



第14回  
国のかたちとコミュニティを考える  
市長の会

《二元代表制》

《広域的实施体制(国の出先機関改革)》

**Vol.13**

2013年3月

公益財団法人 日本都市センター

## 第14回

国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《二元代表制》

《広域的实施体制（国の出先機関改革）》

2013年3月

公益財団法人 日本都市センター

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities.

Any quotation from this book requires indication of the source.

## はじめに

人口減少社会の到来、市場経済のグローバル化の進展等により、都市を取り巻く環境が大きく変容するなか、市長・区長有志が自由に参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的として、「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」が開催されました。

本書は、2012年11月13日に開催された第14回会議の内容を取りまとめたものです。

2013年3月

公益財団法人 日本都市センター 研究室



# 目 次

はじめに

第14回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の開催  
について（趣意書）

1. 趣旨説明	豊島区長	高野 之夫	1
2. 「二元代表制」「広域的实施体制（国の出先機関改革）」			
進行（前半）	伊豆市長	菊地 豊	4
基調講演	大阪市立大学准教授	砂原 庸介	5
意見交換			23
まとめ（前半）	伊豆市長	菊地 豊	29
進行（後半）	いなべ市長	日沖 靖	30
問題提起①	浦安市長	松崎 秀樹	31
問題提起①	多治見市長	古川 雅典	34
問題提起①	大阪狭山市長	吉田 友好	38
意見交換			41
問題提起②	多治見市長	古川 雅典	43
問題提起②	大阪狭山市長	吉田 友好	45
意見交換			47
まとめ（後半）	いなべ市長	日沖 靖	49



## 第14回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」 の開催について（趣意書）

このたび、私どもは、下記のとおり第14回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催することとしました。この会議は、市長・特別区長有志が参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的とするものです。この会議は会員制を採らず、市長自らが自由に参加できるオープンな場とします。

今回のテーマは①「二元代表制」と②「広域的实施体制（国の出先機関改革）」です。

日本国憲法では、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用しています。近年、首長と議会の対立の事例や、いわゆる地域政党設立の事例も見られます。地方分権時代における地方行政の質の向上のために、二元代表制を成熟させることが求められています。そこで、二元代表制について、市区長の皆様による意見交換を行います。

また、平成22年12月に閣議決定された「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」に基づき、現在、広域連合制度をベースとして特定広域連合等に国の出先機関の事務等をブロック単位で移譲する法案が検討されていますが、東日本大震災等における国の出先機関の果たした役割を踏まえ、受け皿となる広域的实施体制において、機動的な危機管理体制を構築する必要があります。また、移譲対象事務の全体像や必要な財源の確保、ブロック内での利害調整と基礎自治体の意見の確実な反映等、広域的实施体制における意思決定のあり方等の具体的な重要事項が十分明確にされていないなど、事業実施に支障が生じることが懸

念されています。そこで、広域的实施体制（国の出先機関改革）について、市区長の皆様による意見交換を行います。

今回はこのような問題意識に立ってテーマを設定しましたので、明日の都市経営についてともに考えましょう。

この会議の趣旨にご賛同のうえ、ぜひご参加くださるようご案内申し上げます。

平成24年11月

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」呼びかけ人

登別市長	小笠原 春一	銚子市長	野平 匡邦
流山市長	井崎 義治	浦安市長	松崎 秀樹
豊島区長	高野 之夫	岐阜市長	細江 茂光
多治見市長	古川 雅典	伊豆市長	菊地 豊
いなべ市長	日沖 靖	大阪狭山市長	吉田 友好
坂出市長	綾 宏	多久市長	横尾 俊彦

（地方公共団体コード順）

## 1. 趣旨説明 高野之夫 豊島区長



本日のテーマは、「二元代表制」と「広域的实施体制（国の出先機関改革）」である。

日本国憲法では、地方自治体の長と議会の議員をそれぞれ住民から直接選挙する、いわゆる「二元代表制」を採用している。首長と議会との関係は、政策形成に向けて、ときには協調的であったり、競争的であったり、あるいは対立的であったりする。特に近年は、首長と議会が対立する事例や、いわゆる地域政党を設立して政策の実現を図ろうとする事例がたびたび注目をされている。

真の地方分権時代における地方自治・地方行政の質の向上のためには、この二元代表制を成熟させることが求められているので、二元代表制のありようについて、きょうは皆様と意見交換を行いたい。

また、平成 22 年 12 月 28 日に閣議決定された「アクション・

プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」に基づいて、広域連合制度をベースとして特定広域連合等に国の出先機関の事務等をブロック単位で移譲する法案が検討されている。これは、国のかたちを変えて、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ね、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにしようというものである。

東日本大震災等における国の出先機関の果たした役割を踏まえると、その受け皿となる広域的实施体制においては、機能的な危機管理体制を構築する必要がある。

また、広域的实施体制における意思決定のあり方等の具体的な重要事項が十分明確にされてこなかったために、事業実施に支障が生じることが懸念されてきたところである。

先般、国から全国市長会に対して、「『国の出先機関改革に関する意見』に対する考え方」が示された。これによると、法案には新たに「できる限り関係市町村の意見を反映するよう努めなければならない」との規定が明記され、その具体的な仕組みとして「いわゆる協議の場」に加え、「特定広域連合委員会への市町村の代表の参加」が盛り込まれる方針である。

しかしながら、移譲対象とする事務・権限は全体の3分の1程度にとどまっており、また、具体的な財源措置、国の関与等の重要事項については依然として明らかではない。

大規模災害時等における広域的、機動的な危機管理体制をはじめとして、基礎自治体の意見を踏まえた具体的かつ十分な議論がさらに求められる重要な課題であるので、国の出先機関改革について、情報の共有、意見交換を行いたい。

そこで、会議の前半では、まず大阪市立大学大学院法学研究科の砂原庸介准教授に「二元代表制」と「広域的实施体制（国の出先機関改革）」の抱える問題点とその展望についてご講演をいただき、先生との意見交換を行いたい。

会議の後半では、前半での議論を踏まえつつ、3名の市長さんから、これらのテーマについて問題提起をしていただき、皆様と意見交換をしながら、これらの課題について考えを深めていければと思っている。どうぞ活発なご議論をよろしくをお願いをしたい。

## 2. 二元代表制と広域的实施体制（国の出先機関改革）

進行（前半） 菊地 豊 伊豆市長



きょうはまず、地方自治の専門家である砂原先生に、二元代表制と広域的实施体制についての論点を整理していただき、後ほどの討議の材料提供をお願いしたいと思う。

先生、よろしくお願ひいたします。

**基調講演 砂原庸介 大阪市立大学大学院法学研究科准教授**  
**地方の統治機構をどのように考えるか**



## はじめに

今回のテーマは「二元代表制」と「広域的实施体制」であるが、一見すると、全く関係のない、違う分野の話のようである。

おそらく普通の研究者であれば、広域的实施体制（出先機関改革）の問題を論じつつ最近の動向なども紹介し、二元代表制についても最近の改革の話をすると思う。私もそうしようかと思ったが、せっかくのご依頼なので、この2つを何とか一緒に議論できないかと考えた。

広域的实施体制あるいは二元代表制について、おそらく市長の皆様は実務的なご関心が強いと思うので、私の関心をそのまま述べても皆様の役には立たないかもしれない。そこで、普段とは異なる観点からお話したほうがよいのではないかと考え、きょうは、

地方の統治構造あるいは地方の統治機構という観点から、この両者を同じ平面に並べてお話ししてみたい。

## 1. 地方支分部局（出先機関）改革

### (1) 出先機関を置く理由

そもそもなぜ出先機関というものがあるのか。

それは言うまでもなく、国家的に実施すべき事務を行うためである。国がいわば自らの手足である執行機関として出先機関を置く。つまり、中央省庁が、自らの命令に従う機関として置くわけである。

