



第十二回

二元代表制の見直し

政府の地域主権戦略の工程表(原口プラン)には、「地方政府基本法の制定」が書き込まれています。地方自治法を抜本的に改めた法律をつくろうというものです。その検討の場として、総務省の政務三役に自治体代表や有識者を加えた地方行政検討会議(議長・原口一博総務相)が一月に発足しました。一番の狙いは全国一律の住民自治の仕組みをやめ、自治体もつと自由によって選べるようにしようというところにあるようです。自治体の自由度拡大の一つです。

首長と議会の対立に弱点

検討項目の例として、「二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化」が挙がっています。二元代表制というのは、住民が直接投票により首長と議会を別々に選挙する現在の日本のような仕組みのことです。これは戦後改革によって実現したものです。戦前は、市町村長は市町村会(議会)が選んでいました。もともと、戦時中は、市会に市長候補者を推薦させた上で、内務大臣が選任するというように、国の統制が強化されましたが、旧東京市では、市会の汚職や政争のあおりで、市長がしばしば交代を余儀なくされ、安定した行政ができないといった問題がありました。戦後の二元代表制はそうした戦前の反省も踏まえてのものでしょう。

Yoshio Matsumoto

ジャーナリスト
松本克夫

よく首長と議会は車の両輪と言われますが、実態としては、議会は首長のチェック機能にとどまり、脇役に甘んじています。第一次分権改革以前は、国の代行業務である機関委任事務に對しては、議会が口を差し挟めないという制約もありました。現在でも、条例案はほとんど首長提出のもので、議員提案による条例制定はわずかしかなかった。日本の住民自治にとって議会の活性化は大きな課題ですが、それには二元代表制の見直しが必要かどうか。憲法上の制約はありますが、論点の一つになるでしょう。

第一回の地方行政検討会議で配布された資料には、「検討の視点」が示されています。そこには「地方自治法は、厳格な二元代表制を採用しているが、長と議会が対立的な関係になって、住民の意見が適切に反映されず、また、効率的な事務の処理を阻害していることもあるのではないか」という問いかけがあります。首長と議会が共に住民代表を名乗る以上、両者の対立は起こり得ます。制度が機能している証拠と見ることもできますが、それにより、行政が停滞する恐れもあります。二元代表制の弱点です。

欧州は首長直接公選制が増加

日本の自治制度は欧米を参考にしてきましたが、欧米では日本のような二元代表制はそれほ

ど多くはありません。米国では、行政運営を専門家に任せるシティ・マネジャー(支配人)制を含めさまざまで、二元代表制は一部にすぎません。欧州では、伝統的に自治体は議会が中心で、議会が自ら行政の執行に責任を負うか、議会が執行部を選出する方式が多いようです。例えば、フランスでは、議会が議長や副議長を選任しますが、議長や副議長は、日本で言えば行政のトップである市長や副市長でもあります。英国では、ブレア政権が伝統的な方式を改め、各自治体が議院内閣制、首長公選制、公選首長とマネジャー制の三つの中から選択する方式になりました。ブレア政権は強力なリーダーが指導力を発揮しやすい首長公選制の採用を期待したのですが、実際に多くの自治体を選択したのは従来の制度に比較的近い議院内閣制でした。ただし、ロンドンには公選市長制です。

ドイツは連邦制ですから、州によって自治制度が違いますが、一九九〇年代以降目立つのは首長公選制採用の増加です。以前は南部の二つの州しか採用していませんでしたが、もう大半の州が採用しています。日本で二元代表制を見直すとすれば、議員が行政の一員となる議院内閣制に近い形が選択肢の一つでしょうが、欧州の近年の傾向はむしろ日本の制度に近づきつつあるように見えます。