

第4回地方分権懇話会議事録

日 時 平成19年1月19日(金) 14:00～15:30
場 所 広島大学東千田キャンパス大講義室

1. 開会

(司会) ただ今から平成18年度第4回地方分権懇話会を開会します。私、本日の進行役を務めさせていただきます、広島県政策企画部分権改革担当企画監の荒木と申します。どうかよろしくお願いします。

まず、開会に際しまして、主催者として、小中広島県政策企画部長よりご挨拶を申し上げます。

2. 主催者挨拶

(県政策企画部長) 広島県政策企画部長の小中でございます。第4回の地方分権懇話会に多数ご参加いただき、誠にありがとうございます。昨年9月に成立いたしました安倍内閣におきましては、新たに道州制担当大臣を置き、3年を目途に道州制ビジョンを策定することとされております。また、昨年秋の臨時国会におきまして、「地方分権改革推進法」と「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」が成立し、道州制や国と地方の役割分担のあり方等についての議論は、今後一層加速していくことが予想されております。

本日のマスコミ報道にもございますように、道州制への対応を集中的に協議するため、昨日開催されました全国知事会においても、導入の可否を含めまして、大いに議論がなされ、一定の意見集約がなされたところであります。この懇話会におきましては、加速する地方分権の動きにつきまして、有識者との意見交換の場を持つことによって、参加者の皆様にタイムリーな情報提供を行い、地方分権の理念に沿った道州制導入への気運醸成を図るために開催しており、本日は今年度の最終回となります。

本日、小林先生には大変お忙しい中を、広島においでいただき、誠にありがとうございます。今回は、住民自治に立脚した民主的な道州制の制度を検討する上での大きな課題の一つでございます、「道州制における議会と執行機関」についてのお話をお願いしております。ご案内のように、小林先生は日本政治学会の理事長も務められ、我が国の政治の動向や選挙制度に大変造詣が深く、本日は大変有意義なお話をお聞かせいただけるのではないかと期待しているところでございます。

本日、お集まりの皆様にとりまして、この懇話会が今後の道州制導入や地方分権の推進をより身近なものとしてお考えいただく契機となりますよう、ひいては道州制推進の気運醸成につながるよう祈念しまして、開会のご挨拶とさせていただきます。

(司会) 続きまして、本日の懇話会の共催をお願いしております「広島大学道州制研究会」の代表で広島大学大学院社会科学部研究科長でいらっしゃいます川崎信文教授に開会のご挨拶をお

願いいたします。

(広島大学 川崎教授) 広島大学の川崎でございます。今日は、懇話会に大勢の方にお集まりいただきまして、誠にありがとうございました。また小林先生は遠路から極めてご多用な中、広島に来ていただき本当にありがとうございます。

先ほど小中部長からご紹介がありましたように、小林先生は国際的にも極めて著名な方でございます。最近では、韓国も含めて世界の政治、さらには地方政治行政に造詣の深い方でございます。わざわざ東京に行かなくても、小林先生の貴重なご講演をここで聞くことができることを非常にうれしく思っています。実は3年前、東京で日仏国際シンポジウムという催しがございました。その時も小林先生と一緒させていただきました。中心テーマは、まさに道州制であり、フランス語でレジオナリズムと言いますが、これを中心に二日間に渡って様々な討論があったことを鮮明に覚えております。特に今日は、これまで、どちらかというと、あまり議論が公に、特にマスコミ等で議論がされてこなかったかなと思われます、議会あるいは執行機関、いわゆる統治構造、これについてのお話をお聞きできるということでありまして、私ども非常に期待しております。

以上を持ちまして私の挨拶とさせていただきます。どうもありがとうございました。

(司会) ありがとうございました。ここで、皆様のお手元には、小林先生のご講演資料の他、広島県が作成いたしました道州制パンフレット等をお配りしておりますので、参考にいただければと思います。

これから小林先生にお話をお願いする前に、小林先生のプロフィールを簡単にご紹介いたします。先生は慶応義塾大学法学部専任講師、ミシガン大学政治学部客員助教授、プリンストン大学国際問題研究所客員研究員、慶応義塾大学法学部助教授などを経て、現在は、慶応義塾大学法学部教授でいらっしゃいます。ご専門は、「政治学」「政治過程論」などとうかがっておりますが、選挙制度や現代日本政治論などに関する多数の著書を出版されておられるほか、日本政治学会理事長を務めておられるなど、我が国を代表する政治学の研究者として、マスコミ等でも幅広くご活躍をされておられます。それでは、小林先生、よろしく願いいたします。

「道州制における議会と執行機関」

慶応義塾大学法学部教授 小林良彰

慶応大学の小林良彰です。どうぞよろしくお願いします。本日は、道州制の話をしていただきたいと思います。道州制になりますと、簡単に論点を整理させていただきますと、安倍首相が公約で3年を目途に完全に道州制をやるということではないとは思いますが、道州制検討委員会ができるのか、そういう方向を検討されているのではないかと思います。さて、道州制の論点で一番重要なことは、何といても権限がどう移譲されるかということです。道州制に賛成の方も反対の方もいらっしゃると思います。私が道州制の話をする、小林さんは、道州制に賛成なのですかとおっしゃる方が必ずいらっしゃると思うのですが、賛成か反対かということではなく、これは地方の側できちんとした議論をして、国の動きの中で、地方として、もしやるならばこれは譲れないという点を常に出していく必要があると思います。これは、三位一体改革を見てもおわかりいただける通り、本来であれば、地方自治体に権限が移譲されるべきところ、どちらかというと財政再建ということが先行したというところがあるかと思うのです。重要なことは、権限の移譲の問題です。