しかし、日本は他国と比べて出先機関の比重はそれほど大きくない。一般政府支出の対 GDP 国際比較をみると、日本の国と地方の支出割合は圧倒的に地方のほうが大きい<sup>1</sup>。

アメリカ、カナダ、ドイツも日本と同じような比率だが、これらの国は連邦国家であり、主権は州にある。基本的には州が仕事をして、残りの仕事は連邦がするという発想であるから、地方(州)の比率が大きくなる。それでも、アメリカは日本よりも地方の支出の割合は少ない。

日本と同じ単一国家、すなわち国が憲法を有し、その下に地方団体を有する国については、イギリス、フランス、イタリア、韓国はもとより、分権先進国としてしばしば挙げられるスウェーデンであっても、国のほうが一定の存在感のある支出を行っている。

それではなぜ、日本では国の歳出部分が少ないか。それは、ありていに言えば、出先機関の比重が小さいからという側面がある。その背景には、既に撤廃された「機関委任事務」制度の名残がある。単一国家においては、本来、国が国として行うべき事務を行

---

<sup>1</sup> 総務省「一般政府支出（社会保障基金を除く）の対 GDP の国際比較（2010）」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000154460.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000154460.pdf)

うために出先機関を設置するのが常識的だが、日本ではそうではなく地方自治体を活用してきた。このことは、戦後日本の国と地方の関係の非常に重要な特徴だったわけである。

## **(2) 出先機関改革の論点—国と地方のインターフェイスをどう設定するか—**

このような背景を踏まえると、出先機関改革では何を考えればよいのか。それは、国と地方の接点、インターフェイス（接地面）をいかに設定するかということであろう。

現在の日本における出先機関改革に関する議論では、基本的に、国が行っていた仕事を地方自治体に移譲することが「出先機関改革」として議論されている。国が持っていた行政的・財政的権限を、市区町村あるいは都道府県に移譲するということである。

しかし、「インターフェイスの改革」であると考えれば、ほかの方法もあり得る。その1つは、出先機関自体を新たな「自治体」にするということである。出先機関を自治体として位置付け、そこに対して政治的な分権（例えば、出先機関の長を公選にするなど）を行う。

そんなおかしな話があるかと思われるかもしれないが、これは、日本以外の国ではしばしば行われている。また、戦前の日本の都道府県は国の出先機関であったが、戦後改革によって都道府県に公選の長と議会が新たに置かれた。これをその文脈でいえば、総合的出先機関であったところの都道府県が、戦後改革で自治体となったということである。

もう1つは、出先機関の仕事を地方に譲るだけではなく、むしろ地方の仕事を出先機関に移譲するということも、インターフェイスの改革としてあり得る。つまり、今まで地方が担ってきた本来は国がすべき仕事を、国へ返すという考え方である。

例えば、イギリスにおいては、日本における生活保護のような

公的扶助制度は、厚生省のような組織がイギリス全土に出先機関を設置して行っている。日本でも同じようにすべきだという議論も現にあるわけである。

### (3) 独任制か合議制か

このように、出先機関は国と地方のインターフェイスになるが、その出先機関の意思についてはほとんど考えられることはない。出先機関の意思はいかにして確定するのか。確定の仕方としては、大きくわけて2つの方法がある。

1つは、出先機関の長を独任制にするものである。言うまでもなく、現在はこの制度になっている。地方整備局や農政局などの各地方支分部局長が唯一の長であるが、この長は、中央省庁のラインの一つとして、まさに国の意思を伝えるために、国から任命され委任されて唯一の長になっているわけである。

もう1つは、合議制が考えられる。これは、様々な代表を集めて合議体をつくるというものである。出先機関においてもこのような合議体を置くことは不可能ではない。今回の出先機関改革でも、地域振興委員会などが構想された時期もあった<sup>2</sup>。

このような合議体には、独任制の長と比べ、国の意思を伝えにくいという面がある。また、執行についての国の意思が既に決まっているのであれば、合議体をつくる必要はない。合議体とは、様々な利害関係者を代表として参加させその意見を吸収するための制度であるから、合議体をつくと物事を現状から変えにくくなる。国が制度やその運用を変えたくても、合議体がそれに反対するということがしばしば起こるのである。日本の議院内閣制のラインの中でも合議体組織はほとんどない。公正取引委員会や国家公安

---

<sup>2</sup> 例えば、内閣府「地方分権改革推進委員会 第2次勧告（概要）」

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome04.pdf>、6頁。

委員会などのいわゆる三条委員会もあるが、これは極めて例外的な存在である。

逆に地方の立場から見るとどうか。独任制の長を、国がアポイントするのではなく、地方が選ぶことはできるのか。考え方としては、選ぶことはできるであろう。しかし、地域の様々な声を1人が代表するのは難しい。市長の皆様は実際に代表されているわけだが、代表が本当に1人でよいのかについては、常に議論のあるところである。

それに対して、合議制では様々な地域の声を代表しやすい。この点においては、独任制より合議制のほうが優れているとする主張は根強い。

#### (4) 総合化か個別化か

出先機関改革のもう1つの考え方としては、出先機関にどのような事務を負わせるかという問題がある。これをもう少し形式的に言えば、出先機関を総合化するか個別化するかという問題として捉えられる。

総合行政主体とは、戦前の都道府県のように、様々な事務を1つの主体が担うものである。地方分権改革推進委員会の第二次勧告で考えられている「出先機関改革」は、まさに「総合化」だったわけである<sup>3</sup>。地方農政局や経済産業局、地方整備局などの組織をまとめ、1つの機関がこれらのすべての事務を行う。そしてこれに対応して、中央で農水省や国土交通省などがやっている仕事を「内務省」のような組織が統制するというものである。「内務省－府県モデル」と言われるものであるが、このような考え方のもとで総合行政主体たる出先機関が考えられる。

そうではない方法としては、個別行政主体、すなわち中央各省

---

<sup>3</sup> 前掲内閣府「地方分権改革推進委員会 第2次勧告（概要）」6頁。

がそれぞれ縦割りで出先機関を設置して多元的な中央統制を行うというものがある。現行制度はこれで、地方農政局、経済産業局、地方整備局など個別に出先機関を設置している。

これら2つの方法を見ると、総合行政主体は現在の日本における自治体に近い。つまり、この総合行政主体にそのまま権限移譲すれば自治体になれるような感じもする。実際、都道府県は自治体になった。

反対に、日本では個別的な行政を行う出先機関は多いものの、そのような自治体は、なかなか想定されない。しかし、世界各国の自治体を見ると、必ずしもないわけではない。例えば、スウェーデンの県レベルが行う仕事はほとんどが医療であるし、アメリカには教育を専門とする自治体もある。このような国と地方の役割分担も可能であり、そうした観点から出先機関の改革を考えることもできる。

日本における出先機関改革のイメージは、出先機関レベルでの総合化を行うことに偏っており、個別行政分野ごとに自治体として地方へ移管するようなことは難しいと思われる。例えば、地方分権改革推進委員会の第二次勧告でも、様々な業務を小規模だが総合的な機関で実施するということが想定されている。そして、ある意味興味深いところは、この後で述べる二元代表制と同じように、長（局長）を議会（地域振興委員会のようなもの）で牽制するというようなイメージで出先機関改革が議論されているところである。そうでなければ、出先機関から地方自治体—これはまさに総合行政主体だが—へと権限移譲を進めるべきだという形で改革が論じられている。

それとは逆の方向、つまり地方から国に対して権限移譲を行ったり、総合的な機関を個別化したりしようという発想は、ほとんど出てこないのが日本における出先機関改革の議論の特徴である。

しかし、ここまで述べてきたように、本来の出先機関改革とは、これまで国が行ってきた仕事を、いかなる組織で行うか、いかに性格付けるかという観点から考えるべきものである。

