

特集1

CLOSE-UP提言(座談会)

「2020年度持続可能な地域経営のあり方委員会」、「2020年度政治改革委員会」では、提言発表にあたり、両委員会の委員長と外部有識者による誌上座談会を行った。提言のエッセンスや問題意識について意見交換した内容を掲載する。

持続可能な地域経営のあり方委員会 …… 04

広域連携を活かした地域経営の拡大に向けて



参加者

(左から)

安田 結子 委員長(司会)

市川 晃 委員長

谷 隆徳

日本経済新聞社 編集委員

佐藤 主光

一橋大学大学院経済学研究科 教授

(7月30日実施)

政治改革委員会 …… 10

今こそ、「令和の政治改革」を起動せよ

参加者

(左から)

新芝 宏之 委員長

玉塚 元一 委員長

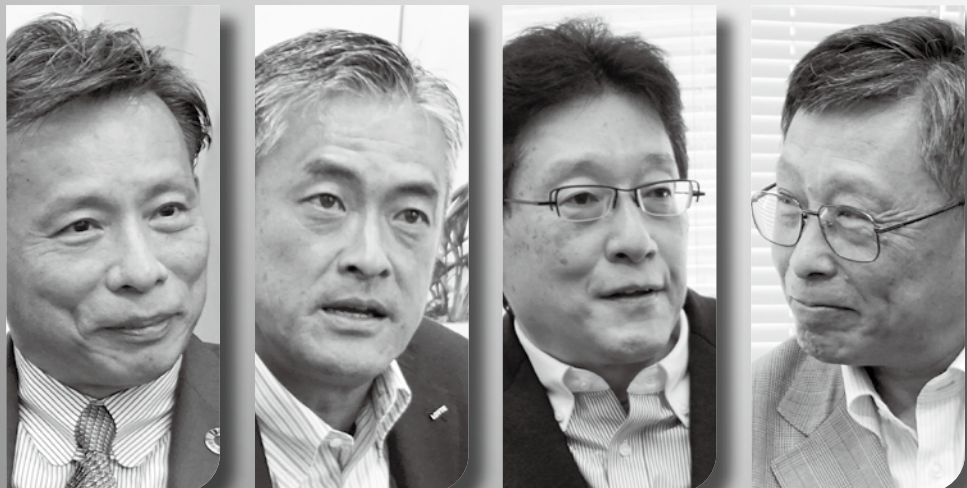
清水 真人

日本経済新聞社 編集委員(司会)

野中 尚人

学習院大学法学部 教授

(8月2日実施)



広域連携の必要性が顕在化した今こそ、 地方行財政の制度改革に 踏み出すチャンス

2020年度 持続可能な地域経営のあり方委員会
委員長／市川 晃・安田 結子

新型コロナウイルス感染症への対応は、国・都道府県・市町村の役割分担の明確化と相互の政策連携の必要性を明らかにした。人口減少や少子・高齢化が進む中、単独の地方自治体でのあらゆる行政課題への対応には限界があり、持続可能な行政サービスを維持していくために

は、地域や組織の枠を超えた連携や権限・財源の見直しなどにより、事務の効率化や行政サービスの向上など圏域単位での施策を実施していくことが不可欠である。今号では提言の公表にあたり、両委員長が学識者・メディア関係者と意見を交わした。（座談会は7月30日に実施）

1 地方圏における 圏域視点の必要性

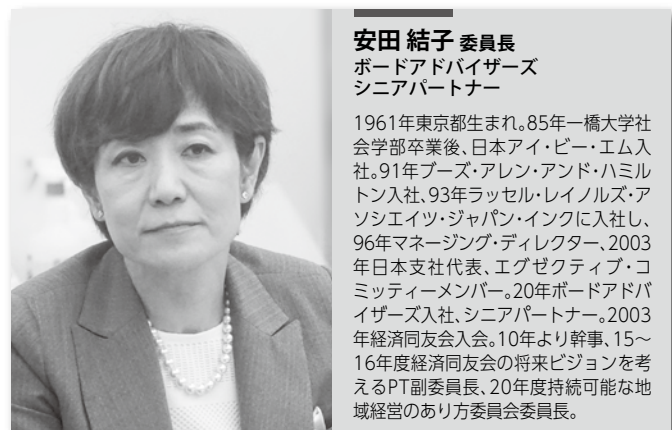
「人口減少下で求められる地域経営のあり方 行政課題ごとに柔軟な形で広域連携を実現」

安田 自治体が担っている行政サービスは、高齢化による行政需要の増加、住民の多様化に伴う社会問題の高度化、感染症対策や産業振興などに代表される政策課題の広域化・複雑化によって、単独の地方自治体が行政サービスの持続可能性を確保し続けることは極めて困難になっていると言わざるを得ない状況です。

人口減少下で求められる地域経営を実現するための鍵は、自治体が圏域視点を持ち、自らの既得権益に固執せず、行政サービスの効率化を進めることだと考えます。これまでも経済同友会では「広域連携」の重要性、必要性を指摘してきましたが、住民票発行や水道事業といった一部の業務連携は進んでいるものの、今後の厳しい情勢を踏まえると、さらに踏み込んだ自治体間の政策連携の推進の必要性が高まっています。

佐藤先生、学術的な見地から、また政府の税制調査会といった公職を歴任されている見地から、圏域視点あるいは広域連携の必要性について、どうお考えですか。

佐藤 わが国では人口構造が急激なスピードで変化し、制度・社会が追いつかないことが問題で、これは地方財政も



安田 結子 委員長
ボードアドバイザーズ
シニアパートナー

1961年東京都生まれ。85年一橋大学社会学部卒業後、日本アイ・ビー・エム入社。91年ブーズ・アレン・アンド・ハミルトン入社。93年ラッセル・レイノルズ・アソシエーツ・ジャパン・インクに入社し、96年マネージング・ディレクター。2003年日本支社代表、エグゼクティブ・コミティメンバー。20年ボードアドバイザーズ入社、シニアパートナー。2003年経済同友会入会。10年より幹事、15～16年度経済同友会の将来ビジョンを考えるPT副委員長、20年度持続可能な地域経営のあり方委員会委員長。

例外ではありません。

提言の中にたびたび「フルセット型総合行政」という言葉が出ていますが、わが国の地方財政は二つのことを大きな基盤としてきました。一つは市町村を基礎自治体として地方分権の受け皿としてきた。もう一つは、人口200人の村から300万人を超える政令指定都市まで、基本的にはフルセット型で同じ行政サービスを提供するため、国が財源保障を交付金や補助金などで手当する仕組みです。これが今まさに人口減少で限界にきています。

ヒト・モノ・カネと言いますが、地方自治体の問題はヒトです。単に地域の住民が少なくなったということではなく、地方行政の担い手、具体的には公務員の職員数が減っている。ここ20年近く、行革の一環として職員数を減らしてきたことも原因ですが、担い手不足という問題に直面する一方で、行政サービスがますます専門化、多様化していて、



専門的な人材の確保も課題となっています。

経済学では「規模の経済」「範囲の経済」という言葉を使います。前者は人口で考えて規模の大きい方が行政サービスのやりくりが比較的楽になるということ。後者は行政サービスを分野ごとに組み合わせ範囲を広げ、包括的な連携によって提供した方が効率化を進めやすいということです。これらを考えると、一つの選択肢として合併がありますが、必ずしも全ての行政サービスにとって適正な規模になるとは限りません。もう一つの対応として、広域連携があります。具体的には教育面やまちづくりでの広域連携。まさに今話題の公衆衛生での広域連携など、分野ごとに柔軟な形での広域連携があってもいいと考えます。

