

地方議会改革の現状とそのゆくえ

109M251 青山弘忠

I はじめに	1
II 地方議会改革の歩み	3
1 地方分権一括法と議会改革	4
2 第 28 次及び第 29 次地方制度調査会の答申とその後の対応	5
(1) 答申が実現した項目	5
(2) 答申が実現していない項目	7
① 政策立案過程における議員の役割	7
② 議会活動の透明性	9
③ 議会事務局の充実	12
④ 政務調査費	15
3 地方行財政検討会議と第 30 次地方制度調査会	18
III 地方議会の現実	20
1 地方議会議員とは	21
2 地方議会活動と後援会（選挙）活動	23
3 会派と政策立案	26
IV 議会と長の関係	29
1 憲法理論及び立法政策上の視点	29
2 新たな地方自治組織形態	35
(1) 市支配人制（アメリカ合衆国）	35
(2) 理事会型（イギリス）	40
(3) 議員内閣モデル（日本）	43
V 今後の地方議会のあり方と地域自治組織	45
1 議会と長の協働	45
2 議員定数の削減と政策立案への参加	48
3 地域自治組織	51
(1) 地域協議会委員の選任方法	53
(2) 決定と実働及び予算と運営	54
(3) 地域協議会委員の新しい役割	56

地方議会改革の現状とそのゆくえ

I はじめに

今、地方議会に対して熱い視線が注がれている。名古屋市の河村市長¹や大阪府の橋下前知事²、鹿児島県阿久根市の竹原前市長³など、従来の枠の中で捉え切れないタイプの首長が出現してきたことによって、今まで表に現れなかった地方自治の盲点が浮き彫りにされてきたからである。これら改革派知事や首長は、施策の良し悪しは別にして分権時代を意識した分かりやすい言葉で直接市民に訴えかける。しかし、議会はその姿が見えず、動きが鈍く、首長の抵抗勢力だとして「議会不要論」まで飛び出す状況となった。

大日本帝国憲法には、「地方自治」についての記載はなく、中央政府によって官選知事が任命され、市町村長も住民の直接選挙で選ぶことはできなかった。しかし、戦後の日本国憲法においては、第8章に「地方自治」の独立した章が誕生した。そして、その中で議事機関である議会の議員と地方公共団体の長がそれぞれ住民によって直接選挙されるという民主的な制度が生まれたのである（憲法第93条）。さらに、その具体的な進め方については、「地方自治の本旨」に基づいて法律でこれを定めるとされた（憲法第92条）。この法律こそが地方自治法であり、地方議会はこれに基づいて住民の意思を地方公共団体や長に反映させていくという大切な役割を担うこととなったのである。

しかしながら、日本の地方議会は、55年体制と呼ばれる自民党一党支配体制⁴の中に安住し、地方自治の原則から大きくかけ離れた運営を行なってきた。中央の政党相乗りで首長を当選させ、首長与党として執行部提案を受け入れる代わりに、一部後援者・支持者の利害調整や要望実現に奔走してきたのである。議員にとって、広く市民の声を聴くというのは建前であって、実際には自分が当選できるだけの一部の市民⁵の利害と便宜のみを図りながら自分の地位を保ってきたに過ぎない。自分たちの要望を執行部に認めさせる代わり

¹河村市長は、10%減税で議会と対立したため再議を多用し議員提案条例を公布しないなどの強硬措置を取った。さらに、自ら音頭を取って市議会リコールに向けた署名運動を展開し、出直し市議選では、自らが代表を務める「減税日本」を議会第一党に押し上げた

²橋下前知事は、府庁舎を大阪市の第三セクタービルに移転する計画を巡って議会と対立したが、それを一部実現させた。さらに、地域政党「大阪維新の会」を立ち上げ、府議会で過半数を取ると同時に、「大坂都構想」実現を世論に訴え、大阪市長に当選した

³竹原前市長は、人件費や議員定数削減を巡って議会と対立し、定例議会を開かず専決処分を多用した。リコールによる出直し市長選で敗れはしたものの、平均的な阿久根市民よりはるかに高い給与を削減し、固定資産税の減税を実現した実績を評価する市民は多い

⁴北海道大学の山口二郎教授は、「55年体制は自民党と社会党という二大政党によって構成されたが、社会党は60年代に入っても憲法政治に耽溺していた。即ち、憲法改正を阻止するために必要な国会の三分の一の議席を獲得することで満足し、通常の政治に関与するという意欲を持たなかった」と述べている。

山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会 2007年）74頁

⁵市町村議会の選挙は、大選挙区単記制であるため、30万都市でも2千票余りで当選できるケースもある。

に、本来市民の目線から見ると議論が必要な課題については、鋭い追及を避けてきたといっても過言ではない。

2011年3月11日に発生した東日本大震災においても、地方議員の存在感のなさが指摘されている。片山元総務大臣は、「避難所や仮設住宅に足を運び、何が足りないかを把握して市役所や役所に突きつける。市町村にできないことは県や国に要請する。そういうことに取り組んだ議員が多かったとは聞いていない⁶」と述べており、その理由として「日常的に課題を吸い上げる癖がついていないから、緊急時も執行部からの提案待ちや国からの指示待ちになる」と厳しく指摘している。河村市長によってリコールを突き付けられた名古屋市議会議長も「我々がこれまで市民というと後援会のことだった。後援会や党員以外の市民に広く伝える努力が足りないと気付いたのは最近のこと。市民の間には、議会は何をやっているのだというもやもやしたものがあり、市長がその隙について議会批判を展開してこういう事態になったのだろう⁷」と語っている。

中央集権時代の議会では、機関委任事務制度により市町村では約5割といわれる自治体の業務にかかわれず、補助金制度が自治体の政策を拘束し、地域からの議論を妨げる原因になっていた。しかし、地方分権一括法の制定により議会は原則としてすべての領域にかかわることができるようになった。しかし、この変化をしっかりと見据え、憲法や地方自治法の趣旨に沿った議会活動を行っているところは、いまだ全国でも数少ない。小林武先生は、「本来、議会の権限強化は、地方政治の民主化に不可欠のものであるにもかかわらず、実際には、地方自治法制定後その権限は一貫して制約される方向をたどってきた。そして、その背景には、地方議会自体が地方公共団体の全体的テーマに関する審議機関としての伝統を持たず、もっぱら議員の選出母体である地元への利益誘導機関として予算分捕り合いの機関の域を出ないという側面を持つ実態がある。議会は、首長との関係で法制上強いものでないにもかかわらず、議会権限をより弱めることが住民の側から求められたことがあるのは、まさにそうした本来の機能を果たしていない議会の実態から出たものであった⁸」とおっしゃっており、議員本来の役割からかけ離れた実態を指摘されている。

これらの現実を見た一部市民の間からは、「地方議員は大した仕事をしていないのに給料をもらい過ぎだ」、という声が挙がっている。しかし、これらの批判をそのまま受け入れ、報酬を下げていたのでは、「私たちは大した仕事できません」と認めているようなものである。益々議員が萎縮し、前向きな議論ができず、優秀な人材が議員になることをためらってしまうことにもなり兼ねない。議会は、今まで自分の支持者や一部の利害関係者の意見ばかりを聴いて活動してきたことを大いに反省すべきである。そして、広く市民の中に入り、市民の意見を吸収し、それを行政運営に反映させる努力をしていかねばならない。しかし、そのためには、従来のように議員が個別に活動していたのでは対応できない。議員個人ではなく、議会という機関が広く市民の声を吸収しながら議会全体としての意思統一を行なう必要がある。それによって初めて執行権を持つ長に対して議会としての問題提起を行なうことができるのである。

しかしながら、現状では首長側が一人の意志で自由に活動できるのに対して、議会側は

⁶ 中日新聞（2011年9月20日）

⁷ 『名古屋市政を語る』日本経済新聞（2010年9月12日）

⁸ 小林武『憲法と地方自治』（法律文化社2007年）231頁

大人数でバラバラで何も決められないという状況にある。議会と長が対立すれば、そもそも地方自治法上は長の優位が規定されているので、議会としては全く打つ手が無い状況に追い込まれてしまう。さらに、議会総意として首長に提言を行なったとしても、これを予算化して執行するかどうかは首長の判断次第である。予算編成権を持たない議会には限りなく大きな壁が立ちはだかっているのである。議会と長の関係については第Ⅳ章で詳しく述べるのでここでは立ち入らないが、いずれにしる議会が一つの機関として一体感を持たないことには、首長に対しても市民に対しても充分な機能を発揮することはできない。そこで全国各地で登場してきたのが「議会基本条例」の制定である。

しかしながら、「議会基本条例」にも温度差がある。条例の意思に沿って熱心に活動している所もあるが、体裁だけ整えて中身が伴っていない議会も数多い。なぜだろうか？著者は、その原因の一つとして市民の行政に対する無関心があると考え。いくら議会側が熱心に市民の中に入ろうとしても、その思いを受け入れ、「公のことについて少しは自分も関心を持とう」という市民側の意識が盛り上がってこないのである。ではなぜ市民は行政に関心を持たないのか？その理由の一つとして、誰が議員になっても同じというあきらめの意識が市民の間に蔓延していることが考えられる。議員の仕事は、誰がやっても勤まる仕事ではないかということを知っている市民は知ってしまったのである。

現状議会は政策立案過程には関わらず、首長から上がってくる議案をほとんど原案通り可決するだけの仕事しか行なっていない。政策に対する責任を持たず、賛成の意思表示である起立や挙手を行なうだけなら確かに誰でもできる仕事である。一般質問の順番が回ってきて、自分で質問すら考えることができず、理事者⁹に質問を作ってもらっている議員もいる。従って、議員がいくら「市民のために働いています」と言っても、しょせん自分の就職のため、名誉欲のためにやっているだけではないかという根深い疑念が残るのである。だからこそ、市民も議員に多くを期待せず、高い資質を求めるでもなく、定数や報酬の削減のみを求めてくるのである。この状況を打破しない限り議会の未来はない。議員が政策に関与するということになれば、市民の側からもそれなりの見識と力量を持った人にしか議員を任せられないという意識が生まれ、少なくとも誰がやっても同じという状況は改善される。以上のとおり、議会側が何らかの形で政策立案過程に関与し、責任をもって行政運営に取り組むことをテーマとして次章以下にその論点を考察していきたい。

Ⅱ 地方議会改革の歩み

地方分権一括法の施行、さらにはそれに続く第26次から30次の地方制度調査会の答申によって地方議会改革は大きな前進を遂げた。実際に答申に従って地方自治法が改正されたことにより、議会の活性化・透明化が進み、独自の議会基本条例の制定などにより市民に開かれた議会が全国に数多く誕生してきたことは周知の事実である。又、首長主義に基づき長の優位が認められてきた規定が徐々に改められ、議決事項の拡大、議長の議会招集権の拡大、専門的知見の活用等々議会機能は大幅に強化されてきている。しかしながら、これらはあくまでも二元代表制を基本に据えながら議会の独自性を認めていくという内容に過ぎず、それぞれ違う民意を代表する機関として議会と長は是々非々で対峙することが

⁹市の幹部の呼び名

前提となっている点は、何も変わっていない。

しかし、是々非々で対峙するなどということは机上の空論であり、実際の議会での現場では実行不可能である。首長提案を原案通り認めていくという圧倒的多数のケースか、首長と議会が徹底的に対立してしまうかのどちらかである場合がほとんどである。であるなら、首長提案の政策が議案として提出される前の段階で議会側が何らかの形でその立案過程に関与し、議会側の民意を政策に反映させていくことが必要であると考ええる。

1 地方分権一括法と議会改革

2000年4月に施行された地方分権一括法は、地方分権を進めるために総計475の関係法律の一部改正を一括処理しており、地方議会もその影響を大きく受けた。地方分権推進委員会委員としてその成立に深く関わった西尾勝先生は、「この改革は、住民自治の拡充方策よりも団体自治の拡充方策（国・都道府県・市町村の間の関係を改善して自治体による自己決定・自己責任の領域を拡充する方策）の方を優先した¹⁰」とおっしゃっている。金井利之先生も、2000年改革は、主として国と自治体間の行政的関与を分権化・透明化・一般化したものであり、逆にいえば税財政の自主性の拡大、住民自治の充実、法令規律密度の緩和、立法権を含むより抜本的な諸改革などは、必ずしも充分ではない¹¹。とおっしゃっている。

しかしながら、一方でこれがきっかけとなって世の中全体の分権に向けた機運に火をつけたという点は評価できる。国民の中にも地方自治体や議会、首長に対して今まで以上に厳しい見方をする人が増えてきた。中央集権体制の中で何でも国の責任にしておけば良かった時代は終わり、今後は地方自治体自らが地域政策のビジョンを組み立てていかなければならない。情報を市民に開示し、バラ色の未来ばかりを描くのではなく必要があれば痛みを伴う自主財源の問題も議論しながら、本音で市民の理解を得るための努力をしていかなければならない時代を迎えている。

さて、金井教授がおっしゃっているように地方分権一括法は、税財政の自主性拡大や住民自治の充実についての議論がなされなかったため、これらの議論は「第26次地方制度調査会」に諮問されることとなった。2000年10月25日に出された「地方分権時代の住民自治制度の在り方及び地方税財源の充実確保に関する答申」では、住民投票制度や直接請求制度の充実が謳われ、コミュニティ組織を基盤とした新しい住民参加の形を提案している。又、地方税財源の充実確保に関しては、法人事業税への外形標準課税の早期導入や課税自主権の活用、地方交付税の改革等が提案された。地方議会制度の在り方については、「地方議会の活性化のためには、地方議会の議員に幅広い人材を確保し、議会の調査機能や議員研修の充実を図るとともに、議会の運営に際し、その審議の透明性を高め、議会と住民の意思疎通を促進することが極めて重要である。現在も、一部の地方公共団体において、住民の傍聴等の利便を考慮して、夜間、休日に議会を開催するなどの取り組みが行われているところがあるが、このような取り組みの促進に加え、さらに、公聴会制度や参考人制度の積極的活用を図る必要がある。なお、議会審議の一層の活性化を図るという観点から、

¹⁰西尾勝『行政学』（有斐閣2004年）93頁

¹¹金井利之『自治制度』（東京大学出版会2007年）53頁

学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けることも今後の検討課題とするべきである。さらに、地方議会の審議能力を向上させる観点から、議事事務局の補佐機能のより一層の充実を図るべきである」との提言がなされている。

さらに、第 27 次地方制度調査会を経て 2003 年 11 月 13 日に出された「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、基礎自治体、大都市、広域自治体という区分けの中で、今後の住民自治のあり方を提言している。そして、その中の基礎自治体の一つの手法として地域自治組織の制度化に向けた提言がなされた。いずれにしろ、地方分権一括法で充分踏み込めなかった住民自治の分野に切り込みを入れる内容であり、その後の地方自治法改正へとつながっていく大きな流れでもある。

2 第 28 次及び第 29 次地方制度調査会の答申とその後の対応

平成 16 年 3 月 1 日、小泉純一郎総理大臣は、地方制度調査会に対して「道州制のあり方」「大都市制度のあり方」その他最近の社会情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について調査・審議の諮問を行なった。これが第 28 次地方制度調査会である。この審議により、「地方行財政についての意見」「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」「道州制のあり方に関する答申」が出された。中でも、地方議会のあり方に関する答申は、第 26 次地方制度調査会の答申で出された地方議会のあり方に関する抽象的な表現をより具体的に現実的にまとめ上げたもので、地方議会についての体系的な提言としては初めてのものであった。

(1) 答申が実現した項目

この答申をもとにしてその後地方自治法の改正が行われ、すでに実現している項目も多い。例えば、第 28 次地方制度調査会の答申(以下 28 次答申とする)の中で、常任委員会の制限に対しては次のように触れられている。「議会の組織に係わる自主性・自立性の拡大等を図る見地から、議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止することとし、一定の規律が必要な場合には、委員会条例に必要な規定をおくこと等で対応することとすべきである。また、委員会の委員については、閉会中など一定の場合に委員会条例で定めるところにより、議長が指名することによって選任ができるようにすべきである」。議員が所属する委員会にまで地方自治法が細かい規定していることは時代遅れであり、それぞれの議会の状況に合わせて条例によって議員の委員会活動を決めて行くことが適切であることは当然である。これについては、2006 年の地方自治法改正によって、議員は少なくとも 1 つの常任委員になるものとされ、複数の常任委員会への所属制限は廃止された(第 109 条第 2 項関係)。さらに、閉会中においては、議長が条例に定めるところにより、常任委員・議会運営委員・特別委員を選任できることとなった(第 109 条第 3 項、第 109 条の 2 第 3 項、第 110 条第 3 項関係)。

又、同じく 28 次答申の中で「委員会審議の充実を踏まえ、現在、長又は議員に限られている議案提出権についても、委員会に認めるべきである」と触れられた件についても、同じく 2006 年の地方自治法改正によって「常任委員会・議会運営委員会・特別委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができる(第 109 条第 7 項、第 109 条の 2、第 110 条関係)」

とされ、答申内容がほぼ実現した。

28 次答申の中で「議会における審議を充実し、政策形成機能の強化を図る見地から、公聴会、参考人制度の活用、議会事務局の補佐機能の充実等について、それぞれの議会における取り組みが期待される。又、議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のために必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査・報告もできることとすべきである」という形で触れられた専門的知見の活用についても、「地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に関わる調査を学識経験者等にさせることができる（第 100 条の 2 関係）」という内容で地方自治法の改正が行われた。

改正後いち早くこの条文を実践したのが三重県議会である。2008 年 9 月、三重県議会は、学識経験者 3 人を委員とする「財政問題調査会」を立ち上げた。同調査会は、県の財政状況について執行部にヒアリングをして分析し、議会に報告する役割を持つものである。従来、議会です予算・決算を審議する場合、あくまでそれを作成した執行部に対してしか質問できず、執行部サイドの考え方しか参考にすることができなかった。しかし外部の有識者を入れることでより幅広い知見によって予算・決算の内容を審議できることとなり、極めて有意義な取り組みであるとする。

又、28 次答申の中で「議会の召集のあり方については、議会側が必要と認める時に臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を提案しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、招集請求がある時には、長は一定期間内に招集しなければならないものとするべきである。又、議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである」という形で触れられた議会招集権については、「議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる（第 101 条第 2 項関係）」という内容で地方自治法の改正が行われた。

大森彌教授は、2006 年の地方自治法改正は第 28 次地方制度調査会の答申を踏まえたものであるが、この答申に影響を与えたのは地方議会議長会 3 団体による 17 項目の制度改革要請であるとして次のようにおっしゃっている。「二代表制の下で、地方議会が住民の代表機関として役割を十分に果たしていくには、議会に係わる地方自治法の制約的規定の緩和、さらには議会と住民の関係のあり方等地方自治制度全般にわたる見直しが必要となっているという認識に立って、国に制度改革を求めた。それは主として全国都道府県議会議長会の都道府県議会制度研究会の「今こそ地方議会の改革を」（中間報告 2006 年 3 月）を反映したものであった。二代表制の下における首長との対等関係に立つ議会制度のあり方と首長優位となっている実態との乖離をいかに是正するかに関し、いくつかの点で研究会の中間報告と地方制度調査会の答申とでは見解が分かれた¹²」

首長と対等であるという意識を持つ現場の 3 議長会と地方自治法 147 条に規定する長の「統括代表権」を意識する学者をはじめとするグループとの間には確かに見解の相違はあ

¹²竹下譲『地方議会改革マニフェスト』（日本経済新聞社 2009 年）193 頁

るのかもしれないが、もはや長と議会が争う時代ではなく、長と議会が協働して市民に対して責任を持ち、市民の利益のために執行部を動かしていくという視点に立たなければならない。

(2) 答申が実現していない項目

さて、第 28 次・及び 29 次地方制度調査会が出された答申の中で、いまだ実現していない項目も数多くある。その中でも様々な議論が展開されている①政策立案における議会の役割②議会活動の透明性③議会事務局の充実④政務調査費を取り上げ、論点を考察してみたい。

① 政策立案過程における議員の役割

2005 年 4 月 15 日に出された「分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書」においては、「議会に提案される段階の議案は、成案となったものがほとんどであり、その段階での議会の機能の発揮には限界があることも否定できない。重要政策については、その立案の段階から議会が一定の役割を果たすことも有効である」との提言をまとめている。確かに、執行部から提案された議案を議員同士でほとんど議論することなく原案通り可決している議会が多いことは事実である。28 次答申においても「議員同士の議論をより積極的に推進すべきである」と述べている。この点に関しては、本会議での一般質問を考えてみるとわかり易い。

本議会が首長をはじめ全理事者と全議員が出席する唯一の場であるにもかかわらず、そこでの一般質問が議員個人の意見表明でしかないという点が問題である。竹下教授も「ひとりの議員が行なうだけで完結しているのが一般質問であり、他の議員は黙って聞いているだけであり、それに賛成もしくは反対の意思表示を全くしていない」¹³と指摘されており、議会とは、本来議員同士で議論し政策を決定していくべきところなのに、驚くほど議員同士の意見交換はなく個人プレーが主流となっているのである。

その理由の一つに常任委員会の問題がある。今の常任委員会は、どこの議会でも原則として行政部門別に行政の部や課とペアになる形で設置されており、常任委員会の審議は、行政の一連の流れの中に織り込まれてしまっている¹⁴。このため、議員の中には、執行部から出された議案に対して質問し、答弁を求め、それに付随して議案と関係のない日頃から言いたいと思っていることを延々としゃべり続ける者もいる。委員が個別に言ったことをどこまで執行部が取り入れるかは極めて疑問であり、まさに議員個人の自己満足でしかない。質問する場も必要であるが、議員同士が討議する場として生まれ変わることが必要だろう¹⁵。執行部からの議案の説明の後、委員から分からない点だけ質問を受け付け、執行部はそこで退出してもらう。その後議員だけで提出された議案の問題点や改善点、評価できる点などをお互い充分議論し、委員会総意としての政策提言や委員会でも可決する上での付帯事項を示せば、執行部としても無視するわけにはいかない。

その後の進捗状況についても、委員会として資料の提出を求めることもできるし、場合

¹³竹下・前掲書『地方議会改革マニフェスト』64 頁

¹⁴竹下・前掲書『地方議会改革マニフェスト』83 頁

¹⁵江藤俊昭『自治を担う議会改革』（イマジン出版 2009 年）56 頁

によっては委員会の管内視察として現場をチェックすることもできる。しかし、この議論の結果、議会側が要請した施策を実施するということになれば、当然議会がその責任を負うことになる。議会が率先して財源を工面しなければならず、時には、新地方税を議会の責任で採用する必要も生じよう¹⁶。

委員会の枠を超えた全市的な政策については、議員全員が参加する討論の場が必要である。議会基本条例で「議員間討論」をうたっている自治体¹⁷も多い。竹下教授は、「そこで行われているのは、行政職員の説明を前提とし、それに対する議員個人の感想や意見を述べ合うという程度の討議である……」と思う。こういう討議をわざわざ議員間討論として特別扱いする必要があるのだろうか¹⁸。」と疑問を示されてており、従来からの全員協議会となんら変わらないものも数多くあるに違いない。

