

## 首長主義の再検討と地方議会

駒  
林  
良  
則

### 目次

はじめに

第一章 首長主義のこれまでの議論の特徴と問題性

1 首長主義の内容と特質

2 首長制議論の経緯

3 議会と長の対等性への疑問

第二章 分権改革論議と首長主義

1 自治体組織構造における地方議会

2 地方自治法一四条二項の改正

3 地方自治法一条の二の「行政」の意味について

第三章 自治体統治構造と首長制

1 「統治」構造と地方議会

2 統治構造として首長制をみたときの問題点

おわりに

## はじめに

自治体の自己決定の確立が今次の分権改革の目標として掲げられ、その実現のために、地方議会の果たす役割が極めて重要であることは改めて述べる必要はないだろう。しかし、この分権改革以前において、地方議会についての法学の関心はあまりなかったというのが実情である。<sup>1)</sup>その理由として、以前から指摘されてきた議会活性化が遅々と進まぬなかで、現実には長をはじめとする執行機関が地方政治の主役となり、対照的に地方議会の地方自治における存在感の薄さが実感されてきたことが挙げられよう。さらにその底流には、近時においては、自治体の組織機構自体への法学の関心の低さが指摘できよう。本稿で扱う首長制<sup>2)</sup>にしても、自治体組織機構の原理として以前は議論の対象とされたが、最近では、その関心はそれほど高くなかったとえる。この状況は、この制度がすでに定着していることの裏付けとなるのかもしれない。しかしながら、首長主義における法学からの理論的深化が進んだかという点、必ずしもそうとは言えない状況ではないだろうか。そのことは、今回の分権改革でも、議会と長の関係の根幹部分について法改正がなしえなかったことと関連するのでないだろうか。そして、こうした状況が、地方議会の活性化が唱えられながらも抜本的な改革がなしえない理由のひとつになっているようにも思えるのである。

首長制が法学において十分に検討されてこなかった理由は、地方自治における関心が、条例論や機関委任事務の問題あるいは広域行政論などに象徴されるように、国との関係をめぐる制度論にもっぱら向けられてきたからと言っても過言ではない。<sup>3)</sup>長や議会という自治体の組織や機関も扱われてはいたが、むしろそれは機関委任事務など事務論との関係としていわば国家機構のなかの位置づけの側面に関心が払われたとみてよい。それも、結局のところ国との関係の議論であったということができよう。さらにいうと、自治体の性格論としての「統治団体」の議論も国との対比を意識しているわけであるから、統治団体論を踏まえて自治体組織機構においてどういう統治構造が要請されるのかというような原理的な理論の展開も不十分であったように思われる。

また、自治体内部の議会や執行機関の議論や両機関の関係について、一部のトピック的な部分を除き、その法理的論的担い手は主に実務家であったし、周知のように、長と議会の関係は地方政治過程として政治学や行政学の大きな関心領域となってきた。特に、首長制については実態研究が進められ、我が国の現実の地方政治において実際には様々な議会と長の関係型態が存在することが論証されるなど、<sup>4)</sup>活発な学問的展開がみられる。

要するに、この度の分権改革によって国と地方の関係に一定のめどが付き、それをつけていわゆる「地方行政体制の整備」が課題となったときに、その骨格とも言うべき議会と長の関係に対して、憲法論を含め法学から抜本的な検討がなされるべき状況に直面しているのである。この領域については、議会の活性化や長の任期制限など、いわば各論レベルで制度改革が検討されてその一部は実施されているが、まさに総論的部分が抜け落ちていてという印象を持たざるをえない。

かかる現状に対応するために、これからは、二元的代表制の見直しというような憲法論上の争点となりうる課題が浮上してくる可能性もあろうし、また、後述するように、議会と長の関係を含む自治体組織の自己決定権を尊重する趣旨から、できるだけ各自自治体の独自性に委ねようという見解も示されている。こうしたドラステックな議論があることを意識しつつ、本稿では、これまでの首長制の議論における問題点を整理し、また今次の分権論議のなかで出てきた論点にも言及して、現時点での首長制の課題を検討したいと思う。

また、今後の首長制のあり方に大きな影響を与える地方議会は、その活性化という議会そのものに内在する課題の解決に傾注すべきであることはもちろんであるが、さらに、近い将来住民投票制の導入など直接的な住民参加と

いう外在要因からも大きな変革を被るものと思われる。それは、首長制が本来予定していない自治体の意思決定の多元化を招かせることに繋がるだろう。こうした動きについても今後法律学はフォローしていかなくてはならないが、本稿でも若干の検討をしたいと思つ。

(注)

- (1) もっとも、中川剛博士は、つとに地方議会の重要性を主張されていた。参照、中川剛『地方自治制度史』(学陽書房、一九九〇年)。
- (2) 本稿では、用語として、「首長制」と「首長主義」を区別せず用いることにする。
- (3) この点については、既に、拙稿「地方議会活性化の論議について」名城法学四八巻二号四六頁で指摘しておいた。
- (4) こうした実証的研究の代表例として、村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』(日本経済新聞社、一九八六年)を挙げておきたい。

## 第一章 首長主義のこれまでの議論の特徴と問題性

### 1 首長主義の内容と特質

我が国の地方自治体の構成原理としての首長主義とは、例えば、「首長主義とは、執行機関としての長と議事機関としての議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙し、長および議員に住民に対し直接責任を負わせるとともに、両者の適当な均衡抑制をはかることによって適切な権限行使を実現することを組織原理とするもの<sup>①</sup>」と一般には定義づけられよう。また、その目的は、「議決機関たる役員も、執行機関たる長も、ともにこれを人民が直接に公選す

るものであり、かような両機関相互の分立と独立によって、相互の牽制と調和を保持し、それぞれ一方の機関の独裁化を防止しようとする<sup>②</sup>」ものであるとされている。以上から導かれる我が国首長制の構成要素としては、長と議会の二元的代表とともに、長と議員との兼職禁止に表れる相互独立性、さらには長の拒否権や不信任議決と議会解散という両者の抑制・調整手段の存在が挙げられよう<sup>③</sup>。

なお、首長主義は、憲法九三条において採用された制度であるのが一致した見解であり、従って、首長主義は憲法上の制度であるといえる。但し、憲法九三条の規定が長と議会の直接公選を規定しているにすぎないため、首長制のとらえ方次第では、現行制度より柔軟な制度の導入が可能との見方も示されている<sup>④</sup>。

このように理解される首長主義のもとでの、いわゆる長と議会の基本的関係に対する典型的な説明は、例えば、「長と議会の関係は相互に対等であり、国会のように議会が自治体の『最高機関性』を有するものではない。また長も規則制定権を持つので、議会が唯一の立法機関というわけではない。むしろ地方自治法は、議会の議決事項を制限的に列挙し、長の権限を包括的なものにして<sup>⑤</sup>」<sup>⑥</sup>といつものである。

以上のことから、我が国において通説的に理解されている首長主義原理から導出された長と議会の関係の内容は、次のように整理することができる。

長と議会は住民公選によるものであり、直接住民に責任を負うのであって、ともに住民代表として対等の関係にたつ。

このことは、二元的代表制として、国における議院内閣制と比較対照して理解され、特に、両者の対等性から、自治体組織構造にあつては、地方議会は国権における国会のような最高機関性をもち、また、長も住民代表であることを根拠に独自に規則を制定でき、その意味で議会は唯一の立法機関ではないこと――が導出される。

自治体の組織構造の骨組みを規定した憲法九三条は首長主義を規定したとされるものの、詳しく規定していないため、長と議会の関係の詳細は地方自治法に委ねられる。それ故、長と議会は住民代表機関として当該自治体の団体意思を決定する権限があるが、その配分は地方自治法に規定されているとみる。議会は同法九六条一項がそれに相当するとし、議決事項が限定列挙されているのに比べて、同法一四九条が長の権限の権限を包括的に規定しているとみて、それを団体意思決定権限であるとみている。

ところで、「議会と長の関係」ないしそれを構成している制度は、首長制導入によって旧地方制度から大きく変化してよいが、しかしまったく一新したわけではないことは改めていうまでもない。地方議会の議決事件については、戦前の昭和一八年の市制町村制改正により概括例示方式から制限列挙方式（九項目）に変更された<sup>7)</sup>。その後昭和二年のいわゆる第一次地方制度改革及び昭和三年の地方自治法改正（第二次改正）により、議決事項の拡大と条例によるその追加が実現したものの、現在にいたるまで制限列挙方式それ自体は存続している。また、いわゆる長の原案執行権は、旧制度において、市町村議会の議決または選挙が違法や越権であるとき、または明らかに公益に反するというときに、長がそれを再議に付し、再議後においてもなお修正されなるときは監督官庁は取り消すことができるというものであった<sup>8)</sup>が、地方自治法制定により大きく修正をつけた<sup>9)</sup>。地方自治法第二次改正によって導入された一般的拒否権と対比して特別拒否権と呼ばれるにいたる<sup>10)</sup>もの、存続したのである。

このように、長と議会に関する制度の現状は、旧制度に根ざすものとアメリカの影響下で成立した首長制を体现するものが組み合わされている<sup>11)</sup>ことを改めて確認しておかねばならない。

(注)

