

地方政府の統治機構はどうあるべきか  
—地方自治法改革基本法（平和研案）の提案—



IIPS

平成 22 年 2 月

財団法人 世界平和研究所

(本提言の内容は世界平和研究所の責任において編集したものです)

## はじめに

地方自治は「民主主義の学校」と言われながら、長らく中央政府の行政執行を手助けする補助的な存在として位置付けられ、地方政府では首長による執行が地方自治の中心としてみられてきた。実際に、機関委任事務制度については地方議会は関与することもできず、地方税一つとっても、中央政府の関与なしに決めることができないなど、地方議会が主体的に地方自治の担い手となることは不可能であった。しかし90年代前半以後、地方分権改革がスタートし、権限や財源面における「中央から地方へ」という大きな流れは確定的になっている。昨年秋に誕生した民主党政権も「地域主権」を大きな公約として掲げている。地方分権推進の流れは、住民自治の観点からも、望ましい方向であることは間違いない。

しかし地方分権の目的は、住民自治の実質化であり、住民の福祉向上に向けて有効なガバナンスが機能することが前提条件となる。残念ながら、地方財政の著しい悪化に典型的に見られるように、地方政府の政策決定過程では責任ある統治がなされていない事例も多くみられる。専ら「中央対地方」という二項図式的な地方「分権」論の中で、住民自治に立脚した地方政府の統治機能の強化という本質的な問題の議論は極めて不十分であるといっている。

こうした問題意識の下で、世界平和研究所は所内に「地方自治のガバナンスに関する研究会」を設置し、昨年10月から地方政府の有効な統治機能のあり方を検討してきた。具体的には、住民、首長、議会、役所それぞれの果たすべき役割を根本から見直し、新しい姿を検討してきた。このレポートは、国民的議論を喚起する観点から、その結果を提言として取りまとめたものである。

短期間ながらこの提言のとりまとめに至ることができたのは、現職首長あるいは首長経験者から、地方自治の現状と問題点について、リアリティにあふれる数多くのご示唆を得たからに他ならない。一人一人のお名前を示すのは差し控えるが、ここで深く謝意を表す。また学識経験者からも、報告書案に対して、非常に有益なご意見をいただいたことにも感謝したい。

この提言は、地方政府のガバナンスのあり方をゼロベースで見直し、あるべき姿を提示するとともに、それを地方自治法改革基本法（平和研案）としてとりまとめ、基本的な改革の方向性を示している。本格的な「地方の時代」の到来にあって、住民のための地方分権の実現に資する多くの議論に一石を投じることができれば、当研究所として所期の目的を果たしたことになる。この提言を手にとられた諸氏の忌憚ない意見をいただきたい。

## 改革の3原則

(以下の条文は「地方自治法改革基本法案」を参照)

### 第1：地方政府の自律性の強化

補完性原則に立って、地方公共団体の組織・運営（税財政も含む）の自律性を高め、自己責任原則を徹底する。

- ① 組織画一性原則の否定と各自治体による条例制定（第一条第二項）
- ② 地方公共団体の二層制と補完性原則の明文化（第二条）
- ③ 税財政における「歳入の自治」の大幅拡大（課税自主権を含む）

### 第2：住民自治の強化

首長・議会それぞれが直接選挙される二元代表制の下で、住民自治を強化するとともに、住民の直接参加に必要な情報公開・説明責任を強化する。

- ① 住民自治の原則、住民の直接参加の権利を保障、直接民主主義制度の強化（第一条第一項、第二条第三項、第六条、第八条）
- ② 条例制定改廃請求の要件緩和（百分の一以上）（第六条）
- ③ 首長の解職及び議会の解散請求の要件緩和（十分の一以上）（第七条）
- ④ 首長・議会の説明責任の強化、情報公開を住民の参政権の前提として明文化（第十一条）
- ⑤ 議会の開催日程の弾力化（通年制導入による定期開催、休日・夜間利用等）
- ⑥ 監査機能の強化

### 第3：議会の機能強化と二元代表制の徹底

首長と議会の関係を見直し、首長と議会の競合関係を高める。首長と議会の相互の信任関係の手続き（不信任決議と解散権）は廃止し、両者間で合意ができない場合には、長と議会の関与のもとに住民投票に付託する。

- ① 議会の政策立案機能強化（計画策定への関与、予算案の一部修正権等）
- ② 議会の監視権限の強化（少数会派による調査権の付与）（第五条第二項）
- ③ 首長と議会が対立した場合の住民投票付託権、議会拘束（第八条）  
(③を前提に首長による議会解散、議会による首長の不信任の廃止)
- ④ 首長による一部再議権や議会からの委任のない専決処分の廃止（第九条）
- ⑤ 幹部職員の政治任用の強化（第十条第二項）

## 地方自治法改革基本法案（平和研案）

### 第一条（地方自治の原則、本法律の目的）

地方自治は、住民が自らの意思及び責任において行うことを原則とする。

2 地方公共団体は、住民の福祉向上のために、住民の意思に基づき、住民が必要とする事務を行うために存在する。その組織及び運営に関する事項は、各々の地方公共団体において、条例で定める。

3 この法律は、第一項の原則に則り、地方自治法の改正を行うにあたって、その基本となる事項を定めることを目的とする。

### 第二条（地方公共団体の二層制と補完性の原則）

地方公共団体は、基礎的自治体としての市町村及び市町村を包括する広域自治体とする。

2 地方公共団体は、各々のレベルにおいて、最も効果的に実施できる権限のすべてについて自ら意思決定を行うことを、その本来的使命とする。

3 地方公共団体は、その意思決定を行うにあたって、住民の参加の権利を保障する。

### 第三条（長及び議会の直接公選）

地方公共団体には、執行機関としての長及び議決機関としての議会を置く。長及び議会の議員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

### 第四条（長の役割及び権限）

地方公共団体の長は、当該地方公共団体の執行機関を統轄し、これを代表し、その事務を執行する。

- 一 条例案、予算その他の議案を議会に提出すること。
- 二 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。
- 三 決算を議会の認定に付すること。
- 四 会計を監督すること。
- 五 前各号に定めるものを除く外、当該地方公共団体の事務を執行すること。

### 第五条（議会の役割及び権限）

地方公共団体の議会は、住民代表として、当該地方公共団体の政策決定に際して、意見集約及び合意形成機能を果たすとともに、次に掲げる案件を議決する。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 執行機関の事務について監視及び評価を行うこと。
- 五 その他条例により議会の権限に属すること。

2 議会は、議員の定数の五分の一以上の者から請求があった場合には、当該地方公共団体の事務に関する調査を行わなければならない。

## 第六条（直接民主主義－イニシアティブ）

選挙権を有する住民は、その総数の百分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、条例の制定又は改廃の請求を行うことができる。

2 前項の請求があったときは、長は、直ちに議会に付議しなければならない。

3 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

4 長は、第二項の規定により議会に付議された条例の制定又は改廃の請求が議会において否決された場合には、選挙人の投票に付することができる。

5 前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、議会が可決したものとみなす。

## 第七条（直接民主主義－リコール）

選挙権を有する住民は、その総数の十分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、長の解職を請求することができる。

2 選挙権を有する住民は、その総数の三分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、議会の議員の解職を請求することができる。

3 前二項の請求があったときは、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない。

4 長又は議会の議員は、前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の同意があったときは、その職を失う。

5 選挙権を有する住民は、その総数の十分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、議会の解散を請求することができる。

6 前項の請求があったときは、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない。

7 議会は、前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の同意があったときは、解散するものとする。

## 第八条（直接民主主義－長による住民投票付託）

地方公共団体の長は、当該地方公共団体の権限に属する事項であって、住民の福祉に重大な影響がある特定の事項について、住民の賛否の判断を求め、選挙人の投票に付することができる。

