

自治体における二元代表制の今後

真山 達志

同志社大学法学部教授

1 はじめに

憲法93条第2項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めており、わが国の地方制度が、長と議員の双方を直接選挙で選ぶ二元代表制を採っていることはいまでもない。このような二元代表制に対しては、中央政府レベルでの議院内閣制と対比して、大統領制であるという説明がなされることが少なくない。この制度が、戦後改革の中で生み出され、その後、基本的な部分はほとんど変更がないまま50年以上にわたって地方制度の根幹をなしてきたのである。

もともと、わが国の地方制度における二元代表制ないし大統領制は不完全なものであるという指摘もしばしばなされてきた。そこで不完全ということには少なくとも2つの側面があるといえ

よう。すなわち、制度そのものの持っている不完全性という側面と、制度を運用するさいに関連する諸制度や政治環境の影響を受けて生じている実態面での不完全性という側面とがある。

前者の制度そのものの不完全性とは、長と議員をそれぞれ別個に選ぶことによる二元代表制を採りながらも、一般的な大統領制にはないような議会による長の不信任決議と、それへの対抗手段としての長の議会解散権の存在がその典型である。たしかに、これらの仕組みは議院内閣制の特徴である。

後者の制度の運用に関わる諸制度や政治環境とは、ひとつには二元代表制でありながら与野党という概念が浸透していることである。このことが、長と議会の勢力均衡という民主主義の基本的なメカニズムを機能不全に陥らせる危険がある。もうひとつの側面は、わが国の中央—地方関係の特徴としてしばしば指摘されてきた中央集権的な関係が、自治体における二元代表制がうまく機能することを阻害してきたということである。後に検討するように、ごく最近まで存在した機関委任事務は、長と地方議会が本来の自立性を発揮してそれぞれが住民の代表として機能することを阻害してきたのである。

このように二元代表制を採りながらも、様々な要素により必ずしも十分に機能していなかった面がある自治体の長や議会に、最近、大きな変化が生まれつつある。それは、90年代以降の地

まやま たつし

1955年生。中央大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。茨城大学講師、助教授。91年、同志社大学法学部助教授を経て現職。著書に『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』『総合政策科学入門』（共著）などがある。

方分権の動きによる地方諸制度の改革と、住民投票の動きに見られるような住民自治の新たな展開である。このような地方分権や住民自治の動きが、二元代表制に対してどのような影響を与えているのかを整理したうえで、今後の自治体における二元代表制の展開を探ってみることにする。

2 議院内閣制的な大統領制

周知のように、戦後の制度改革において天皇制を維持したことにより、国レベルの政府システムでは大統領制を採用することができず、また、明治以来の馴染みがある制度を採用することで無用の混乱をおこすことを避けるためにも、議院内閣制が採用された。一方で、地方政府レベルでは、まったく別の基準と理念で制度設計が行なわれたため、アメリカの影響を強く受けた大統領制を基本とする制度が導入された。知事の公選制を導入して府県の完全自治体化が必要だったことに典型的に表われているように、戦後の民主化の要請から長の直接公選制が基本となった。もちろん、議員の公選は戦前から行なわれていたことから、当然に戦後も公選が継続されることになった。こうして、大統領制を基本形態とする二元代表制が導入されたのである。長と議員の兼職禁止規定や議会への長の出席は議長の要請に基づくとする規定などは、大統領制を採用していることをより明確にしている。

しかし、アメリカの連邦政府にみられるような完全な大統領制というわけではなく、戦前からの旧制度の仕組みを残したり、国レベルでの議院内閣制を模倣したりした独自の制度となっている。そのなかでもよく知られているものが、議会による長に対する不信任と、長の対抗手段と

しての議会解散権である。議院内閣制においては、首相と首相が任命した大臣によって構成される内閣は、議会に対して責任を負っている。したがって、内閣が議会の信任に応えていないと判断したら、その内閣を解任する権限を議会がもっていて何ら不思議はない。しかし、自治体の長はもともと議会の信任を得て就任したわけではないのであるから、不信任もありえないのである。

住民の直接選挙で選ばれた長を議会が解任できるのかという問題点をもっている制度であるが、このような長と議会との関係で独特の制度を導入していることに意義がないわけではない。すなわち、この制度のメリットは、長と議会との間に厳しい対立が発生し、それが長期化した場合に、結果として住民が不利益を被ることを避ける点にある。両者が特定の争点について長期間にわたっていがみあい、すべての議会審議が停滞したり、関連する行政運営に支障が生じたりすることは、地域社会や地域経済にとって不利益になることが少なくない。そこで、長と議会のいずれの主張が当を得ているかについて、選挙を通じて住民の判断に委ねて対立の解消を図ろうとする制度である。すなわち、最終的には住民の意向を尊重するという民主主義の基本理念に沿っている。

