

委員長メッセージ

# 厳格な二元代表制に向けた 地方議会の改革を

地域主権型道州制  
委員会

委員長  
池田弘一

地方議会は、本来政策立案・行政監視を行う重要な役割を担っているが、形骸化が指摘され、さまざまな改革が整備されている。各自治体でも少しずつ改革は進んでいるが、まだまだ十分とは言えない。長年、地方行財政や地域主権型に関する委員会に携わってきた池田委員長が、これまでの経緯も含め、議会改革の方向性について語った。

## 東京の常識は地方の非常識

私がこの委員会の前身である地方行財政改革委員会の委員長を引き受けた2005年当時は、「平成の大合併」や「三位一体改革」が進められていました。経済同友会でも、国・地方を通じた財政健全化や地方行政の効率化などが検討されていて、当時から、グローバル時代に向けた統治機構のあり方が活発に議論されていました。

一方、ビール会社の営業マンとして、地方都市の活気が失われていると感じ

ていた私は、会社の中で、「本社の常識は現場の非常識」であり、工場や支店の声に耳を傾けるように言い続けていました。北城代表幹事(当時)からも、いきなりあるべき論を大所高所から提言するのではなく、将来の道州制を見据えつつ、地に足のついた議論を行ってほしいとの要請がありました。そのため、委員長を引き受けるに当たっては、「東京の常識は地方の非常識」と肝に銘じ、実際に地方行財政に携わっている方々に会い、できるだけ各地を訪れようと思いました。

## 大転換の工程を描くことが 経済同友会の役割

今、日本は戦後の成長モデルからの大転換が必要な時期にあります。都道府県制に代表される地方行財政の仕組みも、時代にそぐわないと誰もが認識しています。本来、大転換の工程を描くのは政治の役割だが、誰も描けない中では、経済同友会がその役割を担うべきではないでしょうか。

工程を描く際に大事なことは、ビジョンと同時に、小さな改革・改善を示すことです。前者だけでは机上の空論となり、後者だけだと目の前の改善にとどまってしまう。こうした問題意識を持って、職員厚遇問題を契機に大胆な市政改革に着手された關大阪市長(当時)を訪問し、若手職員とも意見交換を

行いました。貴重な話が多くありましたが、「民間のノウハウを行政機構に適用すると簡単に言うが、実行には、綿密な制度設計と膨大な検証作業の積み重ねが必要である」など、現場に行かなければ分からない生々しい苦勞を伺いました。

その後も、桜井前代表幹事とともに、さまざまな地域の県知事・市長などと意見交換を行いました。多くの自治体が現状に危機感を持ち、必死に改革に取り組んでいる一方、目指すべき将来像がないために苦勞しているとの印象を強くしました。そのため、今の仕組みに代わる道州制のあるべき姿を検討し、同友会版国のかたちである「2020年の日本創生」において、地域主権型道州制を柱として打ち出したのです。

## 地方議会の改革は急務

道州制の検討を重ねる中で、地方自治とは何か、民主主義とは何かを深く考えるようになりました。地方分権や道州制を議論すると、必ず、「地方に任せて大丈夫か」という意見が出されます。欧米では「地方自治は民主主義の学校」と言いますが、地方分権に対する不安の声を聞くたびに、日本には真の民主主義が十分に根付いていないと感じます。その背景には、地方自治体に、住民と向き合って自ら決定するという



池田弘一 委員長

アサヒグループホールディングス 相談役

1940年福岡県生まれ。1963年九州大学経済学部卒業後、朝日麦酒(現・アサヒビール)入社。2002年代表取締役社長、10年より現職。02年経済同友会入会、08～11年度副代表幹事、12年度より監査役。04年度より地方行財政改革委員会に携わる。08～09年度地方行財政改革委員会委員長、11年度地域主権型道州制委員会委員長。

自治の基本が備わっていないことがあります。首長と地方議会が健全な議論を行い、住民の受益と負担のバランスの中で、各自治体の政策を決めていく。時間はかかっても、この仕組みを整えることが絶対に必要なのです。

そのため、2011年度は地方議会について検討を深めました。現在の地方議会制度では、二元代表制と言いつつも地方議会が与党化してしまい、首長へのけん制役を果たせていません。実際に現場で活躍されている全国都道府県議会

議長会などを行った意見交換も踏まえ、首長と地方議会を分離する厳格な二元代表制を提言しました。住民に身近な地方自治体においては、首長と地方議会が適度な緊張感を持って、健全な政策論争が行われることが重要なのです。

