

いま自治体に求められるもの

杉田 敦

法政大学法学部教授

分権化の両義性

——自治体の現状と課題について考えてみたいと思います。ここ数年で、分権改革も軌道に乗り、自治体への分権が進みつつありますが。

杉田 分権化は、基本的な方向性としてはいいことです。長年にわたる関係者の努力が実を結んだということなのでしょう。実際、かつての日本は政策の細部にまで及ぶ、行き過ぎた中央集権をなかなか修正することができず、その弊害が大きくなっていました。

ただし、改革の中で地域が良くなった実感があるか、といえなかなかそうは言えませんね。農村部の高齢化・過疎化は一層進み、駅前の「シャッター通り」に象徴されるように、地域の中核的な都市でも経済は危機的な状況にあります。

すぎた あつし

1959年生。東京大学法学部卒。政治理論専攻。東京大学助手・新潟大学助教授などを経て現職。

著書に『政治への想像力』（岩波書店）、『境界線の政治学』（岩波書店）、『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書）など。

——それは分権化のせいなのでしょうか。

杉田 分権化が直接の原因ではないでしょう。農産物や工業製品をめぐる国際競争が強まり、競争力が低いとされる地域が貧困化したということが最も大きい。地域が経済力を失えば、商店街はもちろん、公共交通や病院などのインフラも維持しにくくなる。そして、住環境が悪化すればますます人は離れる、という負のスパイラルに陥ることになります。

したがって、分権化そのものの直接的な結果とは言えませんが、私が問題にしたいのは、現状への対応として、今のままの分権化の方向性が最適なのかどうかという点です。もう少し言えば、それは地域の疲弊を和らげるところか、そのあらわれ方を顕著にすることになりかねないのではないか、ということです。

——今の分権化のどこに問題があるのでしょうか。

杉田 まず、物事にはすべてタイミングがあります。ある時に最適なことでも、別の時には悪い結果をもたらすことがある。日本は分権化するのであれば、ずっと前の経済成長期に、経済のグローバル化がここまで進行する以前にそうすべきでした。それなのに、ぐずぐずしていて時機を逸してしまった。そして、状況が変わったのに、今度は、分権化という一度決めた方針にしがみついて、方向転換ができない。二重の意

味でタイミングを失っているのです。

分権論がどのような主張だったか、思い出してください。自治体に任せれば、国よりうまくやれる、と言ってきました。地域の人々なら土地柄もわかるし、政策を実施する十分な力がある。霞ヶ関で、地域の事情を何も知らない官僚たちが机上でつくった基準が、地域の手足をしばっているのだ。だから、分権化しさえすれば、国の基準よりもはるかに適切なサービスを提供できるのだ、としてきました。

しかし、実態はどうでしょうか。財政力のある一部の自治体を除き、従来国が定めていた基準を維持することさえ困難になっています。とりわけ深刻なのは、病院など、人々の生命や生活に直結する施設が、財政難などで閉鎖に追い込まれていることです。学校教育についても、地域にゆだねて良くなった面よりも、むしろ時々の首長の意向などに翻弄され、水準が引き下げられている面があります。経済が縮小し、競争力の格差が顕著になっている時に分権化を進めれば、弱いところではそうなることが当然です。

——なぜそうってしまったのでしょうか。

杉田 分権化を実施するにあたって、日本の特殊性を考慮しなかったことが一因です。分権論はヨーロッパなどをモデルとすることが多いのですが、平坦な地形で、国内の地理的条件が比較的均しているヨーロッパと異なり、日本は国土のほとんどが山間部で、そこでは居住することも産業化することも難しい。沿岸部の平坦な地域と比べると、どうしても、地域間格差が大きくなってしまいます。そうした条件を度外視して、大都市と山間部の自治体が同じように競争できると論じるのは非現実的です。

さらに、分権論は、地域が直接に厳しい国際競争にさらされる現在の状況になることを、どこまで想定していたのでしょうか。かつて、国内の生活水準の平準化が、一定程度実現したように見えたのは事実です。最低水準は達成されたから、あとは自治体間競争だ、となった。しかし、今から考えれば、それは都

市部から農村部に富を移転する、戦後日本の地域間再配分政策のストックが、まだ残っていたからそう見えたということにすぎません。

今日、農家はコメや野菜の値段を、物価水準が全く異なるアジア諸国と競争するように求められています。また、工場の労賃も、所得水準のかけはなれた地域のそれと競争させられ、結果として工場はどんどん海外に流出して行きます。

——経済がグローバル化する現在では、分権化は無理であり、中央集権を再度進めるべきだという主張なのですか。

杉田 そこまでは言っていない。冒頭にも述べたように、かつてのような行き過ぎた中央集権化には反対です。地域の独自性を発揮する形で、それぞれに努力する必要があります。しかし、がんばるためには、まず基礎体力がなければなりません。これは何も自治体だけでなく、個人についても同様ですが。飢えてフラフラになった人に、がんばれと言っても無理なように、自治体が経済的に力を失っている時には、地域間で十分な再配分を行い、競争に参加できるだけの体力をつけてもらう必要があります。

ところが、この間の分権化では、そうした配慮がほとんど見られなかった。前提条件を揃えないまま、競争を迫る考え方でした。背景には、国際競争の中で、都市部もかつてのような余裕を失ったことがあるでしょう。苦しい中で、なぜ自分たちが稼いだものをよそへ回さなければならないのかという考え方が広まった。こうして、分権化はきわめていびつなものとなっているのです。

首長と議会の対立

——最近の自治体をめぐる状況で目立つのは、二代表制を担う首長と議会との対立です。首長が議員定数の削減や議員報酬のカットを主張したり、一部では議会を無視して専決処分を繰り返したりしています。

首長と議会がお互いに「リコール合戦」を繰り返しているところさえありますが。

杉田 それについても、少し遡って見る必要があります。少し前から、中央省庁や自治体の役人への批判が強まっていました。それも、当初は仕事の内容を問題にしていたのですが、次第に、単に雇用が安定しているのが気に入らないとか、給与が高すぎるとかといった批判に変わりました。こうした「公務員叩き」が、ついに選挙で選ばれる議員にまで飛び火したのが、最近の傾向だと思います。議員たちは、かつては役人を叩いている側でしたが、今度は自分たちが叩かれる側に回っています。

——議会にも問題があるのではありませんか。

杉田 その通りです。多くの自治体議会では、議員がいわば世襲化し、「家業」のようになってしまっている。また、土建関係などの一部の利益だけが強調され、自治体がかかえるさまざまな問題点をすくい上げる点で十分ではなかった。さらに、議会での議論が低調であり、本来の目的である政策討議の場になっていないという指摘もあります。

それにしても、まずは役人を叩き、次に議員を叩く、しかも首長が率先してそれを行うという経緯には、やはり不健全な側面があると言わざるをえないでしょう。首長が有権者全体を代表するものであるかのようにふるまい、職員や議員を「特殊利益」、「既得権」として攻撃するという構図になっています。これは、かつて小泉元首相が、郵政民営化を推進するために、「郵便局員の利益と国民の利益とどっちが大切なのか」と訴え、喝采を博した、あのレトリックと同じです。このレトリックの危うさは、「郵便局員」のところに、どんな職業や団体を入れても、「不等式」が成り立ってしまう点にある。つまり、あらゆるものを攻撃できる万能の刃なのです。

このレトリックの誤りはどこにあるか。それは、何が「国民の利益」か簡単にわかるはずがないのに、ま

るでそれが自明のように論じているところにあります。同じことは、首長が、自分だけが有権者を全体として代表できると主張することについても言えます。

——議員はそれぞれの選挙区から選ばれるのに対して、首長は有権者全体によって選挙されるわけで、そちらがより直接的な代表と言えるのではないですか。

杉田 直接的という点はその通りです。しかし、直接的なものが間接的なものより常に優先されるというのは、一つのイデオロギーでしかありません。最近では、首長と議会が対立する場合、首長に肩入れする報道や議論が多い。直接性への希求のようなものが、社会に満ちています。利益や意見を媒介する役割を果たすもの、つまり、議員、政党、利益団体のようなものは、ことごとくうさん臭いものと見られ、雑音源のように扱われています。最近では、メディアまでそうした批判の対象となり、ユーチューブなどネットによる直接の情報発信が評価されています。媒介的なものを排除すれば、人々の間に透明な合意が成立する、といったイメージが共有されているのです。

——それには批判的、ということですね。

杉田 直接的な回路をいちがいに否定するわけではありません。実際、今から十数年前に、各地で議会に飽き足りない人々が直接投票を求めて運動したことについては、私は高く評価しました。しかし、だからといって、議会をないがしろにすべきではない。直接的な回路と間接的な回路とは、相互補完的なものと見なされるべきです。

