

平成 21 年度第 3 回トップセミナー（三重県）

地域主権時代における地方自治のあり方

二元代表制の是非を中心に

2010 年 2 月 12 日

後 房雄（名古屋大学）

1 地方分権改革の進展と地方議会

「国から地方へ」の地方分権が進展するなかで、指導力をもった首長の登場、行政経営の導入、市民参加・NPOとの協働・情報公開などが進んできたが、地方議会の役割の再検討やその情報公開、改革は大きく立ち遅れている。

2 地方議会はさらに頑張るべきか 二元代表制の矛盾

議会基本条例など、議会改革の動きが試みられているようだが、二元代表制の現状のままで議会の役割を拡大、強化することが自治体全体の機能強化につながるのか。むしろ、二元代表制の矛盾を深刻化させるだけではないのか。

マニフェストを基礎に過激な改革を試みる首長が登場した場合の議会との対立。

長野県田中知事、名古屋市河村市長など

3 二元代表制が導入された歴史的経過

占領軍の主な関心は、戦前・戦中の中央集権体制の要であった官選知事の廃止であったが、首長を直接公選にし、憲法にまで規定した結果、すべての自治体において二元代表制が義務付けられることとなった。しかし、日本の土壌において、二元代表制が機能するかどうかの検討が行われたうえで導入されたわけではない。

その後、二元代表制を疑問視する議論も多少は存在したが、保守系が両方を押さえる状況のなかで消滅。自治体の「車の両輪」という空疎な理念論が普及。

4 二元代表制の原理的矛盾とそれへの便宜的対応策

先進国において唯一アメリカにおいて大統領制（二元代表制）が機能しているのは、政党の党議拘束がないから。しかし、党議拘束のない「政党」こそが本来は特殊である。

党議拘束を前提にすると、首長支持勢力と議会多数派がズレた場合は、どちらも自治体運営に責任をもてない（予算提案権は首長にだけあるが、議会は強力な拒否権をもつ）。

首長と議会との間で大きな対立点がない自治体では、特に問題は生じないが、1970年前後の革新自治体の時代に、首長支持勢力と議会多数派のズレが深刻な混乱をもたらした。

それへの対処策として、首長選挙を相乗りで戦い、議会運営も相乗りで行う習慣が定着してしまった。その結果、実質的な選択肢は一つだけで選挙は空洞化してしまい、首長も議会も市民の実質的コントロールを受けない体制となってしまった。（タイプの違いがあるとすれば、首長主導の相乗り体制と議員主導の相乗り体制の違い）

