

地方議会に係る制度改革

末 井 誠 史

- ① 地方分権の進展に伴い、住民の自己決定・自己責任をキーワードとして、住民自治の拡充が課題となっている。地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェックを行う地方議会に焦点を合わせて、地方議会の活性化、制度改革の論点を検討する。
- ② 地方議会に係る制度については、地方分権推進委員会の勧告以降、議会が住民意思と乖離し、政策形成と執行機関の監視において機能不全であるとの指摘等も踏まえ、議会の招集回数を条例により定めることが可能とされたほか、議会審議の活性化のために、専門的知見の活用、委員会の数と議員の複数委員会所属制限の廃止、政務調査費制度の明確化、長の専決処分の要件の明確化等の改正が行われてきた。また、審議の透明性の向上、住民との意思疎通の促進、審議機能等の充実など議会運営の活性化の取組も行われている。
- ③ 地方公共団体の統治構造としての地方議会に係る制度改革については、二代表制を規定する憲法の規制の下、議会が執行機関を兼ねることの許容性の判断などが制度設計を左右する。また、議会機能の捉え方や発揮すべき機能の重点化、議会と長との関係の再編によっても統治構造の在り方は異なってくる。
- ④ 地方自治法は、人口規模の巨大な政令指定都市から極小の村に至るまで画一的に統治構造を規制しているが、これについて多様化、自由化を行うかどうか論点であり、特に小規模自治体に議会一支配人制度を導入し得るかも検討課題である。
- ⑤ 住民自治の根幹をなす地方議会については、民主的正統性・代表性が確保されることが必要であり、女性、若者等が過小代表であることが問題として指摘される。議員に関する制度についても、議会機能を果たすために住民が求める議員像に応じた位置付けを可能とする改革が主張されている。また、選挙制度については、代表性の向上の観点のほか、地方公共団体の種類によって区々であることから、国と地方を通じた安定的な政党システムの観点から改正の必要性が指摘されることがある。住民意思の公正かつ正確な反映を確保するため、選挙制度について、議会の政党化の是非の検討も含め、比例代表制の導入などの検討が提起されている。特に、女性議員の増加施策としてクォータ制度の採否、勤労者代表議員の増加施策として休職・復職制度の採否、公務員の立候補規制・兼職規制の検討が論点となる。

地方議会に係る制度改革

行政法務調査室 末井 誠史

目 次

はじめに

I 地方議会の活性化・改革

- 1 地方議会の活性化・改革論の背景
- 2 地方議会に係る制度の改正
- 3 地方議会の活性化

II 論点

- 1 憲法の規制
- 2 地方議会に期待する機能
- 3 地方公共団体の統治構造
- 4 地方議会の代表性の向上

おわりに

はじめに

2001年6月、地方分権推進委員会の「最終報告」⁽¹⁾は、「住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論すること」を今後の課題とし、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になると見込んだ。本稿では、住民自治の拡充の課題としての地方議会の改革にかかわる問題について検討する。

I 地方議会の活性化・改革

地方議会の活性化・改革が課題として捉えられ、検討が進められてきたことの底流には地方議会の住民意思との乖離、機能不全と指摘される状況がある。機関委任事務の廃止等地方分権の進展に伴い、地方公共団体の事務について、国の行政的統制に代わって自己決定・自己責任の原則に基づく住民自治が機能すべきであるとの認識から、住民自治の根幹をなす地方議会に係る制度の検討と活性化に向けた自主的な取組がなされている。

1 地方議会の活性化・改革論の背景

(1) 地方分権の進展に伴う住民自治の充実の要請

地方分権推進委員会第2次勧告（平成12年7月8日）⁽²⁾は、地方分権の進展に伴い、地域住

民のニーズが迅速、的確に行政に反映されることが期待され、そのためには地方公共団体自らが、行財政能力の一層の向上と行政体制の積極的な整備・確立を図ることが求められるとして、地方議会の活性化を勧告した。これは、「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなる」と考えるからであった。

(2) 住民意思との乖離、機能の形骸化の指摘

地方議会がその機能を十分に果たしているかについて、地方議会の在り方を取り上げた第28次地方制度調査会答申（平成17年12月9日）は、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れている、行政改革や公金支出への監視が十分でない、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘があるとしている⁽³⁾。具体的には、①議会が壁になっていること（住民の条例制定改廃請求に基づく住民投票条例案の議会による否決）、議会と首長との「癒着」（放漫経営、所謂裏金問題、談合疑惑事件等に関して首長以下の執行機関に対するチェック機能を果たしていない）、審議の形骸化、首長提案案件の修正・否決が稀であること、議員提案が少ないことから、「議会は何をしているのか」という疑問が生まれているとの批判⁽⁴⁾、②女性、若年層、ホワイトカラー層の過小代表、議会審議の空洞化・儀礼化、議長等のポスト配分の利権化、議員提案の不活発性が

(1) 「地方分権推進委員会最終報告」（2001年6月14日）内閣府HP〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/4.html>〉

(2) 「地方分権推進委員会第2次勧告」（2000年7月8日）内閣府HP〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/6.html>〉

(3) 「第28次地方制度調査会答申（2005年12月9日）総務省HP〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf〉この答申から34年前、東京都議会議会局調査部の報告書は、地方議会への批判は、①首長と議会との間の機関分立とチェック・アンド・バランス機能が十分に果たされていない、②議会運営に自主性が欠けている、③議員の能力、素質に対する批判があることを挙げている（『首長主義と地方議会—制度とその実際—』東京都議会議会局調査部調査課，1971，pp.130-134.）。

(4) 西尾勝『地方分権改革』（行政学叢書5）東京大学出版会，2007，pp.250-251. 参照

問題として指摘されており、首長の活動の監視機能、政策形成機能を十分果たしていないとの批判⁽⁵⁾が存在するとされる。③議会審議の形骸化・空洞化に関連して、地方議会の影響力については、制度としての存在による地域政治を規定するような影響力は少なくともかなりのものではあるが、執行部の事前根回しにより議会の意向が組み込まれているため、議会の機能が外部には見えないとの指摘⁽⁶⁾があるが、「議会の役割が団体意思の決定という場面という決定的なところで働くのではなく、インフォーマルな政治的影響力で、あるいは監視や調査といった矮小化されたところで機能しているところに、大きな問題がある」⁽⁷⁾こととなる。

2 地方議会に係る制度の改正

地方分権推進委員会の勧告後、以下のとおり、地方制度調査会の答申等を踏まえた地方議会にかかわる地方自治法の改正が数次にわたりに行われている⁽⁸⁾。

①議員定数については、法定の上限を超えない範囲内で条例により定数を定めることとされた。市区議会議員定数の人口区分は大括り(18区分から11区分へ)とされ、法定上限数は、都道府県議会が40～130人、市区議会が26～96人、町村議会が12～26人となっている(第90条、第91条、第281条の6及び第283条)。

②議会の招集については、議長及び議員定数の四分の一以上の者に対して臨時会の招集請求権が付与された(第101条)。

③議会の定例会については、招集回数が自由化され、回数に制限なく、毎年、条例で定める回数招集することができることとされた(第102条)。

④議会審議の活性化等については、(a)条例の制定改廃請求事件の審議に当たり請求者に意見を述べる機会を与えることとされた(第74条)。(b)議会審議における専門的な知見の活用方策として、公聴会、参考人制度に加え、学識経験者等に調査研究をさせる制度が位置付けられた(第100条の2)。(c)委員会制度について、常任委員会の数に関する制限と議員の複数委員会への所属制限の廃止がなされ、閉会中には議長が委員会の委員を選任することができることとされたほか、委員会にも議案提出権が付与された(第109条、109条の2及び110条)。(d)議員の議案提出要件及び修正動議の発議要件が議員定数の八分の一以上の者の賛成又は発議から十二分の一以上の者の賛成又は発議に緩和された(第112条及び第115条の2)。また、(e)議員派遣制度及び政務調査費に関する制度が明確化された(第100条)。(f)長、委員等の議会出席について「議会の審議に必要」なためであることが明確化された(第121条)。(g)長の専決処分について緊急性の要件が明確化された(第179条)。(h)会議録を電磁的記録によっても作成することができることとされた(第123条)。(i)政策立案等の補佐を行う議会の事務局の事務が「庶務」から議会に関する「事務」と改められた(第138条)。

(5) 伊藤正次「自治体・地域におけるガバナンス改革の構想と設計」『年報自治体学』17号、2004.5、p.32。参照

(6) 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、1986、pp.92-94、120-123。ただし、「議会の生命は公開性にあり、政治体が直面する重要な課題が何であるか、またそれにどう対処しようとしているかについては公式の場で市民に向かって明確にするところにある」ことをどう具体的にするかという問題はあると指摘しており、注(7)と問題意識は共通してはいる。

(7) 新川達郎「地方議会の政策立案機能～地方分権に対応した地方議会の再構築をめぐる～」『地方財務』485号、1994.10、pp.11-12。

(8) 地方議会の団体は、それぞれ制度改革要望を次のとおりまとめており、それらにも応える形で改正は行われている。(都道府県議会制度研究会『今こそ地方議会の改革を一都道府県議会制度研究会中間報告一』(平成17年3月18日)；都市行政問題研究会『「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究(中間報告)』(平成17年3月31日)；第2次地方(町村)議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策一中間報告一』(平成17年3月))

⑤議員の位置付けの明確化については、(a) 議員の活動の一部である議会活動の範囲の明確化が行われ、本会議及び委員会以外に、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとされた(第100条)。(b) 議員の報酬が行政委員会の委員とは異なっていることを明確にするため、「議員報酬」に関する規定が整備された(第203条)。

3 地方議会の活性化

分権改革以降、地方制度調査会は、以下のとおり地方議会の活性化の取組を提言している⁽⁹⁾。①幅広い層からの人材の確保(女性、勤労者が議員として活動できるよう休日、夜間の議会開催)、②審議機能の充実、政策形成機能の強化(公聴会、参考人制度の活用、議員研修の充実、議会事務局の補佐機能の充実、議決事件の条例による拡大)③審議の透明性の向上、住民との意思疎通の促進(住民の傍聴の利便のための休日等の議会の開催、審議の公開、情報の公開)

地方議会自身による議会運営の改革の取組について、議会三団体は地方制度調査会の推奨する取組と概ね同じ指標により示している⁽¹⁰⁾。これとは別に、(a)合議制機関としての議員間討議、(b)議会としての政策立案機能の発揮、(c)住民に開かれた議会活動が軸となっており、議会・議員の責務、議会と住民との関係、議会と執行部との関係、議会機能の発揮等を内容とする議会基本条例の形で明確化する動きがみら

れるとする見解もある⁽¹¹⁾。2008年4月時点の自治体議会改革フォーラム・朝日新聞社による共同調査(2008年4月21日現在の全自治体議会1858を対象、回収率81.6%)⁽¹²⁾によれば、(a)約44%の議会で改革に向けた特別の態勢がとられているが、議会基本条例を制定している自治体数は17であり、改革のリーダーシップを担うべき議長の在任期間は2年以下で交替する議会が64.4%であった。(b)審議については、一問一答方式が着実に拡大しつつあるが、議員同士の討議は82.5%の議会が行っておらず、規則により執行部の反問制度を認めているのは1%台であった。2007年中、議員提出による政策的条例のなかった議会は92.4%であった。(c)市民参加の状況についてみると、請願者の直接説明は73.4%の議会で認められず、傍聴者の発言も98.4%の議会で認められていない。懇談会、報告会等市民との対話の機会を設けている議会は8.6%で、週末・休日に議会を開催したのは3.9%の議会であった。(d)情報公開については、議案関連資料の公開を傍聴者に対して行っていない議会は62.2%、執行部に対して資料請求を行う慣行がない議会は62.5%、インターネットによる審議状況の動画記録の公開を行っていない議会は84.1%、議員の議決賛否の公開をしていない議会は86.2%、常任委員会の傍聴が原則非公開の議会は8.6%、委員会での採決を公表していない議会は95%であった。

