

分権時代の地方議会改革

— 改革派首長からの提言 —

2008年7月

東京財団政策研究部

エグゼクティブ・サマリー

地方自治法に定められている現在の日本の自治体の運営方法は二元代表制である。法的には首長と議会それぞれにほぼ対等ともいえる権限が付与されている。執行機関と議会が互いに議案を出し合い、両案を比較検討しながらよりよい制度や予算案を作りあげることが想定されている。

日本の多くの自治体では、首長と議会が一体化し緊張感がない状況にある。首長は式典出席に追われ、議会は役所組織が立案した政策を形式的に議決するのみだ。政策議論は住民から見えるところで行われず、住民の立場に立った行政サービスが十分に提供されていない。選挙においても首長と議員が支持基盤を共有することで、「お仲間」から談合的に選ばれる事実上の無風選挙となっているケースが多く見られる。

近年、この閉塞感を打破すべくいわゆる「改革派首長」がいくつかの自治体に登場した。登場の仕方は様々だが、住民との直接的な関係を重視し、積極的に行政改革を行った。市役所に総合窓口の導入や小児救急医療体制の整備、保育園の民営化など住民が実感できる改革が実施された。

それらの改革は二元代表制が想定している首長と議会のほぼ対等な関係の産物ではなく、首長が議会を懐柔して、ある意味大統領的な権限を發揮して改革を進めた結果によるものだ。「地方自治体のガバナンス研究」で調査したところ、「改革派の首長」は、二元代表制の長所を上手く活かした市政運営をしているのは稀で、議会や議員の行動や思考のパターンを熟知した上で議会を掌握し、既存の役所組織に政治任用等の活用で刺激を与え、圧倒的な政治力をもって推し進めたことがわかった。

東京財団「地方自治体のガバナンス研究」では約1年にわたる研究調査を踏まえ、下記の政策提言を作成した。

提言1：そもそも「議員とは何か？」とういことを議員も住民もゼロから考えよう。

首長と一体化した自治体の議会は、住民と直接向き合わず執行機関の一挙一動に反応しているのが現状だ。議会の多くは、執行権に不当に介入し存在意義を誇示することに注力するあまり、住民の意思を吸い上げて全体の利益を実現しようという姿勢にかけている。これでは二元代表制の一翼を担う機能を十分に果たしていることにはならない。

住民が自治の意識を高め、議会とは何か、議員とは何かという基本的なこと問い直すことが重要だ。具体的には、自治体の財政状況や議会での拘束時間、議員としての業績などを総合的に勘案して、適切な議員報酬を意見することも一案だ。

これから超高齢化社会を迎え、財政がますます厳しくなる地方自治体において、議員の総体としての議会は何のための機関であるのかを、住民も議員もゼロから考えてみるべきだ。

議員提案もせず個別利益の実現に終始する議会と改革志向の首長の登場を切望する受け身の住民の意識は、地方自治の発展が大きく遅れるだけでなく、独裁政治にもつながりかねない危険性をはらんでいる。

提言2：まずは、議会の権能を最大限活用しよう。

議会は住民意識の向上を待つという受け身の姿勢ではいけない。まずは地方自治法によって付与されている議会の権能を積極的に最大限活用することから始めよ。個別の議員としての活動ではなく、議会として住民対話の機会を増やし、議員間での議論を実質的なものへと変えていかなければならない。

- 例えば、
 - 予算措置が伴う具体的で実現可能な条例案を議員提案しよう
 - 「款・項・目・節」という行政執行上の分類ではなく、住民に理解しやすい事業単位での予算審議を行おう
 - 公聴会を開催し、参考人の意見を聴取しよう
 - 議会もパブリックコメントを募り、議会での議論に反映させよう
 - 議会終了後の住民への説明会を頻繁に開催しよう

このためには議会事務局の知的インフラ整備が必要になると考えられる。議会事務局の専任職員を複数の自治体で共同採用することや、事務局長に外部の人材を登用すること、庶務だけでなく企画法令担当職を設置することは議会の決断で実施可能だ。

さらに、個人・会派に支給されている政務調査費を減額、もしくは廃止し、そのかわりに議会費を増額して議会活動の拡大を図るべきだ。

提言3：自治の制度（ガバナンス・システム）は、地方自治体が選択できるようにしよう。日本国憲法で困難とされている一元代表制も選択できるようにしよう。

自らのことは自らで決める自治の基本理念に立ち返り、財政状況や人口規模に適した自治体のガバナンス・システムを自らの意志で選択できるように関係法令を正すべきだ。国が定めた全国均一の制度をやめ、自治体が主体的に財政状況や将来展望を考え、財源を可能な限り自力で確保し、決定した事項に責任を負うなどのガバナンス・システムを機能させることが自治の本質だ。

地方自治体が自治の制度を選択できるようになれば、人口300万を超える大都市では、効率的な意思決定で責任の所在を明確にする目的で議院内閣制を採用することや、財政難に喘

ぐ小規模の地方都市では、議員の報酬を低額に抑え、経営能力の優れた人物を最高行政責任者であるシティマネージャーとして高額で迎え、短期間に懸案の課題の解決を目指すことも可能になる。

自治制度とは、自治の制度だ。すなわち、全国均一の制度によって、“形式美”を整えたとしても、自らを治める目的を達成する制度になっていなければ、本末転倒だ。

憲法の規定では、欧州のような一元代表制を地方自治体に導入することは困難とされている。本来、自治体がどのような方法で市長や議員を選ぶかということは、その自治体の住民が決めることだ。今後、憲法改正が行われる場合には、地方自治の関係規定の見直しを行い、地方の判断で一元代表制も選択できるように改正すべきだ。

提言作成の経緯

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「地方自治体のガバナンス研究」における研究成果である。本提言は、それらの検討結果を取りまとめたものである。本プロジェクトは2007年4月に立ち上げ、月2～4回程度の頻度で研究会を開催し、主に基礎自治体における首長と議会の問題を検討すると共に、必要に応じてゲスト講師を招いて国と地方の実状と展望についての意見交換を行った。また、全国の「改革派首長」との聞き取り調査や欧州の自治体調査を実施するなど本格的な研究を行った。研究会の主要メンバーは以下の通りである。

東京財団上席研究員 木下敏之
東京財団上席研究員 福嶋浩彦
東京財団上席研究員 石田芳弘
東京財団研究員 福島伸享
東京財団研究員 高橋亮平
東京財団研究員 森亮二
東京財団政策研究部 赤川貴大
構想日本政策担当ディレクター 伊藤伸

本件については政策論も重要であるが、議論に終始することなく、改革を実践する段階に入っているというのがメンバーの共通した認識である。地方分権の必要性が叫ばれて久しいが、その受け皿たる地方自治体のガバナンス機能の強化のため、本提言を契機に各地域で様々な建設的な議論と具体的な取り組みがなされることを期待する。

本提言に関するお問い合わせ先

東京財団政策研究部 赤川貴大
電話：03 - 6229 - 5502 e-mail：akagawa@tkfd.or.jp

目次

- 1 本研究の目的... p 2
- 2 研究報告：日本の地方自治制度と実態
 - 1) 二元代表制での首長と議会の機能比較... p 4
 - 2) 「改革派首長」の登場... p 16
 - 3) 「改革派首長」の行動パターン分析... p 19
 - 4) 小括... p 43
- 3 研究報告：欧州の地方自治体調査
 - 1) 調査目的... p 45
 - 2) 調査報告... p 45
 - 3) 小括... p 82

1 . 本研究の目的

1) 問題意識

2000年4月に地方分権一括法が施行された。施行以前の国と地方との関係は、憲法が地方自治を保障しているにも関わらず、戦前からの中央集権的な制度が維持され、中央が仕事を決め、地方がそれを受け止め実施するという上下主従の関係であった。この仕組みの象徴のひとつであった機関委任事務は、この法の施行により全廃された。これにより国と地方の関係は対等・協力の関係へと転換した。

その後も地方分権改革の動きは衰えることなく、さまざまな改革が検討されている。その動きを「団体自治」の視点から大きく分けると、

さらなる権限の移譲

自治体の政治意思を決定する権利の確立

財政基盤を磐石にするための税財源の移譲を含めた改革が挙げられる。

また、「住民自治」からの視点で整理すると

自治体の実態を把握するための情報公開の推進

自治体の運営に参加する機会と場の増加

自治体運営が適切に行われているかを評価するシステムの導入に集約できる。

本研究は、このような動きを加速させることを目的としている。特に、「団体自治」の政治意思を決定する権利と「住民自治」の運営の適正さを評価するシステムの観点を融合して、地方議会の改革を目指す研究である。地方自治法などが議会に要求している仕事と議会が実際に行っていること、または怠っていることを整理して、議会のあるべき姿と将来像を提供する目的でいくつかの政策提言をおこなった。

2) 先行研究との関係と研究方法

これまで首長と議会の関係についての学術研究は、行政学的なアプローチ、すなわち制度論に多くの比重が置かれ、均衡と抑制を働かせる「車の両輪説」が定着した。憲法は地方自治について一つの章を設けているが、実はその内容は抽象的である。

その最たるものは「地方自治の本旨」の明確な定義がなく、その解釈を地方自治法に譲っている点である。地方自治法は憲法とは対照的に具体的な条項で地方自治体の運営について規定を設けている。しかし、仮に地方自治法などが詳細な規定を設けて地方自治体を拘束しているとする、それは自分たちのことは自分たちで決めるという「地方自治の本旨」に反している、少なくとも基づいていないといえるのではないだろうか。そのような根本的な問

題意識を共有したメンバーで研究を開始した。

地方議会改革の必要性を訴えるのは、本研究会の独自の提案ではない。既にいくつかの自治体で「改革派」議員や議会がさまざまな取り組みを試みている。代表的な例は議会基本条例である。議会が目指す理念を掲げ、議会の運営などを定めた条例である。

2006年に北海道栗山町議会が全国に先駆けて定めて以来、多くの自治体の議会が基本条例の制定や実施の検討を行っている。地方議会にとってのひとつのブームと呼んで差し支えないほどだ。

栗山町の議会基本条例で特筆すべき点は、議会活動への住民参加を進めること、議会が住民に説明する責任があること、議会において首長から議員への反問する権利を明記していること、である。この条例は議員の意識改革にとって大きな貢献である。また、多くの住民が長く抱いていた首長偏重の自治制度への意識を改革するうえで歓迎すべき動きである。

だが、議会基本条例の有無と改革の進捗度や関心度に相関関係を見出そうとすることは無意味である。そのような思考こそが、まさに中央集権的に全国一律でものごとを判断しようとすることである。議会基本条例の制定をめぐる一喜一憂することは、単に理念条例化のみで足りるとするという現実的な問題と自治の本旨を失う本質的な危険性をもはらんでいる。

本研究会は、既に実施されている具体的事象を探求したり、新たな改革手法を提案したりすることよりも、自治体の現状を客観的に検証し、制度が想定している姿との差異に注目した。研究会のメンバーは、最近まで地方自治体の首長を経験してきた者が中心となっている。

これまでの改革は、国による「上」からの改革であった。今後ともすると、その潮流が続いてしまう。地方消費税の増税要求も道州制の導入議論も圧倒的な存在である国という外部環境の変化に依存してきたのがこれまでの改革の実態である。しかし、これからの改革、特に地方自治体の改革は、主人公である地方自らが発起して行わなければならない。本研究会のメンバーは自治体に身をおいた経験を持ち、その経験に裏づけされた視線で実行可能な改革を訴えているが、それだけに本研究会の結論や提言を現職の地方議員が、苦言と受け止めることもあろう。しかし、本提言は単なる議員批判ではない。議員を選んだのは他の誰でもなく、われわれ有権者だからである。本研究会のねらいは、地方議員の奮起を期待することと同時に住民の自治意識の発心を促すことである。

2 . 研究報告：日本の地方自治制度と実態

1) 二元代表制での首長と議会の機能比較

法が想定している形は「二元代表制」

二元代表制とは

自治の本旨とは、自分たちでものごとやルールを決めながら、地域を作りあげていくことである。住民自らが施政の当事者となり、生活上の課題や地域の将来性について侃々諤々の議論を行い、最後に採決によって取り決めを行いながら、住民にとってもっともふさわしい国や地域をつくることは民主主義の理想ともいえる。憲法(92条)や地方自治法(第1条)でも「地方自治の本旨」に基づき様々なことを決めていくことが明文化されており、施政には住民の視点が最も重要であることがわかる。

しかしながら、当事者である住民が一堂に会して物事をきめていくことは、物理的、現実的に考えても困難である(村や自治会規模なら可能ともいえる)。そのため、地方自治体では、住民が選挙を通じて直接的に議員と首長の二つの代表者を選出し、ものごとやルールを決めてもらうよう信託する形をとっている。

選挙を通じて選ばれた二つの代表機関(二元代表制)には、それぞれ異なった役割が与えられている。一つは、ものごとを決定するための機関。これは議会であり構成する複数の議員は議論を重ねながら最後に多数決をとり、ものごとを決定する役割を担っている(地方自治法96条)。この議会は行政から独立した機関であり、行政の監視という重要な役割も担っている。

もう一つは、議会によって決定したものを実行・執行していく機関(地方自治法138条・149条)。この機関は行政であり、選挙では行政の責任者である首長を選出する。

2つの機関を比べると、様々な違いがある。決定的な違いの一つとして責任の所在がある。議会では決定したことに関して組織としての責任が発生するが、組織自体が合議体であるため個人単位の責任が曖昧になりやすい。そのため、議論の過程における発言内容は無責任になるケースも多く、個人に直接に決定事項の責任が追求されることは少ない。一方の首長は実行組織の最高責任者であり、責任は明確である。首長は議会によってもたらされた結果を受けながら、同時に実行段階において社会通念や住民感情などを踏まえ最終的な結論を出す役割を担う。もちろん、議会の結論に異議を唱え、再度、議会に決定の見直しを迫ることも出来るのである(地方自治法176条)。

次に自治体の骨格に当たる予算や決算に関する審議についてみると、議会は予算を定め(地方自治法96条2項)決算を認定する(地方自治法96条3項)ことができる一方で、首長は予算案の提出権(地方自治法149条1項・2項)や予算の執行権限(地方自治法149条2項)があり、見方によって首長優位の権限配分になっていると言われることがある。ただし、現在の議会ではほとんど利用されていないが、予算の増額修正(地方自治法97条・

2項)や条例制定・改廃(地方自治法96条1項)などの議会権限を見ると、決して首長優位の権限配分でないことがわかる。

このように、議会と首長にはそれぞれ異なる権限が付与されており(表2参照)それらを行行使することで相互に牽制(「均衡と抑制」:チェック&バランス機能)しあいながら、結果的によりよい計画、制度、ルールなどがつくられることが期待される。

日本が地方自治において二元代表制を選択した理由

日本国憲法が地方自治において二元代表制を選択したことの理由は明らかではない。GHQ(連合国軍最高指令官総司令部)や日本政府内での議論についての資料が少なく、正確な判断ができない。

GHQが馴染み深さをもっていた米国の大統領制と日本の二元代表制とは似て非なる制度である。大統領制の基本的な理念は、三権分立と称されるように「権力の分散」である。大統領には、予算や法案の提出権は付与されていない。大統領は議会に対し、一般教書等で施政方針を示し、関連する予算や法律の整備を求めることはできるが、大統領案を議会に提出することは認められていない。だが、日本の自治体の首長には、予算案や条例案を提出する権利が付与されている。さらには、首長には議会を解散する権限まで与えている。ここにはイギリスに代表される議院内閣制の「権力の集中」の考え方が用いられている。行政の最高執行者が議会の多数からの支持を得て、任期中は独裁にも近いほどの権力を持つことで円滑な意思決定と行政の執行が可能となる。

日本の自治体の二元代表制は、「権力の分散」と「権力の集中」の二つの理念が混在している。権力を分散したいのか集中したいのか、理念が不明確で多くの矛盾をはらんだ制度なのである。

戦後の混乱期に基本的な理念の整理が十分に行われ、制度設計されたとは考えにくい。見切り発車的に実施に移され、地方自治法でつじつまあわせを繰り返して現在に至るのが地方自治に関する憲法の位置づけである。憲法改正の時期を迎えるにあたって、この理念の整理は極めて重要なことである。

吉田内閣で憲法大臣を務めた金森徳次郎が、その著書「憲法遺言」で地方自治について、「憲法を読んで見て、何篇読んでもわからない規定がかたまっているのは、地方自治の章である。」と述べている。いくつかの論理的な矛盾と不明瞭さを示し、今後の研究に期待している。

二元代表制の現状

二元代表制における議会は、決定権を有するが執行権のない住民の代表機関である。地方議員は、住民全体の利益を考えた決定をすることが任務であり、執行権を有する首長を筆頭とする執行機関を監視することを期待されている。だが、政治権力の源泉は執行権の行使にあるとも言え、政治家は大きな責任を負う執行権を行行使することで政治的な使命を果たす。

日本の多くの地方議員も例外ではない、執行権への距離で政治的な存在感を示そうとする傾向にある。具体的には、議員は特定の道路整備など住民から行政への要望を受け付け、首長または担当の行政部署に働きかけをすることで擬似的な行政の執行者を演じている。しかもそうした執行の結果、住民の利益を損ねることがあっても責任を負わない。このように政治家にとって魅力的な執行権は、同時に魔力でもあり、それがときに暴走することは洋の東西を問わず歴史が教えている。その暴走を止めるひとつの機関として議会が想定されているにもかかわらず、議会の構成員である議員が、執行権を抑制するどころか歪めてしまっているのである。ここに二元代表制の政治的な問題点があると考えられる。

首長は執行権という法律に定められた明確な権力行為を行うため、その結果については厳格な法的、政治的責任をとらなければならない。一方の議会は執行権を有しないため、何らかの責任ある決定を行うというよりは、議会の決定権という権能を利用して、具体的な執行と取り引きを行い、事実上の執行権を行使するという行動の方が、自分の責任を極小化し、権力を最大化するための合理的な行動となる。

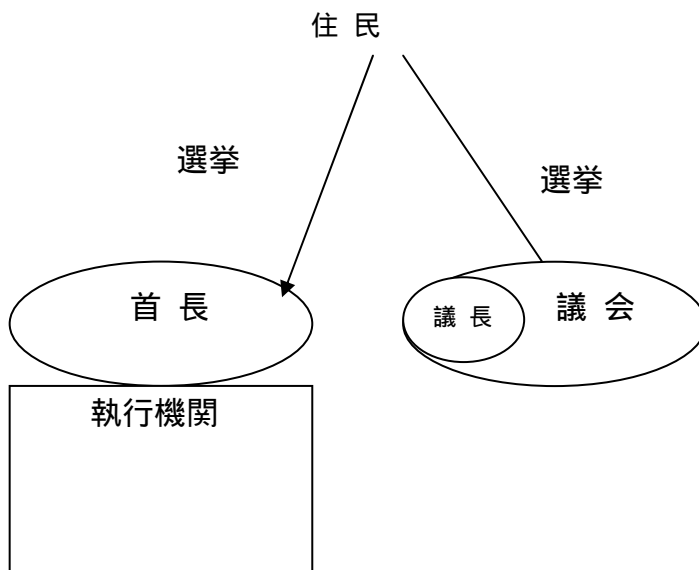
二元代表制と一元代表制の比較

ここで日本の現行地方自治制度である二元代表制と、欧州諸国では標準的な一元代表制の比較を表にして整理した。同時にそれぞれの制度をイメージすると下記のようなになる。

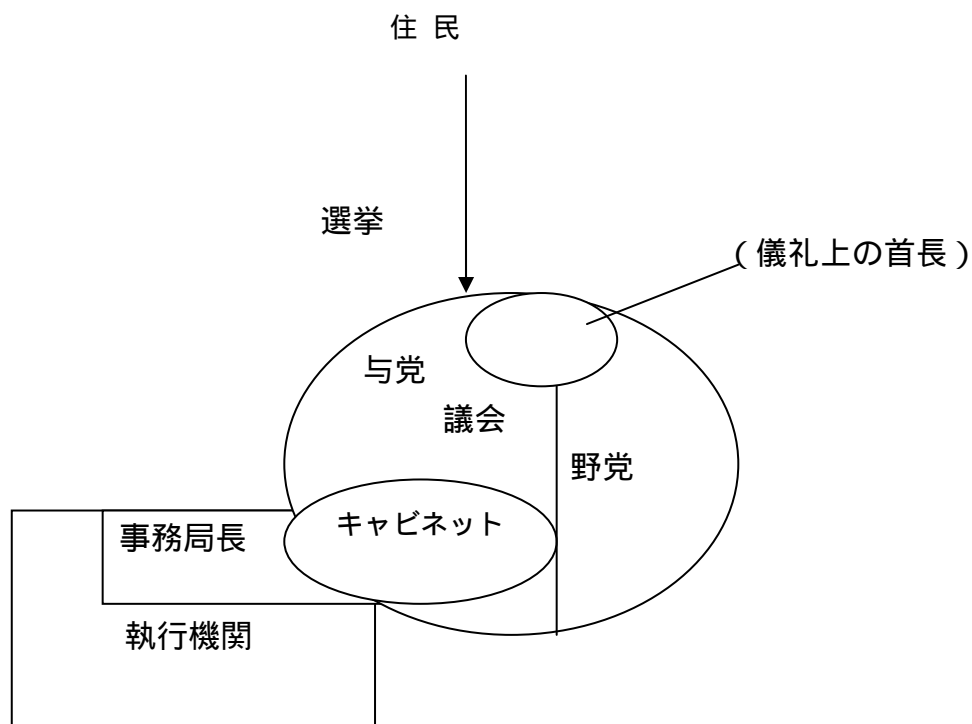
表 1

	二元代表制	一元代表制
首長	自治体の代表として直接選挙で選ばれた者が執行機関の最高責任者である。 議会との調整に手間がかかる。	議員の中から選ばれた者が執行機関の最高責任者である。実質的な執行権のない儀礼的な存在の場合もある。 議会との調整コストが低い。
議長	議会の代表として議員間の利害を調整する。	首長として執行機関の最高責任者となる。儀礼的な首長が存在する場合は、議長が執行機関の最高責任者となる。
政策立案プロセス	議会は各議員の個別の要求や提言を議会として集約し決定する。首長は執行部を使って政策を立案し、議会に提案すし、首長と議会との調整を経て決定する。	政権政党内で議論を行い、原案を作成し、それを基に議論を議会で行い決定する。 執行機関は議会での決定事項を遂行するのみ。
住民との関係	首長と議会がそれぞれ住民に政策や決定について、説明責任を負う。	首長だけでなく、議会も住民に政策や決定について説明責任を負う。
議員の行動	議会として何らかの独自の決定を行うというよりは、議会の決定権をレバレッジとして議員個人の要求を執行機関に認めさせることに注力する。	与党議員は議会として自らの政策の決定を行う責任があるため執行権を行使。野党議員はチェック役に徹する。
議員の選挙	議会には執行権がないので、政策の実現能力よりも議員個人の人間性や縁故、首長との政治的な距離に関心が集まる。よって選挙は個人戦となる。	与党となる議員集団が執行権を持つため、候補者の選定、マニフェストの作成に政党が全面的に関わる。よって選挙は政党中心に行われる。

二元代表制のイメージ図



一元代表制（議院内閣制）のイメージ図



首長と議員がそれぞれ選挙で選ばれる二元代表制は、政策の意志決定まで時間と労力と時間がかかる一方、権力の集中を防ぎ、より広範な民意を吸い上げた政策決定が可能である。他方、一元代表制は効率性に優れ、責任の所在が明確になる反面、独裁的な自治体運営に陥る恐れがある。

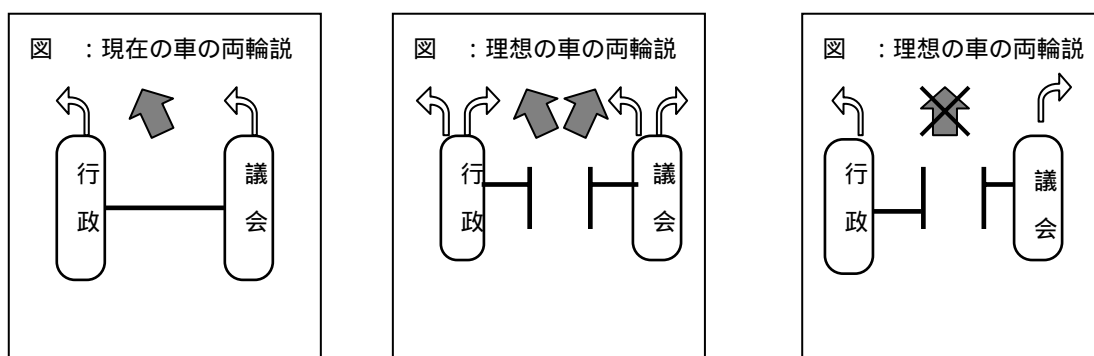
運営の実態

では、地方議会の現場では本当に制度に沿った運営がなされているのだろうか。とくに、最近では自治体の財政破綻や行政の隠蔽体質への加担として、議会の事実上のオール与党化による行政の追認機関化が背景にあることが指摘されている。二元代表制によって期待されているはずの効果はほとんど見られない状態である。