次に述べる二元代表制は、ある意味で既に「出先機関で仕事を行う分野よりも先に分権が進んでいる」と考えられる市町村あるいは都道府県についての話である。先ほどから述べているように、もともと都道府県は国の出先機関であった。これを自治体とした際にこの二元代表制を導入したわけである。そうした背景を踏まえつつ、そもそも日本ではなぜ二元代表制を採用しているのかというところからお話したい。

## 2. 二元代表制の地方自治体について

### (1) なぜ二元代表制か

前述のとおり、戦前は府県にいわば独任制の長を置いていた。戦前の府県は内務省の下にある総合行政主体であって、その長である知事＝地方長官は、内務省の官吏だったわけである。そして、地域の代表者たる府県会は、諮詢を受けて県の行政に参画した。

市については、都道府県とは異なり、基本的には議院内閣制的な組織だった。いわば「一元代表」である。これは、公選の市会が市長候補3名を選挙推薦し、その中から内務大臣が上奏裁可を経て市長を決定するという制度であり、基本的には間接公選制に近いものと考えられる。

このように戦前は、府県と市町村とは異なる制度だったのだが、戦後改革で長が公選されたことによってほぼ同じ制度として位置付けられた。どちらかと言えば、市町村が都道府県のほうに近づいたと言えるかもしれない。

こうした日本の戦前の地方制度ができた時期には大きな特徴がある。それは、合議制の執行機関に対する非常に強い警戒あるいは不信のようなものである。1890年に府県制が制定されたが、

当初の内務省案は、実は議会にも執行権限を認めるという案だったのである。正確に言えば、参事会を知事とともに執行機関とする案を内務省は提示したのだが、これは枢密院の反対によって立ち消えた。その反対の理由が、「自治」に対する警戒だったわけである。当時の日本は、明治天皇のもとで集権的な中央政府をつくり、その延長線上に出先機関たる府県があるという考え方だったため、府県による自治は、当時の政府にとっては脅威になる可能性があった。

現代では、「自治」を警戒するというよりは、議会の行政能力の低さに対する不信感が非常に強い。つまり、議会に執行を任せてもうまくできないのではないかという批判から、議会を執行機関にしないということである。結局、議会は現在に至るまで、一定の権限はあるものの、諮詢的な性格が中心となっている。

## (2) 両者の関係性

それでは、現在の日本の都道府県や市町村における二元代表制において、長と議会の関係性をいかにとらえればよいか。

しばしば、この両者の関係をとらえて「大統領制」と言うことがある。英語では「二元代表制」という言葉はないので、日本の地方自治制度を英語で説明するときは、「presidentialism (プレジデンシャリズム=大統領制)」と訳している。大統領制に見えるわけだが、本当に大統領制かと言われると難しいところもある。確かに別々の選挙によって選出されるという意味では確かに大統領制に近い。しかし、日本の地方自治体の二元代表制においては、長と議会との間に相互作用がないわけではない。つまり、議会は長の不信任を議決することができるし、それに応じて長は議会の解散をすることもできる。この点では議院内閣制的な性格がある。

「日本の地方自治制度は大統領型である」と、特にマスコミでは言われるのだが、その根拠としては、つまり長に制度的に権力

が保障されているということがある。例えば、長は予算案や条例案を出すことができるし、問題はあるが、広範な専決処分をすることもやろうと思えば可能である。それに対して、議会には拒否権しかない。

しかし、例えば大統領制の典型例として常に名前が挙げられるアメリカ合衆国の大統領は、日本の地方自治体の長と比較すると、ずいぶん弱い。確かに、連邦議会から不信任をつきつけられても辞めることはないが、例えば連邦議会に対して予算案や法案を提出することはできない。予算案や法案は大統領に近い議員から出してもらうしかないのである。アメリカ合衆国大統領が連邦議会に対して持っている最も重要な権力は拒否権である。つまり、連邦議会が決めたことを大統領が反対できるのだが、逆に連邦議会に何かをさせることはなかなかできない。

この点では、日本の地方自治体の長には、大統領よりも随分強い政治権力があるように見える。

### **(3) 改革の必要性はあるのか**

では、このような自治体の二元代表制をどう改革するのか。なぜ改革するのか。

きょうの講演の準備をしていて思ったのだが、二元代表制の改革については、地方行財政検討会議でも議論されてはいるけれども、なぜ改革するのかということは、必ずしも明らかでないところがある。

そこで、なぜ改革をしなければいけないかについて私なりに整理したところ、2つ理由があると思われる。

#### **ア (議会に比べて) 強すぎる長**

一つは、長が議会に比べて強すぎるという発想である。つまり、長が議会より非常に強いから、議会を強化することによって、長

をより抑制的にするという考え方である。特に90年代以降、地方分権改革等の様々な変化によって長の存在感が極めて増している。皆様は既に体感的に感じていると思うが、例えば、今と自民党の安定期とを比べると、国会議員が地方自治体の長の選挙に出るケースが非常に増えている。私は研究として、1980年以降、どの政治家がどう転身したかを調査しているが、それを見ると、小選挙区制導入後、国会議員が自治体の長の選挙に出ることがかなり増えたことがわかる。

しかも、昔なら多くの元国会議員は当選していたのだが、最近では現職の長にかなり負けるようになってきている。大まかな印象でいうと、当選2回程度の国会議員では現職の長に勝てない。

このように、近年、国会議員と比べても長の存在感が非常に強くなっている。だからこそ、議会が抑制すべきであるというのが一つの発想である。

## **イ（官僚組織に対して）弱すぎる長**

もう一つは、官僚組織に対して長が弱すぎるというものである。そもそも長が常勤のスタッフを自分の配下に置いて官僚組織に対するとすることは、非常に難しい。自分のスタッフを特別秘書や、場合によっては副知事、副市長とすることはできるが、議会がそれに反対することもある。現在の橋下・大阪市長は、様々な非常勤のスタッフを周りにつけて、政策立案を行っているが、そうしている理由の一つは、常勤のスタッフをつけることが非常に難しいということがある。この観点からの改革の理由は、長の存在感が向上している中で、長がより実効的に仕事をできるようにすべきであるという発想である。

## **ウ 地方行財政検討会議「地方公共団体の基本構造について」**

次に、地方行財政検討会議の「地方公共団体の基本構造について」

て」<sup>4</sup>を見てみる。

現行の二元代表制は、住民が長と議会を選挙する、そして長と議会との関係では不信任と解散もある、というものである。

現行制度と異なる基本構造のあり方の一つの方向性としては、現行制度より両者の相互作用をなくすことを徹底するという方向が考えられる。例えば、議会と長とを分けてしまって、不信任と解散の権限もなくす。この場合、「強過ぎる首長」という問題点に対応するためには、議会を強くするしかない。つまり、アメリカの連邦議会ほどではないにせよ、議会が立法機関という性格を強め、長はそれに対して、場合によっては拒否権を行使するが、基本的には議会が決めたことを執行するなどというように役割分担をはっきりするという考え方である。これが、「純粹分離型モデル」である。

これに対して「自治体経営会議モデル」、「特別職の兼職許容モデル」は、官僚体制に対して首長が弱過ぎるので、スタッフを長の下において長を強くするというものである。

「多人数議会と副議決機関モデル」はやや中途半端なところがあるが、これは戦前の府県の参事会に近いところがあり、参事会に相当する副議決機関を長との関係で活用するものであろう。

問題になるのが「議員内閣モデル」である。これは誤字というわけではないらしく、長も議会の議員も直接選挙で選ばなければならないという憲法上の制約があるので、おそらくこの字を当てているのだと思う。これは、以前イスラエルにおいて実施され失敗に終わった、いわゆる首相公選モデルに近いものであると考えられる。つまり、長と議会を一緒に選んで、なおかつ、議会には長に対して不信任でき、長は議会に対して責任を負うという制度である。

