

卓 話

「首長と議会との関係について」

松戸市議会議員 末松ひろと 様



みなさん、こんにちは。只今、加藤さんからご紹介いただきました末松でございます。加藤さん、それから川並さんとは大学の同窓会の先輩、後輩という関係でございます。今日は、加藤さんから

その先輩・後輩というご縁でこのような機会を頂戴いたしまして大変光栄に存じております。

さて、早速話に入らせていただきたいと思えます。本日のテーマは「議員の仕事・市長の仕事—制度と実態についての一考察—」とさせていただきます。これは、実は私自身、千葉商科大学で非常勤の講師を勤めておりますが、その講義で使用する内容でございます。ここにお集まりの皆さま方にそのようなお話を申し上げるのは大変失礼かと思いましたが、意外に皆さまから「へ～、そうだったの」という感想をいただきますので、どうぞお許しいただければと思えます。

まず、ここに新聞記事の引用がございます。全国で行われる首長選挙の結果ですが、皆さまもこのような記事を目にすることが多くあると思えます。ここで着目していただきたいのは、本来であれば政策を軸に選挙で競い合う政党が、このように自、民、公、社と相乗りして一人の候補者を支持しているということであり、国政では考えられないこのような事象が、なぜ地方の首長選挙では起こるのでしょうか。

はじめに、社会科のようなお話で恐縮ですが、国政と地方政治の仕組みの違いについてでございます。国の政治はいわゆる一元代表制と言いまして、私ども有権者は国会議員の選挙を行い、内閣はその国会の多数派により構成されております。従いまして制度上、議会と行政長において与野党関係が成立するということとなります。一方で、地方政治では二元代表制と言う仕組みが取り入れ

られておりまして、議員、首長がそれぞれ直接有権者から選挙されておりますので、そこに双方の因果関係はございません。すなわち、制度上、議会と行政長において与野党関係は成立していないという整理になると思えます。この与野党関係をポイントとして下さい。

次に、それではそのような地方自治の制度において、議会、首長の役割分担は具体的にどのようなになっているのかということでございまして、それを概念的に示したのが、この地方自治のマネジメントサイクルと呼ばれるものになります。一連の自治体運営において、首長は「政策立案」、「執行」という役割を担い、議会は「決定」、「監視・評価」という役割を担います。従いまして制度上は、議会は議決権を行使しながら首長に対して監視、批判、修正、代案という機能を果たすことが期待されております。議会と首長は、互いに抑制と均衡をもって車の両輪になると言われるところであり、その意味では、双方に与野党的関係は成立しておりません。

そして、ここでもう少し制度的に掘り下げたいと思えます。両者の役割、権能は、憲法、地方自治法を中心とした法令に具体的に定義されています。先ほど申し上げましたように、議会は議決機関であり意思決定機関であります。実はその議決対象というのは、具体的に条例や予算、あるいは自治体の行う重要な契約や財産処分など、極めて限定的になっております。何でもかんでも議会が決めるということではありません。一方で、首長の役割ですが、これは簡単に言ってしまえば、それ以外すべてということになりまして、先ほどの概念図ではバランスよく役割が分担されているように見えますが、実務としては極めて広範な権能を付与されております。

従いまして例えば、首長は2期目の選挙が強いとよく言いますが、これは自治体を代表するという立場と政策を実現する力が強いということの現われと言っても良いかと思えます。一方で、議員は2期目の選挙が危ないと言われるますが、これは議員の権能の及ばないミニ市長のような公約を選挙でして期待され、結果として実現できないままに次の選挙を向かえるというようなことに起因しているのかもしれない。

さて、そこで実態について分析してみたいと思

います。まず、両者は車の両輪とありますが、実は首長はFFの前輪、議会はその後輪ではないかということでもあります。すなわち、首長は舵を切ることでもできれば進んだり止まったりすることもできる、議会はそれに付いていくしかないという現状です。そして両者のこのような関係性において、実際には制度上成立していないはずの首長与党という存在が現われ、地方政治の現場でも与野党的状況が生まれているのではないかということでもあります。これは地方議員の政治意識実態アンケート調査の結果にも現われています。

それでは、いつどのようにして、そのような首長与党なるものが出現するのでしょうか。これはまず、首長選挙の時に支援という貸し借りが生じることから始まると考えられます。首長となった候補者を支援した議員集団が、その後は与党として機能するということでもあります。

次に、それではなぜ、首長与党になることが良いのでしょうか。本来は、相互に抑制、均衡、あるいは監視、批判という機能が期待されているのですが、実態は、議員の権能を越える執行権への影響力を確保したいという動機が働くことにより、このことにより、議員は支持者からの陳情や要望を有利に進め、ひいては自身の選挙のときに有利な状況をつくるという流れであります。このような実態を鑑みますと、人の営みとして理解しやすく、そのことを制度と違うからといって否定することは簡単ですが、ではどうあるべきかと

いうことを議員だけの問題とするのは難しいところだと思います。いずれにしても、このような実態が、先に取り上げました首長選挙におけるオール与党化のような状況を生んでいることと関連して考えられても良いと思います。

このような現状の分析から課題を整理すれば、まず、そのような与党と執行機関との馴れ合いの問題があり、制度上は抑制、均衡を期待されながら、実際は依存、追認となり、対峙、緊張関係を放棄していないかということでもあります。さらに一方では、野党の必要以上の野党化の問題があり、必要以上に執行機関を責め立てることに終始して、ややもすれば反対の為の反対として、議会審議での責任ある立場を放棄していないかということでもあります。

いずれにしても制度と実態に乖離があると思えば、その問題点は何なのか、問題があると思えばどうすべきなのかという認識が、首長、議員、さらには有権者の中で共有されなければならないと思います。

時代は中央集権から地方分権へと大きく流れを変えようとしています。昨今話題となりました夕張市の自治体破産という事例は、そのことを顕著に物語っていると思います。こんな時代だからこそ、今、まさに地方政治の現場における、あるべき姿というものを再確認、再構築することに、いままで以上の意義があると考えております。ご静聴いただきまして誠にありがとうございました。

例会報告

第2524回例会 2008年1月23日



会長挨拶

皆さん、こんにちは。
本日は、松戸市議会議員末松ひろと様、松戸東RC安蒜敏雄様、足元の良くない中よ

うこそお越しくございました。有難うございます。ごゆっくりとおくつろぎくださいませ。末松ひろと様には後ほど卓話をさせていただきます。宜しくお願ひ申し上げます。

先日は積もりませんでした。初雪も降り、今日

も雪になりました。一段と寒さが厳しくなって参りました。風邪やインフルエンザにはかかりませんよう気を付けましょう。

阪神・淡路大震災が発生したのが、平成7年1月17日早朝でした。直下型で震源地も浅く甚大な被害をもたらしました。自然災害は避けることは出来ないわけですが、被害は最小限にしたいものです。この時も近所の人達の助けが一番有難いと言われていました。

まだ良く知っている訳ではないのですが、この4月から地震の少し前に予知情報がラジオ・テレビから流れるそうです。その時はまず身の安全を