

地方行財政検討会議 第一分科会 第1回会合

平成22年3月18日

【小川政務官】 それでは早速でございますが、地方行財政検討会議の第一分科会を始めさせていただきますと思います。

冒頭、渡辺副大臣からご挨拶をいただきたいと思うのですが、大変恐縮ながら、本日午後から参議院の総務委員会の審議が入りましたものですから、冒頭早々に二人とも退席をさせていただき失礼を、まずお許しをいただきたいと思います。

それでは副大臣、お願いいたします。

【渡辺副大臣】 それでは、座ったままのご挨拶で恐縮でございますが、時間短縮のためにこのままご挨拶させていただきます。

本当に、本日はご多忙の中を、皆様方本当にありがとうございます。現在、衆参の予算委員会、あるいは法案審議の中で、この地域主権改革につきまして、大変各論にわたって、色々と多くの質問をいただいております。また、政権ができて半年でございますが、この原口大臣をトップにします地域主権のさまざまな取り組み、これにつきまして非常に大変高い評価をいただいているところでございます。

ぜひ、西尾先生をはじめ、専門的知識を有する皆様方にお集まりをいただきまして、自治体の基本構造のあり方ですとか、あるいは住民参加のあり方につきまして、さらに深掘りの検討を進めていただければと思っております。

地域主権改革の更なる加速をさせるエンジン部分の役割が期待されているのが、本分科会でございます。是非とも、活発な議論をいただきまして、そして我が国のまさにこの構造的な大きな変革をもたらすと、また地方の住民、地方自治体が、自らの責任とそして権限の中で、本当に魅力ある地域をつくって、是非ともそうした国のあり方のエンジン部分として、ご検討、ご奮闘いただければとお願いを申し上げたいと思います。

今、お話しましたように、実はこの後、参議院総務委員会がございます。大臣とともに答弁席に座らなければなりません。本当ならば、一昨日開かれる予定の委員会でしたが、諸般の事情で今日にずれ込みました。今日この会と、どうしても同時刻になってしまったこと、お詫びを申し上げまして、冒頭のご挨拶に代えさせていただきます。西尾先生はじめ皆様方、どうぞよろしくお願いいたします。今日は本当にありがとうございます。

【小川政務官】 ありがとうございます。それでは早速でございますが、大臣から主査にご指名をいただき、ご了解をいただきました西尾先生に本会の進行をお願いしたいと思います。西尾先生、よろしくお願い申し上げます。

【西尾主査】 それでは、第一分科会の主査を務めることになりました西尾でございます。よろしくお願いいたします。

まず最初に、分科会の構成員を私からご紹介いたします。お手元の資料2「地方行財政検討会議・第一分科会 名簿」の1枚目をご覧いただきたいと思います。

まず、総務省側のメンバーをご紹介いたします。

渡辺周総務副大臣でございます。

小川淳也総務大臣政務官でございます。

【小川政務官】 よろしくお願いいたします。

【西尾主査】 なお、逢坂誠二内閣総理大臣補佐官は、本日ご欠席でございます。

次に、本会議にもご参加いただいております方々をご紹介申し上げます。

岩崎美紀子筑波大学教授でございます。

【岩崎教授】 岩崎でございます。

【西尾主査】 斎藤誠東京大学教授でございます。

林宜嗣関西学院大学教授でいらっしゃいます。

次に、この分科会の開催に当たりまして、会議の議長である原口総務大臣が委嘱する専門委員としてご参加をお願いしました方々をご紹介申し上げます。

最初に、林知更東京大学准教授でいらっしゃいます。

牧原出東北大学教授でいらっしゃいます。

森貞述前高浜市長でいらっしゃいます。

【森前市長】 よろしくお願いいたします。

【西尾主査】 カメラはここまでとさせていただきます。

最初に、分科会の議事の公開に関する取り扱いでございますけれども、本会議と同様の取り扱いといたしまして、原則として公開することといたしております。

それでは、議事に入りますが、本日主催者側から提出のあった資料について、事務局から説明をお願いしたいと思います。

最初に、第一分科会の任務及び検討項目について、資料1から資料3に基づいて説明をお願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 行政課長の安田でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

それではまず資料1をご覧くださいと存じます。「地方行財政検討会議の分科会の開催について」というペーパーでございます。まず1でございますように「地方行財政検討会議における円滑な議事に資するよう、会議の下に、第一分科会及び第二分科会を設ける」とされております。

4をご覧くださいと思いますが、「第一分科会においては、主に、次の事項について専門的な調査検討を行う」とされておまして、「地方自治体の基本構造のあり方」「住民参加のあり方」「地方自治体の自由度の拡大（議会関係・執行機関関係）」とされているところでございます。

資料3の方をご覧くださいと存じます。このペーパーは地方行財政検討会議の本会議に提出した資料をもとに作成したものでございますが、一番左のところに「検討項目の例」という項目がございます。今の第一分科会に与えられた項目に関しまして、検討項目の例として想定されているものを挙げているところでございます。こちらをご覧くださいと思います。

まず「総論」というところで「地方自治の理念の再整理」、それから「地方自治の基本法としてのあり方」というものを挙げてございます。これにつきましても第一分科会でご議論を賜ればというふうに考えております。

4ページまで飛んでいただきたいと存じます。「自治体の基本構造のあり方」という項目でございますが、この中で想定される項目といたしましては、まず1つ目の丸でございますが、「二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化」、次のページでございますけれども、「基礎自治体の区分の見直し」「大都市制度のあり方」、さらに7ページに飛んでいただきますが「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」、8ページでございますが「国・地方関係のあり方」、こういった項目でございます。

また、9ページでございますが、「住民参加のあり方」という項目の中では、最初に「議会のあり方」、10ページで「一般的な住民投票制度のあり方」、11ページでございますが、「長の多選制限その他の選挙制度の見直し」、12ページでございますが、「規模の拡大に伴う自治体経営への住民参画の手法」、こういったものを想定しているところでございます。

最後に13ページでございますが「自治体の自由度の拡大」という項目では、「執行機関

(行政委員会など)」「議会の組織・権能」、こういったところでの自由度の拡大というところを想定している項目として挙げさせていただいてございます。以上でございます。

【西尾主査】 はい、ありがとうございます。ただいまの説明にありましたように、本分科会の検討項目は、かなり多岐にわたっております。審議の順番につきましては、皆様のご意見を聞いて進めてまいりたいというふうに考えておりますけれども、第1回である今回は、各方面の関心の高い議会のあり方と、長と議会の関係について、資料を主催者側が用意しておりますので、それを中心に議論をいただきたいと存じます。

それでは、引き続き、資料4について事務局から説明をお願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 それでは、資料4でご説明させていただきたいと思えます。「議会のあり方・長と議会の関係について」という資料になってございますが、1ページをご覧くださいと思います。「現行制度の概要」でございますけれども、現行の議会の制度の概要をここに記載しております。議会は憲法第93条第1項の議事機関として置かれているわけございまして、地方自治法におきましては、都道府県・市区町村などの団体の別、団体の規模を問わず、一つの制度として定められているものでございます。議会に与えられている権能としましては、下の図にございますように、議決権、選挙権、決定権などがあります。

1ページおめくりいただきたいと思えます。「議会と長との意見が対立した場合の調整方法」というものを掲げさせていただいております。これには、「議会による長の不信任決議」「長の専決処分」「長の再議」といった項目がございます。この中で、下の図にございますのが、「不信任議決に関する状況」ということでございまして、平成15年4月から平成19年3月31日まで4年間にわたって、不信任議決がどのような状況で行われてきたのかということに記載しているものでございます。左から2つ目の欄をご覧くださいますと、上程した件数でございますが、都道府県2、市区町村52といったようなことになっているところでございます。

3ページでございますけれども、議会のあり方に関するこれまでの主な議論を並べております。まず最初に挙げてございますのが、昨年の6月に出されました第29次地方制度調査会の答申でございます。この中で、「議会制度のあり方」「議会制度の自由度の拡大」という項目がございまして、まず最初の(2)のところでございますが、「議会の招集と会期」というところで、最初の行でございますが、会期制などの「議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる」というような記述がございます。

次の3でございますけれども、「議会の議員に求められる役割等」ということで、勤労者の立候補や議員活動を容易にするための環境整備などを記述しているところでございます。

4ページでございますけれども、これはその前でございますけれども、第28次地方制度調査会の答申でございます。「議会のあり方」の「議会に対する期待と評価」というところでございますが、まず1行目の右の方でございますけれども、「議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められている」、その1行後でございますが「執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要」としているわけでございますが、他方といったしまして、「議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない」、あるいは「行政改革や公金支出への監視が十分でない」「議員定数が多すぎる」「報酬が高すぎる」「透明性が低い」といった厳しい指摘もここに挙げているところでございます。

5ページでございますけれども、今年の1月に大阪府知事から提案があった内容を掲げさせていただいております。「改革の方向性」というところで「多様な住民の参加が可能となるよう、多様な議会運営、議員のあり方を検討すべき」としてございまして、議会運営につきまして、その開催時期、期間等を挙げてございますし、また議員につきましては、専門職議員か兼業議員か、議員数、報酬額をどうするかといった問題点を挙げているところでございます。

6ページ以下でございますけれども、諸外国における地方自治体の議会制度につきまして、これは第29次地方制度調査会に出しました資料を作成しているものでございます。

7ページ以下、議会の権限、それから9ページが会期でございます。会期につきましては、例えばドイツなどは「通常、議会は夕刻から開催される」。それからイタリアなどは、コムーネでは「8月を除く毎週月曜日の18:00～20:00に議会が開催されている」というようなことが資料として解るわけでございます。

【西尾主査】 どうもありがとうございます。

【渡辺副大臣】 どうぞよろしく願いいたします。

(渡辺副大臣・小川政務官退室)

【安田自治行政局行政課長】 失礼致しました。10ページでございますが「議員報酬」でございます。イギリスは「基本的に支給されていない」、また、フランスについても原則的に無給ということがわかるわけでございますが、一方で韓国は、改正によりまして「月次手当に転換された」というようなことが記述されているわけでございます。

それから、11ページは公務員と議員の兼職の可能性。12ページでございます。

13ページにつきましては「議員としての活動と休暇制度・休職制度・復職制度」ということをごさいますて、例えば、イギリスにつきましては、「民間の被雇用者について、議員への立候補に係る休職制度や復帰の制度は存在しない」、フランスにつきましては、国や地方の公務員あるいは一般の給与所得者は身分保障の制度があつて、身分を維持したまま立候補し、当選した場合も身分を失わないというようなことが記載されているわけをごさいます。