(1) 石崎誠也「自治体における長と議会 兼子仁・磯野弥生編『地方自治法』(学陽書房 一九八九年) 一六七頁。因みに首長主義の定義をいくつか挙げてみると、「議決機関と執行機関がともに直接住民によって選挙され、両者がそれぞれの職務を分け合って相互に牽制し、その職務権限について直接、住民に対して責任をとっている政府形体」(東京都議会議事局調査部『首長主義と地方議会』一頁)、「首長制とは、議決機関である議会とは独立に執行機関の長が、直接に住民の選挙で選ばれ、それぞれが、住民に対して直接に責任を負うシステムをいう」(宇賀克也「首長制」法学教室一六五号二九頁)。

(2) 和田英夫・今枝信雄・佐藤竺・沖田哲也編著『現代地方自治論』(評論社、一九六五年) 七六頁。首長主義の目的について、例えば、和田英夫博士は、「住民と議会との直結のみならず住民と首長との直結をも貫き、とかく議会の口ポット化しやすい議会選出の長のあり方を反省し、その弊害を断ち切ったこと」(「首長・議会制による相互牽制の限界」都市問題五六巻一〇号三〇頁)とされ、また、宇賀克也教授は「議会・首長の相互の抑制均衡を通じて、独裁を防止し、民意を反映した公正な政治行政を期待する。首長の地位を原則として一定期間保証することで行政の安定・継続を図る。」(前掲二九頁)とされている。

(3) 首長制の全体構造については、参照、進藤兵「自治体の首長制度」西尾勝「村松岐夫編『講座行政学第2巻 制度と構造』(有斐閣、一九九四年) 二六七頁。

(4) なお、憲法九三条の文言からは長が地方公共団体における如何なる機関となるのか判然としないが、長が議会の決定した団体意思を執行する機関、即ち執行機関と位置づけられることについては争いが無い。

(5) これまでの首長主義に関する学説は、憲法が首長制を導入したことを原則的には承認しつつ、憲法上の議論としては、塩野教授がいうように(塩野宏『行政法』第一版「行政組織法」(有斐閣、二〇〇一年) 一三三頁)、九三条を自治体組織の基本構造に対する憲法の枠と解しつつ、この通用性がどの程度厳格なものなのか、という点で、法律の解釈の仕方によっては、かなり柔軟なものにも成りうる(塩野前掲書一三三頁)ことを議論してきた(例えば、市支配人制度の導入)。なお、市支配人制については、広い執行権限を有するにもかかわらず住民に直接責任を負わないことを理由に、これに反

対する見解として、石崎前掲一六八頁を挙げておく。

- (6) 石崎前掲一六九頁。
- (7) この改正は、議会の権限が包括的であるとすると、いちいち議決を待たねばならないので、長の権限を包括的にして効率的な事務処理を行うという観点からなされたといわれている。参照：宮沢俊義「地方制の改正について」都市問題三六巻四号二八五頁以下、藤田武夫「地方制度の画期的展開（二）」同三八巻六号三九九頁以下。
- (8) 市制九〇条、九〇条ノ二、町村制七四条、七四条ノ二（昭和四年の市制町村制改正）。
- (9) 長の原案執行は、現行法では、一七七条二項及び三の義務的経費を議会が削除減額したとき再議に付しても同一の議決したきは長はその経費を予算計上することができるという規定を指すときに用いられる（塩野前掲書一五九頁を参照）。
- (10) なお、首長制の導入を含めて戦後の改革の経緯については多くの論著があるが、注（一）の「首長主義と地方議会」のほか、さしあたり、天川晃「地方自治制度の改革」『戦後改革』政治過程（東京大学出版会、一九七四年）二二二頁以下、同「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第2巻制度と構造』（有斐閣、一九九四年）一一二頁以下、都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社、一九八二年）、橋本勇「地方自治の歩み」（良書普及会、一九九五年）を参照。
- (11) 天川教授は、地方自治法が旧地方制度を骨格としつつもアメリカの影響を受けた制度がモザイク状に組み込まれたと評している（前掲「地方自治制度」一四三頁）が、このことは長と議会の関係にも妥当するのである。

## 2 首長制議論の経緯

首長主義の問題性を検討する前に、学説がどのようにこれを扱い注目してきたかについて瞥見してみよう。<sup>1)</sup>

(i) 周知のように、首長制の登場は、言い換えると、憲法九三条が議事機関としての議会の議員と執行機関としての長を住民による公選としたのは、地方公共団体の機関の民主化を保障したものであるとして、住民自治の側面から高く評価されてきた。<sup>2)</sup> また、これは、我が国の地方自治の歴史的観点からみて、長が議会によってコントロール

ルされてしまつという、旧制度における議会主義の弊害とみなされた点を是正するものとして歓迎されたといえよう。昭和二〇年代から三〇年代の法律学における首長制の議論は、関係規定が整備されるに伴い、当然のことながら、導入された首長主義がいかなる組織原理なのかという、首長主義の内容と性格を理解することにもつぱら関心が向けられた。<sup>4)</sup> もちろん、それは旧制度の下の議会主義との比較に重点が置かれたのであって、ここでは旧制度に比べて首長制が憲法に保障されたこと、及び執行機関の独自性が強化されたことに注目していた。特に昭和三〇年代に入って、現実には議会主義に近い運営実態がなされていることから、我が国においては首長制はそぐはないのではないかとして、首長制を廃止して議会主義に戻るべきであるという一部の意見に対して、首長主義の原理を解明し、それを評価して、首長主義の原理を貫くべきだという首長制擁護論が展開された。<sup>5)</sup> なお、この時期の議論では、首長主義における機関分立・相互独立性をその原理の中心とみていることがうかがえる。例えば、杉村章三郎博士は、「統領制は……（中略）執行機関たる長の地位を重からしめる長所をもつと共に議院内閣制の場合のように議会と長との関係を密接相関的のものとはせず立法部と行政部との間の有機的關係を傷つ短所のあることは否定できない。」<sup>6)</sup> とし、「短所を補つために不信任議決という議院内閣制的要素を加味したと理解している。また、長の公選制による長の地位の上昇をつけて、我が国の首長制における議会と長を対等とみる見解が示されるもの、<sup>7)</sup> それで学説の一致をみたわけではない。<sup>8)</sup> 首長も議員も住民公選によるという二元的代表制の側面は、当ても認識されており、それは長の住民公選が民主主義の観点から評価されていたのであるが、やはり、議会と長の機関関係をめぐる議論が主流ではなかったか。<sup>9)</sup>

(ii) その後、昭和四〇年代以降、住民の自治体政策決定への直接的な参加の流れのなかで、住民の自治体への関与の法的意義の重要性が指摘され、住民と長と議会の三者の關係のなかで首長制原理を捉えるべきであるという認識が強くなつてくる。<sup>10)</sup>

この背景には、首長主義の理想としては議会と長のチェックアンドバランスの関係が有効に機能することを指すべきであるにもかかわらず、自治法上徐々に議会権能が制限されてきた<sup>11)</sup>ことに加えて、現実の地方政治において議会と長は「車の両輪」に例えられるように、むしろ両者が協力して地方行政を推進することが自治体にとって望ましいとする認識が強く支持されていたことを見逃してはならない。別言すれば、政策形成機能や執行機能を監視する機能を議会自体が自主的自立的に発揮する契機が失われていったということもできる。従って、結果的に、長に対する議会の劣位という状況が一般に認められるなかで、参加を望む市民は、首長制において本来期待されるべき議会の機能が十分に果たされていないとの認識に立って、直接的に（言い換えると議会を迂回して）長に関与しあるいはコントロールすることによって事態の打開を図ったのである。このような住民参加の隆盛を契機として、首長制における長の住民に対する直接責任の側面が強調されるようになる。

このことは、政治行政学が、首長制における二元的代表制を強調する傾向と通底するものといえる。二元的代表制は、議会と長が役割の相違はあるものの共に住民代表としての共通性を有しているとし、そして、首長制を国政における一元的代表制とは異なるところの機関対立主義として特徴づけるものである。この機関対立主義としての特質をもつことは、国政レベルの一元的代表制のもとで成立する与野党関係が地方政治にも存在しているという現状を批判する機能を果たしたのである<sup>12)</sup>。しかし他方で、二元的代表制の強調は、自治体行政の専門化複雑化の伸展とともに、長が機関委任事務の執行の面で議会統制の外に置かれるという状況のもとでは、長と議会の関係において、長の優位を助長する働きをしたのではないかとの印象を免れない。

一方、憲法九三条の解釈上の議論として、例えば市支配人制の導入の是非をめぐる、現行首長制を自治制度として固定的に解するべきか、それ以外の制度を導入する余地があるかで議論された<sup>13)</sup>ぐらいで、憲法学は、総じて九二条や九四条といった地方自治のあり方や作用に関心を向け、自治体組織については地方自治法に委ねることとし、

強い興味を示してこなかった。そうすると、議会や執行機関といった自治体組織を扱うのは行政法学ということになるのだが、行政法学でも地方議会に関する法解釈は専ら実務家の領域となつている。