したがって、この制度自体は、大統領制としての制度を不完全なものにするとはいえ、それなりの存在価値があると考えられる。もっとも、このような制度はそうしばしば使われるわけではなく、とくに都道府県レベルではほとんど例がなかった。2002年の夏に全国の注目を集めた長野県議会における田中知事に対する不信任は、例外的な出来事であったといえよう。実際、都道府県知事に対する不信任が可決されたのは、田中知事の例を含めて2件しかない。

このような制度が本来の趣旨通りに機能するためには、それなりの条件があるだろう。まず、

長と議会の双方が政策的な論議を展開し、合理的な検討をするという意識と能力をもっていることが期待される。より多くの資料やデータを準備し、合理的な論理を構築して激しい論争を展開した結果として不信任や解散ということになるのなら、住民に判断が委ねられることになっても判断材料が整っていることになる。反面で、感情的な対立や権力闘争的な対立が激しいという場合には、不信任や解散の制度は意味をもたない。政策対立が深刻になったのであれば、どちらの政策が住民の利益につながるかを住民自身に判断してもらうことが可能となるが、単なる権力闘争を住民が判断することは難しいし、そもそも住民にはそのような判断をする意欲もないだろう。幸か不幸か、感情的対立や政治的対立が原因で不信任決議に至る例は、一部の町村レベルの除いて少ない。

ところが、このことは長と議会の対立のなかで政策的な対立がおこることもきわめて少ないという事実を表わしていることにもなる。細かなところでは対立や意見の不一致は少なくないが、不信任決議がとりざたされるような深刻な政策的対立の例は少ない。なぜなら、わが国の地方政治においては、大統領制の場合にはあまり問題とならないはずの与党・野党という概念が支配的であり、しかも最近ではほとんどの地域で長の「与党」が議会で多数派を占めているために、政策的な対立が出る余地がほとんどないのである。政策的対立のないところに、議会の長に対する不信任議決と長による議会の解散を認める制度を導入することは、結局は制度が政治的取引の材料にされたり、本来ならば大統領制のもとでの弾劾に該当するような長の不法・違法行為への責任追及手段として使われたりするととどまることになる。

理由はともかく長と議会の対立に対して、最終的には選挙によって民意を問うということは意味があると考えられるのは前述の通りであ

る。とはいえ、争点の曖昧な選挙で投票率が上がらないことに見られるように、感情的な対立が原因となった選挙では有権者がしらけてしまうことになりかねない。民意を問うといいながら、肝心の住民の多くが呆れて意思表示することすら避けてしまうようになるとしたら、制度の趣旨が生かされないばかりか、制度があることがかえって自治を危機に直面させることになる危険性もある。

3 実質的な審議の欠如と監視機能の低下

今も述べた自治体における与野党概念の存在は、議会の機能自体にも深刻な影響を与えている。

そもそも与野党という概念は、議会の多数党から首相を選ぶ議院内閣制のもとで、首相を出している政党が与党であり、首班指名で破れた党派が野党となることである。したがって、住民の直接選挙で選ばれる長と、それとはまったく異なる選挙によって選ばれる議員との間に与野党という関係が成り立つという発想自体がきわめて異例といえるのである。しかし、長は選挙を勝ち抜くために様々な政党や組織の支持をとりつけようとする。

当然、それらの政党や組織は議員の選挙でも機能しているわけであるから、長と議員は支持基盤を共有することが多くなる。支持基盤が共通の長候補者が当選すれば、与党「的」な立場になる議員が誕生することになる。それはあくまでも与党「的」であって、議員内閣制における与党とは根本的に異なるものである。なぜなら、議員が長を選出したわけではなく、まったく異なる選挙によって選出されたわけであるから、議員が長を支持する必要は必ずしもないからである。むしろ、大統領制を採用する制度の趣旨は、長と議会は相互に独立してチェック・アンド・ balan

スの関係に立つことを求めているはずである。

ところが、自治体における与野党概念に関して、制度の趣旨とは裏腹に近年とりわけ問題となっていることは、いわゆる総与党化現象であろう。有権者の政党離れが進んでいるため、一党の支持をとりつけただけでは首長選挙に勝つことは難しくなってきたので、候補者は多くの政党の支持を取り付けようとする。また、政党間のイデオロギー的な対立が弱くなり、政策的な違いも少なくなっているため、中央政界での与野党の組み合わせと無関係に、複数の政党が同一の候補者を推薦・支持することが多い。いわゆる相乗り候補が多くなっている。