次に14ページ以下でございすが、執行機関等のあり方について資料をまとめてございす。15ページでございすけれども、執行機関を中心に現行の制度を改めてまとめているところをごさいます。まず憲法第93条第1項は先ほど触れたとおりでございすて、その第2項でございすけれども、「長及び議会の議員は、住民が、直接これを選挙する」という規定が憲法上置かれているということをごさいます。これを受けて、地方自治法では「長を独任制の執行機関として、団体を統轄し、これを代表する」という機能、それから「団体の事務を管理し及びこれを執行する」という機能、こういうものを位置付けているわけをごさいます。

16ページでございすけれども、「長とその組織」ということをごさいます。長の下に副知事・副市町村長、会計管理者というものが置かれているわけをごさいます。副知事・副市町村長の職務といたしましては、丸にごさいますように、長を補佐する、それから長の命を受け政策及び企画をつかさどる、その補助機関である職員の担任する事務を監督する、長の職務を代理すると、こういったことが挙げられているわけをごさいます。平成18年の改正によってこのような形になったわけをごさいます。一方で、会計管理者は会計事務をつかさどるということになってございすて、副知事・副市町村長の下には内部組織として各部がここに挙げられているわけをごさいます。

次に、17ページでございすけれども、執行機関等の見直しに関する視点（案）というものを挙げさせていただいてございす。これは、これまでの議論を踏まえて、今回の議論の材料としてまとめたものでございす。そして、これらの視点でございすが、相互に必ずしも整合的なものでないということをお断りさせていただきたいと思ひます。

まず、最初の視点でございすけれども、「規模の大きな自治体におけるトップマネジメントのあり方に関する視点」を挙げてございすが、こういうものを強化するための組織形態が考えられないかという問題意識でございす。参考を書いてございすように、大

阪府知事からの提案でございますけれども、この中で「都道府県や指定都市では官僚組織が大きく、厳格な二元代表制の下において、首長ひとりでは、政治主導による自治体経営には限界」があるという指摘がございました。その上で、議員の中から閣僚を任命するという仕組みをとってはどうかという言及がなされていたわけでございます。

次の視点でございますが、「長と議会の役割分担に関する視点」と名付けてございませけれども、黒丸にございますように、「長と議会の役割分担をより明確化するための組織形態が考えられないか」ということございまして、これは方向性は上の視点とは必ずしも一致しないものでございます。いわば、議会は議会として果たすべき役割は執行部と違うのではないかという問題意識に立っているものでございまして、第2回会議における発言を引用してございますが、下から2行目でございますけれども、アメリカの議会を例に引いたものでございますが、「アメリカの議会では、政治家同士の議論は、盛んに行われているが、少なくとも大統領と議員の間でのやりとりというのはまず行われない」と、こういう指摘をされているわけでございます。

次でございますけれども、「地方自治体の性格に応じた組織形態に関する視点」としてございませが、これは先ほどご説明いたしましたように、現在の地方自治法では、都道府県、市区町村の区別なく、議会制度、執行機関制度というのは、ほぼ同じような仕組みとしてできているわけでございますが、この区別と団体の規模や性格を踏まえて組織形態を異なるものとするのが考えられないか、という問題意識でございます。丸の2つ目でございませが、第2回会議における発言といたしまして、「広域自治体と基礎自治体の議会及び議員の役割は異なる点があるということを明確にした上で、制度の検討をする必要がある」と、これは議会に関してのご発言でございましたが、こういうご発言があったところでございませ。

次に、18ページでございますけれども、「直接公選により民主的に強力な基盤を持つ長のあり方に関する視点」という標題にしてございませが、これも最初の問題意識とは異なるものでございまして、黒丸にございますように、「長の権限行使の適正化のための組織形態が考えられないか」というものでございませ。「参考」の最初の丸にございませのは、町村議会活性化研究会というところが平成18年に発表いたしました「新たな町村議会の活性化方策」というところのものでございまして、この中では、現行制度は長の側に明らかに権限過剰であると、こういう問題意識を示しているところでございませ。また、2つ目の丸にございませけれども、今年の3月14日、つい最近でございますけれども、ある市

の問題についての社説でございますけれども「住民から直接選ばれたからといって、市政の独善的運営は慎まねばならない」という指摘をしているものがございました。

それから、最後でございますけれども、「地域主権改革における組織形態の自己決定に関する視点」ということでございますけれども、「地域主権改革を推進するために、自治体はその組織形態をみずから選択できるとすることが考えられないか」という問題意識を示したものでございます。「参考」の最初の丸でございますけれども、これは地方分権推進委員会の最終報告、平成13年6月のものでございますが、ここのアンダーラインのところでございますように、「地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである」というふうに結んでいるわけでございます。

次に、19ページ以下でございますけれども、各国の制度、地方自治制度、執行機関、議会関係の制度を並べているものでございますが、最初にこの中で首長を直接公選する制度をとっているものとして、3つほど詳しく資料をつくってございます。

最初に掲げてございますのが、イギリスの「公選首長と内閣制度」でございます。ご案内のとおり、イギリスの地方制度は選択制によりまして2つないし3つの制度の中から選択することになってございますが、その中の公選首長と内閣制度を挙げてございます。制度概要は右の方の囲みの中に入っておりますが、選挙制度は二元代表制でございます。首長は住民の選挙により直接公選されるということになってございます。この制度は、議院内閣制と大統領制の折衷でございます。首長は議員のうちから内閣構成員を任命する、首長は予算政策枠組みを提案し、議会はこれを承認する、内閣はこうした枠組みに従って日々の政策を決定・実施する、内閣構成員以外の議員は、政策評価委員会の構成メンバーとなる、その下でございますけれども、この首長は内閣の議長ともなる、こういう仕組みになっているわけでございます。一方で、一番下にございますように、議会に事務局の事務総長・幹部の人事権があるようでございます。

20ページでございますけれども、補足的な説明をしている資料でございます。「導入の経緯」の2つ目の丸でございますように、この制度は、2000年の地方自治法で導入されたわけでございまして、3つのスタイルの執行機関の編成が規定されたわけでございます。1つが「リーダーと内閣制度」という、いわゆる議院内閣制でございます。2つ目が今の制度、それから3つ目が「公選首長とカウンシルマネージャー制度」でございます。これは2007年の自治法改正で廃止されたということでございます。

「導入の経緯・状況」の最初の丸でございますように、2006年5月現在で、①が3

14 団体、②が12 団体になっているということでございます。2 つ目の丸にございますけれども、この導入には当初、議会の議決または有権者の5 %以上の請願を受けて住民投票を実施し、過半数の賛成を得るということが必要であったということでございます。今は別の道も開かれているということだそうでございます。

21 ページの方をご覧いただきたいと思います。2 つ目に掲げてございますのはフランスの政府形態、「第五共和制」でございます。これは国の制度でございますけれども、首長を選び、それと別に内閣を組織するという参考のために挙げさせていただいているわけでございます。制度の概要は囲みの中に入っておりますが、二元代表制でございます。大統領は国民の選挙により直接選ばれるという仕組みでございます。大統領制と議院内閣制の組み合わせでございます。「執行権は、この無答責の強い大統領制と、対議会責任を負う首相とに分有される」というものでございます。大臣に選ばれた議員は議席を失って、その補充員がかわって議席を得るという仕組みになっているようでございます。その下でございますが、「大統領は解散権等を持つ」わけでございます。また、法律の審書等が権限として与えられる。

その下でございますが、大統領は首相任命権を持っておりまして、大臣閣議を主宰し、オルドナンス、デクレへの署名の権限を持っているということでございます。

22 ページ、補足資料でございますけれども「導入の経緯」でございますが、1958 年の国民投票によって圧倒的多数の賛成を受けてこの制度が成立しまして、ドゴールが大統領に選出されて、第五共和制となったということでございます。当初は、次の丸にございますように、「執行権は、無答責の強い大統領と、対議会責任を負う首相とに分有される」ということになったということでございます。

「課題」のところでございますが、2 つ目の丸でございますけれども、1986 年に、ミッテラン大統領を支えた社会党が敗れ、保守連合のシラクを首相に指名したということになった後は、その下の丸でございますが、「大統領に敵対する議会多数派に支持された首相に対して、大統領は有力な対抗手段を持たない」ということになったと、こういう経緯があるようでございます。

23 ページをご覧いただきたいと思います。アメリカの「市長－議会型」の強市長制についての一般的な説明資料を作らせていただいております。日本のモデルになったとも言われているものでございますけれども、この制度の概要、四角の中でございますが、選挙制度は二元代表制ということございまして、市長は直接公選でございます。市長が執

行権限を持っておりまして、予算編成権や部局長の任命権などを持っている。議会のほうは立法権限・市長コントロールの役割を持っているということをごさいます、予算の承認も含めて、行政の長に対してチェック・アンド・バランスの機能を果たしているということをごさいます。「市長と議会の関係」をごさいます、市長が拒否権を持っているというのが一般的だそうをごさいます。また、この表にはごさいませんけれども、一般的に日本にごさいますような不信任議決権はないというふうに聞いているところをごさいます。

24ページをごさいます、補足的な資料をごさいますけれども、大体4割以上がこの市長一議会制を採用しているということだそうをごさいます。それから「市長の排除の方法」とごさいますけれども、この強市長制では、基本的に住民の解職請求が認められているということをごさいます。

25ページ以下にそれ以外の資料がついてごさいます、26ページの資料だけご覧いただきたいと思ひますけれども、これは明治21年の日本の制度、市制・町村制制定時の日本の制度をごさいますけれども「市制」のところをご覧いただきますと、当時明治21年の際には市長、助役、名誉職参事会員で構成される市参事会というものがあひまして、ここが執行機関となっていた。明治44年改正まで市参事会が市制では執行機関として位置付けられていたと。町村制の方はそういう経緯をごさいません、町村長が最初から執行機関となっていたわけをごさいます、こういう歴史はあるということをごさいます。

27ページは現代の日本をごさいます、28ページ以降、それ以外の諸外国の例を付けさせていただきますので、後ほどご覧いただきたいというふうに思ひます。

私からの説明は以上をごさいます。どうもありがとうございました。

【西尾主査】 はい、ありがとうございました。それでは、ただ今説明のありました本日の資料を土台にしながひ、今日の皆様方のご意見を伺いたひと思ひますけれども、ここに会議の構成員と専門委員あわせて私を除いて6人の方がいらっしやいますから、1人ずつ10分喋っても1時間になってしまうのですね。最後に30分ぐらひは少なくとも本日の議論を少しでも取りまとめて、以後の議論の方向付けをしたひと思ひますので、順次ご発言いただきますけれども、何とか簡潔に、10分以内でそれぞれ見解を述べていただきたいと思ひます。