---

<sup>4</sup>ここでの議論は、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000077200.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000077200.pdf)を参照。

ちなみにイスラエルでは、人々は、長の選挙においては過半数を得そうな人を選ぶ一方で、議会選挙においては自分の考えに最も近いと思う人を選ぶため、長はもちろん1人に決まるのだが、議会はかなりばらばらの多党制になり、長は全く議会の責任を負えなくなって失敗してしまった。

いずれにしても、これらのモデルを見ると、「強過ぎる長」を何とかしようという問題意識、あるいは「弱過ぎる長」を何とかしようという問題意識から、二元代表制の改革は議論されていると言える。

### **3. 制度をどのように結びつけるか**

#### **(1) 権力分立的傾向の強い制度—国家的調整の困難—**

日本の地方自治制度は、極めて権力分立的な制度であるといえる。

まず、議会制である国政と、大統領制（首長制）のような地方自治体の関係について考える。国が大統領的な地方自治体の長を、国会で制定した法律によって規律することはできるが、法律以外の手段によって非制度的に規律するのは非常に難しい。地方分権が進むと、権力分立がより一層進むので、こうした大統領的な自治体の長が持つ裁量が増えれば増えるほど、国が地方の長を規律づけるのは、極めて困難になる。

同時に、自治体レベルにおいても、長と議会は権力分立的な制度になっている。長と議会がお互いをどのように規律するかということは、制度は特に予定してない。特に、議会が長をうまく抑制できないようなケースは、最近は無党派首長のもとでしばしば見受けられる。

このような権力分立的な制度への対応としては、いくつか考え方があある。一つは、そもそもお互いに規律する必要はない、言い

換えれば、相互の仕事を完全に分離してしまうことで、これらの制度間を結びつける必要はないという考え方である。こうした発想に基づいて制度を考えるとすれば、国と地方のリンクを徹底的に切ってしまうえばよいということになる。その結果として、国の仕事は国で、地方の仕事は地方でという整理ができる。そして、ある意味で、地方を規律できなくてもよくなる。こうした制度設計もあり得るであろう。もちろん憲法的なレベルで考える必要はある。

ただし、こう考えた場合には、現状では本来は国の事務であるべきなのに実際は地方が行っている仕事が多すぎるので、「国の仕事を地方に渡す」という形の出先機関改革をこれ以上進めると、不都合が生じると思われる。その場合、本来は国の仕事であるはずだが地方が行っている仕事を、むしろ国に移譲するというのを改革のメインにする必要がある。

そして、制度間を結びつけず制度同士を自立させる場合にもう一つ重要なのは、地方同士のリンクも切るということである。ある自治体で行った事業が、ほかの事業や自治体にも影響を与えるような場合（スピルオーバー）、「ほかの自治体が何かやるから、自分たちはやらなくてよい」というような関係が生じてしまうことがあり得る。そこで、地方同士のリンクを切ってしまう、都道府県・市町村といった地方自治体の階層ごとに仕事を限定する。例えば、都道府県レベルの自治体は医療の仕事をする、市町村は医療関係の事務をしない、ということである。市町村と都道府県を、それぞれが同じような仕事をしているために調整が必要な総合行政主体ではなく、各層において個別の行政主体とするという発想である。

その場合に重要なのは、自治体の長は総合行政主体のトップとして仕事をするのではなく、あくまでも個別行政のマネジメントをすることになるのではないか、ということである。誤解を恐れ

ずに言えば、会社の社長のようなものである。皆様が現に行っているように、本来は比べることの難しい様々な政策分野を比べて、どちらに優先順位をつけるかという非常に困難な政治的判断をするのではなく、あくまでも一つの事業が効率的かどうかという尺度で判断する、マネジメントをするということである。

## (2) 逆の極端—自民党長期政権におけるリンケージ

これと全く対極にあったのが、自民党長期政権期である。この時期はかなり強い、非制度的なリンケージをつくっていた。

その一つの例として官僚出身の「相乗り」首長が挙げられる。これは、地方の政治的な意思をある程度統一した上で、地方と中央とを行政的に結びつけるものである。例えば、知事がある中央省庁と近い関係にあることによって、国にとっても地方にとってもメリットがある。相乗りであれば、「地方の総意」を相乗り首長に託しているという形で、地方側のアピールにもなっていたわけである。こうした「地方の総意」を受けた相乗りの首長が国と折衝し、調整し、政策決定するという非制度的なリンケージである。

もう一つは、国会議員と地方議員の「系列」である。これは中選挙区制度のもとでの国会議員と地方議員の票と利益の交換のようなもので、有力な国会議員が地方の意思を国政に反映させることによって地方議員に対して一定の影響を持ち、地方議員は国会議員と深く結びつくことによって国会議員の言うことを聞く。また、選挙に強い地方議員が長を応援することによって、長にも影響力を持つという関係である。

本来的には権力分立的な制度であるにもかかわらず、いわば自民党という政党をブリッジとして、非常に高度な融合を築いていたのが自民党長期政権時代であったと言える。

しかし、近年は相乗りも難しくなっており、小選挙区制の

導入を主因として国会議員と地方議員の系列もどうやら崩れつつあるようである。

ここまで述べてきたような最近の変化を踏まえると、我々は中央と地方の新たな制度的リンクを考える必要があるのではないか。それがまさに現在検討されている出先機関改革や二元代表制の改革の背景にあるはずだというのが、私の述べたいところである。

そこで新たなリンケージのあり方として考えられるのは、一つは、地方の議会や首長の主張をどのように国政にリンクさせるかということである。これまでは、自民党という政党を通じて統合してきたが、これをより制度化された場で統合していく必要がある。現行の地方六団体の意見提出権、あるいは国と地方の協議の場といった制度の充実や見直しが必要となるだろう。

例えばフランスでは、公職の兼任制度がある。つまり、市長が同時に国会議員や大臣になるのである。長は国の機関でもあるので、地方を規律できないということは当然減る。日本でも同じようなことを、例えば参議院を活用して行うべきだという議論もある。

イギリスやドイツでは、以前の自民党のように、政党のラインでリンケージをつくっていると考えられる。自民党の政調は、市町村や県から地方の意見を積み上げて国に伝えるということを行っていたわけだが、このように政党をリンクに使うということも重要なポイントになる。その際、長がどのような立ち位置をとればよいのかは、難しい問題である。政党内部でのリンクを重視するのであれば、場合によっては、地方自治体の二元代表制をやめて一元代表制にしてしまい、政党がガバナンス、統治に深く関わるような形の地方自治体という議論もあり得よう。

### (3) 制度改革への視座

#### 「国だけ」「地方だけ」ではなく、制度が相互に影響

では、こうした議論を踏まえ、制度改革をどう考えるべきか。

一つは、制度の相互作用を意識するということである。これは当然のことかもしれないが、強調しておきたい。今回の国の出先機関改革にせよ二元代表制の改革にせよ、地方の統治機構改革を、そのみで独立して行うということは非常に問題が大きい。つまり、中央においてどのような統治機構をとるのかという議論とセットでなしに、地方での統治機構改革を行おうとすると、大きな問題が起きてしまう。

例えば、仮に地方においては、二元代表制的性格から議院内閣制に近づけるとい改革をする一方で、国のほうでは大統領制的首相公選制にしたとする。そうすると、制度のかみ合わせの問題で、おそらく当初は意図しなかったような効果がたくさん生じるのではないか。

