

現代行政 I 最終レポート
「二元代表制を問うー制度の腐敗か議会の腐敗かー」
東京大学大学院公共政策教育部公共政策専攻公共管理コース 1 年
51118036 水野敬一郎

0、目次

I、問題意識

II、二元代表制の現状と課題

(1) 二元代表制の意義 (2) 二元代表制の現状と議会改革 (3) 制度改革

III、まとめ

I、問題認識

中学校の公民の授業で当時、「日本の地方自治制度はアメリカ大統領制度と、イギリス議院内閣制を合わせたような制度である」と習った。中学生であった私は、大統領制の利点と議院内閣制の利点を互いに上手く組み合わせて活かした、とても画期的な制度であると考えていた。

さて、現状の地方自治制度を見てみると、私の理想のように、地方自治制度が「おいしいとこ取り」の制度ではないことがわかる。地方自治の運営主体である「長」と「議会」という両輪は、必ずしもうまく回っているとは言いがたい。実際のところ、「なれあい議会」や、長と議会の対立の問題など、「二元代表制」の根幹がゆらぐ事態が今日の日本の地方自治の現状ではあふれているように思える。

このような問題は、鹿児島県阿久根市のように（名古屋市もその傾向があるかもしれないが）、首長の暴走による問題、つまりは個人の問題としても考えられるが、概して「地方議会」という存在自体が地方自治を健全運営するための阻害要因である、と考えられることも少なくない。「3ない議会」と揶揄されるように、地方議会の存在自体が無意味なものとして捉えられたり、「議会の常識は住民の非常識」といったように住民のニーズを受け止め切れていなかったりと、議会に対する批判は枚挙に暇がない。カリスマ的リーダーによる自治が成り立つのであれば、「議会不要論」さえも飛び出してきそうな現状である。

しかし、本当に「地方議会」とは無用な存在なのであろうか。二元代表制は理想に過ぎず、きちんと機能することはないのであろうか。また、首長と議員が共に直接に公選で選ばれる意義はどこにあるのだろうか。今回のレポートを通し、私は、「二元代表制の意義」を探ると共に、よちよち歩きでしか進まない「議会改革」を推し進め、地方議会を活気あふれる地方自治の主体とする策を考えてみたいと思う。地方自治とは、「首長と議会の両輪」であるという二元代表制の本質を探り、民主主義の学校足りうるためには、地方自治における長と議会はどのような存在でありうるべきか考えてみたい。

II. 二元代表制の現状と課題

1. 二元代表制の意義

(1) 二元代表制の法的要請

地方自治において、長と議会という二つの主体、「地方自治の両輪」とはどのような意義を持つのであろうか。また、いわゆるそれら二つの主体による「二元代表制」の根拠はどこに存在するのであろうか。

まず、制度上の法的根拠としては、憲法上の要請が存在する。日本国憲法 8 章は地方自治を謳っており、93 条 1 項には、「議事機関設置の義務」が書かれている。ここでいう議事機関とは、「議決機関」という解釈が当てはまり、地方議会のことで考えるのが妥当である。また、2 項には、「地方公共団体の長、その議会の議員・・・は、住民が直接選挙・・・」とあることによって、地方自治において、長と議会の議員が住民の直接選挙で選ばれることが規定されている。

以上のように、憲法上の要請として二元代表制が想定されていると考えられる。しかし、議会が必置機関であるという文言に対して、首長はそのような記述がないことから、必置機関ではない、と解釈することもできる。

一方で、法律に目を向けると、地方自治法上に二元代表制の要請を確認できる。地方自治法 89 条には、「普通公共団体に議会を置く」との規定があり、また、139 条には「知事・・・市町村長・・・を置く」との規定も存在する。このように、地方自治法上は、明文上において、はっきりと二元代表制を想定していると考えられる。

