

執行統制と議会 — 議会内閣制は有効な執行統制となるか？

田 口 一 博

はじめに

第一次地方分権改革期から始められた議会改革が各地に広まっていく中、議会と首長との関係について、新しい提案がなされた。2010年1月、大阪府の橋下徹知事が提唱した「議会内閣制」である。

議会内閣制とは、議会議員を執行機関の部局長に任命しよう、ということ。二元代表制という言葉が広く使われている今日、議会と執行機関を制度的に融合させる「議会内閣制」の提案は奇異に聞こえる。しかし自治体の統治機構の現実を観察すると、議会の意向を勘案せずに執行機関が案を作成することはないのは行政実務者の常識である。また、今日、住民監査請求に伴う自治体の政策執行をめぐる責任問題は、制度的に明確ではない「執行権」という概念を実務解釈上創設して議会の統制から多くの部分を除いていることに最大の原因がある。地域主権改革が政権のスローガンとなり、次は住民自治の拡充を、と言われる今日、自治体の行政組織や行政活動に対する執行統制はどのように行われ、何が問題でどう解決すべきなのだろうか。「議会内閣制」という制度の提案から検討してみたい。

1. 「二元代表制」の現状

議会議員という代表、首長という代表が別々に選挙される以上、当然のことではあるが、何の努力もなしに両者の意思が合致する保障はない。しかも議員は多人数である。議会制民主主義の意味は先ず議会で議論が尽くされて多数意見が得られ、それが首長と対話することにある。だが、日本の現行地方自治制度は議会と首長との間の調整制度をほとんど持

たない。したがって両者の間に協調的な関係が築かれず、対立関係にのみ陥るときには住民の世論を待つしかなくなる。そのようなデッド・ロック事例は従来から幾度となくあり、最近では名古屋市や阿久根市の件が浮かぶかもしれない。そこから、「議会と首長とをもう少し融合させた制度はないか」というのが橋下知事の議会内閣制提案の一つの理由であろう。

提案にはもう一つ、議会活動の実効性の向上という理由がある。知事の言葉でいえば、議会のマネジメント機能の発展である。これまでのところ、この点にはあまり意見が見られないが、二元代表制はそれ自体が目的ではなく、よりよい自治が行われることが目的なのであるから、60年以上安定した制度であると言っても、それを点検してみることは必要である。そこで本項では、議会内閣制が行政の執行統制を中心とした議会活動の実効性を高めるために、どのように貢献しうるかという点を検討する。

(1) 議会と執行機関とは分離しているのか？

過去、行政学では決定と執行との分離論・融合論が議論されてきた。それを蒸し返すまでもなく、現実の自治体議会における決定の内容でも決定と執行とは明確に分離しているわけではない。行政における起案文書同様、現在の議会における議案もまた、複数の選択肢から一つを選ぶという形式ではなく、ただ一つの案のみが示され、それに可否を決めることになっていることが象徴的である。議会における決定の内容は、案を作る執行機関による選択の承認であったり、決定の内容自体が執行機関に対する委任であったりなのである。行政内部の決定と執行のみならず、議会＝決定、行政＝執行とマクロに見たときにも、決定と執行とは融合的である。

さらに議会の議決を経て制定しうる条例と、首長はじめ執行機関限りで制定しうる規則との関係が十分に整理されていないことも問題である。つまり、議会内閣制云々という以前に、議会の権限と首長・執行機関の権限の境界そのものが未確定⁽¹⁾なのである。このことを予算編成と執行、評価を例に検討する。

ア 議員・会派・議会が行う「予算要望」の類型

(1) これが審議する側の議会規則ではなく、案を作成する側がその補助職員に対してしか拘束力のない訓令で定めていることにも留意すべきである。閣議決定も内閣の意思表示ではあるが、それのみで国会や国民を拘束できるわけではない。衆議院先例157（平成15年版）では「法律案は一定の用文、用字による。」とし、その形式について、「参議院及び内閣と互いに連絡を図り」としている。注(11)も参照。

議員の8月は忙しい。ただそれは夏休みに多くの地域行事に顔を出す、新盆の支持者宅を回る、ということだけではない。9月議会の前後から活発となる来年度の予算編成に向けて、執行機関に対する予算の要望活動を行うからである。

予算の提案権は首長に専属する⁽²⁾。議会費に関する要求内容は議会運営委員会等で議論させることが多いが、この要望活動は議会費以外の「執行機関各部課が要求する予算に対してのもの」である。この要望活動は会派制を採る議会では会派が中心となるのが一般的である。議会によっては議員個人や、また議会全体として個々の原課や財政当局に対して行われる。その内容は個人や各種団体から行われる種々の陳情とは異なり、各部課が作成して財政担当に要求する次年度予算要求（見積書）の中に、あらかじめその要望事項を盛り込むように、と働きかけるものである。

