

【司会】

それではこれよりパネルディスカッションを始めさせていただきます。「分権時代に求められる地方議会の役割とは何か」をテーマにパネルディスカッションを行っていただきます。

まず初めに、このパネルディスカッションのコーディネーターをご紹介します。日本放送協会解説副委員長 城本勝先生です。続きましてパネリストの皆様をご紹介します。駒澤大学法学部教授 大山礼子先生です。神奈川県議会議員 国吉一夫先生です。東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授 谷口尚子先生です。東京財団研究員 中尾修先生です。東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原出先生です。以上の6名の先生方により、パネルディスカッションを行っていただきます。

なお、先生方のお略歴などにつきましては、お手許のパンフレットをご覧ください。それではここからは城本先生に進行をお願い致します。よろしくお願い致します。

【城本勝日本放送協会解説副委員長】



はい。ご紹介いただきました、NHK で解説委員をやっております城本と申します。

今日は、地方議会の活性化についてのシンポジウムということでございまして。私、政治担当の解説委員なんですけれども、地方自治、地方分権に関してずっと取材をしてきておりまして、そういった意味で今日コーディネーターをしてくれというふうに頼まれたということだと思っております。今日、限られた時間ですので、なるべくパネラーの皆さんのお話を十分にさせていただきたいと思っております。

まず今、地方議会という現状、そして課題ということについて、私の私見になりますけれども、簡単にまず今日のシンポジウムの出発点になるような話をさせていただいて、そのあと、皆さんからお話をいただく予定です。ではスライドを。

なぜ今、地方議会についてシンポジウムを開かないといけないのかということなんですけれども。これも現場で実際に活動されている議員の皆さん、また事務局の皆さんにとって、人から言われる覚えはないというふうな気もされるかもしれませんが、私、ジャーナリストでもありますので、そういう立場で今、考えていただきたいことを何点か申し上げます。

その1点目が、「いま、なぜ地方議会なのか」ということ。スライドをお願いします。さっき佐々木先生のお話にありましたけれども、今、日本全体を考えますと、人口高齢社会に突入しつつあります。

2050年にはだいたい今の人口が3000万人以上減って、1億人を切ると言われております。ご存じのように、一方で、超高齢化が進んでくる。4割近くが65歳以上という人口構成になるというふうな状況です。2枚くらい続けてめくっていただけますか。

この間、平成の大合併ということで、市町村数がおよそ半分くらいに減っております。当然ですけれども、地方議員の皆さんの数も半分くらいまで減っている。そういう状況になってくるんですね。さっきの

佐々木先生の話にありましたけれども、こういう状況の中で、実は地方政治の役割、あるいはそれに期待されることっていうのが大きく変わってきている。右肩上がりの時代には、もちろん多様な住民のニーズに積極的に応えていくということでもよかったんですけども、佐々木先生は、負担の分配だというふうに仰いましたけれども。私たちはだいたい、不利益の分配と言っていますが、その時代が変わってきている。つまり、いろんな税率とかその他の負担。これは増えていきますし、それから最近話題になっておりますけれども、公共施設などの老朽化したものについて、やっぱりこれは統廃合していかざるを得ない。それは地域の人にとってはそれは非常なマイナスになるわけです。しかしそれを納得してもらわなければならないという状況に変わってきています。

さっき言いましたように、人口減少になり、議員さんも減り、市町村も減っていますが、逆に言うと、1人当たりの議員さんに負わされている責任と言いますか仕事は、比重が増えていくというわけです。しかもその増えた比重の仕事は、主に痛みであったり負担を住民に納得してもらおうということが多くなってきている。したがって、地方議会の役割が非常に大きくなっているというふうに感じるのをございます。スライドをめくってもらえますか。

そういう状況で何が重要になるかという、住民に納得してもらわなければならないわけですから、今、行政がどうなるか、地域社会はどうなってるのかという情報がきちっと住民にも伝わるといことがまず大事ですし、その上で、その住民の間でコンセンサスを作らなければいけない。

得する人と損する人、必ず出てくるわけですから、とりわけ痛みを分かち合うという意味で言うと、その合意を形成することが重要になる。さっき佐々木先生の話にもありましたけれども、それがつまり、議会が仲介と言いますか、議会が機能を果たす、まさに地方政治のプロセスというものがこれから非常に問われる。そういう意味で、議会の役割というのはますます大きくなるというふうに考えます。次(のスライド)。

ただ、議会を取り巻く環境は非常に厳しくなっているということは否定できないと思います。これはメディアが悪いというふうにお叱りを受けるかもしれませんが、地方政治のニュースの話題と言いますと、たとえば大阪の橋下市長あるいは名古屋の河村市長と議会の対立とか、あるいは議員報酬が高すぎるんじゃないかとか、いろんな政治活動に使うお金が多すぎるんじゃないかとか不透明だといった、そういった話題が非常に多い。

本来的な議会の仕事、役割といったことについての関心よりも、そういう表面的なものが非常に多いということの結果、やはり地方議会に対しての何て言うんですか、住民からの距離感が非常に遠くなっている。信頼されていないという言い方もできると思いますけれども、期待もあまりされていないという状況があると思います。1つこれも。(スライドを)めくってもらえますか。

これは皆さんのご職業をオープンにしたものですが、議員専門というかたもちろん多いんですが、農林業とか、特に小さい自治体に行くと製造業とか建設業多いですね。小売業とか。それから次(のスライド)、お願いできますか。年齢別。説明の必要ないと思いますけれども、比較的、地方議員のかたは年齢層が高いという傾向があります。それから男女比で見ますと、女性がやっぱり圧倒的に少ないという、こういう状況ですよね。

何が言いたいかと言いますと、この職業とか男女比とか年齢構成が、皆さんの地域というか選挙区のおそらく社会的な構成の比率とかなり違っていると。良いとか悪いとかっていうことじゃなくて。現実には違っているということですので。そうすると、やっぱりどうしても、住民からすると、ちょっと議員さんっていうのは自分たちの代表というには少し距離があるんじゃないかなという感じがすると思います。

そういったことの1つの要因ですけども、議会に対する関心が低い、期待も薄いということの1つの要因になっているんじゃないかというふうに思います。

そのあとの投票率のデータがあるんですけども。これも、国政もそうですが。国政選挙の方は、このところ若干持ち直しの傾向があったんですけども、前回の総選挙、参議院選挙がありました。いずれにしても地方選挙はこのように長期的に低下していつている。次(のスライド)お願いします。

そうすると結局、さっきから議会に対する期待感とか関心が薄いとやっぱり中には議会不要論というものが出てくる心配がある。私は大変心配しております。もちろんそんなもの、地方議会がなくなるなんていうことはないですが、そういう住民の側の意識っていうのが、議会活動を逆に足を引っ張ることになっていくと思いますので、そのことを大変心配しております。次(のスライド)お願いします。

こういっことを踏まえて、今日はまさに、じゃあ地方議会どうしたら、どう活性化させるかということについてご議論いただくんですけども。私なりに、これも今まで言われて来ていることが多いですけども、いくつかまとめますと、1つは、地方分権のこの20年間の動きを見ていますと、いわゆる制度改革、財源の配分だったり権限の配分についての改革はそれなりに進んできたといっていると思います。元総務大臣の片山善博さんなんかは、団体自治の方ではそういうふうに来てきている。

しかし住民自治、さっき言いました、つまり議会を中心に住民の合意形成を図っていくという、そういういわゆる政治プロセスと言いますか、住民自治をどう工夫するかという意味での改革というのはまだ進んでないんじゃないかと仰っています。その意味で、むしろ制度的なことから少し住民自治に資するような改革を考えてもらいたい。

つまりそのことが、地方議会の改革の1つの手がかりになるんじゃないかというのが1点です。それからこれはよく言われることですが、あとで多分話が出ると思いますけれども、いわゆる質問型と言いますか、執行部に対して質問追及するというチェックをするというのは重要なことですけども、そこからむしろ提案型と言いますか、討論を通じて新しいものを提案していく、と。積極的に議会の方から政策、予算、そういうものも提案していく。そういう形に変えていくというのが1つ考えられるんじゃないかと。3番目もそうですけどもね。公開討論型にして、その上で政策提案型にする、と。こういったことが今言われていますので、1つの手がかりになるんじゃないかというふうに思っています。

