

21世紀政策研究所新書—17

シンポジウム

地域主権時代の 地方議会のあり方

第81回シンポジウム（2011年5月16日開催）

基調講演

地域主権時代の展望

7

前神奈川県知事

松沢成文

報告

都道府県議会等の役割に関する実態調査

33

地域開発研究所主任研究員

牧瀬 稔

地域主権時代の地方議会のあり方

【パネリスト】 前神奈川県知事

松沢成文

三重県議会議員

中嶋年規

法政大学法学部教授

廣瀬克哉

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

新川達郎

地域開発研究所主任研究員

牧瀬 稔

【モデレータ】 前佐賀市長

木下敏之

ごあいさつ

三月十一日に未曾有の被害をもたらした大震災が発生して2カ月あまりが経過しましたが、いまだ多くの方が避難所生活を余儀なくされており、復旧、復興に向けた動きが速やかに進み、経済・社会が一日も早く活力を取り戻すことが求められています。21世紀政策研究所は、活動をより一層強化し、日本復興の一助となるよう努めてまいります。

さて、長期低迷を続けるわが国経済に活力を取り戻すうえで、地域経済の再生は不可欠であり、中央集権体制から地方分権・地域主権型社会への転換が求められています。近年、地方自治体と住民意思との乖離、地方議会の行政に対するチエツク能力や政策立案能力に対する厳しい指摘もある一方、市町村合併や政令市の増加

などを背景に、住民に身近な基礎自治体とは対照的に、都道府県の存在意義も問われています。

このような問題意識の下、地域開発研究所の協力を得て、都道府県議会および政令指定都市議会等への実態調査を実施し、地方議会をめぐる現状とその課題を分析するとともに、広域化が求められる地方議会の将来展望について検討してまいりました。

今回は「地域主権時代の地方議会のあり方」というテーマで、さまざまな改革や広域化に取り組んでこられた松沢成文 前神奈川県知事にご講演いただきます。続いて、本研究プロジェクトの調査にあたっていただいた地域開発研究所の牧瀬稔 主任研究員から、本調査についての結果をご報告いただきます。

そのあと、木下敏之前佐賀市長、中嶋年規 三重県議会議員、新川達郎 同志社大学大学院教授、廣瀬克哉 法政大学教授に加わっていただき、これからの地方議会

のあり方について、それぞれご専門の立場から、パネルディスカッションを行います。
このシンポジウムが、地域主権と地方議会をめぐる今後の政策論議を活性化させる一助となることを祈念いたしております。

二〇一一年五月十六日

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

基調講演

地域主権時代の展望

前神奈川県知事

松沢成文

マニフェスト改革の紆余曲折

私が最初に政治の道に入ったのは29歳で神奈川県議会議員になったときで、35歳まで務めました。その後、国政に出て、衆議院議員を務めた後、もう1回地方に帰って自分の思い描いていた改革を行政の立場でやってみたいと思つて、県知事になりました。2期8年で退任しました。

退任した経緯はいろいろありました。知事多選禁止条例を持っているのは全国で神奈川県だけですが、私はこれをつくった張本人であります。知事多選自粛条例というものは10か20の自治体にあります。自粛というのは本人の政治的なスタンスですが、多選禁止条例は、これから神奈川県知事はどんな人気者でも、どんなに若い人がなったとしても3期12年しかできないという条例ですので、民主政治のルールです。これをつくりましたので、知事も長くはやってはいけな思っていました。そういうことで今回2期で勇退したわけです。

私が知事になった8年前の地方選挙は、マニフェスト改革が注目を集めた選挙でした。私をはじめ何人かの知事が選挙のときにマニフェストを出して、検証可能な具体的な政策を打ち出しました。当選したら、1年目、2年目、3年目と外部の評価委員会から進捗状況をチェックしてもらいました。私の場合は、自己評価も毎年出しました。そして、1年目、2年目、3年目と任期満了に向けて、選挙のときにマニフェストで約束したことがどこまで進んでいるかを毎年チェックして、公表して、県民の皆さんにご判断をいただく。こうしたマニフェストサイクルと呼ばれる改革を進めてきました。

8年たってみて、マニフェスト改革は地方のほうがぐっと進んだと思います。知事は議会に責任を負うというより、県民から選ばれている執行機関の長であり、権限が集中しているからです。その点、国には総理がいるけれども内閣という決定母体が別にあったり、与党・野党の国会でのバランスを気にしなければ政策を進めら



松沢氏

れなかつたり、与党の中でもさまざまな派閥、対抗勢力というものがあリまして、ここも気にしないと政策を進められません。

権限が分散しすぎているいまの国政に比べて、地方政治の場合は市長でも知事でも一度、県民、市民に選ばれたら、予算編成権も人事権、許認可権限、政策の立案権限、執行権限もほとんどが知事や市長に集中しています。ですから、いい改革派の知事や市長を選んだら4年間でも、あるいは2期8年でもやれば改革はグッと進みます。ところが、変な知事や市長を選ぶと、とんでもないことを勝手にやられて、県民や市民

は大迷惑ということもあり得ます。

権限が集中しているポストは長期化すると必ず腐敗するから、知事は3期12年までというルールをつくったほうがいい。もちろん2期目で落選することもあります。

連続当選したとしても3期12年で新しく政権交代をさせて、権力の浄化を進めるべきです。つまり、政策中心の選挙、政策中心の政治行政がうまく展開するようなツールの一つがマニフェストであり、それを推進していくことがマニフェスト改革です。

ところが、国政のマニフェストはひどいものです。どの政党も総選挙のたびに国政におけるマニフェストを出します。このマニフェストが選挙で票を集めるための道具になっているのです。政策中心の政治・行政をつくるための道具ではなくて、選挙でとにかく票を集めたい。ですから、国政の場合は国民に一番人気の出そうな、

こんなことをやってくれるならうれしいな、応援するよと言ってもらえそうな政策を乱発していきます。それに対して財源はどうか、あるいは政策同士の整合性はどうかということとはまったく考慮せずに、とにかく世論に受けそうな政策を乱発するわけです。

前回の総選挙での民主党のマニフェストは、まさしくそういう政策になってしまったわけです。子どもがいる家庭にはどんどん手当を配ります。高速道路はタダにします。農家も厳しいでしょうから、所得補償を全部やっていきます。膨大なお金がかかるのに、財源をどこに求めるかということとは、いま言ったら大変なことになるからと全部後回しです。政策同士の整合性も取れていません。CO₂を削減します、道路特定財源は環境税に変えますと言っておきながら、高速道路はタダにして、どんどん排気ガスはまき散らしてもいい。とにかく票を入れてほしいと、まったく整合性の取れない政策を乱発して、いま民主党は大トラブルに陥っているわけです。

さらに今回の震災対応で財源が必要だから、マニフェストに使う予定の財源を全部あきらめて、そこに回せということになっています。「震災があつたので仕方なくマニフェストができなかった」というのが民主党の言い訳かもしれませんが、今回の震災がなくても、残念ながら民主党のマニフェストは何一つ実現できなかったのではないかと思います。それくらい、国政におけるマニフェストは改革になっていません。選挙に勝つための道具で終わってしまっているということだと思います。「マニフェストは使い古された」「結局、うまくいかなかったではないか」「もうマニフェスト改革の時代は終わった」という雰囲気、いま蔓延しています。だから、みんなの党の渡辺喜美代表は「マニフェストという言葉は使わない、みんなの党はアジエンダという言葉を使うのだ」と格好をつけていますが、マニフェストとアジエンダは同じようなものです。

しかし、政策中心の政治あるいは選挙、行政をつくっていくという意味におい

ては、マニフェスト改革の有効性はあるわけです。これまで地方での8年間の実践の中で、かなりそれを充実させてきた市長や知事がいることがわかりました。私は、この改革は民主政治にとってたいへん重要な改革であり、これからも進めていかなければいけないのではないかと考えています。

知事と議会がオープンに議論する

私のマニフェスト改革においても、議会とさまざまな対立や議論がありました。2期目の私のマニフェストでは36本の政策に加えて、11本の条例をつくるという条例宣言（ローカル・ルール・イレブン）の約束をしました。そのとき周りのスタッフは皆、反対しました。条例というのは議会が議決してくれなければできません。いまの知事と議会の対立を見ると、内容というよりも松沢に得点をやりたくないという感情で否決されてしまう可能性もあるのに、マニフェストでこんな条例宣言

をして大丈夫ですか……と心配してくれました。

自慢になります。私は2期目の11本の条例を全部成立させることができたのです。この中には本当に難しい条例がありました。まず、先ほど言った多選禁止条例です。議会は、憲法に抵触する可能性がある、地方自治法や公職選挙法にも抵触する可能性があるとして、真っ向から反対でした。松沢は気に食わないから早く辞めてほしいというだけでなく、神奈川県ルールにするのは反対だという感情もあつたわけです。

私はそのとき、議会の皆さんにこう言いました。総務省の見解があるからできないと言ったら、本当の地方分権は何もできませんよ。憲法や法律に対する総務省見解があつたら、神奈川県の見解を出せばいいわけです。そして、それらが争つて最後にどちらが正しいかを決めるのは司法です。これが三権分立なのです。

しかし、多くの地方自治体は、「総務省がこういう見解を出しているから何もで

きません」と言って終わってしまうのです。ですから、いまの地方には、政策法務をしっかりと勉強して、総務省や霞が関に負けないような法解釈で理論武装できる体制が必要なのです。神奈川県も政策法務担当（法律やほかの条例との整合性を研究できる専門家）をつくって、神奈川県なりの法解釈をする——これは法律違反には当たりません。法律にも憲法にも多選禁止をしてはいけないとは一言も書いてありません。周りの条文から勘案して解釈すると、これはできないでしょうという解釈をしているだけなのです。ですから、神奈川県はつくってしまいました。

今後、多選をする知事が現れたときに、これは条例違反になります。そこで初めて司法の判断で、どちらが正しいかが決まっていくわけです。この条例も議会で2回否決されました。2回目のマニフェストにもう1回入れて、県民の皆さんの支持をいただいで、3回目で議会を通したのです。ですから、こうした議会との議論が重要だと思えます。

二つ目に、自治基本条例をつくりました。その自治体の自治のあり方を、条例できちんと規定するもので、特に住民と近い多くの基礎自治体でいま、これをやるうとしています。ところが、都道府県の場合はまだそれがありませんでした。神奈川県も地方自治体で地方分権改革を進めていくということであれば、神奈川の自治運営の基本的なあり方、考え方（もちろんそれは法律内でなければいけません）、新しい神奈川県独自の自治の仕組み（多選禁止条例もそうです）を想定しなくてはなりません。私は県民投票条例も自治基本条例の中に組み込んで、そういう自治基本条例をつくりました。議会ともさまざま議論がありました。

しかし、そこでいまままでの議会と全然違う動きが出てきました。自治基本条例をつくって、その中に議会のことも組み込まれてしまうと、二元代表制なのに議会が知事の下部組織のように位置づけられてしまうのではないかと。二元代表制だから、議会は議会で議会基本条例をつくるべきだという動きになってきました。私は、

「それはそうですね、歓迎します。そうであれば、この二つはセットで一緒にやっていこう」ということで、議会でも議会基本条例、議会のさまざまなあり方、基本的な考え方をまとめた条例をつくって、両方を議論して、両方が成立しました。

何を言いたいかというと、いままでの知事と議会の関係はほとんどがオール与党だったのです。与野党の対立で知事選をやると、しこりが残ります。議会と知事の関係がそこでガチガチに対立するよりも、とにかくオール与党体制がいいという状況でした。それで、霞が関の官僚で功成り名を遂げた人を連れてきて、みんなで担いでオール与党の議会と知事の間をつくれれば、波風立たずうまく県政が運べるのではないかという考え方でした。これは高度経済成長の賜物だと思います。

しかし、こういうオール与党体制でやっていたら、主権者である県民の皆さんから政治が全然見えません。委員会の議論や本会議の議論の最終方向は、事前の打ち合わせで全部決まっています。最後の議決のところだけを県民に見てもらっても、

この条例案、この予算案が本当に県民のためになるのかどうか。知事と議会が丁々発止の議論をオープンでやって初めて、県民の皆さんに情報が伝わって、県民も判断できるわけです。

ですから、知事と議会はある意味、対立したほうがいいと思っています。絶対に癒着してはいけません。だから二元代表制なのです。そういう意味で、知事のサイドがいろいろな条例案を考えて、どんどん議会にぶつけていく。議会も、この条例が県民代表の立場から見れば県民のためになるのか、民主政治の発展につながるのかを判断して、時には否決してもいいと思います。私の条例案はかなり否決されています。そうやって議会と首長が県民の前で、条例案や予算案をオープンな立場でガン議論できる地方自治体をつくって初めて、民主政治は発展していくし、市民や県民から見ても、この地域にはどんな課題があって、どんな議論があるかが伝わっていきます。