それはなぜか。その理由の一つに「首長と議会は車の両輪関係にある」との誤った共通認識が自治体の住民、議員、首長の中に根付いていることが考えられる。例えば、現在の多くの自治体は執行機関が右にハンドルを切ったら、議会も自動的に右に傾き、逆に、議会が左にハンドルを切ったら、執行機関も連動して左に向いてしまう関係にある。（参考図 ）これは、お互いの存在無しではものごとを前に進められない状態であり、二つの機関はしっかりとした車軸で繋がっている関係である。

しかし、本来憲法や地方自治法では、議会と首長は各々の選挙により選ばれ、別々の機関として位置づけられているため、車軸で繋がっていない両輪関係と見るべきである。場合によっては、それぞれの車輪が反対方向を向いてしまうことで、ものが前に進まない状態も想定されている（参考図 ）。例えば、参考図 の両輪関係のように同じ方向に行く（参考図 ）ときもあれば、参考図 のように車輪が違う方向に向いてしまうことも想定されている。これは首長の選挙で示される民意と議会の選挙で示される民意が異なる場合があり、それぞれの民意を尊重しながら、首長と議会が調整を行うことを期待している制度であると考えられる。したがって、「車の両輪論」は表面的には安定した自治体運営が行われているように見えるが、制度が本来想定する首長が議会の民意の反映方法に反しているものと考えられる。

〔参考図〕「行政（首長）と議会は車の両輪関係」であることのイメージ図



一体化してしまう原因

では、図 のように車軸が繋がってしまうような状況にあるのは、何が原因だろうか。それは、主権者である住民が車軸の繋がった両輪関係をイメージしていることにあると考えられる。これは国会の首相を中心とした議院内閣制を地方議会とダブらせて理解しているからである。地方議員選挙の際、首長と議員が握手した写真が多く貼り出され、議員候補者の選挙事務所には首長からの応援メッセージが掲示されている。地方議員には首長との太いパイプなど本来二元代表制の下では存在しない執行権の行使を期待して投票しているのである。一方、こうした住民の意識の下では、首長候補は、個人として明確な政策を掲げる人物というよりは議員は握手しやすい人物が「お仲間」の中から談合的に選ばれやすい。仮に、選挙直後は首長と議会の車輪が繋がっていない場合であっても、執行権の行使を住民から期待されている議員は、様々な取引条件と引き換えに首長と一体化していったり、逆に自ら政策を実現するために議員に執行権の「うまみ」の分け前を与えることで、議会を懐柔したり、首長と議会の車軸を繋げてしまう場合が多い。

結果として、議会と首長の車軸が繋がることで、実際の議会運営はオール与党に近い構図となっており、議会は首長の追認機関と化している。それにより、議会内部での議論が奪われ、独立した機関としての意思表示（修正や否決）が失われた状態となる。議会内には首長を中心に議会運営を考える議員が多く「首長を応援する与党会派」を念頭にした構図から、議会と首長が対立することは稀だ。

地方自治法が規定する首長と議会の主な権能の比較

表 2

	首 長	議 会
議 案	普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその <u>議案を提出</u> すること。(149条1項)	普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を <u>議決しなければなら</u> ない。(96条)
		普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、 <u>議会に議案を提出することができ</u> る。但し、予算については、この限りでない。(112条1項)
条 例	普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、 <u>自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務</u> を負う。(138条の2)	<u>条例を設け又は改廃すること</u> 。(96条1項)
予 算	<u>予算を調製し、及びこれを執行す</u> ること。(149条2項)	<u>予算を定めること</u> 。(96条2項)
		議会は、予算について、 <u>増額してこれを議決することを妨げない</u> 。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。(97条2項)
決 算	決算を普通地方公共団体の議会の <u>認定に付すること</u> 。(149条4項)	<u>決算を認定すること</u> 。(96条3項)

	首 長	議 会
相 互 関 係	普通地方公共団体の議会における条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議決について異議があるときは、当該普通地方公共団体の長は、この法律に特別の定があるものを除く外、その送付を受けた日から十日以内に理由を示してこれを再議に付することができる。 (176条1項)	前項の規程による議決が再議に付された議決と同じ議決であるときは、その議決は、確定する。(176条2項)
	普通地方公共団体の議会の議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し又は再選挙を行わせなければならない。(176条4項)	
(議会の不信任決議と長の処置)	普通地方公共団体の議会において、当該普通地方公共団体の長の不信任の議決をしたときは、直ちに議長からその旨を当該普通地方公共団体の長に通知しなければならない。この場合においては、普通地方公共団体の長は、その通知を受けた日から十日以内に議会を解散することができる。(178条1項)	

	首 長	議 会
(軽易な事項 についての専 決 処 分)	普通地方公共団体の議会の権限に 属する軽易な事項で、その議決に より特に指定したものは、普通地 方公共団体の長において、これを <u>専決処分にすることができる。</u> (180条1項)	
(検査、監査の 請 求)		普通地方公共団体の議会は、当該 普通地方公共団体の事務(中略) に関する書類及び計算書を検閲 し、当該普通地方公共団体の長、 教育委員会、公安委員会、労働委 員会、農業委員会または監査委員 その他法律に基づく委員会又は委 員の <u>報告を請求して、当該事務の 管理、議決の執行及び出納を検査 することができる。</u> (98条1項)
議 会 運 営 (定 例 会)	普通地方公共団体の議会は、普通 地方公共団体の長がこれを召集す る。(101条1項)	
(臨 時 会)		議長は、議会運営委員会の議決を 経て、当該普通地方公共団体の長 に対し、会議に付議すべき事件を 示して臨時会の召集を請求する ことができる。(101条2項)
(会 期)		普通地方公共団体の議会お会期及 びその延長並びにその開閉に関す る事項は、 <u>議会がこれを定める。</u> (102条6項)
(常任委員会)		普通地方公共団体の議会は、条例 で <u>常任委員会を置くことができ る。</u> (109条)

	首 長	議 会
(常 任 委 員)		<u>議員は、少なくとも一の常任委員となるものとし、常任委員は、会期の始めに議会において選任し、条例に特別の定めがある場合を除くほか、議院の任期中在任する。</u> (109 条 2 項)
(特 別 委 員 会)		<u>普通地方公共団体の議会は、条例で特別委員会を置くことができる。</u> (110 条)
政 務 調 査		普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、 <u>その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。</u> この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。 (100 条 13 項)
図 書 室 の 設 置		議会は、議員の調査研究に資するため、 <u>図書室を附置し</u> 前 2 項の規定により送付を受けた官報、広報及び刊行物を保管して置かなければならない。(100 条 17 項)
議 会 事 務 局		市町村の議会に条例の定めるところにより、 <u>事務局をおくことができる。</u> (138 条 2 項)

注) 下線は筆者が記入した。

議会の権限は十分に活用されていない

本研究会での調査と研究会での議論の結果、現行制度で議会に付与された権限の中で、十分に活用されていないと認識したものは次のとおりである。

議員による条例提案（112条1項）

理念条例ではなく、現実的な政策条例を提案し、制定したる議会は少ない。全国市議会議長会の調査「市議会の活動に関する実態調査結果」（平成18年度）によると、全国の中で執行部からの条例提案件数は、平成18年度一年間で37,926件あったが、議員提出の条例案は1,493件と執行部提案の4%に過ぎない。

増額修正（97条2項）

「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。」と規定されているにもかかわらず、多くの議会で増額修正は行わないことが慣例となっている。この背景には、総務省の関連団体が執筆・出版している「詳報 地方自治法解説」という行政実例集に強い影響を受けているものと考えられる。執行部原案の否決や修正自体が極端に少なく、「全国市議会議長会の調査研究である『市議会の活動に関する実態調査結果』平成18年度」によると、平成18年度に議会に提案された執行部原案の可決割合は、99.1%である。

検査、監査の請求（98条1項）

臨時会（101条2項）

議会選挙後に正副議長選出のために召集される以外、開会されることは稀である。

会期（102条6項）

慣例で年4回（約80日）の議会に限定している地方議会が多い。また、ほとんどの地方議会では自治体ごとに議会提要（法的拘束力のない、過去からの議会内の申し合わせ事項・若しくは会議規則）が策定され、慣例主義にそって議会運営されている議会が多い。

調査権（100条、100条の2）

政務調査費の金額の多寡や事務手続が話題になり、調査権の行使の実態が矮小化されている。法律が明確に規定している証人の訊問や記録の提出などの調査権や専門的が十分に実施されているとは言いがたい。

議会事務局（138条2項）

議会の判断で、専従の職員を採用することも可能であるが、事務局長をはじめとする事務局職員は、執行機関の人事異動の一環で行われていることが多い。地方自治法上は、議会事務局は議会の「事務」を担当すると規定しているに過ぎない。例えば、法務担当を置くことを妨げていない。議会は「事務」を自己規制的解釈で運用している。

公聴会の開催（109条5項）

重要な事項について利害関係者や学識者等からの意見聴取を行う公聴会がほとんど開催されていない。

参考人の出頭（109条6項）

調査や審査のために参考人を呼び、意見を聴いていない。

本来予定されていない仕事であるのに、議員がやっていると言われていること

執行部人事への介入

具体的な予算執行への指示

執行部の委員会や審議会等に委員として参加

2)「改革派首長」の登場

この10年余り活躍してきた改革派首長とは何だったのか。「改革派首長」という言い方自体あまりに漠然としており、正確に定義するのは困難だが、少なくとも次のような共通点を持つだろう。それは、議会の各政党・各会派からの支持を基盤にするよりも、主権者市民の直接の支持を拠りどころにして、従来型の行財政システムの改革に強いリーダーシップを発揮してきたという点だ。

政治的・社会的背景

革新自治体の終焉

1960年代から70年代は革新自治体の時代だった。しかしやがて、革新自治体の掲げた「参加と福祉」を、保守・自民党の側が自分自身のスローガンに取り入れ、自らのものにしていく。また、革新首長が基盤とするのは社会党・共産党を中心とする革新政党であったが、これらの政党は、中央政府を自らが握ることによって国民のための統治を実現することを目指しており、基本的に国家による統治という点で自民党とも共通していた。このため、革新自治体の中で自治・分権の萌芽はあったものの、真に市民から出発する自治・分権にまで深まることはなかった。

こうして保革のイデオロギー対立が意味を持たなくなくなる中、革新自治体の時代は終わり、次に各党相乗りの時代がやってくることになる。

各党相乗りの時代

この時代になると、議会の各会派各政党が共通して推薦できる人物を話し合いで選び、首長候補者にする。この人物は、候補者に選ばれた時点でほぼ99%当選が確実となり、選挙は共産党が泡沫候補相手の無風選挙になる。そうやって選ばれた首長は、議会とのオープンな論議を通してではなく、議会の圧倒的多数を占める与党と、市民には見えない議会の外で

相談しながら自治体を運営しがちで、その結果、正規の議会活動はセレモニー的になる。多くの議員は、与党体制に入りその中で力をつけ、自分の支持基盤の要望を首長や行政に働きかけ実現することをめざす。一言で言えば、議会の「談合」で首長をつくり、さらにその首長と議会の談合で自治体を運営する「擬似議院内閣制」が出来上がっていく構図である。ここでは、憲法で保障された市民が首長を選ぶ権利は形骸化し、日常の自治体運営からも市民は疎外されている。

こうした構造の下で、一見すると平穏な自治体運営が行われるようになった。

しかし、擬似議院内閣制的な談合による自治体運営は、やがて市民全体の利益と離れた「首長の利益」「議会の利益」「役所の利益」を生み出し、市民の批判にさらされるようになる。また、その後の自治体の財政危機、少子高齢社会、地球環境問題といった新しい社会の波に対応する能力を持つことができなかった。

「改革派首長」の登場

この閉塞感を破るように、議会の談合によらない「改革派首長」が登場してきた。1995年の統一地方選での青島幸男東京都知事・横山ノック大阪府知事が当選したのは、二人が改革派として実績を上げたわけではないが、その端緒だったと言えるだろう。その後、北川正恭（三重県）浅野士郎（宮城県）片山善博（鳥取県）橋本大二郎（高知県）などの改革派知事が注目を集め、こうした流れに改革派市長が合流していく。改革派知事は地方分権の問題を含め社会的に大きなインパクトを与えたのに対し、改革派市長は分権の流れと市民の自治を結びつけるという役割を果たした（もちろん十分ではないが）。

実は「改革派首長」の登場の仕方は様々である。各党相乗り候補を市民派候補が破るというパターンが典型的で分かりやすいが、最初は各党談合で候補になったものの、首長になってからは議会との談合を一切やらずに改革を進めたというケースもある。政党との関係も、政党推薦なしもあれば、各党相乗りもある。ただし、議会の支持に依拠するのではなく、直接市民に基盤を持ち、市民から直接意見を聞き、直接説明責任を果たすことが、改革実行の推進力になっている点では共通している。かつての革新首長がほとんど社会党・共産党（場合によってはプラス公明党）推薦だったのとは大きく異なる。同じ発想で改革を進めていても、自民党推薦の人もいれば、民主党推薦の人もいる。現在、各政党が自治体政治の中でいかに存在価値を無くしているかを見ることができる。

議会軽視との批判

こうした改革派首長は、市民に立脚した自治・分権をめざすとともに、二元代表制の下で、本来の首長のリーダーシップを発揮していく。これに対して旧来の談合型の運営を求める議会からは「議会軽視」という批判を受けることになる。これにどう対処するかは、「3）改革派首長の行動パターンの分析」で述べるように、首長によっていくつかのタイプに分かれる。しかし、いずれにしても、首長の側から議会との馴れ合いや談合を廃することはできて

も、真に市民に基盤を持つ議会(市民から直接意見を聞き、直接説明責任を果たす議会)は、議会自らの改革によってしか生まれない。こうした議会が登場して初めて、二元代表制が真に主権在民の制度として機能する。首長の力では半分しか実現できないわけで、ここに「改革派首長」がぶつかった一つの壁があると思う。

「改革派首長」の活動事例の紹介

基礎自治体の事例にしぼって紹介するが、多くの事例がある中で限られたものしか掲載できないことお断りしておきたい。

福嶋浩彦(前我孫子市長):市の全補助金を3年ごとに廃止。補助希望団体の公募と市民審査を行う。予算編成の過程(各課の予算要求、予算担当・市長計4回の査定結果)を公開、市民からパブリックコメントを求める。常設型住民投票条例を制定。市の全ての事業と事務(約1,100)を公開し、企業やNPOから「行政より質の良いサービスを実施できる」という提案を公募、専門家・市民で審査する。

木下敏之(前佐賀市長):徹底した行政改革を行い、市営ガスの売却や民間委託の推進などで税金を300億円以上節約する。また、人口減少時代に合わせた各種計画の見直しや、総合窓口の導入、基幹ITシステムの改革、談合防止などにも取り組む。

熊坂義裕(宮古市長):「宮古・下閉伊モノづくりネットワーク」を組織し、産業界・県・大学・NPOと連携した地域産業の振興を行う。市役所の「係」を廃止してフラット化・グループ制にする。年度内の部内異動は人事権を市長から部長・課長に委譲し、異動を容易にする。常設型住民投票の規定を盛り込んだ自治基本条例を制定。

幸山政史(熊本市長):市民と直接対話をする機会を年30回以上設け、市政の現状説明と要望を直接聞く。また議員等も含め市民からの要望・相談事項の記録化と公開、予算編成過程の情報提供、公共事業の採択基準の公表など、市民と行政の情報共有化を進めた。さらに保育園の民営化、民間委託の拡充のほか市長室の廃止や公共事業部門の統廃合などの行財政改革により財政状況を改善する。

後藤國利(臼杵市長):市長の就任式を内輪のセレモニーと位置づけ、窓口開庁後に行うなど「市役所は市民のお役に立つ所」を体現する。自らトイレ掃除を行うなど市民からの信頼を獲得する行動を取る。公用車の競売、市長報酬の3割削減などの財政改革に取り組み、民間企業の会計を参考にした「臼杵式バランスシート」を導入した。入札制度改革や保育園と養護老人施設の民営化も実施した。

山田宏(杉並区長):自治基本条例を制定する。併せて区長の任期は3期までに自粛することを条例で定める。毎年一定額の財源を積み立て、将来その利子で区民税を減税する「減税自治体構想」を打ち出す。区役所本庁舎を土日も開庁し、区民サービス104業務を実施する。「レジ袋有料化等の取組の推進に関する条例」を制定し、ごみ減量化に向けレジ袋の使用を抑制する。

穂坂邦夫（前志木市長）：「25人程度学級」を市独自で実施。心に傷を持つ児童対策も含めてアメリカのホームスクールを变形したホームスタディ制度を導入する。市民による第2の市役所と位置づけた「市民委員会」によって市の全事業のスクラップアンドビルドを行う。地方自治体の自立を目指し、行政パートナー制度によって市民の有償ボランティアを登用する。NPOや市民団体と「パートナーシップ協定」を結ぶ。

中村時広（松山市長）：小説『坂の上の雲』をテーマにしたまちづくりに取り組む。市役所に総合窓口を設けるなど行政事務の効率化を進める。24時間・365日、小児救急医療体制の充実など安全・安心なまちづくりを推進。

石田芳弘（前犬山市長）：「わがまちの子はわがまちで育てる」の方針を掲げ、国が実施する「全国統一テスト」は学力データ収集目的に過ぎないと全国で唯一不参加。市独自の副読本を教師自らに作成させるなどの教育改革を実施した。

3) 「改革派首長」の行動パターン分析

次に、「『改革派首長』の活動事例の紹介」で取り上げた「改革派首長」の事例について、本人からインタビューをするという形式で話を聞き、彼らがもつ政治理念のほか、地域事情や改革手法（議会との駆け引きやリーダーシップのとり方）をヒアリング調査することで、地方自治体のガバナンス・システムにおける現状や問題点に迫った。

調査方法等

調査方法

- ・ 現職と前職の市長経験者9名にヒアリングを実施した。
- ・ 在任中に行った諸改革を行う際の議会側とのやりとりや、様々な政治課題を解決する際にとった政治手法を中心にオーラル・ヒストリー型のヒアリング形式で実施した¹。
- ・ ヒアリング時間は60分～120分間。

分類方法

ヒアリング内容及び報道資料や自治体の公表資料をもとに、二つの基準について以下の項目ごとに点数をはじき、グラフ上に配置することで「改革派首長」を分類することが出来ないか試みることにした。

下記のグラフを作成するにあたっては、行政・議会運営上必要な以下の項目について、実施できた（された）場合にはプラス1、実施できなかった場合にはマイナス1、影響が無かった（無関係）場合にはプラスマイナスゼロとした加点方式によりグラフ化した。

¹ オーラル・ヒストリーの手法については、その第一人者である御厨貴の著書「オーラル・ヒストリー」を参照されたい。

グラフにおける縦軸

改革を行うにあたり、首長と行政職員がどのような関係であったかを示すもの。上に行くほど、首長が政治的リーダーシップを強く発揮したことに對し、下に行くほど既存の職員と協調姿勢をもって連携をとってことを示している。例えば、首長権限である政治任用（ポリティカルアポインティー）を活用し既存組織の改編に取り組む姿勢が、行政職員がもつ専門性を重視したかなどに着目した。その際の判定の指標は以下の通り。

- ・重要ポストの政治任用の有無
- ・外部有識者・ブレーンの活用
- ・既存職員の意識改革
- ・市民参加
- ・労使対決
- ・自分で議会答弁

グラフにおける横軸

改革を行うにあたり、首長と議会がどのような関係であったかを示すもの。右に行くほど、地方議会の制度である二元代表制を強く意識した議会運営が行われている傾向が強い。左にいくほど首長と議会が一体化した擬似的な一元代表制に近い形となる。その際の判定の指標は以下の通り。

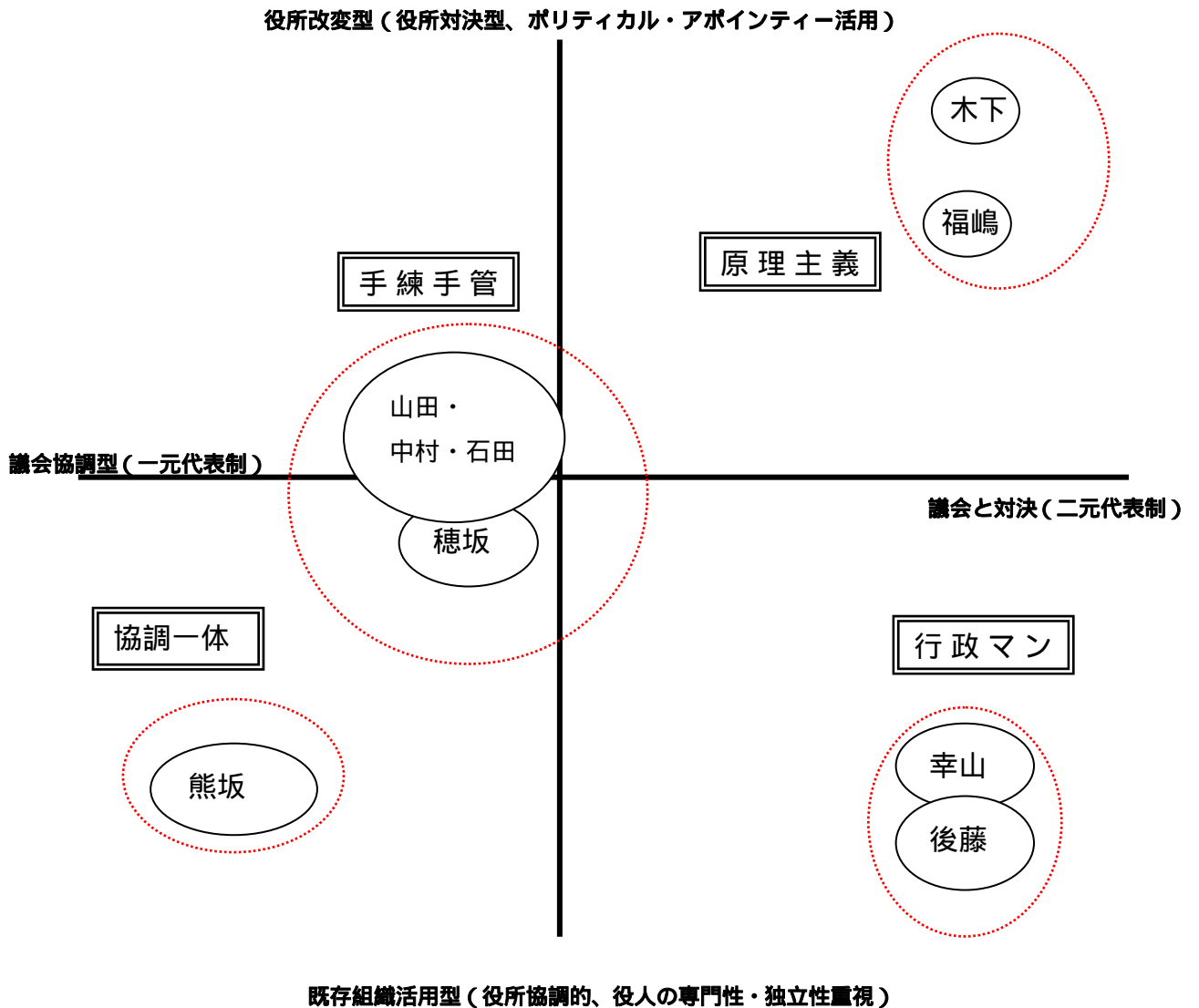
- ・議会への根回しの有無
- ・議案の議会否決の有無
- ・共産党以外の反対勢力の有無
- ・当選の仕方

調査対象（分析順）

- ・ 木下 敏之（前佐賀市長）・・・6月20日（東京財団会議室にて）
『ガス事業の民営化』
- ・ 福嶋 浩彦（前我孫子市長）・・・6月25日（東京財団会議室にて）
『自治基本条例』
- ・ 穂坂 邦夫（前志木市長）・・・7月22日（東京財団会議室にて）
『第二の市役所作り』
- ・ 石田 芳弘（前犬山市長）・・・7月25日（東京財団会議室にて）
『全国統一テストからの離脱』
- ・ 山田 宏（杉並区長）・・・8月13日（杉並区役所にて）
『レジ袋税』
- ・ 幸山 政史（熊本市長）・・・8月16日（熊本市役所にて）
『行政改革・議会との馴れ合いから脱却』

- ・ 後藤 國利（臼杵市長）・・・8月17日（臼杵市役所にて）
『産廃工場の建設』
- ・ 熊坂 義裕（宮古市長）・・・8月24日（宮古市役所にて）
『福祉施設（タラソテラピー）を巡る訴訟問題』
- ・ 中村 時広（松山市長）・・・8月30日（松山市役所にて）
『競輪場移転問題』

