

「自治体の代表機関に関する規律」論点別意見（素案）

※地方自治制度に関する主要論点 2（1）関係

ア	現状認識（二元代表制の何が問題か？）	2
	A 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントの強化を主張する意見	2
	B 長と議会の癒着、なれ合いを問題視する意見	2
	C 長の権限過剰を問題視する意見	2
	D 全国一律に二元代表制が義務付けられていることを問題視する意見	2
イ	憲法解釈	4
	（ア）地方公共団体の長は憲法上、必置か否か	4
	A 必置であるとする意見	4
	B 必置ではないとする意見	4
	（イ）地方公共団体の長は独任制に限定されるか、合議制も採り得るか	5
	A 地方公共団体の長は全国一律の首長主義（独任制）が採用されているとする意見	5
	B 地方公共団体の長は合議制も採り得るとする意見	6
	（ウ）地方公共団体の議会は憲法上、必置か否か	7
	（エ）議員の執行機関との兼職は可能か	7
ウ	立法政策	9
	（ア）憲法論	9
	A 憲法を改正し、多様な代表機関を選択可能とすべきとする意見	9
	B 憲法改正を視野に置くその他の意見	10
	C 現行憲法を肯定する意見	11
	（イ）長と議会の更なる融合に関する意見	12
	A 積極論	12
	B 消極論	13
	C カウンシル制導入の実務上の課題に関する意見	14
	（ウ）長と議会の更なる分離に関する意見	14
	（エ）シティ・マネージャー制度の導入に関する意見	16
	（オ）代表機関選択の手續に関する意見	17

憲法

第 93 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。

2 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。

ア 現状認識（二元代表制の何が問題か？）

A 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントの強化を主張する意見

- 橋下徹大阪府知事(2010)『『地域主権』確立のための改革提案～『地方政府基本法』の制定に向けて～』（平成 22 年 1 月）

議会内閣制

課題意識

（略）

* 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。議会は、二元代表制の下、首長に対するチェックに軸足を置き、予算編成権への関与等には積極的ではない

B 長と議会の癒着、なれ合いを問題視する意見

- 河北新報(2010.4.15)「守れるか 二元代表制／都内で緊急フォーラム」（広瀬克哉法政大学教授の発言）

（略）

二元代表制を機能不全に陥らせている原因は、首長との緊張関係を失ってオール与党態勢となっている議会にこそある。表に出ずに行政に働き掛けて政策を実現させるのが「実力派議員」だとする行動様式が一番の問題だ。

C 長の権限過剰を問題視する意見

- 第 2 次地方（町村）議会活性化研究会(2006)「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」

現行制度は長の側に明らかに権限過剰であり、世上いわれる抑制均衡とはなっていない点である。これは、日本の地方自治制度が出発点から地方議会の根幹性を認めず、終始脇役の地位に置いてきた結果であり、二元代表制の原理から逸脱する長の側の権限過剰がまかりとおってきたといえる。

D 全国一律に二元代表制が義務付けられていることを問題視する意見

- 橋下徹大阪府知事(2010)『『地域主権』確立のための改革提案～『地方政府基本法』の制定に向けて～』（平成 22 年 1 月）

議会内閣制

課題意識

* 自治体経営の規模は、お互いの顔が見える規模（青ヶ島村：約 200 人）から、中堅国並みの規模（東京都約：1,300 万人）まで多種多様。にもかかわらず、すべての自治体（都道府県、政令指定都市、中核市、特例市、市、町、村）において、画一的で同一の政策決定システムを採用（後略）

- 塩野宏・石原信雄・松本英昭(2000)『21 世紀の地方自治を語る——分権型社会を担う人々へ』ぎょうせい、207 頁（塩野宏名誉教授発言）

Ⅲ 新世紀への課題

シティ・マネジャーや評議会の導入

（略）

私は常々、日本国憲法がもし間違っているとすると、一番大きな間違いは憲法 92 条以下で、地方公共団体の公選原理まですべて決めてしまった。つまり、首長公選、それから議会という、いわゆるプレジデンシャルシステムを一律に市町村から都道府県まで決めてしまったところに問題があると思っています。

