

CLAIR London スピーカーシリーズ 講演 5月20日  
(60分講演30分質疑応答)

本日はこのような講演の機会を設けて頂きありがとうございます。

現在、わたくしはケンブリッジ大学の東洋学部の院生として日本の分権改革と地方議会に関する研究をしています。かれこれ3年間、日本の自治制度や分権のことを研究してきました。いろいろお話することがあるのですが、今日は時間も限られていますので、2つのテーマに限定したいと思います。

前半ではまず、簡単にわたしの論文の問題提議と内容を説明したいと思います。そして論文のために独自で調査した市議会議員の分権に対する意識調査の結果を簡単に紹介します。このアンケート調査は去年の春にクレア・ロンドン事務所と全国市議会議長会のご支援を頂いて可能になったものです。後半では、日本から少し離れて、スウェーデンの自治制度と議会のお話をしたいと思います。これもまた、私が去年の三月に参加させていただいた、クレア・ロンドン事務所が行ったスウェーデン・オーランド諸島の視察をもとに話したいと思います。

**イントロ：**

ケンブリッジの東洋学部で日本の地方政治の研究をしていると言うと皆さんだいたい、怪訝な顔をします。現在その学部の日本研究所という部門に在学しています。この学部の一番有名な卒業生はジェームズ・ボンドだそうです。フレミングの小説では、彼は日本語と中国語をケンブリッジ大学のオリエンタル・スタディーズで修学、大学の柔道部で黒帯を取ったことになっています。小さい学部で、学生・院生合わせて100人位しかいないと思います。

まあ私のように日本の地方政治を研究している人は過去も未来も私一人になるかもしれません。

では何がきっかけで、日本の分権改革と地方議会に興味をもったのでしょうか？良く聞かれる質問です。実は私が大学院でこのテーマを追求するまえは、東京で英国の新聞社フィナンシャルタイムズで2年ぐらい務めていた経験がありました。当時は小泉政権の下で無駄な公共事業の削減がすすめられており、建設業担当の私は地方へ取材に行かされました。

多くの住民の反対があるにも関わらず進められている数多くの無駄な事業をいくつか取材しました。これら過疎地域や地場産業の少ない、地元の政治家や事業主や一般人と話す機会がありました。そのとき実感したのは、やもえず中央からの補助金や公共事業に依存している地方の体質。また、それらの問題に見え隠れるのは、住民投票の結果や市政の改革に対して抵抗する地方議会でした。

このように、記者としてなんとなく接点のあった地方議会ですが、議会の実際の仕組みはあまりよく理解していませんでした。どのような機関で、どのような仕事をし、どのような権限があり、また地方議員はどういう人たちなのか？

このように地方議会に対する知識のなさは日本では結構一般的なのではないでしょうか？ 大体の人にとって地方議員はあまり光の当たらない、不透明で野暮なイメージがあると思います。せいぜい選挙時の街宣車が回ってきて、ウグイス嬢が候補の名前を連呼するときにしか市議会の存在を意識しないのではないのでしょうか。個人的には、朝早くからの街宣車から名前の連呼は地方議員のイメージを悪化させ、日本の民主制を脅かす大変悪い習慣だと思います。市議会候補の街宣車や運転手、またガソリンの費用に対して自治体から補助金ができるそうですが、もってのほかです。

ともかく、住民へ一番近い民主的代表者であるはずの市町村議員は実際には遠い存在であり、「敷居の高い」感じがあると思います。また、その距離のせいか、有権者は議会や議員の活動にいろいろな不満を抱いているようです。最近の世論調査でもこのような結果が出ています。

### 地方議会の現状に満足しているか

大いに満足している	1%
ある程度満足している	31%
あまり満足していない	47%
まったく満足していない	14%
不明・無回答	7%

日本世論調査会調べ、2006年12月2-3日調査

この調査で分かるように、6割以上の住民が地方議会の活動に不満を感じているようです。では、

## 満足していない理由は何か（複数回答可能）

議会活動が住民に伝わらないから	53%
行政のチェック機能を果していない	33%
議員のモラルが低いから	33%
議会内での取引を優先して、審議が不透明	29%
議会の政策立案能力が低いから	19%
住民投票条例の制定などに消極的だから	6%

