

二元代表制下における地方議会改革の指針

埼玉大学大学院人文社会科学研究科 教授
斎藤 友之

〔目次〕

1. はじめに
2. 首長と地方議会の関係
 - 2-1. 二元代表制と委任
 - 2-2. 分割政府と民意の集約
 - 2-3. 首長と地方議会の関係
3. 改革派首長の系譜とその功罪
 - 3-1. 革新自治体の叢生と衰退
 - 3-2. 改革派首長の登場と総退場
 - 3-3. 改革派首長の共通点とその成果
4. 地方議会改革
 - 4-1. 蚊帳の外の議会史
 - 4-2. 議会基本条例の興隆と要因
 - 4-3. 議会改革の取組実践
5. 二元代表制下で進む地方議会の改革
 - 5-1. 改革の形式化と実質化
 - 5-2. 二元代表制の再確認
 - 5-3. 地方議会改革にみる二元代表制の正統性

1. はじめに

民主政治（Democracy）は、有権者（国民・都道府県民・市町村民）が選挙を通じて代表（候補者）を選び、その代表に統治行為を委任することを前提としている（代表民主政治¹⁾。この仕組み（統治の制度）は、アメリカを代表とする大統領制（Presidential System）と、イギリスを代表とする議院内閣制（Parliamentary System）のいずれかの仕組みに大別できる（図1及び表1を参照）。

1990年に、『ジャーナル・オブ・デモクラシー（Journal of Democracy, Vol.1 (Fall) No.4 ）』において、「大統領制と議院内閣制、いずれの仕組みが民主政治に適した統治の仕組みであるのか（Debate—Presidents VS. Parliaments）」というテーマで、議論が戦わされた。両者にはそれぞれ長所と短所があるため、未だ学問的なレベルでの決着は図られていないようである。しかし、大統領制か、議院内閣制かという議論は、民主政治下において、どのような統治の仕組みが有効かつ効果的なのかを、我々一般有権者も考える機会を与えてくれる好材料となろう（Lijphart:1992; Rhodes: 2006, p.360）。

二元代表制下における地方議会改革の指針

図1 二元代表制の仕組み

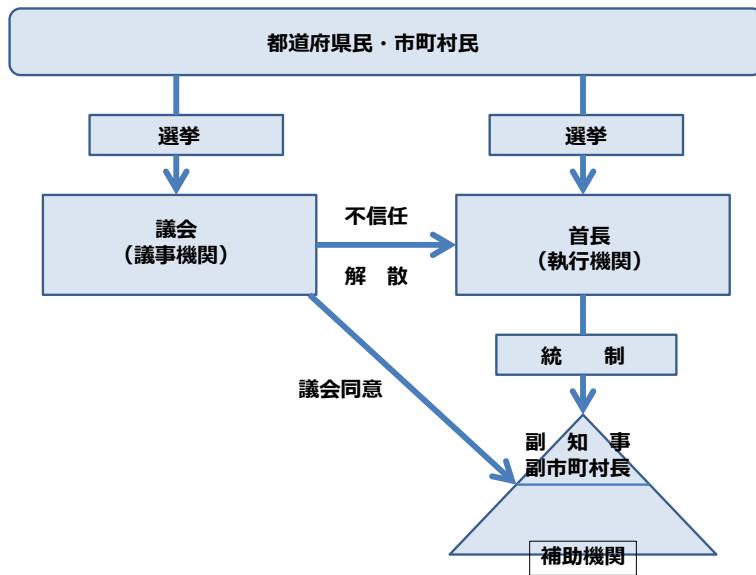


表1 二元代表制（大統領制）と一元代表制（議院内閣制）

	二元代表制（大統領制）	一元代表制（議院内閣制）
執行機関の構成	固定した任期を持ち議事機関とは独立して執行機関（首長）を有権者が直接選挙する	執行機関は直接選挙された議事機関の多数派から構成される
執行権の担当者	首長だけが行政権を所持する	執行機関が行政権を有し、統合を維持するために議会と妥協しなければならない
最高責任	首長が最終責任を持つ唯一の公職者となる	執行機関は首長が同輩中の筆頭者であり、内閣は合議機関となる
執行機関と議事機関の関係	特別な事情がない限り、首長も議会も互いに辞任や解散を要求できない	首長は議会を解散、選挙を実施できるが、首長は議会の「不信任」票によって辞任させられる
責任の所在	首長は直接選挙されるため、有権者に説明責任がある	首長は議会に責任を負う

わが国においても、現在、例えば、国政のレベルでは「首相公選論」、地方政治のレベルでは「首長 VS. 地方議会」といった議論が生じている。これらの議論は、「代表（選挙で選出された政治家）」が、どのような政治の仕組み（統治の制度）において、良好に政府を運営し

ていくことができるのかという問題の提起と捉える必要がある。なるほど、現在の不安定な政治状況の諸要因・諸原因を指摘する論調や解説は多々ある。しかし、根本的な民主政治のあり方に関心を寄せながら、①民主政治を維持・発展させ、②民主政治を良好に実行していくための統治の仕組みに、どのような工夫を凝らしていくべきかという学問的な議論の方向性は定まっていないようである。この問題提起に応えるためには、現実の政治の中で考察し、実際に有用かつ効果的な統治の仕組みとは何かを提示していかなければならない。本稿では、わが国の地方レベルの政治に焦点を当て、現在進行中の「地方議会の改革」について、上述した視点からの考察を進めていきたい。