(2) なぜ二元代表制なのか？

ではなぜ、地方自治においては、二元代表制を取るのでしょうか。一般に、地方自治において、長と議会は車の両輪のように例えられることが多い。そして、互いにアクセルとブレーキの両方の役割を担いながら、地方自治を運営していくとされる。そしてこれらのことを簡潔にまとめるとするならば、首長・執行機関と議会は互いに抑制と均衡（チェック&バランス）を図りながら、ともに自治体を運営する、ということであろう。

このような、互いを抑制と均衡によりバランスを保つという考え方は、「機関対立主義・機関競争主義」と呼ばれ、議会は、全体として首長・執行機関に対峙する、という制度になっている。つまり、国政における「与党・野党」などという役割は存在せず、議会は、全体として野党的立場を取り、首長との緊張関係を保つということが前提とされているのである。（このような野党的立場よりも、首長よりの首長与党が多いことは、後で論じる。）

(3) 二元代表制における議会の役割

さて、上記のような二元代表制を想定した場合、議会とは以下のような役割を担うとされる。すなわちそれは、議会とは、首長・執行機関を監視・評価するとともに、政策提言・立案を行い、首長・執行機関と切磋琢磨する役割を担う、ということである。

近年、地方議会の存在意義が問われるようになり、「議会の意義」に対しては、このような首長との対比による説明がなされることが多い。各種地方議会や地方議員の HP やブログ等には、二元代表制の意義についての掲載がなされており、そこで地方議会の存在意義が書かれている。(三重県議会 HP など)

また、議会基本条例を定め、その条項に議会の存在意義を二元代表制として定める自治体も存在する。以下は、その代表例である、北海道・栗山町議会基本条例 である。

「(議会と長は、) それぞれの異なる特性を活かして、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。」

このように、地方議会の存在意義は、「長とのチェック&バランスによる自治体運営である」と表現できよう。

(4) 2元代表制の中での疑問点①「自治体運営」とは

では、長と議会が互いに監視しながら行う「自治体を運営」とはいったいどのようなものであろうか。

平成19年5月に地方分権推進委員会から発表された「地方分権にあたっての基本的考え方」では、自治行政権、自治立法権、自治財政権の3つの権限こそ、地方自治には必要である、と述べられている。よってこれら3つの権限は、地方自治体の運営に欠かせない条件であると言えよう。(ちなみにここでは、議論を単純化するため、中央による権限委譲の話はひとまず抜きに考えることにする。)

まず、自治行政権とは、行政を動かし、住民のニーズに応えることであろう。住民が暮らしやすいようなサービスの供給や、制度を維持することがその任務であると考えられる。では、この権限に対し、長と議会はいかなるアクションを起こしうるか。

首長は、もちろん行政のトップであり、包括的事務処理権限(人事権など)を持つことから、自治行政権の権限行使の担い手であると言える。行政を管理・コントロールし、運営することが首長の役割であり、その意味において首長の自治行政権は広範囲に及ぶと言えよう。それに対し、議会は検査権、監査請求権などを持つ。例えば100条調査権などがそれに値する。しかし、それらはあまり積極的に活用されず、国会よりも幅広い権限、例えば、地方自治法96条1項7号の「不動産を信託」などが権限として存在するが、積極的に活用されている例はあまり聞かない。確かにそれぞれの分業として、議会は監視・抑制の役割を担っているとはいえ、政策立案に積極的に係っているとは言いづらいであろう。(議員個人の利益に関する政策誘導が、行政に対して行われる可能性は十分に存在する)。

次に、自治立法権(地域事情を鑑み、独自の条例を制定する)であるが、これは、議会に議決権があり、議会の専門分野のように思われる。しかし、首長にも議案提出権があり、実際のところ、条例の大半は長が提出した場合であることが多い。確かに議決権を持ち、

