

自治体と代表制

——競争としての代表Ⅱ表象

杉 田 敦
(法政大学教授)

- 一 代表とは何か
- 二 制度化がもたらすもの
- 三 直接投票の意義
- 四 自治体と国
- 五 首長と議会

—— 今、自治体では、代表制の性格をめぐって、さまざまなせめぎ合いがあります。住民の代表としての議会をさしおいて、直接投票を行うことが適切なのか。あるいは、同じく住民によって選出された首長と議会とが対立した場合、どちらがより住民を代表しているものとみなせばいいのかといったことが争点になっていきます。こうした問題について、どう考えるべきか。まずは、代表とは何かというあたりからお話しいただけるでしょうか。

一 代表とは何か

杉田 難問ですね。私は、代表というものには、どこか不可能な側面がつきまとうと思っています。

—— それは聞き捨てなりませんね。代表が不可能であるとすれば、代表民主制を主軸とした今のデモクラシーそのものが不可能ということになってしまっているのでは。

杉田 今日、代表制デモクラシーにおいては、ある一定の集団を全体として、特定の個人ないし集団が代表しているということになっています。代表する側とされる側との間には、透明なつながりがあると想定されている。しかし、たとえば私という個人を、誰か別の人間が完全に代表するなどということが想定できませんか。自分の親でも、配偶者でも、自分の考えを全部理解してくれるわけではない。それなのに、赤の他人に、何がわかるでしょうか。まして、私一人でなく、何千人とか何万人、それどころか何千万人もの人々をまとめて誰かが代表するなどということは、想定することさえ異常であるという認識からまず出発すべきではないでしょうか。人が数人集まれば、当然、いろいろな考えがあるわけです。それなのに、全体をひっくるめて、誰かが代表しているというのは、一体どういふことなのか。

これが王政や独裁政治なら、さほど問題はありません。王様や独裁者は、自分で決めるだけであり、それがその国の法律になるわけです。下々が賛成だろうが反対だろうが関係ありません。一般の国民の考えを超越したところで、つまり何のつながりもないところで、統治の仕方について考えるわけです。しかし、デモクラシーを標榜する以上、そうはいきません。デモクラシーは、民衆による統治という意味ですから、代表する側が、代表される側と何のつながりもないところで思考していいというわけにはいかない。

そうなると、いくつかの問題が出てきます。第一は、先ほどもふれた、意見の複数性です。代表される集団の内部には、必ず意見の違いがあるはずで、特定の選挙区の中で、代表が全員一致で選ばれるということはあまりない。それなのに、ある代表に反対した人々も、その代表によって代表されてしまうわけです。これはどういふことなのか。第二は、争点の多様性です。環境問題については候補者Aの意見に賛成だが、福祉問題については候補者Bの意見に賛成だということとはよくあることです。苦渋の末、Aに投票した有権者は、福祉問題についても、Aによって代表されてしまうこととなりますが、これでよいのかという点です。第三は、時間の経過に伴う変化です。通常、代表

特別企画 座談会

二元代表制の現状と課題

■ 市区町村の議会・首長関係

- 出席者 穂坂 邦夫（前志木市長・NPO法人地方自立政策研究所代表）
富野暉一郎（元逗子市長・龍谷大学教授）
角井 基（横須賀市議会議員）
牧野 直子（箕面市議会議員）
- コーディネーター 宮崎 伸光（法政大学教授）

宮崎 それでは、これから自治体学会の『年報自治体学』第一九号（特集「自治体における代表制」）に掲載することを目的といたしまして、「二元代表制の現状と課題」というテーマで座談会を開催いたします。私は、きょうの進行役を務めます宮崎です。

改めて申しあげるまでもなく、現在の日本では、すべての自治体が二元代表制をとっているわけですが、きょうは、首長ないし議員としての活動経験をお持ちの皆さんにお集まりいただき、首長と議会という、この二つの代表機関の関係をめぐって本音を語っていただきたい、というのがこの座談会の趣旨でございます。

自治体学会発足の経緯を振り返りますと、自治体職員が中心となり、研究者と市民を合わせて自治体のことを考えていくということでした。そこで会員中、最も数が多いのは自治体職員ですし、これまでの活動は、やはり一般職を中心とした視点によるものが多かったと思います。今回編集部からいただきましたテーマは、特別職である公選職をめぐる問題を考えるという点で初めてのものではないかと思えます。学会としては、なかなか市民会員を対象とするサービスも難しいと思えますが、こ

ここではなるべく市民と公選職の関係という視点も織り込みつつ議論を進めていきたいと思えます。

なお、「二元代表制の現状と課題」というテーマですが、首長と議会との関係と申ししても、市区町村と都道府県のみならず一部事務組合等のそれぞれにそれぞれの関係があります。本日は、基礎自治体、それも一定程度の人口規模があり標準的な行政を行うことができると思われる市のレベルに的を絞ろうと思います。市は、町村や都道府県等との関係において、将来にわたって激変が予想されるところもありますが、論点のいたずらな拡散には注意しつつも思い切って大胆なご議論をお願いしたく存じます。