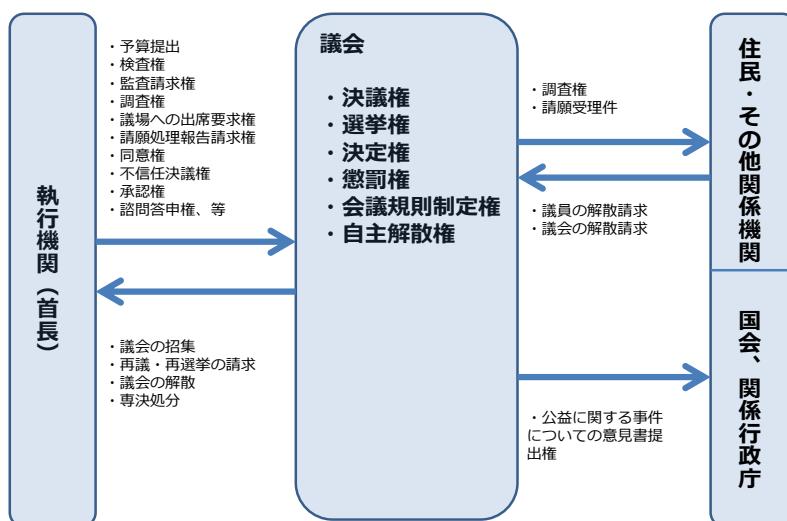
2. 首長と地方議会の関係

2-1. 二元代表制と委任

2-1-1. 二元代表制

わが国の地方自治制度においては、「二元代表制（大統領制）」²⁾を採用している。自治体政府（local Government）としては、一つの政府をなすが、具体的には首長と議員を直接選挙でそれぞれ選ぶので、実際には政府は二つの機関（執行機関と議事機関）から構成されることになる（図2参照）。

図2 議会からみた執行機関・住民等・国との関係



いずれの機関であれ、有権者は選挙を通じて首長（執行機関）と議員（議事機関）に自らの権力の一部を委任することで、両者の代表機能と統合機能に正統性が与えられている。それ故に、両機関はともに、有権者に対して政治的責任・道義的責任・説明責任を持ち、かつ有権者の利益の実現（応答責任）を目指すという目的を果たすことが期待されている。

2-1-2. 委任と政治的競争

二元代表制に基づいて自治体が二つの機関から構成されているのであれば、地域の利益に対して、またそれを実現するための政策の選択に対しても、常に首長と議会との利害関係が一致するとは限らない。それぞれが別々の選挙によって住民から委任を受けているからである。それ故、二元代表制の特徴は、機関対立（競争）主義とか、抑制と均衡（チェック・アンド・バランス）とか、政治的競争モデルなどの用語で表現されている。つまり、首長と議会は、それぞれが有権者である住民に対して応答責任と説明責任を果たすことを目指して、相互に独立して競争的に政策の内容に影響を及ぼすことになる。むろん、両者は応答責任と説明責任を果たすために異なる選好を持ち、その実現を目指して政治的競争が展開されることになる。

2-2. 分割政府と民意の集約

二元代表制においては、首長、議会どちらかが政治的に優位であっても、それぞれ相手方の合意や妥協を引きださない限り政策を実現することはできない。なぜなら、現行の地方制度の中では首長と議会との関係は、次のような構図になっているからである（図2参照）。首長は政策や予算などの提案権を握る一方、議会は予算を伴う政策提案はできず、首長提案の政策に対する議決権を握っている。予算案を増額修正することは可能だが、首長の予算提出権を侵すような大きな修正は認められていない。また、首長は議会が成立しないときや会議に諮る暇がないときなどには、専決処分を行うことができる。また、議会が首長提案を否決する議決を行ったとしても、首長は議決に対して拒否権行使し再議を求めることができる。議会の最終の対抗手段は首長への不信任の議決であり、首長のそれは議会の解散である。結局のところ、最終調整は選挙を通じて我々住民の手に委ねられることになる。

首長と議会は、ともに選挙を通じて有権者から地域の公共問題に対応するように包括的な委任を受けてはいる。しかし、判断基準となるべき公共問題の特定や定義、その解決方法が不確定・不明確であるため、最近大坂で生じたように、首長と議会が異なる判断を行う「分割政府」³⁾の状況を引き起こすことがある。特に、現状を打破することを標榜する首長の登場は、一般的に分割政府を産み出しやすい（砂原：2011, p.87）。

通常、首長と議員の選好が異なる可能性があるため、首長が選好する政策や価値に対して議会が反対することや、逆に議会が選好する政策や価値について首長が反対することで、両者の間に対立が生まれる。改革派首長の場合には、もともと多数派を背景に誕生しているわけではないので、大半の場合、少数与党に対して多数野党という構図になり、首長に対して議会が反対する形の分割政府となりやすい。

それでも、首長と議員の選挙が地域住民の意思を集約（意思を統合）する過程であることに違いはない。その選挙においては、首長による議員の支持、それとは逆に議員による首長の支持という形で一つの民意を集約する。また、既存の議員や政党、有力団体の支持をいつさい排除する場合もある。この場合の事例としては、選挙を様々な形でうまく利用し圧倒的な人気票を獲得することで民意の集約を図った大阪の橋本知事・市長の例がある⁴⁾。しかし、この場合、結果的に首長に対して議会が反対する形の「分割政府」になりやすい。

2-3. 首長と地方議会の関係

このように、首長と議会の権限配分は、首長に予算提案権を独占させ、議会には予算提案権を制限していることで首長優位の非対称性をつくり出している。制度的には予め相互作用機能が埋め込まれている。それ故、①首長と議会が各々実現したい政策や価値が一致する場合にはスムーズに民意の集約と意思決定が行われ、実行へ移りやすい。②両者が実現したくない政策や価値が一致する場合も同じである。①と②については、両者の相互作用は低い。これに対して、首長が実現したい政策や価値と議会が実現した政策や価値が異なる場合には、③首長の実現したい政策に議会は反対の議決でその実現を阻む。他方、④議会の実現したい政策があってもそれが予算を伴う場合には提案ができない。また、たとえ、予算を伴わない政策であっても、首長が望まない政策であれば拒否権が行使されるため、議会は己の政策を実現することが難しい。③と④については、強い相互作用が生まれ、影響を及ぼし合うことになる。

現実には政策過程での取引や妥協も頻繁に展開される。具体的には、首長と議会が、「地域のために」と構想する目的と政策が対立した場合において、両者の相互作用が大きく現れるのだから、対立関係のない平常時よりもそれぞれの言動・行動が制度や政策に影響を与える。首長が実現したい政策や価値と議会が実現した政策や価値が異なる場合（③と④）に取引や妥協をせず、真っ向勝負となる場合もある。例えば、長野県知事・田中康夫（2002年）、徳島県知事・太田正（2003年）、鹿児島県阿久根市長・竹原信一（年2009）などの不信任議決が、その例である。特に、田中と竹原については、彼らの行動に違和感を覚えたかもしれないが、彼らの行動は制度の中で合理的な選択をしたのである（笹岡：2014, p.390）。

