

区政60周年記念シンポジウム

わたしたちにとって「自治」ってなに？

平成19年2月17日(土)午後2時

早稲田大学国際会議場 井深大記念ホール

【記録】(要旨)

司会：皆さん、こんにちは。本日は、お忙しい中、多くの皆様にご参加いただきまして、誠にありがとうございます。私は、本日の司会進行を務めさせていただきます、企画政策課長の野田でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、ただいまより、区政60周年記念シンポジウムを開催いたします。

開催に先立ちまして、中山新宿区長よりごあいさつを申し上げます。

新宿区長：皆さん、こんにちは。区長の中山弘子でございます。

本日は、お忙しい中、このように多くの皆さんにシンポジウムにご参加いただきまして、本当にありがとうございます。

このシンポジウムは、今年、地方自治制度が発足して60年目に当たることから、これを契機に、皆さんと一緒に私たちに对于の自治とは何かを考え、皆さんと一緒にこれからの自治のあり方について議論してまいりたいと考え、開催するものです。

なお、本年は、同時に新宿区が成立して60年目に当たることから、このシンポジウムもその周年行事の一環として位置づけております。

先程、地方自治制度が発足して60年目に当たると申しましたが、地方自治制度という言葉はご存じでも、その内容についてはよく知らない、わからないという方も多くいらっしゃいます。

地方自治は、福祉、教育、医療、清掃など、私たちの日々の暮らしに深く関係するものですが、その制度や仕組みについては、知らなくても別に十分生活できている。だから、そんな制度って馴染みはないよとか、どこか遠いところのものというふうに考えていらっしゃる方も多くいるのも事実です。特に、東京の23区は、他の市町村と異なる制度となっているため、東京都と23区の関係や仕組みについて、住民の方々には、わかりにくいものとなっていることも事実です。

しかし、皆さんも既に新聞記事等でご存じかもしれませんが、東京都の副知事や、

23区の区長で構成する特別区長会の会長等をメンバーとする、「都区のあり方検討委員会」の第1回会議が先月末に開かれました。

都区のあり方検討委員会では、都区のあり方を根本的かつ発展的に検討するものとしており、都と区の事務配分や、また23区の区域のあり方などについても議論することとなっております。こうした状況を考えますと、新宿区における自治のあり方について、皆さんと一緒に考え、議論していくことは、まさに時宜を得たことであると考えております。

私は、本当に現場から各々がこうありたいという思いを形にしていく、そういうことがとても重要であると思っています。

私は、このシンポジウムに先立ち、基本構想審議会及び都市計画審議会の両会長から、20年度からの新基本構想、新基本計画、都市マスタープランについての答申をいただきました。ここにいらっしゃる皆さんも、両会長からの思いについてもお話を聞いていただけたものと思います。

答申では、新宿区が今後推進すべき、まちづくりの基本目標として6つの目標が掲げられていますが、その一番上に、「区民が自治の主役として考え、行動していけるまち」が掲げられています。これが今後の新宿のまちづくりにとって、自治が重要であることを明らかにしているもので、新宿区の進むべき方向を明確にした答申となっていると考えています。

本日は、このような自治をめぐる現状や課題、今後のあり方について、シンポジウムを通して皆さんと一緒に考え、これからの議論のきっかけにしていきたいと思っております。

シンポジウムの前半は、東京大学名誉教授であり、23区の特別区制度のあり方を検討いただいている特別区制度調査会会長で、地方自治がご専門の大森彌先生に、「私たちにとっての自治とこれからの自治」をテーマにお話をしていただき、後半は、それを受け、「身近な地域での自治について」をテーマに、区民の方お二人と大森先生、それと私も加わってパネルディスカッションを行います。司会は、基本構想審議会の会長である、早稲田大学の卯月先生にお願いしております。

シンポジウムは全部で2時間を予定しておりますが、大森先生のお話の最後には、

会場の皆さんから質問をお受けする時間も用意しておりますので、どうぞ、皆さん、最後まで、この2時間、熱い2時間にしていただけることを願っております。

どうぞよろしくお願いいたします。

司会：続きまして、東京大学名誉教授、大森彌先生によります基調講演「わたしたちにとっての自治と、これからの自治」をテーマに講演をしていただきます。

大森先生は、パンフレットにもご紹介されておりますけれども、政治学、地方自治論を専攻されておられ、現在、国などさまざまな審議会委員、特別区制度調査会の会長を務めていらっしゃいます。それでは大森先生、よろしくお願いいたします。

基調講演「わたしたちにとっての自治と、これからの自治」(要旨)

大森彌東京大学名誉教授：こんにちは。ちょっとひどい風邪を引いてしまい、1週間寝込んでいまして、昨日からちょっと回復し始めているのですが、まだちょっと喉の調子がよくありません。今日、皆さんにお話して、できれば風邪を追い払いたいなという気分で参ったのですが、もしかしたら今晚もう一回発熱するんじゃないかと思ひまして、ご無礼になったらお許しいたきたいと思ひます。

短い時間ですが、私は40分程ざっとこのテーマでお話申し上げ、10分程、会場の皆さん方から何かご質疑があれば承りたいと思ひていますので、よろしくお願いいたします。

今日、来る前に、新宿区のホームページを見てまいりました。その中の「区長の部屋」で、区長さんが亡くなった井沢八郎のヒット曲「あゝ上野駅」に触れ、大変気に入る文章をお書きでした。

高度成長期の頃、全国から15歳くらいの若者たちが上京し、少なくとも東京のさまざまな活動を下支えしてくださった人たちが、たくさんおいでくださった。それによって東京は支えられてきた。それで区長さんはどういうご感想を述べておられるかというと、やっぱり自分はそうやって支えてくれた全国から来た人たちに対する思いというものに、いつも心を馳せながら仕事をやるべきではないかと、そういう趣旨の

文章をお書きになっていまして、大変いい文章だと思っています。

東京に暮らしている方々は、“東京だけで東京が成り立っているのではない。東京は全国の農山村があることによって初めて成り立っている”、そのことを決して忘れてはならないと思います。非常に大事なことでして、やっぱり東京は力強く、たくさんの人口があるものですから、ついつい東京だけで自立していると思しやすい。そういう横柄な気持ちになりやすい。そんなことはありません。全国の農山村が減っていったら東京も減っていくと私は考えています。区長さんが実際にいい文章をお書きになっている、呼ばれたから何か区長さん褒めているわけじゃありませんが、もともと私はそういうふうにものを考えています。

