

議会改革研修会

「議会改革の現状と課題」

平成 22 年 1 月 21 日(木)13～15 時、三重県議会議事堂 601 特別委員会室

講師：廣瀬克哉氏（法政大学法学部教授、三重県議会議会改革諮問会議委員）

法政大学の廣瀬です。昨年 10 月に発足しました議会改革諮問会議の委員として三重県議会の改革について、客観性を持った見直し、評価をするという任務をいただき、それぞれの調査等を現在進めているところです。昨日は名張市議会、今日の午前中は伊賀市議会にヒアリングに赴きまして、県議会の改革についてどう捉えてみえるか、それから、伊賀市議会は市議会として日本で最初の議会基本条例を制定された議会でもありますので、基礎自治体と広域自治体の違いから、議会改革のあり方についてどう捉えてみえるかについても、いろいろと伺ってきました。これについては、ちょっと整理する暇がありませんので、後ほど言及させていただきたいと思います。

それでは、「議会改革の現状と課題」と題しまして、ざっとお話させていただきたいと思っています。

制定が続く議会基本条例

さて、議会基本条例は、都道府県としては三重県議会が 2006 年 12 月に最初に制定して以来、3 年と少し経ったわけですが、現在、全国では 10 道府県議会、それから 2 政令市を含む 47 市議会、そして 27 町村議会、合わせて 84 議会で議会基本条例が既に制定をされるに至っています。市議会の中でもいろいろなタイプがあり、伊賀市もそうでしたが、当初は合併に伴って新しい単位の市でどういう自治をやるのか、合併前に 50 人、100 人近くの大勢がいた地方議員が、新しい自治体では 20～30 人と 2 分の 1 とか 3 分の 1 に縮小した人数で新しい議会を作るため、地域と地方議員の関係が大きく組み直すことになりました。

かつて 10 人の村議会議員がいたエリアから、新しい市議会には 1 人しか送り込めていないということはざらにありまして、地域と地方議会、特に基礎自治体の地方議会のあり方を考え直すきっかけがありました。そして現在では、大分市のように 40 万を超える県庁所在地の市も定期的に市民との意見交換会を行い、議員同士で政策づくりに取り組んで行くという、市民に密着しかつ政策立案も行う自治体議会が、徐々に増えてきています。その中で、例えば市民密着型で議会報告に熱心に取り組んでおられるモデルが伊賀市や北海道栗山町、あるいは京都府京丹後市として想定されます。それから議会における政策づくりの検討の仕組みとしては、福島県会津若松市の政策討論会や三重県議会の政策討論会議があります。これらをモデルとして、どういうふうに議会の側から議論して政策を作っていくかということ、全国の議会改革の関係者が注目をしている状況です。ですから三

重県議会は、自らを振り返りつつ、議会改革を検証しようとしています。同時に、他の議会改革も推進している当事者からは、どこに倣っていけるかという先進モデルとして注目を集めているところです。おそらく今年の3月議会か6月議会のあたりまでに、さらに十数議会が議会基本条例を決めていくと思います。6月議会が終わった頃に100本、今年中にはさらに十何本というペースではないかと見ています。とは言え、来年の統一地方選の時期で、多くて120本くらいですから、1,800ほどの自治体議会の1割を少し欠けるくらいの普及度になっていくのではないのでしょうか。ただ、3年前の統一地方選挙の時には、議会基本条例を施行していたのは1桁でしたので、4年経って百何十議会が議会基本条例を持っていて、政策を作る議会、あるいは住民と直接対話をする議会、住民参加の場である議会という理念を持っていることが、これからの標準的な地方議会のあり方となっていると捉えれば良いのではないのでしょうか。

国政の変化と自治体議会への影響

さて、そういう動きが地方議会側にあると同時に、昨年9月に発足しました民主党政権からは、地域主権や政治主導という概念が出てきました。そして法定された国と地方の協議の場を作っていこうということが、民主党のマニフェストに明確に掲げられているわけです。国と地方の協議を政治主導で行って、地方自治の将来を決めて行く。この政治主導の協議の当事者は誰かということが今、問われています。これを制度的に言えば、法的な位置付けが明確にある地方6団体が地方自治体を代表するのだということになります。これまでも6団体が交渉する時に、要望のとりまとめ役として都道府県議会議長会、市議会議長会、町村議会議長会が一定の役割を果たしてきました。しかし、政治的な国対地方の最終的な交渉の局面となりますと、どうしても、梶原岐阜県知事が会長だった頃の戦う知事会、あるいは地域主権戦略会議の中に入ってみえる大阪府の橋下知事など、どうしても知事会主導というのが、大体これまでの交渉パターンでした。地方を代表して、いざ交渉事となった時に、議会という合議体は議論をするには向いているけれど、一丸となって誰か一人が最後の交渉を切り回すには、組織的には向きにくいのは止むを得ないと思います。ただ、これまで二元代表制で来た日本の地方政府の設計を根本的に見直そうという議題が浮上ってきています。その中には、議会の中の何名かを行政の責任のあるポストにつけて、大臣や大臣政務官、副大臣といった議院内閣制を類推したと思わせるような制度の提案もあります。これは、まだ具体的に出てきているわけでもありませんが、2つの選挙で別々に選ばれる行政のトップと議会がある時に、一方の議会の中の有力な人を1本釣りで別の選挙で選ばれた首長の下の内閣を組織するとすると、この内閣と首長の関係は、議院内閣制のような明確なものではなくなってくるのではないのでしょうか。議院内閣制の場合は、そもそも国会議員の中から首相を出しているのであり、内閣はまず国会に第一に責任を負っています。その中で国会議員の一部が行政運営の責任を負うために政府に入っていくのです。内閣というのは何の機関か、その発足地であるイギリスのウェストミンスターで聞くと、議会の機関だと説明されます。議会の特別な委員会である内閣が行政

