

【司会】

それでは続きまして、基調講演に移らせていただきます。

本日は国土緑化推進機構理事長、佐々木 毅様に「民主制の見方と議会の役割」と題してご講演をいただきます。

ご講演に先立ちまして、佐々木様のプロフィールをご紹介させていただきます。佐々木様は、1965年東京大学法学部を卒業後、同大学助手、助教授を経て1978年に教授に就任されました。そして2001年から2005年までの間、第27代東京大学総長を務められました。同大学を退任後、2013年3月まで、学習院大学法学部教授を務められました。ご専門は政治学、政治学史。これまで「新しい日本をつくる国民会議 21世紀臨調」の共同代表として、平成の政治改革、統治構造改革を民間の立場から牽引されて来られました。

それでは、佐々木 毅様よろしくお願いいたします。

【佐々木(公社)国土緑化推進機構理事長】

こんにちは。佐々木でございます。よろしくお願いいたします。ただ今のご紹介にもございましたように、私は地方議会を研究する専門家では必ずしもございませんものですから、今日のお話もその意味でこれからの諸先生方の、いわばイントロになるかどうかわかりませんが、少し迂遠な話を最初させていただきたいと思っております。そこに4つばかり柱(1.民主制の動向について 2.民主制の二つの見方について 3.ニューパブリックマネジメント論と民主制 4.地方議会の位置と役割の再検討)を立てさせていただきましたので、それに従って簡単にできるだけ簡潔にお話をさせていただきたいと思っております。

まず、民主制というものについて今どういうふうにかえたらいいのかという問題については、日本の場合は日本の場合があり、ほかの国はほかの国の場合がありますが、いつも考えてならなければならないはずであります。我々はともすれば自分たちのことばかりで手一杯であるということは珍しくありませんが、実はこの25年あまりの間に、世界は大きく変わってきて、いわゆる民主制という国が大変多くなりました。あるいは急増したと言ってもよろしいと思います。旧社会主義圏の国はもちろんのこと、独裁政権であった国も民主化を致しました。その中身はいろいろ議論をする余地があるんですけども、急速に増えてきているわけですね。今日の、地方議会の問題と直接関係しないかもしれませんが、全体として見るとどういうトレンドになっているかと言いますと、実は議会制、日本のような議会制の国というのはあんまり増えてないですね。古い民主主義国はだいたい議会制が多いんですけども、あんまり増えてない。それに対して大統領制、あるいは我々政治学者が使う言葉で「半大統領」、「半」というのは「半分」の大統領制、これが非常に増えているわけでありまして。特にこの半大統領制というものが目立って多くなっております。この半大統領制というのはどういふものかと言いますと、皆様ご案内のように、古典的な大統領制では議会と大統領というものが向かい合っているという構図があるんですが、半大統領制ではそのほかに首相というものが存在しておりまして、この首相を決めるのは基本的に議会である。こういうことになっているわけでありまして。一番ポピュラーなところではフランスなんか、それに当たるわけでありまして。ですから、大統領選挙をやっちゃっとすると議会選挙をやって、そこで首相が

誕生する。首相と大統領という執行権を担う中心人物が 2 人いるという、こういう仕組みでございます。この言わば議会制とアメリカのような大統領制というのは中間的な、俗に言うところのハイブリッド型というべきものが半大統領制なんですけれどもざっと見ますとだいたい半大統領制が 3 分の 1、それから本当の大統領制が 3 分の 1、それから 3 分の 1 が議会制、だいたいそんな塩梅に分類されると言われております。ただこれは憲法を変えたりしますとしょっちゅう変わったりするものだから、決して固定的だとは言えない点がありますけれども、だいたいそんな傾向にあります。そうするとおしなべて、新興民主主義国は大統領制や半大統領制に傾斜するということが潜在的な傾向であります。アジアにおきましても台湾だとかこういった所は半大統領制ですし、いろんな国、アジアにつきましてもこの 3 つを当てはめてみますと、本当の議会制というのは結構数は少ない。日本は明治以来、基本的には議会中心にして政治が動くという仕組みを 100 年以上にわたって採用してきたわけでありまして、こうした全体的なトレンドというか変化というものを少しは気にした方がいい、あるいは少しは見えておいた方がよろしいというふうに私自身は思っております。