かつて制度の相互関係を考えず、意図しなかった効果を生んだ典型が選挙制度改革である。衆議院議員選挙においては、1996年の選挙から、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更されている。しかし、地方選挙においては中選挙区制度が残存している。以前は、地方の中選挙区と国の中選挙区とがつながって、先ほど述べたような自民党長期政権のリンケージをつくり出していたわけだが、現在は、地方レベルの中選挙区と国レベルの小選挙区がうまくつながってない。そのため、地方でどのように政党組織をつくれればよいのかもよくわからず、「系列」化できていない。したがって、地方議員が誰に向かってものを言えばよいのかもよくわからないという事態が現に起きているわけである。結果として、以前からばらばらであった地方議会の議員は、現在さらに個別化している。例えば、ある市では議員が23人なのに、会派は11もあるという。

いずれにしても、この制度間の関係、国の制度と地方の制度とは常にリンクしているということは、重要な点である。

### **従属変数としての出先機関改革**

もう一つは、出先機関改革は従属変数、要するに結果にすぎないということである。何よりも先に出先機関の権限を地方に移すのだというような発想ではよくないのではないか。あくまでも国・地方でどのような統治機構をつくるかという議論があった上で、その統治機構にあった出先機関の議論があるべきである。出先機関改革を初めに考えるのは、本末転倒なのではないかということである。

### **分立的な制度をつなぐもの：政党の重要性**

私は、この分立的な制度をつなぐ際に、政党の役割が極めて重要ではないかと考える。

現在、地方においては多くの場合、長が1人のリーダーとして議会を説得し、政策を実現している。つまり、個人によって様々な政治的な権力、勢力を統合しているわけであるが、それを個人ではなく政党という組織でもって分立的な制度をつなぐべきではないかということである。

多くの長の皆さんは、将来のことを考えずに自分の任期中に自分にとって都合のよいことだけをするということは、もちろんないと思う。しかし、その可能性が無前提で排除されているわけではない。制度的にそれを抑えるためにも組織は重要なのである。

個人よりも継続性のある組織、すなわち政党の役割とは、まさにそこにある。つまり、ある長が、ある政党の看板を掲げて失敗したら、その政党はその長が辞めた後も責任をとらなければならない。それが、個人ではなく、組織によって地方の統治を考えるとということである。特に現在の地方議会の選挙制度は、政党を育

てるのにあまり望ましくない制度である。そこで、政党を育てるような制度改革もあわせて考えながら、出先機関改革や二元代表制の改革を考えなければならないのではないかと考える。

## 意見交換



### 「強い首長」について

○ 議員1人は議会全体の何分の1かの権限を持つに過ぎないのに対して、市長は1分の1の権力を持っており、その両者が対決するので、市長が強く見える。しかし、議会が否決すれば、一般的には市長が責任を責められる。よほど特殊な場合以外は覆すことができないので、議会の否決権は強烈である。

○ (砂原准教授) 制度的に市長は一定の力を持っている。しかし、二代表制を研究する中で、基本的に私は「議会が強い」と主張している。その背景には財政資源の制約が厳しい「右肩下がりの時代」という認識がある。新しい行政需要に応えるには、従来の施策をやめなければならないが、議会は現状維持のために拒否権を行使しがちである。「右肩下がりの時代」では、なにか新しいことを始めるためには既存の事業をやめなくてはいけないので、この拒否権が大きな意味を持つことになる。

○（砂原准教授） 選挙の間隔も制度を考える上で重要である。選挙のタイミングをそろえると、長と議会の会派構成が一致して長は強くなるが、長と議会の選挙の間隔が遠くなると、長に対して批判的な議員が多く当選する。市長の辞任などで偶然両者のタイミングがずれたことで、市長が議会に対して弱くなるようなことはあり得る。

○ カナダではシティマネジャー制度をとっている自治体がある。市長は議員と同じ月給6万円程度で、執行権は完全にシティマネジャーにある。だから、市区長に執行権があるから強く見えるというのは、違和感がある。

○ 長と議会との関係は時代や状況によると思う。変革が求められる時代に、常に数十人の議員の過半数の支持を得つつ変えていくことは、実際にみなさんも苦勞していると思うが、大変なことだ。時代に応じて、首長の権限を強化したり、逆に議会によるチェック機能を強化したりする必要がある。

○（砂原准教授） ほかの地域とのリンケージも重要である。例えば、長を強くした場合、他の自治体に強い影響を与えるような政策決定を長がしてしまうのは問題もある。

○ 戦前の制度や外国の制度との比較もあったように、ゼロベースで我々のあり方そのものを見直す時期ではないか。

○ 首長が司法判断にも従わないような場合、これを抑制することは難しい。首長の資質はもちろん、議員の資質や、その首長や議員を選ぶ市民の資質も当然重要である。首長の暴走をとめられ

ない場合、議会のほうも責任を問われ得る。住民をないがしろにした議論がどんどん進んでいく。そうなったら住民によるリコールしか首長や議会を止める手立てはない。

### **副市長等の人事の同意権**

- 議会に副市長等の人事の同意権を与えているが、むしろ、同意権の対象から外し、専決処分の対象としたほうがよいのではないか。
- (砂原准教授) 長を補佐するスタッフ(それを「副市長」と呼ぶかはともかく)については同意不要とすべきだと思う。さらに言えば、前述の選挙のタイミングの問題を踏まえると、副市長と市長をセットで選び、市長が辞任しても副市長が引き継ぐようにして任期をいたずらに乱さないほうがよいと思う。

### **政治家の選出方法・リクルーティング**

- 独力で認められている休職立候補は、日本では認められておらず、夜間議会を開催している自治体もまだ少ない。首長のあり方とともに、選出方法や編成も含めた議会のあり方も考える必要がある。
- (砂原准教授) 政治家のリクルーティングは日本では極めて大きな問題である。近年は、国政選挙で落選した人が地方選に出るケースが少なからずある。要は、勝てそうな選挙に出ているのであり、地元で政治的活動を積み重ね、地元の代表として選ばれるというリクルーティングではない。国会議員の公募はその典型である。

こうした傾向の大きな原因の一つは、一度政治家になってしまうと、他の職業に就くのが極めて困難であるということがある。

その対応としては、夜間議会や、多くの国で行われている比例

代表制がある。議員の多様性確保は、現行の制度では難しい。

○（砂原准教授） 議員について言えば、大選挙区制で数十人の中から1人を選ぶのは極めて困難である。有権者はそもそもすべての候補について熟知できないし、その中から1人を選ぶことなどできない。私が政党を重要視するのは、人間が認知できるせいぜい5つ程度の選択肢の中で選べるようにすべきだと思うからである。

### 会派の乱立

○ 政策の違いではなく「A氏とは組みたくない」というような風潮があるため、党派・会派の分立・乱立傾向が強まっているようにも思う。

○（砂原准教授） 日本の市町村議会選挙制度（単記非移譲式大選挙区制）では、本来最も考えの近い者同士、例えば、福祉を重視したい候補者同士がライバルとなって票を食い合ってしまう。ライバル同士が結束して政党を結成し、票を分け合うというのは難しいので、議会は分立的になる。

### 議長任期

○ 当市の議会の議長は毎年交代するし、会派もよく変わる。一体誰を相手にして話をすればよいのかわからない。議会のほうも腰を据えていただければ、本当にいい議論がもっとできるのではないか。

○（砂原准教授） 現行制度では、議員候補者同士がライバルとなっている。より重要なライバルは現職ではない潜在的な候補者であって、現職の議員たちはそれぞれの再選という目標をお互いに理解しているので、カルテル的に現職同士で次回の選挙のために議長職をシェアするインセンティブが働きがちである。腰を据

えた議論をするためには、議長が議員のリーダーとなるような制度が必要だが、そのときには市長と議長がライバル関係になる可能性もある。

## 議員定数

○ 長と議会とのバランスは必要で、そのバランスの一つとして議員定数があるのではないか。

○ 議員の質や議員定数、選び方でどの自治体も悩んでいる。多くの自治体では、人口規模が同程度の類似自治体と比較して、議員定数を決めていると思う。

○ 例えば区の代表として数十人選出し、日当1万円で夜間に会議を開き、市長のチェックに重点を置くボランティア型の議会もあり得る。あるいは、月給として数十万円支給され、政策立案を行う10人程度の少数精鋭の議会も考えられる。

