

特別区議会議員講演会（平成21年度第2回）

「地方分権時代における地方議会」

～地方議会議員に求められる役割～

講 演 録

講師：東京大学公共政策大学院 客員教授
増 田 寛 也

日 時 平成21年11月11日、12日
場 所 東京区政会館 20階会議室

財団法人 特別区協議会

目 次

	頁
講 演 録	
はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1 地方分権の理念・・・・・・・・	1
(1) タテの関係、ヨコの関係・・・・・・・・	2
(2) 第二期地方分権改革の目指すもの・・・・・・・・	8
2 地方議会の役割・・・・・・・・	13
(1) 二元代表制の意味・・・・・・・・	13
(2) 住民参加と豊かな市民社会の形成・・・・・・・・	15
(3) 議会制度のあり方・・・・・・・・	16
3 政権交代で何が変わるのか・・・・・・・・	19
質疑応答等（概要）・・・・・・・・	23

この講演録は、平成 21 年 11 月 11 日に行われた講演の内容を集録したものです。

はじめに

ご紹介いただきました増田でございます。この4月から野村総合研究所の顧問として仕事をしております。また、東大で週1回、大学院生に公共政策を教えております。昨年まで1年何カ月かの間、総務大臣をしておりまして、その前は岩手県知事として12年ほど地方行政に携わったわけですが、そもそも生まれてからずっと東京の世田谷区で育ち、今は港区在住ですけれども、去年までは大田区に住んでおりまして、各地域の特別区の行政のいろいろな恩恵にあずかっていたということでございます。



今日、ご依頼がありまして、地方分権時代における地方議会ということでお話しをいたしますが、交付税をもらっていない東京特別区の区議会のあり方ということでお話ししたいと思います。まず、大きな地方分権の流れについてお話しし、その後、地方議会の役割、それから、ちょうど政権交代がありましたので、政権交代によって政治主導が強まり、地方自治というよりもむしろ地方政治をどういうふうに戻していくのかということが重要になってくると思いますので、まだ方向性が見えていないところもありますが、できるだけそうしたことについて話をしたいと考えています。

当然のことながら、一方的にこちらから話すというだけでは先生方も大変つらいと思いますので、大体1時間10分から15分ぐらい話をして、あとはいろいろご質問、ご意見等あろうかと思っておりますので、そうしたことに対してお答えをしていきたい。全体としては大体こんなふうを考えております。それでは、早速、話を進めていきたいと思っております。

1 地方分権の理念

まず、地方分権ということですが、ご承知のとおり、新政権では「地方分権」という言い方よりも、「地域主権」という言い方をしております。新政権は、「地域主権」と「地方分権」というのは考え方に大きな違いがあると言っています。上から目線で国の権限を分けるというよりも、地域にこそ主権があって、市民が主語で、それを地域が持ち、一部のものを国が持つ、こういう違いがあると言っていますが、ここでは今まで言われていた「地方分権」という言葉を使いたいと思いま

す。

(1) タテの関係、ヨコの関係

地方分権の理念ということで、お配りした資料に、タテ関係とヨコ関係ということを書いてあります。しばらく制度論の話をしていただきますけれども、今まで主に自民党時代の分権であります、分権委員会があって、古くは平成7年から11年まで5年間、亡くなられた太平洋セメントの諸井虔さんが委員長をやっておられた第1次分権改革委員会があり、そして今、伊藤忠の丹羽会長が進めている、一昨日、第4次勧告があって、事実上、活動はそれで終わったわけですが、これが第2次分権委員会で、ここで行われた議論というのは、まさにタテ関係でものを見ていくということです。国にお金や権限がうんと集まっている。それをどうやって地方に移していくのか。タテで国から地方へ物事を移していく。しかも、地方に移すといっても、都あるいは都知事のところに権限が集中するのではなくて、東京都の場合には都から市や区のほうにできるだけ多くのものを移していく。いずれにしても全体として見ればそれをどうやってスムーズに、そして理のある形で移していくのか。そして、豊かな市民生活が送れるように、身近なところで行政が展開できるようにしていく。これが大きなテーマでありますし、発想としてもそういうタテ型で今まで議論してきたわけであり、ます。

そのことは今までの制度、仕組みから言えば当然必要であるし、やらなければいけないことだと思いますが、次にあえてヨコ関係と言っているのは、都の場合には多少違っていますが、日本全体では急激に人口が減少し、それがゆえに平成の大合併運動が来年3月まで10年間にわたって進められているわけです。基礎自治体の行財政能力をどうやって強化するのかというのが大変大きなテーマでありましたが、10年間続いた合併運動が来年3月に終わったとしても、当然その視点というのは必要です。

ちょっと申し上げますと、東京の場合には人口減少というよりは急激な高齢化が進むということが大変な懸念材料だと思いますが、いずれにしても私自身は、基礎自治体強化の手段として、政府が合併運動の旗を振るのは今後はやめるべきだと。今まで3回、明治、それから昭和の大合併、そして平成の大合併を行ってきたんですが、時代が大きく変わりました。人口を8,000人とか1万人で区切って、それ以下であれば合併させるというのであれば、今後、未来永劫、合併運動を進めていかなければいけないわけで、合併で基礎自治体の行財政能力を高めるという考え方から発想転換して、むしろNPOとか、民間部門でも公共の役割を果たすわけですから、どうやって公共の担い手を強くするかという、そちらの方向に切りかえていかなければいけないというのが私の考え方があります。

いずれにしても、ヨコで広域自治体は広域自治体同士、これは都道府県レベルで道州制のような話にもつながってくるのかと思いますが、基礎自治体は基礎自治体で、単独というよりも周辺の基礎自治体とヨコに補完関係を強くしていく。タテだけではなくて、分権を進めていく上でヨコで補完関係を強くする。タテとヨコがちょうどクロスした地域がこれから分権時代に十分な役割を果たす能力を持っていくのではないか。こういうことであえてタテ、ヨコということを書いているわけです。

タテのことでさらに少し申し上げますと、ここで気をつけていただかなければいけないのは、先生方のご専門ですから、むしろ一般の国民の皆さん方ということではあるんですが、今まで分権で議論されてきた事柄というのは、行政権の中でのやりとりに終始してきたわけです。国土交通省だとか農林水産省に大変なお金がある。今日から事業仕分けが始まっているわけですが、そこにはいっぱいむだがあるだろうと。住民に見える、もっと身近なところにそうしたお金を移そうということで、地方の基礎自治体にまでそういうお金が移せば一番いいんじゃないか。権限とかお金を移すというのを考えると、移す先は基本的には都庁であったり、区役所であったり、いずれにしても行政部門である。行政権の中でどういうふうにしていくのか。中央省庁の役人は自分たちの権限を手放したくないということで、彼らが抵抗勢力だなんていう言い方がありますが、広く見るとタテ関係の中の、しかも行政権の範囲の中で物事をどう移していったらいいのかということを中心に議論してきたわけです。

これから特に一般の国民の皆様方にも十分意識していただかなければならないのは、行政権とともに立法権の話も含めて考えていただかなければならない。少し上から目線かもしれませんが、地方分権というのは国に集まっている権限を地方に移していくんだということで言えば、では国に集まっている権限は何かといえば、司法権、立法権、行政権という、今までの国の究極の権限というのはこの三つに集約されているわけです。だからそれをお互いに均衡、抑制するために三権分立ということが言われたわけです。

このうち、司法権については、我が国は連邦国家ではありませんから、分権ということをあえて持ち出す必要はないと思います。今、司法権について言えば、賛否両論はありますが、国としては裁判員制度をいかに定着させるかを議論することが大事ですし、私は岩手県知事をしておりましたが、あそこは県内のかなりの地域が弁護士さんがいない、あるいはゼロワン地域といって、1人、しかもヒマワリ弁護士制度で弁護士さんが都会から来て対応していただいているようなところで、県庁所在地の盛岡市周辺にしかなかなか弁護士さんがいないんです。ですから、消費者金融の問題、多重債務の問題など、1人の弁護士さんが来るだけでそれが解決に向かう。そういうことで地方の

インフラがまだ十分でき上がっていません。我が国には連邦国家の歴史もありませんので、司法権について、未来永劫とは言いませんが、あえて分権を議論する必要はないでしょう。

逆に言うと、残りの二権、立法権と行政権について、いかに分権をしていくのかということを考えるのが、分権の大事なところではないかということでもあります。今まではその中でも行政権のこつばかりみんな議論して、その範囲にとどまっていたんですが、立法権についてどうするのか。そこまで今後考えていかなければならない。そのことは国会の役割を今後どういうふうにするかということにつながってくる話であって、我が国は法治国家ですから、最終的には国会で全部法律を決めて、行政がその規律のもとに行われていくわけですが、私が今言っていることは、国会でやる仕事、すなわち国会議員の仕事のかなりの部分は、もう国会議員にやらしてもらわなくていい。それは地方議会でやる。東京都議会や 23 区の特別区議会でそういったことをやりますということ。そして、それがきちんとそれぞれの地方議会で回るようにしていくのが今後の分権の目指す姿であるということでもあります。

誰も持っている権限を手放すということには抵抗するんですが、私が大臣をやっていたときに、与野党の国会議員の人たち、今は与野党が入りかわっているんですが、あの当時、自民党の人も民主党の人も、みんな地方分権については総論は賛成なんです、「分権というのは国会議員の先生方の仕事はもうほとんどいいということです、地元の議会で条例でいろいろなことを決めてもらうということですよ。」と言うと、かなりの人たちが拒絶反応を示して、うちの議会にはそういう能力はないとか、それは無理だとか言う人が多いんですけども、そうではなくて、現状がどうだとか、過去にどうだったかということの問題にするのではなくて、これからどうあるべきか、それに向かって条件整備をどうしていくのかということが大事なわけです。分権ということは、単に行政権の話ではなくて、国会議員から、あるいは国会からその役割を地方議会に大きく転換していくということです。すなわち立法権のことも忘れずに行っていかなければならないということです。

中央省庁の役人も今度の事業仕分けでかなり観念する人も出てくるでしょうから、国会議員が今後、分権の大きな抵抗勢力になりかねない。地方分権について過激な人は、これは国との戦いだ。こういうものは戦って奪い取らないとどうしようもないと言われるんです。そういう表現は片面的で、私は好きじゃないんですが、仮にそうだとすれば、地方議員の先生方こそ国会議員と戦って、「その権限は全部地方議会でやる。」というぐらいに考えていただかなければいけないのかということなんです。

もちろん国と地方の役割分担ということはあるわけで、外交だって、地方で果たす役割もあると思いますが、主に外交だとか防衛だとか、基幹的な金融システムとか、そういうものこそ中央でや

るべきですから、国会はそういうものに限定して、国益に沿った深い検討をしていただく。そして、地方になじむようなこと、実際の行政のほとんどのこと、それから、立法のほとんどのこと、一般的な国民生活のかなりの部分というのは、地方の行政に関係するものでありますので、それは全部地方で回せるようにしていくということが必要ではないかということ、この部分では特に申し上げておきたいと思います。

次に、政権交代のことについて少し申し上げたいと思います。政権交代については一番最後にもう一回ふれますが、今回は政治主導ということが大きな柱になっています。これは官僚政治から取り戻して、本来の政治主導にしようということです。今までは官僚主導であった。その官僚主導というのは、中央官庁と、それから、私も知事をやっていましたが、例えば岩手県庁で言えば県庁という組織の役人の皆さん方、もちろん優秀でありますし、決して間違ったことをやっているということはないと私は思うんです。だからあまり官僚たたきも過ぎるとよくないと思うんですが、それにしても中央省庁と地方庁、東京で言えば東京都庁を例に挙げればわかりやすいかもしれませんが、そこで多くの役人の人たちがいろいろな政策の調整をして、あるいはさまざまな意見交換を政策に反映させて、政策をつくってきたということでもあります。