問題は、議会のあり方と長と議会の関係についてという、大きく2つのテーマになっひているわけですが、どちらについての意見でも結構ですけれども、どちらかというひ私は、長と議会の関係のほうから大筋、何か感触をつかんでいったほうが話が進みやすいかなと

思っておりますので、長と議会の関係について、ここへ出ているような論点について、どういうふうにお考えになるか、それから議会のあり方についても、どんなことが方向性だと思われるか、そういったことについて、皆さんのご意見を開陳していただきたいと思えます。順番指定してもいいのですけれど、まず、どなたからでも、ボランティアがいらしたら第1番目から発言していただきたいのですけれども。ご発言がなければ、順番に指名してしましますが。はい、どうぞ、林先生から。

【林（宜）教授】 もうすべて、議会のあり方というのは関連をしているのだろうという具合に思います。それで、長と議会の関係を今後どうするのかというところで、今日提出をいただいた資料4の17ページのところで、先程、規模の大きな自治体におけるトップマネジメントのあり方に関する視点というのと、長と議会の役割分担に関する視点、これは方向性が違うと。これをどう考えるのかというところが非常に重要なポイントだろうという具合に思います。今の議会を前提にして、だめだからこのようにすればいいのではないかといったときに、議会のいわゆる二代表制を前提とした、やはり議会の機能をもっと強化するという方向で考えていくのか、あるいはその対立をしている執行機関、長との対立を緩和しながらもっとスムーズに行政を進めていくという方向を考えるのかということ、これは全く違うのだろうと思うのですね。

実は、第29次地方制度調査会では、私の理解ではやはり議会の機能強化を図ろうと。今、議員が多過ぎるのではないかと、報酬が高過ぎるのではないかという議論が一般的に出ておまして、その中で、定数を減らすとか、あるいは様々な経費を縮減していく、これは一つはやはり財政のスリム化というか、そういう方向の中で議会をどうするかという、そういう行政改革の延長線上に考えられているのではないかという気がするのですね。

でも、本来、今、例えば北海道の栗山町が議会改革をやろうとしたり、いろいろところで議会改革を進めようとしているのは、むしろやっぱり議会、二代表制の中で長と対立して、そしてもっと機能の強化を図れるような改革をしようじゃないかという方向で動いているという具合に私は理解をしております。

そのときに、これは第29次地方制度調査会のときに出てきた資料なのですが、長が提出した条例案のうち原案可決となったものの比率というのが出ておりました。これを見ますと、都道府県の場合に、原案可決が99.4%、それから市区の場合に99.1%、町村で99%。これは、どのように理解するか、非常にうまくいっているのではないかという具合に判断するのか、私自身は、これではあまり議会の役割を果たしていけないのではない

かという気がしたわけです。

その原因は一体どこにあるのかというようなところを考えたときに、やはり議会が果たすべき役割が、今、非常に不明確になっていて、そしてやっぱり長の権限が非常に強くて、特に地方分権が進む中で、住民の代表である議会の役割というものが少し、相対的に地位が低下しているということも、これをどうするのかということ考えたときに、実はこれは2007年の11月に都道府県議会の議員の研究交流大会というのがありました。そのときに、ある分科会のコーディネーターを仰せつかりましたときに、これは三重県の当時の議長がこのように言われたのですね。一番大事なことは、地方議会においては国と違って二代表制ですから、議会が会派を超えて一つになって知事と対峙しなければ、物事は何もできないということだと思えるのですね、という発言をされたのですね。

それは、まさに議会というのは住民の代表なのだけれども、多様な住民の代表であるということは、要するにその自治体の縮図であるという具合に認識をしていかなければならないのではないか、そうすると、縮図であるにしては余りにも議員構成が歪だということ、その縮図足り得るものに変えていくということが1つのポイントではないかという具合に思うのですね。それで、その縮図であったときに、やはりそこで議員同士が議論をして、一定の落としどころに持っていったというのは、これは住民の総意であるという具合に考えられるような議会でなければいけない。長の場合は、私は長の選挙に行くときに、その長が掲げている政策すべてに賛成をしているわけではありません。つまり、候補者を比べて、相対的に最大公約数的にこの長であればいいのではないかという具合に考えているわけで、そうするとその長というのはやはり1人ですから、そういう意味では主義主張だとか自分の思いだとか、そういうものが行政に出てくる可能性がある。それに対して議会は縮図であるという理想的な姿であるならば、そこはやはり住民がこう考えているのだということを胸張ってその長に対して意見が言えると。そういう対立をする、これは良き緊張関係のある対立だと思っているのですね。

だから、そういうような方向で、議会をどうやって強化していくのかということをやったり考えていかないと、こういう、その全与党、オール与党のような感じで、99%以上がもう無修正で通ってしまうといったようなことをどうやって無くしていくのかということ考えたときに、議会を執行機関の中に取り込んでしまうというようなことになったときに、これは果たして今の問題、議会の問題が解決するのだろうかというような懸念を持っています。ですから、ただ会社勤めの人が少ないとか、あるいは女性の比率が低いとか、

そういう問題は、なぜそれが問題なのかという、やっぱり縮図になり得ていないというところが大きな問題と、そしてそれを議員同士で議論することによって、やっぱりその政策形成の過程、プロセスが住民に明らかになっていくという、そういう説明責任を議会がもっと果たさなければいけない、そのためにはどのような制度であるべきなのかというようなことを考えていかなければいけないのではないかという具合に、私は個人的に思っております。

【西尾主査】 ありがとうございます。2番目にどなたか。では斎藤先生、どうぞ。

【斎藤教授】 資料の17ページ、18ページですか、その視点に則して発言した方が、私の場合、より具体的なのかと思いますので、17ページの視点との関係で幾つか申し上げたいと思います。

まず1つは、17ページ2つ目の「長と議会の役割分担」のところで、役割分担の明確化ということで、組織形態の前に、それは役割分担は、議会には議会の役割があって、長には長の役割があるということ、これはやはり明確なものであるべきだと思うのですね。というのは、もちろんその条例にせよ計画にせよ、長と議会が協働してつくり上げていくという面はあるのですよね。いたずらに対立してそのままという面ではなくて。しかしそれは協働するという面はありますけれど、それはそこへの関わり方は議会としての立場で協働しているのであって、長は長の立場で立案しているのですよね。堅い言葉で言えば、議会という組織形態に見合った権限を割り当てるというのが大事なのです。それで、長は長でそういうピラミッド型の組織の頂点で行政を担っているという、そういう組織に見合った権限を割り当てる、あるいは逆に、権限に見合った組織編成をする、というのが大事ですから、議会と長が融合するというのは、幾ら協働ということを強調しても、その手法としては無理な面があるのではないかというのが1点です。

もう一つは、それに関連しますのは、ではその対立についてどう考えるかという、これも資料でありましたように、その両方が対立した場合の法的な解消方法については自治法自身幾つか用意していて、多くの場合、そこに至るまでその対立は解決するなり解消していると思うのです。ですから、それでな何か足りないというものがあるのであれば、それは、そういうエビデンスを持ってきて何かさらに付け加えるなり改革をする必要があるということになるのではないですか。つまり、その対立を解消する現行法の手段が果たして合理的なのかどうかということを検証する必要があるかと思います。それが、その長と議会の役割分担に関してです。

それから、その次の、自治体の性格に応じた組織形態という点ですけれども、そこでは規模や性格によって異なることがあり得るのではないかという趣旨で書かれていますが、これは、むしろ18ページの組織形態の自己決定ということとリンクさせたほうがいいのではないかと。つまり、こういう規模だとこういう組織というふうに国が決めるのではなくて、やはり住民本位で考えるならば、住民自身がそういう組織を自ら選べるというような観点を入れないと、その17ページの3つ目だけだと何か国のほうが画一的に決めきってしまうのではないかというのがあるかと思います。

それからもう1点、これは事実確認といいますか、これも現在の制度で何が足りないのかということについて1点だけ。17ページ1つ目のトップマネジメントの話ですが、首長だけでは官僚依存になってしまうという趣旨だと思うのですが、これはただ、改正された自治法のもとで、副市長あるいは副知事というのはまさに、知事、市長のトップマネジメントを補佐するために、より強化されているはずですから、そういった現行の副市長制とか副知事のあり方で何が足りないのかということをもっと詰める必要があるかと思います。以上です。

【西尾主査】 はい、ありがとうございます。私の左右ご両人から発言があったのですが、1つずつ外側に行きましょうか。岩崎さん、行きましょうか。

【岩崎教授】 長と議会の関係ということですが、いきなり関係というのは言えないので、長がどうあって、議会がまずどうあって、それを考えた上での関係、二元代表制という前提のもとだと思いますけれど、そういうふうと考えていきたいと思います。

議会なのですが、地方自治体である以上、議会は必須条件であるということは、確認するまでもないことでありますけれども、一応確認しておきたいと思うわけです。例えばフランスのレシオンが地方自治体となったのは選挙による議会が創設されたからで、色々な経済界の代表とかそういうのであれば自治体にならなかった。住民の選挙による機関を持つ、議会を持つということは、自治体の基本であるということ、まず確認しておきたいと思います。首長さえいれば議会はいらないという意見も、そういう乱暴な意見も聞いているので、まずそこです。

それから長のほうなのですけれども、例えば日本の、今日のご説明の中で15ページの右側の枠のところでは執行機関のご説明があるのですが、上から3つ目の丸で「長は独任制の執行機関として」というので、最初に「団体を統轄し、これを代表する（法147条）」、それから「団体の事務を管理し及びこれを執行する（法148条）」。このまま読めばそう

かなと思うのであります。実際の首長さんの動き、活動などを見ておきますと、いわばディプロマットのよう、代表してあちこちに顔を出していくというそういう面と、それから実際の実務的なマネジメントをするという面と、両方ある。多分1人ではできない、やっているのかどうかわからないけれど、その2つがある。

これがこの2つだと思うのですが、これを国家の制度に置きかえて申しわけないのですが考えてみると、上がヘッド・オブ・ステーツの役割なのですね。つまり国家元首の役割でありまして、そして2つ目が政府の長の役割になるわけですね。国家元首と政府の長が同じであるというのは大統領制の基本であって、そういう2つの権限を持っている人間は立法権を持たないというのが基本なのです。立法権というのはもちろん議会在立法権の最終機関なのですけれど、ここでいう立法権というのは法案作成権と提出権のことです。それを持たないからヘッド・オブ・ステーツとヘッド・オブ・ガバメントの2つのポジションを兼ねる。アメリカ大統領制を見るとはっきりしていますが、そういうことになっています。