議員のほうにも、長を監視するという議会の機能に対する自覚が弱いため、長に批判的な立場に立つよりも、長を支持することにより長個人と長が指揮監督する行政部局から様々な情報提供を受けたり、場合によっては有利な決定を引き出したりすることを求める傾向がある。その結果、往々にして多くの議員が長の「与党」になるのである。

もともと、地方議員では政党所属が少なく、とくに市町村議員では無所属が圧倒的に多いわけである。また、長も多くの政党からの推薦や支持を得る結果、無所属であることが一般的である。したがって、無所属と無所属で与野党の関係を云々することは奇妙なことであるが、支持関係という点では明らかに長の与党的な立場の議員が多い自治体が大半となる。その結果は、議会の行政監視機能がいっそう低下することになりがちである。とくに、「与党」という立場上、政策的な意味での監視機能が弱くなる傾向にある。議会における予算審議や条例案の審議において、内容の薄い形式的な論議になってしまうことも少なくない。

このような長と議会との関係が恒常化すると、住民から見ると長と議会はなれあい関係になっているように思える。ただでさえ、地方議会で

は、委員会レベルでの公開が不十分であったり、本会議の前に実質的な審議を非公開の全員協議会で決めてしまったりしていることが問題になることが多いため、住民から必ずしも信頼を得ているとはいえない。しかも、審議自体がなれあいであり、本来の政策面での行政監視機能を十分に果たしていないということになると、議会に対する住民の信頼はいっそう低下することになる。それが地方政治に対する無関心やしらけを助長している。

このような状況を改善することが必要であると考え人は少なくないだろう。しかし、地方議会を活性化し、長と議会との間のよい意味での緊張関係を確立することはそう容易ではない。とりわけ、議会側の意識改革や能力の向上が求められるだろう。すなわち、議会のもっている執行機関に対する監視機能、批判機能を的確に発揮し、議会自身も政策形成機能を向上させて執行機関と対等な政策論争を展開できるような実力を身につける努力をしなければならない。

そして、同じことは長にもいえる。すなわち、議会を懐柔したり裏交渉で取引をしたりするのではなく、公開の場での政策論争を展開して住民の支持を得るという態度が求められる。そのためには、長自身とともに補佐機関である行政の政策形成能力の向上が必要となるのである。

長と議会の双方がこのような意識改革と能力向上を図れば、仮に選挙での支持基盤に共通性があるとしても、安易な「与党」関係が成立してなれあいになることが避けられる可能性が高まるだろう。

4 長と議会の当事者能力

このように、大統領制がもつ長と議会のチェック・アンド・バランスの機能が有効にはた

らき、ともに住民の代表機関として住民の信頼に応えるためには、長と議会の強力な意識改革が前提となる。しかし、意識だけでは限界がある。なぜなら、長の権限や議会の審議・調査対象に対して法的・制度的な制約がある場合は、いくら長や議会が意識改革を進めても住民の期待に応えることは難しいからである。実際、従来のように中央集権的な性格が強かったわが国の制度のもとでの自治体は、住民の代表機関として機能するだけの当事者能力が低かったのである。たとえば、自治体は権限や財源が限られているという現実から、いくら住民の代表であっても住民の期待する政策展開ができないということになる。さらに、機関委任事務の存在が、自治体の長と議会の当事者能力を著しく阻害していたことはよく知られていることである。

機関委任事務は、戦後の地方制度における中央集権的性格を表わす典型のように考えられてきた。たしかに、住民の直接選挙によって選ばれた長が、機関委任事務を執行する場合には国の機関として位置づけられ、当該事務を所管する国務大臣の指揮下におかれるという仕組みは、どう考えても地方自治の理念には合わない。機関委任事務を執行している長は、自治体の長ではなく国の末端機関の性格をもつのであるから、長の代表性が著しく侵害されているのである。つまり、住民の代表として独自の判断と責任で行動することができない長は、自治体の責任者として、また住民の代表として当事者能力を欠いていたことになる。

機関委任事務については、同様のことが議会についてもいえた。機関委任事務については議会の関与が制限されていたために、代表機関として自治体の事業内容を決めたり長の執行活動を有効かつ適正に監視したりすることができなかったのである。要するに、議会も当事者能力を欠くという状態におかれていたと。したがって、機関委任事務が廃止されることによって、長