「圏域での連携が求められるが、進展しない現状が続く」

安田 現場をよくご存じの谷さん、いかがですか。

谷 総務省が作った過疎地域を表彰する制度の審査員を務めるなど、私はいろいろな地域を訪ねることが多いのですが、小規模の市町村に行くと人材不足、リソースの枯渇を感じます。過疎地域でも相互扶助や、NPO、自治会のような形で支えるシステムがあります。しかし、例えばインフラの老朽化に対処できる人材などが現実的にいない。近隣の市町村や都道府県と連携する仕組みが必要です。

また、国土審議会が新しい国土形成計画の策定にあたり、「持続ある多彩な地域生活圏」という構想をつくろうとしています。これまでの定義では、地域生活圏は人口が10万人で、その中心部からの時間距離が1時間から1時間半ぐらいの圏域を想定しています。通勤・通学のような普段の住民の移動、行動がだいたい完結する圏域です。救命救急病院や大学など高等教育機関もあり、このような圏域を中心に考えて日本地図の上に落としていくと、3大都市圏や離島を除くと日本を網羅できるような形になります。10万人規模以下になると、商業施設や公益施設の立地や存続が難しくなります。現在、市町村の7割近くが人口5万人未満で、個々の市町村だと住民の生活を支え切れないという状況で

す。地方自治体のリソースの問題と住民生活の維持の両方の観点から、圏域で連携していくべきです。

市川 3,000以上あった地方自治体が2004年の合併特例法を受けて1,718までに減少しました。しかし、5万人未満の自治体が約1,200、また1万人未満もまだ約500あり、合併は進んだがばらつきが残っている状況です。合併推進については第29次地方制度調査会が2010年度で一区切りとする旨を答申しました。その後、第31次地方制度調査会が、市町村が役割を果たすには特性に応じた広域連携の積極的な活用が必要と答申したのを受け、国も広域連携推進に大きく舵を切っています。また、地方自治法上も、自治体のさまざまな要望に合わせた7種類の広域連携制度が整備されており、経済同友会もその推進を提唱していますが、なかなか活用されません。連携の必要性は皆さん分かっているが、連携のイメージは業務の効率化レベルの話で、地域生活圏や圏域経済圏のような政策的な連携の議論は進んでいないのが実情です。

「行政分野によって効率的な規模は異なる自治体は行政サービス購入の主体に」

安田 それぞれプラス・マイナス両面あると思いますが、合併と広域連携の違いを教えてください。

佐藤 合併は企業合併と同じで自治体同士が一つの組織になることです。政府は市町村を地方分権の受け皿として捉えていたので、もともとそちらを志向していました。合併ではあらゆる分野の行政サービスを同じ組織の中で行うことになりますが、自治体の最も効率的な規模は行政分野によって違います。住民に密着して小規模にやった方がいい行政サービスもあれば、上下水道、教育、公衆衛生、また行政圏とは一致しない経済政策などは、より広域な視点が必要です。

広域連携は、行政分野ごとの違いを織り込んで柔軟に対

佐藤 主光 氏
一橋大学大学院経済学研究科
教授

1969年秋田県生まれ。98年カナダ・クイーンズ大学博士号取得。99年一橋大学に着任し、現在に至る。専門は財政学。政府税制調査会、財政制度等審議会、規制改革推進会議、東京都税制調査会の各委員などを歴任。『地方交付税の経済学』（共著）で日経・経済図書文化賞、『地方税改革の経済学』でエコノミスト賞受賞。2019年日本経済学会石川賞受賞。コロナ禍に係る経済対策について東京財団、経済産業研究所などから発信している。



応できるというのがメリットです。企業の提携などに考え方が似ていると思います。

ただ、自治体の合併と広域連携には大きな違いがあり、合併した自治体はあくまでも自分たちが行政サービスの提供主体です。広域連携では第三者に行政サービスの提供を委託することになり、各自治体から見れば、これまでのサービスを提供する主体から住民を代表してサービスを購入する主体に変わります。今はPFIやさまざまな民間委託の形態もあります。行政サービスは必ずしも自治体を提供する必要はなく、民間や一部事務組合のような組織に委託し、自治体は購入者としての立ち位置でかかわることができます。フルセット型の総合行政自体が限界を迎えているので、自治体も発想転換し、購入者として住民を代表する視点があっていいと思います。

自治体が広域連携に乗ってこない一つの理由は、現状で困らないからです。まさに提言の中では地方交付税の「財源保障機能の逆機能」と述べていますが、今の地方交付税、国の補助金は、小さい自治体がフルセットで行政サービスを提供することを前提に組まれています。補助金に依存している限り、自治体は困らないということになってしまいます。

2 自治体間広域連携の合意形成の難しさ

「都道府県が「圏域」を提示していくべき

安田 今回の提言では「政治・行政における連携の合意形成の難しさ」を指摘しました。地方自治体では、人口や企業誘致を巡る競争をしており、近隣自治体同士がライバル関係になっています。谷さん、どうお考えですか。



谷 隆徳 氏
日本経済新聞社 編集委員

1961年東京生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業後、86年日本経済新聞社に入社。大阪経済部、岡山支局、金融部、地方部を経て、2005年から地方部編集委員。06年から13年間、論説委員を兼務。現在は編集局編集委員。総務省、国土交通省、都庁などを担当し、地方行政全般のほか、地方分権、公共事業、都市政策などを取材。日本自治学会理事も務める。総務省過疎地域優良表彰制度審査委員、全国知事会地方分権研究会委員などを歴任。共著に「列島破産」、「さらば東京!」、「住民サービスここが一番」(いずれも日本経済新聞出版本部)など。

谷 平成の大合併は必要でしたが、合併した周辺エリアに衰退している所が多いのは事実です。町役場が支所が変わり、職員数が減り、町役場でいろいろな業務が、合併後の「中心」に吸い取られてしまう現象です。だから合併しなかった市町村は「生き抜いたし、今後もやれることをやっていく」との思いが強いと思います。個別の首長さんは厳しい状況を分かっていますが、近隣はライバルだし、なかなか連携しようという議論にならないのです。

大切なのは都道府県の役割です。都道府県が、さまざまなリソースと分野の組み合わせや枠組みを、広域的な視点で「圏域」として提示するプロセスが必要です。定住自立圏や連携中枢都市圏のように連携する類型はすでにあります。都道府県がどう補完するのかなど議論を進めていかないと、首長たちはなかなか動きません。

政府の地方制度調査会は当初、圏域を都道府県、市町村に次ぐ一つとして法制化するスタンスでしたが、圏域は大きな市に機能が吸い取られてしまうとして、「政府は地方創生と逆のことをやっているじゃないか」との反発が最初からありました。自治体関係者だけで話していると、どうしても自分たちの範囲内での議論にしかならないので、地域の経済界の方々や住民を交えて地域で議論を始めるべき時にきています。

「地方創生が目的ではなく前提になっている」

佐藤 合意形成が難しい原因の一つは皮肉なことに地方創生だと思います。地方創生は多くの自治体や政府にとっても目的ではなく前提になってしまっている。仮に地方創生で活性化して人口も増加するのなら今のまま続けてもいいのではないかと。逆に、他の自治体に業務を委任するのは自分の負けを認める、地方創生を諦めたことになる。地方創生という目標が自治体にとって達成すべき前提になって思考を縛っているとも言えます。地方創生は結果としていくつかの地域で実現すればよいわけで、全て自治体が目指すことではないかもしれません。

また政府自身が長期試算を持っていないことも影響しています。社会保障など個別に出しているものはありますが、政府として全体像を出していない。政府自身が率先して長期の動向を示し、それをベースに自治体が状況を予測して、今のままでは持続性に欠けるから連携しようということでもいいでしょう。