を運営するのだと。ただこれは一貫性のある政策を立てなければいけませんから、通常の委員会と違って、与党の議員だけで構成する政権運営委員会が議会に置かれ、このメンバーが分担して各官庁を使って仕事をする。これが議院内閣制だというわけなんです。ですから議会の中に置かれる行政運営委員会のメンバーが議員であるというのはごく自然なことであり、その制度設計の中で責任関係は明確です。

しかし2つの違う選挙で選ばれている代表機関があり、2つの機関の間のチェックとバランスで、一方の権力だけが暴走しないようにしながら衆議を一致させて政策運営、政府を運営しようという二元代表制の考え方の中では、議員の中から内閣を選ぶことは、制度設計の基本的な方針のレベルで矛盾が生じます。二元代表制という、2つ機関が牽制しあって対等に競い合うような関係を設計しておきながら、行政権のトップが議員の中から一本釣をして行政の管理職に置く。すると、行政の執行責任をこの方々は負わなくてはいけなくなります。責任を負わない人をトップに据えても、組織が動くわけがありませんから、議会の中から行政のポストに議員をつけるとすれば、その議員は執行に対する責任を負います。その執行に対する責任というのは、議会に対して負うのかというところではなくて、まずは行政のトップである首長に対して責任を負う以外、組織命令系統から言ってもありえないわけです。二元代表制の中で、おそらく議会の中の首長を支持する会派の有力議員を行政の責任者に据える。これが自然の選択だと思いますが、その議員の皆さんは、議会のメンバーとして活動するというよりは、首長の下で行政を運営するという責任を負わざるを得ないわけですから、これと二元代表制とをどう整合するのか。

このような疑義を、これからの制度検討の過程で知事さんたちは果たして自分の問題としてくれるでしょうか。知事の立場から見ると、自分がマニフェストを掲げて政権の座についたとは言え、もう一つの代表機関である議会があって、こちらはこちらでまた政策を立案したり、予算の可決を拒んだり、いろいろなことが起こります。それを乗り越えて、やりたい政策を実現しようと思ったら、議会も協力せざるを得ない一丸となった政策推進体制を組みたいということになります。議会の多数会派の有力議員を何人も引っ張って行って、自分の仕事をしてもらうために行政の各部門の責任を配分すれば、磐石の体制ですよ。だから、これは自治体のこれまでやってきた政策運営、あるいは二元代表制の構造そのものを歪めてしまう恐れがあるのではないのでしょうか。ここは慎重に考えるべきで、行政のトップと議会との責任関係の組み直しを併せてやらないと、議会の中から行政の責任者をピックアップするということは、歪む効果のほうが大きくなってしまわないかと考えます。この議論は、現に何が起こりうるか、例えば議会機能はこういうふうに低下をする恐れがあるということを議会の立場で検証して、議会としてどう物を言っていくのか。これは議会の側に投げられた非常に重い課題だと思います。これを受け止めきれないと、二元代表制の行方が大きく揺らいでくることもあり得るのではないのでしょうか。もちろん議院内閣制を採用するには、憲法の改正が必要であると通常は解釈されています。憲法では、議会の議員と地方公共団体の長は直接公選で選ぶとなっていますので、素直に解釈すれば、二元代表制は憲法が制定している地方自治の制度設計なので、議会に代表を

集約して、そこで議論をして決めたことを議会の下で執行していくという制度設計をするのであれば、それは憲法改正を含む大きな制度改革ということになります。今回総務省に置かれた地方行財政検討会議(1月20日に第1回会合)で地方自治法の抜本改正の検討を進めていくことになります。地方政府基本法という形にしていこうというアイデアがありますが、この議論は議会が議会のあり方についてしっかり声を出していかないと、議会のあり方を不本意に変更してしまうような、かなり大きな制度の変化が起こり得ます。自治体の議会は、それを従来通りの3つの議長会を通して意見要望を伝えるだけで済むのかどうか問われているということも、現在の情勢として触れておきたいと思います。

議会基本条例の「公認」化

さて、それから分権改革の成果が法解釈や運用にも反映されるようになってきました。このことについても少しおさらいをしておきたいと思います。まず2006年に北海道栗山町、神奈川県湯河原町、三重県議会で、議会基本条例が3本制定されました。この3つの条例は、自治体の議会を中心とする憲法的な条例です。代表機関である議会が、住民の意を体してどのように自治体運営、政策づくり、行政のチェックを行っていくか。これを規定した憲法的な要素を持つ条例でした。地方自治法の授權という項目に限定されていない、それ以外の部分の方がむしろ主であるような条例が作られたわけです。これは何なんだと。会議のことであれば会議規則を決めると自治法にあるのに、なぜ会議規則ではなく条例を勝手に作るのかと。たった一つしかなかった時期の栗山町の議会事務局には、頻りに総務省から電話がかかってきて、問い詰められたと伺っています。ところが昨年6月に出ました第29次地方制度調査会の答申では、「議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用に向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取り組みが進められることが期待される」とあります。これはどういう文脈として置かれているかということ、地方自治法レベルの法改正を伴うような改革は、国の機関である地方制度調査会で検討した上で国会にかけて、まずは内閣で法の改正案について閣議決定をし、国会の場で議決していく国の制度改革であるわけです。しかし議会改革の本体は、むしろそれ以上にそれぞれの議会が議会基本条例を決めるなどして、自主的に取り組んでいくことにあります。まずこれが基本であり、それで足りない、法が縛っていて変えなくてはならない項目がある、つまり議会改革の基本はまずこっちにあるんだということで、議会基本条例を明確に示しながら答申が書かれているということです。これは総務省が2006年の春に、これは一体何だと考えていた時に比べると、雲泥の差です。