しかし、分権改革では、こうした従来から主張された現実の長と議会の力関係のアンバランスを回復することが議論され、特に議会の意思形成<sup>14)</sup>政策機能の向上と監視機能の強化が提唱され、また、かかる議会の活性化方策も、自己決定権を背景に、できるだけ自治体の自主性に委ねるといふ方向をみせた<sup>15)</sup>。それにいわば呼応して現行の首長制の分析評価が法学のレベルで改めてなされる兆しが認められるのである<sup>16)</sup>。

(注)

(1) 首長制に関する経緯とその検討については、今村都南雄「地方公共団体の組織構成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系第8巻 地方自治』(有斐閣、一九八四年)六九頁以下、がある。

(2) 例えば、法学協会『註解日本国憲法下巻』(有斐閣、一九五四年)一三六二頁。なお、戦後の自治法制の展開の意義に関して、さしあたり、兼子仁・村上順「地方分権」(弘文堂、一九九五年)「第 章地方分権推進法の制定とその背景」(村上順執筆)。

(3) 田中二郎博士は、首長制の登場により、首長主義に備えるために、議会も権限が強化され、その自主性が尊重され、議会に定例会制度を設け、常任委員会特別委員会制度を設けたり公聴会で直接民意を聞くことや、議会事務局の拡充などがおこなわれた、という。参照、田中二郎「地方制度改革の諸問題」(良書普及会、一九五五年)三五頁。議会権限の強化について、さらにいえば、議員の招集請求権や発案権、自治法一〇〇条調査権なども含まれよう(和田英夫他掲『現代地方自治論』七八頁)。

(4) この時期の論文として、例えば、鶴飼信成「長と議会についての一、二の問題」『自治論集21 自治運営論』(地方自治研究会、一九六四年)一頁以下。

- (5) このような見解として、和田英夫博士が典型的であると思われるが、それは、「首長制の原理は、首長・議会をそれぞれ相並行し、住民からの直接公選によってこれを選任せしめ、それぞれが自主独立の立場において、職責を履行するとともに、相互に他方を監視しあうという方式なのである。その狙いは、住民と議会との直結のみならず、住民と首長との直結をも貫き、とかく議会の口ポット化しやすい議会選出の長のあり方を反省し、その弊害を断ち切ったこと」（和田前掲「首長・議会制による相互牽制の限界」三〇頁）としていっていることである。
- (6) 杉村章三郎『地方自治法』（青林書院、一九五八年）九二頁。
- (7) 柳瀬良幹「議会と長の関係」前掲『自治論集』二一自治運営論 一七頁以下では、長の公選制が議会・長関係を戦後大きく変えたものと認識に立ち、その意味するところは、「それは長も議会も民主主義から言ってその立場が対等になった」（同一九頁）ことであるとする。
- 柳瀬博士は、両者が民主主義的に対等となったことから、事務に関して現行法は旧制度とは逆に、「地方団体の事務は長が専決するのが原則で、議会が議決するのは法律が特に指定した事務だけに限る」ことになった、とする。これは自治法の九六条の文言と同一四九条の文言に由来するとする。このように事務に関して変化したことにつき柳瀬は、どういった事件を議事に議決させ、どういった事件を長に専決させるかについては、旧制度では「長が専決するのは、議会が委任したときの外は、緊急の場合に限り、即ちその区分は、事件の性質ではなく、専ら時の事情がその標準とされていた」（同一頁）が、現行は専ら事件の性質が区分の標準である、とする。そして、柳瀬は、区分の標準を九六条にみて、「軽微又は単純で、一人で判断決定しても余り間違っ心配のない事務は長に専決させ、反対に重大又は複雑で、大勢が智慧を合わせ慎重に判断決定する必要があるものは議事に議決させる」（同一二頁）という区分であるという。ここから、柳瀬博士は、「長の専決権に属する事柄については議会は意思決定もできない。即ちこれらの事柄については長はいわば議決兼執行機関の地位にある」（同一二頁）とする。もっとも、続いて柳瀬博士は、地方議会について、「法律は議会を単に受動的に長を批評するだけのものとせず、寧ろ能動的に自分で政策を立案し、長を引擦ってこれを実行させる機関たらしめる意図をもっているようにみえる。」（同一二頁）として、法制度的に長よりも議会の方が主動機関になることを期待しているのだと断定する（同一三頁）のである。その根拠として、議員提案権（一一二条）、予算減額・増額修正権（九七条二項）、

- 議会の会期及び開閉の決定が議会の自主性に委ねられていること（二〇二条六項）、議員が必ず一つは常任委員になること（二〇九条一・二項）、国政調査権に相当する調査権が認められていること（二〇〇条）なお、この調査権限について、柳瀬博士は、範囲が事務一般に及ぶとして議会自ら調査研究することを期待するものと捉えている、である。
- (8) 例えば、杉村章三郎前掲書九二―三頁は、統領制で議会と長のいずれが優位に立つかは理論では決し難いとしつつも、議会の長に対する優位を、それが多年の伝統であり、議会が合議体でありその本質的権限によって認められる——として確認している。
- (9) 和田英夫博士は、首長主義の制度的特徴を、分立・同位、相互独立の原理であるが、対立になるおそれがあるのでそれを回避することが必要であること、その対立は自治体内部で自主的に解決すること、最終的には司法判断により、または住民判断によること——という点にみている（前掲『現代地方自治論』七八―九頁）。
- (10) 菅原良長「首長と議会の 二元代表 原理」『ジュリスト増刊総合特集19地方自治の可能性』（有斐閣、一九八〇年）一〇六頁以下。
- (11) 例えば、議会の開催回数、契約や財産取得処分における議決事件の制限。
- (12) 大森彌『現代日本の地方自治』（放送大学教育振興会、一九九五年）六八頁。
- (13) 支配人制について、自治総合センター「シテイマネジャー——諸外国における理論と実態——」（自治総合センター、一九八三年）がある。
- (14) この点に関して、地方六団体の意向は、基本的には肯定しつつも慎重な検討を求めていた。
- (15) 例えば、「座談会」地方分権改革の意義と課題」『あたらしい地方自治・地方分権』（有斐閣、二〇〇〇年）五二―三頁を参照。

### 3 議会と長の対等性への疑問

二元的代表制・首長制における通説的理解は、議院内閣制との相違を強調し、議決機関たる議会と執行機関の長

の両者が共に住民代表機関であり、そのかぎりでは違いはなく、住民代表機関としての両者の対等性を強調する。首長制において議会と長が対等であるという認識は、既に、地方自治法第二次改正（一九四八年）において、政府が長の一般拒否権を創設するにあつての以下の見解のなかに示されている。即ち、「地方自治法における地方議会と長は、両者等しく住民の直接選挙によって選出されたものであつて、地方公共団体の長は、地方議会に対してというよりむしろ直接に一般住民に対して責任を負い、その意思を地方自治体の行政に実現することに努力する任務を有するものである。而して地方公共団体の議会と長とのかような対等の地位における関係は、相互に独自の権限を行使しつつ両者の互譲、協調による地方自治の不偏不党なる発展を目的とするものである……」<sup>1</sup>と述べている。このようにして、議会と長が相互に対等な関係にあることは疑われる余地のないものとされてきた。そこで以下では、この両者の対等性から生じていると思われる二つの問題——二元的立法制と意思決定権限の分配——について検討する。

(a) 二元的立法制の問題

憲法九四条が地方公共団体の自主立法権を保障しているとしたうえで、二元的代表制を論拠にして、議会が制定する条例（狭義）とともに長の制定する規則（条例施行規則を除く）も憲法九四条で保障された自主法<sup>2</sup>「広義の「条例」であると解するのが二元的立法制の考え方であり、広義説と呼ばれ、通説といわれる。これに対して、狭義の条例に限るべきとするのが一元的立法制の主張であり、狭義説と呼ばれる。二元的立法制は、規則が議会と同じく住民代表たる長の制定によるものであるから、自主法として条例と規則に本質的な違いがないことにその論拠を置くわけである。従つて、二元的立法制の成立の根拠は、厳密にいうと、長と議会の住民代表としての対等性に求められるということができよう。

佐藤幸治教授は、高田敏教授の一元的立法制の所説を引用して、首長制から憲法上直ちに二元的立法制まで引き出すことに疑問を示しておられるが、<sup>3</sup>二元的立法制は、首長制の概念そのものから二元的立法制が導出されるのではなく、議会と長の対等性——その妥当性はしばらく置くとして——を根拠としているといふべきであらう。もっとも、二元的立法制を採用しても、規則と条例が共に制定可能な共管事項における両者の効力関係は条例が優先すると一般に解されてきたので、これまで二元的立法制が踏み込んで検討されることはなかったのである。しかし、今回の分権改革で、次章で紹介するように、二元的立法制に再考が求められことになった。

(b) 自治体の意思決定権限における長の包括性と議会の限定性

議会と長の対等性は、自治体意思決定機関としての両機関の対等性を導くことになる。例えば、大森彌教授は「長と議会は、住民の代表機関として、対等な関係に立ちながら、相手の「代表性」の特徴を認め合い、それを生かし、あたかも車の両輪のように、自治体の意思決定を行っていく共同責任を負っている。その関係は、緊張を伴った対等者間関係（パートナーシップ）であるといえる。」<sup>4</sup>と述べている。ところで、実務における通説的理解では、両機関の自治体の意思決定をなす範囲は、それが憲法に明示されていないために、地方自治法上の両機関の権限規定のありようということに求められ、従つて、議会については自治法九六条一項であり、長については同法一四九条であるとする。<sup>5</sup>そこで、九六条一項が議会の議決事件を限定列挙しているのに対して、一四九条が長の権限を例示的に規定していることから、明文で議会権限とされていない事項は、執行機関の権限と考えられるとし、結局、長の権限と推定されうるとして、団体意思決定における長の包括性を認めている。<sup>6</sup>