## 議会との関係

○ 私は日頃から議会とは相談したり話を聞いたりしている。しかし、これはなれ合いではなく、反対なら反対でしっかり議論をしている。

○ 選挙では、目立つために首長とは距離を置いた施策を主張する場合もある。特に実現不可能な主張を展開する場合、これは一種の選挙対策と言えよう。

## 出先機関改革と国・地方の構造と役割

○ 日本では国、都道府県、市町村の3層構造であるが、基本的には2層構造でよいのではないか。基礎自治体がしっかりと実力

をつけることが重要である。

- 地方への権限委譲は賛成だが、広域連合等に移管する場合、3層構造ではなく4層構造になってしまうという危惧がある。
- 3層構造か2層構造かというよりも、国としてやらねばならないこと、地方自治体と協力してやらねばならないことは、国もしっかりとやるべきだ。
- 地方分権という名のもとに責任の所在が不明にならないようにしなければならない。国が規制すべき施策や責任を持つべき施策も当然ある。
- そもそも分権改革が出先機関改革に矮小化されてしまったことが大きな間違いだと思う。本来、国と（基礎自治体を中心とした）自治体の役割を議論した上で改革すべきだ。
- 国際化時代においては、地方の特殊性・地域性を考慮したほうが、より機動的な動きができる。その観点から国と地方の役割を整理すべきだったのに、単なる出先機関改革になっているのは大きな問題だ。
- 出先機関事務の移譲先である広域的实施体制（広域連合等）の長や議会の議員を、直接選挙で選ぶ場合はともかく、間接選挙で選ぶ場合、責任の所在が不明確にならないよう慎重に制度設計すべきだ。

## まとめ（前半） 菊地 豊 伊豆市長

各市長さんの経験を踏まえ、二元代表制の現状については、政治家のリクルートの仕方、選挙制度のあり方についてのご議論や、党派など議会そのもののあり方など、様々な角度からご議論いただきました。また、国と地方との関係については、現行の3層構造が、出先機関改革によって2層どころか4層になってより複雑になるのではないかという懸念も示された。また、そもそも地方分権の議論が出先機関改革の議論に終始してよいのかというご指摘もいただきました。

日本国憲法で行政権は内閣総理大臣ではなく「内閣に属する」と規定しているからか、国の構造は縦割りである。地方では知事や市長が総合的な施策を実施したくても、国レベルでは各省庁が縦割りで対応する。私が最も危惧しているのは、国の出先機関の事務を広域連合等の広域的实施体制に移管した結果、さらにもう一つ縦割りの行政権ができてしまうのではないかということである。このようなことにならないよう、各市長さんの力を合わせて正しい方向に進んでいくことへの期待を込めつつ、前半のまとめとしたい。

## 進行（後半） 日沖 靖 いなべ市長



後半の部では、前半の部の先生のお話や皆さんの議論を引き継ぎ、二元代表制と広域的实施体制（国の出先機関改革）について、浦安市の松崎市長と多治見市の古川市長、そして大阪狭山市の吉田市長さんに、問題提起をしていただき、皆さんにさらに議論を深めていただければと思っている。よろしくお願ひ申し上げたい。



## はじめに

私は現在、4期目のちょうど折り返し点に入ったところである。この10年間、議会とは本当に議場で想定されるすべてのことを経験してきたように思う。

私自身も6年半、千葉県議会議員として活動してきた。それ以前は、国会議員の秘書であったが、「日本人は議論ができないのか」というのが政治の世界にずっと身を置いてきた率直な思いである。

特に6年半の県議会議員のときから、議会が議員同士で説得し合えるような場にならないだろうかと思ってきた。その不満が市長になってからの14年間も積もり積もっている。

私が市議会に初めて出席して非常に驚いたのは、浦安市議会では一切野次がないということである。これは、今でも続けられている。

## 情報の重要性

平成 18 年、第 2 期の基本計画を策定する際に、市民 100 名を集めて「100 人委員会」を発足させようとしたところ、応募者が殺到し、約 200 名の市民からなる市民会議を発足させた。その会議での議論のために、議会にも出さないような政策形成過程の資料を市民に渡したところ、議会軽視だと批判された。このとき、かえって私は情報の重要性を痛感した。

## 反問権

議員の皆さんに言いたいのは、反問権をとにかく認めてほしいということである。現在は、私が議会で挙手して発言を求めると議長もそれを認めてくれるので、堂々と発言している。つまり、事実上反問権が認められつつあるのである。このように、私はいわば既成事実として発言しているが、そうではなく、この二元代表制を有効に機能させるためには、反問権や反論権は不可欠だと思う。

反問権や反論権についてはたびたび議運にも働きかけを行っており、議員の中にも反問権を認めようという動きもあると聞いているが、現段階ではまだ正式なルールとしては認められてはいない。やはり、お互いに説得し合うということをしなければ、「議論の場」としての議会にはならないのではないかと。何としても反問権を既成事実ではなく、明確なルールの中に織り込みたいと思っている。

## 選挙における国と地方との整合性

私は、現行の国の小選挙区制によって、国会議員の力が非常に弱くなってしまったと感じている。

当市が姉妹都市提携結しているフロリダ州オーランド市の市議会は、6 名の議員で構成されている。その選挙制度は、私たちの

市とほぼ同じ人口 18 万人の市域を 6 選挙区に分けて行う小選挙区制である。ちなみに、6 人の議員の中から首長を 1 人を選ぶ、「議員首長制」という変わった制度である。

一方、千葉県では、船橋市が約人口 60 万弱で、国会議員も県会議員も市長も、それから市議会議員も全部同じ 1 選挙区で選挙している。選挙においても、国の制度と地方の制度との整合性を考慮しなければならないのではないのかと思っている。

議会は、特に市長と対立的な場合、攻めに強く守りに弱いのが典型的だと思う。それに対して、私たち執行部は、守りに強く攻めに弱い。このあたりのバランスをうまくとって、何とか議会の活性化につなげたい、中身の濃い議論ができる議会にしたいと、今、私は試行錯誤しているところである。



## はじめに

私は、多治見市役所に職員として10年間勤務した。まちの最大手の就職先は市役所である。大学は東京に行かせていただいたが、帰ってまちを変えてやろうと思って市役所に就職したものの、変わらないので、市議会議員選挙に出た。3期12年間在職したが、それでもまちは変わらなかった。

これではいけない、岐阜県の県議会議員になれば何とか変わるかもしれないと思い、2期8年務めたが、全く変わらなかった。

「そうだ、市長になれば変わる」ということで、同級生が応援してくれて当選し、現在2期目、6年目を迎えた。

## 「お願い型」から「一流」の議会へ

当市は人口 11.7 万人で市会議員は 24 名いる。私は自分に議員経験があるので、「『お願い型』の議会もうやめましょう」と就任早々にはっきり言った。そして、財源なき政策は政策でなく、政策を提案する際には「その財源はこう捻出してこうすればできる」ということを市議会の場でしっかり議論をしよう、と訴えた。

最初のうちはなかなか受け入れられなかったが、最近はこの考え方を議員の皆さんも理解してくれているようである。

当市では市政基本条例は既に策定していたが、議会基本条例はなかった。「議会基本条例がないと『一流の議会』—これがキーワードである—ではありませんよ」。一流でないとされると、議員の皆さんは敏感に反応する。そして議会基本条例を策定するに至った。

反問権がないような議会基本条例は絵に描いた餅のようなもので、これも一流ではない。すると、改めようということになり、首長の反問権は正式に認められ、一般質問は一問一答方式で行われている。