このような状況について、第29次地方制度

(9) 第24次、26次、28次及び第29次地方制度調査会の答申は、地方議会に関する提言を取りまとめた。

(10) 全国都道府県議会議長会にあっては「開かれた議会」(委員会の公開、情報公開、HPの充実、議会中継と広報の充実、住民との関係強化)、「政策立案機能の強化」(議員提出条例の活用、参考人制度の活用、請願の願意聴取等委員会活動の充実、事務局体制の整備)、「監視機能の強化」(議決事件の拡大、本会議等の運営の改善)、「その他」(研修会、議員への情報提供、議員報酬の削減)、全国市議会議長会にあっては「活性化」(議員提出条例、議決事件の追加、参考人招聘、一問一答・対面式の審議、質問回数制限、特別委員会の設置、事務局体制の充実)、「情報公開」(委員会の公開、HPの掲載内容、会議の放送、子ども議会の開催、パソコンの導入)、全国町村議会議長会にあっては「議決事件の拡大、一般質問の回数制限の廃止、対面式の議場、委員会等の公開、休日・夜間会議の開催、議会報告会の実施、参考人の活用、女性議員等」である(第28次地方制度調査会第19回専門小委員会(2005年4月15日)配付資料による)。

(11) 江藤俊昭「変わる地方議会—住民自治確立を目指して(1)」『日経グローバル』115号、2009.1.5、pp.38-41。

(12) 長野基「全国自治体議会の運営に関する実態調査2008調査結果概要」廣瀬克也・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2009年版』生活社、2009、pp.142-153。

調査会答申（平成21年6月16日）⁽¹³⁾は、「近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される」としている。二元代表制の運用についての戦後地方自治システムの中で形成されたパターンが転換期を迎えているとして⁽¹⁴⁾、制度と運用の改善により議会が期待される役割を果たし得ると判断するのか、制度と運用の改善を是としつつも、議会の構成、権能等を変更するなどより大きな制度改革を行わなければ地方議会の現状が変わらないと考えるのか⁽¹⁵⁾、評価は分かれる。

II 論点

地方政治を担うのは、議会、長、住民の三者であり、これらの間の役割・機能分担を統治構造として有効に機能するよう再構成する中で、地方議会制度の改革がどのようなものであるか検討される必要があると考えられる。本章では、制約条件として地方自治に関する憲法の規制、前提として議会機能の捉え方を概観し、議会改革の論点を考察する。

1 憲法の規制

地方公共団体の統治構造の検討に当たり、憲

法の規制を前提とするのか否かにより議論は大きく異なってくる。憲法の規制は、(a) 議事機関としての議会の設置（憲法第93条第1項）、(b) 地方公共団体の長の存在（第93条第2項）のほか、(c) 長及び議会の議員の住民による直接選挙（第93条第2項）、(d) 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律に留保するが、その内容は地方自治の本旨が規律すること（第92条）である。

通説⁽¹⁶⁾は、「執行機関」という文言は憲法に現れてはいないが、執行機関の首長制を憲法が直接規定していると解している。その理由は、長は直接に住民から選挙され、住民の意志を背景に、議会に対して独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営に当たるほうが望ましいからであるとされる。この説によれば、この規制に従い、現行法制は、長について、「当該地方公共団体を統轄し、これを代表する」ものであって（地方自治法第147条）、執行機関であり（第138条の4第1項）、議員との兼職を禁止する（第92条第2項及び第141条第2項）などの具体化を行っている。よって、長の下で大部分の事務を実質的に行う職を設けるなど、法律により長の権限を空洞化させ、又は分割させるような執行機関の在り方は憲法適合性の議論を生ずることとなる。⁽¹⁷⁾ なお、長と議会の二元代表制の採用については、戦前の官選知事との比較からすると、地方公共団体レベルでの民主主義の定着と官僚的中央集権の打破

(13) 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」（2009年6月16日付）総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_content/000026968.pdf>

(14) 廣瀬克也「転換期迎えた戦後地方自治」『日経グローバル』109号、2008.10.6, p.19.

(15) 西尾勝委員は、第29次地方制度調査会第13回専門小委員会（2008年7月29日）において、「いくら制度改革を細々と積み重ねてきても変わらない問題があって、そこをどうしたらいいんだということこそ今の議会の問題ではないのか」と発言している。総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_13.html#02>

(16) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第4版）』有斐閣、2006, p.358.（中村陸男執筆）

(17) 概久元喜造総務省自治行政局行政課長（当時）発言（第28次地方制度調査会第9回専門小委員会（2004年10月14日）総務省HP <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No28_senmon_9.html#02>）。また、同氏は、議事機関としての議会があることの対比から、長は執行機関として位置付けられると解され、それを前提に地方自治法の長の統括代表権があり、執行機関多元主義が規定されている旨も発言している。

に意義はあったとの指摘がある⁽¹⁸⁾。

これに対して、地方政府の多様な形態を追求する観点から、憲法上、執行機関の組織については立法政策に委ねられているとする考え方がある。地方公共団体の長については、憲法の条文上、長が執行機関であるとする文言、長が執行機関の地位を独占する旨の文言はないことから、議会が執行機関となること、長が合議制の機関でもあり得ることなど二元代表制とは異なる政府形態を取り入れる余地が残されているとする解釈である⁽¹⁹⁾。この場合、選挙で選出される長の権限について憲法上予定されているのは何であるかが問われる。選挙の機能は権限行使の正統性付与と政治責任の追及手段であるとする、地方公共団体を儀礼的に代表するなどの権限のみに限定することは問題が残り、立法政策に委ねられる事項ではあるものの、地方自治法第147条の統轄・代表の権能（「執政」と「行政」に区分した場合の執政に該当し、政策の決定・執行の監督を意味すると解する）という実質的権限を奪うことは選挙で選出される職であることに矛盾するとの見解がある⁽²⁰⁾。

2 地方議会に期待する機能

統治構造における地方議会の改革を検討する場合、地方議会に期待する機能を明確にしておく必要がある。以下、地方議会の機能に関する議論等を概観する。

(1) 地方議会の機能

議事機関とは議決機関のことであり、意思決定機関であるとされる⁽²¹⁾。地方議会について、地方自治法の解説書では、間接民主制に欠かすことのできない、住民全体を代表する機関として多様な民意の反映、利害の調整、住民の意見の集約を行い、その機能としては、①自治立法の定立機能、②それを基盤とした政策形成機能、③執行機関の監視機能を有するとされる⁽²²⁾。議会の機能は、より仔細に、①正統性調達機能（統治権力の正統性の根拠を提供する）、②立法機能、③代表機能、④統合機能（討論によって社会を統合する）、⑤行政部統制機能、⑥政治家選抜機能、⑦教育的機能（国民に争点の所在と内容を理解させる）と説明されることがある⁽²³⁾。

また、政治過程における地方議会の役割を眺めると、①地域社会における多種多様な争点を政治過程にのせること、②審議を通じて争点

(18) 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法（第三版）』有斐閣、2006、pp.157-158；法学協会編『註解日本国憲法下巻（2）』有斐閣、1953、pp.1392-1393。も、長は執行機関との前提で、二元代表制の採用理由を、直接住民の意思を反映することにおいてより民主的であること、長が議会から独立し一定期間の任期を保障され、地方自治行政の能率的、効果的な運営を期し得ること、議会と長の対立により相互の牽制と均衡により公正な行政を期待し得ること、地方公共団体の場合には両者の対立抗争に際し容易に住民の監視と批判により妥当な解決を期待し得ること等が考えられた結果であろう、とする。

(19) 渋谷秀樹「地方自治」『ジュリスト』1334号、2007.5.1-15、p.136；今村都南雄「地方公共団体の組織編制」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第8巻』有斐閣、1984、pp.72-73。は、議員が立法と行政を統合する委員会を構成し、その議長をもって団体の代表にする制度、行政の執行についてのみ市支配人に委ねる制度などがあり得るとする。これに対し、佐藤幸治「地方公共団体の『統治構造』」佐藤幸治ほか『ファンダメンタル憲法』有斐閣、1994、p.248。は、「憲法が長も住民が直接選挙すると定める以上無理な解釈であろう」とする。

(20) 渋谷秀樹「地方公共団体の組織と憲法」『立教法学』70号、2006、pp.225-228。地方自治法第147条の統轄については、議会、住民を含めた地方公共団体の事務についての統御、最終的一体性を保持することをいうとの解説がある（松本英昭『新版 逐条地方自治法（第5次改訂版）』学陽書房、2009、pp.479-480。）。

(21) 金子宏ほか編『法律学小辞典（第4版補訂版）』有斐閣、2008、pp.175、179。

(22) 松本 前掲注⁽²⁰⁾、p.313。

(23) 阿部齊「地方議会の機能と限界」成田頼明編『現代社会と自治制度の変革』（あすの地方自治をさぐる・V）学陽書房、1974、pp.270-272、277-278。議会の必要性は、正統性調達のほか、議会を通じて、代表により住民意思が政策決定に影響を及ぼし（代表機能）、対立・紛争を討論により解決すること（統合機能）にあるとする。

に政策としての優先順位を与え、市民に示すこと、及び首長の政策を市民の観点から評価し、自ら提案して政策・事業を革新すること、③首長との競争と緊張関係を保ちつつ、自治体の公的意思を形成すること、④行政執行の適正さ及び有効性を評価し、統制することが挙げられることがある⁽²⁴⁾。特に、長との関係においては、制度上、監視、批判、修正代案の提示という野党的機能を期待されているとする論者もいる⁽²⁵⁾。議会は長を選出する母体ではなく、長との間で制度上の与野党関係は存在しないことから、両者は民意の代表機関として競い合う関係にあり、長は多数の職員を補佐機構として有するからである。

なお、そもそも議会の存立理由は何であると考えられているのであろうか。議会が準公共空間として制度化されている意味は、単なる多数決によってではなく、民意を汲み取り反映するだけの討論・審議により意思をまとめ、決定に至ることにあるとする議論がある。「議会の存在理由は、公共での自由の行使としておこなわれる言論活動にさらされつつ、多数決での決定に至ることのできるまで集団の意思をまとめあげていくことにある。そのプロセスが公開でおこなわれ、投票にいたるまで説明責任が免除されないことが、そこでの議論と議決の共同体関連性を保障」しており、そのような議論の結びつきの後での決定が、国民意思の確定というにふさわしいとされる。また、公共の「場」の規範的意義は、内心で何を考えていようともレ

トリックとしては、「公益」を標榜せざるを得ないことを強要することになり、あからさまな私益の追及を控えさせることとなって政治討論の質を向上させることにあるとも指摘される。⁽²⁶⁾

(2) 地方議会に期待する機能

地方議会にそのすべての機能を十全に発揮することを期待するのかどうかという論点がある。機能を発揮させるためには、制度改革、人材、組織、資金など必要な資源を投入し、例えば、比例代表制による議員選出、予算案・条例案の提出権の議会独占化、通年議会の開催、議会事務局体制の抜本的強化により、代表機能、統合機能、争点明示機能、立法機能を含む政策形成機能、行政監視機能を果たすようにするという考え方はあり得る。これに対し、行政の専門化・複雑化の状況下における効果的・効率的な政策形成の在り様、コストの問題、人材の採用・組織の活力の維持の問題等から監視機能の重点的な発揮を指向する考え方もあり得る。

地方議会の有する多様な機能の中で特に期待される機能については、大別して政策形成機能の重視、監視機能の重視の二つのイメージがあると分析されている⁽²⁷⁾。①議会＝政策形成機関モデルは、比較的少数の専門職化した議員が、充実した議会事務局の支援を受け、立法権を駆使して執行部と並んで政策立案をしていくべきとするモデルである。今一つは、②議会＝行政コントロールモデルで、普通の住民の感覚

⁽²⁴⁾ 新藤宗幸・阿部齊『概説 日本の地方自治（第2版）』東京大学出版会、2006、p.47。都道府県議会制度研究会前掲注(8)、p.5。は、①民意顕在化のフォーラム機能、②審議を通じた民意調整機能、③執行機関牽制機能を役割に挙げる。

