

地方における首長と議会の対立とその帰結

——長野県と阿久根市を事例に——

笹岡伸矢

はじめに

一九九〇年代より台頭した、いわゆる無党派知事は二〇〇〇年代に入り、その数を増大させた（曾我、待鳥二〇〇七）。無党派の首長（都道府県知事・市区町村長）は、党派に依存しないために、議会への対応を一から考えなければならぬ。石原元東京都知事のように、議会多数派と連携し、既存の党派や議員たちが実質的に与党に変わる場合もあれば、橋下元大阪府知事のように是々非々の運営をしつつ、次の議会選挙で自らの政党を立ち上げて議会多数派を確保しようとする場合もあるだろう。それに対し、議会と真っ向から対峙する首長も存在する。それらの首長は、

地方における首長と議会の対立とその帰結（笹岡）

三七五（八九一）

議会多数派との対立が激化すると、その議会から不信任を突きつけられる可能性がある。

その議会との対立で話題になったのが、二〇〇〇年代前半では長野県の田中康夫知事であり、二〇〇〇年代後半では阿久根市の竹原信一市長であった。この両者はいずれも議会から不信任を突き付けられたが、異なる選択をおこなっている。つまり、田中知事が自ら辞職を選択し、再選挙に打って出たのに対して、竹原市長は議会を解散することを選んだのである。

議会による不信任決議を受けて、首長はさまざまなケースを想定して選択をおこなうことになる。それに対して、議会多数派の側もむやみやたらに不信任を出すわけではない。それでは、首長と議会が対立したとき、それぞれはどのように考え、いかなる選択をおこなうのだろうか。本稿の目的は、まさにこの点にある。

以下、地方自治法に明記されている、議会による不信任決議以降の過程を、図表を用いて整理し、アクターが合理的である場合、どのような帰結にいたるかを考える。そして、その予想と現実のあいだで齟齬はないかどうかを確かめることとする。その事例として、先に挙げた田中康夫知事時代の長野県と、竹原信一市長時代の阿久根市を扱うこととする。

1. 理論…合理的アクターの選択

(1) 首長と議会…地方自治法から

地方自治法^②では、首長と議会が対立したとき、どのような決着をつけるよう規定されているのか。それを表したのが図1である。

図1 議会と首長：不信任決議採択後の流れ

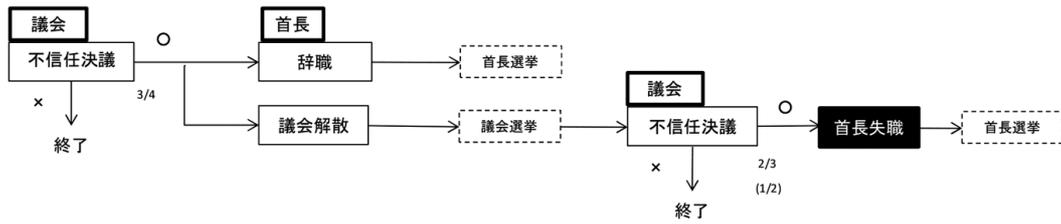
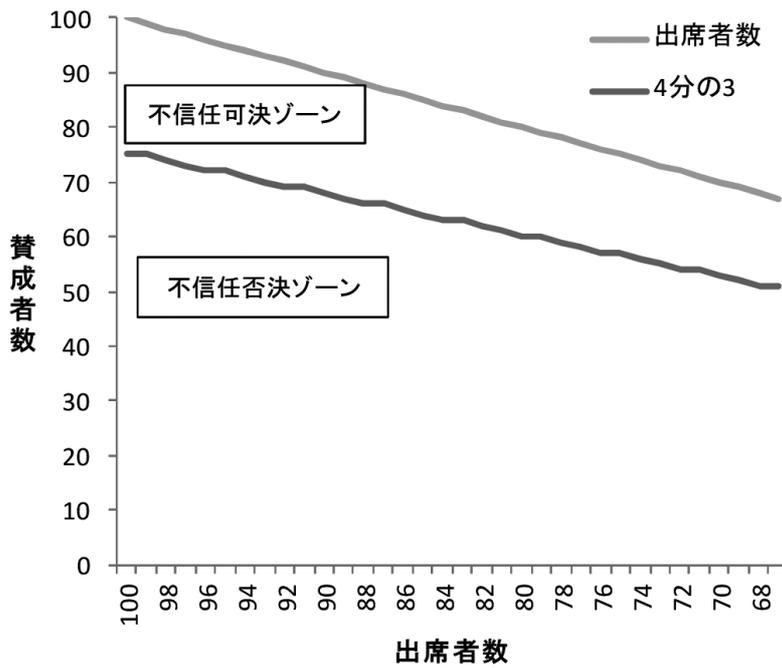