——なぜ間接的なもの、媒介的なものが必要なのですか。全体が一つになることで、はじめて物事は前に進むのではないのでしょうか。

杉田 先ほどもふれたように、全体にとっての利益が自明のものとしてそこにある、という考え方が間違っ

ていると私は思うからです。私たちの社会では、さまざまな価値観をもつ人々が一緒に暮らしており、しかも社会内での人々の立場は色々です。したがって、それぞれに正しい複数の考え方が併存しているわけです。それらを何とか折り合わせるために、議論し、調整して行くことこそが民主政治の重要なプロセスなのです。議会は、本来、そうした重要な役割を担うるものです。

——首長と議会とが対立して、政治が停滞するようになって、がまんすべきだということですか。

杉田 この点は国政における、衆参のいわゆる「ねじれ」現象と関連づけて見るべきです。「ねじれ」を批判する人々は、衆参がいわば二元代表制になっていることを問題にし、参議院の権限が強すぎるので、参議院をおとなしくさせる必要があると言います。しかし、かつて参議院が衆議院の決定を追認していた時には、「カーボンコピー」と揶揄していたではありませんか。以前にはなぜ「ねじれ」なかったかといえば、衆参共に自民党が支配していたからです。「ねじれ」を批判する人々は、55年体制のような、一党優位の体制がそんなによかったと言うのでしょうか。衆参の「ねじれ」が生じたことで、自民党政権の時代には隠されていた色々なことが、私たちに見えてきたではありませんか。

自治体で、首長と議会とがいわば二元代表となっており、どちらかの圧倒的な優位になっていないことを、制度的な欠陥のように論じる人が最近は多いのですが、私はそうは思いません。単なる「リコール合戦」は無意味ですが、首長と議会が、どちらが政策的にすぐれているかを競争し合うような状況になるとすれば、かえって望ましいことです。

——最後に、自治体の政治に今求められるものは。

杉田 それぞれの自治体をどうすればよくできるのか、実質的な議論です。政策論です。公務員や議員を叩いて、定数や給料を減らせば、少しは溜飲が下がるかもしれませんが。しかし、それで自治体の状況が劇的に改善すると考えているとすれば、よほど楽観的でしょう。むしろ、自治体政府内の内部対立ばかりにかまけていては、自治体が直面する本当の課題から眼を背けることにもなりかねない。

本当の課題とは、何よりもまずそれぞれの自治体が競争力をつけることです。雇用が生み出され、人々の生活が安定するためには何が必要か。地域の実情に応じて、首長も議会も役人も市民と共に考えるべき時です。もちろん、先ほどもふれたように、自治体が競争に参加できるだけの基礎体力を、国内的な再配分によって保障することがまず必要ですが。

要するに、分権化それ自体が目的なわけではないし、議会改革それ自体が目的なわけでもない。目的は住民の生活を安定させることにあるわけです。その意味で、これまでの自治体改革は、形式的・制度的なアプローチに偏りすぎていたのではないのでしょうか。これは国政レベルでの「政治改革」や「政治主導」とも同様です。制度を変えることで、あるいは意志決定の仕方を変えることで、事態を改善しようとした。しかし、大事なものは形式よりも実質でしょう。今の枠組みの中で、具体的な政策をどのように実現して行くかが問われているのです。■

(追記：この「インタビュー」は著者自身により構成されたものである。)

地方議会の改革がめざすもの

廣瀬 克哉

法政大学法学部教授

議会批判の嵐と内発的議会改革の 静かな展開

2011年統一地方選挙は、従来になく厳しい議会批判の中で行われることになる。政令市として初めて成立した名古屋市における議会リコールや、市長と議会の両方に対するリコール署名が有効数に達した阿久根市の例は、首長対議会の対立の決着がどうつけられるべきか、という問題を提起しているとともに、地方議会に対する厳しい批判が広く市民の間に存在しているということを示している。竹原前阿久根市長は、専決処分て議員報酬を日当1万円にする「改革」を断行し、河村名古屋市長は議員ボランティア論を主張し、当面の改革として議員報酬の半減を提案している。そして、いずれも既存の議員には退場を迫っており、それが解散の直接請求署名となっているのである。

ひろせ かつや

1958年生。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。法学博士。専攻は行政学。1987年法政大学法学部助教授、1995年より現職。

著書に、『「議員力」のススメ』（2010年、ぎょうせい）、編著に、『議会改革白書』（2009年版、2010年版）など。

ここまで劇的な現れ方はしていなくても、議員定数や議員報酬の削減を求める市民の声は多くの自治体に見られるところである。議会の存在が、市民にとって役に立っているという認識は薄く、せめてそこにかかるコストを少しでも減らしたいという意見が支持を集めている。

しかしその一方で、地方議会の内発的な改革は、近年着実に広がってきている。2006年5月に全国初の議会基本条例を制定した北海道栗山町議会や、市民との意見交換会を起点として議会と市民との間で意見のやりとりを繰り返しながら政策形成に取り組む会津若松市議会など、従来の議会のあり方を大きく変えていくような議会改革が全国に広がってきている。議会基本条例の制定数は、2010年12月議会までに163本を数えるに至っている。ただ、このような動きは首長と議会との派手な対立劇ほど社会的な注目を集めるわけではないため、議会関係者以外にはあまり伝わっていない。

このように、首長による議会たたきが注目を集める自治体がある一方で、静かに議会改革を進める自治体もある。この併存状態のなかで、国においては地方自治法の抜本改正の検討が行われており、首長と議会との関係に関する自治体の基本構造に選択制を導入し、これまでの制度を大きく変えようという構想が議論されている。そこでは、議会と首長の融合度を現状よりも高める「議員内閣モデル」などの選択肢や、両者の分離度を現状よりも高める「純粋分

離型モデル」、議員の他外部人材も参加する「自治体経営会議モデル」などが選択肢として検討されている。このような検討に至った背景には、既存の二元代表制は必ずしもうまく機能しておらず、制度改革によってその状況を打開しようとする考え方がある。

以上のように、いま地方議会には、さまざまな方向から、多様なレベルで改革が提起されている。本稿では、主として議会内発的な改革が、既存の二元代表制を前提としながら、これまでの議会のあり方の何をどのように変えようとしているのかを概観しながら、既存の制度の中でも何が可能かという観点から議会改革の課題について考えてみたい。首長による議会たたきの中からは、当面の人数や待遇の縮減以外の具体策は提起されておらず、議会が本来果たすべき役割のイメージが乏しい。一方、国の地方行財政検討会議の検討は、将来的な自治体の形の構想として注目すべき論点を含んでいるが、このような大きな制度改革を待たなければ実現できない改革の前に、まずは現行制度のもとでも実現できる改革を最大限追求することが先だと考えるからである。

なお、既に動き出している内発型の議会改革も、その取り組みは幅広く、多様な実践例があるが、ここでは、議員間討議と住民との直接対話の2点に絞って、その意義と可能性を検討したい。これらが、議会の果たすべきミッションに直結しているからである。

議会のミッション宣言

地方自治体に議事機関として議会を設置することは、憲法上に規定されており、また、そもそも民主主義の地方自治制度として議会をもたない設計はあり得ない。それに関わらず、議会のミッションは何かということについては、必ずしも明確なイメージが広く共有されているわけではない。議会が理想的に機能している状態とはどのようなものか、と問われても、答えに窮する人が少なくないのが実情であろう。

この状況に一石を投じたのが、上でも紹介した北海道栗山町の議会基本条例である。この条例は前

文のなかで「自由かつ違な討議をとおして、これら(自治体の政策についての：著者注)論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である」と規定している。議決権の行使によって自治体の意思決定を行うことではなく、その過程における議論を通して、政策の論点や争点を発見し、広く住民に対して公開していくことを第一の使命としているのである。

住民の中の多様な意見を代表する複数の代表者が、公開の場で議論をして自治体の意思決定を行う合議制の代表機関である議会には、独任制の代表にはできない役割が期待されている。独任制の首長には、責任とリーダーシップの所在が明確であるという特徴があり、執行権を担う。それに対して、合議制代表である議会は、多様な意見を表出し、それが公開の場でやりとりされることによって、一つの視点からでは見えなかった論点を見出し、それを通してどこに争点があるのかを広く示すことによって内容についての深い理解にもとづいた世論形成を促し、それを踏まえて自治体全体の多様な意見、利害を集約した意思決定を行うことが期待される。

栗山町議会基本条例の前文は、このような合議制代表機関の特徴と役割を、わかりやすいことばで説得的に表現し、この文章のインパクトもあって、全国の議会に基本条例づくりの動きが広がっていくひとつのきっかけとなった。

事前調整型の運用実態の問題

これまでの地方議会の運用の実態は、いま述べたような議会のミッションとはかなりかけ離れたものであることが一般的だった。最近、朝日新聞社が行った調査が示しているように、地方議会のうち半分が首長からの提出議案を過去4年間一本も修正や否決を行っていない(『朝日新聞』2011年2月12日付)。100%原案どおり可決しているのである。