それで、“皆さんにとって「自治」とはどういうことか、これからの自治はどういうふうになるのか”ということについて、出来るだけわかりやすく解説せよというのが私に対するご注文です。そううまくいくかどうか分かりませんが、ざっとその点でお話ししたいと思います。

全国に47都道府県があり、皆さんも新聞等でご存じのことですが、1999年を起点に、平成の大合併が進みました。現在も進行中です。1999年の段階で日本には市町村と呼ばれる自治体の数が、約3,200ありましたが、現在1,800です。間もなくこれを切るということになっています。これを「平成の大合併」と呼んでいます。特に小規模の町村がどんどんなくなり、約1,500、日本から消えました。明治大合併、昭和大合併に続き、平成の大合併が進んでいます。

その全国で起こっている基礎自治体の合併を視野に納めると、23区は無風状態、東京都もほとんど無風状態、神奈川県もほぼ無風状態です。それがいいか悪いかはともかく、全国には、そういう辛い日々があります。「合併」は大変なことで、幾つかが寄り集まり、従来あった自治体がなくなる。そして新しいものを作ることですので、相当大変なことです。

今日は、合併そのものについてのお話ではありませんが、現在47の都道府県で約1,800、それぞれの自治体で「自治」が行われているわけです。その自治をどう捉えればいいのかということをごく簡単に考えると、次のようになるはずです。

どこの自治体にも、必ず一定の地域があります。その地域には、必ず住民の方もおいでになります。一定の地域があって、そこに住民がおいでになって、その住民の皆さんは、自治の仕組みでいうと「代表機関」を選んでいるのです。

代表機関というのは、我が国では2通りになっていて、区で言えば、区長さんを直接住民の皆さんが選べます。そして、区議会議員さんを直接皆さんが選べます。したがって、代表機関が2通りになっているのです。これを少し難しい言葉で言うと、「二元代表制」と言います。

これは国会の仕組みと基本的に違います。国会は、国会議員を国民が選んで、国会が内閣総理大臣を指名します。そうすると総理が組閣をし、内閣を作ります。そして、その内閣のもとに各省庁が置かれて仕事が行われる。国会の場合は、国民代表は国会議員しかいないのです。したがって、一本になっている、「一元的代表制」と言います。

これと自治の仕組みは違うのです。区長さんも直接選ばれ、議員さんも直接選ばれますから、区長さんが自分を選んだ住民に対して責任をとります。区議会議員さんも、自分を選んだ区民に対して責任をとります。したがって、2通りの代表機関があるのですが、この関係に少しいろいろな意味で問題があります。

区民の皆さんは、区長さんも区議会議員さんも両方とも選ぶことで、新宿区という自治体の代表機関を構成することになっています。一定の地域があり、新宿区という地域があり、住民の皆さんがおいでになり、皆さんが2つの代表機関を選んで選べますと、皆さんと代表機関は何をやっているかという、一定の範囲と一定の種類の仕事を行います。それを「自己決定権」と呼びます。それぞれの自治体自分たちで物事を決め得るという権利を持っています。その権限の及ぶ仕事の範囲、どういうところまでそれを決められるかというのは、大きな意味で言うと、国と都道府県、ここは東京都と特別区との関係の中で決まっています。

自己決定権はあるが、完全に自由に物事を決められるわけではない。しかし、全くがんじがらめかという、そんなこともありません。新宿区は自治体として自分たちで物事を判断して決める、それを「自己決定権の行使」と言います。

今までの続きで言うと、一定の地域における住民とその代表機関が自己決定権を行使します。行使しますから、当然、その結果については、自分たちで責任をとる。こ

のことを通常の意味で「地方自治」と呼びます。

さて、今簡単な提起をした、これに付随しまして幾つかの論点というか、大事なことが出てきます。

まず、一定の区域と呼ばれる区域について、ここは新宿区という区域です。昔からこの区域で定まっていたわけではありません。年配の方はご存じのことですが、昔は東京市というのがあり、東京都はなかったのです。当時は東京府と呼んでいました。東京市は、現在の言葉で言えば、一番身近な基礎自治体のことです。東京府は、ほかで言えば大阪府、京都府とかと同じものでした。

昭和18年に、東京府が基礎自治体の東京市を吸収して、大きい、物すごく集権的な仕組みとして東京都をつくりました。基本的にこれを戦後からずっと引きずって今日に至ってます。全国でこんな集権的な仕組みを持っているのは、東京都と23区だけです。それには理由があるのですが、ともかくそういう仕組みの中にあります。

もともと35区あったものが22区に変わった頃に、新宿区が誕生しています。当時、特別区については大合併が行われております。つまり、東京市の中にあつた区が大合併をし、ちょうど今年60周年記念ですから、1947年3月15日に新宿区が誕生しているのです。これは旧制度で誕生しています。日本国憲法、地方自治法、それに基づいて特別区は、ごく普通の自治体に生まれ変わったのです。それから営々と今日に至っています。

実は、どうして最初に一定の地域のことを披露しているかということ、それ以来23区は、区域、名前もほとんど変わっていないのです。先程言いましたように、大きな全国の合併の中でも動いていません。ほぼ変えていないで今日に至っています。

それで、今後はどうなのかというほかありません。1つだけ、少しそういう動きが出始めています。先程区長さんからもご紹介がありましたが、実は23区が今どうなっているかということです。法的な扱いで言うと、23区が存在する区域は800万以上人口がいますが、この区域は全体として「大都市地域」と呼ばれます。

これは、多摩の地域と区別されます。どういう意味で区域として区別されているかということ、23区同士で相談して合併することは出来るのです。それから、多摩の市を23区の方に引き入れてくることも出来るのです。ところが、特別区が多摩の方の

市と合併する時に、特別区から離れて合併することは出来ない仕掛けになっています。もし、多摩の武蔵野市でも三鷹市でもいいのですが、合併をする区域を変えるならば、向こうが特別区に入りたいならば特別許可が出来ますが、向こうはそんな気が毛頭ありませんから、そういう関係はあり得ません。それで、23区間で合併しようとするれば、やれないことはありませんが、私から見たところでは、今のところそういう機運がほぼゼロです。