いずれにしても、議会があらゆる案件について公式の拒否権を持つため、首長や自治体職員は議会や議員へのケアに膨大な労力を費やさざるをえなくなっている。

5 原理的解決策

議会一元制（議院内閣制、シティマネジャー制、委員会制など）を少なくとも選択肢の一つとして認めるような制度改革を行うこと（憲法改正ないし地方自治法改正）。

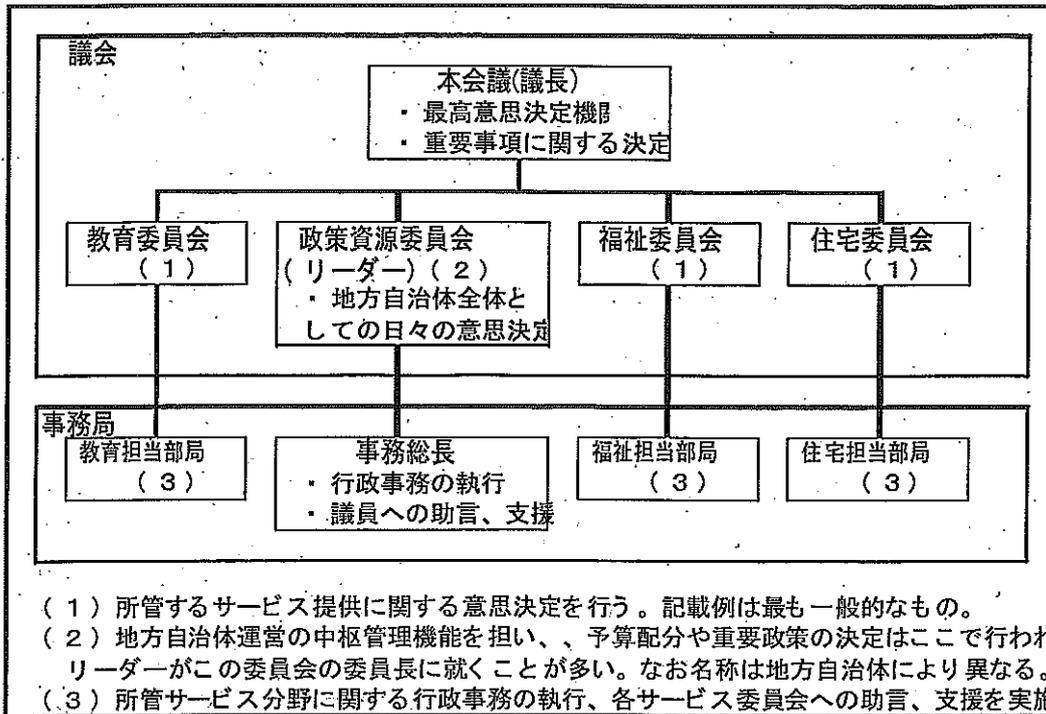
議員のボランティア化（市民平均水準の報酬）、脱職業化。

<参考文献>

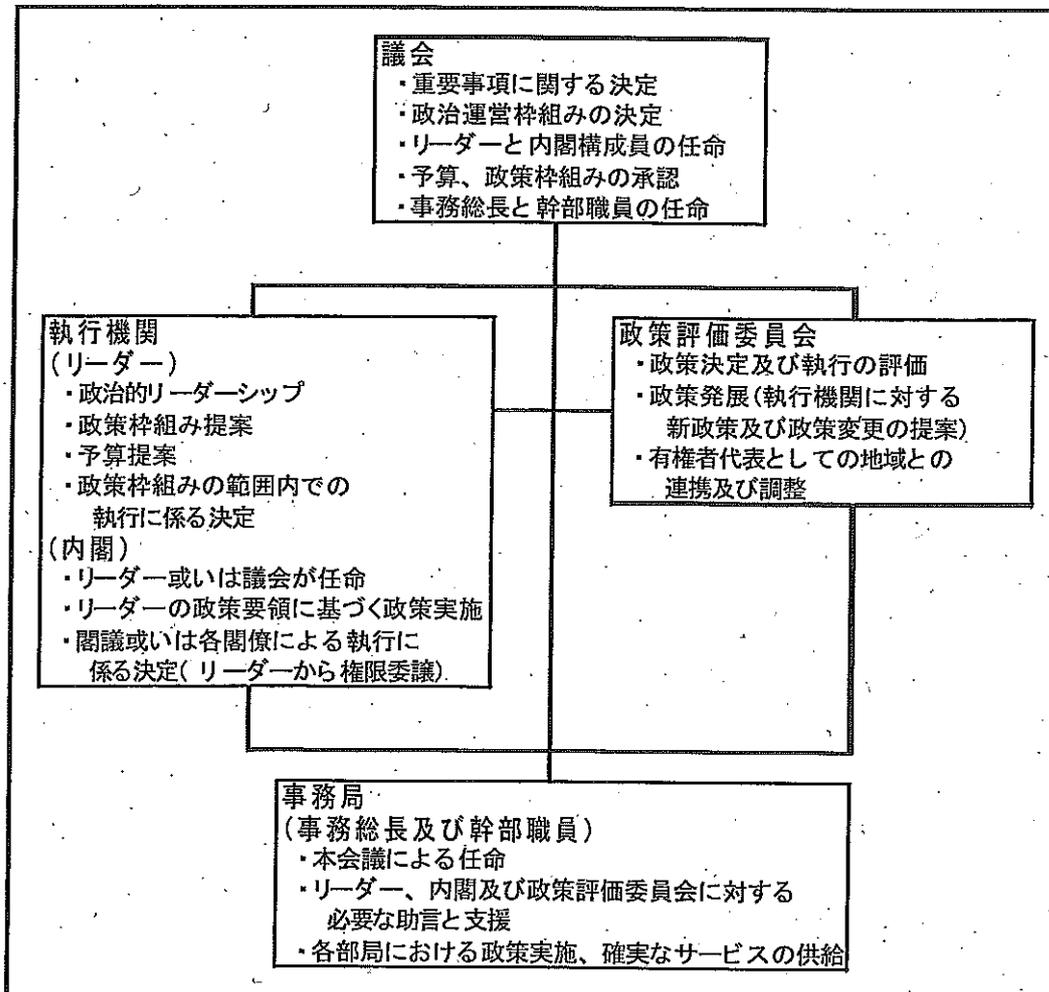
- * 後房雄「ローカル・マニフェストと二元代表制 自治体再生の胎動と制度の矛盾」、名古屋大学『法政論集』第217号、2007年。
- * 後房雄「マニフェスト以後の地方議会」、『ガバナンス』2006年3月号。
- * 穂坂邦夫監修『シティマネージャー制度論 市町村長を廃止する』埼玉新聞社、2008年。