ですから、地方分権懇話会の第2回でしょうか、東大の小早川先生が、「国と地方の役割分担」という話をされたのは、それに基づくところだろうと思います。第3回の田中参事官は北海道の道州制特区で、この道州制と北海道の道州制特区がどういう関係かというのは難しい問題があるのですが、ご紹介されています。今日、私が、お話をさせていただきますのは、道州制における組織の問題です。特に議会と執行機関の関係、あるいは道州議会の議員の方をどういう形で選出するのが、一番住民にとってよりプラスになるのか。あるいは、首長さんはどういう形で選出するのがいいのかということです。なぜこれをお話させていただくかと言いますと、私が専門とする政治学というのは、どうやったら民主主義の質をより高めることができるか、より多くの議員をどうやって決めて、どうやって政策、条例を決めていくのかということを考えています。例えば中には、どうしても効率性重視で、議員を選ぶとかそういうことは時間がかかる、コストがかかるので、例えば、極端なことをいう方は、道州制が実現したら、道州議会というのは選ばなくてもいいではないか。何となく首長さんの付属物という形がいいのではないかとということをおっしゃる方もあります。確かにそれは、二元代表制という制度は無くなりますから効率はいいと思います。それが果たして住民にとって、プラスになるのか。本当にそれが民主主義の質を上げることになるかということ、私はそうは思わないのですが、そういうことも含めて今日はお話をさせていただきたいと思います。

さらに、最後に残りますのは、やはり区割の問題です。これは、どちらかと言いますと、地元の方のご意見は色々あるだろうと思いますが、区割が決る時点で、財政調整、最終的には、これが一番重要な鍵になると思います。ドイツの連邦制のような、水平的な調整だけでやれるのか。あるいは、垂直的な調整をどこまで残すのかというのは、区割の問題が決った時点で、直ちにそれぞれの道州におけるスタンスが分かりますので、その財政調整をどうするかということも一番大切だというふうに思います。

前置きはそれぐらいにしまして本論に入りますと、言うまでもないことですが、第1次地方分権一括法案施行の時に、私はマスコミの方にきちっと理解していただく必要があったと思うのですが、多くのマスコミが実は誤った評価をしたと思います。それはなぜかといいますと、機関委任事務が廃止されて、一部は自治事務になりましたけれども、法定事務という形で残った事務もあり、たいした分権ではないと批判したメディアの方もいらっしゃいます。ただ、何がこの分権で一番重要かといいますと、実は法令解釈権の移行で、従来ですと、地方自治法にやっていいと書いてあること以外はやるのが難しかったのですが、もう皆さんご承知の通り、施行以降、やってはいけないと書いていないことはできるということになりました。ですから、一番わかりやすいのは、阪神大震災の時に、倒れて崩壊した家をうまく建て直すお金をやろうと思うと、これはもちろんだめでした。私的財産に税金を投入することはできない、それは地方自治法にやっていいと書いていないのですが、同じことが鳥取の米子で地震が起きた時には、米子の奥に入ったところの村で家が倒れた時に、それを片山知事がやろうとしたら、もちろん国とは大激論になって、何度も大きなやり取りはありましたが、最終的にはできたのです。なぜかと言えば、やってはいけないとは書いていないからです。最後に片山知事は、「そんなにやってはいけないのならば、訴えればいいじゃないか、どこにやってはいけないと書いてあるのだ」と言いました。確かにやってはいけないとは書いていないということで、一番典型的な例ですが、法令解釈権の移行が一番大きかったのです。

問題は、このことに気付いた方と気付かない方がいるということです。そして気付いた方から改革派知事として登場してきました。さらに最近では、単に法令解釈権というだけでなく、監視権の取り込みということも始まっています。つまり、知事が何か政策を新しくつくって出す時に、従来ですと議会という二代表制でやり取りをしたのですが、それを、もう直接インターネットの時代ですから、例えば、県のホームページにパブリックコメントを出すのです。こういうことをやろうと思うのですが、県民の皆さん、意見をくださいというと、何百件か来るわけです。そうすると首長と住民の直接のパイプができて、そこからいろいろ改革をする首長のイメージが出てくるのです。これは、他の県でもやっていますが、福井県の西川知事がやっているのは、100ヶ条ぐらいについて、何年にどこまでやるという数値目標を書いて、それに対して、やったかやれないかという中間評価と最終評価をやっています。その一方で、議会の方は、地方分権一括法施行以後、どう変わってきたのかということで、私も静岡や三重を視察させていただきましたが、静岡県議会はモニター方式を取っていました。三重県は対面型ですから、1問1答とまでは言いませんが、2問2答、3問3答ぐらいで、型通りの回答ではない回答までさらに突っ込んで聞いていくということが実際にはできているのだらうと思います。ただ、なかなかこういう議会の改革というのは、マスコミには書いていただけないので、結果的には、どうしても住民の意向というのが首長からになっていくのです。そして、それを議会ではなくて、住民が監視するということになるのです。どうしてもパブリックコメントなんかで直接意見が返ってくるのです。あるいは、何か要望があったらファックスで送ってくるのです。間接的にではなくて、直接的に聞いてくれるなら直接的に言おうという住民が増えてきて、どうしても地方自治の主役が首長であるという意識が強くなってきます。