議決事件の追加の「認知」

それから議決事件の追加について、説明の仕方が変わりました。周知のことかもしれませんが、限定列挙あるいは制限列挙という説明がされることがあった96条第1項が、2008年の夏頃から、地方制度調査会での説明資料などで、この言葉は一切登場しなくなってい

ます。なぜか。これは委員からクレームがついたわけです。96条2項に、条例によって加えることができるという制度設計になっている。そして第1項の議決事件は、法律はまず標準的にこれを設定しますという意味になる。それ以外を議決事件にする場合は、条例事項だというのが地方自治法96条の決めです。これを説明するのに、なぜ制限列举、限定列举なのか。これは法理論的に言ってもその通りなので、それ以降、総務省の説明は明確に変わっています。必要的議決事件が96条第1項で、この項目はどの自治体でも議会で決めないと、団体意思の決定ができません。これは最低限必要な議決事件です。それに加えて、各自治体が任意にそれぞれの自己決定に加えていくのが第2項の議決事件で、これが任意的議決事件です。こちらが自治体の自己決定だという整理が明確になされまして、2008年以降、総務省の議決事件に対する整理は明確に転換されています。

行政計画の議決事件化

そしてもう一つ興味深いのは、現在、議会の議決事件にいわゆる行政計画を加えているものがだんだん増えてきています。都道府県議会では、基本計画をはじめとする横断的、基本的な計画に関する議決事件化は、各議会によって範囲の定め方は少しずつ異なりますが、47都道府県の内22でこの議決事件化の条例が定められています。47分の22ですから、半分には欠けますが、相当の割合です。この動きは、市町村議会にも広がっていますが、昨年（2017年）の第29次地方制度調査会答申は「中長期的な地域課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加する取り組みが行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される」ということを、明確に述べているわけです。実は法定された計画の議決事件化については、執行権の侵害になるのではないかという議論がなかったわけではないんです。法律によって都道府県知事や市町村長に計画の策定義務を法律が課しているものがあって、それを策定する際は、あらかじめ議会の議決を経なければいけないというのが、96条2項に基づいて、条例によって定められる場合の法定された行政計画の議決事件化ということです。法律は、首長の義務としてこの行政計画を作らなければならないとしています。その際に必ず議会の議決を経なさいという手続きを条例で定めることによって、議会の議決という段階をかませているわけです。これは法律が行政権の一環として、執行権のトップである知事や市町村長に義務付けた行政の権限を議会が侵害するのではないかという議論が一部ではありました。政策法務の論集などを見ていると、法律に基づいて知事が策定しなければならないとなっているものを、議会がNOと言ってできなくなったら、権限を侵すことになるという議論をする場合があります。しかし、その議論を地方制度調査会の考え方でいけば、退けられているわけです。契約を結ぶこと、予算を調製し、議案として提案することは首長の専権事項ですが、議会の予算を通すまでは一銭たりともお金を使うことはできません。議会が予算審議をすることができる、否決することもできるというのは、それ自体で首長の予算調製権を侵害するものではないわけです。それが侵害だと言ったら、何のために議会に予算の決定権があるのかわからないわけです。予算というのは収入と支出、歳入と歳

出両面があり、歳入について言うと、深い連動性のあるものとして、例えば税や手数料等の負担については条例事項ですね。条例とは当然、議会の議決でないとできません。地方政府である県が動くために、収入を確保すること、支出の権限を確保すること、そのために必要な条例を定めることは、全部、議会の議決権に基づいて行われるんです。これが執行権の侵害であるということは、もちろんないわけです。そういうことを通して、執行権をどう運用するかについては、代表機関の合議による審査を経て、よろしいという結論が出た上でないと、政府は活動してはならないというのが、議会政治に基づく民主的なコントロールの当たり前のやり方です。ですから議会の審議権を限定的に解釈しなければいけないというのは、やはり議会政治を軸とした住民自治という考え方に対して、理解が少し及んでいないのではないかと思います。得ないわけです。

《行政の一貫性》から《民意の一貫性》へ

何でそういう制度設計があったのかということに触れてみますと、地方自治法の制定は1947年で、既に還暦を超えました。その内50数年間は、実は地方自治法は国の機関としての市町村長や知事という存在を含んだ法律であったわけです。この、ご存知の機関委任事務については、地方行政は国の行政の出先機関であったわけです。知事や市町村長はその仕事をする面では、国の機関だったわけで、大臣の部下でした。ですから国の中央官庁から来る通達は、法形式をとっていませんが、行政の中の上下関係の中で、いわば上司が部下に対してこのように仕事をしてくださいと通知をすれば、当然部下はそれに逆らうことができない。つまり通達に拘束力があったというのは、そういう行政の上下関係の中で出てくるものです。国の機関である市町村長は、それに逆らった行政執行はできないというのが、地方自治法が予定している地方行政のある部分、県で言えば、ざっと半分を少し超えるくらいは少なくともこのタイプの事業だったわけです。これについて条例制定権は及びませんでした。

そういう前提にたった自治体行政が一方にあり、そして他方に住民自治で自己決定で決めて行く自治事務の部分があります。自治事務をやっている時、自治体は完全自治体です。国から命令を受け入れるのではなくて、条例制定権が及び、議会が意思決定して、知事が執行権を持つ。予算だけは、国の機関委任事務の予算だけを厳密に抜き出して議会の審査の外に置くということは現実にはできませんから、機関委任事務を執行するための予算も含めて、丸ごと県議会の皆さんは議決されてきたわけです。決算の審査もそうです。しかしこれは技術的にそうでないと回らないからで、筋道として、国の部下としての部分は、国の命令権の下で行政の一貫性を貫徹しなければならない。そのための制度保障を一方に作り、他方で自治事務については議会が意思決定権を持つ。議会と首長のチェックとバランスという二代表制は、厳密に言えば後者にしか及んでいないという二重性をはらんでいたのが、地方自治法の2000年3月31日までの姿だったのです。