「都道府県知事へ逆方向の権限移譲を

市川 これまでは「条例による事務処理の特例」によって、都道府県に属する事務・権限を市町村に移譲することが地

方分権を促進することだと捉える傾向がありましたが、今回の提言ではむしろ市町村から都道府県へ逆方向の権限移譲を行えるようにするべきだとしています。特に専門技術やIT分野などの人材確保は小さな市町村ではなかなか対応できないので、都道府県が主導して市町村をサポートする方が効率的です。それを進めていく上で、国や都道府県の役割はどうあるべきか、地方行政サービスの担い手を機能別に整理して、広域連携の仕組みを機能させるべきです。

谷 本来は都道府県の仕事だが、条例に基づいて市町村に移譲する「条例による事務処理の特例」が全国で一番進んでいるのは静岡県です。しかし市町村側からは、権限を移譲してもらったけれども業務量が少ないので、返上したいという声が上がっています。静岡県が作る計画の中では、事務を戻すための手続きを盛り込む議論が出ています。個々の現場では、今までのやり方は厳しいという認識があります。

行政サービスの担い手について、再編する仕方には三つのタイプがあって、一つは丸ごと移す。例えば国民健康保険の運営主体が2018年に市町村から都道府県になりました。二つ目は個別に戻す。福岡県大牟田市は保健所設置市でしたが、財政上の理由で去年4月に福岡県に返上しました。三つ目が連携という形です。広い枠組みで、行政分野ごとにいろいろなやり方があると思うので、その最終的な受け皿になる中心が広域連携になってくるだろうとの認識を持っています。

「二元代表制の限界と 広域連合のチェック機能」

安田 委員会では二元代表制の制度的限界についてもかなり議論しました。圏域全体を見通したマクロ的な視点が乏しくなるといって問題があり、合意形成をさらに難しくしていると考えています。この点についてはいかがですか。

佐藤 二元代表制はいろいろな意味でのボトルネックになっていると聞きます。首長は住民の直接選挙で選ばれ、強い権限があり、住民に対して責任を持っています。議員は全体の利益よりも支持者、有権者を意識せざるを得ません。他方、議会は立法機関ですが、汚職、権利乱用、政策評価などのチェックを行うのも大きな役割です。広域連携でもどこかの段階で評価をするという姿勢が必要です。そういう役割が地方議会にも求められています。

広域連携や広域連合の場合は、代表者として議会から誰かを送るとか、ガバナンスのあり方を議会がモニタリングするといった考えます。

谷 広域連合の議員を兼業でもよいので、住民が投票で選ぶ仕組みを作れないものかと思います。それこそ経済人の方がなってもいい。地方公共団体として最大の関西広域連合がありますが、首都圏も広域連合を作りたいですね。広

域連携では地方の過疎地ばかりが連携が必要だという議論になりがちですが、生活圈や経済圏が一体化しているのは首都圏です。首都圏で広域連合を作ってそれなりに機能させて、チェックの仕組みとしての広域連合の議員のあり方とか、財政のあり方をもっと進化させようというような議論に持っていきたい。

市川 お二人のご指摘の通り、広域連合や広域連携を進めていく上で重要なことは、意思決定やモニタリングをする人材の選び方です。特に広域連合は全体最適の視点で独立性を強化する必要があるため、広域連合の議員は一部を直接選挙で選ぶということを提言に盛り込んでいます。

3 地方交付税制度の 弊害について

「地方交付税には地方分権と 集権的な二つの顔」

安田 佐藤先生もおっしゃったように、私たちもフルセット行政を前提とした地方交付税制度の仕組み自体が自治体の広域連携へのモチベーションを下げているのではないかと考えています。

佐藤 地方交付税制度は制度的には地方分権、地方自治法の本旨を実現するためのものとなっていますが、実際は国が決めた政策の施行に必要な財源保障で、集権体制の象徴だと思います。地方自治体は窓口として国の機関委任事務を行ってきました。2000年度に廃止されましたが、実態としては違う形で残っています。地方の一般財源という意味での地方分権の顔と、地方財政計画という枠の中で国が決めている集権的な顔、二つが併存しています。

広域連携の実現を含めて地方分権を進めるには、地方交付税自体を根本的に見直す必要性があります。機能を二つ

市川 晃 委員長
住友林業 取締役会長

1954年兵庫県生まれ。78年関西学院大学経済学部卒業後、住友林業入社。2002年営業本部国際事業部長、05年住宅本部住宅管理部長、07年経営企画部長、08年取締役常務執行役員、10年取締役社長、20年取締役会長。2013年6月経済同友会入会、17年度より副代表幹事。14年度まち・ひと・しごと創生PT委員長、15～18年度地方分権委員会委員長、18年度全国経済同友会セミナー企画委員会委員長、19年度自立した地域経営のあり方委員会委員長、20年度持続可能な地域経営のあり方委員会委員長、経済同友会の機構改革委員会委員長、21年度経済同友会の機構改革委員会委員長。



に分けて、一つは財源保障という今の交付税の仕組みを整理し、住民1人当たりの一般財源をある程度均衡化させる財政調整に特化した形へと作り直せないかということです。谷 小泉政権時に三位一体改革があり、結果的に地方交付税が減り、その後新型交付税制度を打ち出したら、地方から反発がありました。結局制度を変えると損するところが必ず出ます。そういう自治体は国が交付税を削った、地方を切り捨てているという議論になります。地方交付税の見直しは政府全体の大きな税財政制度の見直しと一体考えるべきです。併せて、交付税への依存度を下げするためにも、偏在性がない地方消費税を中心に地方税源の充実とセットで考える必要があります。

「地方交付税の持続可能性も問われている」

佐藤 もちろん税財政、全体の改革が必要です。交付税が減ることで地方自治体が困るのは、やるべき仕事が残っているからで、仕事を減らしてあげるのが一つやり方としてあります。DX、デジタル化などで、窓口業務などを軽減すると多少財源が減っても対応できるでしょう。

一方で、交付金をたくさんもらっている自治体は財政調整基金として基金をためています。交付税をもらっていても担い手もない、誘致する企業もない、子どもがいないとなると、使い道がないのかもしれません。あるいは将来不安への結果としての基金ともいえます。

果たして地方交付税制度は受け手である地方自治体に、本当に安心を与えているのかどうか、大きな疑問です。皮肉にも国民に安心を与える社会保障が国民にとっての最大の不安材料であることと同じです。地方行政が持続可能かどうかと問うとき、地方交付税自体の持続可能性も問われていると思います。

どこかの段階で否応なく地方交付税を見直す局面が来るはずです。果たしてそのとき、地方自治体は耐えられるでしょうか。現在、手厚い財源ではなく、将来にわたって持続可能な財源を確保することが求められます。また、地方交付税を目的税とすることも考えられます。地方交付税は所得税など国税の一定割合が原資になっていますが、国民には分かりません。例えば、消費税や所得税に上乗せてしてもいいし、地方を支えるためにあなたの税金が増えますよと示す必要があります。地方交付税のコストを見える化させるのです。

市川 提言でも示しましたが、フルセット型の総合行政を見直すとともに、それを前提としている地方交付税制度の改革が必要です。検討にあたっては、国と地方の役割分担を明確にして、国の政策を実行するためのもの、地方を維持するためのものと分けて、補助金の制度も整理した上で、

歳出額の補償から歳入額の補償にするべきではないかと思っています。

また地方交付税だけではなく、持続可能な財政のあり方をオープンに議論することが重要で、そのためには地方税制度なども含めた総合的な視点を持った新たな会議体が必要になってくると思います。