「改革派首長」の分類



「改革派首長」の行動パターンを分析した結果、上記のグラフに示したように「原理主義」、「手練手管」、「協調一体」、「行政マン」の4つの分類に集約された。

首長ヒアリング分析票
横軸

		議会との関係				小計
対象	首長名	根回ししない	議会否決	共産党以外の反対勢力	当選の仕方	
福嶋	前我孫子市長	1	1	1	野党的に当選	3
木下	前佐賀市長	1	1	1	野党的に当選	3
熊坂	宮古市長	×本人	×	×	与党的に当選	-3
穂坂	前志木市長	-1	-1	-1	与党的に当選	-3
山田	杉並区長	×助役	継続	ネットなど	野党的に当選	-1
石田	前犬山市長	-1	0	0	野党的に当選	-1
中村	松山市長	×本人	×	×	野党的に当選	-1
幸山	熊本市長	-1	1	-1	野党的に当選	-1
後藤	臼杵市長	1	1	1		3
		1	1	1		3

の意味 行わない 行う 行う

縦軸

		役所内の位置						小計
対象	首長名	重要ポストの政治任用 (内部抜擢を含む)	外部有識者・ブレンの活用	既存職員の意識改革	市民参画	労使対決	自分で議会答弁	
福嶋	前我孫子市長		×					
		1	-1	0	1	1	1	3
木下	前佐賀市長							
		1	1	0	1	1	1	5
熊坂	宮古市長	×	×	×		×		
		-1	-1	-1	0	-1	1	-3
穂坂	前志木市長	×		×		×		
		-1	0	-1	1	-1	1	-1
山田	杉並区長	×				×		
		-1	1	0	1	-1	1	1
石田	前犬山市長			×		×		
		1	1	-1	0	-1	1	1
中村	松山市長			×		×		
		1	1	-1	0	-1	1	1
幸山	熊本市長	×	×	×		×		
		-1	-1	-1	1	-1	1	-2
後藤	臼杵市長	×	×	×		×		
		-1	-1	-1	0	-1	1	-3
	の意味	してる	してる	してない	してる	対決	してる	

改革派首長の行動パターン分析

ア．原理主義型首長（福嶋氏・木下氏）

両氏が市長を務めていた我孫子市や佐賀市は、現行の地方自治法に忠実な二元代表制に基づく議会運営が行われている自治体である。しかし、行政運営という総体的な観点からは必ずしも上手くいっておらず、市政の混乱に繋がっている場合が多い。

というのも、首長は付与された権限を存分に生かしながら政策の実現に向けて行動するのに対し、議会は付与された独自の権限を行使しながら首長を牽制するのではなく、感情的な面に首長が行う政策に抵抗しているからである。このような点を見ると、地方議会の未熟さが現れており、二元代表制を重視しても実が伴っていない様子が伺える。

福嶋氏（前千葉県我孫子市長）・・・「自治基本条例」

3期目を迎えた福嶋氏は、自治の仕組み作りを目指し自治基本条例の制定に向けて動き出した。「市民が地域を担う仕組みをつくらないといけない」との思いは強く、自らが自治基本条例策定委員会の委員長になり、市民と徹底的に議論を重ねる方針をとった。ただ、3期目の任期満了が迫るにつれ、議会が一度否決すれば自らの任期中に制定できない可能性も出てきたが、少なくとも目指すべき自治基本条例案づくりまではやっておきたいと考えていた。

策定にあたっては、議会は市長が提案したあとに修正して決定する権限をもっているため、策定段階では議会への配慮を行わない手法をとった。つまり、議会に出す前に議会と調整することは、どういう議論でそうなったのかが市民に見えなくなる可能性があり、二元代表制に反するという考え方に基づいたものであった。

「自治基本条例づくりなんだから、特に二元代表制をきっちりやろう。市長がどういう市民と議論をして、どういう案をつくったか。それを議会に出して、議会がどういう議論をして、どう変わったのか、どういう結論になったのかというのが、全部市民に見えるようにしよう・・・。」

「自治体は議院内閣制ではなくて二元代表制で、市長も市議会の議員もどちらも市民から直接選ばれてるんで、市長も議会も直接市民の意見を聞き、直接市民に説明責任を果たし、両者の緊張関係でやっていく・・・ところがどうも地方自治体の議会の議員さんのほとんどは、この議院内閣制の頭があって、ミニ国会、ミニ国会議員っていう意識で動いてるところがあって、だから政府与党協議っていうのは地方自治体にはないはずなんだけど、与党との協議で十分議会の理解を得てから出すのが当たり前みたい。市長が出す前に自分の意見を反映させるのが有力な議員みたいな意識があって、議会に何の説明もなく突然市長が提案したとかっていうのが、批判として言われる。」

といった言葉には、現在の地方議会の問題点が浮き彫りになっている。しかし、「二元代表制」という原理原則に基づいた姿勢は、時として議会の反感を買う結果となり、自治基本条例は議会で否決されるに至った。

「(この条例をはじめ改革に反対する議員を分類すると)既得権維持とかとにかく公務員の身分を守るっていうところで、職員の後ろ向きの意識を代弁してるんですよね。」

「1つは、保守系の中の一番右のイデオロギーっていうか、市民参加自体がけしからんみたいなことを思っている人たち。」

「もう1つは、エセ市民派って言ってるんですが、本当に改革をしていこう、本当に改革をするっていうことを考えてるといよりは、悪玉の行政に対し、正義の味方の自分が改革の主張をしてかっこよく振る舞うことを目的にしてる人たち。そういう人たちは市長のほうがより改革的なことをやると、自分の存在意義を脅かすんですよね。だからとにかくなんかケチをつけて反対をしたりするんです。」

「全体の改革の方向は同じはずなのに、部分的に1つでも違うとそこを徹底して攻撃する。だからそういう市民派と保守の一番右の部分がいっしょになって反対するっていうパターンが多いですね。」

「もう1つは、職員の既得権維持、とにかく公務員の身分を守るっていうところで動く人たち。職員の後ろ向きの意識を代弁してるんですよね。」

上記は福嶋氏の分析である。つまり、現状の議会は政策よりも私的な感情によって自らの存在意義を示そうとする姿勢が表れており、議会としての対案(修正案も含む)も出す考えなどは無く、単なるチェック機関としての役割に留まっている様子が伺える。

行政改革を行うに当たっては、徹底して市民参画の形を取り入れることで、既存の行政システムにメスを入れた。参画した市民が行政自体の改革や職員の意識改革を直接行ったわけではないが、諸改革を行う基本姿勢として行政内での常識や規程概念の中での選択ではなく、行政自身にもあるべき姿を考えさせた。その上に立って市長の自ら変わる仕組みを作るなどリーダーシップを発揮することができた。

行政職員との関係：議会との二元代表性を常に意識し、大統領制的な組織のトップとしてリーダーシップをとって行政運営を行う。職員に対しても、意欲的に行えば変えられることを体感させ、自主的に意識改革を行っている。

議会との関係：一元性のミニ国会をイメージする議会に対して議会のあり方についても提示しながら行政運営を行っている。行政改革をドラスティックに行うために、徹底して市民を巻き込むことで、既得権や聖域的な部分に市民感覚や世論でメスを入れている。市民参画に当たっては、とくに議会との関係性については、意識させないようにし、行政の市民参加と議会の市民参加を区別して行う。

木下氏(前佐賀市長)・・・「ガス事業の民営化」

木下氏は、行財政改革の一つとしてガス事業の民営化を目指した。改革を強力に推し進めるために、行政改革推進会議という外部委員会を設置するなどリーダーシップも発揮した。

しかし、その対応をめぐっては、地元のプロパンガス業界とパイプがある市議会から猛烈な反対にあう。1回目に上程した3月議会においては、議会は感情を前面に出して反対する姿勢をとった。同時に水面下では、地方議会特有の駆け引きも仕掛けてきた。

「議会は仕方ないと思う反面、(興味は)どこが落札するか・・・社民党はもちろん反対。保守勢はプロパンガス業界とくっ付いている人がいたんで、プロパンガスのシェアを大幅にダウンするような民営化は反対。ガス管の工事会社と関係している人も・・・うまみがなくなるから反対。・・・だいたいの人に共通しているが、佐賀以外の佐賀県外の大手資本が入ってくるのは感覚的に反対。」

「最初の選挙で県会議員(出身の候補)・・・を応援したグループがどう転ぶかが焦点だった・・・過半数いくってことはわかってた・・・(そのグループの)中にプロパンガス関係の議員とか官公需組合の関係の議員がやっぱり揃ってる・・・(一方で)地元の経済界がちゃんと新会社を組んできたので、最終的には折れるんじゃないかと思っていた。」

「3月はまだ可決されるかどうかわからないから、もう1回議会を先に送ってくれてという打診も議会側から来た・・・だけど敢えて私は3月にぶつけた・・・6月にぶつけて否決されると、もう間に合わない・・・あえて3月に出して、否決されても半年後(の9月)に出し直そうっていう腹を確か固めてた」(その理由は)

「3月がダメで6月に出すと議会軽視だって言われる・・・『否決されてほとぼりも冷めぬうちに、おまえな』とか言われるんで、間半年置かないといけない。」

「最初の助役人事で私を畏にかけた男(御厨議員)・・・がコウモリのような存在。彼が議長をしたときに、何回も議会に説明させてくれと言ったが、まだしなくていいと・・・どんどん先に延ばした・・・それが議会の一部が説明不足だとか説明が遅いって言って反対する原因。」

「(2002年1月に)私が確か(御厨)議長室に説明に行くと、その話の途中で、『ところで』って言いきなり区画整理地区の地図を広げて、何だろうと思ったら、『こっちをうまくやってくればあれ通してやるぞ』と。」

「否決された後に聞いたんですけど、プロパン業者の一部が新会社設立に参加できなかったらしいんですね。それもあって、そのプロパン業界につながった議員がいる(会派)市政21は反発した。」

木下氏は、従来の地方議会にある根回し重視やバーター取引といった昔ながらの理論に捉われずに、自らの信念である「二元代表制に基づいた議会運営」を目指した強い信念が根底にあることがわかる。

そこで、再度議会での採択を目指す木下氏は地元企業と連携をとり、議会を追い詰めるために、外堀を埋める手法をとった。その結果、議会は感情的に反対していた姿勢を翻し、半年後の9月議会では可決する態度へと変わった。

「(否決後、経済界に議会に対する)プレッシャーかけてくれてお願いはしました。もう私がかかるまでもなく、否決されたときからみんな頭にきてましたから・・・議員さんもやっぱり怖いんですよ。佐賀みたいなちっちゃな町で佐賀銀行の頭取を敵に回すって。」

「(反対していた市政21は)もうこれ以上反発してももたないということはわかってたんで、拳の落としどころを探ってたような気がした。…こっちが低姿勢でぜひもう一回審議してくれっていうようなことをお願いに確か行ったんです…市長がそこまで言うなら、まあ仕方がないなんていうようなかたちに確かした。」

行政改革においては、当選直後からリーダーシップを発揮してみせる。当選した2週間後に人事をとめたほか、役所内の人事では外部から有能な人材を抜擢するなどの政治任用を行い、外部のブレンを活用しながら政策の実現を目指した。また、組合に対する毅然とした姿勢や経済界との信頼関係に見られるように、市長が持つ強大な権力を生かして思い切った行動をとっている。但し、そのような手法は、議会内部において敵をつくることにつながり、選挙では、3選目を阻まれてしまう結果をもたらした。

「(ガス事業の民営化等を担当する行革推進事務室は)3人か4人ぐらいでやってたんです。ともかく優秀な人間を集めて入れたんです。」

「それぞれ厳しい指摘をするような人を意識的に入れた…全部私が選びました…これは議会から文句いわれた記憶はない…ここまできついこと言ってくるとは思わなかったんじゃないですか。だから議会の人から後で聞いたんですけど、私が次から次にタマを出すんで、どう対応していいか分からなかったんだって言う人もいました。」

「(ブレンとなる人は)何人がいました…大学とか高校の同級生とか、農林省のときに仕事でお付き合いがあって仲良くなった人でした…地元で使える人脈は、一人だけか、見つかったのは。あとは全部東京の人ばかりですね。」

行政職員との関係：役所内の人事においても要所は政治任用を行い、外部のブレンも活用しながら自ら理念と政策を明確に提示して改革を遂行している。また、組合への姿勢や経済界との関係に見られるように、市長の強大な権力を意識した思い切った行動をとっている。

議会との関係：議会とは対決的な立場で大統領的なリーダーシップを発揮している。ある意味「佐賀版小泉総理」といったイメージである。議会は首長との協調型の調整に慣れているため、さまざまな「取り引」も持ちかけてくるものの市長がその土俵に乗らないため、事実上議会との調整をすっ飛ばしたと見ることもできる。このことが、その後の3選目の市長選の落選となったのかもしれない

イ．協調一体型（熊坂氏）

首長が非常に強いリーダーシップを持ち、首長主導の強力な行政運営、議会对応が行われている。現在のように地方自治体の危機的財政状況下では非常に適しており、民間企業でもよくあるトップダウン型の手法と言える。

しかし、全国的に「協調一体型」の自治体は多くなっているとはいえ、必ずしも改革が上手くいっている自治体ばかりではない。その理由として、市民参加や議会の権限拡大が進む現在においては、一步間違えると「市政の私物化」とも捉えられ兼ねないという点と、首長の能力に完全に左右される傾向があるという二つの点が考えられる。

なお、圧倒的なリーダーシップを発揮する首長に対して、議会はオール与党の状態となっており、市民よりも首長寄りに判断する傾向が強い。

熊坂氏（岩手県宮古市長）・・・「福祉施設（タラソテラピー）を巡る訴訟問題」

宮古市は、過去、4年ごとに市長が変わる「政争のまち」と言われてきた。しかし、内科開業医という異色の経歴をもつ熊坂氏は、2期目は無投票、合併に伴う選挙では3期目の当選を果たしている。その結果、議会内には強力な首長与党が出来上がっている。

二元代表制における議会の怖さを理解している首長が、議会に強力な協調を求めていることから、一見、一元代表制的な体制とみることも出来なくもない。

「無投票選（再選）は、宮古市政50年目にして初めてです。」

「二元代表制ですから。やっぱり議会の理解、議会というのは市民代表ですから、それがスムーズに行くようにしなくちゃいけないなといつも思っています。そのためには、議会との話しあいというか、共通認識というのをいつも意識しています。議会と感情的に対立しても市民にいいことはないですから。そういう感情的な対立も含めて、市長としてもそうならないように、日本的な根回し的な手法も含めて自分としてはやってきたつもりです。議会と衝突して停滞すると、市民のプラスになりませんから。」

「例えば、追加の予算を提案する。今日これを可決されなければ事業が止まるという場面がありました。そういう時に、私はどうしてもこれを進めたいので提案しますと、議員一人ひとりに、野党議員も含めてお願いをして回りました。」

「議長のところにもよく行きます。市議会議員全員協議会の開催など、いろいろと相談させていただいています。もちろん議会は是々非々ですけども。議会としてどういう形で決めていただくのが良いのか、二元代表制の中で議長とはいろんな問題が起きるたびに、相談してやらせてもらっています。」

「有り難かったのは、平成9年に当選したときから、自治体の与党という言い方はおかしいかもしれませんが、いわゆる与党体制が組めたということです。だいたい7割、与党体制の中でやらせていただいています。正直、与党議員が納得してくれば最終的に可決されるという安心感があります。」

「（地方議会に与野党必要ないのでは、の問いに対し）選挙と一緒に戦う議員は与党です。けれども市民にとって何が一番いいかということを考えてやっていますから、与党議員であっても是々非々です。」

「医者を経験していましたから個人としての議員さんもよく知っています。与野党問わず、みんなと仲がいいですよ。そういう中でやってきているし、反対派の議員さんでも、私に恨みがあるわけではないし、私も攻められている感覚はありません。」

そのような中、2期目には福祉施設（タラソテラピー）の建設を巡る訴訟問題が発生。

「協調一体型」の行政運営が功を奏し、首長・議会がスクラムを組んで難局を乗り切る。

「(普段は職員との距離間を持っているが)…でも、タラソテラピーを巡る問題のときは、みんな(職員)一丸となって頑張ってくれました。その時点で事業が中断し施設が残骸として残ったとしたら、4億くらいの損害になったと思います。」

「(議会で採択の見通しを)心配してきた野党の議員もいました。反対が今のところ7票くらい出るけど、与党議員は大丈夫かと。一応大丈夫ですと応えました。」

「(議会の)野党側は、責任を取ってもらうと。でも、私がある時点で辞めても何の解決にもならない。辞めても解決にならないんです。」

「職員は頑固にやっている私を見て、困った人だと思ったかもしれないけれど、私はあえてそうしましたから。そうしないと物事が先に進まないから。孤独を感じた時もありますね。それから感情をむき出しにするということも、本気でやっているということを伝える意味で時には大事ですよ。」

行政改革を進める上では、開業医の経験を生かして独自の指導力を発揮。新設の経営会議を中心に改革を進めるなど、民間の経営手法を取り入れた改革を導入。その他、行政内部に向けては情報共有を徹底し、職員をはじめ庁内一丸となった体制を築き上げ、総動員体制で行政運営の陣頭指揮を執っている。

「昨年の4月から経営会議を始めました。昨年度は18回開催されました。今年度が今までに6回ですけど、私も経営会議では時々悔しい思いもしているんですよ。私の意見が通らないこともありますから。でもそれは凄いいいことなんです。経営会議で決まったことには、基本的に私も従うということにしています。」

「経営会議で反対を唱える部長がいても、経営会議で決まった以上は一緒にやろうということになっています。」

「朝のミーティングは、毎日やるんです。私と副市長(合併前は助役、収入役)と総合企画部長で8時半から。だから情報共有ができます。私がいなくても、3人は常時情報共有しています。ですから、これをこころましようとか、ああしてくださいとかっていう情報伝達が常にできるから。それから情報共有は庁内の全職員に私の考えや、発言内容をメールを2週間に1回程度送っている。」

「経営会議とか部課長会議とか、職員とはあらゆる機会を捉えて積極的に情報を共有していますので、私の考え、市がどういう形でこれから進んで行くか…みんな分かっています…情報共有はとても大事ですよ。」

「人間って、生理的に最初と最後しか頑張れない…、年がら年中全力で頑張っていたら死んでしまう。途中で(息を)抜くとか、私自身がそういう精神科医的な医師でもあるので、結構分かってやっています。市長の発言、市長の判断というのは、責任があるだけにもの凄く恐ろしいと思いました。下手をすれば一生責任が付きまとうから…。それは凄く慎重になりますよ。」

「4月からグループ制(担当長制)にしたので、年度内の人事権が部課長に移りました。私は年度当初の

課付きの人事まで行い、あとは、部課長に全部任せています。それから等級は、部長、課長、主幹、副主任、主査、主任、主事の7階級にしました。」

「また、MBO（目標による管理）により、市長から担当長までの目標が一本化されています。」

行政職員との関係：強いリーダーシップをとりながら、開業医という自らの経営経験を活かして、行政改革に積極的である。市の意思決定機関として経営会議を設置したほか、毎日の副市長、総務企画部長とのミーティングや、職員への電子メールによる情報提供などを実施しており、安定的な行政運営を行っている。

議会との関係：首長は議会との二元代表制の基本理念とした議会対応に心掛けている。常に議長と連携を図るとともに、与党議員が多数構成されていることから、市長の意向と議会の判断が同じ方向性を持つことが多く、一元代表制的な体制を思わせる。

ウ．行政マン型（幸山氏・後藤氏）

現行の地方自治法に忠実な二元代表制に基づく議会運営を忠実にを行うことをモットーにするタイプであり、助役経験者や役人出身者に多い古いタイプの政治家である。

そのため、行政内部には過去に培ってきた縁や繋がりによる人の基盤が確立されており、急進的な改革を行えない自治体も多い。また、行政組織の特徴を把握している議員経験者にもたびたび見られるタイプである。

議会や執行部向けの調整手法に精通しているため、自治体運営は全般的に安定している。時折、議会が抵抗する際などには、組織力を総動員して極めて行政的な手腕をもって纏め上げる手腕を見せるときがある。

幸山氏（熊本市長）・・・「行政改革・議会との馴れ合いから脱却」

県議会議員として活動していた幸山氏は、二元代表制をあるべき姿とする理想と議員として経験する現実の狭間で危機感を持っていた。そのため、一念発起し自らが先頭にたって改革を進めるために、市長への鞍替えの決意を示した。

「当時の状況を見て、やっぱり非常にいろいろな問題があるのに、ただ先送りされていたり、がんじがらめで、このままだったら、何も変わらないんじゃないかって。非常にそういう不満は高いと思ってたんですけども、でも、どうせ（現職は）盤石だから、だれがやっても勝たんという諦め感というか、そういうのが強かったような気がする。でも、非常に不満はある。不満を持つ1人が私でもあった。だったら、やってみようかと。やらなきゃいかん。」

「周回遅れの状況を早く戻すということが、まず肝心だろうと思って、財政状況であれ、行革の取り組みであれ、あるいは基本的な議会との馴れ合いの体質であれ、そういう部分を緊張感を持って、当たり前の姿に戻していく。」

幸山氏の理念を住民が受け止め、市長に当選。就任後も並々ならぬ決意をもって諸改革を進める。とくに議会とは、馴れ合いからの脱却を目指すために、従来の根回し手法などは活用しない方針を打ち出した。

「基本的に根回しはやめましょうと。公の場で議論しましょうと。」

「職員の異動について、こいつをここに持ってきてくれとかというのが、記録をされて、情報公開されることによって、それがオープンになって、政治倫理審査会で、議員さんたちが審査の対象になって、あれがもう効いたんですよ。」

「議員から『ちょっと』というふうに言えないような雰囲気はずっとこっちがつくってました。」

「決してニコリともあまりしませんでしたね（笑）。それだから、やっぱり最初はかなり議会の反発が強かったですね。でも、こいつに言っても仕方ないなと。」

「お前は忙しいだろうから、副市長を議会に寄せせとか、もっとちょこちょこ用事がなくても来るようにしなきゃだめだとか、『はあはあ』と言って、何も言わないんです。」

「対話はしますと。ただいろんな握りはしません」

ただし、そのような姿勢の市長に対して、議会も黙ってはいなかった。議会としての存在意義をみせるため、議会内だけに通用する慣例に則った抵抗を見せる。

「議場で文句言うことに、それこそ議員さんたちも慣れてなかった。」

「(市の幹部職員の人事について)それは(議会に)否決されたんですね。」

「いろんな話は当然聞きましたけれども、最終的には自分で決めました。自分で決めて出したものが、これがいえば慣例違反だったわけですね。根回しをしてなかったので、ポンポンと蹴られてしまいました。」

「全ての会派をまとめたり、それこそ共産党さんまでも、きちんとした人脈の中で、議会運営されてました。」

しかし、幸山氏は強く、様々な抵抗に合おうとも毅然とした態度で改革を進めた。

「長老の人がある意味、うんと言えは だったりとか。ただこれもですね、1期目の後半のときには、だんだんまとまらなくなってきたんですよ。そうして非常に議会自体が、だいぶ変わった。こっちが変わったから、変わらざるをえなかったというところもあるでしょうし、そういう中で、絶対的な権力というものが、なくなってきた。」

「全然知らない市民からしてみれば、慣例って何なんだとか、そんなので決まること自体がおかしいんじゃないとか、やっぱりそういうふうに思われた方が多かったんじゃないかと思います。」

「世論と議会の行動との間にギャップというのがあります。」

「(新聞が)見出しで、何十年ぶりの大きなとか、議会との溝とかですね、書き立てるわけですよ。」

「不安がられた人たちが非常に多かったですね。もう少しうまくやれとか、私もだいぶ直接言われたことありました。」

「議会との調整役みたいなのは、やはり置いたらだめだと思います。いかにもという人がいますけどね。」

行政改革を行うにあたり、幸山氏は市民アンケートの導入、メディアの活用、また庁内人事を行うなどリーダーシップを発揮した。しかし、「行政マン型」の首長らしく、奇抜なことをやるのではなく、着実に周囲を味方にしていくような姿勢であった。その結果、期を重ねるごとに市民、議会、職員など各種方面から信頼を勝ち得て言った。

「アンケート調査を取ってるんですよ。市民協働が進んでると思いますか、市政に対してどうですか、信頼してますかとか。1万散布で、4~5千ぐらいの回答があって、少しずつ信頼度が上がってきてます。」

「記者会見は、基本的には定例は月1回。私が市長になる前までが、年に2回とか3回ぐらいだったんです。もうやらないという感じだったんです。それが毎月しますということで、だいぶ変わりました。他に定例とは別に、臨時でもけっこうやりますし、それと、記者クラブさんとの懇親会みたいなのも、年に2回ぐらいやりますし、記者さんたちから、取材したいと個別の申し入れがあった時には、基本的には断らないようにしてます。よっぽど何かあれば別ですけども、基本的にはどうぞと。少しでも5分でも、時間とりますよという姿勢でいますので。」

「若手の人たちで、そこから拾い上げて、ポンと、そういうふうなあまり極端な人事はしてませんね。」

「市役所の中もそれまでの状況をよしと思ってる人たちよりも、思ってなかった人たちのほうが多かったと思います。だから、幸山という何か若い市長に期待してみようかなという人たちは、この役所の中にもけっこういたと思います。」

「就任した後も、民営化とか、打ち出していましたので、やっぱり組合の抵抗もけっこう激しかったですね。で、組合系の議員さんたちもおられるんで、そこからもけっこうありました。今は組合系の人たちは、2期目の選挙のときに、けっこう応援していただいたんですよ。」

