

## 「政治に議論を」

政治経済学部2年渡邊翔吾

### 0 社会認識、理想社会像、問題意識

現代日本は成熟社会である。戦後、日本は経済成長し、経済的に豊かになり、社会全体の水準も上昇した。その結果、社会は成熟してきている。現在は、低成長期に入っている。

さらに、日本成熟社会は高度に複雑で多元的であり、個人の価値観は多様化している。

このような高度に複雑で多元的な成熟社会において、個人は多様な価値観を元に主観的かつ利害関係的に生活している。個人の私的生活領域で解決不可能な問題が発生すれば、公的に社会的問題解決が必要となり、ここで政治が用いられる。

国民主権を標榜する現代日本における政治には、代表制民主主義が取り入れられている。これは、国民が国政の在り方を最終的に決める権利を元来有しているが、選挙などによって代表者を選出し、自らの権力の行使をその代表者に委任することで、間接的に政治に参加しその意思を反映させる政治制度である。委任された代表者は、その委任に基づいて政治という社会的問題解決の手段の実行力の行使に携わる。

また、このような政治は、その目的を果たすために行政機構を必要とする。日本において、行政機構は肥大化してきた。橋本前首相の在任期に行政改革会議が提出した『最終報告』は、戦後日本の統治機構について、「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作られ」たものであり、「国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった」と述べている。

しかし、低成長期に入った日本は従来のような右肩上がりの財政的余裕はない。国家は、国民の多様な要求や利害を全て包含して実現することが非常に困難になり、政治領域における要求や利害の調整による社会的問題解決が必要となる。

そのため、細川前首相、村山前首相らのもと、統治機構の改革として、地方分権化改革が推進されてきた。これは、中央政府による日本全体の画一的・集中管理的な統治体系から、各地の地方政治が個別的にその行政範囲内での問題解決を優先的に行う統治体系への変化である。その中で、実質的な地方分権化として、権限や財源の委譲が行われてきている。そして、「地方分権」や「地方自治」、また「地域主権」や「住民自治」などのスローガンも提示されてきており、国家は国民全体の要求や利害を包含するのではなく、地方政府による社会的問題解決がより望まれる事となった。

現自民党政権においても、2013年3月8日に安倍首相が地方分権改革推進本部を開催、

「地域ごとの創意工夫を活かし、地方が自らの発想で特色を持った地域づくりができるよう地方分権改革の取組みを進めていく」と述べており、今後も引き続き地方分権改革は推進されるものと考えられる。

私の理想社会像は「個人の社会に対する要求が実現する機会を持つ社会」である。個人の社会に対する要求とは、個人が、属する社会に対して持つ不満や悩みなどを原因として、自らの価値観をもとにして作られた要求のことである。要求は多種多様なものであるために、無制限な要求の実現は対立・衝突を起し、他の要求を阻害することとなる。そして、個人が平等で、価値相対的な中で実現させる要求を決定する際には、公的な場において議論がなされ合議的決定が下される必要がある。このように、公的な場の議論によって要求間の妥協点を見だし、政策を構築していく仕組みが担保されているときに、個人の社会に対する要求が実現する機会を持つ社会であると考えられる。

地方政治において、公的な議論の場が担保されていないために、要求が実現する機会がないということに問題意識を持つ。これは2つの問題事象を含む。

1点目に、地方議会において、個人の要求をもとにした、要求間の妥協点を見いだすための議員同士の公的な自由討論が行われずに、政策立案と実行がなされているので、これが問題事象である。

2点目に、地方政治において、地方議員・地方首長を選出するにあたって、住民同士の公的な議論が行われないままに、投票による選出が行われており、個人の社会に対する要求をもとにした、代表委任が行われていないために、問題事象である。

## 構成

### 0 社会認識・理想社会像・問題意識

#### 1 地方政治の現状分析

##### 1-1 地方議会

##### 1-2 地方議会の権限

##### 1-3 首長の権限

##### 1-4 全国の地方議会の議会運営

##### 1-5 地方選挙における議論の不在

#### 2 地方政治の原因分析

##### 2-1 地方議会において討論が行われていない原因

##### 2-2 地方選挙における議論の場の原因

### 3 政策

#### 3-1 議会における自由討論化

#### 3-2 地方選挙における議論の場の提供

### 4 結び

## 1 地方政治の現状分析

### 1-1 地方議会

普通地方公共団体と、都 23 区の自治体は、「法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」という地方自治法の規定に基づいて、それぞれ議会を設置している。このような議会を設置している自治体数は、2011 年 4 月 11 日時点で、日本全国に 1789 存在する。その内訳は、47 都道府県、23 特別区、19 政令市、768 市、932 町村である。これら議会を総称して地方議会とする。