谷 地方交付税制度の仕組みをきちんと知っている人は少なく、国民にとって難しい話です。また、地方債の元利償還金に対する交付税措置には違和感があります。借金を奨励している仕組みになっていて、それを返すのは将来世代です。借金を後押しするような仕組みは見直した方がいいというアプローチの方が、一般の人には分かりやすいかもしれません。

「都道府県が主導して「圏域の未来予測」を」

佐藤 住民がコスト意識を持っていないければ関心が広がりません。最終的には住民にしわ寄せが行くはずです。イタリアが財政危機に陥ったときに、ナポリ市も大変な財政危機に陥ってゴミの収集がされなくなりました。財政の問題は自分たちにとってもっと身近な問題だということを見える化し、自分ごとにしてもらうことも必要です。広域連携もテクニカルな話ではなくて、皆さんの地域が持続するための方策の一つなのだとの強いメッセージが必要です。

安田 自分ごととして地域に関して考える機会がなかったので、いわゆる市民教育の必要性を感じます。委員会の中でも自治体のビジネス感覚、経営としての自治体のあり方を指摘する声が非常に多かったと思います。人材教育、デジタル化に関して、実際の政策課題が複雑になり多様化している中で、企画力や政策能力を持つ人材をどう育てるか、どうやって若手、中堅の育成にインセンティブを与えてエンゲージメントを高めていくのか、非常に大きな課題だという意見も多くありました。横連携なども含めて担い手を育てる仕組みがないと、ますます人が集まらなくなるという危機意識を持っています。

市川 広域連携は、近隣自治体との競争やゼロサムの議論ではなく、全体最適を目指すという発想が必要だということ、住民も理解していただかなければなりません。そのためにはエビデンスを基に「地域の未来予測」を作り、それを広域の予測に広げること。さらに都道府県の協力を得て「圏域の未来予測」として連携効果が見える化するという取り組みが必要です。

経済同友会では広域連携が持続可能な地域社会に必要であるという視点でその具体的な促進に向けて、これからも議論を続けてまいります。

提言概要
(7月30日発表)

広域連携を活かした地域経営の拡大に向けて

新型コロナウイルス感染症への対応は、国・都道府県・市町村の役割分担の明確化と相互の政策連携の必要性を露わにした。現在では、社会・経済的な人々の活動範囲(圏域)と行政区画との間に大きな乖離が生じており、行政区画ではなく人々の活動範囲に基づいて立案・実施された政策でなければ実効性を伴わない。人口減少下で求められる地域経営を実現するための鍵は、自治体間での広域連携のさらなる活用である。財政面をはじめとした地方自治体を取り巻く厳しい現状を踏まえれば、広域連携は今後の自治体経営にとって必須であり、活用を阻んできた要因を取り除く必要がある。

こうした観点から本委員会は検討を重ね、広域連携の活用を阻んできた諸要因を整理した上で、住民とのリスクコミュニケーションの促進に向けた複数シナリオからなる財政の中期展望・総合計画の作成、圏域内の合意形成を促進する選挙制度改革や国・都道府県による働き掛けの実施、広域連合の独立性強化を図る改革、国・地方の役割分担の再検討と地方交付税制度改革などを提言する。今後は、意見内容の実現や国民理解の拡大を図るため、メディアや有識者、地方自治体関係者などへの働き掛けを行っていく。

提言のポイント

(1) 広域連携の必要性

- 国・地方を通じた財政状況の悪化の下、地方自治体が単独であらゆる行政課題に対応するフルセット型総合行政は限界を迎えている。特に、人口減少と高齢化に直面する地方圏では、行政区画を越える人々の日常生活を支える行政サービスを維持するために、財源・人材の効率的な活用が必要。
- 行政区画に固執することなく、行政サービスの内容に沿った柔軟かつ多様な広い視点での広域連携を実施していくことが現実的な解決策である。

(2) 広域連携を阻む要因

- ①総合行政の枠組みの下、地方自治体は、近隣の地方自治体と人口や

企業誘致を巡る競争関係にあるため、現制度の下での広域連携は、競争相手である近隣の市町村に利益を与えると同時に、自らに不利益をもたらすゼロサムゲームの色彩を帯びており、合意形成が困難になっている。

- ②地方交付税制度は、国が定める政策を前提に、標準的な水準の行政サービスを実施するために必要となる財源を保証しており、広域連携による効率化へのインセンティブを弱めている。
- ③各行政サービスの受益と負担の関係が見えにくく、地方自治体の行財政運営に対する住民の関心不足を招いている。住民が現在実施されている各種の広域連携が行政効率を高めているかを判断できず、改善を求めている機運が生じにくい。

解決の方向性

(1) 住民の関心向上と理解の促進に向けた取り組み

- ①将来リスクの明確化と住民とのリスクコミュニケーション
多くの地方自治体が策定している「総合計画」において、想定するリスクに応じて採用すべき政策を検討し、複数シナリオの総合計画を描き、住民とのリスクコミュニケーションを強化すべき。
- ②広域連携効果の見える化
総務省から「地域の未来予測」を広域の「地域の未来予測」として自主的に活用することが示されているが、自主性に任せず、都道府県が積極的に「圏域の未来予測」の作成を主導すべき。

(2) 圏域内の合意形成の促進に向けて

- ①地方自治体間の信頼関係の醸成
個々の地方自治体の行政区画を跨いで政治活動を行う地域政党を基礎自治体間連携の担い手として機能させるために個人本位から政党本位の選挙へと移行する地方選挙制度改革が必要。
- ②補完性の原則に基づく都道府県のコミットメント
市町村連携の第一歩は相互の信頼であり、関係構築に向けて、都道府県が市町村の首長や職員といった多層な階層でのコミュニケーションの場を設置し、連携の調整役となることを期待。
- ③国・都道府県による広域連携モデルの提示
国・都道府県が再度リーダーシップを発揮し、市町村が検討する際の参考や目安となる事業単位での広域連携のパターンなどを示す広域連携モデルを都道府県が策定するとともに、国による広域連携への財政支援を進めるべき。

(3) 広域連携制度の充実にに向けて

- 広域連合の積極的な活用のために広域連合議会議員の直接選挙による選出や広域連合を対象とした補助金などを創設して財政基盤の強化を図るべき。

(4) フルセット型総合行政からの脱却に向けて

- ①国と地方の役割分担の明確化
国と地方自治体の間での行政サービスの責任の所在のあいまいさが、地方自治体の責任意識や住民の行政コスト意識を希薄化させており、国と地方自治体の役割分担の明確化が必要。
- ②地方交付税制度の抜本改革
国は人口・面積などの簡素化かつ客観的な基準によって各地方自治体への地方交付税金額を算出し、歳出額の保証から歳入額の保証へと地方交付税の機能を改め、歳出の自治を確立すべき。
- ③デジタル化の推進
業務プロセスの標準化や情報システムの標準化・共通化は連携の基盤であり、先進事例の横展開を図る必要。
- ④政策創造力を備えた人材の育成
首長がリーダーシップを発揮して、自分ごととして人的資源の強化に取り組み、民間企業との積極的な人材交流による現場目線の強化などにより、政策創造力を備えた人材育成をすべき。