このような意思決定機関としての議会と長の対等性なるものが、果して法的に妥当といえるのであろうか。佐藤幸治教授は、九六条と一四九条の関係を、議会の権限が制限列挙であるところからその他の事務はすべて長の専属的権限であると推定されるという考えに疑問を呈する。<sup>7</sup>その理由は、長の被選挙権に住民要件がないことなどから長よりも地方議会こそが住民代表であるべきで、「憲法が長も直接住民の選挙によるべきであるとしたからとい

て、それほど強い長を必然的に帰結するものではない<sup>11)</sup>という。つまり、議会と長の住民代表性の違いに着目しなければならぬわけで、特に、住民代表という意味では長以上の住民代表性が議会にあるとみてよい<sup>12)</sup>。

通説的理解に対するこうした疑問に関して、まず留意されるべきことは、自治法九六条の議会の議決事件が限定列挙になったのは歴史的には昭和一八年の市制町村制改正においてであり、戦後の首長制導入によるものではないということである。既に1の注(7)で述べたように、これは戦時下における効率性の観点から改正されたものであって、つまり包括的な議会権限であるとするといちいち議決を待たねばならないので、長の権限を包括的にして効率的な事務処理を期すという目的でなされたのである。仮に、地方自治法上の条文——九六条と一四九条——の対比によって、議会と長のそれぞれの自治体意思決定権限の範囲を画定するとしても、議会が制限列挙で長が包括的であるということは、原理的には首長制から導かれたものではないのである。たまたま歴史的にそうなってきただけである。にもかかわらず、通説的な見解は、この条文関係を首長制で説明しようとしているのである<sup>13)</sup>。

次に、自治体の「意思決定」の内容についても検討を要する。そもそも通説的理解の前提には、九六条の議会権限も一四九条の長の権限も大きくは「行政」の権限である、という暗黙の了解があると云わざるをえない。蓋し、九六条や一四九条は同様の規定が旧制度にもあり、少なくとも旧制度の理解として、「行政」権限の分配として市町村会と長の権限条文をみることは、妥当であった。そうすると、沿革的にみれば、九六条と一四九条は「行政」権限の分配関係とみることになる。しかし、自治体の「意思決定」は、行政決定だけであろうか。もしそのようにみることになる、それは行政庁概念を中心とする行政機関論に立脚した意思決定論になるだろう。地方公共団体において最も重要な行政庁は言うまでもなく長である。そして、また、議会は本来的には行政庁ではないことは多言を要しない。つまり、この前提をとる限り、地方議会は、長との関わり方でみると行政機関分類上の議決機関となってしまう。これは、意思決定において長が包括的で議会が限定列挙であるという理解と平仄が合っていない<sup>14)</sup>。

このように、通説的な意思決定配分論は行政機関・組織論と融合しているといえるのである。

しかし、意思決定は単に行政主体たる自治体の意思決定だけではないであろう。この点で、例えば、芝池義一教授が、議会が九六条のうち行政事項の決定をするときには一種の参与機関といってよい、としながら、地方議会を行政機関に入れることを疑問視されている<sup>15)</sup>ことに注目したい。芝池教授の言説は、裏返せば、議会が行政決定以外のことをすることを当然のことながら認めているわけで、それが、条例の定立つまり立法機能であることは容易に想像される。従って、意思決定には「立法」作用も含まれることを確認しておきたい<sup>16)</sup>。

### (c) 小括

首長制における議会と長の対等性が主張されるとき、それは両者の何について対等であるか、恐らくは、地方政治における議会と長の政治的地位の対等を指しているであろう。しかし、対等性にも否定的な見方もある。先に触れたように、そもそも首長制は、議会という議事機関と長という執行機関の分立を前提に、両機関の選出を住民の直接公選にかからしめ、そしてそれら機関相互の抑制均衡がなされることで適正な自治運営を期している。そうすると、首長制概念からは、機関分立、機関の直接公選、さらに機関相互の抑制均衡がキーワードとなるのであって、必ずしも両機関の対等性は導き出せないということになる<sup>17)</sup>。なお、「均衡」ということは、両者の対等性を前提として成立するようにも思えるが、必ずしもそうではなく、議院内閣制においても、その理念型においては政府と議会の分立とともにそれらの間の均衡が要素となっているのである<sup>18)</sup>。対等性は、結局、二元的代表制の主張における議会と長の住民代表としての共通性にその根拠を求めざるをえない。

さて、対等性の内容の問題に戻ると、対等性を、首長制を現実に構成している両者の権限関係を検討したうえで、権限の対等性という面で捉えたとしても、それを肯定することはできない<sup>19)</sup>。むしろ、両者の権限関係からは、長の統轄代表権、予算提出権、議案提出権さらには再議権を理由に、議会に対して長が優位しているといわれること

がある。但し、これは、アメリカの「強力首長型」の類型にあてはまるということを根拠にするものであって、長がかかる権限を有していることによって政治的イニシアティブをとりやすいということを示しているにすぎない。両者の対等性の主張は、従って、議会と長が相対立して上下関係に立たないという意味で自治体内部の両者の政治的立場・地位における対等ということを指すものと思われ、そういう意味では理念的なものである。そのような捉え方は、長が議会に引きずられてしまつたという旧自治制度における議会主義の悪弊を断つことに首長制導入の目的（のひとつ）があつたことに関わる。言いかえると、それは、長が議会に従属せずに意思決定するということ——議院内閣制との対比で——、あるいは議会の優越的地位を抑制することにあつた。従って、そこから直ちに両者がすべてにわたって対等であることは到底導き出せないのである<sup>14)</sup>。

(注)

- (1) 『改正地方制度資料』第五部三七一頁。
- (2) 広義説においてはさらに委員会の定める規則をも含んで九四条の「条例」とする見解があるが、本稿では議論を単純化するために触れないこととした。
- (3) 法律上の「条例」と「規則」を含むとする見解として、例えば、樋口陽一『憲法』現代法律学全集2（青林書院、一九九八年）三六九頁。
- (4) 高田敏「条例論」前掲『現代行政法大系8 地方自治』一七一頁。
- (5) 佐藤幸治「地方公共団体の「統治構造」」佐藤幸治・中村睦男・野中俊彦『ファンダメンタル憲法』（有斐閣、一九九四年）一三八頁。佐藤教授は、さらに、規則が課しうる過料についても憲法上の正当性を問題視している。
- (6) 大森彌「分権改革と地方議会」七一頁。大森教授は、両機関の関係は「対等と協力」の関係であるというスローガンをうけている。

- (7) 例えば、松澤浩「教授によると、地方議会は「当該地方公共団体の住民を代表する機関であり、法令の定めるところにより、その権限に属せられた事項について、当該地方公共団体の意思を決定する機関である（傍点筆者）」（松澤浩「議会議法」(ぎょうせい、一九八七年) 八七頁)と定義されている。
- (8) 長野士郎『逐条地方自治法第一次改訂新版』（学陽書房、一九九三年）二七三頁。
- (9) 議会と長の団意思の決定権限の配分の問題からいけば派生するものとして、議案（とりわけ条例案）の提案権の範囲の問題がある。一般論として、議員は議会が団意思を決定すべき場合には議案を提出できるとされている（自治法一一二条）。他方、長も、自治法一四九条一号で「普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること」となっており、提案権を有する。しかし、団意思を決定しうる場合にも議員が議案を提案できない場合があるとして、予算は議会の議決事項であるが提案権がないことが明記され（一一二条但書）、さらに、実務上、自治法で「長が条例で……定めることができる」と規定されている場合には長に提案権が専属すると解され、議員に提案権が認められず、それ以外は議員と長の競合であるとされる（注、長野前掲書三二七頁）。ところで、議論となるのは、長に専属的に提案権があるとしたときに、実務では、当該議案の議会の修正権に限界があるとしてのことである。特に、大幅な修正は長の権限を侵すものと考えられているのである。この点について、詳細な検討として、例えば、宮崎伸光「二元代表民主制の再検討」『政府体系の研究』（中央大学社会科学研究所報告第一六号）二二二頁以下。
- (10) 佐藤幸治前掲二四〇頁。なお、佐藤英善教授も、こうした通説的理解に対して、「明文規定で議会の権限となっていない事項であっても事柄の性質上、逆に、議会の権限に属させて議決の対象事項とすべきものもありうる」として批判されている。参照、『基本法コンメンタール地方自治法第四版』（日本評論社、二〇〇一年）九六頁。
- (11) 佐藤幸治前掲書一四一頁。
- (12) 中川剛博士は、「たしかに、首長がすべて直接選挙によるものとなって、代表性において議会と変わらないかに見えるが、執行のための機関であるから、多様な民意の反映には無理がある」。「地方議会は自治体のなかでは国の国会に相当する代表機関で、その意味では首長以上の機関だからである。」（前掲『地方自治制度史』二〇九頁）という。
- (13) この昭和一八年の改正は市町村会の権限縮小と市町村長の権限拡大がおおきな改正点であるが、当時の認識では、こう