又、戦後機関委任事務制度が長く続き、長の事務執行が議会統制の外に置かれていたことも、議会側の政策立案過程への興味を失わせた要因の一つである。国からのひも付き補助金¹⁹や法律・法令に依らない中央からの行政指導のおかげで、地方公共団体の予算の柔軟性は極度に制約されており、地方議会が関与できる部分はあまりにも少ない。議会があってもなくても国の出先機関の如く地方の事務が執行されていく現実を見た時、意欲に燃えて当選してきた新人地方議員が議会活動に対する意欲を低下させてしまうのもやむを得ないと言わざるを得ない²⁰。この点に関しては、税源移譲も含めて今後さらに地方分権が進むことを期待したい。

本来、議会の政策集団は、政策の良し悪しが選挙の争点となって当選してきた議員によって構成された時に初めて実現する。しかし、そんな時代が来るまでには相当な年月を必要とするため、さしあたって現状の議員自らが市政全般にわたる政策について猛勉強をし、議員間討論に耐えられるだけのしっかりとした基盤をつくる必要がある。その点、全国で初めて議会基本条例を制定した北海道栗山町は大いに参考になる。

栗山町議会は、橋場利勝議長のもと、財政問題に強い議員集団をつくることを2001年から精力的に進めている。町の借金、自主財源、人件費（職員数）の問題、将来にわたる財

¹⁶竹下譲『地方議会その現実と改革の方向』121頁

¹⁷全国で初めて市議会基本条例を策定した三重県伊賀市議会では、議員間の政策討論会を実施している。しかし、これは市の重要政策について議員同士が勉強し、内容を理解するに留まっており、議会総意として政策提言するところまで至っていない

¹⁸竹下・前掲書『地方議会改革マニフェスト』81頁

¹⁹四日市市では、文部省（現文部科学省）の補助金を基に公立中学校に武道館を建設してきたが、その順番は国との協議で予め決まっていた。著者は、緊急性・必要性を考慮し順番変更を求めたが国の了解なしには不可能との市執行部の返答。そこで、文部省（現文部科学省）担当局と大蔵省（現財務省）主計官に直談判し政治レベルで了承を取り付けたが、その後市幹部から「今回の変更は、国が決めたことを否定することになり、このままだと来年以降の四日市市の教育関係補助金が激減するので話を元に戻してほしい」と懇願された。橋下大阪市長が「地方は国の奴隷だ」と言っているが、まさに中央集権による国の自治体統制の凄さを垣間見た気がした

²⁰四日市市の土木予算の場合、国・県からの補助金を基盤にした予算は、個所ごとの詳細な金額が計上されるが、市の単費による予算の場合は市内一円総額表示しかされない。この予算獲得に向け、各町自治会・地元議員が激しい争奪戦を繰り広げるからである。市全体の議論ではなく、予算全体から見ればほんのわずかな市単独事業を巡って、地方議員としての力量が試されることにやり切れない思いを持つ議員も多い

政推計などを検討。現在の財政サービスの水準をいつまで続ければ財政破綻に陥るかについて全議員が認識している。将来展望を含めた財政状況を充分住民に説明できる議員集団になるということが栗山町議会の目指す「議会力」である。²¹議員間討論と議員の資質向上は、まさにコインの裏表の関係といえる。

② 議会活動の透明性

議会活動の透明性については、第 29 次地方制度調査会の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」において次のように述べられている。「制度面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくには、議会が住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態について、積極的に関心を持つことが期待される。議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる」

以上のように地方制度調査会の答申では、議員を選出した住民側が積極的に議員を監視することが必要であると提言している。しかしながら、いくら住民が議会活動をチェックしようとしても、肝心の議会側が従来通りの閉鎖的体質であったなら十分な情報を得ることはできない。そこで議会側からの積極的な情報公開が求められるのである。

議会は、住民の代表機関であり、住民の立場で、住民の利益のために審議し議決する機関でなければならない。そのため議員は、住民全体の意見をできる限り吸収するため、不特定多数の住民の中に入り、様々な意見を聞くべきである。個々の議員ではなく、議会という機関が全体としての責任において住民に対して説明責任を果たし、また直接住民と対話をするのがその趣旨である²²。北海道の栗山町議会では 2005 年 3 月から議会報告会を行っている。議会報告会では、議会の監視機能や政策提言など議会活動の状況を地域に出向いて町民に直接報告、説明し、町政に関する情報の提供に努める。さらに、議会に対する批判や意見、町政への提言などを直接聴取する機会とし、議会の機能を高め、活力ある発展に資する目的で開催している²³。しかしながら、栗山町の様な例はまだ少数派であり、「自分たちは選挙で選ばれているから自分イコール住民の意向である」と勘違いしている議員も多い。そのため、予算案の審議においても、住民の意見を聞くことなく議員個人の考えで採決が行われている。しかも、栗山町も含めて議会報告会は、定例議会終了後の事後報告という形でしか行われていない。本来は議案が上程された段階で住民の意見を聞き²⁴、採決に臨むべきではないかと考えるが、このような現状の姿が地方自治の本旨に照らしてみても正しいのかどうか憲法理論から考察してみたい。

地方議会は、憲法 93 条によって住民の直接選挙による議員で構成される議事機関とし

²¹中尾修『地方議会改革マニフェスト』（日本経済新聞社 2009 年）93 頁

²²廣瀬克哉『議会改革白書』（生活社 2010 年）9 頁

²³中尾・前掲書『地方議会改革マニフェスト』98～99 頁

²⁴予算を決定する 3 月議会だけでも、議案の審議前に議案に対する住民との意見交換会を開催できれば素晴らしい前進だと考える

て位置付けされている。一方、国会は、国民代表制原理に基づいて運営されている。国会議員は、一度選出されたら国民代表となり、良心に基づいて思考し、行動し、表決しなければならない²⁵。地方議員も国会議員と同じく代表制原理に基づき選出されており、地域の住民代表として国会議員と同じ思いで市民代表として地方自治に参画している。ではどこが同じで何が違うのか？

憲法第 51 条が国会議員に対して保障している「免責特権」などが地方議員にも認められるのかを争った最高裁の判決は「地方議会に関して、国会と同様の議会自治・議会自立の原則を認め、さらに、地方議会議員の発言について、免責特権を憲法上保障していると解すべき根拠はなく、法律の定める地方議会の自治・自立の権能についても、原則として司法審査権の介入が許される。また、議員の行為について議会・議長の告訴告発を訴訟条件とすると解するには、法律上の根拠を欠く²⁶」と判示している。

これにより、地方議会の自律権は国会より狭小であることが示されたが、議会の懲罰権とその司法審査の可否を問うた裁判²⁷では、除名については、議員の身分喪失に関わる重大事項として単なる議会の内部規律の問題にとどまらないとして司法審査が及ぶことを認めつつも、出席停止処分については地方議会の自律権の範囲内であるとして、司法審査に消極であることを示している。

一橋大学の杉原泰雄名誉教授は、国会の仕事は「一般的抽象的法規範²⁸」を法律の形で定立すること²⁹だと述られており、国会議員は憲法第 43 条で「全国民を代表する選挙された議員」として国民から自由委任を受けていると解釈することができる。一方で杉原先生は、地方議会については、「この議会制は、人民主権の下のものであるから、それは直接民主制の代替物として、住民の意思を確認表明するものでなければならない」とおっしゃっており、「半代表制」として選挙民から「命令的委任」を受けているに過ぎないと解釈することができる。国民から自由委任を受けている国会と違って、「直接民主制の代替物」として住民の意思を確認表明しなければならない首長と地方議員に対しては、条例の制定・改廃の請求（地方自治法第 74 条）、事務監査の請求（地方自治法第 75 条）、議会の解散請求（地方自治法第 76 条）、議員の解職請求（地方自治法第 80 条）、長の解職請求（地方自治法第 81 条）、主要公務員の解職請求（地方自治法第 86 条）などの直接請求権が住民に認められているおり、国会議員と違って選挙で白紙委任されたのではなく、民意と離れば任期途中でもクビになり得る³⁰存在なのである。

従って、地方議員は選挙で選ばれば 4 年間は信任されたと考えるのは間違いで、それ以降も常に議会活動を公開し、自分の考え方を示し、市民の信任を受け続けなければならない。国政の代表制原理とは異なり、住民が積極的に地方自治に参加するという視点を忘れてはならない。杉原先生は「議会で決定しようとする重要な問題の要点は、選挙の際に

²⁵江藤俊昭『地方議会改革』（学陽書房 2010 年）29 頁

²⁶最大判昭 42・5・24 民集 21・4・505

²⁷最大判昭 28・1・16 民集 7・1・12

²⁸政治の基準となる法律は、特定の国民や事件、一部の国民や事件を対象とするものではあってはならず、全国民・全事件に適用されるものでなければならないということ

²⁹杉原・前掲書『地方自治の憲法論』44 頁

³⁰羽土力『地方議会改革の実像』（日本経済新聞社 2011 年）153 頁

公約として有権者に提示してその承認を得ておくことであり、有権者の承認を得ていない場合には、議会を解散して有権者の判断を問うことである³¹⁾とまでおっしゃっている。

開かれた議会を目指すには、選挙制度の問題も避けて通れない。特に政令市を除く市町村議会議員の選挙は、大選挙区単記制である。人口 30 万人を超える中核市においても、2 千票程度で当選できるケースもあり、とても民意を代表しているとは言い難い。2 千人の票を得るだけであれば、広く市民の声を聞く必要はなく、自分の身の回りの利害関係者や知人知り合いの要望実現に奔走し、そこから支持を広げてもらえば事足りる。

江藤教授は、「アメリカの市町村議会議員選挙には部分改正選挙制度があり、議員の任期は 4 年であるが、2 年ごとに議席の半分が改選となる選挙がある。又、完全連記制度のもと、3 議席をめぐる選挙なら有権者は 3 人ずつ支持し、投票することができる」と紹介されている。日本においても、大選挙区連記制を導入し複数の候補者を投票できる制度にすれば、一部の支持者だけを固めて当選することが難しくなり、自然と市民全体に評価されるための活動を行なう議員が増えてくるのではないかと考える。完全連記（30 議席の場合 1 人 30 票）にすると少数派が不利となり、投票事務も膨大なものになるので、不完全連記（例えば 30 議席の場合 16 票など）か思い切って 2 名～5 名程度の少数連記にするのも一つの方法である。しかしながら、これらを実現するには選挙制度の変更を議員自身が議会で議決しなければならず、市民サイドからの強い問題意識がないと実現は難しいと思われる。

さて、住民に開かれた議会とはどんな議会なのか。栗山町のように議員が地域へ出向くのも一つの方法だが、議会の中へ市民を引き込むのも大変有意義である。江藤先生は、『自治を担う議会改革』の中で、アメリカ、ロード・アイランド州のポーツマス町について、「議会は、原則として第 2 第 4 月曜日の午後 7 時から 2～3 時間開催される。視聴者の 1 階入り口すぐ右側に高校の教室より一回り大きな議場がある。前に 7 人の議員が座り、向かい合って住民が座る。住民席は 40 席ほどある。（中略）住民は議会で発言することができる。さらに、住民自身が議会に提案することができる。議会開会の 5 日前までに申請すれば、議会に議案を提出し議会で討議することができる。その申請をする際には、行政職員はその支援をする。³²⁾」と紹介されている。

傍聴席で市民が声を出すだけで退場させられる日本とは格段の違いがある。議員と市民は協働し、共に地域を作り上げる主体として行動しており、これらの討議内容を通じて議員としてふさわしい人物かどうか自然と評価されていくのである。地縁、血縁、義理と人情で票を入れるのではなく、政策を重視して市民の代表としてふさわしい人が選ばれるという仕組みがここにはある。

抽選で選出された市民が討議に参加する市民パネルは、アメリカ、ヨーロッパではよく行われる。江藤先生は、「たとえば、ドイツのニーダーザクセン州のプクステューデ市で行われた多段階対話手続きは、利害関係者や専門家だけではなく、一般市民の意見を聞くことによって、紛争解決とともに、市民が賛同するよりよい解決策を目指そうというものである。（中略）その問題の所在や解決策について無作為に選ばれた市民に対するインタビュー

³¹⁾杉原・前掲書『地方自治の憲法論』183 頁

³²⁾江藤・前掲書『自治を担う議会改革』46～47 頁

一、インタビューを受けた市民、利害関係者、専門家、市民代表などによる意見交換、3日間のグループ討議と市民提言の提出という段階を経る。³³」と紹介されている。

2011年10月に行われた名古屋版事業仕訳も抽選で選んだ市民を主役とした制度である。事業の仕分けを行なう市民判定員は、住民基本台帳から20歳以上4,000人を無作為に抽出し、案内を送付して参加希望者から性別、年齢を考慮して抽選で120人を選ぶ。学識経験者が質疑や論点整理をした後に、市民判定員の多数決で廃止か見直しか継続かを判定する。今回の仕分けでは、敬老パスを見直すべきとの判定があり、今までの行政や議会サイドの議論では切り込めなかった分野にも市民の率直な声が反映されている。

日本の裁判員制度でも抽選が行われているが、当初心配された裁判員の質についてはそれ程問題にはならず、かえって平等な市民感覚が裁判に反映されるようになってきている。そう考えると、特殊な利害関係のある人や専門家による討議よりも、抽選で選ばれた市民の意見の中に、優れた民意が潜んでいるという可能性を捨てることはできない³⁴。

③ 議会事務局の充実

議会事務局の機能を充実させるべきであるとの意見は、第28次及び第29次地方制度調査会や「分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書」などにおいてたびたび提言がなされている。第29次地方制度調査会の答申においては、「地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化、高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための態勢の整備・強化が図られるべきである」との意見が出されおり、「分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書」においても、「議会の監視力を高めるには、そのサポート機能である議会事務局の専門性の向上が必要である。限られた定員の中で、組織の専門性を高めるための制度の積極的活用を検討すべきである。特に、議会の政策立案能力をサポートするための政策法務能力を有するスタッフを確保する観点から、任期付職員などの制度を積極的に活用することも考えられる」という同趣旨の答申が出されている。

又、その中での具体例として鳥取県が、政策調査活動のプロである参議院事務局文書課長補佐を議会事務局の議事調査課長兼図書室長として迎え入れたことが示されている。さらに、四日市市議会事務局では、2001年度から市内在住の顧問弁護士を委嘱し、議会運営上生じる法的問題などの助言を受けている例も示している。100条調査を行う際の証人の取り扱いや、発言内容の法的問題などのチェックなどを依頼しているほか、日々の議会運営上生じる法的な面での疑義について随時相談しているとのことである。

又、その中の留意点として「一般的に、議会事務局のスタッフには、執行機関の職員が人事異動により登用されている。しかしながら、監視機能の強化という観点から見れば、

³³江藤・前掲書『自治を担う議会改革』50～51頁

³⁴最近の地方自治体の審議会では、利害関係者以外に市民公募枠というものが設定されており、役所のシナリオ通りに進まないケースも散見されるようになった。審議会だけでなく、議会の常任委員会などに市民公募枠臨時委員を認め、議論に参加する道を開くとより活発で異なった視点からの議論が期待できるのではないかと思う

議会事務局は執行機関から人事的にも独立した組織となることが理想である。地方自治体の現実の議会事務局の規模を踏まえると、上の事例のように、外部の人材を効果的に活用することにより、議会事務局の対応力を高めることは可能である」と述べており、執行機関から独立した人材を求めることの必要性を説いている。

地方制度調査会が提言するように、市民に開かれた議会を目指すのであれば、市民と協働し、市民の意見を政策に反映していくための活動を補佐するスタッフが必要になってくる。しかしながら、現状の議会事務局職員は地方公共団体の職員であり、人事異動で執行部側からある期間だけ議会側に送られてくるという形になっている³⁵。さらに、議会事務局職員の人件費などを含む議会費の予算は、首長が提案権を持っている。首長と議会が対等の立場で議論を深めようとしても、現状のようにスタッフも予算も首長に握られている状況では、とても議会がその本来の力を発揮することはむずかしい。

議会事務局職員を議長が任免するという方法もあるが、形だけ整えても職員の本籍地は執行部にあることは変えようもなく、本当に議会や市民の立場に立って議員を補佐できるかどうかは疑問である。それよりも議会費の見直しを検討したらどうかと思う。現状では、首長が議会費の予算を作成しているが、これはあくまでも予算案を提案するだけのことであり、最終的には議会の議決がないことには成立しないのである。議会側にも議会費予算策定委員会のようなものを立ち上げ、議会基本条例の制定など様々な議会改革の工程表を作成し、それを実現するための人員増や先進市視察、市民との討論会等々の費用を算出し独自の予算案を作るのである。その中で報酬の改定や政務調査費の使い方・議員定数に対する考え方等々についても市民と議論しながらまとめ上げ、議会側の予算案として首長にぶつけるのである。とはいうものの、議会側に予算提案権はないので、首長が予算を提出する前に議会案を示し、それに沿った形で首長に予算を提出してもらうという手順をしっかりと踏んでおく必要がある。

今までのように、首長から与えられるものを口を開けて待っているだけの議会からもっと能動的に市民の中に入り、市民の民意をもとに政策提言できる議会に変身しなければならない。そして、その第一歩は、議員に一番身近な議会費でなければならないと考える。なぜなら市民が議会活動に不信感を持ったままの状態でいくら市民の中に入っても、正しい議論は成立しないからである。特に報酬・定数・政務調査費など今まで内部の議論に終始し、住民との議論を避けてきた課題については、議会側は真正面から市民と議論する勇気を持たねばならない。

須坂市議会は、報酬や定数を住民と議論し決定しようと試みた。2005年2月に議員定数及び報酬等の議会改革について検討するために、定数等改革検討委員会を設置し、同年7月に中学校区を単位とする4会場で懇談会を開催した。参加人数の少なさ、委員会の見解が明確でないため議論が分散したといった問題は残されているが、議会の根幹に関わるが議会が住民と議論したくない事項について、住民とともに議論して決定していこうとする志向は高く評価されてよい³⁶。

³⁵議会事務局職員は、出世の登竜門である場合が多い。議員との関係をしっかりと築くには市政全般にわたる知識が求められる。若手の段階で議員と接点を持たせて経験を積み、将来の幹部に育てていく

³⁶江藤・前掲書『自治を担う議会改革』102頁

地方分権推進委員会の第二次勧告は、議会事務局の充実強化を求めており、研修機会の拡大と内容の充実による事務局職員的能力開発とともに、彼らの執行機関からの独立性を確保すべく専門能力強化のための地方公共団体相互の人事交流や共同研修の実施を提案している³⁷。しかし、執行機関に所属する議会事務局職員の意識を人事交流や研修だけで変えることは至難の業である。いっそのこと、「スタッフはあくまでも公務員でなければならない」という発想を捨ててみたらどうかと思う。各都道府県の市議会議長会や町村議長会で民間スタッフを一括採用し、各議会へ出向させるというのも妙案である。又、議会事務局に住民が関わるというのもおもしろい。江藤教授は、「政策提案型の NPO や大学・研究所はどこの都道府県にも存在している。議会や議会事務局はこれを利用すればよい。議員と議会事務局職員は、住民の見える場で討論し、切磋琢磨することが必要である³⁸。」とおっしゃっており、市民協働の中でのスタッフ育成の必要性を説かれている。

政策決定権を持っている執行部は膨大な情報を独占し、日々具体的な実務をこなしている。この自治体職員に素人の議員が立ち向かうのは並大抵のことではない。うっかりしていると役所的発想に慣らされてしまい、市民の代表であることを忘れてしまう危険性も随所に潜んでいる。そんな中で、同じ市民感覚を持った民間人が議会スタッフとして補佐してくれば、こんな心強いことはない。大学や研究所で政策的な知識を持った人、かつて地方自治体や国の機関で勤務した経験のある人、民間企業の企画・立案部門で辣腕をふるった経験のある人、地域のリーダーとして活動し市政に対する問題意識の高い人等々さまざまなタイプの民間人が考えられる。現状、地方公務員は、他の地方自治体の議員にならない兼職禁止規定があるが、他の地方自治体の議会事務局の臨時職員になることぐらいであれば、この規定を解いてもらいたいものである。もしそうなれば、執行部サイドの政策立案過程の特徴と問題点を熟知したスタッフを抱えることができ、議会に対する強力なバックアップを期待することができる。

これらの人々を、政策担当スタッフとして議会費の中の職員人件費を使って採用し、議会事務局の中へ入れればよい。正規職員として採用すると、形の上では首長の部下になってしまうので、非常勤かパートで議長が採用する方法が最良であると考え。当初は、公務員たる従来からの議会事務局職員は、あくまで議会日程の処理、陳情・請願の受け付け、行政視察の事務的処理等々の実務的な仕事を中心に従事し、政策提案や市民との協働に関する事項については、非常勤の政策スタッフが中心となって進めて行くのが良い。それによって、徐々に議会事務局職員の意識が内から外へ向いて行けば大成功である。

そして、その結果、議会が市民の声を吸い上げ、執行部に対してしっかりと政策提言を行なっていくという形が出来上がってくれば、自然に事務局職員もその方向で動くようになると考える。なぜなら、彼らは公務員であっても一市民であり、日ごろから役所組織や政策決定について疑問を持っている点があるからである。表立って動くことはできなくても、これらの思いが議会補佐という目に見えない形で現れれば、これ程心強いものはない。要は、議会側の熱意、本気度がどこまでのものなのかによって、彼らを味方につけることができるかどうかが決まるということである。

³⁷駒林良則『地方議会』（法学教室 1998・2-N o・209）

³⁸江藤・前掲書『自治を担う議会改革』38 頁

栗山町議会の中尾事務局長は、「議員の皆さんが、二元代表制のもとでしっかり対当局と渡り合っていると、そこが見えるから議会事務局もぶれない。そこがなければわれわれ公務員は、議員が戦っていないのに、事務局が戦うことはありません³⁹」と語っている。

以上の通り、議会スタッフを巻き込み、執行部・首長に対して議会総意の政策提言を行なっていくためには、議会側の退路を断った決断と熱意・情熱が必要であるということである。

④ 政務調査費

政務調査費については、第 28 次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」において次のように述べられている。「政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その使途の透明性を高めて行くべきである」

政務調査費は、議員の審議能力を高めるための調査研究に使うためのものとして地方自治法によって認められた経費であるが、その使い方が本来の目的に合致していないのではという批判が後を絶たないため、依然このような答申が出されている。2009 年 9 月 15 日の四国新聞は、香川県三豊市の議員が政務調査費をパソコン教室の講習代に、また、ケーブルテレビの利用料に、さらには歌謡集の購入に使ったと報道している。また、同年 9 月 25 日毎日新聞は、宮崎県西都市の議員が偽りの領収書と報告書で約 64 万円の政務調査費を着服したと報じている。

政務調査費は、2000 年の地方自治法改正によって創設されたものであるが、それ以前から多くの自治体でこれとよく似た調査費のようなものが支給されていた⁴⁰。しかし、これには法的な規定もなく、各団体に交付される補助金と同じように首長から議会各会派に交付されていた。しかし、領収書の添付が必要なく、非課税であるということで第二の報酬と見なされ、その透明性を求める声が市民の間から広がってきたのである。