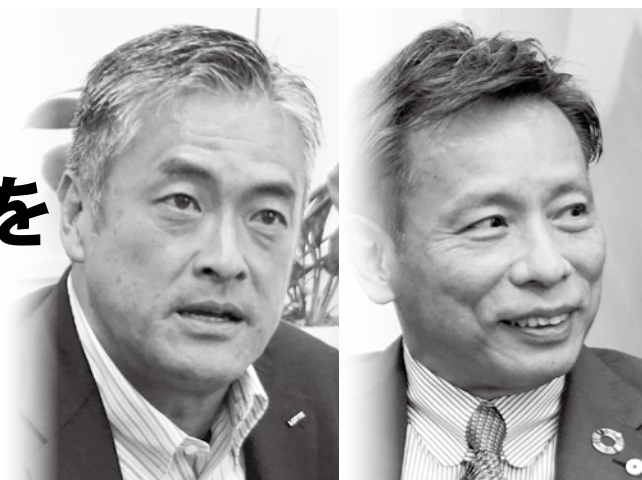
詳しくはコチラ



>> 座談会 今こそ、「令和の政治改革」を起動せよ

参議院改革を切り口に、 今こそ、「令和の政治改革」を 起動せよ

2020年度 政治改革委員会
委員長／新芝 宏之・玉塚 元一



平成の政治改革によって首相・内閣の権限が強化され、政治主導の仕組みは整ったが、それを活かすための実効性あるガバナンスの確立、強化は不十分なままだ。官僚の忖度や政官関係の歪みなど政治主導の負の側面

が顕在化するとともに、財政・社会保障などの中長期的な問題も抜本的な解決への道筋はつけられていない。提言発表にあたり、政治改革委員会の両委員長が外部識者を交えて意見を交わした。(座談会は8月2日に実施)

政治のガバナンス確立に向け、求められる令和の政治改革とは

「政治のリーダーシップ活かす ガバナンスの強化、確立が不可欠」

清水 2020年度政治改革委員会の基本的な問題認識について、両委員長からお話してください。

新芝 バブル崩壊後、「21世紀臨調(新しい日本をつくる国民会議)」に象徴される社会全体を巻き込むうねりを背景に、「平成の政治改革」が行われてから30年余が経ちました。今、令和の時代を迎えて、この改革について評価する時期が来たのではないのでしょうか。政治に対する国民の閉そく感や不満は高まっているのに、改革のうねりが出てこないのはなぜだろうかという認識が委員会にありました。委員の方々と共に、平成の政治改革をレビューし、国会改革、特に参議院改革について専門家の皆さまから意見を伺ってきました。

新芝 宏之 委員長
岡三証券グループ 取締役社長

1958年東京都出身。81年早稲田大学商学部卒業。90年ハーバード大学ケネディ行政大学院行政学修士課程修了。81年岡三証券(現・岡三証券グループ)入社。98年日本証券業協会会長秘書。2001年同社取締役就任。04年同社常務取締役。06年岡三オンライン証券取締役会長。同年岡三証券グループ専務取締役。14年同社取締役社長。20年岡三証券取締役会長兼務。日本証券業協会証券戦略会議副議長。日本取引所自主規制法人規律委員会委員等。2015年経済同友会入会。16年度より幹事。15・16年度農業改革委員会副委員長。17・18年度憲法問題委員会副委員長。19・20年度政治改革委員会委員長。21年未来選択会議世話人。

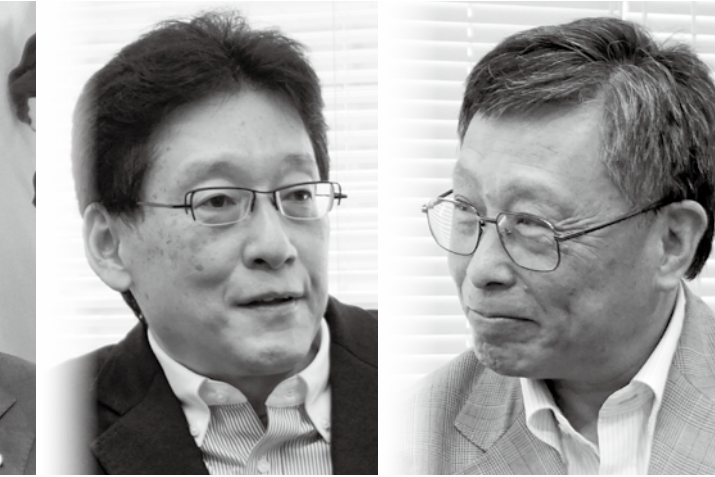


政治に対するフラストレーションのものは何かと考えると、二大政党制の問題に行き着きます。平成の政治改革は二大政党制を目指し、その方向性は良かったのですが、民主党政権がトラウマになって、それらはまだ根付いていません。もう一つのキーワードがガバナンスで、これらが令和の政治改革のテーマになるというのが委員会としての問題意識でした。

玉塚 経済同友会は、さまざまなステークホルダーが参加する「未来選択会議」を開催し、その取り組みの中で、若者の政治参画について議論しています。財政や社会保障をはじめ、未来に向けた意思決定をシニア層が担っているのには違和感がある。そうした中、政治への無関心や低投票率などの問題に対して、主権者教育も含め、どうすれば若者が政治に関心を持ち、政治に参画してくれるかを話し合ってきました。

今回の提言は参議院改革に焦点を当て、議員構成の見直し・多様化の推進も盛り込んでいます。この点は若者の政治参画とも関連しています。

新芝 国権の最高機関である国会、執行機関としての内閣、そして司法という三権分立の原則がある中で、内閣と衆議院与党が融和的・一体的に動いている中で、内閣に対するガバナンスが機能しづらいという問題があります。民間企業ではコーポレート・ガバナンスの考えに基づき、経営者が監査役や社外取締役の監督の下で経営を執行しています。政治の場合、政治主導であることは良いのですが、国民を代表する国会が内閣を監督し、ガバナンスを効かせなくてはなりません。



原理で動いていることです。少なくとも半分の発言権を持っている野党が政府をチェックする原理ですが、そこには手が付けられていない。このギャップが安倍政権の国会運営に表れていました。これは政治的な問題なので、政権交代を通して与野党の立場が逆転しても「こういう制度で行く」という合意を作らないと解決できません。その準備として、参議院改革が大事だと考えています。

「中長期国家戦略を策定するためのルール、プロセスの再構築が必要」

新芝 小選挙区制は、極端に言うと、得票比率が51対49になった場合、「51」が全てを決めて「49」を切り捨てるというのが基本的な考え方です。この制度を導入したのは、「決められる政治」を目指したためで、結果として、衆議院は、企業の取締役会のようにトップダウンが効くようになりました。一方、企業は議論のプロセスを踏んで結論を導いていますが、国会はそうになっていないと感じます。しかも、「国会」と言って国民がイメージするのは衆議院で、参議院は置き去りになり、いつの間にか衆議院のカーボンコピーのようになっていきます。もし参議院が独自の役割を見つけれないなら、いっそ一院制でもよいのではないかとということにもなります。参議院には「良識の府」としての独自性が求められます。

玉塚 今回の提言では『「自民党一強」の環境と高い支持率という政治的資源を有する長期安定政権でありながら、第二次安倍政権は、財政健全化や社会保障改革、これからの成長に向けた構造改革等、中長期的な問題について、抜本改革の道筋をつけるまでには至らなかった』と述べています。基盤が強固な政権でありながら中長期的な課題に着手できなかったのは問題でした。民間企業では取締役会が中長期戦略を組み立てて、執行側は四半期ごとの予算の達成を求められています。参議院が民間企業の取締役会のように3年後、10年後にどうあるべきかを考える役割を果たし、国としての中長期戦略に楔を打つことができたらいいと考え

「参議院改革を断行することで内閣と国会の関係見直しにつなげる」

清水 国会と内閣の関係性に問題があるということですね。衆議院選挙で勝った多数派から内閣総理大臣が選ばれ、国会と内閣は融合して動きます。しかし学校の教科書では三権分立と教えており、この辺りから混乱が生じている可能性があります。この点をどう理解すればよいのでしょうか。

