

## 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人の候補者を複数人が推薦・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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>、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 もともと、「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。