これは必ずしも、議会が何もせず、首長からの提案を「丸呑み」しているということではない。議案が議

会に提出されるよりも前の段階で、政策立案過程での首長からの説明が議員、会派に対して行われ、議員側からはそれに対する意見、要望などが伝えられ、双方がこれでいけると判断できるものが仕上がってきた段階で、議案として議会に提出されることが多い。多くの自治体では、多数の会派、議員との間での調整が済んだ段階の議案が出されるのがつねで、その結果として100%原案どおり可決されることになっているのである。

このような事前調整の中では、きれいに表現すれば、議員と首長が一体となって政策を練り上げている。ただし、この過程は市民に対してオープンにされているわけではなく、また、基本的には首長が会派それぞれとやりとりすることが軸となっている。その政策に対する意見、態度が異なる会派間で、議論をして一致点を見出して改善していくという展開は基本的に起こらない。また、事前調整の過程では、この議案を認める代わりに別のところで自分たちの要望を聞け、といったような取引も行われ得る。つまり「根回し」という首長と会派との交渉ゲームによって政策が確定していくのであり、その動きは住民には見えないうところで展開される。多様な住民意見を集約する作業は、事実上行政が担うことになり、その行政との個別交渉しか議員、会派は行っていない。議会の審議は最終的な確認の儀式になってしまうので、議会審議の場が、意見集約の機能を果たすこともない。

支持する議員を通して、個別的な要望を行政に伝え、結果としてそれが実現されることを期待する、という住民が多かった時代には、このような事前調整型の議会運営は、それなりの合理性を有していたかも知れない。しかし、多くの政策分野において、多様な住民の理解と協力を得なければ成果が期待できない時代状況の中で、機能不全に陥っているのである。

典型的には、丁寧な市民参加が行われると、議会の権限が実質的に空洞化するという場面に、その機能不全が現れている。水面下での議員、会派との調整を軸とするのではなく、公開された市民参加によって政策立案が行われると、そのなかで住民意思を反

映していく過程が明確に示されているため、議会に議案が出てきた段階では修正や否決という対応がとりにくい。それが必要だという説明がつきにくいのである。このようにして、市民参加が広がるにしかたって、政策立案過程から議員は閉め出され、審議過程で手を加えることもできないということになる。

このような状況に対して、議員の一部からは、市民参加は自分で手を挙げた人が、選挙で選ばれたという正統性の根拠もなく、声の大きい人たちだけで政策を作ってしまうので正しい民主主義のあり方ではない。サイレントマジョリティの声を代弁しているのは、選挙で選ばれた自分たち議員なのであって、議員の声に耳を傾けることこそ、民主主義だというような主張も聞かれる。市民参加の過程で、サイレントマジョリティの声をどのように引き出し、どう反映するかが大事だという点では重要な指摘と言える。しかし、議会が役割を主張するのであれば、マジョリティもマイノリティも、声の大きな人の意見も、声を出さない人の意見も、議会という公開の場の議論のなかに反映させ、それを通して多様な意見の調整、集約を行うことを主張すべきであろう。それが実現されていないという認識が市民の側にあるからこそ、議会は役割を果たしていないという評価が広がっているのである。

議員間討議はなぜ重要か

このような事前調整型の議会運営を変えていくためには、議場で議員間の討議を積極的におこなうことが求められる。事前調整での首長との取引を議員の主な仕事と考える多数派と、事前調整から事実上閉め出され、議場で質疑や質問を通して行政に問題提起をして見せ場を作るけれども、議決結果ではつねに敗北する少数派という構成の議会では、議場で議員間が賛否の根拠をめぐって議論を闘わせる場面がほとんどない。「討論」という議会用語は、国語辞典とはまったく意味が異なっていて、議員が議案に対する賛否の態度を表明する発言を意味している。そして、発言は各議員1回であり、一度発言が終

わってしまうと、その後で発言した自分とは見解の異なる議員の主張に対して、反論をしたり、判断を変えるように説得をしたりすることができない。議場における議論を通して、合意形成や妥協を図っていくというようなことは想定されておらず、また、賛否を分ける争点が何かということをはっきりと示していくようなやりとりも、実際にはほとんど行われていないのである。

このような議会運営の結果として、議事録のどこを読んでも、何が賛否を分ける論点であったのかが明らかではなく、特に議会が原案どおり可決した時の賛成の論点は不明なままであることが多い。可決された議案に反対の意見をもっていた市民からは、議会がなぜ賛成できたのかの根拠が見えないと、「こういう問題点はちゃんと認識していたのか？ ちゃんと議論を尽くして結論を出したと言えるのか？」といった疑問が提起されることになる。結果について不満であるだけでなく、結論を出していった過程に対して納得が得られないのである。

多様な意見が存在する中で、少数意見も尊重しながら議論を尽くした上で、最終的には多数決で決着をつけるのが、民主主義の政治制度である。結論に対して反対であり、それに不満をもつ人がいなくなることはない。しかし、そのような少数派の意見もちゃんと表出する機会が保障され、その論点もちゃんと吟味された上で多数決による決着であれば、その決定過程については「このようにして議論を尽くして出た結論だから仕方がない」という消極的な納得は得られる。

議会の審議は、そのような場として機能し、多様な住民意見を、少なくとも論点としてはそこに表出、反映し、それを含めた調整、集約の結果として議決をするようなものにならねばならない。そのためには、まずは議案に対する賛否の異なる議員間で議論を尽くすことが最低限必要である。栗山町議会をはじめ、多くの議会基本条例では議員間討議を議会活動の軸とすることを規定しており、議事運営上も、質疑を終えた後で、まず議員間の討議をおこなって賛否の論点を明らかにし、そのうえで賛否についてのそれぞれ

の結論を表明する討論、その後表決という組み立てを採用するようになっている。

住民との直接対話と議会による意見集約

住民の多様な意見を議会活動に反映させるという点では、議会報告会、住民との意見交換会などの名称で行われている、住民と議会との直接対話の場も重要である。これは、議員個人や、会派という単位で従来から広く行われてきた議会活動報告とは異なり、機関としての議会が全体として、超党派で行うものである。議会全体としての説明責任を果たすとともに、住民からの意見、要望なども議会全体として受け止め、議会全体としてそれに対応するということになる。

賛否が分かれる議案について、議会全体の結論に反対していた議員もいるのに、議会全体としての説明が果たして可能なのか、という疑問が、この取組みを行っていない議会からしばしば出される。しかし、前項で述べたように、賛否の論点を明らかにする議員間討議をおこなっていると、その過程を説明することによって、議会としての説明責任を果たすことができる。このような説明は、賛否いずれの立場の議員にも可能である。逆に、多数派が賛成だからということで、賛成の論点を必ずしも明確にしないまま、多数決だけを粛々と行っていると、「この論点は確認したのか？」といった住民からの質問に答えることができず、賛否いずれの立場であっても議会としての返答に窮することになってしまう。議員間討議はここからも必然として認識されるようになる。

また、住民から寄せられるさまざまな意見、要望を聞きっぱなしにするのではなく、議会として責任を持って対応しようとするならば、時として相互に矛盾し、また、矛盾はなくても財源などの制約のなかで、議会として整理、集約して結論を出していくことが必然となる。また、行政に住民要望を伝えて終わり、というのではなく、議会が政策立案につなげていくことが求められる場面も出てくる。

このような活動を通して、住民と直接向かい合うことにより、議会のミッションが改めて具体的に議員に体感され、また、その仕事ぶりが徐々に住民にも伝わっていく。議会という機関のミッションを住民と議員が共有しながら、議会が住民自治の意思決定機関として実感され、評価される自治体のあり方に向かっていく道が開けてくる。

いま一部の議会から始まっている議会内発的な

改革は、このようにして、議会という機関が自治の担い手として積極的な役割を果たしていけるようになる可能性をもっている。大きな制度改革を座して待つのではなく、また、議会を単にたたくことに終始するのではなく、いまできる改革を通して、議会制民主主義による自治を活性化していくことの重要性を確認しておきたい。■



自治体政治システムをめぐる論点

小原 隆治

早稲田大学政治経済学術院教授

自治体政府システムを見る視点

近代的で民主的な体制に分類できる国であるなら、国レベルであれ自治体レベルであれ、政府にはつぎの2つの側面が備わっている。1つは、限られた資源で効率的にサービスを提供する行政体としての側面である。もう1つは、政策課題に対して民主的に意思決定し、執行する政治体としての側面である。それを踏まえうえて、さまざまな自治体政府システムの特徴を見るための基本視点を以下の4つにまとめて提示したい。

- ①国と自治体を通じた政府総体としての仕事量と、国と自治体間でのその配分比はどうなっているか。
- ②自治体政府の体系は、基礎自治体から広域自治体まで何層制をなしているか。
- ③自治体に求められるモデルが、ゆりかごから墓