しかし、やはり一番重要な点は、二代表制です。もし、「二代表制とは何ですか」という問題が出ると、こう書かないと点が取れないのです。どういうことかということ、市民は議会を

選ぶ、選ばれた議員の方が条例を発議する立法権を持っているのです。つまり、議員発議条例です。決定権は議会が決めるのです。そして、首長さんは、決められたことを執行する行政権を持つのです。また、議会が決めた動議を首長が執行しているかどうか監視する監視権を議会がもつと書かなければだめなのです。しかしながら、実態はどうかと言いますと、結果的にこの二元代表制が本当に理想通りになっているかという、ちょっと違うかもしれないと思います。

現実的に、発議条例の数で言いますと、都道府県議会議員が全部で2,868人いらっしゃいまして、年間発議条例は140件程度です。うち政策条例が14件程度です。多くは、男女共同参画とか、教育の問題とか産業再生等々が中心ということで、必ずしも発議条例が多いとは言えないのです。その一方で、もう片方である知事における発議条例は3,235ということで、こちらの方は、地方分権などです。

今日申し上げたいことは、どういうことかということ、知事ががんばっている、議員の方ががんばっていない、そういうことを申し上げたいのではなく、本来の二元代表制にならなければならないということです。特に、道州制になった時にかなりの権限が来る時に、権力の監視というものがなくて、現在の地方自治体が抱えているよりもっと多くの権限、本来の道州制と実現する道州制の間にはやはり大きな差はあるかもしれません。やはり中央としては、なるべく権限は手放したくないと思いますが、そうは言っても、かなりの権限が来る中で、議会がきちんと二元代表制で機能しなければ、これはとても大きな問題が発生するのです。

どこに問題があるかということ、私は、地方自治法というのを全部読み直してみても非常に驚きました。これは、明治以来変わっていないのではないかということです。確かに第二次世界大戦後にGHQによりいろいろな法律が変わりましたが、その時にどうも地方自治法まで手をつける暇がなかったのか。明治時代は、首長というのは官選で、一方、議会というのは住民の代表ですから、住民の意思を抑えつけるような二重三重のいろいろな歯止めが、目立たないように地方自治法の中に入っているのです。

これを、道州制の時に改正しないと、あるいはこれを変えるということを今から言っていけないと何のための道州制なのかということになります。本当に住民にとっての道州制にならないのです。あるいは、議員の方がもっと自由に、もっと活発に活動できるような道州制にならないと、やはり特定の方だけがものを言ってしまうと、あとはそれについて行くというのは、うまくいけばいいですが、うまくいかない時には、大変なつけが住民の方にまわってくるということになります。

そこで、私は、昨年になりますが、全国の知事、都道府県議会議員の方、部長と部長職以上の職員の方と有権者の方に調査をいたしました。有権者の方は3,000人ぐらい、都道府県議会の方が2,800人ぐらいですが依頼を行いました。その数字を少しご紹介しながら今日の話を進めさせていただきたいと思います。

地方分権一括法施行以降ですが、政策立案で誰が影響主体を持っているかということです。二元代表制ですから、議員の方は自分たちということを期待しておりますし、首長は首長で自分ということを期待していましたが、これは議員の方の結果です。議員自らが、全体に影響があるのが議会議員という回答は1.7%です。首長だという方が8割です。経済問題になりますと一番が首長で、文教、福祉でも首長という答えが出ています。どうしても二元代表制が、

やや片側に降り立っているという認識があるというふうに思います。そして、一括法施行以降、どういうふうに変化が起きているのかということですが、議員の方は8割9割の方が、変わっていないという回答です。「権限や事務量の割に財源がないため、特に変化がない」というのが6割です。施行以降の変化を活かせない、活かそうとしても活かすことのできない何かいろいろな法令上の問題があるということです。この意識と条例の件数はリンクをしていますが、変わったという実感が持てる場所は、発議条例がどんどん出てくるのですが、持てないところはどうしても少なくなります。あるいは、どうしてもご自身たちの役割が政策を作るところにある、発議条例、特に政策条例をつくるところにあるという意識になかなかつながってこないのです。

そこで、地方制度調査会が発表した道州制とは、都道府県制を廃止して、道州を地方自治体とする、連邦制はとらないということです。その後、新聞紙上を見ますと、日本地図がぱっと出て区割が出てきて、四国が中国と一緒にになるとかならないとか、そういう議論だけが先行して進んでいるのですが、一番重要なのは権限の問題と財政調整と、首長と議会の問題です。この3つが一番重要なことで、今日はその3番目の問題を話したいと思います。

まず都道府県議会の方が、全国にいらっしゃるのですが、道州制に賛成かどうかということをお聞きすると、実は60%の方が「導入する」と答えています。17.5%の方が、「都道府県合併を進めて、道州制は導入しない」と答えています。それから20%ぐらいの方が「現在の都道府県制度を維持する」と答えています。これを年代別に見ますと、だいたい50代より若い世代ほど、賛成が多いです。30代以下の方は8割が賛成です。それから学歴で見ますと、高卒より上の議員の方が、6割以上の方が賛成ということです。そして、党派別に見ますとわりと明確に出ていまして、共産党の方は100%現在の都道府県制度を維持ということになります。社民党の方が、現在の都道府県の維持が4割、それ以外の自民、民主、公明の方は6～8割ぐらいが賛成されています。