これに対して、どういうことでこの区域が動くだろうかという、どのくらいのスピードでやっているかわかりませんが、「道州制」と関係があります。道州制は非常に大変で、もう既に安倍内閣の中には道州制を担当する大臣が置かれています。現在、自民党の中でもさまざまな形で検討が行われ、大臣周辺でも検討され、これからもしかしたら足早に道州制の議論がやってくるかもしれません。

道州制の議論がやってくるということは、どういう意味かということ“東京をどうするか”という議論になるということです。どうして東京が議論になるかということ、東京は現在でも人口が1,200万人、これだけだって巨大です。しかも、もともと戦前に全国の本社、分家を全部、強制的に集めましたから財源がやたら集中しています。1,200万人の人口を持って、猛烈に財源が集中している地域です。

この地域をどう扱うかということによっては、将来の道州制の絵柄が全く変わってくるのです。例えば、東京都はどうもそう考えている節が強いのですが、周辺を見渡しますと、人口800万以上の神奈川県、700万の埼玉県があり、千葉県が今600万を超えています。どうやら1,200万の東京を中心にして、神奈川県と千葉県と埼玉県をみんな集めて首都州あるいは関東州というのでしょうか、何かそういうものをつくったらどうかと、非常に強い意向を現在の知事さんはお持ちになっています。

でも、普通に考えるとこれだけ集まると人口が3,500万近くになるのです、巨大なものになります。しかも今の議論ですと、この大きくなった道州の長、ここ例えば区長さん、知事さんに当たる人ですが、道州の長は直接公選にすると書いてます。すると、仮に3,500万近い人口があるところで1人州長を公選で選ぶ、選ばれた州の長の権力ってすごいです。どうしたらいいか、ここの総理の権力を超えますね。そんなものを国が自治として認めるだろうか、絶対、国が出先機関にするだろうと、

国がコントロールするだろうと普通は考えて然るべきです。

もう1つ難しいのは、これだけ集まってしまうと東北6県が一本になっても、九州が一本になっても完全に不均衡になるのです。人口だけじゃなく、ここには猛烈にいろいろなものが集まっているところですから。これが1つの州になった途端に、他と完全に均衡を失するのです。そんな仕組みが出来るだろうかというふうに、国の方の人たちも気が付いていて、それで2つ対案があるのです。

1つは、道州を考える時も東京は1つに置いておく。他とくつつくなと言うのです。ただでさえ大きいのだから、それでも巨大であると。それで、次はどういう案になっているかというのと、23区の区域も一本として考えて、そこに大都市州をつくったらどうかという案があるのです。この案は具体的になるかどうかわかりませんが。

しかし、私がお話ししたいのは、もし仮に大きな国の枠組みを、つまり現在の都道府県を廃止して大きな国にしていくことになった時、東京をどうするかという議論になった途端に、実はどういうふうに括ろうか、その中の基礎自治体はどうあったらいいかということになってくるのです。

その時に、23区はこのままでいいのか。23区はもうちょっと大きく括り直すのか。あるいは大き過ぎるから、これを分割するのか。つまり、どういうふうに考えても、新しい道州をどう設計しようか、その中の基礎自治体のあり方が必ず問われる。その時に、現在の23区の編成でいいのか。

例えば、若干、持ち直していますが、都心区は人口が減っています。80万の世田谷と、それこそ普通で言えば地方自治法上の5万の人口規模も満たさない区が、特別区に出てきている時に、一緒に出来るのかという議論が必ず出てくるのです。

仮に都心区は人口が少ないから、まとめるということになると、それ自身で特別区制度は崩壊します。だから、実は二重の意味で道州のような議論をする時に、この特別区はどういうふうに今後なっていくのか、検討せざるを得ないのです。それが一番大きな区域問題なのです。今のところ、23区の皆さんは、まだ腰を据えて区域の問題を議論するというふうになっていませんが、東京の場合は今のままでいいのか若干しかけています。

実は、今日は十分お話出来ませんが、皆さんは多分、首都は東京だと思っ

んか。それは正しいのですが、我が国は首都を定めている法律がないのです。首都はどここのことで、その首都はどのような権能を持って、外国のお客さんが来た時にどのようなホスピタリティを行うか、どこにも決まってない国なのです。したがって、首都は東京だと漠然と考えてますから、東京都知事さんは、おれが首都だと思っている。首都というのは普通で考えれば基礎自治体のことです。ところが、もし首都を定めるということになると、どこが首都になるか難しいですね。新宿区が首都になるのか、難しいですね。もしかしたら千代田区かもしれない、中央区かもしれない、あるいは港区かもしれない、それがまとまったところかもしれない。首都を定めるという話になった途端に、23区問題ももう一度検討し直さなければならなくなり、今のような区域問題は、今後重要な問題として出てくる。

つまり、今まで大きな全国の合併の大きな流れの中で言えば、無風状態だった特別区が、もしかしたらそういう区域の問題について検討をせざるを得なくなるかもしれないということが、まず1つです。

次は、自己決定権のこと。つまり新宿区という自治体が、どのような仕事の範囲で、どういうことができるか。大体、23区は市並ですので、大体の仕事を行っていると考えて間違いありません。ただ、23区の自己決定権の問題は、単に国と自治体との関係だけに限ってはなく、いつの場合にも東京都との関係が問題になるのです。それで、若干、都区の関係について、一言お話しておきたいと思います。

これは普通の住民の皆さんにとっては、どの仕事をどこでやろうが、ちゃんとやってくれば構わないとお考えになるかもしれませんが、けれども、そんなことはありません。やっぱり住民の生活に密着している仕事は、ちゃんと基礎自治体が果たさなければなりません。住民から遠い、大きなところがやっては、もともといけないのです。

この考え方はどういう考え方であるかということ、「住民に一番身近な自治体が可能な限り、その自治体で物事を自分たちでやっていこう。それでも出来ないことを、そういう基礎自治体を包み込んでいる大きな自治体やろう。それでも出来ないことに限って、国がやりなさい」という考え方が世界の潮流ですし、我が国もその方向を目指しています。これが「分権改革」というものの考え方です。