### 日本世論調査会調べ、2006年12月2-3日調査

このように、地方議会に対する不満や批判は昔からあります。ただし最近の傾向として、改革派知事や市長の登場により、地方議会はさらに存在感が薄まっているのではないのでしょうか。また、全国各地で過疎、高齢化、財政赤字、地域経済の空洞化など、戦後最大の危機が続いているのにも関わらず、議会は「なにをやっているのか」という疑問があります。もう、地方議会はいらないと言う乱暴な議論さえ聞こえてきます。

議会不満論が議会不要論に発展しているわけです。

分権改革に賛成していながら、議会不要論を唱える人がいることに私は大変驚かされます。地方議員のなかでも地域のために真面目に努力している人が相当いるので、残念なことです。それ以上に、教科書的に言えば、議会は民意の集約と代表、執行部のチェックや監査、有権者への説明責任など、代表民主制の根幹となる機関です。それが要らないと言うのは民主制がいらないと言うことでしょうか？

最近では知事と市長だけで十分市政が可能だというような論調があります。期待と脚光を受けて、改革に励んでいる首長たちはもちろん歓迎します。ただし、有能な首長だけで自治体のあらゆる問題が解決されると思いませんし、そもそも有能な首長が必ず当選することもあります。鳥取県の片山前知事はこう言っています。このような有能な首長待望論は水戸黄門シンドロームであると。黄門様は地元のあらゆる問題を助役の角さん、介さんとともに見事に解決しますが、問題が生まれる構造や制度にはノータッチです。なので、黄門様がなくなったら、また同じ問題が浮上して、元の木阿弥です。ようするに、有能なリーダーは一時的な解決にしかならないと言うことです。

片山さんは良く言い当てていると思います。水戸黄門ほど非民主的で集権的なテレビ・ドラマはないと思います。通1000話以上あり、テレビ放送開始してから40年たつそうです。まだシリーズは続いているのは日本の民主制と何か深い関係があるような気がします。

そのような文化論は別として、日本の民主制と地方政治を考えると、この十年は制度的にとっても大きな変革の時代であります。2000年の分権一括法の施行後、日本では戦後民主化政策以来の大掛かりな分権改革が進められています。

さて、一般的に政治学の世界では、このような分権改革により中央政府から地方政府へ権限や財源を移譲すると、全体の民主主義の質が向上するとされています。政治学者ではフランスのデ・トックビル、英国のミルがそのように主張し、マッカーサー元帥も日本を民主化する手段として地方分権を重視していました。

では実際にこの十年間の分権の流れにより、日本の民主制の質は向上したのでしょうか？

### 研究データの紹介：

これはかなり漠然とした問ですので、焦点をしぼらなければいけません。そこで、私は住民に一番近いとされ、数の多い市議会にフォーカスを当て、いろいろなデータを検証しました。市議会選挙の競争率や投票率、候補データや市議会会議長会が毎年公開する「市議会の活動に関する実態調査結果」など、過去10年の市議会の活動と体質の変化を調べました。また、いくつかの市議会議員と議会事務局に対して聞き取り調査を行い、前お話しした市議会議員の意識調査を行いました。

結論だけ大雑把にいいますと、あまり何もかわっていません。もちろん、議会改革が各地方でいろいろ進められていて、自治体によっては活性化している議会もあります。ただし、マクロデータだけ見ますと、市議会の体質や行動は全体として分権前後で変化がほとんどみられません。

市町村合併により3分の1以上の議席数が減ったのにも関わらず、全体として

地方議会選挙の競争率は向上していません。投票率もほとんどの自治体では低下しています。さらに、新人議員の増加による議会の新陳代謝は必ずしも良くなっていません。結果として、議員の年齢・職業・性別でみる議会の多様性も増えていません。議会の諸活動に関しても、同じことが言えます。予算の議決や決算の認定、執行部に対するあらゆるチェック指数もほぼ十年前と同じです。議会の政策的条例の提案・議決も注目はされていますが、全体から見ると実にながらぬ伸びです。

これらの実証データは議員自身の分権や議会改革に対する評価でも裏付けられています。ここで簡単に独自アンケートから抜粋した結果を紹介したいと思います。

### 市議会議員の分権などに関する意識調査

- ・ アンケート内容：市議会議員は近年の分権改革をどう評価しているのか、また市政は分権や市議会改革によって変わったと感じているのか？を中心に聞いています。
- ・ アンケート方法： 議会事務局を通してアンケート用紙を議員へ配布。筆記の多項選択式アンケート。22 問の単数または複数の項目選択回答、また1 問の自由登記回答。 原則匿名、全問回答不用。
- ・ 本調査協力：全国市議会議長会
- ・ 実施期間： 2008 年3月—5月