した改正をしても長が公選ではないので議会優位の状況は変わらなかったといえる（中川剛「地方議会史略説」③）広島法学七巻三号七五―六頁。また、参照、「座談会」長と議会の関係をめぐって、前掲『自治論集21 自治運営論』一〇七―一〇九頁。

(14) 芝池義一『行政法総論講義』第三版増補（有斐閣、一九九九年）九五頁。

(15) ここで問題となるのは「行政」が何を意味するかである。自治体行政とか地方行政というときや、地方自治法一条の二でいう「行政」である。この点については次章3で扱う。

(16) 阪本昌成教授の言つように、首長制だからといって、直ちに対等・均衡でなければならぬことはないであろう。阪本昌成『憲法理論 第二版』（成文堂、一九九七年）四九四頁。

(17) 佐藤幸治『憲法』第三版（青林書院、一九九五年）二〇七―八頁。

(18) 宮崎前掲一〇三頁以下。宮崎氏は、「対等」の内容を探り、特に議会の諸権限を検討したうえで、対等性が結局は建前として語られていると結論付けている（一六〇頁）。

(19) 「対等」を具体的に表現する規定として、長の統轄代表権（自治法一四七条）や、長が「自らの判断と責任において」議会の議決に基づく事務を誠実に管理執行する義務を負うこと（同二三八条の二）が指摘されるけれども、これらの規定は長が議会に従属することのない地位にあることを示すものであると理解すべきである。

## 第二章 分権改革論議と首長主義

本章では、今回の分権改革論議のうちで、長と議会の関係、ひいては首長主義に関わると思われる事項をいくつか取り上げて、若干の検討をしたいと思う。

### 1 自治体組織構造における地方議会

#### (a) 地方議会の活性化

分権改革において、首長制そのものが改革の対象とされたわけではない。もし首長制を扱うとなると憲法レベルの議論となるからであろう。ところで、地方分権推進委員会における分権改革の目標が自治体の自己決定の拡充であり、そのためには、自治体の意思決定における住民自治の充実が要請され、その実現手段として、議会の活性化だけでなく住民投票の導入が求められた。議会の活性化の必要性は、機関委任事務廃止によって、条例制定権の拡大が予想されるだけでなく、長の権限の増大も予想されるなかで、今後の分権の進展に伴う議会の役割の増大に対応するものである。議会活性化のために、議案提出及び修正動議の発議要件の緩和が実現し、また自治法九六条二項に定める議決事項の条例による追加の規定を活用することも主張された。つまり、こうした議会活性化は、首長主義の理想とされる長と議会の抑制均衡が現実には機能せず、議会に対する首長の相対的優位のなかで、さらに、分権の進展における長の権限の増大が予想されることに対応するカウンターバランスとして議会機能の充実が急務であるという観点から、声高に叫ばれたのである。

このように、長の権限の増大をチエックする機能の強化と、自己決定権拡大に対応した政策形成機能の充実という二つの面から議会活性化は論議され、かかる意味では長と議会の関係の、極めて実際の観点からの改革であるということがいえる。

さて、その後の地方議会を巡る議論は、総じて言えば、住民意思の反映のチャンネルの多様化の観点から、議会の活性化論と住民参加・住民投票拡充論との関係如何といった側面で語られているといえよう<sup>1)</sup>。つまり、長との関係を原理的に正面から検討しようというものはあまりみられない。しかしそうしたなかでも、議会の不活性化の原因のひとつに首長主義の問題が挙げられることはある。つまり、首長主義によって首長権限が相対的に強まることに

なり、議会との均衡抑制は理想であつて現実にはバランスが崩れているという認識である。<sup>②</sup>一九九九年に開催された日本公法学会における人見剛報告は、そうした認識を踏えて、議会活性化として語られるものを分析して、議会の政策形成機能の充実と、住民意識との乖離をできるかぎり小さくして執行機関の監視機能の強化すること——を、二方向の議会像モデルとして提示している。<sup>③</sup>地方制度調査会の平成一二年一〇月二五日の答申も、地方自治制度の根幹は代表民主制であり住民意思の反映手段としては議会と長が中心的役割を果たすことを前提としている、と述べ、さらに、住民代表としての地方議会が施策を策定し決定する議事機関としての機能と長などへの監視機関としての機能をもっている、としているが、議会活性化が首長制にどのような影響を与えるのかは十分に解明されていないようである。

(b) 自治体統治構造の柔軟化と地方議会

先に述べたように、地方分権推進委員会第二次勧告では、首長制について直接に言及されなかつたものの、地方分権推進委員会の第二次勧告のたたき台となつた地方行政体制等検討グループの素案段階では、長と議会の関係について、注目すべき検討がなされていた。それは、議会と長の関係について、その基本事項は法律で定めることとしつつ、各自治体の組織の自己決定権を尊重して可能な限り条例で定めるようにする、という趣旨であつた。<sup>④</sup>検討グループの素案では、自治法一七六条三項及び四項に定める再議の議決要件とともに、同法一七八条三項に定める長に対する不信任議決の要件も、これを緩和する方向での検討を国に要請する、としていた。これは、議会の活動に対する自治法の規定が厳格過ぎるとの批判を念頭において、議会の長に対する牽制機能を強化する目的から主張されたものと思われる。もつとも、これについて、地方団体からは首長制の根幹に関わることであることから慎重な対応を要望する旨の見解が示されたため、勧告には盛り込まれなかつたものと推測される。<sup>⑤</sup>

さて、自治体の規模が大小様々にも関わらず、現在の画一的な自治体組織構造というものが、地方議会が果たすべき機能の発揮を阻害しているという認識の下に、自治体の組織構造の柔軟化によつて、その機能を回復し活性化を図るといふ見解が示されるようになる。例えば、原田一明教授は「今後の議論の方向としては、住民・議会・市町村首長の三者関係を念頭に置きつつ、自治体統治構造のあり方を総合的に、しかも柔軟に考えてゆくことこそが重要なのではないか」として、自治体の自己決定権を組織においても最大限行使できるように、自治体議会を含めこれまで一元的に考えられてきた自治体の統治構造を多様なものとするよう主張している。<sup>⑥</sup>また、先に触れた公法学会人見剛報告は、地方議会の今後のあり方について、政策形成重視とチェック機能重視という二つの議会像モデルのどちらかに法制上決着すべきであるというのではなく、どちらを選択するかは最終的には個々の自治体の判断に委ねるといふ見解を表明しているが、これも同様の傾向にあるものといふことができる。<sup>⑦</sup>

上記の「各自治体の組織の自己決定権」による自治体組織の柔軟化については、自治組織権と首長主義との関わりが問題となる。一般に、自治組織権が承認されるとしても、各自治体（及びその住民）に組織構成の選択の自由が認められているとは解されず、憲法九三条が首長主義を採用したことにより自治体組織構造の骨格が設定されており、同条が「一定の枠を設定」したとみることが妥当と思われる。<sup>⑧</sup>首長主義の詳細は法律で定めることになるにしても、法律のみですべて制度化し尽さねばならないわけではない。とはいえ、首長主義がまさしく自治制度の中核であることから、その基本事項は、上記検討グループのいうように、法律で定めるべきことになる。<sup>⑨</sup>

そうすると、問題は、法律で定めるべき基本事項とは何かということと、そうして確定された基本事項以外の部分についてどのように定めるかである。一般的にいえることは、議決機関たる議会と執行機関たる長の本来的権能は法定事項であるが、その他の個々の任務とされている事項については、自治体が選択できるような規定にすべきであろう。また、議会と長の関係にかかわる規定についても、法定すべきではあるが必ずしもすべての規定が画一的に適用されるべきでなく、その取捨選択を自治体に最大限に委ねるような柔軟な規定の仕方が望まれる。これに

ついて具体的な解答というわけではないにしろ、参考となるモデルを提示しているのが、自治基本法研究会による自治基本法案の構想であろう<sup>12)</sup>。この自治基本法案では、議会の位置づけと本来的権能が示され(二一条)、また長についても住民代表性と統轄代表権が示されるにすぎず(二二条)、議会と長の関係も「相互の抑制と均衡を図ること」を謳うのみである(二三条)。同法案では、基本法のこうした規定を具体化する法律として地方自治法を位置づけているので、地方自治法に首長制の詳細が規定されることになるが、他方、自治体は基本条例のなかで自らの「議会と長の関係」について定めることができる(六条)としているので、地方自治法では、「議会と長の関係」を規律することについての自治体の自主性が最大限発揮されるように配慮し、画一的でなく柔軟な規定の仕方——例えば複数の選択肢や基準を示したり、一般的規定にしてその具体化を各自治体に委ねる——がなされることになる(五条)。要するに、この法案からつかがえるのは、議会と長の関係を含め、できるだけ法定事項を最小限に止めようという姿勢であり、仮に組織の詳細を地方自治法で定めても、その採否をできるだけ自治体の裁量にゆだねるように定めるべきであるという考えである。