中二階としての都道府県政の難しさ

一番難しいのは都道府県と都道府県議会議員です。市町村議会あるいは市町村の行政は市民に身近です。役所の窓口がどうかとか、上下水道のあり方がどうかなど、非常に住民との接点が多いところの議論をしていますし、役場も近いので住民もそれなりに関心があります。また、国政についても、今日、小沢さんが何を言ったかというような些末な出来事まで毎日マスメディアが情報発信しますから、国民はいやでもその情報に触れます。ですから、国政に対しても関心もあるし、興味も出てきます。

ところが都道府県政は中二階なのです。県は何をやっているのかという感じですが、神奈川県のように政令市が三つあれば、県なんていらわないのでないか、という状況です。県議会もそうです。実際、神奈川県は県議会議員はいらわないのではないかと

平気で言われるわけです。

しかし、神奈川県は2兆円近い予算で、議員も100人いて、いろいろな議論をやっています。われわれのほうから県民の皆さんに議論を見せて情報を伝えていく努力をしないと、一生国民の皆さんは都道府県政に興味を持たない、関心もないという状況が続いてしまいます。ですから、ここを能動的に政治家と役所のほうから改革して、県民の皆さんの参加を促していくことをやっていかないといけないと思います。

議会の議論を活発化させる

今日は議会改革についても話があるということで、いくつか私の問題意識をお話ししたいと思います。まず、議会の議論の活性化です。

これまでの議会はどちらかといえばオール与党体制の中で根回しばかりで、オ―

ブンに議論をしないロビイスト型の議会でした。行政府に働きかけて、ここの予算をつけてほしいとか、この団体が要望しているから頼む、うちの地域のこの道路がなかなかできないから頼むという調子です。これが議会の議員の実態だったのですが、政策を議論して、提案して、知事とそれをぶつけ合って政策ができていくというふうにしていかないといけないので、議会のほうでも議会報告会をやるべきでしょう。

私はずっと不思議だったのですが、地方議会は参考人招致や公聴会をなかなかやりません。国会はこれはかなりやっています。法案ができるときに、その利害関係者あるいは学識経験者を呼んで、法案に対する意見を聴取しています。地方議会こそこれをもっとやるべきです。

それから、政務調査費が出ているのであれば、それを事務所費とか秘書の件費に使うのではなくて、政策情報を集めるために使うべきです。県民の意識調査を県

がやるのとは違って、議会や会派でやってもいいではないですか。それから、議論の仕方、質問をするのではなくて議論をする。知事ともそうですが、議会の会派同士で議論をする、これもほとんどなされていません。一問一答の議論、あるいは知事にも反問権を認める。そうでないと知事はフラストレーションがたまりません。文句だけ言われて、質問だけされて、自分の意見をなかなか言わせてくれませんか。反論したくなります。やはり、反論ができないと本当の質疑にはなりません。

また、地方自治法上、条例制定権や予算の修正権は議会にも与えられています。ですから、条例制定や予算は知事サイドがやるものと考えずに、議会の側からも県民代表として、知事や執行部が気づかないところで、「こういう条例をつくったらいいのではないか」という動きがあつて然るべきです。私も議会と相当対立してきましたから、神奈川県では「知事があれだけ条例をつくつていくなら、こちらもやるぞ」ということで、神奈川県議会も私が知事になるまでは議員立法ゼロでした

が、いまは年に二つ、三つと提案されています。もちろん会派の闘いで否決されるものもありますが、この4年間では「がん撲滅条例」や「商店街の活性化条例」など、議会のほうでも政策を議論して、それを条例にしていこうということになってきました。

毎年、予算の修正の議論もあります。ただ、修正をすると、執行に非常に大きな影響を与えますから、そこまで議会は責任を持ってませんし、大きな修正は予算をつくる技術をそうとう駆使しないとできないので、まだ修正された実績はありません。しかし、この点についても、知事の予算に大きな問題があったら、議会も修正できるぐらいの能力を持たないといけません。そのために議会の政策形成機能、議員自身も政策を勉強して、情報を集めて、それを一つの形にする機能と、議会事務局の政策形成機能を充実させないといけません。私が知事になって、知事室の調査室も充実しました。それと同じような割合で議会事務局の調査課の人数も増やし

ました。それから、政策法務担当を議会事務局に置こうということで、いま進めています。

議長のリーダーシップを高める

私が知事になってもう一つ議会との交渉で難しかったのは、議会のリーダーシップがどこにあるか全然わからない点です。議会が一番偉い人は議長です。2番目に偉い人は副議長です。しかし、神奈川県議会の場合は、その正副議長が毎年たらい回しで代わるのです。つまり、元議長という肩書を付与するために毎年議長が代わるのです。本当に実力のある議員はほかにいて、順番で議長の肩書を回すために議長を代えるのです。

ですから、知事と議会が最後のギリギリの交渉になったときに、議会のリーダーである議長と私が話せば全部決まるのかと言えば、それができないのです。結局、

議長が、「いやいや、知事、ここでは決められませんので、ちょっと時間をください」と議会と何往復もして、長老議員と相談して、あるいは会派の団長や政調会長と相談します。議長は議会のリーダーのはずなのに、議会と行ったり来たりする連絡係になっっているのです。これでは交渉できません。

例えば、神奈川県で受動喫煙防止条例をつくりました。公共的な場を禁煙か完全分煙にするという条例で、パチンコ業界から飲食業界から、大変な反対でした。それを受けて一部の議員たちも、この条例をつぶすためにものすごく反対しました。最後は妥協しないと通りませんでした。そのときに罰則を削るか、小さいお店を例外にするか。こういう最後のギリギリの交渉を、私と議長は徹夜してでもこの条例を決めようではないかと交渉したのですが、議長は団との間を何往復もしないとまったく決定権はないわけです。

地方自治法上、議長をたらい回しにするのは法律違反なのです。「議長の任期は

4年とする」と書いてあります。しかし、1年たつと一身上の都合で皆、辞表を出して、前の人が辞めたので次の議長を選びましょうということで毎年議長が代わるのです。そこは地方自治法の精神にのっとりて議長を4年やらせたらいいのです。ある意味で議会のボスになるかもしれませんが、きちんと議会をまとめられるリーダーになってもらわないと困ります。

一つ提案したいのは、議長が条例案の採決の方法を決められるようにすることです。そうしたら、すごいリーダーシップを持てるのです。例えば党派性には関係がない生命倫理やたばこのような健康問題に関係する条例案は、自民党の中にも民主党の中にも賛成派・反対派がいます。ある意味、これは個人の倫理に対する問題だから、党議拘束を外そうという権限を議長が持てるようになれば、これは変わりますよ。

いままでは自民党はたばこの条例案は反対だと賛成派の議員をギュウギュウに押

さえつけて、党議拘束をかけて反対します。賛成派の議員が選挙区に帰ると、「なぜあの条例に反対したのだ」と、当然、健康重視派は迫るわけです。そうすると、議員は必ず言い訳を始める。「実は私も賛成だったのだけれども、会派に所属しているから、会派で絶対に反対だと党議拘束がかかったのでどうしようもなかったのです……」。こういって言い訳をして逃げるわけです。

そうであれば、誰が賛成したか誰が反対したかも公開し、あるいは党議拘束をかけるのかかけないのかそのやり方を議長権限にしたら、議長のリーダーシップはものすごく高まります。こういう議会のリーダーシップを確立する改革が必要だと思います。

報酬と議員定員の議論は落ち着いて

それから、首長報酬、議員報酬、議員定数については、昨今のポピュリズム的な

発想でこの問題をワン・イシューのように持ち出すのは反対です。やはり、知事なり副知事には、それだけの行政権限に応じた大きな責任があるしプレッシャーもあり、その中で重責を果たしているわけです。議員も県民代表としてきちんと県民の意見を県政に伝えたり、政策提案をしたり、いろいろな職責を果たしています。その報酬は税金から出ているわけですから、多すぎるとか贅沢だという意見があるのも当然わかります。しかし、それを選挙のときのテーマに使って、「私が知事になったら給与は返上します」とか「退職金は全額返上します」、あるいは「われわれが議会で多数を占めたら議員は半分にします」などと、世論の支持を得たいがために、できないようなことを一方的に言って票を集めるのは問題だと思います。

この問題を解決する一つの方法は、特別職の報酬審議会がどの県にもあるのですが、ここに県民代表、学識者あるいは経済界の代表、労働界の代表、その中に県議会議員が入ってもいいと思いますが、30人、40人の県民代表の審議会をつくっては

いかがでしょうか。そこで知事と議員の報酬はこれぐらいのバランスでいいのか。あるいは、神奈川県知事とほかの県知事の比較を見ても、これぐらいのバランスでいいのか。民間企業の同じような責任を負う人たちの責任度と比べて、知事や市長の責任度はどれぐらいだから、これぐらいのバランスでいいのか。これをしっかりと議論して、そこで答申を出してもらって、それに基づいて決めていく。選挙のたびに議員報酬と議員定員を道具にして、議員が半減したり給与が半減したりしたら、本当にポピュリズムに走ってしまいます。ですから、そのあたりはもう少し落ち着いて議論が必要ではないかと思えます。

議会は、議会改革のマニフェストを

議会には「議会マニフェストはなじまない」とよく言われます。それも一理あると思えます。知事の場合は執行権を持っているので、予算をつくったり条例を提案

したりして、そこに自分のマニフェストで約束したことをきちんと盛り込めるわけです。議会は執行権はなくて議決権だけですから、政策的なことで「私が議員になったらこれをやります」というマニフェストはつくりにくいし、合議制ですから、100人議員がいたら100分の1しか権限がないわけです。ですから、「私が議員になったら議員の数を半分にします」などとと言う政党もありますが、できるわけがありません。

議会は、そういう政策的なマニフェストは難しいかもしれませんが、議会改革のマニフェストは議会でなければできません。二元代表制ですから、私が「議会を全部こうしてみせる」というのは独裁になってしまいます。議会改革のマニフェストを、それも個人の議員が出すのではなくて、できれば会派あるいは政党の支部で、「私たちが県議会で多数党になったらこのような議会改革をやっていきます」、あるいは、「こういう議員提案の条例に挑戦していきます」というマニフェストは出せ

るわけです。

そのマニフェストがどこまで進んだかということを経済の報告会を開いて、県民の皆さんにフィードバックしていく。こういうことをしっかりやっていかないと、なかなか議会に対する信頼は生まれません。

そういう意味では、マニフェストという言葉は手垢がついてしまいましたが、地方政治の中では知事や市長も議会もしっかりと政策を見えるようにして、その政策を提案し、選挙で信任を得て進めていく、そうした過程を全部オープンにして、県民の皆さんに情報提供して参加も促していく。こういう改革をしていかないといけないと思っているところです。

なお、「広域化」については、後ほどパネルディスカッションで触れたいと思います。

報告

都道府県議会等の役割
に関する実態調査

地域開発研究所主任研究員 牧瀬 稔

私は今回、アンケート調査とヒアリング調査を中心に担当させていただきました。ここではアンケート調査のすべての内容をご報告するのではなく、このあとのパネルディスカッションでの議論の素材を提供するという意味で、それに関連するものを中心に報告させていただきたいと思えます。

アンケート調査の結果から

図表1（36ページ）は1995年以降、地方議会という言葉がどの程度マスコミに登場してきたのかという推移を見たものです。これを見ると、大きな波がだいたい過去4回ぐらいあり、第1期が1990年代半ばにかけて起きています。ある自治体の議会がカラ出張をしていたことが問題になって、これは全国的にやっているということ、議会としてはどうなのかと議論になったものです。