行政職員との関係：市長就任直前に副市長を含む幹部が辞任したにも関わらず、細心の注意を払いながら人事に着手した。そのために職員との意見交換会も開催した。労使間も就任当初は行政改革の流れが急激すぎて反対されたが、2期目の選挙は支援をうけるまで理解を得るようになった。

議会との関係：根回ししない宣言を行い、長きにわたった議会の事前了解慣例に終止符をうった。市役所幹部の人事案件については否決されたが、多くの市民がいただいていた市政に対する不満を解消するべく信念を貫いた。

後藤氏（大分県臼杵市長）・・・「産廃工場の建設」

後藤氏は、大きな地域課題の是非を問うカタチで戦った県会議員を経て、市長に挑戦した。その際、市議会議員の大勢は対立候補を支持し、旧来の路線継続をめざしていたが、喫緊の

課題であった産廃工場の建設反対と行財政改革の2つを公約に掲げて当選した。

「(市長選出馬のとき) オール野党という感じ、私を押してくれた人間というのは、その当時、二十何人だった……23人が24人の中で、私を推した議員というのは1人が2人だったと思う。」

「選挙やるときに、公約2つなんです。市役所変えますというのと、産廃工場反対。これを車に書いて、それで走り回りましたから、それで通ったんです。」

「その選挙のあったときには、マニフェストは、市役所を変えます、財政改革をします、それから、産廃工場はごめんです、そういうことをね。」

「新しい議会との関係、臼杵市と野津町という町がありまして、ここ一緒に議会はごちゃ混ぜになってますけども、その議会と市長の関係というのは、これも今度ころっと変わってきましたよ。それまでは、全員野党みたいな、そんな雰囲気だったのに、今度は全員与党みたいな。」

「合併をする。合併のやり方が、野津町の人を大事にしましたからね。だから野津町の人が、とにかく後藤じゃなきゃやらんということで、野津町の人が。臼杵の人もそういういろいろそれまでの実績とか何とかで、それで、合併は後藤でなければ、うまくいかないと。」

「それでぜひとも出てくれて、全員が今度合併の前に言ってきたんで、それで、ああ、そうですか。それは私は出るつもりないけども、もしやるんだったら、出そうと思ったら、それはだれかが私を出してくださいと。私は供託しませんよ。あなた方が供託してください。」

一期目の市長は、オール野党体制の中で船出をする。そのような中で、まずは特別職の報酬カット、交際費半減、公用車廃止など積極的な行政改革に着手。しかしながら、慣例重視、前例踏襲を基本とする市議会から反発を買う。

「交際費を半減します。私の給料は3割カットします。この頃でこそ常識ですけど、その頃、そんなことした人いなかったんです。10年前ですからね。だれもやってない。以前、そんなことを言った人もいる。だけど、できた人がいなかった。」

「この3割カットというのは、条例事項なんです。だから、条例を議会に提出にしなきゃならないんで、そうすると、議会はそれに対して、条例改正に議会の同意を求めるといって、同意しないんですよ、これは。自分たちにも影響してくるから。」

「それで、どうしたかと言ったら、市長専決処分で条例を改正したんです。それで、議会、怒りまくってね、それで議会との間は相当ギクシャクしました。」

また、市長選の公約でもあった産廃工場の建設問題では、県の姿勢は強固だった。その際、自らが闘った市長選挙で建設推進派の候補者を推した市議会に対しては、この問題に対する協力を求めなかった。

「県が何を言おうが、私は反対するということでね、それで、さっそく県に反対を持ち込んで、県はだめ

だって、・・・ありとあらゆる手段で使って・・・いろんな規定を持ってくる。市の認可を受けなければいけない部分というのを、意地悪したんです。そしたら、来なかった。ただそれだけ。」

「議会は関係ないですからね。」

「口差し挟む余地がないでしょうね。」

「議会に本当に相談しなきゃいけないことというのは少ない。」

後藤氏は市役所の組織改編において独自のリーダーシップを見せた。その際、外からの力に頼るのではなく、既存の人材や組織を活用することで、着実の改革を押し進めた。

「バランスシート係というのをつくったんです。バランスシート係長ですね、係長1人、だけど、そうやって、職制の上でバランスシート係というのをつくってしまうと、そうするともう、つくらざるをえない。で、それから先はですね、年中、組織改革。組織改革をしなかったら、同じ組織でやってたら、10人いるところを9人にしてくれて言ったら文句言われる。で、ガラガラポンに始まって、新しい職場をつくって、人数が減ってもだれも文句言わない。」

「組織をそのままにしていると、組織をリストラできない。リストラというか、スリム化できない。組織をスリム化しようと思ったら、組織ごとリストラすると、そうすると、職員の感覚というのは、いままでのところを5人でやってたところを、これを4人でやらなきゃいけない。仕事をガラッと変えてしまって、これを4人でやってくれて言ったら、やれるんですよ。4人でもゆとりあるんです。」

「変わった意識をね、意識を定住させるには、組織も変わらないといけない。組織まで変えてると、そう簡単に組織は変えられない。」

行政職員との関係：特筆する抜擢人事は行わず、既存の職員を配置転換して活性化させた。特定の役職や組織を改編して職員全員で業務に取り組む仕組みをつくりあげた。議会承認が必要な事項について、議会が反対しても職員を動員してやり遂げた。

議会との関係：二元代表制を体現するごとく議会とは対決姿勢で挑んだ。首長が有している権力をフルに活用し、執行部だけの権限で実行できる政策については、議会の意向を聞くこともなく積極的に推進していた。法的に議会の同意を必要としないものは、議会を関与させない。なお、2期目以降、議会はオール与党体制になっている。

エ．手練手管型（山田氏・穂坂氏・中村氏・石田氏）

地方自治法を熟知している首長であり、原理原則に基づく「二元代表制」を声高に叫んでいる。その一方で、従来型の根回しなどを活用し、議会を懐柔することにより実際は一元代表制に近い形が出来上がっている。

このパターンの首長には、国会議員や都道府県議会議員の経験者が多いことが特徴。彼らは過去の経験から議会の特質を理解しており、議会とどのように付き合うべきかを心得ている。その結果、議会は首長の思うままに動かされており無力化している状態である。これは、

現行制度の理念から最も乖離したパターンである。

山田氏（東京都杉並区長）・・・「レジ袋税」

国会議員を経験した山田氏は、浪人時代の活動中に『国政で働くのも、日本をよくするというあなたの志から見れば、富士山の登山口が違うのと同じではないか。ここは区政の経営者になって、日本の見本となる杉並区をつくり、それを全国に及ぼしてほしい』といった内容の手紙をもらい、国政から区政への転進を決意し、見事に当選を果たした。

そこで特に力を入れて取り組んだのが、環境対策。その一つとして、スーパーやコンビニでもらうレジ袋を減らせば、ゴミ自体が減るのではないかとの思いから、ゴミ袋に税金をかけるレジ袋税の導入を検討。2年間を経て、条件付の条例可決を勝ちとることが出来た。

「2001年の4月。…（当時の杉並区は）杉並病を抱えてて、やっぱり全体のゴミ量を減少させようということの目的のために、レジ袋に課税をするということで、ヨーロッパでもやっているではないかということ、それを考えて発表したのが9月です。」

2年間という時間を費やした理由としては、レジ袋税導入に最大に抵抗した区議会の存在がある。彼らは政策的な議論ではなく、感情主張を訴える立場をとる。そのため、山田氏は国会議員や都議会議員時代の経験を生かし、どのような対策を講じれば議会の存在を否定せずに、自らの政策を実現できるのかを考察。議会とのパイプが強い助役の採用や、議員への影響力が強い外部者からの説得工作などを試みる…。その結果、2年後には議会側の意見を取り入れた条件付で条例を成立させるに至った。

現在でも条例は施行されていないが、レジ袋税ではなく有料化の議論が盛り上がってきたため、条例を廃止してもよいといった柔軟な態度が特徴的だ。

「議会は議会の面子を立てたいわけですね。ようは存在感を示したいんです。つまり、イエスマンになりたくないわけです。」

「ここ（杉並区議会）は、あまり議会との会話は日常的になくて、主に助役です。（調整役として助役が）走り回りました。」

「（議会は）大方は賛成しています。だけれども、議論のあるテーマになると、賛成、反対に振れやすいです。例えば、住基ネットとか。それから、今度、減税自治体構想とか、ああいう議論のあるテーマになると、どっちかという、議会は反対に振れやすいです。いわゆる、これこそ議会の存在感を示す絶好の機会。」

「（議会側が反対する一番の理由として）一番強いのは、やっぱり自分たちに情報が来る前に、重要な区の情報や市の情報がほかの人に漏れることです。マスコミに漏れるということになると、ほとんど条例案や何かは難航します。2度も、これで痛い目に遭いましたから、そういうことがないようにしています。」

「（議会に対する区長の基本スタンス）やっぱり（自分自身が）議会の経験をしたからです。自民党も、ほ

かの政党も。なので、議員の雰囲気というのは、それなりにわかるんです。だから、やっぱり向こうも同じ臭いを嗅ぐと思うんです。...何か小さいことだと思うんです。彼らの心のひだを逆撫でするのは(笑)。だから、なるべく逆撫でしないように...。」

「...感情的なものだけではなくて、やっぱり総体として議会がですね、議会の存在感を示そうという絶好のチャンスを得たわけです。ですから、そういった意味で、...首長が提案したものに対して、どちらかという、厳しい批判的な意見を言いがちになる。そういうような流れの中で、翌第4定例会(12月)に提案をすることになったわけです。」

「第4定例会(12月)で提案したんですけども、これが提案できる背景は、...商店会連合会が相対として賛成に回ったわけです。なぜ(賛成側に)回ったかという、...やはり商店会連合会がノーと言ってる限り、絶対議会は通らない(わけ)です。ただ、商店会連合会は基本的には反対だけれども、要するにレジ袋を減らすことは賛成...そういう理由により税条例は提案するけれども、施行は成立しても、まずは税によらない方法で実行する。それでレジ袋削減を進めようというようなことで決着したのです。」

「僕が直接に動き(根回し)をしたことはなく、助役が根回しした後で、最後にその助役がここまで、われわれがやったけども、やっぱり最後は自民党と民主党、公明党対応を...(それで)助役が場をつくってくれまして。僕に『区長、悪いけど、1回頭下げてくれ』と言うので、『ほんとにいままでの流れは申し訳なかった。ぜひ、今後よろしくお願いします』ということをして、出向いて、頭を下げたわけです。」

「...では有料化の検討をしようというので、議会、業界、それから各社、市民区民団体、そういう人たちの代表を含めた視察団をヨーロッパとアジアに派遣しまして、有料化や税でやっているところを見てきてもらったんです。...ちゃんと現場を見てもらったほうが早いというので、実際に行ってもらおうと、その人たちは、有料化がいいんじゃないかというふうになってました。」

「(レジ袋有料化推進協議会の動きのほか)国の動きも有料化だから、よし、この際、有料化に舵を切ろうということで、やるならば徹底してやるということで、有料化に舵を切り始めて、...今年で5年経つだけけれども、レジ袋税ではなくて、レジ袋の有料化を進めるという方針に転換することに決断をして、レジ袋税は来年の3月に廃止、レジ袋有料化促進条例というものをつくって有料化を進める方向に変換すると決めました。レジ袋を削減する手段を変えるだけです。別に税にはこだわってはいませんので、みんながそれでいいというのなら、それでもいいんじゃないか...。」

行政改革を行うにあたっては、豊富な政治経験や人脈を生かし、強力なリーダーシップを発揮している。そのため、3期目となった現在は安定的な区政体制が築かれている。山田氏自身もポリティカルな政策課題に取り組むなど、議会や職員とは一線を隔した政治姿勢が目立つ。

「杉並区は、多選禁止・自粛条例を持っているので、3期で終わりです。...なぜかという、...僕の経験からみると、2期目の半ば、つまり6年目ぐらいから、役所の雰囲気が変わります。...6年もすると、区長のほうがよく知ってるんです。」

「(2期目が終わる頃から区役所の雰囲気が変わったため)...早く辞めたほうが、この区や区役所のために

なるんじゃないかと思いはじめます。だから、いままでの仕事のままじゃだめだと…。(そのため)もっと長期的なものに取り組もうと思って、減税自治体構想というのを出したんです。ここまでくると、これは役所が考える話じゃないですからね。もう役所のほうは、頭真っ白なわけです。」

「(労働組合との関係は)協力的です。だから、労使で対立はないですね。もちろん反対です、僕(個人)に対しては。反対ですけども、何か昔の自治体みたいな感じにもなってないかもしれない。」

行政職員との関係：2期目までの区長は行政改革を行うにあたり、強力なリーダーシップを庁内に発揮してきた。例えば、外部ブレーンを活用したり、数多くのタウンミーティングを実施したり、自らの政策実現に向けて着実に成果を上げてきた。3期目に入ると行政運営の安定度が増したため、職員には既存業務に従事させつつ、自らはポリティカルな政策課題に専念し、政治に対するモチベーションを維持している。

議会との関係：政治経験や区政に精通した首長の前に、議会は圧倒的に力不足であり、首長優位の区政となっている。そのため、議会は存在意義を示すのに必死であり、首長が提案した賛否が分かれるような政策テーマが議会にあがると感情的に反対する傾向がある。自らの議員時代の経験を生かし、議会と対決することなく、上手に付き合おうとする考え方が見られる。その理由として、議会が政策面など力不足であることを認識していることがあり、山田氏のこうした思考は、感情的な対立を避けるために、調整型の仕組みを適度に取り入れた議会運営を行っている様子からも見て取れる。レジ袋税を通じた議論では、議案の審議委員会を変える付託替えや付帯決議付きで採択を行うなど議会権能を発揮した。これらは議会の存在意義を示すことができた数少ない事例である。

穂坂氏(前埼玉県志木市長)・・・「第二の市役所作り」

県の職員、役場の職員、市会議員、県会議員、県連の幹事長を担ってきた穂坂氏は、圧倒的な知名度と人脈を築いており、選挙体制は磐石であった。(選挙は、無投票)

そのため、穂坂氏は特定の地域課題に取り組むのではなく、「地方の行政とはどうあるべきか」を考え市政改革に取り組んだ。とくに、市民がオーナーとなるまちづくりを理念に市民委員会を設置するなど斬新な政策を展開した。

「私、無投票だったんですよ。」

「選挙公約というのは、マニフェストも当時作ってませんでしたね。ほんとに触りっというか、基本だけを公約としては出した。で、まあ背景は無投票だった。言ってみりゃ、いい加減だと思われた。」

「まず1つは『市民が作る市民の志木市』、それと『市民がオーナーだ』ということを明確にしていこう、その全体像をどういうふうに具体化していくかっていうのが市政運営基本条例だったんです。」

そのような穂坂氏の姿勢に対し、議会は基本的に賛成方針。多少の疑問を持つ事があって

も、反対するまでの姿勢は見せなかった。

「(基本条例は)全会一致で賛成になった。ただ、第二の市役所と位置づけた市民委員会の設置など、その次の状態になってくると、議会にはなんだか、話が違ふんじゃないか。というのはありました。」

「市民委員会はこちらがあれこれ決めちゃって、やるっていうよりもむしろ市民が主役なんですよ。だから皆さんがオーナーなんだから、皆さんが運営をするんですよっていうことで。」

「第二の市役所っていうのはそういう意味なんですよ。要するに企画部があったら企画部会。環境部があったら環境部会、と市役所と同じ組織を市民委員会の中につくる。」

もちろん、市政改革は全てが順調に進むことはなく、時として市民委員会のメンバーや議会から疑問や批判が出る事があった。しかし、自らの政治経験を生かしながら、手練手管型の手法によって、改革を停滞させることなく進めていくリーダーシップを見せた。

また、市政課題について行き詰ったとき、根回しを行うなど、その柔軟な対応は生粋の議会人ならではの一面が見て取る事が出来る。

「部会には財政部会がある。各部会の要望を財政部会が抑えるものだから、市民委員会の部会同士で喧嘩なっちゃうでしょ。委員の中にはこれはえらいとこ入ったなと思って。市長はひでえやろうだなと思ったでしょうね。内部の喧嘩になっちゃうから。」

「それはね、計算ずくだったんですよ。」

「やってみてから様々な抵抗があったほうがいいですよ。言葉の上のきれいさとか、文字に書いたきれいさでは行政は進まないですね。」

「議論はありましたが全体としては市民委員会は、委員の異なる意見をひとつにまとめました。この自信から俺たちがオーナーなんだっていう意識を非常に強くした。言ってみりゃ、議員より俺たちのほうがよっぽど大人だと思ったのでしょうね。」

「私は皆さんの意見を尊重するけれども、それをすべて鵜呑みすることはありませんと。最終的には私が判断します。だから言ったんです。不本意なこともあるでしょうと。それは説明責任で私の責任を果たします。」

「穂坂さん、そうなると議会要らないんじゃないのという質問をある議員から受けましたね。」

「2年半ぐらい経つともうね、どうも志木の議会は要らねえんじゃないかっていう意見が出てきて、困っちゃうんだって。ずいぶん泣かれましたよ、議員からね。」

「市民委員会の行きすぎが何かを議会で質問した議員がいたんだよね。で、ほっぽっといたら、市民委員会と喧嘩になっちゃったんです。その議員と。なんだと。俺たちが真面目に、しかもボランティアでやっているのに、とやかく言う必要ないんじゃないか。議員が喧嘩を売りにきたなという話になっちゃって。」

「もともとね、議会というのは代議員だから、俺たちだけが責任を担っていると思うのは当たり前で。住民対話だとか、市民対話もね、本来やってもらっちゃ困るっていうのが本音なんですよ。」

「市民プールの廃止条例を出したときは、議員が全部反対。市民委員会は賛成。さあ、どっちだって。」

「それだけはね、初めて根回しをしましたよ。『1回はね、継続審議にして』と、そんなときはね、頭を下げて、頼んだ。」

「市民にアンケートをとったら、82%が要らないっちゃうんだ。それで、『教育に支障のない範囲で小中学校のプールを解放する』っていう、もちろん条件は付けたけど。今度は議会は全員賛成ですよ。」

行政改革を行うにあたっては、部下でもある職員をプロと認めるなど独自にリーダーシップを発揮した。その一方で、人事には介入せず、助役に任せるなど他の首長とは違う一面もある。

「市民と職員のレベルは違う。職員はプロだ。」

「やっぱり市町村レベルの職員だって、市民のアマチュアとはわけが違うよと。」

「市町村の職員は、むしろ、自分たちのプライドに気がついてなかったんじゃない。あるいは自分たちの力量に気がついてなかった。」

「マスコミから『何でしょうか』って質問されればされるほど、職員はプロになる。自然に。・・・1年半ぐらいうると市長の記者会見の説明は担当が全部やる。こっち（市長）は補足説明か、質問されたときに答える。」

「職員は持ってるプライドを自覚させる。あるいは持ってる自分の力量が自分で自覚ができるような形に持ってくるのが、ひとつの使い方のひとつだと思うんですよ。もったいないもんね。」

「1期で辞めるつもりだったから三役は前の市長の体制をそのまま使った。」

「助役がほとんどやるから、人事は。」

「部長以下の職員はずうっと総務部長に任せた。」

改革を着実に成し遂げた背景には、穂坂氏が描く理念があったことが言うまでも無い。

「難しい仕事ほど案外突っ走ってやるもの。職員は走ってもついてくるもんですよ。」

「改革はスピードでしょうね。1年に1つ、1個ずつやるっていうよりも、むしろ速く、スピード上げたほうがいい。改革は腕力よりスピードの問題だと思うんですね。」

行政職員との関係：まず、既存の組織や職員をフルに使う。市民参画で行政に市民の目線で物事を考える習慣を導入した。

議会との関係：これまでの政治経験で現行の二元代表制における地方議会は機能しないものとの確信を持っていた。しかしながら、二元代表制の理念をないがしろにすることは躊躇した。そこで市民委員会という本来であれば議会が担うべき機関を創設した。実際、一元代表制の導入を目的とした「市町村長の必置規定の廃止」を特区申請し、いわゆる「シティマネージャー」の実現を目指した。

中村氏（松山市長）・・・「競輪場移転問題」

愛媛県議会議員、衆議院議員を経験、衆議院落選後、市民からの出馬を要請する6万2,000人もの署名により一念発起、現職に対抗し、圧倒的に不利な状況から選挙に勝利し、松山市長に就任。議会はオール「反中村」体制の中からはじまる。

「当時の相手というのが、現職2期目で、自民、公明、民主、連合、学会など、900を超える団体から推薦。もう万全の体制でした。」

「落下傘で敵陣地に一人飛び込んだようなもので、誰も知らないですから。初登庁で、部長会を招集して、会議をやったときも、物を言う人なんか誰もなくて。」

「市議は4人だけわたしの応援をしてくれたんですが、あとは全部（敵）」

松山市にとって、10年来の懸案事項であった競輪場移転問題をはじめ、リーダーシップを持って成果を得る過程から、徐々に議会も与党化して行く。

「理屈なき人事案件の反対は、僕に対する不信任案です。その意思表示を議会がしたいというのは、わたしに対する不信任決議案を責任を持って可決すべきだということを記者会見で言いました。で、『市長、どうするの。』『解散に決まってるじゃないですか。いや、解散というのは、市長ももう1回選挙でしょ』と。

『いや、わたしは大丈夫。街頭演説も好きだし、とにかく選挙にお金がかからないから。何回でもできます』と。何回も強く言ったら、結局、議会で市長は、本当にやりそうだということになって、この人事案件が可決されたんです。それ以降、わたしは別に与党、野党という感覚をあまり持ってない。」

「市の職員に現状と今後の方針を説明し、競輪労組と交渉するに当たって、ストを計画していた労組の代わりで競輪の業務を行ってくれる職員を募集しました。研修をするので、名乗りを上げてくれという打診をしたんです。すると、競輪労組に今までやられてきた職員がたくさんいるわけです。それでもやりましょうと言うと、150人ぐらいの職員が手を挙げてくれたんです。」

「12月の段階で、さすがに8カ月戦ってきて、わたしも疲れてきたんです。そこで、多少はいいかなと思った時期があるんです。...このぐらいでどうだろうかって、ある会議で言ったら、職員のほうから、『市長、何言ってるんですか。ここまでわれわれの尻を叩いてやってきたのに、最後の土壇場で市長が弱気になってどうするんですか』とか言って、逆に職員から突き上げられて、いつから立場が逆になったのかねなんて話しました。」

「わたしは野党、与党というのはあまり好きじゃないんですが、ほとんど賛同してくれてますね。」

「別にわたしは過去の選挙に対してこだわりを持つタイプじゃないですし、とにかく松山が発展すればいいんだというところで、ひたすらやるという姿勢が理解されたんじゃないかなと思います。だから変な嫌がらせや、過去の選挙で敵陣営だったからどうだとか、そういうわだかまりは一切ありません。」

「もう既存の人たちがだいたい理解してきたんですね。」

「2つ条例を出したんです。1つは青少年健全育成条例で、3年前だったかな。要は、国では教育基本法の改正の動きが全然なくて、わたしはそんなの待ってられないので、郷土愛、家族愛をふんだんに盛り

込んだ青少年健全育成条例を出したんです、もう1つが、男女共同参画。ジェンダーフリーという、『ジェンダーという言葉は松山市内から一掃しよう』ということで、条例の改正案を出しました。これはさすがにやり過ぎではないかということで、議会は『賛成できない』という。賛成できないのであれば、議会側に修正をお願いしたら、議会も大騒ぎになって、もうやめてくれと。」

選挙の際にも政党をお願いすることはないが、議会側の要望はできるだけ取り入れることで、議会との関係を築いて行く。

「今回はこういう政策で記者発表しますという挨拶を議会の各会派に行きます。ただし、そのときも個別の政策協定は結びません。」

「ある政党などは、よく1月段階で、党としての政策要望というのは出てきますから、それはお受けして、可能な限り反映させましょうということはします。」

職員に関しては、積極的に外部から政治任用を行うことで、職員改革を行う。

「本市は教育委員会と公営企業局を含め5役体制を敷いていました。そこでわたしが就任したときは、ともかくさまざま人材が欲しかったので、助役は国と市役所内部、それから収入役は民間、わたしは政治、教育長は県、公営企業管理者は警察。」

「市役所出身の助役は市の財政課長経験者、総務省からきた助役も、国の財政部門の出身で、地方自治体で財政課長を経験してます。それから教育長は元県の財政課長。国、県、市の財政のプロ。」

行政職員との関係：外部からの政治任用を積極的に行い、職員についても徹底した実力主義にするなど、意識改革も含めた、役所体質の改革も行う。

議会との関係：表面的には、議会への根回しをしないことを公言し、二元代表制を実施していると言うが、議会に対しての事前説明や、議員側からの要望は積極的に取り入れ対立しない構造を作っている。一方で、選挙に際しては、議会側と政策協定は結ばないなど、選挙が政策の足かせにならないようにしている。