圧倒的な人気を背景に取引や妥協をせず、古い慣行を打破する姿勢を前面に出したのが改革派首長であり、彼らの登場が地方議会にとって刺激を与えることとなった。例えば、三重県の北川正恭知事の誕生に当時の三重県議会議長の中川正美は、強い危機感を感じた議員が多かったことを吐露している（中川：2004, p.55-57）。つまり、地方議会の改革を引き起こした大きな要因の一つに改革派首長の登場が挙げられる。これを逆に見れば、旧態依然とした地方議会が改革派首長を生んだともいえる。

3. 改革派首長の系譜とその功罪

3-1. 革新自治体の叢生と衰退

改革派首長の歴史を振り返ると、1950年代の革新自治体の登場にまで遡ることができる。その始まりは1950年に社会党や共産党の支持を得て京都府知事となった蜷川虎三（1950-1978年）である。蜷川は革新首長であると同時に改革派首長としてみることができ。革新自治体とは、社会党や共産党など革新勢力の公認・推薦を受けた首長を擁し、イデオロギー性を前面に出し、公害対策や福祉政策、憲法擁護を重視した政策を積極的に進めた自治体である。

蜷川に続き、主な知事レベルでの革新首長⁵⁾を挙げれば、岩手県の千田正（1963-1979年）、東京都の美濃部達吉（1967-1979年）、大阪府の黒田了一（1971-1979年）、岡山県の長野士郎（1972-1996年）、埼玉県の畠和（1972-1992年）、滋賀県の武村正義（1974-1986年）、神奈川県の長洲一二（1975-1999年）、島根県の恒松制治（1975-1987年）がいる。市長レベルでは、古くは帯広市の吉村博（1955-1974年）に始まり、釜石市の鈴木東民（1955-1967年）、旭川市の五十嵐広三（1963-1975年）、横浜市の飛鳥田一雄（1963-1978年）、神戸市の宮崎辰雄（1969-1989年）、横手市の千田謙蔵（1971-1991年）、川崎市の伊藤三郎（1971-1989年）など、政令指定都市や県庁所在都市、それに次ぐレベルの都市自治体で、革新首長が誕生した。

1964年には飛鳥田の呼びかけで全国革新市長会が結成され、1966年の参加団体は21程度（読売新聞 1966年10月26日）だったが、1972年には124団体で全国639市の約2割を占めるまでに膨れ上がった（朝日新聞 1972年9月11日）。急激に増えた理由の一つが、1971年統一地方選挙で、美濃部が都知事に再選を果たし、国政に重大な影響を与えると思われたからである。また、革新自治体の理論的支柱であった「シビル・ミニマムの思想」⁶⁾が広く受け入れられることにもよるところが大きい。

しかし、1970年代後半にはその勢いは衰え、1980年代に入ると、与野党相乗りが首長選挙で相次いで当選し、革新自治体は影を潜めることになった。知事レベルでは、北海道の横

路孝弘（1983–1995年）、福岡県の奥田八二（1983–1995年）、沖縄県の大田昌秀（1995–1998年）と激減し、市レベルでも同様な傾向となっていた。

保革のイデオロギー対立の鈍化によって与野党相乗り選挙が広がることで与野党対立が緩和し、それに併せて市民運動も広がった結果、首長選挙のスタイルが変容した。相乗りという言葉からすると「競争をしない」選挙枠組みに捉えがちだがそうではない。これは、むしろ、行政に対する信頼回復や行財政システムの改革によって他の自治体と「競争する」ために、自治体内の与野党の競争を棚上げにした選挙枠組みであるといえる。それ故、相乗りの際の基本思考は「地域のために」という争点軸の下で形成された（河村：2008, p.225）。つまり、特定の政党を選挙の支持基盤とする従来のスタイルから特定の政党や有力な団体に縛られず、住民の側に立ち、旧来の行政の矛盾や無駄を炙り出し、その改革を目指すスタイルの首長が登場したのである。

3-2. 改革派首長の登場と総退場

1990年代に入ると、特定の支持母体を持たずに改革を目指す新しいスタイルの首長は、既得権を固守しようとする中央政府に挑戦しつつ、その一方では強いリーダーシップと地方の創意工夫による政策づくりを進めた。いわゆるこれが改革派首長である。改革派首長という言葉は、保守対革新といった政治的な対立構図が首長選挙で通用しなくなった、1990年から使われるようになった（川竹：2012, p.18）。首長選挙での相乗り戦略がとられた背景には、二つの要因がある（河村：2008, pp.203–208）。

一つは、自治体に対する信頼の失墜がある。1993年から1994年にかけ「ゼネコン汚職」が発覚し、自治体の入札で談合が常態化していることが明るみにされた。また国からの補助金獲得のための自治体による中央官僚に対する「官官接待」も市民オンブズマンによって明らかにされた。このような問題を背景に、しがらみのないクリーンなイメージを持つ首長が住民から期待されたのである。

もう一つが、自治体財政に対する危機感である。行財政を効率化しようとする動きは1980年代からみられるが、90年代に入ると、自治体は補助金の削減と不況による税収低下に対して、対処療法的な財政再建策では応じきれない状況に追い込まれていた。こうした状況に危機感を抱き、行財政システムを抜本的に見直そうと立ち上がったのが改革派首長である。その多くは、民の感覚を強調し、それまでの政治・行政慣行を積極的に変更しようと試みたのである。

これ以外には、掬いきれない地域独自の利害が少なからずあるものの、その解決において、既存の全国政党に対する期待が薄れたことも大きな要因である。

主な改革派首長を知事レベルであげると、高知県知事の橋本大二郎（1991–2007年）、宮城県の浅野史郎（1993–2005年）、岩手県の増田寛也（1995–2006年）、青島幸男（1995–1999年）、大阪府の横山ノック（1995–1999年）、三重県の北川正恭（1995–2003年）、秋田県の寺田典城（1997–2009年）、石原慎太郎（1999–2012年）、鳥取県の片山善博（1999–2006年）、長野県の田中康夫（2000–2006年）、京都府の山田啓二（2002–現在）、神奈川県の松田成文（2003–2011年）、宮崎県の東国原英夫（2007–2011年）、大阪府の橋下徹（2008–2011年）などである。市レベルでは松田の選挙戦の盟友関係にあった横浜市の田中宏（2002–2009年）、大阪市の橋下徹（2011–現在）などである。