2 前項の規定による投票に付すにあたっては、長は、まず、議会の総議員の三分の一以上の同意を得なければならない。

3 第一項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、長及び議会はその投票結果に拘束される。

## 第九条（長と議会の関係－長の拒否権、専決処分）

議会における議決について異議があるときは、長は、理由を付してその一部又は全部を再議に付することができる。

2 前項の規定により再議に付された議案につき、出席議員の三分の二以上の同意により再議に付された議決と同じ議決がなされたときは、その議決は確定する。

3 議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、長は、これ

を専決処分にすることができる。

4 前項の規定により専決処分をしたときは、長は、次の議会において報告しなければならない。

#### **第十条（執行機関の多元化、補助機関）**

長は、条例の定めにより、長の統括の下に、執行機関として委員会を置くことができる。

2 長は、その権限に属する事務を執行するにあたり、条例で定める定数の範囲内で、長の補佐を行う人員を置くことができる。

#### **第十一条（説明責任、情報公開）**

長及び議会は、住民自治の理念に基づき、各々の活動に関して、住民に対する説明責任を果たさなければならない。

2 長及び議会は、情報公開条例を定め、住民の請求に基づき、その職務にかかる情報を公開する。

## 1. 問題の所在

### (地方分権論の加速)

日本の地方自治は、憲政史上、1947年に公布された日本国憲法の中で初めて明確に位置づけられた。それから60年余の歴史を経て、歴史的な転換期を経験しつつある。還暦を過ぎて、ようやく本格的な「地方の時代」の到来を迎え、その真価を發揮しようとしているのである。

明治期以後戦前期までは、強力な中央集権化の下で、地方自治と呼べる制度はなく、府県制、郡制、町村制はしいたものの、中央政府の下部機関として、官選首長が地方を「支配」する構造が続いた。戦後日本国憲法が制定され、中央政府とは独立の「地方公共団体」として、議員だけではなく初めて地方首長が住民による直接選挙で選ばれるようになった。都市化・工業化を背景として、市民運動の盛り上がりと多くの革新首長の登場をみた60年代から70年代前半、安定成長期の下で財政再建・行政改革が重視され、官僚出身など実務家首長の進出が目立った70年代後半から80年代、さらに無党派首長の活躍が大都市を中心に目覚ましくなった90年代以後と、地方自治は時代に応じて少なくとも表面的には劇的な変遷を経験してきた。その一方で、その実態は大きくは変化せず、長らく中央政府の行政執行を手助けする補助的な存在としてみられてきた。歳入面での裁量の余地が小さい意味で、人口に膾炙した「三割自治」（あるいは「四割自治」）という言葉はそれを端的に示している。

しかし80年代以後の行政改革、政治改革の流れを受けて、90年代以後、地方分権改革が本格的にスタートし、その動きは90年代半ばから加速した。93年の国会の地方分権推進決議を嚆矢として、95年には地方分権推進法が成立した。その後、地方分権推進委員会を中心に議論が展開され、その成果は2000年の地方分権一括法の施行となって結実した。この改革が画期的なのは、地方政府は中央政府と主従・上下関係ではなく、対応・協力関係であることを明示した点にあり、これをもって地方自治は新たな時代に入った。その象徴的な改革が、中央政府による地方政府の関与の典型とされてきた機関委任事務制度の廃止である。機関委任事務制度は中央政府から地方公共団体の首長などに委任され、中央政府の指揮監督を受け、地方議会も関与できないという独特の仕組みで、中央と地方との間の「上下関係」を醸成し、「伺い行政」を助長し、その事務量は特に都道府県でかなりの部分を占めていた。しかしこの改革で「自治責任」が拡大し、地方公共団体の事務は限定列举された法定受託事務と自治事務に二分化され、中央政府と地方公共団体との係争処理手続きも定められた。

2001年以後も、地方分権改革の動きは止まることなく続いている。「小さな政府」を目指した小泉政権の下で、いわゆる「三位一体の改革」（国庫補助負担金

の廃止・縮減、税財源の移譲、地方交付税の一体的な見直し)が推進され、権限や財源面における「中央から地方へ」という大きな流れは変わることはなかった。最近では、地方分権に積極的な首長の発言がマスコミでも大きく取り上げられるようになってきている。昨年誕生した民主党政権も、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」の確立を最も重要な公約の一つとして掲げ、「地域主権戦略会議」を設置(2009年11月)、検討を開始したところである。

### (地方分権論の図式)

このように、現に行われている地方分権推進の流れそのものは望ましい方向であることには間違いない。しかし、ここで注意しなければならないのは、大多数の議論がもっぱら地方「分権」論、すなわち中央政府の権限を地方政府の権限へと移譲する点に集中しており、地方自治の理念である住民自治の実質化をいかに図るかという点はあまり議論されていないという現状である。憲政史上初めての「地方の時代」の本格的到来にあって、いまこそ原点に立ち戻って、本来地方自治のあるべき姿を大きな視野で描き、国民的な議論を喚起してしかるべきであろう。

現在の分権論は、次の論理展開を共有している。

第一は、中央対地方という二項対立の図式を暗黙の出発点にしているという点である。本来「政府」という機能に着目すれば、中央政府と地方政府は同じ政府として、国民の信託を受け、ともにその福祉の向上という共通の目標を持つはずである。しかし分権論では、中央政府と地方政府は対立する存在であることが議論の前提とされることが多い。

第二は、中央政府がもつ財源や権限を地方政府に大幅に移譲せよと主張するという点である。これまでの中央政府から地方政府への過剰な関与を背景に、中央政府は地方政府の手足を縛り、独自性を奪う存在であるという認識から出発している。その上で実情も知らない中央政府よりも、住民により近い地方政府に任せればうまくいくという考え方に立脚している。

第三は、住民に近い地方政治を実現するために不可欠として議論されるのが、「受け皿論」であるという点である。地方分権が進むと、当然地方公共団体の役割が大きくなり、現状の規模では十分に機能を果たせないのではないかと、受け皿を整えるべきではないかという議論が出てくる。事実、そうした懸念を背景に進められたのが市町村の「平成の大合併」で市町村の数は激減した。さらに今後の方向性として、基礎的自治体のさらなる集約や道州制の導入などが提案される。しかし具体案となると、都道府県と市町村の間、あるいは異なる地域の間で意見が異なり、コンセンサスが得られているとは言い難く、受け皿をどのようにガバナンスするかという議論も欠けている。

### (地方政府の自己統治機構という本質的視点)

しかし地方分権の推進が所期の目的を果たすためには、地方政府が十分な自己統治機能を持ち、住民の福祉向上に向けての有効なガバナンスが機能することが前提条件となる。残念ながら、地方財政の著しい悪化に典型的に見られるように、現在の地方政府にはこうした基盤が十分だとは言い難く、責任ある統治がなされていない事例も多くみられる。「中央対地方」という二項図式に立脚した分権論の中で、地方政府の統治機能の強化という本質的な問題が看過されているのである。確かにこれまで中央政府の地方公共団体に対する関与が過剰であって、地方公共団体が創意工夫を凝らした自治を行えなかったという側面は否定できない。分権論の多くは、この点に着目したいわばアンチテーゼであって、機構改革として議論される「受け皿論」も、統治機構のあり方そのものにはほぼ沈黙しているのである。

しかし地方自治の現状をみると、多くの場合、地方政府の統治機構は機能不全に陥っているといつてよい。機能不全の典型的な例として、次のいくつかの例を挙げることができる。

(1) 財政が破たんした自治体の増加に明らかに見られるように、首長・議会・住民・中央政府といったそれぞれの主体の責任の所在が明確になっていない。90年代以後の景気低迷の下で、中央政府が景気対策として地方に大幅な財政出動を要請した側面も大きい。例えば夕張市の場合、首長のモラルハザードに対して議会の監視機能が働かず、中央政府や金融機関の無責任、さらに住民の無関心がそれを助長した。また首長による汚職のケースでも、首長の暴走を役所も議会も制止することができなかった。ここで注意しなければならないのは、制度上は多くの監視機能が用意されているにもかかわらず、結局こうした悲劇的結末を防ぐことができなかったという点である。これは現在の地方政府の統治が緊張感を欠き、なれあい・もたれあい体質に陥っていることを示している。

(2) 地方議会での審議が形骸化・セレモニー化し、本来の意味での議論がなされておらず、審議機能が麻痺している。確かに定期的に議会は開催されているものの、政策論議を見ることは稀であって、大半の質疑内容は形式的で、議会での質問内容さえ役所側が作成するのも珍しくない。議会が「活性化」するのは、議案の審議よりも首長をはじめ執行機関のあらさがしといった、いわば「査問」が中心である。議員の構成も特定階層に偏り、性別・年齢・職業といった点で当該地域の住民の構成を反映せず、もっぱら職業議員が中心となっている。

(3) 役所（地方公務員（現役、OBを含む）やその関係者）を中心とした「役所ファミリー」が地方公共団体の意思決定に大きな影響力をもつ。役所ファミリーは長年勤めた地方議員と「持ちつ持たれつ」の関係を作り上げ、地元業界

