

## 「第3回議会改革シンポジウム（平成26年4月21日開催）」 議事録

司会(尾崎 充典議員)

ただいまから奈良県議会改革シンポジウムを開催いたします。

私は、本日の進行を務めることになりました奈良県議会議員の尾崎充典でございます。政策検討会議の副座長を務めております関係で司会を務めることになりました。

それでは、開会にあたり主催者を代表いたしまして、奈良県議会議長山下力よりご挨拶申し上げます。

山下 力 奈良県議会議長 挨拶

県議会議長の山下でございます。開会にあたりまして主催者を代表して一言挨拶申し上げます。本日はたいへんお忙しい中第3回議会改革シンポジウムにお集まりいただきました多くの議員の皆さま、関係者の皆さまに心からお礼を申し上げます。

さて、今年のシンポジウムでは平成22年12月に制定した奈良県議会基本条例に基づき進めてまいりました改革の課題の一つである、政策形成をテーマとして論議いただいたところでございます。

本日は、「自治体議会における議会改革の展望～これまでの歩みと課題～」をテーマに議会改革の課題について議論をしていただきたいと思いますと考えております。このあと、東京大学大学院法学政治学研究科教授の金井利之先生をお迎えし、基調講演を行っていただきたいと思います準備しております。また、ひき続いて行うパネルディスカッションでは、パネリストとして議会改革に積極的な取組をすすめてこられました皆さんに出席をお願いしております。

大阪府熊取町議会渡辺豊子議長、生駒市議会樋口清士議員、上牧町議会富木つや子議長をお迎えするとともに、奈良県議会より現在政策検討会議の座長である神田加津代議員にも登壇していただくことになっております。講演、パネルディスカッションを通して、これまでの議会改革の取り組みを振り返ると共に、最近の県議会の情勢についても紹介申し上げるつもりでございます。また、議会機能の強化、自治体議会の活性化を図るため住民の皆さんと共に歩む議会を目指し、今後の議会の進むべき方向などを論議していただきたいと思います。

本日のシンポジウムが実り多きものとなることを期待いたしまして挨拶とさせていただきます。今日は本当にご苦労さまでございます。

**司会（尾崎 充典議員）**

続きまして、自治体議会における改革の試みと成果と題しまして、東京大学大学院法学政治学研究科教授の金井利之先生からご講演いただきます。先生は自治体行政学を専門にしておられ、地方自治体、議会の実情等に精通されておられます。詳細なプロフィールにつきましてはプログラムをご覧ください。

それでは、金井先生よろしくお願ひ申し上げます。

## 基調講演

### 演題「自治体議会における改革の試みと成果」

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井利之氏

ただいまご紹介いただきました、東京大学の金井でございます。本日はこのような機会を与えていただきまして誠にありがとうございます。大学も改革を迫られておりまして、東京大学法学部といえば、悪名が高いかもしれません。それが世の中に知れ渡っていたのですが、正式な名称を大学院法学政治学研究科と名称を変えております。今から25年ぐらい前の改革だったわけですが、あまり良く知れ渡っていない名前です。舌を嚙むような長い名称なのです。それ以来大学はずっと改革と称するものに、巻き込まれ続けている、改革に翻弄されて四半世紀ということになっているわけです。いわば、世の中は改革の時代ということになっています。

今回は第3回の奈良県議会改革シンポジウム、最初に自治体議会における改革の試みと成果というお話です。総論的に前座的にお話させていただければと思います。

私の資料は一見すると分厚いのですが、後半は三重県議会のホームページからの資料です。紙で配らなくてもスマホやネットで見ただけであればいつでも入手できるものですが、ご参考までに見る機会があればと思ひましてつけさせていだいたところです。ただ、本題はこれを紹介するというものではありません。

#### 1. はじめに

「はじめに」ということで、今日、議会改革はいろいろな自治体で、全国津々浦々のいろいろな自治体のほぼ常識となっています。その改革の中身はなんであるかはともかく、このままのやり方を単純にずっと続けていく訳にはいかない、そういう意味で何らかの改革が迫られているという認識が広く常識化していると思います。むしろこういうような改革と称するものの中で、今何合目というのかわかりませんが、もうちょっと振り返って見る必要が出てきている時代と思われるます。