それを頭に置いて考えて、そうすると、首長さんはヘッド・オブ・その領域の、何と云うのでしょうか、その区域でヘッド・オブ・ガバメント、自治体の長ということになりますので、2つの側面があるということになる。しかしながら、強力な立法権も持っている。先程のお話ではありませんけれども、ほとんど9割ぐらいはそこから出ているということです。議会は追認しているというか、ラバースタンプ的ということになります。そのところをどうするか。つまり、マネジメントをする行政の長であると同時に、代表者、アンバサダーといいたいでしょうか、外交官でも大使でもいいですけども、そういう立場でまちづくりを中心になってやっている。色々ところでアピールもする。ですから、日本の場合はこの2つを兼ね備えた上にそれが選挙で選ばれるということで、かなり強力な位置付けになっているということなのですが、これは戦後のことでありまして、日本の地方制度はフランス的なものにアメリカ的なものが接ぎ木された状態で、これをどうするかということが宿題になっているのではという気がしています。

議会は絶対に必要であり、長はある意味でオプションなのですけども、憲法でそういうふうにした以上、これは選挙にしなければならない。そうすると、その憲法を改正しないのであれば、その2つの選挙をするという前提のもとで、どんなふうな関係を考えるかということになると思うので、まずそういう頭の整理をしていただきたいと思います。

次は、その関係をどうするかということですけども、私は市町村と都道府県では自治

体のあり方が違うと思うので、そのところを分けて考えたいと思っています。地方というと、国と地方とって、地方が総体的に捉えられますが、地方もリージョナルなレベルと、ローカルなレベルがあるわけであります。議会を考えると、市町村議会というのはすごく近いのですけれど、県議会ってはっきり言ってよくわかりませんよね。でもお金がかかって一番人が多かたりする。だから、そういうのを考えてみると、議会のあり方というのは、サイズとレベル、区域の大きさと、それから身近なものという、それにかかってくるので、その違いは少し考えておきたいと思っています。

そうは言いながら、私は1つ例に出して考えるのも戦略的にはいいかなと思っています。つまり、ローカルとリージョナルを分けたとしても、余りにも違いが大き過ぎるので、政令市をターゲットにしてみたい。なぜかと申しますと、政令市は、一定の人口規模があるから政令市なのでカテゴリーがはっきりしている。知事だとすごく目立った人がいたり、市町村長さんだったらすごく頑張っている、森前市長は、私はマネジメントと一緒に勉強させていただいたときにもすごいなと思いましたが、そういう本当にその自治体を率いている首長さんを実感できる、私の勉強不足かもしれませんが、政令市で余りそういう印象は持てない。100万人以上の人口を抱えるのであれば、きっと大企業並みの社員とか職員の数の組織と思うのですが、それを1人でやっていくというのはかなり難しいと思うので、トップマネジメントのあり方を含め、見直した方がいい。政令市というのは一定の同質性がある範疇と思うのですね。市町村と都道府県のばらつきよりも、市町村の中でのばらつき、都道府県の中でのばらつきよりも、政令市のほうがある程度、カテゴリーとしては同質性が高いので、地方政府のあり方をどうするかという議論の材料にはなるとしています。

最後にもう一つ申し上げておきたいのが、大阪の知事が言った、政治主導とかさっきありましたよね。

【安田自治行政局行政課長】 17ページ、一番上。

【岩崎教授】 17ページ。この政治主導という言葉の使い方が、もう政治主導というだけで一人歩きをしていて、内容がいろいろ違うんだと、ここですごく思いました。国で政治主導というのはいわゆるエレクトィッド、選挙で通った政治家と、それから官僚の政官関係の中での話ですよね。だけど、ここで言っているのはそうではなくて、首長の政治主導。つまり、行政リーダーと、それと議会という議会主義の対立だと思うのですね。国の場合は政・官の対立で、政のほう为正しいんだ、主導するんだというのが政治主導か

もしれないけれども、ここで言っているのは、行政リーダーである首長と、それから議会の問題で、その行政リーダーのほうに重点を置いている。それで政治主導と言っている。

ここでやっぱり考えておきたいのは、政治というのは、そういう行政リーダーのことをいうのか、それとも選挙で選ばれたという政治家のことをいうのかということなんです。まさに国が議院内閣制で、地方が二元代表制の違いから出ているかもしれませんが、そこのところがすごくはっきりしないと、先ほど議会がないと自治体とはいえないと申し上げたのはこういうことも含めて、よく地方では、住民も、行政が行政がと言いますよね。でもそれっておかしい。地方政府が地方政府がと言うべきであって、自治体が自治体がでもいいですけど。その行政、行政と言っている行政リーダーが政治主導したいと言っているわけですよね。何か話をごちゃごちゃして申しわけないのですけれど、行政とか政治とか言葉の使い方が、そもそも問題の根源であるのではないかということも含めて、議会と長の問題を、本当に住民の政府として地方自治体をよみがえらせるためには、この問題をクリアしておかないといけないかなという気がしています。

【西尾主査】 はい、ありがとうございました。

今、私、意見言うつもりではないのですけれど、大阪府橋下知事の意見は、ちょっと岩崎さんの理解とは違うのではないのでしょうか。

【岩崎教授】 失礼しました。

【西尾主査】 やっぱり政治家と官僚というか、自治体は職員とっていますけれど、選挙で選ばれた政治家と職員の関係を問題にしているのではないかと。

【岩崎教授】 議会の話だったと思いました。

【西尾主査】 だけれども、その直接公選の知事だけでは職員を押しえ切れないから…

…

【岩崎教授】 だから……。

【西尾主査】 コントロールできないから、直接公選された議会の人からにも支援を求めて、同じ選挙で選ばれた政治家が集団で職員に当たりたいと、そういう考えなのだと。

【岩崎教授】 では政官関係。

【西尾主査】 やっぱり政官関係なのだと思うのですよ。

【岩崎教授】 わかりました。ありがとうございます。

【西尾主査】 だと思いますよ、多分。別に擁護しているわけではありませんが。

【岩崎教授】 でも、地方行政、行政というと何かちょっと気になりますよね。

【西尾主査】 では専門委員に移りますが、林さんからお願いしましょうか。

【林（知）准教授】 林でございます。私の専門は憲法でございます。憲法といいますが、世の中で一番役に立たない浮世離れしたことをやっているものだということと呼んでいただいたと思いますので、ちょっと今までの話よりも多少抽象度が上がってしましますが、2点ほど憲法学の立場から、こういうことが言えるのではないかと、このことを指摘させていただきたいと思うのです。

まず第1に、論点として挙がっていたのが、自治体の自由度の拡大をどうするのかというのが1つ論点に挙がっていたかと思えます。地域主権であるという考えに立った場合には、地域で自分たちの統治の仕組みを決められるようにした方がいいのではないかと、これが1つの論点として挙がっていたかと思うのですが、これに対して憲法学の立場から1つ、議論されている切り口といいますか、憲法学の立場から見ると、ちょっとそこは慎重に考えた方がいいのではないかと気がしております。何といいますか、あえて挑発的な言い方をしますと、憲法というものの自体が非常に反民主的なものであると、ということかといいますと、通常の民主主義の議会を通した多数決の手続では決めることができないものというのを憲法という形で定めて、括り出しておこうと。通常よりも面倒な手続きを経ないと変えられないようにしようという、これが成文の硬性憲法というものの基本的な考え方であると。つまり、民主主義で簡単に通常のやり方で決めていいことと、通常の多数決では決めていけないことを区別しましょうというのが憲法学の考え方なのだと思うのです。

それはなぜかということ、民主主義自体が万能ではないということですし、その論点は幾つかあるかと思うのですが、1つは民主主義というのは自己破壊への危険というものを内包させているという論点があるのだと思うわけです。つまり、これは違憲審査制度との関係でよく出される論点ですが、民主主義のプロセスは放っておくとうまく機能するのかというと、例えば多数派を握った人たちが選挙制度を自分たちの都合のいいように変えてしまうかもしれない。自分たちと敵対する立場の人の表現の自由を制限するかもしれない。つまり、共通のルールのもとで政治的な競争が成り立つという、これが民主主義だということふうに考えた場合に、民主主義自体がそのルールを恣意的に歪めてしまう危険があるのではないかと、その場合には憲法が、まず民主主義の土台を定めた上で、違憲審査制度がそれをきちんと保護しなければいけないという、これが教科書的な1つの憲法と裁判所の役割についての説明だろうと思うわけです。

この話は多分、地方自治との関係でも応用が利く話だろうということだと思います。つまり、地方政府にすべて委せて、地方のことだから地方の統治の仕組みも全部決めてくださいというふうに預ければいいのかというと、これは多分そうではないと。通常の地方政治のプロセスで果たして統治の仕組みを全部任せてしまった場合にいかなる弊害が出てくるのかという、これは当然考えなければいけないだろうということです。その意味では、通常の地方政府のプロセスに委ねたほうがいいことと、そうではない、それとは別のところにちゃんと決めて、ゲームのルールとして定めておいたほうがいいこととの仕分け、区別をどうするかというのがここでの論点だろうというふうに思うわけです。仕分けをした上で、ではその基本的な枠組みについては国が自治法のような形で責任を負うのか、あるいは地域の中で住民投票で決めることと、条例のような形で決めることという形で分けるのか、等々、議論の仕方はいろいろあるかと思いますが、まずそこが問題だろうというふうに思うわけです。そう考えますと、まず議論しなければいけないのは、現在自治法の定めている規律の内容として、何か不都合なのか、どこまでが、例えば、もし今、国が自治法という形で細かいことまで決め過ぎて、それが不都合を生んでいるということであれば、どこにこの不都合があるのかと、その解消するための方法として、それでは自治法のあり方自体、国の規律の内容自体を変えるのか、それとも国が決めるのではなくて、地方に委ねるという形をとるのかという、こういうふうに議論を進めるというのが多分筋なのだろうというふうに思うわけです。これが第1点です。

第2というわけで、それでは具体的な地方自治の統治の仕組みの内容として何が問題になるかといった場合に、これは憲法が93条で二元的代表制というのを定めていると。この二元的代表制それ自体が、実は、結構難しい問題をはらんでいるという、そういうことではないかと考えています。これは、国のレベルでも小泉内閣のときに首相公選制を導入したらいいのではないかという議論があったかと思いますが、そこでも出てきた論点だろうと思うわけです。つまり、首相を国民が直接選ぶと、他方で国民が選んだ議会、国会というものがあって、これが対峙するという、こういう仕組みを設けていいのだろうかというふうな議論があったかと思うのですが、公法学や行政学なんかで出てきた議論というのは、それは問題があるのではないかというふうな議論が結構当時出てきたように記憶しております。

