

第1回奈良県・市町村長サミット

平成31年4月26日

【司会】 それでは定刻となりました。お待たせいたしました。ただいまより平成31年度第1回奈良県・市町村長サミットを開催させていただきます。

本日、司会を務めさせていただきます、奈良県市町村振興課・堀辺でございます。よろしくお願いいたします。（拍手）

本日のサミットでございますが、地方政治を考える勉強会として企画をさせていただきました。そして、いつものサミットメンバーでございます知事、市町村長の皆様に加えまして、県選出の国会議員、県議会議員、市町村議会の議員の皆様方にもお声がけをさせていただきました。ご多忙にかかわらず、大勢の方にご参加いただいております。国会関係では、小林茂樹衆議院議員の代理の大田様、堀井巖参議院議員の代理の疋田様、佐藤啓参議院議員代理の石橋様、県議会関係では奥山博康副議長、中村昭議員、和田恵治議員、少し遅れてこられます、西川均議員、そして山中益敏議員、中川崇議員、それと今回選挙で当選されました樋口清士様にもお見えいただいております。そして、各市町村の議会からは、100名という大勢の皆様にご参加をいただいております。本当にありがとうございます。

また、高市早苗衆議院議員、田野瀬太道衆議院議員と小林茂樹衆議院議員、堀井巖参議院議員からそれぞれ祝電を頂戴しております。どうもありがとうございます。入口に掲示しておりますので、後で皆様ご覧ください。

それでは、開会に当たりまして荒井奈良県知事よりご挨拶を申し上げます。

【荒井知事】 今日、奈良県・市町村長サミットにご出席いただきましてありがとうございます。今日のテーマは地方政治、どうすれば地方政治が良くなるのかというテーマでございます。北村先生にご講演いただきますが、これほど多くご参加いただきまして、誠にありがとうございます。

大事なテーマでございますので、一生懸命勉強して、地方政治が良くなれば地方は元気になると思うところでございます。また、地方政治は首長と議会との関係が重要でございますので、そのような点、今は地方政治の勉強をさせていただいている先生が数少ないわけに思いますが、今日は日本のトップクラスの先生方に参加していただいておりますので、よろしくお願いいたしますと思います。

今日は本当にお忙しい中、北村先生、ありがとうございました。本日は、よろしくお願ひいたします。ありがとうございます。（拍手）

【司会】 ありがとうございます。

ここで配付物の確認をさせていただきますが、入口の受付で封筒をお渡しいたしました。封筒の中には、第1回奈良県・市町村長サミット次第、出席者名簿、これは市町村の皆様、議員の皆様、県職員の3枚、講師の先生のプロフィール、そして配付資料一覧表というのがございます。資料といたしましては、資料1、北村先生の講演資料が36ページ、ちょっと分厚うございます。待鳥先生のパネルディスカッションでの資料が9ページもの、砂原先生のパネルディスカッションでの資料が7ページもの、荒井知事のパネルディスカッションでの資料が16ページもの、それと、県からの情報提供資料といたしまして、「奈良の観光資源等を活かしたきめ細かな消費税率引き上げ対策」ということで2ページもの、「緊急防災対策について」ということで資料が付いております。ございますでしょうか。

それと、本日の会議では使いませんが、参考資料といたしまして奈良県の「主な政策集」、それと「奈良モデルジャーナル第5号」を同封しておりますので、後でご覧くださいませ。

配付漏れ等ございましたら係にお申しつけくださいませ。

次に、本日の流れでございますが、まず大阪大学大学院法学研究科の北村教授にご講義を賜ります。その後、休憩を挟みまして北村先生にコーディネートをお願いして、京都大学大学院法学研究科の待鳥教授、神戸大学大学院法学研究科の砂原教授、奈良県荒井知事によるパネルディスカッションと進めてまいりまして、最後に奈良県からの情報提供ということで、お願いしたい点が2件ございますので、お伝えさせていただきます。そして、終了は17時頃を予定しております。

それでは、お手元の次第に従いまして進行させていただきます。まず、大阪大学大学院法学研究科教授・北村亘先生よりご講演を賜ります。（拍手）

北村先生のプロフィールにつきましては、お手元に配付しておりますけれども、ご案内申し上げますと、大阪市立大学助教授、准教授、大阪大学准教授を経て、2013年より大阪大学大学院法学研究科教授を務めておられます。本日は、「地方政治の理論的説明？」と題し、これまでの研究等を踏まえてご講演を賜ります。先生、よろしくお願ひいたします。

【北村教授】 ありがとうございます。初めまして、大阪大学の北村と申します。本日は、このような機会を頂戴し、大変光栄に存じます。

さて、今日、地方政治というテーマでお話することを事前に伺ったときに、正直に申しまし

て、「何のお話をさせていただこうか」と悩みました。地方政治の世界で生き残ってこられた、いわば地方政治のプロの皆様の前で何を話せばいいのかと思った次第です。しばらく悩みましたが、よくよく考えると、むしろ聞き直って、外部の研究者の目には地方政治はどのように映っているのかをお話させて頂くのがいいのではないのかと思いました。そこで、後ほどお越しになりますが、京都大学の待鳥聡史先生や神戸大学の砂原庸介先生と事前に少し相談をさせていただき、私がまずはキックオフとして1時間程度全体的なお話をさせていただくことになったというわけです。

さて、本日のお話の目的は、日本の地方政治が研究者の世界ではどのように理屈立てて説明されているのかということをお伝えすることです。先ほど荒井知事からもお話がありましたが、地方政治といえば、実態を緻密に調査していかに腐敗しているのか、あるいは非効率なのかということを伝えるジャーナリスティックなアプローチが非常に目につきます。他方で、地方政治というのは、研究してもあまり意味がないと考えて、無視する研究者も少なくありませんでした。日本の政治や行政を考えると、東京の永田町と霞が関を見れば分かるという方もかつては多かったのも事実です。

しかしながら、最近、若い研究者の間では、日本の地方政治を真正面から捉えて、その政治的決定のダイナミズムを分析しようとする雰囲気が高まっています。実際に多くの研究成果が生み出されています。アメリカの大統領制の下での連邦議会と大統領との関係を分析した研究成果を応用して日本の地方議会と首長との関係を高度な統計的手法を用いて分析する成果もございまして、心理学や社会学の知見を活用して有権者の動向を分析する選挙研究の領域でも大きな成果が生まれています。

さらにいえば、統一地方選挙を契機とした地方政治への関心の高まりの中で、ポピュリズムの議論が近年急速に注目を集めております。特に大阪では2010年の大阪維新の会の結成以後の政治に対して、しばしばポピュリズム批判をマスメディアや研究者の一部の方々には投げかけられます。しかし、首長選出の仕組みが住民による直接公選である以上、どうしてもポピュリスティックな側面が出てくることは否めませんし、民意をストレートに反映する政治のどこが悪いのかという反論も当然ありえるわけです。私が考える研究者の役割は、政策決定に問題があるのなら、どこにあるのか特定するという作業をすることだと思うわけです。

そこで、最初に、大阪での政治的な帰結は本当にポピュリズムで説明できるのかということをお話して皆さんと一緒に2010年から振り返りながら考えてみたいと思います。隣接した大阪府の話ですので、それなりに情報をお持ちでありながらも客観的に考えることができる最適な事例で

はないかと考えます。

さて、地方政治を考えると、そもそも日本に地方政治があるのかという根本的な議論を投げかける人たちがおられます。日本は非常に集権的な国家であり、地方分権がもっと必要であるという主張もあります。確かに一面ではそうかもしれません。しかし、そうでしたら、荒井知事をはじめ、多くの市町村長の皆様や県議会、市町村議会の皆様は毎日中央政府のいうままにただただ事務を淡々と執行しているだけなのでしょうか。そこには「政治」がやはりあるはずなのです。皆さんの日々のご活躍を踏まえて、「中央政府と地方自治体との関係」についても議論をすべきではないかと考えるわけです。

ですので、大阪の事例のあとに取り上げる事例としましては、中央地方関係を財政に着目して考えてみたいと思います。中央政府と地方自治体がともに財政赤字に陥っているときにこそ端的に両者の関係がよくわかると考えます。法律の条文のままなのか、それともそうではないのか、ということがこの事例での焦点となります。

では、第1に、大阪都構想をめぐる政治過程から考えていきたいと思います。「大阪都構想」と俗に言われるものは、実は1950年代から大阪府の中にはずっとある考え方です。しかしながら、本格的に動き始めたというのは、実は2010年1月のことです。当時の大阪府知事だった橋下徹さんが、突如「シンガポールに負けたらあかん」とおっしゃったことが直接の契機とされています。「府と市がばらばらにやっていたは駄目だ、ガラガラポンをしないといけない」と、こうおっしゃったわけです。

その後、橋下府知事とWTCの買収をめぐる自民党の中で造反した議員の方々を中心にして大阪維新の会という地域政党が2010年4月に結成されます。ここから、山あり谷ありの政治が始まります。お立場によっては「大阪の混乱」という方もおられたり、「から騒ぎ」とおっしゃる方もおられたりしますが、反対に「前進」や「改革の過程」とおっしゃる方もおられます。ちょうど今で9年が過ぎたところです。

まず着目すべきは、2012年に大都市地域特別区設置法が施行されたことです。この法律がなかったら、そもそも都構想の「肝」というべき特別区設置は不可能なのです。そもそも特別区は東京都にしかないものをある一定の人口要件を満たせば設置してもいいという法律が大都市地域特別区設置法です。すごく簡単な立付けの法律ですが、これがなければ何も始まらないという重要な法律です。なお、特別区とは、ここでは住民からの直接公選区長と直接公選区議会をもつ基礎的な自治体で、政治的意思を持った存在だと理解しておいてください。大阪市の都島区や大正区のように公選区長も公選区議会もなく、市長の任命した区長が日常の事務を

しているものとは全く違います。政令市の区は「行政区」といい、政治的意思はありません。

そして、その後、維新の会は躍進しますが、ただ2013年9月に堺市長選挙で維新公認の候補が敗北し、勢いが落ちます。このときの落選された方は、ひょっとしたら6月にカムバックされるかもしれない方ですね。ただ、当時は、先日辞職を表明された竹山市長が当選され、都構想に堺市は入らないとおっしゃったものですから、ここで一気に維新ブームは一時的にしぼんでしまうわけです。都構想の対象範囲もしぼんでしまい、大阪市域だけの議論になっていきます。

そして、その後、大阪市長再選挙などのいろいろな奇策を用いて都構想の青写真ともいえるべき協定書案をまとめ上げるところまで再び持ち込みますが、2014年秋には大阪府市両議会で否決されてしまいます。しかし、同年末から一気に政治的な風向きが急変し、2014年3月には一気に両議会で可決して住民投票になだれ込むわけです。しかし、また、2015年5月の住民投票で協定書は否決されてしまいます。が、同じ年の11月にはまた府知事、大阪市長のダブル選挙に維新の会が大勝します。まさにジェットコースターのように維新の勢いは上がったりがったりを繰り返しています。詳細は年表をご覧ください。

実は、ひとくちに大阪都構想といいましても、その内容は大きく変化しています。2010年段階での都構想当初案というのは、堺市のみならず、吹田市、豊中市、八尾市なども含んだ非常に壮大な内容でした。もともと大阪府は、大阪市という大都市と、それ以外の周辺の基礎自治体との間の均衡をはかるという点に存在意義を見出していました。戦前とは異なり、民選知事を頂き、大阪府全体の利益を追求しようとするのですが、そこに立ちはだかったのは戦前より特例扱いだった大阪市です。「まんじゅうのあん」に大阪市をたとえて、「まんじゅうの皮しかない」と大阪府は不満だったことから、大阪市を含めて広域行政を展開しようとしたのです。

もちろん、大阪市からすれば市域内の税収を周辺に再分配されることになるわけですから、たまったものではありません。そうでなくても大阪府は周辺の自治体に住民に悩んでいたわけです。彼らはお昼間に大阪市に来て所得を得るべく働くけれども、夜は生駒市であったり奈良市であったり、あるいは京都府や滋賀県であったり、またまた兵庫の芦屋市や西宮市であったり、みんな所得をもって帰っていくわけです。税金を大阪で収めずに皆さんは自分の居住地で納税していい行政サービスを受け取るわけです。

いまでも大阪市域内には260万人しか住んでいないのに、昼間には市域内に350万人もいます。つまり、90万人分余計に行政費用がかかるという計算です。もちろん、大都市であるがゆえに、そのような費用は負担できるほど収入があるじゃないかと言われるかもしれませ

んが、残念ながら、それを賄うほどの税収が大阪市に入ってくる状況ではありません。奈良市民であっても生駒市民であっても、大阪市内で倒れたら救急車も呼ぶわけですし、通行すれば道路もすり減るわけですし、御堂筋線を利用すれば余計に車両を増結しなければならないわけですね。大阪市側でも、府内の豊かな隣接自治体と合併して受益負担の差を埋めようとするのですが、税収に恵まれている豊中市も吹田市も八尾市も当然納得しません。だからといって大阪府に委ねると逆に大阪市から財源が吸い上げられることになりまして、大阪市としても苦しい状況にあったわけです。

話を2013年に戻しますと、堺市長選挙での維新候補の敗北で堺市が都構想から抜けましたので、結局、大阪市域内にのみ特別区を設置するという話になっていきます。簡単にいえば、大阪市を廃止して、そのあとに特別区を5つ設置しようという案になりました。しかし、2014年に否決され、2015年に再び提案した結果、可決されましたが、住民投票で否決されてしまいます。再び2015年の府知事と大阪市長のダブル選挙で勝利を収めたあと、大阪維新の会は、4つの特別区の設置案をまとめます。同時に、公明党の提唱する総合区の設置案もまとめます。こちらは、都構想に反発する公明党を懐柔するために、総合区も検討したというアリバイのための案ともいえます。

さて、ここまで、2010年以降の大阪での政治変動について簡単に振り返りました。都構想を実現するにあたっては大きなハードルが3つあることがおわかりいただけると思います。

第1のハードルは、東京都以外で特別区の設置を認める法律をどのように政府与党につくってもらえるのかということにあります。当時の民主党政権に大阪維新の会の政策のための法律を制定してもらおうということは通常なら望み薄なことです。民主党からすれば潜在的なライバルを利する必要が全くないどころか、自らの危険を招いてしまいかねないからです。

第2のハードルは、大阪府議会、大阪市議会のそれぞれでの可決です。特別区の設置を認める法律ができたとしても、実際には協定書案を作成して府議会や市議会で審議の上で可決をしなければならない点です。地方自治体の改廃存置にかかわる重大事項ですから、議会の承認が重要です。

第3のハードルは住民投票です。仮に協定書を府市両議会が可決したとしても、住民の意思で最終判断を決することが大都市地域特別区設置法で定められています。ここで過半数の賛成を得てはじめて大阪市域内に複数の特別区を設置することが可能となります。

実際に2010年から2015年までの大阪は、第3のハードルまで迫ったわけです。これだけでも奇跡的なことだということがおわかりいただけると思います。そして、多くの方々が、

この政治過程をポピュリズムとして説明されるわけです。ポピュリズムは、基本的に善悪二元論での政治の説明です。良し悪し、あるいは敵と味方の単純な二元論です。もちろん自分が正義の味方に決まっています。正義の自分に対立する相手はすべて悪です。これでみんなをあおっていくスタイルです。

最近、先進民主主義国でよく指摘されるポピュリズムは改革型と言われるものです。現状を、利益誘導政治あるいは地元への利益還元政治とラベルを貼って、それを自らが破壊することをアピールするタイプです。要するに、既得権を持ったやつは悪い、あいつらを叩け、叩いたら自動的に俺たちが良くなるというのです。実際は、そんな単純ではないのですが、そのように煽られると賛同する有権者が多くなるというわけです。大阪での政治過程もこのタイプで説明できるというのです。

しかし、3つのハードルのうちで、有権者を煽らないといけないのは最後のハードルだけで、そこにたどり着くまでには、国会議員や府市両議会の議員との駆け引きや交渉で成功しないとイケないわけです。どうも改革型のポピュリズムの説明では怪しいと思うのです。多くのジャーナリストや研究者はそうおっしゃるわけですが、私たちは本当だろうかというふうに思うわけです。

そこで、第1、第2のハードルに着目して、どのように超えていったのかをしっかりと観察してみたいと思います。2011年当時の政権与党は民主党です。2009年の衆議院総選挙で圧勝して政権の座についたのですが、特に大阪市内の6選挙区、堺市内の3選挙区のすべてで民主党候補が勝利しています。それ以外の府内の10小選挙区でも民主党は8選挙区で勝利しています。他方、大阪の政治を左右する公明党は、「常勝関西」と言われているにもかかわらず、小選挙区的全議席を失います。それだけ大阪の有権者の民主党への期待は大きかったのでしょう。