や地元有力者をも巻き込み、既得権益を保持しようとする。議員の側もこうした体質から便益を得ようとするのは、中央政府レベルと異なる地方議会の「オール与党体制」にも表れている。議会と役所はこの体制を維持するために、こうした現状を是認する首長を担いで当選させようとし、結果として首長自身も、この「縄張り」を守ることが自己の再選基盤の強化につながるという意識から、改革を断念する羽目に陥っている。仮にこうした縄張りを破ることにつながる改革を断行しようものなら、議会と真っ向から対決し、思うような実績を上げることもなく、任期終了を迎えかねない。役所の内部でも強固な組合が形成され、モラルやサービスの低下がみられる。しかし首長がこうした組合に抵抗しようとも、自らが外からも選任できる役所の部下は、副知事、副市町村長など数人に限定され、局長以下の人事は役所内からの登用が原則とされている。また、地方自治を第三者的な立場から監視する機能を持つはずの地方マスコミも、地元での活動には役所の協力が必要であるため、表面的に批判するだけにとどまっている。

日本という国家の将来像を考える際、地方分権が進展し、地域の多様性・創造性が十分発揮される環境を整えることは、国全体の大きな方向性として是認されるべきであろう。しかし現状のまま、地方分権を進めることで、すべてが解決すると考えるのは難しい。地方分権の前提となる地方自治の統治機構の確立という側面を無視したまま分権を進めることは、新たな問題を生じさせる可能性もある。地方公共団体の重要性が以前よりも格段に増し、地方分権を進める時期だからこそ、原点に立ち返って、地方自治のあるべき姿をゼロベースで見直すべきであろう。

特に現状では、地方自治の究極の目的たる住民の福祉の向上がともすればなおざりにされている点は、憂慮すべき事態といっている。そのためには、「自らの地域のことは自らが決定する」という地方自治の根本が住民自治にある点に立ち返り、住民の直接参加の機会を増やし、主体的・積極的な役割を強化するとともに、首長と議会が互いに切磋琢磨し、競合的に質の高い政策を作り上げていくという基本方針をしっかりと堅持することが不可欠である。その上で、地方自治の主要なプレーヤー、つまり首長、議会、役所それぞれの果たすべき役割を見直し、地方の特徴を生かしながら、創意工夫を凝らした自治を作り上げていくという理想的な姿を描かなければならない。地方自治が実際にうまく機能するための統治機構の具体的なあり方を、議論しなければならない時期に来ているのである。

## 2. 地方自治の法制度的特質

### (憲法の想定する地方自治の姿)

地方自治は、現行法制度上、どのような姿が想定されているのか。またそれはどのように実定法上、規定されているのか。地方自治のあるべき姿を検討する前提として、中央政府レベルの統治機構と対比させながら、現行の地方自治の統治機構の制度的特徴をまず明らかにする必要がある。

地方自治の究極的な法的根拠は日本国憲法である。日本国憲法では「第八章 地方自治」として次の四つの条文を定めている。

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。また、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第九十五条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

このうち、第九十二条は地方自治の基本原則を示す条項だとされているものの、明示されているのは「地方自治の本旨」という抽象的な文言である。第九十三条は、地方自治の実施主体である地方公共団体の首長、地方議会の議員などは住民による直接選挙で選ばなければならないと定めている。ここで特徴的なのは、議会の議員だけでなく首長も住民の直接選挙で選ばれるという点で「二元代表制」（権力分立制）と称されるシステムを採用している点である。第九十四条は、地方公共団体が財産権、行政権、立法権をもつと定めたもので、特に最後は「条例制定権」とも呼ばれる。第九十五条は、中央政府に対する地方公共団体の独立性を確保し、ひいては地方自治制度を担保するものとされる。

しかしこの四つの条文だけでは、地方政府の統治機構を定めているとは言い難い。首長、議会の具体的な権能、さらにそれらの均衡と抑制といった地方政

府の統治機構の本質にかかわる部分は憲法では規定されず、その詳細は、日本国憲法と同日に施行された地方自治法に委ねられているのである。

### **(地方自治の本旨としての住民自治・団体自治)**

憲法が想定する地方自治の姿をさらに探るためには、地方自治の中心的概念とされる「地方自治の本旨」(第九十二条)の内容を精査する必要があるだろう。地方自治の本旨とは、地方政府の運営は、国全体で画一的な運営をする志向の強い中央政府の関与をできるだけ少なくし、地域の実情に応じて地域住民の意思に基づいて行われるべきだとする考え方である。この要請に応えるため、一般的に地方自治の本旨は「住民自治」と「団体自治」の二つを定めたものであると解釈されている。

このうち住民自治とは、イギリスで発達した概念とされ、地方政府の運営はその地方の住民の参加と意思によって行われるべきであるとする考え方である。つまり住民自治は地方自治の民主主義的な要素をとらえたもので、第九十三条で地方公共団体の首長、地方議会の議員その他は住民の直接選挙(直接公選制)によって選ばれると定められているほか、地方自治法では、後でみるように、住民の直接請求(条例の制定・改廃請求といったイニシアティブ(住民発案)や首長・議員などのリコール(解職請求))、さらには住民監査請求や住民訴訟の制度も設けられている。少なくとも法制度上は、現在でも住民自治を達成するための豊富な具体的手段が用意されているとあってよい。

一方、団体自治とは、フランスやドイツで発達した概念とされ、地方の運営は、中央政府とは独立した自治権をもつ法人格(地方公共団体や地方政府)によってなされるべきであるとする考え方である。団体自治は地方自治の自由主義的要素をとらえたものとされ、日本国憲法では、地方公共団体を明確に位置付け、その役割を定めている(第九十二条・第九十五条)ことで、地方自治を行う主体を明示している。しかしこのような解釈が実効性を持つためには、固有の行政体をもつだけでなく、その事務の範囲が十分地方を運営するに足るものではなければならない。現行法下でも、自治体は内閣から独自の行政権を持ち、自治体の行政執行権を除いたのが内閣の行政権と解釈され、中央政府と地方政府の間関係も政府間関係だと理解されている。

### **(地方自治の特徴その一：二元代表制)**

このような住民自治・団体自治の考え方は地方自治法にも反映され、憲法とともに地方自治の統治機構のあり方を規定している。地方政府の統治機構には中央政府にはみられない次の二つの大きな特徴を指摘することができる。

第一の特徴は、二元代表制(権力分立制)と呼ばれる制度である。中央政府

の場合、国会議員は国民の直接投票によって選ばれるが、内閣総理大臣は国民の直接投票ではなく、いったん国民から選ばれた国会議員から構成される国会によって選出される仕組み（議院内閣制）を採用しているため、国会（衆議院）の多数派と内閣総理大臣の権力は融合する。一方、地方政府の場合、地方議会の議員に加え、首長自身も住民の直接選挙によって選出される仕組みを採用している。その結果、それぞれが民主的正統性を有したうえで、首長と議会の間で権力が分立されているのである。

首長が住民の直接選挙で選ばれるという点では、現在の制度は大統領制の一種といえる。一口に大統領制といっても、アメリカの大統領制をはじめ非常に多くの類型がみられることに注意する必要があるが、日本の地方公共団体の首長はアメリカの大統領よりも強い権限を持つ。地方公共団体の首長は独任制の執行機関として、組織を統轄代表し（地方自治法第百四十七条。以下特段の言及がない限り地方自治法の条文を指す）、事務の管理・執行に当たるほか、地方公共団体の「顔」として自治体を代表する元首的な振る舞いをみせる。首長には議会にはない予算提案権を認められているだけでなく（条例の制定・改廃の議案提出権は首長と議会の両方に認められている）、議会の議決に対して異議のある場合には再議に付すことができる（「拒否権」の行使。第百七十六条・第百七十七条）。同時に、地方自治法は議会と首長の間には相手方をけん制する手段を与えるために、議院内閣制的な要素も取り入れており、日本の地方自治制度は折衷的な制度といわれることもある。つまり、議会は出席者の四分の三以上の特別多数で首長の不信任を議決することができ（第百七十八条）、不信任決議が可決された場合あるいは不信任と法的にみなせる場合（予算案の否決など）には首長による議会解散権が認められている。

このほか、現行法は首長主義を採用しつつ、同時に執行機関の中に首長からある程度独立した行政委員会または委員（人事委員会、選挙管理委員会、農業委員会、教育委員会、監査委員など）を置いて、政治的中立性が必要とされる事務を分掌させている。また、首長が自らの補助機関として任命する副知事・副市町村長といった特別職人事において、議会の同意権が必要となっている点も、議会が首長への影響力を行使する機会となっている。