それを、国政のほうはもう政治主導ということで、政務三役の人たちがトップダウンで、いろいろなことを責任を持って判断していく。中央がそういう政治スタイルに変わろうとしているときに、恐らく地方もそういう変化を求められるだろう。地方も地方政治がそれぞれの地域をちゃんと動かしていくように変わらなければいけない。日本の政治の中でそういう大きな変化が生じつつある。そういう局面だということではないかと思います。

このたび群馬県の八ツ場ダムが中止されましたが、いずれにしても地方に関する政策のほとんどが、今のところ中央のある日突然のトップダウンで出てきているということです。これはある意味しょうがないと思うんです。私も大学を出てすぐ建設省に入って、河川局にいたことがありますし、かなり実情を知っているんですが、ああいうものは大体、中央主導でいろいろな計画ができていくわけですから、中央主導のそういうものを見直して、最後にやめるという決断をするには、トップダウンでないとなかなか判断が付きませせん。これこそまさにトップダウンでそういう決断をしていくということなんですが、今後に向けて言えることは、新しい政策をつくっていくときに、中央が本当の意味で国民が支持した政治主導の体制に変わってきたときに、地方の政策決定について、政治主導による、本当に実のある形に変わりきれんかどうか。

行政というのは、中央と地方で、従来の非常に長い歴史の中で結び付いてきているわけですが、中央だけが政治主導に変わって、地方のほうが変わらないということになると、地方の行政という

のは中央の官庁に結び付いているということでもありますので、地方の行政組織全体として政策変更の大変大きな抵抗勢力になりかねないということが懸念されます。行政の一貫性といったようなことによって、まさに地方で政策転換への抵抗の足場が築いていかれるんじゃないかということです。

したがって、今後必要なことは、地方の政治というものの力をうんと高めていく。これは後で申し上げますが、二代表制ですから、首長自身も住民から選ばれている、一方の地方の代表ですから、首長がきちんとした対応をすればいいという考え方もあると思うんですが、地方における二代表制の意味は、首長だけが住民の意向を代表しているわけではないということです。予算は確かに首長が握っているかもしれませんが、一方で議会が予算の執行をただすと同時に、政策的な条例等を出して行って、政策形成に十分な役割を果たしていかなければならない。むしろ議会こそ、大勢の議員さんがさまざまな住民との接点を持っていますから、多様な意見をくみ取れる、非常に重要な場であるということからして、議会こそが地方政治を回す非常に重要なプレーヤーではないかと思います。

そこで、ちょっと話は変わるんですが、これは都民の意識の問題もあるのかもしれませんが、今年7月に都議会議員選挙がありました。今回は民主党が圧倒的な第一党になったわけですが、あの選挙がどういう形で行われているかという、都議選の争点もっばら国政で、そのすぐ直後に予想される衆議院議員選挙における政権交代が是か非かという、その予行演習というか、世論調査みたいな様相になったようなきらいがあります。もっばら国政での政権交代の是非ということで都議選が戦われて、議員の世代交代もずいぶん進んで、若い人たちもいっぱい都議会に入ったわけですが、結果としてあの都議選で選ばれた議員さんたちが代表している民意というのは何かというと、その地域で本来問われるべき東京都政の中の問題というよりは、国政の是非ということで選ばれてしまった。選ばれた人たちが地域の問題についての意向を本当に代弁している人たちなのかどうかということを考えると、相当乖離があるのではないかと。こういう問題があると思います。

これはもう終わっていることですし、政権交代が是か非かという大きな流れの中で、争点をなかなか見出しがたかったのかもしれませんが、本来であれば政党の東京都支部がきちんとした具体的な地方の争点を提示すべきである。議会でも当然ローカル・マニフェストの議論はあると思うんですが、国政での政権交代の話はあったとしても、地方の争点をきちんと提示して、半分はそちらのことは是非を問う、そういう選挙にもっていかない選挙民との意識の乖離が出てきて、ますます地方の政治、地方の議会、それに引っ張られる地方の首長は、今後、国政の争点に対して有効な対抗軸になり得ない。この間の都議選を見てそんなことをちょっと思いました。事実上は8月30日の衆院選の世論調査のような、そんな残念な都議選であった。

申し上げたいことは、地方政治の自律性ということです。これは自分で立つということでもあります。自律性と自立性と両面含んでいるんですが、これからは、地方政治の自律性が失われているということであってはいけないので、政治主導という思いが国民の中に非常に強くあるということを受けていけば、地方政治こそ地方の中で主役に躍り出る。そして、国政の問題にきちんと対応できる。これから国と地方の協議の場とか、国と地方が対等で政策を練っていこうとかいうときに、本当の力を持ち得るのではないかということでもあります。この点はいろいろ議論があるところだと思いますが、タテ関係の中で、行政権、立法権の移譲ということを申し上げましたが、特に立法府、あるいは条例をつくる権限をお持ちの先生方に特に意識していただきたいということで、あえて申し上げました。

あと、ヨコの関係ですが、先ほど大体言いたいことは言ってしまったんですが、基礎自治体間、あるいは区としても、23区の区同士のいろいろなヨコの関係、補完関係ということも恐らくあるだろうと思いますが、むしろ区を超えて、東京都下の市とか、あるいは埼玉、千葉といった近隣のところとさまざまな補完関係をさらに強くしていく。あるいはもっと広域にいろいろなところと補完関係を強くするということが今後必ず必要になってくると思います。

そして、分権時代だからこそ、国が何か仕組むのではなくて、合併運動みたいなことを国が仕組むということではなくて、むしろ自治体の力として、みずからの力で補完関係を新たにつくり出すということが必要ではないかと思います。

たまたま昨日、京都府で同じような講演会があって、呼ばれて行っていたんですが、そこで聞きましたら、本日の先生方のところもそうだと思うんですが、今、生活保護の受給者の数がすごく増えているわけです。大阪ですと枚方市などがぐっと増えているわけですが、京都府内の枚方市に隣接するところにURの大きな団地があって、かなり古いもので、だいぶ人が抜けているんだそうです。東京で言うと戸山団地のような限界団地的なところがあって、高齢化が進んでいる。生活保護の受給者もそちらのほうからわっと来ているという話であります。

今年の春でしたか、群馬の高齢者施設が火事になって、東京の高齢者の皆さんがその施設にだいぶ入っていたということでしたが、いずれにしても都の中だけではなくて、いろいろなところとさまざまな分野で補完関係を今後つくっていく。産廃にしても、高度処理が必要なものは、恐らく近郊では無理ですから、いろいろな分野で補完関係をつくっていかねばならないと思います。

首都圏以外のところでは、合併とか広域連合とか、実は広域連合も全国で後期高齢者の広域連合というのは責任の所在があいまいな形になっているわけですが、それから、定住自立圏、これは三大圏以外のところで、特に人口が急激に減少している地域で、中心市を核にして、基礎自治体間の

補完関係をつくるという考え方ですが、そういうヨコの関係を今後強くしていく。自治体相互間の自主的な補完関係ということのをうまく構築していくことが、分権の中で多くの行政や立法関係の仕事をしていく上で必要になってくるだろう。

(2) 第二期地方分権改革の目指すもの

次に、第二期分権改革の目指すものということで、今、現実に行われている分権改革はどういうところまで来ているのかということ、ちょっと申し上げたいと思います。

第二期の前の第一期分権改革（平成7年～12年）では何をやったかという、一言で言えば、機関委任事務という、国が地方の自治体（県・市区町村）を手足として、国の機関として使っていたわけですが、ああいう機関委任事務をなくして、基本的には自治事務に振りかえた。ただし、パスポートの発行のような国としてどうしても関与しなければいけないものを、一部、法定受託事務として整理した。これが第一期分権改革の一番大きな成果だと言われています。

国の手足として使うということがあったので、国も仕事についての通達をいっぱい出して、数量的にはなかなか難しいんですが、自治体の事務のうちの7～8割は国から言われてやる機関委任事務だった。こんなふうに言われるぐらい、機関委任事務で手足を縛られていたわけですが、それを自治事務に振りかえた。ただし、皆さん方ご承知のとおり、自治事務になったとはいえ、いまだにいろいろな基準があって、自治体が自由に物事を決められない。

ですから、第二期分権改革でも相変わらず、自治体の自由度を拡大しようというのが大きなテーマになっています。よく挙げられるのは、東京都は認証保育所をつくっていますから少し別ですが、保育所の設置基準です。面積要件とか、保育士さんの配置基準とか、全国一律で国が決めているものを、それぞれの自治体が別の基準で条例で決められるようにする。ただし、それによって狭いところに子どもさんたちがいっぱい押し込められるというような、保育環境が悪化するような政策をとった首長は次の選挙では落選させようとか、あるいは、そういうことを首長サイドが提案してきたときは議会できちんと審議をして、もっと保育環境がよくなるようなことに切りかえていく。これがよく挙げられる例ということでもあります。

保育待機児童がいっぱいいるという大変深刻な状況の中で、基準をそれぞれの自治体の自主性に任せるといふことになれば、どちらかというところと収容人数を増やすというような方向に働いていくんだと思いますが、それにしても、どっちを取るかのぎりぎりのところは自治体によく考えさせて、もし、収容人数を増やしたところも1年、2年でもっと広いスペースにするとか、あるいは、調理室が義務付けられているものを必ずしもそうではないようにしつつ、保育環境が全体としてもっとよくなるような、そういうことに切りかえる。全体として規律を自治体に任せて、そのかわり自治

体の責任で、目に見えるところでやらせたほうがいいというのが多くの人々の考えだと思います。私も、岩手県の行政の経験から言えば、このあたりは自治体の責任の範囲の中で任せたほうがいいのではないかとこのように考えていますが、そういう第一期改革のころからずっと続いている問題が、ここで言う自由度の拡大ということです。

自由度を拡大するためには、具体的には何をしたらいいかというと、制度的には条例制定権を各地方議会でもっと拡大できるようにしていくことで、この問題は解決されるということです。もちろん財政的な問題もやっていかなければなりません。

それから、もう一つ、第二期改革で解決しようと考えているのは、仕事の範囲の拡大ということです。これは第一期改革のときには全く手をつけなかったものです。具体的には何かというと、公共事業を念頭においていただければいいわけですが、国の直轄の公共事業を自治体のほうに移していく。国の仕事をもっと狭めて、自治体の仕事の範囲をうんと拡大しようという、そういう流れがあります。これは自治体に仕事を移すだけではできないわけで、地方の仕事の範囲を拡大することは、それに伴って、国でやっていたお金を地方に移さなければいけません。

今、地方自治体でも職員数を減らしたりして、ぎりぎりですべてをやっていると思いますから、例えばダムをつくって管理するとか、直轄道路を管理する、そういう大きな仕事が出てくるとすれば、国家公務員を地方公務員に移して、体制を地方に移して、そこでやれるようにしていく。したがって、仕事の範囲の拡大のためには、財源（税源）と組織（人）の地方移譲にかかるルールを早期に確立しなければいけない。したがって、仕事の範囲を拡大するというのは大変難しい問題で、今までこれにはさわらないようにしていたんですが、第二期改革ではここまで踏み込んでやろうというので、よけい抵抗が大きかったわけです。

私の感じですと、金を地方に移すというのも中央省庁の抵抗があります。それから、いろいろな補助採択を通じて、国会議員の腕のふるいどころでもあるので、旧来の政権の中では、こういったことについて国会議員の人たちもずいぶん抵抗していたわけですが、実は金の問題よりも、人を地方に移すというのはもっと難しい問題であります。

特に公共事業の場合には、地方の出先機関、大宮に関東地方整備局とか農政局とか、さまざまな国の出先機関がありますが、あれを全部、原則廃止をして、仕事自体を地元に移していくわけですから、そこの人たちを全部地方の自治体に移していく。こういうことをしようというわけでありませぬ。これは人の生首がかかった話ですから、抵抗は大変大きいと思います。

私が大臣のとき、分権委員会で出先機関の原則廃止ということを打ち出したときも、真っ先に組合の皆さん方が来て、それは慎重にやるようにと。その段階では決して反対とは言いませんでした。