⁽²⁵⁾ 大森彌「二元的代表制と地方議会の活性化」『法律時報』60巻1号、1988.1、p.35。

⁽²⁶⁾ 毛利透『民主政の規範理論』勁草書房、2002、pp.233、280；福元健太郎『日本の国会政治』東京大学出版会、2000、pp.189-192。も、議会の役割を公開で議論の行われる「討議アリーナ（舞台）」として国会における政党間の政治過程を分析する。樋口陽一『比較憲法（全訂第三版）』（現代法律学全集36）青林書院、1992、p.476。は近代議会制民主主義の理念像として、議会での自由な公開の討論の過程で、暫定的・相対的意味での正しい結論が出され、公開の過程が選挙民に対する問題提起的役割を果たす旨を指摘している。佐藤幸治『憲法（第三版）』青林書院、1995、pp.163-164。も、近代議会制の原理は、代表の原理と審議の原理であり、「議会の決定の妥当性に客観性をもたせる上で、議会の構成員による自由な討議を尽くすことが肝要」とする。

⁽²⁷⁾ 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』62号、2000、pp.192-193。

を代表する素人の議員が、住民参加を推し進めた執行機関の決定、執行を監視・統制することに重点を置くべきとするモデルである。更に、③議会＝問題提起・政策決定機関モデルが挙げられている⁽²⁸⁾。このモデルは、議員の能力、行動パターン、現実の議会の動きに合わせて制度設計をする観点を取り、住民代表が集まり、政策課題を提示すると、執行機関が政策を検討し、議会が政策の選択を行うほか、議会が決定した政策の執行を監視するモデルである。

(3) 政策形成機能に関する議論

政策形成機能に関しては、議会存立理由、現代行政の複雑化・専門化、補佐体制の強化の可能性等に関する認識の相違に起因して、執行機関に伍する機能を期待するものから執行機関の政策立案を主と観念するものまで、以下のとおり様々な見解が見られる。なお、(a) 政策形成機能の向上は、自己決定・自己責任原則により地方政治が行われるべきとの認識から、地方公務員の政策立案・企画立案能力の向上、執行機関の政策法務体制の充実も含めて地方公共団体全体として強調されている。(b) 議員自身の役割意識において、政策立案は議員活動に占める割合が高くはなく、政策立案の中心は首長であるとの意識がうかがえる⁽²⁹⁾。(c) 「政策」が狭義の政策、施策、事務事業のいずれを射程に入れているのか、政策「形成」が調査、課題の発見・分析、財源調整、原案策定、体系化、決定の何れを意味するのかは明確でなく、(d) 有権者の選好に反応しつつ政策プログラムを提示することによって政策形成・政策競争の核となることが期待される政党の政策形成における位置付けも明確ではない。

① 議会は、団体の意思決定機関として政策立案機能を十全に発揮することが期待されるとする立場が一方にある。この立場の中には、(a) 地方分権の推進により、地方議会は本来的に議決機関としての役割を果たすべきで、それは政策立案を自ら審議するという政策形成機能を発揮すべきことを意味する。よって、議会権限の発揮は、なによりも政策立案機能にある。政策立案には条件整備が必要であるとして、検討されるべき項目に、議会制度の再構築（議院内閣制型の制度の検討、政策立案の中核部分（予算提案権、条例提案権）の長との権限配分の見直し、慎重な審議の実現のための二院制の検討）、立法調査機能の充実、政党・会派の政策調査・立案集団化、人的資源の確保を挙げる者もいる。⁽³⁰⁾ (b) ローカル・マニフェストの導入により地方政治の機能を回復するとの文脈において、地方議会には多元的な民意を反映する政策機能・立法機能の向上が求められ、政党・会派による組織的な対応によってマニフェストを作成し、実効性の高い政策立案・議員提案や代替案の提示を行い、長と同じ土俵で政策論争を行うことが期待されるとする者もいる⁽³¹⁾。

② 政策形成機能の充実について、執行機関と同程度には必要ではないとする立場もある。(a) 議員発案を中心とする議会活動としなければ、議会本来の機能を発揮できず、存立目的を果たせないと考える必要はない。行政の複雑化・専門化の中で整合性のある政策を立案するにはスタッフの拡充も必要である、議員の特質、活動からすると住民の意見要望を審議を通じて政策に反映させるなどによって、政策形成に寄与し、執行部をチェック・リードすることとなるので、政策立案能力というよりも問題提起能力

(28) 宇賀克也ほか編『対話で学ぶ行政法』有斐閣、2003、pp.254-255。（渋谷教授発言）。渋谷 前掲注(19)、p.138. によれば、重点は政策決定機能である。村松・伊藤 前掲注(6)、pp.182-183. も同様の議会像を示唆する。

(29) 小林良彰ほか『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会、2008、pp.16, 61-62, 71-73. 都道府県議会議員に対する調査（2005～06年、2812名対象で回収率39%）では、政策の審議決定（32.3%）、住民の世話役・相談役（25.1%）、政策立案（14.1%）、行政の監視・批判（11.7%）であり、政策立案の影響主体は首長のリーダーシップ（78.6%）、国の影響力（12.5%）、職員の働きかけ（4.0%）、議会（1.7%）である。

(30) 新川 前掲注(7)、pp.11-16.

が政策形成機能として求められるとする考え方があり⁽³²⁾。(b) 住民を代表する議会が議会という名に値するものとなるために必要な基本的な機能は審議機能であり、それは公開の場で議論を行うことであるとの立場から⁽³³⁾、条例案が議会、執行部いずれから出てきても実質審議がなされることが大事であって、そのために資料に基づいた委員会での逐条審査、審査結果の文書化・公表といった仕掛けを工夫すべきとの意見がある⁽³⁴⁾。同じく、「議会の機能の第一は、どのような公共的問題があるかを審議過程の場で示し、理事者の答弁を引き出しながら政策の方向を提供し、あるいは首長側の見解を述べさせることである。民主政治にとって決定的に重要なことは審議の場の確保である。」肝心なことは、「議案内容の骨子を理解し、その可否を

判断するに必要な論点を明らかにすることで、立案当局と同じような調査が必要とはいえない」ことになるとする者もいる。⁽³⁵⁾ (c) 二元代表制内の議会改革よりも、政府形態の転換又は多様化を図るべきであり、それを可能とするよう憲法が改正されるまでは、有権者全体を意識しながら首長や行政の活動を評価しチェックする活動など監視・評価機能を重視すべきとの考え方もある⁽³⁶⁾。その理由として、立法機能の強化については、現実との乖離が大きすぎて非現実的であり、制度的にも予算提案権がないこととの間で不整合であることを挙げる。また、ローカル・マニフェストを掲げ政策を明らかにして就任する首長のコントロールの必要性もある。有権者との直接の「契約」を根拠にして首長提案の民主的正統性は一段と強化され、市民

- (31) 西尾真治・宇於崎美佐子「『ローカルマニフェスト』が迫る地方議会・議員の改革」『地方財務』600号、2004.6、pp.25-30。これに関し、後房雄「ローカル・マニフェストと二元代表制—自治体再生の胎動と制度の矛盾—」『名古屋大学法政論集』217号、2007、pp.256-257。は、首長との論戦で民主主義の根拠となり得るような実質的な共同マニフェストを議員（候補）集団が作成できるのか、統一的な選挙運動が展開できるのか、統一マニフェストに基づく議会多数派が形成されるのかという疑問を呈する。また、マニフェスト導入のためには議会の政党化が必要だが、政党化は二元代表制の運営に当たっては重大な障害となる可能性が高いとする（選挙制度を比例代表制度にすれば可能となろうが、地方政治が全体として政党化する結果をもたらし、全国政党の地方支部となり、首長もまた政党間の争いになる可能性が高い。その場合、首長与党と議会多数派がズレた場合、異なったマニフェストの間の調整という困難な問題があるし、一致した場合には、首長提案を議会で修正する意味はほとんどない。）。
- (32) 山本信一郎「議会の課題」八木欣之介・小笠原春夫編『実務地方自治法講座5 議会』ぎょうせい、1990、pp.477-478；宇賀ほか編 前掲注(28)；神原勝「二元代表民主制における議会の機能」『自治フォーラム』523号、2003.4、pp.10-13。も、自治体の政策活動には様々な政策資源を駆使した高度の専門性・技術性が要求されるため、組織、情報等の大規模な組織化が必要で、政策活動の中心は行政に置かれるとして、多数の議員からなる議会は、争点形成機能、野党機能を担うべきとする。
- (33) 大山礼子『国会学入門（第2版）』三省堂、2003、pp.15-18。国会に関して、①国民代表機能（国民の中に存在する意見、利害を代表し、調整する機能）、②立法機能（正統性付与機能（議会での立法手続を経ることにより、法律は正当なルールと認められる）がその核心をなす。）、③審議機能（公開の場で議論を行うことであり、争点明示機能（政策の選択肢を有権者に提示する機能）とも言い得る。）、④行政府監視機能（法律の誠実な執行等の行政府の活動全般の監視機能）とする。
- (34) 大山礼子委員発言「第29次地方制度調査会第11回専門小委員会」（2008年6月17日）総務省HP（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chiyou_seido/singi/No29_senmon_11.html#02）
- (35) 村松・伊藤 前掲注(6) 政策能力を高める目的で行政官僚とは独立した能力をもつスタッフ機構の整備をしようとする場合、巨大な経費、新たな人事管理システム（資格、任用、身分の再検討も必要となる。）について地方政治エリートや住民の合意が得られるか否か、スタッフ組織を利用するとき、競合対立する政党間で果たして調整がなされるか否かを論点として挙げる。
- (36) 後 前掲注(31)、pp.246-258；八木欣之介「地方自治制度における議会の地位」八木・小笠原編 前掲注(32)、pp.21-22。は、議員に全体の代表として高い見識を求め、政策作成能力を要求することに疑問を呈し、政策の形成よりも執行の監視、不利益を受ける住民の救済に議会の役割があるとする。

参加を踏まえて執行機関のマネジメント・サイクルの完成度が高まるほど、議会は危機に陥る。地元利益や個人的な提案の民主的正統性がマニフェストに比べて相対的に低下せざるを得ない、とする。この議論の延長線上には、(d) 行政ニーズの多様化・多発化、財政悪化、住民意識の高まり、地域自立化の要請といった変化がある中で、自治体にとっての喫緊の課題は政策官庁への脱皮と政策力の強化だとして、政策の構想段階等での首長のリーダーシップと企画系部署の重要性を強調し、地方議会は住民と並ぶステークホルダー（利害関係者）と位置付ける論者も出ている⁽³⁷⁾。

(4) 監視・統制機能に関する議論

審議が形骸化し、財政も含めて行政統制も十分とはいえない状況があるとされる。審議の空洞化の一因は、政策決定への影響力を重視するあまり行政監視を軽視する傾向であるが、二元代表制の下の地方議会は非党派的な行政監視にむいているとして、行政監視機能の充実を図るべきとの意見がある⁽³⁸⁾。

これに関しては、地方政治における総与党体制の深まりに伴う争点の消失を指摘し、「自治体政治における政治的緊張の欠如を問題視しないかぎり、議会の制度改革も意味をなさない」とする指摘がある⁽³⁹⁾。総与党体制・相乗り体制の弊害克服策としては、(a) 選挙時等における政党・会派の首長への政治的立場とは別に、議会として二元代表制を自覚し、

監視・政策立案機能を発揮するための補佐体制の強化を図った上で、議会は知事等との緊張関係を常に保持・構築しなければならないと規定する議会基本条例の制定の動きがある。また、(b) 本格的な二大政党制の出現前の過渡期の対応として、相乗りにならないような選挙制度としてフランス型の二回投票制度（決選投票制度）など選挙制度の検討を唱える意見もある⁽⁴⁰⁾。

3 地方公共団体の統治構造

地域住民の自己決定の拡充を図る際には、地方議会の機能の最適化ではなく、地方公共団体の統治構造の中での地方議会のあり方が検討される必要があると考えられる。自己決定拡充の文脈では、住民投票、住民参加、自治体内分権も対象となるが、本節では、地方公共団体の組織構造に絞って検討する。⁽⁴¹⁾

(1) 統治構造の多様化

地方分権の時代に統治構造の多様化・自由化の必要性が求められているとされ、具体的な再編構想等の方向性が整理されてもいる⁽⁴²⁾。

多様化・自由化の必要性は、それ自体が制度設計の方向性を与えるものではない。また、統治構造に関する画一的規制を緩和し、多様性を認めることの意義については議論がある。

①意義を認める見解には、(a) 自治体の統治権は国とは別個独立したものであると観念すると、議会の規模、行政権の担い手の選出方

⁽³⁷⁾ 名取隆『自治体経営と政策力の強化―「縦横（タテヨコ）」の点を線にする―』（地域調査研究5号）日本政策投資銀行, 2009.