原因はいろいろあります。議会制というものが、やはり政党というものがなくと運営できない、基本的には機能しないわけでありまして、政党というものはそう簡単に作れるものではない。もっとも作れると思っている国会議員もいるかもしれませんが、本当はなかなか作れないものであります。法制上の定義としての政党はともかく、実態としての政党というのはそう簡単にはできない。少なくとも年季が要る仕組みでありますし、社会に政党というのがいろんな格好で根差していくということが必要なわけです。今までの古い体制が壊れて新しい体制になったからと言って、次の日非常に多くの国民の信頼を集めるような政党がすぐ誕生するという保証はないわけなんです。政党と称するものはどこにもたくさん存在する。選挙をやれば必ず政党というものが出てくるというのはご案内の通りなんです。しかし、その実態というものは決して同じではないし、そのことは日本を見ましてもおわかりのことかと思えます。その意味で言えば、政党と言ったような、社会といろんな意味で深いつながりのあるような組織が、一朝一夕には形成されないということ、この議会制というものを担うような政党というものを簡単に作ることができないということが 1 つの理由だと思います。それから、政党というものがまた、有り体に申してかつての、今からたとえば 100 年くらい前の政党と比べますと、やっぱり大きく様変わりした。何よりも、メディアの関係が非常に変わった。100 年前ですと、だいたい党の機関紙を通して、情報や分析を言わば支持者に教え込み、あるいは組織をまとめていくというようなことが決して珍しくなかったんですけれども、そういう時代はもはや遠い過去になってしまいました。もちろんまだ機関紙を出している政党ありますけれども、それ以外の所からたくさん情報が入ってくる。そっちの方の影響力が結構大きいということでもあります。そしてまた、メディア環境の変化の中で、とかく言われるのは、組織より個人にスポットが当たりやすいということがありますね。そうすると、この人あるいはこのリーダーというものにスポットが当たりやすくなる。あるいはその特定の人物を中心にして、いろんな政治のストーリーの説明がなされる、というようなことにもなるわけです。裏側から言いますと、かつての古い伝統的な組織政党というのは少しずつ弱くなってきている。あるいはもっと言えばグローバル化が進んで、社会構造がものすごく流動化している中で、新しく民主化した所で広範囲な組織力を持った政党が一気に作れるかという、むしろ足もとがしょっちゅう動いているという環境に置かれておりますから、なかなか政党というものをすぐ作るなんていう

わけにはもちろんいきませんし、仮に作ったとしても下手をすると、バラバラで問題が起こってこないとも限らないということもあり得るわけです。そういう意味で、新しく民主化したところは、政党・議会政治にはなかなかいきにくいという、こういう傾向があります。同じようなことで言いますと、これはよく話題になるんですけども、たとえば議会制のところが大統領制になるということは結構ないわけではない。議会制の中に大統領というものを抱えている国の場合は、その大統領を公選制に変えれば半大統領制になれる、なろうと思えばできるということでもあります。比較的最近の例で言えば、私の知っている限り、たとえばチェコなんかはそういう例ではないかと思えます。それ以外の動きもある。

そこでもう 1 つ皆さんもおなじみのことですが、首相公選制というのがあって、これは日本でも時々話題になりますね。小泉さんの頃に話題になりまして、一時盛り上がったことがありました。これも議会制と大統領制の、一種の中間的な形態、今度は議会の中に、大統領的の首相を入れようという話なわけでありまして。これもハイブリッドの仕組みで、これはイスラエルという国が数年間やりましたが、また議会制に戻って行ったんです。我が国では議論はあるけれども、なかなかそういうわけにはいかないというような状態にあるわけですが、いずれにしても、そういう格好で議会制に戻るケースももちろんないわけではありませんが、今はそういう意味では「天下三分」になっているということをご理解いただきたいと思います。

その背後にある、ものの考え方というものにちょっと話を移していきたいと思えます。この半大統領制、あるいは大統領制にしても、これも国によって伝統が違いますから一律に申し上げられません。しかし、特に新しく民主化した国においては、民主制というのは自分たちがトップを選ぶということとほとんど同じように理解されている傾向が非常に強いのであります。大統領を選ぶ、これこそが民主制である。自分たちが選んだ、たとえば大統領、この人がいろいろな政策を実行する。これが民主制というものであるという理解をする人が多いのであります。ですから、当てはまるかどうかはわかりませんが、議会も、議会は選ぶだけども、政党よりも人、組織よりも人、党よりも人、という感じで民主制を語る。そういうように民主制について語ることが受け入れられていくところが新しい民主制に、特徴的に見られるということでもあります。裏側から言いますと、政党というものに対しては、政治の仕組みの問題もありますけれども、先ほど言ったように基盤があんまりはっきりしないとかできにくいということもありますから、政党に対する信頼感、あるいは政党の存在感というものが希薄である。非常に極端なケースは、政党がなくても民主制はできるという考え方を支持する人たちが結構多い。つまり、一人選べばこれで民主制は完成する。政党という、何かいろんなことをああでもないこうでもないと言っている人たちは、非常に極端な立場の人から見れば、事柄を不必要に複雑にしている人たち、あるいはその趣旨が何なのかよく理解できないことをしている人たち、といったように見られやすい傾向が、そういう民主制の中にあるわけでありまして。誰か一人、非常に端的に言うとストロングマンを選んで、もうこの人に全て任せる。我々が選んだんだからいいじゃないかと。どんなことをやるのか、どのような手続きで物事を決めるのか、そういう話も含めていわばお任せするということになるわけなんです。それが民主制だ、こう思っている民主制の国々というのも結構我々の周辺には少なくないということでもあります。