慎重にということを言われたんですが、私が地方の知事をしていた感覚から言えば、国の人が地方に移ってきても、いい人が来ればいいんですけども、年配のあまり仕事をしない人が来ても困るし、いい人が来ても数年でやめて、退職金を全部自治体のほうで持てと言われたら、これもやっていけないということになります。いい仕事をきちんとやってもらうためには、移る人だって非常に不安があるわけですから、移るためのいいルールを、受け取るほうも出し手のほうも納得するルールをつくらなければいけないと思います。

それには前例が全くないわけではなくて、昭和 62 年に国鉄が民営化されたとき、多くの国鉄職員を自治体のほうで引き取ったということがあります。中曽根総理のときですけども、経済界でも経団連を中心にいろいろな話があって、民間企業もずいぶん引き受けました。当時、私は茨城県庁で課長をしていたんですが、そんな関係で話があって、国のほうで統一的なルールを決めていたから、それに従って、国鉄の若い優秀な皆さん方に地元の県庁に移ってもらいました。ですから、国できちんとしたルールをつくれればやれないことはないと思います。

分権の流れの中で、分権委員会はこの二つのことに取りかかっていたわけですが、特に仕事の範囲の拡大を今後きちんと進めていくような、そういう勧告が分権委員会に期待されていたということでもあります。

さらに言えば、第二期分権改革では、都よりも市区町村を重視して、より身近な基礎自治体に充実した仕事をさせていただくようにしようと。これが分権改革の目指すものであります。

お手元に、地方分権改革推進委員会第 3 次勧告（概要）（平成 21 年 10 月）、それから、これは未定稿ですが、地方分権改革推進委員会第 4 次勧告（概要）（平成 21 年 11 月）という資料があると思いますが、今、私が第二期改革で目指すものと言ったもののうち、第 3 次勧告は、自由度の拡大で勧告が行われたもの、それから、第 4 次勧告は、いわゆるお金の関係について述べているものであります。

かいつまんで分権改革委員会の考え方を言いますと、第 3 次勧告のほうでは、義務付け、枠付けを見直す。先ほど保育所のことをちょっと申し上げましたが、保育所に類するような規制というのは、一つ一つ丹念に数えると 1 万項目ちょっとあると言われていています。この 1 万項目を分類して、第 2 次勧告（平成 20 年 12 月 8 日）において見直し対象とされた義務付け、枠付けにかかる 4,000 条項、1 万あるうちの 4,000 ぐらいは自治体のほうにゆだねていいのではないかとということで、ピックアップしているんです。第 2 次勧告で 1 万から 4,000 に絞ったわけです。その 4,000 の中から特に問題のある 3 つの重点事項、1 つは、自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準、これは保育所なんかまさにそういうことです。2 つ目は、自治体の事務に対する国の関与。これは自治体

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

○ 第2次勧告において見直し対象とされた義務付け・枠付け(*)に係る条項(約4,000条項)のうち、特に問題のある下記右の(a) (b) (c)の事項(3つの重点事項)について、個別の条項毎に具体的に講ずべき見直し措置を提示(892条項)
 (条例制定権の保障の範囲を「地方自治の本旨」の観点から設定するという意義を有する取組みでもあり、我が国の地方自治制度始まって以来の試み)

	具体的に講ずべき措置を提示した条項数
(a)	142
(b)	166
(c)	584
計	892

全国知事会、全国市長会提言等の要望に係る条項は、106条項。このうち、103条項(97%)の条項について見直しを提示

※「義務付け」とは、地方自治体に一定の活動を義務付けることをいい、「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、基準等の枠付けを行うことをいう(今回の見直しは、自治事務についての法律の条項を対象としている。)

- (a) 自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準
 → 「廃止又は条例への委任」へ見直し
 ・自治体の自由度の観点から条例への委任の仕方を類型化
 ①「従うべき基準」 ②「標準」 ③「参酌すべき基準」
 ・「従うべき基準」及び「標準」は真に必要な場合に限定
 - (b) 自治体の事務に対する国の関与(協議、同意、許可・認可・承認)
 → 「廃止又はより弱い形態の関与」へ見直し
 ※国の関与は、税財政上の特例措置が講じられる場合などに限定
 - (c) 計画の策定及びその手続の自治体への義務付け
 → 「廃止又は単なる奨励(「できる」「努める」等)へ見直し
 ※義務付けは、私人の権利・義務に関わる行政処分の根拠となる計画などに限定
- 3つの重点事項以外についても、第2次勧告に基づき、今後、具体的に見直し措置を講ずよう要請

第2章 地方自治関係法制の見直し

○ 教育委員会及び農業委員会について、必置規制を見直して選択制に引き続き委員会を存置するか、長の所管とするかは、地域の実情に応じ地方自治体が自主的に判断

○ 地方自治体の財務会計制度について、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直すべき

第3章 国と地方の協議の場の法制化

○ 国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、双方の合意を目指すべき
 試案として、協議事項、構成員、会議の運営等について参考提示

でつくった計画を農林水産大臣とか国土交通大臣が許可するとか、認可するとか、同意するとか、あるいは、必ず事前に協議せよとか、そういう手続を決めているものです。3つ目は、計画の策定及びその手続の自治体への義務付け。こういう計画をつくりなさいと。福祉関係なんかずいぶん多いと思うんですが、そういったものです。この3つの重点事項について、個別の条項ごとに具体的に講ずべき見直し措置を、892条項ピックアップしました。これについては具体的にこういうふう

に自治体にゆだねていったらいいんじゃないかということ、第3次勧告で具体的に言ったわけです。

そして、892条項のうち全国知事会、全国市長会が実現に向けて特に強く要望している条項は106条項。政府に対してこうなさいということをごここで具体的に言ったわけです。これを受けて鳩山政権はどういう対応をしたのかというのは、後で申し上げたいと思います。

それから、第4次勧告は税財源の話で、地方に仕事を移していけば、当然お金も移していかなければならない。これも分権の中でずっとテーマになっていたわけですが、このあたりになると、財務省や国会議員の中でもいろいろな抵抗があって、ほとんどさわれなかったんですが、第3次勧告の後、たった1カ月の検討期間しかなくて、分権委員会ももっと早くから検討してくれたらという思いはあるんですが、いずれにしてもようやく何とか税財源について勧告が出てきた。この勧告は11月9日に鳩山総理に渡されました。これについての対応は、この年末までに政府のほうで決めるということになるだろうと思います。

地方分権改革推進委員会第4次勧告（概要）

～自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ～

未定稿

平成21年11月

はじめに

・分権型社会にふさわしい「地方政府」には、自治財政権の確立、とりわけ地方税財源の充実確保が不可欠。このため、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税、地方債を一体的に検討するとともに、地域間の財政力格差を是正するための取組みが重要
 ・国と地方を通じた巨額の累積債務解消と社会保障支出の今後の増大とを見ず、次世代に向けた持続的発展を確保するため、いずれ消費税と地方消費税の在り方を中心に、国税と地方税を通じた税制全般の抜本的な改革の実施が不可欠

I 当面の課題

・現下の経済情勢及び新政権の政権公約等にかんがみ、特に重要な事項につき勧告

- 1 地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ**
 - ・大幅な税収減の中、地域間の財政力格差拡大につながるような交付税の総額確保に配慮すべき。その際、法定率の引上げも考慮すべき
- 2 直轄事業負担金制度の改革**
 - ・直轄事業の範囲限定、出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う交付金創設、自治体との事前協議の仕組みの創設等について、ただちに工程表を作成し、速やかに取り組むべき
- 3 自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保**
 - ・地方自治体への事務権限の移譲に当たり、執行に要する経費金額を税財源移譲により確実に措置
- 4 国庫補助負担金の一括交付金化に関する留意点**
 - ・地方が必要な事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保する必要。交付基準も十分な検討が必要
 - ・義務付け・枠付け見直しの改革の趣旨に則し、国庫補助負担金制度を早急に見直すべき。施設・公物設置管理の基準に係る国庫補助負担金については、早急に交付基準を見直すべき
- 5 自動車関係諸税の暫定税率見直しに際しての留意点**
 - ・地球温暖化対策における我が国の役割・責任、近い将来想定される環境税の導入と環境問題に係る地方自治体の役割、国・地方双方の貴重な税収入の減少への対応、特に地方税源の確保方策などについて、十分に考慮する必要
- 6 国と地方の事実上の協議の早急な開始**
 - ・子ども手当の創設、高等学校等就学支援金の創設など地方自治体の行財政運営に大きな影響を与える可能性のある制度の創設や抜本的な見直しに、地方自治体の自主性・自立性が十分に確保されるよう万全な配慮を要請。できるだけ速やかに国と地方の事実上の協議を開始し、地方自治体の意見を聴取・反映してほしい

II 中長期的課題

- ・社会的・経済的に安定した時節の課題について、今から論議を深め、準備を整えることを強く期待
- 1 地方税制改革**
 - (1)地方税の充実と望ましい地方税体系の構築
 - ・地方の自己決定・自己責任には、地方税の充実が最も重要。応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うもので、地域的な偏在性が少なく、税収が安定した税目が望ましい
 - ・その際、①国と地方の税源配分5:5を当初目標、②地方消費税の充実が中心、③地方税充実の趣旨や必要性を自治体自ら住民に十分説明、④国・地方を通じた抜本的税制改革までの間にあっても上記の方向性に沿って検討
 - (2)課税自主権の拡充
 - ・地方自治体は課税自主権の積極的な活用にも努めるべき。そのためにも制度・運用の更なる見直しを進めるべき
 - 2 国庫補助負担金の整理**
 - ・存在意義の薄れたものは即刻廃止。自治体の事務として同化・定着・定型化しているものや人員費補助は一般財源化する等、一括交付金を含めさらなる整理を進めるべき(金額ベースだけでなく、件数ベースの目標も設定)
 - 3 地方交付税**
 - ・地方税の充実により、財政移転が果たす役割はおのずと縮小。しかしながら、偏在性の少ない税目でも、自治体間の財政力格差は拡大する方向であり、地方交付税の機能はより一層重要とならざるを得ない
 - (1)財政調整機能の充実
 - ・国民への説明責任に配慮しつつ、地方六団体の「地方共有税」構想を土台にした制度改革を求める
 - (2)財源保障機能の再検討
 - ・マクロの財源保障の役割は、地方税の充実に伴っておのずと縮小
 - ・地方財政計画額と決算額との乖離の是正に取り組むべき
 - (3)地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上
 - ・普通交付税の透明性・予見可能性の向上を図るべき。可能な限り新型交付税の比重を高めるべき
 - ・法定率引上げにより財源不足額の解消・総額の安定化を図り、自治体の予見可能性を高めるべき
 - ・「国と地方の協議の場」での地方財政計画・地方交付税総額などの意見交換を早急に慣行化すべき
 - ・特別交付税を説明責任の向上のため見直すべき
 - 4 地方債**
 - ・起債自主権は歳入自主権の大きな柱。市場の信用に十分配慮しつつ、地方債発行に係る国の関与を見直すべき
 - ・地方公共団体金融機構の充実、自治体が共同で債券を発行する仕組みの更なる活用が図られるべき
 - ・元利償還に対する交付税措置の縮減を検討。ただし、財政力が弱い自治体の事業執行に配慮すべき
 - 5 財政規律の確保**
 - ・透明性の向上と自己責任の拡大を図るため、自治体の財務会計制度改革の方向性を、政府は国民に提示すべき。地方議会のチェック機能や監査委員の機能充実、外部監査機能の積極的な活用を図ることが肝要

おわりに

・第4次勧告は、当委員会の最終勧告。今後、当委員会は、これまでの4次にわたる勧告に対応する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に意見を述べる役割に移行
 ・4次にわたる勧告で提言した事項を最大限尊重し、具体的な指針として速やかに地方分権改革推進計画を策定し、今後の改革の全体的な工程表を明らかにすることを政府に強く要請

※なお、交付税の法定率引上げ、国・地方の税源配分、地方共有税について意見が異なる委員一名から出された補足意見を勧告に添付している。

この中身は、分権委員会に怒られますが、あまり大したことは書いてなくて、しかも東京都は交付税は関係ありませんので、当面の課題としている、1番目の、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げというのは、あまり関係ないと思います。