場までのサービスを自己完結的に提供する総合行政主体にあるか、それとも非完結的な個別行政主体にあるか。

- ④自治体政治システムが直接民主主義中心か、それとも間接民主主義中心か。後者であるなら間接民主主義のどのようなシステムか。

このうち①～③の視点は、自治体政府の行政体としての側面に関係している。①自治体総体の仕事量が多いほど、また②3層制より2層制、2層制より1層制であるほど、そして③自己完結的な総合行政主体モデルであるほど、とりわけ基礎自治体には行政主体として、より大きな規模・能力が求められることになるだろう。④の視点はもちろん主として、自治体政府の政治体としての側面に直結している。

もつとも、①～③の視点と④の視点に深く関連する面があることにも注意が必要である。自治体の仕事量や規模・能力が増すほど、直接民主主義よりも間接民主主義の政治システムを、そのなかでもより一元的に意思決定がしやすいシステムを採り入れる必要性が高まると考えられるからである。

以上の基本視点に即して、日本の自治体政府システムの特徴を整理するとつぎのとおりである。

- ①国民負担率等に照らして総体としては小さな政府といえる一方、全政府支出の最終出口ベースでは国が約4割、自治体が約6割を占め、自治体に配分される仕事の割合が高い。つまり小さな政府、大きな自治体になっている。

こはら たかはる

1959年生。早稲田大学大学院政治学研究所博士課程単位取得退学。専攻は地方自治。成蹊大学法学部教授を経て現職。

著書に、『これでいいのか平成の大合併』（編著、コモンズ、2003年）、『平成大合併と広域連合』（共編、公人社、2007年）、『新しい公共と自治の現場』（共編、コモンズ、2011年）など。

- ②自治体政府の体系は、基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県の2層制をとっている。
- ③基礎自治体にも自己完結的な総合行政主体であることが求められる。これまで明治、昭和、平成と大規模な市町村合併が繰り返されてきたが、なかでも平成大合併が進められたおもな要因の1つはそこにある。
- ④2層制のいずれのレベルでも間接民主制を中心とし、それにリコールなどの直接民主制を接合したしくみを採用している。また、間接民主制のシステムとしては、公選議会だけを置く一元的な議会中心制とは異なり、公選首長も正統な政治代表に据える二元的代表制をとっている¹。首長と議会の力関係という点では、首長が議会に優位する強市長タイプだと一般的にいわれている。

二元的代表制という政治システム

二元的代表制は、憲法第93条第1、2項が定めるところにより、全国の自治体に一律に置かれるいわば究極の必置規制である。戦前、市町村では基本的に議会が首長を選出する議会中心制のしくみがとられていた²。一方、府県の長には官選官吏の知事が配され、その知事が府県会に対しても市町村に対しても官の監督を加える体制であった。したがって市町村が議会中心制だといっても、そこにはおのずから一定の制約が課されていたと見ていい。戦後、占領改革でこの体制は一掃され、改革当時、アメリカの自治体で多数派を占めた二元的代表制が日本の府県と市町村に移植されるかたちになった³。

移植元のアメリカの自治体で二元的代表制が定着し、やがて多数派を占めるにいたったのは、19世紀末から20世紀初頭にかけて以降に、革新主義（プロGRESSIVISM）の一環として展開された市政改良運動の成果である。市政改良運動が議会中心制に不信を募らせた矛先には、2つの焦点があっ

た。1つは、議会が繰り広げる利益誘導や腐敗の政治であり、もう1つは、自治体サービス需要が拡大するなかでの非効率な行政である。

そこで議会を監視し、能率的に行政を執行するもう1つの政治代表を設けるしくみとして、とりわけ強市長タイプの二元的代表制が考案された。その意味でいうと、二元的代表制には議会不信の考え方が抜きがたく染みついている。

現在、日本以外の民主主義体制の国々では、どのような自治体政治システムがとられているのだろうか。ここで、それを欧米諸国に例を限って概観したい。

まず、世界のなかでもごく例外的に一国多制度の国であるアメリカで、かつて相対的にも絶対的にも多数派を占めた二元的代表制は、今日、少数派の政治システムに転じている。ほぼ2000年の時点で見ると、議会中心制の一種といつていいシティマネジャー制を採用する自治体が50%を超えるのに対して、二元的代表制を採用する自治体は40%を割り込んでいる（平田2001：10頁、UCLG2009：p.248）。

つぎに、ヨーロッパ諸国の自治体政治システムについて整理すると、表に示したようになる。3つの分類のうち相対的に多数を占めるのは二元的代表制だが（12カ国）、二元的代表制か議会中心制かという区分を立てれば、後者が多数を占める（17カ国）。また、二元的代表制を採用する国のうち半数は、東西冷戦終結後に体制移行した東欧諸国である。

ここであらためて確認しておきたいのは、現時点の欧米諸国で大多数の国が一国単一制度の自治体政治システムを採用し、システムのあり方としては議会中心制をとっている例が多いという事実である。

日本の二元的代表制は強市長タイプか

辻（2002）は、Mainwaring and Shugart（1997）の比較大統領制研究に見られる大統領の「立法面での憲法的権力と党派的権力」（*constitutional and partisan powers over legislation*）という概念区分に着目し（Mainwaring and Shugart1997：p.40）、そ

表 ヨーロッパ諸国の自治体での首長公選制実施状況

首長公選制を実施	議会による首長選出制を実施	首長公選制も議会による首長選出制も未実施
ドイツ、オーストリア、スイス、イタリア、ギリシャ、キプロス、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、スロベニア、スロバキア	デンマーク、アイルランド、イギリス ¹⁾ 、スペイン ²⁾ 、フランス、マルタ、ポルトガル、チェコ、ラトビア、エストニア、リトアニア	オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン

注：1)住民投票で首長公選制を採用した12の自治体を除く。

2)小規模自治体を除く。

出所:Loughlin, Hendriks and Lidström (2011: p.736) .

れを援用して日本の二元的代表制の特質を以下のよう
に分析している⁴⁾。

地方自治法にもとづき、首長にのみ与えられている
憲法的権力としてまずあげられるのは、①議会に対す
る拒否権を意味する再議権、②一種の政令制定権に
あたる専決処分権、そして③予算を編成し、議案を提
出できる予算調製権である。このほかにも、地方自
治法その他の法制度には、首長に有利に働くつぎの
ような規定が設けられている。

- ④議会が首長の不信任議決をした場合に、首長
は議会を解散できる。
- ⑤議会が議決できる案件が制限列挙主義で定め
られているのに対して、首長の権限は概括例示
主義で定められている。
- ⑥1999年の分権一括法制定以前にあった首長
等に対する国や府県からの機関委任事務に対
して、議会は一切関与できなかった。しかも事
実問題として、自治体の仕事のなかで機関委任
事務が占める割合が高かった。

他方で、辻(2002)は、首長のもつ党派的権力が首
長と議会の力関係に重要な影響を及ぼす点に注目
する。その視点に立って、黒田一知事から横山ノ
ック知事1期目までの大阪府政を素材に取り上げ、知
事を支持する与党会派が議会で占める議席比率＝
首長与党率の高低と、首長提出議案の可決比率の

好不調との間に優位な相関関係があることなどを証
明する。そして結論としては、憲法的権力の面で首長
が「地方議会に対して圧倒的に優位な地位にある」
一方、党派的権力の面では「地方議会の首長に対
する権力がかなり大きい」と指摘している(辻2002:
(一)116頁/ (二)130頁)。

こうした分析は、制度論だけに依拠して強市長タイ
プについて語ってきたこれまでの通説を根本的に批
判し、また、従来、ジャーナリスティックに論評され
ただけのことが多かった自治体政治レベルの党派的権
力の問題に関し、理論的に分析する筋道をつけた点
で十分評価されていると考える。しかし他方で、素朴
だが重要な疑問も残る。日本の二元的代表制は憲
法的権力の面に限っても強市長タイプといえるのだら
うか。別の言い方をすると、議会の党派的権力といっ
ても、それを行使するうえで憲法的権力がしばしば重
要なリソースになっているのではないだろうか。

というのは、予算であれ条例であれ、議案が成立す
るかどうかはすべて議会の議決にかかっている。首
長に選任権のある人事のうち、副首長の選任などの
重要案件には議会の同意が必要である⁵⁾。さらに、
議会の議決案件は制限列挙主義で定められていると
いうのが通説だが、個別の自治体限りの条例によっ
て議決案件を拡張する道が残されている⁶⁾。議会は
首長に対し、これらの憲法的権力をリソースとして党

派的権力を振るいうるし、実際、振るってきたと
いいだろう。このように考えてみると、首長の憲法的
権力のうち議会が容喙できない最後の聖域は、かつ
てまであった機関委任事務ということになる⁷。