その結果、「無駄な公共事業を省いて、この事業をやるべきだ」と言われると、私は「古川市政で実施している「無駄な公共事業」とはどのことか、教えてください」というやりとりをするようになった。それからは、「お願い型」や「言い放し」ではうまくいかないということで、議員の皆さんの姿勢も変わってきた。

## 議会の変化

大きく変わったのが、議長の任期である。それまで1年交代だったが、首長と対抗できるように2年にすべきだと、議会自ら任期を2年に決めた。

また、行政側は市内の全 13 小学校区で市政懇談会を年に 2 回開催している。すると、議会でも「議会の姿が見えるように」と、

現在6か所で懇談会を行うようになり、最終的には全小学校区に拡大しようとしている。市民には市長及び市役所の動きはよく見える。その一方で、議会が何をしているのかは見えていないということに議員の皆さんは非常に危機感を持っている。そこで、議会自らこうした取組みを行うようになってきているのである。

当選当初は、市長派は少数であった。しかし、正しいことを正しいと主張すること、そして実績をしっかりと積んでいくことによって、どうしても市長派にならざるを得なくなっている。

### **議員歳費・議員定数のあり方**

私は、議員歳費を下げさえすればよいという考えには大反対である。そうではなく、議会費の総額、議員報酬費を何人で割るべきかという議論すべきではないかと市民に訴えている。現在24人で割っているのを20人で割るのか、15人で割るのか。こういう感覚になって、はじめてレベルの高い議論ができるはずである。

中学校の社会で教わったように、司法・立法・行政のうち、議会の皆さんは立法者として条例をつくるのが役割である。「あれをやってください」というのが議会の役割ではないのである。

とはいえ、スタッフがいない、報酬が安すぎる。それならば定数を縮小して現状の金額をキープをして、多治見市をよくしていこう。どうですか、と議論している。

### **責任のあり方**

市長と地方議員をやって確実にわかったのは、決断することと責任をとることである。市行政の責任は首長の一手にかかる。一方、議会が決めたこと責任は一体誰がとるのか。議会の責任は議長がとるわけではない。こうした現状は非常に悩ましい。

議員は2番でも3番でも4番でも議員になれるが、首長は一番でなければならない。自分こそは、その都市で一番市民を幸せに

するアイデアを持っている、行動力を持っている、それを職員と一緒にできる、という人が首長になるわけである。

議員の皆さんは、時として評論家であったり、解説者であったり、おねだり隊であったりする。しかし、そうではなく、100万円単位でも、1,000万円単位でも、細かくなくてもよいから、財源を担保したきちんとした議論をしてほしいと言っている。

## 「市長の会」について

この「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」に自ら進んで参加する市長で「従来型」の市長は1人もいない。ある意味、「ちょっと変わり者」という人が多いかもしれない。

この市長の会で得たアイデア、あるいはやり方をすぐに真似してみる。すると非常にうまくいくというのが私の実感である。

この会で自由闊達に意見を言い、この会で学んだこと、アイデアを持ち帰ってそれぞれ我がまちでやっていく。市長の会に参加された市長は、それぞれのまちを、そして国全体を大きく変えていくトップランナーだと思っている。



### 大阪狭山市の現状

私は現在3期目、10年目に入った。初当選した当時は、議会との関係で大変な思いもしたが、現在では、多くの議会の皆様のご理解をいただいている。

大阪狭山市議会では、来年度から通年議会にするという報告が議長からあった。また、反問権も認めていくということであるため、後ほどの意見交換の際、反問権を既に実施している市長の方々に、どのような状況であるのかお聞かせいただきたいと思う。

### 大阪における地域政党の躍進

2010年4月に大阪維新の会が発足した。当時の主なメンバーは、知事と大阪府議会議員6名のみであったが、1年後の2011年4月の統一地方選挙では、議会議員の候補者を多数擁立し、知事自らが候補者の応援に回って、盛んに選挙戦が繰り広げられた。

この統一地方選挙では、大阪府議会、大阪市会、堺市議会の議員選挙が同時に行われた。さらにその2週間後には、いくつかの市長選挙も行われている。

この選挙の結果、政令市の市議会では過半数を獲得できなかったものの、府議会では過半数を獲得した。また、吹田市で初めて大阪維新の会公認市長が誕生し、以後、複数の公認市長が誕生している。

昨年11月には、大阪府知事選挙と大阪市長選挙の、いわゆるダブル選挙が行われた。知事は任期を4か月残して辞職し、自ら大阪市長に立候補するとともに、後任に当時の府議会議員を指名して選挙戦を戦い、両選挙でかなりの票を得て勝利している。

その一方、本年夏に行われた羽曳野市長選挙では、現職候補と大阪維新の会の新人候補が戦い、初めて維新の会が敗れた。

## 二元代表制における課題

ここで、二元代表制について述べたい。

選挙の結果、大阪府議会の定員109のうち、大阪維新の会が58議席、全体の53%を獲得した。大阪維新の会が単独で過半数を占めている。二元代表制の機能の1つであるチェック機能をいかに働かせられるかが今後の課題である。

大阪市会では、単独過半数はとれなかったものの、定員86名のうち33名、38%の議席を獲得し、第一党になった。もちろん、大阪市会で維新の会が提案しても、単独では可決することができない。特に、大阪都構想等のマニフェストになっている案件については、大阪市会では可決されにくいことが予想された。しかしながら、次期衆議院選挙をにらんだ政党間の合意がなされたため、結果として大阪市会も市長派が主導権を握るに至った。

## 大阪都構想と府内市町村

現在、大阪都構想について、本格的に議論が進められつつある。

大阪府市長会には、時々検討結果について報告があるが、途中経過の報告はほとんどない。そのため、大阪府市長会では府内市町村に関係する事案については、あらかじめ報告するように何度か要求しているところである。しかしながら、消防の大阪府域一元化や水道の一元化など府内市町村に大きく関係する事項についても、特に連絡も相談もなく府市統合本部で議論しているという状況である。

いずれにせよ、二元代表制をいかに機能させるかということや、府内の基礎自治体との関係において大きな課題があると言えよう。

## 意見交換



### 首長と議員との関係について

○ 議員との付き合い方の難しさを実感している。特に、ブログなどが普及したことで、プライベートな席での会話もブログに上げてしまうなど、常識的判断ができない議員が出てきているので、困っている。

### 反問権などについて

○ 議会の中には「二元体制」のような形になっている場合もあり、例えば議長に了承されても、議会へ持ち帰ると、長老議員や有力議員に履されるなど、誰と話してよいかわからないところがある。そういう意味で、反問権を与えてもらったほうが、議員1人1人と議論でき、こちらの真意もよく伝わるようになるのではないか。

○ 現行制度のもとで、市長と議会が良好な関係をつくるためには、同じ土俵で議論することが最も大事だと思う。そのためには、徹底した情報提供を行い、同じ情報のもとで議論すれば、おのず

と市民が納得する結論が導かれるのではないか。

### **議員構成の変化について**

○ 以前は、消防団やPTA、商工会の青年部など、若いうちから地域活動や政党活動で汗をかきながら議員にステップアップするパターンが多かったが、最近はサラリーマンが定年退職して立候補する場合も多く、議員が二極化しているように思う。

### **地方の統治機構のあり方について**

○ 私は、二元代表制の是非を含めて、どうあるべきかを議論すべきではないかと思っている。地方政府にあっては、やはり現行の二元代表制が基本的に適しているのではないか。

○ 議会のチェック機能や、議員の資質、能力を考えたときに、もし議員内閣モデルを採用し、議員の中からしか内閣構成員を選べないとなると困るのではないか。首長としては、自分で適任者を選びたい。