いずれにしても、地方議会の重要性と言いますか、期待するものっていうのは、ここに参加されている先生方もみんなそうだと思いますが、私もそうです。大変期待を致しておりますし、もっと頑張ってもらいたいというふうに思っておりますので、少し耳に障るようなことを申し上げますけれども、むしろ皆さんに頑張ってもらいたいという意味で、討論ができればいいかなというふうに思っております。

では、それぞれの先生方に。まず最初に、議会改革についてお考えのところを一人ずつご発言をお願いします。順番で最初に大山先生からお願いします。

【大山礼子駒澤大学法学部教授】



はい、大山でございます。今、いろいろデータが示されまして、すごくよくできたデータだと思って拝見しておりましたけれども。私は地方議会がこれからどうしていくか考える上で、やはり住民代表機関であるというところの根本をもっときちんと捉え直すと言いますか、そこが手がかりだと考えております。

地方の場合は二元代表制でございますので、長の側も住民代表じゃないかとか仰る方があるんですけども。でも一人で住民各層の意見を代表できるはずがないので、やはり住民代表機関というのは議会だけのはずです。

ところが今では、長の側がむしろ直接住民との対話集会を行ったり、あとは住民との協議機関を設けたりして、住民参加の機会を長の側が作っている。そうするとますます地方議会は旗色が悪くなる。こういうことだと思うわけです。

でも考えてみますと、協議機関のような所に出て行く住民というのは、これはある意味、すごくバイアスのかかった方たちのはずですし、選挙で選ぶ以上に、住民代表を選ぶ良い方法があるはずないんですよ。ところが、現状では地方議会の議員さんたちがどうも住民から、自分たちの代表だと思ってもらえていない。

言い換えれば、住民から信頼されていない。ここが一番大問題だと思います。これについては、もちろん住民の側の認識の問題もあるんですけど、やはりここで地方議会の側から今後どうしていくかという一歩踏み込んだ改革、自己改革をしていかなくちゃいけないと思います。おそらく住民代表とってもらうためのアプローチとして3つあると思うんですけど。

1つ目は、やはり議員構成の問題でございますね。先ほどの資料にもありましたけれども、女性が少ない、若い人が少ない、職業も階層も偏っている。これは何とかしていかなければならないことです。それと同時に、低投票率ですけども、これは選挙が面白くないということもあると思います。もうちょっとこれは選挙制度のことになるので、地方議会自身でどうなるということではないんですけども、そこを考えていかないと、選挙に参加しない、自分は投票していないのだから自分の代表ではないと、こういうふうになってしまいます。

ですからまずは住民の代表である議員をちゃんと選ぶということが一番大事なことです。そして、そうやって選ばれた議員の方たちが、住民の意見を政策決定にどこまで反映させているかということが次の問題だと思います。どうも、これは一部の方だけだと思うんですけども、「私は選挙で選ばれたんだから住民代表なんだ」と。これでもう安心してしまっただけで、選挙が終わるとあまり住民の意見を聞こうとしない方もいないわけではない、のではないのでしょうか。

ですけども、議会っていうのは本来、住民参加のための機関のはずなのですね。住民参加と言えど別な手段で、たとえば住民投票するとかいうところにすぐ話が行ってしまうのは非常に不幸なことだと思います。政策立案あるいは長の側の提案、たとえば条例案を精査する、そういうところに住民と共同して住民の意見を反映させていくという努力が必要だろうと思います。

最後に、もう1つは、そうやって、結構地方議会の方々が頑張っていて、それこそ良い仕事をなさっていることはよく存じておりますけれども、それが住民に伝わってないということなんです。

いくら住民からの意見を政策決定に反映させたとしても、その実態が住民には見えないということであれば、これはやっていないのと同じことになってしまいます。ですから、情報を住民と共有していくということが非常に重要だと思います。

この頃ずいぶん広報に力を入れている議会が多くなってきて、議会のホームページを拝見することが多いんですけども、議長さんのご挨拶とかそういうのは、住民にとってあんまり役に立つ情報じゃないんですね。

あとはもちろん会議録を公開することは第一歩ですけども、それだけではなくて、議会から、「今こういう政策について議論していますので、ではここをクリックして意見を言って下さい」というようなこと、これは外国の議会では結構やっているんですけども。そういう住民と今現在動いている政策情報を共有していくという姿勢が、これは国会も地方議会も、日本の議会は非常に弱いと思います。情報を発信するという意識が欠けていると残念ながら私は思っていますので、そこを改善していくことによってガラッと変わっていく余地があるのではないかと考えています。とりあえず 5 分ということでしたのでこのぐらいにさせていただきます。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。それでは続いて国吉先生お願いします。

【国吉一夫神奈川県議会議員】



国吉でございます。私は議会の立場から発言をさせていただきたいと思えます。

私は、議会の活性化をするためには、議員と議会がどれだけ質の高い論議ができるか、そして、論議の過程と結果についての責任を持って、住民にわかりやすく情報をフィードバックできるか、情報の共有ができるかということにかかっていると思います。

神奈川県議会では本県固有の議会改革を進めることにとどまらず、議員の身分の位置付け、議会の役割の明確化など、法制上の改革をも視野に入れて、全国議長会と連携して各党にも強く働きかけて参りました。本県議会では法改正に先駆けて、県民により開かれた県議会のあり方を目指して、議会活動のよりどころとなる基本的な条例を作ろう、とこんな思いで議会基本条例を成立させました。

条例づくりに当たりましては、議会改革の本旨に沿いまして、会派の垣根を超えた自由な議員間討議、また、県民参加の手法を取り入れて論議を重ね、ことに条例素案について、議会史上初の議会版パブリックコメントを実施しましたところ、多くの方々から意見や感想、期待が寄せられ、条例成立に至ったわけでございます。

さて、条例施行の翌年のこと、議会基本条例制定の真価が問われる出来事がありました。それは、当時の松沢知事が、県内すべての公共的施設の室内を原則禁煙とする条例を提案したことが発端となった問題でした。

その是非をめぐる激しい議論、知事と議会が火花を散らすやり取りが長きにわたり繰り返されました。松沢知事は、知事の選挙戦の際にマニフェストを発表しましたが、そのマニフェストと同趣旨の内容を、公共的施設における禁煙条例の基本的な考え方として発表した訳です。

なぜ禁煙なのか、こんな議論が巻き起こりまして、発表されるや否や、禁煙は当然だとする意見がある一方で、適用対象の施設を公共的施設にとどまらず、商業的施設まで拡張するのは納得できない、こんな声が相当数上がりまして、まさに世論が二分しました。

本議会ではこうした賛否の両論が沸騰する中で審議に審議を重ねまして、条例の名称を「禁煙条例」から「受動喫煙防止条例」に変更するよう提言し、また、公共的施設の現状調査、そして聞き取り調査、こんなものをしっかりとやりまして、対象施設あるいは罰則適用施設の範囲をもっと縮小したらどうかと、こうした内容を盛り込んだ議会としての修正案を議長に提出しました。

当然のことながら、議会のこの提案に対して、知事から猛烈な強い反発がありまして徹夜の折衝となりました。さまざまな県民の意向を踏まえて、落としどころを探したわけでありすけれども、結果として小規模な商業施設を対象外とすること、規制対象の飲食店、宿泊施設等への罰則適用を1年延長するなど、議会側が提案していた修正事項を大幅に取り入れた議長斡旋案が取りまとめられ、条例はようやく成立しました。

議会としては住民の意見を斟酌して、さまざまな角度から論点を明確にして議論を重ね、精査を加えて、条例の修正可決までこぎ着けたわけでありすけれども、このことは県民の立場からすると論議が非常にわかりやすい。県民の意向に沿った議会審議が、1年間にも及びました。

今となってみれば基本条例の趣旨に沿った論議ができたのではないかと。結果として多くの住民の意思に即した合意形成にこぎつけることができたのではないかと。このように考えております。今、地方分権が進んで、自治体の権限が拡大しています。その分、近年では首長の発言力が格段に大きくなっています。改めて、強大な権限を持っている首長の政治運営、政策判断の対局として、地域住民の多様な意見、要望を受け止める立場にある議会の今日的な役割は極めて重要なことと認識しているところでございます。

首長が行政判断を誤らず、少なくとも暴走することのないように、二元代表制の一翼を担う議会は、本来求められている重要な役割としての監視機能をいっそう充実させなければなりませんし、多様な住民の意向を集約して、政策発信力を高めていくこと、そのためには、何よりも日常的に住民との対話と情報の共有を深めていくことが必要だと考えております。