これはイギリス型の議院内閣制というのが一つの理想像として頭にあったというふうな要因はあるのですが、多分ここに出てきた論点として1つあるのは、一方において首

長公選制にした場合に、首長のポピュリズムの危険が一方であるかもしれない。他方で、議会というものは議院内閣制とは違って、自らも内側から多数派を形成して首長を支えるという、こういう責務を負わなくてもいいのだということになる。そうすると、議員の政党規律がゆるむとか、議員が個別利益を追求するという、こういうことがより議院内閣制よりも容易になってしまうという、こういう危険が指摘されていたかと思うわけです。

この際に比較法的な議論というのも、諸外国の政治制度を参照するというのも確か行われていたかと思いますが、例えばアメリカ型の大統領制度というのはよく参照されるけれども、中南米では割とあまり機能していないというふうに言われる場合が多くて、アメリカでしかうまくいっていないんじゃないかという指摘もあったかと思います。これは本当にうそなのかというのは、ちょっと私自身としてはよく分からないのですが、それから先程の資料の中でもフランスが出てきましたが、フランスではまさにその80年代以降、コアビタシオンという形で議会の多数派と大統領の党派が食い違ってしまうと、この問題というものが指摘をされていて、二千何年だか忘れましたが、たしか憲法改正で大統領の任期を縮めるという形で議会の選挙と大統領の選挙のタイミングをなるべく一致させることで、保革共存という、コアビタシオンを防ごうじゃないかという方向に確か話が進んだと記憶をしているのですが、イスラエルでも首相公選制が確かうまくいなくて廃止をされたという話だったように記憶をしているのですが、そのような形で、二元代表制というのは実は世界を見るとそんなにうまくいっていないんじゃないかという、こういう懐疑的な指摘が当時出てきていたところではないかと思うのですね。

これは本当にそうなのか。本当にそう評価してしまっているのかという、こういう問題はありますが、そういう批判があるにもかかわらず、日本の地方自治の場合には、もう憲法で二元代表制を定めている以上、憲法改正しなければ、これを前提として議論せざるを得ないという、ここに悩ましい点があるのではないかと思うわけです。したがって、その二元代表制が、現在どういう形で、もし機能不全を起こしているのであれば、どういう機能不全を起こしているのかと。それに対して、現行法がどういう対処をして、そこに具体的にどういう欠陥があるのかと、これに対するどういう対応の仕方があるのかということとを具体的に検証するしかない、これは斎藤誠先生がおっしゃった指摘に、私も完全に同意するということなのですが、そういうことになるのだらうと。その上で、どうするか、もう国のレベルでは一義的な答えが導けない、ただ地方に委ねた方がいいということは地方で決めると、こういうのが1つの考え方の筋道なのではないかなというのが私の直感的

な印象ということです。以上です。

【西尾主査】 はい、ありがとうございました。では牧原さん、お願いでしょうか。発言の中身を誘導するわけではありませんけれど、橋下大阪府知事が出てきたようなアイデアというのは、ちょっとイギリスが新しく選択肢の1つに入れた、公選首長と内閣制度に類似しているところが若干あるものだから、そのイギリスのこの制度というのはなぜ出てきたの、とか、うまくいってるの、とかという、世の中にはいろいろ議論が起り出していますから、牧原さんはその辺、詳しいのだから、ちょっとそのことも含めてご発言ください。

【牧原教授】 ちょうどイギリスの直接公選首長制をレファレンダムで導入するときにロンドンにいましたので、それを研究しておりました。若干その後の情報をフォローしながら、この問題についてごく簡単に私の意見を申し上げます。

さっき岩崎委員がおっしゃられたように、ヨーロッパではどこも、自治体において議会が必須でありまして、長はオプションです。長は大体議長、ある種の議会の議長的なものであるというのが通例であり、これは特にアメリカの強市長制とは違います。イギリスも、あるいはドイツもそうなのですが、改革とはこうした議会を主とするシステムから二元代表制への改革であり、直接公選首長制の導入なのです。そのことの意味は2つあります。1つはやはりアメリカ型の、より直接民主主義的な仕組みを目指すことです。そもそも様々な分野でアメリカの制度モデルを導入しようとしたのがブレア内閣の顕著な特徴でした。それからもう一つは、直接公選首長制のほうが財政再建が進む、効率化されるというテーゼです。実際に、これがどうかはいろいろ意見、異論はあるかと思いますが、一応その2つが大きな理由であったわけです。

イングランドの場合は、こうした発想で最初の改革を進めて、12の自治体で結果的に直接公選首長と内閣制が導入されました。ただし、それ以外にも多くの自治体で直接公選首長制を導入するかどうかのレファレンダムがあり、結果的には否決されたのが多かったということが実態でございます。

さらにその先、ブレア内閣は何をしたかといいますと、もう一つ大きな改革の柱がコミュニティ・エンパワーメントでございます。2期目以降はかなりこの改革に重点を置きました。自治体レベルで目標を設定して、ネイバーフッドですね、近隣地区レベルの地域の活性化を図っているわけです。そのために自治体として大きな目標を設定して、地域戦略パートナーシップというものをつくっていく。これをイングランドの自治体に課したので

す。したがって、名望家的な伝統的な地方議会というものがあって、これを改革するために、一方で直接公選首長制を導入しようとし、他方で議会を支えるはずの住民団体の一層の活性化をしていく。それによって、自治体全体の改革、地域の改革を図るといふ、改革の構図があったといえるでしょう。

こういったものを見ていますと、2点コメントしたい点があります。1つはそもそも地方議会とは何かという問題です。特にヨーロッパの場合は、伝統的な地方名望家の地方議会をどうやって民主化するかということが、いまだに課題であるわけです。しかし日本の場合は、日本の地方議会というのは、地方名望家の議会以上にミニ国会であるのではないかと思います。イギリスでパーラメントと地方議会のカウンシルというのはまったく別ものですが、どうも日本の地方議会は国会に準じた制度として理解され、議員にもその意識が強いように思われます。しかし、果たしてそうか、いや、それでいいかというふうに考えますと、例えば今、多くの自治体で試みられているまちづくり協議会のような、さまざまな団体を集めた地域レベルの、ある種の協議団体があります。このまちづくり協議会に地方議会を引き寄せていくという選択肢があり得ると思います。政治のアマチュアの住民が簡単に議員になれるような地方議会です。どちらが望ましいのかということが、1つ大きな問題になるのではないかと思います。

それから2点目は、個々の地方自治体に制度設計の自由度を認めていくとき、この自由度を行使するのはだれかという問題です。地方名望家の伝統を引きずった議会の特徴というのは、幾ら住民団体や諮問機関が、直接公選首長制にすべきだというレポートを出しても、頑とそれを否定し、レファレンダムもしないという決定を平気でするわけです。イギリスの場合ですと、それに対して国が介入をします。そういうのはやめなさい、ちゃんとレファレンダムをきなさい、という介入をしていきます。いわば名望家地方議会対、より民主化を求める国という対立が、直接首長公選制の導入のプロセスであったわけです。今、日本で仮に内閣制を含めた地方議会の制度設計に自由度を認めたとして、その手続を進める場合、恐らく自治体が一定の何か審議会みたいなものをつくって答申を出してそれを通すということになる可能性が高いでしょう。これに対してもっと住民の声を聞くような手続を、国の側からある程度決めておく。一定の、例えば住民投票だけではなく、さまざまなワークショップであるとか、世論調査の実施であるとか、あるいは目標を言語化する、その言語化のプロセスでさまざまな参加の道筋を用意しておく、そういったことを国が保証することによって、住民から見て本来の意味での制度設計の自由度を担保できるとい

うことがあり得るのではないのでしょうか。いろいろありますが、ここまでということにさせていただきます。以上です。

【西尾主査】 はい、どうもありがとうございました。

【森前市長】 それでは、私は自分の体験も含めて、2つの視点でお話をさせていただきたいと思います。実は、首長の選挙のときに、私自身もローカルマニフェストで選挙をさせていただきました。そのときに、当然そのマニフェストを実行し、目標を達成するために、議会側の考え方の中には、私どものような4万四、五千の町で、俗に言いますと副市長2人はいらんではないかと、先程林先生がおっしゃったように、行財政改革とかいろいろなようなことから、視点からいったら、大変厳しいときに2人副市長というのはなじまないんじゃないか、いらんではないかという、そういう1つの視点がありました。

私は、通常的首長として、マニフェストを含めた特命事項を担当する副市長と、いわゆる日常の業務を遂行する副市長と、これによってその業務を分担していくと、そういうようなやり方でやりました。そういうことによって、例えば課題である、私どもはたまたま障害の問題も課題にございましたし、その時々とあわせて、いわゆるローカルマニフェストの中で遂行したいこと、これを特命事項の副市長に委ねていくと。それである面では、先ほど岩崎先生、いみじくも言われましたけれども、首長はある面では俗に言う冠婚葬祭の顔と、それからいわゆるトップマネジメントを遂行する旗を振る、そういうふうな首長と両面性ありますけれども、そういう中で、要は最終的に自分自身が掲げたものがどこまで達成できるかどうか、それによって、最終的にはそれは私は市民の皆様方から信託を受けてやった、そしてそれが結果として、ここまで達成できたということを毎年の一定のときに必ずそれは市の広報を使って、そしてそれを皆様方にご報告をさせていただく、そういうことの繰り返し、ちょうどこれは最後の期でそれをやりましたけれども、問題はそこで、議会側との大きな問題が1つ出てまいります。それは、マニフェストの問題と、それから市の総合計画を含めた、こういう問題のやはり齟齬です。どうしてもマニフェストを先行すると、以前に提出された総合計画とのこういう問題というのはやはり議会との、いわゆる質問の事項の中で必ず出てくる問題というのは現実でございます。そのときに、どちらを、ということは、それは私自身は首長とそれを、いわゆるたまたまその総合計画は私は自分の首長のときにつくったものですからまだよいですけど、これは今度、裏返せば首長が代わった時にそういう問題というのは必ず出てくるという、こういう問題というのは、ある面では、これから特にローカルマニフェストの選挙をやっていく地方自治体に