このため、地方議員の政務調査費を地方自治法で認めてほしいという要望が三議長会⁴¹から出され、地方分権一括法施行という追い風も手伝って前述の通り 2000 年に成立する運びとなった。しかし、これがかえって地方議会を締め付ける結果となってしまったのである。政務調査費の具体的内容については、法律や政令・省令では定めず、すべて条例委任となったため、さっそく三議長会が標準会議規則を作った。具体的には、①研究研修費②調査旅費③会議費④資料作製費⑤資料購入費⑥広報費⑦広聴費⑧人件費⑨事務所費⑩その他の 10 項目に分類され、ほとんどの自治体でこれと同じか似たような規則を制定した。

政務調査費が法律に基づき、条例で規定された以上、従来のようないい加減な使い方が許されないのは誰の目に見ても明らかであるが、残念ながら当事者である議員の一部に意識の低い人たちがいたため、法律施行後も従来と変わらない使い方をしたのである。

住民は、まず政務調査費の使い方をめぐって監査委員に住民監査請求を提出し、その後

³⁹江藤・前掲書『討議する議会』75 頁

⁴⁰四日市市議会では、その当時から領収書の添付が義務付けられており、先進的ではあった。しかし、補助金である以上使い切りが原則であり、必要のない費用の返還を申し出ても受け入れられなかった

⁴¹全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会の三団体のこと

裁判所に住民訴訟を起こした。裁判所は、関係する議員や会派に対して政務調査費を適切に使ったということを証明するための領収書の提出を求めた。

今まで、領収書を取るという感覚のなかった多くの議会は立ち往生するしかなく、弘前市議会や名古屋市議会の裁判では、すべて不適切な支出と断定された。このような流れの中で、各地方議会は、条例を改正して政務調査費の領収書添付を義務付けるようになっていったのである。政務調査費が10項目あるといっても、使える費目は限られている。一番多いのは②の調査旅費で、いわゆる会派単位あるいは議員単独で先進地を視察するために使うものである。

議員の視察について住民から厳しい批判がある。各地の行政施策を研究するための視察なら良いが、特に海外視察は観光旅行の要素が高いのではと見られている。市民が公金の返還を裁判に訴える例もいくつかあり、2005年5月に判決の出た京都市議会アメリカ視察、2009年9月の仙台市議イタリア視察は、その一部が観光旅行であると断定された。

マスコミも議員の海外視察を大きく取り上げる。2007年の広島県議会のアフリカ視察と広島市議会のスペイン視察は、公金を使って世界遺産めぐりをしたと報じている。また、2004年に読売新聞は「名古屋市議6人が視察中にカジノ」と報じた。

以上のような判決や報道を見て、議員の海外視察は不要であると考える市民が増えるのも当然である。しかし、議員にとって視察は本当に不要なのであろうか？議員は、市民の代表として行政執行を監視し、役人の発想とは違う新鮮な問題提起や政策提案をすることで一般市民の思いを市政に反映することが求められている。自分の役所に閉じ籠り、現場の行政マンの説明ばかり聞いていると、いつの間にかその考え方や発想がすべて正しいもののように思えてくる⁴²。

「井の中の蛙」とはよく言ったもので、刺激のない環境の中で同じような話を聞き続けていると、人間は徐々に洗脳されていくものなのである⁴³。この状況を打破するために、違う市町、都道府県、国へ行き、刺激を受けることはとても大切である。新しい発想で先進的な取り組みを行なっている所からは、数多くのヒントをもらえる。同じ施策でも、全く違う視点で取り組んでいる事例からは、やり方は無数にあるという教訓を得られる。これらの体験は、自分の役所の中に閉じ籠っていたのでは絶対に得られないものである。

著者は、四日市市議時代いくつかの「テーマ」を持って議員活動を行なってきたが、その一つに「Jリーグタウン四日市構想」というものがあつた。四日市にサッカーの「Jリーグチーム」を誘致し、スポーツを通じてまちの活性化を図ろうというものである。そのためには「Jリーグチーム」を持つ先進他都市を視察し、一から勉強することがまず必要であつた⁴⁴。議会事務局を通じて各都市にアポイントを取り、一人で出向いて教えを請うた

⁴²議員と行政マンとの距離感には難しいものがある。彼らも忙しい中で何十人もいる議員に対して同じ時間をかけて同じ対応はできない。力のある議員かどうか、選挙に強い弱い、市全般の施策より目先の細かい案件に関心があるかなど様々なフィルターを通して議員を色分けし、それに応じた対応をする

⁴³行政マンは、素人である議員に現場の実情を理解してもらおうとご進講を行なう。この役所の発想に馴染むと大変居心地は良くなるが、その分市民感覚で行政監視を行なうというエネルギーは死滅する。視察によって新鮮な風を自分に吹き込むことによって、この閉塞感から逃れることができる

⁴⁴四日市中央工業高校が全国優勝し、コスモ石油四日市がJFLリーグ（Jリーグのすぐ

ことが、その後の議会活動において大きな財産になったことを鮮明に記憶している。

国内視察は、委員会（議会運営委員会を含む）視察や会派視察など団体で出かける場合が多いため、当然視察目的や視察先が全員納得できるものにはなりにくい。しかも議会事務局職員が随行するため、内容を他人任せにしまいがちであり、勢い観光に目が行ってしまうという欠点を持っている。議員の視察は団体視察を廃止し、目的を優先させた個人視察とすべきである。それに賛同する議員が複数いれば何人かで出かければ良いし、いなければ一人で出かけるというようにすれば、本来の目的に沿った密度の濃い視察ができるのではないかと思う。

海外視察については、著者は 1993 年 7 月に三重県市議会議長会主催の欧州行政視察団の団長として参加した経験がある。この時訪問したオックスフォード市議会において、市長が議長となり執行権と議決権が一体となっている様をはじめて見学した。各委員会が 11 もあって、さらにその下に 3～4 の小委員会があり、議員がいくつもの委員会に所属しながら行政の細部にわたる政策立案にまで関わっていることを知り、大きな衝撃を受けたことを覚えている⁴⁵。この経験は自分にとって貴重なものとなった。今日大学院で地方自治を専攻し、修士論文のテーマに「議会と長の関係」を掲げていることと無縁ではないような気がする。

以上の通り、視察は議員にとってとても大切なものであるが、一部の心ない行動によって住民の批判にさらされ、海外視察を取りやめる議会が増えていることは残念でならない。もちろん公金を使って実施する以上細心の注意が必要であるし、観光旅行と取られ兼ねない行動は慎まなければならない。視察目的が適切でないものは認めないという断固たる姿勢も必要であるが、視察自体は議員活動にとって絶対に必要である。

議会側も今までの海外視察に対するずさんな認識を反省し、視察が議員にとって不可欠であることをもっと市民に発信していく必要がある。答申が指摘する通り、公金を使って何を学び何を取り入れたのか、具体的にどういう政策にその提案が生かされたのか、報告書を書くだけではなく広く一般に公開し、中身を市民に評価してもらうことを地道に行っていかなければならない。

政務調査費の法制化以降、予算の使い切りの意識も変わってきているように見える。四日市市議会の 2009 年の政務調査費支出明細書⁴⁶によると、予算に対して実際に使われている政務調査費は 75%となっており、不必要な費用は年度末に返還しているという事実が浮かび上がってくる。この状況から考えると、事前に全議員に上限額の政務調査費を支給するという現行の手法を改め、調査研究を行なった議員が実費の事後申請を行ない、議長がそれを決裁して政務調査費を支給するというやり方にすれば、もっと内容の濃い有意義な活用ができると考える。

下のリーグ）に所属するなど、サッカーが盛んなまち四日市の活性化のため J リーグ誘致活動を行なった。1994 年～1995 年にかけて平塚市・清水市・磐田市・鳥栖市などを視察し、J リーグの理念である市民サポーター制度やクラブスポーツ文化、競技場の設置要件等々について勉強した

⁴⁵第 21 回欧州行政視察報告書（三重県市議会議長会主催）44 頁

⁴⁶四日市市議会ホームページ

3 地方行財政検討会議と第 30 次地方制度調査会

さて、2009 年 8 月 30 日の総選挙において民主党は 308 議席を獲得し、自民党からの政権交代を実現させた。民主党は、マニフェストにおいて政務三役を中心とする政治主導による政策実現を掲げており、事務次官会議を廃止し、国家戦略局に官民の優秀な人材を集め、新時代の国家ビジョンを創ることを目指していた。そのため、地方においても当然政治主導を進めるべきという考え方が色濃くあり、二代表制を尊重しながらも議会の役割を見直し、政治主導をもっと進めるべきではないかという議論が活発になってきた。地方議会にも何らかの形で執行権を付与してはどうかという画期的な考え方が登場してきたのである。一方で、地方の首長選挙においては、従来からの中央政党相乗り型の候補者擁立が難しくなり、地盤・看板・利害関係に縛られない市民型の首長が各地に登場してきた。その中には選出基盤が違ふ議会と歩み寄ることができず、議会と長が決定的に対立してしまうケースも見られるようになり、憲法や地方自治法が規定する議会と長の在り方に疑問を呈する声が広がってきた。

2010 年 6 月鹿児島県阿久根市の竹原前市長は、議会は信用できないとして議会の招集せず専決処分を繰り返したが、現行の地方自治法では、このような事態を想定していなかった。議会と長は、お互いの調和が図られるよう「熟議」によって建設的に地方自治体を運営することが求められてきたが、従来からの選挙基盤とは異なる民意を背景に登場してきた首長は、議会との談合体質を拒否する姿勢を見せたということでもある。

名古屋市の河村市長は、自ら音頭を取って市議会リコールに向けて署名活動を行なったが、地方自治法第 76 条が規定する署名数の要件⁴⁷が大都市においては厳しすぎるといった問題点が露呈してきた。そこでこれら、新たに表面化してきた様々な問題点を解決するため、政府は「地域主権改革」の一環として地方自治制度を抜本的に見直すことを「地域主権戦略大綱」（平成 22 年 6 月閣議決定）において決定し、総務省において検討を進め、成案を得られたものから順次国会に提出して地方自治法の改正を行なうこととした。前述のとおり、この当時の政府民主党は、政権交代後の高揚感の中政治主導で政策を進める手法が前面に出ており、従来から地方自治法など地方制度に関する重要事項の調査・審議を行っていた内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会（法律設置）ではなく、新たに総務省に設置された地方行財政検討会議（平成 22 年 1 月総務大臣決定）がその役割を担うこととなった。当会議は、議長が総務大臣であるほか総務省の政務三役が委員として会議に参加し、有識者と共に議論する点において地方制度調査会とは異なっていた。

会議において掲げられた論点としては、地方自治の基本法としてのあり方、議会と長の関係のあり方、住民自治制度の拡充、監査制度・財務会計制度のあり方などかなり幅広いものであった。これらの審議結果を踏まえ、総務省は地方自治法改正案を取りまとめたが、話は順調には進まなかった。当時現場を担当した総務省自治行政局行政課企画官の新田一郎氏は、「原案について地方六団体と意見交換を重ねて行く中で、地方自治制度の見直しは、地方自治の現場の運営に大きな影響を与えるため、地方自治体の意見をもっと踏まえるべきではないか、何故これまでのように自治制度の見直しについて地方制度調査会において

⁴⁷有権者の 3 分の 1（有権者が 40 万人を超える時は、40 万を超える数×1/6+40 万×1/3）以上の連署

丁寧な審議をしないのか、との意見が出された。加えて、国会の質疑においても、地方制度調査会は戦後の地方自治を担ってきた制度であり、地方制度調査会を改めて活用すべきとの要望がなされた⁴⁸と述べており、政治主導の難しさを浮き彫りにさせている。

その後、東日本大震災によって作業は一時中断されたが、これらの意見を踏まえる形で2011年8月24日に第30次地方制度調査会が設置された。総会、専門小委員会含めて10回の会議が開催され、2011年12月15日には「地方自治法改正案に関する意見」がとりまとめられ、内閣総理大臣に提出された。総務省としては、調査会の意見を踏まえながら地方自治法改正案を国会に提出する予定である。その中身について見てみると、専決処分については原案において、「長が議会に承認を求めて不承認になった場合に、何ら法的効果を持たない現行制度を見直すべき」との内容であったが、調査会では「不承認に法的効果を与えた場合、行政執行上問題が生じるのではないか」との意見が執行三団体から出された。そこで、不承認になった場合でも法律上専決処分は有効とし、長の採るべき措置は幅広いものであることを条文上明らかにすることで決着となった。

直接請求については、原案で、「署名数要件を人口16万以下を3/1、16万超40万以下を6/1、40万超を10/1」としたが、調査会では「署名要件を改正する前に大都市での直接請求が活用されていない理由をもっと分析すべきではないか」とか、「署名収集期間の延長で対応すべきだ」等の意見が出された。そこで、指定都市の署名収集期間を2カ月に延長し、緩和すべき団体の規模および署名数要件の引き下げ幅を見直すこととなった。

住民投票制度については、原案で「大規模な公の施設の設置について、条例の定めるところにより、住民投票に付することができる」としたが、調査会では「なぜ大規模な公の施設なのか、それよりも市町村の配置分合や議会と長が対立した案件等とすべきではないか」との意見が出された。そこで、その対象等を引き続き検討するとの結論になった。

いずれも、より現場の実態に即した調整が加えられたが、改正が必要であるとの趣旨については地方制度調査会としても理解を示しており、時代の流れに応じて従来よりは半歩前進した内容と言える。

ここまで、地方分権一括法施行後の住民自治の拡充、とりわけ地方議会制度改革について主に第26次から第30次に至る地方制度調査会の議論と答申を中心にその流れを確認してきた。そして、これらの答申を踏まえた上での地方自治法改正によって様々な議会側の制度改革が実現し、議会の活性化、透明化が進み、議会と住民の意思疎通も従来より進展してきたと評価できる。特に議会の意思決定権を制限列举してきた地方自治法96条第1項の規定に続いて第2項が加えられ、「前項に定めるものを除くほか、普通公共団体は、条例で普通公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く）につき議会の議決すべきものを定めることができる」と規定されたことは大きな意味を持つ。実際にこの規定を使って、地域経営の根幹に関わる基本計画や都市計画マスタープラン、介護保険計画などを議会の議決に追加する議会が増えてきていることは事実である。総務省の解釈も第1項を必要的議決事項、第2項を任意的議決事項として捉えなおしており、時代の流れとともに議会権限の拡大が進んできていることは間違いない。

しかしながら、現行の地方自治法の規定では予算編成権は首長にあり、議会は首長が議

⁴⁸新田一郎『月刊地方自治 772号』（ぎょうせい2012年）51頁

案として上げてきたものに可決か否決かの判断を下すことしか許されていない。予算こそ地方自治体の政策執行の本丸であり、ここに議会側の意見を反映できないのであるなら、議会の存在理由もない。議会側がいくら「議会基本条例」を策定して権限を拡大させても、予算が聖域として残るのであれば外堀を埋める程度のことでしかなく、役所側にとって痛くも痒くもないのである。

ところで、予算編成における政策立案過程に関わることができないにもかかわらず、提案された議案に短時間で白か黒の判断を下すことは、非常に難しい。議会側が予算編成に当たって大きな方向性を要望として提出することはあるが、その思いがどのように具体的な施策の中に織り込まれているかもほとんど理解できない。どんな方針の下で議論がなされ、何が削られ、何故これが残り、どこからこの予算がどんな意図をもって出てきたのか、少なくとも首長査定段階での本音のやり取りを聞かないことには全体像をつかむことはできない。議案として印刷されて⁴⁹から、委員会ですら質問しても表面的な回答しか返ってこないのは当然である⁵⁰。従って常任委員会での本質的な予算策定に関する質問は皆無となり、議員個人の関心事項や地元問題に関する個別事項の予算しか議論の俎上に上らず、市政の根幹にかかわる政策論争はほとんど行われることはないのである。まさに、役所側の情報統制である。世間一般では、議会が議決したのだから議会が予算を決めたと理解されている。しかし実際には、予算とは、役所が自分たちの都合の良いように策定し、最後に神輿の上に奉り立てておいた議会に反対なく可決させるように仕向ける膨大な作業のことをいうのである。

予算である以上否決すれば市民生活に大きな影響を与えるのでそれはできない。充分納得はできないけれど、あの首長が、あの理事者が考えた案だから間違いなかりょうと、内容ではなくて人を信任して賛成しているというのが正直な議員の心理である。議決内容に議会が責任を負えないのもうなずける話である。議会もそろそろ今までの怠慢な姿勢を改め、予算をはじめとする政策立案過程に関与して市政運営の責任の一端を担っていくという覚悟を示さなければ、益々市民から見放されていくことになるろう。

Ⅲ 地方議会の現実

著者は、1987年から1995年まで8年間四日市市議会議員として市政に参画し、1992年度においては、四日市市監査委員として四日市市の本庁・出先機関全ての部署の監査に立ち会い、その行政運営の実態をつぶさに観察してきた。そして、その結果たどり着いた結論が前章で指摘した「二元代表制に基づき、議会と長が是々非々で対峙するということは机上の空論であり、実際の議会活動の中では実行不可能である」ということである。この章では、著者が四日市市議会議員として、さらには一部事務組合である四日市港管理組合議会議員、朝日広域衛生組合議会議員、三河農業共済事務組合議会議員、北勢公設地方卸

⁴⁹四日市市議会では、議案書は業者によってきれいに印刷されて出てくる。原案通り可決されるという前提で、日程を含めすべての関係先が動いているという雰囲気を感じる。今さら反対してもどうにもならないという無言の圧力があり、何のために議会はあるのか考えさせられる。

⁵⁰委員会での市幹部の答弁は、マスコミ等で取り上げられる可能性もあり発言に慎重にならざるを得ない。

売市場組合議会議員として三重県議会議員・近隣市・町議会議員やその首長たちと関わってきた経験を基に、地方議会や地方議員の現実の姿について考察してみたい。

議会と長がそれぞれの民意の代表者として是々非々で臨むという理念は憲法の意味として尊重するが、実際にそれに関わるのが人間であるという点が最も難しい部分である。人間は感情の動物であり、お互いを信頼し、尊重する謙虚な気持ちがなければ人間関係は成立しない。しかし、是々非々で臨むとなれば、お互い立場が違うと割り切って極めてクールな関係を築かねばならない。長からすれば、自分が良かれと思って出した提案が「A案は否決しますが、別のB案について認めます」などと評価されることになり、現実問題として良好な人間関係は築けなくなる。このことは、日本の多くの組織体が個人主義で仕事をするのではなく、チームプレイで仕事をして成果を上げる仕組みを取り入れていることとも共通する。

議員と長は共に市民から付託を受け、市民の幸せのために仕事をするという共通の目的を持った仲間でありながら、違う民意を代表しているのだから対立して当然という原則論を押し付けられて困惑しているといっても過言ではない。だからこそ、執行権を持たない外野の立場から議会が首長にギブアンドテークの関係を築いて擦り寄り、首長も暗黙の了解の中でこれらを受け入れてしまうケースが多いのである。この場合、長が提出する議案はすべて原案通り通過することになる。前章のまとめのところで、議員が予算案を原案通り可決する心理状況について考察した。本来、役所側が自分たちの都合の良いように作った予算など否決してしまえばいいのである。しかし、それができないのは、上述のとおり議員と役所が癒着しているからである。一方で、このような馴れ合い関係を拒否するタイプの首長とは議会は徹底的に対立することとなり、中途半端な是々非々などという状況にはならず、どちらか両極端へ走ってしまうのである。

政治の世界には、本音と建前があり、泥臭い人間関係の中で物事が前へ進んでいく。この章では、その現実の姿を表に出し、支持母体や利害関係がそれぞれ違う議員と首長が集まる実際の地方政治の現場において、機関対立主義という理念がいかに空虚なものであるかを明らかにしていきたい。又、現場に8年間身を置いたからこそ感じる憲法理論や地方自治法と現実の姿とのミスマッチについても問題提起を行っていきたい。

1 地方議会議員とは

さて、地方議会議員という職業についている人は、一体どんな人たちなのであろうか？この仕事は極めて特殊な職業であるため、ほとんどの市民は直接話を聞いたり、意見交換をしたりする機会は少ないと思われる。地方議会改革という大きなテーマを論じる上において、まず議会の構成員である議員がどんな人種で、何を考え、何を悩み、どんな行動をしているのかということについて現実の姿をしっかりと把握しておくことが大切である。マスコミ等で表面的に伝えられている地方議員に関する記事の裏には、様々な人間の欲望・嫉妬・妬み、駆け引き、裏切り、などが渦巻いている。政治とは、人間の本音と建前が激しく交錯し、その醜い部分が露骨に表に出てくる場所でもある。ここでは、住民と最も近い距離にある市町村議会議員の実態について考察する。

議員は自分の大切な財産をはたき、借金をして選挙に出る決意をする。仕事をしている

場合には、そこを辞めなければまず立候補はできない⁵¹。落選すればすべては無くなり、誰も助けてはくれないし、生活していくための糧もなくなる。家族や親せきにも多大な迷惑をかける。そんな退路を断った状況の中で、一票を入れてくれる人は神様である。その人がどんな人であろうと、土下座してでも、這いつくばってでも助けてもらいたいと考えるのは当然である。選挙に付け込んでのゆすり、脅し、たかりなどは日常茶飯事⁵²である。しかしながら、選挙を通して人間の醜さ、いやらしさ等々を垣間見ることは、ある意味人間という生き物をきれい事だけでなく清濁併せ飲んでしっかりと理解していく上で大いに役に立つ。何千人という市民の票をいただき、それだけの数の人間の代表として議会に議席をいただく以上、人間とは何者なのかを選挙を通じてしっかりと理解しておくことは、ある意味大切なことだといえよう。選挙というフィルターを通った人しか住民の代表たる議員にはなれないという民主主義のルールは、確かに良くできているといえる。一方で、地方議会議員として当選すれば、その身分は憲法第 93 条によって保障され、一介の失業者がいきなり市民を代表して相当な権力を行使できる立場に立ってしまうのである。周りからも一目置かれ、自分の判断が自治体の方向性を決めてしまう場面もあるため、その責任の重さに身震いすることもある。

以上のように議員という人間は、選挙、後援会活動というあらゆる人に頭を下げながら一票を積み上げる日常活動と執行部から出された提案を最終的に白か黒か決定しなければならない権力者との相反する二つの顔を持っているのである。しかしながら、白か黒か決定するといっても前述のとおり政策の立案過程にはほとんど関与できない。役人も、素人である議員を軽く見ており、役所側の色に染めようとして進講を繰り返す。そんな中で一つの面白い事例がある。

「心身とも不調、楽な部署へ」「部長になるのは彼しかいないのではないか」「本年度で退職を迎える。昇格が必要ではないか」いずれも奈良市の人事当局に寄せられた議員からの要望である。これらは 2010 年度の人事異動に関するもので計 41 件、口利きした市議は 9 名で具体的な職員名を挙げて他の部署への異動や昇格を求めている⁵³。

政策で勝負できないため議員は、人事に口出しすることで自分の存在価値を高めようとしたのである。この事例は、あくまで市の職員に有利に働く要望であるが、逆に気に入らない職員がいた場合には、その職員の無能を攻め、降格を求める要望も出てくるはずである。首長がこれらの要望をどこまで参考にしたかは分からない。しかし、議員の要望を無視し、議員と対立することは避けたいという心理は当然あるし、議員に嫌われる職員を幹部に起用することも今後の議会対策上得策でないことは明らかである。議員という個性の強い、様々な背景を背負った「一国一城の主」たちとうまく向き合う力は、役所で幹部に出世するためには欠かすことのできない能力である。議員は、政策面において影響力は少