ですが、ご承知のように、期待の大きさが失望に変わったときに大変化が起きるわけです。時事通信社の政党支持データをご覧ください。民主党支持率の下落幅は、阪神間で最も大きく、全国平均を大きく下回る支持率でした。2010年を越えると、現状維持のための妥協なら民主党は何でも行うという状況が生まれるわけです。

そこで、ゲーム・ツリーをご覧ください。大阪維新の会は、与党民主党に都構想のための法的環境の整備を要求します。特別区設置を認める法律を制定することを強く要求するわけです。もちろん要求しないという選択肢も理論上ありえますが、何もしなかったら彼らが「一丁目一番地」と叫ぶ都構想は実現しないわけですから、選ぶはずはありません。そして、民主党に対

して、要求を呑んで法的環境を整備してくれなければ、民主党の衆議院議員の全選挙区に対立候補を擁立すると恫喝し、整備してくれれば候補を擁立しないというわけです。

このように自己の利益追求や政策実現のために、相手方の「最悪の中での自己利益最大化」行動をとらせる行為を、物騒ですけれども学問用語では「脅し(threat)」といいます。ただ、問題は、この脅しがある脅し(credible threat)なのか、ブラフ(bluff)なのかというところにあります。有効な脅しなら相手のいうとおりに自己の中でよりましな選択をしなければなりません、ブラフなら無視すればいいだけです。

さて、民主党は維新の会の脅しに対してどのように対応したのでしょうか。民主党が維新の会の要求を拒否した場合、維新の会は、民主党が独占している大阪市域内の6選挙区と堺市域内の3選挙区に候補者をぶつけてくるわけです。民主党の現職国会議員からすれば脅威です。民主党の支持率はさきにも述べたように絶望的な状況です。反自民党票を維新の会と民主党で奪い合うわけですから、維新候補が出るだけでも自民党候補が勝利する可能性が高まり、民主党の現職国会議員にとっては再選の目がなくなるわけです。時事通信社の調査では、阪神地域での民主党支持率は、ひどい月はゼロ・パーセントです。民主党の先生からすれば、脅威を通り越して恐怖だったと思います。

維新の会の要求に対する民主党の合理的対応はシンプルです。普段ならありえないでしょうが、ライバル政党の要求を民主党には受容するしか選択肢がなかったわけです。対立候補を擁立しないことを期待して、民主党内閣は2012年9月に大都市地域特別区設置法を成立させます。

しかしながら、ご承知のとおり、維新の会は、法律の成立直後、2012年10月、国政進出を明らかにし、12月の衆議院総選挙では第3会派の地位を得るわけです。民主党は大敗し、下野します。結果からすれば、その後の混乱の引き金を引いたことになり、民主党系の勢力が大阪府や大阪市で回復していくことはもはや難しいと思います。とはいえ、2012年の夏に、維新の会の要求に対して民主党は強気に出たほうがよかったのか、弱気に甘受したほうがよかったのかは難しい判断だったと思います。ただ、このようにどこが決定のポイントだったのかということがゲーム・ツリーからわかるわけです。

では、第2のハードルの話に進んでいきます。大都市地域特別区設置法が成立しても、設置案が大阪府議会、市議会で可決されない住民投票にはいけません。法的な環境は整備されても、それだけで自動的に特別区が設置されるわけではありません。府市両議会での勢力図が重要となります。そこで重要となるのが、公明党です。特に大阪市議会では維新の会は最大会派

ですが、過半数には到達していない状況でした。手を組む相手として、民主党系の会派は壊滅状態でしたし、共産党とは手を組めません。自民党とは激しく敵対しています。ちょうど過半数に到達する議席をもつ勢力が公明党でした。当初は旗幟を鮮明にしていないことも維新の会には魅力でした。

ただ、公明党は、徐々に維新の会から離れていきます。訣別が決定的になったのは2013年の堺市長選挙です。都構想に堺市は入らないことを掲げた竹山市長が再選されます。さらに、大阪府議会で、泉北高速交通の問題をめぐって維新の会の中で造反が発生し、過半数を失うという事態に陥ります。大阪府議会、大阪市議会いずれにおいても、最大会派ではあっても、過半数には届かないという状況に追い込まれたわけです。ダメ押しのように、公明党は、大阪府議会議長を維新からではなく自民から出すことに賛成して、維新の会との敵対姿勢を鮮明にします。

府知事から大阪市長に転じていた橋下徹さんもさすがに暗礁に乗り上げてしまうわけですが、彼はこれを市長出直し選挙で突破しようとします。市長を辞職して再出馬し、当選した暁には都構想のための青写真をまとめるというのです。2014年の出直し市長選挙には、マック赤坂さんは出馬されましたが、あえなく橋下市長に敗北します。

出直し市長選挙に際して、自民党も公明党も共産党も候補を立てずに黙殺します。「いま思うと」というお話ですが、出直し市長選挙を黙殺してよかったのかどうかは都構想反対派からすれば悩むところです。橋下市長の出直し選挙の公約が、都構想の青写真を描く法定協議会の委員の差し替えだったからです。特別区に関する協定書を作成する法定協議会の会派構成は、出直し市長選挙前には、維新の会8、公明4、自民3、民主系2、共産1となっていました。これでは、実際には維新の会は法定協議会で過半数を占めていないことを意味します。維新の会の思い通りに動かない法定協議会を動かすために出直し市長選挙を使ったわけです。出直し市長選挙の結果、早速、橋下市長は維新の会が過半数を握るように委員を差し替えました。こうして、協定書は法定協議会を通過するわけです。

しかし、大阪府市両議会の議員を差し替えることは当然できません。結局、あの手この手の政治的手法で協定書の提出までたどり着きましたが、2014年10月、大阪府市両議会で当然協定書は否決されてしまいました。誰もが「これで大阪都構想は終わった」と思ったわけです。ちなみに、私も、大阪都構想は終わったと思い、国際交流基金のお招きで台湾の国立台湾大学で日本政治を教えるために台北におりました。奇しくも、人口規模は大阪市とほぼ同じ260万人です。もう大阪都構想のことはすっかり忘れて小籠包を食べていました。

しかし、2014年の年末、日本の新聞記者の方から電話や携帯電話で連絡が来るわけです。「えらいことになっています」とか「どうもおかしい」とおっしゃるのです。「何が起こったのですか」とお尋ねしたら、「どうも公明党が一転して賛成するらしいのですが、先生は何かご存じですか?」とおっしゃるわけです。そのとき台北にいる僕に聞かれてもわかるわけがないんですけど、皆さん必死でした。まもなく読売新聞、朝日新聞、日本経済新聞などの全国紙各紙が報道をはじめます。

それらの報道によれば、2014年11月に衆議院の総選挙に話が遡るようなのです。実は、維新の会は、かつて民主党に大都市地域特別区設置法を策定させたのとまったく同じ手法を用いているわけです。そう、「有効な脅し」です。2012年の総選挙のときに返り咲いた公明党の議員には、佐藤茂樹さんや北側一雄さんという幹部クラスを含む4名の方が現職でおられました。

興味深いことに、「常勝関西」と言われて組織力には高い評判があった公明党の小選挙区の得票率を見てみるとあまり高くないんです。多くの小選挙区で候補者は、5割少しを越えた得票で当選しているのです。大勝というよりも辛勝といった印象すら持ちます。特に大阪市域内の小選挙区では区レベルでは4割台のところもありますし、党の要職にある北側一雄議員は4割台での当選です。府本部の会長の佐藤茂樹議員の選挙区や北側一雄議員の選挙区に、橋下市長や松井府知事が自ら候補として名乗りを上げるわけです。

このことは、公明党の支持基盤である創価学会を恐怖に陥れます。大阪市域内の公明党の議員の小選挙区での橋下市長の得票率を見ますと、8割にも達します。そうです、公明党の支持者でも、投票用紙に「橋下徹」と書いた経験のある人が相当するおられるわけです。橋下氏が選挙に出て、10%ぐらいがスウィングしたり棄権したりすると、もう公明党の候補は落選してしまうわけです。ですので、維新の会の脅しは有効なわけです。ブラフと思うほどの余裕は公明党や創価学会にはなかったと思われまます。

ですので、民主党のときと同じく、「もしも都構想に賛成してくれたら、橋下氏や松井氏の出馬はない」と約束したわけです。幸い、総選挙が勝手に近づいてきたのです。これは維新の会からすれば神風だったことでしょう。一気に維新の会と公明党との話し合いは進展します。

公明党からすれば、維新の会の要請に従うことが合理的な対応となります。それが2014年12月末から2015年3月にかけての公明党の豹変となるわけです。いったんは葬った特別区設置を内容とする協定書が突如復活し、大阪府市両議会で可決されてしまいます。こうして、誰もが2011年段階では夢物語と思われていた住民投票にまでたどり着いたわけです。

この点は手段を択ばない維新の会の政治手法にただただ感服するわけです。とはいえ、住民投票はご承知のとおり、2015年5月、僅差ではありましたが否決されました。

さて、5月以降は、攻守が交替します。自民党が主導権を握ることになりますが、ここで維新の会が拒否権プレイヤー(veto player)として彼らの前に立ちはだかります。拒否権プレイヤーというのは、自分から積極的に何かをするわけじゃないけれども。相手方が何かを変えたいと言うときに、その諾否を示すことで、現状を変えるか、変えないかということを決める主体のことを指す政治学の用語です。

つまり、自民党が改革を提唱したとしても。維新の会は、大阪府知事、大阪市長として容認するかしないかで自民党の提案を左右できる立場にあるわけです。自民党としては非常に拙い状態にあったわけです。自民党は「大阪会議」を立ち上げて維新の会も含む各党派が協力して大阪の直面する課題を解決していこうとします。しかし、大阪市を廃止して特別区を設置したと考えている維新の会からすれば、そんな会議に協力することは非合理的な対応です。もし大阪会議がうまくいったら、「ほら、やっぱり自民大阪府連の言っているやり方がよかったやないか」ということになり、維新の会の一丁目一番地は実現しないことになります。自民党に協力すれば、都構想は不要になるわけです。維新の会は、だから積極的に妨害します。ウィーン会議は進みませんでした。でも、大阪会議は進みもせず罵声が飛び交うだけでした。自民党は自滅への道を転げ落ちます。

もちろん、自民党も、維新の会の選挙区に対して「対立候補を立てるぞ」と脅しをかけることのできる立場に理屈上あったかもしれません。ただ、現在もそうですが、候補者がいないだけでなく、維新の会の得票は鉄壁でした。脅しは「有効」ではないわけです。少し2019年の大阪クロス選挙の話に飛びますと、前回の市長選で敗北したあとは参議院議員候補として出馬の準備をしていた柳本頭元大阪市会議員を急遽市長候補として再び担ぎ出さなければならぬほどの状況でした。「常在戦場」よろしく、普段から候補者に目星をつけておくのが政党の重要な機能だと思いますが、せめてクロス選挙の報道がなされていた2018年12月以降には自民党も候補者をしっかりと確保しておかなければならなかったでしょうね。そうでないと、勝てる選挙も勝てません。

話を2015年に戻します。自民党と維新の会の置かれた状況を維新の会はわかっているわけですから、自民党が維新の会の首長たちに要求をしても、維新の会にはべもなく拒否することでしょう。脅しが有効ではないからです。自民党は、維新の会のやりとりの結末が合理的に推論できる以上、大阪会議での混乱以降は特に何も動けないということになってしまうわけで

す。

こうした政治状況を見ると、一般市民からすれば、自民党は住民投票以降何もしていないと映るわけです。自民党には言い分があるでしょうが、どうしようもありません。2015年のダブル選挙でも維新の会は再び大勝します。松井府知事の再選、大阪市での吉村洋文市長の誕生です。橋下さんは政界から引退されました。

しかし、ご承知のとおり、府市両議会では公明党を頼らないと日々の予算や条例を成立させることはできないわけです。政治の構図は何も変わっていません。政治学における「最小勝利連合(minimum winning coalition)」という考えによれば、勝利するのに最小の数が最も結束力が高いといえます。府市両議会の中でこのような連合を形成するためにはどうしても公明党が必要だったわけです。何度も申し上げますが、大阪府市両議会で維新の会は過半数を握れるほどまで勝ちきれないということが重要なのです。

いずれにしても、維新の会が都構想を実現するためには、公明党を仲間に引き入れなければならぬのです。そこで、公明党への配慮を示すため、本来なら特別区設置だけの提案でいいにもかかわらず、あえて公明党の唱える「総合区」の設置についても検討して案をまとめていくわけです。総合区とは、政令市に設置されている「行政区」の権限をさらに強化したものです。総合区長は、従来の行政区長とは異なり議会の同意が必要な特別職となり、彼の下で職員や予算に関して一定の権限を行使することになります。とはいえ、政令市は存続しますし、総合区には東京の23特別区とは異なり公選区長も公選区議会も設置されません。

ちなみに、「総合区」制度についてももう少しだけ補足して説明しておきますと、総合区長は副市長などと同じく特別職になるために議会の同意人事の対象になります。すると、市長が市議会の多数派と対立した場合、任命ができずに空席になる恐れがあります。副市長なら一種のスタッフ職の扱いですので空席でも行政に大きな支障は出ないかもしれませんが、ラインのトップである総合区長が空席になると、総合区で提供する日常の行政事務に大きな支障が出てしまうわけです。ですので、20政令市の中では19政令市が導入を検討していません。この点は2014年の地方自治法の改正の際、参議院での参考人質疑前の控室で荒井知事にこのようなお話をさせていただいた記憶があります。

維新の会の話に戻しますと、公明党への配慮として、大阪市の存続と総合区の設置についても一応ダミー案として作成します。しかし、それでも公明党は維新側になびいてくれないわけです。そうしたことから、密約もバラされて、両者の罵り合いが報道されていました。

最終的には、選挙での決着を再び維新の会は決意します。この点、ドライな政党です。こう

してクロス選挙に入っていくわけであります。2019年4月、ご承知のとおり、大阪府知事、大阪市長のそれぞれの選挙で維新の会が勝利いたしますし、大阪府議会は単独過半数を得て、大阪市議会でも議席を増やします。ただし、大阪市議会に関しては、過半数マイナス2ということだったわけです。維新の会は、大阪市議会で最大会派ではあるけれども、過半数はやはりないという状況に終わったわけです。日本の地方自治は、垂直的にも都道府県と市町村で権力が分割されていますし、水平的にも首長と議会で分割されていますので、すべてが勝ち切ることは非常に難しいわけです。

そして、その後、反都構想を唱えていた八尾市長も落選されました。政治資金に関する疑惑で同じく堺市長も辞職を表明されました。こうして徐々に、もともとの2010年段階の大阪都構想の当初案に近づくことができるかもしれないという期待が持てるところまで来ているということになります。反都構想派からすれば、相当追い込まれているということです。

ここまでが大阪都構想をめぐる政治のお話です。要は、ポピュリズムとかそういう話は何も出てこないわけです。民衆を先導するとかいう話は一つも出てこないわけですね。あくまで議員さん、プロの政治家の中での政治闘争をやっているわけです。ポピュリズムのムードはあるかもしれませんが、徹頭徹尾政治の世界だけで維新の会は勝負しているわけです。

地方自治体内部の政治過程というのは実はあまり関心を集めてこなかったために、十分に明らかになってきませんでした。私自身、実は、産業廃棄物税を導入した三重県内部の政治過程を取り上げたことがあります。産業廃棄物は化学薬品の大企業だけではなく焼き物を製造する零細企業も同じように輩出しています。ここに課税をするというのですから大きな政治的争点になりました。しかし、それまでの研究では十分に説明ができませんでした。一部の職員提案がどのようにして公式の県庁内部での政策決定につながるのか、そして、知事が2度も県議会への提案を試みながらも全会派の反対を前に断念を強いられたのにも関わらず、3度目には県議会全会一致の賛成で成立したのはなぜなのか、という問いがそこから出てきたわけです。私自身は、今日皆さまにご紹介したゲーム・ツリーでこの過程を明らかにしました。ただ、この研究については、もうすぐご到着の砂原庸介先生からは批判を受けました。以来、砂原先生とは地方政治の政策決定過程について仲良く議論をしてきております。

さて、もう一つ、残り15分で地方財政のお話をさせていただきたいと思っております。地方自治はお金がすべてではないことがいうまでもないことですが、やはり財源があって政策を実際に決定して実施していけるという側面が大きいのも事実です。財源は、人材や法的権限とともに地方政府を機能させるためのもっとも基本的な資源といわれています。特に福祉国家