1点加えさせていただきたいと思っております。平成23年4月に国と地方の協議の場に関する法の成立がありまして、国と地方が対等の立場で論議をする、協議をするということになっておりますけれども、今日、協議の場の多くが、実質的に意見聴取あるいは意見陳述に終わってしまっている。地方6団体に説明することだけに終わってしまっている、という現状にあると思っております。

地方分権の観点からも何とかならないか。また意見書の扱いの問題です。多くの意見書が、各自治体から、各県から提出されます。この意見書について、議会の議決という重要なプロセスを経て提出している意見書が、受け取った関係省庁から、このことについて、その後、どういう経過になっているのか、現状になっているのか、報告もない、反応がない。こうした現状については、地方分権の考え方に逆行するのではないか。このように感じておりますので、付言させていただきます。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。条例制定経過の、実例お話いただいて、大変興味深かったし、またあとでそれに関する発言出てくると思いますので、よろしく願います。では続いて、谷口先生、お願いいたします。

【谷口尚子東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授】



こんにちは。本日はこのような立派な会に参加させていただきまして、誠にありがとうございます。大変勉強になるテーマで、私としても、これを1つの成長の機会にしたいと思って参加させていただきました。

私は政治学を普段研究している者なのですが、政治学の中で、政党とか政治家の皆さんや官僚の皆さんといったいわゆる政策エリートを研究される分野と、有権者の皆さんを研究する分野がありまして、私は後者の方です。有権者の分析をする政治学者なんですね。そういうわけで、住民参加や選挙といった点から、今日は勉強させていただこうと思った次第です。

私が大学院生だった十数年くらい前に、1つ忘れられない思い出がございます。まだ学生だったものですから、今日の佐々木先生のお話にもありましたように、民主主義体制を支える上で、市民参加というのはとても大事なことだと思っておりました。つまり、一般の市民ないしは住民の方々が、地域の課題等に関心を高く持って、それに対して、間接的に議会、議員さんを選ぶだけじゃなくて、自分たちも直接参加していくというような姿勢が、民主主義にとってとても大事なんだというふうにシンプルに考えておりました。当時、いろんな地域に行って、住民のアンケート調査をさせていただいていたんですね。

ある時、ある市で、いわゆる市民派といわれるような市長さんが誕生されて。私は、「なるほど、そういう出自の市長さんがいらっしゃる地域ということは、きっと市民参加、そういう意識の高い住民さんが多い地域に違いない」と思いまして、選挙管理委員会にお願いして、ちゃんと手続きをとって選挙人名簿から無作為抽出をさせていただいて、1000人くらいの住民の方々にアンケート調査を企画させていただきました。

ところが、その地域は実は、市民派出身市長さんと、保守系の議会の間で大変な対立がある所だということが後でわかりまして。まだ自分にはそうした点の勉強が足りなかったんですけども。その調査をしようとして調査アンケートを配ると、保守系の市議会議員さんから大変なお怒りをいただきまして。

要は市民活動や市民参加に対する活動の意欲とか経験とか、そういうアンケート項目がたくさんあったので、「お前は市長の回し者だろう！」とか「お前はきっとスパイだ！」とか言われまして、その調査を中止したことがございます。そのような、地域の政治的な対立構造ということ进行分析、勉強していくと、歴史の長い、根深い、大変な対立構造があったりする。確かに地方分権が進む中で、日本の政治は、住民重視、住民自治、住民参加重視というような目標を掲げていくわけですがけれども、現場においてそれをどうバランスよく実現していくのかは、すごく難しい課題なんだなというふうに思いました。

先ほど大山先生が、投票率の低下について触れられておりましたが、右肩下がりの形で地方選挙の投票率が落ちております。ほかの外国と比べますと、実は外国では国政選挙よりも地方選挙の投票率の方が高かったりするんですね。それは自分にとって身近な政治、身近な選挙で、自分の地域のことを決定する選挙だから、そっちの方が投票率は高いです。ところが日本では、最近ですと例えば知事選挙の投票率は5割というところ。衆議院選挙の方は6割から、高ければ65%くらいいきますので。そういう逆転現象が起きている。

このことは、関心の低下というだけでなく、日本全体の構造がそもそも、国が集権的な行財政構造をとっている点、それからご存じの通り、国政を担う政権党が変わらなかった点が根本にはあります。そういう国政と行政の構造に沿った地方政治の有りようというのが、1つのパターンとなっている。

したがって、普通の一般住民からすると、どうせ国の方針があって、それが地域、地域に伝播して実施されていくんだろうという風に見える。あるいは一部の地域政治に関心が深い人たち、それから地方議員さんたちに関連が深い人々や団体の方々が地方選挙を回していらっやっやっ、その他大勢の人々にとっては集団化する術もなく、これをひっくり返すのも難しいと思われるかもしれない。そういう中で、構造的に投票率が下がっていったという側面があると思います。

ですからこれをまた反転させるには、1つには国の政治や行政に変化が必要です。国政が変化すると、地方の政治や行政も影響を受けます。それから分権化が進むと、いろんな意思決定、政策決定を、地方政府がやらなきゃいけなくなってくるので、住民の関心も高まると思います。

ある意味、今日提示していただいたような問題・関心のような方向で改革を進めることができるならば、おそらく投票率というのは改善していくんじゃないかな、と思っております。とは言え、先ほどお話ししたように、市民参加やその関心を、現実はどういうふうに関心のよい形で皆さんと高めていくか、とても難しい課題だと思いますので、今日は一緒に勉強させていただければと思います。

【城本 氏】

はい、ありがとうございました。それでは中尾先生、よろしくお願い致します。

【中尾修(公財)東京財団研究員】



皆さん、こんにちは。5年前まで北海道栗山町議会の事務局長をしておりましたので、議会事務局経験者として、事務局の視点で議会の活性化というものをお話しさせていただきたいと思います。レジュメは14ページをご覧くださいいただけますか。

私、事務局として、正確な情報を議員の皆さんにお伝えするということ、第一の使命だと考え仕事をさせていただきました。これは、悪い情報も良い情報もすべて議員の皆さんにということです。かなり議会活動や報酬・定数については、住民の皆さんからは相当なご批判が当時ありました。このことをストレートに議員の皆さんにお伝えするというのは、事務局の立場で非常に難しい局面があります。しかし、それを聞いていただいた議員の皆さんの中で、「この状況を乗り越えるためには、やはり議会が全体として住民の前に登場して説明をしていく以外にない」というところまで、議会合意がされるわけです。

皆さんご存じのように、議会報告会という形をとります。議会報告会を実施したところ、その評価がとても良かったんです。各会場からは、「この報告会をきちっと制度化してほしい」という声が上がります。ですから、「議会報告会実施に関する条例」という作業に入るんですが、最終的には、「議会基本条例試案」という研究事例にぶつかって、ここにあるような「議会基本条例」に、制定につながっていきます。

現在は住民と議会との信頼の回路であり、議会の重要なインフラとなっています。ここで大事なのは、あまりアナウンスさせていませんが、地元自治会・町内会との共同事業という位置付けです。住民自治ですから、住民の皆様にもきちっとした、担うものは担っていただくという姿勢にあります。

開会に当たっては、地元の自治会長なり町内会長がご挨拶をしていただきますし、もちろん広報・周知していただき、会場の確保もしていただきます。そういうような連携の中で議会というものが次のステップに行けるのかなと私は思っております。

1回目の議会報告会が終了した時に、まとめの委員会をします。その時に、9期務めたベテランの議員がこのような発言をする。とても興味があるので、お聞きいただきたいと思います。

「住民は、議会に強い関心があると認識を新たにしました。議会の責任は重いと住民も受け取っている。議員は批判・監視をし、提言をしても、首長は何もしない場合もある。私は、これは4年に1度の選挙で決着するしかないと思い、ジレンマを感じながら議員活動をしてきた。しかし今回、議会報告会ということを実施してみて、住民の意見をもとにどう執行を変えさせていくか、大きな題材をもらった」

と、こう仰っています。ここで、議会全体としては、機関としてかたまりとして合議体として、先ほど大山先生が仰ったように、住民代表であるというように、ここの18人の議員全員が気付く、という大転換があったと思います。それで、議会改革は議長中心に、先ほど事例で申し上げた9期のベテラン議員、そして8期務める議会運営委員長。ベテランの議員の皆さんが中心となり議会改革を推進して参りました。

それは、非常に安定感のある議会改革であったということです。私はそばでサポートする立場でいまでも、やはりベテランの議員、議長、長くお勤めになった議員の皆さんが、今の議会制度の不備を感じつつ議会の改革に着手する。非常に健全というか、安心感がある。そのことが極めて持続性可能なものになっていると思っております。