### （地方自治の特徴その二：住民の直接参加）

第二の特徴は、多くの経路を通じて住民が直接地方政府の運営に参加する機会を法的に保障しているという点である。これは地方自治の本旨としての住民自治の考え方を体現しており、中央政府レベルとは大きく異なっている。

具体的に地方自治法で認められているのは、大きく直接請求と住民監査請求に分けられる。直接請求はさらにイニシアティブ（住民発案）とリコール（解

職請求)に分類される。イニシアティブには、首長に対する条例の制定・改廃請求(第七十四条)、監査委員に対する事務の監査請求(第七十五条)が含まれる。リコールも幅広く認められており、住民投票により、議会の解散請求(第七十六条)、議員の解職請求(第八十条)、長の解職請求(第八十一条)が選挙管理委員会に対して行うことができるほか、首長に対する役員(副知事・助役・出納長・収入役・選挙管理委員・監査委員・公安委員)の解職請求(第八十六条)が認められている。一方、住民監査請求として、住民は、長・委員会・職員について、違法もしくは不当な公金の支出等があると認めるときは、これを証する書面を添え、監査委員に対して監査を求めることができる(第二百四十二条)。さらに住民監査請求に不服または不正・違法な行為があったにもかかわらず必要な措置が講じられなかった場合などには、住民訴訟も法的に定められている(同条)。

さらに、憲法第九十三条が定める「議会」についても例外が認められており、地方自治法では、町村においては、議会を置かずに、選挙権を有する者の総会を設けることができるとされている(第九十四条)。つまり住民による直接民主主義が可能な規模であれば、住民自治にとっては議会よりも望ましいという考え方をとっている。

このように現行法では、参政権の一部として住民の直接参加を幅広く認めているが、その発動の条件が非常に厳しく、実際には住民自治が行われているとはいえないことも指摘しておく必要がある。つまり直接請求の場合、条例の制定・改廃請求、事務監査請求は有権者総数の五十分の一以上の署名、地方議会の解散請求、首長・議員の解職請求、主要公務員の解職請求は有権者総数の三分の一以上の署名(首長・議員の解職請求で、選挙区がある場合には、当該選挙区の有権者総数の三分の一以上)が必要である。解散・解職請求の場合総数が四十万人を超える場合にはやや緩和されるものの、そのハードルが高いことに変わりない。実際にこうした直接請求の条件を満たし、住民投票まで行われた事例は、市町村合併のケースを入れても多くない。一方、住民監査請求は一人でも行えるという点で、事務監査請求よりもハードルは低いが、違法もしくは不当な財務会計上の行為のみを対象とし、しかも一年以内に行わなければならない(事務監査請求は地方公共団体の事務全般を対象とし、請求期限も一年に限られない)。また、外部監査を請求した場合も、請求に応じるか否かは監査委員の判断に委ねられる(事務監査請求は議会の判断による)。

### (憲法と地方自治法との関係)

このように現在の地方政府の統治機構は、法制度のごく一部を日本国憲法が定めて、残りの多くの部分を地方自治法に委ねている。これは戦後改革の中で、

日本国憲法の制定・公布が最優先され、短期間のうちに地方自治制度の改正作業を進めざるを得なかったことに起因しているといわれる。つまり新憲法の中では、地方自治の章を規定し、地方自治の制度を保障したが、統治機構のあり方については、首長の直接公選制の規定（官選知事の廃止）の創設や条例制定権の明記にとどまった。その一方で、地方自治法が新憲法の理念の下、戦前の地方制度（地方官官制も含む）を大幅に整理することとなった。しかし日本国憲法の公布に間に合わせるためには、制度の大幅な改正を行う時間的余裕がなく、結果として戦前の地方制度の大要を踏襲せざるを得なかったとされている。

現行の地方自治法は地方自治の統治機構の根幹から多分に技術的な事項まで非常に多岐にわたる条文を含んでいる。そのため、地方自治という最も身近で民主主義の根幹をなす制度にもかかわらず、地方自治の担い手である一般の住民にとっては非常にわかりづらい。さらに指摘しなければならないのは、戦後地方自治法は確かに数多くの改正を経てきたのは事実だが、あくまで戦前からの地方制度をベースにしているという点である。その結果、日本国憲法の理念から導かれる地方自治の姿と地方自治法が定める地方自治の姿とは必ずしも一致している保証はない。憲法九十二条が「法律で定める」として想定している以上に、関連法律で「箒の上げ下ろしまで」規定し、必要以上に地方自治の自由度を奪っている側面も大きい。例えば、地方公共団体の組織や事務のあり方について、必要以上に画一的な縛りをかけている。近年各地で盛んな自治基本条例制定の動きは、地方自治を謳いながら、こうした画一的な制度を要請する中央政府による地方自治法へのアンチテーゼとしてとらえることもできる。

現在の本格的な「地方の時代」の到来にあって、最も根本的に重要なのは、もう一度原点に立ち返り、日本国憲法の規定を前提として、現行の地方自治法にとらわれない自由な発想で、二十一世紀にふさわしい地方自治の理想像を描ききることであろう。その際、戦後六十年の地方自治の現場で実際何が行われてきたかを踏まえておく必要がある。日本国憲法の制定時と現在とでは地方自治を巡る状況が劇的に変化していることに加え、これまでの制度の下で現実にどのような自治が行われてきたかを知ることは、今後の制度設計の上に欠かせないからである。

### 3. 地方自治の非制度的特質

#### (地方自治の政治的特質)

前節では、地方自治の法制度的特質を指摘した。しかし現実の地方自治は、法制度が想定した通りに動いているとは限らない。むしろ法制度的な特質と非制度的な特質は、大きくかい離しているのが現状である。従って地方自治の非制度的特質あるいは政治的特質を理解しないで、地方政府の統治機構を描いても絵にかいた餅にすぎない。一方で、現実の地方自治は法制度と全く無関係に動いているわけでもない。市民（住民）、首長、議員、さらに地元経済界、地方メディアといった地域マネジメントの担い手（地方自治のアクターといってもよい）は、現行制度を所与として、それぞれの主体が自らの利害を考えながら行動しているのが現状であって、そのインセンティブ構造を理解することが不可欠である。地方自治の制度的特質・非制度的特質は、法学と政治学・社会学のそれぞれによって強調され、これまでの地方自治論でも、ともすればどちらかのアプローチに偏りがちであった面は否めない。しかし地方自治の将来のあるべき姿を考える際には、制度・非制度の両面から複眼的な視野でとらえることが不可欠である。

#### (二元代表制の実際)

地方自治の非制度的性質が最も顕著に表れるのは、首長と議会の関係である。上でみたように、中央政府と異なり、地方政府では首長も議員も両方がそれぞれ直接公選制で選ばれるという「二元代表制」を採用している。首長も議会も住民を「代表」し、ともにその地方公共団体の住民の福祉向上のために最善を尽くすことが期待されている。しかし目指す方向は同じでも、首長と議会の間には自ずと棲み分けができ、役割の機能分化がなされることになる。その違いは首長と議員それぞれが選ばれる選挙制度の違いに大きく依存しており、それが首長と議会の間部門間関係にもしばしば緊張をもたらすことになる。

いうまでもなく首長はそれぞれの地方公共団体の中で一人しか選ばれない。選挙区は地方公共団体のすべての地域である。このため首長として選ばれるためには、地域住民から万遍なく支持を得なければ当選は難しい。そのため、一部の地域からの支持だけでは十分でなく、幅広くいわば地域全体のマクロ的な支持を得ることに重心を置いて行動することになる。一方、地方議員の選挙区は、都道府県で中選挙区制と小選挙区制を混合した制度である（政令指定都市を除く市町村では大選挙区制）。中選挙区、小選挙区の場合、議員はその地方公共団体全体からの支持を得る必要はなく、選挙区である一部地域の住民から一定の支持を受ければ当選が可能である（逆に自らの選挙区以外から高い支持を

受けても選挙結果に反映されない)。そのため議員の関心は、地方公共団体全体でなく自らの選挙区でいかに得票するか重心が移ることになる。大選挙区制を採用している場合でも、議員に当選するために必要な得票数は首長よりも大幅に低い(単記制で議員定数が数十人のケースも多い)ため、議員は薄く広く地域全体でなく、一部の地域からの高い支持を得た方が当選しやすい。このため自ずと議員の関心は、狭い一部地域の個別利益を追求し、いわばミクロ的な支持を得ることに向けられることになる。