化が進む中で、全国一律に最低限の行政サービスの保障が前提となります。この全国一律最低限の質量での行政サービスの供給水準のことをナショナル・ミニマムといいます。税源の偏在があったり財政格差の大きかったりする中でも、地方自治体はナショナル・ミニマムを達成しようと必死なわけです。東京都でいえば、中央区、千代田区、港区、目黒区などは大企業の本社もあれば富裕層も住んでいます。他方で、人口減少で苦しみ、住民一人当たりの納税額も低下の一途の自治体もあります。そんな中でも、たとえば、「小学校教育は、東京都は6年制でいいと思いますが、奈良県は貧しいから4年で終わらしましょう」なんていうことはないわけです。これがナショナル・ミニマムの縛りです。

税源の偏在が即座に行政サービスの質量に直結することを防ぐためにも、多くの民主主義国家では、中央政府が全国から財源を確保した上で一定の方式に従って地方に配分するということが必要になります。このとき配分される財源にも大まかにいえば2種類あります。

ひとつは一般交付金と呼ばれるもので、用途の限定を基本的になしにして地方に配分する財源です。日本での一般交付金の代表例は、地方交付税です。もうひとつは個別交付金と呼ばれるもので、用途の限定を付けて地方に配分する財源です。これは、ガードレールの整備、信号の整備、または河川の改修などの特定の目的に限定して財源を配分しているのです。最近、一括交付金といって、たとえば道路整備に関することに使いなさいという形で大括りにされて交付されるものもありますが、基本的に福祉に活用することはできないために、やはりこれも個別交付金に含まれています。

地方自治体からすれば、同じ国から移転される財源であっても、一般交付金のほうが当然望ましいわけです。使い勝手は自由なほうがいい。卑近な比喻で恐縮ですが、親から渡されるお小遣いは、大学の教科書を買いなさいという用途限定の1万円よりも、自由に使いなさいといって渡される1万円のほうがうれしいわけです。用途限定のものは流用すれば会計検査でも大問題になります。大学の教科書を買わずに夜の街に出かけると親からこっぴどく怒られるわけです。

さて、日本の1970年代の中央から地方への移転財源に焦点を絞っていきます。高度経済成長は終焉を迎えたときにオイルショックが襲ってくるわけです。地方経済は打撃を受け、地方自治体の多くが慢性的な財源不足に苦しむようになります。全国一律の最低水準のサービスを提供することにも支障が出てくるようになります。他方、「福祉元年」という言葉があるように、本格的に高齢者福祉の施策が膨張していくのも、この時代です。また、専門家を雇用して公害規制も本格的に進められていきます。地方行政の役割は拡大していったわけですが、そ

の裏打ちとなる財源が決定的に不足していたということです。

そこで、どのようなときに地方財政の財源不足が補填されたのか、そして、補填されないときはどのようなときなのか、ということを一貫した理屈で説明していきたいと思います。そして、同じ枠組みで2011年の東日本大震災のときの被災地の地方財源不足をどうやって賄ったのかということも説明できるかどうか検討したいと思います。

財源を移転する立場の中央政府に着目しますと、中央政府のとり得る選択肢は3つあります。第1は、交付税法等が予定している恒久的な補填措置をとるというやり方です。具体的には、交付税率の引き上げとか、またはその対象となる税目を増やすということです。地方自治の擁護を強硬に主張する自治省(現・総務省)からすれば万々歳の結果といえるでしょうし、硬直的な財政支出を嫌う大蔵省(現・財務省)からすれば全く容認できないものでしょう。

第2に、暫定的な補填措置があります。一定期間限定で特例的に扱う。数年間だけ臨時に特例交付金を配分したり、地方債の利子分だけを負担するための補給金を配分したりするといったことが具体的な手法になります。これなら法律改正は不要です。大蔵省からしても一定期間だけということでもギリギリ容認できるでしょうし、自治省からしてもギリギリ拳を下ろせるところです。

第3に、地方の補填措置要求を拒絶するという選択肢もありえます。要は、国も地方と同じぐらいに財源不足なのだから、地方も我慢するべきだということです。地方支出の実質的な削減ということになるわけです。大蔵省としては望ましいかもしれませんが、自治省からすれば容認できるものではないでしょう。

実態を見ていきますと、1970年代から80年代中頃、つまり昭和50年代には、暫定的な補填措置によって地方財源不足が補填されています。1990年代、平成元年代に入りますと、恒久的な補填措置(暫定的な補填措置の合わせ技)によって不足額が補填されています。他方、2000年代になりますと、今度は逆に地方への移転財源が削減されています。とりわけ地方交付税に関しては3兆円以上も削減されました。そして、東日本大震災のときはすごい巨額、25兆円の10年間で予算投入がされていて、かつ増税が行われているということになっているわけであります。どのようなメカニズムでこうした一連の帰結になったのでしょうか。

地方財政をめぐるドラマを説明するには、やはり登場人物に着目するのがわかりやすいと思います。登場人物を極端に絞ってご紹介したいと思います。

まずは地方自治を所管する中央官庁です。日本の場合は、かつては自治省、現在は総務省です。組織の利益のために地方財政を擁護されるわけです。もう一つは、中央財政を所管する中

中央官庁ですね。かつての大蔵省、現在は財務省ですね。国家財政の健全性を維持することに当然組織的利益があるわけです。地方財政の擁護も国家財政の健全性もいずれも重要です。

そして、最後に登場するのが、政府与党幹部です。政府与党幹部には最終的に決定権があります。自民党単独政権あるいは自民党主導の政権が常態化しておりますが、東日本大震災のときの政府は民主党主導の連立政権です。党派にかかわらず、彼らは財政支出の拡大と財政支出の削減のどちらか自分たちの再選確率の向上、もっといえば議席占有率の拡大に有利かという観点で選択をします。登場人物はこれら三者です。

で、大阪都構想のときと同じようにやはり三者間のゲームを見てみましょう。地方自治所管官庁がまず予算要求をするかしないかを決めます。地方自治所管官庁が補填のための予算要求をしてきたとき、中央財政の所管官庁は、完全却下するか、いや、一部受け入れるか、それとも完全に屈伏して法律改正して受け入れるかという3つ選択肢に直面します。もし完全却下の場合、さらに地方自治所管官庁には、政府与党に泣きつくか、泣きつかずに断念するのかという選択肢が出てきます。地方自治所管官庁からの連絡を受けて、政府与党は、補填財源を確保するべく財政支出の拡大を容認するのか、あるいは逆に補填財源の削減によって国庫の健全性を維持するべく財政支出の削減を目指すのか、という選択をするわけです。このような決定構造になっております。

では、まずは官僚意識調査のデータを用いて、地方自治所管官庁と中央財政所管官庁の政策選好を見てみましょう。データで「中央財政」と書いているのが旧大蔵、現在の財務省です。

「公共事業」は旧建設省で、「福祉」は旧厚生省です。「地方自治」が旧自治省であり、現在の総務省になります。

データを見てみますと、中央財政と地方自治を所管するふたつの官庁の回答は、非常に明確なコントラストを描いていることがわかります。地方自治の所管官庁は地方に非常に擁護的ですが、中央財政の所管官庁は非常に地方に厳しいわけです。

また、回答の「分散」も大変興味深いことがわかります。全体的に地方に冷淡な中央財政の所管官庁のほうが、分散が大きい、つまり組織内で意見の差があることがわかります。他方、地方自治を所管する官庁の方が分散が非常に小さいんです。地方自主財源を増やすべきか否かという問いに対しては全員が増やすべきとお答えになっておられ、分散が「0.00」なのです。なかなかこれも興味深い組織の特徴をあらわしているわけでございます。

さて、政治家については、意識調査に該当する質問文がなかったため、新聞の記事検索で、首相、官房長官、経済財政担当大臣、あるいは幹事長などの党三役の方々が財政支出拡大と財

政支出削減のそれぞれにコミットされている件数を数えています。興味深いことに、1970年代、1990年代については、すごくやはり財政支出の拡大の件数が大きいわけです。しかし、2000年代になると、一気に削減のほうが大きくなります。

謎解きが必要になります。1970年代は、ご記憶あるかもしれませんが、与野党伯仲という状態です。自民党が衆議院総選挙で、当選した保守系無所属候補を追加公認して過半数を辛うじて維持している時代です。自民党の支持率も長期低落していました。ジョンズ・ホプキンズ大学のケント・カルダー教授(執筆当時はプリンストン大学)が名著『補助金と政権党』で描いた世界です。支出拡大政策で自民党の支持を買い取る世界です。

1990年代はご承知のとおり自民党は下野を経験します。政局をうまく乗り切り下野1年後に幸運にも自民党は政権復帰をしますが、その後も金融国家などで大荒れに荒れるわけです。もはや政権のためなら財政的には何の躊躇もない時代といっても過言ではありません。赤字国債も一気に発行額を伸ばしていきます。

そして、2000年代は小泉純一郎内閣が発足すると非常に安定する時代に入っていきわけでございます。衆議院、参議院で公明党とあわせると安定した議席を占めており、「聖域なき構造改革」を推進できる政治的環境にあったといえるでしょう。

ここでゲーム・ツリーに戻ってください。1970年代には地方財源不足の暫定的な補填措置が行われたという帰結については、ゲーム理論的には「逆戻り推論(Backward Induction)」というやり方で説明します。自民党政権の首脳は、与野党伯仲で支持率低下を食い止めるためにも財政支出拡大を選択します。このことは、自治省も大蔵省も十分にわかっています。そうであれば、自治省はまず財源の補填措置を大蔵省に要求します。国の財政も危機的である以上、大蔵省としては本来ならば要求を即座に却下したいはずですが、却下すれば自治省は政府与党の幹部に泣きつくことが目に見えています。そうになると、政治の手で介入されて変な方法で地方財源の補填措置が行われてしまう危険性もあるわけです。このことが十分にわかっている以上、大蔵省は本来的には選びたくない選択肢の中でも「よりましな選択」として暫定的な補填措置を選ぶわけです。地方交付税法の改正は行われませんでした。地方交付税特別会計の借入、特例交付金の交付、地方債の政府購入や利子補給などが決められて、財政不足は事実上補填されたわけです。政府与党の幹部が直接介入して決まった結果ではなく、自治省と大蔵省の相対取引で決まった官僚的な世界に見えますが、その背後には政治の影響があるということがおわかりになるのではないかと思います。

あとも同じようなやり方で結果を説明できます。1990年代になると、政府与党には、財

政支出の拡大しか選択肢がないわけです。与野党伯仲ではなく政権交代の危機が目前にあるわけです。ただ、ここで理論的な推論と実際の帰結の間にはズレが発生します。1970年代と同じく、大蔵省は暫定的な補填措置の規模を拡大して地方交付税率の引き上げなどの恒久的な補填措置を回避できたはずなのです。しかし、現実には、大蔵省は地方交付税の引き上げに同意いたしません。理論は外れてしまいました。しかし、それぐらいに当時の政治状況は切迫しており、それを大蔵省が深刻に受け止めていたということの意味しているのだと思います。当時の国会の議事録を見てみますと、当時の自治大臣が「使い切れない」と不安感を表明するほどの地方債の発行にも踏み切っているわけです。大蔵省は、地方自治体関係者がたじろぐほどの財政出動をしたということです。

2000年代の財源不足は、小泉純一郎内閣の下で、国政選挙前に慌てなければいけない状態から脱することに成功していました。小泉首相は、地方交付税を含む地方税財政全体にも改革の矛先を向けるわけです。もちろん、「聖域なき構造改革」で世論が熱狂している中、財政支出の削減を打ち出すわけです。総務省が補填措置を要求しても財務省は安心して要求を拒否できるわけです。ただ、その場合であっても、総務省は、やはり政府与党首脳に通報することを選択するんです。財務省に拒否されたときの総務省の選択は、断念するか、政治を巻き込んでもがくかということになるわけですが、総務省としては責任回避(blame avoidance)をはかることが合理的になるわけです。政治によって地方税財政制度の改革をさせて、組織として最大限の対応をしたことを地方六団体にアピールすることが合理的になるわけです。「最大限の努力をして、そして敗れた」というのであれば地方六団体も許してくださるかもしれません。三位一体の改革はこのようにして進展していきます。

単純にモデル化しておりますが、理論的にはある程度の条件さえわかっているならば帰結は推測できるということになっているわけです。あくまで「ある程度」です。

もうお時間が近づいておりますが、東日本大震災のあとの財政措置についても触れておきたいと思います。これまでのお話の延長線上で説明を与えることが可能です。総務省が財務省に要求することからゲームははじまります。財政学の教科書に即していえば、大規模な災害復旧は国債発行を通じて、何世代にもわたって、ちょっとずつみんなが負担するというのが本当は常道です。

しかしながら、借金だらけの日本にはそんなセオリー通りの対応を行う余裕がないわけです。復旧・復興のために一気に国債を大量発行すれば、公債市場がどうなるかということは予測がつかないわけです。阪神淡路大震災で10兆円のコストがかかっていたのですが、発災直後の

推計ではこれを明らかに上回ることだけは確実視されていました。

ですので、政府部内での対立はどのぐらいの財源を用意するのかということではなく、財源の調達方法で争うということになるわけです。当時、所得税や法人税などの増税で賄うのか、あるいは国債の大量発行に踏み切るのか、あるいは放置するのかというのが財務省に理論上与えられた選択肢でした。そして、当時の与党民主党は、大規模な支出しか興味がなかったわけですから、財務省は変に政治介入を招くよりも、課税によって財源を調達するという選択肢を選んだわけです。20兆円を超える復興予算がこのようにして調達されたわけです。

今日、私が1時間かけてお話しさせていただいたのは、中央政府や地方政府を巻き込んだ非常にダイナミックな政治過程です。この後のシンポジウムにも関連すると思うのですが、地方自治の世界は人間関係がどろどろしていて合理的なパターンなど見つけられないと思われがちです。しかし、実際には、地方自治体内部での議会と首長のやりとりも非常に合理的ですし、中央政府と地方政府とのやりとりもある程度合理的な説明を与えることが可能です。政治家のやりとりも、「脅した」とか「脅された」とかいうことで進んだりもします。脅しもブラフかどうか見極めることも重要です。政治家の先生方はしっかりと本能的に対応されているわけです。地方財政対策をめぐるでも、総務省と財務省との関係も非常におもしろいわけです。政治の意向を忖度しながらいずれもが自分たちの組織利益のために行動されているわけです。

最後に私から皆さまに申し上げたいことは、地方自治の世界はとてもおもしろい世界ですので、ぜひとも皆さまのご活躍で我々研究者をますます刺激していただきたいということでございます。我々研究者がどのように地方政治を見ているのかということをご理解いただけたと思います。おそらく違和感を抱かれた先生方も少なくないとは存じます。その点はこのあとのシンポジウムなどを通じて意見交換できましたら幸いです。それでは、先生方のますますのご活躍を心よりお祈り申し上げます。ご静聴、どうもありがとうございました。（拍手）

【司会】 北村先生、どうもありがとうございました。北村先生には、この後のパネルディスカッションでコーディネーターを務めていただきます。よろしく願いいたします。今一度、北村先生に大きな拍手をお願いいたします。どうもありがとうございました。（拍手）

それでは、ここで10分休憩をとらせていただきます。再開は、15時15分からお願いいたします。

（休憩）

【司会】 それでは、大変お待たせいたしました。再開させていただきます。

ただいまからパネルディスカッションに入らせていただきます。

それでは、まずパネリストの皆様方をご紹介します。どうぞご登壇くださいませ。

それでは、皆様方から向かって右側からご紹介いたします。神戸大学大学院法学研究科教授の砂原庸介先生でございます。（拍手）

次に、京都大学大学院法学研究科教授・待鳥聡史先生でございます。（拍手）

続きまして、奈良県知事・荒井正吾でございます。（拍手）

待鳥先生は、大阪大学助手、助教授、京都大学助教授等を経られまして、2007年から現職をお務めでございます。

砂原先生は、大阪市立大学准教授、大阪大学准教授、神戸大学准教授、ブリティッシュコロンビア大学客員准教授等を経られまして、2017年から現職を務めておられます。

両先生の主な著書等につきましては、お配りしております講師プロフィールにも記載しておりますので、またご覧くださいませ。

それでは、コーディネーターですけれども、引き続き北村先生をお願いしております。どうぞよろしく願いいたします。（拍手）

それでは、ここからの進行を北村先生をお願いいたします。よろしく願いいたします。

【北村教授】 先ほどは拙い話で大変恐縮しておりますが、今からは盛り上げていただけるお二方の先生にご参加いただいておりますので、安心しております。あれっ、いま冷たい目でお二人がこちらをご覧になりましたが、お二人とも地方政治研究のスペシャリストであります。また、荒井知事には、中央、地方、どちらの政治行政にも通暁されているわけでございますから、非常に興味深いお話もいただけるのではないかというふうに思っております。