日本国憲法第 93 条により、地方議会において、国政の議院内閣制と異なり二元代表制と呼ばれる手法が採られている。二元代表制においては、代表者である議員と、知事・市区町村長といった執行機関の長である首長は、それぞれ別の選挙において住民の直接選挙によって選出される。そして、執行機関の長と、議事機関である議会の議員らは、独立・対等の関係に立ち、両者が権限を分かち合いつつ相互の抑制と均衡のもとに、地方自治の民主的で公正な運用をはかろうとしている<sup>1</sup>。

### 1-2 地方議会の権限

まず、地方議会の権限だが、憲法第 93 条により、自治体の意思決定を行う議決権が議会の最も基本的権限であるとされる。そして、地方議会の議決事項は、地方自治法第 96 条で規定されている 15 項目に限定される。

首長に対する議会に権限としては、第 178 条第 1 項によって不信任議決が付与されている。これは、議会の総議員の 3 分の 2 以上の者が出席し、その 4 分の 3 以上の者で長の不信任の議決をしたときに、長はその通知を受けた日から 10 日以内に議会を解散することができる。解散しない場合には長は不信任の議決の通知を受けた日から 10 日後に失職するが、失職に伴って行われる選挙には失職した長の立候補は可能である。解散した場合には、解散後初めて招集された議会において総議員の 3 分の 2 以上の者が出席し、過半数の者で不信任の議決があれば、長はその通知を受けた日に失職し再度議会を解散することはできない。この場合でも失職に伴って行われる選挙には失職した長の立候補は可能である。

---

<sup>1</sup> 井下田猛『現代地方議会論』（内田老鶴圃、1986 年）、p.65

<表 1 地方議会の権限>

権限	概要
議決権	自治体の意思決定。
選挙権	議会の議長、副議長及び選挙管理委員などを選挙する。
検査権	執行部が処理する事務の管理、議決の執行及び出納を検査する。
監査請求権	議会が監査委員に対して、事務に関する監査を求め、その報告を請求する。
調査権	事務について調査する。学識経験者に調査をさせることができる。
自律権	国・県の機関、執行機関から何ら干渉や関与を受けず、自らを規律する。
同意権	執行機関の執行行為については、一般的に議会の議決を要しないが、特に重要なものについては執行の前提手続きとして議会に同意という形で関与する。
承認権	権限を有する執行機関が処理した事項について、事後に承諾を与える。長が専決処分した事項を承認する。
誓願・陳情を受理し、処理する権限	誓願・陳情を、委員会や関係機関にて処理する。
報告、書類の受理権	執行機関の処理する事務について、議会へ一定の報告をすることを義務づけている。なお、議会が必要であると認めるときは、必要な書類の提出を請求することができる。
諮問に対する受理権	法令上、首長がある事項を決定する場合に、公正な第三者としての議会に諮問すべきことを定めているものがあり、このような場合の諮問に答える。
長への不信任決議権	議員数の3分の2以上が出席する都道府県または市町村の議会の本会議において4分の3以上の賛成により成立する。
自主解散権	住民に信を問う必要がある場合に特例として認められている。 議員総数の4分の3以上の出席、5分の4以上の議決、その時点で解散する。
選挙管理委員の罷免権	選挙管理委員の心身の故障、職務上の義務違反等を認める時は、議決により罷免することができる。
議員派遣	地方議会の活性化のため、会期中の議会活動等に加え、議会として議員を派遣し調査・研修等の活動を行う。

(出典：松下啓一『図解 地方自治はやわかり』中の p.93 をもとに作成)

<表 3 地方議会の議決権の議決事項>

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。

- 三 決算を認定すること。
- 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
- 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- 七 不動産を信託すること。
- 八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
- 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- 十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。
- 十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
- 十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起に係る同法第十一条第一項の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟、和解、あつせん、調停及び仲裁に関すること。
- 十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
- 十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。
- 十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項。