とっては、ある面では大変悩ましい問題、当然そこは議会とのいろいろな意味の、ある面では時には対立的な、そういうようなことだという。

先程来お話ございましたように、私が議会というものは機能強化をどんどんしていく、対立ではなくて、緊張関係というものがあればいいのではないかというふうに思います。そして、先ほどいみじくも牧原先生のほうから、まちづくり協議会の話が出ました。私どもというのは、ある面では、その周辺の自治体が大変、財政規模あるいは人口、いろいろなことも含めて平成14年当時の、平成の大合併の嵐の中では、同一請求にはこれはできませんでしたが、そういう中で、いかにして足腰の強い、いわゆる基礎自治体をつくっていくかという、その基礎自治体の中で、私どもは1つの考え方として、大体人口が七、八千から1万1,000ぐらいまでの小学校区を1つの単位としたまちづくり協議会というものを立ち上げました。ここで問題が出てきたことは、今度は議員定数の問題です。先ほどもお話ございましたように、まちづくり協議会というのは自分たちの身近な問題をいかにして、自分たちに合ったやり方、あるいは当然、従来例えば役所が上からシャワーのように、こういうふうなことでやりなさいというような、そういうことでやってきたことを、そうではなくて、地域で自分たちがこういうことをしたいとか、こういう方法でやるということに対して権限と財源をもらい自ら行うということで、都市内分権というのですか、地域内分権という、そういう手法を私どもはとらせていただきました。

そういうことの中で今度は、議会は行財政改革の一環ということの中で、1つのいわゆる議員提案で私どもが、18人の議員を16人に改定をするということの中で、この問題が議会の中で起こってきました。当然、例えば地域に一生懸命かかわっていらっしゃる議員の方は、いわゆるまちづくり協議会の中でいろいろなことを決めたら、やはり地域のこと、そこを一番よく分かっているから、議員さんは減ってもいいのではないかという考え方を持っています。そうではない、また別の組織体のところは、いや、先ほど来お話ございましたように多様な意見を吸い上げてという、ある面ではいろいろな縮図を見せるためにはどうしてもやはり議員の数は多いほうがいい。しかもそこに必ず出てくる問題は、いわゆる類似団体の、いわゆる議員の数はこれだけだからという、そういう論理。例えば必ず出てくる問題は、要するにそれぞれの地域がどういう地域であるか。例えば人口構成とか、あるいは面積とかいろいろなようなことを含めて、どういう状況であるからこのまちの議員の数はどれだけでいいんだということではなくて、類似団体でここはこれだけの、国がこういうふう決めてある、そういうものの物差しに当てはまる。果たしてそういう

ことがいいのかどうかという、そういうことも含めて、やはり喧々諤々議論をされて、最終的には定数を削減するという方向にいきましたけれども、しかし、先ほど来お話ございましたように、ある面ではそういうときに今度は、私ども首長というのは、あるいは執行部というのは、ある面ではそういうことに対して発言の機会というのはまず求められません。自分たちでやはり自分で決める。そういうことの一つの結果だというふうに私は思いますけれども、従来、先ほど来お話ございましたように、私どもは議案を議会に出します。そうするとそれを、審査をして議決をしていかれます。しかし、私ども、議員の立場の方からいわせると、自分たちはただ議決機関ではないのだという、そういうことの中で、1つの議案のことに対して、当局側は出てこなくてもいいから、自分たちで議論をしてどうするかという問題点を含めて、それによって、例えば修正とかどうか、そういうことではなくて、最終的には私どもから出させていただいた議案は通過をしていきますけれども、そういうように少しずつ、ある面では議会の権能、あるいは当局側が持っているいろいろなそういう情報、こういうものを引き出しながら自分たちもさらにレベルアップをしていこうということ、ある面では定数という問題が引き金になって、議会陣そのものが、例えば年齢構成、あるいはその職業別、いろいろな意味で多様になってくる。そうすると、多様になってくれば、斎藤先生からお話ございましたように、多様な意見が出てくる。多様な意見が出てくること、違いがわかることが、私はこれから、ある面では議会もそうですし、そういうものをうまく、また咀嚼をしながら、執行機関としてやっていくには、すごくやはりいい意味での、時には競争になるかもしれませんが、そういうふうな状態で回っていけば、私は現行の制度の中で結構いろいろなことができるのではないかなというふうに思いました。

【西尾主査】 ありがとうございます。

様々な切り口でお話をいただいたわけですが、意見が対立しているところもあるのかもしれませんが、余りそう対立もしていないのかもしれないという気もするのですが、最初に段々この議論の土俵を徐々に限定していきたいと思うのですが、主催者側が出した最初の大きな横長の物の中にも、4ページに「自治体の基本構造のあり方」についての「検討項目の例」として、冒頭に「二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化」と、こういうふうに言っているのですね。「二元代表制を前提とした」というふうにもう言い切っているわけです。これは現在の日本国憲法の第93条をどう読むかと、どういふふうにししか読めないかという問題にかかわっているわけですが、多数の見解は、

少なくとも憲法学、行政法学等々における多数の意見は、これは93条は執行機関としての少なくとも長と、議事機関としての議会はそれぞれ独立した並立の機関でなければならないということを決めている。そして、執行機関の長は、必ず直接公選された人でなければならないということを決めている。その点は、もはや動かしようがないのだということから確認して出発するかどうかなのですね。これについて、憲法学者の中にも、もしかしたら、そんなにかたく解釈しなくてもいいのではないかと、もっと柔軟な読み方があり得るのではないかという人もいるかもしれませんが、仮にそういう意見を持ってきて、そういう見解だってあるのだからと言ってみても、あまり議論は進まないんじゃないかなという気がするわけです。

これは非常に重大な点なのですけれど、この点は二元代表制を前提とするということは、憲法を改正しない限り、この国では当面あり得ないのだということになると、世界の先進諸国が採用している様々な地方自治の自治体の政治構造のかなりのものが日本では使えないということになるのです。イギリスの伝統であったカウンシルが執行権も立法権も兼ねますという、この形態は許されない。そこからスタートして、議会が市長、副市長等を選んで、事実上内閣のごとく間接的に選ばれた人が執行機関を構成しているというのはフランスの基礎自治体の大半ですから、この形態もだめということですし、アメリカに20世紀以来出てきた様々な形態の中のコミッションシステム、5人とか7人とか9人とかという人が直接公選で選ばれて、その人たちが立法権も執行権も行使する。その議長が市長と呼ばれているというような、こういう形態もだめですということですね。それからカウンシルが構成されて、そこがマネージャーを雇いますというカウンシルマネージャー制という、アメリカの自治体で一番多く採用されている、この制度もだめということですね。そうすると、ドイツで戦後つくられた様々な制度のかなりの部分もだめということになるわけで、かなり特殊な制度に限定されるのですよ。アメリカにもともとあった、市長市議会制、それは弱い市長のときと強い市長の方とあるのですけれども、基本的にはこれに準じた制度を戦後の日本は採用していると。

片方、世の中の議論の中には、地方自治を経験して国会議員になったような人たちの中に、地方自治体でも議院内閣制の方がいいんじゃないかと。地方議会議員として選ばれた人たちから、その市町村長を間接選挙すると。その人たちが内閣を構成して、とかいうようなやり方のほうがうまくいくんじゃないかという意見の人たちも出てきているわけですね。けれどもそれは、今の憲法のもとではできないのだということを一つ明確にしま

えば、もう議論の対象ではないということになるのですけれど、ほとんどの方の意見聞いていて、その点には異論はないのですよね。この二元代表制を前提として、その枠の中で選択肢を考える以外にないという点について、ご異論はないでしょうね。

【岩崎教授】 よろしいですか。私、第1回目の会議のときに、大臣にそれをお聞きしました。そのときはまだ前提としたという形ではなくて、二元代表制についてというだけだったのですが、西尾先生おっしゃったように、どこまでそれを進めていいのかわからないので、憲法を改正する気がないのかというところを直接、そういう言い方ではなかったかもしれませんが、二元代表制についてそういう憲法の縛りがあるのでどうお考えですかというふうに聞いたのです。

【西尾主査】 確かあのとき、原口大臣は答弁の中で、憲法改正も視野に入れているんだという回答をしたように思うのですけれど。

【岩崎教授】 いや、党としてはそうだけど、政府としては……。

【西尾主査】 この会議のことよりも民主党としてはですね。

【岩崎教授】 そうです。

【西尾主査】 民主党としてはその将来目標としては憲法改正も視野に入れているんだという意味だろうと思いますけれど。

【岩崎教授】 そうなんです。そこをどう見るかで。

【西尾主査】 したがって、別にこの会議も憲法改正する必要なしなどと決める必要もないわけだし、改正すべしと決める必要もないわけなのですけれど、それは憲法改正問題になりますよ、という理解でよろしいですねと。そうすると、差し当たりその憲法改正を前提にして、選択肢を広げて議論するのか、今はそれはできないのだから、現憲法下の中の範囲で考えるということでもよろしいでしょうかという意味なのですけれど。

【林（宜）教授】 よろしいでしょうか。憲法改正を視野に入れて議論するというのも、この1つのやり方だと思うのですが、今、議会が抱えている問題というのはかなり緊急を要する問題が多いわけですね。もちろんその定数問題をどうするかとか、あるいは今の制度の中でもかなりいろいろなことをやれるんじゃないかとか、そして組織によって違った形態をとることも1つのあり方なのではないかと。こういうものは今の制度の中で機能強化を図るといって、そういう方向で考えることが可能なわけですね。ですから、長い目でその憲法改正も視野に入れたような議会の、地方政府のあり方というのを議論するのも重要だと思いますけれども、やはり今の問題点ってやっぱり議会の住民からの信頼をどう

やって取り戻すのかということ、非常に喫緊の課題だと思いますので、当面、しかも2年間に一定の方向性を出さなければいけないということになりますと、やはりその二元代表制というのは前提で議論をしていく、そして何が問題なのか、何ができて何ができないのかということをもう少し具体的に洗い出しながら、どんなふうに制度を変えていくのかということをややはり議論をしていくべきなのではないかというように私は思います。