予算の要望活動はさまざまな名称・態様で行われている。議員と執行機関の幹部職員との間で会議（これはあくまで議会の会議ではなく、非公式のもの）がもたれ、そこで議論されていることが一般的のようである。会議の形式にもいくつかある。議会や会派側が研究会・勉強会と称して執行機関の職員を招くものが代表的であろう。反対に執行機関側が主催し、政策連絡会等として会派別に議員の出席を求め、意見交換するものなど、自治体ごとの慣習によりどちらの場合もある。地方自治法2008年改正ではこのような活動を「議会活動」とは位置付けていないが、執行機関の職員はいずれの場合でも公務として参画しているのであり、休暇を取って私人として参加している、ということはある得ない。議員ももちろん私人のつもりで行動しているわけではない。

さらに詳しくインタビューしてみると、この予算要望をまとめていく過程にも執行機関の職員との接触の順序や方法によりいくつかのパターンがある。

- 先に会議等で意見交換を行い、そこから要望事項を整理していくもの
- 前年度の要望内容の実施状況について説明を求める形で現年度予算の執行状況を確認するもの
- 要望事項が先にあり、それが対応可能かどうかという説明や議論がなされるもの
- 各議員が現時点で問題と思える事項について説明を求め、解決策を議員と職員と

(2) 制定当初の地方自治法第122条では、長が提出する「説明書」により議会が予算案を編成する、という考え方をとっていた。予算教書の意味であった「説明書」が、単なる参考資料とされていった過程については別稿を期したい。

が議論するもの

これらのほか、最近では首長のマニフェストの進捗状況を検証するものもあるようである。いずれにしる議会側が執行機関の職員と意思疎通の場を持たずに一方的に書面だけで要求する、ということはあまりないようである。

イ 予算要望活動の効果

まず、要望内容自体が公にされるかどうかである。要望が書面で行われる場合、記者会見や記者発表、報道機関への情報提供（投げ込み）は普通に行われている。また、支持者向けの広報物などに首長への手交の写真が掲載されることもよく見かける。

一方、案件の内容によっては、書面による要望書が作成されるときでも、そこにはあえて書き込まず、公表はしない形で意思を申し入れる、ということもある。これは議会内で多様な意見間の調整を行う必要がある案件の場合、それを不要にするために、あえて特定の要望に答えるのではなく、独任制である首長が提案してきた形にしておくための方法である。

要望活動が行われる背景には職員の側の都合もある。執行機関の職員にとっては、あまり積極的に行いたくない議会答弁で約束するより⁽³⁾も、もっと簡単に処理できるからである。もっとも、最近では不当な口利き等を予防するため、たとえ公開の場以外で要望を行ったとしても、記録が作成され公開されることが常識になりつつある。そうすると戦後は「私法案」⁽⁴⁾から隔離されてきた日本の議会であるが、これからは異なった利害間の調整を公式の場で行うことが、議会の役割となってくることも大いに想定される場所である。現に会派や個々の議員の要望活動をやめ、議会内で調整した上で、議会の意思としてそれを行う、という事例も出てきている。

議会による差は非常に大きいのが、現実の姿としては二代表制と言いつつも、議会と執行機関との接点は決して議会の公式の会議の場だけではない。むしろそれ

(3) 当該発言を行った議員以外の議員・会派からすると、あの議員の言うことを聞くのなら、なぜ私の言うことを聞けないのか、と次々に迫られても困るわけである。

(4) private act ; 現代日本の議会では請願の採択がこれに近い。法律案や予算案などの一般的効力を持つ議案（公法案）に対し、個別の事業の採択や補助金の交付決定などを決定する議案が「私法案」。議会による執行統制のわかりやすい例である。前田英昭『世界の議会1 イギリス』1983年、ぎょうせい、113頁。神戸史雄『イギリス憲法読本』2005年、私家本、63～65頁に「個別法」として詳細な説明がある。個別の事案を議会が決定する私法案の機能を理解しないと「男を女にする、女を男にする以外は何でもできる」という話は理解できないであろう。

ら会議の場における議論は、非公式活動の方が主で、多くの議会では逆に例外的な状況であったのである。このような現実を前にすると、首長という当事者からすれば、議会と首長とは機能的には相当に融合的であり、議会内閣制の提案もそれほど非現実的な話ではないことも理解できる。問題はむしろ、二元代表制と理解されている制度が、制度上想定されていない慣習により修正されてきたこれまでのあり方をどう考えるのか、ということにある。