それでは、早速ではございますが、ディスカッションに入っていきたいというふうに思います。地方政治と一口に言いましても、いろいろな側面がありますし、いろいろな切り方があると思います。そこで、まず京都大学の待鳥先生からお話を10分から15分程度でいただきたいと思っております。それでは、待鳥先生、よろしく願いいたします。

【待鳥教授】 こんにちは。ご紹介預かりました京都大学の待鳥と申します。今日は「二元代表制は何をもたらすのか」と題して、選挙制度を含めた効果を考えるというテーマで、ごく短くお話をさせていただきたいと思っております。

では、スライドをご覧ください。まず、私は何者か、と出てきますね。今まで私がやってきたことは、広い意味では比較政治という分野に当たります。比較政治といえば、外国のことをやる人が名乗る場合が多い分野ですが、別に日本のことを扱ってはいけないわけではありません。私の場合には、比較政治の分野で用いられているアプローチで、地方政治を含む日本政治

の特徴を把握するという作業を行っております。日本の地方政治が持つ一つの特徴は、中央と地方との制度がいろいろ違うところにあります。これは後ほど砂原先生からお話があると思います。もう一つの特徴は、地方の内部で二元代表制を敷いていることです。それが何をもちあわしているのかについて多少勉強したりしてきました。次のスライドをご覧ください。

改めてご説明をするまでもなく、日本の地方議会の選挙制度は、都道府県の場合には大部分が、小選挙区制（一つの選挙区から一人しか当選しない）と中選挙区制（定数が2～7）の組み合わせですね。都道府県議会の区割りをするときの単位は、原則的に自治体ごとというふうにする、あるいは郡の単位で選挙区を設置しております。その結果、奈良県議会だと郡部には定数1の選挙区が多く、反対に奈良市では定数が8以上になり、厳密にはもう中選挙区制の定義の域を超えます。しかし、定数が7か8以上かによって大きな違いが生じるわけではありませんので、そこはあまり厳密に考える必要はありません。市町村は、政令指定都市以外の全ての市町村が大選挙区制（定数が8以上）で、定数が10とか20、場合によっては30ぐらいの議員を、その市域あるいは町村域全体で選ぶと、こういうタイプの選挙制度になっています。世界的に見ても、定数が大きな選挙制度に属すると言えます。

このような議会の選挙制度と組み合わされるのが首長の選挙です。首長は議会とは別個に選出されます。ここに知事がおられますし、県内の市町村長の方もいらっしゃると思うのですが、皆さん、議会の選挙とは別個に選ばれておられます。両者、つまり首長さんと議員さんが別々に選ばれるので二元代表制と呼ぶわけですが、首長と議会のどちらの影響力が大きいのかというのは、地方政治を考える上での議論の焦点の一つです。多くの論者は、首長さんの側に権限と資源（人材や財源）がより多くあるという議論をしています。有権者の関心も、市町村長や知事選挙に向かう傾向がありますし、メディアの報道も同様です。

次のスライドに移りましょう。

二元代表制と日本では呼びならわしていますが、世界的に見ると、あるいは比較政治学の単語で言うと、大統領制に分類することが標準的です。首長さんに対する不信任を議会側ができること、それから首長さんが議会の解散権を持っていることは、通常は大統領制ではあまりない仕組みなので、厳密には違うのだという人もおられます。しかし、不信任や解散が行われる機会がほとんどありませんので、日常的に政策が決まっていくプロセスは大統領制とほぼ同じであると理解をしても差し支えありません。

このときの最大の鍵は、首長さんが議会ですらどうやって多数派をつくるのかなのです。別々の選挙で選ばれていますので、なかなか自分の言うことを聞いてくれるとは限らないのが、い

わば最大の難しさです。では、多数派形成をするときに議会側は何を一番重視するかというと、議員さんは自分の当選の問題を一番考えますから、やはり選挙制度の影響が大きいわけです。

一枚めくっていただけますでしょうか。

先ほども申し上げましたが、議会の選挙制度は大選挙区制や中選挙区制、小選挙区制でない場合がほとんどです。市町村議会の場合には全部大選挙区制であり、その都道府県議会の場合にも都市部は大選挙区制あるいは中選挙区制になっています。つまり二元代表制と大選挙区制の組み合わせです。その場合には、部門間（首長側と議会側）が違ったことに関心があるので、両者にすみ分けができて、対立が少なくなるのが特徴です。

関心の違いは、当選のために必要な要素が違うところから来ています。首長さんは自治体全体から集票する必要がありますから、自治体全体のことを考えます。全体つまりマクロ志向です。議員さんは比較的小さな地盤から当選されることが多く、かつ当選に必要な得票率のボーダーラインが下がりますので、比較的狭い範囲の支持基盤を固めるとというのが賢い戦術になるわけです。

そうすると、地元あるいは自分たちを強く支援してくれる団体の意向を受けた行動をとりやすく、議員さんはミクロ志向になるのですね。首長さんがマクロで、議員さんがミクロで、すみ分けが起こるということです。

次のスライドをご覧ください。

先ほども申し上げたように、首長さん側から見ると議会でどうやって多数派をつくるのかは非常に大事です。そのときに、議会で政党とか会派が非常にまとまっていて、政党や会派の数が少ない、あるいは数多くても、それぞれのトップリーダーの人と首長さんが話をつければ、党議拘束的なものが行われて多数派がつかれるので、あまり大きな問題は起こりません。しかし実際には、議会の会派にはまとまりがよくない場合があります。議員さんは、選挙のときには自分の個人で集票して当選できます。政党や会派によって当選しているわけではありません。ですから、自分の支持者の意向に反した行動というのをとってまで、会派の方針に従うということはないわけですね。

このような場合には、多数派形成が安定的に行いにくいという特徴が生まれます。そこで、特に都道府県レベルではそうですが、相乗りのような形で、選挙のときに首長さんのことを支持しますという関係を事前に作り、多数派形成を安定的にします。これが一つの対応策ですね。

もう一つは、先ほど申し上げたすみ分けです。議員さんがミクロな事柄に関して関与してくる。でも、マクロな方向性は首長さんの方針に従って動く。お互いに不可侵の状態をつくって

しまうことで多数派形成を安定させる傾向が生じてきます。

次のスライドをご覧ください。

比較的財政事情がよかったとき、あるいは中央政府が地方自治体に対して干渉しつつも、最後は面倒を見てくれる構造があったときには、このすみ分けは地方の内部の対立を小さくしますので、安定的な地方自治体の運営に貢献をしてきたわけです。

けれども、今日ではそういう前提が満たされなくなっています。つまり、財政上あるいは社会経済的な好条件や、あるいは中央・地方関係上の好条件が失われたときには、財政上の制約が大きいうちの問題が生じてきます。マクロでもミクロでも、優先順位付けをしないといけなくなるわけです。ここにおられる皆さんは、それぞれの地元で直面しておられる課題だと思うのですが、財政上の制約が大きくなってきたときに、ミクロ、マクロのすみ分けをずっと続けられるのかというと、なかなかそうはいかないのですね。

例えば、首長さん側から見ると、議員さんがいわゆる箇所付け的な行動をしてくるときに、ある程度の度議員さんの言うことも通してあげるとか、そういうことはしづらくなります。

そうすると、どうしても首長さんと議員さんとの相互対立が起こりやすくなります。しかも、そのときに相手がなぜそういうことを言うのか分からない。どうして首長はそんなにマクロ、全体のことばかり言って議員の事情を考えてくれないのかとか、あるいはどうして議員は全体像を見ようとしなかったのかといったような対立です。今まであまり経験をしていないので、なかなかお互いの思考様式に慣れないわけです。その結果、首長さんと議会との間に非常に激しい対立が起こるケースがあります。

このときに議会側は、まとまって首長さんに対して対抗できるのかというと、それは難しい面があります。もともと個々人がばらばらに当選をしてきて、非常にミクロ志向なので、まとまりにくいわけですね。議会がまとまらないときには、首長が極めて大胆な政策を打ってきた場合に、まずいなと思っても止められないことになります。結果的に一歩間違えると首長の暴走が起こるというリスクも抱えているわけですね。

次のスライドに進んでいただけますか。

では、これをどう変えていったらいいのかという話になります。今までのすみ分けは維持するのが難しくなっているかもしれない、という認識を持ったほうがいいのではないかと、私は思っております。

すみ分けを止めるとして、首長さんの側、首長部局の行政職員の方も含めてですけれども、こういった人たちがミクロ志向になること、つまり個別具体的なところについて自分たちの方

針を持つのは比較的容易なのですね。ふだん、行政職員の方はそういうことも扱っておられるわけですから。

問題は、やっぱり議会の中でマクロ志向をどう育てていくかです。つまり、その自治体全体のことを議会がどうやって考えるようになっていくかが大事なのだと思います。それについては、既に幾つかの改革提言も存在しております。例えば、議会の権限を強める、予算の提案権などを与えて、首長側から出てきた予算案と議会側から出てきた予算案を競争させようといった考え方であるとか、あるいは議院内閣制に近いような形で、政策立案の段階でもっと議員さんが関与するような仕組みをつくろうとか、あるいは政党がもっと意味を持って、議会の中でまとまったユニットが生まれてくることを重視したほうがいいのではないかと、といった考え方があります。

その中でも、地方議会において政党というものが意味を持つということに、一定の意味があるのではないかと私は考えております。

次のスライドをご覧ください。

政党を重視する理由としては、やはり有権者との関係があるのです。ここまで首長さん、あるいは行政職員さんとの関係を中心に申し上げてきましたけれども、有権者にとっても今の地方議会の選挙制度というのは地縁、あるいは血縁も含めて何らかのご縁のある人に入れるということになりやすい仕組みです。しかし、やはり有権者が政策であるとか、町全体のことを考慮しながら議会の選挙にも臨むことが必要な時期になっているのではないかと思います。そのような考慮を行うときの手がかりとして、政党の存在が大事になるわけです。政党中心の選挙、候補者の擁立は政党が中心になって行い、かつ有権者が候補者の所属政党で投票先を決める選挙、そして政党を単位とした議会運営と政策決定が、必要だということです。

そう考えていきますと、先ほど申し上げたような地方の選挙制度、つまり選挙区定数が非常に大きくて、しかも有権者は一人の候補者にしか投票できないので当選のボーダーラインが下がり、無所属で当選するということが容易になる制度は変えていくことが望ましいと、私自身は考えております。

地方単独で政党化を進めたければ比例代表制、あるいは後ほど中央政府との関係というのが砂原先生からお話があると思いますが、国政との政党の連動性というのを考えると、中央と地方の選挙制度が極端に違わないほうが良いという考え方もあります。いずれにしても、地方政治の政党化を進めることが、これから先の時代に地方自治体が難しい政策選択をしていかざるを得ない時代に対応する能力を高めていくためには必要なことではないかと、このように考え

る次第です。

以上です。

【北村教授】 ありがとうございます。

それでは、もう続きまして神戸大学の砂原先生からご報告をお願いしたいと思います。

【砂原教授】 ただいまご紹介にあずかりました神戸大学の砂原と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

スライドをめくっていただきまして、私は初めにどういう研究をしているかというようなことなのですが、政治の制度が人々の選択、特に政治的な選択が主に関心になるわけですが、それにどのような影響を与えるかというようなことを分析しております。

これまでやってきたことというのは、先ほど待鳥先生がお話しされていたようなことというのも、私自身も仕事としてやってまいりまして、その後、今日、お話しするように、有権者が代表を選ぶときに、政治制度というのはどういうふうなバイアスというか、癖みたいなものを出しているかというようなことを分析する仕事をしていました。今日は、そのお話を一部させていただきますと思います。

あと最近やっているのは、日本の住宅政策と申しますか、私自身は地方政治とか地方の公共政策を主に研究しているところがありますので、最近はその中で住宅の研究をしています。なぜ日本の住宅地というのはこんな広がってしまったのかとか、空き家はなぜこんなに増えていると言われるのかみたいなことが、最近の関心ではあります。

では、1枚めくっていただいてよろしいでしょうか。

いろんな政治制度が有権者の選択に影響を与えるのではないかとこのときに注目しているのが、マルチレベルと書いていますが、言ってしまうと国政あるいは中央の政治制度と地方の政治制度のズレみたいなものですね、そこに関心を持って研究しております。ここには、「マルチレベルとは？」と書いていますが、国政レベルあるいは地方政治レベル、複数のレベルの政治、政府というものがあって、それがお互いに影響を与え合っているというようなことに注目するものです。日本だと国政レベル、都道府県レベル、市町村レベルということになりますが、例えばヨーロッパの国だと、EUレベルみたいなことが同時にあります。最近、このマルチレベルという発想は、別に日本だけではなくて、特にヨーロッパなんかでも注目されているわけですが、これは最近の研究で、そのマルチレベルの政治制度が従来、国政に与えてこなかったような影響を与えているのではないかみたいな主張があるわけです。

具体的に、注目されがちなのが、イギリスなどです。いわゆるブレクジットの住民投票があ

ったことはご記憶に新しいかと思います。その直前にはスコットランドという、そのイギリスの北部の地域ですね。ここで独立の住民投票がありました。こういった住民投票の背景には、マルチレベルの政治制度があるのだという話なわけです。前者のブレクジットの話では、そのブレクジットの運動の中心的な役割を果たしたUKIP、イギリス独立党という政党があります。イギリスは小選挙区制で、国政レベルでは、そのいわゆる2大政党以外はなかなか入ってきづらい制度なのですが、この政党が勢いを伸ばしたのは、比例代表制のEU会議なのでですね。UKIPみたいに国政とか地方政治で議席をとれない政党が、EUからの脱退を訴えてイギリス全体のEUの選挙で勝つという、よく分からないことが起きるわけです。その政党がその国政レベルでも影響を持つようになった。あるいは、スコットランドのほうでも、従来とは違う選挙制度がスコットランドの中だけで入っている。いわゆる比例代表制連用制というやつなのでね。この中でスコットランド独立、国民党という政党が非常に強くなって独立運動が生まれるようになった。

こういうような感じでマルチレベル、今まではあまり注目されてこなかった複数のレベルの政治的な運動みたいなもの、例えばEUレベルから見た国政レベル、地方レベルから見た国政レベル、そういうところが相互に影響を与えているのだというのが最近の研究で分かっていることです。

次をお願いします。

日本は、その中でも非常に珍しい事例です。というのは、多くの国では、このような政治制度のずれというのはあまり生じないわけです。イギリスでも今、EUレベルとスコットランドのお話を申し上げましたが、スコットランドの選挙制度が変わったのは最近の話ですし、EUの議会自体は昔からあるのですけれども、EUというものが力をつけてきて、EU制度の実質的な意味が強まってきたというのは最近です。イギリスのように、EUレベル、地方レベルが重要な意味を持つというところはあるわけですが、ほかの国、例えばドイツなんかだと、地方レベルでも国政レベルでもEUレベルでもみんな比例代表とか、大体そういう国のほうが多いわけです。アメリカなんかだったら大統領も上院も下院も地方も大体小選挙区制ですね。どこも同じような選挙制度を利用しているところのほうが多いと考えられるわけですが、それに対して日本はいろんな選挙制度を本当に使っているわけです。

市議会レベルでは非常に大きな大選挙区制であり、県議会では中選挙区制、参議院では小選挙区比例代表制並立制でありまして、参議院では比較的都市部では中選挙区制、定数が3とか5とかそれぐらいですね。大阪なんか4ですけど。地方の選挙区だと、定数1の小選挙区制に、

それに比例代表もくっついてくるといふ、いろいろな制度をごちゃごちゃにした国というのは非常に珍しいのです。

選挙制度改革前というのは、国政も地方もいわゆる中選挙区制ということで、比較的最小な同じような行動をとっていました。

そこで中心になっていたのは、国会議員の後援会といったようなものを中心とした集票活動だということがこれまで長く指摘されてきたわけです。利益誘導なんかあって批判されることもありましたが、その従来は国会議員の選挙を中心としてほかの選挙は回っていったのだと考えられます。

しかしながら選挙制度改革後、もう20年以上になるわけですが、国政のほうが小選挙区になって地方のほうは変わらない。国政選挙は政党中心という形で変化しつつあるわけですが、地方議会のほうはなかなか変わらない。

