

# 自治体政治システムをめぐる論点

小原 隆治

早稲田大学政治経済学術院教授

## 自治体政府システムを見る視点

近代的で民主的な体制に分類できる国であるなら、国レベルであれ自治体レベルであれ、政府にはつぎの2つの側面が備わっている。1つは、限られた資源で効率的にサービスを提供する行政体としての側面である。もう1つは、政策課題に対して民主的に意思決定し、執行する政治体としての側面である。それを踏まえうえて、さまざまな自治体政府システムの特徴を見るための基本視点を以下の4つにまとめて提示したい。

- ①国と自治体を通じた政府総体としての仕事量と、国と自治体間でのその配分比はどうなっているか。
- ②自治体政府の体系は、基礎自治体から広域自治体まで何層制をなしているか。
- ③自治体に求められるモデルが、ゆりかごから墓

場までのサービスを自己完結的に提供する総合行政主体にあるか、それとも非完結的な個別行政主体にあるか。

- ④自治体政治システムが直接民主主義中心か、それとも間接民主主義中心か。後者であるなら間接民主主義のどのようなシステムか。

このうち①～③の視点は、自治体政府の行政体としての側面に関係している。①自治体総体の仕事量が多いほど、また②3層制より2層制、2層制より1層制であるほど、そして③自己完結的な総合行政主体モデルであるほど、とりわけ基礎自治体には行政主体として、より大きな規模・能力が求められることになるだろう。④の視点はもちろん主として、自治体政府の政治体としての側面に直結している。

もつとも、①～③の視点と④の視点に深く関連する面があることにも注意が必要である。自治体の仕事量や規模・能力が増すほど、直接民主主義よりも間接民主主義の政治システムを、そのなかでもより一元的に意思決定がしやすいシステムを採り入れる必要性が高まると考えられるからである。

以上の基本視点に即して、日本の自治体政府システムの特徴を整理するとつぎのとおりである。

- ①国民負担率等に照らして総体としては小さな政府といえる一方、全政府支出の最終出口ベースでは国が約4割、自治体が約6割を占め、自治体に配分される仕事の割合が高い。つまり小さな政府、大きな自治体になっている。

### こはら たかはる

1959年生。早稲田大学大学院政治学研究所博士課程単位取得退学。専攻は地方自治。成蹊大学法学部教授を経て現職。

著書に、『これでいいのか平成の大合併』（編著、コモンズ、2003年）、『平成大合併と広域連合』（共編、公人社、2007年）、『新しい公共と自治の現場』（共編、コモンズ、2011年）など。

- ②自治体政府の体系は、基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県の2層制をとっている。
- ③基礎自治体にも自己完結的な総合行政主体であることが求められる。これまで明治、昭和、平成と大規模な市町村合併が繰り返されてきたが、なかでも平成大合併が進められたおもな要因の1つはそこにある。
- ④2層制のいずれのレベルでも間接民主制を中心とし、それにリコールなどの直接民主制を接合したしくみを採用している。また、間接民主制のシステムとしては、公選議会だけを置く一元的な議会中心制とは異なり、公選首長も正統な政治代表に据える二元的代表制をとっている<sup>1</sup>。首長と議会の力関係という点では、首長が議会に優位する強市長タイプだと一般的にいわれている。

## 二元的代表制という政治システム

二元的代表制は、憲法第93条第1、2項が定めるところにより、全国の自治体に一律に置かれるいわば究極の必置規制である。戦前、市町村では基本的に議会が首長を選出する議会中心制のしくみがとられていた<sup>2</sup>。一方、府県の長には官選官吏の知事が配され、その知事が府県会に対しても市町村に対しても官の監督を加える体制であった。したがって市町村が議会中心制だといっても、そこにはおのずから一定の制約が課されていたと見ていい。戦後、占領改革でこの体制は一掃され、改革当時、アメリカの自治体で多数派を占めた二元的代表制が日本の府県と市町村に移植されるかたちになった<sup>3</sup>。