こうした首長と議員の関心の違いは、彼らの最大の目標が当選(あるいは再選)であって、選挙で勝利することに強い動機付けがなされていることからすれば極めて自然である。問題はこうして異なる背景から選ばれた首長と議会の協調・競合関係にある。首長と議会の関心が一致しない場合には、無関心からくる協調関係が生まれるが、両者の関心が一致し、かつ方向性が異なる場合にはしばしば対立関係が生ずる。例えば首長が財政再建を掲げて、全体の事業規模を縮小させようとする場合に、ミクロ的な関心を持つ議員は総論としては賛成しても、自らの得票に不利になるような個別利益にかかわる場合には、強く反対に回ることになる。

また、首長と議会が対立した場合、現在の地方自治法では、議会による不信任決議、あるいは議会の解散という手段が用意されている。中央政府において採用されている議院内閣制が、解散総選挙後の新たな首相選出により議会と首相の意向を一致させる機能を持つものに対し、ここでの首長と議会の選挙は別々に行われることにより、決して両者の意向を一致させることにはつながらない仕組みとなっている。このため二代表制における対立は、いくら選挙を繰り返しても決して解消されず、選挙における決着ではなく、議会と首長との間の協調によって乗り越えるしか対応できず、その過程が公開されない場合には、住民不在の結論となりかねない。

### (役所の役割)

現実の地方政治をみる場合に、直接公選で選ばれた首長と議会とその両者の関係に注目するだけでは十分と言えない。もう一つの重要なプレーヤーとして役所にも注意する必要がある。役所自体は表面上政治的な役割を担わないが、実際には大きな政治的な権力をもっていることが多い。役所の職員、すなわち地方公務員は、終身雇用制の下で定年まで雇用され、首長や議員のように落選による失職のリスクもなく、匿名・中立性の下で長期継続的に存在し、事務の執行を通じて得た情報量も、首長や議員に比べてはるかに豊富で、政策にも精通している。その結果、官僚が首長や議員といった政治家と独立に自らの権益を作り上げることが可能となる。

実際に多くの地方公共団体では、現職の公務員やそのOB、関係者からなる「役所ファミリー」が意思決定に大きな影響を与えることが多い。無論役所は自らの意志だけですべてを決定することはできない。そのため地方議員に便宜を図り、時に個別利益の配分に強くかかわることにより、長期にわたって「持ちつ持たれつ」の関係を作り上げる。議員の側でもこうした便宜を享受するために、考え方を旗幟鮮明にすることを避け、むしろ与党としてのうまみを得て次期の選挙を有利にしようとするインセンティブが働き、「オール与党体制」が作り上げられることが多い。さらに議会と役所はこの体制を維持するために、自らの既得権益の維持に理解を示す候補を首長に当選させようとする。実際そうした事情をよくわかっている役所関係者を首長候補として担ごうとするケースは非常に多い。首長も選挙母体の意向によって大きな制約を受けるため、特に再選を目指す首長は現状を肯定せざるを得ない。逆に理解しない首長が誕生した場合には、人事案件の同意拒否に始まり、首長提案への慎重審議を理由とした審議継続扱いといった事実上の拒否権発動など様々な手段を使って、改革を断念させようとするのである。

#### (住民参加の実際)

最後に、地方自治の中心メンバーというべき住民の役割の現状をみておこう。上に見たように、住民は選挙を通じて首長と議員を選ぶという参政権を行使することによって間接的に地方自治に参加する。それだけでなく、直接請求（イニシアティブ・リコール）や住民監査請求を通じて、直接的に地方自治に参加することもできる。少なくとも制度上は、直接的にも間接的にも住民が参加する機会は保障されているのである。

しかし現実には、住民が地方自治に参加する機会はそれほど大きくない。まず選挙については、確かに有権者は選挙権を行使して一票を投じることができるが、議員に立候補すること自体に非常に高いハードルがあるために、候補者が特定階層に非常に偏った中で選択を行わなければならない。具体的に地方議員の構成をみると、男性、高齢、自営業者の割合が圧倒的に多く、女性、若年、給与所得者の割合は非常に低い。これは議会が一定の時期に日中に開かれること、政治活動への時間に自由に十分な時間を割くことができないこと、さらに公職選挙法で立候補に関して非常に厳しい制約があることなどによるものだが、その結果、「住民の代表」として職業議員が幅を利かせ、選挙で選ばれた人たちが、住民意思を代表しているとは言い難い状況が生まれることになる。しかもこうした職業議員は自らの選出母体に関連したミクロ的な個別利益に関心が高いために、議会の審議も一般住民の関心から離れた内容に偏りがちとなる。一般の住民は議会での議論の内容を詳しく知るために関心を持って直接傍聴した

くても、平日昼間に議会が開催されるために、それさえ断念せざるを得ない状況も珍しくない。また直接請求や住民監査請求といった直接参加についても、確かに多くの手段が法制度上用意されてはいるものの、例えばリコールの場合、有権者総数の三分の一以上（人口四十万人以上の自治体では多少要件は緩和）の署名を集めなければならず、人口百万人を超える政令都市にいたってはほぼ不可能に近い。また、住民監査請求は一人でも可能とされているが、監査請求の対象も限定され、請求を受けて監査を行うか否かについても、監査委員（その一部は議員が兼務）の裁量に委ねられている。

こうした制度が機能しない理由としては、住民の側に政治的関心が低いことも事実だが、地方自治に参加したくても事実上難しい状況が無関心を助長させている面も否定できない。その結果、「住民の、住民による、住民のための地方自治」であるはずの本来の姿から大きくかい離し、ともすれば主役である住民不在の地方自治になりがちなのが現状であるといつてよい。

#### 4. 地方政府の統治機構の姿

以上みてきた地方自治の制度的・非制度的側面の検討を踏まえて、地方政府の統治機構のあるべき姿を具体的に示したい。現状の改革の方向性として、三つの原則を提示する。具体的には、地方政府の自律性の強化、住民自治の強化、そして議会の機能強化と二元代表制の徹底である。

地方自治のあるべき姿を考える際には、全くのゼロベースから出発することも考えられるし、現行の地方自治法を前提として考えることもできる。世界的に見ても地方自治の形態は極めて多様であって、典型例が存在するわけではない。例えば、アメリカでは市議会がマネージャー（支配人）を任命し行政を任せる「シティーマネージャー制度」を導入している地方政府もある。フランスでは、地方議会の互選による議長が首長を務めている。ここでは、日本国憲法に掲げられている四つの条文を与件とし、それは変更しないという前提で議論を進める。例えば憲法九十三条が定める二元代表制を前提とするため、上記のシティーマネージャー制度の導入等は、ここでは除外される。もともと、憲法九十三条が、地方政府の統治機構を過度に縛り、都道府県から市町村まで一律に二元代表制を求めている点は、憲法制定時の民主主義の進展のための必要性という役目をすでに終えている現在、早晚改正が必要である。

##### （改革の第一原則：地方政府の自律性の強化）

第一の原則は、地方政府の自律性の強化である。つまり補完性原則に立って、地方政府の組織・運営（税財政も含む）の自律性を高め、同時に自己責任原則を徹底する。

地方自治の理想像を描く際には、まず地方自治の性格・機能・守備範囲を確定する必要がある。まず地方自治の性格として位置付けられるのが、日本国憲法でも謳われている「地方自治の本旨」の具体化であり、住民自治と団体自治の明確化である。すなわち、地方自治が本来の機能を発揮するためには、住民が自らの意思及び責任において行う「住民自治の原則」と、住民の福祉のために、住民の意思に基づき、住民が必要な事務を行う地方公共団体を設ける「団体自治の原則」をまず明確に確認しなければならない。住民自治については、中央政府と異なり、住民により身近な問題を扱うという特徴を踏まえて、次の第二原則で住民の直接参加の権利を保障し、直接民主主義を優先する。団体自治については、中央政府と地方公共団体との間の関係を対等な政府間関係であることを明示する。これまでの地方分権改革の過程でも、中央と地方の間に紛争が生じた場合には、両者は対等な関係にあるということを前提として、公平・中立な立場にたつ国地方紛争処理委員会が設置されている。