図2 定数100の場合の不信任決議（人）



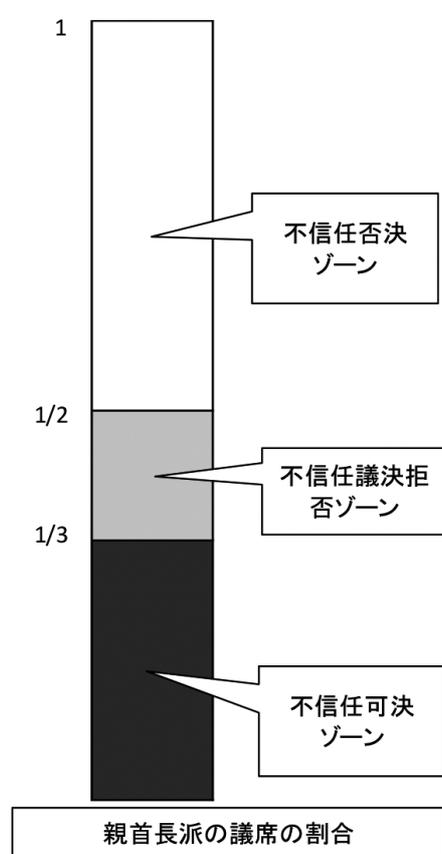
① 第一手番…議会の不信任決議

まず、議会で議員は首長の不信任決議案を提出できる。議員数の三分の二（定足数）以上が出席し、その出席者のうち、四分の三以上の同意があると、不信任は可決される^③。例えば、定数一〇〇のA県議会では出席者数が一〇〇人なら七六人の、出席者数が六七人なら五一人のそれぞれ同意が必要になる。不信任が可決する範囲は、図2のようになる。

② 第二手番…首長の選任

不信任が可決したあと、首長は自ら職を辞するか、^④ 議会を解散するかを選択しなければならない。首長が自ら辞職した場合、新たに首長選挙が実施される。他方、議会を解散した場合、議会選挙が実施されることになる。

図3 不信任後の議会選挙における反首長派の議席率と帰結



のである。つまり、三分の一がハードルとなる⁽⁵⁾。これを図示したのが図3である。

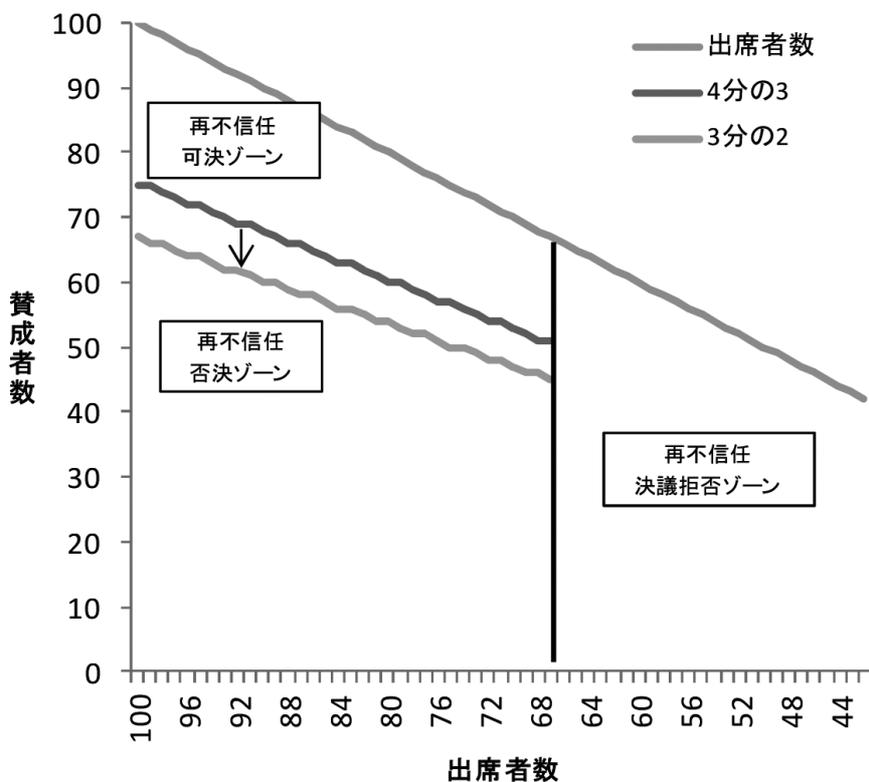
例えば、定数一〇〇のA県議会では六七人の出席が必要になる。「第一手番」では四分の三以上の賛成、つまり七六人の賛成が必要だったことを考えると、そのときよりも必要な議席数は少ない。しかし、出席者数が六六人以下となると定足数に満たないので、不信任決議の採択ができなくなる。以上をまとめると、不信任が再可決する範囲は、図4のようになる。

(2) 議会の選択を決めるもの

では、議会はどのような選択をおこなうと考えられるだろうか。まず、第一手番と第三手番の両方の動きから、議

③ 第三手番・議会選挙後の議会の不信任決議
 議会が解散され、新たに議会選挙がおこなわれた最初の議会で、再び不信任の議決がおこなわれた場合、議員数の三分の一以上が出席し、その出席者のうち、過半数の同意があると、不信任は可決される。ここで重要な点として、再不信任案の議決には三分の二の出席が必要ということは、反対派（＝親首長派）が三分の一以上いれば、彼らが欠席することで採決を防げる