議会の権限は強いわけであるが、なぜか荒唐無稽な権限であるかのような事態が存在する。

そして最後に、自治財政権（歳出・歳入を決めて、健全な財政運営を行う）であるが、こちらは、予算の議決権限が議会にある。よって議会の権限が強いような気がするが、長の予算提出権限を侵すことは出来ず（全く新しい事項についての増額計上等は不可能）、実質、長・行政側の予算案への追認機関に化してしまうという危険性をはらんでいると言えよう。

このように、「自治体運営」とは、権限の有無とは裏腹に、長・行政機関がその役割の大半を占めていることが多く、議会における「自治体運営」を政策として発揮できる場面は少ないように思える。そしてこれがまた、議会の存在意義を薄くしている要因なのかもしれない。

（５）二元代表制の中での疑問点②「それぞれの異なる特性」とは

北海道・栗山町議会基本条例には、「（議会と長は、）それぞれの異なる特性を活かして、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。」とあるが、この前半部の「それぞれの異なる特性」とは一体何を指すのであろうか。

まず、議会と長がそれぞれ直接選挙で選ばれている点から、民主的正統制はどちらも担保されていると言える。その点に差は存在しない。しかし、長のほうが、1議員よりも多くの票を獲得することが必要である点において、長のほうが、住民の指示を多く集めており、個人の議員よりも、長の方が「立場が上だ」という考えを生みやすく、注意が必要であると考えられる。（もちろん全体の投票率に影響することではある。）

これは確かに個人の得票数で言えば長の方が上かもしれないが、当選議員全体の得票数と比べれば、長の票が上であるとは限らないし、むしろ長の選挙が激戦であればあるほど、得票数は減ることが予想され、議員の集合体のほうが支持を受けている可能性はある。

また、どちらも公選で選ばれているとはいっても、長と議員ではその一票に差が出ると考えられる。10万票で受かる長の1票の価値は10万分の1でしかないが、同じ地域において1万票で受かる議員がいるとすれば、その価値は1万分の1となり、有権者にとって1票の価値は10倍も違う。つまり、1票の価値を大事にすればするほど、長よりも議員に投票しやすくなると考えられる。（議会では、議員個人の票は全体の何分かの1になってしまうことまで考えれば、あまり大差はないかもしれない。）

一般的に、長を選ぶことは、「まちの顔」である一人の代表を選ぶことであるが、議員は議会の構成メンバーを選ぶに過ぎない。しかし、この構成メンバーを選ぶという点が、非常に重要であると考えられる。議会とは、一人の長に対して、「集団の知」として対抗・協働するものであって、議員個人一人一人と、長が直接対峙しているのではない。つまり、一人に対して、「集合体」として対峙しているのである。

では、なぜ集合体としての「議会」が存在するであろうか。その答えは、「集団としての知」である議会には、「多様性」と「議論」が求められているからであろう。異なる様々な

バックグラウンドから、住民を代表して選ばれている議員たちは、その多様性の中で議論を通し、議会の中で討論を繰り返すことで、当該自治にとっての最善の策を選ぶことが求められているのではないだろうか。一人の長による独断と偏見を監視し、「議会」が一つの集合体としての「集団の知」であることが大切なのである。

2、二元代表制の現状と議会改革

1、二元代表制の機能不全

では、二元代表制の意義がわかったところで、現状は一体どうなっているのでしょうか。きちんと機能していると言えるのでしょうか。

その答えは、「二元代表制はあまりうまく機能していない」というのが現状であろう。すなわちそれは、以下のような問題が起こっている。

(1) 首長＝議会（首長与党、なれあい議会）・・・3ない議会問題

1点目は、議会が長の追認機関にすぎず、チェック&バランスが保たれていない「なれあい議会」が数多く存在することである。「3ない議会」と揶揄されるように、議会が自らの存在をうやむやにしている。この問題は、全国どこの市町村議会や都道府県議会にもあてはまることで、その是正を目指し議会改革が進められている。（議会改革については後述）