さて、この機関委任事務がなくなりました。機関委任事務を無くすために475本の法律を一気に改正する地方分権一括法というのが制定され、施行されたのが2000年4月1日

だったわけです。しかし、この際に自治体の構造そのものまで根本に立ち返って見直しをすることができたかと言うと、個々の事務事業について、国の機関として知事が何をしなければならぬかという情報を全部修正していくのが精一杯でした。なぜ予算調製権や議案提出権が知事だけであって、議会の側には無いのか。ひっくり返して言ってみましょう。アメリカの大統領は法案提出権も予算提出権もありません。厳密な二元代表制というのはそういうものなんですね。立法権が歳出権限法としての予算を自ら組み立てて議決をし、仕事をさせるために執行権のトップに渡す。理念的に言えばこれが予算です。そしてもちろん、法案提出権も議員しか持っていません。二元代表制を徹底すればそういうことになります。機関委任事務の時代にそれをやられたら議会が言うことを聞かない、あるいはお金がないから機関委任事務の予算を付けられないと言って勝手な予算を編成されたら、国がやらなくてはいけない法律に義務付けられた機関委任事務が一貫性を持って執行できないから、その制度的な担保がいるわけです。ではどうするかというと、予算について、あるいは議案の提出権については、議院内閣制的なものを持ってきて、執行権の側に予算の編成権と提出権を持たせ、条例案も含めた議案提出権を持たせる。その代わりに、アメリカの大統領制にはない制度が日本の二元代表制には入っています。それは、不信任の決議と解散です。アメリカの議会、上院、下院は共に解散がありません。大統領はどんなに気に入らない議会の構成になって、自分の議案がどう否決されても、解散できないんです。逆に、政治的な対立という理由では議会が大統領を不信任することもできません。明確な違法行為があった場合は、最後の手段として、弾劾裁判という裁判の手続きによって大統領を解任することができるだけです。これに対して、内閣不信任の決議があっても総辞職をしないで解散を選べば、今度は議会が吹き飛ばすという関係は、議院内閣制ならではのものなんですね。なぜそれを持ち込んだかと言うと、二元代表制の執行権に議案や予算の作成権も提出権と全部渡してしまうと、圧倒的に執行権が優位になりますから、議院内閣制型の牽制手段の一部を持ち込むことによって、多少バランスをとった制度設計だと読めばいいわけです。それを前提にすると、知事さんには予算編成権が独占的に与えられ、政策的な議案の大半は知事や市町村長から出てくるので、議院内閣制的な運用だということもできます。それが地方自治法の二元代表制の制度設計の本旨なのかと言うと、少し見直す必要があると思います。二元代表制による牽制ということを実際と考えると、アメリカ型になるはずですが、そこは修正されていて、でも一定の効果はあるわけです。ある意味で言うと、行政の一貫性、行政の側で立案された計画を一貫して実施していくためには、議会が多様な意見を聞いてきて、その都度検討して政策づくりをするということは、民意の反映という点では優れているけれど、10年、20年かけて一貫したことをずっとやっていくことに適しているかと言うと、それは時代による変化の方が、より大きいかもしれません。政策は時によって右や左に行ったりするように見えるかもしれませんが、これは政権交代があれば、首長主導でやっても同じようなことが起こります。ただ日本の場合、国の場合はほぼ一貫して政権は動いてこなかったということや、国の側からの機関委任事務のように中央官庁が政策を決めて、行政の一貫性を確保するために固められた政策方針に

基づいて、ずっと行政は流れてきたわけです。このような行政の流れを一貫して実施していける体制が自治法の下の方長制度として含まれていました。

マニフェストと二元代表制

ただ、これを変えていこうという政治改革の流れも一方で出てきました。震源地はまさにここでありまして、元知事の北川正恭さんがシンポジウム三重で、ローカルマニフェストで知事選をやりませんかと、2003年の統一地方選挙前に問題提起をされ、神奈川県松沢知事や当時の岩手県知事であった増田知事といった方々が、ローカルマニフェストを掲げて、自治体改革を颯爽と進められたわけです。これは、主人が中央官庁なのではなく、県民であるとして組み直すことによって、マニフェストに基づいた民意の一貫性を貫徹するための仕組みとして役に立つということなんです。松沢知事は典型でして、ローカルマニフェストを着任後1年かけて県の総合計画に落とし込みました。ただし、その流れが明確になった段階で、神奈川県議会がどうしたかと言いますと、総合計画の基本計画部分までを議決事件に追加したわけです。したがって、松沢マニフェストは、いったん知事によって総合計画に落とし込まれたものに対して、県議会が議決事件として対応し、議会の議決を経て決定され、現在執行されています。このように、まずは選挙のときにマニフェストで政策を明確にし、今度は議会と首長との間で論戦を戦わせて、総合計画を議決して実施していく。神奈川のサイクルは今そうなっていますが、こういうことを通して住民自治に基づいた一貫性が県政に導入できます。それが計画を議決することの意義ではないかと思えます。

マニフェストの話ですが、これはイギリスの議会政治の中から持ち込まれたものです。マニフェストと首長、議会の関係のパターンとしては2つあります。議院内閣制の国政や、以前のカウンシル制度（議会の一元代表制で、議会が執行権を持つ）では、一貫して政党マニフェストです。自治体の選挙も基本的には政党政治が浸透しています。そこに公選首長制度が入ってきても、一般的にはやはり政党マニフェストが使われます。政党がマニフェストを作って、その党の議員候補と首長候補が同じマニフェストで選挙をやるので、まれに首長選挙の勝利者と議員選挙の多数党がずれてしまう場合を除くと、一貫性を保っているわけです。