図4 定数100の場合の不信再決議（人）



会の選択について考えてみたい。

① 再不信の議決

まず、議会で反首長派が最初の不信の議決のときに四分の三以上いなければならない。このハードルを越えていない場合、不信を出しても通ることはない。反首長派が四分の三を越えている場合でも、首長の人気が高く、首長が議会解散を選択したときに、議会選挙のあとに反首長派が三分の二以上確保できないと見込まれるときには、再不信が可決されないの、やはり不信を出すことはない。議会で反首長派が四分の三以上を占め、解散後の選挙でも三分の二以上を占めることが見込めないと、一回目の不信任案を提出することはない。

② 将来に対する不安

しかし、このまま首長が議会多数派に配慮しない運営をし続けていった場合、彼らにとって現状が良くない帰結に陥ると想定されれば、不信に打って出る可能性がある。具体的には首長の独断専行で議会がないがしろに

され機能不全に陥る場合や、首長の人気上昇し、来るべき議会選挙で反首長派が勝利できなくなることが確実視される場合である。

(3) 首長の選択を決めるもの

次に、第二手番の首長について考えてみたい。議会が不信任を可決し、さらに再不信任も可決できるという状況、ないし再不信任が否決されたとしても現状よりはましと反首長派が考える状況になってはじめて、首長は選択を迫られることになる。選択肢は首長自ら辞職するか、議会を解散するかである。

① 首長選挙

首長は自ら辞職して選挙で勝利しても議会の議席数が変わるわけではないので、特に理由がなければ議会を解散すると考えられるが、首長選挙で勝利したとき、その首長に正統性が与えられるので、その場合、議会は再び不信任を突きつけにくくなる。もし首長が合理的アクターであるならば、首長選挙で勝てる見込みがある場合には辞職を選択する可能性が高まる。他方、首長選挙で勝てる可能性が低いと見込んだ場合、議会解散を選択する可能性が高まる。

② 議会選挙

地方自治法の規程では、不信任を突き付けられた首長が議会を解散した場合、再選挙後に自派が議会の三分の一以上を占めれば、失職せずに済む。ただし、不信任決議が通った時点で、議会内に自派は四分の一未満しかいないという前提が存在する。もし首長が合理的なアクターであるならば、自派を議会定数の四分の一以上から三分の一以上へと増大させられる自信がある場合には解散を選択する可能性は高まる。他方、三分の一以上にまで増やすことができ

表1 首長 vs. 議会：帰結の予測

		首長					
		首長選挙					
		勝利		敗北			
		議会選挙：親市長派					
		3分の1以上	3分の1未満	3分の1以上	3分の1未満		
議会	議会の反首長派	4分の3以上	不信任希望	AかB	A	B	AかB
	4分の3未満	現状維持希望	C				

- 注) A = 首長辞職 → 首長選挙
 B = 議会解散 (B 1 → 反首長派が3分の2以上獲得 (→ 再不信任可決) ・
 B 2 → 親首長派が3分の1以上獲得 (→ 再不信任可決せず))
 C = 現状維持

ない場合には、首長は自ら辞職を選択する可能性が高まる。

(4) 予測

議会と首長のそれぞれの選択をまとめると表1のようになる。帰結を取り上げてみよう。

① 不信任通過

議会において不信任が可決する条件は三つあると考えられる。第一に議会で反首長派が四分の三以上を占めていることである。第二に反首長派にとって、現状が不信任以後のあらゆる帰結よりもおおむねよくないと推測されていることである。第三に反首長派が議会解散後に三分の二以上を維持できると考えた場合か、反首長派が議会解散後の選挙で勝利できないとしても現状が続くよりは議会解散に賭けたいと考える場合のいずれかであることである。これらの条件がそろい、不信任が可決されたあと、決定は首長に委ねられることになる。

では、首長はどのような想定のもと、対応を取るのだろうか。以下の四つが想定されよう。第一の「パターン1」が「首長選挙勝利+議会三分の一以上」と予測する場合である。これはあらゆる可能性がありうる。首長

は議会構成を変えることが可能だと考え、もし議会で勝てなくても首長選挙で勝てるため、まずは解散を選択する可能性が高い。結果次第でB(議会解散)⁽⁶⁾になるだろう。しかし正統性を得て議会を威嚇することのほうがよいと考えれば、A(辞職)を選択すると予測される。加えて、首長が議会解散を選択し、自らも辞職して「同日選挙」(つまり、AとB両方)を実施する可能性もある。

第二に「パターン二」の「首長選挙勝利+議会三分の一未満」という見立てを考えてみる。このパターンでは首長が自ら辞職し、選挙での勝利を期待することになる。首長選挙で勝てるが、議会では三分の一を超えないという状況は実際に想定しうる。⁽⁷⁾特に重要なのが、議会選挙の定数と選挙区の問題である。自治体の定数と選挙区が多いほど議会での勝利の可能性は低下する。⁽⁸⁾帰結はA(辞職)になると考えられる。議会選挙で勝てないものの首長選挙では勝てると考えた首長の選択肢はAしかない。