自治体政治システムとしての持続可能性

官治的自治の体制にあった戦前からの遺産といっ
ていい機関委任事務と、戦後改革の産物である二元
的代表制は、長らく奇妙で幸福な結婚をしてきたよう
に思える。

戦前も戦後も、首長が専権的に処理する機関委任
事務に関して、議会が介入できない点には変わりが
ない。だが、戦前の市町村の場合、議会が首長選出
権という強力なリソースを握ることによって、機関委任
事務を含めた首長の事務処理に一定の影響力を及
ぼすことが可能であった。それに対して、戦後は首長
公選制が導入され、その分だけ首長は議会の影響力
から逃れて、独自に仕事を進めることができるよう
になった。機関委任事務の円滑な執行という点からす
れば、事務の指揮監督をする国にとっても、首長公選
制は歓迎できる面があったはずである。

1999年の分権改革によって機関委任事務が廃
止された。それは、自治体レベルでの意思決定領域
が拡大することを意味すると同時に、意思決定にあた
る首長と議会の力関係が憲法的権力の面でいつそう
フラット化することも意味している。加えて、国政レ
ベルでの2大政党化路線の定着とあいまって、今後、自
治体政治レベルでもその路線に沿って政党化が進展
し、党派的権力のあり方が首長と議会の力関係を決
める要因としてますます重要になると予測できる。

こうして現在、自治体レベルで政治の舞台が広が
り、舞台に登る首長と議会の力関係が憲法的権力の
面でよりフラット化する一方、そこに党派的権力の要
因が加重的に働く構図になっている。この構図のな
かで、これから二元的代表制が自治体政治システム
として安定的に機能するかどうかの問題である。とり
わけ議会の首長与党率が低く、首長と議会の党派性

にネジレが生じている場合、二元的代表制の不安定
度はかつてなく高まることになるだろう。

最近、名古屋市や鹿児島県阿久根市で、首長と
議会の対立が片方または両方のリコールにまで発展
し、メディアでもしばしば社会ネタの扱いで広く報道
された。しかし、それは首長の個人的資質といった
個別の事情だけに原因を帰せられる社会ネタの事件
なのではない。事件の性格は、いま述べた一般的な
構図のなかで捉えることによってはじめて正確に理解
できるように思える。また、そうした理解をもとに類推
すれば、名古屋市や阿久根市と同様の事件は全国ど
この自治体でも起きうるし、今後、ますます多く起き
ると考えていい。

地方自治法の「抜本」改正

今年1月26日、総務省は、省内に置かれた地方行
財政検討会議のこれまでの議論を踏まえ、地方自治
法抜本改正についての考え方を公表した（総務省
2011）。それにもとづいて3月中旬、改正法案が内閣
から国会に提出される予定だという。公表文書に示
された総務省案のうち、首長と議会相互の権限に関
わる内容についてだけ、最後にごく簡単に論評してお
きたい。

総務省案は首長の再議権、専決処分権、議会招
集権、条例公布権等の規定をあらため、一言でい
えば、首長と議会がフラットな関係で互いに対抗する機
能を強めることを目指している。だが、そうであるのに、
両者の対立が党派的な要因ともあいまって深刻な膠
着状態に陥った場合、それを制度的にどう解決する
かについては考慮していない。

昨年、地方行財政検討会議の審議過程で、住民
投票を新たに一般ルールとして制度化する案が急
浮上し、それが今回の総務省案に盛り込まれている。
首長と議会の対立を解消する最終手段として住民投
票を組み入れる制度設計の仕方も考えられるが、総
務省案にある住民投票制度には、そのような位置づ
けは与えられていない。

つまり、総務省案が地方自治法の抜本改正につながることは想像しにくい。日本の自治体政治システムのあり方に関し、あらためて根本から問い直すことが求められているように思える。■

《注》

- 1 「二元的代表制」は、もともと革新自治体が大きく広がった1970年頃から和製の口語として使われ始めた言葉だという。神原(2009:184-186頁)を参照。
- 2 1911年の市制改正まで市の執行機関は合議制の市参事会で、参事会を構成する市長と他の参事会員はすべて市会が選出することになっていた。この市参事会制は今日いうところの議会内閣制に相通じる面があり、その導入と廃止の歴史的経緯について分析してみる価値がある。
- 3 占領改革期に二元的代表制を導入した経過に関しては、小原(2008/2009b)で検討しているので参照されたい。
- 4 辻(2005-2006)では、「憲法的権力」と「党派的権力」が「制度的権力」と「政治的権力」という言葉に置き換えられているが、ここでは辻(2002)の用語法のまま議論を進める。なお、本文中の以下の分析には、引用者による若干の補足説明も付け加わっている。
- 5 ただし、首長には一定の条件のもとで、これらの議案を専決処分する方法が残されている。
- 6 最近、各地の自治体で定められている議会基本条例には、地方自治法第96条第2項にもとづくこのやり方によって、総合計画ほかの自治体行政計画の策定を議会の議決案件に加えている例が少ない。小原(2009a:49頁)を参照。
- 7 もっとも、過度の強調は慎む必要がある。機関委

任事務の執行には予算措置がともなうが、その予算案は当然、議会で審議される。また、機関委任事務に関して、条例制定権がまったく及ばなかったとまでは言い切れない。後者の点に関して、人見(2010:34-36、46-48頁)を参照されたい。

《参考文献》

- 神原勝(2009)『増補 自治・議会基本条例論』公人社。
小原隆治(2008)「自治体政治システムの再検討序説」日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』ぎょうせい。
小原隆治(2009a)「地方政府の政治学」『自治体学研究』第97号。
小原隆治(2009b)「占領改革期の二元的代表制導入をめぐる論点」『法学新報』第115巻第9・10号。
総務省(2011)「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」。
辻陽(2002)「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察(一)・(二)」『法学論叢』第151巻第6号・第152巻第2号。
辻陽(2005-2006)「大統領制比較のための視座(一) - (三)」『法学論叢』第158巻第2-4号。
人見剛(2010)「分権改革と自治体条例」辻山幸宣・飛田博史編『自治型社会への改革方策』公人社。
平田美和子(2001)『アメリカ都市政治の展開』勁草書房。
Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds) (2011) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
Mainwaring, S. and Shugart, M. S. (eds) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
United Cities and Local Governments (2009) *Decentralization and Local Democracy in the World*, The World Bank and United Cities and Local Governments.

二元代表制と直接民主主義の課題

牛山 久仁彦

明治大学政治経済学部教授

はじめに

集権的な国・地方の関係を改革し、自治体の自己決定・自己責任に基づく地域運営を進めるために地方分権が企図されてから、10年あまりが経過しようとしている。第一次分権改革では、機関委任事務の廃止や三位一体改革、市町村合併の推進といった改革が推進され、さらに第二次分権改革、そして政権交代に伴う「地域主権改革」が提起されるに至って、行政のあり方のみならず、地域政治にも変化を生じさせる状況が生じているとあってよいだろう。それというのも、冒頭で述べたように、地方分権が、自己決定・自己責任を基本とし、それは、地域の実情に応じた政策運営を進めるとしても、その方向やあり方を決定するためには、地域政治のシステムがどのようなものであるのかが問われることとなるからである。

そして、地域政治システムを検証するにしても、その具体的な動態を十分に検証する必要もある。例えば、

うしやま くにひこ

1961年生。明治大学大学院政治経済学研究科単位取得退学。法学修士。専攻は地方自治論・地域政治論。愛知大学法学部助教授、明治大学政経学部助教授などを経て現職。

著書に、『分権時代の地方自治』、『自治体選挙の30年』、『広域行政と自治体経営』（いずれも編著）など。

分権改革の中で、全国的に展開された市町村合併は、自治体の自己決定のひとつの試金石であり、また合併の具体的な進展の中で、政治構造がどのように変化したのか、また政治権力はどのように変貌したのか、といった点が注目されよう。さらには、自治体の大規模化によって、住民の意識変化や決定構造の変化も重要な視点である。

2009年8月、歴史的な総選挙が行われ、民主党が大勝利して、政権交代が実現した。それによって、国政与党は民主・社民・国民新党の連立政権（当時）となり、自民・公明・共産などが野党となったのであるから、その影響が地域政治にも及んだことはいうまでもない。総選挙に先行した静岡県知事選挙や東京都議会選挙、千葉市長選挙、横須賀市長選挙、奈良市長選挙などで、民主の推す候補者が勝利し、総選挙の結果に大きな影響を与えた事は記憶に新しい。しかし、民主党政権誕生後の政策運営に対するさまざまな批判が、その後の自治体選挙に大きな影響を与え、民主党の連敗が続いていることは、皮肉である。