但し、後にも触れるように、現状において自治体の裁量に委ねることが自治制度の発展につながるか必ずしも肯定できるとは断言できない。

## 2 地方自治法一四條二項の改正

自治法一四條二項は、今回の改正で「地方公共団体が義務を課し、または権利を制限する」場合には、法律及びそれに基づく政令によるほか、条例によらねばならないとした<sup>13)</sup>。今回の改正までは、首長主義、二元的代表制をうけて自治法一五条の長の規則でも、長の権限に属するものであれば、条例とは別に独自に、住民の権利を制限し義務を課することができる<sup>14)</sup>と解されてきた。特に、機関委任事務に関するものがその主な対象であった。

しかし、機関委任事務が廃止され、また一四條の改正で自治法が侵害留保原則における自治立法の受け皿を条例とした<sup>15)</sup>とみて、原則として長の規則で独自には住民の権利を制限し義務を課することを定めることができない、とするのが一般的解釈となった<sup>16)</sup>。つまり、改正一四條によって住民の権利義務を制限賦課する規律が条例によらねばならないことになり、従来なら長の規則によっても規制が可能とされたものが必要的条例事項となったのである。

そうすると、この解釈と、長の規則で独自に権利制限義務賦課をなす根拠となっていた二元的代表制との整理をどうするのが問われることとなる。機関委任事務については条例制定が認められなかったところ、改正一四條により法定受託事務を含めた地方の事務については条例制定が可能になったことで、条例の制定範囲が拡大したことはいうまでもない。また、言うまでもなく議会の監視権限も拡大することになる。長の規則の排他的専管事項が無くなったということは、議会と長の対等性を前提としていた二元的立法制が大きく修正されたといわざるをえない<sup>17)</sup>。

このようにみると、条例と規則の関係における従来の捉え方が妥当しなくなったのであるが、しかし、そもそも、後に述べるように、本来的立法機関としての地方議会の定立する立法と、本来的立法機関ではない長の定立する立法を同様であると捉えることが問われるべきである。

## 3 地方自治法一条の二の「行政」の意味について

新規定の地方自治法一条の二は地方公共団体の役割を示すものであるが、この条項は、条文中の「地域における行政」とか「住民に身近な行政」というときの「行政」の作用を地方公共団体が担うことを当然のように規定している。しかし、この「行政」という言葉が条文に入ったために混乱が生じているように思われる。この「行政」の意味を立案者サイドでは、「国家作用のうち、立法、司法以外のいわゆる形式的意味における行政」と観念しているようである<sup>18)</sup>。この捉え方に対する学説の反応として、例えば、廣田全男教授は統治団体たる自治体の作用が行政

に限定されることになる。疑問を示されているし、また大津浩教授もこの条文の「行政」の意味をいわば拡張して「地域における統治」<sup>(21)</sup>と解釈すべきであると主張されている。

この問題は、自治体活動をトータルでどう捉えるかについて憲法学と行政法学との認識の違いを改めて浮き彫りにした。今回の地方分権推進委員会勧告は、地方公共団体の内部組織について「地方行政体制」という言葉で表しているように、伝統的な行政法学の考え方を踏襲している。即ち、この捉え方は地方公共団体活動を全体として「行政」とみていることになる。<sup>(22)</sup>「ここでは、要するに、伝統的な「自治」行政」観に依拠しているのである。

そもそも国家法人説を基礎とするこうした考え方は、地方公共団体は、統治権の一部としての行政権の主体たる国家から、行政権の一部を分与されるとしているが、この認識は、自治体の活動が広い意味での「行政」であることを前提としているのである。特に、機関委任事務の存在は、これがため地方自治を国の行政の一環とみる根拠になっていたと思われる。自治体活動を「行政組織」法の一部として扱う従来の行政法学の態度は、その意味で根拠のあることであった。

これに対して、憲法学では、憲法の地方自治の規定を根拠に地方公共団体が独自に統治権能を——統治作用を垂直的に国と地方に分け、司法権を除く統治作用が地方公共団体で機能している——有するという前提に立って、地方公共団体の統治団体性が首肯され、その結果、自治体活動が行政のみと解する考えと対立するようになる。<sup>(23)</sup>なお、ここで注意すべきは、戦後の行政法学が、旧自治制度における地方公共団体の事業団体性と対比して、戦後の地方公共団体を、権力的権能の獲得を根拠に「国と同型の権力団体又は統治団体」と性格づけていることである。その統治団体はしかし全体として「行政」に属するものとみているのである。

こうした認識の違いは、長と議会の関係、あるいは首長制の捉え方にも大きく影響することになる。伝統的な行政法学では、地方自治活動を「行政」と性格づけているので、地方議会は、立法作用を営むにせよ「行政機関」と見なさざるをえないが、憲法論では、地方議会は本来的に立法機関であると位置づけることができる。今回の機関委任事務の廃止は国と地方の機能に関するいわゆる分離型への移行のひとつの現れとみることもできようが、それはともかく、廃止によって自治体行政組織たる執行機関の国の行政組織への組み入れがなくなり、自治体組織を「統治」とみる見方に寄与することになる。<sup>(24)</sup>

(注)

- (1) 人見剛「住民自治の現代的課題——地方議会・住民参加・住民投票——」公法研究六一号一九〇頁以下(一九一頁)。
- (2) 人見前掲一九二頁。
- (3) 人見前掲一九二—三頁。
- (4) 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の拡充確保に関する答申
- (5) 地方行政体制等検討グループ素案の内容について、拙稿「地方議会活性化の論議について」名城法学四八巻二七—七二頁以下参照。
- (6) 拙稿前掲七二頁。
- (7) 原田一明「地方分権時代の自治体と議会の活性化について」自治体学研究八〇号四七頁。
- (8) 人見前掲一九六頁。人見剛教授は、このモデルと住民参加のチャンネルとの組合せを考えることを提唱している。
- (9) 塩野「行政法」二二八頁。
- (10) 塩野前掲書一三三頁。
- (11) 通説は、首長主義を自治制度の根幹に位置づけ、その詳細が自治法に委ねられたと理解するが、地方自治体は、「地方公共団体のすべてに通じて、その組織の原則を法定するとともに、地方公共団体が、条例(時には規則)をもって、地方の具体的事情に即する特例的な措置を定めることができる」(田中二郎「新版行政法中巻(全訂二版)」(弘文堂、一九七六年)一三六頁)という内容の自治組織権をもっていると解されてきた。

- (12) 一九九八年に示された法案は、地方自治総合研究所『分権型社会の基本設計』自治総研ブックレット62（地方自治総合研究所、一九九八年）一七八頁以下にある。
- (13) 立法者サイドの改正趣旨は、改正前の二条二項の事務の三区分を廃止した関係で、改正前の四条二項の「行政事務」はなくなるが、それは侵害行政事務を必要的条列事項としていたのであって、今回の改正ではその範囲を明確にしたにすぎないとして、改正前後の内容が変わりない、というものである。
- (14) 松本英昭『新地方自治法詳解』（きょうせい、二〇〇〇年）一四〇頁。
- (15) 長の規則の今後の役割について、田村達久「改正地方自治法における自治立法の「位置づけ」」自治総研二六一号三三頁。
- (16) この点で二元的代表制の論者からは戸惑いの声が聞かれる。例えば、「改正地方自治法を読む（座談会）」月刊地方分権平成二年九月号二四頁における辻山幸宣教授発言。
- (17) 山口道昭「自治体行政の特質と条例の多様化」自治総研二六八号二二四頁以下は、長の規則制定権を機関委任事務に対して条例制定が及ばないために補足的に認められたものであると解して、機関委任事務制度の廃止をつけた今回の改正によって二元的立法制は崩れたとみている。
- (18) 地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』（きょうせい、一九九九年）六頁。
- (19) 従って、「地域における行政」とは形式的意味における行政であって、地域的な性格をもつものであり、同条二項の「住民に身近な行政」とほぼ同意であり、それを担う行政主体が地方公共団体ということにある。参照、成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏編『注釈地方自治法 全訂』（第一法規、二〇〇〇年）一〇二頁（成田頼明執筆）。
- (20) 廣田全男「事務配分論の再検討——憲法の視点から——」公法研究六二号一八二頁。
- (21) 前掲「座談会」地方分権改革の意義と課題二五頁。同頁、寺洋平「新地方自治法における地方公共団体の役割・機能・事務——法定受託事務に関する研究ノート——」自治総研二六七号二六頁。
- (22) 小早川光郎教授の所説（『行政法 上』（弘文堂、一九九九年））では、この「行政」には、個別具体的に行政を実施する「行政執行活動」と、この行政執行活動の前提となる「行政基本決定」とに分かたれるとし、「行政基本決定」は、行政の枠組みとなる基本的事項に定めることを内容とする（五〇頁以下）。地方議会はこの基本決定の部分に条例の制定等と関与することになるといふ（五四―五五頁）。小早川教授の考えでは、議会の立法作用もここでいう「行政基本決定」の一態様ということになるだろう。その意味では、伝統的な考えと軌を一にするものといえる。
- (23) この点について、参照、和田英夫編著『新修公法原論』（評論社、一九八九年）一七九頁。
- (24) 中央と地方の権力の垂直的分立について、高橋和之教授は「地方自治の原則により中央と地方に分配されるのは、政治（統治）そのものであり、行政権と立法権が分配されているという発想には立っていない。立法と行政は、水平的関係で用いられる概念であり、垂直関係に安易に持ち込むべきではない。垂直的権力分立においては、中央と地方に「政治」が分配されるのであり、その上で、中央、地方のそれぞれにおいて、立法と行政の一定の関係が構成されるのである。ゆえに、立法権が中央（法律）と地方（条例）に分配されるとき、行政権が中央と地方に分配されると考えるべきではない。」「（立法・行政・司法の観念の再検討）ジュリスト一一三三号四六―七頁」という見解を表明されている。筆者もこの見解に賛同するものである。
- ちなみに、高橋教授は統治構造の全体像を次のように説明されている。まず、国家権力の垂直的分立として、中央と地方の権限配分がある。我が国日本国憲法は地方自治型を採用し、「司法権は中央に独占されており、それ以外の権力が中央と地方で分配される。その分配原理が憲法上は「地方自治の本旨」という言葉で表現されている。」「かくして垂直的に分配された権限は、ついで、中央、地方それぞれにおいて水平的に分配される。」「そして、「地方については、立法権（条例制定権）と執行権が分立される。（中略）——その具体的内容は地方自治法で定められている。」（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法』（有斐閣、一九九二年）四一五頁（高橋和之執筆））とする。これに対して、中川剛博士は、自治体に司法権を容認しつつ、ただ自治体の裁判所設立は立法政策上認められない、とされる（中川前掲『地方自治制度史』一三三頁）。
- (25) 塩野前掲書二頁。同書で塩野宏教授は「日本国憲法において、地方公共団体の権能が憲法自体で付与されているということになると、国家作用の三分類もさしあたりは、国家の機構にとどまり、地方公共団体の作用は当然には行政にのみとどまるものでない、ということになる。」「具体的にいって、憲法四一条は中央政府の立法権の所在について規定したものと