2番目は、直轄事業負担金制度の改革。

3番目は、自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保ということで、事務費的なものについては確実に措置をしろと。

4番目の、国庫補助負担金の一括交付金化に関する留意点というのは、2011年には補助金をなくして一括交付金化をするというもので、その交付基準などについて多少述べていますが、内容的にはほとんど触れていません。

5番目は、自動車関係諸税の暫定税率見直しに際しての留意点というのは、民主党のマニフェストには廃止と書いてありますが、環境との関係でどうしていくのか。すぐに廃止すると自治体の税収ががたっと減りますから、それを心配する人が多いんです。そのままストレートに環境税に切りかえたらということを書いてある新聞もありまして、もちろん環境税の検討は非常に大事だと思うんですけども、間をおかずにとか言っていると、どうも税収を確保するのが優先するような気がして、私はこのあたりは若干疑問に思っています。

6番目は、国と地方の事実上の協議の早急な開始ということです。これは国と地方の協議の場の具体的な内容について書いてあります。

あと、地方への税源移譲の場合に一番大事なのは税をどうしていくかという話で、消費税について、新政権では4年間はそのままということになっているので、このあたりは中長期の課題で、この勧告自身も腰が引けていて、将来に先送りするような形になっています。今まで政府の委員会としてはふれていませんでしたが、さまざまな場で、学者やいろいろな提言団体、知事会、市長会といったようなところで、今後、地方税制をどうしていくべきか。地方消費税を中心に構築していくべきではないかといったようなことについて、中長期の課題として書いてあるということです。

2 地方議会の役割

次に、地方議会の役割ということで、ちょっとお話をしたいと思います。

(1) 二元代表制の意味

二元代表制とは、民意を代表する一方の存在が地方議会ということです。冒頭、申しあげましたように、分権時代ですから、議会の役割が非常に大きくなって、大きな予算などが国から移ってきたときに、首長の独走をきちんとチェックする。そして、首長だけではなくて、役所というのはさまざまなノウハウを持っていますから、そこが予算をいろいろな形で執行していく上で、今後、議会の監視が十分でなければ、地方庁がミニ版の霞が関的なものになってしまうとも限りません。そうした点をきちんと住民の視点で監視していく。そして、暴走をチェックするという重要な役割を担うのが地方議会ということになるだろうと思います。

地方議会の関係で幾つか申し上げたいと思うんですが、地方議会の問題点というのは、いろいろなアンケートを取ったり、それから、これまでのさまざまな報告書とか、地方制度調査会の中でも出てきていることですが、これは議員の先生方の自助努力で変えられることもありますし、そうでなくて、むしろ市民の側の問題もあると思いますが、大きな項目だけ五つ申し上げたいと思います。

1つは、地方議会に対して、区民、あるいは都民、住民の関心が著しく低いということです。平成19年4月の統一地方選挙で、市区町村議会選挙の投票率は全国平均で53.47%で、戦後最低でした。次は50%を切るんじゃないかと言われていました。統一選挙に参加する自治体も合併でだいぶ少なくなってきたので、そのこと自身も今後問われると思いますが、いずれにしても50%を切ると制度的にも相当深刻になってくると思います。特に市民の地方議会活動への無関心ということがよく言われますが、これは一義的には市民に帰することですが、夜間・休日議会とか、もっと地域に情報を発信していくということは当然必要になってくると思います。

2番目は、これもよく言われることですが、そもそも議員になることの難しさということですが、普通の生活を送っている人たち、サラリーマンなどが議員になるのは相当ハードルが高い。これはいい面も悪い面も両方あると思うんですけども、特に公務員の場合には復職が認められていない。それから、一般的なサラリーマンの場合にも兼職が認められていないところが多い。これは活動に支障が出てくるでしょうから、やむを得ないところがあると思うんですが、そういうこともあって、一度立候補すればそこで生活全部が失われて、落選したら大変なことになるわけです。これは地方議会に限りませんで、選挙制度全体の問題でありますから、今日はあまりふれません。

3番目は、ここはよく考えていただく必要があると思うんですが、議会総体として市民とどうやってコンタクトしていくのか。市民との協働ということを行政ではいろいろと問われるわけですが、議会としてそういった取り組みが不十分なのではないか。誤解のないように申し上げますと、議員一人一人は常に日常、地域住民と接しているわけです。それは後援会とか支持者中心のものであるかもしれませんが、もっと広くやっているかもしれませんが、議員個人としてはそれが行われているわけですが、二元代表制の一方の存在の議会として、議会総体としてどうかということ非常に希薄なのではないかということです。

例えば議会を開催する前に、今度の議会ではこういった案件を重点的に審議していくということであれば、議長のもとにある議会として、市民ニーズはどういうところにあって、どういうことが議会に期待されているのか、それを事前に分析する。そして、議会が始まったら、執行部に対する質問だけではなくて、市民ニーズを踏まえた議員同士のきちんとした実のある討議によって、議会としての考え方をまとめていく。そういう方向に持っていくべきではないか。

それから、議会中については情報公開がだいぶ進んでいるんですが、議会が終わってから、そのことを市民にどうやって報告していくのか。要は集合体としての議会の存在をどうやって外に見せていくかということでもあります。

4番目は、夕張のことを考えていただければいいわけですが、財政面のチェックが不十分である。監査委員の制度とか個別にはあるわけですが、総体としてこの機能を強化していく必要がある。

5番目は、議会にはいろいろなルールがありますが、それが議会としての意思決定に向いていない場合が多いので、議員同士の議論がよりやりやすくなるように、議会制度自身をいろいろと変えていく必要があるのではないかと。

ほかにもいろいろありますが、大きなポイントで言うところの5つぐらいが議会のあり方として言われることでもあります。

大きな制度的な問題も含んでおりますが、現行制度の中でできることも幾つかあるわけでありま

して、議員相互間の討議を重視するというのは、当然、今の制度の中ですぐできるわけです。

それから、代表質問、一般質問で、本会議のあり方にかかわってきますけれども、そういう場であつてもできるだけ一問一答方式を採用しているところもあります。

それをさらに中身を充実させるためには、首長の反問権ということ、これは首長の意識にもかかわってくるかもしれませんが、私が 12 年間、知事をやっていたときは、私自身は一回も反問権を行使しておりませんが、私の後任の知事は反問権を使ったという話を聞いております。今後、反問権をどういうふうに行使していくのか。執行部側と議員側がお互いに住民の負託にこたえるために、そういう議論を展開していく。

今の制度の中でやり方によっていろいろ工夫できるのは、今申し上げたようなことだと思います。こうしたことはすぐできることでありますので、これから地方議会のあり方として十分考えていく必要があると思います。

(2) 住民参加と豊かな市民社会の形成

それから、もう一つ、話の流れとしては、議会での審議をうんと充実させよう、そして実のあるものにしようということでもいろいろ申し上げていますが、一方で、これは逆に議会での審議を少し狭めるように聞こえるかもしれませんが、住民参加というところもこれからうんと広めていって、全体として住民も含めて地方自治の質を上げていく必要があるんじゃないか。

住民の直接投票とか、直接民主主義に似通ったような、そういうことについては多くの地方議会がややアレルギー反応を起こす場合もあるんですが、直接民主主義的なことができる範囲というのはかなり限定されていますから、今、大事なことは、市民の皆さん方にも自治の意識を持ってもらうために、住民参加の機会をうんと広げていく。そして、ここは議論が分かれるところですが、非常に重要な案件については住民の直接投票条例のようなものにゆだねるといったようなことも、今後考えていったらいいのではないかと思います。

この間、昔から懇意にしている大阪府のある市の市長さんと話をしていたら、住民参加でこういうことをやったらこんな変化があつたと言っていました。その市の人口は 10 万ちょっとなんですけど、中学校単位の、住民数で言えば 8,000 人から 9,000 人ぐらいの、いわゆる地域の自治区のようなものが 11 あるそうです。市では 2～3 年前から予算を 1 億円取りまして、市長さんと議会とで事前によく話をして、議会の先生方からもご了解をいただいて、1 億円をそれぞれの自治区にお渡しして、1カ所 1,000 万円に満たない額だと言っていましたけど、使い方を自由に決めてもらう。そして、決まった使い方については議会のほうで認めていただいて、予算化するんだそうです。これはその市だけではなくて、最近そういう話をよく聞きますので、東京都の中でもそういうことをや

っているところがあるかもしれません。

その市長さんの話ですと、ある地区で空き地があったので、みんなで話をして、バスケットボールのコートとしてそこを使おうということになったんだそうです。いただいたお金で空き地を整備して、子どもたちも喜んで使っていたんですが、夜遅く子どもたちが使うということで、コートに隣接している住宅の人たちから、いつもうるさくてかなわないとか、若い子がいつもいっぱい集まっていて大変だということで苦情が来て、結局閉じざるを得なかった。

普通、行政がそういうことを計画して実施すると苦情は行政に来て、市長さんや職員が頭を下げておわびをしなければいけないわけです。閉鎖すると、使っていた子どもさんとか親にも頭を下げてなければいけないということなんです、その市では地域にお金の使い方をゆだねたものですから、地域の代表の人たちが市長さんのところに頭を下げて来たんだそうです。せっかく地域にお金をゆだねてくれたのに、こんな結果になって本当にすみません。必ず地元で話をして解決するのでもう少し時間をくださいということで頭を下げて帰られて、翌年、いただいたお金で防音壁を高くしたり、きちんとした使い方のルールを決めたり、地域の人たちでそこを管理するというので、監視する役割の人たちも決めて、それで再オープンしたと言っていました。そのときにまたもう一回、地域の代表の人たちが市長さんのところにお礼を言いに来たそうです。ごくわずかなお金だったんですが、地元の人たちに2度頭を下げられた。従来と全く違うのでびっくりしましたというようなことを言っていました。

そのことによって自治の質が確実に一步前に進んで、ごくごくささいなことですけれども、地域の人たちも話し合いの仕方とか、ルールとか、そういうことをいろいろ経験できたんじゃないか。次につながるようなことができたんじゃないか。その後も毎年お金を渡して使い方を議論してもらうということは続いているわけですから、その翌年の使い方というのは、今までより真剣にいろいろなニーズをくみ取るということでやっているんじゃないかと思います。

住民の直接参加というのは、そうむやみやたらにいろいろなところではできないので、今の地方自治の考え方から言うと、直接民主主義的なところに戻っていく話ですが、むしろ大事なのは、そういう形で住民参加のチャンスを思い切ってぐっと広げて、その質をどう高めていくのか。ひるがえってそのことが自治に携わるものに全部成果として返ってくるんじゃないかという気がいたします。

(3) 議会制度のあり方

次に、「議会制度のあり方（第 29 次地方制度調査会答申より）」という資料をごらんいただきたいと思います。平成 21 年 6 月 16 日付のもので。

議会制度のあり方（第29次地方制度調査会答申より）

◎ 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

- ・ 契約の締結、財産の取得・処分議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大。
- ・ 議会への経営状況報告の対象となる法人の範囲を拡大（1/2以上出資→1/4以上出資で条例で定めるもの）。
- ・ 住民訴訟の係属中は、対象となっている損害賠償等の請求権を放棄することを制限。

◎ 議会制度の自由度の拡大策

- ・ 議会の議員定数について、法定上限を撤廃。各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべき。
- ・ 会期制を前提としない方式など、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう措置。
- ・ 議会の招集権を議長に付与することについては、なお引き続き検討。

◎ 議会の議員に求められる役割等

- ・ 勤労者について、議員活動を行うための休職制度等を導入することについては、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討。
- ・ 女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ、検討。
- ・ 公務員の公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和は、公務員の職務の公正な執行等のあり方等にも配慮しつつ、引き続き検討。
- ・ 議員の位置付けや、その職責・職務を法制化することについては、議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえつつ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討。