最近、NHKが市議会議員の方々に多くアンケートをとったというようなことがあります。市議会議員、全国で今4万人ぐらいいらっしゃるわけですが、そのうち、2万人ぐらいから返事があったと言います。その回答によると、市議会議員のほとんどがもう国会議員なんて知らんということを行っているわけですね。昔は系列化みたいなこともあったわけですが、今は国会議員との関係なんてほとんど重要じゃないみたいなことを市議会議員がNHKに回答する、昔と比べると随分違う感じになっているわけです。

そうすると、この選挙制度改革で国政の選挙制度が変わった後のズレというのがどういうような効果を持っているのかというのが一つの研究の関心でありまして、これが実際重要なのではないかというのが研究してきたところでございます。

では、次のスライドをお願いします。

どんなズレがあるか。今お話ししたところでもありますが、国政レベルでは政党間の競争というのが強くなっていて、とりわけ社会保障ですとか外交といったような集合的利益、先ほどの待鳥先生の言葉をそのまま使うとマクロのようなところが、有権者の関心を集めやすくなっているところがあります。その対処を考えるということで、政党間の競争が強まっている。有権者のほうは、各政党のラベル、どの政党に所属しているかということを見ながら投票するという傾向が強まっているわけです。もちろん、議員候補者個人をよく知っているから、その人に投票するのだという方が一定程度いらっしゃるわけですが、特に若い層あるいは都市居住者なんかは政党のラベルだけで投票するという事は少なくないわけです。イメージなんかを利用して。

ところが、地方のほうは部門間競争と個人間競争のミックスみたいになっていまして、知事、市長のほうは人によっては地域の中でマクロを強調するというようなことがあるわけです。最近で言えば、大阪都構想なんていうのはその典型のような話ありまして、地域、大阪の経済成長というのが重要なのだということを、維新の会の人たちは非常に強調するところがあるわけです。別に維新だけではなくて、その傾向は90年代後半ぐらいからずっと続いています。最近はそうでもないというところもありますけども、改革派知事の人たちというのは、とにかく財政再建をするのだ、みたいなことを言っていた。これは集合的なマクロの利益を強調するところがあったわけです。

他方で、先ほど待鳥先生もお話があったように、議員のほうは個人で選ばれるわけですから地域のミクロな利害というようなものを重視する。これはこれで非常に重要な活動になるわけですね。個人として代表される議員の方々は地域にこういう利害があるということを議会の中で主張して政策の実現を図ると、こういう感じになるわけです。

そうすると、同じ土俵で競争しているわけではなくて、何かいろいろな競争の仕方があるというのが現状の日本の制度になっているわけです。しかも、これに加えて参議院というのがありまして、参議院は、そこまで入れてしまうとややごちゃごちゃになってしまいますけれども、またこれはこれで違う競争をしているということになります。

そうすると、今までのところ、どういう傾向が見られるかといいますと、従来から政権を持っている自民党のほうとしては、比較的地方の個別的なミクロの利益にある程度乗ったといますか、これは非常に重要な話になるわけですけども、それを強調した形で地方議員をまとめるようなこともできるわけです。個人が選ばれる地方議員の選挙では、やはりその個人がその地元に対してどういう貢献があるのかということが強調されるわけですから、そういった地元貢献する人たちを支持基盤とした政党というのが一定の力を持つというのは、それは当然と言えば当然なわけです。

しかしながら、民主党というか、以前と言うべきか、現在の、と言うべきか難しいところですけども、野党の側は非常に難しい状況になっているわけですね。

なぜかという、国政レベルでは政党のイメージとかラベルと、社会保障、どうするのだと、外交、どうするのだみたいなところで戦う一方で、地方のほうではそういったラベルがあまりきかないわけですね。

例えば、民主党というのを入れようと思っても、地方で非常に定数の大きい選挙区でそれをやっても同士討ちになってしまう。個人が選ばれるわけではないというような問題が出てくる

わけです。

その基本的には野党、マクロを強調するようなグループが地方レベルで地盤を固めるということ是非常に難しくなるわけです。

唯一例外がありまして、それはご案内のとおり大阪であります。大阪では大阪維新の会が無党派知事、もともとは無党派みたいなの、橋下さん自身はもともと自民党でしたけども、集合的なマクロの利益を訴えて当選していた知事に今度は議員たちがついていくわけですが、なぜ大阪であれが可能だったかという、特に大阪府議会というのはほとんど定数1なのですね。多くの都道府県では大体定数3から6ぐらいの選挙区が多いわけですけど、大阪というのは今、議員が90人弱いるわけですけど、そのうち40人ぐらいは定数1の選挙区から選ばれるわけです。それから、また大きな部分が定数2で選ばれるということは、維新の会から見たら定数1と定数2の選挙区さえとれば、もう過半数とすることは不可能ではない、そういう選挙制度なわけです。

実は、これに近い選挙制度を持っている都道府県ってもう一個だけありまして、それはどこかと申しますと埼玉県なのですけれども、埼玉県と大阪府だけ、ほかの都道府県とはかなり違う選挙制度になっていまして、ああいうことが起こり得る、起こっても不思議ではないと。

大阪市議会を見ると、普通の県と同じように、大体定数が2から6の中選挙区制となっていますので、維新の会はなかなか過半数がとれないと、そういうような感じになっているわけですね。

多くの都道府県は、もちろん市町村もそうですけども、大阪のようになっているわけではありませんから、野党の側がマクロを訴える勢力が議席をたくさんとるとするのは、なかなか難しい状況になっているのだと。これが国政レベルと地方レベルのずれと。特に野党側に大きな影響があるズレというものを生み出しているところがあります。

次のスライドをお願いします。

そういったマルチレベルの制度を考えてきたときに見えてきた課題ということになるわけですが、今一つ申し上げましたような極めて弱い野党と。これは自民党に所属されている先生方もたくさんいらっしゃると思いますけども、自民党から見たらそれでいいじゃないかと思われるかもしれませんが、やはり競争というものが弱くなってくると、有権者としてはなかなか政治に対する信頼を持つことが難しくなるわけです。これは日本に限りませんが。一定の競争があるからこそ、そのときの政権に対して信頼できるというところがありまして、確かに相手が弱くなると勝ちやすいからいいのですけれども、相手が弱いままだと、これは現に政権を

持っている側としても、将来的に非常にまずいことになる可能性はあります。

さらに野党の側は無党派の長なんかとも連携することはできなくて、なかなか求心力を保つことができない。

それに加えて地方レベルで見ると、議員のほうの求心力も少し維持するのが難しくなっているところがある。これが典型的に出てくるのは、やはり最近のなり手不足というようなところもありまして、特に市議会のほうなんか難しいところがあると思いますが、従来はその国政との関係というのがある程度重要だったというわけですけども、ここも薄くなってくると、では、議員が政策実現をするときに、どういうふうに動くのかという問題が出てくるわけです。知事との関係でその部分を埋めるといふ方々も出てくるかもしれません。

例えば、最近、大阪とかほかにも大阪以外にも滋賀とかでもそういう話が出てきましたけども、市長をリーダーとした新党が出てくるというのは、そういったものに対する対応と言えるかもしれません。議員のほうも、国会議員とは違う形でプレゼンスを発揮するとなると、どうするかという問題に直面しがちになるわけです。

最後のスライドをお願いします。

では、そのときにどうするかというと、選挙制度の再検討というところなのではないかと思えます。一定程度、国政と地方政治の政治的競争を近付ける、あるいは地方レベルの政治的な競争を活性化するというのが、恐らく重要なポイントになるのだろうというのが、少なくとも研究者の視点から見えてくるようなところではあります。

そのズレの是正という点では、ほかの多くの国が採用しているように、国政から地方まで一貫した選挙制度をという意味では、区割りをして小選挙区制にするとか、あとは例えば定数3ぐらいで完全連記の連記制というようなことが一つの対応策として考えられるわけです。

ただ、現在からの移行、そうするとすごく議員定数を減らさなきゃいけないとかなると、それはそれで大変ですから、現状と非常に近い形で意味のある移行というふうになると、例えば非拘束名簿の比例制。これだと選挙のやり方自体は全く変わらないわけですね。個人の名前を書いて投票箱に入ると。集計の仕方が変わるだけです。要は、グループごとに集計していくというふうになるわけですから、そういう形であれば移行自体は恐らく簡単でしょうと。その競争も活性化する可能性はあると。

もちろん、こういった形で選挙のやり方、投票方式を変えることも重要ですけど、ほかにもしばしば見過ごされがちな話題として出てくるのが、統一地方選挙の統一度です。現在、統一度は市長選挙、町村長選挙で大体1割程度、市議会、町村議会で4割ぐらいになっています。

つまり、もう半分以下の議会が統一地方選挙から離脱し、市町村に至ってはもうほとんどが参加していないという状況ですね。これをもう一回そろえるというのは重要な論点になるわけです。なぜかという、選挙のたびに、例えば自民党という政党がいろいろな選挙に対応しなければいけないわけですから、いろいろ選挙で公約をつくるので、どの公約を有権者は見ればいいのかという問題が出ているわけです。公約というのが大事なものであれば、4年間、その公約を使いますというような形で統一地方選挙で訴えるというのは、一つの重要な有権者からの信頼を得る手段であって、かつ政党間の競争というものを生み出す可能性があるだろうということなのです。

ただ、政党化と言ったときに、では、すぐに国政政党が地方で大きな顔をするのはよくないのではないかとご批判を頂きます。これは私もあんまりよくないのではないかと思うんです。ただ実際、比例代表なんかを考えたときに、非拘束式であれば別に国政政党が県なり市なりの選挙に入ってくる必要はなくて、むしろ地方レベルの政党というものが恐らく重要になってくるでしょうというふうに考えられます。政党というよりはグループですよ。今度は恐らく国政選挙のときに、じゃ、このグループ、地方ごとのグループがどの政党を国政レベルで応援するかというような問題が別に出てくる可能性があるのではないかと思います。

ですから、国政政党が先ではなくて、むしろ地方が先に政党をつくるような形で、その政党間競争を生み出すというのが重要になってくるのではないかと考えているわけです。

個人ではなくて政党として有権者を代表するということになれば、今の選挙制度の中では皆さん一人一人、議員の方一人一人が個人として有権者を代表しなきゃいけない、これは相当厳しいことだろうと思うのです。なぜかという、よく話題になるのが、例えば女性でお子さんができたときの産休なんかの問題ですけども、産休をとろうとしても個人として代表しているわけですから、あなたがいなくなってしまうとかわりがない。だから、産休なんか認められないという話が出てくることもあるわけです。そうではなくて、組織として代表することによって、いろんな形で政党とか議会にかかわる可能性というのは出てき得るのではないかと。

例えば、非常に専門的な能力を持っている人が部分的に専門的な能力を提供しますとか、リーダーシップを持っている人が自分は演説をして、その人を動員するのだ、あるいはネットワークを持っている人にも貢献する方法があるわけです。お金を持っている人だって、もちろん貢献することができる。そういう多様な貢献の仕方というのでも生み出す可能性があって、そういう点からも政党化というのは議論されてもよいのではないかとこのように考えるところです。

大体時間になりました。以上です。

【北村教授】 ありがとうございます。 それでは荒井知事、お願いできますでしょうか。

【荒井知事】 私のプレゼンは資料4で「地方政治が良くなれば地域は元気になる」というテーマのプレゼンでございます。 その際、「どのように地方政治を良くするのか」ということでございます。

資料に入ります前に、今、3先生からいろいろ言っていただきましたので、この時点でこれからの残された時間、議論が弾むように私の感想を申し上げたいと思います。

まず、北村先生への感想でございますが、大阪の維新のことを言っていただきまして、大阪の政治は難しいなという印象でございます。大阪の政治が奈良に来なければいいなという印象を持ちました。奈良では大阪の勤務者が3割程度おられます。生駒とか平群だと5割を超えています。その結果でもありますが、大阪の維新が伸びれば奈良の維新も伸びるということでございますが、どういうわけか、今度の知事選ではあんまり維新が襲われなかったというような印象があります。調べてみないと分からないですが、ただ、地方の議会では維新が大分伸びておられるような気がいたします。

二つ目でございますが、財政でございます。北村先生、財源保障を重視されましたが、私は財源保障の自由度があればというのをあまり重要視しておりません。地方はやる気があればお金付けてくれればいいやと。その意味で、地方創生交付金が財源保障的になってきたのは、ちょっと残念でありまして、弾を選んで、これはいいね、やってみろと言われるような中央政府の財源の付け方が望ましいということで、地方創生大臣にも陳情したのですが、なかなかそうはならなかったという思いがあります。財源保障よりも「やる気保障」のほうがありがたいかなという印象を持っております。

それから三つ目は、これは3先生に共通いたしますが、国の政治と地方の政治の関係をどうするかが先生方のテーマであったように思います。政党が軸になることがどうかは、これは大きなテーマであると思います。国の政党、地方の政党ということは、ほかの先生方のテーマでもあったように思います。

それから、二つ目は待鳥先生のご所見について、議会と首長の関係がやはり一番興味ございましたが、議会と首長、二元制でございますので、国の政治とは全く違う構造になっているわけでございます。関係がどうなのか、あるいは対立はどのようにして起こるのか、また地方議会の政党はどうかというのに大変興味がありますが、地方政治は奈良県の地方政治の中だけでもさまざまであるように思いますので、全国の地方政治を標準的な見立てで政党化ができるのかどうかというのは、なかなか難しいかなと思います。国の政治の役割が変わってきているよ

うに思いますが、自民党政治では国の政治が地方の政治、ナショナル・ミニマム的な政治でありましたら地方も国がやるから金やるよと。国の与党に従属しろよというようなきらいがあって、地方議員の系列化が進んできたように思います。一般財源保障になりますと、地方は独自性を発揮して勝手にやっつけていいとなれば、国の政党に必ずしも一致しなくても地域の政党の好き嫌いがあるように思います。

それから、砂原先生のご所見で、国政と地方政治のズレというのが大きなことで、ズレというのが発生するのは、例えば思いついたのは沖縄の基地問題のズレ、原発立地県のズレ、それからかつての自民党政治と革新知事あるいは共産党知事のズレ、思想的なズレというのはあったように思いますが、今はあんまり現場のズレはあるように感じないのですけれども、そのようなズレを地域で分離するよと、スコットランドのようなことが日本ではないわけでございます。

それと、今までの傾向で国の意向を実行するのが地方という国の政治であったのが、地方分権一括法から地方の願いを助けるのが国という役割の分担になってきたように思います。そういたしますと、ズレというのがどんなことなのかなど。大阪と奈良県の政治がズレててもいいのではないかというような感じがいたしますが、国と地方は平等でありますので、それぞれですね、と国に確認したいような気持ちでございます。

それから、地方レベルの政党、待鳥先生と同じポイントでございますが、地方レベルの政党のあり方というのは、代表が個人か集団で活動するのと議院内閣制と違うように、首長を頂点に地方議会はまとまったり、今度の首長、ちょっとやっつけてやろうというのでまとまったりする議会もあるかもしれませんが、地方議会が一番盛り上がるのは何といたっても議長選でございます。それはどう解釈できるのかということも、また聞かせていただいて。

また、それと議会と首長が対立するのは政策というよりも、人の好き嫌いとか肌合いで対立するような感じがするのです。ご当事者両方おられますので、よく聞いてみたいのですけれども。

それと、地方政治の私の感覚ですけど、今まではボスがおられて首長は大変困って、ボス化があまりなくなっているような気がするのです。これは首長で、いや、うちにはいるよという首長がおられるかもしれませんが、少なくとも首長選挙で、「おまえ、応援してやるから俺の言うこと聞くな」というようなことを、「この予算を付けるな」と言われた先生は誰もこの4回した中ではおられませんので、昔はどうだったのかなと思うような印象を、参考になるか、議論の弾みなればということで、多少けしかけました。

私のプレゼン、簡単に申し上げますが、どのように地方政治を良くするのかというプレゼンで、徳川のことから書いてございますが、基本的な仕立ては徳川幕府は徴税権の割当てをする権限がメインでありましたが、民生はそのような法律も、武家諸法度はあったけど、農民諸法度というのは徳川幕府はつくりませんでした。民生は支配はあまりしてなかった。とすると地方政治、農民が中心になった地方政治は村長がやっていた。明治になって中央政府が民生までやり出して、また今地方に戻りつつあると、民生の実感がそのような流れの中で地方政治はどのようにすればいいかという観点でございます。

3 ページ目でございますが、「わが国の発展形態変遷と地方政府の役割の変化」をごく簡単に申し上げたいと思いますが、明治期の我が国の発展は「中央主導」「和魂洋才」でございましたが、都市と地方の文化の差、組織文化の差が残ってきたというふうに思います。