こうした点をふまえ、本稿では、自治体選挙の状況の中で、地域政治がどのように変化したのかを考え、あわせて、選挙や議会——首長関係にとどまらない、住民の直接参加のダイナミズムが、どのように地域政治を変えつつあるのかを考えてみたい。その前提となるのは、こうした分権的な状況の中で、果たして地域デモクラシーは発展してきているのか、という問題意

識である。

地域政治の変化と現状

政党は、選挙で候補を推薦・支持して当選を目指し、多数派を形成する事によって政権の獲得・維持を目指す。しかし、自治体の選挙戦で相対的な多数を確保する事ができなくても、選挙後の議会において、「相乗り」によって与党をめざすことが可能である。つまり、1人の候補者を複数が推薦・支持することによって複数の政党が「与党」的立場を得る事が出来るのである。一時期、オール与党体制がかなりの割合を占め、自民を中核としたオール「相乗り」の数が増加の一途をたどっていた。しかし、ここ数年の傾向としては、「相乗り」候補が減少し、自治体選挙でも独自性を発揮することをめざした民主が、自公候補に対決を挑む選挙が増加してきていた。民主政権誕生の前哨戦として行われた各地の首長選挙で、民主推薦候補が次々と勝利したことは、すでに触れた通りである。そして、2009年の名古屋市長選挙で、民主党の推す河村たかし候補が自民候補に圧勝したことや、千葉市や松坂市で若い市長が誕生したことは、後に続く変化への予兆であったといえよう。

しかし、本格的な政権交代をもたらした2009年総選挙における民主党圧勝の熱気は、急速に冷え込んだ。民主党政権に対する不支持は、そのまま自治体選挙における民主党地方議員の惨敗につながり、そして、今年4月の統一地方選挙を控え、民主王国と言われた愛知でのトリプル選挙での敗北へとつながっていく。2月6日に投開票が行なわれた愛知県知事選挙、名古屋市長選挙、名古屋市会解散住民投票では、知事選挙、市長選挙で推薦候補が惨敗し、議会解散でも、住民の圧倒的な不信任が突きつけられ、民主党が大敗を喫したことは周知の通りである。とくに、県知事選挙で、民主推薦候補は、逆風の中で獲得した7月の参議院議員選挙での140万票（2人の当選候補の合計）を大きく下回り、50万票程度しかとることができなかった。このことは、民主党にとって、

茨城県議選、西東京市議選などでの敗北に続く、深刻な打撃となるものである。

こうした結果が生まれた背景には、河村市長がとった減税政策や、さまざまな政治的影響を考慮したパフォーマンスがあり、一概に民主党の政策的な課題だけによるものとはいえない面もあろう。そして、この愛知—名古屋での動きは、同時期に重なった、鹿児島県阿久根市の市長・議会の対立と、それに伴うリコール合戦と重なる側面をもつものと捉えられている。それは、首長が、議会を敵として想定し、これを批判・攻撃することで支持を拡大し、自らの地位を強化するという点である。

もちろん、阿久根市の場合、前市長のリコール成立と出直し選挙での敗北によって、名古屋市とは異なる結果が出ていることから、両者の違いを見ることはできる。しかし、同時に進行している議会解散をめぐる動きについては、本稿執筆時では、現在進行形であり、その結果については、予断をゆるさない現状にある。

自民政権への批判から、大きな期待をもって誕生した民主党政権が失速し、既成政党が有権者の支持を失う中、直接公選で選ばれる首長が議会を敵とし、権力集中を加速させることは、地域民主主義にとってどのような課題を生むのであろうか。以下では、地域政治システムの特徴について概観し、その機能不全がもたらす課題と、置かれている状況について、考えてみたい。

地域政治と二元代表制

日本の自治体政治においては、二元代表制がとられ、首長が直接住民の選挙で選ばれる首長主義をとっている。地域政治に、住民の意思を直接反映させることや、議会と長が相互にチェック&バランス（抑制と均衡）の関係を持つことにより、権力の濫用と公正な行政運営を保障することが、その目的である。すなわち、自治体を「代表」する機関として位置付けられ、行政の長として自治体職員を統轄しているのが都

道府県知事や市区町村長といった首長なのである。首長は、自治体議会と並び立つ住民の代表機関として存在しているのである。

首長の権限としては、事務の管理・執行権として、議案提出権、予算の調製および執行権限、地方税の賦課徴収、分担金、使用量、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科することなどがあり、その権限に広がりがあることが分かる。さらに、日本の自治体においては執行機関の多元主義がとられており、教育委員会をはじめとする行政委員会などが置かれているが、「長による執行機関全体の一体的運営の確保」が求められることから、首長に総合調整権が認められ、自治体の条例制定権と並ぶ重要なものとして、規則制定権ももつ。

端的にいえば、このように自治体の首長は、議会とともに自治体の二元代表制の一翼を担い、議会に対してもさまざまな優越的な権限を保持している。先の事例においてもみられたように、議会の議決に対して首長は再議請求権を有しており、また、阿久根市で問題となった専決処分権は、議会において議決すべき事項に関して、必要な議決が得られないような場合に、首長が議会の権限に属するような事項を代わって行うことを認めたものである。このように、日本ではしばしば「強い首長」と称されるように、議会に対して首長が優越的な関係を保持しており、議会の権能についての疑念が指摘されることがある。

その一方で、自治体の議会は、いうまでもなく合議制の議事機関として設置され、民主的な政治制度の下では、住民の意見を集約し、代表して討論することによって民意を反映しようという重要な機関である。しかし、現実にはいくつかの課題があり、前述の首長優位に加え、議会が自らの発議で自治立法を行う例が極めて少なく、その制定にあたって執行機関（行政）に大きく依存している現状がある。また、行政に対する監視機能についても、議会は予算・決算の議決や承認といったものを通じて、これをチェックすると共に、監査や検査によって自治体行政に問題がないかを検証していくことが期待されるが、自治立法に関

する議員発議の低調な状況や、議会の行政に対するチェック機能の機能不全が問題となり、十分にその機能を果たしていない面がある。

こうした状況が生じている理由としては、その制度上の課題や議員の資質によることも大きいですが、その一方で、こうした議会と行政の関係を規定するものとして選挙をめぐる問題もある。すなわち、自治体首長選挙における議会の政党や会派と首長との推薦・支持の関係に関し、先に述べたような日本の首長・議会の中の「オール与党」体制があつたのではないか¹。そのことが、結果的に議会の首長に対するチェック機能を低下させることになってきたということが指摘できよう。

本来、自治立法権を行使して条例の制定に役割を果たし、行政監視を行なって住民代表の役割を果たすべき議会が、首長との間に緊張関係を欠き、首長選挙において、議会主要会派や政党がこぞって「相乗り」をしたことは、有権者をしらげさせ、既成政党への支持低下や選挙離れを生じさせたのではなからうか。また、先に見たように、首長は大きな権限を保持しているところから、この権限が乱用されたり、首長が暴走したりすることを防ぐのが、議会に課せられた役割であろう。しかし、「オール与党」が、そうした緊張感を欠き、チェック機能を低下させたことは、既成政党への有権者の支持を失わせる結果になるとともに、住民を直接的な参加へと導く結果ともなったのではなからうか。

住民の直接参加と法制度改革

日本の自治体政治において、住民の直接参加は、制度上は整備されていたものの、現実の運用面においては、きわめて従属的な地位しか与えられていなかった。地方自治法上の住民発議やリコールは、実際にはほとんど議会の承認を得られず、葬られてきた。また、条例制定に基づく住民投票も議会で却下されるものが多く²、さらに議会や首長に対する諮問的なものと位置づけられ、結果についての拘束力をも

たないものと理解されてきた。

しかし、今回、政令指定都市で初めての議会リコール成立に見られるように、地域政治における住民参加の状況は大きく変化してきている。長野県佐久市や千葉県四街道市において、公共施設の建設についての住民投票が行なわれ、その結果、施設建設が中止に追い込まれた例もあり、政策決定における住民投票のあり方に関心が集まっている。

「地域主権改革」の一環としても、住民参加制度の拡充は大きなテーマであり、民主党政権は、住民投票制度の整備についても検討を行っており、地方自治法上で住民投票の結果が議会や首長を拘束する範囲を、現行のリコールのみの状況から、大規模な「公の施設」建設などの課題に拡大することも検討している。また、名古屋市における議会リコールの状況もふまえ、大都市における住民投票の発議要件などの緩和も検討されている。

このように、大規模施設建設や議員の数・報酬、税の増減免などに住民投票の範囲が拡大され、それに議会や首長が拘束されることになれば、地域政治のあり方は大きく変化することになる。住民参加をめぐる現状の動きや、こうした法制度改革が、地域政治に与える影響について、今後さらに、注視する必要がある。

地域政治とデモクラシーの課題

ここまで見てきたように、「強い首長、弱い議会」といわれる状況の中で、「オール与党」状況が議会をさらに弱くさせ、さらには首長も含めた自治体政治の諸

機関、諸勢力への住民の支持が失われてきた現状がある。それに、近年の財政危機や、進まぬ自治体改革に対する住民の失望が、住民投票やリコールという形で発現してきているといえよう。