このうち、岩手の増田、秋田の寺田、宮城の浅野、三重の北川、高知の橋本に加えて、岐阜県知事の梶原拓（1989–2005年）の6人は、当時東大教授・月尾嘉男の呼びかけに応じて1998年4月に「地域から変わる日本推進会議」を設立した。このとき、情報公開と環境政策に対する積極的な姿勢をもって改革派と表現したのは、ほかならぬ月尾教授であったという（川竹：2012, p.4）。同会を通じて、知事間の連携（選挙応援も含めて）が動き出したころ、2001年4月に小泉内閣が誕生し、道路公団の民営化や三位一体改革といった政策を打ち出したが、これに対して緊急アピールや共同声明という形で地方の声を訴えた。

このような改革派知事の行動は、地方首長たちの様々な連携組織の立ち上げを促すこととなった。また、同会のメンバーが中心となり、それまで国に対して陳情要望する「お願い知事会」から、国と正面から対峙する「闘う知事会」へと変容させた（川竹：2012, p.7）。彼らはネットワーク、既存制度の活用、戦略的広報を武器に「地域のために」国や地域の既得権と闘ったわけである。しかし、この動きも、2005年から2007年にかけて多くの知事が引退したことで一つの改革派知事の時代は終わりを告げ、いわば総退場の観がある。

これ以降の改革派首長は、戦略的広報は引き継ぎつつ、既存制度の打破、地域政党⁷⁾の設立を背景に「地域のために」闘う姿勢へと転換することとなった。しかし、この地域政党は、地域の対立軸を自律的に反映した地域政党ではなく、全国政党の組織政党化へ抵抗する国政指向の政治家の自律的な地元の権力基盤を涵養するものである（金井：2013, p.50）。地域政党の立ち上げの成果は、話題提供か、検討材料の提供に止まっているのが実態であり、地域に還元されるほどの成果は見当たらない。

3-3. 改革派首長の共通点とその成果

「改革派を名乗る」、「改革派のラベルを貼られる」、いずれにおいてもその首長に共通する事柄として、次の7点が挙げられている（田村：2014, pp140-156）。

第1が抵抗勢力を明確にする。2001年4月に小泉政権が誕生する際に使われたことによ

く知られているが、これは反対勢力＝抵抗勢力という構図を鮮明にし、現状を改革する首長の立場の正統性を確保する手法である。第2が危機感を煽ることである。改革を断行しないと地域は立ち行かなくなるといわんばかりに危機感を煽ることで改革の必要性とその内容に正統性を与える。第3がマスメディアやSNSを上手に利用する。マスコミの積極的な利用だけでなく、ツイッターやフェイスブックなどを活用し情報発信することで、改革の内容を広めると同時に抵抗勢力との違いを浮き彫りにする手法である。第4が外部から積極的に人材を登用する。政策実現に必要な専門家、参謀役としての秘書などを登用することで、改革の実現と意思決定の合理化をめざす方法である。第5が情報公開を積極的に取り組む。情報公開は使い方次第で即効性のある薬薦であり、知る権利を具体的にかなえる手法である。情報の公開をマスメディアやSNSを利用してすることで、さらなる支持者の確保につながる点で効果的な手法である。第6が比較的年齢が若いことである。改革を標榜するということやSNSの活用を考えると比較的年齢が若くなる傾向が強いのも当然であろう。第7が既成政党とは微妙な距離感を保つことである。現状を改革するわけだから、既成政党とある一定の距離を保たなければ、改革派を名乗ることができないので、当然の帰結である。安易な相乗りは野合との批判も免れないことも事実である。

アイデア知事⁸⁾も改革派といえる。ここでは先に紹介した岩手の増田、宮城の浅野、三重の北川、高知の橋本の4氏の成果を順に取り上げる。増田は、県庁を「県庁株式会社」として組織にトヨタ方式を導入し、業務の効率化のために民間委託や指定管理者制度の積極的な活用、公共事業の削減、職員数の削減を進めたことで、行革の取り組みが全国的に高い評価を受けた。当然ながら、職員組合からの評価は低い。浅野は、情報公開と入札改革（一般競争入札の導入）、福祉政策を進めたが、中でも情報公開は全国市民オンブズマン連絡会議のランキングで全国第一位を獲得するほど熱を入れて取り組んだ。この延長線上で、警察の捜査報償費を巡る疑惑に端を発して県警と対立を激化させたことで有名になった。北川は、事務事業評価システムを全国で初めて導入し、これが全国的な評価ブームを巻き起こしたことで話題を呼んだが、これ以外にリサイクル製品の認証制度の充実に着手した。退任後はマニフェスト選挙を提唱したことでも知られている。橋本は、官官接待を全国に先駆けて廃止したものの、それ以外に核搭載の船舶の寄港を認めない非核港湾条例の制定をめぐり全国に名が通るようになったが、結局のところ条例の制定には至らなかった。

改革派と呼ばれる首長たちには、確かに新たな行政手法の導入や既存の行政手法の活用という点においてはそれなりの成果があり、それを全国に波及させた点においては前向きな評価が与えられても不思議はない。しかし、地域経済との関連でみると、その評価は全く正反対となる。改革をキャッチフレーズに登場した改革派首長の政策は、県民所得ではよくて現

状維持、多くの場合には就任前よりも順位を下げているのが実態であるという（田村：2014, p.198）。とはいえ、最大の成果は、灰汁の強いリーダーシップによって、地方議会に対して改革を促す「着火材」としての役割を果たしたことである。

4. 地方議会改革

4-1. 蚊帳の外の議会史

首長等の執行機関に対する制度改革は、1947年4月に地方自治法が制定されてからほぼ毎年のように権限の強化ないし充実が図られてきた。これに対して、首長と両輪をなす地方議会に関する主な制度改正は表2の通りわずかで、地方自治制度の改正は専ら首長優位の政治システムの形成を意図して進められてきたのである。