続いて2000年前後、議会においても政策立案能力が重要であるということが

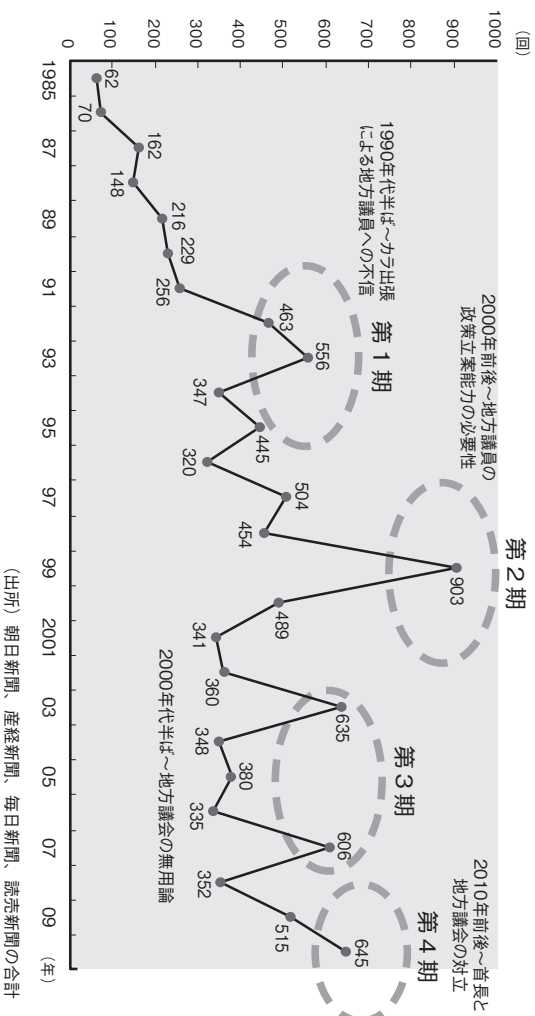


牧瀬氏

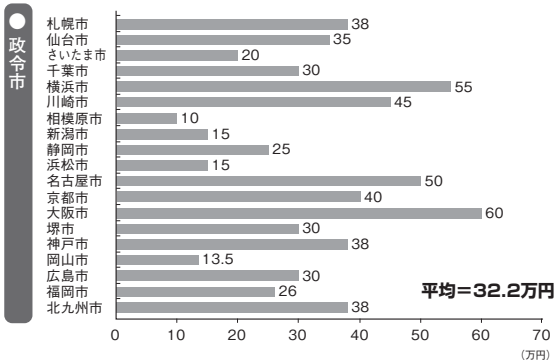
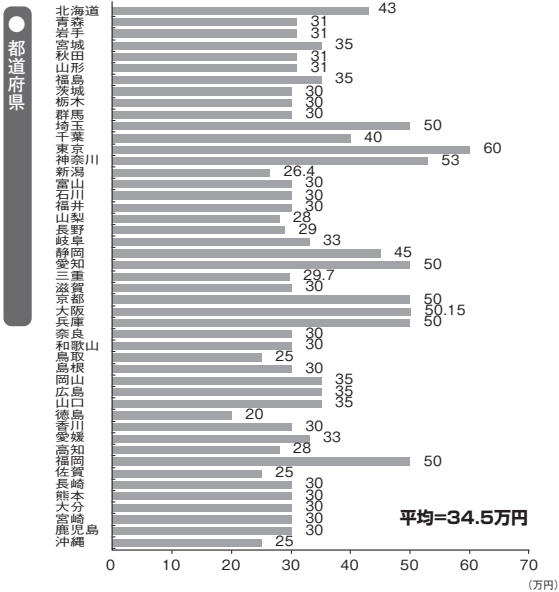
議論になりました。そのあと2000年代半ばには、マツサージチエアを買うというような政務調査費の不正流用が話題になって、議会は必要ないのではないかという議論になりました。そして、最近は首長対議会の対立ということで、議会がまた注目を集めています。

これをよく見ますと、だいたい統一地方選挙にリンクしており、統一地方選挙が始まるとマスコミの地方議会への注目が高まってきます。選挙が終わるとまた低くなって、始まるとまた高まるという流れがあることが調査からわかりました。

図表 1 地方議会を取り巻くマスコミでの議論と議会改革の現状



図表2 政務調査費の支給額（1議員当たりの月額）

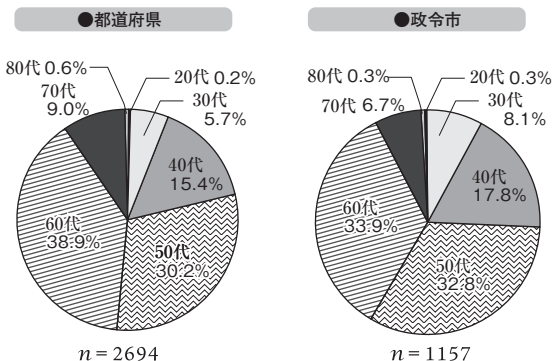


図表2(37ページ)は、このあと議論になる政務調査費の全国調査の結果です。都道府県に関しては東京都が1カ月60万円、一番下でも徳島県が1カ月20万円の政務調査費を報酬とは別に調査研究費ということでもらっているようです。政令市においては大阪市が60万円、一番下が10万円となっています。平均は都道府県が1カ月34・5万円、政令市が1カ月32・2万円。都道府県や政令市はかなりもらっているのですが、一般市においてはほとんどもらっていないという状況です。特に町村になれば政務調査費自体がないことが多くなっています。

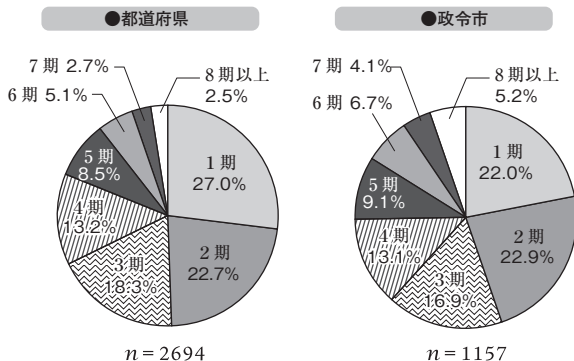
続いて議員の年齢構成を調べました(図表3参照)。政令市と都道府県の議員の年齢構成ですが、ざっくりいって政令市のほうが年齢は若いという傾向が見てとれます。

期別に関していうと、都道府県のほうが期数が若い傾向が見てとれます(図表4参照)。これはどういうことかと言いますと、市区町村議員を経てから都道府県議

図表3 議員の年齢構成



図表4 議員の当選期構成



員になる傾向があるため、期数は少ないのですが、実際は都道府県のほうがベテランの方が多いという現状があります。

次の図表5（42ページ）は議員間討議、つまり議員の間で討議をしているのかということですが、政令市は委員会と本会議の比が4議会対4議会ということですが、都道府県は19議会が委員会で行っていて、3議会が本会議という状況です。これは議会基本条例とかなり相関があります。議会基本条例を制定している議会が、議員間討議をよく行っているということが見てとれます。

一方で、反問権はどうかということ（42ページ図表6参照）。反問権は執行機関が議会に対して質問する権利ですが、現状ではほとんどありません。この点はまだまだ進んでいないという現状です。

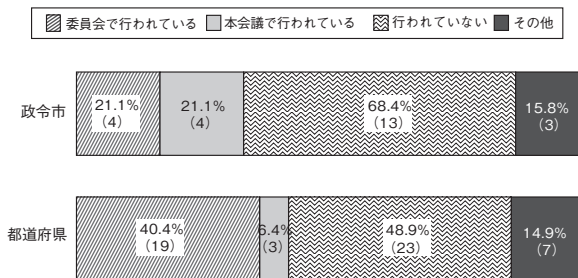
先ほど議員提案政策条例の話がありましたが、図表7（43ページ）はその5年間の数字です。5年間で都道府県は1議会当たり3・3本。一方で政令市は5年間で

1議会当たり4・6本なので、個人的な意見としてはかなり少ないのではないかと思います。たくさん出している議会もあるのですが、出していないところはまったく出しておらず、差がかなり激しくなっています。ざっくり平均すると都道府県は2年に1本、政令市は1年に1本出すという状況になっています。

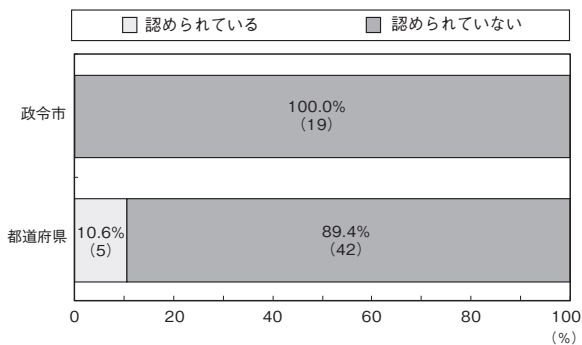
図表8（43ページ）の「土曜・日曜・夜間会議はやっていきますか」という質問に対して、都道府県および政令市において唯一「経験がある」と答えたのは1県議会だけ、茨城県議会です。これは別に意図して行ったのではなくて、たまたま当初決まっていた会期中に終わらなかったため、結果的に日曜日もやることになったということです。ヒアリングでは実施する意向もないし、県民からも要望は出ていないようです。

ただ、規模の小さな自治体では夜間議会、あるいは日曜議会が活発に行われていません。これは報告書にも書いていますが、一番のネックは、夜間に行うと残業代が

図表5 議員間討議について(複数回答)



図表6 反問権について



図表7 議員提案政策条例について(最近5年間)

	都道府県	政令市
政策条例の提案数	154	88
1団体当たり提案数	3.3	4.6

図表8 土曜・日曜・夜間会議について

	都道府県	政令市
行っている	1	0
検討している	0	0
行っていない	46	19

図表9 現在の議会改革について(複数回答)

回答	団体	都道府県		政令市	
		割合	回答数	割合	回答数
議会基本条例を制定している		23.4%	11	15.8%	3
議会基本条例の制定を予定している		10.6%	5	10.5%	2
議会改革推進組織を設置している		44.7%	21	57.9%	11
議員以外の専門家・市民が参加する組織を設けている		6.4%	3	5.3%	1
議会として研修会・勉強会を開催している		36.2%	17	36.8%	7
インターネットによる議会のライブ中継を行っている		95.7%	45	26.3%	5
議会に関するホームページの充実を図っている		100.0%	47	100.0%	19
議会として住民との懇談会を開催している		12.8%	6	0.0%	0
議会・議員活動を一定の評価項目を基本にして評価し、公表している		0.0%	0	0.0%	0
特に行っていない		0.0%	0	0.0%	0
その他		4.3%	2	26.3%	5

※母数は都道府県が47団体、政令市は19団体で計算

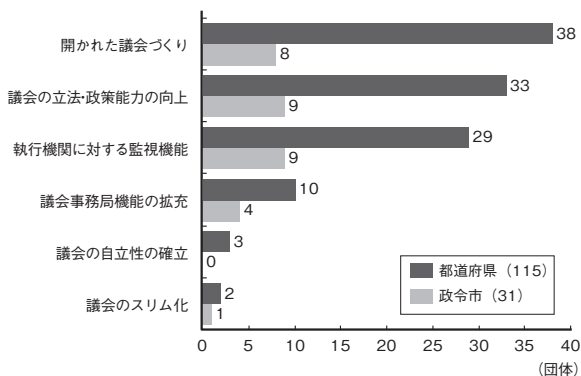
大量に発生してしまいます。職員も夜間につくわけですから、その間の残業代、あるいは日曜日の休日出勤費が莫大な額になってしまうため行わないと回答した議会が多々ありました。

図表9（43ページ）は「現在の議会改革」、図表10が「これからの議会改革について」で、いずれも複数回答です。政令市も都道府県も一緒に、「これから」は開かれた議会づくりが最も多く、次いで「議会の立法・政策能力の向上」が上位にきています。

先ほど議会の政策立案を補佐する議会事務局の話もありましたが、図表11（46～47ページ）はその職員数を尋ねています。都道府県の議会事務局は1議会当たり平均40人。政令市は33・4人。非正規職員が10人、そのほかに政策条例の立案に携わったことがある職員が3人ということになっています。

これが少ないか多いかというのは議論が分かれるのですが、例えば島根県の執行

図表10 これからの議会改革について(複数回答)

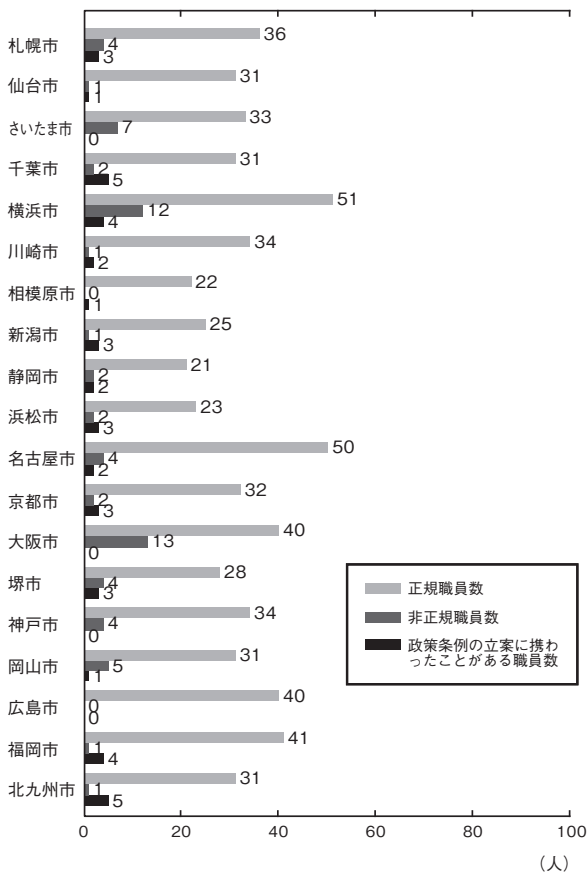


機関側の一般行政職の人数は5086人います。それと比べるとかなり少ないという感じがします。また、相模原市役所は4513人いて、もちろんいろいろな業務をやっているのですが、それに比べてもかなり少ないといえます。