次に、住民参加のことをお話させていただきますが。先ほど、住民に負担を求める提案が多く出されるのは、当然これからそうでしょう。私は、政策提言の問題に、高齢化・人口減を踏まえて、基礎自治体では特別会計に着目すべきだと思っています。

国保特別会計に非正規労働者の問題が、それから介護(特別会計)に超高齢社会の問題が、病院(特別会計)に医療制度の問題が、上下水道(特別会計)に社会インフラの問題、全域に張りめぐらせたその管(かん)をいつまで維持できるのか。この超高齢社会の中で。ここを見極めるのはやはり議会の皆さんのお仕事です。

ですから、それは特別会計の予算審査、決算審査の中でしっかりと見据えてやっていく必要があります。そこから十分な政策提言ができていくのではないかと。一般会計の審査に相当なエネルギーを使って、特別会計に入る時にはほとんどエネルギーが残されていないという現状がないか。そこはちょっと心配を致します。ですから、そういう委員会活動の中から議会が機関として、本来の提案・修正、その中から議員間の議論というもの、自由討議というものが自然発生するのではないかと考えています。以上でございます。

【城本 氏】

はい、本当に実際の取り組みの例、数々聞きました。ありがとうございました。ではお待たせしました。牧原先生、お願いします。

【牧原出東京大学先端科学技術研究センター教授】



東京大学の牧原でございます。専門は行政学、政治学でありまして。本日は私自身がイギリスに2000年から2002年にいた時の、その地方自治を研究したという経験と、それから経歴にはありませんけれども、2010年から2011年に総務省の地方行財政検討会議で専門委員をしておりました。そこでの議論、つまり自治体の基本構造を住民が選択する、これ、実は2000年から2002年にイギリスで実際に行われたものであったんですけども。それについて若干ご説明したいと思います。

なお、住民と自治体とは非常に密接な関係ある議員であったり、先生方からのご発言ですが、私はイギリスに行った時に非常に今でも鮮明に覚えている記憶がありまして、1年くらいですから、最初、初回の議会があるということで行った。その日にその会議の議長が、議員の中から選任される。これは市長、メイヤー。象徴的な役割のメイヤーである。ということで行って見たら、ちょっとよく事情がわからないままに私は議場の中にある席に連れて行かれて。多分普通の人はそういう日には来ないで、多分関係者しか来ないということで、私は関係者だと思われたんだと思います。そこで記念のメダルをいただきまして。しかもその日は、イギリスですので「儀仗」というこういうのを持って、議長はガウンを羽織ってずっと回って入ってきて。それで簡単なその日の議事をして終わるんですが。終わったら、隣に座った

女性に、「今日はこのあとパーティがあるんだからぜひいらっしゃい」と言われて、よくわからずそのパーティの部屋に行くと、バンドが出ているんですね。こうビールを振る舞われて飲んで帰ってきた。

何となくそこで話をして。私の住んでいた自治体が何となく身近に感ずる。ということで、おそらく、首長のポケットマネーでそういう就任という、非常に首長にとって、議員の互選で選ばれますので名誉であるということで、メイヤーのそういうふうな主催だったのかなとあとで思うわけですが。多分いろんなつながりというものを、議会が持っている。これがヨーロッパの特徴だと思います。

というのは、なぜかと言いますと、ヨーロッパの場合、やはりもともと都市自治体には議会が、その地域の政治エリートの集団統治を行う場でありまして、あくまでも市長とかメイヤーとかそういう人っているのは、議会が選ぶ、と。その意味で、議会がその地域の統治の中心にあるというのが、歴史的な、基本的な形であったわけでありまして。これがやがてアメリカで。ヨーロッパではなくて新大陸のアメリカで、共和首長制という形で、現在の日本の二元代表制のような制度が登場し、これがその後ドイツの、第二次大戦後のドイツのアメリカの占領地域である南部の州であり、あるいは日本といった所に広がっていった。

さらに中南米や東欧が民主化、冷戦終結で民主化を進めていく。この中で、民主化された地域の地方自治体や、国の地方自治体は、首長を直接公選制でとる。二元代表制になる。ということが非常に広まっていくわけですね。これに刺激されて、ヨーロッパではドイツのほとんどの州、それからイタリア、イギリスではイングランドに、そういう直接公選首長制が導入されるという試みが、90年代から2000年代に進んでいくと。民主化があった地域ですから、東欧とか中南米、アフリカの地域、イスラエルといった地域で、現在、二元代表制が広まっているわけですが、しかし歴史をたどれば、実は議会が中心である。議会から首長が選ばれる。そういうことであったわけですね。

現在、学会でも、こういう改革プロセスが進んだあと、世界に進んだ二元代表制ないしはそれとは別のいろいろな地方制度がどのように進展しているのかということで、地方議員の研究などが少しずつ進んできています。

その研究を見ますと、基本的にやはり首長の研究に比べて、地方議員の研究の蓄積が薄いということが言われていて。それは地域のリーダーは何をしていたか。議会で選ばれた人もリーダーになるわけで。リーダーに関心が集中していたんですけれども、そうではなくて、さまざまな国ごとに制度が違う中で、地方議員はいったい何をしているのかということを行っているわけでありまして。

そこでは、まずはやはり「代表民主制」か「参加民主制」か。2つの制度の視覚がたてられる。代表民主制であれば、議員は議会活動であるとか、あるいは首長とか行政との折衝に重きを置くのではないか。それに対して参加民主制が広まっている国であれば、住民との関係を強めることに重きを置くのではないか。というところに分析視覚をとるんですね。現在のところでは国ごとに制度が違うからと言って、たとえば二元代表制だとどちらかと言うと参加民主制が強くなる。つまり、首長との競争になりますので、住民との関係が非常に強化される。あるいは先ほどの古いヨーロッパの制度のように、議会から首長を選ぶわけで、どちらかと言うと議員は議会の、代表民主制ですから、議会活動に重きを置くのではないかという、そういう仮説が、これ、あまり実証されなくて。どちらかと言うと、議員の個々のパーソナリ

ティとか価値観によって、その議員の行動が決まってくるようであるということになっているようでありませぬ。

そのように世界で非常に大きな改革の動きがあるわけですが、そもそも日本を振り返りますと、二元代表制という表現が使われるようになった初期の起源は、1960年代から70年代にかけての「住民参加」の中で、「二元的代表民主制」という言葉が使われていたわけです。

これは住民参加によって、住民が直接行政に対して、住民参加をしていく。これは、議会を概括するのではないかという批判があったわけですが、それは住民参加、それに対して別の仕組みとして二元的代表民主制というものがある、というような議論が立てられていく。これを最初に、おそらく最初に使用したのは、地方制度調査会長でいらっしゃった西尾勝先生だったと思います。としますと、実は二元代表制というのは、そもそも住民参加とは、実は緊張関係にあるという部分があるようにも。これを、そうではなくて、いかに住民との関係を整理するのが問われているんだと思います。

特に先ほどちょっと話しました2010年から2011年、私が地方行財政検討会議で議論した時には、ちょっと議会との関係、非常に議論されていました。典型には鹿児島県の阿久根市の事例でしたけれども。いろいろそこでもその後検討した結果、その後いろいろ経緯を経て、地方自治法の改正によって、臨時会が議長に招集可能となったりとか、専決処分の対象が狭まったりとかいったような措置がとられたわけでありませぬ。

ただし、先ほどちょっとお話しましたが、イギリスで直接公選首長制が導入されたということを行いましたけど、その時には実は住民が、直接公選首長制をとるか、そうじゃなければ一定のほかの形態の制度をとるかというのを選択する、どれかを選択しなさいということ国が、自治体に、そういうふうな制度を作って、実際に個々の自治体で何かを住民が選択するという仕組みをとったわけでありませぬ。

先ほど申しましたように、言わばそれは97年に労働党政権ができた、言ってみれば民主的構造改革であります。それはよくよく考えてみると、その結果、いわば二元的代表制がとられる自治体が出たということでありませぬので、やはり二元的代表制であれそうでない制度であれ、住民参加という関係で。住民がそれを選ぶという仕組みが実は今後望まれるのではないか。先ほど、栗山町の基本条例で、住民団体との関係というのが一つの試みだと思えますけれども、まあそういうことが言えるわけでありませぬ。それで、そういったこともあって、地方行財政検討会議では1つの案として、16ページからのレジュメにその参考資料を載せましたけれども、いくつかの基本構造のあり方というものを議論したわけでありませぬ。