⁽³⁸⁾ 大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店, 2002, pp.35-36.

⁽³⁹⁾ 新藤・阿部 前掲注(24), p.50; 村上弘『日本の地方自治と都市政策―ドイツとスイスとの比較―』法律文化社, 2003, p.44. は、相乗りの欠点として、この他に選択肢が失われることによる投票率の低下、大胆な政策変更が行われにくいことなどを挙げる。

⁽⁴⁰⁾ 加藤秀治郎『日本の選挙』（中公新書）中央公論新社, 2003, p.184. 政治的競争の確保のためには、地域に根ざした政党政治の枠組みの育成が必要であるとの意見もある（飯尾潤「知事権力―改革の可能性」『都市問題』98巻7号, 2007.7, pp.43-44.）。

⁽⁴¹⁾ 伊藤 前掲注(5), p.47. は、議会権力の強化、住民参加、自治体内分権は、相互に矛盾する可能性が高く、目指すべき改革理念を明確にし、戦略を慎重に設計すべきであるとする。

法など統治機構の構成は、住民の自由な選好に委ねられるべきであるとする考え方⁽⁴³⁾がある。また、住民の自己決定権の拡充を進める場合に、住民が政策、行政サービスを選択することを重視するのであれば、自治体に応じて最小の費用で最大の成果を挙げられるよう統治構造を選択できることとすることも求められるとの議論もある⁽⁴⁴⁾。この場合、すべての自治体が自由に選択するのか、規模に応じて国がメニューを用意するのかという論点はある。(b) 我が国において「一国多制度」（一つの主権国家の中で、地域ごとに異なった政治・行政制度を採用し、それに基づいて多様な政策展開を許容する体制）を構想する意味は、画一性の発想を打破することで、様々な自治体で分権改革の実験が進み、分権が進行し、多様な政策展開が図られることにある⁽⁴⁵⁾、選択可能な制度間競争により切磋琢磨し、改良されていくことも必要である⁽⁴⁶⁾とされる。(c) こうした主張の背景には、市についてみれば、指定都市、中核市、特例市、一般の市が存在し、都市制度が多様化していること、平成の合併により町村にも山間・離島のものも

あり、大規模自治体と小規模自治体とを画一的に規制する現行制度の合理性の検討が必要であるということがある⁽⁴⁷⁾。

他方、②一国多制度化が自治の拡充に必要なものであるのか、懐疑的な意見⁽⁴⁸⁾もある。その理由には、(a) 諸外国の中で、アメリカでは多様な制度が認められているものの、他の国では制度は単一であり、単一の制度であることが自治ではない、とはならないことが挙げられる（外国の制度の認識について別の捉え方もある。例えば、画一型の構造を有する国としてフランス、スウェーデンがあり、多様型の構造を有する国としてドイツがあったが、ドイツは南ドイツ議会制に収斂しつつある。イギリスでは多様化しており、統治機構の二元化と多様化は、政治腐敗、行財政改革、政党の戦略等を背景に、拡がりを見せつつあるとする見解⁽⁴⁹⁾もある。）。また、(b) 中央の統制が低下し自治が拡充すると、二元代表制の下では長と議会が日常的に党派の対立、紛争を繰り返す事態が出現することがあり得、二元代表制の検討こそが必要であることが挙げられる。

(42) 伊藤正次「自治体統治構造の再編可能性と地方議会制度の改革可能性」『地方議会と住民参加 住民参加有識者会議報告書』財団法人社会経済生産性本部, 2003, pp.73-85; 大杉覚「自治体組織の論点—ガバナンス・マネジメントから見た自治体組織の制度設計試論—」『自治体組織の多様化—長・議会・補助機関の現状と課題—』財団法人日本都市センター, 2004, pp.29-45.

(43) 山口二郎「一国多制度」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想1 課題』岩波書店, 2002, pp.144-146. 自治体の統治権について、国法秩序に由来し、憲法により保障されると解する場合でも、自主組織権の一層の尊重として同様の主張はあり得る。

(44) 大杉 前掲注(42), p.45.

(45) 山口 前掲注(43), p.133; 大山 前掲注(38), pp.36-37. も、地方政治における政党化や議会モデルの考え方が自治体で分かれ、地域差も存在することから、全国一律の制度改革よりも実験を許容する体制作りを主張する。

(46) 大杉 前掲注(42), p.29.

(47) 伊藤 前掲注(42), p.74.

(48) 小原隆治「自治体の政治と代表システムを問直す」辻山幸宣・三野靖編『自治体の政治と代表システム』（自治総研ブックレット5）公人社, 2008, pp.48-58.

(49) 磯崎初仁ほか『地方自治』（ホーンブック）北樹出版, 2007, pp.79-87.（伊藤正次執筆）参照。イギリスの場合、政権にある労働党が旧来の自党のイデオロギーを拒否し実際的なアプローチをする「新しい労働党」（New Labour）であるときに、「古い労働党」（Old Labour）に支配される多くのカウンシルが新たな政策を嫌っており、地方自治体に疑いを抱いていたとされる（John Stewart, *Modernising British Local Government*, Hampshire: Palgrave MacMillan, 2003, p.3.）。また、住民にとり、統治構造の選択よりも、行政サービスの質・量が向上されるかがより関心事項であり、多様化が進展していない面も指摘されている（「地方自治体の内部組織改革の結果とその評価」『自治体国際化フォーラム』164号, 2003.6, p.5.）。

(2) 権力分立と権力融合

地方公共団体の統治構造を再編する場合の選択肢について、伊藤教授は、再編の目的から、(a) 抑制均衡を目指す「権力分立モデル」(首長と議会の関係を抑制均衡の観点から位置付けるモデルで、首長に大きく傾いた現行のパワー・バランスを是正し、議会の権限を強化するモデル)、(b) 統一的・一元統治を目指す「権力融合モデル」(自治体の意思決定機関としての議会が立法権のみならず執行権を行使するモデル)の二区分を示している。これらのモデルに関する論点は、以下のとおりである。⁽⁵⁰⁾

① 地方議会に期待する機能を重点化するかどうかという論点がある。地方議会の機能との親和性については、権力分立モデルは執行機関に対抗し、執行機関を監視して、議会の自立的意思決定を求めるもの、権力融合モデルは権力一元化であることから、議会の影響力は増大し、実質的審議能力、政策立案能力を求めるもの、ということができる。

② 権力分立モデルの場合、権限の集中と公選により政治的リーダーシップは長に確保されるが、その反面、長が関心を有さない事項の優先順位が下がるなど長の権威により政策決定が進むおそれや、議会と長との対立により政策が決定されない分轄政府の状況が生じるおそれがある。具体的な制度設計上考慮されるべき点としては、どこまで分立を徹底するか、現行制度において長が議会に対して優越していると認められる制度をどう評価するかという点が挙げられる。即ち、(i) 予算案、条例案の提出権を長に認めるか否か(地方自治法第97条第2項但書、第149条)一行政の役割の拡大、行政の複雑化・

専門化の中で議会が議会官僚の補佐を受け、一元的に政策形成を掌握するのかどうか、(ii) 条例の制定改廃、予算に関する議決への再議請求権を長に認めるか否か、再議の議決の要件(出席議員の三分の二以上の者の同意)を緩和するか否か(第176条)⁽⁵¹⁾、(iii) 長の議会解散権、議会の不信任決議権を認めるか否か、議決要件(三分の二以上の出席で四分の三以上の者の同意)を緩和するか否か(第178条)一二つの民意を表す機関の対立を住民が直接判断し解決する仕組みとして維持するかどうか、(iv) 長の専決処分を認めるか否か(第179条)といった長と議会の関係に関する諸制度についてどのように再構成するのかということである。更に、議会について二院制をとるか否か(二院制とすれば、条例案、予算案の審議において粘着性があり、長の権力への牽制となるとされる)についても検討の対象となる。

③ 権力融合モデルについては、II 1に紹介したとおり、憲法が規定する直接公選の長の位置付けの解釈—例えば、政党の議員候補者リストの中で長となる予定の議員候補者を指定する仕組みとし、議会が執行機関ともなることが許されるか—、公選の長として付与されるべき権限・役割の検討を行う必要がある⁽⁵²⁾。また、多様な利害・意見を集約する政党の機能が適切に作用しないときには、政党に吸収されず、議会に反映されない民意があり得ることとなるため、住民の直接参政制度の必要性を検討する必要がある。

④ ヨーロッパにおける地方レベルの統治構造の動向として、議会、評議会を中心に執行機関と議事機関を融合させた一元代表制から直接

⁽⁵⁰⁾ 以下の論点の指摘も含め、伊藤 前掲注(42), pp.75-77. 参照。

⁽⁵¹⁾ 第176条第4項の再議付議は、権限を越え又は違法と認めるときであり、議会による再議決も過半数で可能とし、さらに総務大臣等への審査申立て、裁判所への出訴が用意されているとおり、法治主義又は法の支配のセーフガードとしての機能を期待しているとされる(高木光「付再議権の不行使と国家賠償」『自治研究』80巻9号, 2004.9, pp.7-9.)。条例施行後に事後的に司法が判断すれば十分と考えるか、より慎重に、スタッフをもつ執行機関に参与させ法律適合性を確保することが必要と考えるかの問題である。

⁽⁵²⁾ 元総務事務次官は、カウンスル制の導入に賛意を示すが、憲法解釈の決着の困難性が障害であると述べている(塩野宏ほか『21世紀の地方自治を語る』(フィロソフィー 21)ぎょうせい, 2000, pp.208-210. 松本英昭氏発言)。

公選首長を設置する二元代表制に転換しつつあるとされる。二元代表化の理由は、リーダーシップの重視、行政効率の向上、責任の所在の明確化、透明性の向上、住民の政治的影響力の保持と各国で区々であるが、これらの事由が我が国にも妥当すると認めるかどうかの論点がある。

例えば、イギリスについては、カウンスル制の運営において、意思決定の効率性が悪く、与党実力者が委員会の外で実質的決定を行うこととなり、委員会の形骸化、責任の不透明さの問題があった。そこで、委員会運営の効率化と透明性を高めること、責任の所在を明確にすることを目的に、公選首長の強いリーダーシップの下での問題解決、住民の自治への関心の高揚を目指し、議員内閣制（委員会は政策の大綱を定め、政策評価と監視を行い、内閣は執行と政策提案を行う制度）、公選首長内閣制（直接公選の首長が議員の中から行政執行責任者を選任する制度）、公選首長と支配人制（首長は政策の指針を与えるが、支配人は、委員会に任命され、執行権を持ち、委員会に対して責任を負う制度）の選択制となったとされる⁽⁵³⁾。イタリアについては、比例代表による議会は殆ど変化しない多党連立政権を産み、首長と評議員は政党間のバーゲニングにより選出されるという弊害があった。1993年から首長は議会による選任から住民による直接選挙により選出されることとなった。これは、統治能力の強化と行政効率の向上を図るために

首長に民主的正統性の担保された権限を集中し、政治的意思決定過程の効率化を目指したものとされる⁽⁵⁴⁾。オランダについては、議会によって議員内から選任される理事者団が行政を担う体制であったが、議員と理事者団の役割分担（行政と統制）を明確化するために、2002年から議員と理事者の兼任が禁止されている⁽⁵⁵⁾。ドイツについては、住民により直接公選される市町村長と議会を有する南ドイツ議会制に概ね収斂しつつあるところ、議会選出の場合には議会党派の影響が強くなるので、地方議会への政党の進出による政治化に対して市民の直接的影響力を増大させることを背景に議会から自立した直接公選制が求められたとされる⁽⁵⁶⁾。