（地方自治法第 96 条より引用）

### 1-3 首長の権限

地方自治体の首長は、自治体運営に関する包括的な執行権を有している。そして、補助機関を指揮監督する権限も有しており、補助機関を通して、自治体を運営する。

<表 2 首長の権限>

権限	概要
統轄代表権	当該団体を統轄し、これを代表する。
事務の管理・執行権	当該団体の事務を管理・執行する。
規則制定権	法令に違反しない限りにおいて可。
職員の任免権	副知事（副市町村長）などを任免する。
職員の指揮監督権	補助機関である職員の指揮監督をする。

管理に属する行政庁の処分の取消・停止権	管理に属する行政庁の処分が法令・条例・規則に違反するときは、取消・停止が可能。
支庁・地方事務所・支庁等の設置権	知事は支庁・地方事務所、市町村長は支所・出張所の設置が可。
行政機関の設置権	保健所、警察署等の設置が条例により可。
公共的団体等の監督権	区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るために指揮監督が可。
内部組織権	必要な内部組織の設置が可。

(出典：松下啓一『図解 地方自治はやわかり』中の p.93 をもとに作成)

他にも、地方自治法第 176 条・第 177 条によって、首長が、議会の違法な議決等について再議に付するなどの議決に対する拒否権が認められている。

#### 1-4 全国の地方議会の議会運営

地方議会は、定例会と臨時会による会期制度を採用している。すなわち、議会は会期中に限り活動する。議会の活動は、長が議会を招集することにより開始することとなるが、いったん議会が招集されたならば、その会期の設定及び延長並びに議会の開閉は議会が定めることとされている定例会は、地方自治法 102 条 2 項に条例で定める回数を招集しなければならないとされている。この定例会の回数については、従来までは年 4 回以内という制限があったが、平成 16 年 5 月の地方自治法が改正され回数制限が廃止されている。なお、定例会の開催回数は全ての都道府県で 4 回、定例会の会期日数は年間 62 日から 99 日の間が多い。

次に、全国の地方議会の議会運営状況を、アンケート調査の結果を用いる考察する。

##### 【調査概要】

- (1) 調査目的：全国自治体議会の運営に関する現状の把握
- (2) 調査対象：全自治体議会（1789 団体／2011 年 1 月 4 日現在）  
内訳は、47 都道府県、23 特別区、19 政令市、768 市、932 町村
- (3) 実施期間：2012 年 1 月～3 月（第一次〆切 2 月 1 日、最終〆切 3 月 31 日）
- (4) 回答状況：回答数 1496／都道府県 47、政令市 19、特別区 23、市 751、町村 656  
(回収率：83.5%)
- (5) 調査実施主体：自治体議会改革フォーラム

## 【調査結果】

議員間討議の実施状況：

本会議または委員会で首長提出議案の審査を行う際に、議員間で議論を行い合意形成するための「議員間の討議（自由討議）」を実施した議会は 220 議会（14.7%）であった。そして、議員同士で賛否をめぐって相互に質問、反論する議員間の自由討議を行ったのは 42 議会（2.8%）のみであった。

議員間の自由討議を行うことを明文化された規定がある議会は、276 議会（18.4%）であり、1220 議会（81.6%）が明文化された規則を持っていない。

（出典：自治体議会改革フォーラム発行 『全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012【速報】集計表（2012年6月）』より引用）

以上のように、議員間同士の自由討議を行っている地方議会は全国でも少ないことがわかる。

### 1-5 地方選挙における議論の不在

地方政治の代表者を選出する統一地方選は 4 年に 1 度、投票日を 2 回に分けて実施される。前半の投票日は都道府県と政令指定都市の首長と議会議員、後半は一般市、特別区、町村の首長と議会議員の選挙が行われる。

これら選挙は、公職選挙法によって定められている。その中で、選挙活動及び政治活動に対する規定は存在するが、選挙過程における住民同士の議論は全く考慮されていない。

従来は、立会演説会と呼ばれる議論の場が国会議員と都道府県知事の選挙において運営されていた。これは、選挙の際に、有権者の投票の判断の基礎にするための各立候補者が一堂に会し、各々が演説スタイルにより政見や経歴を発表しあう場であった。ここでは、住民が自由に参加することができ、立候補者の政見を聞きながら住民同士で自由に議論することにも質していた。しかし、1983年9月20日、立会演説会廃止法案(公職選挙法改正案)によって廃止された。