この中身には触れませぬけれども、基本的には、やはり現在の地方議会の制度が今後、あり続けるということはないと思えます。その中でやはり基本的には私は、議会の権能っていうのは強化されていく方向に進まざるを、進んでいこう。やはり議会が代表機関であり、住民の選挙によって選ばれる機関である以上、それはもう不可欠であると思えます。

ただ問題は、その時に議会が長との関係で、執行機関との関係で分裂して、議会は議会の独自の意思を言わばルール化して出して行く方向に向かうのか。それとも、政策提言みたいな何であれ行政に関わる、より執行に関わる方向に向かうのか。2つの方法があるんだと思うんですね。で、分立して議会が独自の意思を出すというのであれば、一方で議会っていうのはどうやって自分の意思を表明していくのかってことが多分問われる。通常の手続きだけではなくて、議会というのが一定のことを、メッセ

ージとして出していく。個々の議員の集合体ではなく、議会という機関は何をアピールするのかということがおそらく問われていくんだと思います。

これは、現在の議会はもっともっとこの点を、私は、工夫できるのではないかと思いますね。他方で、議会が執行機関への関与を深める方向で改革するのであれば、議員には行政能力・政策能力が必要ですけども、すべての議員が行政に関与するのは不可能です。

イギリスの場合も、一部の議員がキャビネット。内閣を。閣僚という形で、行政というか首長サイドに加わる、入っていくという形をとるんですね。とすると、そういう政策に関わる議員と関わらない議員に分かれるんです。関わる議員は行政能力・政策能力が必要であると。関わらない議員はこれは言わば陣笠なんですけども。しかし逆に、住民の中に深く入って、住民団体との関係を強めてニーズをより細かく汲み上げるといふことが必要になってくる。その意味で実は議会改革というのは、私は議会の権限が強まる方向に向かうと思いますけれども、その見返り、代償と言いますか、その条件として、議員には一層の能力の向上が必要になる。これをどうやって高めていくかということが今後の課題だなと思ってい

るわけでございます。以上です。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。ではここから、パネラーの皆さんで、議論をお願いしたいと思いますけれども、今、牧原先生からのご指摘がありました。やっぱりまず議会の改革を考える時に、第一にい

わゆる二代表制のもとでの議会のあり方と、もっと端的に言えば長との関係はどうあるべきか、これをどうしていくかということだと思

【国吉 氏】

昨日、選挙区は小さいんですけども、それぞれの地域から選ばれている議員が、合議制の議会が多くの場合、大統領制的な立場にある知事、首長と比べて、住民意思を反映する政策企画力の面で追随しているように思

います。首長が世論に対する実質的な力を発揮しているっていうことは事実だと思いますね。パフォーマンスを含めて。そうした現状の中で、議会が多様な住民の声を受けとめて、中身をしっかりとチェックをしていく、議論を深めていく。この場合、首長と対立することも、これは当然あり得ることだと思うんですね、議会で集約していった考え方と、直接選挙で選ばれる首長との考え方が著しく異なる、方法において異なる。そういったことは当然のことなんです。

この場合、そうした議論を丁寧に、議論を進めることによって、調整の場面が出てくる。そこで、地域住民に説明する。結論を出していくことができる。やはりきちっと論議を重ねて、住民の意見の動向を確かめながら、客観情勢を見ながら妥当な結論を出していくというプロセスを踏んで、首長に対して議会がねばり強く対応していくということが大事だと、こんなふうに思います。

【城本 氏】

はい。大山先生、さっき、住民代表機関だということを仰いました。そこからご覧になったら、どうですか。この長との関係。これからどうしていくのか。

【大山 氏】

二元代表制ですので、国会に比べると、行政から自立的に活動できるはずなんですね。地方議会の方が。どうしても国会ですと、政府が出してきた内閣提出法案については与党は基本的には賛成するということになるんですけども。そうではなくて、本来、地方議会には与党・野党がないはずなので、議会人としての立場から、首長提案をきっちり修正して住民の意見を政策に反映できるという意味では、ずっと有利な立場にあるはずだと思いますので、そこをぜひやっていただきたいというふうに思います。

【城本 氏】

はい。ありがとうございます。中尾先生、議会事務局におられました。ちょっとさっきの話とはまた違うかもしれませんが。首長に対しての議会、もっと存在感を出すためにはどうすればいいかという点はどうですか。

【中尾 氏】

これまでは、修正権なり提案権を行使する議会はやはり少数でした。しかし、ここ数年本来の権限である修正権、提案権、調査権等の行使が全国的に見られるようになっていきます。

私が事務局に在籍した8年間で、修正案8件、提案2件、そのうち1件は総合計画に対する議案。これは議会として当然の仕事です。ですから、いったんは首長提案とぶつかってみる必要がある。異論があつて議論がうまれる。

【城本 氏】

谷口先生、さっき、市長でしたっけ、市長に怒られたっていう経験をお話いただきましたけれども。

【谷口 氏】

市長に怒られたんじゃないなくて、市議会議員さんに怒られたんです。

【城本 氏】

ごめんなさい。「市長の回し者」と言われたっていうことですね。

【谷口 氏】

そうですね。関係なかったんですけども。

それはさておき。首長と議会の関係ということなんですが、有権者サイドから研究していて思うことは、選挙の有りようが、首長選挙と議会議員選挙でだいぶ違いますよね。首長選挙の場合は、顔の見える形で候補者がいて、その地域の新聞も大きく取り上げて、各候補者間の政策の違いとか、プロフィールの違いとかがかなり報道されるので、その地域の方々も関心を持って選択できると思うんです。しかし議員さんの選挙っていうのは、私も一住民として見ると、とても選びづらい。

たとえば新聞を開いても、たくさんの候補者がわーっと並んでいらっしやるので、どういう政策をされて、どんな業績を残されて、どんなプロフィールで、ということまで新聞が書ききれないという状況。そして、この資料にもあったかもしれませんが、都道府県レベルですと、所属政党であるとか会派が候補者を支援するわけですけども、基礎自治体に近づいていくにつれて、各候補者がどういうふうな政党や考え方の会派に所属しているのかわかりにくくなっていく。

そうなってくると、地域の政治的対立構造や争点に詳しくない住民は、どういう人が何を代表してくれるのか、選挙でまったくわからない。で、長い間その地域に住んでいる方々とか、地元の方は状況をよくわかっていて選べるんだけど、たとえば新たに開発された地域に他所から引っ越して来られた方々とか、全然違う地域に通勤・通学されているような方々は、その地域の政治の構造がわからないので、投票先を選びにくい。

そうなる、たとえば議会議員と首長との間で何らかの対立構造が生じた時に、首長さんの方が住民の支持を調達しやすいんだと思うんですね。大統領制に近いという点もあって、首長が「自分は改革しようとしているのに議会は抵抗している」みたいなアジェンダセッティングをしてしまうと、議会も困ると思うんですね。

それはやはり、住民から見て一人一人の議員さんの顔が見えにくい選挙制度の仕組みになっていることが原因の1つではないかと思うんですね。ですから、有権者にとって投票しやすい選挙制度の仕組みというの、これから焦点になってくるのかなと思います。

【城本 氏】

牧原先生、制度論の前に、ちょっと現状のやり方とかそういう意識の問題もあるんじゃないかということですけども。

【牧原 氏】

やはりできるだけ通年議会を出していくってことがまず大事で、会期をできるだけ長くして熟議と
いかししっかり議論していくということがもう不可欠だと思うんですね。

2つ目は、個々の議員さんは非常に積極的な方がいらっちゃって、それは今まで見ています。たとえ
ば私の経験では、ある基礎自治体の、市の行革の会議に出ていましたけれども。住民代表ですね。い
ろんな団体の代表。それと大学、東北大学なんですけど大学の研究者。それから議員さん何人かいら
したんですけれども。非常に役所に対して、市役所に対して非常に厳しいのは、女性の専門職なん
ですね。女性の登用が足りないとか、50代の男性ばかりでは動かない、変わらないと。こういうようなこと
を非常に厳しく言われて、「なるほど」と。

もう1つはやはり議員のかたで非常に政策指向の強い方だったようですけれども、もうほとんど、「ここ
おかしいじゃないか、ここ全然違う！」と、こういう感じで言う。なるほど言ってることは確かに正しく
て、住民代表の人たちが集まるのは、あんまり厳しく言うのはやめよう、という雰囲気は働くんですけれ
ども、議員さんが市役所に対して厳しく言うのはこれは当然のことです。「なるほど」と思ったんで
す。