我が国でも、首相公選制が提示されたのは、「代表されている実感」の喪失を補うかのように、民意と為政者との間の回路を回復する手段としてであったし⁽⁵⁷⁾、都道府県について、議会とは対立・緊張関係を生む可能性はあるが、地元利益還元型の民意を代表する議員・議会とは別に、当該自治体全体の利益に関する民意が長の選挙という経路を通して表出し、そうした民意を代表する政治機関（長）があることがよいのではないかとの指摘もある⁽⁵⁸⁾。

⑤なお、権力分立モデルに関連して、長に焦点を合わせると、(a)長の連続多選を制限するかどうかという論点がある。総務省の研究会は、多選制限について、立憲主義の観点から首

(53) 安藤明「イギリスの地方自治の特徴と近年の二つの大改革の潮流（下）」『地方自治』659号、2002.10、pp.17-19；澤田克生「英国地方自治体の内部構造改革の途中経過」『自治体国際化フォーラム』151号、2002.5、pp.6-7。他方、カウンスル制の利点としては、公開の場での討論による決定であり、修正もあり得ること、議員の教育、将来のリーダーの育成機能があることも指摘されている（Stewart, *op.cit.* (49), pp.59-60.）。

(54) 工藤裕子「首長直接選挙制の導入とイタリアの自治体議会」『月刊自治研』431号、1995.8、pp.62-66。議会選挙については、市長選挙と同時に市長候補者と同一の候補リストに基づき執行され、市長に絶対多数を与えるプレミア制がとられた。

(55) 磯崎ほか 前掲注(49)、p.86。（伊藤正次執筆）；金井利之「オランダの自治体政府制度」『地方議会と住民参加 住民参加有識者会議報告書』財団法人社会経済生産性本部、2003、p.70。

(56) 人見剛「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」財団法人日本都市センター『自治体組織の多様化—長・議会・補助機関の現状と課題—』財団法人日本都市センター、2004、p.145。

(57) 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（現代憲法大系9）法律文化社、2007、p.189。（只野雅人執筆）

(58) 久保文明「首相公選制に関する考察」大石眞ほか編著『首相公選を考える—その可能性と問題点』（中公新書）中央公論新社、2002、pp.65-66。

長の権力をコントロールする合理的な手法と認め、選挙の実質的な競争性の確保の必要性があり民主主義の基本原理に必ずしも矛盾しないとする立場から、「法律に根拠を有する地方公共団体の長の多選制限については、必ずしも憲法に反するものとは言えない」とし、「この問題は、すぐれて立法政策に属する問題として位置付けられる」旨の報告⁽⁵⁹⁾を取りまとめている。なお、同報告は、多選制限の形式について、全国一律とするか、条例に委ねるかについても立法政策論とするが、地方公共団体の組織についての重大な事項は全国一律に規律すべきだというのが、憲法第92条の趣旨であるとする見解⁽⁶⁰⁾もある。これに対して、多選制限については、立候補の自由を制限することとなり憲法第14条第1項（法の下での平等）及び第15条第1項（公務員選定罷免権）に違反すること、住民の地方参政権を制限することとなり憲法第92条の保障する地方自治の本旨に違反することから、法制化には問題があるとする見解⁽⁶¹⁾もある。また、(b) 長を通じた住民自治の強化の観点から長の責任領域（執政）の拡大の論点がある。教育委員会等の必置規制の見直し、委員の数等の弾力化など行政委員会制度の改革を論じ、行政委員会制度の存在意義を問い直すことを求める論者がいる⁽⁶²⁾。(c) 国においては政治と行政

の関係で政治主導が追求されているが、地方政治における政治と行政の関係で政治主導を組織的にどう担保するのか、公選の長を補佐する体制をどう強化するかということも論点となると考えられる⁽⁶³⁾。(d) 地方分権の進展により政治の領域が拡大し、長の住民代表としての正統性が改めて問題となる。無投票・無風選挙を回避して住民の選択を可能とし、正統性を獲得させるためには、低投票率の場合に正統性を主張し得るのかどうかという問題のある相対多数制による当選者の決定制度に替え、フランス型の二回投票制の導入を主張する見解がある⁽⁶⁴⁾。

(3) 議会一支配人制について

第22次地方制度調査会は、小規模町村の在り方を検討する中で、行政の組織運営の簡素効率化が行えるよう多様化を図るため、議会一支配人制（議会が互選する市長が名目的な儀礼活動を行い、議会が任命する行政の専門化（支配人）が行政の執行を処理し、議会に対して責任を負う制度）の導入等の基本的な組織形態のあり方の検討を提言した⁽⁶⁵⁾。

多様化の選択肢として、この制度が憲法上可能かどうかの検討がなされなければならないが（Ⅱ1参照）、①導入する合理性として何が想定されるのかという論点がある。アメリカで採

59) 2007年5月30日付「首長の多選問題に関する調査研究会報告書」p.21；宇賀克也「『多選禁止』を日本国憲法に照らして検証する」『都市問題』98巻10号、2007.9、pp.24-29。も多選禁止を合憲とする。

60) 毛利透「首長多選制限」『法学教室』329号、2008.2、p.3。

61) 渋谷 前掲注(19)、pp.140-142。G 8諸国の地方レベルでの多選制限の状況については、三輪和宏「諸外国の多選制限の現況」『レファレンス』678号、2007.7、pp.87-111。によれば、多くは見当たらない。

62) 伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる一行政委員会制度改革の視点」『都市問題』98巻7号、2007.7、pp.57-64。新藤宗幸「教育行政と地方分権改革」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002、p.285。は、「政治的代表性と正当性をもつ首長のもとに教育行政部門を位置づけ」ことを主張する。これに対し、小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店、2006、pp.20-21、69-70、132-137、143-144。は、自治体における「政治の復権」の中で教育政策革新における首長の役割が重要と認めつつ、首長の権限集中と一元化の牽制・抑止が必要であり、政治ルートだけで教育を論ずるのではなく、教育ルートでの公論の必要性を強調し、教育委員会の組織運営の弾力化（選出方法、数、教育長と委員会との役割明確化、審議会の設置等）を主張する。

63) 岡本正勝『新地方自治入門』時事通信社、2003、pp.291-294；新藤宗幸「自治体の制度構想」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店、2002、p.14。は、直接公選の首長であることを重視し、幹部ポストを政治任用とすることによって、政策の実現可能性が増し、政策の刷新が市民にも鮮明となるとする。

64) 大山 前掲注(38)、pp.27-29。

用された背景には、都市化の拡大（地方政府の業務が質量ともに高まり、行政に専門的知識が必要となる）、経営における理念の普遍化（住民を株主、議会を取締役会、支配人を会社支配人になぞらえる）、市政改革運動（政党のボスによる市政支配を改革するために、非党派的議会による政策を支配人が執行するシステムを推進する）、科学的管理法と行政改革運動（政治と行政の峻別の下、能率と経済性をもって問題を処理する）があったとされる⁽⁶⁶⁾。この制度が機能するのは、同質的な地域社会で激しい対立のないところ、何をすべきかについてコンセンサスが成立し、目的を達成する方策が課題となっているところであり、中小都市に多く見られるとされている。市長を公選する例においては、支配人制に欠ける政治的指導力を補充するためとの理解がある。⁽⁶⁷⁾行政の専門化への対応としてマネジメント機能を強化することが、少なくとも制度の必要性と考えられている。

②実効的に機能させるために必要な措置は何であるのかという論点がある。(a)長の役割の問題がある。独任の長を存置する場合、憲法上統轄代表の権限を維持する必要があると考えられ、議会、支配人との関係を調整する必要がある。なお、長から見た制度導入の意味について、人材・権力が集中し、多忙な長の権限を縮

減すること、多忙ゆえに実務的統合機能を長に期待することが困難であることを挙げるとしても、選挙により住民から民主的正統性を直接調達する長から、市支配人に行政権限を分与する誘引が生じにくいとの指摘がある。⁽⁶⁸⁾(b)支配人の調達の問題がある。内部昇格者により支配人の職が占められると制度の意義は半減する⁽⁶⁹⁾。現行の副知事・副市区町村長制度は議会—支配人制的な運用が可能ではある。そのように運用されないとすると、その要因は日本型人事慣行（同一組織内での終身職としてのジェネラリストの内部昇進）であり、それは、プロフェッショナルイズムの弱さ、組織をまたぐ転職の少なさ、大学（院）教育が職業能力に直結しないこととも連動すると指摘されている⁽⁷⁰⁾。(c)選挙制度の問題がある。アメリカにおいては、党派的对立に妨げられずに都市政府が公益を実現していくよう、選挙制度については、支配人制と連動してはいないが、ノンパルティザン選挙制（全候補者が無所属として立候補し、政党も表立った選挙運動ができない）と全市単一選挙区制がとられることが多い⁽⁷¹⁾。このような規制が必要か、許容されるかという問題がある。

4 地方議会の代表性の向上

住民の中の多様な利害、意見をまとめあげ、

(65) 総務省自治行政局自治政策課編『地方制度調査会答申集（第1次～第26次）』2001, pp.732-734. 地方分権改革推進会議も、『地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見』（平成16年5月12日）において、シティ・マネジャー制等の多様な選択肢の導入を可能とする検討を主張している。内閣府HP（<http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken.pdf>）なお、小規模町村については、安定した行政サービスの提供のため、合併による行財政基盤の強化、広域連携、都道府県による事務代行が検討課題に上っており、これらを踏まえた検討が必要となると考えられる。

(66) 襲田正徳「市支配人について（上）」『自治研究』58巻8号, 1982.8, pp.61-62.

(67) 襲田正徳「市支配人について（中）」『自治研究』58巻9号, 1982.9, p.52.

(68) 穂坂邦夫監修『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, 2008, pp.36, 143-144.（金井利之執筆）

(69) 同上, p.91.（中邨章執筆）

(70) 同上, pp.143-144.（金井利之執筆）

(71) 平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（武蔵大学研究叢書94）勁草書房, 2001, pp.6-7, 14-16. 全都市平均で76%がノンパルティザン選挙を採用し、人口が5万人以上10万人未満の都市では8割を超え、全市単一選挙区制は規模が小さいほど採用率が高くなり、人口1万人以下の都市では6割を超える（1996年時点の調査）。ノンパルティザン選挙は、市長制の下でも、1991年には64.8%の都市で採用されている。

地方公共団体の意思決定・活動に正統性を付与する機能を有する地方議会は、その民主的正統性・代表性が問われる。女性、若者、勤労者の代表が議会に少ない状況が問題とされるが、過小代表であることに規範的な問題があるのか⁽⁷²⁾、議会の意思と住民の意思を一致させるためにはどのような選挙制度がふさわしいのか、政党が果たす役割は何であるのか、住民がその意思に基づき現実に立候補することができる環境をどのように整備するのかといった検討が必要となると考えられる。

(1) 地方議会の構成の考え方

①地方議会の民主的正統性という観点からは、「議会が自分たちとはまったく別の階級の占有物で、自分たちを代表していないと多数の有権者に感じさせてしまつては」、議会の正統性を危うくすることとなるが⁽⁷³⁾、住民の構成、住民の多様な意見の反映は規範的要請であるのかどうかという論点がある。

「全国民を代表する」（憲法第43条第1項）国会議員については、その「代表」の意味は、法的にはなく、政治的意味の代表又は社会学的意味の代表として理解されており、選挙により表明される国民の多元的な意思、社会の実勢力が国会にできるだけ忠実に反映されることを意味し、選挙制度においては、社会の中に多元的に存在する国民意思が国会に可能な限り公正かつ正確に反映するように構想しなければならないと解されるようになっている⁽⁷⁴⁾。しかし、具体的な選挙制度が憲法第43条に適合してい

るか否かを単純に決めることは難しい、各政党の得票率と議席率との一致を重視するのか、世論の主要な動向の国会への反映を重視するのか、意見に大きな相違があるからである、とされる⁽⁷⁵⁾。

地方議会の議員については、「住民を代表する」旨の明文の規定は憲法に存在しない。住民代表としての性格を国会議員の国民代表としての性格と同質とみるかどうかについては、見解が分かれる。(a) 異質であるとする見解は、歳費受領権（憲法第49条）、不逮捕特権（憲法第50条）、免責特権（憲法第51条）が憲法上規定されていないことに着目し、国会議員につき定められる「全国民を代表する」に相当する縛りは憲法上になく、議員は当該地方公共団体全体の利益を代表する必要はない。地域住民を真に代表する者が地方議会に参加すべきだという立場から、命令委任があつてもよく、その地域の人口構成を反映させる方法として、年齢代表、地域代表、男女比に合わせた代表を提案する。⁽⁷⁶⁾ (b) 国会議員と同質の性格とみる見解は、憲法第93条が自治体の政治的意思決定につき代表民主制を基本としており、地方議会は住民による選挙で選出される議員により構成される議事機関として、住民代表性を有する。免責特権が認められないなど議員の法的性格は国会議員と異なるが、住民代表という性格においては国会議員と同質であるとする⁽⁷⁷⁾。

②民意の多様性の公正かつ正確な反映を問題とするとき、代表すべき民意・社会の多様性の指標（地域、階級、階層、職業、宗教、性別など）

(72) 外国人の地方参政権の問題については、佐藤令「外国人参政権をめぐる論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『人口減少社会の外国人問題』2007.1, pp.171-188. 参照

(73) 伊藤利光「地方議会議員像」西尾勝ほか編『地方政治と議会』（21世紀の地方自治戦略2巻）ぎょうせい、1993, pp.4-5.