ここから、道州における議会と執行機関をどう変えていけばいいかということです。少なくとも現行の都道府県議会の知事と議会の関係のままであれば、二元代表制と言いながら、二元代表制にならない部分が残っているので、それはやはり改めないと、住民の民意がきちんと伝わっていくことにはならないと思います。つまり、議会活動ががんじがらめに明治以来、縛られているのかを変えるべきであると思います。変えることによってなるべく議員発議条例を活かしていく。政策の実態を住民がどう評価するかというのは、議員発議条例によって決まるのです。今回の調査結果によると、議会が活発に活動して、発議条例が多く出ている自治体は、住民の評価もやはりよくなっています。逆に、議員は次条例が少ないところはやはり住民の評価が悪くなっています。

今申し上げたようなことは、実は地方自治法上の法令の問題になってきますから、どちらかというと国会で話すことです。おそらく各道州で独自に決めていくものとなります。これは、各道州によって違うものになる可能性があります。例えば、北海道で単独のブロックで出した時の北海道の事務の適切なやり方とか、東京が南関東から分かれて単独の道州になるかどうか、いろいろ議論が分かれています。もし仮に東京だけでやりますと、東京が突出して黒字になります。

まず、首長さんの方から見てみたいと思います。道州の長の選挙制度、これについては、議

院内閣制にしたかどうかという意見もあるかも知れません。憲法43条では、これは衆参両院のことなのですが、「両議員は全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」の中の「選挙」は、必ずしも直接選挙を意味するものではなく、間接選挙も含まれているという憲法論者の学説が出ています。したがって、それに基づけば、道州の知事も議院内閣制があり得るかもと思うかもしれませんが、これは憲法を改正しないと道州制を議院内閣制にはできません。それは、憲法93条2項に、皆さんご存知の通り、明確に「直接これを選挙する」と書いてありますので、これが「選挙する」だけだったら議院内閣制も可能であります、「直接これを」と書いてありますので、そうしますと道州議会も道州知事もこの93条2項に関わりますので、「直接選挙する」ということになりますと、直接公選しかできません。もちろん、憲法を改正すれば話は違うと思いますが、しかし、憲法改正というのは、どれくらい目処が立つかわかりませんが、いずれにせよ、道州制が実現する時にはスタートすることになりますから、結果的には、憲法的なことは置いておいて、現行憲法でこれを考えるという立場に立てば、やはり直接公選でやるということになります。

では、どういう制度があり得るかということになると思いますが、私は、やはり民意をより反映するということ言えば、予備選をやるべきだと思います。いきなり各党からこれが候補だといって出てきてというのではなくて、それぞれの政党から、あるいは政党に所属しない無所属の候補が立候補されてもいいのですが、例えば、この党の中で、ばらばらに出てきてしまって、結果的に乱立して、有権者の投票の中の、例えば30%で選ばれていいのかということです。投票率が60%だったら、有権者の20%ほどです。有権者の20%ぐらいの民意で大きな権限を行使していいのかということです。やはり、きちんとした予備選をして、まず、それぞれのところで意見を集約した上で、最後はできれば50%以上の得票をとって当選した人がやるべきだろうと思います。

ただ、予備選では、よくアメリカでもやられていますが、これは日本から見ているほどうまく機能しているわけではありません。問題点があります。具体的にいいますと、クローズドプライマリーとオープンプライマリーというのがあります。クローズドプライマリーというのは、支持者だけ入れます。例えば、自民党のプライマリーであれば、別に自民党の党員であるわけではありませんが、1人で複数のところには行けません。どちらかです。アメリカでいいますと、有権者は民主党のプライマリーか、共和党のプライマリーかですが、両方には行ってはいけません。オープンプライマリーをとっている州は、どちらに行ってもいいのです。何が起り得る問題かという、クローズドプライマリーでは、ある意味、その日この小学校で民主党のクローズドプライマリーだとそこに行くわけです。あの人は民主党の支持、この人は共和党の支持と明々白々になるのです。日本人からいうとそんなに抵抗はないだろうと思うかもしれませんが、実はかなり抵抗があるのです。アメリカでも自分の党派性は明らかにしたくないのです。ましてや日本の場合には、明々白々に何々党を支持したということをややはり見られたくないのです。それは、自分の思想、信条を自分の心の中の問題にしておきたいということです。オープンにすれば、みんなが小学校に行って、どちらか好きな方に同じ投票用紙でマルをつけてくればいいというだけです。これは何が問題かといいますと、アメリカでは嫌がらせ投票があるのです。例えば民主党の支持者が、民主党は民主党で投票するのですが、共和党のプライマリーに行って、一番弱そうな候補に入れておくのです。そうすると民主党の方としては、

民主党の候補はいいのを出してきて、共和党は一番ぱっとしない人を候補にして、公選で勝つということをやっています。では、どうすればいいかというとやはり普通の選挙と同じように、日にちを決めて、みんなで小学校の体育館に行って、ブースに行って、同じ投票用紙で自分の方はちゃんとした候補に入れておいて、自分の方に入れたら相手は投票できないというところでやるしかないと思っています。そうしますと自分の党派性は誰にも知られず、最後まで隠したまま、予備選をやることができるのではないかなと思っています。