イ 憲法解釈

(ア) 地方公共団体の長は憲法上、必置か否か

A 必置であるとする意見

- 宮沢俊義・芦部信喜(1978)『全訂 日本国憲法』日本評論社、765頁

地方自治 §93

(略)

[6] 「地方公共団体の長」とは、執行権の首長であり、地方公共団体を代表する職務を有する機関をいう。

憲法は、各地方公共団体には、そういう首長が設けられるべきものとしているのである。

- 渋谷秀樹(2004)「自治体組織法制の論点——憲法理論の立場から」日本都市センター編『自治体組織の多様化——長・議会・補助機関の現状と課題』56頁

4 憲法解釈によって可能なこと—制度設計のベース・ラインの確立—

(4) 政治的リーダーシップの獲得

2) 「長」の位置づけの再考

(略) 戦前、そして戦後今日に至るまでの蓄積・経験がある以上、必置から外すとすれば相当の根拠を示す必要があり、やはり必置機関という位置づけを採らざるをえないであろう。

- 自治総合センター(1984)『シティ・マネージャー——日本に導入する場合の問題点』、62～63頁(塩野宏委員発言)

○シティ・マネージャー制度を日本に導入する場合の問題点(座談会)

Ⅲ 地方自治体組織の多様化をめぐる憲法論議

(略)

憲法は、長を置くことを前提として書いているものですから、全く長を置かないということはどうもできないのではないかという議論がどうしても強くなると思うのですね。(中略) 現在の地方自治法制では議会の権限と、長の権限は、入り組んでいるところがありますが、その限界線は、多少流動的であるけれども、基本線があるのではないかというのが憲法の普通の読み方なのでしょうね。基本線というのは要するに長と議会の両方とも常に置くと、それで長はやはり執行権としての機能を全部外すわけにはいかないという理解が今までの通説的なものですね。

B 必置ではないとする意見

- 今村都南雄(1984)「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系(8) 地方自治』有斐閣、72～73頁

二 二元的代表制の構造

(略)

93条では、議事機関としての議会の設置と「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」の直接公選を規定してはいるけれども、議事機関と執行機関の関係や両機関の組織形態については直接規定していない。したがって、この点に着目すると、現行憲法のもとでも、いわゆる「委員会制」のように、公選による数人の議員が立法権と執行権の双方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度であるとか、アメリカの「市支配人制」のように、議会を存置したまま、行政の執行についてのみ議会が任免権を有する市支配人(city manager)に委ねる制度にならって、純然たる二元的代表制度と異なった組織形態をとり入れる余地がのこされているのではないか、との解釈も成り立ちうることになる。

- 自治総合センター(1984)『シティ・マネージャー——日本に導入する場合の問題点』、62頁(西尾勝委員発言)

○シティ・マネージャー制度を日本に導入する場合の問題点(座談会)

Ⅲ 地方自治体組織の多様化をめぐる憲法論議

(略)

憲法に書いてある議決機関と長というのが二元的な独立の機関ということを決めているというふうに読まなければいけないのか、長と議会というものが合体していても差支えないと、合体している場合にはこの合議体が議決機関であり、同時に長でもあるということもあり得るといふふうに思うのですけれどもね。

- 西尾勝(1977)『憲法と地方自治 「現代地方自治講座」講演記録』北海道地方自治研究所、64頁

(憲法第93条によって：引用者注)議事機関と長が必要であって、それは公選によらなければならないということは定められていますけれども、議事機関と長が相互に独立の機関でなければならない、絶対にそれ以外の制度は認められないというふうには書いていないのではないかと思うのであります。

(イ) 地方公共団体の長は独任制に限定されるか、合議制も採り得るか

A 地方公共団体の長は全国一律の首長主義(独任制)が採用されているとする意見

- 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利(2006)『憲法Ⅱ〔第4版〕』有斐閣、358頁(中村睦男執筆)

第18章 地方自治

二 地方公共団体の組織

(略)

憲法は、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対して、地方政治については、執行機関の首長制をとっているとするのが通説である。