(74) 野中ほか 前掲注(16), pp.56-58. (高見勝利執筆)

(75) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第四版）』岩波書店、2007, p.279.

(76) 宇賀ほか 前掲注(28), p.255. (渋谷教授発言)；渋谷 前掲注(19), p.139. 議員は、憲法第15条第2項の「全体の奉仕者」として、地方住民全体の利益と幸福に資すると信ずる政策を主張し実現することは求められる（赤坂正浩「公務員の政治的中立性と全体の奉仕者」『比較憲法学研究』20号、2008.10, p.90.）し、「真に代表する者」が誰かが問題ではある。

は何であるのかという論点がある⁽⁷⁸⁾。勤労者の中でも職種は様々であり、女性にも有職、無職の違い等がある。指標のカタログ作成に懐疑的な立場からは、技術的に、指標が曖昧で恣意的であること、個人に重なり合って指標が現れていること、それぞれの指標は社会の多様性を可視化するものではあってもすべてを包摂しないこと、理論的に、代表されるべき所与の「利益」を想定する「利益職能代表」の理念は、普通選挙・平等選挙と両立可能な形で実現することが技術的に困難であるという以上に、政治的平等あるいは個人主義的代表的の観念と原理的に両立し得ないことが指摘される⁽⁷⁹⁾。

(2) 選挙制度

地方議会の選挙制度については、住民意思の公正かつ正確な反映の観点と国と地方を通じた安定した政党システムの観点からの議論がある。

①民意の多様性の表現に適し、有権者の意思を正確に反映する上で優れているとされる比

例代表制を導入するかどうかの論点がある。地方議会は二元代表制の下で「政権」を創出する役割がないことから、安定した政権創出に適合するとされる小選挙区制を採用する必要性は必ずしもない。また、有権者に政権選択の誘引が働かない場合において、小選挙区制を採用するとき、誰がより自分たち選挙区住民の利益に合うかを考えて投票しがちとなるとすると⁽⁸⁰⁾、議員が利益誘導型となる可能性がある。

比例代表制については、地方議会において女性、勤労者、若者が過小代表となっていることに対して、例えば、女性の進出のために比例代表制選挙にするとの意見⁽⁸¹⁾、比例代表制の利点は専門的知識を有する者、女性の当選を図ることができることであり、地方政治における政党化推進に適した制度としての比例代表制の採用を示唆する意見⁽⁸²⁾もある。

比例代表制の問題点としては、議会の過半数を占める政党の出現を困難にすること、自党の支持者を他党に奪われまいとして政策的に近似している他党を激しく攻撃し、違いを強調す

(77) 駒林良則『地方議会の法構造』（名城大学法学会選書6）成文堂、2006、pp.135-136；高田敏・村上武則編『ファンダメンタル地方自治法（第2版）』法律文化社、2009、p.168。（駒林良則執筆）なお、議員の身分保障について、国と地方で憲法上異なっていることの説明として、①国民主権の在り方として直接民主制が好ましいが、国では規模が大きすぎるため、次善の策として政党制を前提とした半代表制をとったのだ、免責特権は純粹代表の名残の面もあるが、政党を媒介とした政治責任に責任が集約される反面として責任を問われないという制度だ、②国では一般的施策、イデオロギーの対立が、地方では生活上の具体的利害が政治の対象となるから、国では代表民主制、地方では直接民主制が好ましいのだ、との考え方があり得るとする者もいる（棟据快行『憲法講義案Ⅱ（理論演習2）』信山社、1993、p.86。）。

(78) 議会構成の問題とは別に、議員の解職請求要件を緩和することにより、議会審議が住民意思から乖離することを牽制するという発想もあり得る（新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999、p.118。（大山礼子執筆）参照）。

(79) 杉原・只野 前掲注57, pp.242-243, 277.（只野雅人執筆）なお、「民意は決して所与ではなく常に生々流転している」（毛利透「代表観念」小山剛・駒村圭吾編『論点探究 憲法』弘文堂、2005、p.254.参照）という点のほか、民主政のモデル観の相違にも留意する必要があると考えられる（「選好集積モデル」が社会の多様な選好を集積する場として民主主義過程があり、所与の選好は変化せず維持され、多様な選好を持つ集団間の闘争と妥協を経て集積される選好が公益と理解し、代表は忠実に選好＝私益を代表すべきとするのに対し、「公共性の政治の復権」をめざす討議民主政モデルによれば、私益の総和とは独立した公益が存在しており、公益について熟慮・討論する政治過程を通じ、選好は変化・形成され、代表は利益を忠実に代表するものではなく、自らの理性に従い理性的な討議の過程を経た結論を支持すべきとする（坂口正二郎「リベラリズムと討議民主政」『公法研究』65号、2003、pp.117-119.））。

(80) 建林正彦「選挙制度改革」『法学教室』281号、2004.2、p.89.は、アメリカの議会選挙を例にする。

(81) 西尾勝委員発言「第29次地方制度調査会第11回専門小委員会」（2008年6月17日）総務省H P（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_11.html#02）

(82) 大山 前掲注38, p.32.

ることで政治過程全体の政策距離を拡大する傾向があること、政権形成が国民意思とは無関係に行われることが挙げられる⁽⁸³⁾。地方議会に限ると、政党システム、政党支部の在り方によるところは大きいですが、仮に多党制となるときには、議会としての長の権限の抑制を難しくする可能性があり、一党優位となるときには、名簿登載リストにかかわって政党規律が組織政党のように高まると、政党の支部長の権力が強まり、長のリーダーシップの発揮を阻害する可能性がある⁽⁸⁴⁾。特に、都道府県議会議員の選挙について、比例代表制を導入することに消極的な意見もある。その理由は、(a) 歴史的に地方議会議員は地域代表という性格を有しており、地域と議員の結びつきを重視すべきである、(b) 地域政党が未発達の時点では全国政党の政策、思惑が地方政党に反映し、地域のための政治が行われにくい、(c) 候補者の顔が見えにくくなる選挙制度であり、自治(代表性)の後退になる、(d) より多くの議会会派が生じ、議会運営上新たな混乱を生じかねないというものである⁽⁸⁵⁾。

②国と地方を通じた政党システムの確保という要請を認め、国と地方の選挙制度を整合させるかどうかという論点がある。国政を担う政党の地方基盤を強化するため、その方法として選挙制度の改革を示唆する考えがある⁽⁸⁶⁾。この論者は、地方議会の選挙制度は単記投票で候補者個人中心のままで残っており、政党が中心的役割を果たすことを想定していない制度であ

る、地方に基盤をもたない政党が国政選挙で重要な役割を担うのでは、一般市民に選挙が受身にしか捉えられない状況を強化するだけであることから、都道府県議会のレベルでは小選挙区制又は比例代表制の導入を検討すべきとする。更に進めて、選挙制度が国全体としての統一性に欠けていることから、安定した政党システムにならないとの主張がある⁽⁸⁷⁾。この論者は、我が国では、衆議院選挙において分裂投票(小選挙区で死票になることを嫌い大政党に投票し、比例代表では自らの政策的・イデオロギー的位置に近い政党に投票すること)が行われるばかりではなく、参議院議員選挙、地方の首長選挙、地方議会議員選挙において、それぞれ全く異なった選挙制度の下、有権者はごく少数の候補者から10人以上の候補者までの中から選択しているが、これに応じて、政党は、独自候補を出し、時には他党候補者を推薦し、大連立に相乗りするなど、その都度戦略的対応を強いられる。政体レベルごとに異なる選挙制度であるために、政党が政策を明確に打ち出し、有権者が帰属意識を持つようになるといった政党又は政党システムの健全な発育を望み得ないこととなっている、と主張する。同じく、地方議会議員選挙は二大政党のような構図で選挙を戦う形になっておらず、国会レベルだけで政党のあり方を考えても地方がそうならなければ、国会議員は足をひっぱられるとして、国と統合的な選挙制度に変えていく必要を説く論⁽⁸⁸⁾もある。

③選挙制度に関しては、議員と長の任期、

83) 長谷部恭男『憲法(第2版)』(新法学ライブラリ2) 新世社, 2001, p.333; 佐藤幸治『憲法(第三版)』 青林書院, 1995, pp.118-119.

84) 市川喜崇「道州制の論点」『地方自治』705号, 2006.8, pp.11-12.

85) 都道府県議会制度研究会 前掲注(8), pp.45-46. 国政においては、議会制民主主義が機能するための国民の政治意思の媒体として政党の存在は前提とされている(野中ほか 前掲注(16), pp.52-54. 参照)が、分権が進む地方政治について別異に考えることが適切かどうかという論点はある。

86) 毛利透「選挙制度改革」大石真・石川健治編『憲法の争点』(Jurist 増刊) 有斐閣, 2008, p.189.

87) 河野勝『制度』東京大学出版会, 2002, pp.148-149; 河野勝「投票率を考える: 東京都議会議員選挙を題材にして」『青山国際政経論集』45号, 1999.2, pp.60-63. でも、異なる政体レベルの選挙制度間に不統一があることが政党間の対立軸の欠如、無党派層の増加といった状況の根源にあるとして、健全な政党政治が発達しやすい制度的環境の整備として選挙制度改革を唱える。

議員の半数改選制等の選挙の時期など民意の迅速な反映の観点からどのように組み合わせるのか、選挙権年齢・被選挙権年齢の見直しを行うかどうかという論点がある。特に、選挙権年齢については、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号）第3条は国民投票の投票権を年齢満18年以上の日本国民が有する旨規定し、同法附則第3条は、公布の日から起算して3年を経過した日（平成22年5月18日）までの間に、国は、「年齢満18年以上20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法」等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」と規定している。被選挙権年齢は、公職選挙法上、地方議会議員及び市町村長にあっては25歳以上、知事にあっては30歳以上であるが、これらについて、年齢にかかわらず関心のある者を参画させ、議員に相応しいか否かは有権者が決定することとして選挙権年齢と同じ18歳以上とするのか、長については独任の行政機関のトップであることを考慮するのか、議員については議事にかかわるには経験を求めるのかなど、国政選挙に係る検討に併せて検討される必要がある。⁽⁸⁹⁾

(3) 地方議会の政党化

政党の機能については、利益・意見を集約し、代表する機能、政治的公職者の補充・育成・提

供機能、議会政治運営と政権担当の機能を果たし、特に社会の多様な利益や意思を集約して公共政策に転換し、政策プログラムとしてまとめ、有権者に選択肢を提示するものとされる⁽⁹⁰⁾。また、政党の役割は社会と国家を接続する役割であり、選挙を通して世論・利益の機械的反映にとどまらない「再編」に深くかかわり、民意の多様性を体現する役割を担っているとされる⁽⁹¹⁾。

このような機能・役割を有する政党を地方政治の場に積極的に登場させるかどうかの論点がある。

①地方議会の政党化状況については、地方議会議員の党派別の状況からみると、大規模自治体、都市部の自治体である場合、党派性は明瞭に出現してくるが、市区町村議会においては無所属議員が約7割を占めており、政党化は一定程度に止まっている状況にある。平成20年12月31日現在在職する者に係る立候補の届出時の無所属の割合をみると、都道府県議会にあっては21.4%（19年末では21.8%。以下同じ）、市議会にあっては67.4%（67.8%）、特別区議会にあっては10.7%（10.8%）、町村議会にあっては87.9%（88.0%）となっている。なお、有権者については、脱政党化の現象は続いており「政党支持なし層」は48.3%（52.5%）、政党関係重視による投票者は都道府県議会議員が19.6%（24.3%）、市区町村議会議員が14.2%（21.8%）となっている。⁽⁹²⁾

(88) 加藤 前掲注(40), pp.124-126, 182-185. 堀内勇作・名取良太「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」『社会科学研究 東京大学社会科学研究所紀要』58巻5・6号, 2007, pp.21-32. は、県議選の定数が多いことが衆議院小選挙区の候補者数の増加に影響しているとし、前田幸男「選挙制度の非一貫性と投票判断基準」同上, pp.67-83. は、中選挙区制又は大選挙区制が温存されることで衆議院選では候補者志向の投票判断基準が持続するとする。

(89) 田中宗孝「自治立法機能の充実強化と選挙制度改善方策」『都市問題』96巻5号, 2005.5, pp.9-10; 田中宗孝「被選挙権年齢も見直しを」『都市問題』98巻7号, 2007.7, pp.24-27. なお、主要国の下院の被選挙権年齢については、選挙権年齢と同一の18歳以上となっている（『主要国の各種法定年齢』（基本情報シリーズ②）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008, p.30. 参照）。

(90) 川人貞史ほか『現代の政党と選挙』（有斐閣アルマ）有斐閣, 2001, pp.10-11; 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会, 1999, pp.187-189.

