



マニフェスト以後の 地方議会

二元代表制に可能性はあるか

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房 雄

うしろ・ふさお 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事。97年から2004年まで市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（憲社）、「行政の新展開」（共著、法律文化社）、「事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題」（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

党派議員を除くオール与党体制が定着し、首長との馴れ合い関係が恒常化する。同時に、首長選挙や議会選挙での多数派の変動がほとんどありえない状況を生み出している。

他方では、田中康夫知事のもとでの長野県ほどではなくても、首長と議会との間の不毛な軋轢も散見される。そのなかで、市民の支持が高い首長提案が議会で否決されるという事態も起きている。

議会は首長に対して「是々非々」で臨むべきだという理想論がよく語られるが、議会の側が、自らや支持者の既得権などに縛られず、市民全体に責任が持てるような基準で是非かを判断することは、そう簡単に実現するようないとは思えない。

歳入についての自治体の権限がきわめて小さいこともあって、「地方議員にできることは、歳出（行政サービス）の配分だけであって、有力議員は首長の与党となつて、根回し方式によって地元利益を予算原案に盛り込んでもらうことになる」と、というのが現実である（山崎正「地方議会・議員のあり方を問う（上）」、「地方財務」2004年7月号、180ページ）。

マニフェストと議会の役割

従来、首長と議会は地方自治を推進する車の両輪であり、相互にチェックし合いながら緊張感をもってそれぞれの役割を果たすべきだという理想論が語られてきたが、そうした理想と現実の乖離は、努力を積み重ねて解消できるとはとても思えないほど深刻になっている。

ある程度政党化が進んでいる自治体では、一方では、共産党や一部無向を把握するようなアンケート調査によって絞られた重要ニーズを根拠にすることで、議員によるチェックは、その人数には関係なく、住民全体の重要ニーズに基づいたものになるわけで、選挙に基づくマニフェストとは質的に異なるものの十分それに対抗しうる根拠をもつことになる。

マニフェストが、何が住民全体の重要ニーズかというデータに基づかず、候補者の個人的な考え方や部分的な情報に基づくものになっている側面が強い現状では、とりわけ強力な対抗力をもちうるだろう。ただし、そうになると、地元や支持団体の個別利益を優先することが難しくなることはいうまでもない。

もう一つの方法は、最近、議論されるようになってきている議員マニフェストを掲げて選挙を行うという方法である。もちろん、個々の議員がマニフェストを掲げて当選しても、それで首長のマニフェストに対抗するには不十分なので、多数派全体としてのマニフェストを掲げたり、少なくともも党派としての共通マニフェストを掲げるならば、ある程度、首長マニフェストに対抗する正当性をもつことができるだろう。

ただ、この場合の議員マニフェストは、政権公約という意味は持ちえない。議員には予算提案権がないからである。

そう考えると、こうした議員マニフェストは政権公約ではなく、議員活動の方針公約と位置づけるのが適切である。議員はそのマニフェストに基づいて首長や行政に対するチェックや提案を行っていくわけであり、予算を伴わないような条例制定や議会決議などを行うことになる。そうしたチェックと提案が、選挙の際に有権者に事後検証可能な形で公約されたうえで展開されることはきわめて望ましいことであるが、しかし、こうした活動は政権運営というよりは、首長の政権運営のチェックと補充と言ったほうが、だとすると、有権者の政権選択と政権の業績評価を実質化することを主眼とする政権公約を呼ぶ言葉として普及し始めていくマニフェストという言葉は、議員に関しても用いることは誤解を招きやすい。

議会改革の方向

以上の議論を前提にすれば、個別利益の反映を重視している現状に比べて、議員の定数はかなり減らすべきだということになる。評価機能に

このような状況において首長がマニフェストを掲げて当選するという事態が起こると、当然ながら有権者との直接の契約を根拠にして首長提案の民主主義的正当性は一段と強化されるため、議会の役割はますます発揮しにくくなる。地元利益や個人的な提案の民主主義的正当性が、マニフェストに比べて相対的に低下せざるをえないからである。

こうして、従来型の議員活動はますます難しくなるが、逆に、その反動として、議会側が感情的反発を強めて、首長と議会多数派の軋轢が激化するという展開も予想される。

マニフェストの導入はたしかに首長主導の行政経営を促進するが、二元代表制全体について言えば、よく機能させる可能性よりも、その問題点をより深刻化させる可能性の方が高いかもしれない。

従来、地方議会については立法機能の強化を提言する議論が多かった。しかし、それは現状との乖離が大きすぎて非現実的であり、制度的にも、予算提案権がないこととの間で不整合である。私自身は、地元や支持団体の利益擁護を中心とする従来型の議員活動を、有権者全体を意識しながら首長や行政の活動を評価しチェックする活動を中心とするも

要だからである。また、議員スタッフの充実も当然必要だが、立法機能ではなく、評価機能を強化する方向で考えるべきである。

これに関連して、議員から必ずしも名は選出されることになっている監査委員の役割も再検討を要する。現状では、監査委員が通常の財務監査を行い、有効性監査も含めた包括外部監査を監査法人などに委託しているようだが、有効性監査などはむしろ議会が担い、監査委員にはより財務の専門性の高い人材を充てるか、財務監査について監査法人に委託するかにすべきではないだろうか。

最後に付言すれば、以上の議論にもかかわらず、二元代表制を前提にする限り、議員が個別利益を越えて有権者全体の代表として統治責任をもつて機能することは極めて困難であると考えられるので、議院内閣制、シテイマネジャー制など、議会に統治責任を一元化する方向での制度改革を行うことも本格的に検討すべきである（昨年10月の民主党「憲法提言」にはこの点が盛り込まれている）。首長直接選挙の要素を残したい場合には、イタリヤのように、議会選挙において、政党名簿のトップに首長候補を明示させるような工夫も可能である。

*ご意見等をお待ちしております。ガバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808、E-mail:jjichi@gyosei.co.jp) までお寄せ下さい。