## 2 地方政治の原因分析

### 2-1 地方議会において議論が行われていない原因

地方議会において自由討議が行われていない原因を考察する。

現状分析で考察した地方議会の権限と首長の権限を比較すれば、地方議会に対する首長の権限の優位性がわかる。

首長は政策決定の根幹となる予算を独占的に提案することができるほか、予算以外の議案の提出も権限とされている。それに対して地方議会は、予算を伴う政策の提案を行うことができず、首長の提案に対して議決を行使することになる<sup>2</sup>。このような権限の不均衡関係の中で、議員と首長がそれぞれの志向する政策を実現し実績を得ようと模索する。そこで、首長方予算案や条例案が提出される以前の前決定段階で政策選択に影響力を行使する。そこで、独自の支持基盤を築く地方議員が地方議会に存在する中において、首長が選挙に勝利するために地方議員からの選挙における支持を望んだ首長はその見返りとして政策の提案において各地方議員が志向する政策を配慮し、首長側が志向する政策に反映させる。

このような関係性が存在する中で、地方議員が地方議会において議論をすることにより議会の統一意志としての政策を構築することが、地方議員と首長の政治的取引をすることよりも時間と労力がかかるために、地方議会においてあえて議論をすることが重要でなくなるのである。

## 2-2 地方選挙における議論の場の不在

従来おこなっていた立海演説会が、住民の選挙に対する関心の低さと参加度の低迷によって廃止されたように、住民同士の議論の場も同様の理由で実行されていないと考えられる。

## 3 政策

### 3-1 議会における自由討論化

原因分析で述べた、議会における自由討論が行われていない原因に対して、地方議会と首長の予算提案権限の有無による不均衡を是正しつつ自由討論を行う地方自治法改正による議会運営方式の変更を行う。以下2点の変更を行う。

- a.地方議会に、予算の提案権を付与する。
- b.地方議会での本会議の討議方法を自由討議とする。

### 3-2 地方選挙における議論の場の提供

原因分析で述べた、地方選挙において議論の場の不在の原因に対して、公職選挙法の改正によって、選挙過程における議論の場を確保する。これは、既存の地方行政施設を用い、その議場の解放を住民に告知する。

---

<sup>2</sup>砂原庸介『地方政府の民主主義 財政資源の制約と地方政府の政策選択』（有斐閣、2011年）p.57



## 4 結び

本会議形式を変更し、議員同士の議論の場を確保する。それに伴い、議員個人はその場において代表する住民の要求を代弁する。それに対して、議員同士が賛成・反対など意見を出し合いながら、政策立案化を行って行く。

そうしていくことで、議会における議論を経た合議的決定を経た政策立案を行っていく。

選挙時において、選挙ごとに住民同士の要求をもとに議論を行い、その選挙区の代表者に地方議会における議論において話し合ってもらい要求を見つけ出して行く。

以上の変更を受け手、地方議員は、その選挙区の住民らの要求をもとに地方議会の自由討議の場において政策立案を行わなければならなくなり、私の理想社会像に質するものになる。

以上

### 〔参考文献〕

- ・ 井下田猛『現代地方議会論』（内田老鶴圃、1986年）
- ・ 江藤俊明『増補版 自治を担う議会改革-住民と歩む協働型議会の実現-』（イマジン出版、2007年）
- ・ 金子郁容『e デモクラシーへの挑戦—藤沢市市民電子会議室の歩み』（岩波書店、2004年）
- ・ 佐々木信夫『道州制』（筑摩書房、2010年）
- ・ 砂原庸介『地方政府の民主主義 財政資源の制約と地方政府の政策選択』（有斐閣、2011年）
- ・ 日経グローバル『自治体議会改革マニフェスト』（日本経済新聞出版社、2009年）
- ・ 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2010年版』（生活社、2010年）
- ・ 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2011年版』（生活社、2011年）
- ・ 増田寛也『地域主権の近未来図』（朝日新聞出版、2010年）
- ・ 松下啓一『図解 地方自治はやわかり』（学陽書房、2010年）
- ・ 村松岐夫『行政学教科書』（有斐閣、1999年）