(91) 杉原・只野 前掲注(57), pp.311-313. (只野雅人執筆)

②こうした傾向については、制度的要因として選挙制度の特性を指摘するものもある。即ち、選挙制度自体が政党ではなく人を選ぶものとなっており、政党が生まれにくい。例えば、市町村議会では定数が多いにもかかわらず自治体全体を一つの選挙区とすることから、候補者数が多くなり、有権者は情報収集と比較検討にコストがかかる。投票意欲も減退するが、特定の候補者を支持する有権者にとっては投票先が決まっており、候補者は低得票率でも当選が可能となり、当選のために必ずしも政党の支援を必要としない状況があるとされる⁽⁹³⁾。なお、都市部の自治体への妥当性はともかく、定性的な要因として、地方にはイデオロギーは不要であるとして、政党は地域社会に分裂と紛争をもたらすものと警戒され、無党派、無所属が好まれ、政党色を消そうとすること、地域社会には本来、意見や利害の対立はなく、おのずから治まるはずであるという秩序観があることが指摘されることがある⁽⁹⁴⁾。

③地方議会の政党化の評価については、地方レベルでの政党間政策競争をもたらすこと、地域政治に論争と多元化をもたらすこと、市民の要求を集約し政治へのアクセスを提供すること、政治的影響力を有し市民や議会の行政へのコントロールを可能とすること、選挙民に関心を持たす上でも政党という判断基準が有効であること、無所属では立候補しにくい階層の者の選出を促進する効用があることが挙げられている。否定的な面としては、効用の行き過ぎとして、無用のイデオロギー対立の発生、中央政治への従属のおそれ、行政への過剰な介入等が言われる。⁽⁹⁵⁾

④地方議会の会派について、政党とは峻別し、利害調整・意見集約の政策集団として議会意思の形成に合理的役割を担うものと評価し、会派の活動、権限等を制度化し、政策集団としての発展を期待する意見がある⁽⁹⁶⁾。

なお、地方議会の政党化の緩和に関する工夫として、ドイツでは、基本的に政党中心の比

92 『地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等（平成20年12月31日現在）』総務省資料；『第15回統一地方選挙の実態—調査結果の概要—』明い選挙推進協会、2004.3及び『第16回統一地方選挙の実態—調査結果の概要—』明い選挙推進協会、2008.2。なお、第16回（平成19年）統一地方選における無所属の指定市議会議員の率は17.0%であった（高橋喜代志「統一地方選挙を振り返って」『選挙時報』56巻6号、2007.6, pp.4-11.）。

93 名取良太「地方議会と選挙制度」『世界と議会』481号、2004.6, pp.24-26。

94 大森彌『分権改革と地方議会（新版）』ぎょうせい、2002, pp.135-136。調査は古く、都市に偏るものではある（1995年実施。人口30万人以上の20市区の議員対象。回収率44.1%）が、市区議会議員（対象都市の無所属議員比率は28.9%で、同年に選挙が行われた415都市の57%のほぼ半数である。）の無所属の理由は、中央政治不要（50.4%）、政治活動に支障（39.2%）、選挙に有利（22.4%）、自由な発言（21.6%）とのアンケート結果がある（東京市政調査会研究部『都市議員の研究—全国市・区議会議員アンケート調査報告書』（都市調査報告7）東京市政調査会、1996, p.54.）。また、2002年、2003年の石川県、富山県における住民、市議会議員への調査では、「地方に政党政治はそぐわない」との意見に賛意を示す住民47.6%、議員55.0%であるという（河野和徳「地方政治」平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社、2003, pp.229-230.）。

95 大山 前掲注(38)；村上弘『日本の地方自治と都市政策』（立命館大学法学部叢書4号）法律文化社、2003, pp.92-93。原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ（改訂版）』学陽書房、2005, pp.95-96。は、名望家政治に飽き足らないとする気運、国の政策と地方行政との関連が深まった結果の中央の政策が地方政治にもつ大きな影響力、政党を背景とした政見の発表がもつ説得力と影響力、政策集団化がもたらす有利性（議案提出権等）から、政党が市町村議会にも浸透し、住民生活に密着した日常的課題を扱うことから政党化してもイデオロギー過剰に陥る例はあまり見られないとする。

96 都道府県議会制度研究会 前掲注(8), pp.47-48。会派は、一般質問等の時間配分、役職、委員会の委員の割当て等議会運営上機能するが、政党に所属する議員を前提としたものではなく、同じ政策、意見、考え方を有する議員の政策集団であるとされ、政党とは別の存在である（加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房、2005, pp.175-177.）。

例代表制による議員選挙において、特定の候補者を選出したいとする有権者の希望に沿い、累積投票（特定候補者に複数の投票を可能とする）、分割投票（複数のリストにまたがって投票を可能とする）の制度によって個人選出の可能性があり、地方選挙における人的要素の強化と脱政治化がもたらされているとされる⁽⁹⁷⁾。

(4) 議員の位置付け

議員の性格論、即ち議員を専門職又はボランティアのいずれであるべきかを議論し、それに応じて、報酬の多寡、他の職との兼職の可否、定数の大小に対する考え方が傾向的に決まってくるとの指摘⁽⁹⁸⁾がある。議会機能の十全な発揮が課題であるとする、議会機能の何を重視するのか、それらの機能を発揮させるために必要となる議会・議員の活動に求められる量と質はいかなるものかが先決問題であり、それに応じて、どのような議員が相応しいのか、議員の数はいかなる規模であるべきかといった点を検討することとなると考えられる。また、これらは個々の議会によって違いがあり得、一律に規制することが妥当かどうかの問題もある。

①全国都道府県議会議長会の研究会は、議会の機能（政策形成・審議決定機能、監視機能、議会運営・管理機能）を果たすための議員の職務活動領域を議員の活動実態に合わせて広く認めることでより積極的な活動を展開させること、議員活動に対する住民と議員との認識の差を縮小することといった効果を狙うとともに、

議員の位置付けの明確化を図る趣旨から、議員の職責・職務に関する規定の整備、新たに位置付けられる広範な職務実態を反映した公費の支給として「地方歳費」の支給に関する規定の整備を提案している。この考え方の背景には、議員について、選挙により選出される政治家であり、職務遂行上の自由度が広く保障され、何人からも指揮監督を受けない、時間的・場所的に職務遂行が限定されるものではない、「公選職」との捉え方がある。⁽⁹⁹⁾一定の役務の対価として与えられた反対給付としての「議員報酬」については、専門的な職務形態の場合、議員になろうとする者にとって経済的障壁となり得るが、実態として相当の額のものとする自治体も多く存在し⁽¹⁰⁰⁾、また、報酬にはなじまないとされる期末手当も支給できるとされている（地方自治法第203条）。

②専門の実態として、都道府県議会議員にあっては49.5%（平成20年7月1日現在）、市議会議員にあっては30.4%（平成20年1月末集計であり、直近の選挙届時を基準とする）、町村議会議員にあっては8.9%（平成11年7月1日現在のもの、無職である者の割合である）と規模の大きい自治体では専門化が進行している⁽¹⁰¹⁾。

③全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の代表者は、専門の議員像に賛意を示している⁽¹⁰²⁾。

なお、専門の議員像については、(a) 議員の「職務」を処理するには時間的余裕が必要であることが背景にある。「職務」に当たる議会活

⁽⁹⁷⁾ 人見 前掲注56, p.135.

⁽⁹⁸⁾ 原田一明「地方議会をめぐる憲法問題」『自治総研』24巻6号, 1998.6, p.7; 宮崎伸光『議会改革とアカウントビリティ』東京法令出版, 2000, pp.10-12.

⁽⁹⁹⁾ 都道府県議会制度研究会『自治体議員の新たな位置付け—都道府県議会制度研究会最終報告—』2007.4.19, pp.4-12. <<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/data/aratanaichiduke-hontai.pdf>> 金井利之「自治体議会制度改革の視点」『月刊自治研』568号, 2007.1, pp.43-47. は、どのような議員像を求めるかは住民が決めることであるとして、議員の活動、報酬等にかかわる議員と住民の相互不信、専門か名誉職か等の従来の議論から離れ、「公選職」という土俵を設けることにも意義があり、細かな制度設計をすべきと主張する。

⁽¹⁰⁰⁾ 「報酬」当時の調査として、加藤真吾「地方議会議員の待遇」『レファレンス』666号, 2006.7, pp.175-176.

⁽¹⁰¹⁾ 全国都道府県議会議長会HP <<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/075gaikyoweb/2008/20shokugyo.pdf>> 市議会議員については市議会議長会への問い合わせ結果、町村議会議員については『第45回町村議会実態調査結果の概要』全国町村議会議長会による。

動として行われる審議、行政監視、政策立案の対象となる行政サービスが広範多岐であり、その課題は複雑・専門化している。(b) 特に、法令の枠付け・義務付けの見直しにより法律の規律密度が弱まると、議会の審議・立案については、実態に応じた施策の必要性の点検、施策の射程、施策の仕掛けにまで遡った合理性の検討などが要求され、議員には知識、判断力や時間的な余裕がこれまで以上に要求されることとなる。(c) ほぼ通年で議会を開会することが普及すると、兼業の議員には活動が困難となる可能性がある。⁽¹⁰³⁾ (d) 議会活動を的確に遂行するためには、調査研究、住民との接触、民意の吸収等の議員活動を行う必要があり、兼業では処理が難しいとの認識がある。これに対して、(a) 基礎自治体議会の議員に関して、市民の代表として市民性を持っていることが必要であり、専門性の観点から見ても市民の中にこそ教育、福祉、建築等の専門家がいるのであって、専門化した議員は議会に相応しくないとの意見がある⁽¹⁰⁴⁾。(b) 専門の議員があらゆる事柄に精通し得るものでもなく、論点を比較して判断するのであれば、市民と異なることもないと考えられる。(c) 議員の民意の吸収活動に関しては、行政制度を是正するための端緒として公式に機

能するならばともかく、非公式な個別利益の口利きとなり、行政への不当な介入となるおそれがあること、政治活動と重なるところがあることの問題が指摘される⁽¹⁰⁵⁾。(d) 議員像を考慮する際、構造的な変化として平成の市町村合併を指摘する論者がいる⁽¹⁰⁶⁾。議員の数は大きく減少し、自治体の規模が拡大した市町村においては、議員が当選するための得票数が、旧来の地区代表的な票数を越えるため、名望家以来の議会外の議員活動、選挙戦術が通用しなくなり、そのような活動により当選していた議員が消滅する、個別の議会では、議案数も規模にほぼ比例して増加するとともに、議員数増加により一議員の相対的影響力は低下し、議会と議員は変容すると指摘する。