さて、一番重要な点は、道州議会の選挙制度はどうすればいいのかということです。これは、道州全部を選挙区にするのは非常に難しくなります。非常に広い地域で、その一方で、少しその説明をさせていただきたいのですが、現在の都道府県議会においても、議員の方が一体誰を対象に活動しているのでしょうか。本来、自治体全体の住民のために活動することが大切だと思いますが、人によっては、やはり自分の選挙区以外は知らないよと、自分の選挙区だけやればいいと思っている方もいるわけです。タイプとしては、代理型と信託型があり、代理型というのは住民の民意をなるべく伝えていく、信託型というのは、自分が選ばれたのだから、そこからは自分の判断でやる。気に入らなかつたら落としてくださいという態度です。それから、役割は何だということですが、ちょっと見ていただきたいと思います、「自治体全体のために活動している」という回答が43%です。「選挙区のために」という方が50%です。これは、何が違うのかといいますと、実は選び方です。小選挙区から出ている方は、やはり選挙区という志向が強いです。人口規模が小さいところから選ばれている方は「自治体全体」が絶対数です。NPCというのは、New Political Culture（新しい政治文化）ですが、これは財政的には健全なのですが、しかし、格差は是正しているということです。その意識が強い方は「自治体全体」ということになります。これを見ますと、小選挙区から選ばれている方は7割近い方が、選挙区に拠点を置いて活動をしています。それから、定数が2以上のところから選ばれている方は、自治体全体という形になっています。それから、財政を健全にしながら格差をなくする、機会の平等の方を重視するという態度です。結果の平等を重視するというのは、財政が大きくて格差を是正する。New Political Culture、結果の平等という方は、自治体全体を考えて行動するということを分析結果は意味しております。

2番目の問題で、代表スタイルですが、住民の要求を実現していくことを重視するのが代理型です。信託型というのは自分で判断をするということになります。これは、どちらがいいかというのは、大きな2つの流れがあります。皆さんもいろいろなご意見があるかと思いますが、私としては、できれば住民の意向をなるべく実現していただければと思っていますが、そういう観点からいいますと、現行は、やや代理型が多いのではないかと思います。これは何で決まるかといいますと、学歴が高くて、当選回数が多い方は信託型が多いです。それから、51対49などのように非常に競っているところから選ばれた方は、代理型が多いです。意外に思われるかもしれませんが、都市部は信託型が多いのです。地方の方が代理型で、NPCが高いと代理型になります。これも、全体で分析をしますとこのような形になりまして、どういいうのが代理型が多いかということになりますと、当選回数はマイナスですから、当選回数がまだあまり高くないというのは、広汎性が影響として残っています。人口が集中する都市部に行くほど、代理型ではないのです。

第三に、今度は代表活動の認識で、議員として何をやることが自分の仕事だと認識をしてい

るかということです。政治学的には、政策を審議決定することが仕事であるとか、政策立案が仕事であるということでご理解いただきたいのですが、実際には、世話役、これも当然お仕事ではありますが、一番重要な仕事は何ですかという時に、道州議会になりますと、政府は何をやるかわかりませんが、外交と防衛と安全保障、そういうことは政府がやると思いますが、それ以外が全部来るということはちょっと期待できないかもしれませんが、少なからぬものがやってきますので、当然意識としては、政策志向の方に変わっていくというのが出てくるということになります。

それでは、どういう要因が自分の役割意識を決めているかといいますと、当選回数が多い方は、政策志向になります。小選挙区からではなく、自治体全体から選ばれた方です。それから議会事務局に非常に満足感が高い方です。あるいは、自治体全体に自分が貢献しなければいけないという意識がある方ということが言えることになります。これをまとめてみると、当選回数が多い、議会事務局に不満があるとマイナスです。議会事務局に不満があると政策思考ではないですから、議会事務局との協力体制、サポートが必要だろうと思いますが、そういう形になっています。結論的に言えることは、道州制になりますと少なくとも、現在の選挙区より道州議会の選挙区の方が大きくならざるを得ませんから、なるべく広い視野ということになり、また New Political Culture ということになると思います。それから、代理型の代表のスタイルというのは、当選回数がまだまだ少なくて、その割には年齢が高いということになっています。議会事務局ということで申し上げますと、議員の発議条例をもし道州議会とするならば、絶対に必要な機関は地方法制局で、これがなければ無理だと思います。ですから、道州議会議員の方は、いきなり環境について法案をつくりなさいとか、何とかについて条例をつくりなさいということになります。当然、いろいろな難しい問題が出てきます。つくことは簡単ですが、既存の法令とのバッティングを見ていくことがなかなか難しいのです。それを衆議院法制局、参議院法制局のような地方法制局を各道州が整備しないといけないのです。議員の方は、アイデアを出すのです。住民の方から、重要な民意を吸収していただいて、アイデアを出していただくのです。法令技術というのは、かなり専門職ですから、それは法律の人がやって、出てきたものを見て良いか悪いと言って、悪ければもう1回つくり直すのです。それを道州議員の方が議会に出すということでやらないと、とてもではないけれど、そこまでできません。