ところが自治体になりますと、イギリスでも政党政治の枠から外れることがあります。ロンドンは約700万の人口を抱えた大都市圏で33のロンドン特別区がありますが、その全体をカバーするグレーターロンドンでは、直接選挙で選ばれる市長（といっても東京でいえば都知事にあたるような地位です）と議会が存在する二元代表制がとられています。そして、最初の選挙の時に、議員の選挙は純然たる政党選挙になったんですが、首長に無所属候補が出て勝ちました。そうすると、首長マニフェストと議会における政党マニフェストとは別々になります。どの政党の議員が掲げたマニフェストも、当選した首長のマニフェストとは別物ですから、かえって首長は自由になります。超党派の有力議員を自分の「内閣」として政策運営を行いました。どの政党にも属さない、しかし、大衆的な人気の

ある市長が、強力なリーダーシップを発揮しました。原口大臣のブレーンや、改革派の知事さんたちから、そういう時の事例を踏まえた提案として、二元代表制に内閣制的な要素を加えようという、イギリスをモデルにした提案が出ているのではないかと思います。

ただし、グレーターロンドンでは、その後この市長も元々所属していた労働党に戻り、二期目以降は基本的に政党マニフェスト型に落ち着いてきています。政党政治がどう機能しているかは、政治制度の外側の話ではあるのですが、制度が実際にどんな風に機能するかについては、決定的な役割を果たすことがあります。二元代表制と内閣制を併存させても、一貫性を確保し、また、弊害が生じにくいということが、イギリスにあるとすれば、政党政治がその大きな要因になっているということは確認しておく必要があるのではないかと思います。また、イギリスでも二元代表制というのは非常に新しい制度で、まだ10年足らずの経験しかないのです。以前はすべての自治体がカウンスル制で、議会一元代表、そして議会が執行権を持っていました。その状態に、公選首長がまったく新しい存在として加わったのがイギリスの現在です。そのようなイギリスの文脈と、厳密な二元代表制が長く続いており、また、執行権優位が目立っていた日本の文脈とは大きく異なります。むしろ、州や大都市などでは二元代表制を徹底的にやってきたアメリカの制度ではどうやっているのか、そちらに注目したほうが良いと思います。

また、マニフェストについていえば、二元代表制のもとでは、首長の側だけにあるのではないということも確認しておく必要があります。政党による議員マニフェストと首長マニフェストの統一が行われないうのだとすると、代表機関が二元であることにともなって、マニフェストも二元的に存在するのが普通だということになります。白か黒かどちらかというタイプの政策をめぐる、比較的単一争点の選挙になったとき（たとえば、合併の是非をめぐる、賛成派と反対派が一騎打ちになったときなど）には、首長選挙の結果を決定的にとらえるのが適しているでしょう。しかし、一般的なパッケージとしてのマニフェストについては、首長マニフェストにも、議員選挙での政党（会派）マニフェストにもそれぞれに民意が反映されています。そして、マニフェストというのはいろいろな政策がひとまとまりになっているものですから、一部には賛成だけれども、一部には反対といった人も少なくはないわけです。もちろん、当選した首長にとっては、自分のマニフェストが全体として、相手のマニフェストよりも受け入れられたわけですから、できるだけそれを全体として実行しようとするのが自然なことですし、また、そうでなければマニフェスト型の選挙である必然性はありません。しかし、もう一つの代表機関にもマニフェストの約束があり、それにもまた、同じく有権者の選択が反映しているわけですから、議会に対して、マニフェストにもとづいた首長の意思がより強い正統性をもっているということもいえないのです。二つ（議会に単独過半数の政党、会派がなければそれ以上の数）の正統性を持ったマニフェストがある。だとすれば、あらためて公開の場で議論をしながら、複数のマニフェストの間の調整をして、その過程では市民参加も大に行いながら、議会の場で決着をつけて確定していくということが求められるのではないのでしょうか。議会という公開で討論をする場所があるわけですから、マニフェストにもとづいた議案を出した

首長と、マニフェストにもとづいた政策的主張をもつ議員が、議会で正々堂々と議論して、そこで出た結論によって自治体の意思決定をしていくというのが本筋ではないかと考えます。

二元代表制の下での予算

そして、もっと徹底して二元代表制でやれということであれば、アメリカ大統領のように、首長の予算提出権をなくすというのも一つです。アメリカ合衆国は約 200 年間、そうやって政権運営をやっています。ただし、アメリカ合衆国の大統領も予算を組んでいて、それをそのまま議案にしていけないだけです。下院の歳出委員会が基本的には予算を組みますが、その有力議員を通して各小委員会（分科会）で検討し、個々の費目の最終的な確定をしていくわけです。そのために議会予算局という議会の補佐部局があります。日本では逆に首長にしか予算調製権、予算議案提出権がないではないかといわれるかも知れませんが、元埼玉県志木市長の穂坂さんがおっしゃるには、議会が予算を組めない、予算編成してはいけないという固定観念を持っていませんか、ということなんです。アメリカでは議案提出権がない大統領が予算を組んでいるのですから、日本の場合にも議会にできないのは予算を議案として上程することだけだと。行政の予算のように、費目 1 円まできっちり計数を合わせた予算まで編成する必要はありません。こういう仕事ができる財源配分をして予算を組むといった、議会予算大綱みたいなものを組んで、議会としての予算を提起するというのも一つの議会による予算活動の姿であって、決して地方自治法の予算編成権を侵害するものではないと考えます。