(2) 首長 vs. 議会（多数野党、反対議会）・・・大阪府、名古屋市、鹿児島県阿久根市

2点目は、改革を推進する長に対し、「NO」の一点張りで、長と議会が対立する、といった状況である。これは、名古屋市などの例が記憶に新しいが、議会は「事なかれ主義」に染まった古い存在として考えられ、「改革派首長 VS. 守旧派議会」という構図で語られやすい。オール野党・多数野党として、議決権を楯に取り、首長の政策にことごとく反対することで、首長いじめ・改革派首長との対立を起こしているのである。

また、議会は「集合体としての議論をする場」であると、前章で述べたが、実際に議論が盛んに行われているとは言いがたい。会派内での議論や、身内での議論は盛んであるかもしれないが、委員会や全員協議会以外での議会全体としての討論の場、議論の場は少ないように思える。

以上のように、二元代表制が上手く機能しているとは言いがたい状況にあると言える。そしてこれらの問題は、二元代表制の「制度」としての欠陥として語られることよりも、「議会側」の問題として捉えられることが多い。「地方自治の両輪であるはずの議会がうまく機能していない」ということである。よって、以下のような議会改革が進められることになる。

(3) 議会改革—議会改革の指標—

これまで見てきたように、議会の存在意義が問われている今日、議会の改革は急務である。

「3ない議会」と呼ばれるような、存在意義の薄い議会から脱却し、住民目線から地方自治を動かしていく主体とならなければならない。この章では、今後の議会改革を行う際の指標を提示し、実りある議会へとなるべく手段を模索したい。

現在、議会改革が叫ばれる中で、都道府県議会・市町村議会は、様々な改革を進めている。ここでは、「地方議会改革の実像（日経グローバル 2011）」を参考にしながら、地方議会の改革分野を以下の3つ（「公開度」「住民参加度」「運営改善度」）に分けて分析してみたい。

(A) 指標①公開度

—会議、会議資料、議事への賛否、政務調査費（額・使途）、傍聴、行政視察—

最初の指標は、議会がどれだけ公に公開されているか、という指標である。一般的には、本会議の公開や、議事録の公開などが挙げられるが、それだけでなく、議事に関する賛否の公開や、政務調査費の公開などが重要であると私は考える。

まず、本会議をインターネット中継（ライブ）しているか、もしくは、録画を見ることができるようにしているか、もしくは、有線テレビ中継や有線テレビ録画で視聴できるか、が挙げられる。

資料の公開としては、議事録公開の有無が挙げられる。公開議事録の対象としては、本会議議事録、委員会議事録、議案関連資料などがある。

そして、「議事に対して賛否公開をしているか」もまた公開の対象となりうる。すべての案件に対してであるか、それとも重要案件のみであるか、個人議員ごとの公開であるか、会派ごとの公開であるか、なども重要な点であると言える。

政務調査費額公開に関しては、総額公開か、それとも1人あたりでの公開であるのか、1円からの公開か一定金額以上の公開か、という点が挙げられる。

また、政務調査費使途公開は、使途をインターネット公開か、議会報による公開か、などが考えられる。

傍聴では、本会議だけであるか、全員協議会も可能であるかという点、また、行政視察に対しての公開をしているか、などが挙げられる。

(B) 指標②住民参加度

—傍聴、・請願・陳情者の説明会の保障、議会報告会、意見交換会—

次に議会改革の指標として挙げられるのは、どれだけ住民が議会を身近に感じ、そして参加しているのか、という「住民参加度」が考えられる。

まず、「議会の傍聴」が挙げられる。どれだけの住民が議会の傍聴に来ているのか、またその機会が与えられているのが大事な指標となる。例えば、平日の昼間に議会を開催しては、ほとんどの人は議会を傍聴することはできない。議会の開催を遅い時間することや、

週末に開催するなどの工夫も必要となる。

次に挙げられるのは、請願や陳情者に対する保障の有無である。各議員への個人的な陳情ではなく、議会そのものに対しての住民の陳情に対し、どの程度の保障を想定し、それを実行しているかという点が重要である。