であり、憲法六五条の行政権もそうである」(一〇七頁)と述べられ、垂直的な権力分立を前提に論じられている。

(26) 田中二郎前掲書(注11)一三〇頁。

### 第三章 自治体統治構造と首長制

#### 1 「統治」構造と地方議会

前章で強調したように、憲法学の立場からは、憲法九二条によって立憲民主主義的統治団体の設立が要請され、その統治構造の骨格が憲法九三条に明記されているとし、それはまさに、議会—長の型であるということになる。私見によれば、自治体活動が政治を含む「統治」活動とみることができ、その組織構造の骨格が首長制であると認識できるのである。

佐藤幸治教授は、憲法原理たる立憲民主制の観点からは地方議会は住民代表機関として基本的な立法機関と位置づけられるべきであるとし、また、「近代的立憲主義の見地からすれば、住民の利害にかかわる一般規範の定立たる立法は議会によって担われるべきものである」と主張されているが、この考えに立って改正一四条二項でなされた義務賦課権利制限的規制における条例の必要化を評価すれば、この改正は二元立法制からの脱却を意味し、条例というものが「議会(パラメント)」制定法であることを再認識させたといつてよいのではないだろうか。

ともかく、このように憲法原理から、長と議会の関係、即ち首長制を捉えていくことが基本前提となるべきである。そして、首長制は執行機関と立法機関の機関分立を前提とする政治的な組織原理であることを再確認すべきであり、従って、そうした組織原理としてみたときの首長制というものは、地方議会を「行政」機構から解放して自治体統治機構における立法機関として位置づけることに肯定的な役割を演じていると評価できる。<sup>(4)</sup>

しかし、他方、地方自治法における長と議会に関する規定をみると、そのなかには九六条のように沿革的には旧自治制度に由来するものもある。旧制度に由来するもの、例えば九六条や一七六条の長の原案執行権は、その前提として議会を統治団体としての立法機関とみているとはいえないだろう。さらに、議会の違法な議決又は選挙に対する長の拒否権としての再議又は再選挙において再度同一の判断を議会がした場合、一七六条五項は、同六項による機関訴訟の訴出のための不服申立前置主義を採っているが、この国の関与は——昭和三年の改正で制度化されたものでその是非はともかく——議会と長の関係を、行政組織内部の機関関係と捉えているといつてことができよう。言い換えると、これらの規定は、長と議会を、ともに地方行政体制の一環として捉えていると理解せざるを得ない。要するに、自治体の統治構造の原理として首長制を認識することは可能としても、以上のように現行地方自治法自体が伝統的な行政組織構造を内包しているため、統治構造の原理と見做したときの首長制と地方自治法には不整合な部分——九六条については後にとりあげる——があることを認識しておかねばならないのである。<sup>(5)</sup>

いずれにせよ、こうした齟齬があると認識できるのであれば、憲法が首長制を採用したとしつつその詳細を地方自治法に委ねるとしてきた公法学の態度は、再考を迫られることになるであろう。

#### 2 統治構造として首長制をみたときの問題点

##### (a) 自治法九六条について

(i) まず、本来的な住民代表機関であり意思決定機関であると地方議会を位置づけた場合の自治法九六条一項の問題点をみることにする。

自治法九六条一項の議決権は、すでに述べたように、地方議会の行う意思決定のうち、団体意思の決定の権限を指すといわれる。<sup>(6)</sup>そして、詳しくみてきた九六条と同法一四九条の条文関係に基づく議会と長の団体意思決定権限

の範囲の議論は、意思決定対象たる具体的事項をどう配分するかの問題であったといえることができる。確かに、九六条一項の五号から一四号までのいわゆる行政的権限について、このことは妥当する。しかしこれに対して、九六条一項一号の「条例の制定改廃」に対する「議決」の意味するところは、ある具体的事項に対する条例の制定改廃というのではなく、条例という議会の本来的権能たる立法作用の行使——従って、条例制定を長と権限を争うことではないのであるから——について「議決」という意思決定方式の一態様を必要とすることを示している、ということにあると思われる。このように「議決」が意思決定方式の一態様を意味する場合は、議会の本来的権能たる予算議決（二号）や決算認定（三号）についても同様である。これを別の側面から見ると、九六条は、条例制定という立法権能——旧自治制度においては条例も行政立法と性格づけられていた——とその他の行政権能が、意思決定の対象としての「議決事件」として捉えられ、両者が並存している状態であるといえることができる。<sup>8)</sup>

この事態は、議会が自治体統治構造においては本来的に住民代表機関であり且つ意思決定機関であるのに、そうした地方議会の位置づけというものを九六条は想定していないことに起因するものであり、無理からぬことであるが、地方議会の立法機関としての位置づけをより明確にすることを考慮するならば、立法作用と行政作用との「同居」状態は問題であろう。九六条は、そういう意味で、単に議決権限として議会のもつ団体意思決定権限の範囲を指すものだけでなく、そのなかに議会の位置づけや議会の他の権能（立法権能）を読み込まざるをえない。蓋し、自治体統治構造における地方議会の位置づけや任務についての規定が存在しないからである。従って、本来ならば、地方議会の性格付けや任務といったものを規定すべき条項が、憲法九三条をつけて設定されるべきであろう。そういう点で抜本的な九六条の見直しが必要であろう。<sup>9)</sup>

(.ii) 次に、自治法九六条二項の意義を考えてみたい。

地方分権推進委員会第二次勧告では、地方議会の果たす役割の増大に対応するために地方議会の機能強化が唱えられ、そのなかに議会の活性化のために「議決事件の条例による追加を可能とする規定（自治法九六条二項）の活用を努めること」が盛り込まれた。議決事件の範囲の拡大は、地方六団体の要請といわれている。六団体から要望は、具体的には、九六条一項に列挙された事項以外の、例えば、基本計画や個別のマスタープランなどの重要事項を追加すること併せて、二項の積極活用も提起されていた。<sup>10)</sup>ところが、改正地方自治法では、九六条二項について、法定受託事務への追加ができないという文言が盛り込まれ、かつ同条一項の議決対象事項にも基本的な変化がなかった。法定受託事務を議決事件から除いた理由のひとつに、立法者サイドは、機関委任事務の廃止により議会の議決の範囲が飛躍的に拡大するが、議決権が執行機関に対する強い牽制権限とみられるので、議決事件から除かないと議会と執行機関との抑制均衡のあり方が大きく変化する恐れがあると判断したことを挙げている。<sup>11)</sup>

しかし、前記の第二次勧告にあった九六条二項の活用は地方分権推進計画でも確認されており、自治体にはその趣旨に沿った積極的な規定運営が期待されている。このような地方議会の議決事件について問題とすべきは、長との関係で議会の議決権の事項が九六条一項に限定列挙されているということに何ら疑う姿勢がないということである。特に、議会自ら政策形成を行うことが懸望されていることを想起すれば、九六条の議決権の範囲をもって——特に他の規定が無い限り——議会の自治体意思決定の範囲とするような捉え方は妥当とはいえない。なるほど自治体の政策形成の場が主に長ほか執行機関であることは疑いないが、分権が進展すれば議会としてもその一端を担うことにならざるをえない。そうしたときに九六条二項による「議決事件」の追加を用いることで立法的には解決する。九六条二項の活用の主張は、そうした自治体の政策形成に政治量の拡大を前提にして、政策決定への議会からのアプローチを促進するものと評価することができる。