石田氏（前愛知県犬山市長）・・・「全国統一テストからの離脱」

衆議院議員の秘書、愛知県会議員3期を経験して、犬山市長に就任。青年時代に抱いた教師への憧れから、教育行政に力を入れる。

「もともと、大学に入るときに教師になりたかった・・・人間が学習する、身につけていくいわゆる学力というのは、モチベーションが一番大事・・・いまの日本の教育は、外から競争させたり、格付けしたりして、それをモチベーションにしようとしてることを、僕はものすごく批判をしてる。・・・それで、僕は教育者になろうと思った。」

「四十九歳だったな、市長になったんですね。そのときに、一度原点に戻って、絶対に教育をやってやろうと。」

一方で、独自の教育行政を展開させるためにも、安定多数の議会構成を作り上げる。そして、人事についてもリーダーシップを見せるなど、安定的な市政運営を行う。

「犬山市の場合は統一（地方選）ですから、市長選挙と議員選挙を一緒にやる。…僕が市長をやったとき大差で勝ったからね。そのときに僕は刺客をたくさん立てた…戦略としてね。県会議員やってたから、市会議員にもみんなパイプを持ってるし、割合政治勢力はあったからね。…後援会を巻き込んで、議員を立てて、僕が市長に当選したときは僕のほうが安定多数だった、議会も。」

「僕は選挙で市民に選ばれたということは、まず人事は私にさせてほしいという言い方で言ったら、議会も全然何も言わなかった。」

「（教育議論は議会で活発に行われたことについて）市議会での教育議論は、教育長にまかせず、あえて私が前面に出て持論の教育哲学を語った。」

「県会議員のときに県庁で一番親しいつきあいをした県の職員だけれどもね。いまの教育長、瀬見井という人物ね。彼は僕が県会議員のときに、何かというとき、いろいろ雑談したり、政策論争やったり…僕はこの瀬見井氏を助役にしようと思った…けれども、よく話し合ったら教育長のほうがおもしろいと言った。教育と文化から市政を変えようというからね、よしと思って、助役は。市役所の中で、助役にしておいて。で、いわゆる政治任用、ポリティカル・アポインティーで教育長にした。」

「僕はやっぱり瀬見井教育長というぶれないキャラクターと組んだということがやっぱりよかった…ただ、…教育長というのは教育長だけの力でできない。それはむしろ市長がついて初めて力ができる。」

また、教育行政という難しい改革分野ゆえに、教育委員会を活用するなど独自のリーダーシップを発揮した。その結果、犬山市で働く教員の間にも市長の想いを共有してもらうまでになった。しかし、国や文部省は理解を示す一方で県が抵抗するなど、苦労の連続でもあった。

「教育員会というのは、現場の教師たちがいかに自由に授業をするかということを補佐していく、補助していく仕掛けであるべきだと僕は思う。いま教育委員会が批判されるのは、現場の教師たちを規制する制度になっちゃってる…だから、（市の）教育委員会不要論が出てくるんだけど。逆に現場の教師たちをやりやすくするように勇気づけるような装置になり得ると思う。そもそも教育委員会とは直接民主主義を体現した市民代表が政策決定に関与できるすぐれた制度である。」

「県教委の任命権の前に市町村の教育委員会に（県教育委員会への）内申権がある。内申権がこっちにあれば、市の教育委員会は実質的には人事権もあると思ってる。」

「教科書は、一応検定の教科書は使うとはいえ、教材開発の自立性も市町村の教育委員会にある…副教本というやつで、教員に作らせた。…これは教員に予算を与えたんです。作るための視察費用も認めた。こ

れが教師魂に火を付けた。」

「(全国学力テスト不参加の時には)教育長や教育委員会や現場の教師たちがいち早く反応した。やる必要はないと。自分たちのやってきたことはいまさらそんな評価してもらわないといけないということを、それはうちの教育委員会は一枚岩ですよ。だからね、僕が敢えてそんなことを表明する必要すらないくらいだった。」

「教育委員会には教育学の専門家も必要だと考えて、中京大学の教授に目をつけた。杉江さんというんだけど、少人数授業の研究者だったんです。…それで、中学校の校長に持ってこようと思ったのが、県の教育委員会がそれを阻止した。県の教育委員長のところへこの問題を持っていったの。そしたら…あなた、法律違反はいけませんよと言うの。それぐらいのレベルの知識…県の議会の文教委員長に言ってやったんだけど…文教委員長があわてて飛んで来てね。とにかく上手にやってくださいと言うんだ(笑)。…議会そのものが追従だな、行政の。県議員は、バッジをつけた役人だと思った。…それで瀬見井教育長と徹底的に(戦ったが)…結局阻まれちゃったから、その人(杉江氏)を、教育委員会で、非常勤で来てもらって。で、校長を集めて少人数の研究会を作ったの。少人数授業の。それが少人数授業がだんだん校長たちがわかってくるきっかけになった。」

「僕は割合文科省とずいぶんそのこと(教育委員会重要論)では仲良くなって。文科省が僕に中教審の委員になってくれというので、学習指導要領の議論をする臨時委員になって3年間やった…今度の統一テストだって文科省の内部でずいぶんエールを送ってくれる人がいます。」

「(学力テスト不参加の方針を受けて文科省の常磐課長が来訪した際)犬山でなぜやらないかということをやっと説明したの。それは僕よりも現場の教師たちが来て、ものすごい説明したの。…それで常磐さんが、なるほどと思っちゃって帰って行って、…常磐さんの立場としては学力テストをやめれんがね、テストの内容をも多少変えた。」

行政職員との関係：国や県の権限が絡む教育行政の改革を、教育長に信頼する能力ある人物を政治任用することによって突破している。市長がこの教育長のリーダーシップの後ろ支えをすることによって、教育委員会を中心として、県や政治家の雑音に惑わされることなく、現場の教師が中心となった教育改革を実現することができた。また、県とは喧嘩をしながらも、国とは協調することによって、改革の推進力を得ていた。

議会との関係：定数1の県議から市長になり、1期目から議会を押さえるだけの政治力を持っていたため、議会は市長の行政について政策議論を行ったり、異を唱えたりすることはない。しかし、これは市長の政策に賛成していたからではなく、単に政治力学上のものであったことは、市長が交代したら議会は石田市長の方針に反対を唱えだしたことに表れている。

4) 小括

改革派首長と議会の関係の分析を通じて、地方自治制度上、二元代表制に基づいた議会運

管が定義されながらも、制度と地方政治の現場の実態との乖離が多く浮き彫りとなった。

最も顕著な乖離は、地方自治法に忠実であろうとすると（「原理主義型」首長タイプ）、議会運営や行政運営が行き詰ってしまうことである。

この場合の議会は、感情的な反発か個別利益の実現に終始し、住民の意見を吸い上げて全体の利益を実現しようとはしていなかった。

逆に、行政運営が円滑にしている自治体は、二元代表制を活用するというよりも圧倒的な力量と見識をもった「手練手管型」首長のいる自治体であった。

これは、現行制度である二元代表制を熟知した議員経験者に多く、彼らは過去の経験からいたずらな対立は改革を進める上での足かせになることを熟知しているものと考えられる。行政運営や諸改革を強力に進めていくには、二元代表制に忠実であろうとするよりも、自ら若しくは助役等により水面下で事前に根回しを行う等の行動が成果に結びつくことがわかる。

どちらの場合の議会も、住民の意見を広く吸い上げる努力も十分ではなく、議員の個別利益の実現に終始する傾向にあった。また議員同士で議論をして個別の利益を調整し、住民全体の利益の実現を目指して執行部と対峙するという意思決定の過程が議会に欠け、住民の見えるところで十分な議論がなされないままに意思決定がなされることなど、二元代表制の一方の主役としての役割を果たしているとは言いがたかった。

そもそも、議会は権力者の横暴を抑制することが起源でもあるにもかかわらず、「手練手管型」の首長に対して、議会がその機能を果たしていないことも深刻な問題である。

以上のことから、真に住民に立脚した議会を形成していくための、運用改革・制度改革が求められているといえる。

3 . 研究報告：欧州の地方自治体調査

1) 調査目的

今回の調査の趣旨は、英、仏、スウェーデンの自治体における議会運営制度、意思決定メカニズムを解明することにある。特に人口規模に関わらず、基礎自治体での一元代表制の運営実態を日本の自治体制度への参考とすることに関心を寄せた。そして、日本の地方自治制度と対比することにより、日本の地方自治制度を変える際のアイデアを得るためである。

これまで諸外国の地方自治体の「制度」に関する資料はいくつかあったが、それらの制度の下で、具体的に誰がどのような方法で意思決定をしているのか、その実態は必ずしも明らかではなかった。

そこで、今回の調査では、英、仏の自治体の市長、事務局長など意思決定に関わっている人たちに直接インタビューを行い、さらには議会を傍聴して、自治体における意思決定の現場に立ち会ってきた。

2) 調査報告

英国の自治体制度の概要

英国の国政の概要

英国とは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの非地域で構成される単一国家である。正式名称は、グレート・ブリテンおよび北アイルランド連合王国である。人口は約6,027万人、面積は約24万km²である。国際通貨基金（IMF）の調査によると2007年のGDPは2兆7,725億ドルと世界5位である²。

政治体制は立憲君主制をとっている。現在の国家元首は、エリザベス二世である。世界的に珍しい成文の憲法のない不文憲法の国である。いくつかの制定法、判例および慣習法を憲法としている。

議会は国王の課税権の乱用に対抗することから発展した。上院と下院の二院制である。上院は貴族院(House of Lords)とも呼ばれ、全員が貴族で構成されている。一方の下院は庶民院(House of Commons)であり、通常下院の第一党の党首が首相に就任する。現在は労働党のゴードン・ブラウン氏が務める。下院議員の選出は単純小選挙区で行われる。政党を軸とした議院内閣制の国である。

英国の地方自治体は一層制もしくは二層制

² IMF “World Economic and Financial Surveys World Economic Outlook Database” April 2008 Edition

英国の地方自治体は、日本の県に該当するカウンティ (County) とその下部に市に該当するディストリクト (District) の二層制が一般的である。だが、1995 年以降、ディストリクトとカウンティの統合の改革が進められ、ユニタリー・オーソリティ (Unitary Authority) が誕生した。

また、大都市圏では、区に該当するバラ (Borough) がある。ロンドン市においては、複数の区の他にシティがあり、その上位組織として大ロンドン庁 (GLA) がある二層制となっている。

自治体の運営制度は選択できる

「2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000)」が制定され、地方自治体は、以下の三つの形態のうちどれかを選択することができることになった。

「キャビネット (内閣) 制度」

首長は議員の互選によって任命される。内閣は首長から任命されたの議員で構成される。

「首長公選と議院内閣制度」

首長は住民から直接選挙で選ばれる。内閣は首長から任命された議員で構成される。

「首長公選とカウンシル・マネージャー制度」

首長は住民から直接選挙で選ばれる。議会が任命した地方自治体の職員がカウンシル・マネージャーとして日常の業務事務を執り行う。

「キャビネット制度」を取っている自治体が多い。「キャビネット制度」では、首長から任命された議員が執行部に入り、執行部を指揮命令する。

首長 (Mayor) は議員の互選で選ばれ、議長として議会を開会したり、来賓の接遇をしたり、会合での挨拶を行うなど、儀礼的な仕事が多くを占める。

議員の互選で選ばれた「議会のリーダー (Leader of the Council)」が政治的な最高権力者である。議会の多数を占める党の代表が務めることが一般的である。

執行部の事務方のトップとして事務総長 (Chief Executive) がいるが、直接選挙によって選ばれるのではない。

パリッシュについて

「1894 年地方自治法 (Local Government Act 1894)」の成立により、1897 年から基礎自治体の中で、住民に公共サービスを行うパリッシュ (Parish) の設立が法的に認められた。

「1972 年地方自治法 (Local Government Act 1972)」の制定により、地方自治制度を全国一律で二層制化し、基礎自治体数を減少させた。その結果、政治的決定を行う議会やサービスを提供する行政と住民との距離が広がった。そこでパリッシュが注目を集めることとなり、「1997 年地方自治・レイト法 (Local Government and Rating Act 1997)」では、住民自らがパリッシュの設置を請願できるという制度が導入され、都市部を中心にパリッシュの設立

が増加した。2001年の全国地方議会協会（NALC：National Association of Local Councils）のデータは、8,500のパリッシュが存在と報告している³。

表3 1972年の地方自治法におけるパリッシュの機能と具体的な内容

市民菜園	Allotment	耕作のための市民菜園の提供と維持
芸術	Arts	芸術を推進するための絵画や工芸等への理解の向上と促進
浴場	Baths	浴場やコインランドリーの提供
共同墓地	Cemeteries	埋葬地や墓地あるいは火葬場の提供と維持
教会墓地	Churchyards	利用されている教会墓地に対しての財政援助の権限と、管理義務が教会から移譲されたところの閉鎖された教会の墓地の維持に関する義務
時計	Clocks	教会墓地やその他の所にある公共の時計の提供と維持
共有地	Commons	登記上の所有者のいない、結果的に共有地として登録された土地の保護
催し物	Entertainment	各種の公共的な催し物を行う会場の提供
遊歩道	Footpaths	遊歩道や乗馬用の小路の維持
ホール	Halls	公的な集会あるいはインドア・スポーツや運動そしてレクリエーション的なものや社会的なもの、競技スポーツを目的としたクラブや団体の利用への提供
法的手続	Legal Proceedings	住民の利益に関する法手続きにおいて、訴訟の提起や訴訟からの保護を行う権限。公的な地域の調査に参加する権限
ごみ	Litter	道路の隅等へのごみ箱の設置とごみの自主的な管理に関するキャンペーンの支援
霊安室	Mortuaries	死体の仮安置所や検死のための部屋の提供
開放地域	Open Spaces	公共に対して解放される緑地や遊園地あるいは遊歩道の提供と維持
駐車場	Parking Places	車やオートバイのための駐車場の提供と維持
公園	Parks	公共のための公園とその必要な施設の提供と維持
計画	Planning	パリッシュ・カウンシルとコミュニティ・カウンシルは、それぞれの領域に影響をおよぼすところの計画の適用について予告を受ける権利と、計画を作成した公共団体が考慮しなければならないところの意見を述べる権利を有する
運動場	Playing Fields	ボートのための施設を含むあらゆる種類のアウトドア・レクリエー

³ 「パリッシュにみる自治の機能」竹下讓著 2000年では、設立の経緯を踏まえ、The National Association of Local Councilsを「全国パリッシュ協会」と訳している。

		シヨンのための競技場の提供と維持
湖沼	Ponds	不衛生な状態や健康を侵害するような要素の除去を目的として、沼や池あるいはその他の場所を管理する権限
郵便電話	Post and Telephone	ブリティッシュ・メールやブリティッシュ・テレコムその他の設備等の損傷に対する保証の権限
公衆便所	Public Lavatories	公衆便所の提供と維持
路肩	Roadside Verges	路肩への植物の移植や維持のための権限
ベンチ	Seats	交通路の適切な場所へのベンチの提供と維持
シェルター	Shelters	一般の人々が利用するための東屋などの施設や、特にバス利用者のための待合施設の提供と維持
案内板	Signs	危険等の警告や地名の表示のあるいはバス停の表示等のために案内板を設置する権利
プール	Swimming	屋内プールや屋外プールあるいは水遊びをするための場所の提供
観光	Tourism	レクリエーション等による観光客やビジネス等による旅行者に対する相談あるいは案内等に関する便益の提供
緑地帯	Village Green	村や町の緑地帯の維持

NACL, What Can Local Government Do? ,NACL,1983, p.p.1-2

英国調査地紹介

ア．ウェストン・スーパー・メア (Weston-Super-Mare Town Council)

～英国最大のパリッシュ～

<基礎データ>

地理：ロンドンから真西に向かったノース・サマーセット市の海沿いにあるリゾートタウン

人口：約 75,000 人

政体：キャビネット制度

パリッシュ長 (Mayor): John Ley-Morgan (保守党)

議員数：30

構成：保守党 20 人・自由民主党 7 人・労働党 3 人

<調査日>

2007 年 11 月 20 日

<ヒアリング対象>

John Ley-Morgan (Mayor: パリッシュ長・Councillor)

Keith Morris (Leader: 議会代表・Councillor)

Pauline Priestman (Councillor)

Linda Larter (Chairman : 事務局長)

表4 Weston-Super-Mare Town 議員一覧

	氏名	所属	役職	市議兼
1	Andrew Horler	Con		
2	Steven Edwards	Con		
3	Clive Webb	Con		
4	John Ley-Morgan	Con	パリッ シュ長	
5	Clive Darke	Con		
6	Geoffry Bunn	Con		
7	Leonard John Purnell	Con		
8	Lisa Pilgrim	Con		
9	Marcia Pepperall	Con		
10	Michael Kellaway Marriott	Con		
11	Pauline Priestman	Con		
12	Philip Judd	Con		
13	Charles Heard	Con		
14	Ian Porter	Con		
15	Jocelyn Holder	Con		
16	Keith Morris	Con	与党代 表	
17	Roz Willis	Con		
18	Chris Kimitri	Con		
19	Dawn Parry	Con		
20	Mike Kellaway-Marriott	Con		
21	Robert Cleland	Con		
22	William Collins	Con		
23	June How	LD		
24	Chris Howell	LD		
25	Edward Keating	LD		
26	Mark Canniford	LD		

27	Mick Harley	LD		
28	Paula Howell	LD		
29	Ian Parker	LAB		
30	Roseana Warwick	LAB		
	計			17人

注) Con は保守党、LD は自由民主党、LAB は労働党を示す。

表5 Weston-Super-Mare Town Council 機能と施設

Allotments	BarCode Touth Café
Blakehay Theatre and Community Meeting Place	Bus Shelters
Charities (via Town Mayor)	Christmas Illuminations
Civic Functions	Cleaning of Town Signs
Consultees (Planning,Highways etc.)	Disabled Parking Bays- Administration/Consultation
Dog Faeces Bins	Ellenborough Park East
Flower Power	Grants to Local Organisations
Milton Road Cemetery	Mobile Skateboard Park
Monthly News Report	Notice Boards
Play Areas (8)	Punch & Judy (tourism events)
Hutton Moor Wheels Area	Street Naming
Town Centre Partnership	(funding and membership)
Town Clock	Town Promotion
Youth Bus-Financial Assistance	Youth Council
Wedding Facilities	Website

イ. メドウェイ市 (Medway Unitary)

~ Medway as a premier European city ~

< 基礎データ >

地理：ロンドンから東に45分。ケント県のMedway川の河口に所在。

人口：25万1,700人

政体：キャビネット制度

市長 (Mayor): Val Goulden (労働党)

Cabinet Leader : Rodney Chambers (保守党) のほか9人のポートフォリオ・フォルダ
ー (閣僚) の10人でキャビネット (内閣) を構成

議員数：55

構成：保守党 33 人・労働党 13 人・自由民主党 8 人・無所属 1 人

<調査日>

2007 年 11 月 21 日

<ヒアリング対象>

Ashley Davis (International Relations Manager)

ウ・サットン区 (Sutton Borough)

<調査日>

2007 年 11 月 19 日

<傍聴報告>

・普段は多目的ホールとして一般住民に開放されている会場。小学校の体育館のような殺風景な議場である。

・ひな壇に区長 (Mayor) と事務局が座り、区長から見て右側が与党 (Liberal Democrats: 自由民主党)、左側が野党 (Conservative: 保守党) の議員が座っている。ひな壇上の市長の左手には " Mayor s Chaplain " (区長付牧師) がおり、議会が宗教的権威の下で行われていることが示唆されている。

・30 人くらいの傍聴者がおり、その中には政党スタッフと思われる若い人が議題ごとに議員に資料を届けたり、耳打ちしたりしていた。傍聴者は自分の興味のある議論だけを聞きに来るようで議題ごとに出入りがある。

・来年夏に開催する住民総会の運営方法について議論されていた。形式的なテーマではあるが、式典の音響業務を民間企業に委託するかどうかで激しい議論が行われていた。議論が出尽くしたところで会議の議長役を務めている区長が「暫時休憩」を宣言し、区長と与野党のリーダーと思しき議員が別室で協議に入った。休憩終了後、高い帽子と職杖を持った先導役に導かれて区長が登壇した。それを議員が全員起立の厳粛な雰囲気迎え、議事が再開された。別室協議に基づく合意事項を区長が説明し、一瞬にてこの議案は可決された。

項目別ヒアリング内容：英国

ア．自治制度

ウェストン・スーパー・メア タウン カウンシルは、英国で最大の面積を有するパリッシュである。1980 年代に実施された市町村合併など地方自治制度改革で誕生したため、組織の歴史は浅い。住民の中には十分に存在が浸透していない。

日本の自治体と比較して、多種多様な行政サービスに取り組んでいるわけではない。主な業務は公園整備や市営霊園の管理、若者の活動場所の提供など、政治色の薄い地域住民の生活支援や住民の協働作業の調整といった意味合いが強い。

議員も職員も議会について権威的な役割を期待していない。自らの地域の問題を自らの力で解決する場と認識している。

今回の調査で訪問した自治体はすべてキャビネット制度を採用していた。与党議員は、内閣を構成し行政執行の責任者である。日本の地方議会と異なり、議員が立法化した政策を議員が執行するという点においては重責を担っている。

一方の野党議員の役割は大きくない。日本で話題に上ることの多い政策評価などのチェック機能は野党議員に期待されていない。コストパフォーマンスや政策効果も含めた政策評価は、有権者が選挙で判断すると認識されている。

メドウェイ市の市長（Mayor）は労働党議員である。執行権を行使する内閣リーダー（Cabinet Leader）と9人のポートフォリオ・フォルダー（閣僚）は、市長とは異なり保守党に所属している。少数与党による政策決定の停滞が想像されたが、市長は儀礼的な業務の担い手であって、政治的影響力は皆無である。いわゆる祭り上げられた形となっている。

また、今回の調査にあたっては、欧州連合の成立で国の垣根が低くなり、モノ・人の移動が自由になったことで、基礎自治体に多くの権限を委譲する分権競争が行われているという仮説を事前に立てていたが、それを明確に裏付ける証拠は見つからなかった。だが、この10年間の地方政治の活動内容は、欧州連合の存在を抜きには語れない。特に、事務局長は、欧州連合からの補助金の獲得をひとつの業務と位置づけている。その手腕が自らのキャリア形成のためにも直接影響するので真剣である。

Weston-Super-Mare Town Council

< ウェストン・スーパー・メアの歴史 >

パリッシュ長（Mayor）：「ウェストン・スーパー・メアは、これまでひとつの町として自治を行ってきたが、中央政府の政策による市町村合併によって、より広域なノース・サマーセット市（District）に含まれた。それにより、ウェストン・スーパー・メアとしての自治が行えなくなった。

この結果について市民の意見は二分した。財産を取られたような感覚から『何でウェストンだけパリッシュがないんだ』と自治を求める者と、一方で『これまでのままで良いのでは』という者と意見が分かれた。2000年にウェストン・スーパー・メアは、イギリス最大のパリッシュとして設立された。市町村合併、パリッシュの設立と、制度が目まぐるしく変わったため、自分がどの自治体に属しているのか分からない人もいる。一般の住民がパリッシュの役割について十分理解しているとは言えない。パリッシュの仕組みを分ってもらうこと自体が、まさにパリッシュ議会の役割と言える。パリッシュ議会（Council）は、年4回開かれ、特段の議題のない時は30分くらいで終わる。」

< 行政チェックは市民が行う >

事務局長（Chairman）：「議会の役割というのは、イギリスの王様の税金の使い道をチェックするということから始まったと言われている。税金は公共の金であり、パブリックな組織

である議会がチェックするという仕組みである。」

<パリッシュの役割>

事務局長：「ウェストン・スーパー・メアは、まだ8年の歴史しかなく、評価はこれから受けることになる。合併によって住民から遠くなったサービスや消滅した小さなコミュニティを取り戻すためにパリッシュは設立された。国が行う政策とパリッシュが提供するサービスの規模には、大きな差があるので、国とパリッシュが対立することは想像できない。国と市(District)の対立ということはあるのかもしれませんが。パリッシュは、エブリデイライフつまり毎日の生活を考えている所なのだ。パリッシュが提供するサービスを増やすと、市が行うことがなくなることは想像できる。」

メドウェイ市：Medway

<キャビネット制度>

職員(International Relations Manager)：「メドウェイ市には、人口で配分した80の選挙区があり、1選挙区から1名選出するため、80人の議員がいる。大まかに言って第1党が50議席、第2党が20議席、第3党が10議席を持っている。キャビネット制をとっている。リーダーとポートフォリオ・フォルダーと呼ばれる9人によって、内閣が構成されている。執行機関は、日本の部長・局長にあたるダイレクターがいて、その下にアシスタント・ダイレクターがいて、さらにその下にマネージャーがいる。

議員の主たる職務は、担当している行政部門の仕事が公正に執り行われているかをチェックすることである。

議会と執行部のやり取りについては、リーダーとダイレクターの間で交渉する。メドウェイ市では、ダイレクターは4人おり、さらに上席のチーフ・エグゼクティブ(事務総長)がいる。ダイレクターはそれぞれ担当領域があり、チーフ・エグゼクティブは市全体の財務担当部長も兼ねている。