移植元のアメリカの自治体で二元的代表制が定着し、やがて多数派を占めるにいたったのは、19世紀末から20世紀初頭にかけて以降に、革新主義（プログレッシヴィズム）の一環として展開された市政改良運動の成果である。市政改良運動が議会中心制に不信を募らせた矛先には、2つの焦点があっ

た。1つは、議会が繰り広げる利益誘導や腐敗の政治であり、もう1つは、自治体サービス需要が拡大するなかでの非効率な行政である。

そこで議会を監視し、能率的に行政を執行するもう1つの政治代表を設けるしくみとして、とりわけ強市長タイプの二元的代表制が考案された。その意味でいうと、二元的代表制には議会不信の考え方が抜きがたく染みついている。

現在、日本以外の民主主義体制の国々では、どのような自治体政治システムがとられているのだろうか。ここで、それを欧米諸国に例を限って概観したい。

まず、世界のなかでもごく例外的に一国多制度の国であるアメリカで、かつて相対的にも絶対的にも多数派を占めた二元的代表制は、今日、少数派の政治システムに転じている。ほぼ2000年の時点で見ると、議会中心制の一種といつていいシティマネジャー制を採用する自治体が50%を超えるのに対して、二元的代表制を採用する自治体は40%を割り込んでいる（平田2001：10頁、UCLG2009：p.248）。

つぎに、ヨーロッパ諸国の自治体政治システムについて整理すると、表に示したようになる。3つの分類のうち相対的に多数を占めるのは二元的代表制だが（12カ国）、二元的代表制か議会中心制かという区分を立てれば、後者が多数を占める（17カ国）。また、二元的代表制を採用する国のうち半数は、東西冷戦終結後に体制移行した東欧諸国である。

ここであらためて確認しておきたいのは、現時点の欧米諸国で大多数の国が一国単一制度の自治体政治システムを採用し、システムのあり方としては議会中心制をとっている例が多いという事実である。

## 日本の二元的代表制は強市長タイプか

辻（2002）は、Mainwaring and Shugart（1997）の比較大統領制研究に見られる大統領の「立法面での憲法的権力と党派的権力」（*constitutional and partisan powers over legislation*）という概念区分に着目し（Mainwaring and Shugart1997：p.40）、そ

表 ヨーロッパ諸国の自治体での首長公選制実施状況

首長公選制を実施	議会による首長選出制を実施	首長公選制も議会による首長選出制も未実施
ドイツ、オーストリア、スイス、イタリア、ギリシャ、キプロス、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、スロベニア、スロバキア	デンマーク、アイルランド、イギリス <sup>1)</sup> 、スペイン <sup>2)</sup> 、フランス、マルタ、ポルトガル、チェコ、ラトビア、エストニア、リトアニア	オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン

注：1)住民投票で首長公選制を採用した12の自治体を除く。

2)小規模自治体を除く。

出所：Loughlin, Hendriks and Lidström (2011: p.736) .

れを援用して日本の二元的代表制の特質を以下のように分析している<sup>4)</sup>。

地方自治法にもとづき、首長にのみ与えられている憲法的権力としてまずあげられるのは、①議会に対する拒否権を意味する再議権、②一種の政令制定権にあたる専決処分権、そして③予算を編成し、議案を提出できる予算調製権である。このほかにも、地方自治法その他の法制度には、首長に有利に働くつぎのような規定が設けられている。

- ④議会が首長の不信任議決をした場合に、首長は議会を解散できる。
- ⑤議会が議決できる案件が制限列挙主義で定められているのに対して、首長の権限は概括例示主義で定められている。
- ⑥1999年の分権一括法制定以前にあった首長等に対する国や府県からの機関委任事務に対して、議会は一切関与できなかった。しかも事実問題として、自治体の仕事のなかで機関委任事務が占める割合が高かった。

他方で、辻(2002)は、首長のもつ党派的権力が首長と議会の力関係に重要な影響を及ぼす点に注目する。その視点に立って、黒田一知事から横山ノック知事1期目までの大阪府政を素材に取り上げ、知事を支持する与党会派が議会で占める議席比率＝首長与党率の高低と、首長提出議案の可決比率の