第三の「パターン三」が「首長選挙敗北+議会三分の一以上」と考えた場合である。帰結はB(議会選挙)になると考えられる。首長選挙を嫌がる首長は、議会選挙での自派の勝利を確信して解散を選択すると思われるからである。こちらも、首長が自らの首長選挙で敗れる可能性はあるが、必ずしも議会で首長派が三分の一以上を取れないということもない。

第四の「パターン四」は「首長選挙敗北+議会三分の一未満」の場合である。こちらもあらゆる可能性がありうる。その後の展開を想定して、より自分にとって被害の少ない選択肢を選ぶと考えられる。時間稼ぎを考えると、まず議会解散を選択するだろう。不祥事などで圧力がかった場合、自ら辞職し引退する可能性もある。⁽⁹⁾加えて、「パターン一」と同様、首長が議会解散を選択し、自らも辞職して「同日選挙」(つまり、AとB両方)を実施する可能性もある。

② 現状維持もしくは不信任不通過

それ以外はすべてC（現状維持）となる。議会で反首長派が四分の三に満たない場合と、四分の三以上を占めていても現状の方が他より好ましい場合はこの帰結になる。

2. 事例

では、上記の議論がどこまで妥当なのか、事例を用いて検証してみたい。扱う事例は、紙数の都合もあるので、議会において不信任が通過したあとの首長の対応に限定する。最初の事例が、首長が辞職を選択した長野県（二〇〇二年）であり、次の事例は、議会を解散した阿久根市（二〇〇九年）である。

(1) 長野県…首長辞職

① 背景

まず、結果から述べると、県知事の不信任が通過したのは、二〇〇二年における長野県議会六月定例会においてである。アクターについては、当時の首長は田中康夫であり、このときの議会は定数六〇であった。田中知事と対立していた「反首長派」は、県政会二二名、政信会九名、県民クラブ八名、社会県民連合七名の計五五名で、議会の九二%を占めていた。反対に田中知事を支持していた「親首長派」は共産党の五名であり、議会の八%を占めていたに過ぎなかった。田中知事と議会が対立した大きな要因は、「脱ダム宣言」をめぐるものであり、具体的には、浅川ダムと下諏訪ダムの工事中止の問題であった。

続いて、当時の状況を時系列的に整理しておこう。¹⁰二〇〇〇年一月一日に田中康夫は前知事の後継候補を破り、長野県知事に初当選する。初登庁は同月二六日であり、このとき、有名な「名刺折り曲げ事件」が起こっている。「脱ダム宣言」を出したのは二〇〇一年二月二〇日であり、田中知事は当時建設予定であった一カ所のうち本体着工に至っていない下諏訪ダムなど七つのダムについて、原則中止を決めた。田中知事はこれに基づきダム建設にかかわる部分を削るなど、新年度予算案を修正した。これに反発した県議会の主要会派（県政会、県民クラブ、社会県民連合）は三月一九日、五二年ぶりとなる予算案の修正をおこない、下諏訪ダムの建設予算を復活させた。この主要会派は、同時に住民参加でダム計画を見直す「県治水・利水ダム等検討委員会」の設置条例を可決させている。

このあとも対立は収まらず、七月六日、新年度当初予算案に続く補正予算案も県議会で修正されたが、これは県政史上初めてのことであった。この日、議会では「田中知事の発言と行動に対して反省を求める決議」も可決していた。これに賛成した当時の社会県民連合の浜万亀彦団長は、「女性べつ視発言や知事室での女性タレントと飲酒しながらの対談などは最高責任者として不適切で品性に欠ける」¹¹と論じている。続いて、一〇月五日には、県議会で三回目の予算案修正がなされた。翌二〇〇二年三月一八日には、「脱ダム」をめぐる対立の溝は埋まらず、議会は新年度当初予算案に対して都合四回目となる修正をおこなった。同日、県議会は「県政の停滞に関する知事問責決議」を賛成多数で可決している。この「問責決議」は県政史上で初めて可決されたもので、拘束力はないが、首長に何かしらの対応を促す意図が含まれている。この決議に賛成したのは二会派（県政会、県民クラブ）で、「県政は停滞の極みにある」¹²として、知事を糾弾している。この時、不信任の動きもあったが、回避されている。

県のダム計画を見直す「県治水・利水ダム等検討委員会」は六月七日、浅川と砥川両ダムを作らず、河川を改修す

表2 不信任決議案の賛否の状況

		賛成	反対	計	退席	計
反知事	県政会	27	0	27	3	30
	政信会	9	0	9	0	9
	県民クラブ	8	0	8	0	8
	社県連	0	0	0	7	7
親知事	共産党	0	5	5	0	5
計		44	5	49	10	59

※病欠1…県政会

出席者49人中44人（89.8%）が賛成で可決

るとする答申をまとめた。これは検討委員会が「ダムなし」の治水案を提起したことを意味した。このあと、六月の議会はダム建設の是非をめぐる、対立が加速していく。田中知事は同月一四日の会見で、一部会派の不信任案提出の動きについて「「有言不実行」あるいはオオカミ少年、少女」などと挑発する⁽¹³⁾と、対立する県政会の石田治一郎名誉団長は一六日に「（六月議会で）答えが出なければ現職議員は皆、責任を取る。ましてや県民の生命と財産を守る最高責任者（知事）、あなたもやめなさいというのが筋だ⁽¹⁴⁾」と応酬していた。

