

これからの地方統治

有 馬 純 春

目 次

- 1 はじめに
 - 2 二元代表制について
 - 3 二元代表制を巡る各地の状況
 - 4 議会对決型首長への批判
 - 5 メディア考察
 - 6 二元代表制を十全に機能させるために
 - 7 おわりに
- 参考文献

1 はじめに

現在の地方統治の仕組みは、日本国憲法が、大日本帝国憲法の改正として、新たに、その第8章で地方自治を規定し、それを受けて制定された地方自治法とともに、1947（昭和22）年5月3日に施行されたときに始まる。

しかし、地方自治法には、地方自治体の首長を国の一機関として命令できる、従って地方議会は関与できない機関委任事務制度が当初から埋め込まれ、「地方自治」とは名ばかりの、中央集権的統治の役割を永らく果たしてきた。

「地方分権」推進の動きの中で、2000（平成12）年に、機関委任事務制度を廃止するなどの地方自治法改正を含む地方分権一括法が施行された。これによって、地方議会が地方自治体の全ての事務に原則関与できることとなり、地方分権の進展がある程度なされたと言えよう。

しかし、個別法や地方交付税等による中央集権的規制がまだ課題として残されており、地方自治への道のりは遠いと言わざるをえない。更に、地方自

治体の「団体自治」を具現する仕組みとして議会と執行機関（特に普通地方公共団体の長）が地方自治法に規定されているが、この二元代表制を巡って、様々な政治状況が各地に頻出している。

本論では、この二元代表制を十全に機能させ、「住民自治」による地方自治を少しでも大きく展開させるためには、どのような仕組みの改善を行うべきか検討し、提言していきたい。

2 二元代表制について

国の統治が議院内閣制（憲法67条）であるのに対し、地方自治体の統治は長と議員を住民が直接選挙する二元代表制（憲法93条2項）である。長と議員を住民の代表とすることにより、長と議会の相互に抑制と均衡が期待されている。しかし、これまでの日本の二元代表制の実態は、議会の方は各党派から構成されることから、議員数分の個々の議員数という小さな力に微分され、議案提出権などに困難があった。更に、大方の議員は、選挙地盤への配慮を願う気持ちから、優位に立つ首長に追認、協力する姿勢が強かった。

しかし、地方の財政状況も厳しさを増していることに加え、「平成の大合併」を契機として議員の定数、報酬を含め、議員のあり方に対して問題提起がされることが多くなった¹。そのような中、議会などを抵抗勢力として自らの政治主張を実現しようとする首長の支持率が高く、その裏返しとして地方議会が余り支持されない状況になっている。

3 二元代表制を巡る各地の状況

橋下大阪市長、河村名古屋市長、そして鹿児島県阿久根市の竹原前市長などが議会対決型の市長として、メディアでよく取り上げられている。

(1) 大阪府・大阪市

2008（平成20）年1月に就任した橋下徹前大阪府知事は、財政再建に向けて、職員に対して「皆さん方は、破産会社の従業員である」と挨拶し、財政

非常事態宣言を発した。その上で、知事直轄の改革プロジェクトチームを立ち上げ、2008年度予算を要求する各部局、市町村とのヒアリング状況、職員労働組合との交渉状況をテレビカメラなど報道陣の前に公開した。大阪府の2008年度決算は、11年度ぶりに黒字に転換し、橋下知事の成果としてアピールされた。また、教育改革に力を入れ、全国学力テストの市町村別結果について、「くそ教育委員会が発表しないというんです」とメディアで発言し、初めての公開に踏み切っている。

国直轄事業負担金では、「まるでこれでは、ぼったくりバーみたいだ」と国に対して、これまでどの知事も言ってこなかった言い方ではっきり物申す姿勢を取った。

メディアを通したはっきりした物言いと実行力により、橋下氏は、府民から80%台の高い支持率を得、議会の中にも知事支持派を増やしていき、自らを代表とする地域政党「大阪維新の会」は、2011（平成23）年統一地方選後大阪府議会で過半数の、大阪市議会及び堺市議会で第一党の座を獲得している。

政令指定都市大阪市との間で、水道事業など政策合意に至らず広域行政に支障を感じた結果、大阪府と大阪市を統合する大阪都構想を打ち出し、落選のリスクを抱えながらも2011年11月の市長選に出馬し、当選を果たしている。