ただやはり、日本の制度全体を見ますけれども、たとえば専決処分なんかはそうですけれども、円滑
に行政が運営するというのは、これは非常に重要であると。重要なんですけど、しかし円滑さを重視する
あまり、たとえば首長と議会との考え方が違うという時に、これはデッドロックに乗っちゃいけないとい
うのが、やっぱりあまりにもありすぎて、だと思っんですね。そもそも行政っていうのは現行制度で、そこは
ぶつかっていいというものですから、やはりまず厳しくぶつかって行って、どこで合意、簡単に合意と言
っちゃいけないけれど、どこで解決を、一致点を見つけるかというところの、その進め方っていうのはも
っともっと工夫できると思っんですね。

ただやはり議会は、私は思っんですねけれども、たとえば決議なんかはそうですけれども、よく言われる
のは、会期末にわっと出てきて「決議だ」っていう。それでは、議会はせつかく意思表示をする、特に重
要な場だと思っんですが、誰もあんまり見てないということになっちゃったり、という形で。

やはり日本の社会は、先ほど言った通り円滑さを重視するあまり、集団としての、人々特にフラットな
人間たちが集まって、そこで何かまとまった、「こういう考えなんですよ」と言うのが非常に苦手で、誰が
そう中の有力な人の、あるいは有力な会派の方向でどっと決めたりする。いいや、っていうことになる部
分があると思っんですね。ここを、そうじゃなくて、いろんな顔の見える議員さんたちが、「ああ、ああいう
ことを言っているのか、なるほど」とみんなが思うようなメッセージをどうやって出すかというのは、まだま
だ私は工夫の余地があると思っんですね。

さっきちょっと議会まつりなんていうことをちょっと言いましたけれども、いろんな形でのアピールみた
いのもあると思っんですねけれども。もちろんそれには事務局の側でいろいろご尽力とかいろんなもの
があって簡単ではないと思っんですね。しかし一つ一つそれを、壁を越えて行くのが、試みっていうのを
粘り強く続けていくということは可能かなと思っんですね。

【城本 氏】

なるほど。皆さんのお話を聞いてると、やっぱり単に首長との対立構図をどうするかっていうことではなくて、やっぱり、議会自身が、つまり住民からの支持だったり、あるいは住民に対するちゃんとした状況のデータだったり、そういうことがやっぱり必要じゃないかということだろうと思います。

そこで、住民との関係を、じゃどうしていけば具体的によいかということなんですが、大山先生、先ほど、選挙があったらだめだよっていうふうなことを仰いましたけれども、もう少し、住民との関係とのあり方について、お話しいただけますか。

【大山 氏】

議会の活動の目安として、政策条例をどれぐらいやっているかが、この頃よく使われますよね。政策条例、もちろん結構なことで、その作り方なんですけれども。そこはやっぱり住民と協働していく。住民からのアイデアで、それが条例として実現していくっていうような筋道を見せることも非常に大事だと思っています。

ですけど、私は、政策条例だけで議会を評価するにはあまり賛成ではなくて。これはたとえば大統領制のアメリカの議会でも、重要な法案っていうのは実は大統領が作ってるんですね。それは行政の方が圧倒的に情報量を持ってるわけですから、そちらから出てくることになるんですけれども、それをどのように、議会としての立場からきちんと審議して、変えるべきところは変えて、修正すべきところは修正していくというところにつなぐ。

その時も、さっきもお話出ましたけれども、参考人制度の活用であるとか、公聴会をもっとやるとか、それから請願も、今出ている条例案についても請願って必ずあるはずなんですけれども、それをどう活用するのか、いろんなやり方があって、もうちょっと審議の内容を住民に開いていく。議会報告会もいいんですけども、日頃の審議を公開していくということが非常に重要だと思うんです。

その際に、先ほども、議員さん個人としてはすごく仕事してらっしゃる方がいらっしゃると。その通りなんですけれども、それだけでは、住民のほうでは「あの方はやってるけど、でも議会全体としてはだめだよ」みたいな印象になりがちです。議会全体としてどのように住民にアピールしていくかということをお考えになるといいんじゃないかなと思います。

【城本 氏】

はい。じゃ谷口先生、住民参加ということを仰っていますけれども、その視点からするとどうですか。

【谷口 氏】

そうですね、最初にお話したように、一口に住民参加と言っても、ある種の偏りがある場合があります。あるいはそういった住民参加の機会を設けても、いらっしゃる方々の思いとか意見というのが、ともすれば自分とか狭い地域の話になってしまって、地域全体のことが考慮されていないと、まとまりがつかない

かないとか。議会や行政の側も、住民の意見は伺ったんだけど、ばらばらだったりクレームが多かったりすると、実のある住民参加って何だろう、という風に課題を感じると思うんです。

この話はまたあとでもお話ししようかと思ったんですが、地方自治体って言ってもいろんな水準があるかと思いますが。都道府県レベルから基礎自治体まで。政令市も中核市も、いろんなサイズの自治体がありますので、それによってたとえば役割とか機能、議会の議員さんの有り様っていうのは変わってくるんじゃないかと思っています。

たとえば、非常に人口が大きい都道府県等で直接的な住民参加を実現するのは、難しい面もあるかもしれません。例えばインターネットで意見を募るとか、そういう集約の仕方をしないと難しいかもしれない。

一方で議会議員さんたちは、分権が進む中で仕事がたくさん増えてきて、今日佐々木先生のお話にもありましたけども、政治的な対立や政党間対立というものをもっと深めながら、政策を議論するということが求められていく。そういう対立構造は、プロフェッショナル化する地方議員さんたちの間で強まっていくと思います。

他方で、基礎自治体の方の行政や地方政治は、もっと住民に寄り添うというか、それこそ協働していく面が増えてくるのではないかと思います。高齢化したり人口減少したりする中では、住民に参画してもらって一緒にやっという姿勢が求められる。

こんなふうに、異なるレベルの自治体には異なるレベルの政治行政や議会の有り様や、住民との関わり合い方があるのかなと想像したりしています。

【城本 氏】

国吉先生、県議会にいらっしゃるお立場からすると、この話、いかがですか。

【国吉 氏】

議会でどういう審議をしているのか、どういう問題意識を持って、課題設定をして、議論しているのか。公開し、情報提供していく。これは大変に大事なことだと思います。本県の議会で、議会報告会について基本条例に規定されています。

今、府県レベルでなかなか難しいんじゃないかというお話がありましたけれども、何としてでもこれは実効性のあがる議会報告会をどのように形づくっていくのかということについて、だいぶ議論があったんですね。議会運営委員会など、さまざまな場で議論をしました。

私共が取り組んだ形としては、特別委員会を応用する実施方式を選んだんですね。委員会を選んで現地での開催をしたんです。テーマを絞りまして、関係者を集めて、農業問題、中小企業の問題あるいは教育問題、こうした問題についてターゲットを絞って。短時間のことですから、より効果があがる議論ができるように、また住民の意見がどのへんのところにあるのかといったことを探ったんです。普段、なかなか議会に来ていただけない、傍聴制度も拡充しているにもかかわらず一定の関係者だけしか議場に来ていただけない。ですから、地域に出向いて議会を開いて、議会活動の内容も示して、議

会はこうして活動しているんだという実態を見ていただきながら、特別委員会を開催し、さらに委員会終了後には議会と関係者、住民の方々だけで意見交換会を実施したんです。

そうしたら、思いもよらない貴重な意見が数多く出てきました。農業のための後継者づくりの問題、農業経営の問題、国の農業の骨格を作る問題、さまざまな意見が出てきてね。これは大きな収穫だったと思っています。まだまだ試験的な域は出ておりませんが、これからしっかりと展開方法について検証して、本格的な実施に向けて努力していきたい、こんなふうを考えています。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。さっきの話にも出てきましたけれども、中尾先生、もう1つ。さっき谷口先生からも、いろんな大きい所とか小さい所までいろいろあるからという話もあったんですけど。その点含めていかがですか。

【中尾 氏】

住民のかたは、議会報告会なり意見交換会というものの審議のプロセスと結果だけでは、最後は不満になると思います。だから、レジュメにちょっと示したんですが、やっぱり議案そのものに関与したい、意見を言いたいっていうのは出てきます。これは非常に前進だと思いますから、その時はやっぱり参考人制度を公聴会というものをしっかりと組み込んでいく。現在栗山町の議会では最終的な表決の前に、住民の意見を聞くというところまでいっています。ですから、やっぱりそういうことも必要なのではないかなと思っています。