ウ 予算の内容の貧しさ

議案とされる予算書の書式は地方自治法施行規則が定めている、金額を羅列した表である。議案である予算書と一体に作成・提出される事項別明細書には、前年度予算に対する対比が示されるが、当初予算に対する補正予算や執行中の予算流用（予備費充当を含む）を含めた予算案提出時点の予算現額ではなく、当初予算額であるべきこととされているから、決算とは整合しないように作られている。このように議案本体が議会で扱いにくく、議論できないように作られることが予算の科目や用途まで全国一律に決められているのは、総務省が全国集計するためのものであるからである。

議会での議論の対象は議案に書かれていないそれぞれの事業が具体的にどのような行われるのかといった個別の事業の内容が中心である。つまり金額だけを積み上げて表示した予算は議案とされるが、例えばそれが自治体の直営なのか、業務委託によるのかなどは予算案議決の範囲ではない⁽⁵⁾。また、その事業がどれだけのマンパワーで行われるのかは予算上、明示させないことになっている。このように予算はその内容が不明確になるように、法律の委任なく省令で義務付けていることが問題である。

もっとも、だからといって議会は手をこまねいているわけではない。今日では、ほとんどの議会ではずっと具体的な事業別の説明資料（総務省令による事項別明細書とは別である）をもとに審査を行っている。最も簡便かつ効率的な方法として、予算要求資料をそのまま提出させ、議会は財政担当課が行った予算査定理由や適否を検証する、という方法がある。

予算審議で重要なことは、予算要求や予算査定といった手法では正されない、部門間のバランスや既に過去の問題となった事柄を止めさせるための「時のアセス」

(5) 指定管理者は予算とは別議案として、一般的には予算執行開始後の別会期に提出される。

に相当することなどがどこまでできるか、である。後述する事業仕分けなどは、まさに議会がすべき仕事であろう。

エ 予算執行段階での大きな裁量と事後チェックの限界

予算制度上、現在最大の問題は「執行権がある」という名目のもと、予算の内容が具体性を欠いているため、予算のとおり執行しているかを監査できないことにある。民間企業の内部統制システムと議会とが比較されるとき、問題となるのがこのずれ違いである。現在の議会には、予算がどのように執行されているのかを直接監視する方法が発達していない。決算後の住民監査請求で「どうしてそのような支出をすることを差し止められなかったのか」と責められても、そもそもそのような権限が存在しないのである。監査委員同様、会計年度が終わり、決算が出てくるまでは何もできないと考えられ、不正や不当な支出があることがわかって、それが行われてしまっただけからは、解決できる範囲でしかものが言えないのも常識からすれば当たり前のことでもある。

議会が支出の内容を事前にチェックしようとした事例がないではない。アメリカの連邦議会は大統領の教書を受けて予算案を編成するが、それでは不十分であるとして、1960年代に一度、歳出伝票をすべて議会のスタッフが審査する、という体制をとったことがある。結果として体制整備が十分ではなかったため、短期間で取りやめられた。しかし支出時点でのチェックは効果を上げられるのであろうか？ ここに自治体の内部統制システムの問題が指摘できる。

第27次地方制度調査会答申に基づく2006年地方自治法改正により旧制度以来の出納長・収入役制度が廃止された。議会の同意を経て首長により選任される出納長・収入役は「特別職」という権威を持ち、旧制度では身元保証金を積み、事実上出納に無限責任を負うことも想定された存在であった。市町村では功績を上げた吏員のうち、資産家から選任されてきたと言っても過言ではないであろう。出納長・収入役はいわば、目を光らせているOBであった。出納部局の職員は首長から支出を命令される立場ではあるが、しかし出納長・収入役の高い権威に支えられていた。自治体の財務システムでは、支出は事後に、つまり事務の一番最後に行われる。物品なら購入後、「検査」を行ってはいじめて請求書を受け付けることができるし、工事なら竣工だけではなく、手直しも終わって事務処理も完成してから。役務の提供も同様で提供終了後の請求である。もちろん部分払いや出来高払いという例外もあるが、出納に書類が回付されてくるのは仕事がすべて終了してから。したがって本来、

