

## 「自治体における民主主義—議会、首長と住民」

榊原秀訓（南山大学）

### はじめに

50周年記念の調査研究に向け 実態を把握し、実態にあった理論化のためにも調査研究にご協力、ご参加をお願いしたい

#### 時期区分

地方の時代 革新自治体 首長が「革新」、議会は「保守」が多数

地方分権改革（第1次、第2次）

機関委任事務の廃止 ただし、法定受託事務という形で存在

国と地方の役割分担 防衛・外交（沖縄辺野古） 他方、福祉・社会保障等の領域での国の責任の後退

補完性原理 「総合行政体」論の強調による市町村合併の推進  
行政サービス提供能力の向上↔民主主義（参加）の向上

三位一体改革 ①国家補助負担金の廃止・縮減、②税財源の移譲、③地方交付税の一体的見直し

#### 自治体ポピュリズム

自治体ポピュリズムと国（大統領的首相）の共鳴

「選挙独裁」「コントロールフリーク」「スピン」といった共通点

#### 地方創生と自治体戦略2040構想

自治体により KPI（Key Performance Indicator）と呼ばれる重要業績評価指標が設定され、自治体間競争が余儀なくされる

圏域行政と二層制の柔軟化 標準化・共通化からは、ともかく行政サービスを提供するので、それに住民が文句を言うなといったニュアンス

「地域の未来予測」を都道府県、連携中枢都市圏、定住自立圏、市町村単位でつくることを求める。生活機能の確保に広域連携で取り組む市町村には財政措置を講じる  
法制度化をせず（ただし、今後法制化される可能性を残す）、事実上、中央統制・トップダウンを強化

## 一 首長

### 1 革新自治体と二元代表制

革新自治体 →首長が住民参加を用いた政策形成 議会軽視の批判にいわゆる「二元代表制」で応える 保守の巻き返し

首長の属性などの問題

例 女性首長

三重県鈴鹿市（現職）、岐阜県穂積村（町）、岐阜県福岡村（町）、三重県伊曾島村、三重県大王町

ポピュリスト首長

ここでいう「ポピュリズム」は、通俗的な「人気取り」という意味ではなく（こういった意味も否定できないが）、概ね以下の意味。

①反エリート：既存の政治体制・官僚組織・政党・議会などに対し、既得権益にしがみつき墮落していると批判する

②〈ふつう〉であること：反エリートの裏返しとして「世間の常識」「普通の人々」を重視し、みずからがその立場にあることを強調する

③善悪二元論：「エリート」と「普通の人びと」、「敵」と「味方」といった単純な見方を強調し、「敵」に対するヒーローの役割を演ずる

④リーダーシップ：利害調整よりもむしろ強いリーダーシップを誇示し、トップダウン的な手法を多用する

⑤直接性：中間的な組織に依存することなく、マスメディアなどを介して直接に人々の支持を獲得する。

ポピュリズムに積極的な意義があることは認めつつも、民主主義・立憲主義にとっての問題点を重視する議論が有力。ポピュリズムが社会の多元主義的・複数主義的側面が要求する交渉や妥協に理解を示さないこと、二者択一の論理、問題の単純化を好む

こと、社会的少数者、自由・人権を尊重しないこと、歪んだ意思の表明として、現状の統治機構を信頼せず、法治主義・立憲主義を重視しないことの深刻さ。

「維新」は制度改革への強い関心を示すが。

## 2 議会との関係

議会軽視 学芸会（議会との馴れ合い） 「敵」として議会攻撃  
後述の議会基本条例による議会との「競争」  
専決処分等の実態

## 3 行政委員会との関係、職員との関係

制度的に、一定の独立性を有する行政委員会 独立性を発揮しているか  
首長が独立性を尊重しているか 河村名古屋市長は、人事委員会による給与勧告を法的拘束力がないとして無視  
職員数の変化 いわゆる非正規公務員の増大による影響は  
職員との関係 「維新」の下では、職務命令や成績主義の強化、「政治的任用」の方向での任用がみられるが