そういうことを考えてくると2つ考えられると思います。1つは、やはり政策優先ということになれば、比例代表制ということが考えられます。ただ、この比例代表制をすることも、1つの問題は、非拘束式でやるか、拘束式でやるかです。当然ながら、党だけでなく人も選びたいということになりますと非拘束式です。ただし、非拘束式で比例代表にした時には、一般論としては、それは賛成なのですが、道州議会に関して、1つの問題が生じるのは、既存の県の人口格差の問題です。例えば、九州を例にとりますと、福岡県は圧倒的に人口が多いわけです。そうしますと非拘束でやった時に、福岡県の議員ばかりが選ばれるかもしれません。人口が少ない県は選ばれてこないということになりますと、これは、なかなか融和というのが難しいと思います。単刀直入に言って、道州制が本当に成功して機能するのはいつかということ、極端なことをいいますと、道州議会ができて、道州政府ができて、道州庁、広島県庁でも岡山県庁でもない、例えば中国道州庁に採用された職員が、課長・部長になる頃です。これは時間がかかると思われるかも知れませんが、今まで、市町村合併があって、そういうところにヒア

リングに行きますと、だいたい異口同音におっしゃるのはそういうことです。しかし、比例代表にすると無所属の議員が出てこれなくなってしまうという問題があるかと思います。そうなりますと、定数がある程度ある中選挙区というのが、現実的ではないかなという気がしています。多いといいましても、もちろん面積の問題がありますから、ある程度限られてきます。しかも、山間地に行けば、やはり特例的に1というところも出てくると思います。1でも相当な面積を抱えているというところも出てくると思いますから、2、3ぐらいが原則で、時には1とか4とかあるかもしれないぐらいのところかなと思います。

現行の都道府県議会議員の方は、どういう選挙制度がいいと思っているかという、現行の方の意見を聞いてみました。そうしますと、私は小選挙区が多いかなと思ったのですが、道州議会の選挙区として、何が望ましいかということをお聞きすると、大体3割の方が中選挙区、それから小選挙区という方が2割で、比例代表という方が1割くらいです。今の選挙制度がいいという方が多いというのが意外だったのですが、全国の議員の方に聞くとこういうことでした。

最後になりますが、そういう中で、道州制を離れた話になりますが、当然ながら、道州制が入った時に、国会のあり方も変わらざるを得ないのです。現行は、衆議院、参議院の2院制でやっていますが、これは、経済学者の方々には、コストがかかって効率が悪いから1院制にすればいいという方もいらっしゃるのです。私は、国会は絶対に2院制でないとだめだと思います。なぜかという、議院内閣制で1院制にしたらどうなるかという、立法府の多数が、行政府を公選します。誰が権力を持つか、立法府の1院しかないのです。司法があるではないかといっても、長官は首相が任命するわけです。ということは、誰もチェックしないのです。それはやはりやめた方がいいのです。

世界の国を見ると、2院制をとっている国は3割くらいです。7割は1院制です。しかし、世界の国の多くは、大統領制です。大統領制の国で、国民が大統領を選び、上院も選べ下院も選べと3つで、三元代表制となりますので、大統領制の国は、大半が大統領と議会で決めます。議院内閣制は、やはり上院と下院に分けています。ちなみにG8の国では一院制の国はありません。そして、この上院の位置付けが、各国の政治の特徴を決めるのです。下院は世界中どこも類似している部分が多いです。それに比べて、上院は、国によってかなり違っていて、例えばイギリスは、上院議員は選挙をしなくて、世襲貴族と首相から任命された議員がおります。イギリスでは終身です。イギリスで上院議員というのは1,000人ぐらいいますが、椅子は1,000もなく、平均出席数は300くらいです。

ドイツは、道州制とからんできますが、任命制で選挙をしません。各州の政府の閣僚がいわゆる充て職でやっています。これは連邦制で水平的財政調整をやっているからです。垂直的財政調整をしておりません。ですから、日本の道州が水平的財政調整はもちろんやるのですが、垂直的財政調整を残すか残さないか、ここがポイントです。私は、自分の意見を述べさせていただければ、垂直的財政調整を残さなければ、日本はやれないと思います。それと権限はまた別の話ですが、これは税をどこが集めるのかということです。道州の方がいろいろな権利を持っていますが、実はドイツも、隣の芝生は緑に見えるかもしれませんが、豊かな日本とそうでない日本という住民の負担はだんだんと変わっていくのです。ですから豊かでないところは、非常に厳しくなっていく。そして、ドイツの連邦間の財政格差よりも、現行議論されている枠組みでいく限り、日本の道州の財政格差の方が開いています。もちろん、東京道州が

らえば、そんなことは各自治体の自己責任だと言うかもしれませんが、本当にそうなのでしょうか。例えば、生まれた時は、地方の道州で生まれて、例えば九州で生まれて、そこで育って、公立の小中、県立高校まで出て、大学も出て、その税金の恩恵に預かるところは、地方の道州の税金で育つけれど、働く時になったら東京、大阪に出て働いて、税金を収める時には東京道州や関西道州に納めるのです。老後は、地方に帰りたいというと、またそこで九州道州の税金のお世話になるのです。これは、言ってみれば、完全なフリーライダーなのです。これでは当然地方の道州はやっていけないのです。東京道州は、これはもう大喜びです。今度は、九州道州は、東京や大阪に出て行く時には出国税を払ってくれ、帰るときは入国税をとりますよということになります。すると、やはり、最低限の垂直的な財政調整は持たざるを得ないと思います。

フランスは、自由、平等、博愛といわれていますが、実は法の下での平等ではないのです。この上院というのは、一般の有権者は投票権がないのです。一般の有権者は下院しかないので。地方の議員になりますと2倍の選挙権ができるのです。これは、当然、市町村議会議員、県会議員の方は喜ぶかもしれませんが、これは、日本は、法の下での平等の憲法に引っかかります。