その意味では、近年の住民投票の取り組みは、地域デモクラシーの活性化にとっては、好ましい側面もある。しかし、それを肯定的に評価するためには、住民が十分な判断材料（情報）を保持し「正しい」判断をすることが前提となる。そうでなければ、多数による専制がまかり通り、本当に必要な政策が実行されないことも起こりうる。住民の圧倒的な支持を得れば、違法であってもまかり通るような状況が生まれることは避けなければならない。その意味で、首長が主導し、住民投票で7割もの支持を得ることには、不気味さもろう。小泉選挙以来、民主党圧勝にも見られるような、民意の大きな揺れは、デモクラシーのあり方から考えると課題である。

地方自治は「民主主義の最良の学校」といわれるように、本来、国政におけるそうした危惧を払拭するため、住民が政治的に訓練され、地域デモクラシーを育てていくものである。その地方自治の現場で、デモクラシーが本当に成長しているのか。統一地方選挙では、それが問われることとなる。■

《注》

- 1 この点については、辻山幸宣他編著『自治体選挙の30年』公人社を参照。
- 2 もっとも、「平成の市町村合併」においては、住民投票を用いて、合併推進・阻止を決しようとするものが多く見られ、合併特例法上の制度とあわせ、住民発議や住民投票が活発に取り組みされた。

新市長への困惑

—松戸市の場合

中田 京

松戸市議会議員

千葉県松戸市は、人口48万人。上野からJR常磐線で約20分、江戸川を越したところにあります。昨年6月の市長選挙で、現職川井敏久氏は5期目への挑戦を本郷谷健次氏に阻まれました。それ以後、職員と議員をどう扱っていいかわからない市長と、首長が変わることに全く慣れていなかった役所と、議会が、それぞれに右往左往。市政の進む方向が見えにくいまちの様子をお伝えします。

市立病院建て替え問題

千葉県北西部（東葛飾地域）の基幹病院、国保松戸市立病院（613床）（以下「市立病院」）は、1967年から現在の地で地域医療に貢献しています。救命救急センター（第3次救急医療）と小児医療センターがあり、災害拠点病院や地域がん診療連携拠点病院として指定されてもいます。かつて国立の結核療養所だった東松戸病院（稼動病床数178床）（以下「東松戸病院」）は、老人保健施設を併設して1993年に

二つ目の公設公営として開院しています。市立病院は急性期を、東松戸病院は慢性期の医療を担う位置づけがされています。

1995年の阪神淡路大震災後、市立病院の中核機能を抱える1号館の耐震性が問題となって以来、同病院の建て替えは、市政の最重要課題の一つとなっています。議会は、2001年に、病院建設検討特別委員会を設置し、新病院建設を促しました。移転可能な候補地を3箇所に絞り込み、そのうち、現市立病院のすぐそばにある運動公園の一部への移転が決まったように思えました。2005年度のことです。翌2006年は、6月に市長選、11月に市議選が行われます。運動公園の一部への移転は、都市公園である運動公園を削るのと同様以上の公園用地を確保しなければ法や制度上の制約から難しいとのことで、運動公園への移転が棚上げの状態で市長選に突入しました。立候補予定者を集めての公開討論会の席上、現職は突然病院建設については現地建て替えを考えていると表明しました。市長選は、市川市から転居してきた本郷谷健次氏（民主・共産推薦）などを抑え、現職が4期目の当選を果たしましたが、選挙後の議会は、市長の現地建て替え発言を巡って紛糾しました。400～500床にすれば現地建て替えが可能とする市長に対し、議会は反発したまま任期満了を迎えました。市議選では、市長選での支持者の反対を押し切って無所属で立候補した本郷谷氏が上位当選し、民主党も4人の議員を誕生させましたが自ら政

なかた きょう

1975年成蹊大学法学部政治学科卒。1979年松戸市民となる。1994年市長急死による市長選に伴う市議補選で初当選。2006年市長選に立候補するが落選。同年の市議選で市議に戻り、現在6期目。いわゆる一人会派の女性議員として自由な活動を続けている。

策与党と称し、20人ほどの保守系と10人の公明党を併せれば市長支持は圧倒的と見えました。

しかし、市立病院現地建て替えに関しては、議会は批判的視座に立ち、一方で、全国の公立病院が経営不振となり、市立病院も赤字を大きくしてきました。新病院建設は可能なのか、懸念する声も大きくなる中、2008年9月、行政は財政的理由から建設断念を表明し、議員たちを啞然とさせました。議会は、「年度内に新病院建設へのタイムスケジュールを明確にして市民に公表する」ことを求める決議を全会一致であげ、移転建て替えは議会の総意であることを表明しましたが、病院建設は五里霧中となりました。

JR武蔵野線と北総開発鉄道が乗り入れている東松戸駅周辺は、組合施行の土地区画整理事業が行われていますが、バブル期の計画は頓挫し、再減歩と公共施設管理者負担金などの公金投入により、どうにか再生の方向にありました。ところが、突然に、市長は東松戸駅前の保留地66街区約1.1ヘクタールを病院用地と決め、債務負担行為の設定を提案してきました。病院建設断念を表明してから2ヵ月余りしか経っていませんでした。

区画整理組合から保留地を購入するのは、病院建設に併せて、区画整理事業の遂行のためと言えば、逆に説得性があったのに、市長は頑として区画整理との関係には触れませんでした。病院用地としては狭い、基本計画もないのに土地取得を先行するのか、など、批判は様々でしたが、議会は「病院建設の候補地の一つと考える」という附帯意見を付け、66街区への債務負担行為は2008年12月定例議会において多数意見で可決されました。

建設を急ぐ市長は、隣接の65街区の購入を債務負担行為の補正として、3月定例会冒頭に先議議案で出してきました。債務負担行為の補正は年度内しかできず、大変例外的なものです。追加で買いたいという用地については具体の計画は示せず、駐車場用地というだけでした。ここに来て初めて議会は市長の提案に異議を唱え、追加の土地購入にノーを出しました。

2009年度に入り、最初の定例会6月議会にも動きがありました。現在市立病院がある北松戸の住民が市立病院の移転に反対する陳情を提出しました。行政は、66街区に建てる病院の基本計画を示し、駐車場の他に研修と検診を行うためと65街区の購入を再び提案しました。陳情は不採択、65街区の購入は認められ、病院移転はそれなりに進むようにも見えました。しかし、移転反対の地元住民の行政不信は深まり、それまで市長提案をすべて受け入れていた本郷谷議員は、初めて長い反対討論をし、市長との対立を見せました。議会陳情を不採択にされた、移転反対の住民は、新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票条例の制定を求めて、直接請求の署名集めに向けて動き出します。住民集会で直接請求の仕組みや署名集めのやり方の説明役は本郷谷議員でした。署名を集める受任者は1000人以上集まったと聞いていますが、そのうち議員は11人でした。日本共産党5人、代議士も動き、北松戸を地盤とする民主党2人、残りは本郷谷議員と、後に市長選挙で本郷谷陣営についた3人でした。必要署名数7887人に対し3万1997人の署名が集められ、このうち2万5940人が有効となり、直接請求による住民投票条例の制定を議案とする臨時議会が2010年4月に開催されることになりました。

一方、行政は粛々と事を進めます。新病院の基本設計が進み、完成予想図のスケッチもできて、市の広報には病院移転について市民の理解を求める記事が続きました。3月定例議会では2010年度の病院特別会計当初予算案に建設の費用が計上されましたが、議会は建設費用を除く修正案可決で対応しました。6月の市長選挙が目前となりました。

新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票条例の審議は、何もかもが市議会始まって以来のことでした。趣旨説明のための登壇も、常任委員会での質疑への答弁も、受任者の代表である市民3人が当たりました。立場や考え方の違いを抜きにして、直接請求に及んだ市民が、行政や議員の想像以上に力を蓄える努力をしたことは認めざるを得ません。このうちの1

人は、7ヵ月後の市議選に立候補し上位当選します。

住民投票条例への賛否は興味深いものでした。市長選に立候補予定の保守系議員が会派を離脱して賛成。受任者となった民主党の2人の議員は欠席。結局、条例案は否決されました。審議の過程で、市長が「選挙で決着を」という趣旨の発言をし、蠶躰を買いましたが、紛れもなく市立病院移転建て替えは、市長選の争点になってしまいました。

2010年市長選

もう市長を替えなくてはと、多くの市民が感じていました。今度は立派な病院を建てますと、市広報で紹介した新病院のスケッチをそのまま選挙ポスターに載せた行為は、議会でも問題になり、同時に行った新病院周知用ポスターは、住民監査請求の対象になりました。それまでは保守系と公明党、そして自治労もついた現職を支援する議員が半減し、保守系から2人、日本共産党から1人、そして民主党推薦の本郷谷氏の4人が議員を辞して立候補、5人で争う市長選挙となりました。