もう 1 つの見方、これは皆さんも共有される見方だと思いますけれども、民主制というのは確かに誰かが、あるいはどこかの政党が物事を決めるのだけど、それに至るプロセスは公開され、そこは競争が

あり、いろんな政党や政治的意見を持った人たちが競争する公開の場があって、それを通して物事が基本的に決められるということでもあります。そこでは、独占ではなくて競争というのが非常に大事である。その競争を通して物事を決めるということを大事に考える、というのが、複数政党制であり、政党がしかるべき役割をきちんと果たすということに対する期待感というものに裏付けられている。だから、そういう意味で、政党間の競争というのは尊重しようとか、多様な意見を尊重すべきであるとか、こういうことが暗黙のルール、規範になっていることなくしては、民主制というものは、ただ誰かにみんな任せればという話になりかねない。この2つが、そこで私が「2つの見方について」ということを言った時に念頭にあったことです。

この後者の方の話は、皆さんよくご案内のように、ある時期から民主制を特徴づけるものとして、かなり多くの人たちに共有されるようになってきましたけれども、他方では前の方のような見方も結構多い。そしてそれがおそらく、国の数から言えばもっと多いかもしれない。後者の見方より多いかもしれないということでもあります。いろんな所で民主化が起こりますと、どうするこうするとなってなかなかスムーズにいかないということもあるので、とりあえずいろんな混乱の中から出てくる1つの考え方は、とにかく誰かにすべてを、誰かを選んでその人に任せる、これが民主制という考え方が結構珍しくないということでもあります。まとめて言えば、冷戦以前においては第2のような見方でもって我々は民主制を考えてきた。ところが冷戦後は、民主制が広がったために、いろんなものがそこに入ってきた、いろんな考え方の民主制、それとは違う民主制の考え方が入ってきたということが言えると思います。そういうことを考えてみますと、日本はどのへんに位置するのかなと思うわけでありまして。第2の見方が支配的だろうとは思いますが、時々、第1の方がいいと思う人がいるかもしれないし、あるいは何はともあれ、何かをとにかくやってもらわなきゃいかんという話になると、急に熱狂的になる人たちもいないわけではないと思います。いずれにしても自分たちの立ち位置というものを測るバロメーターとして、こういった座標軸を持っておかれるというのは大事だろうと私は思っております。

地方政治なり地方自治体経営というものを、マネージメントだと考えるという考え方も、おそらくこういういろんな問題と微妙にからんでいるというふうに思っているわけでありまして、決してそれは何のバイアスもないニュートラルなものだというふうにはちょっと私は言えないものだろうなというふうに思っております。そこで、「3」(ニューパブリックマネージメント論と民主制)というのは少し皆さんにも考えていただくテーマだろうな、このように思った次第であります。いろんなマネージメントということを考える時に、当然それは基準なくしては言えないわけでありましてね。基準をどう設定するのか、何を基準にして物事を判断するのかということ自体が、そこを整理するのが実は政治の仕事のはずでありまして、そこが予め整理されているんだとあとは誰かに任せればいいやという話で終わってしまうのは極めて自然の成り行きかと思えます。国政と地方の政治とでは、いろんな意味で問題の性格が同じとは言えないところがあるかと思えますけれども、ある意味で何を基準にして政策を考えるのかということを経験的な形で、こちらから見たらあちらから見たらしながら議論をして、そして違いは違いとして、あるいは合意可能な範囲は合意可能なものとして整理をしていくというのが政治の仕事の一番重要な要素だろうと思えます。もし誰かに全部任せるとするのが民主制だ、というふうになってしまえば、基準を含めてみんな任せしてしまうということになれば、これは、もはやどこまで民主制と見えるか、私個人もかなり疑問でありま