ご存知のように参議院も、権力の監視という意味において、衆議院と違う構成でなかったら意味がないのです。現在のように、衆議院も並立制、参議院も並立制、同じ制度だったらどうしても構成が似通っていますから監視システムにならないのです。やはり、それを違う制度にしなければいけないのです。本来、現行の並立制というのは、参議院の制度で、後から衆議院ができたのですが、参議院の改革というのを片山さんを含めてかなり一生懸命やっていますので、そういう意味では、このブロックというのは道州だと思っていますが、ポイントは、上院の方も、その垂直的な調整を考える意味で、全国の非拘束式比例代表で選ばれる議員さん、各ブロックで利害調整があって、その代表という形のもとで構成したらどうかと思います。これは、ちょっと道州制から外れる話になりますが、当然そういう影響も出てくることになるかと思っています。

時間が限られておりますので、この地方分権懇話会で、組織の話が今日が初めてということで、やや基本的な話をさせていただいているわけですが、こういう話は、いろいろなことを議論される中で、やはり地方で道州制に賛成の方も反対の方も、地方のニーズ、主張、要求、あるいは議会においては、議会の主張、要求というのは、どんどん明確にしていく必要があろうかと思っています。これに合わない道州は駄目だよと、合わないものは駄目だということを言っていないと、中央の方で経済評論家などが集まって決まり、蓋を開けたら、いわゆる名前は道州制、実態はほとんど道州制とかけ離れたものになってしまったら、これは住民にとって全然意味のあるものではないと思っておりますので、ぜひ、そういうことをご議論いただければと思っております。時間が限られておりますので、後は質問にお答えさせていただく形で終わらせていただければと思っております。

(司会) 小林先生、大変興味深いお話を誠にありがとうございました。それでは、せっかくの機会でございますので、ここで会場の方々からご質問をお受けしたいと思います。予めお断りしておきたいと思いますが、小林先生は、本日別の会議にご出席のため、終了後すぐに東京にお

帰りになられるため、15時20分過ぎにはこの懇話会を終了させていただきたいと思います。時間が、限られておりますが、ご協力をよろしくお願いします。

(広島経済同友会) 齋藤と申します。私は、道州制につきまして、一生懸命研究をしてきたつもりでありますが、今日ほど、明確で、掘り込んだ話をしていただいたのは、初めてでございます。それをさらに突っ込んでいただくために2つ半ほどお願いをしたいと思います。1つは、知事会であまり結論が出なかったというのは、今日の新聞に出ています。知事会の方はあまりご存知ないので、権限をいくらもらうかみたいなことを言っていますが、どうも道州制の時に出来ますのは、防衛と外務と何とかが国に残って、後は全部地方に行くのだということになりますと、1府12省のうち、中央へ残るのは1府3省ぐらいで、9省は全部、地方へ行くのですね。地方に外事になるという制度になるはずなのですが、知事会の方ではあまりご存じない。そうしますと、先ほど、先生、大統領で1院制だというお話がありましたけれど、今は2院制なので、道州も2院制にしなければいけないのではないかと、こういうふうに思っております。それを、少し、今からのこれから先の先生のお話の中で展開していただきたいと思います。今日は、結構でございます。

それから2つ目は、中国地方のお金の話を申し上げます。私はマルクスの資本論を一生懸命に読みました。マルクス曰く、「あらゆる社会構造の基礎構造は、経済である」と言いました。日本の古い方はこう言いました。「地獄の沙汰も金次第」金があれば何とかできるわけだけど、道州制も金がなければできない。ところが中国地方を見ますと、市町村が集めるお金は3.5兆円、県が集めるお金が3.5兆円、合計7兆円で、そのうち1兆円ぐらいは借金で、借金を借り入れて借金で返すという、国債、地方債が一緒になりましたが、そういうところから1兆円で、国から2兆円もらっているわけですね。中国地方は国から2兆円もらっているのです。ところが、中国地方で集めた国税はいくらかというと2兆円なのです。そうすると自分で収めた金を自分でもらうのに、みんな頭を痛めて霞が関にお願いしますと陳情するのです。こんな馬鹿な話はない。したがって、この道州制の中で、先ほど税のお話もありましたけれど、水平調整とか垂直調整ですが、少なくとも例えば国税、法人税は東京に一極で集まります。ところが、これを住民税方式にすると、東京の社員の数だけ、例えば100億円の税金を払わなければいけないけれど、東京本社に3千人いれば、100億円のうちの30億円が東京に入り、残りの70億円が地方に入るということで、今の東京の一人勝ちが変わってくると思うのです。そういう意味で、道州が集めて、国にお金を渡す。「外務省、いくらお金がいるの?」「今度、イラクで戦争をするのでお金がいるのです」「それでは中国地方から1割出しましょう。」と、こんな話ができるような水平調整でなければいけない。逆に調整ができるような税収システムをお考えいただきたいと思います。

あと半分の話は、道か州かという話がまだ決っておりません。私が、申し上げたいのは、道は人口が1千万人以上、州は1千万人未満ということで、物事を進めていくのが一般の国民にわかりやすいのではないかと思います。例えば、中国地方は、中国地方であれば中国州であり、中四国が一緒になれば道である。北海道は北海道州になる。九州は九州道になるのです。こういう決め方を予めPRすると、みなさんにわかりやすいのではないかと2つ半ほど意見を申し上げました。