野中 難しいですが、日本の政治の骨格を表す問題です。内閣と衆議院多数派が一体になるのは、議院内閣制、憲法構造の骨格なので、「三権分立」という言い方自体がミスリーディングだと考えます。日本国憲法が作られた当時、戦前の考え方を正すという意識があったのでしょうか。それ自体は良いのですが、その段階を過ぎたら、日本は大統領制ではないので、行政府と立法府の多数派との関係を考え直す必要があります。

その上で、戦後の日本には別の問題もあります。英国では与党と内閣は一体です。つまり、与党のトップ集団が内閣に入り、国家運営を指揮する体制になっており、政府は国会の中まで完全にコントロールしているといわれます。ところが、55年体制の下では、自民党が国会論議の前に全て政府と話をつけるなど、主導権を握り、与党がいわば拒否権を持つようになって、政府との関係がおかしくなっていました。今もその変則状態の名残があります。もう一つは、野党は国会で政府に文句を言ってばかりだと言われますが、一方の与党が国会でほとんど仕事をしない体質になっていることです。

これらの問題をどう解くかが長年の課題で、これに取り組むこと自体が出発点です。今回の提言から問題提起につなげていただけると期待しています。

玉塚 野中さんはどのようなアプローチで解決できると考えますか。

野中 平成の政治改革によって首相とその周辺が主導権を握る制度的構造がかなり整い、与党・行政機関についてはコントロールできています。問題は、国会はまったく違う



玉塚 元一 委員長
ロッテホールディングス 取締役社長

1962年東京都生まれ。85年慶應義塾大学法学部卒業。97年ケース・ウェスタン・リザーブ大学大学院MBA取得。98年サンダーバード大学大学院国際経営学修士号取得。98年ファーストリテイリング入社。2002年取締役社長兼COO就任。05年リヴァンプ設立。16年ローソン取締役会長CEOを経て、17年5月より顧問。同年6月よりデジタルハーツホールディングス取締役社長CEO。21年6月より現職。2014年経済同友会入会。16年度より幹事。16年度サービス産業活性化委員会委員長。17年度マイナバーPT委員長。18年度デジタル政府・行革PT委員長。19年度サービス産業の生産性革新PT委員長。20年度政治改革委員会委員長。21年度未来選択会議世話人。

ます。

清水 重要な論点です。強い内閣が実現したのに、その強さを中長期の課題に振り向けられなかったのはなぜでしょうか。国会は何をしていたのでしょうか。

野中 政権トップが権力を握るということは、最後は独断で何でもできるということです。しかし、決定事項の内容を充実させ、長期的な視点を入れるためには、一人で考えていては難しい。一つは参議院のような広い裾野を持つ組織を活かして、検討の土台を作ることが必要です。もう一つは官邸周辺のマネジメントをきちんと考えるべきだったと思います。55年体制の下では、官僚主導で作った構造の上に官邸が乗っている形でした。それを安倍首相が壊し、首相の裁量で何でもできるようになりました。しかし、それと同時に、首相やその側近がやりたいこと以外の要素を統合し、国家戦略を組み立てるというプロセスやルールが退化し、あるいは失われてしまいました。「総合知」を作る仕組みがないと、分厚いものはできないというのが私の認識です。

玉塚 政府の新型コロナウイルス感染症対策を見ていると、それを感じます。いろいろな知見はあっても、それを総合知にして対応することができてこなかったように見えます。

野中 その通りです。それこそがトップの仕事なのに、肝心の点が欠けています。英国などは、総合知を集めるための仕組みを長年苦勞して作っています。トップのパーソナリティでやり方は変わりますが、土台そのものは常にあります。日本では、55年体制の土台が壊れた後は、官邸にどのような情報が上がったか、それを基に誰が何を意思決定したかといった記録もないような状態です。従来の意思決定の構造を壊しただけで、新しいものは作られてはいません。

「参議院は透明性確保、行政監視機能を担う 構成員の見直し、多様化の推進を図る」

清水 安倍政権は強い官邸をつくりましたが、短期的な取り組みに終始してしまいました。権力維持のために、意図

的にそうしたとしか思えません。平成デモクラシーの成果は、選挙によって政権交代が可能だという緊張感をもたらしたことだと思います。しかし、自民党はその状況に過剰適応して、二度と政権交代を起こさないためにどうしたらよいかという発想になっています。そのために、目先の株価と支持率を追うような短期的な政権運営になり、解散権も有権者の都合もお構いなしに勝てると見れば行使するなど、政治が利那的になってしまった感があります。これは平成の政治改革の負の側面ではないでしょうか。

また、解散権は総理大臣の専権事項といわれますが、制度的にさまざまな他の権限が強くなった総理大臣の下での権限まで留保する必要があるのかという問題も残ります。**新芝** 安倍政権以降の経済状況を考えてみます。2008年にリーマン・ショック、2010年にギリシャ債務危機、2011～12年の欧州債務危機など、ドミノ的な世界金融危機が続いた中では、強い政権が必要でした。ただ、安倍政権は「三本の矢」と言いながら、実際には第一の矢である金融政策しか打っていません。消費税を上げようにもなかなか上げられない状況が続きました。なぜ中長期課題に取り組めないかということ、一部の民間企業の経営者と同じようにショートターミズム（短期志向主義）に基づいて評価されるので、人気取り政策を取り続けることになってしまったのだと思います。

また、トップダウンや強い権力は大事ですが、企業経営でも一人の経営者が全てを決めると、ろくなことにはなりません。民間企業では、経営企画部の担当者が戦略を作ってトップが最終決定することが多いのです。日本という国の経営企画部が官僚だったとすると、そこを弱くしてしまったところにも問題があります。日本の政治の質が上がらない一因は、官僚の劣化のせいとも言えます。

野中 55年体制の下では官僚は自律しており、自分たちの考えを政策に反映させられる特殊な位置にありました。これに対し安倍政権では、極めてラディカルに官僚人事の方式を変えました。あそこまでやれば官僚はものを言えなくなります。しかし、政治家が一方的に官僚に言うことを聞かせる構造はよくありません。必要なこと、意見そのものはきちんとと言わせるような権限の配分が必要なのに、それすらなくなってしまいました。

今後、政官関係のリバランスのための作業が必要です。例えば、人事院のような第三者機関にもっと権限を付与するとか、官僚が自ら任命手続きに一定の関与ができるようにするといったことが考えられます。英国では、官僚が幹部人事の候補者リストを作り、大臣はそこから選ぶという仕組みです。大臣が拒否する場合は理由を説明しなければならず、人事権はあっても勝手放題はできないのです。安倍政権以降の官僚人事は、これまでの積み重ねを吹き飛

清水 真人 氏
日本経済新聞社 編集委員

1964年京都府生まれ。86年東京大学法学部卒業、日本経済新聞社入社。政治部記者（首相官邸、自民党、公明党、外務省などを担当）、経済部記者（旧大蔵省などを担当）、ジュネーブ支局長を経て2004年9月より編集委員。専門は現代日本政治、憲法、経済財政政策など。日本経済新聞電子版にコラム「政治アカデミア」を連載中。主な著書に、『小泉進次郎と権力』（2019年）、『平成デモクラシー史』（2018年）、『財務省と政治』『最強官庁の虚像と実像』（2015年）、『消費税 政と官との10年戦争』（2015年）、『官邸主導 小泉純一郎の革命』（2005年）、『経済財政政策 官邸主導・小泉から安倍へ』（2007年）など。



ばしてしまいました。

新芝 解決策は透明性やアカウンタビリティなのだと思いますが、それを担保するための制度設計が完成していません。政治家が決めないからです。昔はメディアがこうした問題を分かりやすく国民に説明していたのですが、今はそれもなく、国民も十分に理解していません。こうしたことも、そもそもは国会の役割だとも言えます。衆参両院のうち、衆議院は「決めて執行」することが求められるので、アカウンタビリティに関する役割は参議院が担うべきです。