また、住民に対して、議会報告会や意見交換会の開催をしているか、またその回数・方法等は住民参加度を図る上で非常に大切な指標であろう。上述のように、議会が知の集合体として「議論をする場」であるとするならば、議会の報告をし、住民の意見を直接聞いて意見交換するという場合は、有意義な活動である。議員個人としての議会報告会は、「こんなことを首長に要望しました」というパフォーマンスの報告にしか過ぎないが、議会全体として、知の集合体としての議会の意見や明確なビジョンを示さなければならない場としてそのような報告会や意見交換会は存在し得るであろう。

(C) 運営改善度

—参考人制度、議会基本条例の制定、政策条例の議員提案回数、一問一答形式、自由討議制度、複数委員会への所属、行政視察（国内・国外）、議会独自の取り組み、費用代償（議会参加に支給される交通費等）—

3つ目の指標は、議会の運営に関する改善度である。形式を整えて答弁するだけの「つまらない議会」「無意味な議会」と揶揄されることも多いが、その運営を如何に改善していくかが課題である。

まず、議会の存在そのものをきちんと明確にし、議会のあり方を問い直すべく、「議会基本条例」の制定をすることは議会改革の第1歩であると考えられている。北海道栗山町のように、議会の立場を明確にし、住民から見える存在としての議会を目指すことは、非常に重要であろう。

議会の進行や中身に関しては、必要な場合において、専門家その他の重要人物を参考人として議会に呼ぶことのできる「参考人制度」をどれだけ取り入れているかという点、また、わかりづらく、長いと言われる議会の進行を「一問一答形式」に変えるかどうかという点、自由に討論する時間を与える「自由討議制度」を導入するか、などの点が議会改革の指標として挙げることができる。

また、議員個人としては、「政策条例の議員提案回数」がどれだけあるのか、「複数委員会」への所属が認められているか、「行政視察」を国内・国外を問わず行っているか、「費用代償（議会参加に支給される交通費等）」をどの程度しているか、などが改革の指標として考えられる。

(D) 議会独自の取り組み例

最後に、議会がどの程度独自の取り組みをしているかが問われる。

例えば、宮城県議会は、議長の記者会見を実施したり、山形県議会・徳島県議会では、地元大学と協定を結び連携して議会を行ったりしている。栃木県議会・和歌山県議会は、

対面式演壇・議場を採用しており、群馬県議会では、twitterによる議会会報が存在する。

3、制度改革

前章で述べてきたように、真の二元代表制を実現するべく、議会改革が進められているが、その足取りはおぼつかない。

そんな中、今日には、2元代表制の制度そのものを変革しようという動きも見られる。ここでは、その一例を紹介する。

(1) 議会内閣制

「議会内閣制」とは、議院内閣制をイメージした制度であり、橋下大阪市長（2012年現在が主張している制度である。この制度は、国会議員が内閣を構成するように、議会から選ばれた数人が、行政の役職に就くという仕組みである。

これは、行政の役職に議員を登用することで、行政運営に民主的正統制と責任を持たせようとする試みである。

この制度は、確かに行政のマネジメントが透明化することにおいて効果は期待できる制度であるかもしれないが、首長与党により行政権が乱用される可能性も否定できないであろう。

(2) シティマネージャー制度

アメリカの一部の州で採用されている制度である。日本でも、さいたま県志木市の特区制度などで導入が検討された。この制度は、首長を公選するのではなく、行政のマネジメント能力と経験に長けた人物を議会が任命する、といった仕組みである。任命した議会にはその責任が存在することになる。

この制度は、人気取りの首長選挙を失くすことで、行政のマネジメントを非常に能率的に行えるという利点が挙げられる。マネジメントが上手くいかなかった場合は議会の任命の責任において、交代させることも簡単である点も魅力的であるかもしれない。