## 提言 概要 地方議会の改革について (4月17日発表)

### 改革の方向性

#### (1) 基礎自治体(30万人規模)の議会について

- ・公平性が重要な生活行政を担う基礎自治体では、職業や年齢、性別、居住区域などがさまざまな住民が議会に参加すべきである。そのため、普通の住民が生業と議員を兼職できるように、標準会議規則の多様化を通じて、平日夕方以降や休日における定例開催を促進するよう求める。
- ・選挙については、市町村合併による自治体内での地域事情の違いを踏まえるとの観点から、現在、多くの市で採用されている全体を単一の選挙区とする区割りを改めるべきである。そのため、公職選挙法を改め、選挙区の設置による中選挙区制の採用を求める。

#### (2) 小規模な基礎自治体の議会について

- ・事務事業が限定される小規模な基礎自治体では、議会の監視機能も限られた分野となるため、議会制を採用すべきである。なお、地理的要因などで特に小規模な基礎自治体では、町村総会の採用も検討すべきであり、諸規定の早急な検討を求める。

#### (3) 広域自治体(道州)の議会について

- ・全体としての効率性や有効性を重視すべきである広域行政を担当する広域自治体(道州)では、地域や特定の職業、利益などを代表するのではなく、議会議員は全体最適を念頭に活動すべきであり、**大選挙区完全連記制による選挙制度を導入するよう求める**。その際には、現行の都道府県程度の規模をもって一選挙区(定数3~5程度)を設置するなど、有権者が投じる票数が過度に多くならないようにする。
- ・行政監視のプロフェッショナル集団として責任を果たすべく、議会は一年間を通じて活動することから、専門的知見を有する少数の専門議員という原則に基づいて、**各道州で望ましい定数や報酬を検討すべきである**。なお、会期については、条例による通年会期制の導入を求める。

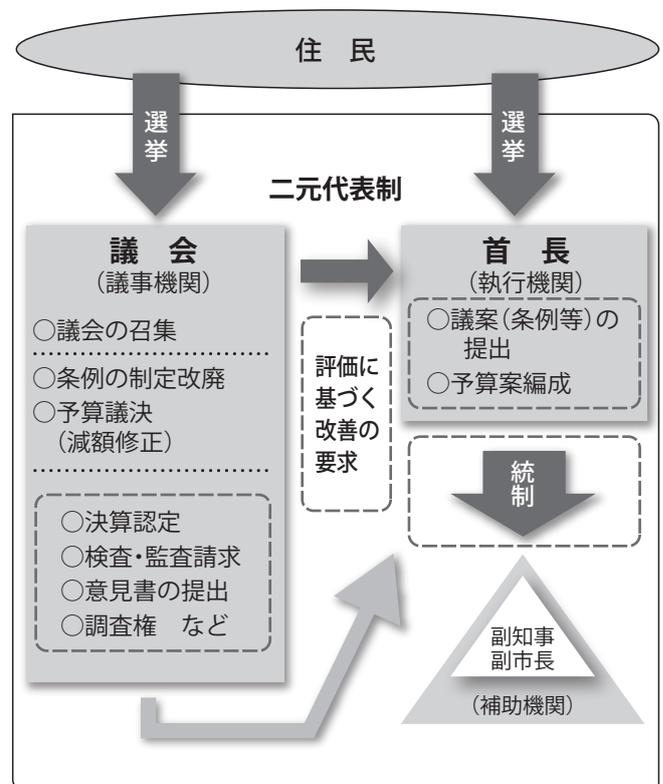
#### (4) 首長と議会の関係について

- ・監視機能の強化という視点に立つと、現在の地方自治法が定めている不信任議決権や首長の執行権限の行使に関する事前統制を議会が有する仕組みの下では、首長は円滑な行政執行に向けて、議会内に自らを支持する与党的会派を組

織する必要があり、行政への監視機能は野党的会派のみが担うこととなるため、議会は十分な監視を行うことが難しい。

- ・従って、厳格に分離した二元代表制へと改革を進めるため、**議会の不信任議決権と首長の解散権を廃止するとともに、議会招集権、議事堂の管理権や議会予算の執行権などを議長に付与し、議会の自立的運営を確立する**。また、議会による行政執行の事前統制を縮小するべく、**契約締結や財産の取得・処分、副知事・副市長の選任などの議会同意を不要とする**。

### 新しい地方自治体の統治構造



#### (5) 住民の意識改革

- ・自治体にとって最適な政策を実施する努力は首長や議会のみが担うものではなく、**住民一人ひとりが、自らの地域を自らの手で創り上げるという自覚と責任を持たなければならない**。