議会制度のあり方については、地方制度調査会が大体2年ごとに開かれて、答申が出されてきました。それで、平成12年、14年、16年、18年、20年と、ずっと法律改正で行われてきたわけですが、今度の第29次の地制調ではこういう答申が出ています。

今までの自民党政権時代のやり方ですと、これを受けて地方自治法の改正が、来年、平成22年1月開会の通常国会に提案され、そして大体答申どおりに法律が改正されるということですが、今回は政権が変わりましたので、来年のことはちょっとわかりません。これに限らずもっと意欲的に自治法を改正しようということになるかもしれませんし、もう少し議論を重ねて、ほかにも充実させて一気にやってしまうとか、いずれにしても原口さんは地方自治法を抜本的に見直すと言っていますから、ほかのことも考えているようですが、そこはまだちょっとわかりません。

少なくともここだけは緊急にやられるだろうというのが大きく三つありまして、議会の団体意思決定機能や、監視機能の向上策ということで、議決対象について条例で定めることができる範囲を拡大するという、それから、出資法人について、経営状況報告の対象となる範囲を今は2分の1以上出資を対象にしていますが、4分の1以上まで広げて、関連団体のところも広く見ていけるようにしよう。

それから、議会制度の自由度の拡大策につきましては、議員定数について法定の上限を撤廃し、条例でいろいろと定められるようにする。

それから、会期制を前提としない方式で、弾力的な議会の開催のあり方を促進する。国会のほうは、小沢さんがこの間、民間の 21 世紀臨調の答申を受けて、今回は国会法の改正は難しそうですし、与野党の議論も必要なので、すぐにはいかないかもしれませんが、考え方としては通年国会のような考え方でいくと。国会の場合には、私が大臣のときもそうでしたけれども、そもそも最近補正予算とか、いっぱい案件があるので、臨時国会も含めて大体 280 日ぐらいは国会が開催されていました。事実上は通年国会に近いんですが、小沢さんはそれを制度的にも通年国会にしようというのです。

一方で、区議会もあまり大きな違いはないかもしれませんが、岩手県議会の場合、年間開催日数は 80 何日で、私がやめる最後のころはしょっちゅう議案が否決されていたので、臨時会などを開いたんですが、それでも 90 何日ぐらいで、100 日は行っていません。そこは国会と非常に大きな差があるわけです。

議会の姿については国民の間でも考え方が分かれているんじゃないか。一方でヨーロッパ型の、昼間は普通に仕事をして、夜、ボランティア的にやるような議会のあり方を考えている人たちもいますが、私は、これからの地方政治を本当に充実させていくために、議会こそ充実させなければいけないので、いろいろな意味で通年議会的なあり方が本当のあり方なんだろうと思います。そうであれば、歳費などについてはきちんとしたものがなければいけない。国会議員は歳費なんですけど、地方議会ではご承知のとおり報酬ということになっていますけれども、そこも歳費という形できちんとしていかなければいけない。

それから、政務調査費なども今は非常に中途半端な額なので、本当に調査しようと思えば十分なことができませんし、逆に中途半端だから中途半端な使われ方をすることになりかねないので、そこを大きく切りかえてはどうか。

福島県の矢祭町は日当制ということで、非常に軽いものになっているんですが、あれはたぶん非常勤の一般職と同じような考え方で、議会の会期だけが仕事という考え方なんです。議員の仕事というのは、一般職員が辞令をもらって仕事を始めるのとは違って、公選職ですから、選挙で当選したときから本当の仕事が始まるので、私は 24 時間 365 日が仕事じゃないかと思っています。そのためには歳費をきちんと出すというのが本来のやり方ではないか。国民の議論を聞いていると、給料は少なく、仕事はうんと高いものを求めているということで、そこに意識の乖離があるわけです。それを我々がきちんと話をして、議会のあるべき姿ということを書いて正していかなければならないと思うんです。矢祭町のような考え方で、そういう議会がいいということであれば、開会の間に限られる活動ということになってしまうんですけれども、あれも財政状態がいよいよ厳しいという

状況があつて、理解できなくはありませんが、その大きなことをいろいろと考えていかなければならないということです。政務調査費だとか、議員の先生方の報酬、歳費、それから、議会活動のあり方など、全部そこにかかってくるんだらうと思います。そこを本当の意味で充実させていくというのが、これからの地方分権時代のあり方だと思います。

執行部のほうで言えば、これから議会事務局こそ精鋭をそろえて、きちんとした条例制定の拡大に対応できるように、政策法務や実務も充実させていかなければならないと思っております。

あと、議会の議員に求められる役割ということについてであります。ここはまだ検討中ということで、今、私が言ったようなことについて、地方制度調査会でも全部検討しています。まだ国民の中で考え方がずいぶん分かれているということと、6月の答申の時点で政権交代等が言われていたところでもあるので、地方制度調査会としては2年ごとぐらいに審議をしていくんですけども、新しい政権のもとで分権がどう進むかを見ながら、今言ったようなことを今後また出していかれると思います。したがって、今度の新政権が議会などについてどういう考え方を持っているかということが非常に重要なポイントになってきます。

3 政権交代で何が変わるのか

最後に、政権交代で何が変わるのか。これはまだ中身が見えてこないところがあるんですが、このことについて話をして、一たん話を切りたいと思います。

まず申し上げておかなければならないのは、新政権でどういうふうに変わっていくのか。その手がかりは、第3次勧告で、義務付け、枠付けの見直しということで、100数項目について各省がどういうふうに見直しをしていくのかということでもあります。第3次勧告では、全国知事会、全国市長会が特に強く要望している条項は106条項ということですが、若干ダブリがあつて、その後、正確には104ということになりました。この義務付け、枠付けの見直しについて、11月4日に、新政権になってから各省の大臣を通して回答が出てきております。

地方から要望があつたもののうち、勧告どおりに見直すといったのは104条項のうち28条項で、あと、34条項は勧告と異なる形で見直しをする。原口大臣は、104のうち62が見直されると言っておりますが、新聞などにも書いてあるとおり、34条項についてはだいぶ隔たった見直しで、残りは全然見直しをしないということでもあります。文科省等も一切見直しをしないということでもあります。したがって、新政権が地域主権を唱えているわりには看板倒れ、あるいは見かけ倒しに終わらないかと大変危惧しております。

分権委員会は、104条項も含めて、全体の892条項をとにかくきちんと見直しをしろということ

を勧告しています。それから、民主党政権も、昨年第2次勧告が出たときには、4,000項目というのは最低限の数字だと言っておりました。私はこのことだけで民主党がどうだということを言うつもりはなくて、今年いっぱい様子を見なければいけないと思っています。政権がかわったからといって、こうした義務付け、枠付けがすぐ変わるものではありませんし、新政権の中でも抵抗感が大変大きいという気がしております。しかし、それにしてもよほどねじを巻かないといけないのではないか。それが1点です。

それから、財政の関係で言うと、税制の議論が第4次勧告の中でも中長期の課題になっていますが、新政権として抜本的な税制改正の議論がなかなかできていないので、議論だけはもっと急がなければいけないんじゃないか。消費税の問題をどういうふうに議論していくのか。これは国政の問題としても重要であります、地方税制の問題としても非常に重要でありますので、税制の議論を急がなければいけない。税の議論がなければ地方財政の自立の議論もできないと思います。

国が補助金、負担金という名目で配っているお金が毎年20兆円ぐらいあるんですが、これを2011年から一括交付金にするということを言っているわけです。ただ、中には義務的経費が12～13兆円あるので、一括交付金というふうにしても、本当に自由度が高まるかどうか。結局は国から配られるということには変わらないわけです。また、交付税は基本的には総務省がいろいろと関与していくわけですが、一括交付金をどういうふうに制度設計するのか。各省が配るのではあまり意味がありませんし、非常に難しい制度設計ですが、一括交付金というのはあくまでも過渡的な制度ですので、税制の議論をとにかく急ぐ必要があると思います。

3つ目は、これは交付税の関係なので、東京の特別区である皆さんには関係ありませんが、原口大臣は法定率の引上げということを盛んにおっしゃっています。国税の5税から一定割合、大体30%ぐらいが交付税の原資になって、地方の自治体間では税収の偏在が非常にあるので、そこをならすものとして交付税があります。ですから、非常に多くの自治体が交付税の行方にもものすごく関心を持っているということです。経済状況によって国税収入自体の変動が非常に大きいので、交付税の安定につながらないという問題もあると思いますが、これは直接皆さん方には関係ないので、このぐらいにしておきます。

あと、国と地方の税収配分ですが、地方団体は5対5にしようと言っています。今、国税収入と地方税収入は大体6対4なんです、地方が財政自立を遂げるためにはそこを変えていく必要がある。歳出として出て行くお金は国が4で地方が6ぐらいなんです、収入のほうは逆転して6対4で、国のほうが6取っているものをいろいろな補助金などで地方に渡している、地方は仕事ができているわけです。それを4対6にすれば一番いいんですが、すぐにはできないので、せ

めて5対5にしようという考え方が今まで言われてきました。

ただ、単純に5対5にすると、中央に、東京都にいっぱいお金が集まるような形になって、これも交付税の制度と絡んでくるわけで、逆に財政的な格差が広がるという問題があって、制度設計とでもう少し慎重な議論が必要だと思います。

民主党政権になって何が変わるかといえば、法定率の引上げとかその前の税制の議論、それから今の5対5の議論、このあたりのお金に関する議論は恐らく少し先に延びるだろうということです。

義務付け、枠付けについては、新政権は政治主導であり、地域主権を唱えているんですが、とりあえず今出てきているのはあまり変化がない。見直しになっている28というのも行政間の手続的な部分が多くて、住民に一番直結するような保育所の設置基準の見直しとか、そういったものについてはほとんどふれていない。そういう問題点があるということです。

それから、民主党政権になってまだ見えてこなくて、ここは早く出さなければいけないんじゃないかというのは、基礎自治体の姿をどうするのか。そう遠くないうちにこのところを明らかにしていく必要があるだろうと思います。

先日、大臣が経団連の会長と会談をして、道州制についてはタスクフォースを設置して検討を進めていくということをお話合ったと新聞で報じられていましたが、今ここで道州制ありきで議論をするより、順番としては基礎自治体をどうするのか、私はこちらを先に言ってほしかったと思っています。

小沢さんは300基礎自治体ということをお盛んに言われていました。それは今は引っ込んでいるんですが、ついこの間まで市町村合併を一応閉じるということをお言いつつ、700~800という数が書いてありましたので、すぐにまた次の市町村合併運動を進めるような意味にも読み取れるわけで、基礎自治体を強化するために一体どういうふうにするのかということが早く出てくる必要があるだろうと思います。道州制よりもむしろそちらのほうが大事ではないか。

合併運動というのは、今まで確かに行われてきましたけれども、人口動態も著しく変わって、年齢構成も変わってきたわけですから。国が旗を振る合併運動というのは今後はやめるべきで、自治の一人一人の担い手、小さな自治体であってもその担い手を強化する。そしてあとは市町村同士がヨコに補完関係を強くしていく。そういう方向に切りかえるべきではないかということです。

ほかにもいろいろありますが、ポイントは大体そういうところでございます。

あと、地方議会側として、あるいは地方側として、執行部も含めて政権交代の中で考えていかなければならないのは、議会としての活動ということです。先ほど二元代表制のところでお申し上げたので繰り返しませんが、1つ目は、地方政治を本当に回せるだけの強さというものを持っていくべ

きである。

2つ目は、これは先生方がこれから議会でチェックをしていく中でよく見ていただきたいと思うんですが、首長、知事や市町村長、区長さんはいずれにしても極端な税収減ということを十分に踏まえた上で、無駄な歳出の無い予算をつくっていかなければならない。

2年前、私が大臣をしていたときは国税収入が53兆円ぐらいあったんですが、今は40兆円を割るというふうに言われています。先週、財務省の主計官にちょっと話を聞いたんですが、40兆円を割るところか35兆円に非常に近い数字で、36兆何千億円ぐらいということをしていました。来月それがわかるんですが、私もここまで落ちるとは思いませんでした。だから、東京都も法人事業税が落ち込んで大変だと思います。