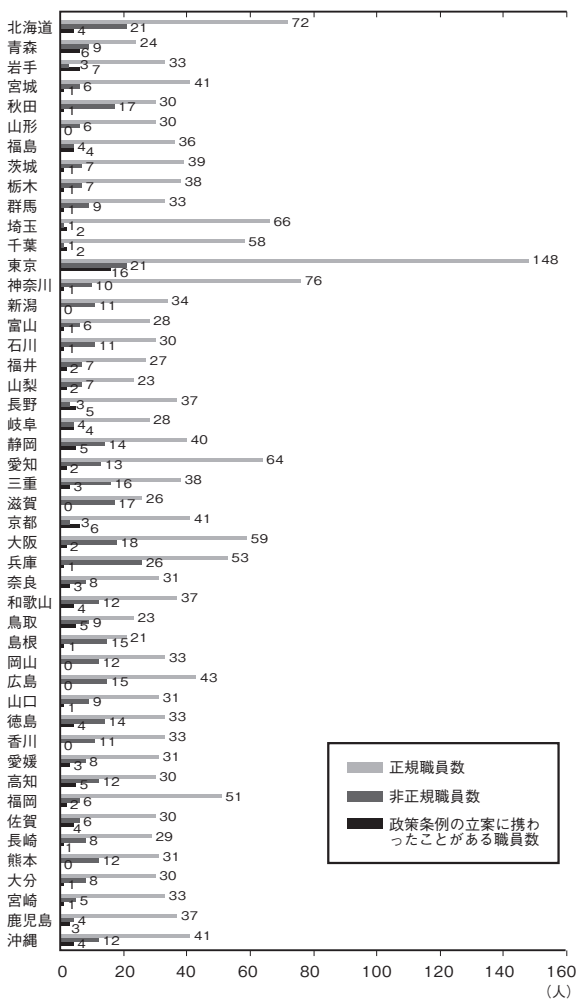
そういう中においても「議会事務局をどのように強化していますか」という質問に対して、ほとんどの議会の回答は、職員研修をしているとか、職員を国等に派遣しているという回答がほとんどでした。

広域化の話がこのあと出ますが、調査では

図表 11-1 議会事務局の職員数について(政令市)



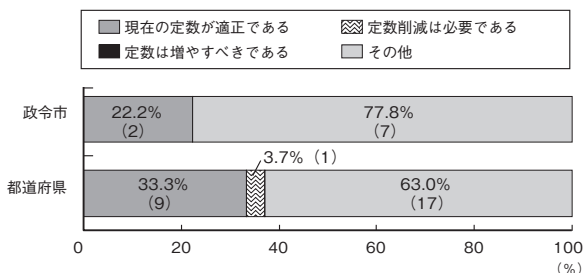
図表 11-2 議会事務局の職員数について(都道府県)



道州制という言葉でヒアリングを行いました。ほとんどの議会が回答不能、「道州制がどうなるかわからないので、そういう状況では回答できない」と答えています。いくつか回答をいただいたのですが、プレゼンス（現議会の存在意義）が「拡大する」とした回答は北海道、愛知県、沖縄県であり、「縮小する」が7議会、それ以外のほとんどのところは「わからない」という回答でした。ヒアリング調査でもほとんど回答してくれないという感じで、今後どうなるかわからないものについてはいっさい回答できないというスタンスでした。

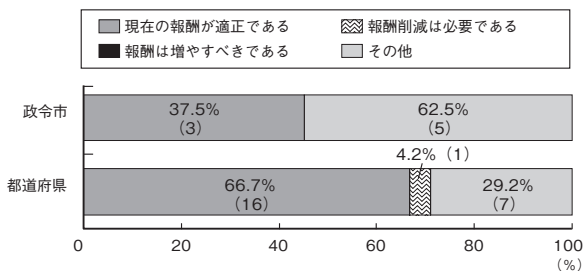
図表12は議員定数について聞いております。かなりの回答はだいたい適正となっています。これは考えれば当たり前のことで、議会事務局が回答するので、議員の数は多いですかと聞いて、職員は「少なくともしよう」とは言えません。ほとんどの議会が回答不能、無回答で回答してもらってもだいたい妥当ではないかという回答結果です。

図表12 議員定数削減について



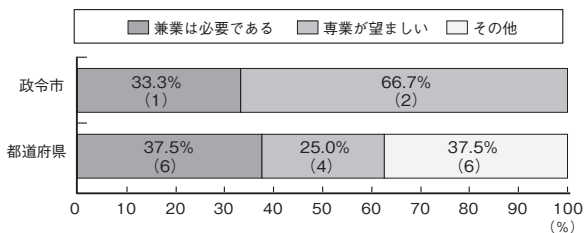
※都道府県のうち20議会が無回答、政令市のうち10議会が無回答

図表13 議員報酬について



※都道府県のうち23議会が無回答、政令市のうち11議会が無回答

図表14 議員の兼業について



※都道府県のうち31議会が無回答、政令市のうち16議会が無回答

図表13（49ページ）が議員の報酬について、図表14（49ページ）が議員の兼業についてですが、図12と同様の傾向が見られます。

ヒアリング調査のまとめから

ここまですがアンケートのざっくりした結果です。そのあと都道府県、政令市に限らず、全部で16議会にヒアリングをしています。このヒアリング調査で明らかになったことは、議会基本条例を制定している議会が比較的議会改革がスムーズにしているという状況です。

議員提案を補佐するため、外部の専門機関や附属機関を活用している三重県議会や、専門家を任期付きで雇用することを検討しているさいたま市議会、職員を衆議院法制局へ派遣するなど、法務に長けた職員の育成を始めている三重県議会、長崎県議会があります。議会改革がスムーズにしているから議会基本条例があるのか、

議会基本条例ができたからスムーズにいくのか、それはわかりませんが、三重県議会、京都府議会、神奈川県議会、川崎市議会、栗山町議会など議会基本条例があるところのほう議会改革がうまく進んでいる傾向は見てとれます。また、議会基本条例があったほうが、住民に対しての報告会や出前講座等活発な活動も見られます。

このような感じで16議会に行ってきたのですが、これ以外に14議会は視察不可、公式にだめだということでした。非公式にだめだということもかなりありましたので、ほとんどの議会が「視察に来ないでくれ」という状況でした。

ヒアリングを受け入れたところは、普段からうまくやっているのです。自信があるから受け入れているというのが実態ですから、ヒアリングの受け入れ先が少ないことから、ほとんどの議会はまだまだ議会改革が進んでいないということが考えられます。

6つの問題提起

ヒアリング調査結果のまとめを基に、学識者の意見もいただきながら、6点ほど問題提起をしました。第1点目は議員定数および報酬について、第2点目は議会報告会の充実について、第3点目は議会マニフェストについて、第4点目は議会事務局の強化について、第5点目が議会のチェック機能の設置について、第6点目が広域化への対応について、それぞれ報告書の中で問題提起しています。

第1点目の議員定数および報酬ですが、最近では削減ということがけっこう多く、これはどうかという感じがしております。例えば議員報酬の過度な削減は、議員活動の専門化を難しくするため、議員の担い手や供給源が特定の人たちに固定されてしまう可能性があるのではないのでしょうか。ある程度の削減は必要かもしれません、あまりにもきつい削減はどうかという感じがします。

これに関してヒアリングさせていただいた山梨学院大学の江藤俊昭先生は、どの

程度の人数がいいかということに対して、議論できる人数とおっしゃっていました。何名ぐらいからというと、委員会なら7、10名、委員会をいくつつくるかによって議員定数が決まってくるのではないかということです。確かにそれも一つの基準ではないかと思えます。

第2点目の議会報告会の充実についてですが、住民から議会への不信が多々あると思えます。これは議会活動が見えないことに起因しています。そこで、議会活動の可視化、いわゆる「見える化」が重要ではないかということです。議会で議決したことなく、その過程すべてを見える化して、つねに住民に発信していく、あるいは住民と対話していく。そういう機会がいままで以上にあってもいいのではないかと書きました。

第3点目が議会マニフェストで、先ほど松沢前神奈川県知事から議会改革のマニフェストというお話がありました。それに近い部分があると思えます。議会活動

の見える化として、議会マニフェストがあってもいいのではないかと書いております。

いま首長がマニフェストを持って地方自治体に入ってきてきますので、首長のマニフェストから漏れたものをいかに議会がすくっていかということも重要だと思いません。首長とは別に、漏れたものをすくっていく視点からの、議会マニフェストもあってもいいのではないかと書いております。

第4点目として、議会事務局の強化です。具体的には議会が独自のスタッフを採用してもいいのではないかとということです。実際に、鳴門市議会は独自のスタッフを採用しようという動きがあります。独自のスタッフの採用が難しければ、将来的には広域化でやっていくことも考えられるでしょう。いずれにしろ議会活動を支える事務局スタッフの強化は極めて重要ではないかと思っております。

第5点目として議会のチェック機関の設置です。最近では議会活動をランキング形

式で評価して発表する動きが活発化していますが、これはほとんど活動指標のランキングです。この活動指標に加えて、どんなことをやって、どういう結果が出たのかという、一歩踏み込んだ成果指標に着目して、議会のランキングを行うチェック機関があってもいいのではないかとということです。

いまは地域で個別にオンブズマンがチェックしているのですが、オンブズマンは自分のところしかわかりませんので、全国的に他の自治体の議会と比較検討し、チェックする全国的な組織があってもいいのではないかと思います。

最後に広域化への対応です。執行機関レベルではかなり連携の広域化が活発化しているのですが、アンケート調査やヒアリング調査では広域化に対しての議論はありませんでした。「広域化はどうですか」と聞くと、「いいね」とは言うのですが、「実施してはどうですか」と言うと、それはできないという状況です。執行機関が動いているので、それに伴って議会も広域化して、お互いに補完していくといいの

ではないかという感じがしております。

条例などを提案する際にも、A議会とB議会は6〜7割ぐらい似ていて、残りの3〜4割をどうするかという議論なので、似ている部分を共有化したほうが効率がいいし、議会の強化につながっていきます。そういう意味でも広域化への対応もあっていいのではないかということを議論しております。

パネルディスカッション

地域主権時代の地方議会のあり方

【パネリスト】 前神奈川県知事

松沢成文

三重県議会議員

中嶋年規

法政大学法学部教授

廣瀬克哉

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

新川達郎

地域開発研究所主任研究員

牧瀬 稔

【モデレーター】 前佐賀市長

木下敏之

木下 私はいまから5年ほど前に佐賀市の市長を務めておりまして、議会とはかなり激しく議論をしたほうでございます。1回の議会でほしい一つは条例や議案を否決されておりました。ただ、その後いろいろ議会のことを勉強するにしたがつて、議会は本当に大事だと思うようになりました。ご参加の皆さんは企業の方と自治体や議会関係の方が半々ぐらいかと思いますが、何か一つでもプラスになることを皆さんにお伝えできればと思っております。

今回のパネルディスカッションでは、後半はいままでになかった議論を少しさせていただきたいと思っております。

このような議会改革についての議論はいろいろなところで行われていますが、給料が高いとか人数が多いとか、議会報告会をもっとやって住民に意見を伝えるべきだということなどでほしい終わってしまいます。そういうことよりも、道州制を一生懸命推進している経団連ならではのシンポジウムにしてはどうかと考え、道州制が



木下氏

実現するとしたら道知事はどのように選ばれたらいいのかという議論を少しだけ行い、さらには道議会議員はどのような形で選ばれたほうがいいのかという議論をさせていただきたいと思っております。道議会議員についてはどういう形で選んでいくのか、小選挙区で選ぶのか、旧都道府県単位のブロック制で選ぶのか、それとも九州であれば九州ブロックということ一括して選んでいくのか。そうした議論はまだ深まっていないので、かなり冒険的な議論になることと思っております。

その前にまず報告書を基に、特に議会事務局

の強化、議会のチェック機関の設置について、前半少し議論をさせていただければと思います。

企業から参加されている方々は、おそらく議会事務局の強化とか一問一答制（市議会において一般質問席を設け、市長に向かって質問する）という話について、なかなかわかりにならなかったと思います。議会事務局の強化とは、議会にはそれぞれ事務局職員が張りついておりますが、私が佐賀の市長をしているときも、議会事務局の職員は人事権がある市長のほうを向いております。議員が質問しやすいような、本当に危ない情報を伝える議会事務局の職員は執行部に戻ってこられませんか。あまりやりすぎると出世に差し障るといのが実態です。

そういうことも踏まえて、議会事務局をどのように強化していくのかということころは、まだまだたくさん議論があるかと思いますが。

まず現役の県会議員である中嶋さんに議会事務局の強化についてご意見をいただ



中嶋氏

ければと思います。

三重県議会の議会改革

中嶋 私ども三重県議会には事務局に37名のスタッフがありますが、本当によく働いてくれています。議員の普段の活動の秘書的な役割という部分のみならず政策法務のサポートも十二分にしていたれているのですが、残念ながらそれが議員のほうを活かせていないというのが実態だと思っています。いま三重県議会の事務局は非常に時間外勤務が多く、もっと人数を増やしてほしいということを議会としても求めている

のですが、なかなかそうなっていません。

私自身、もともと県職員をしていたのですが、昔は議会事務局へ行くという人事の内示が出ると、「うわあ、かなわんなあ」と思いました。議会事務局へはできない職員が行く、というのがこれまでの通例でした。その内示を受けるということは、キャリアパスからいくと、いよいよ肩を叩かれたかというぐらいの内示だったわけです。

平成7年に北川正恭さんが知事になって、そこから三重県も議会改革を進めていきました。その時点で、逆に議会の事務局へ行つたほうが将来出世できるというキャリアパスに変えてもらいました。これは北川元知事の理解のもとであったと思いますが、加えて当時の三重県議会の議長が強くそれを求めました。現在も非常に優秀な職員が、議会事務局へ来ています。