六月二五日、田中康夫知事は議会にて浅川・下諏訪の両ダム中止を表明した。この六月定例会では、知事の発言に不満を持つ議員が退席するなど、大いに紛糾し、ついには主要四会派（県政会、政信会、⁽¹⁵⁾県民クラブ、社会県民連合）が不信任提出を検討する事態となり、七月五日、三会派（県政会、政信会、県民クラブ）は「田中知事が県民にもたらしたのは「県政の停滞」の一語に尽きる」と述べたのに対し、反対討論で共産党・石坂千穂団長は「県民が選挙で選んだ知事が、公約を守り実行するのを数の力で不信任とするのは暴挙⁽¹⁶⁾」と述べていた。結果は、表2の通り、賛成多数で可決することとなった。

② 分析

不信任可決までの流れを踏まえて、以下、各アクターの見通しを整理してみたい。まず、「議会・反首長派」についてであり、具体的には県政会などを指す。ここでは、当時の長野県が、先にあげた三つの条件をすべて満たしていたことを確認する。まず、先手である議会の反知事派は議会で九二%を占めており、不信任通過の第一の条件（「反首長派が四分の三以上いる」）は満たしていた。第二の条件である「反首長派にとって、現状が不信任以後のあらゆる帰結よりもおおむねよくない結果になると推測されている」は、ダム建設反対の知事と、賛成の議会反知事派の対立が双方の歩み寄りの欠如により関係の悪化は深刻化していたといえ¹⁷、議会の停滞が進んでおり、今後の展望が開けていなかったことから理解できる。第三の条件は「反首長派が議会解散後に三分の二以上を維持できると考えた場合」か、「反首長派が議会解散後の選挙で勝利できないとしても現状が続くよりは議会解散に賭けたいと考える場合」のいずれかの状態であるが、議会の四分の三以上を占める反知事派は解散後の再選挙でも三分の二以上の議席を獲得し、再不信任を突き付けられる自信があったとみられ¹⁸、前者の条件に近かったと思われる。

次に、「首長」である田中康夫知事の首長選挙と議会選挙の見通しを確認する。第一に、首長選挙であるが、不信任可決後の世論調査（表3）などでも知事を支持する声が多く、知事にとって知事選挙で勝利できる可能性は高いと考えられた。

他方、議会選挙については、知事陣営は当初、議会を解散して自ら辞職することで「ダブル選」をもくろんでいた。しかし、県選管が難色を示したこともあり、また解散して自派を三分の一以上にまで増やすために必要な、自派候補者擁立の時間・人員・資金もなかったため、解散を選択することは難しかったようである¹⁹。

表3 不信任後の世論調査（2002年7月5・6日）

Q. 「田中知事不信任」の可決をどう思いますか？	
賛成	27.9%
反対	61.6%
なんともいえない	10.5%
Q. 田中県政を支持しますか	
支持する	36.5%
どちらかといえば支持する	29.9%
どちらかといえば支持しない	10.5%
支持しない	9.6%
なんともいえない	13.5%

注) 長野県世論調査協会の調査。サンプル数800

出所：『朝日新聞』2002年7月9日朝刊。

以上の結果として、議会反知事派が不信任を可決させ、他方、知事が知事選挙で勝利できるが、議会選挙で三分の一以上になることができないと判断した（「パターン二」の想定をおこなった）といえる。予測通り、結果はA（首長辞職）となったとみることができる。

(2) 阿久根市・議会解散

① 背景

阿久根市で市長の不信任が可決したのは二〇〇九年の市議会第一回臨時会においてであり、まずそこまでの状況を整理しておこう。アクターだが、まず首長（市長）は竹原信一である。彼は、「ブログ市長」や「独裁者」などと呼ばれ、一時はマスコミをにぎわせた人物である。不信任可決時の市議会は定数一六（欠員一）で、反首長派が一二人（八〇％）で、中立・親首長派が三人（二〇％）であった。

対立の原因はいくつか挙げられ、市長がブログで「最も辞めてもらいたい議員」のアンケートをおこない議会の反発を招いたり、市役所全職員の給与をブログで公開し市職員の労働組合と対立したり、議会が市長提案の重要議案を否決（副市長・教育委員人事、議員定数・市長給料削減…）

したりしたためである。

続いて、当時の状況を時系列的に整理しておこう。²⁰ 竹原が市長選挙に初めて立候補したのは二〇〇八年であるが、当時市議会議員であった彼がしたためた「出馬宣言」には市議会、ひいては市長・市役所職員への抜きがたい不信任感が記されている(竹原二〇一〇、九二―九三に全文掲載)。ちなみに、選挙期間中、市長選告示後にブログを更新して、市の選挙管理委員会から指導を受けるといふ出来事もあった。選挙は、前市長が推す候補や、議会多数派が推す候補など四氏が立候補する混戦となったが、八月三十一日、その間隙をぬって竹原が当選した。