議会改革があまり一般的でない時期には、改革をするということ自体が非常に大きな一歩だったわけでありまして。その時には議会改革をしていくということが、いわば先進的と言って比較的ほめられると言いますか、プラスに理解してもらえます。そういう時代があったわけでありまして、現在では必ずしもそうではないということになります。むしろ心配になってきているのは、こういうことです。全国で議会改革なるものをやらなければならないらしいと、住民が思う場合もあれば、議員が思う場合もある。執行部側もこちらは行政改革をやっているのに、議

会は何をやっているのかと言うとか、あるいはマスコミの人が気づいてこの議会は何も改革していないらしいと言い出すとかいろいろな話があります。そこで、議会改革をしないと格好が悪い、居心地が悪いという場合もあるのです。

けれども、しかしそういうところで形だけの、看板だけの改革をしてもやはりそれは見透かされてしまうというということになってしまいます。世間の目もだんだん肥えてきていると言うことですね。最初のうちはやっただけでほめていたのが、だんだん皆いろいろなことをやるようになると、本当にまじめにやっているのか、しょうが無いから格好つけてやっているのかと、だんだんばれてしまう。これが格好の悪い改革です。自己目的化とよく言われるのですが、何のために改革をするのかではなくて、改革をしていないと言われたくないということが目的になっている。これを改革の自己目的化というわけですが、議会改革というのは時には自己目的化しやすいというものでもあります。従って、これを良く考えて、振り返っていかないといけないことになります。

もちろん、自己目的化した形だけの改革をするぐらいだったら、何もしない方がよいという考え方もあるかもしれません。しかし、何もやらないということが住民やマスコミに気づかれてしまうと、今の時代では住民の信頼を繋ぎとめるのは大変困難です。ただ、それだけでは進まない、こういう時代になっています。

もちろんマスコミといっても、全国の市町村議会ですとあまり気づかないことがあります。ばれなければ目立たないようにしていればよいという、目立たない作戦があるわけです。1万とか3千の市町村があった時代はそれなりに効いたのです。昭和の大合併前には1万もの市町村があったので、ばれないということが昔は可能だったのです。余談になりますが国の役人の目の行き届かない市町村が多かったので、結構、自主的とか分権的なことが昔は簡単にできた。なにせ国のお役人が気づきません。ところが、最近は1700しか市町村がなくすぐばれてしまう。しかも、昔はインターネットもなければ、昭和の合併以前は鉄道とか自動車自体がそう簡単ではなかった時代ですが、今ではすぐにお互い何をやっているかわかりやすいという時代ですので、目立たなくしていれば気づかないだろうという作戦は使えなくなっているということです。よく言えば説明責任を求められている。今までは日本も広がった。気づかれていなければ、特有のことをやっても外部からとやかく言われるということはなかったわけですが、今の時代は瞬時にお互いがわかってしまう時代でありますから、何をなんでそういうふうになっているのかということをも自分できっちり説明していけないと、厳しい時代になっている。こういうのが一つ大きな背景としてあります。

## 2. 時代状況

さてこのような議会改革を考える上で少し時代状況を見ていく必要があると

思っています。資料の「2. 時代状況」でございませう。自治体議会改革というのは当然自治体、都道府県と市町村の問題でありますが、国全体の雰囲気・動向に密接な関係にあります。これは先ほど私が、大学も1990年ぐらいから改革に巻き込まれている、翻弄されていると申しましたが、改革の時代と言うべき大きな時代があるということです。改革の時代は1990年代ぐらいから始まっておりまして、少なくとも2000年代ぐらいまでは継続していたということが出来ます。

今後どうなるかというのは、また今後次第と言うことになります。改革の時代はバブル崩壊ぐらいからになるわけですが、戦後日本の政治や経済のシステムというものの大幅な見直しが不可避になったと多くの人は感じるようになったということです。その前の時代は、戦後の高度成長期といってもいいわけですね。戦後のシステム、戦後体制というものを全面的に見直すという動きの一環をなしているということになります。戦後のシステムというのはいろいろ起源がありますが、1940年代後半から1950年代ぐらい、1940年代前半ぐらいから形成された、戦時中も含めて行われていたような諸改革がいっぱいあったわけですが、それが敗戦をはさんでいろいろ行ったり来たりしながらシステムが形成されていたということがあります。

そのシステムはいろいろな特徴を持っています。地方自治の領域で言えば1947年戦後改革でできた憲法による地方自治の制度的保障とそれを受けた地方自治法の制定が、決定的に大きいわけですね。それによって、知事と市町村長が住民から直接選挙されるようになった。それが決定的な戦前との違いということになります。現在でも市長や知事というのは、なんでこんなに強いのかと思うかもしれませんが、これは戦後に、住民から直接選挙される一人という決定的な責任者を作ったという大改革がありました。