- 松本英昭(2009)『地方自治法の概要〔第3次改訂版〕』学陽書房、177～178頁

第10章 地方公共団体の組織——その特徴・原則と議会及び執行機関等

第2節 地方公共団体の議会

第1 地方公共団体の議会の地位

3 議会と執行機関の相互牽制方式

憲法は、地方公共団体の長と議会の議員について、いずれも住民が直接選挙することとしている。このことをもって、憲法は、地方公共団体において、議事機関としての議会と、執行機関としての長が、独立して対等な立場で相互に牽制し、均衡と調和の関係にあるいわゆる首長制(首長主義、大統領制、二元代表制)を採用したものと、一般的に理解されている。

B 地方公共団体の長は合議制も採り得るとする意見

- 宮沢俊義・芦部信喜(1978)『全訂 日本国憲法』日本評論社、765頁

地方自治 §93

(略)

かような長は、独任制機関であることが予想されているとおもわれるが、しかし、合議制の長を設けることも、かならずしも本条の禁ずるところではあるまい。

- 佐藤功(1984)『憲法(下)〔新版〕』有斐閣、1209頁

第8章 地方自治

第93条(地方公共団体の機関、その直接選挙)

(略)

〔4〕ここに『長』とは、地方公共団体を統轄し、かつ代表する職務を有する執行機関の長たる機関を意味する(都道府県にあっては知事、市町村にあっては市長村長がこれである)。この長を合議制の委員会の形態とすることは本条の禁止するところではない。

- 渋谷秀樹(2007)『憲法』有斐閣、682～683頁

第5編 第2章 地方政府

(2) 議会と首長

(略)

憲法は、議会を議事機関として定めるほかは、長が執行機関であると明示する文言も、さらには長が執行機関たる地位を独占する規定もおいてはいない。これらの点から、議会が長とともに執行機関となる可能性を指摘できる。ここで長を参事会のような合議制の機関と解するのは、文言から乖離しすぎるように一見思える。しかし、中央政府の組織編成をみると、内閣総理大臣も内閣という合議制機関の首長であり(66条1項)、内閣と同様の存在として、地方政府の権限を担う合議制の機関として参事会を設け、憲法93条2項でいう「地方公共団体の長」を内閣総理大臣に相当するその首長と位置づけ、このような首長を住民の直接公選とする制度を想定すれば、文言との

乖離の印象は消滅する。また、首長以外の参事会構成員を「その他の吏員」として直接公選の対象とすることもありうる。

(ウ) 地方公共団体の議会は憲法上、必置か否か

○ (検討中)

憲法 93 条が自治体に議会設置を義務付けているとすれば、議会に代えて町村総会を設置することは違憲ではないかとの疑義がある。憲法 93 条は、文理からしても、当然に議会設置を義務付けているとまではいえないのではないか。

地方自治法

第 94 条 町村は、条例で、第 89 条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。

【憲法が議会と市町村集会の選択を認めている例】

ドイツ バーデン・ビュルテンベルク州憲法

第 72 条 市町村及び郡においては、住民は、一般、直接、自由、平等かつ秘密選挙により、議会議員を選出する。(後略)

2 1つの市町村に、複数の有効選挙推選リストが提出された場合、比例代表制の原則を考慮した上で、選挙を行わなければならない。市町村条例により、地区で 1 人の市町村議会の代表を確保できる。小規模の市町村の場合、市町村集会が選挙で選出された議会の代わりに務めることができる。

<伝統的解釈>

●松本英昭 (2009) 『新版逐条地方自治法 [第 5 次改訂版]』学陽書房、337 頁

第 94 条は、第 89 条の例外規定であり、住民も非常に少なく、単一な社会構成を有する町村で、選挙権を有するものが、事実上一堂に会して、会議を開き、その団体意思を決定することが可能なものにおいては、条例で議会を設けずに本条の規定により、町村総会を設けることができる。本条は第 89 条の例外ではあつても、憲法第 93 条第 1 項の例外ではない。(中略) 町村総会は、それ自体が当該町村の議事機関であり、とりもなおさず、憲法にいうところの議会に他ならないと解して差しつかえない。