その上で、地方政府の守備範囲を確定しなければならない。その決め手となるのは「補完性の原則」である。つまり基礎的自治体で担当できると基礎自治体が判断したことは基礎的自治体が担当し、基礎的自治体では処理できないものは基礎的自治体を包括する広域自治体が担当する。さらに広域自治体でも処理できないものは中央政府が担当する。こうした補完性の原則は欧米でも広く認められているが、日本ではかつての機関委任事務のように、事務分担を中央政府から地方自治体に下ろすという方法をとってきた。これからは全く逆の発想に立つ必要がある。なおここでいう広域自治体は必ずしも現行の都道府県に限定する必要はない。道州制の導入か都道府県制度の存続かについても、今後地域ごとにその実情を踏まえて決めればよく、法律という形で全国一律に定める必要はない。日本の一部で導州制が導入され、残りの地域では都道府県制が存続しているという状況も認められてよい。

こうした住民自治・団体自治の原則、さらに補完性の原則の確認の上に立って、より効率的な地方自治を実現していくために、組織のあり方や歳入・歳出の根幹にかかわる税財政などの事務執行の点で、地方政府の自律性を強化していくことが望ましい。まず組織画一性の原則を廃止し、それぞれの自治体がその使命を最も発揮できるような組織形態を条例で定めることを認める。また民主主義の根幹にかかわる税制のあり方についても、住民の受益と負担を明確にした上で、課税自主権を明確に認める。その上で、それぞれの地方公共団体の財政規律に対するインセンティブを削がず、またモラルハザードを防ぐように、地方交付税も簡素で機械的な配分方法で交付を行う。また地方債の発行についての自由度を広げ、地方公共団体の「歳入の自治」を大幅に確保する。その分、こうした歳入のあり方についても、議会で十分審議し、住民への情報提供や問題提起が行えるような姿にする責任を一人一人の議員が認識する必要がある。現在、各地の議会で議会基本条例が定められ、こうした議会の活性化がすすめられようとしているが、さらに議会の監視権限を強めること、特に少数会派による調査権の付与も必要であろう。また、公金の不適切使用に対する首長個人への民事責任追及を認める裁判結果に対する地方議会の債権放棄の決議について、最近裁判所から、「住民訴訟制度を根底から否決する」「議会による議決権の濫用」として無効扱いする判断が出されている。首長への監視機能を働かせるべき議会が、首長の責任を追及するのではなく、責任を回避する方向へと働くことは、議会の役割自体を否定しかねない。歳出についても、国庫補助負担金による事業誘導（いわゆる「ひも付き」）の廃止、会計年度の弾力化など地方政府の創意工夫を高めるような改革が必要であろう。

いうまでもなく、自律性の強化は同時に自己責任の強化を伴う。小さな地方政府の負担は少なく済むが、大きな地方政府には大きな負担が伴う。その選

択は他でもない住民自身の選択による。何か問題が起こった場合には結局中央政府が助けしてくれるという安易な見込みで短視眼的な政策を展開し、そのツケを住民以外に押し付けるモラルハザードが起こることは絶対に避けなければならない。そのためには、財政破たんを来した場合の処理の仕組み、首長、議会、住民それぞれの責任を明確にした法制度を整えることにより、当該地方政府の中での責任関係を明確化するとともに、住民自治は住民責任を伴うことの認識を高めておく必要がある。さらに、根本的な課題として、第二原則で述べる住民自治の強化の方向性が伴わなくてはなるまい。

### (改革の第二原則：住民自治の強化)

第二の原則は、住民自治の強化である。つまり首長・議会それぞれが直接選挙される二代表制の下で、明示的に直接民主主義を優先させ、住民による直接請求や住民投票の役割を強める。

住民は、現在憲法で規定されている首長や議員の直接公選制を通じて、間接的に地方自治に参加する権利を持っている。その上で住民参加の権利を保障することで、明示的に直接民主主義を優先させる。この考え方は現在の間接民主主義を否定するものではないが、それを補完するものとして積極的な役割を与える。第一原則にあるように、地域の身近なことは何よりも住民自身が決定するという大原則に立てば、これまで以上に住民の直接参加を活用する余地は大きい。

まず直接請求のうち条例制定改廃請求については、現在有権者総数の五十分の一の連署をよって行うことができるものの、条例の制定権そのものはなお議会が独占している。つまりイニシアティブを行っても、議会が承認しない限り、条例の制定・改廃は行うことができない。特にここ数年、住民投票において議会と異なる意向が示されるような可能性のある住民投票条例は、議会からほとんど否決されている。しかし議会の構成に関して代表性に偏りがある以上、議会の意向と住民の意向が完全に一致するわけではなく、一致しないからこそ、住民投票が提案されるのである。そこで、議会がそれを否決した場合には、首長は住民投票にかけ、その結果は議会を拘束することを可能にする。また現在の五十分の一以上という要件も百分の一以上に緩和する。

次に現行法制では有権者総数の三分の一以上という人口の多い都市においては実現不可能な要件を求めている解職請求についても、首長に関する解職請求と議会の解散請求の場合は、その要件を十分の一以上へと緩和し、住民投票に付託することを容易にすることで、住民の意向が直接的に反映できるシステムに転換すべきである。さらに、首長と議会の意見が対立した場合にも、その地方公共団体の意思決定そのものに住民投票を活用すべきであろう。これは次の

第三原則で述べる。

こうした住民の直接請求や住民参加の強化は、一方で住民による直接民主主義の強化につながると同時に、運用を誤ることで地方自治自体を破壊させかねない両刃の剣ともなりうる。特に誤った情報が住民に提供され、それが意思決定を左右することがないように、住民の直接参加に必要な情報の開示と監視機能の強化を伴わなくてはならない。具体的には、首長や議会の説明責任に則った情報公開の強化と、監査機能の拡充である。このうち、監査機能については、現在の制度では事務監査請求及び住民監査請求は監査委員に対して行うが、監査委員の一部は議員あるいは役所のOBが就任しており、また監査を受ける首長が監査委員の選任を行うことから、必ずしも独立性のある監査とはいえない。また、個別外部監査契約に基づく監査制度が導入され、第三者による監査も可能とされているが、実際には、事務監査請求あるいは住民監査請求により個別外部監査契約を求めても、条例が制定されていることが前提とされており、条例が無ければ機能しない状況にある。このような条例制定要件は排除し、住民主導による外部監査を実効的にすることも重要である。

情報公開についても、より多くの人員を配置して手続きが簡素で効率的に行えるよう、長及び議会側が、保持する関連情報の項目の詳細を定期的に公表するとともに、住民の請求が簡易になり、迅速かつ正確に答える体制を整える。そもそも、住民参加の理念に立って考えれば、情報公開請求への対応よりも前に、首長・議会がまずはその職務にかかる情報について、住民に対する説明責任を負っている点を認識すべきである。現在執行機関の側で意見募集や住民との対話集会などを利用して、情報提供とあわせて住民参加が進められているが、議会の側でも一般市民が参加できるように、議会の開催日時を弾力化し、夜間あるいは休日の開催や、通年会期のもとでの定期的な開催を原則とする。さらに、委員会の公開も積極的に行い、一問一答の質疑や反問権の導入により、何が議論されているかを傍聴する住民が分かりやすいようにすることが不可欠である。議会の外にあっても、ホームページなどを積極的に活用し、今地方公共団体で何が行われようとしているのかを広く周知し、同時にそれについての意見聴取の機会を設ける等も必要がある。こうした努力によって、直接民主主義に不可欠な正確な政策情報提供が可能となる。

### **(改革の第三原則：議会の機能強化と二元代表制の徹底)**

第三の原則は、現在の首長中心主義的な地方政治において、議会の機能強化を図ることである。住民自治に基づく政策を立案するには、執行部において住民参加を進めるとともに、本来、多元的な住民の意見を反映することが可能である議会の強化が不可欠である。すでにくいつかの議会では議会基本条例を定

め、長期計画の審議を行うなど、議会の政策立案への参加が進められつつあるが、首長との二元体制を有する地方政治のもとでは、議会の活性化により、首長と議会がそれぞれ住民福祉の向上に向けて政策立案を競合的に行う仕組みが求められる。

具体的には現在首長にのみ認められている予算提案権を、一定数の議員の同意があれば予算増額を含めた修正権という形で、議会にも一部認めることにより、財源を含めて政策立案の責任の一部を分担させる。これによって議会での議論をより政策志向にすることができるよう。こうした競合関係を可能にするためには、議会における議員の意見集約が可能な仕組みが必要である。現在の選挙制度の下では、議員の選挙が個人主体となり、ミクロな利益追求となる構造に陥っている。首長への対案提示を可能とするためには、議会における多数派形成を促し、議員のマクロ志向性を強めることが前提となる。こうした議会における多数派形成は、政党の凝集性を強めることによって可能であるが、政党システムのあり方は、選挙制度によって規定されるため、議会強化に向けて選挙制度改革が行われなければならない。政党規律を高めるには、小選挙区制あるいは比例代表制といった制度が想定されうる。一人一人の議員の能力への過度の期待により議会改革を進めるよりも、政党の力を活用し、広く住民から人材を発掘し、平均的な住民が活躍できる仕組みを整えることが必要であろう。