### アンケート調査対象

5 県内の 15 市の現役市議会議員 **538 人**

{秋田、新潟、長野、静岡、神奈川 }

- ・ 小規模市：逗子市、熱海市、湯沢市、見附市
- ・ 中規模市：上田市、安曇野市、三条市、横手市
- ・ 中核市・特例市：平塚市、沼津市、秋田市、長野市
- ・ 政令指定都市：川崎市、静岡市、新潟市

回答率： 53 パーセント (285 人)

### 回答結果の要旨の紹介

## 分権による市政への影響

44% 「市政はさほど変わっていない」

46% 「権限はある程度増えたが、財源の制約のため、可能な市の政策・事業の幅が狭まった」

30% 「国と県の関与の度合は変わっていない」

11% 「関与が減っている」

- 全体として分権の流れや効果に否定的な評価がくだされています。全 15 市議会議員のアンケート回答者(285 名)のうち、5割近くの議員は市の権限はある程度増えたが、財源の制約のため、逆に可能な市の政策・事業の幅が狭まった (46. 3%)、または市政はさほど変わっていない (44. 3%)と感じているようです。
- 国と県との関係の変化に関しては、国と県の関与の度合は変わっていないと感じているのは回答者の 3 割近くでした。
- 関与が減っていると感じているのは 1 割弱と、政府間関係が分権化していると感じている市議会議員は少ないようです。

## Next slide

77% 「財源移譲も、権限移譲もまだまだ不十分」

11% 「独自の市政や住民のニーズに合った市政を展開し易くなった」

18% 「市の権限が増え、これまでできなかった市の政策・事業が可能になった」

- 4 分の3の市議会議員は財源移譲も、権限移譲もまだまだ不十分であると感じ、45%は分権改革を続けることには賛成だが、さらなる国の支援がなければ自治体は厳しい状況が続くと感じており、財政的支援が保障される分権を求めています。
- 分権により市政が変わった、良くなったと感じている議員は少数派のようです。独自の市政や住民のニーズに合った市政を展開し易くなった や市の権限が増え、これまでできなかった市の政策・事業が可能になった、の回答は少なく、分権のメリットを感じている議員は全体の 2 割以下にとどまりました。

## Next Slide

### 分権による住民自治への影響

46% 「住民の市政に対する期待は変わっていない」

23% 「住民自治が強まった」

56% 「議会の活性化策を試みているが、まだ成果が出ていない」

33% 「議会はあまり活性化していない」

- 4割以上の議員は分権の流れで住民自治が活性化していないと感じているようです。逆に住民自治が強まった、住民の市政に対する期待が高まったと答えている市議会議員は2割弱でした。
- 分権が議会へどのような影響があると聞いたところ、議会の活性化策を試みているが、まだ成果が出ていない(56%)、または議会はあまり活性化していないという意見が(32%)が一番多いようです。分権によって議会在活性化したと肯定的に捉えている議員はわずか9%、議会の行政に対するチェック機能が強まった、緊張感が増したと答えたのは15%だけです。
- 議会の体質がほとんど変わってないし、変わらないと思う、と悲観的な見解は全議員の5分の1近くもあり、一部の議員は議会の行き詰まりを感じているようです。
- 首長・執行部・議会ともに、あまり活性化していないと感じているのも38%あり、わずか5%の市議会議員が首長・執行部が活性化した結果、議会も活性化したと答えています。

そのほかのテーマでの回答では

- 大多数の地方議員は議会の審議内容等が市政に多少反映されていると答えられています。ただし、4分の1以上があまり反映していない(25%)、そしてまったく反映していない(2%)など、議会の影響力に懐疑的な議員もかなり多いようです[特に小規模自治体ではその傾向が強い]。議会の審議内容が十分反映されていると満足している議員(6%)は少数派のようです。
- 政策形成、民意の集約、執行部の監視と抑制の強化のうち、市議会の政策形成能力が最も重要視されるべきだと言う意見が一番多かったです。(特に政令指定都市では顕著に政策経営能力が一番重要な改革課題と見ているようです。)