市議時代にも他の議員との協調を拒んできた竹原に対して、議会は対立的に臨んだ。九月二十九日の最初の定例会で、市長提案の副市長と教育委員の人事案件が議会に否決される。また、一〇月一七日には、市長が提案した議員定数削減案、市長月給半減案、印鑑証明などの定数料引き下げ案の三案が議会でも否決された。十一月一七日には市議会臨時会で、竹原市長の期末手当を支給しない条例改正案が否決され、教育委員人事案件も不同意となる。一二月九日には、市議会一二月定例会で、議会は教育委員の人事案件を再度不同意とした。

このころは、竹原の言葉を借りれば「議会との間に修復不可能とも言えるべき深い溝が生まれた時期」(竹原二〇一〇、一八)であり、議会に対する彼の不信任はピークに達していたのかもしれない。二〇〇九年一月一二日、竹原は「民意によって選ばれた市長の提案する改革案を、まともに議論すらしない議員ばかりなのですから、私以外にも「やめてもらいたい」と思う市民はいないのだろうか?」(竹原二〇一〇、一九)という気持ちから、ブログで議員の不人気投票を呼びかけた。このようなブログによる「敵対勢力批判」(平井二〇一一、二六)の手法は、議会にとどまらず、労働組合、公務員にまで及んだ。

そのような市長の態度に対して、一月二三日、反市長派の市議会議員らが中心となり、竹原の市長選期間中のブルグ更新を公選法違反であるとして、阿久根署に刑事告発した事件が起こる。そして、翌二三日、市議四人が「議会の議決を無視した人事権の乱用」という理由で、市長の不信任決議案を提出した。同月二八日の議会運営委員会の議決を経て、二月六日、臨時会が招集された。この臨時会で、不信任決議案が採択され、出席者一五人全員賛成で可決された。

② 分析

一度目の竹原市長不信任の可決までの流れをみてきたが、以下、各アクターの見通しを整理してみたい。まず、「議会・反首長派」についてである。ここでは、当時の阿久根市の状況が、先にあげた二つの条件をすべて満たしていたことを確認する。まず、先手である反市長派は議会で八〇%を占めており、不信任通過の第一の条件（「反首長派が四分の三以上いる」）は満たしていた。第二の条件は「反首長派にとって、現状が不信任以後のあらゆる帰結よりもおおむねよくない結果になると推測されている」となるが、市長と議会反市長派の対立が深刻化し、市長の議員批判の激化と、議会軽視の姿勢が続いており、完全にデッドロックに陥っていたことが分かる。つまり、議員たちはこの先の展望を開けなかったといえる。第三の条件は、「反首長派が議会解散後に三分の二以上を維持できると考えた場合」か、「反首長派が議会解散後の選挙で勝利できないとしても現状が続くよりは議会解散に賭けたいと考える場合」のいずれかであるが、議会の四分の三以上を占める反市長派は解散後の再選挙でも三分の二以上の議席を獲得し、再不信任を突き付けられる自信があった。²²つまり前者の考えであったといえる。

次に、「首長」である竹原市長の首長選挙と議会選挙の見通しを確認する。第一に、首長選挙であるが、議会にお

いて、ある議員から失職後の市長選挙について聞かれた竹原は「私は必ず勝つつもりでいます」と答えていることから、勝利を疑っていなかったといえる。²³ 第二に、議会選挙については、市長は就任後より、ブログに「議会は時間の無駄」と書き込み²⁴、親市長派の議員に市長の不信任案への賛成を依頼しており、²⁵ 議会の解散を待望していたことが分かる。²⁶

結果であるが、議会反市長派が不信任を可決させたのに対し、市長はどちらの帰結でも対応可能と考えたようだ。竹原は当初より議会解散を熱望しており、その結果が親首長派の敗北でも来たるべき市長選挙で勝利できると見込んでいた(「パターン1」の想定をおこなった)。「パターン1」では、首長自ら辞めても議会の構成が変わらないことを考えると、議会解散を選択するのが妥当である。よって、市長はまず議会解散を選び、選挙結果は反市長派の勝利²⁷となった。よって、帰結は、B(議会選挙)であった。

おわりに

今回は、議会の不信任をめぐる首長と議会というアクターの相互作用の結果として、起こりうる帰結を想定し、事例を用いて説明した。アクターが合理的であると仮定して分析してみたが、ある程度、モデルは妥当であったと考えている。ただし、問題もまだ残されている。いくつか今後の課題を列挙して結びとしたい。

まず、モデルに関してである。今後は、よりモデルを精緻化させる必要がある。特に、首長が議会選挙をどう見ていたかによって、彼もしくは彼女の選択は変わるのか、ゲーム理論などを用いて再び予測しなおしてみたい。

次に、事例に関してである。今回は、少ない事例で、しかも特徴的な事例を扱ったにすぎない。今後は、今回扱わ

なかつたタイプの事例を用いて検証する必要があるが、いくつかの条件を設定しているので、今回とは違う条件の事例を取り上げてみたい。特に、当初から首長と議会が対立的であつた事例ではなく、首長と議会がある程度協調してきたにもかかわらず、双方の任期途中で対立的になつた事例を扱つてみたい。