(エ) 議員の執行機関との兼職は可能か

●総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」(2010.6.22)、6 頁

…議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容すべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存

在する。

一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみ権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。

地方自治法

第 92 条 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 28 条の 5 第 1 項に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

ウ 立法政策

(ア) 憲法論

A 憲法を改正し、多様な代表機関を選択可能とすべきとする意見

- 内閣憲法調査会編(1964)『憲法調査会報告書』大蔵省印刷局、729頁

第9節 地方自治

〔三〕地方公共団体の長の選任方法

- 一 第93条が長の直接公選制を一律に定めていることは適切でないとし、これを改める必要があるとする見解

(略)

この見解は、地方公共団体の大小に応じて適当なものを選びうるとすることが最も望ましいとし、したがって、画一的であるのは実状に適せず、特に、団体の長の選任はいかなる方法が最も民主的であるかは、団体に依じて考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当であるとする(郡祐一委員・広瀬久忠委員・古井喜実委員)

- 衆議院憲法調査会(2005)『衆議院憲法調査会報告書』434、436頁

第9款 地方自治

第3 地方公共団体のあり方

4 地方公共団体の組織・機構のあり方

地方公共団体の組織・機構のあり方については、次のような意見が述べられた。

a 地方公共団体においては、93条により一律に長と議会の二元主義がとられているが、地方公共団体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、議院内閣制、シティ・マネジャー(市支配人)制、カウンスル(評議会)制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべきである。

(略)

(参考人等の発言)

<地方公共団体の組織・機構のあり方>

・地方公共団体の組織・機構のあり方について、国は、地方自治法を中心とした法律により形式的かつ詳細にこれを定めているが、地方分権を進めるに当たり、市制、町村制も含め、各地方公共団体が多様性、地域性、柔軟性に富んだ組織・機構を作れるようにすべきである。(片山善博参考人)

・地方公共団体を代表するという権限がないシティ・マネジャー制であれば、93条に違反せず、また、93条を見直せば、シティ・マネジャー制をより問題なく採用できる。ただ、市町村長を公選で選ぶ道も選択肢として残す必要がある。(辻山幸宣参考人)

- 参議院憲法調査会(2005)『日本国憲法に関する調査報告書』205～206頁

[地方自治]

2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制

住民自治の強化

(略)

首長・執行機関の在り方については、多様な在り方を認めることを検討すべきとして、

- ・小規模の町村について、いわゆるシティーマネージャー制度の採用や、道州制を視野に入れるとすれば、地方自治体の長の選出方法を憲法上住民の直接選挙のみに限定しない方が適当ではないか、
- ・首長の選出について、直接選挙だけではなく議会による間接選挙やシティーマネージャー制度の採用など選択の余地を残した方が良いか検討の必要がある、
- ・執行機関等については、各団体の判断により多様な方式を選択できるよう幅を持たせることが望ましく、選択の余地を与える規定ぶりが望ましい、

などの意見が出され、また、首長の多選禁止について、

- ・大統領制である首長の権限が地方分権の進展にともなって強くなっていくと、民主主義を活性化する意味でも多選禁止についての議論は避けられないと思う、

などの意見が出された。

●民主党(2005)「憲法提言」2005年10月31日

4. 住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を認める

自治体の組織・運営のあり方は自治体自身が決めるという地方自治の本旨に基づき、基礎自治体、広域自治体において、首長と議会が直接選挙で選ばれるという二元代表制度の採否を自治体を選択できる余地を憲法上認める。これまでの二元代表制だけでなく、議院内閣制あるいは「執行委員会制」「支配人制」など多様な組織形態の採用、住民投票制度の積極的活用なども可能となる。

B 憲法改正を視野に置くその他の意見

●西尾勝(2001)「地方分権」ジュリスト 1192号、209頁

4 地方自治基本法の制定か憲法の改正か

(略)