現在、地方分権の推進の立場からこの国を変えようと、国政政党「日本維新の会」を立ち上げ、国政の転換に向けた政治活動を展開している。

(2) 名古屋市

河村たかし氏は、2009（平成21）年4月の名古屋市長選に当選する。行政改革で無駄を省いた分は市民に減税し、民間に活力を取り戻すべきという考えで、立候補している。河村市長は、自らを代表とする地域政党「減税日本」を立ち上げ、恒久減税案と議員報酬半減（年800万円に）案を提出したが採択されず、2011年2月名古屋市長選、愛知県知事選、名古屋市議会解散の賛否を問う住民投票のトリプル投票が行われることとなった。市民からの70%前後の高い支持率を背景に、河村市長側が勝利し、同3月の出直し市議選では「減税日本」が第一党を獲得した。議会は、議員報酬を、当分の間という条

件付きながら年800万円に減額する条例案を可決している。

(3) 阿久根市

竹原信一氏は、2008年8月、鹿児島県阿久根市の市長選に当選した。「竹原信一のやくそく」とした議員定数の削減や職員給与削減議案が議会で否決されたことなどにより、竹原市長は、ブログで「最も辞めてもらいたい議員アンケート」を実施し、ブログ市長としてメディアに大きく取り上げられることとなった。議会は市長不信任案を可決し、竹原市長は議会を解散したが、出直し選挙の結果反市長派が多い議会の状況は変わりなく、再度不信任決議がなされ、竹原市長は失職した。しかし、出直し市長選の結果、竹原市が再選された。再選された竹原市長は、職員労働組合の事務所の庁内使用許可を取り消し、職員人件費の張り紙をはがした職員を懲戒免職処分としたほか、議会との関係では、議会を招集できるにもかかわらず招集せずに、議員報酬の日当制導入、副市長の選任、市職員等のボーナス半減などを次々に専決処分し、「首長の暴走」と批判されるに至った。

竹原氏は、公約に基づき、自らの報酬を半減してから、議員にも同様の行動を求めたが賛同を得られず、議会は反対しかしないと決め、専決処分の乱発という暴挙に出たと思われる。喫緊の地域振興策に積極的な施策を打ち出し、市民の支持を得るという策を取らなかったのは理解しがたい。2010(平成22)年12月市長の解職を問う住民投票が成立し、竹原市長は失職し、2011年1月の出直し市長選挙で、市長リコール派の西平良将氏が当選した。

4 議会対決型首長への批判

(1) 有馬晋作 宮崎公立大学教授

有馬氏は、劇場型政治は小泉政権のときからよく使われるようになったという。議会などを敵役にしながら、政治を劇的に見せるもので、「劇場型首長」は、劇場型政治手法により、自分の政治目的を実現しようとする首長のことを言うとして、橋下徹大阪市長(前府知事)、河村たかし名古屋市長、竹原信一前阿久根市長を挙げ、更に劇場型政治はテレビ政治でもあると踏まえ

て、劇場型首長にどう向き合うかを考えるとしている。「劇場型」と括ることにどんな意義、メリットがあるか否定的疑問を抱くが、これらの首長には、住民のこれまでの政治の仕組みへの不満解消が期待されていると見るべきだろう。補助金と地方交付税で中央集権的に支配され、権限も自由にならない。不完全な地方分権である。教育委員会制度も首長の権限外にある。仕組みを変えようとする、国や議会が抵抗勢力として登場してくる。有馬氏は、住民の不満の解消策ではなく、劇場型首長に対する対応策として、第1に新聞、テレビ報道に、独自でかつ冷静な分析と十分な解説を伴った報道を期待し、第2に議会は、首長・執行部に対する「監視機能」、「政策提言機能」の強化という議会改革をして態勢整備を図るべきであるとする。メディアについては後述するとして、有馬氏自身が「地方分権時代に問われる議会」を著書の副題としているように、社会の高まっている閉塞感を解消するためにこそ議会改革が必要という論が張られるべきだろう。

(2) 田村 秀 新潟大学教授

田村氏は、橋下大阪市長、河村名古屋市長などいわゆる「改革派」首長を「まさに、暴走する首長たちである」として、このような地方政治の劇場化は我々に一体何をもたらすのだろうか、地方自治体にはもっと地道な取り組みが求められるべきものではあるが、これらの基本的な部分がおざなりになっているのではという危惧が現実のものとなっていると批判されている。「閉塞感をもたらしたポピュリズム政治」とも批判されている。