地方財政面では、1940年の改革というのが決定的に大きかったということで、これは実は戦前でもあります。1940年に今日に続くような、地方税制及び地方財政調整制度の起源ができたということになります。1940年以前では、基本的に市町村は自分の税金で賄え、もっといえば税金を取らずに適当に山の木を売って賄え、という非常に無責任な体制でありました。お金がないといって皆苦労していたわけでありませう。ところが、1940年に地方財政調整制度の起源である地方分与税、今で言う地方交付税の根っこみたいなものができたわけで、全国的に貧しい自治体も含めて財源を確保するのだという姿勢を打ち出したということです。これは戦後にできたのではなく戦前にできた。それが戦後に精緻化する改革を経て今日のような形になっています。

その意味で、戦後の我々がいろいろ普通だと思っていたものは、何も明治の頃

にあったわけではなくて、1940年代ぐらいから形成されたというものであります。それはそれなりに効果を発揮したと思う人が多かったので、システムとしては比較的安定していたということになります。

簡単に言えばそれなりに経済成長したということが、いわば政策評価として非常に大きかったということです。むしろ、1990年代の前には政策評価とか行政評価とかそんなことは言いませんでしたけれど、心の中では皆評価していたのですね。その評価軸は良くも悪くも成長率、経済成長だと思っていただけです。もちろんこれはいろいろ批判もありました。成長だけでいいのか、公害も出してよかったのか、さまざまな問題がありますが、別に成長だけしていればよいと言っていたわけではないですが、しかし、一応大きな評価軸としては経済的な豊かさを作るというのが大事だと考えられてきたということになります。

それはそれなりに実現して、頂点を迎えたのがバブルだったということになります。ところがシステムの弱さは経済成長を暗黙の評価軸にしていたがゆえに、バブルが崩壊するやいなや急速に自信を失うということになりました。経済成長で評価されていた社会が、経済成長ができなくなるやいなや、たいへん不安になるということになります。振り返ってみればもっと他の軸を考えておけば、もうちょっと救いがあったのではないかと思うのですが、残念ながらそうはならなかった。日本人の平均寿命は長いので、豊かでなくても長生きしているとか、いろいろな評価の理屈をたてれば良かったのですが、なかなかそうは行かなかったのです。そのような一種の不安と言いますか、このままではいかんのではないかと思ったのが、実はこの改革の時代のスタートであったということが出来ます。

従って、この問題は非常に微妙な問題をはらんでいるのです。本当は改革しなくても良かったものまで、ちょっと経済の調子が悪いから焦って変えてしまったというのものもあるかもしれません。逆に言うと経済の調子がいいのだから、いろいろ問題があってもいいのではないかと、とりあえず、臭い物にふたをしてきたことについて、この際どうせ経済も悪いのだから今までふたをしていたものも一挙に見直してやれという意味での改革もあります。良い面も悪い面もあるのですね。

とにかく今まで経済成長もそれなりにしているのだから、そういう面倒くさいことは言わなくてもいいではないか、と思っていた90年代までに対して、90年代以降はちょっと何か変えてみてもいいのではないかと思うようになってきたということになります。

こういう時代の空気がないと改革というのは端的に言って面倒くさいものです。今までやっていたものを変えなければならない、なぜやらなければならないのかと、ついやりたくないというふうになるわけであります。そうはいつても、あまりうまくいってないのだから、この際やってみようという声が大きくなると

というのは全体的な雰囲気があるのです。これは、経済や教育の面などいろいろな面で及んでいますから、その評価は結構真剣に考えなければならないということがあります。

私のいる教育や大学の分野でも戦後日本の教育はさんざんたたかれています。そうはいつでもレジャーランドと揶揄された大学を出た大学生が、一応経済成長を支えていたのだから、まあいいではないかという話で、戦後は一応決着はついていたのです。ところが、バブル崩壊以降、経済がうまくいかなくなると、こうした人材育成がやり玉にあがり、これでいいのかと言われるようになるということです。そうすると、いろいろ焦る、とにかく焦るということです。人間は功を焦りたくなる気になってきた一つの例としてご理解いただければいいのではないかと思います。

とにかく、皆焦るといいうことで、何か変えなければいけないということになるのです。ただ、これは臭い物にふたをしていて、みんな良くないと思っけていても、まあ上手くいっているのだからと押さえてきた重しが取れてきたという意味では、良いチャンスでもあるということになります。