【西尾主査】 他の方々、その点にご異論ないでしょうか。そうだとすると、これからの方向としては、憲法93条の枠の中でやっていくわけで、それは多数の理解、これまでの伝統的な理解に従った二元代表制を前提にした枠内での選択肢を考えると。基本的な方向としては、ここに基本構造の多様化とあるわけですから、要するに現行の地方自治法が定めている制度、これをそのまま使っていくという方向も1つの選択肢なのですが、それ以外にこんなパターンもあり得るといふように、この選択肢を幾つか広げて考えてみると。最終的にそれがどれも自治体に対して提示する選択肢になり得るかどうかは議論してみなければわからないのですけれども、要するに現行制度と、少し違う形態の、こういうことも憲法の枠内であり得ますよねと、こういう形も憲法の枠内であり得ますよねというような選択肢をこれから検討していけばいいのかどうかということなのですが、それはそういう理解でよろしいでしょうか。林先生がおっしゃったとおり、どこまで自治体の自由度を高め、高めるといっても無制限に自由にするわけにはいかないと。それを押さえることが憲法の役割なんだというのはおっしゃるとおりなのでありまして、おのずから基本的な枠組みはきちんと決めて、自治体の、これは自由にはできないのよということも重要なことなのでありまして、それはどういうことなのかということをはっきり決めて、ここから先は自由にしようという、その境目がどこなのでしょうということを詰めて考えていかなければいけない問題なのですけれども、ともかくここから先はそれぞれの自治体が自由に設計できるのか、そういう、例えば副知事を何人置くとか副市長を何人置く、ご自由にご判断ください。収入役というのを置いても置かなくてもいいですよとか、あるいは議会の常任委員会は幾つ置くのですかと、それは勝手にお決めください、等々、個々の自治体に自由に委ねているものというものもあるわけですね。そういう、それでいいと、それでも支障はないだろうと思うような領域と、そうではなくて、完全に自由に設計させるのではなくて、地方政府基本法なり地方自治法の中に、市区町村なら市区町村で採用し得る政治構造としてこのくらい、3つくらいなり4つくらいのパターンがありますと。このパターンを選んだらこうやってください、このパターンを選んだ場合はこうしてくださいと。そのどれを

選ぶかはそれぞれの自治体がお選びなさいという、そういういわば選択制度ですね。そういうもので決めなければいけないことと、いろいろレベルがあるのだと思うのですが、その辺はいかがでございましょうか。このイギリスの制度などは幾つかの選択肢をつくって、そのどれかを選びなさいという制度ですよ。はい、どうぞ。

【森前市長】 今おっしゃっていただいた、ある面では基礎自治体は、ナショナルミニマムの、今、先生がおっしゃっている、これはどんなことがあってもここまで、しかし、ローカルオプティマムで、こういうことは自分たちの裁量でやれるんだという、そういう、俗に言う幅の部分、こういうものがあることによって自治体は、自分たちが、例えばそれは規模の問題も含めて、指定都市は指定都市のいろいろなことがあると思います。また、私どものように本当の基礎自治体は基礎自治体のありようがあると思うのです。それは最終的にはだれがそれを決めるかというのは、住民が決めればいいことであって、その住民の決める決め方に、例えば、今おっしゃったように、こういうやり方があるのですが皆さんどうでしょうか、そういうのは今度はある面では首長選挙なり、あるいは議会の議員の選挙なり、そういうところでやはりきちっと住民の皆様方に声をかけていくことによって、私はできるのではないかなと思います。ですから、基本的な部分と幅の部分ということ、そういうことを何を物差しにするかはまたいろいろご議論があると思いますが、そういうふうでいいのではないかなと私は今、お聞きしていて、また自分のところでもそういうようなやり方でやっぱりやっていく、自由度とか裁量度というのは、これはやはり、これからますます私は、今の政権が地域主権改革とおっしゃっているならば、それができるのではないかなというふうに思います。

【西尾主査】 それから、その私の言う選択制のような制度の仕組みに関連して、斎藤先生がおっしゃったことですが、大規模な自治体についてトップマネジメントをどう考えるかということですね。地域のその性格に応じてという性質論とかいうのは、結局はその自己決定の選択肢の問題で処理できるんじゃないの、と。要するに、幾つかのパターンがあって、大規模なところはこのパターンじゃないとうまくいかないよね、というようなのがあり、うちの自治体からいえばこのパターンが一番適切ね、というのは結局はその選択肢の問題なんじゃないかというふうにおっしゃったように思うのですが、そういう理解でいいですかね。

【斎藤教授】 はい。多少関連すると思うのですが、組織形態で選択肢を設けるといっても、二元代表ということを憲法が決めているというのを前提にしますと、かなり狭

まるんですね。ただ、その中でどういうのを選んでいくのかというのは、やっぱりお仕着せではなくて、その自治体ごと、あるいは住民ごとで決めていい部分もあると思うのですよね。ですから、こういうオプションが憲法的前提の中にありますよ、というのを示すというのが一番大事だと思うのです。ただ、その具体になりますと、今までの議論でかなり、いやこれはだめ、あれはだめというのは既にこのA3の紙の4ページのところでこれまでの議論が、幾つか出ていますよね。

【西尾主査】 4ページ、はい。

【斎藤教授】 正面からの市支配人制、あるいはシティ・マネージャーというのは無理ですよというのが、上の資料にもありますが、4ページの下自治体組織の多様化の報告書では、直接のシティ・マネージャー制度は無理だけれども、それに類似したものに権限を委譲するというのはできるのではないかと。つまり、議会のほうで選任する者に長から権限を委任するという、これは真性のシティ・マネージャー制度ではないですけど。だからこういうものはまだ考えられる。ではそれは、そういうものを自治体ごとにとれるようにしようというのは1つの選択肢だと思うのですね。

ただ、先ほどから議論に出ている、では、議会の中から直接その執行機関に入るのはどうか、というお話ですが、先ほどの発言と重なってしまいますが、それはやはり議会と長が融合するというのは、日本の自治制度からしてやはり限界があるのではないか。例えば、副知事ということになると、議員の身分を維持したまま、執行機関として長の指揮命令下に入る場合があり得る。そこではやはりその議会と長の利益相反といいますか、その両方の立場の違いというのはどうなるのかなという問題を、処理しないとイケないのではないかとということですね。

併せてもう1点だけ、私の先程の発言では、現行ベースで処理できているものであればそれは何故いかなのかという視点でしたが、それは別に自治法の規定がすべて合理的だと言っているわけではなくて、現在の運営というかレジームとして回っているものがあれば、むしろうまくいってない方を議論すればいい。ここで現行規定の解釈として1点疑問を持ちますのは、先ほど岩崎先生の発言にも登場しましたがけれども、資料4の15ページですか、長がその団体を統轄し、これを代表すると、15ページにあります。ただ、これはさっきまでの議論で、二元代表である、それを前提にしましょうとしながら、自治法の規定は147条で、長のほうについてだけ代表規定があるのですね。

これは、沿革からいうと、もともと戦前、議会にも、それは議会はその長に対してその

団体なり住民を代表するという規定があったのが、ある時点で落ちたのです。それは何で落ちたかという、これはここで、市制町村制で規定しなければならないのは、法的な代表権限のことであると。つまり、誰の名前で団体としての契約を結ぶのかと。そういう法的な代表権限は、それは長の方でしょうと。それをはっきりさせるために、議会のほうの代表権限規定を切った。ですから、これを代表するという意味の中に、法的な代表権限、それを私法の言葉で言えば代理、法的代表権限があるのは確かなのですが、政治的な代表権限というのは、これは15ページの左で見ればわかるように、議会も住民から選挙されて付託を受けているのですから、この147条の長が統轄し、これを代表するという規定があるのだからこうだという議論は、この自治法の規定だけをここに広げていくのはちょっと、あまり合理的ではないという印象を持っております。

【西尾主査】 それは、議会招集権を巡る議論のときから、その点は斎藤先生の持論ですね。

前段のほうの、議員でありながら副知事なり副市町村長を兼ねるとするのは、問題だというのは、議事機関のメンバーが執行機関のほうにかかわったら、議事機関の議員という性格から問題なのではなかね。憲法で議事機関の議員は直接公選、長も直接公選なのですけれど、議事機関の議員も直接公選としているのは、その議事機関の構成員は執行機関を兼職できるべきではないということになるのですか。そういう理解なのですか。そうではないけれども、おかしいということになるのですか。

【斎藤教授】 15ページの左の表でいえば、住民からの付託あるいはその選挙による正当性を持っている。それによって、その議事機関の議員としてこうあるべきという姿がありますね。それがその議員の身分を保持したまま、指揮命令下に入るということになると、その議会の構成員としての権限、地位というものとの関係、それから権力分立との関係で、やはり抵触が生じませんかというの、ちょっと素朴な疑問かもしれませんが。もちろん、諸外国を見ると、議院内閣制的な、執行機関のほうに入る場合には議員の職はやめて入るという制度が紹介されていました。それはそういう制約や考え方が、共通の背景があるのではないかと。だからむしろ、イギリスの新制度ですか、2000年以降の議院内閣制をやめたタイプにおいて、なおかつ議員が長の内閣に入るという、これは、私のとらえ方がおかしいのかもしれませんが、ちょっと理解に苦しむというか、あえて言えば、従来議院内閣制をとっていたからその過渡期的なもの、あるいはカウンスル制からの移行のために1つ置かれているのかなと。現に、今日の資料でもイギリスの中でもそれを

導入しているところは多くはないのですよね。正確なところは牧原さんに言っていただいた方がいいかもしれません。

【西尾主査】 フランス第五共和制の国のレベルの政治形態では、国会議員が大臣になったときは国会議員をやめることになっていますね。兼職しないことになっているのですけれども、しかしフランスの基礎自治体であるコミューンの仕組みでいえば、議会に当たる者が選ばれて、議会の中から市町村長と、副市町村長等が間接選挙で選ばれて、その人たちが執行機関を構成するわけですが、それは議員の資格を失わないわけですよ。市町村長は議会の議長であるし、副市町村長になった人も議会として行動するときには議会のメンバーで戻るわけですね。それは何ら支障のないことと考えられているわけですね。日本の国のレベルの議院内閣制も、国会議員が内閣総理大臣か閣僚になるのですよ。それで執行機関を構成するわけですが、国会議員という立場を捨てるわけじゃない、兼職しているわけですね。兼職していることがいけないという理屈はちょっと難しいのではないかと。それはむしろ日本国憲法の93条が議事機関の議員とか書いているから、それは難しいよとかと言わないと、兼職がおかしいというのは通らないんじゃないかなという気がするのですよ。林先生、どうぞ。

【林（知）准教授】 そうですね、憲法93条の条文だけを素直に読みますと、ここから兼職禁止が読み取れるかというところちょっと苦しいんじゃないかというのが直感的な印象です。それで、実際にそれが合理的かどうかは今、西尾先生がおっしゃったとおり、イギリス型議院内閣制というのは国のレベルですけれども、議員が大臣をやると、それで機能し得るんじゃないかということはあるだろうと思うのですね。結局、議院内閣制にしましても、そもそもはこの国王と議会との力関係の中でつくられてきたものですから、国王が議会の勢力をみずからの側に取り込もうとして機能し得るし、逆に議会が内閣を通して実権を握るといふふうにも機能し得るといふ、そういう柔軟な、運用のあり方でどうにでもなるものが、議会が強化して国王が形骸化していった、つくられたというのが大方の理解なのだろうと思うのですが、そういう意味では副知事のような者に権限を大幅に与えて、これを議会から選ばせて兼職をするようにして、それがどうなるかという、多分どっちに転ぶかよくわからないと。よくわからないようなものを導入することに危険もないかという、そういう問題も多分1つあるかもしれないというのが1つです。