その選任については、本音としては議会の同意を経ず選びたいが、そうすると政治的背景や資質の面で適任でない人が選ばれる可能性もある。したがって、議会のチェックはやはり必要だろう。

○ 首長は、「大統領制」というと聞こえはいいが、非常に孤独なので、やはり仲間が欲しい。そこで、各部署を担当するスタッフを任命し、その分野を専門にやってもらうというシステムをつくってはどうかと、今日の話を伺っていて感じた。

## 問題提起②広域的实施体制（国の出先機関改革）

古川雅典 多治見市長

### 地方分権改革の矮小化としての出先機関改革

私たちは、地方分権を求めてきた。それが、お茶を濁すように、いつの間にか国の出先機関改革に矮小化されてしまっている。

国の権限のうち、国と県のどちらでもいいものを県に移譲する。県の権限のうち、県と基礎自治体のどちらでもいいものを、基礎自治体に移譲する。基礎自治体には下ろすところはない。どちらでもいいような権限は移譲されるが、財源と人材は伴わない。これまでの分権改革は、このような形で進められており、その終着点がか国の出先機関の統廃合である。

### 基礎自治体から見た広域連合

東日本大震災の復興にあたっては、東北の知事には広域連合を活用するという選択肢もあったかもしれない。ただしその場合、公平性が担保できるのかが、一番大きな問題になる。関西広域連合、四国広域連合では、特に知事が、あたかも自分たちに移管すれば効率的に迅速にできるかのように主張しているような印象を受ける。しかしながら、どう考えても、現行の3層制が4層制になるだけではないかというのが、私の考えである。

国保や後期高齢者医療制度についても、なぜ県がやらずに基礎自治体に任すのかという本質的な議論を迂回しながら、関西と四国は出先機関事務の移譲については広域連合でまとまった。一方で、関西や四国の市長に聞くと、「それは知事が言っているだけで、市長は賛成していない」という意見が多く聞かれるわけである。

## 真に地方の声を反映した改革を

私たちは、地方分権の本筋である国と地方の役割分担、中でも基礎自治体へ権限を移譲し、そこに財源と人材を担保してほしいということを求めてきた。

しかし、地方分権の議論をみると、国は都道府県知事の声のみを聞いて、それがあたかも地方の声であるかのようにすりかえているのではないかという印象を受ける。そうして議論を歪曲した結果が、今回の国の出先機関改革ではないか。特に国土交通分野については、岐阜県内の29市は総意で反対しているし、東海市長会でも大きく取り上げられている。

今後はこの会で、東日本大震災で被災した3県の市長などからも、今進められようとしている国の出先機関改革によって本当に対応できるのかということについても、問題提起をしていただき、検証を進めていく必要があると考えている。

## 問題提起②広域的实施体制（国の出先機関改革）

吉田友好 大阪狭山市長

### 関西広域連合への事務移管に対する大阪府市長会の声

関西広域連合は、既に広域連合としての組織ができあがっているため、最も出先機関の事務移譲を受けやすいと報道されているが、実は奈良県が入っていないため、現在の国の法案の内容では、関西広域連合には事務を移譲できないという結論になる。

関西広域連合が発足しておよそ2年経つが、府県の市長会との関係ではほとんど連携が取れていない。出先機関改革が大阪府市長会で問題視されるようになり、市長会から大阪府に、関西広域連合への出先機関事務の移管については新聞報道を除いて全く情報が知らされていないので報告してもらうように依頼して、初めて大阪府から担当部長が報告に来たという次第である。

大阪府内では、私の知る限りは半数近い市長が、現状では反対だと言っている。他府県においても、奈良県はほとんど反対、和歌山県では過去に移管について反対の決議をしている。兵庫も半数近くが反対で、滋賀、京都も賛成が少ないなど、市長会では圧倒的に反対が多い。

なぜかという、先ほど多治見市長からもお話があったように、知事の協議のみで検討が進められており、その内容の詳細について市をはじめ基礎自治体側には全く知らされておらず、市町村の声があまり反映されていないからである。

### 出先機関改革に対する市町村の意見反映

11月6日には、全国市長会の地方分権改革検討会議の場に内閣府の副大臣と政務官が出席し、市長会など基礎自治体に意見を求めた。1時間という短い時間で「基礎自治体の意見を聞いた上で修正した」という形にしたかったのだろうが、被災地の市長な

どから、震災直後の顛末もあって、県に対して信頼感を持っていないという話があるなど、この意見交換ではほとんどが反対の意見であった。

その直後の地域主権戦略会議では、市長等からは理解・同調できる段階にないとの意見が表明され、国と地方の協議の場においても、こうした市長会の意向が表明された。その結果、特定広域連合ができたとしても、事務移管にあたっては、知事ないし広域連合だけではなく、そこに属する大半の市町村の理解がなければ、移管を受けられないという内容に修正されそうである。

## 意見交換

### 国土整備における役割分担について

○ やはり出先機関の果たすべき機能というものはある。例えば、三重県で大災害があったが、中部整備局がよく動いたおかげで被害が最小限に食い止められたし、迅速に復旧ができた。

人員整理や統廃合によって効率化を進めること自体はよいことだが、行き過ぎた平等ではなくて、地域の中で戦略的に投資していく必要性もあり、そのための役割を国の出先機関に果たしてもらいたい。

○ 我が国はその地理的条件から、国土整備が不可欠である。そしてそれは、防衛と同じように、国の責務ではないか。東京などの大都市圏の整備が終わったからといって、「分権」の名のもとに国がその責務を放棄しようとしているように見え、違和感がある。

### 国の出先機関改革と道州制

○ 出先機関改革の議論の中で最大の問題は、広域連合が担うということだと思う。これは、従来の3層制から4層構造にするものであり、基礎自治体重視という地方自治の原則が忘れられてしまっている。

○ 県の広域連合を権限移譲の受け皿とするのであれば、道州制は必要ないということになるし、道州制を進めるのであれば、県の広域連合をつくる必要はないわけで、非常に中途半端になってしまっている。

○ この2年間、財源も人材も不十分なまま権限のみが基礎自治

体に押しつけられ、地方が必要とする権限は移譲されてこなかったという思いだ。もし国が道州制を進めるための一歩として出先機関改革を行うのであれば、出先機関のテリトリーを整理するのが先である。道州制も進めず、財源と権限を地方に渡す気もないまま「出先機関改革」が進められるとすれば遺憾である。

## **大震災に備えるための国と地域のあり方について**

○ 東日本大震災からの復旧は、遅々として進んでいない。今後、首都直下型地震や東海・東南海・南海地震など、国土全体が深刻な被害を受ける大災害が想定される中で、県にも国にも頼れないような状況が生まれないようにしなければならない。今後の大災害を念頭に、国や地域の形を議論する必要がある。

## **都市自治体の意見の発信**

○ この「市長の会」の最大の意義は、空論や理想論で終わらずに、現実はどうなのかということを議論することにある。この会での議論を踏まえ、全国市長会などを通じて国へ提言していくことが必要だと思う。

○ 関西や四国の市長が広域連合への権限移管に反対しているということがほとんど知られていない。この問題についての各市長の考えを踏まえ、一層の情報発信をすることが重要だ。

## まとめ（後半） 日沖 靖 いなべ市長

○（いなべ市長） 活発にご議論いただけたかと思う。市長会から国にしっかりとものを申していくために、その下地となるような議論をする会であり続けられるように祈念し、進行役を終えた。

ありがとうございました。

第14回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会  
《二元代表制》《広域的实施体制（国の出先機関改革）》

---

2013年3月発行

編集・発行 公益財団法人 日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

TEL 03-5216-8771

E-mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社 報光社

---

ISBN978-4-904619-54-4 C3031



9784904619544



1923031005006

ISBN978-4-904619-54-4

C3031 ¥500E

定価 525円 (本体価格 500円)