議会事務局のスタッフとして優秀な職員を送ってもらうことも重要ですが、特に

私が提案したいのは、外部の力を借りることも非常に重要だということです。何でもかんでも議会議務局の職員ができるわけではありません。専門的な調査についてはもっと積極的に外部のシンクタンクを使うべきだと思います。

議会として外部人材の登用をするに当たって予算が厳しいというのであれば、私がいま提案しているのは、会派として政務調査費で外部の人材を一定期間雇い、その中で政策提言をしていく、政策法務を強化していくという具体的な行動です。それによって結果が出れば、われわれももっと大きな声で議会議務局の職員を増やしてくれ、外部の利用ももっとやりやすくしてくれということ、知事に提案できると思っております。

木下 外部職員の起用という話がありましたが、三重県の場合は特にどういう面がプロパーの職員では弱いと思われるのか、どういう面で外部職員を採用したいと思われるのでしょうか。

中嶋 個人的にはICT（情報通信技術）の関係です。ICTをよく理解している職員もいるのですが、専門性という意味においては、議会の情報発信の面においても、ホームページ一つとっても、もっと外部の人材や機関を活用できれば、県民が使いやすい情報が出せるのではないかと考えております。

廣瀬先生も議会改革諮問会議という立場で、三重県議会の改革を外部の視点からご評価くださり、さまざまな改革への提案をいただいたところですが、政策の面でも外部の大学やシンクタンクの皆さんのお知恵を借りて、知事に対抗できる政策を機動的に提案できるようにならないか。今回、東日本大震災で三重県としてどういう復興支援ができるのかを知事部局が一生懸命考えていますが、われわれ議会としても考えるべきではないか。そのための特別委員会も今回設置いたしますが、その特別委員会に三重県の職員を呼んでどうこうというのではなくて、外部の方にいま三重県としてどういう支援をすべきかということをお聞きして、それを知事にぶつ



廣瀬氏

ける。知事は知事のアイデアがありますので、それを議場で議論していきたいと思っています。

議会事務局の強化に向けた人材活用

木下 いま中嶋議員から実体験に即したお話がありました。廣瀬先生は21世紀政策研究所の提言の中で、特に議会事務局の強化について、どのようなお考えでしょうか。

廣瀬 三重県議会の議会改革のチェック役というとちょっとおこがましいのですが、それについてコメントをさせていただくような形で、携わらせていただきました。そういう経験を踏ま

えて申しあげますと、議会改革が動いているところの議会事務局はいまたいへん忙しい。三重県の県の職場の中でもっとも残業が多いところの一つが議会事務局と伺いましたが、実はそれ以外の議会、市議会ですと会津若松市議会、あるいは私が住んでいる所沢市議会でも、議会改革が動き始めてから議会事務局は非常に業務の量が増えて、従来とは質の違う仕事も増えてきたということで、新しい人材が求められているし、量的な拡充も不可欠になってきていると見ています。

議会の庶務をやることと、特にベテランの職員の中に議事運営にかかるルール、何年にこんな事件があつて、このときにこういう形で決着がついて、こういうときには議事はこのようにやるということを承知している議事担当の方々は、従来からいらつしやいます。

ところが、最近のようにいろいろな改革を進めると、議会が政策をつくろうといふときに、議員が調査から分析から立案、条文を書き下ろすところまでやろうして

いる議会もあります。これが一番効果的なやり方かどうかという問題はありますが、政治的な判断としてこうあるべきだということを詰めていくのは政治家である議員の仕事です。それを行政が動ける形の条例案にまとめあげていくのは立法法務の口です。こういう政策を具体化していくためのプロの補佐がいるのではないかと思えます。

もう一つは、議会報告会や議員と住民の意見交換によって政策立案をしようということになる、今度は住民と議会の間コミュニケーションのプロが必要になります。どんな仕組みで意見交換をすればいいか。どんな資料に基づいて議論をすればいいか。どんな形で住民の意見を集約して政策に反映する手立てがあるか。もちろん議員一人ひとりでは自分の支持者の方を中心に住民とのコミュニケーションのチャンネルを持っておられますが、政策を責任を持って仕上げるには、自分の支持者の方とのパイプだけではなくて、住民全体にとってどうか。議会という機関と住

民総体とのコミュニケーションをどう取っていくのか。

住民全体の中にも多様な意見があり、議員の中にも多様な意見があります。それをどう集約して一番いいところに落とし込んでいくか。そういうまとめ上げていく仕組みや、市民参加のいろいろなスキルが最近開発されていますから、こういうものを持っている人が議会のサポート役として、議会が住民の意見を反映していい政策をつくることを補佐していくことが求められているのではないかと思います。

後ろの方の役割については外部人材を登用していくことが必要だと思います。これは正職員としてではなく、場合によってはこの政策をつくっていくプロセスを1年間サポートしてくださいといった形で、外部人材を使うことが一つかと思えます。政策のプロについては、ある程度行政とのローテーションは現実問題として避けられないし、自分たちの自治体の行政の実務経験がある人が、ある時期には議会に来て、その領域の政策について立案のお手伝いをすることも必要かと思えます。

つまり、政策マンを議会にもローテーションで配置することによる拡充と、外部人材をコミュニケーションのエキスパートとして使う。この2本立てで議員が事務局の力を活用していかれると、議会側がイニシアチブを持って行う政策活動にはいろいろな可能性が開けてくるのではないかと思えます。

木下 現実には行政側も執行部側も、コミュニケーションのプロというのはなかなかいないと思います。政策法務の関係でも、そのようなプロを議会独自で採用したいという動きがあります。小規模の自治体では、いくつかの議会が共同で職員を採用しようという動きがあると思います。それについてはどう思っていますか。

廣瀬 共同でというのは有力な選択肢だろうと思います。問題は、一つの議会をまとめるのも大変なのに、一つの県内の市議会・町村議会をまとめることはそう簡単ではないということです。そこで、県単位の市議会議長会、町村議会議長会でロー

カルシンクタンクを共同設置でつくる。そこで人を雇って、その人が各議会に派遣されながら、いろいろな課題を持つている議会にある時期少し集中して携わり、次の時期に別の自治体へということ、県域、県単位で人材のプールを持ちながら、それを皆で生かしていくのが望ましいのではないかと思えます。

議会のチェック機関の設置

木下 次に議会のチェック機関の設置です。本来、議会は行政をチェックする立場であり、なぜチェック機関に対してわざわざチェックする機関を置く必要があるのかと、疑問に思われている方もいらっしゃると思えます。

ここで会場の皆さんに挙手によるアンケートをしてみたいと思えます。行政職員、議員の方はちょっと目をつぶっていただいて、行政や議会の現役ではない方に挙手をお願いしたいと思います。いままで都道府県議会を傍聴に行ったことがあるとい

う方は手を挙げていただけますか。10人もいらっしやいませんね。

では、少し範囲を広げまして、市町村議会も含めて地方自治体の議会を見に行つたことがある方は手を挙げていただけますか。20人いかないですね。

たいへん失礼な質問ではありますが、先ほど松沢前知事の講演の中で、中二階の都道府県、都道府県議会はいらないのではないかと言われることもあるというお話でしたが、都道府県議会はいらないのではないかと思つていらっしやる方は手を挙げていただけますか。やはり、いらっしやいますね。

知事がおっしゃっていったように、かなりの方が都道府県議会はいらないのではないかと思つていらっしやるようですが、ではなぜそこにチェック機関の設置が必要だと思われたのか、その補足説明をお願いいたします。

牧瀬 各オンブズマンが個別にチェックはしていると思いますが、オンブズマンがないところはチェックが野放しになっている現状があると思えました。いままでは

マスコミがいろいろと調べていて政務調査費の不正利用とかカラ出張が見つかったのですが、チェック機関がないので、「なあなあ」になってきている部分があるのではないかと感じがしています。

本来は住民が投票行動でチェックをすればいいのですが、現状ではかなり投票率が低いわけです。そうになると、別組織としてチェック機関があったほうがいいのではないか。できれば各都道府県、各市区町村を網羅したようなほかの議会と比較した上でチェックもあったほうがいいのではないか、横断的なチェック機関あるいは垂直的なチェック機関があったらどうですかと、問題提起として書かせていただいております。

木下 イメージとしては、公的な機関の設置という感じでしょうか。

牧瀬 必ずしもそうではありません。ただ、先ほど廣瀬先生からローカルシンクタンクという話題がありましたので、そこにそういう機能を持たせてもいいのではない

いかと思います。

議会監視を三つの主体で考える

木下 この分野でかなり研究をしていらっしやる新川先生、ご意見をお聞かせください。

新川 いまのチェック機関論を非常に興味深く聞いておりました。原則論からすると、議会そのものは住民の代表機関で、負託を受けて議決をするという非常に重要な役割を担っています。その機関が4年に1度の選挙のときだけ監視を受け、市民の評価を受けるということでよろしいのでしょうかというのが、おそらく根本的な問題だろうと思っています。

もちろん現実には各議会がさまざまな議会広報などで実質的に自己評価をされ、またマスコミなどを通じて議論をされ、あるいは市民オンブズマンのような活動を



新川氏

される方々が個別に議論をしておられますが、議会を監視するという社会全体での機能が不足しているかもしれない。こういう論点はぜひ明記していただければと思っています。

このような議会監視という観点で、私自身は基本的に三つの主体レベルで考えていく必要があるだろうと思っています。一つは選ぶ側、市民の側がこれを評価するわけですが、全部の有権者で評価しようというのは選挙以外には無理ですから、オンブズマンも含めていろいろな公共的な機関、あるいはNPOのような市民活動団体が評価にかかわっていくということがあり

得るだろうと思っています。

二つ目の主要な主体は議会自身です。いま全国的にもごくわずかですが、議会自身が議会のパフォーマンスを評価する、その議員の方たちの評価を公表する、議員の通信簿がつくというイメージでしょうか、そういうところが出てきています。この自己評価をきちんとしていくことが大事だろうというのが大きな二つ目です。

三つ目の主体は、実はこの議会の影響を本当は一番大きく受けて、しかも独立した機関として相互に連携しないといけない執行機関の側が、議会の行動についてきちんと全般的な評価を下していくことも大事ではないかと思っています。逆に言うと、執行機関と議会が相互に独立して、しかも一つの地域社会の運営を負託されているとすれば、お互いによいところは高め合い、協力し合う必要がありますが、もう一方ではだめなところはきちんとはじめ出しをしていく必要があるのではないかと思います。ここのところが妙な遠慮の関係で、これまでもたれ合いで運営されてき

ているのではないかという思いがしております。

このような議会の監視や評価に際して必要なくつかの条件があるような気がしません。私自身は、この評価全体を通じてある種の透明性や公開性が当然求められると思っておりますけれども、それよりも重要なものは客観性で、それは結局、各議会の比較可能性を高めていくことになるのだらうと思っております。そして、そのような監視や評価の基本的な性質を満足させるためにも、評価をするときにある種の第三者性を、自己評価であれ確保していく必要があるのではないかということです。この点では議会改革について三重県で廣瀬先生たちをはじめとしたある種の第三者的な機関を置かれたという試みは注目には値するのではないかと考えています。

このような評価をしていくときに、議会そのもののパフォーマンスを監視し、評価をしていくことに加えて、議員一人ひとり、場合によっては会派についても何がしか監視や評価の目を向けていくことは重要ではないかと思っております。もちろん

評価のための評価をやっていると、評価ばかりが重くなってしまいます。例えば、監査機能をやたらに重くしても、結局本体はよくなるという議論はあろうかと思いません。そのためにも的確な評価を簡素に効率的にやっていく仕組みが必要でしょう。

この点で最後に一言だけ付け加えておきますと、いま地方自治体の監査機能について広域化や共同機関による監査機能の執行が議論になっています。こうした方向を議会の監視についても広げていく余地はあるのではないかと思っています。全国的な監査機関のようなものができあがってきたときに、むしろ議会の会計監査だけではなく、パフォーマンス監査もしてもらおうという図式もあり得るかもしれせん。

もちろん最初に強調したように、最後は有権者の判断です。しかし、有権者の判断が的確にされるような情報の提供を、各担い手がきちんとやっていくことが、併

せて重要ではないかと考えているところですよ。

木下 先ほどは、議会の成果指標について着目していく必要があるという提案がありました。それについてはどのようなイメージをお持ちでしょうか。

新川 議会の評価をしていくときに難しいのは、それぞれの議会がどれぐらい地域社会に貢献するような結果を出せたのかを、どう測るかということだろうと思っています。単純に議会の活動で、何時間審議をしたということについては、ある種の活動指標として出しやすい。もう一方では、本当にその議会での議論が政策にどう反映され、それが地域社会にどういう利益をもたらしたのかということまできちんと判断をしようとすれば、大変でしょう。

ただ、当面、そうした成果指標に代わるような指標として、このところ注目されている政策に関する条例を議員提案でどこまで議論ができたのか。あるいは、議会基本条例のような議会改革に向けての試みがどこまで進んだのか。透明性や住民参