⁵¹仕事と議員活動の両立を認めてくれる会社が少ないということである。企業内候補など、団体の利害を背負って立候補する場合は例外である。

⁵²選挙は昔で言えば戦争と同じである。弓矢や鉄砲玉こそ飛んでこないが、それ以外のあらゆる手段（デマや怪文書、脅迫、ゆすり、たかりなど）を使って相手を引きずり降ろそうと考える人たちもいる。候補者本人が知らない所で、支持者同士がいがみ合ったり、そこへ政治ゴロが付け込んだりするケースが多々有り、人間の表と闇の部分が交錯する

⁵³ 週刊ダイヤモンド（2011 年 10 月 15 日）42 頁

ないものの、公務員が仕事をしていく上では対応の仕方によって毒にも薬にもなる厄介な存在であるといえよう。

これらの事例が起こるのは、議員の側だけの問題ではなく、議員を利用しようとする職員がいることにも原因がある。市政の透明性を確保するため、公職者からの要望を記録し公表する制度が全国各地で行われているが、奈良市のような事例が出てくるということは、いくら表面的な規制をしても効果はないということでもある。現状のように、首長から出された議案に賛成するだけの仕事であれば誰がやっても議員は務まるし、人事に口出しするぐらいしかやることはなくなってしまう。政策の勉強をするよりも次回当選するための後援会活動⁵⁴に力を入れた方が得策だと考える議員が増えるのもうなずける。議員を政策立案過程に参加させ、行政執行にある程度の責任を持たせれば、当然それに耐えうるだけの質の高い議員しか当選できなくなり、このような事件も少なくなるのではないかと考える。

2 地方議会活動と後援会(選挙)活動

議員は、議会で行なう活動が本務である。一般的イメージとしては、本会議で首長に質問をして答弁を引き出すことが仕事のように見られるが、たくさんの議員がいるのでそう何回も質問する機会が回ってくる訳ではない⁵⁵。基本的に議会は会派単位に活動しているので、一人当たりの質問時間×会派人数＝会派割り当て時間として計算され、一般質問⁵⁶の場合は、会派内で誰が何時間質問するか話し合って決める。代表質問⁵⁷は、会派の代表者が首長に対して会派としての考え方や政策提言を行なうというのが一般的である。

しかしながら、本会議でのやり取りは双方文書の読み上げが中心で形骸化しており、白熱した討論とは程遠い状況にある。前述のとおり、予算案を議会に提出できるのは首長だけであり、条例もほとんどが首長提案である。受身的な立場にある議員としては、首長に白熱した議論を挑んで対立するのではなく、あくまで執行部提案への質問に終始しながら自分の選挙基盤である地元要望や関係利害団体の要望を認めさせた方が得策だという判断に落ち着くのである。しかしながら質問の内容については、議会全体の合議制が欠落しており、あくまで個人レベルの意見や要望でしかない。本会議が言いっ放し、聞きっ放しのセレモニーと言われるのもそのためである。執行部にとっても、議員個人の提言に対しては適当にあしらうことができるが、もし議員が個別の利害を超えて団結し、議会総意で様々な具体的提言をしたならば大変頭を悩ませることになる。それ程議会は強い権限を持っているのだが、議員は「選挙になるとお互い敵同士」という宿命を持ち合わせているので、なかなか一つにまとまらない。又、後述するが、壮絶な役職争奪戦のしこりが常に根底にあることも、統一を妨げる要因の一つである。

さらに、議会が首長与党的立場である場合が多く、首長、執行部を困らせる政策（市民にとっては議論が必要な施策）をあえて提言しないという暗黙の了解が存在する場合があ

⁵⁴市役所にほとんど顔を見せず、毎日のように支持者の家を訪問する議員は選挙に強い

⁵⁵四日市市議会での経験として、年4回の定例会のうち2回質問できれば多い方であった

⁵⁶市政全般について自由に課題を選び質問するもの

⁵⁷3月の予算議会、及び首長が当選して最初に開催される議会において行なわれる

る⁵⁸。執行部としても、議員一人一人個別に現場の実情を説明し、役人と同じ発想で施策を考えてくれる議員になってもらうよう努力を繰り返す。いつの間にかどちらが議員でどちらが役人か区別のつかなくなるケースも出てくるのである。こうして議会のチェック機能は徐々に失われていくのである。これらの弊害を打破するためには、後述するように議会が市民と共に政策立案過程に関与していく仕組みが必要となってくる。

以上のようなセレモニー化した議会運営が時代遅れであることは明らかである。議員間討論をもっと活発にし、常任委員会を中心として議員総意の政策提言ができる体制を作っていかなければならない。そのためには、議員が提起した政策や質問の意味を正確に把握するための「反問権」、及び議員から提出した政策案に対する「反対表明権」を首長に付与し、双方同じ立場で議論できる環境を作ることが重要である。さらに、国会を模写した議場は討論する場にはそぐわない。対面式あるいは円形にしてお互いの顔を見ながらその場で発言できる形にすべきである。首長をはじめとする執行部（理事者）が前方のひな壇に座り、後方のひな壇に議員が当選回数順に下段から上段まで座る現状の議場は、まさに権威主義の象徴のようなものである。現在たまにしか使わない全員協議会室か役所が使っている大きめの部屋（ホール）を本会議場として使う⁵⁹のも妙案である。年間一カ月程度しか使われない今の本会議場を改修して他の目的のために有効利用すれば、市民からも歓迎されるのではないかと思う。

佐々木先生の調査によれば、地方議会の正規の活動日数は、定例会、臨時会、各種委員会だが、年間の活動日数は府県の場合平均 85 日、市や特別区で 78 日、町村は 44 日となっている⁶⁰（2006 年現在）。全国 802 市議会を調査した長野和夫東北文化学園大学前教授の報告によると、定例・臨時会を合わせた全会議の平均開催日数は 5.6 回、平均会期日数は 78.6 日、平均会議日数は 23.4 日となっている⁶¹（調査期間 2,006 年 1 月～12 月：人口 5 万未満 241 市・5～10 万未満 277 市・10～20 万未満 158 市・20～30 万未満 44 市・30～40 万未満 30 市・40～50 万未満 20 市・50 万以上 17 市・政令指定市 15 市）。すなわち、1 年 365 日の中で、会議をしている日数はたったの 23.4 日ということになる。ではそれ以外の日は、議員は何をやっているのだろうか？

議員は、非常勤の特別職公務員として位置付けられており、議会開催日以外は役所に出勤する義務はない。しかし、議員はこの拘束されない時間を使って市民の中に入り、市民の意見や要望を汲み取り、それを行政に反映させる責務を持っている。不特定多数の市民のところへ行っても相手にされないので、当然自分がよく知っている人（後援者）のところへ顔を出し、市政の話から世間話まで織り交ぜながら親交を深めることになる。

すなわち、次の選挙に向けて支持者のところへこまめに顔を出し、その熱心さを訴えて引き続き支持を継続してもらうのである。そして、家の前のドブ板が壊れたとか親戚の者

⁵⁸首長の選挙段階で議会多数が推薦し、お互い持ちつ持たれつの関係になるケースがある。この場合、議員は執行部が嫌がるような追求を抑える代わりに自分の後援者や団体、地域の個別要望を執行部にのませる。まさに市民不在の慣れ合い政治である

⁵⁹市町村合併で在任特例を採用した議会では、通常の議場ではなく商工会館・農協会館・高校体育館などで議会を行なった事例もある

⁶⁰佐々木信夫『地方議員』（PHP 研究所 2009 年）70 頁

⁶¹長野和夫『地域活性化へ迫られる地方議会の改革』（総合政策論集第 7 巻第 1 号 2008 年）11 頁

が結婚するので祝電を欲しいとか個人的な要望や依頼を聞き出し、それに素早く対応すればもう盤石である。議員として市政の活動を評価されて支持を受けるのではなく、体力勝負で支持者回りをする議員が評価される。「この前の選挙で応援してやったのに全然顔を出さない」などと言われると、どんなに立派な議員活動をしていても落選する可能性が高くなる。また、地元を基盤とする議員であれば自治会・婦人会・老人会その他各種団体の総会や懇談会にこまめに顔を出し、名前を売らなければならない。趣味の会や宗教の会にも顔を出して一緒に活動することも大切であり、彼らが旅行に出かける時などは朝早く起きて見送りをするのも必須アイテムである⁶²。支持者の冠婚葬祭は最も大切であるが、多くの支持者を議員一人で管理できないので、情報を連絡してもらう幹事役の支持者を随所に張り巡らす必要がある。このネットワークがしっかりできている議員ほど当然ながら選挙は強い。連絡があれば、素早く飛んで行かないとその人の顔を潰すことにもなるので議員も誠心誠意対応する。特に葬儀は、いつあるか分からない。最悪の場合、議会などの公務と重なって本人が出席できないケースも出てくる。そこで登場するのが身内である。議員の奥さんや両親・子ども等々、使える者は何でも使い、家族総出で対応する。日常においても周りが注目しているので、議員の親戚・一族は、「米つきバツタ」のように頭を下げる毎日を送らなければならない⁶³。本人は好きでやっているからいいが、周りにはたまらないといった雑音が親戚から聞こえてきても、それを乗り越える強い信念と図太さを持たねば議員は務まらないのである。

時代が変わったとはいえ、地方では今だに義理と人情の世界が根強く残っており、政策や理念を訴えるだけでは通用しない厳しい現実がある。この構図は、市町村議会議員のみならず都道府県議会、国会議員においても範囲が違っただけで同じである。そして、国会議員を頂点とする後援会ピラミッド構造の中で、一番底辺として動き回るのも地方議員の役目であり、まさに国会議員の連絡幹事として地元後援会の維持管理を行なっていると言っても良い。後援会活動という渦の中で、自分の選挙だけではなく国政選挙、都道府県議会選挙、首長選挙等々さまざまな選挙に関わりながら、自分の後援会（支持者）がどの選挙でどんな色に染まるのか見極め、最終的に自分の選挙に一番有利に働く方法でその都度臨機応変に動くのが地方議員の宿命である⁶⁴。

いかに立派なことを言っている、いかに素晴らしい議会活動を行なっている選挙に落選すればただの人である。従って、議員の頭の中は何をしている時でもすべて選挙一色

⁶²著者が市議時代は、総会や旅行に酒やジュースを出したり、葬儀に香典を包むのは、儀礼の範囲として当たり前の時代であった。〇〇議員は出てるのに、あなたは出ていないなどと言われることもあり、まさに有権者による集り（たかり）の構造が存在していた。日常活動での費用の捻出は、議員専業で他に収入がないと相当厳しい

⁶³議員の歳費が高いという批判はあるが、その中から後援会活動費を支出すると、生活費がほとんど残らないというのが現実である

⁶⁴選挙のたびに票は動く。熱心に支持してくれた人がいたとしても、その人の身内や知人が次回出馬すれば応援してもらえない。次の選挙では自動的に相当数の票が逃げると見て、それを補う新たな票を確保できなければ落選である。ある議員が引退したら、その地盤を攻めに行かねばならないが、その時に役立つのが、国政選挙や県議会選挙に関わった時に種をまいておいた新たな人脈である。将来どんな選挙情勢になるか分からないので、「今日の敵は明日の友」と思って誰とでもしっかり付き合いをして、前線を広げておくことが必要。どんな人にも頭を下げる、これが後援会活動の要諦である

だと言っても過言ではない。選挙にはお金が必要である。いかにクリーンな選挙を行なったとしても、仕事を持った忙しい人たちに自分のために動いてもらうことになるので、すべてをボランティアに頼ることもできないし、事務所で働いてくれる人の人件費やパンフレット・チラシの印刷代・郵送料・電話代なども馬鹿にならない。

新人で立候補した時は、後援会をゼロから立ち上げねばならず、これらのイニシャルコストが相当に必要となるので経費を全部自前で用意するのは並大抵のことではない。2 期目以降現職で立候補する場合には、ある程度名前も売れ地盤ができていますので新人の時ほど経費はかからないが、それでも 4 年間の議員報酬の中から選挙資金を捻出するには相当無理がある⁶⁵。

そこで、議員の兼職という方法が登場する。佐々木信夫教授は、「兼職・兼業が認められている議員が当選後、議員活動以外の仕事に割く時間はどれくらいか、興味深いアンケート結果がある。埼玉県内の市議について、研究室の院生が調査したところによると、議員以外の仕事に半分以上を割く議員が 30% 超、2 割から 3 割を割く議員が 45% 超いるのが現実だ⁶⁶」と述べている。

政党や宗教団体から選挙資金を丸抱えしてもらっている議員は別として、普通の人々が地方議員になろうとするなら、まずしっかりとした仕事を持ち資金源を確保してからでないと無理である。しかもその仕事は、自分がいなくても運営できるよう誰かに任せられる体制を作っておかないと、本命の議員活動ができなくなるという制約付きでもある。

この厳しい条件をクリアして議員になれる人は、ある意味限られた人であるといえるが、本業を持ちながら一方で議員の仕事をするというのも、議会の重要性を考えると正しい在り方とは言えない。第三者に広く、薄く寄付や献金をしてもらって政治活動を行なうという方法もあるが、日本の政治文化の中ではなかなか育ち難い現実があり、国会議員ならともかく地方議員の場合はとても難しい。いかに熱心な後援者であっても、自分のお金を寄付してまで議員を育てようと考えてくれる人は極めて稀である。そうすると、市に利害を有する企業や団体から金銭面の援助を受け、それらの意向に添うような活動をするようになってしまい、一歩間違えば贈収賄事件に発展してしまうことになる。

以上のように政策を訴えて当選するのではなく、まず選挙資金を確保し、こまめに有権者のところに顔を出して名前を売らなければ当選できないという現実が地方政治を大きく歪めている。議員としての能力よりも、お金や人脈がある人しか当選できないという現実があるため、議員を名誉職とはき違えて、権威の象徴であるバッジだけが目的で立候補する人が後を絶たない。議員が政策立案に関与するということが出来れば、さすがに市民も投票する人の基準を見直し、ある程度の知識と良識と熱意を持って専門職である公務員と対峙できる能力のある人を選ぼうとするであろう。

3 会派と政策立案

小規模議会などは別にして、一般に地方議員は会派と呼ばれる集団に属しており、会派

⁶⁵ 前述のとおり、毎日の後援会活動経費を議員報酬から支出しているため、4 年ごとの選挙時に蓄えがほとんどないからである。農村部では、選挙のたびに田んぼを売り、引退した時は無一文という話もある

⁶⁶ 佐々木・前掲書 70 頁（資料）緑川輝彦『地方議会の研究』（アサヒ印刷 2005 年）

の一員として活動している。会派は、地方議会のほとんどで存在するが法的に位置付けられているものではない⁶⁷。しかしながら、議会を取りまとめていく上で会派の存在は極めて重要であり、実質各派代表者会議が議会の意思を決定している。議会運営委員会という公式の会議があるが、それよりも位置付けは上である。江藤俊昭教授は「会派の機能が公開ではなく水面下で行われていることがほとんどであり、透明性を向上させるために各派代表者会議を条例により公式のものとして公開すべきである⁶⁸」と述べておられる。しかしながら、これを実現することは極めて難しい。なぜならば、各派代表者会議では、議会運営委員会では議論できないことを議論するからである。それは議員の生命線である人事についての調整である。各議員は、会派形成でどの役職が自分に回ってくるかを念頭に置いているのである⁶⁹。

そもそもなぜ会派ができたかを考えてみると分かり易い。議会には正副議長を筆頭に各常任委員会、特別委員会の正副委員長、議会選出監査委員、一部事務組合正副議長などの役職があり、さらに細かく見れば、農業委員会、固定資産評価委員会、都市計画審議会委員、社会福祉協議会理事等々数え出したらきりがな程の議会選出枠の役職がある。執行部に対して、より強い発言力が持てるこれらの役職を誰もが望むため、自由に選出するとなれば、激しい争いが起こり収拾がつかなくなる。

そこで登場したのがこの会派であり、各派代表者会議で各会派の人数、当選回数、日頃の活動実績などを勘案して会派別に役職を割り振り調整するのである。役職が競合した場合は、会派代表者同士が個別に交渉し、話の折り合いをつける⁷⁰。通常の役職は、これで決着がつくが、議長と副議長だけは各派代表者会議でも調整することはできない。それ程議長、副議長の存在は議員にとって大きなものなのであり、よく批判に晒される1年交代で役職をたらいまわしにしているのも、一人でも多くの議員が議長になれるための苦肉の策であり、とても市民からは理解を得られない仕組みである。基本的に議長、副議長選出は各会派が候補者を立て、会派同士入り乱れて多数派工作を展開し、最終的に本会議の議長選挙で過半数を1票でも超える票を獲得した者が就任するという仕組みである⁷¹。このエネルギーを政策立案に費やせば、素晴らしい議論ができるのではないかと思う程である。

もちろん、会派ごとに政策提言を市長に対して行なったり、選挙の時には会派としての

⁶⁷地方自治法では、会派の位置付けや役割についての規定はないが、2000年の地方自治法改正による政務調査費の交付で会派を通して交付する記述が必要となったため、地方自治法100条14項、15項が付け加えられた

⁶⁸江藤俊昭『地方議会改革実践ポイント100』（学陽書房2010年）141頁

⁶⁹大森彌『分権改革と地方議会』（ぎょうせい1998年）89頁

⁷⁰話し合いの中では、非常に日本的な解決策が見られる。たとえば、「今回は譲るから来年は欲しい」「このポストは譲るから、我が会派が狙っている〇〇ポスト獲得に協力してくれ」等々さまざまな約束事が乱れ飛ぶ。これらの約束事が必ず守られるかどうかは分からないが、これらのやり取りを通じて議員同士の信頼関係や不信感が醸成され、議長選での多数派工作を行なう上での貴重な情報につながっていく

⁷¹四日市市議会の場合、正副議長選の多数派工作は熾烈である。日頃からこの日のために友好関係を温めてきた会派同士まず連携し、候補者を立てていない会派へ秋波を送り、様々な約束事や条件を提示して一人でも多く自分たちのグループへ引き入れようとする。最終的に本会議当日に各派代表者会議を開き、最終調整をする。調整は夜中にまで及ぶこともあり、各議員には禁足令が出され、会派室に長時間拘束される

ローカルマニフェストを出しているところもある。会津若松市議会では、2008年6月に制定した議会基本条例の中で、「会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成する」と規定した。さらに、各派代表者会議を議会基本条例上の会議として位置付けており、全国でもほとんど例のない画期的事例である。しかし、議案等によっては賛否が分かれるケースもあるため、実質的には「会派は政策のすべてを共有しないまでも、政策に関する理念レベルは共有する集団⁷²」と位置付けを後退させている。なぜそうなるのか？それは、そもそも会派が同じ政策や考え方を持った人たちとして結成された集団ではないからである。会派は、議長、副議長などの役職を取るための集団であり、そのために役に立つ人間を入会させ、都合の悪い人間は排除し、新人議員に対しては、その人の持つ政策とは関係なく人間関係や数合わせで入会させているのである。こんな性格を持つ会派に、政策的機能を持たせることがいかに難しいかは容易に想像がつく。

わが国には、地方政党という考え方がほとんどなく、特に政令市や都道府県議会では議会での中央政党化が進んでいる。一方で、市町村議会になると、共産党や公明党など集権色の強い政党を除くと地域代表ということで政党化は進んでいない。保守系無所属とか革新系無所属というような曖昧なくくりの中で、党派に関係なく地域や団体の票を幅広くもらおうとする候補者が数多く存在する。政策よりも、いかに票をもらうかということが優先され、その基盤にある党派的なものを包み隠し、会派という有権者に分かりにくい組織を隠れ蓑にしているのである。

ローカルマニフェストを掲げるには、期限・財源・具体的内容を提示しなければならない。首長は、これらを決定できる立場にあるので、その気になれば容易にマニフェスト選挙を実行できる。しかし、地方議員には、予算編成提案権も執行権もないので、期限・財源・具体的内容を提示できず、マニフェストは提出できないことになる。しかし、地域政党というものが機能し、その政策をマニフェストとして提示することができれば状況は変わる。もちろん、地域政党といえども、執行権は持っていないので、財源・期限を含めた明確な約束はできないが、「こんな政策をある一定期間を目途に首長に働きかけていく」というレベルの提案ならできる。本当に実現するかどうかは別として、実現に向けて全力で取り組むということは有権者に約束できるし、選挙後の彼らの活動をしっかりと見て、次の投票行動に結び付けることも可能である。議会の仕事は、政策を実行することではなく、多様な市民の声を聴きその方向性を執行部に示すことなので、このマニフェストの形がしっかりと機能すれば、議会のあるべき姿に近づくことが期待できる。

しかしながら、ここに大きな問題が横たわる。第1点目は、前述したように会派がそのまま政策集団になり得ない点である。第2点目として市町村議会議員選挙では、大選挙区単記制であり、同じ選挙区の中で同じ地域政党の議員が敵味方になって戦わねばならないという問題である。いくら同じ考え方や政策を持った議員同志でも、居住地や支援団体が重複する者が同じ地域政党に入るのは事実上不可能である。従って、純粋に政策だけで集団をつくるということは大変難しいことなのである。選挙基盤や政策はもとより、議員間の様々な利害関係、人間関係を考えた中で、一番本人が活動しやすい集団として会派というものが集約されていく理由がここにある。

⁷²会津若松市議会『議会からの政策形成』（ぎょうせい 2011 年）61 頁

地域政党が一般的でないとするなら、議員個人によるローカルマニフェスト作成は可能であろうか。議員個人では作成しても意味がないという議論もあるが、著者は、現状の内容の薄い個人の公約から脱するためにもぜひ作成してほしいと考える。地方議員の選挙時のパンフレットを読むと、判で押したように同じような抽象的表現が並んでいる。「明るく住みよいまちを作ります。住んでよかったと思える魅力ある郷土を築きます。道路整備を進めます。子育て支援を充実します。……」具体的に何をやりたいのか、一人でできるのか、できないならどんな仲間を集めて、どんなプロセスで進めるのか、まったく書かれていない。後援会入会カードに添える飾りのようなもので、候補者本人も深く考えているわけでもなく、後援者もほとんど真剣に見ていないというのが現状である。この状況を打破するため、小さなことでも構わないのでまず実現可能な約束からスタートしてみてもいいと思う。例えば、一般質問を年3回やるとか、市政報告会を3カ月に一回やるとか、地域の直面している課題に対して政務調査費を使って先進市へ視察に行き、その結果を報告するとか、実現できることから有権者としてしっかり約束することが大切である。

大森彌教授は、「最近、地域の切実な問題解決のため、政党所属議員がその枠を超えて自発的に政策課題を研究する会派・集団をつくるケースが見られるが、このような動きをさらに推し進めることが望まれる⁷³⁾」と述べられている。江藤教授も「会派は政策集団として生まれ変わることが必要である」とおっしゃっている。しかしながら、有権者が地縁、血縁などの人間関係から離れて、候補者の政策を評価して投票するという風土が生まれてこない限り、本当の意味での議員の政策集団というものは生まれてこない。江藤俊昭教授は、2005年9月12日アメリカ、オレゴン州のフォーレスト・グローブ市のキッド市長と面談した時の市長の言葉を次のように紹介している。「よりよい政策をつくるのが次の選挙にとってはいいいと考えています。政策をつくるのが議員にとっての義務です。それを傍聴している者も含めて住民、メディアが監視しています⁷⁴⁾」。