その後、1960年から1990年代までの間は、ほとんど地方議会の強化・充実にかかる制度改革は行われていない。そのかわり、臨時行政調査会と臨時行政改革推進審議会の各答申及び事務次官通達によって、自治体は簡素で能率的な運営をすることが求められ、その一環として地方議会については議員定数の削減に集約され、2005年頃まで継続的に進められることになる。そうした中で、大きな制度改正が99年改正である。この改正に先立つ2年前の97年7月の地方分権推進委員会における第2次勧告の中の「地方議会の活性化」の項目で、議決事件の追加、臨時議会招集要件の緩和、議会事務局の能力向上など議会機能の強化が盛り込まれていた。この勧告を契機に、地方議会のあり方や改革案が地方議会自らによって提言された。これらのいくつかの改革案が反映された。いわゆる、「地方分権一括法」の成立である。具体的には、条例制定権・議会の検査・調査の整備、議員定数制度の見直し、議案提出要件及び修正動議の発議要件の緩和が実現した。時を同じくして、1999年の統一地方選挙では、「議会の活性化」が公約に掲げられたことも改革を促す要因となった（田口：2008, pp.241-243）。

表2 議会制度史

改正年	主な地方議会の改正内容
1946年（昭和21年）	東京都制、府県制、市制、町村制の改正 住民の選挙権・被選挙権を拡充 都道府県知事、市町村長の公選 地方議会の権限強化 地方議会の解散権を長に付与
1947年（昭和22年）	地方自治法制定 予算増額修正権の付与
1948年（昭和23年）	議決事項の追加 長の一般的拒否権の追加 長と議員の兼職禁止
1956年（昭和31年）	地方定例会と常任委員会回数の制限
1991年（平成3年）	議会運営委員会等の設置
1999年（平成11年）	条例制定権、議会の検査・調査の整備 議員定数制度の見直し 議員提出要件及び修正動議の発議要件の緩和
2002年（平成14年）	議員派遣についてその根拠及び手続きを明確化等
2004年（平成16年）	議会の定例会の招集回数の自由化
2006年（平成18年）	臨時会の招集請求権を議長へ付与 委員会の議案提出権の創設等
2011年（平成23年）	議員定数の法定上限の撤廃 議決事件の範囲の拡大
2012年（平成24年）	条例による通年回帰の選択制度の導入 臨時会の招集権を議長へ付与 議会運営に係る法定事項の条例委任等 議会の調査に係る出頭等の請求要件の明確化（議員修正） 政務調査費制度の改正（議員修正） 議会と長との関係の見直し（再議制度、専決処分制度等）

2000年以降になると、2002年改正では議員派遣の根拠及び手続きの明確化、2004年改正では議会の定例会の招集回数の自由化、2006年改正では臨時会招集請求権の議長への付与と委員会の議案提出権の創設が明確にされた。その後、2011年改正では議員定数の法定上限が撤廃され、議決事件の範囲（法定受託事務の議決対象へ）が拡大された。続く、2012年改正では、第30次地方制度調査会の「地方自治法改正に関する意見」（2011年12月15日）に基づき、条例による議会の通年会期の導入、臨時会の招集権の議長への付与、議会運営（委員会）にかかる法定事項を条例に委任、議会の調査権の創設、政務調査費に替えて政務活動費の導入、再議制度の対象事項の拡大、専決処分の対象から副首長の選任を除外が盛り込まれた（阿久根市の事件が契機となった。）。

地方議会制度は、地方自治法制定から1960年頃までは議会機能の縮小、1960年から1990年代終わりまで制度改正によらず国の審議会や次官通達で能率と合理化が求められた。地方

二元代表制下における地方議会改革の指針

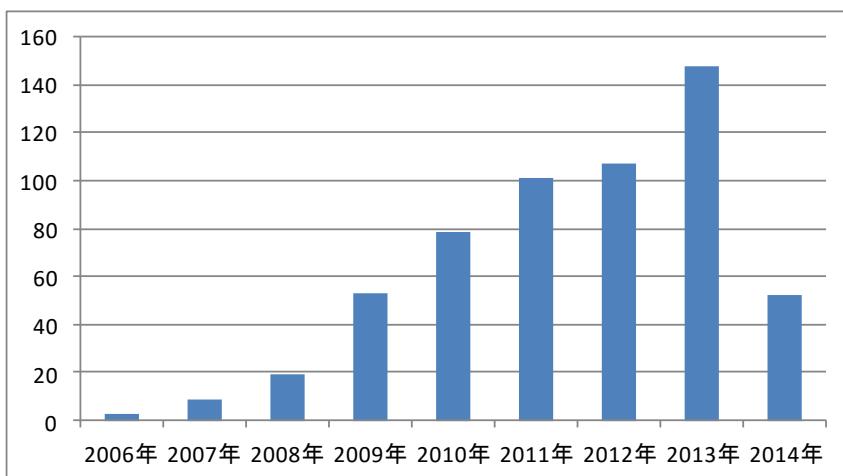
議会の活性化と議会機能の強化の点からすると、「蚊帳の外」に置かれた状況にあった。それが、1999年以降になると、地方分権改革の推進に伴って、地方議会の活性化と議会機能の強化を意図した制度改革が進展し出した。地方分権改革の対象が団体自治の充実から住民自治へと転換したのである。

4-2. 議会基本条例の興隆と要因

地方分権改革による強い執行部の出現、財政に対する危機感、汚職事件等による政治不信、強いリーダーへの期待を受けた改革派首長の登場などによって、地方議会の存在意義が問わされることとなった。そうした中から、自ら改革に乗り出す議会が生まれ、その改革を「議会基本条例」⁹⁾という形で示す取り組みが始まる。その嚆矢が2006年5月に「栗山町議会基本条例」を制定した北海道栗山町議会である。同じ年に都道府県初の議会条例を三重県（12月20日制定、12月26日施行）が、神奈川県湯河原町（12月12日制定、2007年4月1日施行）がそれぞれ制定された。このうち三重県議会の場合には、改革派首長の出現の影響が強い。

自治体議会改革フォーラム（代表：廣瀬克哉・法政大学法学部教授）の調査では、2014年4月1日現在、合計571団体が策定しており、その内訳は道府県29（61.7%）、政令市13（65.0%）、特別区1（4.3%）、市341（44.3%）、町村187（20.1%）となっている。また、制定年順では、2006年の3団体、09年の53団体、10年の79団体、11年の101団体、12年の107団体、13年の148団体と、三段ロケット的に増加している（図3参照）。