(5) 女性議員の増加

平成20年12月末現在の女性議員の状況は、特別区議会で24.9%、政令指定市議会で17.3%、市議会全体で12.1%、都道府県議会で8.2%、町村議会で7.8%となっており、都市部で高く、郡部で低い傾向にある⁽¹⁰⁷⁾。

女性の政治代表については、選挙制度として比例代表制を採用することに止まらず、一定比率の女性候補者の擁立を制度上義務付ける制

⁽¹⁰²⁾ 地方議会関係者の発言「第29次地方制度調査会第13回専門小委員会」(2008年7月29日)総務省HP<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_13.html#02>

⁽¹⁰³⁾ (b) 及び (c) につき、田口一博「自治体議会議員とその周辺の変動」森田朗ほか編『分権改革の動態』東京大学出版会、2008、pp.249-250. 参照

⁽¹⁰⁴⁾ 西尾勝委員発言「第29次地方制度調査会第13回専門小委員会」(2008年7月29日)総務省HP<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_13.html#02>; 駒林良則「地方議員の処遇に関する考察」『名城法学』53巻1号、2003、pp.24-25、27-31. は、専門化の難点として、地域社会等における課題や社会生活から遊離すること、政党・会派への傾斜、再選の可能性への傾注、財政的自立性の喪失を挙げるドイツの議論を紹介している。

⁽¹⁰⁵⁾ 都道府県議会制度研究会 前掲注99, pp.10-11. は、明らかに選挙活動及び政党活動である場合以外は、議員の独立性にかんがみ、議員の責任感、活動実態の情報公開に基づく有権者の判断の問題とする。

⁽¹⁰⁶⁾ 田口 前掲注⁽¹⁰³⁾, pp.247-248. 参照。なお、神奈川県横須賀市、相模原市の各市議会議員選挙の継続調査の結果、名望家系の議員が当選できなくなり、会議での発言を中心に活動してきた議員は票を伸ばしたとする。今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008、pp.215-217. は、合併により、無所属議員が減少し、市町村議会の政党化が進んだとしている。

⁽¹⁰⁷⁾ 第171回国会(常会)提出『平成20年度男女共同参画社会の形成の状況・平成21年度男女共同参画社会の形成の促進施策』, pp.53-54.

度（クォータ制）を導入する議論がある。①この制度の必要性については、以下のように説明される。選挙権・被選挙権が男女の別なく平等に保障されている法制度の下で、人口の約半数を占める女性の議員比率が極端に少ない現象の背景には女性の政治進出を阻害する、社会的に形成されてきたメカニズムが介在しているとみられ、その是正には大きな困難と長い時間がかかる。そこで、早期の解決を図るためには、即効性のある手段として暫定的にクォータ制の採用が考えられる。⁽¹⁰⁸⁾ 辻村教授によれば、②制度の根拠として、政治分野における男女共同参画機会の格差を改善する目的の下で、女性に対して機会を積極的に提供するために積極的改善措置を採用することに求められ、議会は可能な限り民意を正確に反映すべきであるという代表理論に基づき、議会の構成を選挙人団の構成に近づけることが目標となる。選挙制度としては、女性議員増加に有効な拘束名簿式比例代表制を地方議会選挙、国会議員選挙で多用することが効果的である。強制型の措置は平等の憲法問題等の検討が必要であり、当面、政党による自発的クォータ制等非強制型の導入を推進することが望ましい。③諸外国では、フランス、イギリス、ドイツ、スウェーデン、ベルギー、韓国等において強制的又は政党による自発的クォータ制が導入されている、とされる。⁽¹⁰⁹⁾

これについては、憲法上の論点が次のとおり挙げられている⁽¹¹⁰⁾。(a) 平等原則に反すると認められるか否か（形式的平等か実質的平等か）、(b) 立候補の自由を侵害するか否か、(c) 政

党の自律性を制約するか否か、(d) 代表性に反するか否か（個人を政治的意思形成の基礎にする政治的平等の原則と不可分のもので政治的平等とかかわる代表の等質性に反するか、性別はカテゴリーとして固定的であるがゆえに「女性代表」という形で代表されるべき実質が想定されていないか⁽¹¹¹⁾）。

(6) 勤労者からの議員の増加

第29次地方制度調査会は、勤労者の議員を増やすためには、立候補に伴う休暇制度、議員活動のための休職制度、議員任期満了後の復職制度等の環境整備が考えられるものの労働法制のあり方、勤労者の意識、勤務実態等にもかわる課題であるとして、当面、議員活動を社会全体で支えるという意識の醸成に努めつつ検討するとしている⁽¹¹²⁾。裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（平成16年法律第63号）第100条は、裁判員であること等に起因する事実一切を理由とする不利益な取扱いを禁止することを規定する。裁判員の職務は労働基準法（昭和22年法律第49号）第7条の「公の職務」に当たるが、同条は職務執行のために労働時間中に必要な時間を与えることを拒んではならないとしていることにとどまり、公の職務の執行に必要な時間が著しく長期にわたり、公的活動と本来の労働とが両立し得ないときには休職、解雇が可能と解されていることから、労働者の保護を図り、労働者の出頭を確保し、制度の円滑な運営を期すために規定したとされている。⁽¹¹³⁾ 地方議会の議員構成の多様性を確保し、代表性を向上さ

⁽¹⁰⁸⁾ 杉原・只野 前掲注(57), p.295. (只野雅人執筆)

⁽¹⁰⁹⁾ 辻村みよ子「選挙制度とクォータ制」『法律論叢』79巻4・5号, 2007.3, pp.268-298.

⁽¹¹⁰⁾ 辻村みよ子「男女共同参画一憲法学的意義と課題」『ジュリスト』1334号, 2007.5.1-15, pp.158-159.

⁽¹¹¹⁾ 杉原・只野 前掲注(57), pp.296-298 (只野雅人執筆)；糠塚康江『パリティの論理—男女共同参画の技法—』信山社, 2005, pp.225, 228-229. は、フランスのパリティ（男女同数）に関し、パリティの主張は、政治における男性偏在を断罪し、男女は半々に存在すべきだということに尽きる、とする。なお、女性の特性を承認する「本質主義的」差異主義論者の主張は、一定の性別役割分担を結晶化させてしまうし、女性に特有の利益があるという帰結を生む、性別に止まらず、さまざまな社会的マイノリティーの政治代表への権利を容認し、社会を共同体主義へと導くとの批判がある、とする。

⁽¹¹²⁾ 前掲注(13)

せるために、勤労者が自らの判断で地方議会の議員になる場合、裁判員と同様の保障を与えるかどうかの問題である。

労働者の中でも公務員の立候補規制・兼職規制については、公務員の参政権に対する制約を解除する観点、幅広い層からの議員へのリクルートという観点⁽¹¹⁴⁾、公務に関する知識を持った人材の活用という観点から見直しを行うかどうかという問題がある。

規制について、公務員からみると、在職中、公職の候補者となることができないこととされる（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第89条）が、その趣旨は政治的中立性の確保であり、地方議会議員からみると、常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることはできないこととされる（地方自治法第92条第2項）が、その趣旨については、職務専念又は職務遂行の理念からの理由、意思決定機関と執行機関との権力分立の理由とされる⁽¹¹⁵⁾。

この画一的な立候補規制を緩和することを示唆する見解⁽¹¹⁶⁾がある。具体的には、①兼職規制の対象範囲について、機能・役割分担という意味の権力分立の観点から、細かく画定、法定すること、②公務員の休職制度、一時離職制度の導入が選択肢となり得ること、③ドイツにおいて「議会の官吏化」⁽¹¹⁷⁾が問題視されてきたことに鑑み、行政・執行機関を議会により実

効的にコントロールする可能性が確保できるかどうかを中心に、公務員の兼職制度の影響を十分に検討する必要があること、④公務員に対して立候補及び兼職に関する法制度を設けた場合に、他の勤労者の参政権の保障の平等を損なうかどうかの問題があることを指摘する。

外国の公務員に関する制度をみると、アメリカでは、国家公務員は公選による公職の立候補者となることはできず、地方公務員は州毎に扱いが異なる。イギリスでは、国家公務員と地方公務員ともに、現業の公務員は地方議会議員への立候補は自由であり、その他の公務員は地方議会議員への立候補に所属省庁の許可を要し、議員就任には辞職が必要（政党から公認を受けたときは立候補の場合でも辞職が必要）である。フランスでは、国家公務員と地方公務員ともに、公務員の身分のまま議員に就任することができる。ドイツでは、国家公務員と地方公務員ともに、官吏は、連邦議会議員を兼ねられないが市町村議会議員は兼ねることができ、州議会議員については州により異なり、非官吏には制限はないとされる。⁽¹¹⁸⁾特に、ドイツの地方議会については、公務員の立候補は自由で、議員に就く官吏には議員として活動するために必要な有給休暇が認められ、兼職ができない職（当該市町村の官吏及び職員等）を各州においては法定している。兼職できないものと定められた官

(113) 『「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」, 「裁判員の参加する刑事裁判に関する規則」及び「刑事訴訟規則の一部を改正する規則」の解説』（刑事裁判資料第289号）最高裁判所事務局, 2009.3, pp.327-332.

(114) 「第28次地方制度調査会答申」前掲注(3)は、地方公務員と議員との兼職を検討すべき課題と位置付けている。また、一般職公務員とは別に、特別職公務員である議員についても、在職立候補を認めるべきとの議論がある。これを主張する論者は、政治家の二世化現象が地方においても出現しており、人材の供給を多様化する方法として在職立候補を認めるべきとする。（片山善博・地方制度調査会副会長発言「第29次地方制度調査会第16回専門小委員会」（2008年10月7日）総務省HP〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_16.html#02〉）

(115) 大出峻郎『地方議会』ぎょうせい, 1977, p.45.

(116) 山本隆司「議員職と職業公務員職の兼職不能性について一日独の現行法の比較」『地方自治』687号, 2005.2, pp.2-21.

(117) 古い調査であるが、木佐茂男『豊かさを生む地方自治』日本評論社, 1996, p.42.によれば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の市町村においては1989年時点で、公務員が議員の31.9%を占めており、公務員では学校の教師が34.8%、連邦、州、市町村の行政勤務が35%、裁判官が2%である。

(118) 『諸外国の国家公務員制度の概要』人事院HP〈<http://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf>〉

吏等については、一時離職及び議員の任期満了後の復帰権の制度は設けられていない。無給の休職に付される場合には議員に就くことが可能とする州もあり、ドイツでも休職制度の運用により、一時離職制度のある連邦、州の実態に若干近づいているとされる。連邦議会・州議会の場合とは異なり、「市町村の領域では、重大な決定の相反の可能性が大きいので、兼職不能性を明確に一貫させて定める必要がある」とされている。こうした制度の理由としては、「議会の規模が小さく議員相互の人的関係が深くなるため、議員相互間においてコントロールのメカニズムが働きにくいこと、個別決定や人事の承認など、議会が執行機関の職務に接する事項を審議・決定する機会が多いこと、そして、執行機関の規模も小さいために、執行機関にかつて勤務していたものが執行機関からの情報や執行機関で形成された人的関係の影響を受けやすいこと」等が挙げられている、とされる。⁽¹¹⁹⁾

おわりに

分権化された地方自治においては、住民の自己決定・自己責任による統治が期待され、特に住民自治の根幹をなす地方議会については、その改革・活性化の必要性が議論され、様々な取組が進められている。上述のとおり、二元代表制を規定する憲法の下、地方自治法の画一的な規制に対して地方公共団体の統治構造の再編の観点からの地方議会制度の改革が議論されており、さらに統治に民主的正統性を与えるべき地方議会そのものについても、議員の位置付け、過小代表と言われる女性、勤労者等の代表の増加策など代表選出方法の在り方、地方議会の政党化などの論点が指摘されている。住民自治の拡充方策の一つとして、地方議会に係る制度改革の検討が進められることが期待される。

(すえい せいし)

(119) 山本 前掲注(116)