好不調との間に優位な相関関係があることなどを証明する。そして結論としては、憲法的権力の面で首長が「地方議会に対して圧倒的に優位な地位にある」一方、党派的権力の面では「地方議会の首長に対する権力がかなり大きい」と指摘している(辻2002：(一)116頁／(二)130頁)。

こうした分析は、制度論だけに依拠して強市長タイプについて語ってきたこれまでの通説を根本的に批判し、また、従来、ジャーナリスティックに論評されるだけのことが多かった自治体政治レベルの党派的権力の問題に関し、理論的に分析する筋道をつけた点で十分評価されていると考える。しかし他方で、素朴だが重要な疑問も残る。日本の二元的代表制は憲法的権力の面に限っても強市長タイプといえるのだろうか。別の言い方をすると、議会の党派的権力といっても、それを行使するうえで憲法的権力がしばしば重要なリソースになっているのではないだろうか。

というのは、予算であれ条例であれ、議案が成立するかどうかはすべて議会の議決にかかっている。首長に選任権のある人事のうち、副首長の選任などの重要案件には議会の同意が必要である<sup>5)</sup>。さらに、議会の議決案件は制限列挙主義で定められているというのが通説だが、個別の自治体限りの条例によって議決案件を拡張する道が残されている<sup>6)</sup>。議会は首長に対し、これらの憲法的権力をリソースとして党

派的権力を振るいうるし、実際、振るってきたと  
いいだろう。このように考えてみると、首長の憲法的  
権力のうち議会が容喙できない最後の聖域は、かつ  
てまであった機関委任事務ということになる<sup>7</sup>。

## 自治体政治システムとしての持続可能性

官治的自治の体制にあった戦前からの遺産といっ  
ていい機関委任事務と、戦後改革の産物である二元  
的代表制は、長らく奇妙で幸福な結婚をしてきたよう  
に思える。

戦前も戦後も、首長が専権的に処理する機関委任  
事務に関して、議会が介入できない点には変わりが  
ない。だが、戦前の市町村の場合、議会が首長選出  
権という強力なリソースを握ることによって、機関委任  
事務を含めた首長の事務処理に一定の影響力を及  
ぼすことが可能であった。それに対して、戦後は首長  
公選制が導入され、その分だけ首長は議会の影響力  
から逃れて、独自に仕事を進めることができるよう  
になった。機関委任事務の円滑な執行という点からす  
れば、事務の指揮監督をする国にとっても、首長公選  
制は歓迎できる面があったはずである。

1999年の分権改革によって機関委任事務が廃  
止された。それは、自治体レベルでの意思決定領域  
が拡大することを意味すると同時に、意思決定にあた  
る首長と議会の力関係が憲法的権力の面でいつそう  
フラット化することも意味している。加えて、国政レ  
ベルでの2大政党化路線の定着とあいまって、今後、自  
治体政治レベルでもその路線に沿って政党化が進展  
し、党派的権力のあり方が首長と議会の力関係を決  
める要因としてますます重要になると予測できる。

こうして現在、自治体レベルで政治の舞台が広が  
り、舞台に登る首長と議会の力関係が憲法的権力の  
面でよりフラット化する一方、そこに党派的権力の要  
因が加重的に働く構図になっている。この構図のな  
かで、これから二元的代表制が自治体政治システム  
として安定的に機能するかどうかの問題である。とり  
わけ議会の首長与党率が低く、首長と議会の党派性

にネジレが生じている場合、二元的代表制の不安定  
度はかつてなく高まることになるだろう。

最近、名古屋市や鹿児島県阿久根市で、首長と  
議会の対立が片方または両方のリコールにまで発展  
し、メディアでもしばしば社会ネタの扱いで広く報道  
された。しかし、それは首長の個人的資質といった  
個別の事情だけに原因を帰せられる社会ネタの事件  
なのではない。事件の性格は、いま述べた一般的な  
構図のなかで捉えることによってはじめて正確に理解  
できるように思える。また、そうした理解をもとに類推  
すれば、名古屋市や阿久根市と同様の事件は全国ど  
この自治体でも起きうるし、今後、ますます多く起き  
ると考えていい。