地方制度調査会の答申でなぜ計画の議決が奨励されているか

もう一つ、行政計画の議決をなぜ地方制度調査会の答申はあんなに持ち上げているかということですが、予算段階で最終的にチェックをして、政策を取捨選択しろというのは、あまりにも遅すぎるということなんです。そこからもう一回組み直せと言われたら、秋からずっと政策の取捨選択をしながら、どこを重点にするかということを含めて、何ヶ月もかけて編成した上で、係数をきっちり合わせて予算書ができあがっているわけですから、2月、3月くらいの時点で、大きく事業を組み替えるように言っても、4月1日までに予算の修正を間に合わせるのも限界があります。また地方自治法上の制約として、予算の増額や減額もできるけれど、首長の予算調製権を侵害しない範囲でないといけないという判例もありますので、予算になってから政策の取捨選択をするのでは遅いんですね。じゃあどこでやるかということ、予算編成過程で意見を述べるのが一つのあり方ですし、予算編成の初期から中期で、国が 11 月にやっていたような事業仕分けを議会主導でやって、予算編成にあたってどの事業が効果を上げているかを検証し、上げていないものについては見直して、縮減あるいは止める。こういった方向性を出しておくのは、議会がもっとやっていいことだと思います。そして、結論を確定しようとする、毎年細かい事務事業でやるよりは、今後 4 年なり 5 年なりの期間の事業の組み立てである計画段階の事業の取捨選択、

事業の優先順位付けの方が、議会にふさわしい政策選択ではないかということです。今の議会事務局体制では、予算書の修正が事務処理としてできないという議論をするのではなく、総合計画の基本計画の財政フレームの中で無理がないか検証しながら、年々の予算が生まれ、執行していけばいいんです。経済情勢や税収入が変わってくれば、計画の策定時とどう違うか、その修正はどこまで必要かといった議論が議会でされれば、非常に効果的ではないかと思います。そういう認識があるからこそ、首長の予算提出権をどうするかという議論より前に、まず議会が事業の取捨選択や優先順位付けをする段階で大いに議論をして、法定された計画を含めて、行政がやっていく主要事業については、計画段階できちんと議論して結論を出していくべきだという考え方に基づいて、地方制度調査会はその答申を出しているわけです。

北海道栗山町議会による総合計画の検討

総合計画をどう作ったか。これは町村議会の例ですが、北海道栗山町では、総合計画について議会が対案を作って、これを市民参加の審議会と議場で一緒に議論をして、最終的には7割方議会案に添った総合計画が策定されることになりました。しかもこれは総合計画の方向性を180度変える提案だったんです。どういうことかと言いますと、従来、栗山町では、代々北海道庁出身の町長が就任し、道との太いパイプを売り物にして、補助事業をいっぱい取って、いろいろな事業をやるという、総花的な総合計画だったわけです。ところが、最盛期から3割も人口が減少した町で、そんなことを続けていたら、財政が回らなくなってきます。そこで、人口減少や高齢化が歴然と進んでいる中で、将来の歳入を見通した上で、大事なことを継続できるためには、どこまで事業に手をつけるか、どこまでできるのかを総合的に判断するフレームとなる総合計画を作れ、というのが町議会の提案の趣旨でした。自立的な自治体経営のためには、限られた資源を必要なところには付け、我慢せざるを得ないところは我慢するという、メリハリの利いた取捨選択の基準になるような計画でなくてははいけません。計画を作った時の見通しが甘ければ、修正した計画ならば何年後にできるのか、進捗評価もしながら責任を持って実施していく管理システムまで込みで、議会から提案したんです。これを本会議場で市民公募委員を含む審議会の委員さんに座ってもらい、議論した結果、7割方議会案に添った総合計画ができたわけです。行政が市民参加でものを決めていく、あるいはマニフェストで首長の政策が決まる。どちらも民意が首長の側にあります。それに対抗する時に、民意をどう汲み上げ、市民の合意をどこで獲得し、何が県民の意思だと言えるのかが問われてきます。これを、自信を持って主張できない限り、議会がいくら議決したからといって、それだけでは住民の意思を反映した行政の案に対してノーとは言えないわけですから、ここは民意をどちらがより良く反映しているかという競い合いとなります。その中で、公開の場で議論をすることが議会の最大の特徴なわけです。栗山町議会の一般会議は、インターネットでも中継され、録画配信されたファイルが今も公開されていますので、町議会の議場で市民参加の委員と議員はどんなふうに議論をしたのか、ご覧になれます。首長がマニフェストを基に、あるいは市

民参加を行って提案してくるものに対して、議会はこういう回路で県民と対話して、県民のこういう声を汲み上げたからこそ、こういう議会の結論に至ったんだと。どちらがいいか最終的には議決を通して判断していきましょう。その時は、議場で知事からも発言をいただき、議員からも反論し、議論を重ねながら納得のいくところで議決していきましょう。これが議会のあるべき姿だと思うわけです。

住民は議会改革の具体的な内容を知らない

さて、それを考えた時、少し懸念されるのが、議会改革というものが住民に届いているのかということです。都道府県の議会基本条例の制定は、三重県議会が第1号です。既に3年と1ヶ月を経過しましたが、この条例をご存知の方は、決して多くはないわけです。住民の方が議会基本条例を直接使う機会は、さほど多くありません。特に県議会では、参考人と呼ばれたとか、公聴会の公述人に応募したということでもない限り、県民一人ひとりが議会基本条例を使うことはあまりありませんので、そういう意味では、条例が知られにくいのは仕方が無い面もあると思います。じゃあ、どうしたら知ってもらえるかと言えば、やはり住民の目の届くところで活動することでしょうか。しかし、議員の姿はどこで思い浮かぶかというと、街頭で演説している、選挙カーから手を振っている、あるいはイベントで挨拶をしているといった姿ではないでしょうか。県政の仕事をしているという形を思い浮かべてもらえる機会を増やしていかないと、なかなか県民に理解していただくのは難しいと思います。特に、議会制度を一般の市民は知らないわけですし、二代表制という言葉も、社会的にはあまり浸透していません。議会と知事が一緒に予算を作っていると思っている方が多数派なわけですし、議会には予算の編成権、提出権はないということも直接、県民に説明されれば、驚く方がほとんどではないでしょうか。その中で、例えば予算編成過程を改革したとか、通年議会にしたということを説明されても、そもそも議会っていつもあるんじゃないのかと。知事が議会を招集するということを知っている県民は、1%もいないと思うんですが、通年議会にすることによって事実上、緊急時でも必要があれば議長が本会議を開けるということの意義は、住民の方に説明しても、わかってもらうのは大変です。しかし、それを伝えていく努力をしないと、せっかくの議会の努力が伝わらないで終わってしまいます。そしてもう一つ驚きましたのは、議会改革をあれだけ熱心にやっている市議会でも、県議会の具体的な改革の内容は知らない方が多いということです。会期を見直してどう変わったのか、昨日も今日も市議会で質問を受けました。説明をすると、なるほどと納得をされ、評価もいただけるのですが、説明してもらえる機会がなければ分からなかったと言われます。もう一つは、県政の政策情報は行政チャンネルでしか流れて来ないということもおっしゃいました。県議会で、新しい条例を可決したから、仕事のやり方が変わるとか、ある事業は県が対応することになったといったことは、事務を実施する所管の県行政から市町行政へ流れますが、市町議会議員さんに伝わるとは限りませんから、市町議会の側は知らないままということもあると思いました。したがって、議会チャンネルによる情報の伝達も重要なポイントかもしれません。