加等を含めて、このようなくつかの評価ポイントは設定できるのではないかと考えています。

大切なのは議会情報のオープン化

木下 執行機関側から議会をチェックしてみたいけれども……という提案もありましたが、松沢元知事、いかがでしょうか。

松沢 新川先生に学術的にもすばらしいまとめをいただいて、私もそのとおりだと思います。政治的にお話をしますと、知事や市長にとって議会には予算を通してもらわなければいけない。自分の政策的な条例を議決してもらわなければいけない。副知事や行政委員の人事に同意してもらわなければいけない。だから、この人たちに嫌われてしまうと、自分は完全にデッドロックに直面してしまうので、とにかく仲よくしたい。こういう政治力学になってしまうので、何も言えなくなります。

そのうえ、その議員が所属する政党におんぶに抱っこで選挙を応援してもらう。選挙でもお世話になっている。議決でもお世話になる。こんなにお世話になる人に、本音では何を思っている、厳しいことは言えないという感じになってしまうのです。だから、ここを解決しないと、チェック・アンド・バランスにならないのです。ですから、オール与党体制をつくって、全部「なあなあ」で決めていって、県民には全然見えないところで談合で政治を動かしてしまうのが一番楽なのです。しかし、これでは民主政治は全く発展しません。県民はますます地方議会に対して何をやっているのかと、不満ばかりが残るのです。

重要なのは、とにかく情報をオープンにすることです。県民主体で議会に参加したり、議会に議論を吹っかけたり、そういうオープン化をする方法をきちんとつくることです。

二つ目には、首長の側からも言うべきことは言うということです。先ほど議員定

数削減の件で、これはパフォーマンスで使ってはいけないと言いましたが、私はそうとう議会にも言っているのです。

この10年間、私が知事になって神奈川県職員の1万2000人から8000人に減りました。それから、神奈川県各市町村議会の議員はやはりこの10年間でトータルで約2割減っています。唯一県議会だけはこの10年間で1人も減らしていません。これはやはり効率的な政府をつくるというバランスからしておかしいではないかと。県議会も最低市町村議会と同じ努力、2割ぐらいは削減するという改革をなぜやらないのかと、はっきり記者会見で言いました。

そうすると、翌日から烈火のごとく、二元代表制なのに知事が議会に対して口をはさんできた、とんでもないやつだ、許せないと始まるわけです。議員たちも私の発言を何から何までチェックして言うてくるわけです。私だってあなたたちが改革していないなと思ったらバシバシ言いますよと言うわけです。これが本当のチェック

ク・アンド・バランスなのですが、そういう流れになっていないところが問題なのです。

そういう意味で、知事や行政のやることはメディアも報道しますが、議会がやることはなかなか報道してくれません。だから、まず議会をオープンに透明化して情報公開していくことです。それから、メディアです。たまに議員さんに夜飲ませてもらうと、おかしいと思っても、あまり厳しい批判は書かなくなるのです。やはりメディアが一番情報を伝えてくれますから、メディアの皆さんに厳しく批判してもらおう。メディアは情報収集力もありますから、近県の県議会と比べて神奈川県議会の改革はどうなのか。そういう比較も含めてやってもらうということです。

私は議会をチェックするために公的な機関を新たに作るということには反対です。ある意味でボランティア活動をお世話するボランティアを集めなければいけないみたいなことになってしまいます。いわゆる屋上屋を重ねるということです。で

すから、こういうことは情報をオープンにして、民間の機関にお願いするしかないのです。一つは先ほど言ったマスメディア、あるいはさまざまなNPO団体、オンブズマンもそうでしょう。

最近おもしろいのは、青年会議所（JC）が選挙のときに公開討論会をやるとうとう全国運動を始めて、多くの選挙で公開討論会をやるようになってきました。これは10年前はまったくなかったことです。いま神奈川県、JCの皆さんは将来の有権者を育てようということで、毎年夏にハイスクール議会をやって、各県立高校、私立高校から高校生県議会議員を選んできます。そして、夏休みの3、4日使って、県議会の議場、委員会室を使って、高校生たちがテーマを決めて神奈川県の議論をして、最終日は私との代表質問もあります。このようにして将来の有権者を育てる。高校生たちに県庁に来てもらって、議会はこういうことをやるのかを勉強してもらうという運動も始まっています。

青年会議所、商工会議所、労働組合でもいいです。いろいろな団体がありますから、この人たちは県政に対する要望もあるでしょう。要望するだけではなくて、議会をチェックしてもらうために、ほかの議会と比べてどんなふうになっているかを情報公開してもらうことが必要だと思います。

木下 確かに前知事のおっしゃるとおり、商工会議所のような議員の当落に影響があるところをもっと議会活動をきっちり監視していただくと、だいぶ変わるのではないかと私も思います。

議会マニフェストを議論すべき

木下 では、チェックされる側の中嶋議員、いかがでしょうか。

中嶋 三重県の場合は、議長が定例記者会見をする中で、マスコミの皆さんからかなり厳しいご質問等をいただく場面がございます。まだやっていらっしやらない市

町村議会、都道府県議会はぜひ議長の定例会見をしてください。マスコミの皆さんはそれを客観的にとらえて報道します。先ほど松沢前知事がおっしゃられたように、知事はこう言う。それに対して議会の代表である議長はこう言う。マスメディアのうちでそういう丁々発止の議論をしてもらうと、三重県議会に対する活動に県民の皆さんの興味と理解も増えてくるのではないかという思いがあります。

正直なところ、私ども4年に1回選挙をさせていただく身で、選挙だけでもチエックされて大変なのに、また議会のチエックかというのが本音かと思えます。日々の生活も、あの議員の一家は何を買って、晩御飯は何を食べているということまでチエックされている日常を考えると、私が三重県議会へ帰って、やっぱり議会のチエック機関は必要だと同僚の皆に言ったら、袋叩きにあうでしょう。

ただ、議会として本当に県民のための活動ができているのかということを広くチエックしていただくという意味においては、松沢前知事がおっしゃった議会マニフ

エストのあり方は、三重県議会としてももつと議論するべきではないかと思えます。私は県職員のとくに三重県の政策評価システムの担当をしておりました。総合計画というのは、4年間でこれをしますというマニフェスト的なものがあるから自己評価ができ、それを公開して皆さんにチェックしていただけるといいう仕組みです。議会のチェックをするためには、4年間の目標や成果が明確でないとチェックできないと思うので、まずそこがスタートではないかと感じました。

首都圏連合議会のビジョン

木下 次に提言の6、広域化への対応ということですが、ここは広域化を飛び越えて、道州制になった場合に議会はこういう形がいいのか。選挙のあり方も含めて議論を深めていければと思っております。

私は九州に住んでおりまして、九州道というと非常にイメージがわきやすいので

す。九州が独立すればいいのではないかと。ただ、関東になりますと、関東州というのか、関東道というのか。そのときに首都東京をどう扱うのか。なかなかイメージがわきにくいところもあって、正直、東京ではあまり議論が進んでいないと感じております。

先ほど控え室で新川先生からもお話がありました。今回の東北の地震の関係で、道州制の議論がもう1回起こるのではないか。具体的に関東州、関東道でもいいのですが、どんな知事の選び方があり、また議員はどのように選んでいけばいいのか。そのことについては第一人者が私の隣に座っておられますので、松沢前知事から、これまで活動してきたことを踏まえて、関東州知事の選び方、関東州議会議員の選び方についてイメージを話していただければと思います。

松沢 難しい質問に入ってきました。私は知事をやっておりますが、根っからの道州制論者です。私はこの前の総選挙のときも、道州制みたいな大きなテーマを政

策イシューにして国民の信を問わないとだめだということ、たいへん僭越ですが、経団連も経済同友会も日本商工会議所も回りました。「皆さんは経済団体として、普段から道州制を提案されているのではないですか。なぜ総選挙の前に動かないのですか。総選挙で主要政党のマニフェストに道州制を盛り込んで信を問うべき。それで政権を取ったら、国民のマンデート（支持）を得たのだから、それぐらいの大きな政治、大きな改革をやっていかねければだめではないですか」と各経済団体を回って要請したこともあります。

ただ、道州制の議論というのは、大胆な地方分権と霞が関の解体を同時進行でやるわけですから、大変に大きな、日本の究極の構造改革です。平時はみんな既得権にへばりつきますので、こういう改革はなかなか進みません。

今回の震災対応を見ても、地元市町村はほとんど壊滅してしまっています。都道府県も小さすぎるから、自分たちで復興策を決めたり、財源を確保したり、権限を



行使したりできないのです。みんな中央政府に頼って、中央政府はやること多くてパニックになって全然進みません。そういう意味でも、こういう震災対応はもっと広域的で力のある地方政府があれば、地域の事情に合わせてかなり迅速に震災対応も行えると思っています。震災対応の議論の中にも、将来的には道州制のようなものをつくっていったほうがいいのではないかと、という盛り上がりを見たいと思っています。

道州制ができれば、知事や議員をどう選ぶべきか。私も先ほど木下さんに言われて考えたの

ですが、残念ながら議院内閣制は日本では本当にうまくいっていないと思います。たいへん失礼な言い方をすると、いまの日本の国政は衆愚政治に陥っていると思います。権限をうまく利用していないのです。権限の集中で勝手にやるのは独裁になるから、とにかくみんなで相談して、逆に誰も責任をとらなくてもいいような形にして、「なあなあ」で政治をやっているという形になっています。

国会議員が総理大臣を選びます。その総理大臣の人氣がなくなったら選挙に勝てない。すぐ代えよう。総理大臣は自分が判断して決めるのではなくて、まず内閣の合意が必要です。政権は与党と野党のバランスの上に乗っているわけですから、野党が怒って不信任案を出したらどうしよう。また与党の中にも反対派がいて、その人たちが謀叛を起こして野党と組んだらどうしよう。自分の権限基盤がまったく安定していない中で、総理のリーダーシップを国民に求められてもできないのです。ですから、一国あるいは自治体のリーダーは、国民や地域住民から直接選ばれた

ほうがいいと思います。選んだほうの責任も発生します。いま皆さんは直接総理大臣を選ばず、国会議員が選ぶから、あんな総理をつくって、この国はメチャクチャだと他人事みたいに批判するでしょう。しかし、これが首相公選制になって、皆さんが首相を選ぶようになったら、だめな政府を批判すると同時に、選んでしまった自分たちの責任も感じるわけです。ですから、真剣に政治を考えるようになって、次からは本当にまともな人を選ぶというふうにどんどん進化していくわけです。選ばれた首長は任期が4年間なら4年間、自分の権限で改革をバンバン進めることができるのです。でも、それが先ほど言ったようにおかしな失敗した改革であれば、4年後選挙に負けて、政権は代わるわけです。国民がそれを判断するわけです。

まず二元代表制のほうが政治は改革も進むと思いますし、権限の明確化ということではつきりしているのです、道州制導入の際は州知事という形にしたほうがいいと思います。ただ、長期多選になると権力は腐敗しますので、当然多選禁止条例も併

せてつくっていくということですよ。

では、州議会をどのように構成するか。これは私も専門的に検討したことがないので、学識の先生たちに議論をお任せしたいと思います。ただ、県人会もたくさん東京にできていますし、いまの都道府県に愛着がありますから、なかなか道州制への改革は進みません。そういう意味では自分たちがこよなく愛していた県がなくなってしまう道州制はいやだという人も多いので、県という枠組みを大切にしながら道州制に進むには、各都道府県から議員を代表していく議会構成のあり方があってもいいと思っています。

最後に、道州制という名前だけで反対する人が出てきますので、私は首都圏連合という言い方をしています。実は私が東京都知事選に出るときのメインのテーマは首都圏連合にしようと思っています。1都3県の知事、あるいは関東地方知事会でいま知事同士の協議機関ができてつつあります。関西広域連合議会というものが

関西のほうで進められていると聞きましたが、将来的にはそういうものをつくって、いまの東京都議会議員、神奈川県議会議員、埼玉県議会議員、千葉県議会議員がボランティアで首都圏の広域行政について、議会は議会の立場で議論するようなボードをつくったらいと思います。ボランティアでやるわけですから、報酬が高いと言われることはありません。そうすれば、都道府県議会議員の皆さんがアピールする場も出てきます。

いま神奈川県では政令市と県の対立もあって、政令市の議員たちは県議会議員はいらないうわけです。県議会議員は政令市の議員も基礎自治体の議員ではないか。俺たちのほうが広域でやっているのだと両方で言い合っています。ある意味で広域的な議論をするのは都道府県議会だと思えますので、まず、連合議会をつくる。そうすると、首長たちの協議会と連合議会ができて、それが政策を議論しながら、次に首都圏連合をつくる、関東連合をつくっていく。そうやって地方側か

らの広域行政、つまり道州制に向けての盛り上がりをつくっていった、国でも道州制を議論したときに、それならやってみようかとなるわけです。

国が道州制の仕組みを全部つくって、地方に押しつけるというのは地方分権に逆行します。そういう意味でも、都道府県を一つ器に残して、議員を選んでいく仕組みがあると、一般の人たちも議論に入りやすいのではないかと思っています。