また議会自体の監視機能を大幅に強化させ、より実効性のあるものにしなければならない。議会の監視機能は住民の直接参加によっても補完されるが、当然その機能は一般住民と同じではない。議会の監視機能の強化のためには、何よりも議会自体の調査権を強化する。特に一般市民に公開することが必ずしも適当でない案件についても、議会による調査権の行使要件を緩和することによって執行機関に対してこれまで以上に監視機能を高めていく。より機動的・効果的な調査権の発動を可能にするため、国政調査権にあたるいわゆる百条調査権（地方自治法第百条による調査）発動の議決を少数会派によっても可能とするよう、議決要件を五分の一以上の議員へと緩和する。こうした調査権の強化と同時に、議会あるいは議員自身の住民に対する責任も明確にしていく必要がある。特に、議決案件にかかる投票の際それぞれの議員の賛否を公開する、政治活動費の首長並みの情報公開義務を課す、議案について利益相反の場合の議決権放棄（違反の場合の失職）といった点は重要であろう。また現在は地方自治法で上限を定めている議員定数についても、住民の直接参加と勘案しつつ、地方ごとの実情に合わせて決めることが適している。住民参加の余地を広めることで、議会における議員定数は大幅に削減することも可能であろう。あるいは逆に、町村レベルでは、住民総会に近い形にまで定数を増大するというこ

も可能である。

こうした議会の政策立案機能・監視機能を強化していく上で、議会の会期制を廃止し、通年制を採用することも有力な方向性である。その結果、現在、議会を招集できないときに認められている首長の専決処分が不要となり、議会の存在意義が増す。首長の専決処分は、議会の委任を受けた軽易な案件に限ることとし、議会が議決すべき事項が生じた場合には、臨時会を利用し、議会を開催すべきである。その際、通年制のもとでの議事日程については、住民参加を可能とするような設定を行うことも重要である。

また、このように議会を首長と政策論において競合する機関としていく中で、議会による首長の不信任、その対抗措置としての首長による議会解散は廃止する。それに代わって、両者で対立した条例案については、首長による住民投票付託権を与え、その結果は長と議会を拘束することで、両者の対立は争点ごとに住民投票が解決する仕組みを導入する。住民投票の結論に法的拘束力を持たせることについては、議会軽視といった批判、あるいは首長によるポピュリズム政治を扇動するといったプレビシット（人民独裁）的活用への懸念などの声も大きい。しかし諮問的な住民投票であれば、すでに条例において定めることが可能であることを考えると、拘束力をもつ住民投票でなければ立法する必要はない。さらにこの提案は、住民投票付託に際して、議会の三分の一以上の同意を得ることを必要としており、首長の議会への説明を通じて、住民に対しての情報提供、争点の抽出、多様な意見の創出などの過程を経ることでそうした懸念は払拭できる。何よりも、住民投票の結果が政策の方向性を決めるとなれば、その結果責任を負うことになる住民自体に自覚と責任を認識させるという点でも効果は大きい。

二元代表制の下では首長、議会とも民主主義的正当性を主張できる。その点で、首長も議会も住民に対して直接責任を負うと考えてよい（議院内閣制を採用する中央政府の場合は、内閣は国会に対して責任を負う）。しかし両者の意見は常に一致するわけではない。両者の意見が対立した場合には、現在の制度では首長は拒否権を有しており、議会はそれを覆すためには三分の二以上の再議決が必要である、また、議会は特別多数（四分の三以上）で首長の不信任を決議できるし、その対抗手段として首長は議会を解散できる。しかしこの制度は究極的に互いの身分自体を失わせるリスクが高いために、この機能を使おうとすれば、政策論の違いが両者の感情的な対立を呼び、生産的な議論がなされなくなるケースが多い。

それだけではなく、議院内閣制の場合と異なり、二元代表制は選挙後に両者の対立が解消される保証がないという根本的な問題を有している。つまり、議院内閣制であれば、選挙後に新たに創出された議会多数派が、そこで汲み上げ

られた民意に即して首相を選出することにより、議会と首相の意見が一致する。それに対して、二元代表制の下では、解散後の議会が首長をさらに過半数で不信任して辞職に追い込んだとしても、また同じ首長が選挙で選ばれるということも起こりうる。その場合には、議会に反映された民意と首長を選んだ民意とはいつまでもかけ離れたままである。さらに、中央政府の場合と異なり、地方公共団体の直接事務の場合は、争点がより明確で単純なケースが多いため、個々の議員や首長の選挙ではなく、争点に即して民意を問うことで、デッドロックを解消するほうが容易である。

新しい制度の下では、首長は議会の議決に対して拒否権（再議権）を持つことに加え、議会に拒否された条例案について住民投票付託権を得ることとなる。これによって、住民に対して直接責任を負いつつ、そのリーダーシップを強化できる余地が大きくなる。議会に反対された条例案を住民投票に付すか否かは、首長の政治的な判断にかかっている。このリーダーシップを実質的に支えるためには、現行数名と限定されている政治的任用の余地を広げ、幹部職も広く特別職とするといったことも裁量に任されるべきである。また公務員自体の意識改革も進めるために、対等な労使交渉が行われる十分な環境を整えば、一部の現業を除き幹部職以外の地方公務員に労働三権を認めることも検討課題である。

## 5. 地方自治法改革基本法（平和研案）の提案

以上の改革の三原則を具体化するため、地方自治法をはじめとする地方自治関連法の改正を行うにあたって、その方向性を定めることを目的に「地方自治法改革基本法案」を提案したい。これまでも地方自治基本法案等の形でいくつかの提案がみられるが、そもそも「基本法」の性格付けについて考え方が多様で、理念や方向性についての宣言法にとどまるものから、地方自治の全般について重要事項を定めようとするものまで非常に多岐にわたる。ここでは、地方政府の統治機構の根本を定めるものとして、今後の地方自治法の改正の指針となることを目的として、地方自治法改革基本法を提案したい。いうまでもなくこの地方自治法改革基本法に即して、地方自治法をはじめとする所要の関連法案を改正する必要が生じる。

### 第一条（地方自治の原則、本法律の目的）

地方自治は、住民が自らの意思及び責任において行うことを原則とする。

2 地方公共団体は、住民の福祉向上のために、住民の意思に基づき、住民が必要とする事務を行うために存在する。その組織及び運営に関する事項は、各々の地方公共団体において、条例で定める。

3 この法律は、第一項の原則に則り、地方自治法の改正を行うにあたって、その基本となる事項を定めることを目的とする。

（趣旨）憲法第九十二条の「地方自治の本旨」としての住民自治と団体自治を明確化するとともに、地方の組織画一性の原則を否定する。

### 第二条（地方公共団体の二層制と補完性の原則）

地方公共団体は、基礎的自治体としての市町村及び市町村を包括する広域自治体とする。

2 地方公共団体は、各々のレベルにおいて、最も効果的に実施できる権限のすべてについて自ら意思決定を行うことを、その本来的使命とする。

3 地方公共団体は、その意思決定を行うにあたって、住民の参加の権利を保障する。

（趣旨）基礎自治体と広域自治体との二層制を採用する。広域自治体としては都道府県及び道州を念頭においているが、道州制への移行も、全国一律の必要性はないという観点から明示せず、広域自治体として規定した。また補完性の原則を確認するとともに、住民参加の権利を保障することで、直接民主主義を優先する。

### 第三条（長及び議会の直接公選）

地方公共団体には、執行機関としての長及び議決機関としての議会を置く。

長及び議会の議員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。  
(趣旨) 憲法第九十三条の規定を明記する。首長の直接公選制を維持する。

#### 第四条 (長の役割及び権限)

地方公共団体の長は、当該地方公共団体の執行機関を統轄し、これを代表し、その事務を執行する。

- 一 条例案、予算その他の議案を議会に提出すること。
- 二 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。
- 三 決算を議会の認定に付すること。
- 四 会計を監督すること。
- 五 前各号に定めるものを除く外、当該地方公共団体の事務を執行すること。