そこでの審査には当然限界はあるが、しかしそこは遑ってでも修正させ、最後に残る書類が適正になるようにするのが出納の役割である。そこでの説明は「これでは（権威ある）収入役に書類は回せない」の一言でよい。仮に出納で指摘されたことで無理を通して、決算調製後の監査で指摘された場合は、その組織は強いダメージを受けることになる。したがって一般的な行政職員であれば、後から止められるよりは、先に出納部局の職員にこれでよいかどうか、確認してもらい、そのとおりの手続きを踏んでいくという、自ら事実上の統制を受けるのである。

もちろんこのような事実上の権限が法令や自治体の規則・内規で規定されていないことは改正前の出納長・収入役にも、改正後の会計管理者にも同様である。これは現金の出納が多く民間企業と異なり、一か所に集中されているがために、さまざまな事例とそこへの対応が出納部局で経験として蓄積されるために起こることである。この事後の統制機関が、さまざまな事前相談機能により事実上の統制機能を果たしている現象は、法的には決算を調製した後の権限しか有さない監査委員事務局でも観察することができる。しかし、この事実上の統制権限⁽⁶⁾は、議会には有していない。

オ 議会による執行統制の可能性

2000年の地方分権改革が行われた後も、自治体の行政組織は中央省庁のつくる省庁共同体⁽⁷⁾に組み込まれ、首長や議会の政治的な指導の下にある、とは言い得ない状態が続いている。この間の市町村合併により行政組織の規模が拡大し、機能分化が進んだため、省庁共同体への組み込み傾向はさらに強くなったといえる。これを考え直そう⁽⁸⁾という動きの一つが「事業仕分け」である。

行政組織のどこで、どのような仕事をしているのか、ということを改めて調べて

(6) 町村議会の多くの事務局は、監査委員事務局を兼務している。そのため、議会事務局としてではないが、監査と一体的な「権限」を行使することも可能であるようである。

(7) 森田朗『改訂版 現代の行政』2000年、放送大学教育振興会、106頁。省庁共同体の核としての族議員の力はこの10年間でかなり弱化した。省庁共同体の外延部に自治体の各部局が融合していることは、合併によりむしろ強化していると思われるべきであろう。

(8) 法令に事務の実施の根拠が書かれている場合でも、そこにどれだけの予算や人員を投入すべきか、ということは基本的にその自治体の考え方で決まる。特に人員配置は予算上、特定の箇所にとどめて計上することが地方自治法施行規則で定められているため、ある事業に一体どれだけの人員が実働しているのかは、外部からはなかなかわからない。また、職員がどのような事務を行っているのかを示す「事務分担表」なども作られているが、そこからもそれぞれの事務ごとの事務量や所要時間などが明らかになるわけではない。

いくと、結果が出てから見直したのでは遅く、変えるにも一定の犠牲を伴う、それならばもっと執行段階での統制を行うべきだ、という考え方が出てくるのは当然であろう。これまで自治体は「執行のための団体」であって、その仕事をすべきかどうか、どのように行うべきかなどということは考える必要のないことである、と信じられてきたからである。もちろん自治体では、国ではほとんど機能しない「住民の目」が光っているが、行政組織の内部がどうなっているかまでは組織の外部からは簡単に見ることはできない。行政の統制は、まずそれを可視化⁽⁹⁾しなければ始まらないという立場に立つと、統制のために本来の事業とは別の事務を作ることになり、結果として効率化という要請には背くことになりかねない。

結局、効果的な内部統制システムをつくってこなかったことも、独自に事業評価を行ってこなかったことも、そもそも自治体は国が決めたことを実施するだけである、ということ的前提に、執行段階で職員が不正行為をしないようにだけしていればよい、というのがこれまでの内部統制のあり方だったからである。このこと自体が多様な自治がありえるということに反するし、地方分権や地域主権が言われる時代に適合しない。そのためには議論し、選択していく仕組みとともに、これまで当たり前のように行われてきた行政の執行過程を事前に、また同時並行できちんと検証し、評価していくことが必要である。行政の執行結果の報告を受けるだけでなく、その過程から責任をもって監視することは議会の重要な役割と言えるのである。

(2) 現実には融合型である現行「二代表制」

ア 「地域主権戦略大綱」と「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

2010年6月22日付けで行われた閣議決定「地域主権戦略大綱」では、

第8 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

1 地方公共団体の基本構造

地方公共団体の基本構造について、憲法がどのような組織形態を認容しているかについては様々な解釈がありえるが、伝統的な解釈に沿った二代表制を前提とし

(9) 事業仕分け以前に行われていた事務事業評価も、事業ごとにどのような事務が行われているかをより精密に定量的に把握し、それにより事業間の効果を比較しようとした試みであった。評価の前提となる事務の定量的な把握が実際には困難でそれを正確に行おうとすると本来の事業執行に影響が出てしまうようになり、最近ではあまり行われていない。