日本のように、議会が政策立案過程に関与していない状況では、いくら政策を訴えて選挙を戦っても有権者には響かない。議員がしっかりと政策に対して責任を取るという仕組みを早急につくる必要がある。

IV 議会と長の関係

1 憲法理論及び立法政策上の視点

憲法に明確な規定がある国会と違って、地方議会は憲法第92条が示す「地方自治の本旨」に従って地方自治法が詳細を定めているが、憲法の意味がどこまでこの法律によって保障されているのか様々な解釈が存在する。「地方自治の本旨」とは、地方自治の本来の趣旨、あり方のことであるが、清宮四郎先生は、地方自治という観念は民主主義と地方分権という二つの観念の結合体であり、それぞれ「団体自治」と「住民自治」の二つの要素から成り立っている⁷⁵⁾と説明されている。宮沢俊義先生は、国から独立な人格を有する団体がその公共事務をもっぱら自己の意思に基づいて行うことが「団体自治」であり、公共事

⁷³⁾大森・前掲書『分権改革と地方議会』106頁

⁷⁴⁾江藤俊昭『自治を担う議会改革』（イマジン出版 2009年）8頁～10頁

⁷⁵⁾清宮四郎『憲法Ⅰ〈第3版〉』（有斐閣 1982年）82頁～83頁

務が主としてその地域の住民の意思に基づいて行われることが「住民自治」である⁷⁶とおっしゃっている。しかし、憲法は「地方自治の本旨」についてその具体的な意味内容を全面的には開示しておらず、杉原康雄先生は「どのようなあり方の地方制度をその本来の在り方、理念型として念頭に置くかによって、まったく異なったものとなり得る⁷⁷」とおっしゃっている。

佐藤幸治先生も、「憲法論的には、現行の地方自治法には基本的な事柄に関わる様々な問題があることが知られる⁷⁸」とおっしゃっており、木村草太首都大学准教授は、「憲法 93 条は、長と議会を別に選挙することを定めているが、選挙を行なう住民の意識や利害状況は常に流転する。また、地域全体で一人を選ぶ長の選挙と複数の者を選ぶ議員の選挙では、その結果は大きく異なるものになり、長と議会の意思が一致しない事態がしばしば生じ得る。しかし、憲法はどのような形でその対立を解消するかについて、明示的な規定を置いていない。憲法論としての地方自治論がさほど有意義な議論を提供してこなかったのは、ここで見たように 92 条を中心として地方自治に関する憲法規定が広範な立法裁量を認めていると解さざるを得ないためであった⁷⁹」と述べておられ、議会と長の関係において広く立法裁量が認められていることを示されている。

議会と長の関係においては、憲法学の重鎮である清宮四郎先生の主張が長年通説として重んじられてきた。先生は、『憲法 I 〔第 3 版〕』の中で、「憲法が、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対し、地方政治については、執行機関の首長制を採り、議会制を採っていないのは、知事や市町村長は、直接に住民から選挙され、住民の意思を背景としながら、地方議会に対して独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあたるほうが望ましいとみたからである。⁸⁰」と述べられ、国では、議院内閣制によって国会議員が国政に責任を持つが、地方自治においては、選挙で選ばれた正当性を有する首長こそが中心となって議회를牽制し、住民自治を進めるべきであるとの考えを示されている。

長谷部恭男先生も『憲法第 4 版』において、地方公共団体の長は議員同様、有権者の直接公選で選ばれるが、地方議会によって首長を指名する制度は憲法上とりえず、長と議会とがいずれも有権者の意思を直接代表する首長制が採用されている⁸¹と言われており、清宮先生と近い考えを示しておられる。

では、議会が制定する条例と長が制定する規則も同じく独立・対等であるのだろうか？松井茂記先生は、『日本国憲法第 3 版』において、「憲法上、国の立法権との関係では、地方議会の条例及び長の規則は、憲法上の条例として自主立法権が認められるべきではあるが、地方の自主立法権の権限配分という観点からは、実質的意味での立法権を議会に認めるのが妥当であり、長の規則制定権は、憲法上長の権限として認められるもの及び議会による委任を受けたものに限られ、当然それは地方議会の制定した条例に反することは許さ

⁷⁶宮沢俊義『全訂日本国憲法』（日本評論社 2004 年）759 頁

⁷⁷杉原・前掲書『地方自治の憲法論』147 頁

⁷⁸佐藤幸治『ファンダメンタル憲法』（有斐閣 1994 年）249 頁

⁷⁹木村草太『憲法学の現代的論点第 2 版』（有斐閣 2009 年）222 頁～223 頁

⁸⁰清宮・前掲書『憲法 I 〔第 3 版〕』84 頁～85 頁

⁸¹長谷部恭男『憲法第 4 版』（新世社 2008 年）459 頁

れないものというべきであろう⁸²」と述べられており、議会の条例制定権は、長の規則制定権を超えるものであることを示しておられる。清宮先生は、憲法第94条にいう「条例」とは、広く地方公共団体の自主法を総称するものと解せられ、地方公共団体の議会が制定する地方自治法上の条例のほか、長の制定する同法上の規則、さらには公安委員会規則・教育委員会規則・人事委員会規則・公平委員会規則なども含まれる⁸³と述べられている。

一方、宮沢先生は、憲法第94条にいう条例は、地方公共団体がその公共事務・委任事務または行政事務について制定する法形式であり、これに対して長が制定する規則は、これらの機関がその権限に属する事項について定める規定を内容とする法形式である⁸⁴と述べられており、条例の中に規則は含まないという立場を示しておられる。いずれの説であれ、執行機関が制定する規則を議会が議決する条例と同列に論じることは、明らかに行き過ぎであるという点においては一致していると思われる。

杉原泰雄先生もその著書『憲法Ⅱ統治の機構』の中で、地方議会が議事機関として設置されるということは、それが立法機関性を否定されることを意味するわけではない。議事機関とは法人の意思決定機関を意味するので、地方議会が立法を含めて一般に地方公共団体の意思決定を担当する機関であることを意味する⁸⁵と述べられている。

ところで、芦部信喜先生は、『憲法第5版』の中で、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素を持ち、地方公共団体そのものを廃止したり、地方議会を諮問機関としたりすることは、「地方自治の本旨」に反するとおっしゃっている。さらに、地方公共団体の長、議会の議員等は、住民の選挙によらなければならないとした93条の規定を、地方自治の民主化を徹底しようとするものである⁸⁶と述べられている。いずれの論調も明治憲法下における、中央政府によって任命された官選知事や住民の直接選挙で選ばれなかった市町村長を基盤にした戦前の地方自治に比べて、著しく民主化が進んだという点を強調されている。すなわち、その当時としては、日本国憲法に「自治」の章立てを1章持っただけでも画期的であることなので、地方自治についてさらに細かく憲法に書き込むだけの必然性はなかったと解することができる。

現行の首長制は、議院内閣制と大統領制が混在しており不自然であるとの指摘もある。原田尚彦先生は、『地方自治の法としくみ』において、「現行法上の首長主義は純粋なものではない。議会における長の不信任決議と、これに対する長の議会解散権のような、議院内閣制に類似した制度も一部取り入れられている。長の権限が肥大化するのを防止する趣旨であろう。不完全な大統領型(首長主義)であるといつてよい。地方自治法は、地方公共団体が自らの組織を自主的に決定する地方自治権を認めている。しかし、組織の基本構造は、画一的に法定され、各地方公共団体が自己の判断で独自の執行機関を創設したり、異質な機関を設置する余地は狭く限定されている。特異な機関を設けようすると、中央から異議が出されることが少なくない。地方自治を充実し地域特性にかなった行政を進める

⁸²松井茂記『日本国憲法第3版』(有斐閣2007年)280頁・286頁

⁸³清宮・前掲書『憲法Ⅰ〈第3版〉』439頁

⁸⁴宮沢・前掲書『全訂日本国憲法』773頁

⁸⁵杉原泰雄『憲法Ⅱ統治の機構』(有斐閣1989年)469頁

⁸⁶芦部信喜『憲法第5版』(岩波書店2011年)356頁～357頁

には、法定主義・画一主義をある程度緩和し、自治組織権の拡大を期するべきであろう。⁸⁷⁾と述べておられる。

渡名喜庸安先生は、「新現代地方自治法入門」の中で、地方公共団体の組織の在り方を、通常首長制または大統領制と称しているが、我が国のそれは、長の議案提出権、議会による長の不信任議決権および長による議会解散権が認められていることから、純粋な首長制ということではできず、議院内閣制の特徴をも加味した特殊な首長制であるといえる⁸⁸⁾と述べられている。藤井俊夫先生も『憲法と政治制度』の中で、我が国の地方の政治制度は、大統領制というのは決して正確ではなく、一言でいえばむしろ日本の議院内閣制とアメリカの大統領制との抱き合わせのようなものだ⁸⁹⁾と述べられている。これらの議論が出てくるのも、憲法の意味を拡大解釈して地方自治法の中に二元代表制とは相いれない議院内閣制の仕組みを規定したことに原因があると思われる。

清宮先生が言われるように憲法は、国の民主主義の根源となり、基礎となる地方自治の重要性を意識してこれにいわゆる制度的保障をしている⁹⁰⁾に過ぎない。戦後新憲法に基づく地方公共団体を実務上いち早く稼働させる必要があったため、時の政府は地方自治法を「地方自治の本旨」に合致しているかどうかの議論を充分に行なわないまま成立させたのではないと思われる。憲法論で通説とされる「首長制」も、憲法そのものから導き出されたものではなく、地方自治法 147 条の「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統括しこれを代表する」と、148 条の「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」という二つの規定からくるものではないかと思われる。この結果、戦後 60 年余りにわたって憲法論の通説である「首長制」は、堅固な城のごとく揺らぐことはなかったが、自民党一党支配の終焉とともに訪れた地方分権の流れの中で、柔軟な発想からこの問題をとらえ直す考え方が生まれてきている。

坂本昌成先生は、「憲法理論 I」の中で、「日本国憲法 93 条は、地方政府の機構として住民から直接に選出され、ともに住民に対して政治責任を負う二つの機関を置くことを想定したものと思われる。従って、議会と長の関係につき憲法 93 条は、住民の政治的選好を二元的に代表する「議会―首長」型を採用した。もっとも、二元代表制であるからといって、通説の説くように執行機関と議会が「独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあたる方が望ましい」（清宮・憲法 I <第 3 版>84～85 頁）と解することはできない。アメリカの地方政府は、二元代表制における対等・均衡型が地方政治を手詰まり状態においた経験に鑑みて、いずれかの機関を優位させているのである（議会優位型と首長優位型とに類型化される）。いずれを、どの程度優先させるかは、法律事項として国会の裁量的判断に委ねられている。⁹¹⁾と述べられており、アメリカの強市長型・弱市長型の例を示されている。

辻本みよ子先生も、「憲法では、立法機関と執行機関との関係は明示されていないが、通説は執行機関の首長制をとるものと解し、地方自治法も首長主義を採用している。これ

⁸⁷⁾原田尚彦『地方自治の法としくみ』（学陽書房 2005 年）79 頁～81 頁

⁸⁸⁾渡名喜庸安『新現代地方自治法入門』（法律文化社 2005 年）222 頁

⁸⁹⁾藤井俊夫『憲法と政治制度』（成文堂 2009 年）383 頁

⁹⁰⁾清宮・前掲書『憲法 I <第 3 版>』80 頁

⁹¹⁾阪本昌成『憲法理論 I』（成文社 1994 年）458 頁

に対して、委員会等の採用を可能とする見解も存在するが、首長制を採用した場合でも、憲法の「地方自治の本旨」に従った組織・運営をどのように実現するかについての選択の幅は決して小さくない。現に、地方自治法は条例によって町村集会制を採用することを認めており（94 条）、もしそのような直接民主制的な手続きが実施されることが憲法の「地方自治の本旨」により高い程度において適合する（宮沢・コメ 765 頁）と解する場合には、地方公共団体の首長との間で権限関係が問題とならざるをえないであろう⁹²。」と述べておられ、憲法の意味を立法政策において処理する上で広い選択肢があることを示されている。

宇賀克也先生も、「憲法 93 条によって、長と議会の二元主義が採用されていると一般に理解されているが、議会の場合と異なり、地方公共団体に長を設置するとは規定されていないので、長は必置機関ではなく、もし置くとすれば公選によるとする趣旨と解する説もある。さらに、議会と長の機能分担についても、議会が議事機関である点を除き明確にされていない。また、長と議会以外にも公選による吏員が存在しうるのは 93 条 2 項の規定から読み取れるが、いかなる吏員がそれに該当するかは、立法政策に委ねられている。このように、地方公共団体の機関について、憲法が明確に規定している部分は少なく、解釈によっては、立法政策の幅は相当に広いともいえないことはない⁹³。」と述べられている。

阪本先生は、議会と長の関係の類型として、①両者を分離し抑制メカニズムを発揮させようとする「首長－議会」型、②公選によって選出された理事会構成員（5 名程度の少数人数）が同時に自治体の執行部局の長となって両者の間に協働連携のメカニズムを持たせようとする「理事会型」、③議会が任免権を有する長を置いて、長は議会の決定事項を執行していく従属的な地位を占める「議会－支配人型」の三つがある⁹⁴と述べられている。

以上のとおり、清宮先生が説く「議会と長が独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあたる」という通説に対して、より柔軟な立法裁量を認めるべきであるという先生方の論評を紹介したが、これらについては、次項において「市支配人制」及び「理事会型」としてより詳しくその内容を分析していきたい。

さて、憲法 93 条は、地方公共団体の組織に関する憲法上の要件として、第一に住民の直接選挙による議員で構成される議会を議事機関として設置すること、第二に住民の直接選挙で選ばれることを挙げている⁹⁵。このことは、議会のみならず長も公選されることによってその権力基盤を住民に置き、それ故長は議会ではなく住民に直接責任を負うという解釈ができることになる（首長制）。長と議会が対等であるということが、逆に地方議会の最高機関性を否定し、規則制定権を持つ長が議会の立法機関性をも否定し、長の議会に対する優位性を示す根拠にもなっている。

戸波江二先生は、「憲法(新版)」の中で、首長制の具体的な組織ないし関係の具体的あり方は、立法者の決定に委ねられており、地方自治法が、議会による長の不信任決議と長による議会の解散の規定を定め、議院内閣制の要素を取り入れていることから議会は、長と独立対等の関係に立ち、地方自治権の最高機関の地位にはない。又、地方議会は国会に認

⁹²辻本みよ子『憲法』（日本評論社 2000 年）542 頁

⁹³宇賀克也『地方自治法概説』（有斐閣 2011 年）202 頁

⁹⁴阪本・前掲書『憲法理論 I』457 頁

⁹⁵野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利編『憲法Ⅱ第 3 版』（有斐閣 H13 年）349 頁

められるような自律権も持たない⁹⁶とおっしゃっている。

高田敏・村上武則先生も、「ファンダメンタル地方自治」の中で、首長制のもとでは議会と長は対等の地位に立ち、両者の相互の均衡と調和により地方政治を進めていくものとされている。しかし、現実には、長の議会に対する優位が明らかであり、議会と長がともに住民代表として対等の関係にあるため、国政レベルの議院内閣制に比べて、議会は国権における国会のような最高機関性を持たず、また、長も独自に自主法としての規則を制定できることから、議会は唯一の立法機関であるということもできない⁹⁷。とおっしゃっており、地方議会には国会のような強い権限はないと論評されている。

ところで、憲法が地方自治について多くを語っていないため、その詳細を地方自治法が定めているが、その内容はあまりにも画一的で地方公共団体の創意工夫を生かせる内容になっていないと指摘する先生も多い。松本英昭先生は、『地方自治法の概要』の中で、地方公共団体の組織運営については、自治法でかなり詳細に定められており、地方公共団体の自治組織権のもとに一定の範囲で条例で組織等を決定できることを認めているが、基本的な枠組みは法定され、これと異なる独自の制度を定めることはできない。我が国の地方公共団体の組織運営に関する制度は、諸外国に比べて画一的な制度となっており、このことについて批判も少なくない⁹⁸と述べておられる。

渡名喜庸安先生は、憲法の規定を受けて地方公共団体に関する最も基本的な組織法としての地方自治法が定められているが、憲法の団体自治の原則からいえば、憲法第 94 条の保障する自治権には、自治組織権も含まれていると解されるところから、この法律は、地方公共団体の組織の大綱を定めるにとどめ、地方公共団体の広範な自治組織権を認め、これに具体的な組織を定めさせることが、地方自治の本旨に適合することになる。ただ、地方自治法は、実際にはその域を超えて地方公共団体の組織や職、組織の内部構成、または配置基準などについて、詳細な定めを置いてこれを規制しており、このような必置規制については、ナショナル・ミニマムを達成するために有効な手段としてこれを肯定する見解と、地方公共団体の自治組織権を侵害するものとする見解がある⁹⁹と述べられ、地方自治法が地方公共団体の自治組織権を侵害しているのではないかという疑念を示されている。

以上のとおり、地方自治法を専門とする先生方の論調では、長が議会より優位であるという考え方が支配的である。しかしながら、第Ⅱ章で述べたとおり、地方分権一括法施行以降第 26 次～30 次の地方制度調査会の議論を経て地方自治法が改正され、議会側の権限は強化されてきた。特に地方自治法第 96 条第 2 項の議決事項の追加により、議会は制度上すべての自治体の事務に関わることができるようになった。しかしながら、地方公共団体の政策の根幹を成す予算の提案権は首長にある。この予算編成過程への関与が議会側ないと、市政の中核部分への民意の反映は相当にむづかしくなる。

そこで、現行の地方自治法の規定の範囲内で議会も予算編成過程に関わり、議会に設置した予算策定特別委員会（仮称）において市民の声を背景に議会側の要望を出していくという手法が考えられる。政策立案過程に関与してこそ、本当の意味においての市民の声を

⁹⁶戸波江二『憲法（新版）』（ぎょうせい 2000 年）486 頁

⁹⁷高田敏『ファンダメンタル地方自治』（法律文化社 2004 年）161 頁

⁹⁸松本英昭『地方自治の概要』（学陽書房 2007 年）162 頁～163 頁

⁹⁹渡名喜・前掲書『新現代地方自治法入門』221 頁～222 頁

行政に反映することができるものとする。

2新たな地方自治組織形態

前項で紹介したとおり阪本先生は、清宮先生の説く定説の他に議会が任免権を有する長を置いて、長は議会の決定事項を執行していく「議会―支配人型」（市支配人制）、公選によって選出された理事会構成員が同時に自治体の行政部局の長となって両者の間に協働連携のメカニズムを持たせる「理事会型」（議員内閣制）、について述べられている。いずれの制度も、直接あるいは間接的に議会が執行権を持ち行政執行を主導していくもので、日本が現在採用している「議会―首長型」とは大きな違いがある。そこで、これら二つの制度の長所、短所、今後の課題等について先行研究を参考にしながら論じていきたい。

(1)市支配人制(アメリカ合衆国)

「市支配人制」とは、20世紀初めにアメリカ合衆国から始まった地方自治形態で、市民によって選ばれた市会（5人から9人程度の比較的少数の議員から構成）が、行政の責任者としての市支配人を任命する仕組みのことである。市議会が市支配人の任免権を持っており、市支配人は市議会に対して責任を負うことになっている。市支配人は、行政各部局の責任者として広範な指揮権と人事権を有する。

アメリカ合衆国の地方自治は、日本のように全国一律に決められてはいない。市町村の設立は住民の意志であり、どのような地方政府を創出するかは自由である。この多様性を生み出しているのがアメリカ独特の住民の自己決定であり、住民自治である。

では、アメリカ合衆国の地方自治体の組織形態は何種類あるのか？主に①強市長型（Strong Mayor Plan）②弱市長型（Weak Mayor Plan）③委員会制（Commission Plan）④タウンミーティング制（Town Meeting Plan）⑤市支配人制（Council-Manager Plan）の五つの形態に分けられるが、強市長型と弱市長型を「市長―議会型」としてまとめることもできるし、タウンミーティング型に代表タウンミーティング型を含むと解釈することもできる。

強市長型は、市長の権限が強く、議会に対しても優位な立場を取り得る形態で、日本の二代表制に近いものである。弱市長型は、市長、議会以外に例えば監査委員、教育長、消防長、警察署長などのような様々な役職が公選で選ばれる形態のことで、当然市長の権限の及ぶ範囲は狭くなり、弱い立場になる。委員会制は、比較的少数（3～5人）の委員を公選によって選び、それぞれの委員が市議会の持っている立法権と市長が持つ行政権を統括する形態で、イギリスの伝統的な議会統治型の形態と似ている。

タウンミーティング型は、市域内に居住する有権者全員が参加する直接民主制度であり、毎年1回開始される条例制定・予算承認などの政策決定と1年後の次回タウンミーティングまでの執行を任される理事の選任などが行われる。自治体規模が大きくなると、こうしたタウンミーティングの開催が困難になるので、全住民に出席権と発言権は与えられるものの議決権のみ代表者に与えられる代表タウンミーティング型というものもある。そして最後の市支配人制は、上述のとおり、市議会が市支配人を任命し行政執行を任せる制度である。

日本大学法学部教授の外山公美先生は市支配人制度が成立した経緯について「アメリカ

合衆国において 19 世紀から 20 世紀初頭の時期の行政部形態は、「首長－議会制」が一般的であったが、一部の特権階級（ボス）が市政を支配していた。これに対抗して上層・中産市民が立ちあがって市政改革運動が起こり、市政を掌握するに至った市政改革派は、会社経営をモデルにした合理的、能率的な仕組みとして市支配人制を導入した。¹⁰⁰」と述べておられる。京都大学大学院法学研究科教授の秋月謙吾先生は、2004 年 1 月 27 日～2 月 3 日まで国際市支配人協会（ICMA）・メリーランド州ロックビル市・メリーランド州シェバリー町を現地視察し、「自治体組織の多様化に関する調査研究報告書」を出されている。それによると、アメリカで最初に市支配人制が採用されたのは、オハイオ州デイトン市で、1913 年に同市を襲ったマイアミ川氾濫に対して既存政治家たちが全く対応できず、州政府によって緊急に任命されたウェイトが責任者として被害の処理に迅速に対応したこと起因すると書かれている。1914 年彼はデイトン市の「市支配人」に就任し、汚職摘発、会計制度改革、人事刷新、保健衛生の向上など多方面に活躍し、「市支配人」の有効性を広く知らしめたのである。

一方東洋大学教授の藤本憲裕先生は、「委員会制によって立法・行政の両機能が単一の機関に集中されると委員会において党派対立が強まり、市民の意思は市政に十分に反映されず、かえって市民によるコントロールから市政が逸脱する¹⁰¹」として委員会制の短所を指摘されている。そして、これに代わるべき制度として、市民が少数の市会議員を選挙し、市会は行政の長として行政執行に責任を負う人物を任命する「市支配人制度」が生まれてきたと述べておられる。いずれにしても 20 世紀初頭のこの時期、「市長－議会型」、あるいは「委員会制」という従来からの地方自治の形態では解決できない問題が生じてきたため、この「市支配人制」という新しい形態が急速に浮上してきたということについては事実であろう。