回答者から頂いた自由コメントの代表的なものを三つばかり紹介します。

— 地方は権限を委譲するのはよいが、同時に決定権、金が付いてこなければ意味がない。都合のよい部分を残して分権では話にならない。現状の名ばかりの分権ではほとんど影響はないと思う。議員そのものの身分保障がされておらず、地位が定まっていない。国の制度改革が必要。

-- 地方議会においてはまだまだ地縁血縁の世界で地域の名誉職といった感は否めない。我が市議会では発言する議員も固定化されていて、まずは執行部にいい緊張感を与えるように議員自らがけんさんを積まなければならないと思う。意識のレベルの高い議員集団としての議会形成を望んでいるところである。それぞれの会派が議案提案を活発に行うことにより、議会が活性化していく。

— 地方議員の多くは、まだまだ「法律によって仕事をする」という自覚が足りない。いまだ行政主導や利益誘導型の政治が主流である。それが、維持されるために「密室政治になりがちな議会の体質」も温存されたまま進みそうな気配である。まずそのあたりを打破したい。本当の議会改革を進めたいと努力していますが、議会改革の一番の抵抗勢力は特権を守ろうとしたり、ありもしない権限まで振り回そうとするギン自身だと感じている。

### 住民自治のない分権

まだほかにもいろいろ質問に答えてもらっているのですが、省略します。興味があれば、アンケート結果自体をお渡しできます。基本的には、結構議会に対して辛口なコメント・分権改革に対して冷めたコメントをいただきました。「名ばかりの分権」・「羊頭狗肉」といった、悲観的なコメントを何度か聞きました。基本的に市議会議員はあまり分権の効果や住民自治の向上を実感していないようです。これは皆様にとって、さほど驚かない調査結果かもしれません。

ただしこの結果はどう説明すればいいのでしょうか？分権によって期待されていた民主制、得にその根幹を担う地方議会の体質と活動の質はなぜ向上しなかったのでしょうか？

まず一つには分権改革自体がまだ道半ばだと言う理由は大きいと思います。三位一体改革では成し遂げなかった本格的な財源・税源の移譲が残っています。またいま分権改革推進委員会で課題になっている「国の法令などの規律密度」の問題があります。自治体の事務内容を細かく規定している国の法令、いわゆる枠付け・義務付けを緩和して、自治体の裁量をさらに拡大する必要は確かにあります。

ただし、このまま財源も裁量も満足行くまで地方自治体に移譲したら、議会が活性化するのでしょうか？分権改革がどんどん進めば地方レベルの民主制は向上するのでしょうか？そうとも思えません。議員さんの話しや、他の学者さ

んの議論を分析する限り、議会の活性化には分権以外にもいくつかの課題があるといえます。

戦後、一貫として地方議会が満足に多様な民意を集約し、それを代表し、市政に反映させ、説明責任を果せなかったのはいくつかの制度的また、文化的な要因があると思います。

これらを私なりに類型するとこのようになります。

- 1 政治参画の機会が妨げられ議会運営
  - (ア)会期制や選挙費用のコストにより多様な住民が市議会に立候補し難い環境、結果として議員の専門化・そして議会の多様性がない
- 2 地方の政党政治の脆弱さ
  - (ア)個人中心、または系列化されている後援会中心の政治であり、政党間の政策的議論と競争が育たない環境
- 3 議会と住民との距離が遠い
  - (ア)基礎自治体の人口規模と面積が大きすぎるのでは？
  - (イ)地方議員は特定団体、後援会、自治会など、直接支援者以外との接触が少ない
  - (ウ)仲介あっせんなどがメインの仕事と考えている政治文化
- 4 議会内活動の実質的審議・情報公開が足りない
  - (ア)例えば、議事録に議案に対する各議員の賛否の記録・公開が義務付けられていない
  - (イ)議員同士の公開の場での政策的討論がない
- 5 2元代表性のバランスの悪さ
  - (ア)首長が主導権をとり、圧倒的な権限を持っているのに対し議会の機能と権限が曖昧・不足している

このような問題は分権改革だけでは改善されないのは明らかです。ではどのように議会制度にメスを入れていけばよいのでしょうか？

## 後半

そのヒントを得るにはここからは日本の議会問題から少しはなれて、スウェーデンの議会制度の特徴を紹介したいと思います。分権社会の「桃源郷」といわれている北欧、とくにスウェーデンではどのように議員の多様性を確保し、住