松戸市は、衆議院選挙の小選挙区としては、南北に千葉6区と7区に分けられています。2009年の総選挙でどちらも取った民主党の代議士2人は、党内で属するグループが相反し、市内の公式行事などで二人一緒にいるところを見た記憶がありません。市長選の候補者選定でも調整がつかず、選挙の前の月の5月に予備選挙なるもので決めました。

本郷谷候補は、55のマニフェストを掲げ、千葉6区の代議士の肩入れと、市立病院現地建て替えに賛同する人たちの支持があったのでしょうか、5万5369票を得て、現職を7500票ほど上回り当選しました。投票率は久々に40%を越し42.07%でした。

本郷谷市長への攻勢

市長選ともなれば、他の自治体から応援が入るのは珍しいことではありません。前年の市川市長選の

候補者として本郷谷氏に応援してもらった前市川市議の高橋亮平氏は、市川市長選での落選後に、自分のマニフェストからかなりの部分を流用して本郷谷氏のマニフェストづくりに協力しました（市議会での一般質問への本郷谷市長の答弁で明らかになりました）。当選後の本郷谷市長の最初の仕事は、高橋氏を松戸市に雇い入れることでした。

2002年に作られた「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」からの条例制定を松戸市は行っていませんでした。当然、職員は条例制定を行った後の雇い入れを進言しましたが、市長は8月1日付けで総務企画本部に政策推進研究室を設置し、その室長に部長相当職の審議監として高橋氏を非常勤職員として雇用しました。午前9時半から午後4時までの勤務で、月額80万円を支給する条件です。新市長の仕事に関心を寄せるマスコミは各紙揃って取り上げましたので、市民にも大変不評です。この人事には、数件の住民監査請求が提出され、監査結果を不服として訴訟に及んでいるものもあります。

市議選後の昨年12月定例議会に、行政は一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する条例の制定を上程しました。これまでなら問題なく可決すべきものと判断されるのが普通でしたが、公募と審査会の設置をうたった要綱や規則が不明のままでは理解しがたいと、常任委員会は継続審査としました。市長提案の議案が継続審査となった例はなく、後期基本計画の議案とともに1月臨時議会で再審議され、施行日を改めるだけの修正でこの条例制定は認められました。しかし、3月末で契約期間が切れる高橋氏を継続雇用するためには公募と審査会による審査が行われなければならないので、年度末の最大の関心事の一つになるでしょう。

本郷谷市長の当選後、市の職員に熟読されたのが、「本郷谷けんじの55のマニフェスト」です。当選直後の9月定例議会では、何も答えない市長に議員のストレスは溜まりました。特にマニフェストについて、具体的な内容や手法を問う質問者を満足させるよう

な答弁は全く出ませんでした。

議員定数の削減も市長は当選直後に打ち出しました。9月定例会で定数を変えなければ、市議選に間に合いません。8月初めに、定数46人のところをとりあえず8人減らしたいと、話がありました。議会は会派代表の幹事長会議で対応を練りました。市長が減数条例を提案してくるのなら、その前に議会から提案をしたほうがいいのかというので、2人減らすことを議員提案で出したところ、市長からは議案提案はありませんでした。2人だけの定数減ですから、議員の数が多すぎると主張する市民には不満が残り、相変わらず議員は多すぎると言われています。

前の市長のスタッフとも言える、副市長と病院事業管理者、そして新病院建設のために本部長を定年となつてから財務と建設の責任者として「担当官」に任命していた2人の非常勤職員に退職を促したのは、初登庁から3週間ほど経ってからでした。市長は副市長に辞職を促しました。辞めるにしても事務引き継ぎがあるのでいつまでに引けばいいのかと副市長が問うたところ、今日中にと答えたそうです。そして、特別職と病院の担当官全員の辞表をまとめるように副市長に求めました。辞表を提出したのは、副市長、教育長、代表監査委員、病院事業管理者、水道事業管理者、新病院建設の担当官2人、計7人です。辞表を預かった市長は、一人ずつ個人面接をすと言ひ、教育長、代表監査委員、水道事業管理者の3人は、辞表を返され留任となりました。新病院建設問題に前市長の意向を受けて仕事をしていた4人は辞表が受理される形で退職となりました。

いずれも定年後も役所で働き続けた人たちです。彼らを慕う後輩も多く、職員は動揺したと思われます。民間企業で50歳頃まで働いていたという市長は、まず役人たちの抵抗に遭います。議員の時代に、職員と深く議論することがなく、「できない理由をたくさん並べる」ことに慣れていなかったようです。

役所を離れて20年になるというOBに、市長就任後の役所の様子を話しました。「職員は何も言わなくなりますよ。黙ってしまうでしょう」と憂っていました。

役所のエレベーターで現職の課長と一緒にになり「大変だなあ。でも俺はあと1年だから」と言われ、定年はまだ先の職員はがっかりしたとのことでした。

市議選後

昨2010年11月に行われた市議選は、定数44に対し、68人が立候補する混戦となりました。民主党は11人の候補者を立てました。病院現地建て替えに反対が多い議会を批判し市長を支えるとした候補者達は、記録的な得票をした連続トップ当選の2期目の議員をはじめ、それなりに得票したものの、民主党の候補者は現職4人も、有力と見られていた新人も落選。かろうじて公募の若い候補2人が当選しました。民主党の惨敗は、「松戸ショック」と海外にも報じられたとのことでした。公明党10人、共産党5人は変わりませんが、混戦の結果、44人中、新人が13人となりました。

市議選直後の12月議会には、後期基本計画が議案として上程されました。もともと、9月議会で可否が決められるはずでしたが、市長交代で、大きく日程が変わったのです。新市長の意向で、マニフェストを活かす「12の戦略プロジェクト」が加えられました。

松戸市議会は、議会基本条例を県内で最初に制定しました。その中で議決事項に重要な計画案を加えました。2011年度から始まる後期基本計画を視野に入れてのことです。議会の議決事項になったため、段階を踏んで議員は意見提出の機会が数回あり、行政が取り入れることも少なくありませんでした。但し、本郷谷氏は議員時代には何も意見提出をしませんでした。

議会も市民も意見を出して積み上げてきたものに、最終段階になって大胆かつ安直に変更を加えていいのか、しかもマニフェストをそのまま基本計画に載せるのか、などの疑問を抱いた議員は少なくありませんでした。また、約3分の1の新人議員は、後期基本計画について理解する間もなく判断することになるのではないか、という懸念もありました。

結局、継続審査となった後期基本計画案は、1月の臨時議会で、「12の戦略プロジェクト」を除くという修正が加えられました。すでに公表されていた第4次実施計画(案)は、後期基本計画を受けてのものです。実施計画レベルでプロジェクトが示されることを容認されてのことでした。

今後に向けて

不在だった副市長は、12月議会の最終日の朝、本会議が始まる1時間前に候補者が確定し提案されました。条例どおり2人の副市長を置きたいという市長の意向はかなえられず、1人の副市長人事は全会一致で承認となりました。

いよいよ、新市長最初の当初予算案が示される時期となります。地方交付税頼みの財政は、臨時財政対策債を初めとした赤字地方債が起債残高の半分以上です。生活保護の増による扶助費の増こそ真剣に考えなければならない問題なのに、プロジェクトをいくつも進めて都市間競争に勝ち抜くことだけしか考えていないようでは困ります。

また、3月末には懸案の市立病院現地建て替えの可能性について技術的・専門的な検討をするための有識者の委員会で判断されることになっています。

既に市長が選挙時に64億円で現地建て替え可とアピールしたことは、無理と見るのが当然の数字が示されつつあります。工期も長く、スタッフや患者が離れてしまうリスクの大きさを市長はどう判断するのでしょうか。

長期政権を批判し、新しい風を信じて投票した市民も見えにくいものを感じています。地方財政に詳しいとアピールして松戸市政に関わるようになった市長は、分権一括法以前の流れを知らないことが答弁から見て取れます。分権への流れは、地方自治体から始まった情報公開制度や、行政の透明性を確保する行政手続法の考え方が前提になっています。これらが既に制度化されてからの地方自治だけを論じてよいのでしょうか。機関委任事務は今や死語となりました。機関委任事務から法定受託事務となって国と地方の関係はどの様になったのか。本当に自治事務として自治体は独自性を持って運営できているのか。前世紀からの流れを見据えて地方自治体の政治を議論する姿勢が見られない市長に不安を感じます。

まだまだ混迷が続くであろう松戸市政の情報を市民に送り続けようと思います。市民への情報提供は市長も考えているようですので、様々な情報の中から、未来に向けての判断をする市民が1人でも多くなることを願うばかりです。■