住民意思の後ろ盾による議会の強化

もともと圧倒的に行政優位、首長優位の制度が地方自治法にあります。これは機関委任事務の制度設計であったということを先ほど述べました。そして、その制度設計の基本的な枠組みは変わらないまま分権時代を迎え、制度的には自己決定権は拡大しています。これに対して、自治の名にふさわしい改革をしようと意欲に燃えた首長さんが2000年前後くらいから取り組まれました。すると、議会もやらなくてはと、半歩くらい遅れた形で議会が改革を始めるわけです。そこで何が基本になるかという、民意を背景にした一貫性はどこで実現されていくか。議会という合議制の場には、多様な代表が時間をかけて議論して決め、いろいろな観点からチェックすると同時に、慎重に考えて衆議をそこに結集することができるからいいわけです。議会は合意を作るのに手間がかかって、機動力が弱く、意思決定に時間もかかるというマイナス面もあるわけですが、中長期的な観点から総合的にこの県をどうしていくかということを決める時には、やはり手間はかかるけれどじっくりと世論を背景にしながら議論をし、論点や争点をわかりやすく提供することによって、あるべき世論へ集約していく役割を議会が果たさなければいけません。選挙戦でマニフェストが支持されたとしても、その後、経済情勢が悪くなって、見直しをした方がいい項目も出てきます。一方、責任を持って約束したマニフェストを安易に変えていいのかと言う人ももちろん出てきます。じゃあ、どういう場合なら変えることに納得できるのか。やはり、公開の場で代表者が議論をして、そこで出た最終的な結論、それは多数決になるかと思いますが、こういう場に議会がなっていくのであれば、二元代表制の中で、実質的な政策の最終決着が付く場が議会であるという議会政治が実現していけるのではないのでしょうか。そのための舞台設定をどうするかということ、これまで議会基本条例などを使いながら三重県議会は取り組んで来られたわけです。まさにこの歩みをさらに進めて行かれながら、今度は実態として、いい議論ができ、マニフェストが議会での議論によってより鍛え上げられ、結果的により良い政策として県民に返すことができるようになっていくのが、議会の理想の姿だと思います。ぜひ、それに向けての更なる改革を進めて行っていただけることを期待して、私の話を終わらせていただきます。

講演終了後の質疑応答

質問 首長が議会議員の何人かを行政の重要ポストにつけて、内閣を構成する制度について国で検討が進められているが、憲法上、問題があるのか。

回答 憲法上はまったく問題ないと思います。逆に議会の一元代表にすることは、憲法にぶつかるので、執行権まで議会が持つような地方自治の制度を導入しようとした場合は、憲法を変えないといけないと思います。

質問 知事がマニフェストを掲げて4年間を約束したことを盛り込んだ総合計画を、議会が議決の対象にすることは、知事の執行権の侵害にあたるのか。

質問 議員は個人・会派マニフェスト、首長は個人マニフェストでそれぞれ選挙をし、当選後は、どう調整をして物事を実現していくのか。議論を尽くす中で、議決まで必要とするのか。

回答 なぜ、日本でローカルマニフェストが提唱されるようになってきたのかということ、行政の部門ごとの一貫性に縛られているという一般的な現実があるからです。例えば、県の土木関係では、国土交通省の縦系列の中で色々な土木事業をやって、分野ごとに5ヵ年整備計画などがあり、この通りやらなくてはいけない、がんじがらめに縛られていた行政が展開されています。その中で、当選した首長が、総合的に采配を振るっていくには、有権者との契約に基づいて、一貫性を持ったマニフェストの体系に基づいて県政をやるという改革論をもってこないといけないから、それを変えるための方法論としてマニフェストがあるのです。

日本のマニフェストは、イギリスがモデルだと言われていますが、マニフェストが妙に詳しくなって分厚くなった時期がありました。この時、こんな行政計画みたいに細かく書いてあるマニフェストを誰が読むのかと言われたことがあります。ジョン・メージャーが92年の総選挙で勝った時の保守党マニフェストが史上もっとも詳しいマニフェストなんです。長年の間のマニフェストの展開を見ていると、1900年の総選挙の労働党マニフェストは、A4で1枚です。しかし、福祉国家を作っていくようになると、具体的な政策を約束しなければいけなくなって、進化してきました。ただあまりにも行政的な、技術的なものになると、今度は有権者を引き付ける力とか、論点がかえって見えにくくなるということもあるので、理念や論点を語る部分と、具体論をどうバランスさせるかということに、今一生懸命取り組んでいるんですね。行政の過去の色々な制約を改革していくには、それくらいのもを持ち込まないと打破できないから、堅い行政計画のようなものがマニフェストだという形で強く主張されてきたわけです。理念的にとどまっていたり、具体論のないマニフェストもありましたが、イギリスで各政党がマニフェストに掲げたからと言って、そのまま議論をしなかったり、国民に相談をせずにやっているかということ、そういうことはしていません。例えば、イギリスではグリーンペーパーという文書があって、日本でいうパブリックコ