地方自治の領域や政治の領域、教育や経済の領域で、それぞれいろいろあると言いましたが、政治の領域での改革というのは、政治改革の視点と分権改革の視点というのがあります。行政改革の視点というのもあるのですが、どちらかという議会は政治の方ですから、今日はここではあえてふれません。

政治改革は、国のレベルで戦後のしくみを変えることです。官僚にまかせてそれなりに経済成長してくれれば、自民党としても利益誘導もできるし、まあいいやと言っていたわけですが、それではだめではないかと思うようになってきたのです。

一つは、官僚に対する政治家の優位を求めるといいう動きで、これを政治主導と呼びます。日本は戦後民主主義になったといいながら、官僚が強いと多くの人か思っていた。教科書通りの民主主義ではないけれども、まあ別に独裁が起きているわけでもないし、暴動が起きているわけでもない、経済成長がそれなりにできているのだから、まあいいのではないかと放置していたわけでありすが、いざ経済政策がうまくいかなくなってくると、それでいいのかという問い直しがでてきます。

二つ目は、政府与党一元体制、いわゆる官邸主導とか内閣機能強化という問題であります。従来日本の政府は、政府与党二元体制といわれ、基本的には党と政府は仕事を分ける、というスタイルを取っていたということになります。政府や首相官邸がやりたいということも与党の政調会や総務会、あるいは幹事長があれこれクレームをつけてやめるとか、骨抜きにするということをやってきたわけで

すが、そうすると内閣や首相はいったい何をやっているのかよくわからないという  
ことで、官邸主導とか内閣機能強化というアイデアが出てきたわけです。

三番目は、行政府に対する立法府の復権、国会活性化といわれるものでありま  
す。行政府というのは、実は内閣も含まれ、政治家が入っているわけではな  
い、国会でなく内閣で政治を復権することもできます。しかし、大臣たちは基本的  
に官僚のふりつけどおりに動くということが暗黙の了解でありましたから、内閣  
以下の行政府は基本的に官僚が中心になっていく。これに対して国会というのは  
ほとんど、ただ来たものを、そのまま何でもオッケーをするといういわば判子  
をただ押すだけという機関になっているのではないかという批判から国会の活  
性化というのがテーマになって来ました。

国会改革といわれるものであります。たとえばクエスチョンタイムと称する、  
与野党の党首が対面方式で議論をやりあうというものを導入したら、少しは政  
治家同士が気合いをいれて議論するのではないか。今までの政府というのは官  
僚がつくってくれたカンニングペーパーをそのまま読むという仕事であり、野  
党側もその方を期待していたわけですね。政治家の根拠のない答弁よりも、  
役人がちゃんと考えてくれた国会答弁の方がよっぽど意味があると思っ  
てきました。政治家がその場でへんな口約束をしてもどうせ実施できないの  
ですから、そんなものをしゃべるよりもちゃんと前の晩に官僚とつめて、  
ちゃんと答弁した以上、それを守れるようなちゃんとまともな国会答弁を  
しろとお互いに思っていたわけですが、それはやめよう、政治家同士が  
ちゃんと考えようというのが国会活性化ということになります。

最後は、国民有権者による政権選択ということでありまして、政権交代  
可能な二代政党制というのが政治改革としては考えられていた。自民党一  
党優位体制のもと、どうせ自民党が勝つに決まっているということですから、  
それでは国民はだれもまじめに選挙をしないということになっていたわけ  
ですが、自民党がミスをしたときにいったいどうするのか、他にオルタナ  
ティブ、代替・選択肢はないということです。それでは国民は選  
びようがない、国民に選択肢を作ろうというアイデアであったわけであり  
ます。

これらはそれなりに理屈がおおる理論ですが、簡単ではないということが、  
皆さんご存知のとおりであります。

一方、自治体に非常に影響するのが分権改革であります。このスローガンは  
国と自治体の対等協力関係というものであります。戦後1947年に、地方自治  
法ができ、知事や市町村長が選挙で選ばれ、たいへんパワフルな存在を作  
ったわけですが、全体としていえばそれよりさらに国の中央省庁の統制とい  
うのがパワフルであったということです。集権的な義務づけ、枠付けをず  
っと受けてきたとい