以下のような地方自治制度の導入を将来の理想目標と考える場合には、憲法改正を真剣に検討しなければならないことになるように思われる。(略)自治体の政治機構の形態として、イギリスのカウンシル制や、アメリカ合衆国の自治体で広く採用されているカウンシル・マネージャー制度など、住民の代表機関が一元的で、この機関が議事機関でもあり執行機関でもあるような一元的代表制を導入する余地を開こうとする場合である。これには憲法第93条が障碍になる。なぜなら、憲法第93条は首長と議会を分立させる二元的代表制の採用を定めているとする解釈が通説になっているからである。

●鈴木俊一(2001)「憲法における地方自治の問題」『鈴木俊一著作集第3巻 講演I』良書普及協会(自由民主党憲法調査会「憲法における財政と地方制度」特別資料8、

昭和 29 (1954) 年 8 月初出)、252 頁

市長についての直接公選はまだしも、町村長の場合は議会の間接選挙も許されていいのではないかと、すべて直接選挙というのは憲法としてあまりに技術的な問題を拘束しすぎはしないかという意見もあるわけであります。

- 鈴木俊一(2001)『鈴木俊一著作集第2巻 論説Ⅱ』良書普及協会(「憲法と地方自治——制度上の変遷と今日の問題点」都道府県展望 21号、1960年1月初出)、385頁
現行制度のままの直接選挙主義というものは、小さな市町村段階ではまだ良いとして、広大な地域や非常に夥多な人口のところでは無理があるのではあるまいか。

- 全国知事会編(2004)『地方自治の保障のグランドデザイン』112頁
第3部 新しい地方自治保障システムの検討
第2章 主要課題の検討
第4節 住民自治
1 長の直接公選制

(略)

長の一律直接公選制については見直しを行い、住民の意思に基づくものであることを前提とした上で、もっと多様な政府形態のあり方を考えてもよい段階にきたのではないかとと思われる。しかしながら、これ自体も半世紀以上にわたって定着している制度であることを考えると、この問題については、議会も含めた地方自治体の政府形態のあり方の一環として、さらに突っ込んだ検討が必要であると考えます。

- 全国知事会編(2006)『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』133頁
第2部 地方自治の憲法的保障についての検討
第2章 各事項についての検討
第5節 地方自治体の自治組織権(政府形態の選択)

(略)

憲法改正を行うに当たっては、地方自治体には民主的に選出された議会という存在が必要不可欠であり、その議員については一律に直接公選を求めるとしても、その執行機関については長の一律直接公選制以外にも選択の余地を認めても良いのではないかと考える。

しかしながら、我が国では長の直接公選制が長年にわたって定着していることや、最近では諸外国においても長の直接公選制が広まりつつあることを踏まえると、原則は長の直接公選制とした上で、その例外についても認めるという方法が適当なのではないかとと思われる。

C 現行憲法を肯定する意見

- 昭和 39 年内閣憲法調査会編(1964)『憲法調査会報告書』大蔵省印刷局、729 頁
第9節 地方自治

〔三〕 地方公共団体の長の選任方法

(略)

二 長の直接選挙制を定めた第 93 条は改めるべきではないとする見解

この見解の多くは、要するに、地方公共団体の長の直接公選制は地方自治特に住民自治の原則からいって維持すべきとするものである（後略）

●自由民主党(2005)「憲法草案」(2005 年 11 月)

(地方自治体の機関及び直接選挙)

第 8 章 地方自治

(略)

第 93 条 地方自治体には、法律の定めるところにより、条例その他重要事項を議決する機関として、議会を設置する。

2 地方自治体の長、議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民が、直接選挙する。

(イ) 長と議会の更なる融合に関する意見

A 積極論

●橋下徹大阪府知事(2010)『『地域主権』 確立のための改革提案～『地方政府基本法』の制定に向けて～』(平成 22 年 1 月)

(略)

議会内閣制

改革のイメージ

地方議会議員の地方公共団体常勤職員との兼職禁止規定(現行地方自治法第 92 条第 2 項)や特別職公務員の任命制限(現行地方公務員法第 3 条 3 項)を廃止し、首長と議会が協働する政治主導の地方政府組織運営を導入