清水 参議院改革は、まさに平成の諸改革の中で取り残された主要項目の一つです。

玉塚 政府が強い権力を持ちながら短期的視点にならざるを得ないとなると、参議院はガバナンスの観点から良識の府として政府への監視機能を果たす役割が求められます。そのためには、参議院の機能、構成員、任期を意図的に変えることを考えてもよいのではないのでしょうか。例えば、若者や女性、専門性を持った人材を一定の構成比で必ず入れるなどです。未来選択会議の議論では、若者の政治参画は、インターネット投票を導入すれば済むといった問題ではなく、主権者教育などに興味を持たせることが重要だということ、若い人たちもそのように考えていることが示されました。政治参加を選挙にだけ結び付けるのではなく、デジタル技術を使って若い人を含めた多くの声を拾い上げると同時に、政府からのメッセージをいろいろなコミュニティに伝えることが大事です。その延長線上にインターネット投票という手法もあるのではないのでしょうか。

「参議院の機能強化を目指し、財政運営を継続的に監視する独立財政機関を設置する」

清水 提言には独立財政機関の設立も盛り込まれています。中長期の視点というのが一つのキーワードになると思いますが、参議院がそれを担うということでしょうか。

新芝 民間企業の経営執行はどうしても短期志向になりがちですが、DX(デジタルトランスフォーメーション)など、大きな構造改革を考える場合、中長期の視点は必ず必要です。今の政治ではそれが難しいと思います。政府に対する監視、ガバナンスをメディアに押し付けるのはおかしいですし、国民にその役割を求めるのも難しい。専門性を持ってそれを担うのは国会、さらには参議院になると思います。では、その参議院がどうあるべきかを考える際、まず、選挙制度が大事です。多様性についても、例えば女性議員比率を3割ぐらいにするといったことも考えられます。

清水 古くて新しい課題かもしれませんが、平成の諸改革の帰結を踏まえ、手付かずになっている参議院改革を令和の次の改革の入り口にするのは合理的な考え方だと思います。

野中 ここにきて参議院改革が骨太の問題になっていると感じます。難しいのは、改革を進める中で、参議院が何らかの役割や権限を捨てなくてはならないことです。政府を監視するということは、参議院議員は政権に関与する、大臣になることを諦めることと表裏一体になります。

もう一つ難しい点は、国会や政党に対して、本質的には外部からのガバナンスを効かせにくいことです。企業なら市場で敗退すれば赤字が続き、やがて倒産するという現実を突きつけられますが、政治は必ずしもそうではありません。外国では、大きな制度改革は政権交代をしながら取り組んでいます。「ここを変えないと与野党が共に損だ」ということが共通認識になり、そのプロセスが政治の世界で実際に形成されることで修正されていきます。この部分が、ここ数年の日本では非常に弱かった。

玉塚 米国では保守とリベラルが選挙で接戦となりますが、日本にとってあり得る対立軸の構造はどのようなものなのでしょうか。対立構造があるからこそ政権交代も起こり得ると思うのですが、今の日本はそうなりそうにありません。

野中 私は、日本でも対立軸の構造が少しずつ形成されていると見ています。55年体制では、共産主義・社会主義のイデオロギーが一つの対立軸になり、それに対して経済成長を訴えた自民党を国民が支持しました。そして、実際に経済が成長したので、成功モデルだと思われてきました。しかし、20年以上も、デフレなどで社会も沈滞していることが国民にも分かってくると、今の社会が55年体制当時とは異なる問題を抱えていると認識されるようになります。例えば、少子化対策や多様性の問題を巡って、少しずつ論点が形成され始めています。以前は、安全保障を巡って左派と右派に分かれていたものですが、この対立構造が変化し、時間はかかるものの、社会的課題を軸に再構築されていくと思います。

清水 きれいな対立軸を追いつ過ぎるとかえって社会の分断を深めかねません。外交・安全保障や年金制度など、政権交代があっても変わらない方がよい課題もあるはずですが。

野中 尚人氏
学習院大学法学部 教授

1958年高知県生まれ。93年東京大学大学院総合文化研究科国際関係論博士課程修了。博士(学術)。静岡県立大学国際関係学部を経て95年より学習院大学法学部、96年より現職。2019年4月から21年3月まで同法学部部長。専門は比較政治で、自民党を中心とした政党論、官僚人事システムなどについての実証的な比較を行っている。近年は特に議院内閣制論、比較議会論から見た国会についての研究を進めている。最近、最新のベイズ統計理論やOCR技術、プログラミングを活用した自然言語処理による研究にも取り組んでいる。主な著書に「さらばガラパゴス政治」(2013年)、「21世紀デモクラシーの課題」(2015年・共著)、「ゼミナール現代日本政治」(2011年・共著)、「政策会議と討論なき国会」(2016年・共著)、「民主政とポピュリズム」(2018年・共著)、「比較議院内閣制論」(2019年・共著)、「平成史論議」(2019年・共著)など。



8割くらいは変えず、残り2割でその時々対立軸を想定するのが現実的です。かつての民主党には対立軸を追い過ぎた面があり、それがトラウマになっているとも感じます。憲法や安全保障についてもむしろ与野党共通の土俵を考えておく必要があります、その上での対立軸の議論にしないと、政策論議が非現実的なものになりかねません。

新芝 対立軸については選挙を通じて議論をし、それを国民に理解してもらうことが大切です。参議院の行政監視機能などを強化し、政策の評価を続けることで、共通の土俵もできてくるのではないかと思います。

清水 一票の格差や「合区」といった参議院の問題は出口も見えていません。参議院が何のためにあるのかよく分からないという指摘があり、参議院議員も行政監視機能は意識しています。そこに改革の突破口が見えているような気がします。司法は一票の格差から参議院に大胆な自己改革を迫っていますが、独立財政機関のような中長期の視点を持つ組織を作るべきだという今回の提案は、大変重要です。

「政治の世界の意思決定に 若者がかわる仕組みを作るべき」

玉塚 私は若い世代の起業家と会う機会を積極的につくるようにしてしまして、健全な問題意識を持っている人が多いと感じます。また、学生など若い世代からは、デジタルなどについて「上の世代はもっと勉強してほしい」とも言われます。非常に優秀な方々もいらっしゃるの、もっと彼らの力を引き出したいですね。政治の世界の意思決定に若者が直接かわる仕組み作りなど、経済同友会としてこれからも議論を重ね、提言していきます。

野中 若者は新しいものを取り入れるスピードが速いので、その点は大事にしてほしい。若者の政治参加という観点では、地方議会に付設機関として若者会議を作り、運営経費はある程度、国、政府が支援することを検討してはどうでしょうか。若者会議が一定の権限を与えられたアクターとして、本議会に提案ができる仕組みや、合同会議を開くといった方法もあります。国会に付設してもいいと思います。

玉塚 北欧はまた独特で、スウェーデンでは学校が選挙前に政治討論会を開催し、模擬投票も実施しています。社会全体が若者を巻き込もうとしているのです。日本でもこうしたことを行えるとよいのですが、教育現場では政治的中立性を守らなくてはならないなど難しさもあるようです。人によって意見が違うことを認め、正解は一つではないことを教えるのが大事ではないでしょうか。

野中 それは大事なことです。私の印象ですが、若者の7～8割は自民党支持です。私が教壇に立ち始めた時代は、2～3割だったものです。ただ、自民党を支持する理由を聞いてみると、名前を知っている政党が自民党だけだから

