手法が使えたら、議会でうるさい議員や飛びぬけて優秀な議員を自分の部下にしますよ。議会に手を突っ込んで連れてきて、自分の部下にできる制度は、市長にとってこんないい制度はないと思います。だからこれはたぶん首長の権限強化として実際に機能すると思いますね。

地方自治体議会を全体的に見たときに、最大公約数的に現状を俯瞰すると、首長と議会が談合で物事を決めてしまって、市民が疎外されていることが問題点です。この状況に「議会内閣制」の制度を入れると、議会と首長の談合、癒着、馴れ合いがますます加速させる危険性は高まらないでしょうか。導入の本来の意図とは別に、結果としてそのような審判が強いです。この制度も選択できるようになることはいいことだと思いますが、私としては選択しないほうがいいなと思っています。本当に根源的に選択するなら、憲法改正をきちんと行って、議院内閣制を導入したほうがいいと思います。

ただ、議院内閣制とは、つまり首長を選ぶ権利を議会が持つということですよ。いまはそれを憲法上の権利として市民が持っています。この憲法上持っている首長を選ぶ権利を市民はもういりませんと放棄するのでしょうか。私は市長を選ぶ権利はいりませんと権利を放棄しませんよ。首長を議会が選ぶほうがいい市長が選ばれるし、私の市が良くなるだろうと思っている市民ってほとんどいないでしょう。

議院内閣制、二代表制、あるいはシティマネージャー制もあれば、執行委員会制もあります。そういう制度を選択するのはきちんと市民が選択しないとけませんよね。だからここだけは少なくとも、絶対に住民投票で決めてもらわないと駄目です。市長と議会が

相談して、うちは議院内閣制にする。それは今、市民が持っている長を選ぶ権利を勝手に市長と議会の相談で奪うことです。そうなったら困ると思います。だから選択制にするときに最低限の条件として、その選択をするのは住民が直接することです。住民投票で了解しない限り変えたら駄目ですよということは押さえてほしい。

<現在進行中の議会改革>

**赤川** 東京財団の研究者で、前北海道栗山町議会事務長の中尾修さんからひとつ質問をお願いします。

**中尾修（東京財団研究員・前北海道栗山町議会事務局長）**

私の町では、二元代表制の本来の趣旨どおりに、議会は町長と拮抗するほど議会の持っている権能すべてを使って政策や条例を提案してきました。そうしますと、一般住民は、初めのうちは議会応援団になります。ところが、修正権や提案権を行使し、町の総合計画も議会案を町長に吞ませますと、一般住民は町長の応援にシフトしてきます。やはり自治が成熟してきますと、二元代表制の機関の中に市民が割って入って調整します。制度は有効に働いています。拙速に自治体の制度改革を進めるのではなくて、いま地方議会改革が全国的に進んでおりますので、この進捗を見守りご検討いただきたいです。

<改革が進まない地方議会への国の関与>

**大塚** 貴重なご意見ありがとうございます。地方議会改革が全国各地で進んでいるという実情を知らずして、それこそ思い込みで、われわれが考えているのが絶対正しいというスタンスでことを進めれば、失敗する確率が高いと思っています。よく実情を踏まえて対応させていただきたいと思います。

栗山町のように改革に熱心で不断の努力を怠らない議会は安心です。ところが放っておいてもなかなか議会改革が進まないような自治体があるとすれば、そこにはどういうモメンタムを与えるかが国の役割ですから、その両方をにらみながらぜひ進めたいと思います。

<議員定数・議員報酬は市民が決める>

**石田** 今の地方議会改革についてコメントします。地方議会改革のアイデアはいっぱいありますよ。私は市長在任中に、議員数と議員報酬、それから市長の任期を市民が決める条項を含む自治基本条例を提案しました。犬山市のローカルルールをつくろうと呼びかけました。でも、議会は全議員の合意に至ることができず、私の任期中には果たせませんでした。議員数や議員報酬歳費、任期などは、市民が決めるべきです。市民は議員報酬や定数に関心が高いです。それにつられて関心を示している議員も少なくないです。結論は簡単です。市民参加を得ながら決めるべきです。僕はデモクラシーとは熟議のプロセスだと思っています。市民と議論するプロセスがなければ、議員活動や発言に説得力や影響力はあ

りません。市民が主体となって議論するプロセスが大事です。議会が市民参加に及び腰ではダメです。

議員報酬と関係しますが、議会の開催時間も平日の夕方にするのを現実的に考える必要があります。会社員が帰宅後、ボランティア無償議員として議会に参加する。そのためには夜に開催するのが適切です。一方、いわゆるプロ議員にするなら、もっと専門的な知見を持たないとだめです。予算や財政、地域産業など勉強することはたくさんあります。その専門家になったときは報酬を上げることも可能です。その仕組みは市民が決めることです。市民が決めるということは、ある市はプロ議員による議会、隣の市はボランティア無償議員の議会、異なっていて当然です。