しかし、住民の不満を受け止めている点は素直に評価すべきではないだろうか。抵抗勢力と目される国、労働組合、議会、教育委員会などは、「改革派」首長の主張に対して、真摯に住民の心に響く解決策ないし対応策を述べるべきではないだろうか。それが不十分だから、住民は「改革派」首長に、変えてくれることを期待するという構図になっていると考える。

更に付け加えると、竹原久阿根市長の場合は、市議会を開くいとまがあるにもかかわらず開かず専決処分を多用した点において「首長の暴走」と評することは間違いではないが、橋下大阪市長や河村名古屋市長の様に法令にのっとった政治活動まで「暴走」ないし「爆走」と断定するのは行き過ぎで

あろう。

5 メディア考察

有馬宮崎公立大学教授は、議会の他に、メディアに期待すべきとする。果たして、メディアは期待できるだろうか。ニューヨークタイムズ東京支局長マーティン氏によると、新聞、通信社、テレビは1890年に発足した「記者クラブ制度」に所属し、そこからの情報を発信している。記者クラブは、省庁、国会、政党、警察、裁判所など全国の官公庁や役場、業界団体にあるが、雑誌メディア、インターネットメディア、海外メディア、フリーランスの記者はそこに所属することはできない。ちなみに韓国では、同様な制度があったが、2003年に盧武鉉大統領が廃止している。英語圏では、「kisyacrab」と呼ばれている。特異な制度であり、翻訳語が存在しないからだ。

マーティン氏は、次のような事例を紹介している。

- ① 東日本大震災及び福島第一原発事故発生の際、記者クラブ所属の記者は被災地域から逃げており、南相馬市長は、情報発信を、ユーチューブを使って行い、世界的に有名な人物となった。記者クラブ所属の記者達は、NHK、民法、全国紙、通信社（従って地方紙）のいずれもが横並びで、関係機関の発表を検証せずにそのまま報道するという姿勢に終始した。例外は、事故後4日目に福島入りしたNHK ETV 特殊取材班ぐらいだ。
- ② マイケル・ウッドフォード社長が解任された「オリンパス損失隠し事件」でも、ウッドフォード社長に信頼されて情報発信したのはイギリスの新聞だった。日本の新聞は、それまで解任した側の見解を報道するだけだった。
- ③ 北海道警察の裏ガネ問題では、真実を追及した記者を、北海道新聞の幹部が、道警からの情報がとれなくなったことを憂えて、結果として退職せざるを得ない状況に追い込んでいる。

このような事例を総合して考えると、地方紙などの奮闘が行われているものの、経営体としてのメディアに期待を寄せるよりも、やはり、制度の中に民主制の装置を埋め込むべきと考える。

6 二元代表制を十全に機能させるために

二元代表制については、「議会と首長が対立して住民の意見が適切に反映されず、効率的な事務処理が阻害される」として、議会の推薦を受けた議員を特別職や幹部職員に政治任用して内閣を構成する「公選首長・内閣制」の導入を主張する動きもある。英国の一部自治体で採用されている制度であり、橋下徹大阪市長が発案者とされている。しかし、議会の与党会派を首長の下に融合させる危惧を否定できず、導入には慎重であるべきだろう。本論では、二元代表制をきちんと機能させるという観点から、次のような検討を行っていききたい。

(1) 議会基本条例の制定

地方議会運営の基本原則を定める議会基本条例は、2006（平成18）年5月施行の北海道栗山町の「栗山町議会基本条例」が最初と言われている。

議会改革白書（2012年版）によると、全国の基本条例制定自治体は、260議会（16都道府県、6政令市、152市、86町村）で、これは、全自治体数（1789議会）の14.5%に相当する。また、同白書は、議会基本条例を制定した効果として、未制定議会より制定済み議会の方が、前年の1年間に、議員間討議が行われなかった割合、市民と議会との対話の場の取り組みが行われなかった割合及び議案に対する議員個人または会派の賛否を議会報・議会 Web サイトで公開していない割合が低く、議会活動が活発に行われている傾向があると分析している。さらに、埼玉県越谷市の議員は、同書の中で、「市政報告会」「自由討議」「市民参加」という3つのポイントが抜け落ちた議会基本条例が多い、条例をつくるだけでは問題は解決しないとする一方、自ら超党派議員による市政報告会を開催してきた結果、その地区の投票率が他地区よりも高く、当選議員も全員以前より票を伸ばし、報告会の成果が現れたと感じたと報告し、市民とキャッチボールする機会が増えれば、必ず議員は変わる、意識ある議員が2割もいれば、議会改革の一步は踏み出せると添えている。