それから、4 ページ目でございますが、先ほど申し上げましたように、日本近代の発展の基礎は徳川時代にあったと。それは一つは侍階級の文化でございますが、藩教育というのが大きな意味があって、藩教育をしたところは立派な明治の軍人とか官僚が出た。逆に藩教育をあまりしなかったところはあんまり出なかった。藩教育をしなかったのは、実は後で出ますが、天領の多かったところでございますが、天領が多いのは大阪と奈良でございます。天領が多かったところは教育水準、規範意識が低いのではないかと持論を持っております。藩教育を一生懸命したところは規範意識が高いと、これは統計上、確かなのですけれども、伊予八藩とか会津とか規範意識が極めて高い、そういう少し偏った持論を持っております。ここでは徳川時代の村には強固な村落自治があり、藩教育というのは侍文化でございますが、村落自治は全国ほぼ共通であったと。

それから、5 ページ目は村落自治がほとんど今の地方自治と横並びで、今の地方自治よりもっと面倒見のいい地方自治であったかのように思います。その例を挙げております。

6 ページ目でございますが、江戸時代になりますと、その中央政府が地租改正で直接取り立てたから、では、取り立てるのだったら面倒はおまえが見るなというので、中央政府への要求になって自由民権運動などになって、今の政治の基本になっているような気がいたしますが、明治期はそのような過渡期であったように思います。

7 ページ目でございますが、領主と村の関係。村には領主の管理があまりない、天領などは管理がない、このような領主の状況のデータが残っております。この一部、斑鳩町の旧村の領主の状況が残っております。目安も窪田も直轄遊水地の候補になっておりますが、天領でございます。

大阪も天領が多いのですけれども、この守口はパナソニックが立地したところでございますが、ほとんど天領が多かったように思います。

9 ページ目でございますが、奈良県の天領の割合が43%、大阪府の天領、また領主の割合も30%ということで、藩領が大体42%、43%というので、その一つの傾向が出る。

もう一つは、経済力でございますが、石高で経済力を図ると合計が奈良県が大体50万石、大阪が70万石とその頃にはあまり差がなかったのだなという印象でございます。

10 ページ目でございますが、もう時間がないので端折りますけれども、地方分権、市町村合併が一段落いたしましたので、これからの地方分権、地方自治はどうかということ。

②でございますが、中央の分権。中央は、私は分権国家だと思っておりますが、それがすだれの地方分権をしてきたわけでございますが、だんだん風呂敷分権のようになってきて、地方を頼るようになってきたと。これはいい傾向だと思います。

それから、11 ページ目になりますけれども、県は内務省の総合出先機関であったわけですが、財源、権限が国に集中して、サービスは地方が行うという体制でありましたが、これが今後どのようなかというふうに思います。

⑥番目のところでは、「集中と展開」というのが明治移行の我が国の発展形態でありましたが、これがちょっと行き詰まってきているのではないかという感想を持っております。分散と展開のモデルになるかどうかと思います。

それから⑧でございますが、いろいろリスクを分散させるというのが地方分権の究極の目的でありますので、新しいアイデアを実験すればいいのではないかと国が言い始めているというのが大きなことかと思えます。

12 ページ目でございますが、これからの地方政府でございます。

②でございますが、「自分の頭で考える」というのが必要で、国の頭で考えたのを実行するから地方は自分の頭で考えないといけない、そのときの首長と議会の関係ということだと思います。その場合のシステムのモデルでもいろいろ検討の余地があるのではないかと思います。

⑧であります。地方分権一括法ができてからは、考える力の差が地域の差につながってきているのではないかという印象を持っております。

15 ページ目に飛びますが、奈良県の流儀は統計重視、現場重視、市町村を助ける流儀、それから失敗を恐れないということ、奈良モデルということでやってきました。

最後に16 ページ目でございますが、どうすれば地方政治は良くなる、これが本日のテーマでございます。

良い地方政治実現のためには、首長の「やる気」と「情熱」が絶対不可欠であると思っています。予算提出権は首長にのみございます。議会は決定権がございます。どのようにすれば、例外や見せかけだけの首長がなくなるのかという意識を持っております。

首長と地方議会、いや、奈良の話ではなしに、どこかの国のどこかの県の話でございます。首長と地方議会との良い関係。緊張があっても良い関係というのはどういうことか。

地方議会、地方議員の役割をどのように考えればいいのか、地方政治のステークホルダーである住民、有権者との有効な対話をどのように実現するのか、地方政治の場におけるマスメディアの役割をどのように期待するのか、住民の政治への無関心をどのように克服できるのか。政治が一番恐ろしいのは住民の無関心だと思いますが、奈良でもそのようなことがございます。

国の政治と地方の政治との関係、国の政党と地方の政党との関係は、これからどのようになるのかということのポイントとして用意しただけでございます。

大変お聞き苦しい話もたくさんあったと思いますが、ありがとうございました。（拍手）

【北村教授】 3先生、どうもありがとうございました。

非常に論点が多岐にわたっておりますが、特に最後に荒井知事が感想とともに、いろいろな問題提起をされたように思います。待鳥先生、砂原先生から、まず何か簡単にリプライを頂きますでしょうか。

【待鳥教授】 ありがとうございます。

知事の先ほどのお話は、市町村議会を念頭に置いておられるように思いました。対立の構図は、一番盛り上がるのは議長の選挙であって、政策よりも人的な好き嫌いなどで動いている面が多くあるということでした。私はあまり専門的に地方政治のことを勉強してきた者ではありませんけれども、かつて市議会議員への聞き取りのようなことをしたこともありまして、地方議会がそういう現状であることについては、一応存じ上げてはおります。奈良市ぐらいだと違うと思いますけれども、市町村議会の選挙でよく見られるのは、ほとんどの方が無所属で立候補される。無所属で立候補されて、当選後にも完全に一人で活動しているのかというとそうではなくて、議会活動のために会派をつくられるわけですね。会派をおつくりになる目的は、質問時間とか控室とかの確保が非常に大きくて、あと情報交換があると思います。政策面での考え方が近くて会派を組んでいる部分は、もちろんおありになるのだと思いますけれども、しかし同時に何かやっぱり何期も上の議員さんと一緒にやるのは、ちょっと先輩風吹かされて嫌だとか、いわば非常に人間臭い理由もあって会派がつくられております。

それが現状としてあることは承知をしているのですけれども、問題はまさに知事が最後のス

ライドで書いておられるようなことと関係します。そうした現状が議会や議員さんに対して住民が期待している機能なのだろうかということについて、少し考えなければいけないのではないかと私自身は思っているのですね。

例えば、議会の中で討論をするとか、自治基本条例みたいなものをつくるとかということについて熱心な議会はあって、多分奈良県にもたくさんそういう議会、あるいはそういうことに熱心に活動しておられる議員の先生方がいらっしゃるはずですが、ただその際に、住民にとって一番見えやすい議会の活動のあり方は一体どういったものかについて、もっと考えていかないといけないとも思っております。そうしないと、知事がおっしゃるところの「例外や見せかけだけの首長」によって、身を切る改革のためには議員定数を減らさないといけない、といった議論が出て、それに太刀打ちできないのではないかと思います。議員定数削減は決して特定の人たちが言っていることではありませんし、全国的にも削減傾向は明らかに存在します。その大きな理由は、議会でやっていることが有権者にあまり共感されてない可能性があることなのですね。

しかし、議員の数をどんどん減らしていくことが、地方政治あるいは自治体の運営にとっていいことなのかについて、本来ならきちんと議論しないといけないはずですが。そのときに、議員さんの側、議会側から、どういう活動をしているから議員が一定数要るのだという主張ができるのかについて、明確にできなければならないと思います。そのときに、政党という単位が意味を持ち、有権者にとって選びやすい選挙である、なぜこの人が立候補しているのかよく分かる、あるいは議会の中でどういう議論をしているのかが少し情報を集めれば想像がつく、とならねばならないのでしょうか。

首長側との議論についても同じことが言えます。もちろん、政党化にはあまり効果がないという議論があり得るのかもしれませんが、一つの方策として検討には値するだろうし、有権者にとって何より身近な政治のユニットというのは政党なのだという事は、何度でも繰り返して言わないといけないと思っています。それが地方政党という形をとったとしても、別に私は構わないと考えています。「奈良を良くする党」とか「奈良党」が出てくるのは構わないと思うのです。

ただ、奈良党だから奈良を愛するのが主張というのでは困ります。奈良を愛していますというのは別に誰も反対できない、ここにいる人の中で反対する人は多分いないのではないかと思います。ですのでけれども、単に地名を冠しただけで何を主張しているのかよく分からないのではなくて、政策内容が明らかになるような形が望ましいでしょう。有権者との関係では、明らかに政

策の違いに基づいたユニットが見える形にすることは、とても大事なことだと私は考えています。

【北村教授】 ありがとうございます。

砂原先生は、特に国政と地方政治のズレの話とかあったと思うのですが、その点に関して、いかがでしょうか。

【砂原教授】 先ほどズレとは何なのだということを知事からご指摘いただきまして、多分沖縄のようなズレというのは、要するに国が向いている方向と沖縄県が向いている方向が違うという意味でのズレだと思うのですが、私のところで申し上げたかったズレというのは、制度が違うので、議論とか競争の仕方がズレてしまうということをお願いしたかったのです。

ですから、国政レベルでは、先ほど申し上げたようなマクロのテーマ、社会保障とか外交みたいなものが議論される傾向が強くて、地方では、むしろミクロの配分みたいなものが議論されることが多い。そのミクロの配分が議論されることが本当に多いと思うのですが、大阪のようにマクロとミクロがすごくかみ合わない形で議論されてしまうケースもあって、ここにズレが生じているのではないかとここで申し上げたかったところです。

その上で、例えば先ほど今はボスがいるのかというお話も少しございましたが、ボスが出てくるというのも、実は国政と地方の連関の仕方が中選挙区でつながっている時代に、地方レベルでボスが出てくるというのは非常に分かりやすい状況でありまして、それが今なくなっているというのは、まさに制度のずれによって、ボスみたいな存在が比較的求められなくなっているところがあるところなのだろうと思います。

その上で、地方レベルの政党化みたいなお話をほとんど待鳥先生がおっしゃったので、私は別に付け加えることないのですが、1点だけ申し上げるとしたら、なぜ政党化したほうがよいかということを考えているかということ、一つは、これはもう税の問題です。結局、これから先、地方レベル、地方政治の中でも税の問題に向き合わないでいられるかということ、私は難しいのではないかと思います。つまり、地方の中で地方税をその地方のために使うからということで引き上げるという決定をするときに、個人としての代表で地方の税を引き上げるという議論をするというのは、そんなに簡単なことではないと思うのです。やはりまとめて多くの人たちが納得するような形をつくり出す、そのときに政党という仕組みは非常に重要になるというように考えるわけです。どうしても自分の選挙みたいなことを考えてしまうときに、やはりこれは明らかに国政の、皆さんがご覧になっていたように、数年前の民主党というか、野党が、自民党ではないほうの政党が大体そうだったわけですが、政党レベルでは増税するのだ

というふうに言っても、議員個人としてはやはり有権者とお話をするときに、なかなか増税ということは申し上げにくいというケースが本当によく出てくるというふうに考えられるわけです。そのときに、何とかまとまって、個人ばらばらでやるとその税金の話はできない中で、あるいは個人としてそういった責任を負うのが非常に難しい中で、政党という単位で税の議論をするというのは、どうしてもこれから先、求められてくるのではないかとというふうに思います。それが市町村レベルで急にそういう話になるのか、あるいは都道府県レベルだけなのかとか、そういったところというのはよく分かりませんが、もう税の話为国政だけでやるというのは、恐らく難しいのではないかと、そういったような話が地方の政党化みたいなどの議論の背景にもあるというふうに理解しております。

以上です。

【北村教授】 ありがとうございます。

その点に関してお二方の先生、政党化というのが地方政治において非常に重要だということでした。地方政治の現状についておそらく2つの意見があると思います。一つは、無所属で活躍される議員の先生方の位置づけです。地方議会には、一人で頑張っておられる議員の先生もおられるわけですし、1人1会派でご活躍の先生もおられます。そういう方々というものを基盤にして地方政治を考えたときに、うまくいかないのか、あるいはうまくいかないのならばなぜなのかということを含めて、まずご意見をお伺いしたいと思います。もう一つは、昨今NHKから国民を守る会のようなシングル・イシューに特化した政党が都市部でそれなりの旋風を巻き起こしましたが、ああいう政党化についてどのようにお考えになるのかということも伺いたいところです。砂原先生からお願いできますか。

【砂原教授】 N国といいますか、あの政党に関してはご存じの方も多と思いますし、実は今回の統一地方選挙では幸福実現党も20人ほど当選されています。比較的従来の地方選挙の中でも周辺にいたというふうに言っても差し支えないと思いますけども、そういった政党が政治に入ってくるというのはなぜかというのと、一番大きな理由は特に市議会議員の選挙が非常に参入しやすい制度になっているわけですね。これは皆様もよくご存じのことかとは思いますが、当選の敷居が低いので参入しやすいと。そのときに、そういった政党が何らかのサービスみたいなことを強調して全国的なラベルを展開したときに、その政党に入れる有権者というのは、少なくともなくなっているわけです。

なぜかというのと、個々の有権者が誰に投票しようかという判断をするときのよすがが非常に薄くなっているわけですね。とわりわけ若年層がその傾向は顕著です。大阪市議会では実は年代

別の投票率というものを大阪市議会の選挙と市長選挙、それから最近だと2015年の住民投票のときにとっているのですけれども、これは顕著に年代別の投票率のカーブが違うわけです。つまり、大阪市議会の選挙というのは本当に右肩上がりになっておりまして、20代、30代の投票率が物すごく低いわけです。そこから年が上がるにつれて投票率が上がっていく。

しかし、市長選挙とか住民投票の場合は、これはもっとなだらかになります。さらに興味深いのは、その大阪市議会の選挙というのをその4年ごとにとっているわけですね。例えば、2015年、2011年、2007年ととっているわけですけど、このカーブがほとんど同じなのです。

つまり、特定の世代が投票率が低くて、その世代が30代とか40代になったら、その30代、40代の投票率が下がるというわけではなくて、その世代は40代ぐらいになったらまた投票に行くわけです。

なぜかという、なかなか地元についてある程度知っているとか、知り合いができたというようなことが投票を促すような傾向が非常に強くて、なかなかそうでない20代とか新しく来た人というのはどう投票していいかわからない。だけど、投票に行くという人がいるわけです。そのときに、そういう政党のラベルというのがきく可能性があって、今回いろいろ分析されている方がいますが、興味深い指摘だなと思ったのは例のNHKの政党が言っていることの一つが、自分たちが配っているステッカーか何かラベルがあるのですが、これを張っているとNHKの受信料をとりに来る人が来たときに帰るといいうわけですね。そうすると、例えば年金でふだん生活されていて、正直あまり払いたくないなと思っていらっしゃる高齢者の方とかすごく多いと思うわけです。そういう方が、では、このステッカーを使って、そしたらもう来なくなるからと言って、実際来なかったら、これはすごいサービスとして認識してしまう可能性はあると思うのですね。

そういう層も含めてどこに投票しようかと言ったときに、本当に何かのひっかけで投票するわけです。ですから、NHKもそうなのですが、最近市議会レベルでかなり極端な主張をされる方、それは特にどちらかという若い方が多いと思うのですけれども、極端な話をされる方が当選する可能性というのは少し前より上がっている感じがありまして、それは本当にこの主張だけひっかかったら投票できるのだというような主張を狙ってアピールするというのが、一つの選挙戦術になっている可能性がある。そういうところを突いている政党は存在し得る。しかも、特に市議会のほうは敷居が低いので、その参入を許してしまう可能性があるというのが現状だろうというふうに理解しています。

【北村教授】 待鳥先生ももし補足的に何かあればお願いいたします。

【待鳥教授】 あまり付け加えることはないのですが、やっぱり基本的には、先ほど砂原先生がおっしゃったような意味で、参入障壁が非常に低く、当選のために必要な票数が少ないことが持つ意味をどう考えるかですよね。要は、それは地域の中で、自治体の中で非常にマイナーな考えの方であっても議員を送り出せることを意味しているわけです。これは明らかに政治、民主主義の活性化、地方政治の活性化にとってプラスに作用しているところがあるのです。

ただ、これは一人会派などの場合も同じなのですが、マイナーな考え方を代表している人たちは議会までは行けるけれど、議会の中での政治的影響力がどのくらいあるのか、政策に対して何を反映させられているのかとなると、疑問は残ります。

私は、やっぱり単に議会で議席を得るというだけでは意味がなくて、やっぱりその後、議会で政策に対する影響力を行使することが大事だと考えています。もちろん、行政職員さんや首長さんに対して、議員の立場を使っていろいろな交渉をすることは意味があるというのが従来の理解だだと思います。しかし、政策を実現させていくために行動するところに、やはり議員さんの本来の存在意義があることを確認しないといけないのだと思っていますので、そういう観点から言うと、一人とかというのはきついのではないかと。