市議会議員には、インド・バングラデシュ系の議員もいる。男女の割合もほぼ50%ずつであり、内閣の男女割合も50%ずつで、ダイレクターにも女性がいる。市長(Mayor)というのは基本的に飾りの役職だ。」

<野党議員の役割>

職員：「野党議員とキャビネットに入っていない与党議員は、監査委員会(Scrutiny Committee)を形成してチェック機能を果たしている。その構成は、各党の獲得議席に比例して配分される。内閣が策定した事業計画書について意見することができる。計画書に反対意見をつけて内閣に差し戻すことも可能だ。例えば、事業の対象年齢を当初計画の15~17歳を14~18に拡大することを内閣に逆提案することができる。しかし、内閣は財政的な理由で受け入れがたいと却下することが一般的である。」

イ．議員の意識

議員報酬は日本の議員と比べ低い。議員活動の目的は、金銭や名誉ではなく、むしろ地域への貢献という使命感が強い。地主や地域の有力者などは、社会貢献を果たすことが当然だという伝統がある。そのような層に属する有力者は、経済的にも恵まれている。地域の在り方を考え、地域自治を支えることを当たり前と考えている。教養もあり、まさにノブレス・オブリージュの実践だった。こうした部分は、一昔前の日本の地方の姿に近いものがある。

地方議員の担い手は、どんどん減ってきており、結果として市議会議員とパリッシュ議員の兼任が増えている。

Weston-Super-Mare Town Council

与党代表(Leader):「議員のモチベーションが、日本と同じように議員は自分の地位を守ろうとする点にあることは、英国でも似ている。だが、日本のように報酬を死守しようとはしない。イギリスでは、地方議員は年収においても6千ポンド(約150万円)しかない。地元の人たちに選ばれたという気持ちがあるので、その人たちの重みを感じて働いている。」

ウ．政党の役割と選挙

選挙は政党ごとの政策を基本に争う。政治家個人の政策を公表したり、個人のリーフレットを作成したりすることはない。新しい候補者は、議員の人間関係の中から見つけ出すことが多い。

有権者は議会に行政評価を行うことを期待していない。政策の変更は選挙によって行う。社会情勢の変化によって有権者が政権を選択するという考え方が基本にある。野党はキャビネットに施策を注文するのではなく、政権交代に備える。

地方においても政党色はあるが、今回訪問したパリッシュでは、政党本部からの影響をうけている印象はなかった。選挙は政党によって行うものの、当選後はあまり政党間の争いもなく、政党をひとつの単位として意識する議会運営は行われていない。

Weston-Super-Mare Town Council

< 政党と地方政治 >

パリッシュ長(Mayor):「パリッシュ創設時は保守党議員が、全議員30人中10人しかいなく、多くが自民党だったが、前回の選挙で大きく構成が変わった。一般的に保守党は、中央政府による財政マネジメントに強い関心を示していると言われている。だが、最近では、地方分権の推進を主張する保守党議員も出ている。一方、自由民主党は財政支出を重視する政策を主張するとも言われるが、いずれも地方政治には影響していない。」

与党代表(Leader):「政党で選挙を行っても、パリッシュのレベルでは当選後、党同士で争わない。様々な政策や行政サービスについては、議会全体で考えている。」

< 候補者の発掘 >

パリッシュ長:「候補者の発掘については、興味のある人に声をかけていく。ただ、

候補者を探し出すのは難しいのが現実だ。希望者はどんどん減ってしまっている。結果としてノース・サマーセット市議にパリッシュの議員も兼ねてもらっている。前回の選挙では、市長から直接 20 人ぐらいに出馬の打診をしたが、3 名しか立候補してくれなかった。その人たちに色々飲ませて大変だった（笑）。もちろん自分から立候補したいと名乗り出てくる者もいるが、政党でというよりは、個々の議員との人間関係の中で対応することが多い。無償でコミュニティに尽くしたい志を持つ人は、どんどん減ってしまっている。選挙は、政党を基本に行う。理想的には、政策も資金も個人負担で出馬できるといいが、実際には、そのような無所属で立候補してもほとんど票が入らないので、政党で選挙をやるしか方法はない。」

メドウェイ市 : Medway

< 政党 >

職員 (International Relations Manager): 「 政党は柔軟に政策を変更するので、将来は変わるかもしれないが、メドウェイ市の運営は、基本的に現在の保守党の方針と一致している。長い間野党だった労働党は、政権奪取のため、政策を左から中道寄りに変えた。これにより保守党との政策の差が分かりづらくなつたと言われている。」

エ . 意思決定の仕組みを支える事務局

政策立案については、制度的には、議員および議会が権限を持っている。だが、実態は、有給で常勤の事務局長が担っている。具体的な政策立案や上位団体との調整などの実務については、事務局長に任せている。事務局長は、政治任用 (political appointee) によって採用される。事務局長の面接から採用までの権限は、市長 (Mayor) に与えられていた。議員はリタイアした人など高齢者が多く、若手の議員はほとんどいない。大学で地方行政などを学んだ者が、事務局長に志願することが一般的になっている。若く優秀で意欲ある人材が実質的な地方行政の担い手になっていることが、自治制度を強固にしていると考えられる。議員が地元によく在住している人たちであるのに対し、事務局長は全国から応募して来ている。英国最大のパリッシュで業績を残すことは、将来のキャリアに有益である。

Weston-Super-Mare Town Council

< 実質的な政策立案は事務局長 >

事務局長 (Chairman): 「 政策の策定は、制度上は議員が作ることになっているが、実際には、自分 (事務局長) のもとでつくる。まずドラフトを書き、議員の意見を募って修正を行っている。基本的に仕事は自分 (事務局長) 一人で行っている。自分は学生時代にパリッシュについて学び、その後、民間でマーケット & プロモーションの実務を経験し、このパリッシュで働いている。大学でパリッシュについてのコースは新しく、自分が初めてだった。自分は、この町で育ったわけではなく、事務局長のポストを得たのでこのまちに来た。自分の

地元で就職すると、今の倍の報酬が得られるだろうが、このまちの試みは実験的だったので、無償でも良いと思ってこの仕事に就いた。事務局長の選定は、議会、実際には市長による面接などが行われ、30～40人の候補者から選ばれた。この手の仕事は、通常、現職の事務局長が辞めないとポストの空きができない。ポストが空くことを待っている人は多く、倍率は高くなる。」

メドウェイ市：Medway

< 政策立案の過程 >

職員 (International Relations Manager) : 「政策立案過程について説明したい。例えば、中央政府からサッカー振興を通じて肥満防止の施策をとるようという要請が来たとする。青少年育成担当閣僚である議員は、事務方のダイレクターや職員に一週間後の会議に政策原案を報告するよう指示を出す。会議では、いくつかの原案のうちから具体的な取捨選択を行う。こうした過程では、野党はもちろん、内閣に入っていない与党議員の意見も反映されない。政策決定には、閣議においてすべてのポートフォリオ・フォルダー (閣僚) の承認が必要だ。その後、内閣の決定案は議会に提示され、議会の多数決にかけられる。」

オ . 予算は自治精神の象徴

パリッシュの予算は、国や市からの補助金ではなく、住民からの会費で成り立っている。この会費の額についてはパリッシュに決定権がある。徴収業務は市が代行する。基本的には、税と同じ仕組みだが、「Tax」とは異なることを強調していた。Taxとは国が強制力を持って徴収するもので、地域の住民が受け取るサービスに対する会費との認識が強いと思われる。自治に対する強烈な意志がうかがえる。市とパリッシュの行政サービスが重なるにも関わらず、税負担は軽減されていない「二重課税」が指摘されるが、改善される動きはない。

Weston-Super-Mare Town Council

< 「Tax」ではないが・・・ >

事務局長 (Chairman) : 「予算については、市 (District) 等からの補助金はなく、基本的に税金のようなもので賄っている。ウェストン・スーパー・メアでは当分このような方式で財政を賄うであろう。税金のようなものと呼んだが『Tax』とは明確に区別している。会費に近い考え方である。ただ、会費の徴収事務は市 (District) が行う。会費の金額の変更など『課税権』は、パリッシュにある。毎年予算額を定め、各世帯の支払額を決める。『増税』もできる。パリッシュで決定されたものについては、市は徴収業務を拒否できない。他の地域では、パリッシュと市の二重課税が問題になっている。現在、ウェストン・スーパー・メアにはそのような問題はない。」

事務局長 : 「『税額』を2倍、3倍にすることも可能だ。事実、現在29ポンドの会費を来年40ポンドに上げることを検討している。40ポンドの会費は、他のパリッシュに比べれば

小額な金額である。市民は『増税』について大きな関心を示す。したがって、「増税」前には、住民説明のキャンペーンを行う予定だ。『税率』は徐々に上げていく戦略を持っている。」

<二重課税の課題>

事務局長：「市民は市にも税を払っている。市からパリッシュに行政サービスを移譲されたら、市は税を下げるべきと考えられるが、ウェストン・スーパー・メアでは、そのような動きはない。市が提供している行政サービスをどんどんパリッシュに委譲していく方向では必ずしもない。むしろ、市が提供しないサービスをパリッシュが補う方向を考えている。市が提供しないサービスを掘り起こしている。パリッシュ住民総会(パリッシュ・ミーティング)での市民の発言や市民から議員宛の手紙などを参考にしている。墓地やプレイエリアの管理権が市からパリッシュに移譲され、維持運営費は安くなった。市民の負担を考えると、市の税金が安くならず、パリッシュからも『会費』が徴収されるので、この点を二重課税と指摘されれば当たっているかもしれない。」

カ．住民の意識

英国の市民の政治に対する意識は必ずしも高いというわけではない。今回訪問したパリッシュ議会議員選挙の投票率は、約 36%である。自分がどのパリッシュに住んでいるのかすら分からない住民もいるという。

パリッシュの年 2 回の住民総会には 100 人程度が参加する。総会の冒頭に市民が自由に発言する時間がある。

自治体が行っている行事やサービスは常に地元の新聞が報道している。市民は新聞報道を通じて自治体の状況を知り、意見があるときは議員に手紙を送るなどの手段で政策に関与しようとする。

Weston-Super-Mare Town Council

<パリッシュの市民参加>

事務局長(Chairman):「パリッシュ議会議員選挙の投票率は、前回から少し下がって 36%と決して高いわけではない。住民の声を直接聞くタウンミーティングは、年 2 回開催する。参加者は 100 人ぐらい。議会の開会后 15 分ぐらいの時間を市民からの自由発言の時間としている。当日の議題でないテーマについて発言できる。パリッシュとして 8 年しか経っていないので、この仕組みが住民に定着しておらず、正直あまり活発ではない。自分(事務局長)は 100 年以上の歴史があるパリッシュに以前勤務していた。そこでは住民の活発な発言があった。住民が発言することを積み重ねることが重要であり、ウェストン・スーパー・メアの今後の課題である。」

メドウェイ市：Medway

<市民は手紙で意見を伝える>

職員 (International Relations Manager) : 「自治体が提供している行政サービスや議会の動向は、新聞で詳細に報道される。その報道記事を読んだ市民から手紙などが寄せられ、方針を変更することもある。自分がメドウェイ市で働いている 10 年間で、住民からの問題提起の結果、議案が否決されたことはないが、修正案を作成して成立したことはある。

市民の自治活動への参加は積極的に呼びかけている。行政組織と連動した『協議・諮問委員会』をつくり、興味のある住民の参加を募集している。例えば、国際文化については、日本、中国など 4 つの分科会があって、国際担当職員が委員長を務めている。会議の開催日時については、公報誌やホームページ行っている。委員会はいくつかに分類される。パブリック・ミーティングと分類される委員会では、事前に申し込みを行った市民は質問も可能だ。」

キ．欧州連合と自治体の関係

行政の効率化の観点から自治体の合併が行われ、一つの自治体の広域化が図られた。今回訪問したメドウェイ市は、いくつかの市 (District) の合併によって構成された統合的なユニタリー・オーソリティ (Unitary Authority) である。欧州連合の構造基金を活用して、欧州で上質な都市 (A Premier European city) を目指している。補助金や助成金を獲得するのは、中央政府からだけでなく、欧州連合も視野に入れている。

メドウェイ市 : Medway

< A Premier European city としての欧州連合との関係 >

職員 (International Relations Manager) : 「欧州連合から毎週、電子メールが Unitary 事務局に届く。メールには補助金付きのプロジェクトの応募概要が含まれている。今、メドウェイ市で実施されている欧州連合の補助金付きプロジェクトはブラウン・フィールド (重工業の工場があった跡地) の開発事業が代表例だ。これはドイツのシュトゥットガルト市をリーダー都市として欧州連合加盟国の 6 つの市で予算を配分して取り組んでいる。軍縮によって余ったアセンドという土地は、欧州連合の補助金を利用して、歴史遺産を利用した観光施設や、博物館やショッピングセンター、映画館、住宅などの建設を行っている。老人がコンピュータ技術を習得する施設もある。欧州連合かイギリス中央政府のどちらが大事かと問われると、答えるのは難しい。イギリス中央政府の基本的なスタンスは、欧州連合の政策でいいものだけを持ち込むという印象がある。メドウェイ市は、イギリスの中でも欧州連合との関係は他の都市と比べ強い方なので、イギリス中央政府が不要と判断しても、メドウェイ市が独自に判断して獲得する補助金もある。ただ、国との関係より欧州連合との関係を強化する方向にはない。」

ク．職員の民間からの登用

メドウェイ市 : Medway

< 政治任用 (ポリティカル・アポインティー) の活用 >

職員 (International Relations Manager): 「自分は、課長の下で国際交流担当の職にある。現在 59 歳。大手スーパーマーケットで 500 人をマネージしていた管理職の経験を持っている。そこで 30 年働いたのち、議会からヘッドハンティングされて行政職員になった。一般の議員の数名とは何回か会ったことはあったが、直接個人的な関係があったわけではない。民間で勤務していたときは朝 7 時に出勤して、一日の仕事が終わるまで帰宅できなかった。民間の文化やノウハウを執行部に持ち込んでいる。メドウェイ市では、自分のような民間企業の勤務経験がある人材は珍しい。事務局トップのチーフ・エグゼクティブは、大手金融会社で働いていた経歴の持ち主である。これまで地方自治体の仕事は単純な仕事だったが、行政評価をターゲット・ベースで行うなど仕事の方法が変わってきた。民間企業では、目標を達成するとボーナスが出るが、公務員も業績を反映した報酬システムの導入を提案した。具体的には、『トレーニングシステム』という自己改革ができる目標達成制度を取り入れた。この仕組みは職員の昇進・昇給に繋がる。」

フランスの自治体制度の概要

フランスの国政の概要

フランスはヨーロッパにおいて、ベルギー、ドイツ、スイス、イタリア、など 8 カ国と陸上国境を接し、ドーバー海峡を挟んでイギリスとも国境を接している。カリブ海などに海外県もあり、面積は約 54.7 万 km²、人口は約 6,316 万人、2006 年の GDP は 2 兆 2,248 億ドルである⁴。

政治体制は、その正式名称 (フランス共和国) が示すとおり、共和制を採用している。国民から直接選挙で選ばれる大統領には、首相の任免権や議会の解散権などが付与されている。2007 年に行われた大統領選挙ではニコラ・サルコジが当選し、第五共和国第 6 代大統領に就任した

首相は、大統領にも議会にも責任を負っており、大統領と共に行政権を持つ。大統領の所属政党と議会の多数派政党が異なる場合、議会多数派の人物を首相に任命することがある。この状態をコアビタシオン (Cohabitation) と呼び、大統領が外交を、首相が内政を担当するのが慣例となっているが、両者の対立が政権を不安定にする要因にもなる。議会は元老院と国民会議の二院で構成されている。元老院は間接選挙で選出され、任期は 6 年である。一方、下院にあたる国民会議の議員は直接選挙で選出される。法案等の審議については、国民会議に優先権があり、元老院は諮問機関としての色彩が強い。

フランスの地方自治制度は三層制

フランスの地方自治は、州にあたるレジオン (Region)、県にあたるディパートメント

⁴ OECD 統計データ

(Departement) 市にあたるコミューン (Commune) の三層制をとっている。コミューンは 36,565 と日本の市町村の数の 10 倍以上あるが、人口 3,500 人以上のコミューンは 2,650 ほどしかなく、人口 30 万人以上の都市に限っては、パリ (212 万)、マルセイユ (81 万)、リヨン (45 万)、トゥルーズ (40 万)、ニース (35 万) の 5 つしかない。

「コミューン、県および州の権利と自由に関する 1982 年法」で、州に地方自治体としての法人格が認められた。州、県、市それぞれの首長は、当該議員の互選により選出することになった。また、州と県には国の出先機関である州地方庁、県地方庁が設置されている。これは地方自治体の行政が適法に執行されているかを監視する役割を担っている。

コミューンは最も基礎的な自治体である。その起源は中世の都市コミューンや農村の司祭の管轄区域であった教区 (Paroisse) にさかのぼる。

議会の住民公選制度の導入は 1831 年で、1882 年には議会の長と執行機関の長を兼ねるコミューンの市長が議員の互選で選ばれるようになった。

コミューン議会 (Conseil Municipal) は、首長候補が作成した名簿について、それぞれの可否を問う住民の直接選挙によって議員が選出され、任期は 6 年となっており、被選挙権は 18 歳以上に認められている。

コミューン議会は議決機関である。年 4 回以上開催され、財政や組織、財産の管理、公共サービスの提供など、コミューンに関するすべてのことについて審議することができる。

市長 (Maire) は、議員の互選により選出され、議会の長や執行機関の長である。助役 (Adjoint au Maire) についても市長同様に議員の互選で選ばれる。

フランス調査地紹介

ア．メネルブ (Menerbes)

<基礎データ>

地理：フランス南部プロヴァンス・アルプ・コートダジュール州ヴォクリューズ県 (県庁所在地：アヴィニョン) に所在するコミューン。

人口：1,157 人

政体：キャビネット制度

市長 (Mayor) : Yves Rousset Rouard (国民運動連合) 元下院議員、元映画プロデューサー

産業：農業・観光

<調査日>

2007 年 11 月 23 日

<ヒアリング対象>

Yves Rousset Rouard (Maire : 市長)

Rohert Lavail (Adjoint au Maire : 第二助役)

Laurent Therme (Secretaire General : 事務局長)

Broccini (Garde champetre : 農村保安官 警察官)

表6 メネルブ市議会議員名簿

	役職	氏	名	生年月日	票
1	議員	BERNARD	Roland	1962.09.19	556
2	助役	LAVAIL	Rohert	1951.08.10	555
3	市長	ROUSSET_ROUARD	Yves	1940.04.01	551
4	議員	CASTELLAN	Pierre	1957.07.18	549
5	助役	RUFFINATTO	Christian	1963.08.08	539
6	助役	COL	Lovis	1942.01.14	537
7	議員	LIARDET	Liliane	1948.05.21	531
8	議員	GATIMEL	Alain	1945.09.14	525
9	議員	COURTOIS	Lucienne	1936.08.12	521
10	議員	GIRARD	Machne	1966.02.28	516
11	議員	DUFOUR	Franck	1965.04.08	508
12	議員	CHABERT	James	1948.02.13	491
13	助役	REY_MILL_WARD	Michelle	1953.06.17	481
14	議員	DALANDINI	Jeionique	1966.04.05	466
15	議員	RIVA	Christian	1944.10.29	441

項目別ヒアリング内容：フランス

ア．自治制度

今回訪問したメネルブ市では、議員全員が与党であった。圧倒的な選挙結果で野党議員が一人も誕生しなかった。キャビネット制(議院内閣制)のため、意思決定が与党内で完結し、行政運営の主体として責務が明確である。

行政活動の法的な整合性は、国の機関である州地方庁や県地方庁が行う。政策評価は、コストパフォーマンスや政策効果も含めた政治判断として、有権者が選挙で政権を選択することで行うとの考え方が基本にある。

コミューン内の問題は住民自らの手で解決しようという考え方が定着している。法律や制度を整備することが目的ではなく、自らの責任で判断して具体的に問題解決にあたっている印象を受けた。日本では一般的に、フランスは中央集権国家の代表とみられてきたが、制度としては中央集権的な面もあるとはいえ、基礎自治体であるコミューンの実態は、コミュニ

ン独自の判断で運営がなされている。

事務局長 (Secretaire General) : 「メネルブ市では、市長も助役も議員の中から選ばれている。市長 1 名、助役 4 名、それ以外に議員 10 名の 15 名の議会である。議会の定数は、人口で定められている。助役の 4 名は、それぞれ担当分野を持っており、第一助役は財務、第二助役は工事や歴史建造物のメンテナンス、第三助役は文化的なイベントやアソシエーションという非営利団体等の活動の担当、第四助役は特定の任務はなく観光促進などの対策を行っている。」

第二助役 (Adjoint au Maire) : 「前回の選挙後の議会は、市長派の議員と反市長派の議員に分かれ政治的な対立が激化し運営に苦慮した。議会は 1 ヶ月に 1 回開催されており、特に少人数で集まる委員会は設けていない。全議員が集まって議論しても結論がでないときは、市長と助役による会議がで決定する。市長は決定権と警察権があり、助役にも一部の決定権と警察権が与えられるが、他の議員には特別の権限はなく、アドバイスする権利が与えられる。」

事務局長 : 「市の執行部のチェックは、国の機関である県地方庁が行う。県地方庁はチェックする義務はあるが、コミューンの一般行政に事実上の影響はない。市議会で政策が決定されると、市長が政策に署名した段階で発効する。その決定は、県地方庁の下部機関である郡地方庁で合法性の判断を受け、違法なら市長に戻ってくる。市長が指摘を受けて改善すればそれまでだが、市長が郡地方庁の勧告を無視して執行すると、行政裁判所が判断することになる。この勧告は合法性についてだけ行われ、当該事業の適正さは対象にならない。」

事務局長 : 「フランスの地方分権については、1982 年の地方分権法が大きな転換点になっている。それまでは中央集権の制度だった。コミューンの都市整備計画も国の役人である地方長官がサインして執行していたが、現在では農地から住宅への転換も含めすべて市長が行うようになった。ただ、地方分権で権限は国から地方に移譲されたが、十分な予算は移譲されていない。そのため、コミューンでのサービスを増やそうすると、コミューンが税金を上げざるを得ない。コミューンの提供するサービスの拡大による税率変更は、メネルブ市では細かい変化は多少あるが、10 年間ほとんど変わっていない。財政的には十分というわけではない。長期間にわたり増税せず、一気に大幅な増税を行うのは現実的ではないので、事務局としては 2 年ごとぐらいに、少しずつ税率を上げるべきだと進言している。だが、議会は今がその時ではない主張している。」

事務局長 : 「コミューンが制度として整備されたのはフランス革命以降だ。コミューンという自治組織はナポレオン時代からあった。ナポレオン時代の市長は中央からの勅任だった。市長が選挙で選ばれるようになったのは、それほど前ではない。フランスは、制度は集権的だけど、実態は分権的なのではないだろうか。」

イ．政党の役割・選挙

コミュン選挙は、選挙権・被選挙権ともに満 18 歳以上で与えられ、任期は 6 年だが、今回に限っては、国政選挙と重なったため 7 年になっている。フランスの地方選挙の方法は人口規模によって異なる。今回訪問したメネルブ市のように人口 2,000 人未満の小規模コミュンでは、市長候補者を明記した非拘束名簿式で行う。一度の投票で決着しない場合は 2 回まで行う。有権者は議席数と同数の票を持ち、に 1 票ずつ投票する。メネルブ市では、85% と投票率は極めて高く、住民の関心も高い。政党色はほとんどなく、選挙は、市長候補が政策説明会を行うという形で行われる。

事務局長 (Secrétaire General): 「議員の選挙は、市長候補が作成する市長候補を含む 15 名の議員候補のリストを提示して、そのリストの一人ひとりの可否を記入する方法を行っている。最初の議会で、その 15 名の議員の内、多数を占めた市長候補が市長に選ばれる。市長が決まると、次に 4 名の助役を議員から選出する。前回の選挙では、2 人の市長候補からそれぞれ 15 名ずつのリストが出された。本来なら 2 回投票によって決定するが、前回は 1 回目の投票で現市長の出したリストの 15 人全員が当選した。2 回目の投票は行われなかった。このような投票方法は人口が 2,000 人未満の市にだけ行われている。住民の関心は国政より市議会の方が高い。前回のメネルブ市議会議員選挙の投票率は 85% だった。選挙活動は、リストチーフである市長候補が住民を対象とした政策の説明会を開催することが一般的だ。リストに載っている一人ひとりが戸別に住民の家を訪問することは、住民があまり良いこととは思わない。メネルブ市のような人間関係が濃密な小さな地域での議員選出の基準は、政策そのものよりも、議員候補者一人ひとりの質が、人柄が影響している。所属政党はあまり関係ない。議員候補者の潜在的な能力を重視している。議員になったとき、議員として何ができるかに市民は関心を寄せて選ぶ。小さな市なので、市民は議員候補者の人柄や能力をよく把握している。」

第二助役 (Adjoint au Maire): 「市議会の活動に政党はあまり関係がなく、気の合う議員たちが仲間をつくって行っている。市議会議員への立候補には、自分からリストに入れてくれと名乗り出る人もいるが、周囲からあまりよく思われない。多くの場合、市長候補者が知り合いを誘い、その知り合いが、そのまた知り合いを誘うという形だ。」