【議院内閣制型の議会内閣制】

・ 首長が、議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治的任用することで、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有(選挙制度を改正し、首長と議員の任期も統一)

●穂坂邦夫監修(2008)『シティマネージャー制度論—市町村長を廃止する』埼玉新聞社、158 頁(穂坂邦夫執筆部分)

第 5 章 多様な地方制度のあり方について

第 4 節 多様な自治体制度への挑戦が始まる

(1) 市町村長における必置規定の廃止提案

埼玉県志木市は市町村長の必置規定の廃止(2003. 6. 30～2005. 6. 30 計 4 回提案)を国に特区申請を行っているが、その構想と提案内容は次のとおりである。

(略)

地方自治法で必置とされている市町村長について、地域の実情に応じて、当該普通地方公共団体の議会の議員により行政事務の執行を担当する委員会を組織し、その中から代表者を選出し、その者を当該普通地方公共団体の統括代表者とし、その者が行政事務を執行する。その際、地方自治法上、「普通地方公共団体の長」に適用される行政事務の執行に関する規定は、原則適用されることとする。このため、地方自治法第139条に「市町村は、第2項の規定にかかわらず、市町村長を置かず、当該地方公共団体を統轄し、これを代表するとともに、事務を管理し、及びこれを執行する者として、当該普通地方公共団体の議会の議員の中から選任された代表者をあてることができる。」との改正を求める。

- 河北新報「守れるか 二元代表制／都内で緊急フォーラム」(2010.4.15) (石田芳弘 民主党衆議院議員 (前犬山市長) の発言)

(略)

欧米の多くの自治体は、議員が執行部の幹部職員に就いている。予算編成に携わらない議員が、主権者から負託された住民の代表といえるだろうか。(中略) 二元代表制を守って議会改革を主張する意見もあるが、そんなまどろっこしいことをしているより、議員が行政をやった方が議会改革は進む。憲法には、議員が行政をしてはいけないとは書かれていないのだから、地方自治法や地方公務員法を改正すればすぐできる。

B 消極論

- 廣瀬克哉 (2010) 「地方議会改革① 議会内閣制は改革の処方箋になり得るか？」自治日報 2010.5.14

(議会内閣制の：引用者注) 内閣に入らないその他の議員は、政策の評価やチェックを行うことが主な任務とされるが、内閣を構成する有力な議員たちも議会の中に残っているなかで、その他の議員が制度的な「野党」として活発に活動できるということは考えにくい。実態として議会全体が「オール与党」として配置されることになる危険が高いのである。

- 江藤俊昭 (2010) 「地方議会改革③ 地域政治の文化が問われている」自治日報 2010.5.28

首長主導型は、議会内閣制の発想と結びつく。二元代表制(議員・首長の直接選挙)は残しつつも、それに内包している機関競争(議会と首長との善政競争)の側面を無視・軽視する。首長と議会が一体となり地域経営を行うものである。聞こえはいいが、従来批判されてきた「総与党化」の制度化である。

- 三谷哲央・三重県議会議長 (2010) 「地方議会改革⑤ 二元代表制で求められる議会像とは」自治日報 2010.6.11

(議会内閣制の：引用者注) 問題点の最大のものは、議会の「有力議員」なり多数会

派の代表が議員の身分のまま執行部入りをするにより、議員が知事の部下になり、結果として知事と議会に上下関係ができてしまう、つまり二元代表制での「知事と議会は独立対等」との基本的関係を根底から崩してしまうことにある。

(中略)「執行部に対する監視・評価」機能がほとんど崩壊することになるのは自明である。

C カウンシル制導入の実務上の課題に関する意見

- 塩野宏・石原信雄・松本英昭(2000)『21世紀の地方自治を語る——分権型社会を担う人々へ』ぎょうせい、210頁(松本英昭自治総合センター理事長発言)

III 新世紀への課題

シティ・マネジャーや評議会の導入

(略)