イキの2の地方政治の仕組み

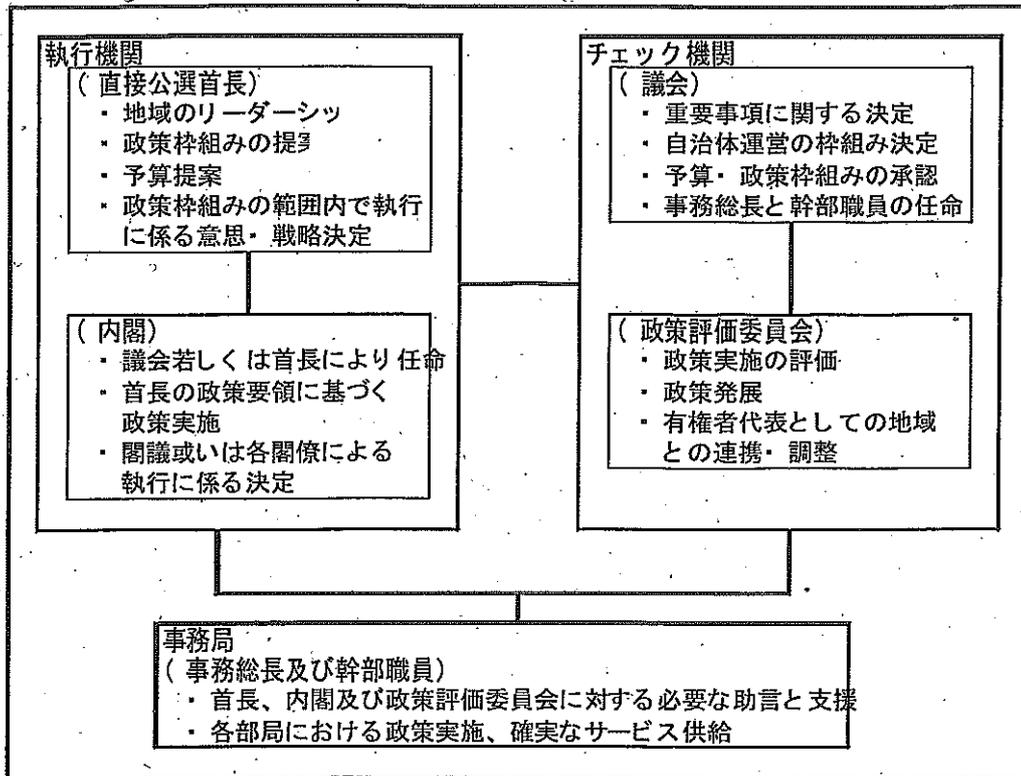
① 【図表1-1-1 「委員会」制度モデル】



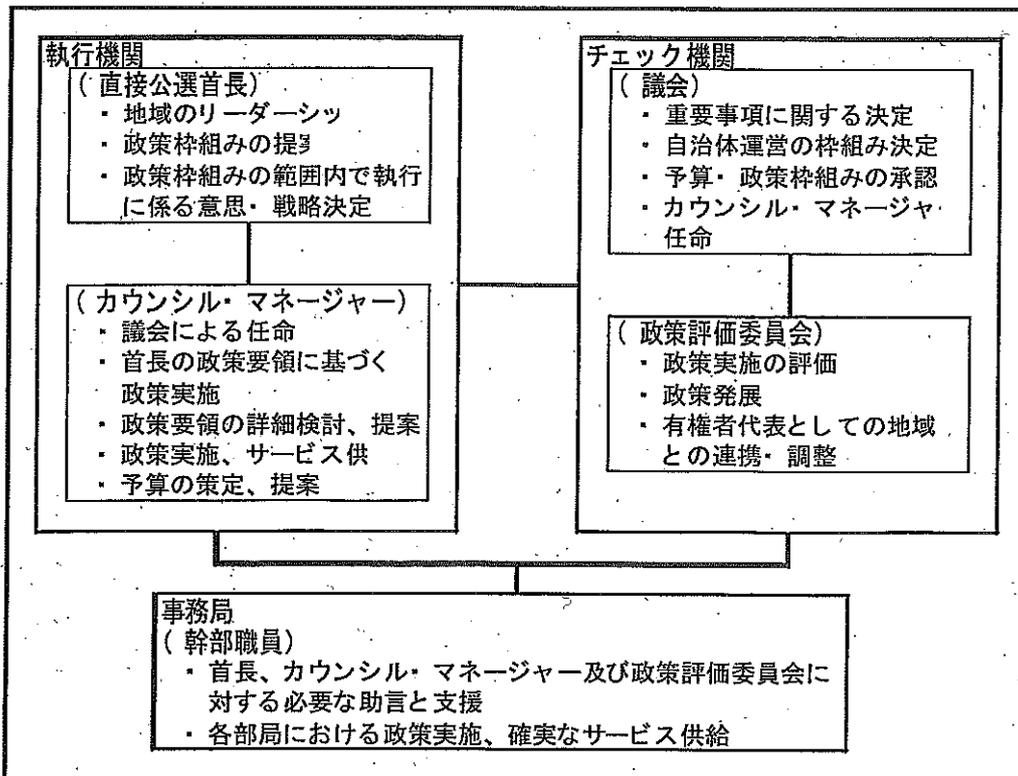
② 【図表1-1-2 「リーダーと議員内閣」制度モデル】



③ 【図表1-1-4 「直接公選首長と議員内閣」制度モデル】



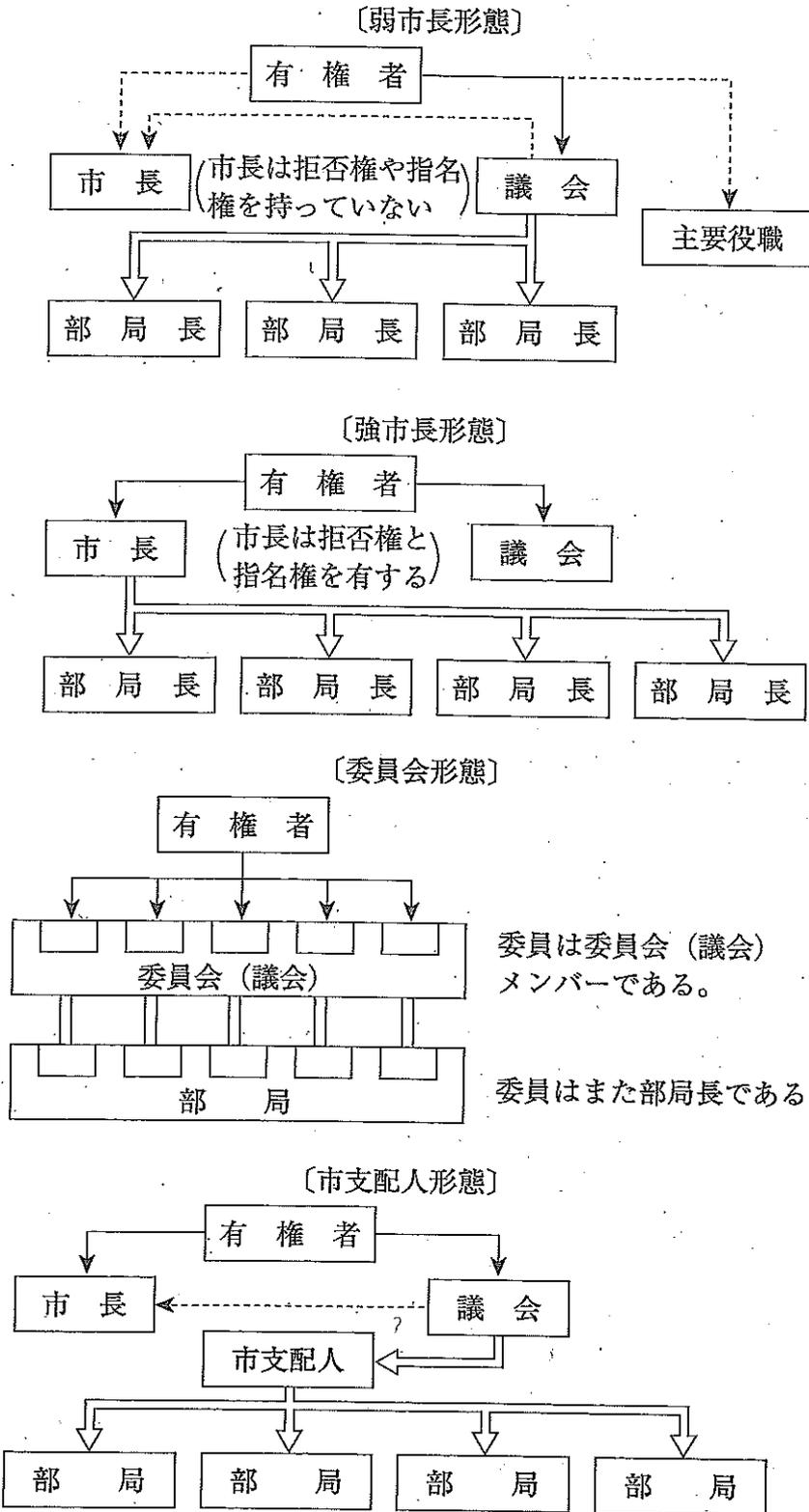
④ 【図表1-1-5 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度モデル】



【図表1-1-6 地方自治体内部構造モデル現状 2002年12月現在】

内部構造モデル	地方自治体数
「リーダーと議員内閣」制度	317
「直接公選首長と議員内閣」制度	11
「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度	1
修正「委員会」制度	59

図1 多様な地方政府形態



〔凡例〕



選挙あるいは選出



選挙あるいは選出の場合あり



指名あるいは指揮監督