栗山町では、インターネットによる議会ライブ中継の運用開始、一般質問における一問一答方式の採用、議員定数の削減案の議決、町民への議会報告

会の実施など4年半に及ぶこれらの議会改革の集大成として議員提案により栗山町議会基本条例を議決している。町長等の反問権や条例の最高規範性、4年に1度の見直しなども明記されている。全国の制定状況は、先ほど見たとおり全自治体の2割に満たない状況であるが、前述の効果報告にあるように、住民の意識と関心を喚起し、住民自治の促進に効果的であると考えられる。是非、未制定の自治体において、単に条例の形を整えるというのではなく、栗山町のように議会改革の結果として実のある条例を制定してもらいたい。制定の際は、議会だけで制定するのではなく、意見交換会などの開催により、十分住民の意向をくみ上げ、住民の納得を得るよう努めることが重要と考える。議員だけの委員会で協議し、先例自治体の条例の形をなぞるだけの条例制定を行っている自治体議会も散見されるのは、残念と言うよりも、住民にとって不幸であると言わざるを得ない。

ちなみに、大阪府議会、名古屋市議会は制定済みで、大阪市議会は未制定である。阿久根市議会は、これから議会基本条例の制定を目指すと表明している。

これからの議会基本条例には、傍聴者の録音・録画の原則自由の外、住民が自分の都合の付く時間に視聴できるように、議会（委員会を含む。）のインターネット中継を明記し、合議体としての議会の意思の形成過程をより一層明示（透明化）するよう努めてもらいたい。

(2) 公職選挙法の改正—ネットの活用の解禁など—

ツイッター、ユーチューブ、ホームページ、ブログ、メールマガジンなどのインターネットの選挙利用については、公職選挙法142条1項が、選挙運動の為に使用する文書図画について、同条に規定する通常葉書又はビラのほかは頒布できないと規定しており、コンピューター等のディスプレイ上に表示された文字等の意識の表示は文書図画に該当するものであるが、同条の規定により選挙運動の為に頒布することができる文書図画ではないことから、利用することはできないというのが総務省選挙部選挙課のいわゆる有権解釈である。

そもそも選挙期間中の文書図画の頒布を制限する規定は、「文書図画の頒

布」にコストがかかることから金権選挙を防ぐために設けられたとされる。しかし、今や、その時点では存在しなかったインターネットにより余りコストをかけることなく不特定多数の有権者に幅広く情報発信できる。2008（平成20）年の阿久根市長選において、元市議の竹原氏は、自身のブログを告示後も更新し続け、市選管からの公選法違反の恐れを理由とした更新停止と告示後の更新内容削除の求めを、総務省の解釈がおかしいと拒絶している。民主党や自由民主党などでは、2010年の通常国会ではネット利用を拡大する公職選挙法改正を視野に与野党協議が行われ、「ウェブやブログを使った選挙運動を合法とし、なりすましや誹謗中傷については刑法の名誉棄損罪や公職選挙法の虚偽表示罪などで対処する」などの与野党合意が固まったが、結実しなかった経緯がある。鹿児島県阿久根市の竹原信一前市長は、2008年の市長選告示後、ブログを更新したのは法定外文書の頒布に当たるとした公職選挙法違反で市議や弁護士らから告発されていたが、鹿児島地方検察庁は、2011年7月28日「悪質性は低い」と不起訴処分をしているⁱⁱ。与野党が2010年5月に、法改正も視野に選挙期間中のホームページとブログの更新を認めることで合意したことを考慮したと報じられているⁱⁱⁱ。何故、ネットが今まで解禁されていないのか。ネット上の選挙妨害をどう規制するかが難しいというのは表向きの理由で、自民党長老議員が、ネット解禁で得をするのは反自民・非自民・反権力の候補者だろうと考えているからだという見解もある。ネットの利用は、国民の間に広く行われている。このような現実に対応するように、国会議員には、「決められる政治」を実行してもらいたいものである。ネットの特徴は、双方向性、共有性、公開性にあるとされるが、この特徴を最大限活用している地方政治家は、橋下徹大阪市長であろう。橋下市長は、2011年2月1日に短文投稿サイト「ツイッター」を始め、その投稿を愛読する登録者は76万人を超えているとのことである。今、新聞、ラジオ、テレビからインターネットへと情報コミュニケーション技術は発展し、人々の関わりも移動しつつある。アメリカでは、2008年大統領選挙におけるオバマ陣営のネット活用が、「政治に無関心」と見られてきた若者層を掘り起こすという副産物も生んだとされ、「オバマ型」選挙戦術はアメリカにおけるその後の選挙戦のひな型になったとされている。韓国では、2002年の大統領選