民参画を促進しているのでしょうか？

まずはスウェーデンの自治制度の基本データを説明させていただきます。

### スウェーデンの分権度合い (SIMPLIFY SLIDE)

- 補完性の原理を基に、スウェーデンの地方政府は公共サービスの大部分を提供し、国の経済活動の中の大きな部分を担っている。公共支出のほぼ7割は自治体が占めており、GDPの20パーセントに相当する収入と約100万人（労働人口の4分の1）の雇用を創出しています。
- スウェーデンの290のコミューン（基礎自治体）は小学校から高校までの教育、社会福祉機能の大部分、高齢者ケア、都市計画、上下水道、環境保全、ごみ収集や処理等の業務をほぼ全て所管している。20のランスティング（県）は、主に一般医療や地域交通等を所管している。
- 自治体の歳入のほぼ70パーセントは地方所得税による収入です。残りは一般補助金と目的別補助金、それに加え各種使用料や手数料の収入である。自治体は地方税を自由に制定する課税権を持ち、コミューンとランスティングの地方所得税は所得に対して29%から33%の間に制定されています。
- 補助金は特別な理由がない限り一般補助金へ充当されるようになり、現在では、自治体が受け取る補助金の75パーセントは一般補助金となっています。

さて、この制度のなかで、住民自治・議会制度はどうなっているのか。去年の春にロンドン・クレアの務台前所長と視察に首都ストックホルムの郊外にあるニシヨーピング市に行ってきました。この市の事例を紹介しながら住民自治の実態を説明したいと思います。

### コミューンの議院内閣制

まず、コミューンには議決・執行機関として議会（kommunfullmäktige）が設けられていて、日本のような公選の首長はいません。この議会の任期は4年で、住民による直接選挙で選ばれています。議会は、コミューンやランスティングにとって重要な案件について議決します。例えば

- コミューン事業の目標と方針
- 予算や課税などの重要な財政的問題
- 専門委員会の組織と活動の形態

## □ 各委員会の委員の選出

このようにコミューン議会は執行、政策立案、監査などすべての市政運営を自ら、または各種委員会に任命させ、実行します。日本の二元代表性における議会の権能とは根本的に差があり、どちらかと言うと議員内閣制に近い形で運営されていると言えるでしょう。

## 地方議員の多様性・新陳代謝の良さ

我々が視察したニーショーピン市議会で最初に実感したのはスウェーデンの地方議会は日本と比べ多様性に富んでいます。あらゆる職種、人種、年齢があり、女性や若年、また外国人の地方議員が多く代表されています。例えばニーショーピン市の議員のうち、完全に専門の政治家はわずか2名（執行委員会の委員長と議長）であり、その他は兼業議員です。

兼業議員の職種はさまざまで—教師、公務員、農民、実業家、店主、看護婦、ソーシャルワーカー、工場労働者、林業公務員、警察官、裁判官、園芸家などあります。大阪大学の斉藤弥生先生はこうしたアマチュア議員の幅広い参加によってスウェーデンでは「現場の声が政治に反映されている」というよりも、むしろ「現場の声が政治を動かしている」と指摘します。

コミューン議会は7月と8月を例外としてほぼ毎月一回、年間10回から12回開催されています。スウェーデンの地方議員は兼業や学生など多いので、通常の議会は、夕刻また週末開催されています。議案により異なりますが、2時間から5時間程度の時間がかけられているそうです。一般に、次年度の予算審議が行われる11月の議会は、2日から3日かけて行われるようです。各委員会の会議は平均週一回のペースで開かれております。

地方議員の報酬は原則としてなく、活動経費や会議出席に対する所得補償や小額の報酬等があります。各常任委員会の委員長などをのぞくと、議員総数の9割が純粋にパートタイムの議員だそうです。逆に地方行財政経営の専門的知識に通じ、大きな責任を担うプロのフルタイムの地方議員もいます。彼らはコミッショナーと呼ばれ、議員総数の1割ほどがこのようなプロの議員で占めています。プロの議員は地方政党の幹部を勤めているケースが多いようです。

全国のコミューン議会議員の42パーセントは女性であり、彼女達の平均年齢は

42 歳であります。ニーショーピン議会では若い党員を勧誘して、政治家として育てるのに苦勞しているようですが、新陳代謝は日本と比べかなり優れていると言えます。2006 年の選挙で穏健党（moderaterna）が大勝しましたが、その結果、地方議員の 44 パーセントは新人議員となりました。