は国や他の地方公共団体から独立して事務を執行することになり、名実ともに住民の代表としての役割と責任を果たすことができるようになる。また、議会も、自治体が行なうすべての業務について審議し、長の活動のすべてに対して調査権をもつことになり、行政監視機能を十分に発揮して、住民の代表としての議会の役割を果たすことができるようになる。長、議会の双方が自治の担い手として、また住民の代表機関としての当事者能力を備えることができるのである。

2000年の法改正によって長年の課題であった機関委任事務が廃止された。戦後まもなくのシャープ勧告を受けて設置され地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）でも既に原則廃止が勧告されていたが、完全廃止まで実に半世紀の歳月を要したことになる。それだけに、機関委任事務の廃止の意義は大きいといわざるをえない。しかし、行政実務から見れば、機関委任事務であるか自治事務であるかを明確に区別しながら業務を処理していたわけではなく、日常的には深刻な問題として認識されることは少なかった。

地方分権の論議が本格化した1995年前後の時期に、いくつかの自治体で実際に機関委任事務がいくつくらいあるのかを大規模なプロジェクトチームを使って調査した例があるが、このような調査をしなければならないということは、逆にいえば普段は機関委任事務とそれ以外が明確に区別されることなく、渾然一体化されていたことを皮肉にも示している。このように、機関委任事務の廃止のもっている実体的な意義はそれほど大きくないのかもしれないが、象徴的な意味合いと、長と議会の代表性に与える影響は相当に大きい。

もっとも、長と議会は、分権改革による制度変更によって自治体の代表機関としての当事者能力をもつに至ったことを単純に喜んでいただけではいけない。むしろ、役割と責任が増大した

ことを自覚しなければならないし、住民の代表機関としての責任を果たすことの重大さを認識しなければならない。これまで不十分な地位におかれつづけてきたことに慣れてしまい、長が主体性を発揮した政策形成をすることもなく、議会が長の政策に対して有効な論議を加えることなく執行部提案を追認しているだけという状態がつづくとしたら、本当の意味での当事者能力をもったことにはならない。

5 おわりに

わが国の自治体における二元代表制について、その不完全な部分を制度的な側面と実態的な側面から検討した。

大統領制の枠組みのなかに議院内閣制の仕組みを組み込んだことによる制度的な不完全性は、うまく機能すれば住民の直接的なチェックをはたかせる可能性をもっている。住民側に主導権があるわけではないが、リコールや直接請求と並ぶ住民の意思表明の機会を提供する制度として捉えることも可能である。とくに住民に身近な自治体であればあるほど、政策的対立が生じた場合の最終的な手段として、選挙で判断を下すことも意味があるだろう。

しかし、長と議会は権力分立の原則に立っているのであるから、対立があるからといって解任合戦をすることは望ましいことではない。その意味では、長の不信任や議会の解散という制度が必要なくなり、結果として制度自体が廃止されることがむしろ理想であろう。そのためには、長と議会が対等の関係で政策論議を展開し、それぞれが住民の代表機関であることの責任を果たさなければならない。そこで、実態的な側面での二元的代表制の機能を検討した。

実態的な側面での問題点としては、戦後も長

らくにわたって中央集権的な諸制度がつづいたために、長も議会も代表機関としての当事者能力を十分にもちえていなかったことと、与党意識による長と議会のなれあいという実態を中心に検討した。前者の二元代表制以外の諸制度に起因する不完全性は、分権改革が進展するなかで徐々に解消されつつあるといえる。権限移譲や機関委任事務の廃止、さらには国の地方への関与の削減など、一連の分権改革は代表機関としての長と議会の当事者能力を高めつつあるのである。しかし、制度の改革が進めば進むほど、長と議会の意識と能力に関わる実態がクローズアップされるだろう。

長も議員も選挙に勝つために相互に連携を図り、「与党」意識に支えられたなれあいの関係になってしまうと、住民の代表機関として有効に機能することは難しい。とりわけ、相互に牽制しあう権力分立の理念を実現することは困難である。そして、住民の信頼を失うことにつながる。長の政策決定や議会の審議に納得できない住民が住民投票を求めることが多くなっていることは、長や議会が代表機関として有効に機能していないことの表われのひとつである。

これらの実態的な問題に対処するためには、地方分権がまだまだ不十分であるという現実があるし、無投票当選が少なくない地方選挙の実態も問題にしなければならない。また、議員の政策スタッフ機能をどのようにして確保するかという議会事務局体制のあり方も検討しなければならない。本稿ではこれらすべての課題を検討することができなかったが、分権改革が進むいまだからこそ、長と議会が改めてそれぞれの立場で住民の代表であることを自覚し、長と議会の双方が住民の立場で政策形成をできるだけ能力を高めていくことが求められていることを明確にすることはできたのではなかろうか。