(カウンシル制を導入する場合には：引用者注)憲法の解釈に決着をつけなければならないという困難性と、もう一つは、今の法令にそれを当てはめていったときに、現実の法令の中ですべてを洗って、議会、長のあるいは各種委員会の権限も含みますが、それぞれカウンシルにするのか、カウンシルの長にするのか、またさらにその内部の組織にするのか、全部より分けていかなければならない。その作業をしなければならぬので、(広域連合制度にカウンシル制を導入することは：引用者注)とても時間的にできなかつたということです。

(ウ) 長と議会の更なる分離に関する意見

- 総務省自治行政局(2010)「議会のあり方について(案)」地方行財政検討会議第一分科会(第2回)事務局提出資料

議会のあり方(議会と長の関係に係る二つの方向性を踏まえ)について(案)

(略)

議会と執行機関との分離を徹底するあり方

1. 議決事件

議会の議決事件については、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、人事同意等、執行機関の執行の前提として要するものとされるものを議決事件の対象外とし、議会の権限を本来的なものに純化してはどうか。

2. 検査権、調査権等の監視権限

実地検査権の付与などのほか、議会としての監視機能の強化を図ることが考えられるか。

3. 議案の提出権、修正権の範囲

議案の提案権、修正権の範囲については、現行制度よりも議会側(議員・委員会)の提案・修正できる範囲を拡大することが考えられるか。

4. 再議

一般的拒否権について、議会に提案権が専属するもの以外すべて対象にするなど再議については、現行制度よりも長の再議権を拡大することが考えられるか。

5. 議会の不信任議決、解散

不信任・解散制度については、議会と長との分離を徹底する観点から廃止し、両者の対立を解消するための方策を考えることとなるか。

6. 専決処分

専決処分については、団体意思の決定機関としての役割をより純化させる観点から、議会が議決を行わない場合を除き縮減・廃止を考えることとなるか。

7. 会議の運営等

- ・招集権については、議会がもつこととなるか。その場合には、会期制は意味を失うのではないか。
- ・長やその委任等を受けた者の出席義務については、さらにその場面を限定するような措置が考えられるか。
- ・行政財産たる議事堂の管理権は議長が有することとなるか。
- ・議会の予算について、議会が自ら執行することとするか。

●廣瀬克哉（2010）「地方議会改革① 議会内閣制は改革の処方箋になり得るか？」自治日報 2010.5.14

…地方議会内部からの改革は、いま地道に、しかし着々と全国に広がりつつある。2006年に北海道栗山町議会が初めて制定した議会基本条例は、すでに100本をこえた。議会が住民に対して審議過程への参加機会を提供することや、議会の活動に関する説明責任を果たすこと、議員間の討議を活発化させ、政策の論点、争点を示していくこと、議会からの政策提案を積極的に行うことなどがその内容となっている。

このような地域の議会活動の中では、争点となる政策については、決してスムーズには意思決定に至らない。首長との緊張感ある質疑が行われ、しばしば議会自らが関係当事者に対して調査を行い、必要に応じて利害関係者や専門家に参考人等の形で議会の審議に参加してもらい、議員間の討議を経てようやく決着が付く。原案どおり可決されるとは限らず、修正や否決もある。

これは首長の政策がスムーズに実現されていく議会ではないが、「住民の意思を適切に政策に反映させ」、独任制代表である首長の誤りをチェックするという点では、大した議論もなく首長の提案がすべて原案どおり可決されていく議会よりも、望ましい議会のあり方ではないだろうか。そして、このような議会のあり方こそが、本来二元代表制のなかで議会に期待されているあり方の筈である。目指すべき議会像が、いまようやく具体例をもって示されようとしているのである。

●江藤俊昭（2010）「地方議会改革③ 地域政治の文化が問われている」自治日報 2010.5.28

〔首長主導型の二元代表制に対して：引用者注〕機関競争主義・討議重視型は、新しい議会の役割を強調する。二元代表制に含まれている機関競争主義の側面を重視し、議会が本来発揮してこなかった機能を充実させる。ここ数年、従来の議会運営とはまったく異なる議会が現れている。住民に開かれ住民参加を議会にも導入し、議員同士