図3 議会基本条例制定件数



06年から08年までは、地方分権と住民参加の重要性を認識し、それまでの自ら改革を実践する中から編み出したもので、例えば、栗山町議会では「これまで重ねて来た改革を風化させないで、今後も安定的に持続させ、さらに必要な改革を継続するために、議会基本条例という方形式によって改革の理念と成果を制度化しておくのがよい」（神原：2008, p.135）と判断し、制度化している。その制度策定方針は過去の反省、過去の蓄積・継承、将来展望（金井：2010, p.22）で示されている。この時期の広がりは、栗山町のモデル規範性にある。栗山町が制定してから2～3年内に制定された他の条例にその点がよく現れているという（増田・深澤：2010, p.54）。栗山の条例も改定されていることからすると、改訂版が影響を与えるとの予測もされている（増田・深澤：2010, p.57）。

2009年から急激な増加となった背景には、第29次地方制度調査会答申（2009年6月16日）の中で「議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。」と、お墨付きを貰ったことが挙げられる。また、2000年前半に改革派首長が猛威を振るったことへの反動も拍車をかけた要因である。さらには、自治基本条例⁽⁷⁾の制定化の動きが議会に改革を促す契機ともなった。

議会制度が大きく変化した2011年と2013年には、制度改革と伴奏するように制定数が劇的に増加している。議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大、通年会期の導入など、議会の自由度の向上に伴い議会自ら独自に考え規定せざるを得なくなったことで増加したものと考えられる。また、ここ最近、不明朗な政務活動費の使途、セクハラやじ、脱法ドック所持・麻薬所持、選定数の殆どが拳違反で逮捕、飲酒運転、窃盗、器物損壊、いかがわしい動画のネット投稿など、不祥事のオンパレードによって「議会不要論」が叫ばれたことも大きな要因である。

4-3. 議会改革の取組実践

地方議会改革の先駆的な取り組みは、議会基本条例を制定しているところに多い。そこで主に議会基本条例を制定している議会の改革取組をみていく。議会基本条例の構成を大括りすると、総則的事項、議会機能を強化する事項、議員能力を強化する事項、住民参加を強化する事項、その他の5つに分けられる（増田・深澤：2010, p.49）。総則的事項には前文、制定目的、定義、最高規範性、見直し規定、議会機能を強化する事項には議会の活動原則、首長との関係、議決事項、会派、委員会、議会図書館、議会事務局、広報活動、議員能力を強化する事項には、議員の活動原則、政務活動費、研修、倫理規定、住民参加を強化する事項

には参加と連携、その他には議員定数、報酬などが、それぞれ含まれる。

5つの事項のうち、議会基本条例の特徴に影響を及ぼすのが、議会機能、議員能力、住民参加であるが、中でも議会機能と住民参加が重視されている。そこで、この3つの事項で取り組まれている主な例を以下に紹介しよう。まず、議会機能を強化する事項では、執行機関の監視・評価の実施、政策立案能力の強化、参考人の招致、公聴会を開催、一問一答方式の徹底、首長に対する反問権の付与、首長に対する資料提出の要請、行政機関主催の委員会への参加の禁止、議決事項の明確化、議会への首長出席要請の最小化、議会事務局の整備と活用、CATV・庁内テレビ・ネットによる中継・録画の導入、議会日程・議案の公開、議会予算の確保、学識者による調査機関の設置などがある。議会の本来機能の強化のための試みが展開されている。

議員能力を強化する事項では、議員相互の自由な討議の推進、課題別・地域別の住民意見の把握、住民全体の福祉の向上につながる活動の実施、議員の個別案件に対する態度や姿勢の公表、自由討議による合意形成の推進、政務活動費の使途の報告義務、条例・政策・意見の議員提出、政策討論会の開催、研修の開催、倫理規定の徹底などがある。

住民参加を強化する事項では、意見交換会・議会報告会・出前講座・住民懇談会・議会モニターの開催、パブリック・コメントの実施、議会図書館の住民利用の推進、託児所の設置、平日夜間・土曜の議会開催、住民アンケートの実施など、開かれた・透明性のある議会、わかりやすい説明、説明責任をはたすことを意図した取り組みが多い。

これらの取り組みを、住民目線からみれば、情報公開、議会運営、住民参加に分けられるが、この分類でその特徴をみれば、次の諸点が挙げられる（日経グローカル：2012, pp.14-20）。情報公開の面では、議会日程は会期ごとの公開が多いものの、年間日程の公開（帯広市、前橋市、新宿区等）も進んでいる。議案の公開では、指定場所での公開は定着しているものの、ネットによる公開はさほど多くない。議会活動を報告する議会報では、議会単独の広報誌をほとんどが採用している。議会報告会では義務化の広がりを見せており、現状での取り組みは少ない。住民の声を聞くためのホームページ上での意見の受付は進んでいるものの、ツイッターやフェイスブック、メールマガジンの活用（取手市、千葉市、流山市、鳥羽市、三田市等）は非常に少ない。政務調査費（現、政務活動費）の使途の公開はほんの僅かである。議案に対する賛否の公開のうちネットで公開しているところも非常に少ない。議会の取り組みを評価する“生命線”である情報公開にいっそうの取り組みが求められている。

議会運営の面では、議会における議員の自由討議は、議会としての合意形成を目指す上で不可欠である。この点では、本会議での自由討議はまだ少ないものの、委員会レベルでは増えている。自由討議が採用されると改革速度が上がる傾向がある。一問一答方式で

は、多くのところで採用され、今では一括質問・一括答弁方式に変わり一問一答方式が主流となりつつある。首長・執行部の反問権では、導入が少ないものの、増える傾向にある。通常議会では、制度導入から日も浅いためか、従来の年4回開催という慣例に従っているところが多く、通年でしているところは非常に少ない（四日市市や壱岐市等）。