また、スウェーデンでは、三年間以上居住した外国人には地方選挙の選挙権と地方議会の候補になる資格が与えられます。その結果、外国人でありながらスウェーデンの県議員や市議員を務めている人はそれほど珍しいことではないそうです。実際、南部のスコーネ地方のランスティング（県）では 2006 年の選挙で穏健党候補として当選した日本人が日本国籍をもちながらスウェーデンの県議員になっています。なかなか日本では考えられない事態です。

## 政党と地方政治

日本と違いスウェーデンの地方選挙は、完全比例代表性で行われるので、地方議員になるにはどこかの党に所属しなければいけません。国政で議席を持つ六大政党以外に、地方レベルでは 100 以上の地方政党が存在します。結果として、スウェーデンには無所属の地方議員、得に最近の千葉県知事選挙で問題になっているいわゆる「偽装無所属」候補や議員はいません。

地方政治の政党化は有権者に非常に明確なシグナルを送り、選挙時には政策面でどのような立場をとるのかをはっきりさせるメリットがあります。ただしデメリットもあります。例えば、数多くのスウェーデン人は世論調査では政治参画に興味を持ち、実際に公職に就きたいと言っている人が驚くほど多いそうです。ある調査では 25% もそう答えています。しかし、彼らの大半は政党の党員にはなりたくないとも答えています、したがって、政党化は政治参画の妨げにもなりえるわけです。

## 住民との距離・情報公開の徹底

ニーショーピン市では住民と自治体間の対話に関しは、比較的満足していると地元議員に説明を受けました。市の 5 万人という人口は、住民と近い関係を保つことができ、幅広く政策が実行できる規模だ、と言っていました。スウェーデンと日本、それと英国の市町村議員一人あたりの平均人口数・基礎自治体の平均人口規模などを比較の表で見るとこんな感じです。

	日本	スウェーデン	英国
市町村議員一人あたりの平均人口数	3,490	670	2,650
基礎自治体の平均人口規模	71,000	30,000	118,000
基礎自治体議会選挙平均投票率	53.5%	79%	35%

日本では最近の市町村合併や地方議員削減で住民との距離が広がっているといわれています。住民自治の観点からは日本の現在の基礎自治体規模の見直しが必要あるかと思えます。

ニーショーピンではITやあらゆる市民との協議会などの導入により、住民からのインプットを政策に以前より反映しやすくなったとっておりました。地元の情報誌にも、ローカル・デモクラシーの特集などを組んでおり、住民の政治への関心を高めようと試みている様子が伺えました。特集記事にはどのような形で市政に市民が参加できるか説明されていました。

1. 市議会への直接請求制度
2. 議会へ直接電話やメールで意見、苦情、提案など送ること
3. 都市計画等に関する市民協議会・市民評価の制度
4. 市議会議員への電話ホットライン
5. 市議会委員会会議の傍聴（執行委員会会議以外、原則すべて公開）
6. 住民アンケートや意識調査
7. 市庁舎の毎月一回のオープンハウス制度（市議員と直接会って、質問をする機会）

日本の自治体でも実験的に取り入れたら面白い例としては4番と7番でしょうか。

## 政治参加の推進

スウェーデンでは政治参加の推進を多様な形で進めています。一例を挙げますと、「青年議会」(youth council)という制度があります。90年代頃から始まったこの試みは、すでに約110のコミュニティで導入されています。

ニーショーピンの青年議会は「若者のフォーラム」と位置づけられており、中高校生の意見や提案が市議会に提出できる制度であります。青年議員は毎年市内にある中学校や高校の学生によって選挙で選ばれます。この学生たちはどの政党にも所属せず、自分と自分の学校を代表するよう、同級生から幅広く意見や要望を聞き、議会で質問し、提案するそうです。

青年議会は市の条例で制定され、その運営や活動のために予算が当てられています。市議会や市の職員は政策を立案する際、青年議会を通じて、若年層の考えを吸収し参考にするという説明をしていました。一方、若者は、この制度を通じて、自治と市政の仕組みを学ぶという貴重な体験を得られるわけです。

このような市民教育が若い世代からされていると、議会に対する不信や無関心が減らせるのではないのでしょうか。日本でもこのような青年議会制度を導入すれば、地方議会の「敷居の高い」ところをなおし、幅広い住民自治の基礎を築けるのではないのでしょうか？