す。住民の方々を含めて、何をいったい民主制と考えているのかということが、そういう局面において問われることになるだろうと思うわけでありませう。

迂遠な話はこのくらいにしまして、地方議会のことについて、素人なりの関心事を申し上げさせていただきます。今日これからパネルが行われるようでありますので、そこで具体的な問題がたくさん議論されることかと思っておりますので、それについては特に私はここで意見を申し上げるべきつもりはありません。これは、地方議会もそうですし、日本の国会もそうなんですけれども、まず先ほどの基準というか、何を尺度として考えるかということを考える時に、非常に重要な問題は、我々の社会の歴史的な展望なり動向なりということについて、どう考えるかということがまずは政治に問われなければならないことだろうというふうに思います。少なくともそれがずっと問われないで政治が行われているということは、決して良いことではないというふうに思っております。その意味で申し上げますと、時々散見されますけれども、人口の動態と、そしてそれぞれの自治体のあり方の問題という要素は、これはますます時とともにウエイトが高くなっていく問題だろうと、当然のことながら考えられるわけでありませう。人口決定論というのを主張するつもりはありません。しかし、自治体は一番根本のところ国民と接しておりますので、ある意味で一番現実というものを多面的にとらえざるを得ない。そして、いろんな意味で言わば、住民がどうなるか、あるいは住民の数がどうなるか、数だけじゃないんですけれども、どうなっていくのかということ抜きにしていろんな議論をすることが本来極めて困難なはずであります。合併だとか分権だとかっていう枠組み論の時代はだいたい一段落したと思っておりますので、今度ははいよいよ人口減少社会というものに正面から向かい合うというのが、おそらく一番大きなくくりとして地方議会においてテーマになるのではないかな、というふうに思っております。これについては、今日もまたあとでお話があるかと思っております。

その一方で議会がどのような役割を果たすかにつきましては、ご案内のようにさまざまな議論がこれまでなされてきたわけでありまして、今日もこれからまたパネルでいろんな議論がなされると思っておりますが、一方で非常に極端な議論も散見されるのも否めない事実でございます。少なくとも報道などを通して議会におけるいろいろな待遇問題とかに専ら焦点が当たって、ほかの活動はあんまり焦点が当たっているように見えないんですね。それから、首長さんがいる中で、議会の役割はそれとどのように差別化されるのかということについても、さまざまなトライアルが行われ、そして個性的な試みがなされつつあることは、いろんな機会に拝聴することがあるんですけれども、しかしこれはある意味では、どこまでいけば終わるという話でもないもので、これからも考えていかなければならない重いテーマだろうというふうに思います。私の先ほどの話の続きで申しますと、議会の問題というのは民主政治のあり方にとって非常に重要な公開制と議論というものが行われる場がきちっと存在するということが、そして何がどのようにして発言され、どのようにして決められていくかということが、住民によって確認される場であること。そういう意味での理解というものは、これは今も昔も変わらないと思っております。もっと言えば、もし地方議会というものがいろんな意味で問題が多すぎるということになった時に、国会というものはどうなるか。地方議会があつて、その後で、国会というものが開設されたという事実もある。そしてまた地方議会から人材が輩出して国会の方にも出てくる。日本の議会、地方議会というのは、地方の団体自治の役割をどのような形で担うかというだけの問題ではなくて、国政の、特に議会制というものの命運にも関わる非常に

重要なポジションを、私は事実上持っているんだろうというふうに思っております。もちろん国会の位置と地方議会の位置は、制度上同じではございません。しかし、お互いが工夫を凝らし、新しい試みをしていくということが必要な点では、国会も相当今や行き詰まり感があるように私には見受けられるわけでありまして、今後このままでいいのかなというのは個人的な見解というのを持っております。その意味で、それを含めて広い意味での議会というものの日本におけるあり方というものが今、地方議会だけが問われているのではなくて、国会も含めて、これでいいのかどうかということが問われていると思っております。地方議会はこれまでの経緯の中で、今まで通りでいいのかというようなことが今や住民からもいろんな声が上がっているということは言うまでもございません。