住民参加の面では、情報公開が進んでいても参加する機会がなければ意味がない。本議会は別に常任委員会や特別委員会での傍聴で、原則自由公開か、事前許可制かの違いがあるが、参加を可能とするところが多いが、中でも前者が増えている。請願・陳情者の説明機会の保障、傍聴者の発言保障では、現状では少ないが、前者については地域課題を探り、政策に結びつける上で重要であることが認識されてきている。同様な点で、公聴会や参考人制度も増える傾向にあるが、市町村での活用は少なく、府県では多い。

地方議会においてさまざまな改革が進展しているが、制度化されても、内実が伴わなければ意味をなさい。「形式的意味での議会基本条例」の制定は確かに増えているが、これからは「実施的意味での議会基本条例」へと実践日の中で転換することが改革の充実につながるものと考えられる。

5 二元代表制下で進む地方議会の改革

5-1. 改革の形式化と実質化

改革派首長は、新たな行政手法の導入と既存の行政手法の積極的に活用（特に、参加方式）という面で、改革の視点と手法の多様性を提供した。一方、地方議会改革は、議会機能・議員能力・住民参加の強化策を導入し始めている。両者の取組は現状否定の観点から新しい姿にすることを「改革」とするならば、現状肯定の観点から改良する「改善」に近い。それでも、両者は、一方の取組が他方の取組を誘引する関係をなしている。しかし、これまで時間をかけて築き上げてきた取組に胡座をかいてしまえば、その時点から効果は薄れる。モデルに依存してしまえば、政策や条例、組織の形式や内容が立派であってもその取組を有効に機能させることはできない。つまり、関係者の徹底した議論をへて、地域に実情に即した、理念と具体性を確保し、普段に実践の見直しを続けなければ効果を調達することができない。

実質的意味での改革には、両機関の意思決定の在り方とともに進むべき望ましい展望と方向性を、中長期的な視点から示す必要がある。具体的には、ア) 間違った過去を反省する（過去反省）、イ) 望ましい過去の蓄積を確認する（蓄積確認・継承）、ウ) 将来に対しては、進むべき方向と、目指す目標を掲げる（中長期的将来方向性）ということである（金井: 2010, p.22）。改革は、関係者にとって心地良いものであってはならない。むしろ、内心は不満な内

容が多いが、それを口に出せないような内容であるとき、改革効果を生む。

5-2. 二元代表制の再確認

改革派首長の登場と地方議会改革は、二元代表制そのものの在り方を見直すことを要請する。一時、議院内閣制について地方行財政検討会議（総務省設置、2011年1月1日）で検討された。世間一般では、二元代表制に対する評価は、いわば「機能不全論」が主流となっている。最近では、「議会不要論」まで飛び出している。しかし、二元代表制を、次の3原理で成り立つものとするならば、その評価は一転し、二元代表制は十分に理解されず、充分に使いこなされてはこなかったという評価を下すことができる。ここでいう3原理とは、議会も首長も住民から直接選挙されるという意味で、正統性は対等であり、議会＝合議制、首長＝独任制といった特性を生かして切磋琢磨する（第1原理）、政策過程において、議会や首長は権限が分有されていることにより、一方的な優位はありえず、相互作用によって団体意思が決定される（第2原理）、住民は主権者であり、議会と首長を統制するに際しては政策過程に参加することで統制する（第3原理）（西尾：1977, pp.73-75；江藤、2011, pp.35-39）。

この原理を的確に表現しているのが、先行モデルとなった栗山町議会基本条例の前文であるという（神原：2008年, p.139）。「二つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。」

地域の最良の意思決定を導く共通の使命に対して、自治体ごとにいかに応えていくかが大きな課題である。

5-3. 地方議会改革にみる二元代表制の正統性

首長及び議会は選挙によってその代表機能と統合機能に正統性が与えられる。両者が参加を重視し、積極的に参加を促すならば、政治行政的な統合は一層複雑になる。しかし、それは二元代表制が正しく作動した現れである。改革派首長の登場と地方議会改革の進展は、「地域のために」と「参加」を前提としている。

その帰結は、政策執行過程に限定されていた参加が、政策形成過程と政策決定過程への参加の拡充を意味している。参加の拡充は、それに見合った新しい政策原理の創出を求め、同時に、新しい制度原理の創出を要請する（西尾：1977, p.44-45）。具体的には、新しい施政方針・計画手法・条例・予算編成・行政裁量基準の確立である。これらが地域の最良の意思決定を導くルールであって、それらの内容を法形式に表したもののが、自治基本条例や議会基本

条例である。これは地域の政策形成、政策決定、政策執行の各過程とその手続き（政策原理と制度原理）を明確な形に結晶化したものに他ならない。統合過程における対立を前提とし、それを乗り越える「調整のルール」とも置き換えることができる。これらが実質的意味で作動するならば、「改革」と呼ぶことができる。このように捉えるならば、二元代表制の内実は、地域ごとに多様性を持つことになると考えられる。それゆえに、基本条例なるものに正統性があることを願いたい。

〔注〕

- 1) 代表民主政治に対して、全員の参加によって政治運営を行っていく統治の仕組がある。一般的に「直接民主政治」と呼ばれている。現在、ほとんどの国が代表民主政治を採用している。しかし、地方政府のレベルで直接民主政治の仕組みを採用している国もある（スイス、アメリカのニューイングランド地方等）。
- 2) この用語は、東京都都民生活局『都民参加の都政システム』（1977年）（西尾勝執筆）の中ではじめて文語として登場したものといわれている。従って二元代表制という用語は日本独自の用語のようである。諸外国において直接対応する単語はないようである。わが国と同様の議員内閣制を採用しているイギリスの地方制度においては、①議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣制（Leader and Cabinet）」、②直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣制（Mayor and Cabinet）」、③直接公選された首長と議会から任命されたカウンシル・マネージャーが政策決定を行う「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制（Mayor and Council Manager）」が採用されている（2000年地方自治法）。アメリカの場合、地方自治体（基礎的自治体）における二元制代表制に当たる英語は、市長と市政委員が議会を構成しつつ、行政も行う「Mayor–council government system」である。議員内閣制に当たる用語は、「City commission government System」と呼ばれている。また、議会が施政方針を決定し、それを実施する人を任命する「Council–manager government System」もある。
- 3) アメリカでは大統領支持政党と連邦議会多数派が一致する場合を「統一政府」という。連邦議会多数派が大統領支持政党でない状況を「分割政党」という。我が国の地方自治制度も二元代表制であるので、こうした「ねじれ」が生じる場合がある。議員内閣制（一元代表制）である国会において、近年、衆議院と参議院で多数派が異なる「ねじれ現象」が生じ、国政がデッドロックに陥った。この状態は、定義上純粋の「分割政府」ではないが、「異形の分割政府」と呼ぶことができよう。しかしこうした事態に対する学問的な研究及び実務的対応はなされてこなかった。イギリスの場合、上院は下院の決定を見守るという慣習があるため（実質上の一院制）、両院の意見が分かれても、わが国の