## 二 地方議会と議会改革

### 1 議会における政治と「行革」

政党・会派 議員の属性  
地方「行革」 地方「行革」による議員定数削減（決定）に積極的な正当な理由は存在するのか どのように議論されているのか  
市町村合併と相まって議員定数の劇的な減少＝代表制の低下

### 2 議会の役割

行政統制と政策形成 議員提案による条例制定（議員立法）、計画を議決事項として、独自の意見が提案されているか、予算の修正の程度は  
いわゆる革新自治体においては、独自性のある条例も少なくなかったが、地方分権改革によって条例制定権が拡大 独自条例や、独自の基準による条例制定の状況はどうなっているのか（義務付け・枠付けの見直しと条例化）  
他方で、NPM手法の行革（PDCAサイクル）においては、議会が迂回される可能性

### 3 議会改革と議会基本条例

金をめぐる諸問題（議員報酬、政務調査費） 金額の決定は、透明性は確保されているのか

議会モデルをめぐる議論

橋下大阪府知事による「議会内閣制（議員内閣制）」（首長と一部議員で内閣構成）

河村名古屋市長などによる、議員をボランティアとして、それからなるボランティア議会

2040構想に関連して、「集中専門型議会」と「多数参画型議会」という地方議会モデルの提案

いずれも、二元代表制との関係で議会の役割低下の懸念

現実の方向として、二元代表制を前提にした議会基本条例に基づく議会の活性化 首長と議会（議員）、議員間、議会と住民との間の討議

住民との関係では、報告会から意見を政策へと結びつける動きに変化

既に全国で、888自治体（49.7%）の自治体が議会基本条例制定

東海三県における議会基本条例の制定状況

岐阜県 16自治体（岐阜県は制定せず）（38.1%）

愛知県 愛知県を含み、38自治体（70.4%）

三重県 三重県を含み、16自治体（55.2%）

ただし、数が増加するにしたがって、内容が希薄化し、運用が消極的になる動向もある。例えば、市長も議会基本条例に敵意をもっている名古屋市において、議会基本条例はどの程度機能しているのか

## 三 住民の参加

### 1 住民運動と住民参加

革新自治体では、非制度的参加を含め、住民参加を重視 住民運動活発

非制度的参加として、いわゆる百人委員会（会議）などの多人数参加の試みもある

### 2 制度的参加の活用と制度改革

地方自治法に基づく直接請求の活用 河村名古屋市長が主導した名古屋市議会解散請求をどのように評価するのか 現在でいうと大村県知事解職直接請求の評価

制度改革

パブリック・コメントによる応答性確保 実際には意見がない場合もあり、実態の確認が必要 意見を積極的に聴くための特別の試みはあるか

審議会への参加（公募）

### 3 住民投票

迷惑施設→市町村合併→公共施設をめぐる住民投票へ

市町村合併にかかわっては、多数の自治体で住民投票、その後は減少

市町村合併以外の住民投票実施例

岐阜県御嵩町（産廃）、三重県海山町（紀北町）（原発）、三重県伊賀市（市庁舎）、愛知県新城市（市庁舎）、愛知県小牧市（図書館）愛知県高浜市（中央公民館）（投票率50%に満たず不成立）

（三重県紀勢町（大紀町）（原発）、三重県南伊勢町（二条例）（原発）、愛知県美浜町（運動公園）では条例が制定されるが実施されず。

常設型住民投票条例の例

愛知県高浜市、三重県名張市、岐阜県多治見市、愛知県日進市、愛知県新城市、愛知県東浦市、（愛知県大口町）

### おわりに

もともと強い首長と弱い議会 この間の改革により、議員数は減少する一方で、議会改革基本条例制定による議会活性化などの動きもある

市町村合併による規模拡大で、住民の意見が議員に反映し難くなった反面、参加制度を通じた参加は一定程度活発なものとなっているように思われる。

最終的に、自治体は変わったのか、自治は前進したのか考えていきたい。