それともう1つは、首長さんの行政懇談会。当然されます。でも、議会は正統性という意味では、議員皆さんが選挙で選ばれているわけです。首長の行政懇談会は、副市長、総務部長、福祉部長。ここは、議会で言う「説明員」ですね。ですから、市民・住民は、選挙で選ばれた議員のご意見を聞きたい。ここは整理しておきたいと思うんです。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。牧原先生、さっき仰ったことで、議会との距離を縮める。必要なんでしょうけれども、さらに敷衍すればどんなことが必要だというふうにお考えですか。

【牧原 氏】

そうですね、多分もう、今でも、一般化が難しく。先ほど谷口先生も仰っていたみたいに、規模によっても違うし、改革が進んでいる所、進んでない所で違うんだと思うんですよね。モデルにならない例なんですけれども、諸外国がモデルになるかというモデルにならない部分もあって。先ほどのお話で、たとえばイギリスの例なんですけれども、二元代表制の直接公選首長制をとった自治体っていうのは多くありません。イングランドは200ぐらいある中で十数の、しかとってないんですが、その中で1つにド

ンカスターという所がありまして。これは、アガサ・クリスティの「ABC 殺人事件」という推理小説の「D」の町なんですけれども。それで最後に何かってというのがわかると、そんな話にはなっているんですが。ドンカスターというので、そういう直接公選首長制をとったのは、「ドンカスター・ゲート」という、議員がもう丸ごとほとんど汚職の巣窟であります、ということがあって、「もうだめ！」ということになって、いよいよ直接公選首長制を導入したということになったんですね。

ちなみにイギリスでは全自治体に A・B・C・D・E の、そういう評価を、評価機関がつけるということになっています。数少ない「E」という最低をとった所であるということなんです。これが首長を導入していく。4～5 年たってこの間もう 1 回調べてみたらまだまだ全然だめで、相変わらずだめということで、事務局長といいますか要するに副市長をすげかえて何とかする。副市長は事務方のトップですね。でもまだ難しいというふうになって、なかなか日暮れて道遠しということがあります。ですので、やはりこうなってくると多分、自治体そのもののパフォーマンスを評価するかという問題が出てきて、その中で一步一步進んでいくというような…。なお、評価よりも大変かと思うかもしれませんが、イギリスでは、評価機関自体が、地方、レゾンデートルを PR する必要があるんだという…。

結局、保守党になって今回廃止されたんですが。その評価が下がった所はないんです。10 年たって 1 回も。すべての自治体の評価が議論に上がっているということで、つまり、ちゃんと評価の結果が出ている、ということになって、それがいいかどうかわかりませんが、そういう形でやはりパフォーマンスを見ながら首長と議会との関係をやはり考えていくっていうことをそれぞれが、これまでの改革の流れを見ながらやはり実行していくっていうことになるんだと思います。

先ほどから繰り返しになりますけれども、やはりとにかく熟議の機会を、あらゆる機会を設けてそれを増やしていく。これを公開していく。住民にアピールしていくことが私は重要だと思います。

【城本 氏】

はい、議会の内部で十分に議論をする、そういうことと、それをやっぱり住民に見えるようにするということが皆さん共通したご発言かと思いました。さてあつという間に時間が迫ってきておりまして、最後にまたお一人ずつ、これまでの議論を踏まえて、さらにこれからは地方議会の役目に期待すること、そしてそのために何が必要かっていうことを含めて、お話ししていただきたいと思います。

では、大山先生からお願いします。

【大山 氏】

何をモデルにするかっていう発言が今ありましたけれども、どうも日本の地方議会はこれまで、国会に追随してきたところがあったと思います。

たとえば、政務調査費の問題であるとか、それから小さいことでは議員バッジも国会議員に何となく似てますし、どうも国会をモデルになさってきたところがあるというふうに思います。けれども、ぜひ国会をモデルになさるのはおやめになった方がいい、ということをお願いしたいと思います。日本の国会は情報発信力世界最低に近いものですし、そこをまねしても仕方がないのです。たとえば通年会期なん

かも地方の方が進んでますので、むしろ国会に活を入れるような改革をどんどん進めていただきたいと思います。

【城本 氏】

国吉さん。

【国吉 氏】

私、2つの視点からコメントしたいと思います。

議会の活性化への取組についてでございますけれども、今、世界的にも国内的にも、かつてない変動期を迎えておりますし、国の政策の基本が大きく変わろうとしています。そんな環境と条件の中でありましても、地方議会についてまず私は、主権者としての住民のさまざまな考え方、これをしっかりと受け止めて、そしてこれを調整し統合していくと。非常にきつい仕事でありますけれども、さまざまな勢力があると思いますけれども、これを調整統合した上で、責任ある政策を決定していくっていうこと。地方自治、本来の使命と役割に戻る。原点に戻るっていうことが大事ではないかというふうに思っています。

こうした重大な責務を果たしていくために、私は、地方議会が住民の代表機関として不断に議会改革を推し進めて行く、そして政策施策力が発揮できるように、政策がしっかりと発揮できるように、そうした議会にしていくために議会力を高めていくことが重要なことだ、こんなふうに思っております。

そこで、これからも議会力を高めていくために考えられるいくつかの点について触れたいと思います。1つは、政策決定力を発揮していくために、基礎的なデータ、基本的なデータを蓄積して、これを活用していくためのデータバンクを整理する。これも1つの考え方であろうかというふうに思っております。これに関連して、先ほどもお話がありましたけれども、議会が専門化しております。そうした中で、外部人材、シンクタンク等の頭脳、そして専門的なノウハウを活かして、調査研究の成果を活用するだけの力を貸して。

3つ目でありましても、この初めのコメントの中で申し上げましたが、議会としてのパブリックコメントの手法なども取り入れて、議会と住民との双方向による新たな情報交流システムを構築すること。

4つ目は、情報通信技術。これは新しい技術でありますけれども、この技術を活用して、議案の賛否にとらわれず、審議の経過や議会から首長に提言した質疑の内容だとかそうした情報をわかりやすく適時、非常に難しいことだと思いますけれども、リアルタイムに近いような状況の中で公開、公表することができないかどうか。

5つ目は議会内にさまざまな自主的に結成される議連、議員連盟というのがありますけれども、非常にやわらかい組織であります。1つの目標を持った、目的を持った集団で、政策集団でありますけれども。政策提言力、そうした発信力を活かしていくようにするのも、ガチガチになった議会運営に1つの活力を与えるんじゃないかというふうに思っております。

そして、加えて、最後になりますけれども、議会としての活動を補佐する事務局の整備、拡充、議事事務局を強化していく、そうした体制を作り上げていくことも大事なことだとこんなふうに思っております。

2点目でありますけれども、議会に、地方議会の活性化の基礎となる法的整備の必要性についてです。現行法、自治法では、地方議会と議員の使命・役割が明確にされておられません。このことも原因だと思いますけれども、たとえば、学校教育現場におきましても、適切にこのことについて学習指導が行われていない。必ずしも行われていないというふうに、私は認識しております。

現状、議会と議員が、職責と説明責任を負うべきは当然なのでありますけれども、現行の法制度の不備が否めないのも事実というふうに思っております、考えております。地方分権が進むということで、進んでいくということでもありますので、こうした状況の中で、使命と役割。この地方議会の使命と役割。議員の法的身分の確立は避けて通れない重大な問題というふうに考えています。以上です。

【城本 氏】

谷口先生、お願いします。

【谷口 氏】

最初の冒頭で、ある市でアンケートを実施しようとしたら、できなくなったという経験をしたと話しました。その後、少し学習して、実は神奈川県全域のすべての自治体で調査を同時にやるという荒技をさせていただいたことがありました。横浜市、川崎市、すべてのほかの市も含めて、住民の方々に調査する。「市民参加」に限らず、住民の方々の政策選好というか政策ニーズを調査しました。

神奈川県という所は非常にバラエティー豊かで、都市部もあればそうでない地域もあるので、いろんな住民の方々の多様なご意見を伺える。それを調べる調査の実施で、各選管に大変お世話になった覚えがございます。