そうは申ししましても、ご発言の内容が後に活字になるということでは、なかなか現職の首長さんでは話しづらいのではないかと思いました。「では、議員なら大丈夫なのか」と言われると、ちょっと言葉に窮するのですが……(笑)、そこはそういう配慮が働きました、首長は現職ではなく、かつて市長を務められた富野暉一郎さんと、ついこの間までお務めになられていた穂坂邦夫さんのお二人においでいただきました。また市議会の方は、

それぞれ議会改革に積極的な取組みをされているところから角井基さんと牧野直子さんのお二方をお招きいたしました。

まず、順に簡単な自己紹介を兼ねてご発言をお願いします。では富野さん、口火を切っていただけですか。

■ 市長の経験から

富野 富野でございます。私は、ずいぶん前に市長をいたしました。一九八四年から九二年の三期八年、一度任期途中で辞職して再選されましたから四回選挙を行いました。私は、それまで全く行政・政治に関係のないところから市民運動で市長になったものですから、市議会と首長との関係については、かなり教科書的な思いを持っていました。そこで、いきなり非常にびっくりしたことがありました。

一つには、秘書室長が議会答弁をしたときでした。当時の逗子市には米軍住宅建設問題がありました。私は米軍住宅の建設には反対、議会は米軍住宅推進ということだまどまっています。そこで、議会で議員さんから職員に対して、「おまえは首長に対してどういう立場をと

地方議会における議員提案条例の意義

津 軽 石 昭 彦

- はじめに——本稿の問題意識
- 一 政策的議員提案条例と議会改革の相関
 - 二 議員提案条例の議員の意識改革に対する影響
 - 三 住民からみた議員提案条例
おわりに——健全な代表制を育てる土壌としての議員提案
条例

はじめに——本稿の問題意識

地方政治におけるオール与党化の進行は、地方における安定した政治をもたらした一方で、同時に地方議会における空洞化を招く結果となった。

さらに、最近では、住民投票やパブリック・コメントなど直接民主制的な制度の定着を背景に、世の中には「地方議会不要論」⁽¹⁾を声高に唱える論者もあり、議会だけが唯一の住民意見の代弁者であるというものは、もはや擬制（フィクション）にすぎない状況となっている。

また、今後、IT技術がさらに進み、本格的なユビキタス社会が訪れれば、中長期的には、政治への住民参画は、より直接民主制的な側面から行われていくことも想定され、議会がもっている、団体の意思決定機能、行政の監視機能、議会自らの政策立案機能の三つの主な権能のうち、前二者は相対的に小さくなっていくものと予想される。

一方、上記の三つの権能のうち、「政策立案機能」については、第一には議会が首長の提示した政策のほかに政策の選択肢を住民に示すものとして、政策に対する住民の選択の幅を広げるといふ点、第二には議会を構成する議員は首長よりも狭い地域やグループを代表するものであるという性格上、より住民や地域に密着した政策を作ることが可能であるという点の二つの点で、今後、相

対的にその重要度は増してくるものと考えられ、結果として、それが住民の利益にもつながる。

しかし、これまでの地方議会の「政策立案」は、政策的議員提案条例の提案状況などをみる限りでは、極めて貧弱な状況といわざるを得ない。

本稿では、地方議会における政策立案機能、とりわけ政策的議員提案条例が活発に行われることが住民のメリットになり、住民投票制度やパブリック・コメント制度などの直接民主制的なシステムとよい意味で競合することにより、最近よく指摘されている議会と住民との意識の乖離⁽²⁾を埋め、結果として、わが国における地方政治を活性化し、ひいては、議会が新しい住民代表の姿に脱皮することを期待する観点から、政策的議員提案条例と議会改革、議会への住民ニーズ、条例の立案過程への住民参画などの課題について検討しようとするものである。

一 政策的議員提案条例と議会改革の相関

(一) 地方議会における議員提案条例と議会改革の関係
議員提案の法律は、国会では数多く制定されているが、これまでは、議員の意識改革の結果としてではな

く、省庁間の縦割りで調整が難しいものなどが議員提案とされることが多かったと言われている⁽³⁾。しかし、一九九〇年代後半以降、中央省庁改革に始まり、最近の郵政民営化など政治主導の改革型法案が提出されるに至り、個々の法案の評価は様々ではあるが、少なくとも、国会においては議員の意識改革も進みつつあるのではないかという観を覚える。

一方、地方議会の場合、改革を志向するという点では、先進的な自治体を中心に、国会よりも直接的な形で改革志向の議員提案条例が活発化している。すなわち、国会ではあまりみられないパターンの議員提案条例として、都道府県の総合計画等の「基本的な計画を議決事項とする条例」(三重県、宮城県、岩手県、長崎県、埼玉県など)や、一定の出資法人に対する出資を議決事項とし、議会への経営評価の報告を義務付ける「出資法人の監督指導条例」(三重県、島根県、宮城県など)など、「首長と議会との関係のルール化に関する条例」ともいうべきものが成立している。また、これらの県では、このほかに政策的議員提案条例が数多く成立し、全国都道府県議長会の調べなどでも議会改革への取組みも活発化して