日本とおなじく、スウェーデンでは高齢化が進んでいます。そこで、各自治体には年金者委員会と言う自治組織が市政の政策形成に活発に貢献していると聞きました。ニーショーピンでも年金生活者の要望や意見を市議会に通すための年金者委員会が設置しております。この委員会の会長は、市議会にある高齢者・ハンデイキャップ委員会の会長を兼任しています。

よく日本では、スウェーデンは「ゆりかごから墓まで」の福祉の国と言われています。それを可能にしているのはこのような、青年から老人まで生涯続く民主主義参画ではないのでしょうか？あくまでも行政の「お客さま」ではなく、「当事者・オーナー」というスウェーデンの納税者の精神が住民自治の根底にあるようです。

その背景には平均所得税が35パーセントから50パーセントという恐ろしい重税、そしてその内大部分が地方政府に納めていることがあります。自分の毎年の収入の三割以上がどのように使われているのか、地方政府の予算を厳しく監査して、直接政治に参加して、明確に自分の意思を行政に伝えているわけです。戦後これまで課税権がほとんどなく、裁量も少なく、納めた税金がどれほど、どのように使われているのかが不明瞭であった日本の自治体では、有権者は市議会や市政に対して無関心になってしまうのかもしれない。

## 分権と更なる民主制の向上

スウェーデンの住民自治は羨ましいぐらい巧く機能しているように感じますが、視察で会った多くのスウェーデン人は代表制民主主義が停滞していると危機感を抱いていました。歴代のスウェーデン政府も住民自治の拡充を国の基本方針としてきているようです。

80年代中盤からはスウェーデンでは市町村合併による自治体と住民の間に距離が広がり、住民の地方自治への参加要求がたかまりました。また、福祉行政の増加にともない、行政の効率化が意識されました。その背景のもとに、特定の自治体に一時的に国の規制を緩和する制度・フリーコミュン実験が生まれました。

フリーコミュン実験の目的は国からのコントロールを出来るだけ少なくして、地方自治体が独自の裁量で行政を行い、行政の効率性を高め、かつ地域の民主主義を向上させることでした。要するにスウェーデンの分権改革の動機は行政効率・自治体の裁量を拡大・そして住民自治の拡充であります。この三点セットを同時進行しているところは日本の分権と対照的だと思います。

フリーコミュン実験の対象としては

- ・ 地方自治体における委員会の伝統的な部門別構成の廃止
- ・ 国庫補助金のより柔軟な使用
- ・ 地方自治体の活動に対する国の監督を緩和するための方策

ただし、自治体の実験的政策は住民の不利益となるものや、国の経費を増大させるようなことは認められないといった制限がありました。

フリーコミュン実験の一つの成果は自治体の内部組織を自由に改定できるようになったことでしょう。それに伴い、都市内分権を推進するために地区委員会制度が生まれました。この地区制度では地区議会を設け、その地域に関わるいくつもの行政領域について市が委任されたものについて意思決定できるようになりました。

フリーコミュニティ実験後も住民自治拡充の政策は続いています。1994年には、住民によるコミュニティへの直接請求を可能とさせる法改正が行われました。現在までに120件のイニシアティブ（法的な拘束力はない）が住民から提案され、このうち15件しかコミュニティ議会に採決されていません。多くの議会が直接民主主義に否定的な立場を取っているようです。その反面、住民協議会、青年議会、利用者委員会（user boards）、市民パネルなど、住民のニーズや声を吸い上げる諮問機関の数が拡大しており、議会はこれら機関と前向けに連携しているようです。

住民自治を強化する改革以外にも、近年、スウェーデン政府は、コミュニティとランスティングの自主財源の強化、財源保障の拡充、および分権化を一段と進めてきました。90年代に入り、国の特定補助金が非効率的であり、自治体の自主性を侵害するという批判を受けました。そこで、政府は自治体への補助金制度を抜本的に改革した。その結果、特定補助金は特別な理由がない限り一般補助金へ充当されるようになりました。現在では、コミュニティの総歳入のうち一般補助金が占める比率は9パーセントで、特別補助金はわずか3パーセントです。さらに、1993年に導入された「財政原則」（“financing principle”）により、中央政府が法改正などで自治体に新たな業務を課した場合、中央政府はその業務の遂行に必要な財源を自治体へ保障するようにもなりました。