最後に、多事例の計量分析に關してである。議会の四分の三以上を反首長派が占めるという条件は、必ずしも頻繁に見られるものではない。しかし、戦後の地方自治の経験は十分に蓄積されてきており、不信任の提出・採決・可決といつた事例は一定数そろつてきたと考えられる。不信任・議会選挙・再不信任のデータベースを作成し、議会の政党構成や、社会経済的変数などを利用しながら、より広い文脈でどのような要因が議会および首長の決定に影響を与えたのか、因果関係の検証をおこなう必要があると考えている。

(1) 竹原は議会から二度不信任を可決されているが、今回は一回目を扱う。

(2) 地方自治法第一七八条一 普通地方公共団体の議会において、当該普通地方公共団体の長の不信任の議決をしたときは、直ちに議長からその旨を当該普通地方公共団体の長に通知しなければならない。この場合においては、普通地方公共団体の長は、その通知を受けた日から十日以内に議会を解散することができる。

二 議会において当該普通地方公共団体の長の不信任の議決をした場合において、前項の期間内に議会を解散しないとき、又はその解散後初めて招集された議会において再び不信任の議決があり、議長から当該普通地方公共団体の長に対しその旨の通知があつたときは、普通地方公共団体の長は、同項の期間が経過した日又は議長から通知があつた日においてその職を失う。

三 前二項の規定による不信任の議決については、議員数の三分の二以上の者が出席し、第一項の場合においてはその四分の三以上の者の、前項の場合においてはその過半数の者の同意がなければならぬ。

(3) 本稿では否決されることを前提とした議会での不信任案提出については扱わない。反市長派が四分の三以上を占めていない場合でも、不信任案の提出には大きなコストもかからないため、それが可決されなくても、反市長派は住民に対してアピールすることができる。よって、今回はそのような場合は想定していない。

(4) 厳密に言うところ「失職」である。不信任決議のあと知事が一〇日以内に議会を解散しなければ、自動的に失職する。本稿ではこれを「辞職」として扱う。

(5) 近年では、二〇一三年三月に、愛媛県の西条市でこの状況が起こっている。一月に不信任された青野勝市長は、市議会の解散を選択した。議会選挙では、親市長派は過半数には届かなかったものの、四〇%の議席を獲得した。三月、議会の反市長派が不信任決議案を提出したが、再議決に反対した議員は退席し、採決に必要な議席の三分の二以上という出席数に満たず、決議案は廃案となった(『愛媛新聞』二〇一三年三月六日)。

(6) 反首長派である議会多数派は、実のところ、議会選挙の結果まで見通して選択することになる。B1が、反首長派が議会で三分の二以上を獲得できるとし、その先の再不信任可決を考えたものであり、B2は反対に三分の二未満の議席率に終わると考えるものである。ここでは、合わせてB(議会解散)としておく。

(7) 二元代表制では、首長選挙と議会選挙では異なる利益を代表していると考えられており、当然、異なる選挙結果にいたる可能性も存在する(砂原二〇一一)。

(8) ここでは、いくつか問題が指摘できる。一つ目が、「全体の定数の問題」である。自派の議席増大の可能性の高低に影響を与えるのが、議会の議席数であると考えられる。つまり、議会の定数が多い場合、自派の議席を三分の一以上にまで増大させるのは困難であるが、定数が少ない場合、三分の一以上にまで持っていくのはそれほど難しくもないかもしれない。例えば、以下のような議会を想定してみよう(次ページに表)。

左記の例では、A県で不信任が可決された場合、親首長派の議席数は二四以下であり、これを三四議席にまで増やす必要がある。最低でもさらに一〇〇議席中一〇議席増やすことは簡単ではない。それに対して、C村では不信任が可決された場合、親首長派の議席数は二以下であり、これを四議席にまで増やす必要がある。最低二を四に増やすのはA県よりは容易である。

	議会定数	反首長派		親首長派	
		不信任可決に要する最低議席数	議会選挙後不信任議決に要する最低議席数	不信任否決に要する最低議席数	議会選挙後不信任議決阻止に要する最低議席数
A 県	100	76	67	25	34
B 市	50	38	33	13	17
C 村	10	8	7	3	4

ちなみに、定数は地方自治法九〇条と九一条において、その人口によって上限が定められており、おおむね地方自治体の人口規模と選挙区定数は正比例の関係にある。結局、首長が不信任を突き付けられた場合、議会の定数が少ないほうが、議席数を三分の一以上まで増大させる可能性が高いので、その首長は議会解散を選択しやすいといえる。

もう一つが、「選挙区の数と各選挙区定数の問題」であり、選挙区ごとの定数の影響もあるのではないかと考えている。市町村議会（政令指定都市を除く）の選挙における選挙区は一つで定数は多い。他方、都道府県と政令指定都市の議会は一層下の自治体が選挙区になるので、選挙区が多く、それぞれの定数は少ない。もともと少数与党であったことを考慮すると、選挙区の定数が少ないということは勝てる見込みも少なくなると考えられる。例えば、広島県議会は、選挙区二三、定数六六、平均定数二・八六、最大一一、最小一であり、これは小政党に不利である。他方、広島県の安芸高田市議会は、選挙区一、定数二〇であり、こちらは小政党に有利である。