という人が多いらしく、政策を比較するところまでいっていない。このような状況で、数の論理で政治に決定を委ねては衆愚政治になってしまいます。それを正していくのは大人の責任です。例えば、衆議院が解散されても、投票日までの期間が短過ぎては、国民に十分な情報が行き渡る前に投票日が来てしまいます。英国では、議会を解散することになると準備期間に入り、野党に対しても政権が持っている情報を提供し、マニフェスト(政権公約)を準備させます。**清水** 今の選挙制度を続ける限り、歯を食いしばってでもまとまって、もう一つの政権の選択肢を国民に示すのが、野党の責務だと思います。選挙が白熱して緊迫すれば投票率も上がるはずですが、ポピュリズム的要素が付きまといますが、自分の一票が政権の行方に意味があると思えば投票に行く人が増えます。

新芝 投票率は上がった方がよいですが、質も伴わなければなりません。国民に政治をきちんと理解してもらうことが重要です。そこで役立つのがデジタルです。米国の政治家は、何をしているかが全部晒されているので分かりやすい。メディアの役割も大事ですが、もっとデジタルによって情報が伝わる工夫が行われるべきです。国民にしっかり情報を伝えることで、投票の質も上がります。

情報が世の中に伝わらないのはメディアや経済界の責任もあるかもしれませんが、政治家自らも発信するべきです。例えば参議院議員は10年やったら2回目はないというルールになれば、議員も所属政党への配慮がいらなくなります。そうなれば、自分の意見も発言できるし、国民に必要な情報も伝わってきます。

清水 最後に、本日の議論の総括をお願いします。

玉塚 参議院はガバナンス機能を備えると同時に中長期の視点と多様性を持った真の良識の府となるように改革に着手するべきだという提言の骨子は、ずれていないと感じました。そして、若者を政治に参加できるようにしていきたいという思いをさらに強くしました。経済同友会でも、未来選択会議などを通じていろいろな取り組みをしていきます。自治体レベルでは首長のリーダーシップで若者の政治参加を試みるところがあります。全国的なムーブメントになるように継続的に後押ししていきます。

新芝 参議院改革についてはこれまでも提言をしてきましたが、これからも声を上げ続けることが大事です。ふと思ったのですが、日本の若者は、今の香港やミャンマーの状況に危機感を持っているのでしょうか。何を守るのか、そのために何をすべきかを考えると、私たちは政治改革について発言し続けなければいけないと感じています。

野中 難しい問題に素晴らしい処方箋を作っていただいたと思います。この提言がいつまでも実現しないようなら、経済同友会から参議院選挙に打って出ても、とも思います。

清水 独立財政機関については、経済同友会自ら試算も行っており、そうした役割を担えるのではと思えるくらいです。野中先生のご提案も夢ではないかもしれません(笑)。政治家は、統治機構改革は票にも金にもならないという意識が

あるからか、なかなか取り組もうとしません。政治家だけの議論では危ういですから、経済社会の側が今回のような機会も含めて、改革を目指して繰り返し発信を続けることが大事だと思います。本日はありがとうございました。

提言概要
(8月4日発表)

「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起 ～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～

- ・令和の時代において、政治に対する閉塞感・不満が高まる一方で、平成の政治改革当時のような改革への熱気はどこからも生まれてこない。
- ・平成の政治改革により、首相・内閣の権限が強化され、政治主導の仕組みは整った。しかし、政治のリーダーシップをけん制し、健全に発揮させるためのガバナンスの強化に係る改革は、不十分なままだ。
- ・政治には、国会、与野党、司法、主権者である国民など、さまざまなアクターがかかわるものの、いずれも内閣に十分なけん制機能を

- 発揮しているとは言い難い。特に国民の意思、選挙による政権交代の可能性は低く、緊張感あるガバナンスが機能しにくい状態である。
- ・企業統治においては、執行と監督の分離が明確化されてきた。これを踏まえ、参議院が「良識の府」として独自の役割を果たすようになれば、多様な意見を反映し、構造的な問題について、広い国民利益と長期的な観点から、持続可能性(サステナビリティ)に寄与する政策が実現できるようになるのではないか。
- ・長年、先送りされてきた抜本的な参議院改革を、日本の民主主義を健全に発展させるための第一歩にすべきである。

「平成の政治改革」の概要と評価 ～ 政治主導の結実と功罪

- 平成の統治機構改革の大きな成果は、民意による政党・党首の選択と、それに裏付けられた政治主導が制度的に担保されたこと。これにより首相・内閣の権限・機能強化が図られ、第二次安倍政権の下で、政治主導が一つのモデルとして結実した。

- しかし、内閣に対するガバナンスの脆弱さゆえ、官僚の忖度や政官関係の歪みなど、負の側面が顕在化。加えて、長期政権下でも、財政、社会保障などの構造的・中長期的な問題について、抜本改革の道筋はつけられていない。

「令和の政治改革」の方向性 ～ 内閣に対するガバナンスの強化

- 政治のリーダーシップを活かすには、実効性あるガバナンスの確立・強化が次の改革課題となる。
- ガバナンスの本質は執行と監視の分離であり、それによる自律原理のビルトイン。そうした緊張関係の下で結果責任を求められる企業に比して、政治、特に執行を担う内閣に対するけん制機能は不十分だ。
- 国民主権・三権分立という統治の基本原則は「あるべき姿」にとどまっており、実態とは乖離が生じている。政治にかかわるアクターと政府

- との間に、十分なガバナンスを働かせ得る関係が担保されていない。
- 国会において、衆議院は内閣と融和的であり、特に政権与党は内閣と一体的。野党にけん制の役割が期待されるが、国民に開かれた場で政策論争が十分に行われているとは言い難い。
- そこで衆議院に比べ長い議員任期、解散権の影響を受けない立場を持つ参議院が、「良識の府」として独自の見解を示すべき。第二院としての独自性をより明確に、独自の機能を発揮することが期待される。

国会による政治のガバナンスの確立に向けて ～ 参議院の抜本改革

1. 参議院の役割・権限の明確化

<政権との距離の確保、党派性の排除>

- 参議院議員は、首相・大臣・副大臣・政務官としては入閣せず、また参議院では首相指名を行わない。

<参議院における党議拘束の緩和など>

- 各党は、参議院における審議については党議拘束を緩和し、党内での事前調整を抑制すべき。

<両院関係の見直し、調整>

- 衆議院の優越性をより一層明確に。衆議院で可決した法律案について参議院で異なった議決をしたとき、衆議院で再可決するための要件を緩和すべき。

<両院を規定する「国会法」の廃止、「参議院法」(仮称)の制定>

- 国会法を廃止し、衆議院法および参議院法に分割し、各院法の改正は当該院の発議を尊重することを規定すべき。

2. 参議院の独自性の発揮と機能強化

<行政監視機能の強化>

- 少数会派でも国政調査権を行使し、国民利益にとって重要な問題に関する調査や議論を主導できる機会を拡大すべき。行政監視委員会の機能を拡充するため、現在の会計検査院を改組し、いわゆる「日本

版GAO」として国会付属機関として設置すべき。また、総務省行政評価局が担う政策評価、行政監視に関する機能を発展的に整理・統合し、行政府から立法府に移管する。

<独立財政機関の設置>

- 長期的・構造的問題に関する検討・討議をリードするとともに、継続的に財政運営に対する監視を行うため、独立財政機関(IFI)を設置する。

3. 参議院議員選出の母体・方法の刷新、議員構成の見直し

<議員構成の見直し、多様化の推進>

- 参議院議員の選出については、「地域」に限定せず、性別や年代など、幅広い視点から多様性を定義し、それを取り込む観点から、憲法の枠にとらわれない自由な思考実験をすべきだ。

<選挙制度についての考え方>

- 参議院議員選挙に全国区比例代表制の導入、議員任期の長期化、再任を認めないなどを検討すべき。

詳しくはコチラ