80年代から90年代にかけて行われたこれら分権改革が、同時期のスウェーデン経済の不景気と財政危機により逆行したこともあるそうです。その当時、中央政府の緊縮財政により中央からの補助金は縮小されました。自治体からは、「自由は与えられたが、財源がたりない」という声が多く寄せられたそうです。

90年代のスウェーデン全体の経済低迷と財政危機は、地方議員に対する評価にも悪影響を与えたそうです。自治体の財政難のなか、地方議員と住民との対話が必ずしも十分ではないまま行政サービス等の廃止や縮小がおこなわれ、住民と地方議員の信頼関係が悪化するケースもあったそうです。その結果、それ以前の世論調査では、良い評価と悪い評価が半々であったのが、90年代で一時悪い評価が少し上回りました。今は回復基調にあるそうです。

国の諮問委員会であるローカル・デモクラシー委員会（Committee on Local Democracy）が2002年に発表したレポートを見れば政府の住民自治の更なる向上へのコミットメントがうかがわれます。「真の参加 コミュニティとランスティングにおける民主主義の発展」と題したレポートでは、地方の住民自治を向上

するための、いくつかの勧告が出されていました。

#### PP SLIDE

1. 地方議員の数を現在の約 6 万人からさらに 1 万人増やす
2. 公職を経験する人口の比率を増やす
3. 市民の政治参加の機会をもっと同等にする
4. 地方議員の仕事環境を改良する
5. 障害者等マイノリティーが地方議員になりやすい環境をつくる
6. 青年議会や住民協議会などをもっと活用する
7. IT を民主主義プロセスにもっと活用する

2006 年の総選挙後、穏健党政権が具体的にこれら課題にどう取り組んでいるかは定かではないですが、住民自治に対する基本精神は変わってないでしょう。最近では民主主義諸国で、住民の政治に対する無関心、不信、不参加が蔓延していると指摘されています。代表制民主主義が衰退していくなか、スウェーデンの制度と精神は国際的にも貴重な示唆に富んでいるといえるでしょう。

#### 結論

スウェーデンの自治制度・議会制度の特徴をおさらいすると、こんな感じでしょうか。

#### スウェーデンの自治制度・議会制度の特徴

- 自治体の広範囲な裁量・徹底した財源保障
- コミュニの議院内閣制
- 政治参加の障壁をできるだけ減らす制度
- 地方議員の多様性・新陳代謝の良さ
- 地方政治の完全な政党化
- 住民との距離を減らす諸政策
- 議会・市役所の情報公開の徹底
- 行政効率・団体自治・住民自治を[三位一体]に改革する

これらの条件がそろってやっと、幅広い、根強い住民自治が確保されるのではないのでしょうか。さて、あまり、このようにスウェーデンを褒め称えたと、ガクモンとしての中立性が損なわれますし、聞き手も嫌がるとおもうので、これ

ぐらいにしておきたいとおもいます。

結論としてはスウェーデン・日本の両国の間の自治制度にはあらゆる文化的・歴史的・経済的・社会的な差はあり、もちろん単純に比較はできません。スウェーデンの自治制度や議会制度がすべて日本に馴染むとは言いませんが、いろいろな「てがかり」はあると思います。実際、地方制度調査会の審議などでも、スウェーデンも含めた諸外国の自治制度・議会制度の比較を持ち出して日本の議会改革を議論されているようです。

これまでの分権改革では自治体の権限や財源、国との対等な関係作りに力がはいつていました。ココに来て、やっと住民自治の制度・議会制度の改革を本格的にしなければいけないと認識が広がっています。議会改革が国の審議会や世論全般で議論されていることは大変肯定できることだと思います。地方での政策決定の鍵を握っている議会が機能していなければ、国民も霞ヶ関の役人も当然ながらさらなる分権改革に躊躇するでしょう。

分権だけでは住民自治の拡充は得られません。また分権なくしては市政や県政に興味を持ち、意味ある住民参加はありえません。これからは地方政治が上手く機能するために、現在の議会制度・二元代表制度・地方選挙制度などを根本的に変えていかなければいけないでしょう。特にスウェーデンの90年代の分権改革の経験が示すように、住民自治と団体自治の拡充を同時に促進する改革が必須になってくるのかと思います。

「二匹のウサギを追わないと一兎も捕まえられない」 —— それが分権改革の難しさだと言えるのではないのでしょうか。

ご静聴ありがとうございました。