同じことは、実は「NHKから国民を守る会」みたいな特殊な諸派についても言えるわけですね。非常に特定の政策のみを訴えている、政治学では単一争点政党といった言い方をしますが、そういうものが出てきたときに一体どう考えたらいいか、ということです。私は、政策としての一貫性あるいは体系性、先ほど砂原先生が税の問題をおっしゃいましたけど、何か新しいプログラムを主張するのであれば、そのために一体どういうふうな財源的な裏打ちや制度的裏打ちがあるのかを議論しないといけないと思いますし、それを欠いた集団とか個人が多く出てくるのは望ましい議会のあり方ではなくて、それはあまり価値がないと思っています。この点は、いい加減な投票をする人がいることと表裏一体の関係なのですが。

だから、定数とか選挙制度の問題ももちろんいっぱいあるのだけれども、そういうこととあわせて、議会できちんと政策論争していることが有権者に見えるようになると、特殊な諸派とか一人会派が持つ意味も有権者は懐疑的に捉えるようになるのではないかと思います。そういうことを考えていったほうがいいのではないかと、ということですね。

【北村教授】 ありがとうございます。

知事から、大変お聞きしづらいなのですが、今の議会の政党化という点を、首長のご経

験、国政では議会のご経験をお持ちの荒井知事からご覧になった場合、どのようにお考えになれるか教えていただけますでしょうか。

【荒井知事】 はい、ありがとうございます。何か聞いてもらえないかと思っていたので助かりました。

今、待鳥先生、砂原先生のおっしゃった、まずテーマは地方政治の会派、政党というのとはどういう意味があるのかという大きな論点の一つと、もう一つは住民の投票行動と政治への期待、そのつながりはどうあるべきかと、大きくざっとしてそんな論点があるように感じました。地方議会の会派、政党のあり方と意味がどのように定義するのかという大事な。地方議会、特にそうですね、結局、自民党とか公党に属すのがありますけど、個人の誰々の会派に属するのだということも結構ありますよね。ねっ。とってうなずきを見るとか、誰々の会派だ、結局、自民党第一会派とか第二会派と言いながら誰々の会派だというのがあります。それはいいのかどうかというのはあるのですけども、結局人間関係でできているというのと、地方に行くほど人が見える、人の活動が見える、政治家の活動が見える。国政に行った人はなかなか見えないので、国帰っていろいろこうした、ああしたとおっしゃるのですけども、みんなびんと来ないのですよね。

だから、それが国の政治の選挙区は地方の小選挙区、あるいは地方のローカルのテリトリーがある、コンシティアンシーがあるというのは、これ、どういうことで国の政治が、国政の先生の地元理解というのはできるのか。鹿児島県の選挙区の人、今、国対委員長になっておられる先生は参議院で一緒だったので、国へ帰ると、「おまえ、何で国へ帰ってくるのだと、「東京でうろうろして人脈をつくって国の役に立つように精進しろと、こう言って追い返されるのですよ、いまだに」とおっしゃって、奈良だったら、「おまえ、なかなか帰ってこないな。何しているんだ」というのが、大阪でもそうかもしれないけども、普通なのですよね。国の先生、なかなか大変だと。国政の秘書の人、来られておりますけど、先生方の代役を地元で務めるのはなかなか大変だと。

ところで、地方政治の政党の議会の活動は、まとまってするのか、個人とするのかというのは、実態は個人の帰属でありますけども、まとまってできるか、これは政治過程の話になってということになりますが、それは大事な話だという点でございます。

もう一つは、政党になると財源が要るのですよね。昔は俺のところに来い、俺を議長にしろと金を配っていたかもしれない。よく知りませんが。今は政党の党費で集めますけど、結局、自民党でも党費で集めますけど個人が集めて、それを党に納入してキックバックするとい

う仕組だから、結局、個人が集めないと自民党という看板でお賽銭箱で集まるわけがないというのは、これは地方でも同じことだと思いますので、地方の党の党費というのはどうなっているのかということになります。国から金があるから政党助成金というのは、では、どういう意味があるのかというときに、また制度的に関係する話かなと思います。

ちょっと感想のみでございますけども。

もう一つは地方の地元のほうが人が見えるというのが地方政治の大事な点だというふうに思います。それと、地方の政治で二元制内で同じようになれば、議長が首長になると思うとぞつとするような人もたくさんいませんか、と言って、うなずき具合を見ているのですけども、その政治の議長選抜バトルが予算獲得バトルになるという、決着がつくというのはなかなか難しいと思います。

二つ目の住民と政治のかかわりですけども、ここの住民の俺の願いを聞けど、この選挙終わっても俺の願いを聞くか、おまえはという人が数少ないけどおられる。ほとんどなくなっているのですね。おまえは公の仕事しているのだから、奈良県の発展のため、どういう仕事をするのかと言って聞いていただくことが圧倒的に多いと、これはすごく嬉しいことであります。公のルールを決めるため、公の税金を、公金を使う仕事ですからとって、個々の利益のことはもう喧嘩腰で断っているのです。選挙のたすきをかけていても、そんなこと聞けませんよとって喧嘩、3回ぐらいしたのですけどね。17日間でもそのぐらいしかないというようなことで、それは住民の政治への期待、関心が公という概念が発生していると思います。あるいは、言いたいだけけれども、ちょっと控えておこうという程度かも。

ところが、県政が特にそうですけども、村政でも町政でも政治は何をやっているのかというのなかなか見えないということはあろうかと思えます。それを理解した上でおまえがやるのだ、首長の場合もそうですけども、議員を選ぶのだというの、それは政治のいい循環ということになりますけれども、これが達成できているというのはなかなか難しい面がありますけれども、それがいい政治家を選ぶのが皆さんのためですよということを、お為倒しやなしに、本当に言うのですけれども、それが制度的な保障がないし、一番の制度的な保障があるのは中国の共産党ですよ。上から下までみんな調べて、この人はいい政治ができるからと言って、本当に共産党の組織部というか、人事局はものすごい調査をしますから、「民主主義はかわいそうだね」と中国の人は言うのです。「いろいろな人が出てくるからかわいそうだね」と言うのですけど、これは民主主義はそういうところがあります。

もう一つは、無関心というのはやっぱり怖いですね。どれだけ知ってもらえるかというのを

どうすればいいのかなと、これは悩みでございます。何かもちろん答えというのではなくて、単なる反応ということでございますので、前のほうの方が切実な方がたくさんおられますので、ちょっと投げかけて様子を見ているのですけれども、いかがでしょうか。何かご意見あったら言ってもらって。

【北村教授】　そうですね。いま知事からご提案いただきましたが、限られた時間ではございますが、やはりフロアからご意見やご質問、コメントなどをいただきたいというふうに思っております。時間に限りがございます。もしおられましたら、大変恐縮ですが、挙手をしていただいてお名前をおっしゃっていただいてから誰々に対して、ないしは全員に対してというような形で質問をしていただければと思います。

では、前方で。はい。

【松井桜井市長】　桜井市長、この地元でございますので、まず最初に質問、一つだけ教えていただきたいなど。

維新の会のことを聞きたいのですが、普通でしたら橋下さんが就任されて物すごい人気が上がった。そして、橋下さんが引退をされて今度は吉村さんがというときに一度人気下がったと思います。先ほどより政治手法のことで盛り返しているとかいうふうな話を聞かせてもらったのですが、政策的にはどうなのだろうなど。今回、知事選挙と市長選挙で維新が勝ってまた復活している、それは政治手法だけと違って政策的にも府民の皆さん、あるいは大阪市民の皆さんに受け入れられたのかな、そこら辺が他府県から見えていますとなぜなのだろうかと。1回低迷するとそのまま昔の新自由クラブとか日本新党とか。だけど、今回、ちょっと維新が復活している、なぜだろうなというふうに思っていますので、そのことを教えていただきたいなどと思います。

【北村教授】　これは『大阪』というご著書もあることですので、ぜひとも砂原先生の見立てをお伺いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

【砂原教授】　いろいろ要因はあると思うのですが、一言で言うと維新が今回うまくいった原因は、維新を支持しますか、反維新を支持しますかという形の選択を提示していることだと思うのです。先ほど申し上げましたように、大阪の選挙制度はそのような維新ですか、反維新ですかという選択に非常に適合的な選挙制度になっているわけです。市長も知事も府議会もそうです。市議会だけちょっと違うという形になっていまして。

そのときに、有権者の側が、では、どちらを選びますかと言われたときに、この10年の維新の実績と、よく10年前に戻すのですかという話がいろいろ出てきたと思いますが、10年

前の大阪と比べたときに、実際に10年前の大阪よりも現在の大阪というのを選択した人がやはりかなり多かったというのが基本的な見立てです。それはなぜかというふうに申し上げますと、これもいろいろ理由があると思いますが、一つはこの10年間というのは、実はどちらかという悪い状況からよい状況に上がっていく10年間でもあったわけです。リーマンショックが起きたのは2007年、8年ですから、そこから10年ぐらい維新の期間というのは基本的には上がっている、回復している時期なわけですね。ですから、以前よりはよくなっているという印象を持ちやすいところが恐らく一つあったと。

それから、やはりよくこれは維新自身も非常にアピールしたポイントではありますが、例えば地下鉄、改革云々というよりは、実際、大阪に住んでいる人が日常的に使っている地下鉄なんか非常に明るくなったとか、こういう施設が新しく入りましたみたいなことをかなり戦略的に維新も使っていると思いますけど、宣伝しているわけです。それが有権者にとって、自民党というとあれですけども、維新じゃない政党がやっていたときに、そうやってなかったかもしれないというふうに思わせるだけのものがあったのだというふうに理解します。だからこそ、維新はかなり支持されたのではないのでしょうか。

ですから、その意味では大阪は非常に特殊ではありますが、大阪のももとの政治的な環境とこの10年間というのがあるって現在のよう結果が出た。これは、やはり市長と知事をとっていたというのが圧倒的な大きな背景としてあると思います。

こんなところでしょうか。

【北村教授】 付言させていただくと、もちろん、有権者サイドからの研究というのもございますので、そういうようなものもご参照いただければ幸いです。関西学院大学の善教将大先生の『維新支持の分析』をご覧ください。大阪というラベルをうまく使っていくという政党であった。そのかわり、ほかの地域では受けないという、全国政党化するには難しい側面を抱えているところもあるということが指摘されています。

ほかにもうお一方。ああ、どうぞ。

【今中上牧町長】 上牧町の今中でございます。町村会の会長をしておりますので、町村会を代表してちょっと質問させていただきたいと思います。

この地方議会の政党化という話なのですが、これ、どの程度、どのクラスまでを想定しておっしゃっているのか。我々町村の場合は、極端に言いましたら6人、8人というような議会が当然あるわけでございますので、我々首長側から言いますと、そんな中で政党がごちゃごちゃあって、自分らの力関係ばかり固辞するような政党が生まれるたら、我々議決権ございませんの

で、提案した例えば予算であるとか政策であるとか、そういう力関係でつぶれていくというような極端に言えば可能性もあると。そういう少ない議員の例えば村であっても、この政党化というのはやっぱり重要視すべきなのかどうか。

私個人的に別に政党でなくても住民党でいいのではないのかなと。我々首長も議員さんも何を目指しているのかというのは、誰のために、何のために、住民のために安全で安心できる暮らしを提供すると、これは議員も首長もそういう考え方でみんなまちづくりをやっておりますので、そういう考え方で私は十分でないのかなというふうに考えているのですが、待鳥先生、砂原先生、それについてはどうでしょうか。

【北村教授】 いかがでしょうか。

【待鳥先生】 特に小規模町村議会の場合に、政党化の問題をどう考えるかはかなり難しい問題ではあるのですけれども、例えば、国政の政党と完全に同じような名前で分かれてやることまで想定するのかということ、そう思っているわけでは必ずしもありません。そうなっても別に構わないのですけれども、簡単に言ってしまうと、首長さんと一緒に予算の原案を作成する過程であるとか、あるいはさまざまな施策について、事前に検討するとかということについて関与しますと明確におっしゃるグループと、関与はしませんとおっしゃるグループと、それはどちらがいいですかという選択の機会を有権者に与えていただきたいのです。関与するにせよ、しないにせよ、やはり旗幟と理由を事前に明確にして選挙に臨んでいただくということは必要だというふうに思っています。それは村長党と非村長党ぐらいの関係でしかないわけですが、最も体系的な政策として首長側が打ち出す予算、準備している予算などに対して、どういう姿勢をとるのかということについて、何らの違いも分からない形で選挙が行われるのは適切でないと思います。それは事前に明示をして選挙をしていただくというふうな仕組み、あるいはそれを誘導するような仕組みが必要だということです。

先に出た連記制を使って、例えば定数6であっても定数3の2つの選挙区に分けて、それぞれを連記制で選挙することは、十分可能だと思います。そのようなやり方を使って、住民に対して、何について議論をしているのか、何が一番の対立軸なのかを明示すべきです。対立がないのいいのだと、すべての政治家は住民党、村民党なのだという議論をされる方が少なくないですが、私はそんなはずないと思います。人口が1,000人、500人であっても、考え方が違う人、町や村の将来についてのビジョンが違う人、現状認識が違う人、いないわけがありません。平成の30年間で日本の社会は既に多様になっているし、その多様性が表面化しないとすれば、対立的なことを言うのはおかしいというふうにして封じ込めているのではな

いかと私は思っています。対立があるのであれば、それを顕在化させるのは政治の重要な役割だし、それをさせないと町は沈滞化します。ですから、きちんと首長さんとの関係を明示して選挙をしていただきたいと思うわけです。

【砂原教授】 私は、どちらかという、例えばそういった非常に定数の小さい議会で完全に割れるかどうかというのはなかなか分からないとは思いますが、一番重要なことというのは、では、町村の決定に責任を持つ議員というのは誰なのかということをはっきりとすることが重要だと思っています。ですから、例えば6人とか7人中に4人なら4人のグループがずっと長の提案に賛成する形で議会運営が進んできた、それは全く問題のないことだとは思いますが、その4人の判断というものを、有権者が審判できる機会というのがあったほうがいいのではないかとことです。

個別にいろいろな理由で議員の方が議会に出て当選されることがあるとは思いますが、個々のメンバーの評価になってしまって、その4人の相対的なまとまった決定みたいなものを評価できないというのは、有権者としてはなかなか政治にかかわるのを難しくしているところがあるのではないかと思います。もちろん、例えば比例代表にするにしても今お話の出た連記制にするにしても、私自身は地方議会の選挙を選ぶときはどちらかという、個人を選ぶのは残したほうがいいのかは思っているところがあります。連記制にしても非拘束名簿の比例代表にしても個人の名前は残って、個人を選べないわけではないというのはあります。

現状の選挙制度の場合だと、そのあるまとまったグループの中でのお互いの競争というのが非常に激しくなってしまう、これはどうしても選挙制度の特性上、やむを得ないことだと思うのです。その点を何とかしたほうがいいのかというわけです。

ですから、その定数をある程度大きくすれば、先ほどのNHKから云々とかそういう政党も入ってき得る余地は広がりますが、何より重要なのは定数を大きくしてしまうと、多数派のグループの中での喧嘩がすごく激しくなってしまうと。どっちかという、多数派はちゃんと多数派として責任を持ってくださいというのがこの政党化の趣旨だと思うのです。先ほど私が申し上げたことと言えば、税金を上げるというのは、例えば非常に大きな決定でありますから、ここはその税金を上げるという決定を行った多数派が誰なのだということが分からないと、有権者としては投票しづらいと思うのです。それは町村であっても都道府県であっても市であっても同じだと思います。そのときにどのグループに入っているかというのが分かった上で、私はその中でこの人がいいというような選択があっても全くいいのではないかと。

それはその例えば私自身は現状の制度からの移行を考えると、非拘束名簿の比例代表制がい

いのではないかと思っているところがあるのですが、なぜかという、例えば非常にリーダーシップのあるような議員で、ある選挙区の第1位当選をして2位に2倍の差を付けたみたいな人がどこの議会にもい得る可能性はあるわけですけど、その人が得られる議席というのはやっぱり1議席なわけですよ。とすると、最下位と物すごい差があるにもかかわらず、同じ議席しかとれてないというのは、必ずしも民意が有効に反映しているとは言えないところがあって、その分、票をとったらある程度、議席についても反映できるようなシステムがあれば多数派として有権者に対して責任を持つことが今よりもやりやすくなるのではないかと、そういうことで政党化が望ましいのではないかというふうに理解しています。