今日、来年度予算の事業仕分けをやっています、政府予算も92兆円に抑えると言っていますが、95兆円の要求で、事項要求も含めて97兆円ぐらいで、削るのは大変だと思います。もし92兆円におさめたとしても、本当に大変だと思います。埋蔵金を10兆円以上見つけないといけない。外為特会なんかをほじくり返して、1年は使えるかもしれませんが。

私もついこの間まで国税収入は38兆円ぐらいはいくかなと思っていたんですが、38兆円あったとしても、赤字国債が44兆円、これも私は大き過ぎると思うんですが、それでも82兆円ですから、10兆円要るなと思っていたら、どうも埋蔵金10兆円では足りなくて、10数兆円出すか、あるいは赤字国債をもっと出すかということになってしまうようです。赤字国債44兆円というのは、これまで歴代政権では当初予算は33兆円までというのがマックスですから、10何兆円も赤字国債を多く出すというのは、国債の金利もだんだん上がってきていますし、本当に大変な状況に来ている。

地方税収のほうはまだはっきりしませんが、私が大臣をやっていたときは42兆円弱あったんですが、今年はずぶん35兆円ぐらいだろうと思います。ご承知のとおり地方税収はなかなか回復しません、いずれにしてもそれが今の経済の実力ですからしょうがないわけですが、そういったことを前提に、中をよく見た予算をつくらないといけないということでもあります。それぞれの区議会の状況は違うと思いますが、全体で言えば相当緊縮した予算編成で臨まなければいけない。これは首長サイドにもよく考えてもらわなければならないことだと思います。

以上で私の話を終わります。いろいろご意見やご質問等があるかと思いますが、残された時間でまたいろいろお答え申し上げたいと思います。

ご清聴、どうもありがとうございました。

特別区議会議員講演会

「地方分権時代における地方議会～地方議会議員に求められる役割～」質疑応答（概要）

【平成 21 年 11 月 11 日、12 日】

【質問 1】 先ほどのお話の中で、北区では区議会、区長の選挙の投票率が、前回の選挙は 50% を割っているんです。60 年代、70 年代はそうではなかった。国政以上の場合もあった。各会派の皆さんにもなぜだろうと聞いているんですけども、お互いに暗中模索というところであります。

先生のお話の中で、1 つは、国の仕事は外交や防衛にシフトするというお話があったんですけども、我々は今、生活保護、社会保障問題がうんとあるんです。そこで、ナショナル・ミニマムというか、シビル・ミニマムというか、こういうところはどこの責任で確保すべきか。

2 つ目は、議員や地方が政策立法能力といいますか、こういうものをうんと強めてほしいということ強調されたと受けとめました、実際に条例を制定するときには国法との関係が出てくるんです。例えば一番端的に出るのは罰則の規定なんです。国の法律に違反している、していないという論議がどうしても出てきます。そうすると、法制上の問題との整合性をどうとらえるべきか。

3 つ目は、先生はいろいろなところで実践されてきた経験がございますので、例えば地方自治体、区市町村が基礎的自治体として力をつけていくために、こういう条例が考えられるんじゃないかというような、ちょっと脱線するかもしれませんが、具体的な立場でそういうような問題意識といいますか、提起できるようなものがありましたら、ちょっと例を教えていただければと思います。

【回答】 シビル・ミニマムの話が出ましたが、私の話の流れも、自治体、基礎自治体ということを行っていますけれども、一方でシビル・ミニマム的なものについての国の責任というのは大変大きいものがあると思うんです。それを全部自治体に任せるとするのは、ある種、国の責任放棄につながります



し、そこはやはり国がやらなければいけないんですが、一律の基準をつくって、それに全部従えとかいう形で国の責任を果たせるとは必ずしも思わない。基準はそれぞれで、自治体の責任と能力に応じて各自自治体でつくっていくべきだと思います。

その水準というのは時代とともにいろいろ変わるんですが、今問題になっているのは、国政も地方行政も一番きつところからお互いに目を背けて、これはおまえのほうだ、これはおまえのほうだとやっている。そこをきちんとそれぞれが救っていかなければいけない。

シビル・ミニマムの議論については、国も最後のそういうところに対して及び腰になったりするんですが、去年の暮れの雇用問題を見ていてもそうですけれども、生活全体に対して、一番最後に救うのは国として責任を取ってもらいたい。今の政府の役割というのは、そういうことも含めて、完全に小さな政府にするんじゃないくて、国の役割を果たしなさいというのが国民の意思じゃないか。そういった部分は国政がきちんと対応した仕事をしていかなければいけないと思います。

それから、2つ目ですけれども、罰則との関係で、確かに条例でどこまで書けるかという問題はあるんですが、強制権を伴わなければ立法できないものについて、国として罰則でもって禁止したり何なりしないといけないほどのものについてどうするかは、今後、勧告を受けて、条例制定権を拡大する方向で、国が法律のあり方をいろいろ検討することになっているので、ここはあくまでも法律の範囲の中でという形でしかできませんので、少し後になります、国法がそういうふうに改正された中で、条例制定権をできるだけふんだんに使っていくということになろうかと思っています。これは若干、国の動きを見ないと、すぐには拡大できないと思います。

それで、3番目のご質問につながってくるんですが、罰則を伴わない条例で、しかしいろいろ実効性のある条例を自治体でつくっているところがありまして、この間、金沢市長に話を聞く機会があったんですが、今の市長さんは大変ベテランで、立派な人で、まちづくり条例とか、30本ぐらい、いろいろ条例をつくっているんです。条例といってもかなり精神的なというか、考え方を条例化したものがあるんですが、話を聞くと、議会の中で反対の議員さんももちろんいるわけですが、それについては議会の中でいろいろ議論をしていく中で考え方がだんだん深まっていく。取り下げたものもあるようですが、市民にも、金沢の町並みをこうやって保存し、あるいは開発と両立させていかなければならないという議論が外に伝わって、そのことが深まっていくということなんです。

実効性のあるものかどうかとか、単に考え方を言っているだけじゃないかとか、確かに岩手県でもそういうきらいがありましたけれども、今ある中で議会がそういう考え方も含めて条例をいろいろつくっていくというのも、議論してそれを市民とか区民に伝えるという意味では重要ではないか。

岩手県のある市では食育についての条例をつくっていますが、こういうものについては住民の皆さん方の関心も高く、傍聴にも関係者の皆さんがずいぶん訪れていたようです。生活に身近なものについての条例を数多く手がけられると、また関心も深まるんじゃないか。

あと、北海道の栗山町に議会基本条例というのがあります。ああいうのもかなり大事なもので、

議会が一体どういう機能を果たすかということを経験者の方で共有するのも大事だと思いますが、あれはなかなか難しく、住民の間にはあまり広がらないんです。自治に関係する一部の人のうちには非常に重要視されているんですが、これも大変重要ですし、それによって議員さん方のいろいろな議論が深まるということもあるんですが、そういった部分だけではなかなか一般に伝わっていかない。まさに地方自治業界の中だけの話になるので、生活に関係のある、住民の皆さん方が心配されていること、環境の問題でもいいですし、食の問題でもいいんですけども、あるいは子どもたちのことについてこういうふうにしていったらどうかという考えがあれば、それを高らかに宣言するような条例なども、まだまだこれから本当に地方で政治を回していこうという時期ですから、とにかく議会が動いている、活動している、こういうことについてこういう問題意識をもっているということを外に発信するという意味では、そういうものを協力してつくってあげていけばいいんじゃないかと思います。

【質問2】 私はもう少しで地方議会 40 年になるんですけども、50 年前、公選区長の時期から始まって、知事の任命制、都区制度改革を経て、それで今日のような体制になっているわけです。それが基礎自治体が変わったということが大きな変化になって今日があるわけです。これから私たちの運動は、政権が変わっても、国との戦いをきちんとしていかないと変わっていかないだろうという結論だったと思います。

ただ、先生が先ほどおっしゃった 5 対 5 の問題に絡んで、アンケートの一番最初に財政調整のことが載っているんですが、はっきり言ってこれがもう行き詰まっているんです。そういう調整の枠の中で、国会のところに軸を置いて、今、仕分けしているのものであろうと思うけれども、これからの 23 区にしても、東京都にしても、地方に権能をどういうふうに渡してもらえるか、地方議員はどういう運動をしていくのかということ、いささかその間に壁があるんです。その問題が一番がんで、50 年代の区長公選のときにはいろいろ人集めをして、日比谷公会堂に集まったりしてやったわけです。今は本当に鎮静化してしまっていますから、そういう運動がなくて、地方の議会といえども、23 区といえども、固定化してしまって、力がなくなりかけていると思うんです。

先生が言われたことは本当に身近に感じていまして、私、4 月 18 日付の朝日新聞で、先生の市町村合併に関する記事を見て、そして選挙に入りましたら、民主党は「地方分権」ということじゃなくて「地域主権」ということで、どこでどういう学者さんたちが、あるいはどういう政党の人たちが「地域主権」に変えていったのかなど。あれを発表したのは選挙の直前だったと思います。今まで合併問題と道州制について地方制度調査会などで議論した中身が全部ご破算になってしまった。

そして仕分けの仕事に入っていくのかなと。それが主体なのかなと思うといささか不安なところがあるわけです。自民党政権だろうと、どこだろうと、地方制度調査会の意見はどうするんだろうと思うんです。

先ほど私は先生の経歴を伺いまして、高等学校は戸山高校で、今のお住まいは港区ということで、私は渋谷区なんです、23区の中でも財政調整というか、財政の面でバランスの難しい区なんです。先生は茨城県で課長さんをやられて、岩手県知事になられた。東京の都心のこともよくご存じで、そして知事さんになられて、大臣になられた。そういう経験というのはすごく大事なことだと私は思って尊敬しております。これからどこをどういうふうにしていけば、私たちの住民運動が定着できるような新しい活動になっていくのか。それを先生にご指導いただきたいと思います。

【回答】 東京の難しさ、それから23区の難しさは、地方から見ると一方的に東京は豊かで、あれだけいろいろな施設があるじゃないかとよく言われるんですが、高齢化も抱えているし、いろいろな都市問題、犯罪をはじめ非常に多くのものがある、今は匿名性で、マンションに住んでいると表札すら全然出ていないようなところがいっぱいあるわけです。そういう問題を公共が解決していかなければいけない。それから、コミュニティがなかなかうまく機能しないようなことになっているので、非常に独特の難しさがあるなと思います。それを無視して、コミュニティがある程度機能しているようなやり方で自治が成り立つわけがないので、お互いにそれぞれ抱えている問題は深刻なんです、どっちがいいとか楽とかいうのはないと私は思うんです。

東京が抱えている問題の難しさに対して、新しい政権は地方自治に何を期待するのか、何をゆだねるのか、あるいは、そういった問題が解決する方向でどうしようとしているのかについての考えを確実に早く出す。しかし、これはあくまでも制度論ですから、制度が作られた後、今度は我々自身が一人一人汗をかいて、その中で住民に成果を示していかなければいけない。最終的には区民や地域の人たちがどうやっていい生活を送れるか、東京に与えられた制度の中で知恵を出して解決していかなければいけない。地方は地方で、決められた財政の枠の中で解決していかなければならない。それからが本当の勝負というか、アイデアの競争になると思うんです。制度をいくら地方分権型に変えたからといって、夕張のような自治体が出てきたら住民はかえって不幸になるわけですから、その中で最大の答えを出していかなければいけないわけです。

今のお話を聞いていると先生は地方自治を40年もやっておられて、造詣が深いわけで、いろいろごらんになってこられた中でのお話なんですけれども、新政権になってから、今まで地方制度調査会がずっと議論してきた積み上げてきた、そういう成果をどういうふうにかかして次の自治につなげていくのか。そういう全体像と、それから、少なくとも4年間ゆだねられた期間の中での工程