その代わり普通のところと違い、例えば多摩と都との関係と違い、23区の場合は

長い経緯があり、都制度の中に特別区があるから、東京都は今でも市役所なのです。

市役所だと思っているから、普通の府県ではない。その証拠に東京都には局長というのがいます。局長は、昔の東京市を吸収合併したなごりになっているのです。いてもいいのですが、局長がいるのは東京都だけです。つまり、東京都は少し変則的なところで、基礎自治体の権限を広域的な自治体が持ち続けている変な自治体です。それで、嘗々と東京都と特別区との関係について、ずっと議論をし続けてきているのです。

今日は細かいことをお話出来ませんが、やっと2000年4月以降、特別区が“特別区の区域が存在する大都市地域においては、ここが基礎的な自治体です、東京都は広域的な自治体に徹してほしい”というふうに制度が変わってきています。

その一環として、皆さんが日々出しているゴミ、家庭や商業系や事業系から出るような一般廃棄物は、ちゃんと特別区が処理するようになっていきます。今までは、我が区のごみは、東京都の清掃車がかわってやってきました。やっぱり住民に身近な基礎自治体であるならば、一番生活に密着したゴミの処理ぐらい、ちゃんと自分たちで出来なくてどうするのかと、今実施してます。ただ、そういうふうに特別区が基礎自治体の役割を果たしているが、23区にゴミの権限を譲ったのは間違いだったのじゃないかと言ってる方が東京都においでになるのは、私からすると切ない話です。何を東京都はお考えになっているのか。東京都がやらなくていい仕事は、基礎自治体の特別区にきちんと譲るという体制をつくるのが、大筋ではないですかと私は考えています。

私は、特別区側で一生懸命ものを考えてきていますので、やや東京都に冷たいのです。ですから、東京都から呼ばれないのです。呼ばれないことを誇りに思っていますので、若干偏っていると思ってお聞きください。

私は、何としてでも特別区というものの自治権を、つまり自己決定権を拡充する方向で動きたい。現在、どういうことを検討しているかということ、今、東京都に消防が残ってます。上下水道も残っています。つまり大都市を視野に入れながら仕事をやった上に、それ以外に東京都が市役所であるが故に、いろいろなことをやっています。

そんなものは特別区から頼んだ覚えはないのだけれど、東京都には市役所という意識でやっている仕事がいっぱいあるのです。それは結果として、多分、区民の皆さんに、利益・便益をもたらしてますので、全部悪いとは言いませんが。今後、東京都は

こういう自治体、特別区が基礎自治体であるという仕組みで、一体、お互いにどういうふうに仕事を分担して、お金はどうやって分ければいいのか、きちっと始末をつけたらどうかとなっているのですが、何せ東京都の意識が変わらないのです。

特別区側は、きちっと法制度が整ってきたのだから、それに併せて協議をして決着をと言いつけているのですが、東京都がなかなか応じない。先程、区長さんが言われた“ やっと仕切り直して最初の議論に入れた ” と、やっと入ろうとしているのです。私は、東京都の意識となかなか変わらないな、あなたたちは変わらない人たちだなと、ますます言いますから、ますます嫌われることになるのですけれど。今、自己決定権については、そういう話になっています。

さて、本日、私がお話するのは、そういう外周りというか、大きな枠の話ではなく、実はどんな仕事でも、どんな範囲の事務権限でも、ひとたび新宿区がものを決められる自己決定権をどう行使するか、この1点が重要になります。

どう行使するかという時は、必ずもう一回帰らないといけません。つまり、代表機関は住民が選んでいるわけです。その代表機関は、普通で言えば新宿区です。ここでいろいろ仕事を行いますから、仕事を行う場合にどうやって物事を決めるのか。だれがどうやって判断するのか。その結果として、地域はどうなるのか。住民は、物事を区が決める場合、どこでどうやって関わられるのか。役所はどこまでやるものなのか。ということは、要するに区民と代表機関との関係を考えていくことになります。その関係を考える基本的な考え方は「住民自治」なのです。

住民自治は簡単なことです。それは「徹底した情報公開」と「徹底した住民参画」なのです。この2つでやり抜くのです。この2つでやり抜くことを通じて、実は自己決定権の行使が、初めて住民に基礎づけられるのです。住民に納得出来るような区的意思決定になってくるのです。

今はどこの自治体でも、自分たちで持ち得ている、物事を決める権限をどう行使するか、一生懸命いろいろ工夫しています。私から見て、23区の中でも新宿区はいろいろな意味で、今日もそういう総合計画の答申があったと伺っていますが、その前段として、区民の皆さんの参加を促した。そして、予想に反する以上の方々が手をお挙げになったことで、“明らかに住民自治というものを充実強化すべきだ。それこそが基礎

自治体のあり方なのだ”とお考えになっています。これは正当、正しい道筋だと私は思っています。

この住民自治というものの難しさはどこにあるか。つまり住民の皆さん方が自分たちの暮らしている地域というものをより良きものにしていく。それは単に道路をどうするかと、公園をどうするかだけでなく、子育てから始まって高齢者に至るまで、どういうふうに入々が自分の地域に安心して暮らせるか、どうやったら充実した人生を送っていかれるか、どうしたら不安がないような日々の暮らしが成り立つかを含め、平仮名で「まちづくり」と呼んでいます。まちづくりは、どうなるかということ、それは区役所つまり代表機関だけでやれるなんてことは絶対にはない。まちづくりは、いつでも住民と、今、私が話をしている代表機関が協働してやる以外にはないのです。それをどういう工夫でやればいいのか、今、新宿区は新しい方式に乗り出そうとされているのです。そのことについて、若干、私からお話したいと思って参りました。

住民と代表機関との関係をもう一度繰り返すと、代表機関が物事を決める場合、住民が選挙で選んでいるから、後は何でも自由にお決めくださいなどあってはならない。選挙は4年ごとですから、こんなに時節の移り変わりが激しい時期、選挙の時に問えなかった問題点は出てきます。国の方でもたくさんの法律をつくります。法律の中には、基礎自治体にやらしてもらわなきゃいけない仕事がたくさん出てくるので、その仕事を具体的にどう行うかについては、できるだけ多くの機会などを設定して、住民の皆さんの意向・意思を反映させなければいけない。