そしてこの動きをバックアップし、アメリカのみならずヨーロッパ各地に市支配人制を普及させる原動力となったのが ICMA の存在である。国際市支配人協会（ICMA）は、市支配人やそれに準ずる立場の公務員に対する専門活動の支援や教育養成を行うことを目的として 1914 年に設立された。ICMA が発行している文書によれば、市支配人に与えられる権限は以下のとおりである。¹⁰²

- 1 市の憲章や法規条例によって特に除外規定がない限り、市の行政職員全員の任命、職務執行上必要があれば停職、解雇を行うこと
- 2 予算案を作成し、必要な説明を付して市会に提出し、市会に承認された場合はその執行を責任を持って行うこと
- 3 会計年度の終わりに、市の財政状況と活動状況の報告書を市会に提出すること
- 4 市の財政状況と市の将来の需要について市会に対して日常的に報告し、必要と判断した

¹⁰⁰外山公美『アメリカ合衆国の大都市における「議会－支配人制」の動態－カリフォルニア州サンディエゴ市を事例として』（日本大学法学会政経研究 1995 年）633 頁

¹⁰¹ ¹⁰¹藤本憲裕『アメリカの市政改革と教育委員会制度改革』（東京大学教育行政学研究室 紀要 第 9 号 1989 年）68 頁

¹⁰² ICMA, Typical Ordinance for Establishing Council－Manager Government, Section 4 (document not dated)

- 場合は勧告を行うこと
- 5 市の職員のそれぞれの職位について標準的な給与表を提案すること
 - 6 市の保健衛生安全福祉や行政サービスの質の向上のために必要と判断した場合は、市会に対して政策の採用を提案すること
 - 7 市の憲章や法規条例によって特に除外規定がない場合は、市の全部局を指揮監督すること
 - 8 管轄下にある部局や職位の統廃合を行うこと。なお、市支配人が特定部局の長を兼任することを妨げない
 - 9 市会が欠席を認めた場合を除き、すべての市会における会議に出席し、議論に参加すること。
 - 10 予算において認められた物品や機材の購入を監督すること。契約や封印された入札の市会への提出などの財務処理を行うこと
 - 11 法規条例が正しく執行されるべく必要な処理をとること
 - 12 市の全部局に関わる諸事項について調査を行うこと。市政や公営企業に関わる苦情についても調査を行うこと。市が付与した権利、許可、特権が正当に行使されるべく必要な処置をとること
 - 13 市支配人はこの職務に専念する義務を負う
 - 14 市の憲章や法規条例に違反しない限り、市会が要請したその他の職務を行うこと

この規定を見る限り、市支配人は包括的な指揮監督権を市の部局や職員に対して有しており、制度上その下にあるすべての職員を雇用する権限を有している。さらには、予算を立案し、日常の行政運営を監督する権限を持っており、個々の議員は、具体的な事業の指示（たとえば個別の道路補修）を行うことはできない。支配人は、議員のように個別の利害に基づいて政策を行わない中立的な立場で行政執行を行うこととされており、腐敗防止の役割を担っている。この制度の一番の難点は人材確保であるが、ICMA の積極的な活動によって大学院における行政学の位置づけが向上し、現在では全国各地に行政大学院を持つ大学があり、そこで修士号を取得することが市支配人になるための要件の一つとされている。¹⁰³

外山公美先生は、市支配人について「長所は、行政専門家たる市支配人が行政執行にあたるために地方団体の行政が能率的・効率的に行なわれる点にある。短所として、①市支配人に権限が集中するために専制的であること②市支配人が直接市民の信託を受けていないので民主的でないこと③政治的リーダーシップの欠如が見られること¹⁰⁴」と指摘されている。又、外山先生は、アメリカのサンディエゴ市が当初「弱市長—議会型」であったにもかかわらず、次に「強市長—議会型」、「委員会制」と次々に行政部形態が変遷し、最終的に 1931 年から「議会—市支配人制」を採用した事例を取り挙げ、様々な行政部形態の長所、短所を経験しながら最終的に「市支配人制」に落ち着いていくというアメリカ独特の状況について詳細に分析されている。

¹⁰³秋月謙吾『自治体組織の多様化』（日本都市センター2004年）173頁

¹⁰⁴外山・前掲論文 632頁

さて、1914 年からスタートした「市支配人制」がその後どのように進展していったかについて興味深いデータがある。以下の表 1 は、ICMA がまとめた人口 2500 人以上の規模の自治体における、近年の地方政府形態の採用状況の数値を示している。4 年ごとの変化を見るとそれほど劇的なものではないが、1984 年と 2000 年を比較すると、最も採用されている制度は、市長・市会制から市会・支配人制に移ってきていることが傾向として理解できる。表 2 は、人口別地方政府形態の割合を示しており、人口 5 万人～25 万人の都市では実に 70%以上が市支配人制度を採用していることが分かる。

表1 人口2500人以上の自治体の組織体制制度の採用状況

市会・市支配人制	1984	1988	1992	1996	1998	2000
	2,290	2,356	2,441	2,760	3,232	3,302
	34.7%	35.3%	36.5%	42.5%	48.1%	48.3%
市長・市会制	3,686	3,686	3,635	3,139	2,943	2,988
	55.8%	55.3%	54.4%	48.4%	43.8%	43.7%
委員会制	176	173	168	154	146	143
	2.7%	2.6%	2.5%	2.4%	2.2%	2.1%
タウンミーティング*	451	451	442	435	398	399
	6.8%	6.8%	6.6%	6.7%	5.9%	5.8%
合 計	6,603	6,666	6,686	6,488	6,719	6,832

*代表タウンミーティングを含む。

出所:William Hansel Jr., “Evolution and Change: Characterize Council-Manager Government”
Public Management(2000)ICMA

表2 最近の地方政府形態

分類	総数	市長—議会		支配人		委員会		タウン ミーティング		代表制タウン ミーティング		無回答	
		数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%
Total	4,244	1,611	38	2,248	53	49	1	236	6	38	1	62	2
人口													
1,000,000以上	4	2	50	2	50	0	0	0	0	0	0	0	0
500,000—1,000,000	8	7	88	1	13	0	0	0	0	0	0	0	0
250,000—499,999	23	12	52	11	48	0	0	0	0	0	0	0	0
100,000—249,999	104	29	28	75	72	0	0	0	0	0	0	0	0
50,000—99,999	226	60	27	161	71	2	1	0	0	3	1	0	0
25,000—49,999	487	164	34	302	62	1	*	5	1	11	2	4	1
10,000—24,999	996	326	33	562	56	18	2	59	6	11	1	20	2
5,000—9,999	973	353	36	503	52	13	1	81	8	8	1	15	2
2,500—4,999	938	448	48	396	42	10	1	63	7	4	*	17	2
2,500未満	485	210	43	235	49	5	1	28	6	1	*	6	1
地域													
New England	474	64	14	134	28	1	*	233	49	23	5	19	4
Mild-Atlantic	486	242	50	206	42	19	4	1	*	4	1	14	3
East North-Central	848	425	50	397	47	8	1	2	*	8	1	8	1
West North-Central	529	292	55	218	41	14	3	0	0	0	0	5	1
South Atlantic	569	131	23	427	75	5	1	0	0	0	0	6	1
East South-Central	201	148	74	48	24	2	1	0	0	0	0	3	2
West South-Central	391	119	30	266	68	0	0	0	0	2	1	4	1
Mountain	278	106	38	169	61	0	0	0	0	1	*	2	1
Pacific Coast	468	84	18	383	82	0	0	0	0	0	0	1	*
都市化													
Central	317	115	36	200	63	1	*	1	*	0	0	0	0
Suburban	2,484	912	37	1,323	53	30	1	144	6	34	1	41	2
Independent	1,443	584	41	725	50	18	1	91	6	4	*	21	2

注：総数が100%とならない場合がある。*は0.5%未満

出所:International City/Country Management Association, *The Municipal Year Book 2003* (以下ICMA, 2003と略記)。

駿河台大学教授の千種孝雄先生は、1980 年代から精力的にアメリカ地方政府の分析を行っている J・H・スバラの研究を紹介し、「都市の政策を決定するのは市議会であり、行政部を統括するのは市支配人であり、市長は名目的な存在に過ぎない。人前であいさつをしたり、祝典でリボンを切ったりする形式的な仕事を行ないながら市長は市民と市支配人との橋渡しの役割を果たしている¹⁰⁵」とおっしゃっており、議会が選任する市長のこのよう

¹⁰⁵ 千種孝雄『市支配人制研究の動向—スバラの所説を中心として（高岡法学 2000 年 3 月

な役割のことをファシリタティブ・リーダーシップと呼んでおられる。しかしながら、アメリカにおいて市長が住民によって直接選挙されるというケースが増加してきたことによって、この考え方に異論が出てきている。市長公選が増えてきた理由としてスバラは二つのことを挙げている。一つは市長を有力なリーダーにすること、もう一つは、選挙権者と地方政府のつながりを強めるということである。¹⁰⁶さらには、市支配人が非公選であることに対する住民からの根強い批判の声も、この流れに拍車をかけている。市長に対して、市支配人を民意の立場から監視してほしいという住民の願いが背景にあるからである。

市支配人がいるにもかかわらず、それとは別に市長が公選で選ばれることになる、場合によって権力の重複という問題を生じる恐れがある。公選市長が増えてくると、スバラが言うような形式的な市長の仕事（ファシリタティブ・リーダーシップ）だけではもの足りなくなるってくる市長が出てくるのも自然の流れであり、特に公選で選ばれる市長の意向が民意とつながった時に、市支配人不要の流れが一気に加速する可能性がある。江藤俊昭先生は、「いくつかの教科書が示していることとは反対に、市支配人形態の市長は、時には強力な政策上及び政治上のリーダーであるとともに、政治権力の執行に際しては、支配的な影響を行使する場合もある¹⁰⁷」と述べておられる。秋月先生は、カリフォルニア州オークランド市において、大物政治家ブラウンが市支配人制の廃止、市長制への移行を公約にして市長選に立候補し当選した具体的事例を挙げておられる。当選後すぐに市支配人は解雇されることはなかったが、市支配人が市会に対して責任を負わず市長に対して責任を負うという不可解な体制が続き、5年後に市長と市支配人の政策的な対立が生じて、結局市支配人は解雇されている¹⁰⁸。

「市支配人制」を日本に導入できるかについて小林武先生は、「憲法第93条は、執行機関と議決機関の関係やそれぞれの組織形態については直接規定していない。近時、この点に改めて注目して、公選の議会と長を存置する限り、それと矛盾しない形での「市支配人制」など「純然たる二代表制とは異なった組織形態を取り入れる余地が残されているのではないかと」の解釈も成り立ちうることになる」との見解も出されている。これは、傾聴に値するものと思われ、確かに憲法93条の規定の仕方は、国の場合にはそこで採用した議院内閣制について、国会と内閣の関係などその内容を詳細に定めていることと大きく異なる。すなわち、憲法は地方公共団体の場合、長と議会の関係をどのようなものとするか、いかにすれば、いかなる内容の首長制を取るかは法律に委ねており(92条)、地方自治法の規定するところとなっている。結局現行制度は、もとより憲法に低礎されつつも、その直接的要請によるものではなく、むしろ地方自治法の作品であったといえる¹⁰⁹。」と述べられており、立法政策の判断によって、「市支配人制」の導入も可能であると論評されている。

中村睦男先生も、「通説としては（清宮・憲法I）の示す考えがある。これに対して、憲法第93条は、公選の議会と長をおくことを規定しているが、執行機関と議事機関との関係や両機関の組織形態については、直接規定していない点に注目して、いわゆる「委員

第11巻第2号) 56頁・63頁

¹⁰⁶ 千種・前掲書 59頁

¹⁰⁷ 江藤俊昭『世界の地方自治制度』（イマジン出版 2008年）128頁

¹⁰⁸ 秋月・前掲書 176頁

¹⁰⁹ 小林・前掲書『憲法と地方自治』223頁～224頁

会制」のように、公選による数人の議員が立法権と執行権の両方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度であるとか、アメリカの「市支配人」のように、議会を存置したまま、行政の執行についてのみ議会が任免権を有する市支配人（city manager）に委ねる制度などになって、純然たる二元的代表制と異なった組織形態を取り入れる余地が残されている¹¹⁰」という見解を主張されている。

佐藤幸治先生は、「例えば、市町村レベルにおいて議会が執行機関となる可能性、あるいは（市長を含む）議会が行政経営の専門家をシティマネージャーに任命してこれに自治体事務の管理・執行に当たらせる可能性等々が考えられ得る。地方自治の趣旨を生かすにはどのような形態が適切かは、それぞれの自治体の政治的・財政的状况や有能な専門家が得られるかなど様々な要素を考えなければならないが、現行の地方自治制度は硬直的にすぎること否定し難い¹¹¹」とおっしゃっており、地方政府形態のあり方についてはもっと柔軟に考えても良いのではないかと問題提起されている。

渋谷秀樹先生は、地方自治法第 147 条と 148 条に規定された権限を長以外の者に委ねることが可能かどうかについて否定的に解説されているが¹¹²、憲法で明文化されていない以上議論の余地はあると述べておられる。一方で塩野宏先生は、「解釈論としては、市支配人制度を正面から取り入れることは憲法上困難であろうが、長の側で市支配人に相当する者に大幅に権限を委任して専門的な経営をさせるといった程度のことは現行憲法のもとでも可能ではないかと思われる¹¹³」と述べられており、柔軟な発想で長の権限を解釈する道は開けていると説かれている。渋谷先生は、最終的に「憲法の規定や、そのベースにある憲法の基本原理を考えると、政治的コントロールが実行的に確保されるのであれば、制度としてのシティマネージャーのような制度、さらには同様の権限を公選職ではない者にも付与した制度が導入された場合であっても、地方自治の本旨に反しないばかりでなく、現在の地方自治において求められている行政運営の専門家・高度化・効率化にむしろ適うともいえるのではなかろうか¹¹⁴」とおっしゃっている。

「市支配人制」がアメリカにおいて増加してきていることは事実であり、執行権を専門的な見識を持った支配人に委ねるという考え方には賛同できる。しかし、市支配人と市長が持つそれぞれの権力をどのように棲み分けるのかということと、さらには、議員という市民の代理人がさらに市支配人という代理人を選出することについてどう考えるのかという問題がある。アメリカの市支配人制度についての研究論文はたくさんあるが、日本の憲法（または公法）における議論では先ほど紹介した 5 人の先生方の論評が最先端である。議員という間接的に民意を代理する者が、さらに間接的に行政執行権を代理人に任せるといふ民主的正当性について、さらに突っ込んだ議論がなされていくことを期待したい。

(2) 理事会型(イギリス)

¹¹⁰中村睦男『憲法Ⅱ（第 5 版）』（有斐閣 2004 年）372 頁

¹¹¹佐藤幸治『日本国憲法論』（成文社 2011 年）556 頁

¹¹²渋谷秀樹『自治体組織の多様化』（日本都市センター 2004 年）54～55 頁

¹¹³塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣 2001 年）注 18、134 頁

¹¹⁴渋谷・前掲書『自治体組織の多様化』（58 頁

阪本先生が指摘するもう一つの型として、「理事会型」（議員内閣制）がある。理事会型を理解するため、トニー・ブレア首相が行なった 2000 年地方自治制度改革を考察していきたい。従来のイギリスでは、議会が議決機関であると同時に執行機関でもある「委員会方式」を取ってきたが、今回の改革によりその仕組みが原則として廃止され、議会と執行機関を分離する方向が示された。

この経緯について竹下譲教授は、「それまでイギリスでは、自治体の議会の中に設置された委員会が、たとえば建設委員会が建設部局の職員を指揮し、福祉委員会が福祉部局の職員を指揮する等々、日本の首長のような役割を果たしてきた。この方式は、どのような大きさの自治体にも適用できるとか柔軟性に富むと言った評価を受ける一方、委員会方式では誰が決定者か分からないとか議員が行政事務に多くの時間を費やさなければならず、住民の代表として機能しにくいといった批判も受けるようになった。このため、1990 年代中頃から中央政府が自治体の運営機構の改組を主張するようになり、労働党のブレア政権によって委員会方式の廃止が正式に打ち出された¹¹⁵。」と述べている。

自治体国際化協会ロンドン事務所長の安藤明氏は、「執行機関である議会の委員会が政策決定の議論をするものの、委員会には野党も所属するため時間がかかり効率が悪いという実態があった。そのため、与党の実力者が委員会の外で実質的な決定を行うなど委員会制の形骸化が進んだため、その責任の所在を明確にするため公選首長制というものが登場してきた¹¹⁶」とおっしゃっている。

日本大学法学部教授の山田光矢先生は、この改革は、イギリス地方自治制度の基本原則とされてきた「権限踰越の法理」とカウンスル制度に修正を加えたとおっしゃっている¹¹⁷。イギリスでは、地方自治関連法規を超えた権限の遂行を希望する場合、個別法を制定してもらうことにより自治権の拡大を図ってきたが、国会議員まで動員して活動を行うなど多大な労力を必要としてきた。金沢大学大学院准教授の長内祐樹先生も同法理は、1979 年以降の保守党時代に厳格に適用されたため、地域的公共政策の適切な運営に対する障害として再認識されるようになった¹¹⁸と指摘されている。しかし今回のブレア改革ではこの規定を一部修正して地方自治体の制約を撤廃しており、自治権の拡充としては画期的なものとなった。さらにもう 1 点、カウンスル制度の改革を自治体に求めたという点も注目される。すなわち、地方自治体は、次の 3 つのタイプから新しい運営機構を選択することが義務付けされたのである。

- ① 議員内閣制：議員の中から選任されたリーダーが内閣を組織する方式。閣僚は議員の中から選ばれる（Cabinet Model）
- ② 公選首長・内閣制：行政権を持つ知事や市長を住民の直接選挙で選ぶ方式。知事や市長は議員の中から閣僚を任命し、内閣を組織する（Mayor-Cabinet Model）

¹¹⁵竹下譲『世界の地方自治制度』（イマジン出版 2008 年）27 頁

¹¹⁶安藤明『イギリスの地方自治の特徴と近年の二つの大改革の潮流（下）』（地方自治制度研究会 2002 年）17 頁～18 頁

¹¹⁷山田光矢『イギリス地方自治制度改革の方向性と日本』（日本大学法学会政経研究 2002 年）509 頁

¹¹⁸長内祐樹『現代イギリスにおける地方自治の変容（1）新労働党政権下におけるイギリス地方行政の構造的変容を中心に』（早稲田大学大学院法研論集 2009 年）89 頁～90 頁

③ 公選首長・議会支配人制：知事や市長が住民の直接選挙で選ばれ、政治的リーダーシップを発揮する。しかし、政策決定や日常の業務は議会が選任する支配人に委託する。

(Mayor－Council Manager Model)

但し、例外規定として、人口 85,000 人未満の小規模地方自治体は、委員会方式を継続しても良いとされた（修正委員会制）。小滝敏之先生は、「②の公選首長・内閣制がアメリカの市長－議会型に、③の公選首長・議会支配人型がアメリカの市会－支配人制に相当する。イギリスの植民地から発足して独自の地方自治を築き上げてきたアメリカから、その母国であったイギリスが地方自治の仕組みを学ぶに至ったことは、感慨深いものがある¹¹⁹⁾とおっしゃっている。

さて、地方行財政検討会議が出した日本の「議員内閣モデル」は、②の公選首長・内閣制をモデルにしたものである。日本においては、首長をそのまま置きながら議会に執行権を付与する仕組みとしてこのイギリスモデルを参考に行っている。一方、イギリスにおいては、委員会制において議会が首長と執行権を握っている現状から抜け出すため、この公選首長・内閣制という新たな仕組みを提言している。すなわち、日本においても、イギリスにおいても、現状の地方政府形態の様々な問題点を解決するため、お互い逆サイドから新たな形態を模索しているといえる。前述のとおり、アメリカでも様々な地方政府形態の利点・欠点というものを経験した上で、「市支配人制」という制度にたどり着いている。どの制度が最良なのかは、それぞれの国の歴史・文化・伝統などによって違ってくると思われるが、大切なのは机上の議論ばかりではなく、状況に応じて様々な形態を実際に実践していくことができる仕組みを持つことではないかと考える。日本においては、この柔軟性が乏しく、議論ばかりが先行して実践が伴わないという状況にある。その原因が憲法の規定にあることは明白であり、今後の政治課題として注目されている「憲法改正論議」の中で、ぜひこの第8章（地方自治）の問題も取り上げていただくことを期待する。

公選首長・内閣制と公選首長・議会支配人制の採用にあたっては、事前に住民投票に諮ることが義務付けられた。2001 年以降行われた住民投票の結果を 2,006 年段階において集計したデータによると①議員内閣制(318 地方自治体)②公選首長・内閣制(11 地方自治体)③公選首長・議会支配人制(1 地方自治体)④修正委員会制(56 地方自治体)となっており、①を選択した自治体が圧倒的多数を占めている¹²⁰⁾。公選首長制の導入を問う住民投票は 28 の自治体で行われたが、可とするもの 11、否とするもの 17 という結果であった。委員会制が定着してきたイギリスにおいて、直接公選首長制を導入しようとしたブレア政権の思いは届かず、住民投票の結果は惨憺たるものとなり、ほとんどの自治体では従来からの委員会制に近い議員内閣制を選択することとなった。

自治体国際化フォーラムは、海外事務所特集において、「有権者は自治体の組織体制には興味を持っておらず提供されるサービスの内容やその質に関心を持っている」と総括している。しかし、政府は、直接公選首長制を選択した 11 の自治体の業績に期待をかけている。もしこれらの首長が目覚ましい業績を上げれば、他の自治体に波及するかもしれないか

¹¹⁹⁾小滝敏之『地方自治の歴史と概念』（公人社 2005 年）61 頁

¹²⁰⁾ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)(現在の DCLG)作成資料「Forms of constitution adopted by Local Authority As at October 2006」より

らである¹²¹。日本で参考とするためには、11自治体のもうしばらくの実践結果とそれに対する研究成果が明らかになるまで待たなければならない。

ところで、2007年10月30日に成立した「地方自治、保健サービスへの住民関連法」において、地方自治体の内部構造の改革について、今後すべての自治体は①議員内閣制か②公選首長・内閣制のいずれかを導入することとされた。期限は、2010年5月までである。これによって、1自治体だけに採用されている公選首長・議会支配人制は廃止されることとなった¹²²。

(3) 議員内閣モデル(日本)

前述の地方行財政検討会議が2010年7月に「地方公共団体の基本構造について」と題して発表した5つのモデルの中に「議員内閣モデル」がある。このモデルは、「合議制の執行機関である内閣を設け、首長は、議員のうちから、議会の同意を得て、数名の内閣構成員を選任する。首長は内閣の議長となり、地方公共団体を代表する。内閣の権限は法律により定め(例：予算案や条例案等の重要な議案について事前に審議・決定する)、首長の指揮の下、政策を決定・実施する。内閣構成員となった議員は、委員会及び本会議の議決権を有するが、審議においては理事者側として質問権を有しない。」というものである。