もう一つは、その場合に直接公選した首長と実権を与えられた副知事という、この関係がどうなるのかということですね。国のレベルですと、例えばフランスの第五共和制の話

が出てきましたが、伝統的にその執行権の首長は少なくとも対外的な外交権と、それから軍事に関しては権限を握るんだと。内政は首相に任せていいんだという、こういう区分があったかと思うのですが、地方自治体でそれに類することをやった場合に、首長というものがいないんじゃないかという、こういう話が出てきそうな気がするわけですね。そうすると、憲法が首長の直接公選制を定めて、わざわざお金をかけて選んでおきながら、単なる飾りにすぎなくなってしまうと、これでいいのかという、こういう問題が多分あるんだと。そうすると、多少は実権を残さないで憲法の趣旨に反するんじゃないかといった場合に、ある程度実権を持った首長と、実権をもっとふやそうとする副知事との関係を一体どう形成しようと考えているのかというところはちょっと不明確になってしまうのじゃないかという気がします。以上です。

【西尾主査】 はい、どうぞ。牧原さん。

【牧原教授】 若干の補足でございます。私もその制定後の詳しい展開まではまだフォローしていないのですが、制定直後の大体の状況からいいますと、イギリスの場合ですけれども、議員が今度はキャビネットの構成員になるわけですけれども、その前提としてあるのは、イギリスの自治体において、過半数の政党はないハングオーソリティーというのが多かったということがいえます。過半数を占める政党のない議会とは別に首長がいるということになります。しかも首長は、多くの場合、政党を基盤にしない、いわば無党派出身です。地方議会の政治構造を解体することが、直接公選首長制の導入の一つの目的ですから、そうなるわけですね。このとき首長は何をするかですが、いろいろなケースがあるのですけれども、1つの代表的なやり方としては、特定与党を持たずに、各党から内閣構成員を選んでいくというものです。そうすると、大体各党のリーダーが入りますから、バックベンチャーの議員がここでの政策に対して議場で質問し、批判することになります。すると、それは党内規律を乱すんじゃないか、党内規律のあり方をもあわせて変えるべきではないかという問題になる。政党内の党内規律の問題になって議論されているわけです。制度として兼職が問題になるのではなく、政党の中のルールの問題として議論されているのがイギリスの特徴の一つだと思います。

それからもう一つ、別のケースを出しますと、議会の権限を制限するものがあります。例えば首長提出法案は過半数でなくて3分の2以上の賛成があったときに初めて拒否できるという形をとったところもあります。それは要するに議会は首長の提案を拒否しにくくなるという形で、議会に首長提出法案を通していくように、議会の方の決定手続を変えて

いくというものもあります。

それともう一つは、この首長には解任手続がないので、選挙がないとやめないという形で、かなり地位が守られています。

また、ドイツのケースでいうと、長と議会の関係は任期をどうするかということでも決まってくるということが言えます。首長の任期と議会の任期、議員の任期がドイツの場合は州によって全然違うんですね。イギリスとかアメリカや日本は大体同じですけども。これを例えば首長を長くすることによって、首長はより政治的に安定的します。両者の関係というのはそういうところで変わっていくということも制度設計の一つの論点かと思えます。

【西尾主査】 私は余り私自身の意見を申し上げなかったのですが、現在のこの地方自治法が戦後定めてきた制度ですね、これは憲法93条が規定したような、単純な二元代表制を採用しなかったのだと思うのですよね。その枠の中で結構不思議な制度をつくっちゃったという面があるわけで、アメリカの市長市議会型とはまったく違うんですね。それは何よりも議会が長を不信任できるという制度があり、不信任決議を受けたらやめるか、あるいは議会を解散するという、これは本来、議院内閣制の仕組みなのですが、それを入れている。だから、二元代表制の仕組みを取り入れる、憲法に指定されたからやむを得ず取り入れながら、議院内閣制的な要素を入れちゃったという、不思議な制度なのですよね。だからこそ、大統領制に似ている制度であるとか、しかし大統領制そのものではないから、首長制と呼ぼうとか、そういう議論がなされてきた特殊な制度なんですね。憲法に忠実に戻ってしまえば、議会による不信任決議というのはないほうが自然なんじゃないかと。議会の長を解散するなんていう権限は持っていないというほうが、素直な制度なのではないかという気もするわけです。これに非常に関連しているのですが、二元的な代表制をとりながら、両者が齟齬を起こしたら困るなということで、いろいろつながりをつけたと。あまりにもひどい長が出てきたらやっぱり議会は不信任をする。住民自身にはリコール権があるのですが、市区町村長、おかしなやつが出てきたら解職手続やればいいわけですが、そのために必要な数の署名を集めることもなかなか大変なことなので、それよりも、議会がとんでもない首長だということだったら、不信任決議をする。それで、やめてくださいという権限を持つのだと。だけれどもそれは長と議会の政争になりますから、議会の言うことが常に正しいとは限らないわけで、そこで首長のほうには対抗権を与えようと。やむを得ないという場合には議会を解散して、民意を問い直す

いうことができるようになっている。それだけではなくて、副市町村長とかそういう人を選ぶときも、議会同意にかけているんですよね。これもアメリカの市長市議会型で当たり前のことでは議決してないですよね。先程もありましたけれど、そういう制度をとっている自治体もあると書いてありますが、大半はとっていないはずですね。そういうものを選ぶときに、議会の同意があるなんてことはないと思うのです。もっと自由に長は自分のスタッフを補充できるはずです。そこを同意にかけているとか、さらにいうと本来執行権そのものである。ある一定金額以上の契約を締結するときは議会の議決を要するとかですね、財産を処分するときには議会の議決を要するとか、訴訟に対して和解に応じるか応じないかなんていうのも議会の議決を要するとか、本来は執行権に属することも、議会の議決事件にしているというところがあるわけです。そういう意味で、さまざまにこの議会と長をくっつけているんです。つがいで、何とかうまくいくようにとやってきたのが、戦後のこの制度だと思うのです。

これはこれで1つの理由があって、結構何十年、日本の自治体はこの制度になれていているんじゃないかと思うのですけれど。もしこれがいろいろな不都合があって、もっとほかの選択肢があったほうがいいんだといえば、論理的には一層この結びつきをもっと密接にして、両者の関係を密接にしていくという方向と、これを切って、アメリカの市長市議会型にした方が、執行機関の責任は明確になるし、議会は議会の責任が明確になるんだという論法もあるんじゃないかという気がするのですけれど、いかがでしょう。

これは私の個人の感想ですけど、現在の制度そのものが非常に特殊な制度でやっていると。必ずしも憲法に忠実な制度だと思わないということなのだと思います。

【林（宜）教授】 今、西尾先生がおっしゃったように、どちらの方向に今後向かわせるのかということなのだろうと思うのです。ただ私は、やはり今までの議論の中でやっぱり議会というのは住民の代表として、よき緊張関係の中でより住民のニーズに合った行政を実現していく上では、やはり役割をもっと明確に分割した方がいいのではないかと。これは、例えば監査の問題にしても、やはり執行機関は長からの独立性、議会からの独立性、監査の委員の役割と議会の役割は違うというようなことを、私自身は思っていて、やはりそういう方向で今後議論をしていくということが、私は個人的には望ましいのではないかと。という具合に思っております。選択肢を設けるといえるときに、どのようなものだったら選択肢をつくり得るのかというようなことも、これは非常に重要な問題だろうと思うのです。例えば、議員の数にしても、今は森委員がおっしゃったように、まちづくり協議会でかな

りの地域に関するものはそこで議論するのだということになれば、議会の議員の数はもっと少なくてもよいかもしれないし、場合によっては報酬だって低くてもよいかもしれない。だから、そういうことになってきますとやはり、その報酬だとか定数というのはそれぞれの自治体のまちづくり、地域づくりの取り組み次第だという具合に思っておりますので、こういう場合に、じゃあその選択肢というのはつくれない、むしろ上限撤廃して、その地域の中で自由にその議員の数を設定する。今、報酬はボランティアでいいんじゃないかという議論もありますけれども、これだってやはり、議会にどのような役割を期待しているのかによって随分違ってまいりますし、諸外国との比較をするときでも、日本の自治体の果たしている役割というのは、かなり大きくて、しかもいろいろな制度に振り回されたりすることによって、住民の生活が何かこう非常に不安定になってしまうとか、ということは非常に困るんじゃないかと思うぐらいに自治体というのは住民にかかわっているわけですね。ですから、そのあたり、やはり連続性だとか安定性だとかといったようなことも考えていかなければならないし、ということをお私はだから、今度の議会改革、その選択肢をつくるという場合も、これは議会だけじゃなくて、いろいろな制度に関して、選択肢はつくっていかねばならないと思いますけれども、どういうものがその選択肢がつかれるのかということもまだもう一つ私はよくわかっていないところがありますので、だから今、西尾先生おっしゃったように、要するに密接なつながりを持たせるような政府にするのか、これも選択制ですよといってしまっているのかどうかとか、ちょっとそのあたり、今後詰めていかなければならない課題なのかなというような気がしております。

【西尾主査】 はい、そうですね。また、主催者側というのですか、事務局というのですか、いろいろ案を、試案を出してくださるのではないかと思いますけれども、今日はそろそろ時間がなくなってきているのですが、地方議会の問題ということになると、長との権限関係、役割分担の関係だけではなくて、そもそもその、もっと住民の縮図たる構成に変えるべきだという林先生の冒頭からの指摘がありましたけれども、それをするためにはどういう手立てがあるのかという問題とか、議員の選挙制度がこのままでいいのかとか、会議の開き方の問題がこれで果たしてそうなるのかとか、いろいろ独自に議論すべき問題が多々あります。議員報酬というものをどう考えるのか、あるいは名誉職と考えるのか、専門職と考えるのか等々、たくさんの論点があるので、次回は少しこの議会のあり方という方に重点を移して、もう少しご議論いただければと思います。今日は、そんなことでよろしいでしょうか。

それでは、最後何か言わなきゃいけないのですかね。本日は皆様ご多用のところご出席いただき、また、ご熱心なご議論をいただきましてありがとうございました。

以上をもちまして、第一分科会の第1回会合を閉会いたします。ありがとうございます。