関西広域連合と関西州

木下 道州制に行くまでの広域行政という点では、おそらく橋下大阪府知事が進めている関西が一番進んでいるのではないかと思えます。どのよういま進められているかということで、新川先生に関西の実情と、道州制になったときの議会の構成、首長の選び方についてコメントをいただければと思います。

新川 関西ではご承知のとおり2010年12月4日に関西広域連合が成立しました。

これは現在の地方自治法の広域連合の制度、いわゆる従来からあった一部事務組合の発展型ということで設置されています。7府県が参加しております。残念ながら奈良県、三重県、福井県という、当初から一緒に議論してこられたところは今回はご参加いただけておりません。一方、鳥取、徳島という、従来のブロック分けでは別のところにも入っていたいただいて、広域防災、観光、環境問題等々で一定の成果を上げてきております。

特に今回の東日本大震災に当たりましては、防災問題の担当が兵庫県ということもありまして、関西広域連合の初動の応援体制づくりという点では、広域であればこそ早い段階で北関東・東北各地への応援がスムーズに進んだという評価をいただいております。そういう意味では、今回のような大きな問題について個別の府県や市町村では対応しきれないところが、明らかにありそうだということ、そして先々のこの国の発展のためにも道州制の問題は避けて通れないというのが、一つ大きな

議論になりつつあるのではないかと思っています。

大阪都構想自体も、問題意識としては広域連合が持っております将来像と同様のものがあります。実は関西地域の経済発展戦略、あるいは関西の経済再生が大きなモチーフとしてありました。そして、この都構想の中で言われてきた新たな開発戦略の担い手として、広域的な自治体の強化が必要だという議論をしてきました。関西州というのは、その意味では遠い目標ではありますが、一方でこの問題にかかわっている関西の一定の方々にとっては、喫緊の課題だと認識されている、と考えていただけるといいのではないかと思います。

さて、広域連合がそのままスムーズに関西州になるかということ、これまた内部の足並みはそれぞれでございます。道州制についても府県合併を通じて、いまのような10ぐらいのブロックではなくて、20〜30ぐらいのブロックで考えてもいいのではないかという中規模道州制の議論もございます。そもそも広域連合は道州制にはつ

ならないはずだとおっしゃる方もいます。ここは今後、議論をしていかなければならないところかと思っております。

二元代表制に向けた二つの仕組み

新川 将来の道州制はどのようなガバナンスを考えるかのことについても、少しお話しさせていただきたいと思えます。松沢前知事がお話しになりましたように、道州制がこれからのように、それぞれの地域の問題を解決していく力強い主体となっていくのかというときに、大きな条件の一つは自治型の道州でなければならぬだろうと思っております。その地域の住民を主権者として構成されるような自治団体として、つくっていく必要があります。

そうすると、残念ながらいまの広域連合では、直接公選の議会等々を持つという点ではなかなかハードルが高いです。道州制は本来の自治の力を発揮していくため

の団体としてしつかりつくっていく。そのための仕組みとして、大統領制ないしは二元代表制は当然の選択肢だろうと思つています。実際に行政のパフォーマンスをこのところ見ていておわかりのとおり、やはり革新的な首長がおられる自治体の行政パフォーマンスは高いですから、ここを今後の道州でも考えていく必要は、制度的に重要度は大きいのではないかと思つています。

そうした二元代表制ないしは首長と議会を置くような仕組みを考えていくときに、具体的にどういふ関係を考えていくのか。道は二つあると思つています。

一つは、アメリカ大統領制のように可能な限り首長と議会の権限を分ける。議決機関と言いながら、いまの地方議会は立法権限の中でも議決をする権限しか發揮していません。いまの仕組みでは予算を含めて専決処分や議案提案権はほとんどすべて執行機関の側にあります。執行機関からそういう権限を取り上げない限りは、議決機関は完全な議決機関にはならないということもあるのではないかと思つていま

す。首長に予算の提案権があったりする仕組みでは、議決機関は議決しても形式的になつてしまっただけだという議論はあるのではないかと思つています。

しかしもう一方で、このような完全な二元代表制に対して、首長を置いても内閣制のような形をとって、議会と首長との関係をもう少しバランスよくする方法もあるのではないかという指摘もあります。諸外国にはそういう例もたくさんあります。大統領制をとりながら、内政の一定部分については議会から選ばれる首相以下に委任するというフランスの制度もございます。首長は形式的に存在していても、議院内閣制型の運営体制をとることも十分に可能ではないかと考えています。

そうしたときに議会をどう構成するか。基本はもちろん住民の代表機関としての代表性を、しっかり確保することが大事になってきます。これは間違いないところだと思います。ただし、住民の代表をどういう形で具体的に議会に反映させるのかということが問題になるだろうと思います。

私自身は、人を選んで、その人に負託するという仕組みにはそろそろ限界が来ているのではないかと思っています。国で採っておられるような比例代表制、要するに政党や政策単位の選挙を導入していく必要は当然あるでしょう。特に道州のレベルになれば当然ですし、現実問題として府県のレベルでも十分可能だと思いますが、政策のパッケージで選んでいくという仕組みが一つあるだろうと思います。

ただし、そのときに問題になるのは、それぞれの地域の特性、身近な地域の代表をどう考えるかということです。小選挙区と比例代表の両方をうまく結びつけて選挙の制度にしていくというやり方もありますが、私はそれよりも地域代表的な院をつくるような二院制を採るほうがいいかと思っています。要するに比例代表による議会と、地域代表による議会の二院制はどうだろうかということ提案しておりますが、そんな費用のかかることはやめてくれというお話もありましてなかなか幅広く合意は得られておりません。

もう一つだけ、このような政策と人のパッケージを、しかも首長と議会の関係も含めて整理をする方法があると思っています。少しわかりにくい言い方をしますが、首長と議会がセットになって選挙を闘うというやり方はないだろうか。要するに、首長と政党が共同してマニフェストを出し、有権者に選出の判断をいただく。したがって、投票用紙にはどの首長に入れるかに丸をすると、どの政党グループに入れるのか丸をすると、その中のどの議員に票を入れるかというのを名前を書き入れたり丸をしたりする。そのような選挙を考えてみてはどうかということを提案させていただいたことがございました。

首長と応援する政党をパックにしますので、政党のパックと個人を選ぶことが一緒にできる。しかも、このパッケージの選択をもらって、それが成功または失敗すれば、それは当然、政策パッケージと同じ意味を持ちますから、マニフェスト的に評価されていくということになります。それは当然、次の選挙、あるいは内部

分裂で再選挙される。イタリアの地方選挙でそういうやり方が採られているということをし添えて、私の提案にさせていただきます。

目的意識を持ち、道を設計する

木下 ありがとうございます。改めてなぜ道州制の議会のあり方を議論しているかと言いますと、道州制の一つのメリットとして、これまでの都道府県の圏域を越えた重点投資、大きな経済政策を打てるのではないかという議論がございます。

九州の事例で恐縮ですが、各県が持っている県立病院はかなりのベッド数があります。各地域に点在している県病院を大幅に縮小して、2000ベッドを超えるような巨大な病院を2、3カ所つくって、その周辺に医療産業を誘致してはどうかというプランもあります。ただ、それには都道府県の利害をどう克服していくかという問題があるわけです。

そうになると、議員は従来の都道府県の枠で選ばれる人だけでいいのかという議論が、必ず出てきます。特に道州制のメリットとして、いまの国のように時間がかかるやり方をするのではなくて、迅速に対応するとすると、大統領的な強力な権限を持った人がいて、議会は大きな方向性だけの議論をするとか、いろいろ制度設計にかかわるわけです。そうになると、道議員はどういう選挙で選ばれるのかという議論が、避けては通れないでしょう。そこで、いままでにはなかったこうした議論をさせていただいているところです。

地方議会も二院制にする。コストがかかるという批判も受けていると新川先生はおっしゃっていました。このような意見は、皆さん、いままで聞いたこともなかったと思います。しかし、道をどのような目的意識を持って設計するかということについて議論をしていけば、議会のあり方、特に選挙のあり方は避けて通れないのではないのでしょうか。そう思っただけで、そういう議論をさせていただいているところです。

重要なのはフォーラムとしての議会の活性化

木下　ご専門の廣瀬先生からコメントをいただければと思います。

廣瀬　広域で経済戦略を立てることが非常に大事だというお話がありました。伝統の中になかった広域の自治体をつくって成功したと言われている国がいくつかあります。例えばフランスやイタリアなどは、広域の経済戦略を立てるために広域の自治体を置きました。当然、それぞれが戦略を立てますから、成功する地域と相対的には成功しないところがありますが、それが成功の母体になったということは評価されているところです。そうすると、全体戦略を議論するフォーラムとしての議会が不可欠だということだと思います。

一方で、先ほど松沢前知事のお話にもありましたが、県という単位に対する人々の愛着は非常に強いわけです。現在、東日本大震災のあとの避難所、特に福島県内

のように一部の地域の市町村、領域から離れざるをえないような避難となったときに、どこまでならば行きたい、どこはできれば避けたいと思われるかというところ、まずは県の中にいたいということは非常に大きな選択になっているわけです。

県という領域と自分たちのアイデンティティはつながっているという関係性。人々の生活感の中における領域のアイデンティティ。その一方で、県単位でこれからのグローバルな経済の中でよい戦略ができるかと考えると、そうではない。この現実の狭間をどうやって政治的な代表が埋めていくか。アイデンティティに訴えかけつつも、全体戦略をきちんとよく議論することによって、みんなにとってメリットのある政策がどう打てるかということが問われるわけです。

伝統的なアイデンティティのある地域とのつなぎ手という顔と、広域の全体性を持ったよい議論をするという、両面が担える人を選び出さなければいけないわけです。例えば一つの制度の組み方としては、それぞれの県を合わせるとすれば、地域

代表が各県単位から出てきて、この人たちが連邦における参議院です。あるいは、アメリカの連邦議会における上院の機能です。アメリカでは連邦の上院は州の代表です。そして、人口に比例して、アメリカの下院の場合には全員が小選挙区です。そういう二院を構成することによって、全体の代表と地域代表が議論を合うという設計をすることが一つ。

もう一つは、選挙制度の中にも、政策をめぐる集団を選ぶ比例代表と、各地区で顔の見える関係の中で「この議員なら」「この人物なら」と人を選ぶ要素があります。例えば、英国におけるスコットランドの広域の議会はどうしているかというところ、選挙区の制度プラス各選挙区で各党の候補が取った票数を母体として、各政党の議席が決まります。そして、比例の名簿の中からその議席を埋めていく。つまり、議席数は比例代表であり、選挙の中では顔を見て一人ひとりの候補者を選べるという両面を、何とか両立しようという選挙をやっています。これも一つの参考になるの

ではないかと思えます。

いずれにしても、広域性を持った議論のフォーラムとしての議会が活性化されないと、広域で皆が生きていくのだという新しいアイデンティティをつくり出していくことにつながりません。道州制を実現していくとすれば、そういうフォーラムをどうつくるかは、非常に重要なポイントではないかと思えます。あまり議会に注目した道州制論は聞いたことがないのですが、私はむしろそこが大事ではないかと思えます。国の出先機関が結果的にどこの指揮系統に入って、どういう身分になるというのは、そのあとで決めればいい事後的なテクニカルな問題であって、大きな戦略をどこで皆で議論するかということについての支持をつくっていくことがカギではないでしょうか。

木下　すぐに具体的なことは言いづらいかもしれませんが、例えば関東州だとすると、どんな州議会の選ばれ方がいいとお考えでしょうか。

廣瀬 実は関東というのは領域的に難しいところの一つではないかと思えます。首都をどうするかという話がありますし、東京、神奈川、千葉、埼玉という首都圏の狭い領域にするか、もっと広げて関東州という形にするのかで、かなりイメージが違ってくると思います。

私自身はイギリスでいろいろ研究してきた経験もあって、スコットランドやウェールズで行われている選挙区選挙と比例代表の両面を持ちながら、政策の選択ということかというと、比例代表の票数によって議会の構成が決まるという選挙制度による全体としての選挙での選び方がいいのではないかと思えます。全体として、というのは、例えば神奈川県では何党が何人、何党が何人、埼玉県では……というところではなくて、関東全体において何党が何議席という形で比例代表制が決まるような、小選挙区プラス比例代表の制度が一つの選択肢ではないか。個人的にはそれが望ましいと思っております。

中選挙区制度へのノスタルジー

木下 いまのお話も、皆さんも、おそらく初めて耳にするような議論ではなかったかと思えます。道州制にしたほうがいいとは言っても、道議会はどうするのか、どうという選挙で選ぶのかという議論はいままでほとんどなされてきませんでした。

パネリストの方で、これは言っておきたいということがございましたら、発言をお願いしたいと思います。

中嶋 端的に申し上げますが、たぶん三重県で道州制の話をする、市町村合併でいいことは一つもなかったではないか、さらに道州制でどうなるのだとなるような雰囲気、県民の間から起こるのではないかというのが正直なところです。

それと理屈も何もないのですが、県民の立場からすると、自分たちが出した代表は地域のために働いてほしいという思いも強く、そういう意味ではかつての中選

挙区がよかったというノスタルジーがずいぶんあります。もし選ぶということであれば、県民の側からは、中選挙区制度を支持する人が多いのではないかという感じは受けております。