【北村教授】 ありがとうございます。いろいろ議論は尽きないと思うんですね。今、特に小規模自治体の話というのは非常に現実的には難しいところがございます。が、有権者の判断というものを大前提において、有権者が判断できるためには、地方議会はどのようにあるべきだろう、そして、どういう責任を果たすのかということがわからないと困るわけです。地方議会のあり方が分からないと、住民も判断のしようがないだけでなく、議会を見ながら立案をされる公務員の方々も困ってしまうわけです。無理にする必要はないにしても、できるだけ政治は明快にして、普段は政治に携わらない人たちにも判断できる材料を提示することが大切だと思います。本日のキーワードは確かに政党化ですが、全国の政党ラベルで小さな村の地方議会も政党化してしまえとか、そういう議論ではないと思います。争点ごとに議員の先生方の賛否がもう少しわかりやすいようにしないと選挙も活性化しないということを強調しているのだと思います。このようにお考えいただいた上で、今後の地方政治について考えていくことが必要なのではないかと思います。

それで荒井知事から最後、どうぞ。

【荒井知事】 議会の機能ということ、議会ですから政治意思決定機能というふうに基本的な役割がある。

もう一つは、地方議員の相談機能、いろいろな悩み事を相談してほしいという、それで議員を長年されている方もおられて、とても貴重な議員だと思うのです。それがいろいろな相談されたのを議会で諮るというよりも行政に諮られるのですよね。行政相談員みたいなことをずっとされて貴重な議員、尊敬するような人格の方、その相談機能というのが議会というよりも議員におありになるのかなと。それは自治会とか民生とか民生委員とかでなかなかできない投票を通じてあるというのが一つ。

それと、議会は意見の対立、利害の対立の解消、調整が最大の目標、機能ですけども、奈良

県はスイスのベルン州、カントンベルンと友好協定を持って、スイスの政治のあり方というのはとても参考になって、真似できるという意味ではなしに、全く違うなというふうに思います。それは、一つは議員は対外サラリーマンとか職業を持っているのです。議会は6時ぐらいからしか、職場が終わってからしか開かれない、数は少ない。皆ボランティアで、ほとんど給料がないといったような議員さんたちで、それと決定の仕方がすごく念入りで、手間かかるような決定の仕方でありますけれども、その過程ですごく意思決定に住民が巻き込まれておられるので、意思決定するととても強固で揺らがないというような傾向が一つのパターン。日本はぱたっと多数決で決めてもまたぱたっと変わるというような、あるいはなかなかどこかの都構想みたいになかなか決まらないといったようなことがあります。それを念入りにスイス流にやると強固に決まるという一つの例、直接民主主義的な例だと思いますけども、それを遅いけれども強固だというので参考にしたいと。

それと、政党制の中で日本の民主主義の考え方で少数意見尊重というのは割と強い、多数決はやっぱり多数決だ、多数の暴力というような言葉が日本はあるのですが、多数の暴力というのはどういうことかなど、念入りにしてないのを暴力というのかなというふうに思います。少数意見をいつまでも尊重するわけにいかないという、決定プロセスの話です。決定の機能とかの話です。決定のプロセスをどの程度までやるかというようなことは国政でもそうですけれども、議論をほとんどしないでぱっと決定するかしないかというようなことになります。国のほうは審議時間で採決と。採決となれば多数が勝つに決まっていますので、会派の国は党派拘束がありますけど、地方議会は党派拘束というのは余りなくて、個人党派拘束は当然今度の投票は反対だとボスが言えば当然そうなるというようなのが会派だと思いますけれども、ちょっと国のほうは党派拘束があるから議員は楽なのです。考えてなくてもいいから。地方の本質的なところで今、随分いろいろな面で質問の中にもタッチがありましたので、どのような仕組みがいいのかというのは大変面白いので、一律に決められないなという印象を受けました。また検討を深めないといけないなというふうに印象を申し上げたいと思います。

【北村教授】 ありがとうございます。

それでは時間を15分もオーバーしておりますが、これにてこのパネルディスカッションを閉じたいというふうに思います。最後に3先生方にもう一度拍手をお願いしたいと思います。

(拍手)

ありがとうございました。

【司会】 どうもありがとうございました。

私自身、公務員生活の中で地方自治制度とかそういう部分からのアプローチ、勉強はよくする機会があったのですが、今日のような観点から勉強する機会はありませんでした。大変勉強になりました。ありがとうございました。

それでは、どうぞご降壇くださいませ。ありがとうございました。（拍手）

それでは、引き続きまして県から2件、情報提供させていただきます。

まず、「奈良の観光資源等を活かしたきめ細かな消費税率引き上げ対策」ということで、総務部長の末光よりご報告、ご案内申し上げます。お願いいたします。

【末光総務部長】 総務部長の末光でございます。お疲れのところ、恐縮でございますけれども、いまして少しお時間をお願いいたします。

私のほうから「奈良の観光資源等を活かしたきめ細かな消費税率引き上げ対策」ということで、既に成立しております31年度の当初予算のほうにある程度、規模の大きな補助金を二つ盛り込ませていただいております。そこに込める思いですとか、あるいはその工夫といったものをご紹介させていただければと思います。

ご案内のように、本年の10月には消費税率が引き上がりますが、それに伴って消費の落ち込みということが懸念されております。事業主の資金繰りが厳しくなるというふうなことを避けるためにも、これを何とか乗り越えなければならないということでありまして、具体的には上に二つございます観光の関係の補助金と、それからもっと良くなる奈良県市町村応援補助金というものであります。これはそれぞれ2億円ということでありまして、補助率も3分の1が通常多いかと思っておりますけれども、それぞれ3分の2ということで、市町村等を中心に交付したいというふうに思っております。

これはこの概要にもございますとおり、奈良の観光資源を生かしてインバウンド消費、盛り上げていきたいと思っております。これらの補助金のほかにインバウンドのキャンペーンということで1億円の誘客のお金も含んでおります。それで引き込んできた方々のインバウンドの消費を盛り上げる、あるいはきめ細かい、必ずしも観光でなくても市町村で取り組まれるきめ細かい地域消費の喚起の取組といったものを支援したいというふうに思っております。

ただ、せっかくある程度まとまったお金ということで補助金を使いますものですから、せっかくですのでこれを一過性のものではなくて、今後の各地域の持続的な成長というふうなものにぜひともつなげていきたいという思いを持っております。

そのため、その下の「【採択のポイント】」等にもありますけれども、実際のその補助金の交付に当たっては、そのプロセスにおいても多少工夫を凝らしております。先ほど知事からも

市町村に対する下支え、サポーターの役割ということがございました。そういう視点を持ってぜひ各市町村のほうで工夫をしていただくときの何がしか、何というか、県としてもこういったところで工夫をしていかれたら、より今後の地域の経済力につながるのではないかというふうなことで考えているポイントがございます。補助金なのでテクニカルチームで「審査の視点」とは書いておりますけれども、ある意味、各市町村の先ほどございましたやる気の保障というふうなことでの視点でございます。

ちょっと次のページをごらんいただきますと、審査の視点ということでございますが、幾つかポイントを上げさせていただいております。

一つ目は「具体的な消費機会の拡大」ということでございますけれども、やはり事業主の方々の力がつくというふうなことで、販売力を向上させるということが重要かと思っております。特に事業効果が単にほかの県に比べては余り意味がないものですから、県内に集中するということが大切かと思えます。そのためにも、そもそも買手の方々が地元にお金を落としていただくというポイントも大切なことであろうと思えます。地元にお金を落とす、そのお金が事業主さんの収益につながる、それがさらに賃金ですとか雇用というものを増やすことになり、かつそれがさらに消費や投資の増大につながるという循環ですね。お金が地域で回るというふうなことを実現できればと思っております。そのためにも、ターゲット層は具体的なものを意識することが重要かと思っております。

2番目に「ストック効果」と書いてありますけれども、これは今回の補助金は必ずしもソフトだけではなくハードも含めてということで考えております。これは、もちろんものでも結構ですし、あるいは人のネットワークのような有形でないものでも結構だと思っておりますけれども、一過性の一期一会のイベントに終わるようなことではなくて、その次、来年、再来年も効果が持続的に残るようなストック効果があるものを応援したいというふうに思っております。その際は別に新しいものを必ずしもつくるだけではなくて、既に既存にある奈良県、いっぱいいろんな自然環境ですとか、あるいは文化資源といったものもいろいろないいものがございますので、そういったものをぜひ活用するということが重要かと思っております。

その他、下にもろもろ、「その他、創意工夫点等」も書いております。例えば、専門家の方々から知見を得て具体的なニーズを図るですとか、あるいは事業主さんの技術移転、これは技術だけじゃなくて、いろんな経営のノウハウとかでも結構だと思います。いろいろな売手さんの体力が向上するようなことを図るという視点があること。それから、ベンチャーや大学等とありますけれども、いろいろなところから知恵を借りてきて、幅広く関係者で盛り上げていける

ような取組となっているか、あるいは今まさにSNS等、つながりやすい時代になっていますので、いろいろな発信をして新たなお客さんにつながっていくということ。さらには、世の中の価値観の変化がございます。SDGsということがありますけれども、奈良県、この点においては自然や文化といった資源が大きな強みだと思っておりますので、そういった社会的なニーズにも合致していくようなことがあってもよろしいかと思っております。

1枚目に、すみません、お戻りいただいて、こういったそれぞれの視点につきましては、単に市町村のほうで考えていただくだけではなくて、積極的にご提案をいただいた段階で、県のほうでもこういった工夫があるのではないかとというようなことは考えて、県の意見も伝達をさせていただきたいというふうに思っております。まさに市町村との助け合いだというふうに思っております。

最後に、県庁内でも、また縦割り主義にならないように、あくまでもこれは現場重視ということですので、各地域にある問題点、いろいろな県庁、それぞれ受け手となっている課が違おうと思っております。なので、それぞれの事業関係課、連携をして、中心となる取りまとめ課とも協議しながら、ぜひ市町村の事業をブラッシュアップさせていただきたいと思っております。そういったことを通じて持続的な経済成長につながるような取組を県としてもしっかりとサポートしていきたいと思っておりますので、ぜひよろしくお願いいたします。

以上です。

【司会】 続きまして、奈良県緊急防災大綱につきまして、知事公室次長の中西より説明をいたします。

【中西知事公室次長】 私からは奈良県緊急防災大綱についてご説明を申し上げます。お手元の資料6をごらんいただきたいと思います。

平成30年7月豪雨では、全国で200名を超える死者、行方不明者が発生しまして、本県でもお一人の方がお亡くなりになりました。奈良で同じような豪雨が起きたときに、何とか死者が出ないようにしたいと、その思いから今回の豪雨災害を教訓に奈良県緊急防災大綱の検討を始めました。大綱の検討に当たりましては、昨年11月実施の市町村長サミットにおいてもご議論いただき、さまざまな意見を頂戴いたしました。また、それ以降も市町村の皆様方に何度も情報提供、意見照会をお願いし、また取組事例のヒアリング、訓練の視察等にも積極的にご協力をいただきました。この場をお借りしまして改めて御礼申し上げます。

それでは、大綱の具体的内容につきまして、時間もありませんので、簡単にご説明をさせていただきます。お手元の5ページをごらんください。

一つ目の論点、「減災」の「命を守る行動」でございます。いわゆる危険の切迫感を伝え、「自分だけは」という思い込みを払拭し、避難行動に直結する伝わる情報発信が必要でございます。そのために、避難行動を躊躇している人に対しても地域住民がお互いに避難の声が行うことが非常に有効であります。

県内での取組をご紹介します。

天理市では、避難情報の発令を前に地域の代表に電話連絡を実施し、地域での速やかな避難行動につなげています。とりわけ危険が差し迫った世帯に対しては、職員、消防団員等が直接訪問し、避難の声が行っておられます。

また、東吉野村では、「避難指示（緊急）」を発令しても避難しない住民に対しては、村が消防団と連携して、各戸を巡回し、避難を呼びかけておられます。

次に6ページでございます。「住民を逃がす情報発信」です。

確実かつ迅速に防災情報を伝達するためには、多様な情報伝達手段を適切に組み合わせて活用することが有効でございます。

桜井市では、災害対策本部室に映像機器を整備しまして、状況判断する際の大きな助けになっています。

また、生駒市では、避難情報発令時に自治会を「土砂災害警戒区域の有無」「浸水想定区域の有無」などでグループ分けし、きめ細やかな避難情報を伝達しています。

十津川村では、村長自らが防災情報無線により住民に対して避難を呼びかけられました。

また、奈良市では、地上デジタル放送のデータ放送による防災情報の収集方法を周知し、市民の能動的な情報収集能力の向上に努めています。

10ページをごらんください。「命を守る備え」です。

「地域防災力の向上」ということで、やはり平時から災害リスクのある場所を住民に認識してもらい、災害に備えた行動、住まい方を周知する必要があります。

王寺町のまるごとまちハザードマップは、王寺駅北側の電柱約100カ所に、過去の洪水浸水水位を掲示しております。「57水害 2.2m」と電柱と線を引いておられます。過去の水害を知ってもらい、経験した以上の水害に見舞われる可能性を周知されておられます。

そして、11ページをごらんください。「避難体制の強化」ということでございます。

浸水や河川の氾濫、土砂災害の発生など周辺環境が悪化する前にどう避難するのか、避難所や避難経路の具体的な確認を事前に行い、洪水や土砂災害等の具体的災害を想定した避難訓練が必要です。

曾爾村では、全村民を対象とした防災訓練を実施し、住民と一緒に安全な場所、危険な場所についての確認、また高齢者、要配慮者など避難困難の方の参加方法等も考えておられます。

資料で参考資料としてお配りしている3という資料があります。洪水浸水想定区域の見直し視点という資料がございます。災害発生抑制というところで、いわゆる河川、砂防のソフト対策についてのご説明を少しさせていただきます。

県では、想定最大規模降雨を対象とした洪水浸水想定区域の見直しを進めております。平成31年3月時点で県内の水位周知河川23河川のうち、16河川については洪水浸水想定区域の指定が完了し、公表したところでございます。残る7河川についても今年度中に区域の見直しをして公表を行う予定でございます。

次のページを見ていただければと思います。土砂災害特別警戒区域の指定でございます。

土砂災害防止法には、土砂災害から住民等の生命や身体を守るため、土砂災害のおそれがある区域を明らかにし、警戒避難体制の整備や一定の行為制限などを行う、いわゆるイエローゾーン、土砂災害警戒区域とレッドゾーン、土砂災害特別警戒区域の指定をすることになっております。県ではこれらの指定に向け手続を行っており、次のページの別表にありますとおり、平成31年3月末時点で、全体の約7割に当たる約7,300カ所の指定が終わったところでございます。残る箇所につきましても、今年度中の指定完了に向けて準備を進めております。

それでは、もとの資料、大変恐縮です、14ページにお戻りいただければと思います。

河川のハード面におきましては、奈良県平成緊急内水対策を進めております。内水被害の解消に向けまして市町村の皆様との連携により、各川で必要な貯水施設等を適地に整備をいたします。また、土砂災害対策基本指針に基づき、選択と集中による計画的な重点的ハード施策も推進させていただきます。

少し飛びまして19ページをごらんくださいませ。「さらに心得るべき点」といたしまして、防災体制の整備が必要と思っております。南海トラフ等、大規模災害の発生に備えまして、紀伊半島での他県からの受援、支援体制の整備が必要でございます。そのため、奈良県では最新の航空機の機動力を活用した消火、救急・救助活動や人員・物資輸送等の機能を有する大規模広域防災拠点の整備を進めております。また、陸上自衛隊駐屯地の誘致活動も継続して行います。

防災大綱は以上でございます。

なお、この内容は今年度改訂予定の奈良県地域防災計画に反映をいたします。市町村の皆様におかれましても、大綱の内容を踏まえまして水害、土砂災害に備えた防災対策に積極果敢に

取り組んでいただきますよう、お願い申し上げます。

防災対策の検討には終わりはありません。今後とも市町村の皆様と議論を深め、なお一層連携を強化し、県と市町村が一体となって大切な県民の命を守るための取組、備えを進めてまいりますと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

私からの説明は以上でございます。

【司会】 どうもありがとうございました。県からの情報提供は以上でございます。

ご不明な点、ご質問等がございましたらお受けいたしますが、後日でも市町村振興課あるいはそれぞれ担当の課、防災対策室のほうにお寄せいただいても結構でございますので、よろしくお願いいたします。

それでは、以上をもちまして平成31年度第1回奈良県・市町村長サミットを終了させていただきます。長時間にわたりましてありがとうございました。（拍手）

—— 了 ——