その場合、代表機関と区民との関係は二重になっています。区長さんとの関係と議員さんとの関係になっています。したがって、双方がどうやったら区民の皆さん方の意向をより良く反映できるか、ある種の競い合いをすることになります。今日は議会の議員さんがおいでです。その競い合う一点で、従来、私から見ますと議会の皆さん方は努力不足です。今日はちょっときついことを言いますのでお怒りにならないでお聞き取りいただきたいと思います。

さあ、明治時代、今日に至るまで、こうやって両方選んでいるのですが、我が国の自治の仕組みは圧倒的に執行機関が優位の体制になっています。なぜならば、皆さんが議会を傍聴するとすぐわかるのですが、日本の首長さん、ここで言えば区長さんで

すが、まず予算編成権を持っています。来年度、どういう事業に、どのくらいお金を分けるかという原案をつくり得る権限を持っています。全体として、それは強い権限です。それ以外に区長さんは議会に対して議案を提出する権限があるのです。アメリカ大統領には、この予算編成権と議案提出権はありません。アメリカの大統領を上回る権限を区長さんはお持ちになっています。それは議会に出て行って、議会の審議に加われるのです。

区議会を傍聴した人はおわかりでしょう。例えば、今ここが演壇だとします。議員さんたちが演壇に出ているといたします、あるいは区長さん等が答弁する席だとします。この後ろに議長さんがおいでになり、ついたてがあり、議長さんがいて、この演壇があり、そちらの方にこうやって議員さんが座っていて、一番後ろに傍聴席があるのです。どこでも大体このスタイルをとっています。それで奇妙なことですが、日本の議会は、執行機関が出席しないと議会は開かないのです。議員さん同士で議論するということはほとんどないのです。なぜないか。普通、皆さんは、議会ですから議員さんが議論すると思っています。議会で議員さんが何をやっているかという、専ら執行機関の区長さんたちに質問、質疑をする。しかも、奇妙なことですが、議会の質問は、世間で言う質問ではない。議員さんは知らないことを聞いてはいけないことになっているのです。ところが、日本の議会の議員さんは、自分が知らないことを平気で聞く。どうしてそういうことがわかったかという、傍聴に行くと最近は少し直ってきていますが、一番多かったやじです。議員さんの中でちゃんと勉強して、提示されている議案について自分で調査をして、いろいろな意味で調べて行って、ちゃんと自分で手持ちの情報を持っていて、それで語気鋭く質問するというのが質問のことなのですが、そういう議員さんが質問すると、どういう人がやじるかという、典型的なやじは、知っているなら聞くなというやじです。これが議会でしょうか。切ない、こんな議会は。僕らは普通、学生が質問にくる時も、学生に厳しいのです。「おまえはこの質問については8割方わかってるんだなと、あと2割方わからないことをおれに聞きに来るのだな」とそれ以外は質問を受けません。はなから全然わからないことを質問するとは何事であるかと。しかも議会は、言葉を命にしているところで、このていたらく、ものすごく楽じゃないですか。それで執行部はどうしているかという、

そういう議員さんを内面軽べつするのです。でも回答は知らないことを聞いてくれるから楽です。予算や決算の数値はどうなっているかなんて、ばかばかしい質問をするのです。執行部の機関はこんなものは自分で調べてこいと言いません。ニコニコして答えるのです、これが議会です。

どうしてこういう議会に成り果てたか。要するに一番のポイントはどこにあるかという、憲法は議会のことを議事機関と決めているのです。ちゃんと議会を必ず置かなければいけないのです。実は、これと称する規定は首長についてはないのです。だから、かつて昭和27年に、23区は区長公選制廃止されたじゃないですか。あの時に区議会は話できなかったのです。住民自治の最後の砦は首長さんではないのです。住民自治の最後の砦は議会なのです。したがって、議会をより良くしない限り、住民と議会との関係は、信頼と頼りにできるような議会には絶対にならないのです。僕、新宿区議会を調べていませんので、一般論だと思ってください。

実は、日本の中央議会の最大の弱点は、住民参画が嫌いなこと。もう少し言うと、住民参画はやらなくていいと思っています。なぜかという、自分たちで首長、区長さんと執行機関が執行すべき事務事業の企画立案をやらないのです。やらないから住民参加する必要がない。

自分たちで、仮に条例一本でも新しい政策についても議論するといったら、絶対に議員さんたちだけでは出来ない。さまざまな専門家の意見を広く公募して、住民の皆さんがやって来てほしい。自分たちはこんなふうに考えるが、皆さんはどう思うだろうか。自分たちはこうやって練り上げて行って、何回も思考しながら、こういう方向で新しい政策を打ち出すから、これについての肉づけを首長はやってくれと。そうすると議会が政策を自分たちで作り出す機関に変わる。物事の一番肝心なところは企画立案です。それを、ほとんど全部首長に委ねてしまっている。こんな楽な議会ありますか。そしてこの人数です、この報酬です。こんなもの世間で通用するはずはない。私は議会について厳しいことを言っていますが、本来の議会のあり方を区民との関係で再生しない限り、絶対、住民自治は良くなる。しかもその方向が、今、全国に少しずつ出始めています。例えば、間もなく新宿区は自治基本条例をおつくりになりたいと考えています。

自治基本条例は、住民と代表機関との関係、住民がまちづくりにどうやって関わるか、特に情報は共有出来るか、どういうふうに参加出来るか。議会や執行機関はどういう役割を負うか。地域でさまざまな住民が行っている活動、まちづくりの活動は、全体の参加の仕組みの中にどうやって位置づけるか。こんなに流動性がある都市の真ん中でコミュニティをつくり出していけるか、地域の自治というものをどうやって確立できるか、全体としてのルールを定めていく、ものすごく重要なのです。自治体の運営の基本的な理念、あり方、ルール、細やかな仕組みについて、きちっと書き抜くということになります。それを一体、だれがどうやってつくり出すか。どうせ自治基本条例つくるわけですから、住民参画なしでは出来ません。ポイントはどこにあるかということ、これを首長さんの方がイニシアチブをとってやるのか、議会がイニシアチブをとってやるのかを、お考えいただいていたと思います。