ウ．議員の意識

議員の多くは地域の実力者や生活の安定している年配者が中心だ。私利私欲の少ない、地域への貢献の志の高い人材による、まさにノブレス・オブリージュの実践である。地主や地域の有力者が、地域の在り方を真剣に考えていた。一昔前の日本の地方にも近い姿があった。民間企業は社員が市議会議員となっても解雇してはならないとの法律の規定がある。民間企業に勤める者が選挙に出馬しやすいような寛容がある。兼業で公的な役割を担う環境が整っている。市長候補が誘って立候補するので、必ずしも出馬前から地域に貢献するモチベーションが高いわけではなく、選ばれて議員を務めていく過程で高くなっていくというのが実情

だ。」

第二助役 (Adjoint au Maire):「議員は基本的に他に仕事を持っている。自分(第二助役)は、定年退職しているが、フランステレコムという国立の電話会社の社員だった。他の3名の助役は農業従事者だ。市議会では政党はあまり関係がなく、気の合う人たちによって行っている。市議会議員の任期は6年で、今回は大統領選挙と重なったため延期で7年任期となり、来年3月に選挙を行う。議員の年齢は、最年長が65歳、最年少は41歳。第二助役は、今度3期目になるが、議員の多くは年齢からくる体力の限界まで長く務める。市長には税引きで月収1,200ユーロ、助役には月収550~600ユーロの報酬が出るが、市長でも助役でもない市議は無報酬だ。市長や助役の報酬は人口規模によって異なる。県議会議員や下院議員を兼任していれば、生活費を賄うことはできるが、市長や助役の報酬だけでは生活できない。そのため、選挙法には、民間企業の勤務者が市議会議員に就いても民間企業を解雇できないという規定がある。しかし、フランステレコムのような公益事業の場合は該当しない。市議会議員の多くは、リストチーフである市長候補から一緒に仕事をしないかと持ちかけられて議員になっている。だから必ずしも当選直後から議員として貢献しようとする意欲が高いというわけではない。むしろ選ばれて議員として活動していく中で高くなっていくのが実態である。」

エ．意思決定の仕組みと事務局長

メネルブ市の事務局長は、市長が下院議員時代のスタッフを政治任用(ポリティカル・アポイントイー)で採用している。フランスの地方公務員の職階は、グレードA、B、Cに分けられている。Aは大学卒業業者である。メネルブ市は事務局長にグレードAのスタッフを採用したが、人口規模の同じくらいのコミューンでは、自治体勤務経験豊富なグレードBのスタッフで採用することが多い。公務員志願者は、各自治体の公表する募集要項を調べて申し込みをする。

政策策定は、制度としてはまず、議員がアイデアを考える。そして合法性を含めた具体案を作るのが事務局長の役目となっている。だが、政治判断の少ない分野は、事務局長が原案を作成して、議員の修正を受ける形を取っている。地方自治の現場は、優秀な事務局長が活発な活動によって支えられている。

事務局長 (Secrétaire General):「事務局の人員5名。内訳は、事務局長1人、受付2名、会計2名。市役所が直接雇用した常勤の公務員だ。事務局長は、大学で公務員法、財務並びに予算法、市長の役割責任、市議会の役割責任、都市整備計画法、建築許可、建築用地にする法律など公法を学んできた。フランスでは、大学で公法を学んだ学生の90%は、国家公務員か地方公務員になっている。

コミューンの広報誌やインターネットを利用して、コミューンの職員を募集している。地

地方公務員志願者は、そのような募集情報を入手して就職活動をする。

地方公務員が国の公務員に転出こともあるし、公務員を辞めて民間企業に勤めることもある。政治家になる人もいる。だが、地方公務員を続ける人が多い。ただし、同じ自治体の地方公務員でいるとは限らない。別の自治体に地方公務員として転出することもある。

地方公務員の基本給与は、階級や勤続年数を基に算出するので、どの自治体でも同じだが、特別手当の額は大規模なほど自治体は大きい。地方公務員の転職の動機になることもある。ただ、やりがいも大きな動機のひとつである。例えば、アヴィニョン市のような大きな自治体では、法学部出身者には法規関係など専門分野だけの担当になる可能性がある。メネルプ市のように小さな自治体で何でも任されることは、キャリア構成にプラスになり、やりがいがあると感じる公務員もいる。

公務員はグレードA、B、Cと別れていて、Aが大学卒業生である。メネルプ市の事務局長には、グレードAの人を採用した。普通のコミューンでは、実務経験豊富なグレードBの事務職員を採用するのが一般的だ。国家公務員は、1年間の研修後に政府の指示で配属が決まる。一方、地方公務員は、自分で職を探し、自分で決めることができる。地方公務員試験の合格は通常1年間有効で、特例で2年に延ばすことも可能だ。2年で就職できないと資格を失う。メネルプ市の事務局長は、市長が下院議員時代に一緒に仕事をしたスタッフだ。市長になったときに、事務局長の役職を新設して、彼を連れて来た。もちろん役職を新たに作ることは、市議会での決定になるが、事務局長の人事権は市長に帰属する。

政策策定の過程は、制度としては、議員が住民から選ばれているので、議員がアイデアを考えて、事務局長がそれを合法的に行うための具体案を作ることになっている。しかし、事務局長が先に原案を作って、議員の修正を受ける方法をとることもある。例えば、汚水の処理方法は、法律で外部契約することに決まっている。ここに議員の政治的、政策的な選択の余地はなく、事務局が原案を作ることになる。また、建物の修繕・増改築事業の優先順位は事務局が行う。住民からの要求は様々ある。住民は支援する議員に個別に要望するより、担当の助役に意見することが一般的だ。事務局は予算の確保、特に欧州連合、国、県などの補助金の獲得を考えながら順位を決定する。」

オ．予算

予算は市の運営機能に関する経常予算と資本予算に分けてつくる。市を運営するに要する経常予算は人件費や光熱費などの固定費で、8割を税金、2割を交付金で賄っている。一方、事業などの投資的な資本予算は、最大8割まで交付金申請ができる仕組みになっている。税率については、コミューンに決定権があるが、徴税は国が一括で行う。財務省の中に各コミューンの口座があり、管理されている部分もあるが、運営実態としては、地方自治体に委ねられている部分は大きい。

事務局長 (Secretaire General) : 「 予算は、人件費・電気代など市の機能を維持に必要な

予算と、プロジェクトへの投資用の予算とに分けられている。市の機能維持に関するものは8割が税金、2割が交付金となっており、逆に投資用予算は、プロジェクトごとに最大8割までの補助金を申請することができる。財務省内の国庫 (Tresor public) にコミューンの口座があり、税金や交付金はここに入り決済する仕組みになっている。市の機能に関する予算の場合は、国に申請を出して、この口座から業者に支払う。投資的な予算は、市が業者に代金を前払いする。事業終了後、市が事業終了と前払いの証明書を補助金支給者である国・県に提出する。6～8ヶ月後に補助金がコミューンの口座に入金される。プロジェクトを実行するのに現金が不足している場合は、コミューンは市中の銀行から借入し、コミューンの口座に入金する。すべての金融取引が財務省内の口座を通して行われている状況を重視すると中央政府に管理されていると解釈できる。だが、税率は市が独自に決められる。徴収は国が行っている。」

カ．広域行政

小さな自治体で実施できる財政的、人的にも限界がある。いくつかの事業を選定して近隣のコミューンと共同で実施している。どの事業を選ぶかは住民の視点からの効率性が重視されるが、それだけを基準にすると国の福祉政策まで取り組むことになる。その結果、莫大な財政をコミューンで運営することになり、結果的に非効率になる。コミューンの独自色を發揮できる助成金の拠出は積極的に取り組んでいる。

事務局長 (Secrétaire General) : 「メネルブ市を含む周辺の8つのコミューンが共同体を作っている。取り組んでいる事業はゴミの収集や村道の維持管理、休日の学童保育などである。共同体への加入はコミューン独自の判断である。加入すると共同体が実施している事業を単独で実施することは禁止される。

県の事業で市が取り組んだほうが効率的なものもあるが、市の財政状況が厳しいので現実的ではない。例えば、福祉政策の代表である R M I (Revenu minimum d'insertion) は、国が県に実務を任せているが、コミューンに C C A S (コミューン社会福祉センター) があることを考慮すると、コミューンで実施したほうが効率的ではないかと思う。土地整備計画は権限的にはコミューンで立案し実施できるが、膨大なお金がかかるので、実際には国に依存している。その他に、コミューンに権限があるものにアソシエーション (非営利社団) の支援がある。第三国の子供の支援のためのアソシエーションや、高齢者のためのアソシエーション、ダンス教室のアソシエーションに財政支援を行っている。」

スウェーデンの自治体制度の概要

スウェーデンの国政の概要

北欧に位置するスウェーデンは、正式な国名をスウェーデン王国といい立憲君主制の国で

ある。人口は918万人。面積は45万km²である。日本の1.2倍の面積に7%強の人口しか住んでいない。国民総所得は3,223億ドル、一人当たりになると35,840ドルと世界屈指の裕福である。

主たる産業は、国土の半分を占める森林を活用した製材、パルプ、製紙工業とボルボやサーブに代表される自動車産業、携帯電話で有名なエリクソン等の製造業も盛んである。また近年、格安の組み立て家具の大手イケアが日本を含む世界に進出し話題を呼んでいる。

欧州連合には1995年に加入しているが、ユーロへの参加は2003年に国民投票を行い見送った。高水準の社会保障制度を大きな税負担で維持している。高福祉高負担の代表的な国として挙げられる。

政治体制は、中道右派連合と中道左派連合の二大ブロックをもとにした一院制で運営されている。中道右派連合は穏健党、自由党、キリスト教民主党、中央党で構成されている。一方、中道左派連合は社会民主党、左党、緑の党からなる。議員は4年に一度の比例代表制の選挙で選出される。2006年9月の総選挙で12年ぶりに中道右派連合が政権を奪還した。首相は第一党の穏健党党首フレドリック・ラインフェルトが務める。総選挙の投票率は約80%であった。女性の政治参加が進んでおり、22名の大臣のうち9名が女性であり、394議員中158名が女性である。福祉国家として有名であるが、その礎は1920年の社会民主党の単独政権誕生で築かれた。その後、1976年、1982年、1991年、1994年とたびたび政権交代を行っている。しかし、根本的な福祉政策に変更はなく国民的支持を得ている。

スウェーデンの歴史

ヴァイキングと称される9世紀以降の北欧人の海外進出でスウェーデン人は、イングランド、フランス、ロシア、アラブに進出した。14世紀には隣国デンマークの支配下に置かれ、その圧制に反発した貴族、聖職者、市民、農民が全国集会を1435年に開催した。これが現在の議会の原型といわれている。1532年には独立を勝ち取り、国王中心の国づくりが急速に進んだ。また、周辺諸国とも戦争を繰り返し、1700年の北方戦争に敗北するまでバルト海岸の支配を譲らなかつた。その戦争末期に憲法改正が行われ、王権が弱められ、対照的に議会の権限が強化された。1809年の革命により、国王が追放され、国会法や出版の自由法などの整備がされた新生スウェーデンが誕生した。その後、1862年地方自治制度が刷新され、1908年男子普通選挙法、1918年には女性の参政権が認められた。第一次、第二次世界大戦を含め中立を宣言し、約300年間にわたり戦争当事国にはなっていない。

地方自治制度概略

・ 国と自治体の関係

中央政府（国）、ランスタング（県）、コミューン（市）の三層あるが、ランスタングとコミューンは明確な役割分担がされており、国の方針に基づいてランスタングとコミューンが事業を行っているため二層構造である。そのほか、国の地方での出先機関として

レーン (Lane) がある。大枠は国が決めるが、その枠内で自治体は大幅な自由が認められている。

- ・ コミューンとランスタイピング

 - コミュニティ : 290

 - ランスタイピング : 20

 - この他にレーン (国の出先機関) がランスタイピングとほぼ同じ枠組みである

- ・ コミューン

 - 平均人口規模 30,000 人、最小 3,000 人・最大 730,000 人

 - 業務 : 国・県 (ランスタイピング) との機能配分は下記の表参照

 - 教育 : 初等教育 (義務教育 7 ~ 16 歳) と初等教育 (初等教育後 3 年間の学校教育) に責任を持つ。95% 以上の学生が中等教育を受けている。

 - コミュニティは特別教育 (知的障害児童、成人教育、移民を対象としたスウェーデン語教育) についても責任を持つ。義務教育は無料で受けられる。

 - 子供、就学前教育、学校教育関連予算はコミュニティ全体の予算の約 4 割を占める。

 - 福祉 : 老人福祉と身体障害者支援はコミュニティの業務である。

 - 30% 弱の予算が福祉に費やされる。

 - 雇用 : 5 人に 1 人、(800,000 人以上) はコミュニティ職員である。その多くは教育と福祉に従事している。

 - 監督権限 : 空気・水の汚染や食品表示について監督権限を有する。

 - < 合併 >

 - 第一次合併 : 1952 年 「 landskommun (村) 」 の数を 2281 から 816 に減少させた。

 - 第二次合併 : 1962 年 国会決議で合併を推進 (コミューン自らの判断に委ねた)

 - 1969 年 強制力を行使し合併を推進

 - 1971 年 「市」「町」「村」の区別廃止、名称をコミュニティに統一

 - < 仕組み >

下記のストックホルム市の政治組織図が示すように議院内閣制である。なお、議員は調査時のものである。

- ・ 議会

比例代表制の直接選挙で行われる。必然的に政党中心の選挙である。

国政と同日選挙に実施される。

議員の任期 4 年である。

定員は地方自治法で最低定数と奇数であることの定めがあるのみ。

任務と権限

- ・ 執行委員会およびその他の委員会の委員の選出
- ・ 監査役会の任命
- ・ 地方自治体の公社の取締役会の選出
- ・ 特定の国家機関の委員の選出
- ・ 予算、地方税率、各種料金の決定
- ・ 当該地方自治体の諸機関の組織に関する決定
- ・ 活動および会計報告の承認
- ・ 土地利用計画等の承認
- ・ 交通、環境、保険等に関する条例の制定など

執行委員会 / 行政委員会

- ・ 構成員は 5 人以上であることが法律で規定されている。
- ・ 委員は必ずしも議員でなくてもかまわない。
- ・ 執行委員会は、内閣に相当する機関であるが、議会の議席数に比例して各政党の代表者を含む構成することになっている。
- ・ 選挙管理委員会は法律で設置義務があるが、他の行政委員会の設置は自治体の権限で決められる。

- ・ 議員

政党推薦の選挙。議員の多くは他に職を持ち、それが主である。

 コミュニティ：13,078 人（女性議員 42%）

 ランスタング：1,664（女性議員 47%）

- ・ 税の仕組み

 コミュニティと県はそれぞれ独自の権限で住民税を課す。住民一人当たり平均して 30% の地方税が課税され、約 20% がコミュニティ、約 10% が県に配分される。自治体の約 3 分の 2 の財源が地方税で賄われている。税収の低いところは、国税を補助金として補填している。交付金 / 補助金は 2 段階補正される。人口、面積要件などによって機械的に交付金がコミュニティに入る「一般国庫交付金」と、税収力の高いコミュニティが低いコミュニティに国を介して配分する「平等化補助金」がある。

- ・ フリーコミュニティの実験

 1984 年～1991 年 地方自治を改革する新たな試み。法律その他の規則により認められていない事務、組織づくり、事務手順の変更などについて地方自治体が行うことがで

きるようにするなどの規制緩和を一定期間実施し、その成果を検討する。1984年にフリー・コミュニケーション法成立し、第一次フリー・コミュニケーション実験が開始した。最初は9市町村と3県が指定を受けた。1988年には、希望する地方自治体はすべてフリー・コミュニケーション実験に参加が可能になり、第二次フリー・コミュニケーション実験として24市町村と4県が参加した。この実験を踏まえ、1992年に新たな地方自治法を施行し、国の指揮・監督権の縮小だけでなく、議会から委員会や個々の委員などに行政上の決定権を委任できるようになった。

スウェーデン調査地紹介

ソデルタリア市：Sodertalje

～「大きな政府」の典型都市～

<基礎データ>

地理：ストックホルム市南部から南西に約30キロ。世界有数の製薬会社アストラゼニカ、トラック会社スカニアの本部がある。

人口：81,000人

面積：526 km²

議員数：65

政権：社会民主党、左党、緑の党による連立政権

構成： 社会民主党 (Social Democrat) 23
 穏健党 (Moderate) 14
 自由党 (Liberal) 5
 左党 (Left) 4
 緑の党 (Green) 4
 キリスト民主党 (Christian Democrat) 4
 中央党 (Center) 5
 年金受給者党 (Pensioners) 2
 国民民主党 (National Democrats) 2
 スウェーデン民主党 (Swedish Democrats) 2

執行委員 (Municipal Executive Board): 11

構成：社会民主党5、穏健党1、左党1、緑の党1、中央党1、キリスト民主党1、自由党1

市長 (KommunIrad) は社会民主党、第一副市長は穏健党、第二副市長は社会民主党の議員

<訪問日>

2008年2月14日

<訪問先・ヒアリング対象>

ソデルタリア市庁舎

カーリン・オストランド (Karin Ostlund) 市議会議長 (Chairman)

女性、議長になって 10 年 (3 期) 目。大学社会学科卒業後、議員当選

トーマス・ヨハンソン (Thomas Johansson) 執行部教育担当委員長 (社会民主党)

バジム・アフオ (Besim Aho) カルチャー・レクリエーション担当委員長 (社会民主党)

中東からの移民

エロフ (Elof) 議長秘書 (社会民主党員)、非議員

カルチャーセンター

エバ・ダンカン (Eva Dankan) 氏 (センター職員・公務員)

ごみ処理場

マリーン・リンドブラム (Malin Lindblom) 氏

成人学校「Komvux」

ジャコブ・タネル (Jakob Thunell) 校長 (移民教育担当)

懇談会 (社会民主党青年部)

ロバート・ロハマー (Robert Rohammar) 社会民主党ソデルタリア支部青年部議長

社会民主党ソデルタリア支部青年部 1 名

ダンドリード市 : Danderyd

~ スウェーデンで最も住民所得の高いまち ~

< 基礎データ >

地理 : ストックホルム市から北に 10 キロ、地下鉄・電車で 15 分程度の都市

人口 : 約 3 万人 面積 : 26.66 km²

議員数 : 45

政権 : 穏健党

構成 : 穏健党 25

自由党 9

中央党 6

社会民主党 5

キリスト民主党 4

環境党 (Environmental) 1

執行委員 : 13

構成 : 穏健党 7、キリスト民主党 1、中央党 2、自由党 2、社会民主党 1

市長は穏健党、第一副市長はキリスト民主党、第二副市長は中央党の議員

市職員数 : 1,700 人 (教職員・福祉関係職員合わせて 1,400 人)

予算 : (教育予算は約 6 億クローネ 110 億円)

< 市の特徴 >

- ・ 40 年間穏健党政権
- ・ スウェーデン内での高齢化率が男性 1 位、女性 3 位
- ・ 住民の平均所得がスウェーデンで最も高い
- ・ 高校進学率は 100%、市民の 60%以上が大学卒

< 訪問日 >

2008 年 2 月 15 日

< 訪問先 >

ダンドリード市庁舎

トミー・ファブリシアス (Tommy Fabricius) 教育行政部長 (公務員)

ビルギッタ・ヤコブソン (Birgitta Jacobsson) 執行委員教育担当委員長 (議員)

会談概要

- ・ プリスクール (幼稚園): 39 施設 (うち、22 が民営)、1 歳児から入学可
- ・ 小学校の 80%が公立、中学校の 62%が公立
- ・ 児童 / 生徒の授業料は無料。

コミューンは児童 / 生徒数に応じて学校に助成金を支払う。

1 人当たりの助成金：プレスクール = 10 万クローネ

小学校 = 6 万クローネ (障害児は別途助成)

Vasaskolan 市立小学校

MaryBohm 校長

会談概要

- ・ 全校生徒 456 名 (校舎は 9 つ)
- ・ 授業開始時間はクラスや曜日によって異なる
- ・ 給食時間は混雑回避のため複数の時間を設けている
- ・ 給食費は無料

Viktor Rydbergs Samskolan 私立中学校

- ・ 1984 年設立の財団法人が運営している。
- ・ 他に 3 つの高校を運営している
- ・ 今後、分校をつくって学生を増員予定している
- ・ 私立 (民間) の学校であるが、教員の給与はコミューンが拠出している
- ・ 学生の授業料は公立同様に無料である
- ・ 公立の学校の校舎を維持し、運営を民間に移管した
- ・ 公立のときの教師は継続して雇用した

ダンドリード市庁舎

グンナー・オム (Gunnar Oom) 市長 (Kommunalrad : 執行委員会委員長)

現在 3 期目。ルンド大学で学生部議長を務め、その後 35 歳で入党

ストックホルム市

<基礎データ>

地理：スウェーデンの首都

人口：約 79 万人

議員数 101

政権：穏健党

構成：穏健党：	41
自由党：	10
中央党：	1
社会民主党：	27
キリスト民主党：	3
左党：	9
緑の党：	10

執行委員：12 名

構成：穏健党 (Moderate)

キリスト民主党 (Christian Democrat)

中央党 (Center)

自由党 (Liberal)

社会民主党 (Social Democrat)

市長は穏健党、11 名の副市長内 4 名は野党議員。与党所属の副市長にはそれぞれ行政部門の責任者を兼務

<訪問日>

2008 年 2 月 15 日、17 日

<訪問先>

国民党青年部

アン・ブロマン (Anna Broman) 国民党青年部事務局長。元ベクショー市議会議員・20 代女性

他 2 名 党青年部職員、マルメ市区議会議員 20 代女性
党青年部学生部代表 大学生 20 代男性

会談概要

- ・青年部は 13～35 歳の若者を対象としている
- ・国民党本部の中に青年部の本部事務所がある
- ・スウェーデンを 21 の地域 (県単位) に分けて運営している
- ・年に 1 回青年部の総会を開催している
- ・青年部の役員は 99 名。この中から常任委員会 7 名を選ぶ
- ・常任委員うち 4 名が本部事務所に勤務している

- ・青年部員（党員）は現在 2,000 名
- ・スウェーデンでは 18 歳から選挙権・被選挙権が付与される

ベクショー市：Vaxjo

<基礎データ>

地理：ストックホルム市から電車で南に約 2 時間

人口：約 7.8 万人 面積：1,676 km²

政権：穏健党

議員数：61

構成：社会民主党 20

穏健党	16
左党	6
中央党	6
自由党	4
キリスト民主党	4
緑の党	3

執行役員：15 人

構成：市長は穏健党

予算：450 億円

うち、教育、福祉にそれぞれ約 180 億円（40%）支出

<訪問日>

2月17日、18日

<訪問先>

懇談会

オリアン・モスバーグ（Orjan Mossberg）氏：ベクショー市議会議員（左党）

アマーリア・ディガス（Amalia Digas）：非議員。教育委員会高校部理事

* 委員会は 15 名で構成され、理事は 5 名、委員長の政治任用による秘書が 1 名いる。議会の政党の議席にもとづいて委員が配分され、議員でなくとも委員・理事に就任できる。理事の報酬は年間 25 万円ほど

地元新聞社 Smalandsposten

エリザベス・セダーホーム（Elisabeth Cederholm）

会談概要

- ・ 1866 年発刊。日曜を除く毎日の発行

- ・購読者 4 万人
 - ・同じグループの新聞社（ボロース新聞社）が同一地域内にある。2 社合わせて 17 万部発行
 - ・社員 125 名、うち記者 75 名

ベクショー市庁舎

フレディー（Freddy）：福祉局職員

会談概要

- ・毎年人口が 8～900 人増加（学生の増加が顕著）
- ・高齢化率 16.6%。80 歳以上の人口比率：4.9%
- ・人口が毎年増加しているため高齢化率は低い
- ・福祉予算 180 億円のうち、2/3 が高齢者、1/3 が障害者
- ・高齢者施設内訳
 - ◇ 公営：750 部屋
 - ◇ 民間委託：64 部屋
 - ◇ ショートステイ：81 部屋
- ・障害者用施設内訳
 - ◇ 身体障害者用住宅：40 部屋
 - ◇ 精神障害者用住宅：60 部屋
 - ◇ 知的障害者用住宅：200 部屋（うち 10 部屋を民間委託）

ベクショー市立高齢者施設

会談概要

- ・開設して 11 年目
- ・入居者は 72 名（平均 80 歳前後）
 - ◇ うち、約 35 名が認知症（9 つのグループに分けている）
- ・介護 / 看護職員数は 110 名
 - ・夜間は 5 名がローテーション勤務