表のようなものを示してほしい。

一ぺんに全部やったら絶対うまくいかないで、地方自治はいろいろな事柄を抱えているので、お金が足りないというんだったら、すぐにできる一括交付金をどうしていくかということから入って税の問題にいくとか、うまく積み重ねていくためには順番も非常に大事ですから、全体像と工程表を早く出してほしいなど。そうすると我々も、こうなるんだったら、こういう時期まで我慢すればできるなどということがわかるので、その間にいろいろな地域への働きかけをしていけばいいということですから、工程表を早く出してほしいなと思います。

方向とすれば、私、冒頭に申し上げたように、政治主導で地方で政治をいろいろこなせるような、そういうことを国民は期待している。官僚が独走するのではなくて、民意を受けた地方議会なりがきちんとハンドルをとっていくことが期待されていると思うんです。そこは選挙で選ばれた区長と議会との、お互いの競争とアイデアの出し合いっこだと思いますから、総体の区議会として、雲をつかむような話かもしれませんが、区民の皆さん方に活動の様子や成果を常に発信していく。

それから、非常に大きなお金をお持ちになっておられるので、いろいろなことを決めて、地域で使えるようにしていく。そういうことを少しでも多く見せていくべきではないかと思います。

【質問3】 地方自治体の減税政策についてお伺いしたいと思います。既に4自治体が名乗りを上げております。今日、最後の話のところで、税収はどんどん減っていくという話で、今後伸びる傾向もなかなかないと思います。増田先生はそれも地方分権であるというふうにお考えなのか。

それから、不交付団体である場合は構わないとか、いろいろな制限があるのか。それとも、減税はそれぞれ自由だというふうにお考えなのか。

【回答】 減税ですけれども、そもそも言えば、岩手でも本当は負担と給付が断ち切られていますね。そこを一番実感していただくのは税なので、減税できるようなことが政策としてできれば非常にいいなと思ってはいましたけれども、交付税の制度から言うと、減税をすると交付税も減らされるということで、かえって住民の皆さん方を不幸にするような話になりかねないんです。不交付団体の中でいろいろとできるというのは、正直言って大変うらやましく思ったのは事実です。

しかし、杉並区の山田区長さんもそうですし、名古屋の河村市長もいろいろ減税を言っておられて、普通に考えると、税収が入ってくれば新しいサービスに振り向けるとか、一方のものをやめても、足りないところに振り向けたほうがいいのではないかというふうな発想になりがちなので、基本的には減税しないで、それを違う給付に向けるというのが一般的な発想だと思います。そこをどういうふうにするか。最終的には区民の皆さん、あるいは市民の皆さんと、首長さん、それから、

民意を受けた議会との間でどう考えていくかということではないかと思います。

なぜこんなことを言うかということ、新政権はそこをどう考えるかまだはっきりしませんが、間もなく答えが出るのは、ガソリンの暫定税率をやめるということをマニフェストに書いて、藤井さんなんか最初はやめると言っていましたけれども、今はちょっと揺れている感じもありますが、マスコミは暫定税率をやめるのではなくて、間をおかずに直ちに環境税に振りかえよとか言っているわけです。これは今までの発想の延長線上で、違うサービスに振り向けたらどうかということで、税の名前を変えただけで、実際にはそういうことを言っているんだと思いますが、総理が給付の関係をはっきりさせるためにやめるということを行うかどうか。

私は市政とか区政を担当したことがないのでよくわかりませんが、ほかの身近な社会的なニーズで、そのまま振り向けなければいけないものがあるかどうか。そこは議会と真剣に議論しなくちゃいけないんじゃないでしょうか。

ちょっと気になったのは、私は山田区長さんの情報はあまり持っていないのでわからないんですが、河村さんのところはだんだん政治的にこじれてきて、パフォーマンスじゃないかとかいう話になって、負担と給付の関係で議論するという雰囲気ではなくなってきている。市長は市長で、とにかくちょっとでもいいから一回は減税したいと言っているし、議会のほうはそれをなんとか阻止しようということで、もともと感情的なもつれがあって、そういう感じになってきているので、本当に冷静な議論になるのかなと、私はちょっと心配しています。

給付が必要な人がいるのであれば、そっちのほうにサービスを振り向けるべきで、減税ということは、普通に考えれば高額所得者も含めて全部減税するわけです。全部を対象にした形がいいのか。あるいは、高額所得者の減税はしないで、必要な人に給付を振り向けるということのほうがいいのか。それは議会の判断じゃないかという気がいたします。

【質問4】 先生がお触れにならなかった問題は1点だけですが、あと、先生のすべてのお話は全く同感です。

実は数年前に新宿区議会の会派の5人の幹事長がそろって国会に行って、与謝野大臣に陳情しました。それで、地方の議員の議員年金廃止に反対する方向でお願いしたいと言ったときに、与謝野大臣は、私は民主党なんです、「民主党が一番悪いんだよ」と。若い民主党の議員ほど無責任に年金廃止と言って、有権者にこびていると言われたんです。

その後、与謝野大臣は、議員年金を廃止したら、はっきり言って有産階級の人しか政治はできなくなる。政治を志して一生をかけている人の、終わった後の生活保障がなくて、どうして立派な政

治家が生まれるのか。自分は皆さんの考え方に賛成して、大臣として努力しますと言われました。

問題は、報酬の問題と同じように、今、住民は議員年金なんか要らないという、そういう意見のほうがずっと強いんですが、そういうことについて先生のお考えをお聞かせください。

【回答】 多様な議論があると思うんですが、これからの地方政治は議会中心に回していかなければならないので、基礎自治体に物事が移っていくときに、なまじっかな形でそれに携わるわけにはいかないだろうと思います。今お話しになった年金、それから報酬、できれば歳費ですが、それから政務調査費、議会事務局、こういったものはできるだけきちんと充実させる方向で、ただし、ただ単に上げろ上げろというだけではなくて、住民の納得が得られる範囲でなければいけませんし、透明性が前提になると思います。

それから、議会活動がよく見えていないとそういうわけにはいきません。正直なところ、いろいろな意味で条例を制定するということについても、多くの議会が議論していますけれども、なかなか十分な成果を上げていないので、一挙にそれを実現することは難しいかもしれませんが、将来方向だけははっきりと、議会活動とか議員の活動というのはこういうものだというのをきちんと打ち出した上で、住民の理解を得ながら、今言った年金も含めて充実をして、議員活動が本当に回るようにしていかないと、地方で政治は回せないと思います。

後ろを振り向いた、あるいは現状での議会活動で議論するんだったら、いろいろな議論があると思うんですが、今後、地域主権の中で、国会ではなくて議会こそが政治活動の主舞台になるということで、将来方向としてはもっと充実させるということをはっきり打ち出して、そのもとに条件を整えていくということじゃないかと思います。

【質問5】 平成19年の朝日新聞の全国調査だったと思いますけれども、地方の首長を含めて、地方政治に対する関心というのが相当低い。むしろ不満を持っている方が大変多いということでした。

私どももそうなんですけれども、来年から基本計画をつくるのに、企画のほうで住民アンケートをやりましたけれども、その説明の中には、ずっと住み続けたい方が8割いるというような数値で、実際に行政の政治の中身に対して相当不満があるということが出てくるんですけれども、そのところに大きなギャップがあるんです。ある意味では望んでいるものができていないということが本当はあって、そのところをどう埋めていくかということがすごく大事な話になっているんだろうと思っております。

それから、もう1つは、現状の私たち地方議員からいきますと、先ほどお話がありましたように、

来年度の税収が相当下がるので、基金を持っているところはその基金を繰り出すんですけども、実はそれだけでは足りないということで、行政サービスを相当縮めるという話になります。この中身に関して、具体的な指標、こうこうだから厳しい政治判断をしなければならないという数値があまり出てこないんです。

そういう中で、今、我々がぶつかっている問題が2つあって、1つは老朽化するインフラの話で、戦後間もなくから高度経済成長時代を通じて、うちは区の施設が620あるんですけども、そのうち建てかえ時期を迎えて30年以上たっているものが300を超えているんです。これが今の会計では全然出てきませんので、いきなり更新時期を迎えているという状況があるんです。

2つ目の問題として、北区は急速な高齢化で、23区では台東区を抜いて、ついに第1位になりました。24.4%なんですけれども、この伸び方がすごく早くて、3年後に北区が考えていた65歳以上の高齢者数を既に今年9月に突破しているんです。ですから、高齢化の話は待たなしなんですけれども、財源がないということになると、効率的なものをやるためには、科学的な数値とか、そういうものがないとなかなか判断がつかないという話になろうかと思うんです。それに対して具体的にはどんなことを伝えながら手を打ったらいいのか。先生のほうでこんな点があるよということがあれば教えていただきたいと思います。

【回答】 老朽化と高齢化は、岩手もそうでしたけれども、全国あちこちで抱えています。公共施設のインフラ、あるいは社会福祉施設のインフラが老朽化している。それから、人口が高齢化しているわけで、将来像をできるだけはっきりさせて、それに向けてどういう備えをするかということなんです。地方ほど依存財源で、自主財源が少ないので、特に財政的な根拠とか見通しを示せないんです。翌年度のことがわかるのはわずか3カ月前という、そういうじれったさがあるわけです。県はそれでもまだ中2階で、間に市町村というクッションがありますが、市町村長さん方はそここの板挟みで、本当に苦労されていると思います。

それにしても、高齢化の中で、基礎的なインフラなどについて今どういう状況になっているのか。どれだけかかるのか。将来的にどういうふうな財政再建ができるかは別にしても、今の正確な姿はこういう姿だということを、丹念にわかりやすく示していくということだと思います。

首長は選挙で選ばれますが、たった一人で、多くの部長さんとかが周りにいるんですが、その人たちは選挙で選ばれていないので、有権者のある種の怖さとか切実さとかはどうしても伝わらなくて、専門分野だけに非常に機械的な説明をするんです。一方で痛みを抱えながら、本当の姿とか数字を有権者に説明できるのは、数が多い議員さんじゃないかと思うんです。これはつらい問題でもあるんですが、地域で都市開発とかそういうプロジェクトをいろいろやるにしても、強力な反対

者がいてなかなか難しい問題になると議員さんもいなくなっちゃう。うまくいきそうなときは議員さんもいっぱいいろいろなところに出てくるんですが、これからは10人、20人という大勢の議員さんで、有権者とつながりのある議会として話をまとめて、できるだけ有権者の意向もじかに受けながらやっていく。そこが機能しないと地方政治はうまくいかないと思います。

右肩上がりで行んでいるときは、役人の人たちがいろいろやってもそれでうまくいったんですが、今はそういう時代ではないので、選挙で選ばれた人がいい効果を生むのではないかというふうに期待もしているんです。ですから、自主的な財源に恵まれてはいますが、東京都からの移転交付金の率も増えて、たしか50%を超えていると思ったんですが、それにしても区の財政も非常に大変でしょうし、将来抱える問題もいろいろあると思うんですが、選挙で選ばれた人たちが、インフラの老朽化した正確な姿と、今の財政の正確な姿というものを伝える努力を日々積み重ねることが、住民の危機意識を高めていく1つのきっかけになるのではないかと。妙薬はないので、手間がかかるし、時間もかかると思うんですが、そういうやり方で積み上げていくのが議会の役割ではないかと思えます。

【質問6】 今、文京区では、我々民主党は自公民の体制で区長を支えているという構図でございまして、議会基本条例の策定に向けて話が進んでおります。まだ小委員会の段階で、私もその中に入っているんですけれども、その議会基本条例の策定に当たって、23区ではまだ条例を制定するところは少ないと思うんですけれども、いろいろな地方に行ったり、視察もさせていただいたりする中で、大きな1つの問題として、議会の議決権の拡大ということで、地方自治法第96条2項でしたか、にあると思うんですけれども、それを条例の中に入れるのか入れないのかという議論があるんです。

その前に、私個人といたしましては、条例をつくることありきということではなくて、これまでも積み重ねてきたんですが、議会改革の中で取り入れられる部分は取り入れていこうということでもいいんじゃないかというふうに思っているんです。