ちなみに、全国の市区の中で、初めて自治基本条例を議会自らがつくった最初の市が飯田市です。私もお手伝い申し上げました。議員さんたちが苦労しましたが、結局、自分たちの手でやり抜いた。やれると何が変わるかということ、従前の議会のあり方を変えざるを得なくなることです。首長さんの方で自治基本条例をつくと、どうせ議会に遠慮し、議会の方はどうぞと言ってくれます。議会の方で自分たちのやり方を変えたくなければ、それなりのものしか絶対に自治基本条例の中に入りません。議会自らが自治基本条例をつくろうとすると、必ず議会は市の方に目を向け、住民との関係を直していかざるを得ませんので、もしご参考になるならば飯田市の自治基本条例をつくった議員さんたちとお会いしていただければわかります。なかなか素敵な議員さんに変っています、苦労したから。専ら首長さんに聞かないで、聞くかわりに自分たちの身を置きました。何回も地域に入って、住民からの質問があります。例えば飯田市のような、まだ農村的な条件があるところの町内会が危ない。町内会、自治会、風前の灯火、本当に危なくなつて、人々の関心が失われている。一番地域の自治というものを立て直す時に、そこで一生懸命やっている活動をどうやって位置づけるか真剣にやり抜いた。住民の中に入っていったからやり抜いたのです。そうやって大きな意味での地方自治というものを組み立てようとお考えになっています。

私は、それぞれの自治体でそれぞれのお考え方があってもいいと思いますが、今日

はどうしても一言、日本の地方議会のあり方について申し上げると、気分が晴れやかになって、風邪が治ると思ってまいりました。

ついでに、皆さんに一度、お考えいただきたいことがあります。

皆さんは、議員さんが非常勤だと思っておいでになるでしょう。区長さんは常勤だと思っておいでになるでしょう。議員さんは非常勤ですか、常勤ですか。普通は非常勤だと思っています。そんなもの、どこにも決められていない。でも非常勤だと思っている。大体、年間80日ぐらいしかやっていない議会に出るだけから、あの人たちは非常勤だと、その後は何をやっているかは知らない。この考え方が間違っています。議員さんを常勤、非常勤として考える考え方は間違いです。私どもは、今、都道府県議会議長会の方で、新しい議会のあり方について検討していきまして、ぜひとも法律改正に持ち込みたいと考えています。

私は、こういうふうに考えます。一般的に常勤、非常勤というのは任命職なのです。ある能力があって、あなたはこの時間帯でこういうところで仕事をしなさいと任命されて仕事をする。任命職、普通の職業はみんな任命職ですから、その人たちは常勤か非常勤のいずれかです。

ところが、議員さんと首長さんは住民から選ばれますから、こういう考え方は間違いです。我々は、公選職、選挙職でもいいのですが、公選職と呼ばれる新しい考え方を打ち出したいと思っています。これをやらない限り、現在の政務調査費の使い方のトラップというか、これから逃れることはできません。あれは調査研究って言っていますが、何をやっているかよくわからない仕掛けになっています。もともと国会議員が貰っているお金を貰いたいと言っただけです。本当に議員さんたちが政策形成のために住民とひざ詰めで議論をし、意見を吸収するということを、きちっと議員さん全体構造の中に位置づけるならば、必ず私は区民の了解が得られると思っています。今のやり方は、ほとんど了解が得られません。

ちなみに今日は時間がありませんので、皆さんがお宅にお戻りになって、お宅に六法があれば、小六法でもいいですが、ない人はパソコンで地方自治法と引いてもらえますか。第203条を見てください。これ今日の宿題です、解答はお任せしますので、第203条を読んでください。普通の皆さん方が読んで、すっきりいくかどうか、ど

う見ても第203条は議員さんについて、すっきりしないやり方をとっています。

もう時間も押してきましたので簡単に言いますと、議員さん全体、第203条の非常勤職員を規定している中にあるのです。でも非常勤だと決めていない。どうしてかは、条文を点検しないとわかりにくいので、今日は避けます。

考え方としては、もし非常勤ならば非常勤ゆえに報酬を出すことになっています。でも普通、非常勤職員に出す報酬は、大体、勤務日数に応じて出すのです。その議員さんの報酬は、勤務日数になった報酬を出していません。月々、12ヵ月、一定額が出される。したがって、これは普通、給料だと思います。法的な扱いは、給料ではなく、報酬なのです。

ところで、議員さんたちに期末手当、ボーナスが出ます。ボーナスは非常勤には出ません、普通は常勤職に出る。ところが、議員さんは常勤職ですかというと怪しい。どうして議員さんに期末手当が出るか。新宿区はなくしたと思いますが、実は実費弁償というのが一定額で出る。都道府県なんか、一回会議に出ると15,000円出るので。交通費を出すのはわかりますが、交通費1回行って15,000円かからないでしょう、ばかな話はありません。こういうのも平気で出ている。その上で何が出るかということ政務調査費です。

実は議員さんが何者であるかということが不明確なまま、こうやって公費を支給してきているから住民の人たちから見ると何だと思う。一体何をやっているのか、何に対して自分たちは公費をちゃんと出しているのか、わからない。だから、203条を抜本改革する以外にない。変なふうに議員さんたちを非難する住民が多い、逆に言うと議員さんたちももうちょっと晴れやかに、住民の代表としての活動をしてもらおうと、そのために報酬を考えると、そのことが非常に大事になっていると思っています。

ちょっと今日、議員さんに言い過ぎましたので、以上です。今日出席の議員さんで、203条を一貫して説明できるという議員さんがあったら、ぜひとも私のところにEメールが欲しいです。そうしたら、私の説を変えます。多分、私が納得できるような解釈を言ってくれる議員さんおいでにならないはずです。私から考えれば制度そのものが歪んでいるからだと思います。

実は、そのことをこんなに強調したのは、私はやっぱり議員さんと議会が住民参画

の仕組みをつくってもらいたいと思うからです。意見がある住民がおられたら、議会の審議のプロセスで発言してもらったっていいじゃないですか。なぜこんなに格式ばった、形式ばった議会にされるのですか。もっと普通の住民に開かれている議会をやればよろしいじゃないですか、ということを含めまして、申し上げます。