うことがあります。

これは、長らく自治体側は問題にしていたわけではありますが、先ほど言いましたように、一応高度成長してお金が来るのだったらお金を配分するからいいのではないのという話で丸め込まれていたというか、収まっていたわけですね。自治体の方も分権改革をするよりは、とりあえず地元の代議士や国の省庁にちゃんと行って、国の制度要綱や補助金によく習熟して、国の役人とも仲良くなってもらえるべきものはもらって来ようと、それに習熟する方が現実的だということ、お互い改革というのをあまり考えていなかったわけです。しかし、結果的にバブル崩壊以降、国もお金がなくなってくるということになると、そういうやり方だけでは無理があるのではないかという気になってきたということになります。

このようなことで、分権改革を求める声は、戦後一貫してあったのでありますが、あまり現実化するとは思えなかった。1990年代以降はそうだったら、少し変えてみるかという気運が非常に高まり、分権改革も2000年(平成12年)の地方分権一括法が成立したということがあります。これは他と無関係に成立したのではなく、日本社会全体としてちょっと今までのやり方を変えてみてはどうかという非常に大きな流れの中のひとつの現れとして可能になったということになります。

ただ、こういう戦後体制の見直しのアイデアというのは、実は今までと違うというだけで、全体として整合的なのか、あるいは矛盾しないものかということ、実は結構矛盾するものであります。

まず、何が矛盾するかというと、自民党一党優位体制というのは政治家が無力であって、官僚がそんなに主導していたのかということ、その認識自体がかなり誤りであります。政治主導をいう時、官僚があたかも仕切っていたかのように言うのは、かなり作られた感がありまして、本当は自民党が無力であったはずはない。本当はむしろ、政治優位というふうにいわれていたこともあるぐらいです。政治優位というのは、政調会、政調部会、有力族議員、各省庁の官僚の連合体といういわば、族議員的なものだということは否めないわけでありまして、政治家が強いということと、別に首相が強いということは同じではなく、自民党の場合はむしろそれぞれの政治家がそれなりに活躍するというシステムをとってきたわけです。

だから、本当は官僚が強かったという官僚主導は嘘なのです。嘘だったのですけれども、政治主導をいう人は、しばしば架空の敵として官僚をつくります。実際の相手方は族議員と官僚の連合体でありまして、官僚を後ろから族議員が支えているという関係にあったわけでありまして。

従って、これはいろいろなアイデアがあるわけですが、国の場合は特に橋本行革が典型的なわけですが、内閣を強めようという動きですね。政府与党一元体制と

というのが、簡単に言えば内閣の元に従う与党。小泉内閣の時、幹事長が偉大なるイエスマンと言われたわけですが、イエスマン幹事長を作るというイメージなのです。幹事長は首相や官房長官のことをきけというイメージなのです。このような、内閣を強化しよう、首相官邸を強化しよう、それはそれなりにひとつの考え方であるし、確かに魅力的である。だれが政治をやっているのかわからない、へんな族議員がやってきてホテルにこもってああでもないこうでもない、何を決めたのかよくわからないのではなく、正々堂々と首相・総理と各大臣のもとで決めるという方が、すっきりするのではないかという気がするわけです。

ただ、この内閣強化論というのは劇薬でありまして、内閣が強いと結果的に国会は弱くなるということがあります。国会を強めるべきなのか、内閣を強めるべきなのか、これは結構難しい問題です。内閣がやりたいことを国会が全部止められるくらい国会を強化すると、これの典型がねじれ国会というものですが、内閣が弱くなる、そのかわり国会の議論はすさまじく厳しいものになる。いわば国会運営は地獄のように厳しいものになります。

一方で内閣指導論、内閣強化論は、国会はいちいち文句を言うなということになりますので、国会はあまり活性化しない。ひまな国会になる。べたなぎ（ベタ凧）国会といいますけれども、ほとんど国会はやっているのかやっていないのかわからない状態になる。国会はやっていないのかわからないのだけれども内閣にがんばってもらいましょうという立場から言うと、その方がよいということになります。国会でちゃんと国民の前で議論をして、いろいろなアイデアを戦わせてその上で決めることが大事だという側からしますと、密室の内閣で決まってしまうと、あとは議論もなく、形式的な議論しか行われなような、形骸化した国会になりますから、それでいいのかという気がします。

政治改革は、実は、矛盾したアイデアが渾然一体となってありました。もう一つ、内閣主導論で一番自治体にとって問題なのは、内閣機能強化というのは自治体の分権改革と非常に相性が悪いということでもあります。内閣が強化されるということは内閣で決めた方針が貫徹するということですから、当然自治体はいろいろ抵抗しても無駄だということになるわけです。なので、実は分権改革の考え方と内閣機能強化、あるいは官邸主導というあり方は、本当は非常に相性が悪いということになります。