先生がおっしゃったように、議会と住民とのかかわりということで、非常に多くの参考になる意見を聞かせていただいたんですけれども、例えば公聴会制度とかを含めながら今もやっているんですけれども、議会の活動をどのように区民、住民に知らせていくのかということと、一党一派の考え方が出てくる部分もあって、議長においてきちんと議会が一本となって地域に出て、また地域の皆さんを呼んでお話を聞いたりすることは意義のあることなんです、その辺の仕組みで何かいいアドバイスがあれば。

議決権について、条例に入れるべきなのか、入れないほうがいいのか。また、条例をつくるに当たって、宣言文的な条例になっている自治体も多いということも勉強させていただきましたし、議会基本条例の考え方について、ぜひ先生のご意見を聞かせていただければと思います。

【回答】 議会基本条例は北海道の栗山町などでいろいろやっているんですが、よそから見ているので、地域の住民の意識を正確に理解できているかどうか、私もはなはだ心もとないところがあるんですが、議会基本条例などをつくるような動きのあるところは、議員さん方の意識もずいぶん高かったり、それから、市民の中にもそういう意識が高まっていたりするところが多いわけです。そうした中でどういうものを対象にするか。議決権も入れられればできるだけ入れていったほうがいいと私は思うんですが、地域の住民の意識との関係でそこはいろいろ幅があるだろうと思います。一つ一つ前に進めていく上で、できるだけ会派から議会の中にそういう取り組みを広めていくということも重要だと思います。

もう1つは、議会基本条例というのは、自治に携わっている人の中では大きな話題になっていますし、議論にもなっていて、行政関係者は非常に興味を持つんですけども、一般住民にしてみれば身近な生活に関係するわけではないので、一体これはなんだと。

岩手の奥州市議会で盛んに活動している議員さんもいるんですが、彼は何をやったかという、食の関係とか、環境の問題とか、身近に心配な問題があるわけです。確かにそれは宣言的な条例かもしれませんが、役場とよく話をしながら、食についての条例制定に走り回って、だんだん農協も含めてその気になって条例をつくったりとか、身近なところで議会としてどう考えるのかということ、条例なりなんりの形でまとめていく。そういう活動が一方でないと、議会としてどういう活動をしているかということがなかなか見えてこない。制度というのは結局、制度にすぎなくて、制度の上でどういう汗をかいて、いい地域にしていくか。制度から先の知恵を住民の皆さん方は期待していますから、制度の上にあぐらをかいていたら夕張のようなことになるだろうと思います。

この間、金沢市の山出市長といろいろとお話をする機会があったんですが、ずいぶんベテランの市長で、金沢のきちんとした町並みを残すために、市長が音頭を取って30本近くいろいろな条例をつくったんです。宣言的な条例ではあるんですが、だんだんマンションができてきたとき、それとどういうふうに町並みを調和させようかとか、そういうことを議会で議論して、一つ一つ条例化して、少しずつ意識を高めていく。そういう活動をしていると、議会としてこの問題をどう考えているかということがわかるわけです。

あと、これは議会によって違うと思うんですが、会派でいろいろやっているとどうしても政治的に見られて、外へ行ってなかなかしゃべりづらいというか、集まってくる人たちも特定の人になっ

てしまうんです。中で相当汗をかいて苦勞するわけですが、議会として条例でなんとかまとめ上げれば、それは党派を超えて、あるいは議長さんが直接行かれなくても、議長さんの意を受けて代表の議員さんが行って、もっと広い範囲に呼びかける。いろいろ政治的な問題はあっても、議会としてどう決めるかということは、各党派にとっても、議会活動を外に見せるという意味では非常に重要なことなので、議会の存在がこれからますます重要になる、その第一歩として地域の有権者の人たちに、議会はこんな活動をしているんだというところだけは、ぜひ党派を超えて合意をとって、でき上がった条例を外に説明するという形で一つ一つ示していくということが大事じゃないかと思います。

1～2年では変わりませんが、1期4年の間にはそれが積み重なってきますから、そうすれば次に向けての前進ということで、有権者に説明できることにもなるんじゃないかと思います。

【質問7】 先日、テレビの討論をちょっと見て、最後まで見られなかったんですけども、国こそ二元制で、首長公選制を取るべきで、地方議会は一元制でいいんじゃないかというようなことを橋下知事が言っていました。市長というのは一人で行政の中に入ってくるわけですけども、現在、二元制で、総野党を橋下知事は求めているというようなことを聞くんですけども、ちょっと違和感があったりして、その辺についての先生のお考えと将来の見通しみたいなものがあれば教えてください。

【回答】 たしか「サンデープロジェクト」でしたか、大阪の橋下知事が、国は二元制で地方は一元制とか言っていましたけれども、私もちょっと違和感があって、国のほうはいろいろなやり方がある、大統領制にするとかいうようなことがあるんですけど、地方のほうの二元制というのは、その緊張関係と、それから、地域密着ということで、一元制というのはどうもなじまない。ドイツとか、そういう連邦国家だったらなじむんですけども、日本の場合には二元制で、ある程度の緊張関係の中でやっていくということがいいんじゃないかと私は思います。

橋下さんは結構カリスマ性が強いというか、逆に言うと独裁的な考え方もある人ですから、自分が表でいろいろなことをやりたいという思いもあると思いますが、一元制ということになると、要は多数党を率いるわけですから、基本的には一元制というのは権力集中なんです。

イギリスは議院内閣制で、三権分立というのは教えないんです。日本は議院内閣制なのに三権分立を教えるので、英国人には非常に違和感があるらしいんですが、そのあたりのことは飯尾潤さんという人が『日本の統治構造』（中公新書）という本を出していて、それに詳しく書いてあります。一元制というのは権力集中制で、国政はそういう形になじむけれども、地方の身近なところの行政

で、しかも生活密着で、ちょっとかじをこっちにとるとすぐそれが住民に影響するようなものには、一元制はあまりなじまない。むしろ二元制で、完全に三権が分立していて、均衡、抑制の関係を果たすというほうが制度的にはなじむのではないか。そのかわり夕張みたいになってはだめなので、議会が厳しくチェックする。そういう機能が果たせたらの話です。

制度論よりも、厳しい中で住民に対してどう成果を出していくかを問うべきで、より地方にウェイトがかかっているわけですから、繰り返しになりますが、首長と議会が奮起して、それぞれが努力していい成果を出していくことが必要ではないか。

この間の「サンデープロジェクト」は、皆さん、だいぶ荒っぽい議論を展開してしまっていて、ちょっと違和感があったとおっしゃいましたけれども、私もそんな気がいたしました。

【質問8】 先生のご講演の中で、議会における財政チェック体制の強化が極めて大事になってくるというようなお話がありました。二元代表制の中において、各事業、施策まで含めて、その財政状況とか、その辺のことが開示されている部分は極めて限られている。また、議会自体、財政をチェックできるような専門家の集団でもない部分もありますし、そういう体制を議会として確立していくために、例えば執行機関側の任命権者というのは自治体の首長なんですけれども、議会側はどういった形でやっていけばいいのか。具体的な案として、例えば議長による選任制度を設けるとか、その辺の具体的なご提案があれば教えていただきたいと思います。

もう1つは、二元代表制における予算の編成権というのは当局が持っているわけなんですけれども、その編成権に関して議会としてのかかわり、さまざまな条例で、議員提出議案とかにしても、編成権に関しては侵害できない。そんなような部分がありますので、これから地方分権で議会が大きく変わっていく上において、財政チェック体制がきちんとできて、そして予算編成権に関しても議会としてどういう形にしていけばいいのか。その辺についてご意見があればお聞かせください。

【回答】 まず一点目のチェックの話ですが、議会事務局でいろいろそのために調査して資料を整えたりするんですが、区議会の場合にどこまで行われているか、いろいろあると思うんですが、岩手でいろいろ調べた限りでは、議会事務局の調査課などの能力があり余っているんです。もちろん監査委員の人たちも入ったりして、いろいろ見ている。これは事後的なものですが、まず今ある仕組みを全体としてフルに使うようにしていかないと、制度改正にはなかなかつながらなくて、自治法等の改正にもつながらないので、先生の議会がどうなのか、もしフルに使っているのであれば、少しもどかしい感じになるかもしれませんが、議会事務局にいろいろ資料を作成させたり、そのあたりをフルに使うというのがまず第一歩なんじゃないかと思います。

彼らは基本的には執行部のほうから来ているわけですから、予算をつくったりなんなりしたノウハウを持っているので、今回も事業仕分けをやってはいますが、本来ああいうのは国会議員の仕事でもありますし、そういうことからすれば事務局を徹底的に使って、それでいろいろ知恵を出させるとか、そういうことが非常に大事じゃないかと思います。

あとは、制度をもっと突っ込んでやれるようにするにはいろいろなやり方があるんですけども、これにはずいぶん議論があって、例えば公会計をどういうふうに改革していくとか、そういうことにもかかってくるわけです。現金主義で大福帳みたいになっていたのが、発生主義で、複式に変えていく、今やっとならぬまで来たので、それが本当にきちんと整っていないと財政状況の分析はなかなかうまくできないんですが、そういうふうになれば今度は公認会計士さんなんかをきちんと頼んで、もっと詳しい財政分析ができるということになります。とりあえずは個別のいろいろな案件があると思うんですが、議会事務局を通じて事前にいろいろ準備を整えるといったようなことが大事じゃないかと思います。

それから、今度はつくるほうなんです。話はちょっと別なんですけれども、事業仕分けをいろいろやられて、昔、岩手でもやって、最初に加藤秀樹さんに相談して、平成 14 年に始めたんですが、あれだけ有能な民間の有識者がいて、これを削れあれを削れと、けちをつけているだけではもったいない話で、削れと言うのは、ちょっと乱暴な言い方ですが、簡単といえば簡単で、絶対にこれを削れと言って知事や首長が頑張っていれば、いろいろなことを言われますけれども、それで削れるんです。

難しいのは予算をつくるほうで、何億の事業を削ることはできるんですが、何千万でも何百万でも、いい予算をつくるというのは本当に難しいんです。これから新しい政権でも苦勞すると思いますが、事業仕分けで有識者が入って事業を削るだけではなくて、つくるんだったらどんなものをつくるのかということで、そういう知恵を使ってもいいなと思っているんです。

つくるほうについて言うと、これは官僚の世界の独占物みたいになっていて、議員は結局受け身でチェックするだけということがこれまでの姿だったのですから、そこを本当は変えなくちゃいけない。議員同士の与野党の政権交代ということだけではなくて、国の予算で言えば、政府の人間から有権者につくるところを取り戻すとか、地方で言えば、役人だけのところから、議員さん方も入って、住民も入って、いいものをつくる場所に交代させていく。そういうことが本当は大事じゃないかと思うんです。

そうはいつでも、今、提案するのは執行者側ですから、私がさっきあえて言ったのは、住民参加で住民にゆだねるといのがいろいろあるんです。まず第一に理解を得やすいのは、住民の皆さん

方に案を出してもらって、それをできるだけ予算化する。その積み重ねを続けるのがいいんじゃないか。有権者にもいろいろな知恵がありますし、失敗もあるんですけども、それを克服するとさらに次の知恵につながってくるんです。

つくるときの仕組みだとか、誰か外部の有識者の人とかいうとややこしくなるので、主権者であれば何の問題もないので、住民にある程度、予算編成をゆだねたりして、その知恵を編成に取り入れるところから始める。そのかわり議会のほうはその結果をしばらくは受け入れて見ていって、どういういい制度をつくりあげるか、そういうことを考えていかなければならないと思います。そんなところから予算編成のつくり方を切りかえていくのも1つのやり方ではないかと思います。



特別区議会議員講演会（平成 21 年度第 2 回）

「地方分権時代における地方議会」

講 演 録

発 行：平成 2 2 年 3 月 3 1 日

財団法人特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋 3 - 5 - 1

東京区政会館 4 階

T E L 03 (5210) 9079

F A X 03 (5210) 9873