さて、締めなきやいけません。実は、主として執行機関、首長さんですが、何せお一人選ばれてきまして、相当の権限をお持ちになっていますから、首長さんがものをどうお考えになっていくかは非常に重要です。どこの自治体でも重要です。その際、新しい考え方が全国で登場しました。この新宿区もそういう考え方で、区長さんがぜひともやっていきたいとお考えになっているそうです。

それは、協力の協と働くという字を書く「協働」です。今までは、あの字は国語の辞書になかった。最近はパソコンで出てくるようになりました。パソコンが賢いからですけれども、もともとあった協同の漢字というのは、協同体の「協同」です。協同組合、協力の協と同じと書く、協同です。もう一つ、身障者のグループの方々が比較的使ってきた言葉で、共に働くという「共働」があります。

協力の協と働くという言葉はごく最近の言葉です。これがネットで普及しました。この意味はどこにあるかということです。これで最後で、末席の話と連動して締めたと思っています。

実は、協働というのは、どういう考え方に立っているかということ、役所の中というのは、一番上に市長さんがいて、助役さん。助役、収入役は、もう廃止になりますが、副区長さんになるのです。ともかく助役さんがおられて、部長さんがいて、課長さんがいて、ピラミッドというか縦の中で仕事をする。上下関係がある、それで仕事をしている。役所の中では一般的にそういうやり方をとっています。

このやり方ではないやり方を前提にしています。それは何か共通でやり遂げたいということについて、さまざまな人が関われる。例えば住民のあるグループが関わる、自治体の特定のセクションが関わる。その関わった時に、役所の方と住民との関係は対等であるという関係を前提にします。

どちらかが上にいて、下にいる関係ではなく、対等になる。対等になりますから、対等者間関係で物事を運ぶって簡単ではないのです。例えば、皆さん、ご夫婦の方が

おいででしょう。家庭運営も上下関係で、えいやって、やった方が早い。うちは大体、女房が偉い。「あなたこうです」と言うと、「はい、わかりました」、そうすると早い。

対等で十分話し合っただけで決めていくというのは結構難しい。我々が普通の暮らしの中で難しいことを、まちづくりの中に持ち込もうとしているのです。これは大実験なのです。例えば住民のグループだってそれぞれ考え方がある。だから役所から見ると、何か協力的で、物わかりが良くて、役所の言うことをすっと受け取ってくれて、動いてくれるのがいいと思う。しかし、この考え方をする限り協働はだめなのです。必ず住民のグループも対等だと、この中に優れた発想やいろいろな動きもあると、このことと役所の方がどうやって結びつけば新しい試みができるか、その考え方なのです。

そうするとこの考え方はどうなのかということ、役所の方は住民を勝手に使ってはならない。住民も絶対に役所の方におんぶにだっこにならない。つまり新しい自分たちの地域のつくり方を自分たちの手でつくっていかう。そのつくっていかうとする場合の最も基本的な考え方を「協働」と呼んでいるのです。これは新しいチャレンジです。私が30年前に地方自治法を披露したときに、まだこの考え方は十分ございませんでした。私も自分で学んで、全国でどんな試みが行われているのか、住民の皆さんは何が出来るんだろうか、何をしたいと思っているのだろうか。その工夫こそ、どうやってやるかということが、実はもう既に新宿区にございます「地区協議会」の話です。これを発展させていって、一定の地域には一定の活動が、自分たちの判断で出来るような仕組みに変えていけば、新しい地域の自治を確立していく方向に向かっていく。

そして、新宿区のように全国の自治体の中で、これほど恵まれている条件を持っているところは、全国に先駆け、優れた豊かな自治を自分たちでつくって、全国に発信していく。なるほど東京の新宿区は、あんなに素敵なことをやっているじゃないか。それならば、新宿を訪ねて新宿から学んでいいじゃないかということ、全国に一つでも二つでも増やしていく。そういう自治としての発信力の強い新宿区になって欲しいなと思って本日は来ました。

ちょっと超過した話ですが、以上をもって私の話といたします。ありがとうございました。

司会：大森先生、どうもありがとうございました。

ここで質問の時間を5分弱しかとれないのですが、大森先生にぜひこの点を聞いておきたいと、そういう方がいらっしゃいましたら、どうぞお手を挙げていただきたいと思います。

質問者：ごめんなさい、時間がないのに、トップバッターが議員で。

東京23区は、地理的な条件が均一化している、同一化しているところなのに細かく分かれています。そういう中で市役所的なことを東京都がやり過ぎると言うけれども、上下水道、警察活動、消防活動、それから河川、この四つは、ある程度広域的でなかったら合理的でないように思うのですが、その点についてどういうふう考えられているかということ。

もう1点は、二元的な地方自治のもとで、与党、野党という形で最初から分けてあるところに議会の役割が果たせない原因があると。それはもう理由は説明しません、先生ならもうよくご存じだと思います。この2点だけお聞かせください。

大森彌東京大学名誉教授：警察は、ご案内のとおり首都警察風になっていて、警視庁もありますので、全国の県警本部と違う仕組みをとっています。独自のことです。警察の将来をどうするか、これも実はある種の検討課題になっていまして、道州をもし敷くと道州警察をおつくりになるのか。その時は今の都道府県警察はどうなるのか。地域の人々の社会的な秩序を維持する権限を持たない自治体があるのか。警察権限というものをどうやって行使するかについても、まだ本格的に検討に入っていません。しかし、今後どうするか議論としてはあります。だから、大きな単位で警察機能は必要ですが、日々の人々の暮らしに根差すような秩序、自治権というのは、どこかで基礎自治体に欲しいなと私は思っています。

それから消防とか河川とか、やっぱり相当広がりのある仕事は広域的に処理すべきだと私も思いますが、広域的に処理すべきであるということと、東京都がやらなきゃいけないということはイコールではありません。それは選択問題ですので、今までのように東京都がやった方がいいという考え方もあれば、いや、東京都にお任せすることはありません。23区の方でやれることは致しますという考え方をとったって悪くはない。ただ、その場合、用法についてはいろいろ議論しなきゃいけません。東京都は、絶対話はないと思っていますから、東京都以外は出来ないと思っています。そんな