(9) 地方自治における文脈の問題もまた、重要である。首長が不信任決議にかけられるのは、もともと少数与党で首長との対立が収拾できない場合か、何らかの理由で首長と議会が対立状態になった場合のいずれかである。前者の場合、首長が是々非々で議会と交渉する可能性があり、共存が達成されないと考えられた場合、議会は不信任を出すことになる。他方、後者の場合、首長に何らかの問題（例えば汚職など）が発生し、議会が首長の職務遂行に疑念を呈する場合に、もともとの与党も野党化し、不信任を出すと考えられる。不祥事により不信任を突き付けられた首長は自らの辞職を選択しやすいといえる。

(10) 以下、時系列的な流れは『朝日新聞』の記事を参考にしている。

(11) 『朝日新聞』二〇〇一年七月七日。

- (12) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一九日。
- (13) 『朝日新聞』二〇〇二年六月十五日。
- (14) 『朝日新聞』二〇〇二年六月十八日。
- (15) 二〇〇二年三月二〇日に県政会を離脱した議員によって、新しい会派として誕生した。
- (16) 『朝日新聞』二〇〇二年七月六日。
- (17) 知事が提出した予算案が何度も否決されていることから明らかであり、また、知事に対して「反省を求める決議」と「問責決議」をすでに可決しており、次は不信任というところまで追い込まれていたと考えられる。
- (18) 県政会団長の下村保は「知事が自分が正しいと思うなら、我々を解散して「民意を聞いてこい」とすべきだ。失職はひどいような態度だ」と述べており、解散を期待していた節があった(『朝日新聞』二〇〇二年七月一六日)。参考までに述べると、その後の議会選挙は二〇〇三年四月におこなわれたが、親知事派の当選は一〇人にとどまり、三分の一を超えることができなかった。
- (19) 『朝日新聞』二〇〇二年七月一六日。
- (20) こちらも同様に『朝日新聞』の記事を参考に行っている。
- (21) 竹原はもう一度不信任を提出されている。二〇〇九年五月、議会に再び不信任を突き付けられ辞職を強いられた竹原は、出直しの市長選挙に勝利すると、議会を招集せず、専決処分を繰り返した。議会軽視の姿勢は、この後さらに先鋭化することとなる(平井二〇一一年a)。
- (22) 『朝日新聞』二〇〇九年二月一日。
- (23) 『朝日新聞』二〇〇九年二月一日。
- (24) 『朝日新聞』二〇〇九年一月四日。
- (25) 『朝日新聞』二〇〇九年二月一日。
- (26) ただし、見通しは極度に楽観的であり、親市長派の擁立について竹原は「苦労している」と話していた(『毎日新聞』

二〇〇九年二月七日朝刊)。しかし、議会定数の三分の一は六人であり、親市長派の二人からさらに四名増やすことはそれほど困難ではないと考えられた。

(27) 選挙では反市長派が一六人、親市長派が七人立候補し、当選者は反市長派が二人(前回から四減)、親市長派が五人となった。親市長派は躍進したが、三分の一にあたる六議席には惜しくも届かなかった(『朝日新聞』二〇〇九年三月二四日)。

△参考文献▽

出井康博二〇一一。『首長たちの革命 河村たかし、竹原信一、橋下徹の仕掛けた戦争の実像』飛鳥新社。

加茂利男ほか二〇一一。『地方議会再生 名古屋・大阪・阿久根から』自治体研究社。

木佐芳夫二〇〇二。『田中康夫 戦いの手の内』情報センター出版局。

砂原庸介二〇一一。『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。

曾我謙悟・待鳥聡史二〇〇〇。「地方政治研究のための一視角 知事―議会関係による分類の試み」『自治研究』76(7), 94-111.

曾我謙悟・待鳥聡史二〇〇七。『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。

竹原信一二〇一〇。『独裁者 ブログ市長の革命』扶桑社。

田中康夫二〇〇二。『ナガノ革命六三三日』扶桑社。

田中康夫二〇〇六。『日本を MINIMA JAPONIA』講談社。

チームニッポン特命取材班・田中康夫監修二〇〇七。『脱・談合知事』田中康夫』扶桑社。

辻陽二〇〇二a。「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察(一)」『法學論叢』151(6), 99-119.

辻陽二〇〇二b。「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察(二)・完」『法學論叢』152(2), 107-135.

辻陽二〇〇七。「革新」首長・九〇年代「非自民」首長と地方議会 イデオロギー観の違いがもたらすもの」『近畿大學法學』

55 (3), 63-88.

名取良太 二〇〇三。「三元代表制の政治過程 政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』94 (11), 79-102.

平井一臣 二〇一一年 a。『首長の暴走 あくね問題の政治学』法律文化社。

平井一臣 二〇一一年 b。「地域政治にみるメディア・ポリティクス 鹿児島県阿久根市を事例にして」『鹿児島大学法学論集』45 (2), 73-84.

Hiramoto, Masayuki, 2003. "Does Party Alliance Have a Decisive Effect on Gubernatorial Elections in Japan?" *Asian Survey*, 43 (6), 929-950.

『朝日新聞』

『毎日新聞』

『読売新聞』

『愛媛新聞』