(b) 多様な「長と議会の関係」の可能性

自治体統治構造を自治体の意思決定の構造としてみたとき、住民代表機関たる議会と長とともに、住民自身も直

接に意思決定に関わっているため、自治体統治構造も議会と長と住民の三面関係として捉えねばならない。この視点からすると、まず、住民投票制度の導入が議論される状況にあつては、首長制と住民投票制度との関係、言い換えれば、住民投票制の首長制への影響が検討されなければならないだろう。住民投票制度が、特に本来的な住民代表機関である議会の機能を侵害するとの意識から、住民投票を議会権能に対抗するものと捉えられることもあるが、逆に、地方分権推進委員会第二次勧告においては、住民投票制度の導入目的のなかに長への牽制的機能を期待する趣旨があると思われる。但し、首長制における議会と長の間の抑制均衡には、さしあたり影響は少ないとみられる。住民投票制度はあくまでもアドホックに位置づけられ、一般的恒常的な住民の意思は、住民代表である議会と長に集約されることが想定されるからである。

しかし、次に、今後、法制化された住民投票の進展拡大によりその実施が恒常化し、また、自治体と住民の「パートナーシップ」をキーワードに多様な住民参加の形態が模索され、NPOなどのボランティア組織の充実により、現実の自治体の意思決定における多極化が招来することも十分予想される。自治法自体が本来予定していない、こうした意思決定の多極化を一定の条件の下で承認しても、長と議会の関係にいかなる影響が出てくるのか、即答はできない。機関委任事務の廃止や事務委譲の進展により、自治体の意思決定事項が拡大することは不可避であるけれども、それに対処するだけの専門的能力を含む力量を議会や長が持ちあわせていない時は、意思決定の負担過重という事態に陥ることもなりかねない。そういう場合には、首長制のチェックアンドバランスを有効に機能させるためにも、意思決定の多極化は必要といえるだろう。そうすると、意思決定の主要な部分について首長制が維持されつつも、それ以外については、意思決定の実質的な主体について様々なバリエーションが生じてくるだろう<sup>12)</sup>。つまり、意思決定の多極化は「画一的」に進むわけではなく、自治体の自主性に委ねられるのである。また、そうした状況が進めば、地方議会の位置づけや地方議会がどのような機能を果たすべきかも再検討を迫られることにな

る。

(注)

- (1) 第二章注24参照。
- (2) 佐藤幸治「条例・規則」阿部照哉・佐藤幸治・園部逸夫・畑博行・村上義弘編『地方自治大系2』（嵯峨野書院、一九九三年）一〇六頁。
- (3) 佐藤幸治「地方公共団体の「統治構造」」前掲『ファンダメンタル憲法』二四二頁。
- (4) こうして、地方議会が「立法機関」として位置づけられることで、逆説的であるが自治体内部構造が行政組織構造から統治・政府構造となったといえる。
- (5) 先に紹介した自治基本法案の構想も、こうした観点から自治の基本となる原理を明文化することで、現行地方自治法の規定の問題点を明確にしたものと捉えることができる。
- (6) 議決権は、議会と執行機関の抑制均衡にあつては、一般に執行権に対するものとして、議会の本来的中心的権能と位置づけられている。参照、久世公堯・浜田一成『新地方自治講座第2巻 議会』（第一法規出版、一九七三年）八九頁。
- (7) 松澤浩一教授は、九六条一項の議決事件の対象を立法に関するもの、財政に関するもの及び特定事務に関するものの三種に分類できるとしている。条例制定については「地方議会が本来的に決すべき一般的、抽象的な団体意思」たる議決事件であると捉えられているようである。松澤浩一『議会議法（第一章注7）』二二八頁。
- (8) なお付言すれば、旧自治制度の母法であるドイツにおいては、現在でもゲマインデ（市町村）議会は行政機関と位置づけられており、条例制定を含む議会の権限も「行政」の活動とみなされている。
- (9) この点で、さきに紹介した地方自治基本法案では、議会を立法機関と位置づけ、議会の権限は条例の制定・改廃、予算議決、決算認定その他の事項を議決するほか、行政統制権及び調査権等に整理されている。
- (10) 追加事項としては、長期計画の策定、自治体憲章・宣言、重要な契約、都市宣言、姉妹都市提携などが挙げられる。参

照、都道府県議会制度研究会。地方分権と都道府県議会について（平成二十二年一月）、全国市議会議長会都市行政問題研究会。『地方分権と市議会の活性化』の関する調査研究報告書（平成一〇年二月）、地方議会活性化研究会。町村議会の活性化方策に関する報告書（平成一〇年四月）。さらに、大森彌編、分権時代の首長と議会（きょうせい、二〇〇〇年）一三六頁以下参照。

(11) 佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正」(三)「自治研究七六巻二号九八頁。

(12) このようにみえてくると、首長制概念は、住民代表たる議会と長の均衡抑制を内実としつつも、直接民主制と必ずしも相互排他的ではないということが出来る。そういう意味で首長制は柔軟性をもっているといえよう。

## おわりに

筆者は、以前より、自治体を統治団体と捉える以上、自治体組織もそれにふさわしい統治構造たる実質をもつべきであると主張してきた<sup>1)</sup>。今回の分権改革では、既に触れたように、自治体の組織に関わる問題については「地方行政体制の整備」として扱われてきた経緯があり、また、これまでのところ大きな制度改革はなされていないのであるが、議論の過程では、例えば自治基本法案の提案にみられるように、自治体を「統治」構造として捉えるという見方にとって親和的な動きがみられるようになった。

ところが、地方議会の法的性格を含むその位置づけが未だ明確ではないといわれるなかでは、自治体の第一義的立法機関たる議会が、まさしく地方「行政」体制に再び組み入れられる恐れがある。というのは、確かに、改正された自治法一四条二項のところでも触れたように、改正によって義務課権制利限的規制は条例に依るとされたことは一元的立法制への復元とみることができ、そうすると、それは地方議会が「議会（パラメント）」であること

を前提にしていることになる、と論結できるように思える。しかし、地方自治法が地方議会をパラメントとしてではなく、同法九六条一項に列挙された行政的権能を果たしているという面を強調すれば——国会との相違に注目すれば——行政機関とみていると捉えることも不可能ではないのである<sup>2)</sup>。

そうなること、自治体統治構造として今後の制度改革を考えるべきであるにも関わらず、地方議会も長などの執行機関と同じく現在その展開が議論となっている「地方行政体制」の整備という概念で括られる恐れがでてくる。

しかしそれは、以前に「地方行革」のもとで議会もその対象として扱われたのと同様に大きな問題といわねばならない<sup>3)</sup>。つまり、現行の自治法九六条の規定では地方議会の位置づけが不明確なままであるので、自治体統治構造における地方議会の位置づけが明確となるような法制上の措置が必要なのである。

今回の分権改革の論議のなかで、自己決定権を拡張する立場から自治体組織の柔軟性が主張されている。分権の進展を図る立場からすると、原則的にはその方向は是認できると思われるが、その場合、どこまで自治体の自由に任せるか、難しい課題である。さらに、現在の地方財政の悪化の状況に鑑れば、自治体組織の柔軟性は、結局過去の行政改革と同様の、実質的には単なる組織編成ないしは縮小に終るのではないかという危惧は捨てきれないのである。自治体の自治組織権を最大限尊重する姿勢を貫くとすれば、現行の首長制に代わる、その自治体に適合した組織構造を選択できるようにすべきであろうが、それが憲法の解釈として容認できるか否かが問題である。その際に、現行首長制について考慮すべきことは、首長制が導入された意図が我が国における地方の民主化の実現に果たにせよ、そのことが現在においてもこの制度を維持しつつつける根拠となっているかどうかである<sup>4)</sup>。首長制の見直しをするときは、その歴史的役割を検証したうえで慎重になされるべきであろう。

(注)

- (1) さしあたり、拙稿「地方議会に関する一考察(三・完)」名城法学四六巻三九一頁以下参照。
- (2) そもそも、地方の活動を「行政」とみれば、議会もまた行政機関——行政機関分類とは異なる意味と考えてよいのか判明しないが——とみてもおかしくはない(地方議会を広義の行政機関と主張するものとして、八木欣之介「地方自治制度における議会の地位」『実務地方自治法講座』議会(きょうせい、一九九〇年)一五頁)。地方議会をパーラメントではないとし、本来的には行政機関と捉えたとしても、もちろん条例制定は可能であり、条例制定をさきりて立法的機能を有するにすぎず、今回の改正はその条例が権利制限義務賦課規範と位置づけられたのであるという論理を展開することも可能と思われる。
- (3) 地方行革についてはあるが、五十嵐敬喜教授と野村稔氏との対談における次の両氏の発言に注目したい(「地方分権と地方議会」地方自治ジャーナル二二三号六九—七〇頁)。
- (野村)……地方も行政改革が言われてますね。従って職員は増やさない、むしろ減らすのが行政改革のねらいです。その中に一環に議会も含まれてるんです。ところが議会は立法院なんです。従って、行政改革って言った場合には、議会は原則としてはすれていいんですが、地方団体の場合は議会も行政の中に入れちゃいまして、それをまた当然と思ってるんです。不思議です。
- (五十嵐)ここはなぜ峻別できないんですかね、これ分かんないな。
- (4) 塩野前掲書一三四頁では、現行首長制が民主化のための歴史的所産であることが指摘されている。