この例証ははっきりしています。橋本内閣は分権改革が大嫌いというのは有名な話で、橋本内閣はなんとかして分権改革を潰そうとしたということですが、しかし最近の子どもじみた政治家とは違いますから、大人ですから正面から分権改革を止めようとは言わないのですが、陰に陽に止めた方がよいと言っていたわけです。たとえば、都道府県に権限移譲するのはよくない、本当は市町村だと彼は

言うわけです。真の分権改革は市町村への事務移譲だといいます。表面上は橋本さんはなんて分権的な人だろうと思いますが、それは嘘です。いかに都道府県に嫌がらせをするのかという時に、市町村への権限移譲という言い方をするわけです。大人の政治家は正面から分権改革を否定しません。決めたものに関して、決めたことをひっくり返すことはしないのですが、非常にきらいだった。それから、行政改革会議という彼が作った。今で言うと経済財政諮問会議のような首相直属の機関であります。そこに地方分権推進委員会の委員長をワン・オブ・ゼム (one of them) の委員として入れ込む。行政改革にくらべて分権改革というのは大して重要ではないのだと。行政改革会議の会長は橋本首相であり、その会議のなかの委員の一人が分権推進委員長の諸井さんであるという位置づけをしました。第三者機関として、内閣からきわめて高い独立性と権威を付与していた地方分権推進委員会を、いわば価値を下げるということを行政改革の名の下で行っていたわけです。この行政改革会議というのは内閣機能を強化するというのを最大のポイントにしていたのですから、分権改革の内閣機能強化というのは、本当は最初から相性が悪いということが、よくわかります。

そういう意味では、内閣機能強化や政治主導は、自治体としては結構微妙なことだったわけです。民主党が総選挙で勝った後、彼らは政治主導とか内閣中心というふうに言っていたわけでありまして。たとえば、彼らの論理から言えば選挙で勝ったのだから、ハッ場ダムは止められるというわけです。これは自治体の観点から言うとたいへんな問題であります。つまり、選挙で勝ったら、なんでも今までやっていた話がチャラになるのか、これはきわめて集権的なスタンスとすることになります。結果的には自治体が勝ったわけですね、あの時は。それはたまたま内閣が弱かったからです。

しかし、同じような問題は現在の安倍政権でもあり得るわけで、政権がこういうふうに言ったらみんな従わなければならないのか、という話は常に大きな緊張問題であります。この点は、まだ戦後体制を変えるという方向はあるとしても、どういう方向に変えるのか、は簡単にいくものではありません。

さて、このような大きな時代の中で、資料2ページ、自治体での政治改革であります。分権改革が進めば自治体ごとに政治や政策転換、政策選択を行うということになりますから、自治体自体の政治もどのように改革するのかというのがテーマになってきます。国と同じように、官僚に対する政治家の優位を自治体ではどうなのか、自治体ではこの二元体制というのがどうなのか、あるいは自治体での議会というのはどうなのか、自治体での有権者というのは選択肢があるのか、同じ問題が問われてきた。

第1の政治主導の点で、自治体において政治家と行政職員どちらが強いのかと

ということですが、これはあまり気にすることなく、政治家の方が強い、首長の方が圧倒的に強いということになっています。むしろ自治体で問題になっているのは、強すぎる市長です。阿久根問題のように、市長が暴走したら一体どうするかという問題に対する歯止めがないということが、問題になっていますので、政治家が弱いという話は、自治体ではほとんど問題になりません。むしろ、イエスマンばかり集めて大丈夫なのかということの方が心配になるくらいです。

第2の政府与党二元制は、自治体では首長・与党議員関係です。国では、政府がかならずしも与党に縛られて行動できないということがあるのかと思いますが、自治体では比較的首長と与党の議員のしがらみが濃厚な場合には、二元的であるどころか、オール与党で一元的なこともあります。問題は、しがらみが強すぎてかえって首長がやりたいことがやれないということの方が問題になってきているのが問題になります。もっとも、しがらみを断ち切って全員野党になると、ねじれ国会と同じになります。それでもうまくいかないことになりますから、この辺をどういうふうにするのかが問題になってきました。