首都圏連合の動きと、各知事の行動

木下 それでは、質問あるいは意見のある方は挙手のうえ、ご発言をいただきたいと思えます。

質問1 関東州というものがもしできるとしたとき、いま広域連合が組まれつつある気がするのですが、首都圏連合から道州制にそのまま移行していくというのはあまりイメージがつかないのです。というのも、それぞれのイニシアチブの取り合いがあるのでないかと。首都圏連合と言いつつながら、神奈川県、千葉、埼玉、東京それぞれが独自にこれからのことを考えているのではないかという気がしてならないの

です。その辺、松沢前知事にお伺いしたいのですが、本音としていまの首都圏連合はどの程度までを想定されているのか。その先の道州制までを見据えて、それぞれの知事が行動されているのでしょうか。

松沢 これは関東に限ったことではありませんが、いま全国知事会の47人の知事はだいたい3グループに分かれるのです。3分の1弱は、思い切って道州制にもっていくほうがいい、自分の県はなくなってもかまわない、それぐらいの改革をやらないとだめだと考えている知事。もう3分の1は、自分は県知事として選ばれたのだ、道州制なんて絵空事で議論しているだけだ、絶対に反対という知事。真ん中の3分の1強が、改革派と見られるには道州制の議論にも参加しておいたほうがいいのではないか、でもこんなものは自分が生きている間は無理だ、風見鶏でその具合によって議論に参加しようという知事。ことほどさように広域自治の当事者である知事も意見が分散化しているので、なかなか進まないということもあります。

そういう意味では、関東地方の知事もそれぞれ考え方は違います。名前を出しますと、石原さんは首都圏連合には賛成です。首都圏は、特に1都3県は経済も一体化しているし、通学や通勤の人たちも千葉、神奈川、埼玉、東京は一体化しています。ですから、こういうところは環境政策や交通政策は連携してやってかないと、県境を越えたら規制が違ふというのは、経済界などはやりにくくてしようがないわけです。だから、首都圏連合をやっていく。ただ、道州制には反対なのです。

どうしてかというところ、石原さんの言葉を借りると、東京の集積の強さによって日本の経済は引っ張られてきているところがある。東京の位置づけがはつきりしないような道州制には与しない、ということなんです。これは道州制における東京問題とよく言われます。東京は日本の首都だし、国会、霞が関、最高裁も含めて国家の中枢機能が集まっています。独自のテロ対策や警備も必要です。こういう行政や政治機能の中枢と、大手町はじめ経済の中枢機能が集まっているから、日本の首都として

の独特の自治が必要なのだと。だから、まず東京をきちんと位置づけたうえでないと、道州制の議論をやってもだめだというお考えです。

私は、東京問題もあるけれども、広域行政として、都道府県では狭すぎてほとんど何も解決できない。だから、もっと思い切って広域化した道州制のほうがいいと思います。実は、ほかの知事の中にも反対という人はいます。こんな状況です。

私は道州制推進論者ですが、いまの状況の中で、明日からこの県とこの県とこの県が一緒になって、霞が関の権限はここまで下ろします、はい、スタートしてくださいということにはならないわけです。平時の構造改革が一番難しいのです。ですから、5年、10年の議論が必要ですし、盛り上げていかなければいけないし、国会議員のほうでも本当に真剣に議論をしてもらわなければいけません。

国が制度をつくり、国会議員中心の、霞が関の皆さんの議論を地方に押しつけるのではなくて、地方から広域行政をもう1回、改革しないと地域づくりはうまくい

かないし、私たちの生活は豊かにならない。そのための動きを地方側から起こしていかないと、道州制は議論が進んでいきません。

そこで一番わかりやすい議論として、1都3県が連携して取り組めば、これだけの改革ができるという実例をつくることです。例えば、石原都知事がディーゼル排ガスの規制をやるうとしました。環境省にいつても、国土交通省や経済産業省が反対して、霞が関の縦割りでまったくうまくいかない。では、東京だけでやるうと思っても、空は神奈川も千葉もつながっています。トラックだって首都圏全体を動いているわけです。だから、神奈川、埼玉、東京、千葉でようやく条例をつくりました。

あ のとき石原さんが提起してから3年かかったけれども、首都圏連合というそれを議論するボードがあれば、おそらく1年でできます。広域でやるのがいかにいま必要なのかということが地域の住民に伝わりやすいような事例をつくっていかな

ければいけない。そのためにはいま、首都圏という枠が一番わかりやすい。

実は、関東地方知事会には山梨と静岡と長野も入ってきます。このあたりは道州制の議論になると、いや、うちは関東ではないですからということでもまず逃げていきます。ですから、広域の経済圏と広域自治体の機能をきちんとオーバラップさせることで、環境問題も経済戦略もわかりやすく推進できるわけです。そういう意味で、1都3県による首都圏連合を将来は地方自治法上の広域連合みたいな形にもっていったって、できれば議会のほうも一緒になって、連合で議論できるボードをつかっていく。それで個別具体的なテーマを実践に移して、改革の成果を上げていくことが、広域行政を皆で考える、つまりは将来の道州制に向けて議論を盛り上げていくことにつながるのではないか。このような思いで1都3県の首都圏のほうからやっていきたいと思っています。

それぞれの地域に成長戦略を

質問2 いまお伺いして、基本的な興味というか疑問が生じたのですが、特に関東州ができたときに人口や経済、いろいろな投資がますます集中していくのか。逆に州ごとにいろいろ競争したり、特徴が出てきたりして、地域を含めて日本全体が活性化していくのか。そのいずれを予想されているのか。特にそれについて考え方を教えていただければ助かります。

松沢 私は道州制の制度を今後つくっていくときに、大胆な地方分権の制度がきちんと道州制の制度に組み込まれていけば、だんだん首都圏への集中はなくなっていくと思います。霞が関や東京へ来ないと何も進められないという陳情政治もなくなっていくわけです。九州は九州で、北海道は北海道で自分たちで財源を考え、税を集め、自分たちで規制をつくり、法的権限を使って自分たちの地域おこしができるとなれば、東京に頼らなくてもすむのです。そういう形の道州制になっていけば、

だんだん道州分散型の国土が形成されていって、地方のことは地方で決められることになると思います。

ただ、道州制というものが単に四つか五つの県を集めるだけという、エリアの問題だけで、霞が関の権限が道州、あるいは州の中でも地方自治体にきちんと分権されていないと、いまの東京一極集中は続いてしまいます。そうなると非常にいびつな形の道州制ができて、関東州だけはものすごい財政と力を持って、たいへん失礼ですけども、四国や中国は道州制になっても、相変わらず財政が厳しくて、自分たちで何もできないままで終わってしまいます。ここがポイントだと思います。

新川　いまのご質問と松沢前知事からのお話は、まさに関西西州の目的、あるいは関西西州に向けての努力の中でできあがってきた関西広域連合の底流にある考え方でした。関西は少なくとも江戸時代、文化・文政に至るころまでは日本経済の中心でした。そして、最近まで東京と並ぶ経済力もあったはずだったのに……というのが、

多くの関西人の思いでもありました。

この道州制の議論において、あるいは関西広域連合もそうですが、どのようにしてそれぞれの地域が成長戦略を持つことができるのかが、大きなポイントでした。そのために世界の先進地域も含めて見ていったときに、広域の地方政府が経済開発面での強力な権限を持つことが基本になるのではないかというのが、私どもの認識でした。

残念ながらいま、わが国のマーケットを基本的にコントロールしているのは霞が関です。それをどこまで分権化し、それぞれの地域が独自の戦略を立てることができようになるっていくのか。それが実は日本全体を活性化することにつながるのではないか。それぞれの地域が切磋琢磨していく状態をつくっていくことが、これから縮小社会が予想される日本にとっても重要ではないかというのが関西での願いでもありました。

もちろん関西広域連合がこのまま道州制になるかどうかわかりません。ただし、現実問題として、先ほどご指摘いただいたような基盤整備の問題、あるいは集中的な先端技術への投資というところで若干の連携の動きが出始めています。早急に道州制が実現するとは思っておりませんが、広域的な連携の深まりの中で徐々にそのような機運が盛り上がってくるのではないのでしょうか。その中で先ほど廣瀬先生がおっしゃっていたような将来を展望したしっかりとしたフォーラムで、政策議論ができる。そういう姿が出てくることを願っているところです。

木下 地方分権の議論を財務省の人などと話していると、必ず言われることがあります。それは何かというと、いま国は必要な仕事のファイナンスが全然できていないのです。80兆円の仕事をやるのに40兆円しか税収が入ってこない。いま地方自治体が言っているように、税を取る権限を地方自治体にお渡ししたとしても、いま自治体がやる仕事のお金はファイナンスできない、どうするのですか、それを地方自

治体の皆さんはよく考えていないのではないかと、必ず言われます。

私がいまのご質問に関連して思うことは、つぶれる制度にしておかないと、自治体はたぶん工夫しないのだろうということです。私はいま民間人として働いて5年になります、その前は公務員しかしたことがありませんでした。稼がないとつぶれるという恐怖をこの5年味わっております。だからこそともかく一生懸命水面下で足をグルグル動かして前進しております。いま自治体はつぶれることもできないのです。夕張のおかげで、つぶれそうになる前に国が「何をしているのだ」というような制度になってしまいました。ですから、つぶれるという仕組みを入れていくことも分権ではすぐく大事なことはないかと思っております。

では、これにてパネルディスカッションを終わりにしたいと思います。今日は結論を出すパネルディスカッションではないという形で進行させていただきました。

先ほど申しあげたように自治体は仕事をファイナンスするだけのお金がありません。これから知恵を絞っていかなければなりません。霞が関と議論していると必ず言われることがあります。分権するとメチャクチャになるぞ、必ずつぶれる自治体がゾロゾロ出てくる、それでいいのだろうか。そう言われないためにも首長だけではなくて、議会のほうもますますしっかりやっていたら、さらには道州制と広域行政をにらんで議会の強化につながればと思っております。

新川 達郎 (にいかわ・たつろう)

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

1950年生まれ。1981年 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程満期退学。東北大学大学院情報科学研究科助教授などを経て現職。専門は行政学、地方自治論、公共政策論。LLP 議員力検定協会共同代表、NPO 法人日本サステイナブル・コミュニティ・センター代表理事、大阪府自治制度研究会座長など幅広く活躍中。

廣瀬 克哉 (ひろせ・かつや)

法政大学法学部教授

1958年生まれ。1987年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。法学博士。専攻は行政学、地方自治。法政大学法学部助教授、ロンドン大学政治経済学院客員研究員を経て現職。日本行政学会理事、日本自治学会理事、自治体学会運営委員・企画部会長、自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表、議員力検定協会共同代表などを兼務。

牧瀬 稔 (まきせ・みのる)

財団法人地域開発研究所主任研究員

1974年生まれ。法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。博士（人間福祉）。民間企業、横須賀市都市政策研究所、(財)日本都市センター研究員を経て、現職。法政大学大学院政策科学研究科兼任講師などを兼務。専門は、自治体政策学、地域政策、地方自治論。公的活動としては、横須賀市土地利用調整審議会委員（委員長職務代理者）、足立区区民評価委員会委員（分科会長）、加西市総合計画審議会会長、吉川市総合振興計画審議会会長をはじめ、新宿区、戸田市、春日部市、熱海市、三芳町等の政策アドバイザーなどを兼務。

松沢 成文 (まつざわ・しげふみ)

前神奈川県知事

1958年生まれ。1982年 慶應義塾大学法学部卒。松下政経塾に入塾後、米国ワシントンD.C.にて、ベバリー・バイロン連邦下院議員のスタッフとして活動。1987年 神奈川県議会議員に立候補し、県政史上最年少で当選。以降、衆議院議員3期、神奈川県知事を2期務める。この間、党派を超えて「郵政民営化」などの構造改革や「多選禁止条例」「受動喫煙防止条例」の制定をはじめとする全国初の先進的な取り組みを推進。

木下 敏之 (きのした・としゆき)

前佐賀市長

1960年生まれ。1984年 東京大学法学部卒業。元農林水産省職員。1999年から2005年まで佐賀市長を務める。当時、38歳で県庁所在地最年少市長。市長退任後、東京財団にて地方議会改革、首長と議会の関係について研究。行政刷新会議の事業仕分けにも仕分け人として参加。現在、ITと省エネの二つのベンチャー企業の取締役としてビジネスを行う一方、道州制の実現を目指して福岡市にて政治活動中。

中嶋 年規 (なかじま・としき)

三重県議会議員

1966年生まれ。1988年 米国オハイオ州トレド大学留学、1991年慶應義塾大学経済学部卒業。1991年三重県庁入庁。主に産業振興分野、企画分野、行政改革分野を担当。2003年三重県議会議員初当選。健康福祉常任委員会副委員長、教育警察常任委員会委員長など歴任。2007年2期目当選、2011年3期目当選。現在、自由民主党三重県連青年局長、三重県議会改革推進会議幹事長などを兼務。

第81回 シンポジウム

地域主権時代の
地方議会のあり方

2011年9月27日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

 21世紀政策研究所