社会民主党ベクショー支部

オーサ・カールソン(Asa Karlsson) 執行委員会学校子供担当副委員長：市議会議員。

元アセットメントマネージャー * 日本でのケアマネージャーに近い職。

今は妊娠中のため市議会議員のみの収入。年収 30 万クロネ（約 550 万円）

アンメリー・アスプ執行委員会技術担当副委員長：市議会議員。民間企業から政治家へ

ヨハンナ社会民主党青年部議長：非議員、ベクショー大学学生

エバシエール社民党クロナリバ県支部経理担当アシスタント：アンメリーの代理人

* アンメリー議員が技術委員会に欠席するとき代理出席する

懇親会

ナイルス・ポズ（Nils Posse）市議会議長（Chairman）

ベニー・ヨハンソン (Benny Johansson) 執行委員会余暇担当委員長

レナ・ウィブロー (Lena Wibroe) 執行委員会文化担当委員長

他 1 名 穏健党ベクショー市議会議員

項目別ヒアリング内容：スウェーデン

ア．国と地方の関係、コミュニティの自主性

スウェーデンは、国、ランスティング、コミュニティの役割分担が明確であり、特に住民の生活にかかわる部分の大半はコミュニティが権限を有している。

例えば、高齢者や障害者ケアについて当事者の要望が反映されていないとの問題がきっかけとなり、1982年に社会サービス法が制定、高齢者や障害者が住みなれた地域で生活できることが市の責任として規定された。1992年には老人医療も県から市へ移譲された（エレナ改革）。これらの権限委譲の際には仕事と権限だけでなく、財源と人もセットでコミュニティに委譲された。

義務教育についてはコミュニティよりも更に現場に近い学校長が権限の大部分を有する。国は「学校法」によって育てるべき生徒の姿や教育のあり方を理念的に示し、その理念に基づいて、コミュニティが具体的な目標の設定や校長のリクルートを行う。校長は、教師の人事権、予算からカリキュラムの決定、教科書の選択（使うか使わないかも含めて）までを決める。コミュニティの教育の成功は校長にかかっていると言える。

ソデルタリア市：Sodertalje

市執行部教育担当委員長 (Education Committee Chairperson): 「教育については、国が『学校法』によって教育のあり方や評価の方法等を理念的に示し、その理念に基づいて、コミュニティが具体的な目標の設定や校長のリクルートを行う。校長は、教師の人事権など幅広い権限を持っている。コミュニティの教育の成功は校長にかかっていると言えるが、その校長を雇うのがコミュニティの責任だ。校長のリクルートが重要な任務となる。

具体的には、いくつかの学校でフレックスタイム教育を導入している。登校時間が生徒によって、また日によって異なる。授業の30%は教師が指導し、70%は自分で学習している学校もある。

創造性を作るための三大要素は『能力・技術・忍耐』だ。アメリカの研究所の調査では、世界で最も創造性に優れている国がスウェーデン、2位が日本だった。

カリキュラムの中でも創造性を高める教育を重視している。保護者や生徒自身からの提案

を受け付けている。最近では、450人規模の学校の新築にあたって、高校生が広々としたランドスケープを計画し採用した。

市の予算総額の47%を教育費が占めている。そのうち、最も多いのは、小学校入学前の教育であるプレスクールの予算だ。1歳から入所することができ、プレスクールでの教育がスウェーデン教育の成功だと思う。」

ダンドリード市：Danderyd

市教育担当部長（Produktionsdirektor）「私たちの主な仕事は、学校の監査や学校との助成金の交渉だ。少しでも安いお金で子供たちのレベルが上がるように交渉する。一方、議会は教育の質の向上が最大の目的だ。主に、生徒、保護者の満足度向上のための方針策定や、生徒1人当りの助成金の額の改正などの仕事がある。また、教育の現場で起きた諸問題は校長の権限で100%解決することができるほど校長の権限は強大だ。現場の人が、議会に対してモノを言う事はほとんどない。校長は学校を全体的に管理できる人が適任で、必ずしも教職員出身者など経験者である必要はない。」

イ．議員の役割・意識

選挙で選ばれた議員の中から執行委員会（Executive Board）が作られ、その中から市長（Kommunalrad:最高執行責任者）が選ばれる。なお、執行委員会の構成は、議会における各政党の議席から比例配分されるため、政権を取れなかった野党側からも執行委員が選ばれる。

また、市長をトップとして政治家で委員会を構成し、その下に行政職員がつく。政治家は意思決定を行い、行政は決定に従い職務を遂行する。コミュン議会では、行政職員は特別に説明が求められない限りは出席しない。

地方議会の議員の大部分は日当のみ、年間20万円程度。それでも政治家にイニシアチブがあることが、住民から尊敬される大きな要因である。

ソデルタリア市議会議長（Chairman of the Municipal Council）：「現在、議員の40%が女性、社会民主党の党首も女性だ。日本では女性議員が少ないと聞くが、人口の半数以上が女性なのだから議員も半分いて当然だ。」

ベクショー市福祉担当部長：「15名の政治家で構成する福祉委員会が福祉業務における決定権を持っており、その下にある福祉局は決定に従って職務を遂行する。」

ベクショー市執行部学校・子供部委員会副委員長（社会民主党所属市議会議員）（Vice Chairman School and Child Care Board）：「社会民主党の50%は男性だ。20年前はスウェーデンも女性議員の比率が20%と低い状況だった。子供のケア・高齢者ケアによって女性の時間を奪っていたからだ。しかし、国内の経済力の上昇に伴い労働人口が足りなくなった

ため、女性の社会進出に対して賛成の意見が多くなった。子どもや高齢者のケアは個人の問題ではなく社会全体で取り組むことという認識が広まったことも背景にある。もう一つ、1990年から実施された、比例代表の登載名簿が男女交互になったことも大きい。

働く親のサポートも整っている。育児休暇中、給与の8割をコミューンが補償する『両親保険』や15ヶ月ある育児休暇のうち2ヶ月は必ずパートナーが取り、そうでなければ2か月分の休暇が消滅してしまう『パパクォータ制』などがある。日本と同じように当初は男性側が休暇を取ることを躊躇したが、勇気ある男性が増えたことにより定着した。同時に、これらによって女性の労働意欲が向上した。

通常の市議会議員は年収30万円弱。執行委員は、そのポストに専念しており、年収1,000万円程度。その他、行政委員会の正副委員長には別途手当があり、複数の正副委員長職につくと専門議員として生活は可能になる。」

社会民主党ソデルタリア支部青年部議長：「今回のヒアリングでスウェーデンは完全に近い制度との感想をもつかもしいない。でも問題もある。最近は二世議員が増えている。これは比例名簿の順位の決定が、党役員の議論によって決定されていることと関係している。二世議員のなかには、名字を変更して登載する巧妙な人もいる。」

ベクショー市議会議員（穏健党所属）：「現在、比例代表制選挙で議員は決まるが、個人に投票してもらおう日本のような大選挙区制の方が私は良いと思う。理由は、党主体の選挙になり、個人としての責任が明確でなくなるからだ。」

ウ．議会運営

ソデルタリア市議会議長（Chairman of the Municipal Council）：「議長の役割は、議会の調整役だ。政権政党である社会民主党で決定された事項を議会を通すことについて責任を持っている。その際、他の政党への配慮を忘れず、敬意を払わなければ円満な運営はできない。同時に自党独自の政策を実現しなければ、選挙には勝てないということも心得ている。

現在、大きな課題に直面している。極右政党が2006年の選挙で4議席獲得した⁸。従来の保守・革新の枠組みでは、彼らにキャスティングボートを握られてしまう恐れがあるため、保守・革新に関係なく連携し、安定した市政を運営している。」

ダンドリード市長（Kommunlråd）：「市長や議会の役割は、目的を決めること、税額や使途の決定、全体の監視、住民からの要求の応答などだ。特に住民の教育水準の高いダンドリ

⁸ 2006年の選挙で、極右政党と考えられている国民民主党とスウェーデン民主党がそれぞれ2議席獲得した。国民民主党は実際2名の議員を登録、スウェーデン民主党は該当する議員が存在しないが権利を有している。

ードでは、教育に高い関心がある。教育現場で起きた問題は、まず学校で解決を図る。解決できない場合は政治が表舞台に出てくることもある。市長の権限は非常に大きい。教育であれば、国が定めているのは、必須カリキュラムや授業数など最小限度のものに過ぎないので束縛感はない。」

エ．政治と住民とのかかわり

ソデルタリア市議会議長 (Chairman of the Municipal Council): 「住民を特定の場所に集めての市政報告会などは開催しない。住民との対話の手段は、日常的な電子メールや電話くらいだ。住民のニーズは選挙活動の際に吸い上げる。選挙結果こそが民意の反映なのだから、選挙以外にこちらから住民の声を聞くような行動は必要ないと考えている。」

Smalandsposten 新聞社記者: 「政治家とは付き合いが友達にはならない。また、選挙報道については、政治家に誘導されないように注意している。例えば、選挙前になると政党からの接触が頻繁にあるが、それには応じず、新聞社側から全政党に同じ質問をして、回答をそのまま新聞に掲載する。国政も地方選も同じだ。取材は公平にして、記事も客観的に報道しなければならない。」

オ．政党の役割

党が理念や改革案、その手段を示し、所属の議員が具体的に遂行する。すべてのコミューン議会選挙は比例代表制を用いており、候補者は自身の名前の宣伝ではなく党の政策を訴える。政党が選挙を行うため選挙費用はほとんどかからない。議員の政党への帰属意識が強い。なお、比例リストの順位の決め方は政党によって異なる。穏健党は立候補希望者の中で予備選挙を実施、得票を基に順位を決める。社会民主党は党の役員が話し合いで決めている。

ダンドリード市長 (Kommunalrad): 「1ヶ月に1、2回、コミューン内のすべての党員が参加可能な会議を開催し、テーマにもよるが50~150人が参加している。与党なので、政党内での議論はそのまま市政運営にも繋がり、とても楽しんでいる。

穏健党の比例名簿の作成は、自薦、他薦の立候補希望者の中から予備選挙で決定する。『候補者候補』は宣誓書に署名の上、党員に電話などで政策や自らの考え方を伝える。リストには男女交互に入れていくが、そうしなければ選挙に勝つことができない。また議員候補だけではなく、市長・議長・執行役員・代理人に就任する人物を登載する。1,000人くらいのリストになる。

ダンドリード教育の成功の理由は政治力だと思う。ダンドリードの教育の特徴である学校選択制も政治力で実現した。私たちは公立が勝つ状況を作るのではなく、中立の立場を守る。機会の平等を与えるのが政治の仕事だ。

ストックホルム県には25のコミューンがあるが、保守系と社会民主党の政権が半分ずつ。

保守系政権のコミューンの学力が高いことが、あらゆる数値で示すことができる。スウェーデンの統計局が変数を用いて学校の学力の平均を調査しているが、保守系政権のコミューンは平均より高いところにある。ダンドリードは2位だ。

ダンドリードの教育課程を修了した人は、大学進学率が非常に高い。20,30歳代の人口分布が極端に低いのは大学進学でダンドリードを離れるからだ。その後、結婚して子どもを産む際にダンドリードに戻ってくる。好循環をもたらしている。

一方、社会民主党政権のコミューンでは競争を教育行政に導入せず、財政支援だけをしている。青少年のサポートに力を入れているとも言っているが、学生の成績は向上されていない。

また、経済力と高成績の相関関係はないことも数値で示されている。教育の向上に必要なことは、教員の発展と自由な選択だ。これらはすべて政治が関わることだ。私たちの目標は、ダンドリードの学校をヨーロッパで一番にすること。」

ベクショー市議会議員(社会民主党所属):「市民のためにという目的は一緒ですが手段が違う。例えば、プレスクールが新設された際、社会民主党は職員の30%を男性にと主張したが穏健党は反対した。ただし、相対的に最近は与野党の調整がうまくいっている。それは反面、選挙になると特徴が見つけにくいという問題もある。

日常の活動資金はコミューン、ランスティングからの助成金で賄っている。国や党本部からはもらわない。その他、労働組合を含めて寄付は一切受け取りらない。」

国民党青年部事務局長 (Secretary General):「国民党は保守系ですが穏健党よりはリベラルだ。特に人権問題を重視する。国民党青年部にも、学生部担当や同性愛担当もある。移民問題については、滞在許可のない移民の子どもへの教育の充実や社会保険の軽減を主張しており、社会民主党よりもリベラルだ。穏健党は強硬派だ。また、一般的に穏健党は企業から、社民党は労働組合からの献金を受け入れているが、国民党は圧力を受けたくないため、1万クローネ(約19万円)以上の献金本部は本部も青年部も受け取らない。」

カ．中央政党と地方政党・本部と青年部の関係

政党の地方支部の活動は、所属の地方議員だけでなく党員が中心を担う。スウェーデンでは有権者の半数以上が党員登録をしている。本部と地方支部で政策の相違があれば協議を行う。本部からの交付金がほとんどない政党が多く、コミューンやランスティング政府からの交付金が予算の大部分である。また、各政党は青年部を組織し、本部との政策協議や本部の活動のチェック機能も果たす。スウェーデンでは、議員も青年部も職員も党員も「政治家」で、その集合体が政党と言える。

ダンドリード市長 (Kommunalrad):「穏健党の場合、定期的な会議はないが、政党内の市

長会議（サミット）があり、その場で同党所属の国会議員と意見交換することが良くある。国会議員は、コミュニケーションが国民と最も密接に繋がっていることを熟知しているためコミュニケーションの議会を重視している。」

国民党青年部事務局長（Secretary General）：「青年部と党執行部は、適度な緊張関係がある。例えば、執行部と青年部の意見が違う場合は、独自にメディアに登場して意見表明を行い世論喚起に努める。世論を見方につけることが重要だ。メディアは若者の意見の方が取り上げやすい。このように、青年部は本部の監視役として機能している。今の国民党の移民政策は、青年部の主張が反映された代表例だ。

本部は現実論を展開せざるを得ない部分があるが、青年部は理想を目指す。もちろん、そこにはギャップもあるが、青年部には議員もたくさんいるので、その部分は理解して活動している。理想と現実の差が分からない国会議員がいるのも事実だ。

青年部議長が国会議員になるキャリア・パスが定着している。青年部の主張が何年か後に通る可能性が高くなります。青年部議長が国会議員になることは定着しつつありますが、それはあくまでも個人的な判断です。現在の23歳の女性議長はその意思がありません。

青年部の最も大きな意義は、若い人に民主主義、政治を理解してもらうことだ。そのために、高校に出向き国民党の活動を紹介している。これは他の政党も同じだ。学校主催で各党の政策説明会を行うこともある。

青年部の活動に対しても国・県それぞれから助成金が出る。国民党の場合、合わせて年間70万クローネ（1,200万円）だ。その他に党本部から10万クローネの助成がある。社会民主党本部は約20倍程度を青年部に助成している。

若者や女性が政治活動をすることに対し、地域によっては理解を示さないところもあるが、青年部の歴史は100年以上あるし、若者には新しいアイデアや豊かな創造力があるので、政治や政党にとって若者は非常に重要だと思う。日本やアジアでは、若者が政治や社会の主流に受け入れられていないように感じる。

青年部は独自のホームページを作成し、各党の政策一覧表を表示し、若者が自分の考えに近い政党を選ぶことができるようにしている。

3) 小括

イギリス、フランス、スウェーデンの3カ国の自治体を調査してみて、特徴的なことは以下の通りであり、そのことと対比して日本の地方議会の問題点を述べてみたい。

1. イギリス、フランス、スウェーデンともに日本の市レベルの自治体は議院内閣制を採用していたこと

3カ国日本の市レベルの自治体を訪問したが、どれも選挙で選ばれた議員で多数を確保したグループが市長若しくは政治的リーダーとなっていた。議院内閣制を地方自治体で実施するには、人口規模の小さい都市が適切であるとの指摘があるが、人口80万という大都市のストックホルムにおいても議院内閣制を採用していた。

いずれの国も、対外的(儀礼的)なトップと実質的な政治・行政の執行権を行使するトップの役割分担が明確になっていた。

イギリスでは、市長の多くは儀礼的な存在であり、議会の代表が政治・行政の最高責任者であり、フランスのメネルブでは、小規模なこともあって議長が市長を兼ねていた。スウェーデンでは、議長が儀礼的な存在で、市長が実質的なリーダーであった。

イギリスとフランスでは、政権をとったグループに所属する議員の中から、執行部が編成される。その下に、事務方が配置され、シティマネージャー的な専門職の事務局長が存在していた。

一方スウェーデンでは、選挙で獲得した議席に基づく比例配分によって執行委員会が構成されるため、野党であっても執行委員の一員となっている。執行委員会や専門委員会での意思決定などにおいては、政党職員がサポートを行っていた。

3カ国では、議員同士が議論して政策の方向性を決めていた。

3カ国とも議会での議論は、日本の多くの議会と異なり、議員同士が実質的な討論を交わし、政策の方向性を決めていた。執行機関の職員は原案を準備するが、議論には参加せず、議論の結論を受けて政策の履行をするだけだ。

イギリスとフランスでは議会を傍聴したが、議会で議員同士が議論を重ね、住民の見えるところで政策が決定されていた。

日本の地方自治は二代表制をとっているが、直接に住民から選ばれた首長が存在する一方で、同じく直接に住民から選ばれた議会が、民意を吸い上げ、全体の利益となるように調整することを期待されている。

しかし、現実には、改革派首長と議会の関係で見たとおり、二代表制の趣旨を原理的に貫こうとすると、議会の感情的な反発にあって運営に障害が生じるし、また、首長が根回し等で円滑な関係を築こうとすると、擬似一元代表制となってしまう、議論の決定過程が住民には見えなくなる。また、議会は住民からの意見の吸い上げを積極的に行わないという問題点も生じる。

2. 地方議員選挙は、政党若しくはグループ中心で行われていること

日本と異なり、地方議員選挙は、共通の公約を掲げた政党中心で行われていた。どのグループにも属さないで立候補することはほとんどなく、個人が前面に出て選挙をすることも

ない。

日本の地方議員選挙では、政党よりも個人で選挙を行う場合がほとんどであり、マニフェストを作る議員もいるが、グループとして掲げたマニフェストではないため、当選後の政策実現に何の保証もない。

また、個人で選挙を行うために、資金面などでの負担が大きく、地方議員になろうと思う人が非常に少なく、このことが議員の資質に影響している可能性もある。

3. 議員の報酬は原則として無報酬であること

3カ国ともに議員の待遇については、原則無報酬、日当などが出る程度で、議員の多くは他の職を持ちながら議員をしていた。議長や市長など執行部の長を兼ねている議員に限り、専業で議員活動を行っている。そのため、いずれの国の議会も、夜に議会が行われていた。政策の方向性は議員同士の議論で決められていたのが特徴的で、これは選挙が政党主体であり、選挙の前に住民の意見を聞きながら、政策を練り上げることとも関連している可能性もある。

日本の地方議員が年間に議会で働くのは80日程度であり、丸々1日議会に拘束される日はもっと少ない。その期間に条例提案も、税金の無駄使いを削減したことも事例としては極めて少なく、報酬に値する仕事をしているのか、何が役割なのかを再検討する必要がある。時折、「議員も執行部の専門性に対抗するためにプロ化して、十分な報酬を受け取るべきではないか」という意見を聞くが、政令指定都市など大規模な都市の議員は1,000万円を越える報酬を受け取っているにもかかわらず、条例や議員提案が小規模都市と同様に少なくプロとは言いがたい状況にある。

構想日本による諸外国の地方議員の報酬比較調査によると、日本の地方議員は極端に多くの報酬を得ていることがわかる。

表7 日本の地方議会議員の報酬等の平均 単位：円

	都道府県	市	町村
報酬（年額）	1,010万	549万	267万
期末手当	442万	204万	90万
政務調査費（年額）	452万	82万	2.5万
費用弁償・諸経費	214万	48万	18万
共済費	72万	79万	30万

注）構想日本の調査を基に作成した。

表8 主要国の地方議会議員の報酬の平均

単位：円

米国			ドイツ			
州	群	市・タウンシップ	州	群	市	
400万	100万人以上の自治体：950万		620万	50万	50万	
	それ以下の自治体：50万					
フランス			イギリス		スウェーデン	
州	県	コミューン	県	市	ラスティング	コミューン
数十万	ほぼ無報酬	ほぼ無報酬	73万	73万	議員9割を占める一般議員：日当（20万）	
					残りの議員（執行委員などを務める議員）：600万	

注）構想日本の調査を基に作成した。

4．議会がハード面で軽装備であること

各議会ともに、日本の地方議会のような豪華な専用の議場ではなく、図書館のロビーや村役場の会議室、コンサートホールで行われていた。議会のないときは、他の用途に使用されていた。また、議院内閣制のため、議会では議員同士の議論が中心であり、執行部の事務方が受け答える機会は非常に少なかった。

日本の地方議会の議場は、非常に豪華であるが、特に本会議場など利用されていない期間がほとんどであり、日本の議会もいたずらに国会をまねして、豪華にすることをやめるべきである。簡素で且つ議員同士の議論が活発になるような様式を検討すべきである。

5．地方自治を支えるエリート層と政治教育

イギリスとフランスには、地方自治を支えるいわゆるエリート層が存在していた。この人たちが市長または議長等の要職を占めており、無償の奉仕の精神を持った層が存在している。

スウェーデンでは、学校の主催により政党の青年部が説明会を行うなど、政治教育の過程が確立されている。それが、主権者意識を醸成し、彼らに選ばれる議員の質の向上にも繋がっている

日本の社会には、敗戦とともにこのようなエリート層は、存在しなくなった。投票率も低く、また、社会の中核として無償の奉仕の精神で政治や行政を担う人も少なくなっている。

エリート層がない日本の民主主義はとても運営が難しいということを住民が意識して、今後、スウェーデンのように、教育を通じて個人個人が見識を高め政治への参加を希求する方向に行くのか、リーダーを意識的に育成していくのかを考える時期に来ている。

<参考文献>

- 石田芳弘「今こそローカリズム」風媒社 2006 年
石見豊『戦後日本の地方分権』北樹出版 2004 年
伊藤和良『スウェーデンの分権社会』新評論 2000 年
犬山市教育委員会「全国学力テスト、参加しません。」明石書店 2007 年
宇賀克也『地方自治法概説』有斐閣 2007 年
内田和夫『地方自治改革』日本図書センター 2000 年
大森彌『自治体の首長』ぎょうせい 1994 年
江藤俊昭『自治を担う議会改革』イマジン出版 2006 年
岡沢憲芙『スウェーデン現代政治』東京大学出版会 1992 年
岡沢憲芙『スウェーデンの挑戦』岩波新書 1997 年
岡沢憲芙『おんなたちのスウェーデン』NHK ブックス 2003 年
岡沢憲芙、宮本太郎『スウェーデンハンドブック』早稲田大学出版部 2004 年
片山淳『地方主権の国ドイツ』ぎょうせい 2003 年
加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房 2005 年
金井利之『自治制度』東京大学出版会 2007 年
金森徳次郎『憲法遺言』学陽書房 1973 年
苅谷剛彦、安藤理、内田良、清水睦美、藤田武志、堀健志、松田洋介、山田哲也「教育改革を評価する」岩波ブックレット 2007 年
木下康仁『福祉社会スウェーデンと老人ケア』勁草書房 1992 年
木下敏之『なぜ、改革は必ず失敗するのか』WAVE 出版 2008 年
駒林良則『地方議会の法構造』成文堂 2006 年
斎藤弥生、山野井和則『スウェーデン発 高齢社会と地方分権』ミネルヴァ書房 1995 年
佐々木信夫『地方は変わるか』ちくま新書 2004 年
佐々木信夫『自治体をどう変えるか』ちくま新書 2006 年
曾我謙悟、侍鳥聡史『日本の地方政治』名古屋大学出版会 2007 年
竹下譲「パリッシュにみる自治の機能」イマジン出版 2000 年
竹下譲『世界の地方自治制度』イマジン出版 2002 年
辻山幸宣、今井照、牛山久仁彦『自治体選挙の30年』公人社 2007 年
土岐寛、加藤普章『比較行政制度論』法律文化社 2000 年
中川義朗『21世紀の地方自治を考える』法律文化社 2004 年
西尾勝、神野直彦、今井照『自治体政策のイノベーション』ぎょうせい 2004 年
橋場利勝、神原勝『栗山町発・議会基本条例』公人の友社 2006 年
藤井威『スウェーデン・スペシャル』新評論 2003 年
穂坂邦夫『市町村崩壊』スパイス 2005 年
穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂 2005 年

穂坂邦夫『自治体再生への挑戦』ぎょうせい 2008 年
御厨貴『オーラル・ヒストリー』中公新書 2002 年
三田清『概説現代日本の政治と地方自治』学術図書出版社 2005 年
村松岐夫『テキストブック地方自治』東洋経済新報社 2007 年
森田朗、大西隆、植田和弘、神野直彦、刈谷剛彦、大沢真理『分権と自治のデザイン』有斐閣 2003 年
山下茂、谷聖美、川村毅『比較地方自治』第一法規 1994 年
山田宏『前人木を植え、後人涼を楽しむ』ぎょうせい 2006 年
山田宏『一言申し上げます。』ぎょうせい 2004 年
『日本国勢図絵第 64 版』財団法人矢野恒太郎記念会
『「北欧」はここまでやる。』週間東洋経済 2008 年 1 月 12 日号

分権時代の地方議会改革
～ 改革派首長からの提言～

2008年7月発行
発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F
Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508
E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階
tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508
E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>