



鹿児島県阿久根市と愛知県名古屋市の両市において、議会と首長が自治体の運営をめぐる熱い戦いを繰り広げています。マスコミは連日のように議会と首長の熱い戦いの状況について面白おかしく報道しています。

地方自治は民主主義の学校と呼ばれています。それは、地方自治体は議会と首長の二元代表制と呼ばれる制度のもとで運営され、いずれか一方だけでは地方自治体の運営ができないことに原因があります。言い換えれば、議会と首長にはそれぞれ異なる権限が与えられ、両者がバランスを保ちつつ、それぞれの権限を行使してこそ自治の歯車が回るような仕組みになっているのです。しかしながら、忘れてはならないことは、議会と首長は「自治体の利益、地域住民の利益」が最大限に確保されるようにお互いの権限を行使することが求められていることです。間違っても、民意に背く、すなわち、「中山三星建材(株)工場跡地購入事案」のように「臭いものに蓋をする」ようなことはあってはならないのです。

二元代表制という地方自治体を運営する制度は戦後に導入されたものであり、戦前にはなかったものです。戦前は、有権者は議員だけを選び、選ばれた議員が互選で首長を選び、市町村の運営に当たっていました。戦後は、戦前の制度が否定され、同じ有権者が議員と首長を別々に選ぶようになった訳ですが、新たに導入された二元代表制の本当の狙いは、同じ有権者から選ばれた首長が議会の汚職体質を断ち切ることにあったと言われています。

町長からのメッセージ 91 議会と首長の関係について



二元代表制が生まれた経緯について

二元代表制は、議会議員と首長にそれぞれ異なる権限を与え、相互に監視し合い、けん制し合って地方自治体を運営する制度でアメリカで生まれました。アメリカはイギリスの植民地でしたので政治の制度もイギリスのものを導入しました。イギリスの制度では、まず有権者が議員を選び、次いで議会で多数を占めた党派が自治体の実権を握り、最後に多数を占めた党派のなかでリーダーと呼ばれる議員が首長として自治体の運営に当たる仕組みになっています。

日本でも首相はイギリスのように選ばれています。まず国会議員を選び、次いで国会で多数を占めた党派が国の実権を握り、最後に国会で多数を占めた党派のうちから選挙で首相を選んでいます。イギリスで生まれた制度を一元代表制と名付けてよいのか分かりませ

自治基本条例の制定について

現在、吉田町は、町の運営を一元的に定めた自治基本条例を持ち合わせていません。確かに例規集をひも解けば、パーツ、パーツでは町の運営についてそれほど問題は無いようになっています。しかしながら、例規集に決定的に欠けているものが二つあると考えています。

一つは「誰が首長に選ばれようとも、恣意的な行政運営ができない仕組みが手続的に明確に定められていること」であり、もう一つは「議会と首長が決定的に対立した場合、あるいは吉田町のありさまを決定的に変えてしまうような場合に議会と首長の代表権を一時的に停止させ、主権をもった有権者に決定権を戻して有権者の民意を探る機能が条例に定められていないこと」です。

また、一人の住民として、現在議会が検討を進めている議会基本条例の中で明確に定められているものがあります。それは、議員の果たすべき説明責任についてです。首長の説明責任については、議会は言うに及ばず、あらゆるところで果たすことが求められているように、議員は公人である以上、議案に賛成あるいは反対する理由を明らかにし、説明する責任がありますので、その点を明記していただきたいと思えます。そうすれば、例えば議会だよりの中で議員一人一人の賛成、反対理由が明記されれば、有権者も理解し、場合によっては、有権者はさらに詳しい説明を求めることが可能になります。

同じ有権者が議会議員と首長を選び、自治体の運営に当たる二元代表制は、アメリカで19世紀末から20世紀初頭にかけて生まれました。当時、アメリカの都市部で政治の腐敗が起こりました。腐敗とは何かといえば、自治体の議会の議員が特定の人に公職を提供するとか、特定の業者に事業をあっせんするなどといったことをやり、その見返りとしてお金を受け取ったり、選挙のときに票を受け取ったりしたのです。当時、アメリカの都市では、そのような利益を供与したり、利益を誘導する事態が横行し、政治の腐敗が表面化しました。このような一元代表制の政治の腐敗に対して、有権者が対抗手段として発想したのが二元代表制なのです。議会は何十人という議員で構成されていきましたから、議会の自浄作用による議会改革の実現は極めて難しく、それが、議員の果たすべき説明責任についてです。首長の説明責任については、議会は言うに及ばず、あらゆるところで果たすことが求められているように、議員は公人である以上、議案に賛成あるいは反対する理由を明らかにし、説明する責任がありますので、その点を明記していただきたいと思えます。そうすれば、例えば議会だよりの中で議員一人一人の賛成、反対理由が明記されれば、有権者も理解し、場合によっては、有権者はさらに詳しい説明を求めることが可能になります。

であったマックス・ウェーバーの著書である「職業としての政治」を読めば、その当時、ニューヨークなどのアメリカの都市の行政がいかに腐敗していたのかが分かります。

二元代表制はうまく機能するのか

このように19世紀末から20世紀初頭にアメリカの都市で起こった有権者の単一の代表機関であった議会による政治の腐敗を防ぐために考案された二元代表制は、有権者の利益、すなわち民意に沿うように機能しているのでしょうか。鹿児島県阿久根市や愛知県名古屋市の起きているような議会と首長の熱い戦いは、まさに二元代表制の土台が抱えている構造的な問題であると考えられます。

二元代表制の構造的な問題は、議会と首長の対立が決定的なものとなり、打開策を見出すことが困難になり、自治体がマヒしてしまふことです。確かに、議案あるいは事案をめぐって議会と首長が決定的に対立する事態を二元代表制が抱える構造的な問題と見なし、それは民主主義が払うコストであると割り切れれば、それはそれで良いのでしょうか、なかなかストンと腑に落ちてはくれません。私は、このような二元代表制が抱える構造的な問題を解くカギは、議会議員と首長を代表者として選んだ有権者が両者が決定的に対立した事態に至った場合には、議会と首長の代表機能を停止させ、有権者の民意がどちらにあるのか、住民投票、あるいは無作為抽出された住民の意思を世論調査のような方法で探し求める機能をあらかじめ自治体の運営を定めた条例のなかに入れておくことではないかと考えています。