(司会) 差し支えない範囲内でお答えいただきたいと思います。

(小林教授) まず、道州 2 院制というのは、憲法改正をすればできます。つまり、先ほど申し上げた通り、それは、議院員内閣制をするならば、道州知事を住民が直接公選で選べないという前提に立てば、そういう考え方はできると思います。2 院あれば、実はいろいろ工夫ができて、片方の院は道州全域から選ぶとか、片方はその時は、なるべく細かくしてやるというやり方があり得ると思います。ただ、それは憲法改正ということを前提にする以上、時間がかかりかかる話だと思います。そうなりますと現行憲法で考えるならば、首長を住民が選び、もう 1 つの院を選ぶ二元代表制。一から全部白紙にして、ものを考えることができるならば、道州上院と道州下院の二元代表制ということは、あり得ると思います。

それから、税のことは、途中で申し上げましたが、誰が集めるのかということが、実は重要な話になってきます。ただ、これを全部地方で、国がこれを集めないということになれば、垂直的調整の財源はどうするかということになってきます。もちろん、現行の方式では、明らかに地方分権というのは難しいと思います。ですから、現実的には、ご指摘のお考えと、やや現行のミックスみたいな形にしないといけないかなと思います。まったく道州がしてしまうのだったら、そのやり方はあると思います。ただ、ドイツは行かれるとおわかりだと思いますが、貧しい州は、連邦は大変な状況になっております。豊かな連邦が水平的に補助してあげればいいのですが、豊かなところは出したいくないのです。そうするとこれはなかなか難しいのです。そうすると、ある一定は、やはり中央で集めて、財政の厳しいところに回すということをやっていたかざるを得ないのです。

それ以外のところについては、お考えは非常に貴重なものだろうと思っております。1 千万人で切るといふ時の道と州ですが、問題は道と州の権限の違いをどうするかです。

(広島経済同友会) 道州というのは、単に同じ自治体を人口で、区別するだけなのですが。権限は同じです。

それから、竹中平蔵元総務大臣は、垂直調整の中で、土地と人口で垂直調整をしようと言っていますけれど、逆に道州が集めて、国にあげるという考え方は。

(小林教授) 国に上納するという考え方ですね。

(広島市議会議員) 先生、大変ありがとうございました。私も議員をやっていますので、大変参考になりました。先生のおっしゃるように議長に招集権を与えるという考え方は、全国的な運動を起しておりまして、これは、大賛成であります。それから、単純な質問であります、都道府県の将来像で、例の革新が、共産党は 100% 反対だと、広島は、道州制に対して県は前向きであります、広島市はそうではありません。行政の方も来ていますが、実にその通りでして、非常に問題点があります。それから、共産党、革新がなぜその議論に乗ってこないか、将来私は、道州制になるだろうと賛成であります、なぜ乗ってこないのかということが質問です。

それと議会の議長に議会費の予算執行権を与えるのは、これは先生大切なのです。実は、私どもも今、そういう面で市長とのいろいろな問題、トラブルがありまして、予算が決定しても出せないという事実があるのです。これは、非常に大きな問題があります。これは、細かく言いませんが、そういう点で先生がおっしゃることは賛成でございます。質問は、革新はなぜ乗ってこないかということですが、よろしくお願いします。

(小林教授)それは、私に聞かれてもわからないところがあります。ただ、私は多分、いろいろとお考えになるところがあるとしたら、やはり議会の構成の問題であるとか、そういうところで、なかなかご自分たちの意向が反映されないというような、もしかしたらご心配があるのかなという気がするのですが、それは一度、革新系の議員の方におたずねしたいと思います。

最後に、一言だけ、申し上げ忘れたのですが、例えば、議員の方は報酬をいただいています。報酬というのは、非常勤に対する手当です。首長さんは、給与をもらっているのです。これは、常勤なのです。議員の方が今時、常勤でないというのはあり得ないです。私も調査をしましたが、平均して7時間以上皆さん働いていらっしゃるのです。ということは、名前を変えなければいけません。道州だったら首長さんと議員さんの片方が常勤で、片方が非常勤という二元代表制はありません。これは、公選職にするのです。そして報酬を年俸にするのです。バイトの方と同じ名目では、これはたかが名前かもしれませんが、これは重要な点なのです。社会的に位置付けて二元代表制ということでやっていかないと、やはり、私は常に権力というのは、チェック＆バランスで、時には暴走するということもあるので、歯止めをかけることが大事で、そのことが、特に大きな権限がくる道州では絶対に譲ってはいけないことだと思うのです。

先ほどご指摘の通り、この道州制は中央省庁の大再編が前提で、それを伴うということも重要な点だと思います。そのことを、ぜひ皆様の方でもいろいろと要望を中央の方に対して、出していただきたいと思います。申し上げたいことはたくさんあるのですが、地方自治法は何百条とあるのですが、読めば読むほど、ああ明治はこうだったのだなとわかるような法律です。私が言うのではなくて、皆さんの方から、指摘していただきたいと思います。ぜひ、それをお願いして今日の終わりとさせていただきたいと思います。どうも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。講師の小林先生に今一度盛大な拍手をお願いします。

それでは、本日の地方分権懇話会を締めさせていただきたいと思います。

本日は、誠にありがとうございました。