地方議会の問題を私のような人間、新聞を読んでいる若干の知識がある程度の者からしますと、1つつくづく思うのは、今の話に関連しますが、基礎自治体の議会と都道府県の議会というふうなものの役割を一緒くたにしていいのかどうかとか、それから、特に都道府県クラスの議会ということになりますと、いろんな党派や会派、グループというのが存在するというのは、当然のことであり自然なことだと思われわけですが、それが、必ず基礎自治体でも同じことがなければいかんとかそういうものであろうか。その意味で、地方議会というものの中に、どういう機能的な差別化と言いましょうか、分担というものが必要かということも議論していただく必要があるのではないかと思っております。地方議会のあり方についてさまざまなご意見を聞く機会があるんでございますが、それはまた選挙の制度の問題だとかいろんな問題もありますし、簡単ではないんですけれども、しかしいずれにしても行政に対する監視機能を十分果たし、かつ住民との一体性をさらに強化するためにどんな工夫をしなければいけないとかいろんな点で、人材的にも、さらには活動の形態におきましても、いろんな新しい試みをますますしていただくことが望まれるだろうと思っております。

そして、もっと言えば、先ほど最初にちょっと申しましたように、分権とか合併とかっていうステージから、日本はどんな段階に入ったか。先ほど人口の問題を出しましたが、もっと差し障りのある言い方をしますと、負担をお互いに分担しなければいけない社会にひょっとすると入ったのかもしれない。つまり日本の政治は長い間、利益分配型の政治ということが言われ、また住民の中にもはなからそういう目で見れば政治を見ない人達が少なからずあったわけではありますが、今や、そういう話ばかりではないし、そういう話はむしろ珍しくなっている。我慢してもらったり負担をしてもらったりするような話をしなければいけなくなってきたというのも、多分おそらくあんまり間違っていない見解だと思っておりますね。これをやり遂げられるのか、特に国民にわかってもらえるのかってというのは、実は政治全体にとって非常に今、大きな課題になっていると思います。実はいろんな意見があるんですが、分析結果から見て非常に簡単に図式化して言いますと。どこの国も財政状態はあんまりよろしくない。高齢化の程度はいろいろありますけれども、日本が一番早いんですけど、高齢化が進む一方で若者は失業しているというような塩梅になっているわけです。そういうところで、国民の意識がこれからどうなるかということについて、政治は、私は全体として非常に重い責任を持っているのではないかなというふうに思っております。先ほど申し上げましたように、適切な表現かどうか分かりませんが、負担分担社会ということになってくる。そうになると、私は利益分配法ばかりやりたくて政治家になったんだという人にとってはあんまりよろしくない環境なんではあります。そういう人にはいろいろ考えていただくとして、ここが、私が見ている限り日本の政

治はまだ覚悟が十分にできてないと思うんですね。ほかの先進国は、程度の差はありますけれども、要するに2つしか選択肢がない。負担は少なく、サービスも少なくしていく。それからもう1つはあんまりサービスはカットしてくれるな、その代わり税金はしょうがないかなという意見です。この両グループがそれぞれに各グループとして成立する。政府はその中間あたりで工夫をするということになるんですが、日本の場合はどうも負担はしたくないけどサービスはほしいという人がかなり多い。かたまりとして大きいということですね。この辺が、私がさっき言ったように、昔の利益分配型政治から転換がまだまだなされていないのではないかということを使った時の1つの根拠でありまして、これが本当に地方議会の皆さん方もそうでしょうけれども国政においても、非常に難しい状況を作り出している。そこで、どこかにお金が隠してあるとか、そういう話が時々出てくるんですけども、使ってしまうと、なくなってしまふんで、じゃどうする、という話になる。そしてその先には、先ほど言ったように人口減少社会が控えております。どうも長い間、政治におけるベクトルは利益分配ということばかりやってきたものですから、この転換ができないんです。政権の、足場が安定しない。その結果、思わぬ仕儀に立ち至らないようにしてもらわないようにしてもらわないといけないうらなうと思っております。そういった率直な議論を、住民のかたはいっただいどう考えているのか。

政治の議論というのは、基本的には時間という軸と、広がりという軸と、2つの軸で議論が大きく変わっていきます。今ここで何とかしてくれという話ばかりだと、どうしても短期的になりますし広がりも少なくなります。政治の理論を広げていくような工夫を、政治家の方々と国民と一緒にやらないと、この負担分担社会はとてもしりきれぬものではないと思わぬわけでありまして。そういう意味で、地方議会を含めましてこれは日本の議会、政治にとっては大きな今、試練の時が訪れているのではないかというふうに思っております。地方議会の話とはずれたのかもしれないけれども、いずれにしても、それは極めて重く、かつ解決はなかなか容易ではないという感を持っているということを示明させていただきます。私の今日のお話を終わりとさせていただきます。どうも失礼しました。