(趣旨) 長が統括する対象として、地方議会が含まれないことを明確にするため、「執行機関の統括」とする。

#### 第五条 (議会の役割及び権限)

地方公共団体の議会は、住民代表として、当該地方公共団体の政策決定に際して、意見集約及び合意形成機能を果たすとともに、次に掲げる案件を議決する。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 執行機関の事務について監視及び評価を行うこと。
- 五 その他条例により議会の権限に属すること。

2 議会は、議員の定数の五分の一以上の者から請求があった場合には、当該地方公共団体の事務に関する調査を行わなければならない。

(趣旨) 議会が、住民代表としての意見集約機能、合意形成機能を果たすことを明確化するため、議会の役割を規定する。また監視機能強化のため少数会派による調査権を付与する。

#### 第六条 (直接民主主義ーイニシアティブ)

選挙権を有する住民は、その総数の百分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、条例の制定又は改廃の請求を行うことができる。

2 前項の請求があったときは、長は、直ちに議会に付議しなければならない。

3 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

4 長は、第二項の規定により議会に付議された条例の制定又は改廃の請求が議会において否決された場合には、選挙人の投票に付することができる。

5 前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があった

ときは、議会が可決したものとみなす。

(趣旨) 条例制定・改廃請求権の要件を緩和する。また現行法同様、意見を聞く機会を設ける。議決権はあくまで議会がもつが、議会で否決された場合には、首長の判断で住民投票に付すことを可能とし、その結果が議会を拘束する。

#### 第七条 (直接民主主義—リコール)

選挙権を有する住民は、その総数の十分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、長の解職を請求することができる。

2 選挙権を有する住民は、その総数の三分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、議会の議員の解職を請求することができる。

3 前二項の請求があったときは、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない。

4 長又は議会の議員は、前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の同意があったときは、その職を失う。

5 選挙権を有する住民は、その総数の十分の一以上の者の連署をもって、選挙管理委員会に対し、議会の解散を請求することができる。

6 前項の請求があったときは、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない。

7 議会は、前項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の同意があったときは、解散するものとする。

(趣旨) 現行法では三分の一以上が解職請求の要件だが、首長の解職と議会の解散については、十分の一以上に緩和する。

#### 第八条 (直接民主主義—長による住民投票付託)

地方公共団体の長は、当該地方公共団体の権限に属する事項であって、住民の福祉に重大な影響がある特定の事項について、住民の賛否の判断を求めるため、選挙人の投票に付することができる。

2 前項の規定による投票に付すにあたっては、長は、まず、議会の総議員の三分の一以上の同意を得なければならない。

3 第一項の規定による投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、長及び議会はその投票結果に拘束される。

(趣旨) 重要事項にかかる争点について、首長が拘束的な住民投票を行うことを規定することにより、首長と議会との争点については、直接住民が決することを可能とする。ただし、長が一方的に十分な争点提示をせずに、議会審議を嫌って住民投票へ付託するような行為を制限するため、事前に議会の三分の一以上の議員の同意を得ることを条件付ける。

#### 第九条 (長と議会の関係—長の拒否権、専決処分)

議会における議決について異議があるときは、長は、理由を付してその一部

又は全部を再議に付することができる。

2 前項の規定により再議に付された議案につき、出席議員の三分の二以上の同意により再議に付された議決と同じ議決がなされたときは、その議決は確定する。

3 議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、長は、これを専決処分にすることができる。

4 前項の規定により専決処分をしたときは、長は、次の議会において報告しなければならない。

(趣旨) 再議権については、一部のものも認めることにより、首長の選択肢を広げる。また、専決処分は、議会の役割を否定するものとなっているため、廃止し、軽易な事項でかつ議会から委任を受けた場合に限定して行うものとする。

#### 第十条（執行機関の多元化、補助機関）

長は、条例の定めにより、長の統括の下に、執行機関として委員会を置くことができる。

2 長は、その権限に属する事務を執行するにあたり、条例で定める定数の範囲内で、長の補佐を行う人員を置くことができる。

(趣旨) 現行の教育委員会等各種委員会等を置く場合も、長の統括の下であることにより政治責任を明確化する、また、執行機関内の政治任用の範囲を拡大する。

#### 第十一条（説明責任、情報公開）

長及び議会は、住民自治の理念に基づき、各々の活動に関して、住民に対する説明責任を果たさなければならない。

2 長及び議会は、情報公開条例を定め、住民の請求に基づき、その職務にかかる情報を公開する。

(趣旨) 長と議会の説明責任を明確に定め、その上で住民の参政権の前提として情報公開条例の制定を法律の定めとする。

## 6. 終わりに

この提言は、本格的な「地方の時代」の到来にあつて、地方自治の現状を直視した上で、地方政府の統治構造のあり方をゼロベースで見直し、あるべき姿を提示し、それを「地方自治法改革基本法案（平和研案）」としてとりまとめることで、具体的な改革の方向性を示した。地方自治の進展は日本の進むべき大きな方向の一つであることは間違いないが、それだからこそ地方政府の統治機構を再構築していく時期に来ているのである。

この提言は、あくまで現行憲法を前提として、統治機構そのもののあり方に論点を絞っているが、議論の過程において、憲法の地方自治の規定の定め方そのものといった根源的な問題を問い直すことが必要であるとの認識に至っている。憲法は二代表制の導入を明記しているが、そもそも二代表制そのものの選択をそれぞれの地方政府に任せるべきという考えも成り立つ。また二代表制を採用する場合でも、首長と議会の間で想定されている競合的關係を有効に働かせるために、それぞれの役割と権限についても多様性があつてしかるべきであろう。さらに政治制度として代表制と直接民主制の適切な役割分担についても、全国一律に議論することは難しい側面もある。いうまでもなく、こうした多様性は、地方公共団体の多様性に起因している。地方公共団体は規模や地域の面で非常に多岐にわたっており、場合によっては法人格の有無自体を選択できる余地さえ残すという考え方も成り立つ。また近隣自治体、NPO、NGOといった、現在の統治機構の中で制度化されていないアクターの役割についても、住民参加の視点に立って、地域の多様性を考慮しながら、積極的な役割を与えていくことも可能である。

さらに統治機構と密接不可分な諸制度についても、今後改革の方向性を検討する必要がある。一つは選挙制度である。上に見たように現在の地方自治では首長と議員はともに直接公選で選ばれるという点では同じだが、選挙制度が異なるために自ずと関心領域も異なってくる。一般の市民は合わせて六つの選挙（都道府県の首長と議員、市区町村の首長と議員、中央政府レベルの衆議院と参議院）で選挙権を持っている。しかしそれぞれにおいて「誰が何を代表しているのか」という点が整理されておらず、「代表性」に混乱をきたしている。また、議会の中での議員行動の面からみても、現在のようなミクロ志向を促す選挙制度よりも、マクロ志向へと転換するインセンティブをもたらす選挙制度を構築する必要がある。政党や会派の役割を重視していく観点からは、比例代表制や小選挙区制が望ましいし、その場合には、国政選挙・地方選挙を通じた選挙制度のあり方についても大きな改革が求められる。もう一つは地方公務員制度である。この提言のような統治機構が十分に機能するためには、執行機関

のあり方自体も改革し、地方自治が円滑に運営されるような制度設計が求められるであろう。

同時に地方政府の統治機構の改革は、地方レベルのみならず、中央政府レベルでの統治機構のあり方にも大きな示唆を与えるものでもある。現在中央政府レベルでも政治主導の強化あるいは政官関係の見直しが議論されているが、地方自治が多様化・進化することで、自ずと望ましい姿が創造され、それが中央政府レベルの統治機構の強化にもつながっていくであろう。さらに新しい地方政府の統治機構の下では、首長・議員それぞれが住民に最も近い現場で住民に直接責任を負いながら切磋琢磨することによって、政治家としての質を高めることが可能となる。彼らの中には地方での経験を生かしながら、その後中央政府の場で活躍する有為な人材が輩出されるだろう。地方政治が中央レベルの有能な政治家の供給源となりうるのである。

「地方政府の統治機構はどうあるべきか」という問いは、「民主主義とは何か」という政治体制の根本に直結する難問でもある。そもそも民主主義の原点は、地域の中で住民が自主的にルールを定め、住民の福祉を実現してきたことにある。本格的な「地方の時代」を迎えた現代の日本だからこそ、もう一度原点に立ち返り、住民の直接参加を促進し、政治意識を高めることで、地方自治が真の意味でブライスやトクヴィルのいう「民主主義の学校」となりうる統治機構制度を作り上げていくことが何よりも求められているのである。