ことあるだろうか、特別区を見くびってはならないぞと私は考えています。ただ、ご指摘のことはその通りで、やっぱり広域的に処理しなきゃいけないことですから、23区の各区だけでは出来ないことについて、どういうふうに協力するかは、依然としてあるのではないのでしょうか。それは私もそう思います。

それから、与野党意識は、政党が介在するものですから、ある程度やむを得ないのですが、仕組みで言うと与野党関係はない、地方にはもともと。

首長さんを選挙する時に、立候補の時に議会の会派等政党が動きますね。そして、当選しますと、あたかも応援した人が首長になる、自分たちは与党だと思い込んでしまう。応援しない人が当選すると、自分たちが野党だと思い込んでしまう。それはある程度仕方ないが、もともと議会の中には会派がございまして、会派と政党は違う。会派のことは当然ですが、そのことがベタッと与野党になってしまうことが、議会そのものにとって私は大きなダメージだと思っていて、克服してもらいたい。

ただし、ちょっとこれは書生談義でして、実際には大きな都市はどうしても政党化していますので、ある程度入ってくることはわかるが、例えば、首長さんを応援している会派と首長さんのお立場と政党的なお立場と議会の多数会派が同じだとします、ほぼ、政党色が。その場合は、議会展派の皆さん、多数派こそ、むしろ首長さんに対しては毅然とものを言ってくれなきゃいけない。むしろ、少数会派ほど首長さんのご苦勞について思いをいたして、ここはなかなかじゃないかというふうに振る舞ってくれることが本来のあり方ですが、政党が入ってくると、はなからだめだと。

したがって、逆に言うとあまりそのことが出てくると、議会そのものの中から合意をつくることも難しくしてしまっている。ですから難しい。ご指摘のことは私も難しいと思っている。ひとたびは、仕組みとしては与野党関係はないと。その上で、政治としては、どう克服すればいいかってお考え下さったらどうかと、その程度に今考えておりますけれども。

司会：どうもありがとうございました。他にいらっしゃいますか。

質問者：この間の新宿区長さんの選挙でもありましたし。自治体の首長さんの選挙の時に、マニフェストが出せないということになっていますが、先生が今活躍する範囲の中で、国とかその他いろいろな政府関係、国会関係、どういうふうに考えておられ

て、先生はそれをどうしようとなさっていますか。

大森彌東京大学名誉教授：できればそういうご質問がなければいいなと思っていたのですが。はっきり言うと、私はマニフェスト運動にほとんど参加していません。それで一生懸命やっている方々もおいでになるものだから、別に水をかけることもないと。自分はほかの考え方で参加しないだけで、私は今のところ積極的に参加していません。

理由は、マニフェスト、いろいろな方々おいでですけれども、結構強くおっしゃっているのは、選挙の時に、政策の内容、工程とか、いつ、どういう形でどこまでやるか、どのくらいのお金をかけてやるかということについて、相当のことまで選挙の時に訴えまして、その訴えたことを住民との関係で言えば「契約だ」とおっしゃる。

契約を結んで、自分は当選してくるとおっしゃる。私は、契約というのはおかしいと思っているのですが、ともかく契約だとおっしゃるから、そうするとその首長さんがもし当選してきますと、住民とのお約束ですから断固としてやり抜きたいということになるわけです。そんなことになるはずがない。断固としてやるのだったら議会は要らない。首長さんというのはお一人ですから、お一人の中に住民を背負ってきますから、ある意見を言うことは簡単です。しかし、弱点もある、一人ですから、一人独人ですから。議会のメリットというのは複数の人がいるのです。だから複数の意見がそこに現れることになる。もともとと言えばそこで合意をつくる。

仮に、私はマニフェスト運動が登場した時に、かつて某通産省の地方の役人が言ったことを思い出したのです。その方は亡くなっていますので、お名前出してもいいのですが、名誉もございますので控えます。

私にある時にこういうふうに言いました。大森先生、世の中をうまく回すためには、精緻な世論とすぐれた行政があれば、それで世の中はうまく回るとおっしゃった。この中に基本的にデモクラシーの最も重要な議会は欠落している。いつも住民にみんな聞くのです、全部こうやって聞いて、細かく聞いて、答えをもらったら、こういうことは決まるんだから、これについて自分はこう思っているから、それで実施に移れば物事はうまく運ぶんだそうです。恐ろしい人だと思えますね、私は。

したがって、選挙の時に、できるだけ政策で訴えることは望ましいです。でも、選挙というものは、どういう人が何を訴えるかによって私どもは選択していくのです。政

策だけで決めるのだったら、人はどなたでもいい。したがって、国の内閣で本当に政党が全部仕切るということになったら、その政党にどういう方々がなっても選べるということになりますから、政党を選べということになります。全体の票数の近く、近くとればいい、イギリス型になるわけです。完全に政党が仕切りますので、落下傘候補者が幾らでも出てくる。

それはそれで、そういうやり方をとるなら、国レベル。私は自治体の場合は、やっぱり人と政策をセットで選んでるのじゃないかと。それを政策だけで選んで、それを絶対やり抜くということになると必ず士気はどうなるかということ、自分は選挙で約束したことをやろうとしてるが、行ってみたら議会にブレーキが効いていて、議会が妨害したと絶対そういう話になってくる。そうすると、また議会の方を批判的に言う。自分は思いがあってやろうとしているが、議会が動いてくれないと。あの議会が問題だということになるじゃないですか。下手したら、首長独走性を可能にするようなやり方の可能性がちらっとある、私から見ると。ですから、政策を訴えてくれるのはいいが、今のようないやり方が本当に望ましいかどうかについては、はなから私はクエスチョンマークです。だから、自分ではコメントしない。頑なにまでにコメントしません。だから、私の友人が何人もやっていますので、どうぞと、おやりになるならあなたはどうぞと、私はやらないと、それが私の答えですけれども、歯切れは悪いです。

司会：大森先生、どうもありがとうございました。いまいちど、先生に盛大な拍手をお送りください。ここで、休憩時間を5分ほどとらせていただきます。

この後、パネルディスカッションを始めますので、その準備のため、しばらくその場でお待ちいただきたいと思います。よろしく願いをいたします。