## 地方自治法の「抜本」改正

今年1月26日、総務省は、省内に置かれた地方行  
財政検討会議のこれまでの議論を踏まえ、地方自治  
法抜本改正についての考え方を公表した（総務省  
2011）。それにもとづいて3月中旬、改正法案が内閣  
から国会に提出される予定だという。公表文書に示  
された総務省案のうち、首長と議会相互の権限に関  
わる内容についてだけ、最後にごく簡単に論評してお  
きたい。

総務省案は首長の再議権、専決処分権、議会招  
集権、条例公布権等の規定をあらため、一言でい  
えば、首長と議会がフラットな関係で互いに対抗する機  
能を強めることを目指している。だが、そうであるのに、  
両者の対立が党派的な要因ともあいまって深刻な膠  
着状態に陥った場合、それを制度的にどう解決する  
かについては考慮していない。

昨年、地方行財政検討会議の審議過程で、住民  
投票を新たに一般ルールとして制度化する案が急  
浮上し、それが今回の総務省案に盛り込まれている。  
首長と議会の対立を解消する最終手段として住民投  
票を組み入れる制度設計の仕方も考えられるが、総  
務省案にある住民投票制度には、そのような位置づ  
けは与えられていない。

つまり、総務省案が地方自治法の抜本改正につながることは想像しにくい。日本の自治体政治システムのあり方に関し、あらためて根本から問い直すことが求められているように思える。■

#### 《注》

- 1 「二元的代表制」は、もともと革新自治体が大きく広がった1970年頃から和製の口語として使われ始めた言葉だという。神原(2009:184-186頁)を参照。
- 2 1911年の市制改正まで市の執行機関は合議制の市参事会で、参事会を構成する市長と他の参事会員はすべて市会が選出することになっていた。この市参事会制は今日いうところの議会内閣制に相通じる面があり、その導入と廃止の歴史的経緯について分析してみる価値がある。
- 3 占領改革期に二元的代表制を導入した経過に関しては、小原(2008/2009b)で検討しているので参照されたい。
- 4 辻(2005-2006)では、「憲法的権力」と「党派的権力」が「制度的権力」と「政治的権力」という言葉に置き換えられているが、ここでは辻(2002)の用語法のまま議論を進める。なお、本文中の以下の分析には、引用者による若干の補足説明も付け加わっている。
- 5 ただし、首長には一定の条件のもとで、これらの議案を専決処分する方法が残されている。
- 6 最近、各地の自治体で定められている議会基本条例には、地方自治法第96条第2項にもとづくこのやり方によって、総合計画ほかの自治体行政計画の策定を議会の議決案件に加えている例が少なくない。小原(2009a:49頁)を参照。
- 7 もっとも、過度の強調は慎む必要がある。機関委

任事務の執行には予算措置がともなうが、その予算案は当然、議会で審議される。また、機関委任事務に関して、条例制定権がまったく及ばなかったとまでは言い切れない。後者の点に関して、人見(2010:34-36、46-48頁)を参照されたい。

#### 《参考文献》

- 神原勝(2009)『増補 自治・議会基本条例論』公人社。  
小原隆治(2008)「自治体政治システムの再検討序説」日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』ぎょうせい。  
小原隆治(2009a)「地方政府の政治学」『自治体学研究』第97号。  
小原隆治(2009b)「占領改革期の二元的代表制導入をめぐる論点」『法学新報』第115巻第9・10号。  
総務省(2011)「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」。  
辻陽(2002)「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察(一)・(二)」『法学論叢』第151巻第6号・第152巻第2号。  
辻陽(2005-2006)「大統領制比較のための視座(一) - (三)」『法学論叢』第158巻第2-4号。  
人見剛(2010)「分権改革と自治体条例」辻山幸宣・飛田博史編『自治型社会への改革方策』公人社。  
平田美和子(2001)『アメリカ都市政治の展開』勁草書房。  
Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds) (2011) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.  
Mainwaring, S. and Shugart, M. S. (eds) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.  
United Cities and Local Governments (2009) *Decentralization and Local Democracy in the World*, The World Bank and United Cities and Local Governments.