神奈川県の方々は、全国的に見ても非常に参加意欲の高い、政治関心の高い人々だと思います。しかしながら、住民参加、市民参加、地域参加をしたくないと答えた方も多く、その理由として、「自分一人でそんなことやったって意味ないでしょ」とか、「そんなことやるぐらいだったらほかのことをします」といった回答も結構な割合に上りました。おそらく日本全国で調査すると、消極的意見はもっと多いだろうと思いました。

そういうふうに考えた時に、これまで日本の国民というか有権者というのは、自治体の政治や行政に任せきりというか、比較的小となしかったわけですね。それがだんだんいろんな不満とかクレームとか要求を言うようになってきた段階と思うんです。

つまり、「お上」の言うことに従順であった「臣民」が、徐々に「消費者化」しているって言うんでしょうかね。「税金払っているんだから、十分な行政サービスを受けるのは当たり前だ」というふうな。そういう時に、地方議会とか政治一般が、「住民の意見を何でも聞いて、それを実現します」とみたいに、住民を

「お客様」のように扱っちゃいけないと思うんですよね。地方議会の議員さんも首長さんも市民も、みんな地方自治体の民主主義を支える仲間であって、それぞれの責務を負っているわけです。

ですから住民の方々に、「お客さん」のような意識を持たせるような住民参加の有りようを提案するのはよろしくないと思っています。「臣民」から「消費者」になって、「市民」になるにはまた一皮むけなきゃいけないんですよね。住民の方々に一緒に苦勞していただかないといけないので。どうか、議会の議員さんにあっては、住民をリードし、「市民」を育てるという意識で臨んでいただければと感じました。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。では中尾先生、お願いします。

【中尾 氏】

先ほど、大山先生、牧原先生が仰った「通年制議会」、ぜひご検討をいただきたいと思います。私、「30次(第30次地方制度調査会)」に参加させていただいて、冒頭、この案に異議を唱えました。

それは、基礎自治体では始まっている。これは「通年議会」で、「通年制議会」とは少し異なります。やっぱりいつ会議が開かれて、いつ物事が決まる、という日が明らかになっているという、その会議体というのがあるということが、市民とのしっかりした会話ができる。少し、ハードルが高いのは事実ですが、ぜひ「通年制議会」、ご検討いただきたいと思います。

【城本 氏】

はい、ありがとうございました。では最後ですが、牧原先生、お願いします。

【牧原 氏】

2点ございます。1つは、近年特にリーマンショックのあと、政治学の分野で、それ以前、「ガバナンス」という言葉があって。「統治」っていうのは要するに、リーダーが全部引っ張るんじゃなくて、それぞれステークホルダーがみな参画しながら、調整しながら、協力しながら、一定の法的な問題に解を出していく。こういうことが重要だという、そういう議論なんですけれども。

リーマンショックで言われたのは、「グローバルガバナンス」であって、国際機関を中心に、グローバルな問題に対しては解決策を出す。国はもう役割は小さくなって、あとは自治体がやる。地域のローカルガバナンス、これが大事だと言われたんですが、どうもリーマンショックのあとから、国際機関の役割がやや小さくなってきて、むしろ国の役割が非常に重要だと。

つまり、国際的な問題を国際機関が決めるんじゃなくて、各国の首脳が集まってアドホックに決めていった方が早くなる。どんどん合意内容も、場合によってまた集まって会議をする。このような議論が出てきてるんですね。その議論を見ていると。

しかし、かと言って、国がかつてみたいにすべてをコントロールして集権するんじゃなくて、国自身がいわば強力な調整者として関わりながら、いろんなステークホルダーと関わりながら行動していく。しかし、かつてみたいローカルガバナンスじゃなくて。ナショナルガバナンスは非常に重要だと。こういう議論が出てきています。この時期で、確かに日本を見ても、ずっと見てると、私ちょっと感じるんですが、民主党政権っていうのは最後のグローバルガバナンスの最後の政権で、あの東日本大震災で、やっぱりそれじゃだめだということがいよいよ実感されて、あれ以降からナショナルガバメントといいます、国の役割っていうのがもう1回問い直されてきているのかなあという気がしますね。

ただ、東南アジアにいったときにやや心配なのは、先ほど総務大臣、非常に地域のために頑張って予算をとる。とおっしゃったので、ちょっとまだ安心してはいますが、将来どういう形でどういう政権が出るかわからない時代で、国の役割が強くなると、また新しい集権化とか、国から自治体への介入っていうのは出てくるというのがまた十分考えられる。また、負担増というものもある。そういうのが大きな課題です。そういう時にこそ、今度は自治体がやはり自治体の住民の声等を上げて、集めて国に対して、地域の情報、知恵を出していかなければいけないわけで。その時にこそ、地方議会の役割は非常に重要なのではないかと思います。首長さんだけじゃなくて、議会の方が、議会で集めた情報を発信していくっていうことが重要だと思います。

2点目、その上で考えた時に、議会のホームページっていうのはいったいどうなんだろうという意味での情報発信ですね。通年会期とか、通年常にやってます、常に地域事項が更新されていくのである、という点で言ったら、確かに…。やっと始まった頃のイギリスとかドイツの議会などの雰囲気なんですけれども。これをどうするか。ただ議会というか国会もそうですが、やや難しいのは議会としての議会、狭い意味での議会の役割と、会派の活動と、それから個々の議員の活動っていうのが、これは実はオーバーラップして本当に議会全体の力になっていくわけです。

諸外国のように、ヨーロッパのように「カウンスル」というか、議会中心で、首長はやはり議会から選ばれるというような国だと、その自治体のサイトっていうのは基本的に議会のサイトだっていう感じなんですよね。それが、首長のサイトがあって、ちょっとそこから議会にサイトに何かリンクを飛ばして、小さなホームページがあるっていうのはどうもよろしくないことだなと。とすると、やはり議会の情報発信のやり方が、もう少し日々更新されていく。それからさっき言ったみたいな、討議の機関としての議会の活動だけじゃなくて、住民団体も含めた議会の中心に見えてくる地域のあり方みたいなものが映し出されるようなホームページが出てくると、多分相当に変わってくるんじゃないかという気が致します。ぜひそんなことをご考慮いただけたらと思います。

【城本 氏】

はい、ありがとうございます。皆様のご協力で、時間もこのようになっております。ちょっと余裕がありますので、大山先生、突然恐縮ですが最後に全体をまとめて、もしご提言なりご注文なり、国会のまねをしないという以外のはですね。ございましたら一言お願い致します。

【大山 氏】

もう総括的な話はしてしまったんですけれども。たとえば、通年会期にしても、本当に住民から見て、今議会が何を審議しているかが見えるようになるという意味で、通年会期っていうのは非常に重要だと思いますし。

それともう 1 つ重要なのは、あんまり今回は行政監視の話は出なかったんですけれども、やっぱりこれから分権が進むと、行政監視機関としての地方議会の役割っていうのも非常に重要になってくるんですね。それも、通年会期にしますと、行政監視も通年でできるっていうことになりますので、これも非常に大きいと思うのです。そういう小さな改革を積み重ねながら、そこにどれだけ住民の意見を取り入れていくかを考えていくとよいのではないかと感じております。

【城本 氏】

はい、ありがとうございました。というお話で、1 つはやはり住民の、何て言うんでしょうね、住民に根差した地方議会にするために、情報公開も住民を巻き込んだ形でやっていくということ。そしてもう 1 つは熟議ということもありましたけれども、議会の中での討論を通じて、民主主義をさらに深めることが重要だ、というような話だったかと思えます。

国会の、地方分権に関する決議から今年でちょうど 20 年という節目になりますけれども、この間、地方議会についてもさまざまな取り組みも、皆さんもそうですけれども行われてきて、一定の成果も上がってきておりますけれども、大変残念ながら、やっぱりこれが地方分権のど真ん中にずっとあったということには、なっていないというふうに思います。しかし、今日お話がありましたように、皆さん仰ったように、これからの時代は、国もそうですが、地方・地域も非常に厳しい状況の中に置かれ、その時にそれを支えていくのはやはり地方議会の重要な役割であるし、地方議会の力は大きいというふうに思います。

今日の議論は皆様のこれからのまた活動の参考になれば、我々も幸いであるというふうに思います。長時間、ご静聴ありがとうございました。

【司会】

城本先生、パネリストの先生方、大変ありがとうございました。それでは城本先生及びパネリストの皆様、ここでご退場されます。会場の皆様、盛大な拍手でお見送り下さい。それではこれもちまして、「地方議会活性化シンポジウム 2013」を終了させていただきます。本日は長時間、お疲れ様でございました。