ただ日本においては、行政のマネジメントを専門とするような人材層はあまり存在しない点、そもそも公共経営に対する考え方が未熟である点を考えると、導入は難しいように思える。

(3) 提案「新しい地方自治制度」

「新卒議員育成プロジェクト」～議会内閣制の一部導入（行政職員を議員新卒採用として）～議院内閣制やシティマネージャー制度は一長一短があると考えられるが、二元代表制の代替となりうる可能性も存在する。

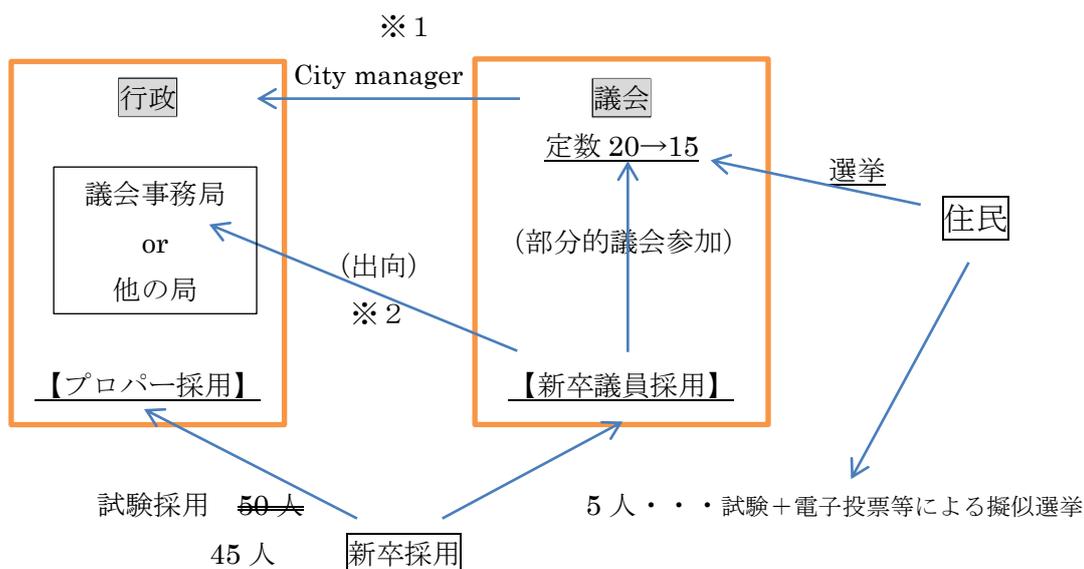
そこで私は、議員内閣制度・シティマネージャー制度を一部導入した、新たな地方自治制度を検討してみたいと考えた。

私の提案する制度は、二元代表制が成り立ち得ないと想定し、長ばかりが自治体運営をする現状を打破するためのものである。議会の権限を強化し、議会が「集合体としての知」としての役割を高めることを目指している。

個人の議員のレベルアップを育成することで、議会を活性化させようとする狙いもある。

また、議会の活性化とは、住民の活性化でもあると考え、長らく低迷する投票率の問題も解決するような提案を考えてみた。以下がその概要である。

【新しい地方自治制度の一例】



※ 1 City manager 制度導入（議会が任命） ※ 2 議会内閣制の一部導入

【メリット】

- ・ 議会職員の充実
- ・ 意欲ある新卒の若者の確保。（人材の地方分権）国や都道府県庁への人材流出の阻止
- ・ シティマネージャーの育成（プロパーではなく、マネージャー）
- ・ 若者の政治への意識・投票率アップ（若者の立候補）
- ・ 役所の活性化

【デメリット】

- ・ 毎年に行えない（2年に一度か、4年に一度）
- ・ 議会内閣制の一部導入であり、より行政と議会が馴れ合いになる可能性も。
- ・ 制度の複雑さ
- ・ 職員を多く採用している自治体のみ可能か