二元代表制下における地方議会改革の指針

- ような事態には陥らない（但し過去には暗礁に乗り上げる事例もあった）。
- 4) この事例としては、長野県の田中康夫知事や、鹿児島県阿久根市の竹原信一市長、大阪市の橋本徹現市長の政治状況があげられる。
- 5) 本文で挙げた以外の主な革新首長には、知事レベルで年代順にみると、大分県・木下郁（1955–1971年）、大阪府・黒田了一（1971–1979年）、沖縄県・屋良朝苗（1972–1976年）、香川県・前川忠夫（1974–1986年）、沖縄県・平良幸一（1976–1978年）がいる。市長レベルでは、仙台市・島野武（1958–1984年）、那覇市・平良良松（1968–1984年）などがいる。
- 6) 憲法第25条は、国家による国民の最低限度の生活を保証しているが、シビル・ミニマムは、そうした最低水準の生活が地方自治体によって保証されることをさす。松下圭一は『シビル・ミニマムの思想』（東大出版会、1971）の中で、階級や党派から自由になった市民的人間型を想定し、その自発性に期待することで、自治体における生活条件の自主管理の思想をシビル・ミニマムとした。この考え方方は、高度成長のゆがみを自治体主導で計画的に是正するものとして広く受け入れられ、1960年代後半から70年代にかけて多くの自治体に影響を及ぼすこととなった。
- 7) 2008年に大阪府知事に就任した橋下徹が2010年に地域政党を名乗る「大阪維新の会」を設立したこと、それ以後、こうした地域政党が注目を浴びることとなった。もともと橋本は、地域政党を立ち上げる以前に「大阪のために」自治体レベルでの議院内閣制の実現を主張していたが、現実にはこれが挫折することで、権力基盤強化の必要性を悟り地域政党の結成へつながった（金井：2013, p.51）。地方自治と、民主政治が日本でより根を広げていくためには、政党が、どのようなレベルの選挙であっても候補者を擁立し、政策をたたかわせることが求められる（河村：2008, p.225）。しかし、このような経緯で生まれた地域政党は、地域の政策を実現するために地域を基盤としながら国政に進出せざるを得ないという自己矛盾を抱えながら、他の地域の関係者や団体、国会議員との連合を結ばなければならなくなり、ついには「日本維新の会」を形成することとなったのである。橋本の地域政党に触発されて類似のものが各地で設立された。「○○維新の会」は実に様々な地域で設立されたが、いずれも空虚なものに過ぎないのが実態である。
- 8) 改革派首長には位置づけられず、地域政党という支持基盤を持たないが、地域振興という点において全国に名を馳せた首長たちがいる。彼らの特徴は、国と対峙することよりも、既存制度を活用しながら地域づくりを押し進める、いわば「アイデア知事」と呼ばれ人たちである。例えば、大分県の平松守彦（1979–2003年）は、市町村ごとに特産物を作り、まちおこしにつなげる、「一村一品運動」を提唱した。この運動によって、商品のブランド化に成功し、地域振興のモデルとして全国に広まった。上述の岐阜県の梶原は、ITやベンチャー企業などの新産業創出、インフラ整備を積極的に進める地域振興で一躍有名となった。この二人ほどではないが、熊本県の細川護熙（1983–1991年）は、平松のアイデアの延長上ともいえる「日本一づくり運動」と芸術文化活動に力を注ぎある程度の成

功を収めている。

9) 自治基本条例は、「まちの憲法」とも呼ばれるもので、NPO 法人公共政策研究所の調べによれば、平成 26 年 3 月 26 日現在で 308 団体が制定している。2001 年の北海道ニセコ町が先駆けとなり、全国に広がってきたが、2011 年頃から保守系（正確には右派）の反対運動が強まり、ブームにかけりが見え始めているといわれる（朝日新聞 2014 年 10 月 30 日）。

〔参考文献〕

(和文献)

江藤俊昭（2011）『地方議会改革』学陽書房.

川竹大輔（2012）『改革派知事の時代』南の風社.

金井利之（2013）「《地域における政党》と「地域政党」」『自治総研』（9 月号）、公益財団法人地方自治総合研究所.

金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規.

河村和徳（2008）『現代日本の地方選挙と住民意識』、慶應義塾大学出版会.

神原勝（2008）『増補 自治・議会基本条例論』公人の友社.

笹岡伸矢（2014）「地方における首長と議会の対立とその帰結」『政経研究』日本大学法学部政治経済研究所.

田口一博（2008）「自治体議員とその周辺の変動」森田朗・田口一博・金井利之『分権改革の動態』東京大学出版会.

砂原庸介（2011）『地方政府の民主政治』有斐閣.

田村秀（2014）『改革派首長はなにを改革したのか』亜紀書房.

東京都都民生活局（1977）『都民参加の都政システム』東京都.

日本経済新聞社産業地域研究所（2012）『日経グローカル』No.196.

増田正・深澤佑太（2010）「議会基本条例の構成と類型に関する統計分析」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第 4 号.

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東大出版会.

(洋文献)

Horowitz, Donald L. (1990) "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Linz, Juan J. (1990) "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Lijphart, A. (1999) Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six

二元代表制下における地方議会改革の指針

Countries, New Haven and London: Yale University Press (粕谷祐子訳 (2005) 『民主主義対民主主義--多数決型とコンセンサス型の 36ヶ国比較研究』勁草書房) .

Lipset. Seymour M. (1990) "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Riggs, F. W. (1988) "The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices," *International Political Science Review*, Vol.9 No.4.

Rhodes, R. A. (2006) "Executives in Parliamentary Government," in R. A. W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.