挙で「インターネットが大統領を作った」とされ、非主流の盧武鉉氏が第16代大統領となったが、このことから逆に、2007年の大統領選挙ではネット利用が公職選挙法により規制されることとなっている。北海道大学大学院の玄武岩准教授は「今日、社会が多分化し、人々の欲求も複雑化している。だからこそ、理念を積極的に訴えることで混迷する政治に対抗軸を設定し、その方向性を明確に打ち出すことが求められるのである。コミュニケーションを通じて真正性を確認し、それに人々が共鳴することでインターネットは政治において存在感を示し、政治活動の活性化や民主主義の拡大に資することができる。」と主張する。

また、公職選挙法は138条で、個別訪問を禁じているが、外国同様に解禁すべきである。

更に、142条の2でパンフレット又は書籍の頒布を、衆議院議員、参議院議員選挙の場合にのみ頒布を認めているが、政党のマニフェストばかりでなく、ローカルマニフェストのために、地方首長の選挙においても頒布を認めるべきである。また、その頒布の場所を、選挙事務所や街頭演説の場所などに限定しているのを外すべきである。ちなみに民主党は、マニフェスト（政権公約）が選挙期間中のみ配付することと限定されていることから、政権公約の「概要」として「政権政策」を作り、選挙期間前にホームページに掲載したり、街頭演説の際に配付したりしている。政権与党自体、公職選挙法を窮屈なものと感じていると見受けられる。

学生の声聞いてみよう。2012年7月の鹿児島県知事選前に、南日本新聞は鹿児島県内の大学生による緊急座談会を開いており、その中で、投票率を高める方法としては、大学での期日前投票の実施の外、ネットを使った選挙運動の解禁が提案されている。それも、現状では公選法は意味をなしていないという批判を添えてなされている^{iv}。鹿児島県知事選の投票率は43.85%^v、4月の鹿児島市議選の投票率は過去最低の47.83%であり^{vi}、「過半数が棄権 続く低空飛行」という新聞の見出しである。熊谷俊人千葉市長は、「選挙でのインターネットの活用は、日本が先進国で一番遅れている。選挙公報は新聞折り込みで届けているが、若者の多くはネットで見ていて選挙公報を読めない。教育委員会に学校で模擬選挙をやろうと提案しても、政治と関わる

べきでない」と断られる。」と述べている^{vii}。若者がもっと気軽に、しかも興味を持って政治参加できる仕組みを作るべきだろう。

7 おわりに

住民自治の実現のためにこそ、団体自治の円滑な機能発揮が望まれる。十分な情報提供を受けた住民に選ばれた議員により構成される議会と首長との真摯な討議により地域の課題解決策が決定、実施されるべきである。よりよい議会づくりの為に、ネット献金手法の採用など立候補しやすい環境づくりもこれからの課題である。熊谷俊人千葉市長は、少子高齢化で子どもの数は団塊の世代の半分、若者は今の2倍投票率がないと多数決で勝てない問題提起している。政治が高齢者の方を向き、若者の声がますます政治に届きにくくなり、政治無関心と閉塞感を増大させることの無いよう、よりよい統治制度作りが求められている。

〈注〉

- ⁱ 2010年11月8日付日本経済新聞
- ⁱⁱ 2011年8月17日付南日本新聞
- ⁱⁱⁱ 2011年4月14日付日本経済新聞
- ^{iv} 2012年7月7日付南日本新聞
- ^v 2012年7月19日付南日本新聞
- ^{vi} 2012年6月24日付南日本新聞
- ^{vii} 2012年1月8日付日本経済新聞

参考文献

- 有馬晋作 2011 『劇場型首長の戦略と功罪』 ミネルヴァ書房
- 田村 秀 2012 『暴走する地方自治』 筑摩書房
- 平井一臣 2011 『首長の暴走』 法律文化社
- マーティン・ファクラー 2012 『「本当のこと」を伝えない日本の新聞』 双葉社
- NHK ETV 特殊取材班 2012 『ホットスポット ネットワークでつくる放射能汚染地図』

議会改革白書（2012年版）

清原聖子・前嶋和弘 2011 『インターネットが変える選挙』 慶應義塾大学

三浦博史 2010 『ネット選挙革命』 PHP 研究所

真柄昭宏 2012 『ツイッターを持った橋下徹は小泉純一郎を超える』 講談社