第3の議会強化の問題は、自治体にとって一番明確な問題ですね。議会審議が空洞化している形骸化しているという問題です。執行機関に対して議事機関は非常に弱体化しているという現象が指摘されるようになったわけであります。当初議会活性化といていたわけですから、ここが議会改革運動の出発です。国政における国会機能強化と国会活性化と並行しています。自治体の議会が機能しているように見えない、少なくとも当事者が思った。その中から議会活性化論、議会改革運動というのが始まっていきます。そういう意味で国全体の中で議会を強化するという動きと非常に密接に結びついているということになります。ただ逆に言うと、先ほどの内閣強化論と国会活性化論は相性が悪いというように、首長に強いリーダーシップを求めるという立場とはかなり矛盾するということになりますから、非常に微妙な問題を掲げているということになります。

第4の有権者の選挙での選択肢がないという問題については、これも自治体レベルでも問題になりました。特に無投票とか相乗り選挙という形で、オール与党になってしまうと、実質的には選択肢がないという状態になる。候補者が何人か出てきますが、何を言っているのかよくわからない。ということで事実上選択肢がない。これを何とか改善したいというのが、マニフェスト運動と言われていたものであります。マニフェスト運動とは、何人か候補者が出ていても、お互いに似たようなことを言っていて違いがわからない、違いがわからない候補者は何人いてもしょうがないということになりますので、あらかじめちゃんと違いをわかるようにしてくれという話だったのですね。

ただ、そのうちマニフェスト運動も話がおかしくなってしまうと細かく書けば

よいとか、変な話にだんだんよじれていってしまったのです。脱線としか思えないですね。マニフェストでどこが大事かという、AさんとBさんとどこが違うのかははっきり言うのが大事だったのです。ところが、そのうち細かい項目が何十項目もあって誰も読まないようになる。誰も読まないマニフェストは、AさんとBさんの違いを表さない。それはそうですね、何が書いてあるのかわからないマニフェストは誰も読みませんから、違いはないということになりまして、段々袋小路にはいってしまいました。本来はAさんとBさんがいかに違うのか、ということを書いてくればよいのです。そういうような意味で、マニフェストにはそれなりの意味があると私は思っているのです。細かく書くとか、数値目標を出すとか、材料を入れるとかそういうテクニカルな話ではなくて、お互いの違いが分かって、有権者にとって選択肢がわかるということです。AさんがいいのかBさんがいいのか、違いがずばりわかるようにするという話だったのが、変な方になっていました。要は選択肢をみせるということが大事だということです。

### 3. 議会改革

こういう流れで、資料「3. 議会改革」です。議会改革というものが始まって、議会改革に関しては先進自治体議会と言われている取り組みがリーダー役といえますか、まさに先進、先に進む役を果たして行きます。その代表例は三重県議会であり栗山町議会ということで、ここらへんは議員の皆さんも耳にタコができるぐらい聞いた話になるわけですが、こういう先進議会の取り組みは後から続く人にとってみれば、後発自治体といいますか、一応メニューを示してくれるのでありがたいといえますか、一つの導きになるわけです。

ただ、先ほどのマニフェスト運動ではないですが、これがだんだんおかしい方向に行くと、このメニューをやったのか、やらないのかという〇×チェックリストになってしまい、だんだん魂が抜けていってしまいます。ポイントをそろえるという、何ポイントゲットしたかという、ほとんどゲーム感覚になってしまう。議会改革がだんだんおかしくなってしまうという一つの原因であります。これは先進自治体が悪いのではなく、後につづく方がもっと魂を入れていかなければならないということになります。

このような議会改革を支える諸条件ということではありますが、議会改革は世の中全体における改革が背景になっているわけです。世の中が安定しているときにはだれもやろうと思わない。こう言う時代では、何か新しいことをやろうと思った人は、変人だということで、はじかれてしまいます。しかし、世の中を変えてよいと思う場合には、だれか勉強家の人が栗山町でこういうことをやっているらしい、うちでもやとうということになれば、なんとなく周りも、そうかひょっとしたらうまくいくかも知れないとなる。こういう時代の空気があるわけです。

そういう大きな背景を前提に、第1番目に議長をはじめとして議員にリーダーシップがひつようです。だれかやろうという人がいないとだめだ。それから議会で合意形成、このハードルが高い。議員は一国一城の主でありまして、同僚議員に議員にしてもらうのではなくて、あくまで選挙民に札を入れてもらって議員になっているのです。他の人から命令を受けるいわれはないということになります。要はお互いがライバルでありまして、こういうところが改革するというのは、企業や執行部を改革するのよりもはるかに難しい。議会改革がよくできていると私は不思議であります。これは大変なことです。議員間のリーダーシップ、やりだしっぺ、言いだしっぺ、一緒にやろうと言う人がいるということです。