議員が内閣という合議機関を通して執行権を持つという大変画期的な案であり、橋下前大阪府知事が最初に提案した「議会内閣制」と重なる内容でもある。しかし、これらの案は、議員が執行機関で長の指揮監督下に入るということでもあり、議会の構成員としての権限や地位との関係で問題ではないかとする慎重論もある。また、議会の長に対する監視機能が弱まるのではないかと心配する声もあるが、最終的には憲法上許されるのかという議論にまでたどり着く。

江藤俊昭教授は、「まだまだ二代表制の機能が十分に発揮されていない中で、簡単に違う政府形態を取るのがいいのかどうか。新しい政府形態への提案は、現行の政府形態の改革を軽視することになるのではないか¹²³」とおっしゃっており、議会への執行権の付与に疑問を呈しておられる。福嶋浩彦・東京財団上席研究員は、「基本的に首長の権限強化につながり、議会と首長の談合とか癒着とかなれ合いをますます加速させる危険性がある」と指摘しておられ、竹下譲教授も「まず議会を改革する必要がある。全体の仕組みの変革はその次の段階ではないか¹²⁴」とおっしゃっている。以上のように、議会改革をテーマとする研究者の方々は、総じて「議会内閣制」には否定的である。

地方6団体が地方行財政検討会議に提出している意見書によれば、いずれの団体も議員が執行機関の構成員を兼ねることに懸念を表明している。全国都道府県議会議長会は、「二代表制においては、議会と首長はそれぞれ選んだ民意を尊重しつつ、自治体として適切な意思決定を行ない、公正で円滑な自治の運営に努める制度となっている。むしろ、審議の企画・立案機能を含めて議事機関としての議会機能の充実・強化と検討すべきであり、議員を執行機関の構成員とすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは地

¹²¹ 『地方自治体の内部構造改革の結果とその評価』(自治体国際化フォーラム 2003年) 4頁

¹²² 『英国の地方自治』(自治体国際化協会 2008年) 12頁

¹²³ 江藤・前掲書『討議する議会』23頁

¹²⁴ 羽土・前掲書『地方議会改革の実像』176頁

域主権改革に反すると考える¹²⁵」と主張している。全国知事会は、「議会の議員による執行機関の構成員の兼職については、二元代表制の中で議会と執行機関の融合が住民レベルから真に望まれる形態なのか疑問であり、相互牽制機能の低下につながる恐れがあることから、慎重な対応が必要と考える¹²⁶」と述べている。

執行権を一部奪われる知事会が反対するのはある程度理解できるが、都道府県議会議長会が執行機関に取り込まれることを恐れ反対しているのは滑稽としか思えない。現状のままの方が確かに責任も軽く、外野からお客さんのように意見を言うだけで済むので、一度当選してその味をしめると居心地の良い仕組み¹²⁷かもしれないが、結局は執行機関の手のひらの中で適当に泳がされているに過ぎない。執行権を持つところまで行かなくても、政策立案過程に参加したいという意欲さえも感じられないことが残念である。市民・県民からの付託という熱い期待を背中に運びながらも、議会自らが政策に対する責任を取る覚悟を持ってないのであれば、議会は存在価値をなくし「議会抜きの市民と行政の協働」は今後益々進んでいくことになるであろう。

2010年8月に三重県議会主催で開かれた「第6回全国自治体議会改革推進シンポジウム」において橋下前大阪府知事は「住民が議会に信頼を寄せないのは、議員に責任がないからであり、議会が予算を編成することも考えてはどうか」と議会内閣制に対して踏み込んだ発言をしている。一方で三谷三重県議会議長（その当時）は、「現職の議員が議員の身分のままに執行部入りすると首長の指揮監督下に入ることになり、議決機関、監視機関としての機能を果たせなくなる」と反論している。議員に責任がないという点については誰もが認めるところであるが、執行権を賦与した途端に議員の議決権が死滅してしまうという悩ましい問題が存在するのである。

ところで、三重大学の樹神成教授の行政学ゼミでは「地方議会については、これまでのように、行政が立案した政策をチェックする機能にその役割を限定するのではなく、多様化した住民意思を政策立案そのものに反映させる、いわば政治主導のガバナンスの観点から地方議会の役割を充実する必要があると考えている¹²⁸」と述べており、議会よりも首長の権限が強い現状を打破するには、議会内閣制をとりいれる必要があると主張している。

さらに、「議会と長を比較した場合に、民意の反映度という点については議会の方が勝っていると考えられる。どちらも選挙によって選ばれたという点では同じだが、単独の長に対して団体である議会は、100%でないにしろ住民の意思の縮図となり易い。そうであれば、地方自治を行なう上では、長よりも議会の方が重要な位置にあると考えられ、議会により権限を与えることで地方自治における、民意の反映度をより高めて行くことが可能なのではないだろうか¹²⁹」と締めくくっている。

¹²⁵ 『地方行財政検討会議における審議状況に対する意見』全国都道府県議会議長会
(2010年5月19日)

¹²⁶ 『地方行財政検討会議検討項目に対する本会の考え方について』全国知事会
(2010年5月19日)

¹²⁷ 河村名古屋市長が言うように、議員という仕事が家業になっている

¹²⁸ 『三重大学学生論集 25号』（三重大学法律経済学会 2011年）102頁

¹²⁹ 学生論集・前掲書 103頁

「議員内閣モデル」は、直接公選で選ばれた議員が執行権に関与するという意味で価値がある。このモデルでは、合議制の執行機関である内閣を設け、その構成員として長と数名の議員を充てるとしている。又、内閣は、長の指揮下政策を決定・実施し、長が内閣の議長であり地方公共団体を代表するとされている。これによって地方自治法第147条が規定する長の統括代表権と内閣の議長としての政策に対する最終決定権を保障することになる。同時に議会側にとっても、政策立案過程に参加することが可能となり様々な民意をそこに反映させることができるが、最終的な判断は長に委ねるという一線を守ることにより二元代表制の根幹を維持することができる。

ところで、内閣を構成する議員は執行権を持つ立場でありながら議決機関、監視機関の一員としての役割を持たなければならない。地方行財政検討会議の議論の中では、西尾勝東京大学名誉教授は「現在でも議員に当選した人を副知事や副市長に任命することはできるが、兼職禁止の規定があるから議員を辞めなければならない¹³⁰」とおっしゃっている。これに対して斉藤誠東京大学教授は、「憲法上は、議事機関として議会を設置すること及び長と議会を公選することしか規定されていないので、直ちに現行法の地方自治法が規定している兼職禁止がダイレクトに要請されるのかどうかは、解釈が分かれるところである¹³¹」とおっしゃっており、議員内閣制において議員が執行権を持つこと自体は不可能ではないとの見解を示されている。

地方行財政検討会議の提案では、この矛盾を補うため「内閣構成員となった議員は、委員会及び本会議の議決権を有するが、審議においては理事者側として質問権を有しない」という解釈をしている。現状、議会と長は議事機関と執行機関として大きな壁を挟んで対峙しているが、議員内閣制ではその壁を取り払って内閣という中間地帯に両者が歩み寄り、そこで合意することがそのまま議会の議決になると解釈することができる。ということは、首長が議会に提案する議案はすべて事前了解事項としてそのまま可決されることになり、前述のとおり議会としての議決・監視機能が死滅するという新たな問題が生じる。

以上のとおり、この「議員内閣モデル」は、二元代表制を根底に置きながら二つの民意をうまく融合させる手法としては評価できる。しかしながら、現行憲法の解釈の範囲内でこの制度を導入するには相当無理があり、これまでの憲法及び公法の世界ではこれに関する議論はほとんど行われておらず、先行研究も皆無である。従って、この議論を前進させるためには、憲法改正を大前提とせざるを得ない。

V 今後の地方議会のあり方と地域自治組織

1 議会と長の協働

現状首長は、単身一人で民間から役所に乗り込み何千人もの公務員と対峙しなければならない。2002年3月に横浜市長に当選した中田宏氏は、公約に掲げた行財政改革を断行し公務員の既得権益や業界団体の利権構造にメスを入れた。しかし、これに反発した勢力から公金横領、海外視察サボリ、不倫騒動、飲酒運転、等々の様々なスキャンダルを捏造さ

¹³⁰ 地方行財政検討会議 第一分科会第4回会合議事録 12 頁

¹³¹ 地方行財政検討会議 第一分科会第4回会合議事録 23 頁

れ、市民団体からも訴えられ、任期途中での市長辞職に追い込まれた¹³²。その後の裁判で無罪が確定し、身の潔白は証明されたものの役所の中で1人で改革を実行していくには相当なエネルギーが必要であることは事実である。マスコミ等で知名度の高かった中田前市長であったからこそここまでやり切れたが、普通の首長であったなら、当初は選挙時の公約実現に向け奔走するものの多勢に無勢の中、いつの間にか役所文化に取り込まれ、洗脳され、役所の筋書き通りに市政運営を進めざるを得なくなる状況に追い込まれるであろう。すなわち、市民の立場に立った市政運営ではなく、行政を執行する公務員にとって都合のよい政策の遂行へと流されていくのである。

役所というところは、市民から見ると非常に分かりにくい組織である。何を聞いても建前でしか返事は返ってこない、しかし攻め型やルートを変えたと驚くほど簡単に事が進んだりする。職員に対する議員・市民からの評価は、「大人数でろくに働いていない、やる気がなく、やらない理由だけ考えている」というようなものである¹³³。地方公務員は、公務員試験に合格し地方自治体に採用されれば、表向きは「市民のために」を標榜しながらも市民のチェックを受けることなく自分たちの論理、理屈で仕事を進めることができる。労働組合の力が強く¹³⁴、市民のためよりも自分たちの組織維持のための考え方が優先されるのでなかなか行政改革も進まない。熱意に燃え、本当に市民のために役立ちたいと思って入ってきた若い公務員たちも、その現実を見て失望し、悩み、最終的には自分を殺して組織の中へ埋没していくしか生き残る方法がないことを悟っていくのである。

「お役所仕事」という言葉があるが、中央大学の佐々木教授はそのチェックポイントとして次の5点を挙げている。①係のみ重視した、タコつぼ意識で仕事をしていないか②意思決定が遅く、事務処理がノロノロしていないか③会議に逃げ込み、会議が仕事になっていないか④コスト意識がなく、タダ電話など公私混同が目立たないか⑤顧客（住民）を向いて仕事をしているか。これまで公務員には、モラルアップの働くメカニズムや効率性を高めるインセンティブが働く装置が欠けていた。そのことがお役所仕事という行動を生んでいるとするなら、それを断ち切るメカニズム、装置を埋め込むことが必要である。究極の改革は、公務員に民間労働者と同様に労働三権（団結権・争議権・団交権）を認めたいうえで、公共ビジネスマンとして位置付けることではないだろうか。そこには、能力主義・成果主義のメカニズムが働くはずである¹³⁵。

これらのお役所仕事に市民感覚でチェックを入れるのが議員であるはずだが、現実にはその役割は充分には果たされてはいない。それはなぜなのか？執行権を持たない議員が、行政をチェックしようとしても限界があるので、自分の個別的要望を実現させるために執行部側と癒着してしまうからである。だからこそ著者は、執行権まで持たないにしても、せめて政策の立案段階において議会の民意を反映させることによって、議会の活動範囲を

¹³² 中田宏『政治家の殺し方』（幻冬舎 2011 年）11 頁

¹³³ 金井利之『地方分権改革の位相』（ジュリスト 2008 年 6 月 15 日）131 頁

¹³⁴ 2004 年に大阪市の職員厚遇問題が発覚した。これは、公費で職員に家電製品を配り、OB には一人当たり 380 万円ものヤミ退職金とヤミ年金を支給していたものである。大阪では、何代にもわたって市長が労組に推され、選挙応援を受け、その見返りとしての職員厚遇が行われてきた。市議会の追及もなく、市長・労組・議会の蜜月体制が築かれていた。これと似たようなケースは、大阪以外にもたくさんある。

¹³⁵ 佐々木信夫『現代地方自治の課題』（学陽書房 2011 年）32～34 頁

広げ、公務員にとって都合の良い政策に何らかの修正を加えていく必要があるのではないかと考えるのである。修正と言っても、議会側が首長と対立して修正を求めるのではなく、それぞれ市民の負託を受けた議会と首長が協働で公務員に対して民意を反映するという構図である。選挙という洗礼を受けることなく、市民感覚から隔絶した独自の文化や理論を持ち、市民のためではなく自分たちの組織拡大と防衛のために行動する¹³⁶彼らに対し、市民感覚を吹き込み、良識ある地方行政を行なわせるのが首長であり議会の役割である。ということであるなら、首長と議会が対峙するのではなく、首長と議会が政策立案段階で協働し、共に行政執行者である公務員に対して対峙していくという形でなければならないと考える。

大阪の橋下前知事は、弁護士という民間人から知事になり、この公務員村に対抗するには一人では不可能であることをいち早く悟った。自分の政策実現のためには仲間が必要であると確信した前知事は、2011年の統一地方選挙で自らが率いる地域政党「大阪維新の会」所属の議員を多数当選させた。知名度が高いからできたという側面はあるものの、ここまで前向きに公務員との壁に立ち向かった首長も今までいなかったことは事実である。そして、2011年10月5日、大阪維新の会は、幹部職員の公募制、任期付き職員採用、人事相対評価の実施などを盛り込んだ職員基本条例案と教育行政への政治関与を唱えた教育基本条例案を提出したのである¹³⁷。職員基本条例案には、今まで誰も触れなかった「分限処分」を打ち出しており¹³⁸、公務員から猛反発が起こった。かつて島根県知事として分限処分を実行した片山善博元総務大臣は、「役所には誰が見ても仕事ができないという人がいる。実は、役所組織はそういう人をかばい、住民の目に触れないところにかくまっている。これは明らかな公費の無駄遣いであり、そうした民間から見れば非常識な職場実態にメスを入れ、当たり前の感覚で組織運営を図ろうという意図があった¹³⁹」とおっしゃっている。教員の世界にも、まったく教員として役に立たない先生を「お客さん」と呼び、人事異動の時に優秀な先生とセットで「お客さん」を引き取らねばならないという慣行がある。厳しい競争にさらされている民間企業であれば適材適所の力学が働くが、親方日の丸の役所組織ではこれが機能しないのである。議会を自分の色に染めて政策実現を図る橋下前知事の手法は独裁的であるとの批判を浴びているが、誰も開けることのできなかった公務員村という堅い扉を、民意を背景に押し開こうとしている姿には、賛同できる人も多いに違いな

¹³⁶教育行政は、教育委員会という独立した組織が担当しており首長でさえ「聖域」として手を出せない。ここの事務局長でしかない公務員が「教育長」という名のもと教育行政を牛耳り、子どもや保護者よりも労組に配慮して身内の都合を優先させる傾向がある。2011年に起きた大津市中学生自殺事件の「市教委の隠ぺい体質」も、これが原因の一つであると考えられる。

¹³⁷この条例案は、その後の大阪府知事選に当選した松井一郎氏によって再提出され、2012年2月定例会において一部修正のうえ可決された

¹³⁸地方公務員には、「懲戒」と「分限」という処分が定められている。懲戒は法律違反や非行に対する処分、分限は勤務成績が良くない、心身の故障、職に不適格という理由から業務に支障をきたす職員に対して免職や休職、降任、降格といった処分を認めるものである。しかし、これまで分限処分はほとんど実施されておらず、有名無実化している。大阪維新の会の職員基本条例案では、人事相対評価で下位5%に該当する人には研修などを行ない、改善が見られない場合には、分限処分を行なうよう条例に明記されている

¹³⁹週刊ダイヤモンド（2011年10月15日）52頁

い。国も地方も官僚(公務員)の論理で物事が決まっていくシステムに対して市民の不満が沸点に近づいている。市民とともに歩む公務員をこれから創り上げていくためにも、首長とは違った民意を反映できる議員のあり方こそが重要な役割を果たすことになるのである。

2議員定数の削減と政策立案への参加

議員には、大まかに区別して二つの仕事がある。市政全般に関する政策決定の業務と地域代表として自分の住む地域の身近な課題を解決する業務である。地元の自治会をはじめとする各種団体の推薦をもらい、地域の様々な要望実現を期待されて当選した議員が地元問題に深く関わるのは当然としても、それ以外の労働組合や宗教団体等の推薦母体で当選した人たちでも地元問題を無視することはできない¹⁴⁰。一般的に市政全般に関する業務を行なっても直接票には結び付かないが、地域の諸問題に熱心に関わると地域の人たちとの接触も多くなり、「〇〇議員のおかげでこの橋ができた、小学校の渡り廊下が新しくなった、交差点にカーブミラーが設置された……」と感謝され、その情報は瞬く間に地域住民の間に広がることになる。このことが次の選挙に有利に働くことは言うまでもない。しかし、これが原因で「議員は一部後援者のためだけではなく市政全般のことを考えて行動すべきである」という理念を阻んでしまっているという現実がある。

ではどうすればよいのか？著者はこう考える。議会は、本来市政全般にわたる政策協議を行なう機関であって、地域問題の利害調整機関ではない。であるならば、今ほどの議員の数は必要ではなく、議員定数をせめて半分程度に削減する必要がある。さらに、議員定数の大幅削減によって生じる予算を議会事務局の政策立案機能充実のため使うことができれば理想的である。日本の地方議員がいかに多いかは、米国の地方議会と比較することでさらによくわかる。日本の市町村で最大の議員定数は、横浜市の92人であるが、人口が同規模のカリフォルニア州ロサンゼルス市の議員数は15人、横浜市の6分の1の議員で米国第2の大都市の議会を運営している。仙台市の議員定数は60人であるが、人口が同規模のサンディアゴ市は8人、デトロイト市は9人、ダラス市は11人といずれも少数精鋭の議員数である。

さて、前述のとおり、2005年4月15日に出された「分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書」において、「議会に提案される段階の議案は、成案となったものがほとんどであり、その段階での議会の機能の発揮には限界があることも否定できない。重要政策については、その立案の段階から議会が一定の役割を果たすことも有効である」との提言が出されている。議会が予算を含む政策立案過程に何らかの形で参加する必要があることは再三述べてきたところであるが、議会が直接執行権を持つ方法としては、先に紹介した①市支配人制と②議員内閣制の二つが考えられる。①は、議会が支配人を選任し間接的に執行権を行使する制度であり、②は、議会と首長が内閣を組織し、共同で行政執行に責任を持つ制度である。どちらも一長一短があって最終的には憲法改正まで

¹⁴⁰ 共産党議員であれ労働組合出身左翼系議員であれ、自分の住んでいる地域からは地元議員として扱われ、地域の団体の顧問や相談役を頼まれ、地域の各種行事への誘いがある。自分の家族や親戚が地域の恩恵に浴している以上無視することはできず、本来の地元議員以上に熱心に地域活動を行ない、当選回数を増すごとに地元票を増やす議員も少なくない

視野に入れる必要があり、現段階においてこれらの仕組みを日本に導入することは、学説的にも無理が生じる。そこで考えられるのが、地方自治法の改正によって議員が長の編成する予算策定段階の議論に参加するという手法である。しかし、この方法の場合、議決権を持った議員が事前に首長と談合するような形式となって議決機能が死滅するという欠点を持つ。そう考えていくと、予算策定段階から議会側に極力理事者側を迎え入れて議論することが、現行地方自治法で許される最良の手法であるという結論にたどり着く。

予算編成権は首長に所属し、3月に議会へ予算が提案されてから審議を始めても何もできないことはすでに述べた。そこで、議会に予算策定特別委員会を立ち上げて議論し、9月議会ですべて来年度予算についての議会側の要望事項・重要事項を決議する。その後1か月に1回程度委員会を開催し、予算策定状況を理事者から報告させる。理事者側は、それぞれの進捗に応じて財務課長査定段階、総務部長査定段階、副市長査定段階と策定状況を公表し、なぜこの予算が削られたのか、どんな根拠でこの新規予算は生まれたのか等の経緯についても議会に説明する。これらを通して、従来密室で協議されてきた予算策定現場が公開されることになる。マスコミで大きく報道してもらえば、市民の関心も高まるであろうし、地元のケーブルテレビ等で委員会の詳細なやりとりを中継してもらうとなお良い。一方で、議会は毎月市民との対話集会を開催して市民の意見を聴く機会を作り¹⁴¹、その上で、修正・追加すべき点については、議会要望として委員会決議していく。

ところで、首長は予算編成において大まかな方針は示すものの、具体的な予算原案は事業を行なう部門とそれを査定する財務部門が作成する。首長は、自治体の細かい事務の最終決済を行なったり、市の顔としての様々な式典へ出席したりと多忙を極め、ゆっくりと政策を考える余裕がない。先進地を視察する時間もほとんどない。従って、余程の信念とリーダーシップがない限り、行政執行者（公務員）が作成した予算案に切り込むことはむずかしい。だからこそ、同じく民意を代表する議会が首長を助け、役人主導型で進む予算編成作業に市民の声を反映するためのバックアップをしていくのである。議会が首長と対峙するのではなく、議会と首長が協働して政策立案に関わり、行政執行を担当する公務員に民意を送るというモデルをつくるのである。

今まで執行部は、予算編成状況を非公表としてきたが、その理由として議会に提案する前に公表すると議会軽視になるという説明をしてきた。しかし、この論法は議会を排除し、自分たちの都合の良い予算編成を密室で行うための言い訳にしか過ぎず、3月に上程さえすれば日程的な問題もあり、まず修正や組み替えなどできないという議会をなめ切った対応であったともいえる。そして、それを許すような議会側の怠慢、すなわち首長が上げてくる予算案はそのまま可決して恩を売り、その代わり自分の個人的な利害案件を執行部に吞ませるという政・官癒着構造があったことは前述のとおりである。予算編成過程を議会のみならずすべての人に公表してしまえば、もはや軽視する相手はいなくなり、フラットな状態で厳しい外部のチェックの目が入るということでもある。

今まで、予算原案は3月の議会運営委員会への説明段階で初めて公表され、新聞にも大きく報道されてきた。しかし、この段階で見る内容はもうほぼ決まった予算案として認識

¹⁴¹委員会が終了してからの報告会ではなく、議案策定段階から市民と議会が協働できる体制を作ることができれば、議会に対する市民の信頼は高まるものと思われる。

されており、市民から意見・要望を出してもらうにはあまりにも遅すぎる状況にあった。しかし、前年の秋の段階から予算策定状況が議会の特別委員会を通じて公表されれば、それに対する市民の意見や要望は今以上に活発に出てくる可能性がある。これらを議会が集約し、大局的な判断で取捨選択をし、必要だと判断するものを議会総意で要望していけば、議会と市民の距離は大きく縮まっていくに違いない。

さて、こうして予算案が作成され、議会に上程されれば一件落着というわけでもない。議会に上程される資料が、予算案と予算説明書しかないからである(地方自治法第 211 条)。財政課長でも、これら 2 つの資料だけでは説明できないといわれる程の複雑な予算案なので、当然議員が理解できるはずもない。従って常任委員会での本質的な予算策定に関する質問は皆無となり、議員個人の関心事項や地元問題に関する予算しか議論の俎上に上らず、市政の根幹にかかわる政策論争はほとんど行われることはないのである。まさに、役所側の情報統制である。夕張市が破たんした責任を議会に求める論調があるが、当時の議員を責めることよりも、行政をチェックできない状況に置かれていた当時の議会のあり方をまず見直すところから考え直さなければならない。