それから地方議会の議員の政党化ですが、段階的に成熟していくと思います。いまの段階では、残念ながら、地方議会議員は国政選挙のときの下請け的な立場ですよ。国政選挙の集票マシンですよ。そこから脱皮して、ローカルパーティーを形成する動きは活発になると思います。中央政党の系統とは異なる自治体独自の政党の誕生を期待しています。そのためには、誰の力も借りず、自分たちで動くことですよ。

議長や委員長を1年交代しては市民からの信頼も首長や行政への影響力もないですよ。議長は4年やらなければダメですよ。議長は議会の代表者です。腰を据えて議会運営に責任を持てる議員を任命しなければ議会は改革できません。地方議会改革の取り組みはたくさんあります。いまからでもできます。

一元代表制にすると、首長に権力が集中することを心配する意見があります。私が想定している運営スタイルは、首長個人への権力集中ではなく、自治体内閣に集中させることです。首長はその内閣の一員に過ぎません。閣僚は自治体運営に連帯責任を負う仕組みです。首長はリーダーですが、個人の政治力で独善的に牽引することを想定していません。国政の内閣総理大臣と他の閣僚の関係に近いです。もっと砕けた表現をすると、ジャズバンドのリーダーですね。オーケストラのコンダクターではなく、ジャズバンドのリーダーのようなイメージです。指揮棒で一糸乱れぬ統制をとるのではなく、バンドメンバーの呼吸を伺いながらリズムを刻む。首長個人に多くの権力を集中させてドンドン仕事をするのではなく、閣僚と相談しながら自治体を経営することを考えています。

**赤川** 本日は2時間を超えるディスカッションをさせていただきました。自治の本質とよく言われますが、今日もたびたび出てきましたように、自己決定の原則が重要です。ここ



が非常にキーになると思います。住民参加を前提として、住民と向き合っていくことがまずある。それから議会の役割というのが見えてきて、仕組みを具体的につくっていく。こういう考え方が根底にないと、なかなか自治というものは運営されないと考えております。

各地域や自治体、地方議会でも本日のような議論を活発

にしていくことが、自治体の運営には不可欠だと思います。本日はありがとうございました。

## 配布資料(上席研究員 福嶋浩彦)

### 1. 憲法における自治体議会と国会

	自治体議会	国会
機関の性格	「議事機関」憲法93条1項 ※議事＝会合して相談すること	「国権の最高機関」「国の唯一の立法機関」憲法41条
構成員	「住民が直接、これを選挙する」 憲法93条2項	「 <u>全国民を代表する選挙された議員</u> 」憲法43条
権力の行使	特別法の制定は「住民の投票においてその過半数の同意」憲法95条 <u>住民も直接行使する</u>	「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」 「その権力は <u>国民の代表者がこれを行使</u> 」憲法前文
責任の追及	(住民の直接請求に基づく住民投票で議員リコール、議会の解散 — 地方自治法)	「議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問われない」憲法51条
首長の選出	「住民が直接、これを選挙する」 憲法93条2項 <u>住民は長の選出を議会に委ねない</u>	「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名」 憲法67条

### 2. 地方自治は直接民主制をベースにして間接民主制を並立させる

#### ○選挙で選んだ長と議会、住民の直接参加、この3つの緊張関係で自治体を運営

- 1) 住民全体の意思によって長・議会を解任できる(直接請求・住民投票)
- 2) 住民は条例案を提案できる(直接請求)
- 3) 住民は自治体の財務行為を直接追及できる(住民監査請求・住民訴訟)
- 4) 議会と長は多様な住民の意見を聞いて意思決定する(住民参加)
- 5) 住民は必要があれば全体の意思を示し、長・議会に尊重させる(常設型住民投票)

#### ○自治の土台は直接民主主義

すべてを直接民主制で行うことはできないが、住民に最も近いところで、住民の生活にとって重要なサービスを提供する自治体の運営は、住民が直接情報を得て、実感を持って考え、自ら判断しやすい。従って自治体では、制度としても可能な限り直接民主制を採用し、間接民主制と並立させ、住民も直接権力を行使する。

間接民主制の部分も、直接民主主義の方が価値は高いことを分かって運営することによって、民主主義の質が高まる。

\*2010年4月9日に開催された「東京財団 地方議会の改革 地方議会の仕組みは、地方で自由に決めよう！」での主要な発言を当日の司会・モデレータ赤川貴大（東京財団 研究員兼政策プロデューサー）が編集しました。