メントをもう少し詳しくした提案書です。これを公表して、1、2ヶ月の間に関係各機関から意見を聞いたり、国民各層から意見をもらって、それを斟酌しながら、最終的にホワイトペーパーという提案書を作って、それにもとづいて議会に法案として出して審議されます。マニフェストに掲げても、そこから後でそういうステップを踏むわけです。ですからマニフェストは、方向性と具体的な例を言っているわけで、具体化するための議論を議会ですることを否定するものではないということです。議論した上で最終的には、自治体全体の意思決定に基づく計画を作るということです。行政計画という言い方は、これまで法定されていて、執行の責任者が行政の中で決裁していくから行政計画なのであって、代表機関の議決を経たものは、まさに名実共に、自治体計画と呼ぶべきではないかと思います。知事候補者が掲げたマニフェストは、執行責任者としてはこうやりたいというマニフェスト（宣言）です。議会の会派が掲げたマニフェストは、議事機関で議決権を行使するグループとして、これをやりたいというマニフェストです。それを合議で戦わせて、最終的な結論を出していく中で、まさに自治体計画へと昇華されていく、名実共に自治体全体の政策として結実するんだと思います。そういう意味で、マニフェストと計画というのは深い関係はあるけれど、マニフェストを掲げたから、それをそのまま行政計画にしなければいけないというのは、ややバランスがとれていないのではないかと認識しています。それから議論を尽くすということは、最終的には議決していくという形で表現されるのが筋ではないかと思います。

質問 地方制度調査会の答申の中で、計画の議決が推奨されている計画とは、総合計画なのか、それとも中期的な計画も入るのか。というのは、予算議案に制約があるから計画の段階で議決がいるという議論が、飛躍しすぎていると感じられる。

また、最終的に予算の最終調整前の段階で、政策選択するのが現実的だというのは、議論することが大事なのか、それとも議決するところまでを求めていくものなのか。

回答 日本の制度でいくと予算は常に単年度です。行政計画は長期の10年くらいのものであれば、基本計画などの5年計画のものもあれば、3年ごとローリングするという実施計画のものもありますが、外国の制度を色々見てみると、単年度で簡潔しない大きい事業については、3年間の予算歳出権限を含めて議決をするという制度を持っている国が少なくはない状況です。ただ、日本の場合は実施計画レベルのものであれば、それに基づいて予算が組まれて、議会が最終的にイエスかノーかという場がありますので、3年の実施計画まで議会が議決すべきかという、やはり何でもかんでも議決すればいいというのではなくて、重点的に配分すべきものの審議も必要だと思いますから、どこかで線を引かなければいけません。政策選択の中で優先順位をつけていくような意義のあるものは、少なくとも議会は関与すべきだと思います。そこでいったん優先順位があり、具体的な実施計画があれば、そこは行政に委ねるのが、現実的な選択ではないかと思います。

質問 議員定数について、プロフェッショナルとして一定の報酬を受けながら人数を絞っていく方向性と、不安定的な報酬の中でそれなりの数を担保した議会の2つの方向性が考えられるが、今後の方向性はどうかあるべきか。

回答 広域自治体の議会や市議会について言うと、日本の自治体は非常に総合的に政策を扱うわけですから、少数のプロフェッショナル型でいったほうがいいかと思います。外国の基礎自治体の権限の範囲というのをご覧になっていただくと、日本の自治体の一つの部が持っている政策の範囲くらいの分量しかない国もあり、多くの国では日本の自治体よりも遙かに限定されています。またアメリカなどでは、教育については教育だけの権限を行使する機関があるなど、特定目的の組織が多数あります。一般の自治体の権限はそれ以外ということになりますから自ずと日本より幅が狭くなります。そういう自治体の運営に関するからこそ、普通の人が職業をもちながら、限られた時間で議会活動をやっているんですが、地域の行政機能については全部担当できるという日本の総合行政機関である自治体で、責任を持って団体意思を決定していくという責務を果たそうと思うと、自治体の議員というのはプロ化していかなければならない。これが今の財政状況の中で、例えば市議会で30人以上なんていうのはとんでもないということかもしれませんが、20人いればそれなりの多様性は確保できていると思います。そして町村議会でも、今の2分の1の定数で2倍の報酬を受け取るような議員の姿というものが選択としてありうるわけですが、住民の理解を得るためには、議会が相当な仕事をしてみせなければ、評価してもらえないだろうと思います。

質問 二元代表制とは言うものの、絶対的な知事の権限は、強すぎるという思いを日頃から随分しており、ついつい議会は、追認機関になってしまう。一番根本的な、市民参加をどう図っていけるのか、今後の打開策なりを教えてください。

回答 確かに絶対的な首長の権限が強いことは間違いありません。今の状況は、ほぼ何でも追認に近い自治体が多くて、市議会議長会の調査では、全国で1年間に議会に出てくる市長提出議案の99.9%はそのまま通っています。これは、議案の内容をよく調べないで、はんこを押していると言われても仕方ないわけですから、それを脱していただくのが一歩だと思います。

一般の県民の方にどう県議会を見えるようにしていくか。県議会に伝えることによって県民としては納得ができる結論が出るとか、県政に我々の意見はだいたい通っているなど思ってもらえるためには、もう一頑張りしていただかないといけない。

また、議会の活動が活発化すると、議会事務局は、行政の別の部分を減らして、議会に付けるぐらいのことをしないと、このままでは持ちません。その状況を打開するための人員配置について、さらに少し努力をしていく必要もあるのではないかと思います。