この制度では、新卒行政職員の一部を、議員として採用するというものである。そして

その議員は議会内閣制度の下、行政に出向しその職務を行う。議会には一定程度の条件を付した上での参加となり、将来のシティマネージャー候補として3～4年働く。

4年後には、行政のプロパーになるため、管理職試験を受けて昇進する道と、選挙に出る、という2通りの選択ができるようにする。

以上の制度は、議会の活性化、行政の活性化を目指した新しい地方自治の制度であり、どのようにその人物を選ぶのかなど課題は山積みであるが、議会改革が進まず、停滞するような場合において、このような制度を導入するような自治体が存在しても良いのでは、と考えている。

Ⅲ、まとめ 一制度の腐敗か、議会の腐敗かー

<民主主義の学校としての地方自治>

これまで述べてきたように、地方自治における「長」と「議会」という両輪が上手く回っているとは言いがたい。言い換えれば、地方自治において「長と議会の二元代表制」は機能不全に陥っているといえる。しかしこれは、二元代表制という制度に問題があるのか、それとも「議会」側の問題であるのか。

私はこの問いに対して、「議会の機能不全が、制度の機能不全につながっている」と結論づけたい。すなわち、「議会」という存在が改革を進めることができんとその役割を果たすのであれば、「長」と「議会」はそれぞれの異なる特徴を活かして、地方自治の両輪として共に協働する存在足りえると考ええる。

「長」とはその地方自治体の顔であり、リーダーである。すなわち行政のトップとして改革を推し進め、新たな政策を実行するカリスマ的存在としての役割が期待されていると考える。つまり、長は一人しか選ばれないという点において、単独で物事を前に進め、政策を実行する「推進力」が求められているのだと考えられる。

これに対し「議会」は、住民のニーズをくみ上げた「知の集合体」である。議員一人一人の権限や活動は、長のそれに劣るかもしれないが、議会という集合体を通して、議論をし、合意形成を図る場である。長一人の独断に「集団の知」として協働することこそ、議会の役割が存在すると考えられる。

しかし、現実に議会において、十分な議論がなされているかは疑わしい。委員会や全員協議会を除き、会派内や親しい間柄での議論はなされる可能性はあるが、それ以外の場での集合体としての「議会」が議論をする場が少なくように思える。議会改革でも挙げたように、議員個人としてではなく、「議会全体」としての住民対話会や意見交換会など、議論をする場を増やすことが必要であるのではないか。

このように、理想論としての二元代表制が存在する一方で、私は新しい二元代表制のあり方も模索していかなければならないと考える。全国47都道府県、1800弱ある地方自治体においては、地域事情などにより、二元代表制が上手く機能しない場合もありうるであろう。そのような場合は、議会内閣制や、シティマネージャー制度の導入など、地域事情

にあった地方自治のあり方が問われるのではないかと考える。町村総会のような形が議会の役割をしても良いし、議会内閣制のように行政と議会が密接に関わる必要性も出てくるであろう。また、私の提案するように、議会や長という制度改革だけでなく、投票率の問題や若者の政治離れの問題等、社会の構造的な問題に対してもアプローチをしていかなければならないと考える。

何においても「地方分権だ」という「分権信仰者」のようにはなりたくないが、地域事情に合わせた形での制度があっても良いと考える。地方自治が民主主義のあり方そのものを問う「民主主義の学校」であるとするならば、二元代表制のあり方そのものも正面から考えていくことも必要ではないだろうか。

昨今は、行政（長）も議会も批判される存在対象であるが、両者が共に自らのあり方を問い直し、住民と向かい合って地方自治における「二元代表制」自体を考えることにこそ、近接性の原則が働き、「民主主義の学校」としての役割が存在するのではないだろうか。

参考文献・HP等

「地方議会改革」（日経グローバル、2011）

「地方自治概説」（有斐閣、2010）

・大阪府HP

・総務省HP

・三重県議会HP 等

以上