の討議を十分やりながら、執行機関と切磋琢磨する議会の登場である。

(エ) シティ・マネージャー制度の導入に関する意見

●塩野宏(2006)『行政法Ⅲ〔第3版〕』有斐閣、158頁

第1部 行政組織法

第2章 地方自治法

第4節 地方公共団体の権能

(略)

解釈論としては、市支配人制度を正面から取り入れることは憲法上困難であろうが、長の側で、市支配人に相当する者に大幅に権限を委任して専門的な経営をさせるといった程度のことは現行憲法の下でも可能ではないかと思われる。

●宇賀克也(1994)「首長制」法学教室 165号、30頁

シティ・マネージャーが、日本国憲法 93 条 2 項の「地方公共団体の長」にあたりと解する立場をとると、それが公選によらないことは、違憲の問題を生ぜしめることになる。また、憲法論はさておくとして、わが国で、シティ・マネージャーのように身分保障のない職業に人材が集まるか、市町村の側でも、国や都道府県との交渉でメリットがあるような場合を除いて、単に優秀な人材であるというだけで、外部の人間を議会がシティ・マネージャーとして採用するかには疑問もあり、この制度を直輸入することには困難が伴うであろう。

●渋谷秀樹(2007)『憲法』有斐閣、683頁

第5編 第2章 地方政府

(2) 議会と首長

(略)

仮に独任制でなければならないとしても、長自体の権限の定め方によっては、地方政府を統轄・代表する権限と、地方政府の事務を管理し執行する権限を異なる自然人に認める、いわゆるシティマネージャー制度を設けることも可能と考える。

●穂坂邦夫監修(2008)『シティマネージャー制度論—市町村長を廃止する』埼玉新聞社、110～111頁(佐々木信夫執筆部分)

第4章 日本型シティマネージャー制度の導入

第2節 なぜ、日本型シティマネージャー制か

2. 二代表制の見直し—政治と行政の役割明確化

(略)

アメリカの例などこれらを参考に考えると、わが国での地方自治制度も規模などを念頭にあり程度多様な制度があってもよいのではないか。例えば、シティマネージャー制度に類似したポストとして、これから教育長、破産管財人、小規模自治体の経営者、政令市の自治区(行政区のシフト)、地域自治組織の長、病院、交通、上下水道など

公営企業の管理者、あるいは港湾管理者、一部事務組合管理者等に同制度の導入が検討されてよい。

- 穂坂邦夫監修(2008)『シティマネージャー制度論—市町村長を廃止する』埼玉新聞社、120頁（金井利之執筆部分）

第4章 日本型シティマネージャー制度の導入

第3節 市支配人制度の導入の可能性

2. 副知事・助役（副市区長村長）制度

現行の副知事・副市長村長制度を市支配人制度的に運用することは、十分に可能である。

- 内閣官房構造改革特区推進室「構造改革特区の第3次提案に係る検討要請回答への提案主体からの意見に対する各省庁からの回答について」（2003.9.16）

意見に対する回答：

1 提案にある、いわゆる市支配人制に関しては、従来から、

(1) 憲法は議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関と執行機関の分立を要請しているものかどうか、

(2) 憲法に規定する「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するものと解すべきかどうか、地方公共団体を代表する者であれば足りると考えられるか。

という議論すべき憲法解釈上の論点があるところである。

2 1のような憲法上の大きな論点があるテーマであるので、国民的な議論を得たうえで地方制度調査会等の場において慎重に検討すべき課題である。

担当省庁名：総務省

(オ) 代表機関選択の手續に関する意見

- 全国知事会編(2006)『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』133頁

第5節 地方自治体の自治組織権（政府形態の選択）

（略）

（原則は長の直接公選制とした上で、その例外についても認める制度を導入する：引用者注）その場合、①政府形態の例外は、すべての地方自治体に認めるか、それとも一部の地方自治体に限るとするか、②政府形態の選択肢については、法律であらかじめ用意し、その中から選択させることにするかどうか、③選択肢の決定形式については、特別に憲章のようなものを必要とするか、それとも通常の条例でよいとするか、④選択肢の決定に当たっては、住民投票を必要とするかどうか、といった検討すべき課題がいくつかある。