二つ目は首長との関係です。これまた微妙であります。議会改革というのは抜け駆けして美味しい汁を吸おうと思う議員がいるとうまくいかない。議会改革をして議会を活性化しようという高邁なことを言っている裏で、首長と取引をする抜け駆け議員がいると困ってしまいますから、難しい。首長が議会を改革すべきと納得しないとイケない。しかも、議会改革をするということは議会における議論が厳しくなるということですから、今まで安穏として議会対策をやっていたらよかったのが、結構やりにくくなるわけですね。

先ほど内閣機能強化と国会活性化が矛盾と言ったのとおなじように、首長のリーダーシップと議会改革は衝突する場面もある。首長がそれなりの肚と能力のある人でないとできない。いわば受けて立つという気概がないとだめなのですね。議会も強くなるけれども強くなった議会をさらに試練の場として強くなりたいと思うような首長がいないとだめなのですね。お互いが楽をしましょうというとうまくいかないわけです。

三番目に、議会事務局の人も協力してくれないと困る。ところが職員の人事は見てお分かりのように執行部に戻って出世するというのが普通なので、議会で議会を活性化させるのに尽力したあげく、執行部に戻って冷や飯を食わされたら人生棒に振ってしまいます。そういうふうな危ないことをやるような、議会を強化しなければならぬという意気を感じる職員がいて、さらにそういう職員を守る議長さんが必要です。議長さんがあとで人事をいかに守るかが重要なのです。後で執行部に戻った時に意地悪をされないという、あるいは首長側もそういうやつをたいしたやつだと認めて人事として動かすといういろいろなことも大事であります。

住民やマスコミの外部の理解もないとだめです。こういうふうには、議会改革は実はこれは釈迦に説法であります。世の中で思われているほど簡単ではない、非常に難しいものの一つです。余計な話ですが、大学もそうでありまして、大学は教授会と評議会の連合体でありまして、議会であるわけです。学長は弱いわけ

です。短絡的な人間は学長のリーダーシップを強めれば良くなると思っていますが、そんな甘い話ではありません。いかにそこでちゃんとした会議体で意見を集約していくのかというのが問われているわけですが、そういうのは議会と似ています。

#### 4. 議会改革の評価

「4. 議会改革の評価」ということになるわけです。議会の改革というのはこのように何か変えなければならぬという中でちょっとやってみようと思ってきたらやらなかったものやってみようと思ってきた人がやったわけですが、これからは改革の効果をみんなで冷静に考えていくべき段階に達しています。

つまり、なんのために議会改革をするのか、あるいはしたのか、そしてその目的は果たされているのか、ということです。先ほど、先進自治体で行われていたメニューに対して〇×で何ポイントゲットしたから何点だとなりがちだと言いましたが、もうそういう時代ではないということになります。新聞の全国議会アンケート調査で〇×方式でこの自治体は何を導入して、導入していないという単純な評価があります。それは全く意味がないとは思いませんが、そういう段階ではもはやなくなっているということになります。

議会改革をして、何か良くなったかということですね。先ほど、戦後の体制を見直す改革の時代は経済成長が失われたから始まったということになりますが、問題は答えが二つであります。経済成長をもう一度可能にしたのかという答えになるのか、経済成長以外の評価軸を見つけたのかという答えか、どちらかになるわけです。そのどちらかで問われなければいけない。正直言うと経済が活性化しているという評価軸でなんとかなるとい自治体はあまりないわけです。国全体ではGDPがマイナスでも地域によってはプラスという自治体は実際にはありますから、評価軸を変えないですむ自治体もありますが、多くの場合は評価軸を変える必要があります。変えない限りうまくいっていないと、評価せざるを得ないのでですね。

問題はどのような評価軸で効果があったのかという部分にまで至っているのかということになります。いかなる効果があったのかということです。これは非常に重要でありまして、議会改革をする側、しない場合も含めて、いかなる効果があったのかをこれから説明する時代に入っています。

二つ目は4ページ目ですが、「比較参照と自治体の個性」についてお話したいと思えます。議会改革のメニューがあると〇×で何ポイントゲットしたかというマークシート的な発想になるわけですが、これは私が見るところでは共通一次世代が社会の中堅にいるからです。受験勉強のしすぎでありまして、大事なことは、唯一の答えを何ポイントゲットすればよいという話ではない。そもそも自治とい