ではどうすればいいのか？資料要求をすればいいのである。予算編成の基本方針が予算案にどう具体化されているのか、財政の健全性は確保されているのか、前年度の決算審議の指摘事項や監査の意見は反映されているのか、行政の効率化、能率化は図られているか、単独事業・補助事業はどうなっているのか、新規事業・廃止事業はどうか、資料として要求するべきである。国会には、国会法第 104 条に資料要求権があるが、地方自治法にはそれがないので、この点も今後の課題である。

さて、以上見てきたように、前年 9 月の予算策定特別委員会の立ち上げから議会として要望してきたものを踏まえて予算案は上ってきているはずである。しかし、議会に予算提案権はないので、最終的には議会の意見も参考にしながら首長が何を予算化し何を外すか決めることになる。従って、必ずしも議会側が満足できるような予算案に仕上がっているとは限らず、もし満足いかない場合には予算案として上がってきてからが勝負となる。これまで市民を巻き込んで議論してきたことを基に、外された予算の復活を要望したり、既存の予算においては、この費目を 3000 万円増やす、この費目は 2000 万円減らす等々の「予算修正動議」あるいは「予算組み替え動議」を何項目か出して執行部に作り替えさせる必要がある。この作業を執行部にさせることこそ議会の持つ本来の権能であり、理事者が議員を軽く見る風潮に釘を刺す有力な手法でもある。出した動議の中でいくつ成立するかは政治的な話し合い次第であるが、今まで、このような話し合いがほとんどなされていなかったこと自体、議会の持つ本来の政治的機能を議会自らが封印してきたことを示している。

これらの改革は、現行の地方自治法の解釈の範囲内で十分に行なうことは可能である。但し、第Ⅲ章でも述べたとおり、議会が一つにまとまるということが最低条件である。議員間討論を繰り返し、予算や議案に対する市民の声を参考にしながら、議員個人の利害や選挙の事情を超えて議員が大同団結し、自治体の将来を見据えた大局的な議論を展開していかなければならない。地方議会に対する不満が大きく渦巻く現状の中で、従来通りの議会運営をしていたので自分たちの未来はないという危機感を持ち、首長と対峙できる十分な権限を持っているという自信と使命感を持って議員の役割を果たしてほしい。議会が執行権を取りに行くのではなく、執行権者(理事者)が議会と市民の活動の中に入り、三者

が協働で政策立案に関わるという新しいモデルの提案でもある。

このような形で議会としての権能を十分に発揮し、予算等の政策立案に関与する議員として民意の洗礼を受けることになれば、お金や地縁・血縁・利害関係者の有無で当落が決まる現行の地方議会選挙が様変わりし、それなりの見識と能力を持った人が議員として当選してくるものと確信する。

3地域自治組織

さて、前項で議員定数を半分程度に削減する提案を行なったが、そうなる幅広い民意をどのように吸収するかという問題が生じる。特に前項で指摘したもう一つの議員の重要な仕事である地域の身近な課題を行政につなぐ役割をどのように担保していくかという問題を考えなければならない。著者は、この役割を地域協議会委員に委ねてはどうかと考えている。地域協議会は地方自治法第 202 条の 5 に規定されているもので、その構成員である委員は、分掌された市町村長の権限に属する事務をどう配分するのか決定する権限を持つ。具体的には、それぞれの地域においてどの道路から舗装や補修をするのか、河川改修はどの箇所を優先するのか、農業排水事業はどうするのか、カーブミラーや信号等の交通安全対策にいくら使うのか等々の地域の身近な課題を専門に検討するというものであり、自治体内分権を進める一つの手法でもある。

それでは、地域協議会が設置された歴史的、時代的背景と、既に全国で実施している地方公共団体の事例について紹介してみたい。我が国の近代的な市町村制度は、明治初期に地域の公共事務及び法令に基づく事務の処理のため、以前から存在していたいわゆる「自然村」を基盤として、「行政村」を編成したことに由来する。その後小学校事務の処理のため 300 戸から 500 戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理のため人口 8 千人以上を標準として「昭和の大合併」が行なわれた。¹⁴²平成に入って少子高齢化がますます進み、国・地方ともに巨額の財政赤字を抱える中で、地方分権に向けた受け皿づくりという大義名分を掲げて導入されたのが「平成の大合併」である。

これによって、1999 年に 3232 あった市町村は、2009 年 1 月 1 日現在で 1781 と 10 年間でほぼ半減した。自治体の人口や面積に関して理想的な規模はないが、合併して大きくすれば良いというものでもない。自治体の規模が広がり、大規模化することによって住民と行政の距離が遠くなり、住民の意見が施策に反映されにくくなり、住民の自主的な取り組みによって課題を解決することが困難な状況が生じてきた。

そこで第 27 次地方制度調査会は、今後の地方自治のあり方に関する中間報告(2003 年 4 月)、答申(2003 年 11 月)を取りまとめ「地域自治組織」に関する踏み込んだ提言を行なったのである。地域自治組織のタイプとしては、a) 行政的なタイプ(法人格を有しない)と b) 特別地方公共団体とするタイプ(法人格を有する)の二つのタイプが示され、基礎自治体としての一体感を損なうことのないようにとの配慮から a) タイプが望ましいとされた。しかし、市町村合併を行った地方自治体に関しては、合併後の一定期間従前のまとまりにも配慮して b) タイプを設置しても良いということになった。

地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、

¹⁴² 地方制度調査会『今後の地方自治のあり方に関する答申』(2003 年 11 月 13 日) 4 頁

さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を持ち、基礎自治体の一部として事務を分掌するものと位置付けられた。又、地域自治組織の機関として「地域協議会」及び地域自治組織の長を置き、事務所を設置して支所・出張所的な機能と地域協議会の庶務を担わせることとされた。「地域協議会」は、住民に基盤を置く機関として地域に根差した諸団体等の参加を求め、多様な意見の調整を行ない、協働の要となることを求められている。又、地域自治組織の区域に関わる基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長からの諮問に応じて審議したり、必要と認める事項について地域協議会で話し合い、長に対して建議することができる。

基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に関わる基礎自治体の予算、基本構想、重要な施策の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることもできるとされた。地域協議会の構成員については、基礎自治体の長が選任するとされ、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や、公募による住民の中から選ぶべきであると例示されている。又、その構成員は原則として無報酬とすべきであるとも示されている。合併に際して設置される地域自治組織（法人格を有する）においては、合併協議会において規約を定めることが求められていること以外は、その趣旨は一般制度の地域自治組織（法人格を有しない）とほぼ同じであると言ってよい。

そしてこの提言をもとに、2004年の地方自治法の改正によって地域協議会（地域自治区）の規定が制定され、同年合併の特例に関する法律の制定によって合併特例区協議会（合併特例区）が制定された。これらの動きが突然表面化してきた背景には、その当時国を挙げて進められて市町村合併がある。今井照福島大学教授は、「市町村合併の動きと並行して地域自治組織論が急速に広がった。その要因は第一に、市町村合併が空間的な意味で自治体の地域を拡大し、多少なりとも大規模化することに内在する。合併慎重派は、このことに危惧を持ち、合併推進派はこのことのデメリットを減じようとする。一方、合併論とは別の次元で、都市内分権や地域内分権の必要性が認識され、自治体内の地域を単位として予算や権限を委譲していくという流れが起きてきた。その先には、近隣自治、自治的コミュニティ、近隣政府と呼ばれる政治的な統治機構の創設がイメージされる。さらに第三には、行政組織として統治機構に組み込まれる自治体から、市民自らが組織する自治体という欧米流の自治体観が加わる。これらの三つの立場がそれぞれの思惑を秘めながら複合したところで、市町村合併を契機に地域自治組織論が展開された。¹⁴³」とおっしゃっている。そしてさらにその源流を辿っていくと「西尾私案¹⁴⁴」に到達する。「西尾私案」とは、2002年11月1日の第27次地方制度調査会専門小委員会に西尾勝副会長が提出した会議資料である「今後の基礎自治体の在り方について」のことで、小規模自治体の再編に関する大胆な問題提起として自治体関係者に大きな衝撃を与えた文書であるが、その中に次のような文言がある。

¹⁴³今井照『平成大合併の政治学』（公人社 2008 年）112 頁

¹⁴⁴合併に至らなかった小規模市町村に対し、その事務の一部を県や他の市町村に移し、小規模市町村の事務を制限するという考え方。全国町村会はこれに反対表明したが、反論すればするほど事態の深刻さが全国に伝わり、小規模市町村の合併に向けた大きな動機付けになった点は否定できない

○基礎自治体には、このような自治体経営の観点と並んで住民自治の観点が必要であることは言うまでもない。この点については、一般的に基礎自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として内部団体（法人格を持つものにするかは要件等）としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置することができるような途を開くことを検討する必要がある

すなわち、合併によって大規模化し、住民の一体感が薄れて行くのを防ぐため、旧市町村を中心とする枠組みを時限的に残そうとする考え方である。さらに、一般論として根強い支持がある「自治体内分権」という考え方をこの機会に一緒に認めてしまおうとしたのである。自治体内分権という発想は、市町村合併を推し進めたいという意図を持った時の政府によって、ある意味副産物として登場してきたといつてよい。

地域自治組織の目的は、市民も行政も覚悟をもってお任せ民主主義から脱却することにある。又、経済効率の追求や行き過ぎた個人主義の中で進みつつある外部化という流れに歯止めをかけ、地域社会の中で自ら汗をかく社会を目指す一つの手段でもある。さらに、最近市民の側から NPO 組織などを中心に行政と協働する動きが活発化しているが、首長の側からも住民と行政の距離を縮める努力をするという意味においても、地域自治組織の意義は大きい。まさに、住民の、住民による、住民のための政治が日本において初めて実現できる仕組みが確立したといっても過言ではない。そこで、2004 年以降この新しい制度が実際にどのように活用されているかについて、上越市、新潟市、宮崎市、豊田市、名古屋市の例から見て行きたい。

(1) 地域協議会委員の選任方法

上越市では、2005 年の市町村合併を契機に、市域が広がり、住民の意見が施策に反映されにくくなるのではないかと住民の懸念や不安を解消することを目的として合併と同時に 13 の旧町村の区域に合併特例法に基づく地方自治区を設置した。さらに、地域自治区制度を全市的な制度に移行するため、合併前の上越市の区域にも地域自治区を導入することとした。市民からは、「地域協議会と町内会との棲み分けや関係性が分からない」「町内会長協議会や地区振興会の屋上屋ではないか」等々の意見が出されたため、市は市民に対する説明会を何回も行ない理解を求めた。その結果 2009 年 10 月 1 日からは、新たに 15 の地域自治区を設置し、すでに設置済みの 13 区と合わせて市の全域で 28 の地域自治区が運営されている。合併特例法に基づく制度から期間の定めのない地方自治法に基づく制度に移管した例は、全国にも例がない画期的なことである。

上越市は、公募公選制を採用している。これは、委員を公募し定数を超えた応募があれば住民全員による選挙を行うものである。この手続きにより委員は、行政サイドから見て議員に次ぐ民主的正当性を有するものと評価されている。2008 年の委員改選では、すべての区で定数を超える応募がなかった。「頼まれて立候補したのに選挙までやりたくない」「ボランティアなのに得票数が出るのはかわいそう¹⁴⁵」等の意見があり、選挙に対する抵抗感

¹⁴⁵ 西村茂『地域がつくる地域自治組織・コミュニティ』（自治体研究社 2011 年）21 頁

があることは事実である。しかし、選挙がなくても住民が誰でも団体推薦なしで自由に委員に立候補できるという制度自体に意味があり、何回かの改選を経れば徐々に住民自治の基本である選挙制度の民主的正当性に対する理解は進んでいくものと期待する。

宮崎市の場合、地域協議会委員の選任は、市の要綱により設置される推薦委員会の推薦に基づき市長が選任している。その結果、自治会長、民生委員、PTA、地区社協等々の地域団体からの選任が主流となっているが、公募枠も設けており、全体の 13.8%に至っている。

名古屋市の地域委員の選任においては、公募・推薦併用型が採用され、地域からの立候補者と学区からの推薦者をともに住民による投票及び信任投票に委ねた。その結果、8 つのモデル地区合計で 40 名の公募委員定数に対し 64 名の立候補があり投票が行われた。

(2) 決定と実働および予算と運営

住民代表機関が決定と実働の二つの役割をどのように果たすかについては重要な課題である。上越市の地域協議会は、議論を行い決定した意見を市政に反映させることを目的とし、自治体の意思決定に関与するが、同時に問題解決に向けた自主的な活動を支援していくことも目指しており、地域の各種団体が組織する「区ネットワークづくり会議」や「地域づくり振興会議」に参画している。

新潟市では、既存住民団体で活動する人が協議会の委員となり、「人のつながりによる解決」によって、決定と実働の連携が生まれている。協議会の委員に既存の住民組織を代表する人が加わることで、決定と実働が分離するという欠陥より、意思決定とサービス提供の良好な関係ができています。

豊田市では、「わくわく事業」という地区から提案されたまちづくり提案に財政支援を行っている。実際の活動では、今後の地域ビジョンを展望する中で、地域課題やまちづくりについて自主的に話し合い、主体的に取り組むテーマを発見し、住民参画のもとでその対応策の検討が進められている。¹⁴⁶

宮崎市では、審議機関の地域協議会と実働組織の「地域まちづくり推進委員会」が連携する形になっている。協議会が大きな指針を審議・決定し、委員会が事業計画と予算の作成を行うという分業体制である。地方自治法の規定する地域自治区の住民代表機関は、審議に特化していると批判的に言及されるが、代表機関を執行ではなく決定する組織として明確に位置づけ、実際の各市の運用では、実働・執行を想定して審議する仕組みが作り出されている。制度よりも運用の工夫で、決定組織と実働組織との協力関係は構築可能である。¹⁴⁷

上越市では、住民から事業提案を募集し、各地域委員会が審査・採択する「地域活動支援事業」が 2010 年度に導入され、総額 2 億円の予算が各区に均等割 500 万円プラス人口比例で割り振られている。新潟市では、「特色ある区づくり事業」同趣旨の予算が総額 1 億 6 千万円計上されており、上限は 2 千万円である。自らの裁量で採択できる独自予算が地域協議会活動に与えたインパクトは大きい。予算措置を伴う政策を自分たちで決定する以上、税金だから慎重に審議しなければならないし、その結果についても責任を持たねばならな

¹⁴⁶ 山崎丈夫『豊田市の地域自治区・地域会議』（愛知学泉大学コミュニティー政策研究 2007 年）77 頁

¹⁴⁷ 西村・前掲書『地域がつくる地域自治組織・コミュニティ』25 頁

いという緊張感を委員に与えた。

宮崎市では、地域自治区の活動を賄うため、「地域コミュニティ税」を創設した。これは、個人住民税均等割額 3000 円にさらに年間 500 円を上乗せして徴収するものである。その課税根拠は、地域コミュニティで行われる住民主体のまちづくり事業からはすべての住民が恩恵を受けるから市民一人ひとりに薄く広く課税するという「応益税」の性格を持つものである。しかし、愛知学院大学の宮入興一教授は、「すべての市民が等しく恩恵を受けるから定額の均等割の新税によって市民に広く薄く課税することで公平性を確保しようとする論理は間違っている。仮に住民税であるならば、均等割より所得割の方が公平性の点でははるかに優れている¹⁴⁸」と述べて反対しておられる。以上のとおり、新設の税に頼る根拠に乏しく、なぜ一般財源を使わないのかの理由も不明確であったため、2010 年 4 月の市長選でコミュニティ税廃止を訴えた候補が当選し、2011 年 3 月限りでコミュニティ税は廃止された。

地域協議会の開催は、平日・日中の開催が多く、構成員は女性・若手が少なく、退職した高齢者が多い。傍聴者数については、上越市の場合夜間開催している地区は 6 年間合計で 200 人を超えているが、そうでない地区の場合 30～40 人というところもある¹⁴⁹。2007 年 10 月に調査したデータ¹⁵⁰では、8 割の自治区が夜間に開催されており、公募公選制を生かし、多様な職業の住民の立候補を促すためにも開催時間の変更は必要であると考ええる。

以上見てきたように、2004 年地方自治法の改正によって地域自治区の制度が誕生したが、今のところこの制度を取り入れているところは全国的にも少数である。地域の要望や世論によって出来上がった制度ではなく、上から与えられたものなので、いざ実施しようとしても住民の理解を得るのに時間かかることも多い。日本建築学会大会学術講演梗概集に示されたアンケート結果によると、「住民意見を取り入れるに当たり、地域協議会が設置されて間もなく、システムが確立しておらず、委員個人に任せている自治体が多く、住民意見の取り入れに関しては、行政主導の色合いが強い¹⁵¹」という指摘がなされている。

又、議会との距離をどのように取るかという点も悩ましい問題である。財団法人 地域活性化センターが 2007 年にまとめた報告書では、「地域協議会や合併特例区協議会が、地域を代表するものとして機能するのか、又、議会・首長の二代表性の下で、どのような位置づけを確立できるのか模索する状態が続いている。¹⁵²」と述べられている。しかしながら、地域自治区の制度は、様々な不備はあるものの、実際に始めてみると予算執行の決定などを通じて今までにない自覚と責任が生まれ、その意義が認められるケースも多々出てきている。又、少数ではあるが今まで地域活動と無縁であった会社員や自営業者が公募によって地域社会の中に入り、退職者を中心とする地域諸団体に刺激を与えている例もある。住民自治の原点である「自分たちのことは、自分たちで決め、責任を持つ」という精

148 西村・前掲書『地域がつくる地域自治組織・コミュニティ』153 頁

149 西村・前掲書『地域がつくる地域自治組織・コミュニティ』31 頁

150 佐々木敦郎『地域自治組織の設置と活動』、松村岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規 2009 年）238 頁

151 『市町村合併によって設置された地域自治区の実態と課題』（日本建築学会大会学術講演梗概集 2007 年）560 頁

152 『地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについての調査研究報告書』（財団法人地域活性化センター 2007 年）16 頁

神がこの制度には生きており、政策協議に特化して定数削減を行う議会と役割分担を行いながら日本全国に浸透していくことを望ものである。

(3) 地域協議会委員の新しい役割

地域協議会委員は、まず市町村の予算を行政当局と交渉して地域へ配分させ、さらにその使い道を同じ地域の委員同士で協議し決定する。従来から市町村全体に関わる事業や国・県の補助事業以外の公共工事は、地域割をせず、市内一円総額予算となっている自治体が多い。この全体予算の獲得を目指して、議員や自治会長などが役所もうでを繰り返し、壮絶な分捕り合戦が繰り広げられてきた。本当に必要な個所から優先するという原則は崩れ、声の大きいところ、熱心なところへ予算が配分されるケースも多々見られる。自治体の単独事業としてそれぞれの地域に配分する予算は、全体から見ればわずかであるが、地域にとっては最も大切な予算である。これをどの地域にどれくらい配分するかという決定は調整が非常に難しく、自治体もそれゆえ配分基準を公表せず密室で決定してきた。しかし、これをオープンな議論に格上げするため地域協議会委員が予算要求を行ない、首長が公開の場で査定し、地域配分額を決定するという仕組みにすれば問題は解決する。これによって要求を行なう地域協議会委員間の議論も高まり、地域に対する問題意識も向上すると思われる。

ところで、地域協議会委員は、専門的な知識よりも様々なタイプの人に参加して行政を見守るという位置付けが大切であると考ええる。従って、ボランティアの視点で兼職・復職への配慮が必要であり、報酬については、最低限の費用弁償程度に留めることが妥当である。そして、この制度を生かすには、委員を特定の個人に任せるのではなく、サラリーマンも含めてあらゆる人が委員になれるための条件整備を行なう必要がある。夜間・休日会議は当然であるが、どうしても昼間に会議や視察を行わなければならない時のために公務休暇制度を整備したり、任期途中での交代¹⁵³も認めるべきである。さらに定期的に住民総会を開催し、住民と委員が一体となって地域の問題や要望を考え、その後の活動においても住民が委員をバックアップして二人三脚で進めていく必要がある¹⁵⁴。

現状の地方自治法の解釈から考えれば、地域協議会委員は、公選でも市長の指名でもどちらでも良いということになっている。しかし、著者は自治体内分権を本気で進めるためにも、公選によるべきだと考える。区域内に居住する人は、自動的に地域自治区に所属し、地域自治区を統治機構の一番住民に近い組織と位置付けるのである。2004年地方自治法改正を審議した国会の政府答弁においても「私どもは、何らかの形で住民の意見を聞く、その住民の投票の仕方、いろいろ工夫はあると思いますけれども、そういった結果を尊重してその新市長が構成員を選任すると。これを仮に準公選制と言うとしますれば、そういったことも可能だろうと思っております¹⁵⁵」という発言がある。これをもう一步進めて準公選の「準」を取り除いて公選に変えて行く努力が必要である。

¹⁵³選挙における次点の人を交代要員として待機させ、「色々な人に委員をやってもらうため交代は当たり前」という感覚を地域の住民が持つ必要がある

¹⁵⁴委員は、あくまでもボランティアとして地域のために働いてもらうので、住民も協力していくという姿勢がないと長続きしない

¹⁵⁵参議院総務委員会 2004年5月18日の大野慎一総務省大臣官房総括審議官発言

正統に選挙された代表者によって構成される合議体こそ唯一の住民代表機関である。最近様々な住民参加組織ができ、たくさんの提言が出されているが、どれだけ素晴らしい提言を出したとしてもそこに参加した住民を唯一の市民代表とは言い切れない。地域の問題で意見が対立した場合、特定の団体や機関で決定されたことに対して住民は納得しないが、公選によって選ばれた地域協議会委員が決めたことには従わざるを得ない。地域協議会委員こそが住民代表であり、そのことが「正統に選挙された」という意味である。いかに選挙の投票率が低かろうと、擬制であろうと¹⁵⁶これこそが民主主義の正統な手続きである。この立場で、より地域に身近な諸問題に関わっていくことこそ「人民主権」の原点であるとする。

以上のように、現状の地方議員の定数削減によって誕生する政策立案型議員と地域の問題を中心に考える地域協議会委員とがお互いの役割分担の中で刺激し合うことによって、地方分権時代にふさわしい長と議会そして住民との新しい関係が浮かび上がってくる。現状のように地方議会で30～40人もの議員を抱えていると、いくら議会基本条例を制定し、市民に向き合う努力をしても、まともな政策論争はできない。執行権者（公務員）を議会と市民の対話の場に迎え入れ、議会が首長をバックアップして政策立案過程に参加していくことによって、市民も徐々に市政全般の問題について関心を深めていくことができる。

そして地域の問題については、地域協議会委員と地区の有職者が今まで以上にきめ細かく連携しながら行政へ実情を提案し、よりオープンな議論の中で解決されていく仕組みを構築することが何よりも優先される。そして、今までの密室の議論から抜け出し、お互いの地域エゴを捨て、それぞれの地域が共存・共栄していく道を探っていくことが大切である。お互い相手を思いやる気持ちを持ち、人と人の絆を大切にして支え合うことこそ、「地方自治」の目指すべき姿であると確信する。

¹⁵⁶江藤・前掲書『自治を担う議会改革』53頁