つつ、……

とある。二元代表制とは憲法の明文の規定ではなく、伝統的な憲法解釈の一つ⁽¹⁰⁾なのである。

閣議決定の同日、それを受ける形で地方行財政検討会議がまとめた「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」⁽¹¹⁾は、次のように述べている。

3. 長と議会の関係の見直しの考え方

(1) 現行制度の課題

(現行制度の独自性)

- 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用している。
 - 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。
 - 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。
 - 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。
- この制度は、長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様

(10) 日本における二元代表制の導入の経過と展開について、小原隆治「自治体政治システムを問い直す」辻山幸宣・三野靖編『自治体の政治と代表システム』公人社、2008年中の47～58頁参照。コンパクトな整理として、今井照「二元『的』代表制か、二元代表制か」ガバナンス2010年8月号27～29頁参照。

(11) 地方行財政検討会議の経過等については、堀内匠「『地域主権改革』の動向について」自治総研2010年7月号81～123頁参照。「考え方」全文も掲載されている。

となっており、我が国の制度は独自性が強いと考えられる。

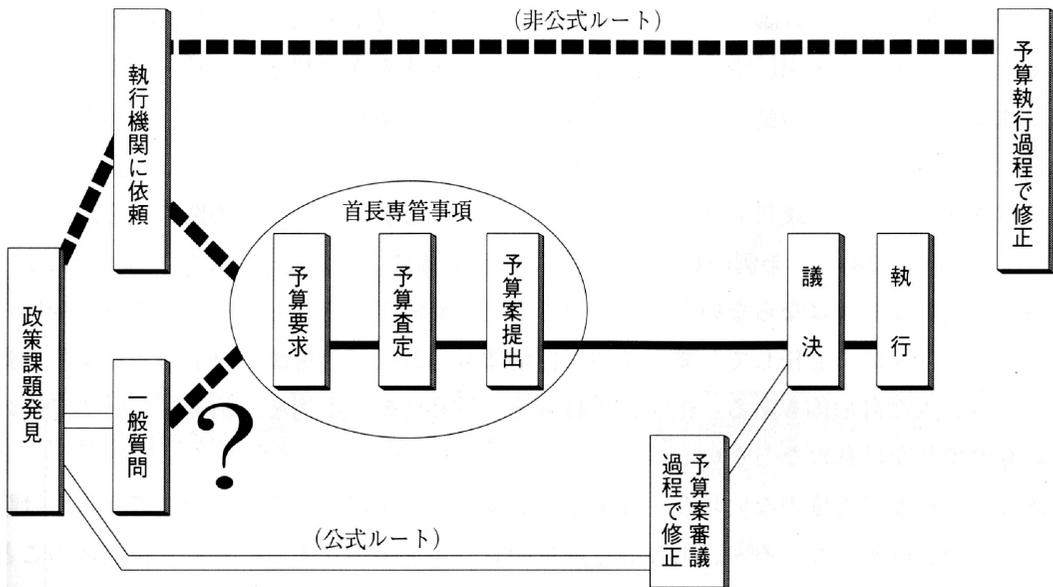
(議会が果たすべき機能の観点からの課題)

- 一律に二代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から60年以上を経て、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。
- このような長と議会の関係は、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保される【A】というメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。
 - 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがち【B】である、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視が機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。
 - 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。
 - 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。(以下略)

(下線と【 】は筆者。以下同じ。)

(1)では「現行制度の課題」と銘打っているが、現実の制度運用を踏まえた問題提起である。この問題認識をもとに、見直しの方向付けがなされている。既に述べたとおり、二代表制自体が憲法で明記されているわけではないから、それは法律事項として改正しようと考えている点が注目される。【A】では制度として存在する地方自治法第96条の議決を通した執行統制を監視としているが、むしろ第100条第13項の議員派遣や同条第14項の政務調査費による調査研究活動、そしてそれらによる成果が本会議や委員会における議論となって執行統制が行われているのが主であることは周知のとおりである。したがって【B】で言うように監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちというのは、住民の目が議員に対しても強く働いている自治体議会では妥当ではない。確かに対外的には「与党は一枚岩」となるように

行動することが期待されるのであろうが、一枚岩になる過程においては、さまざまな意見が取り入れられ、そこで調整が行われるからである。多くの議会議員の行動原理は「支持者・有権者に説明できるか」であって法令の規定や行政の必要上ではない。【B】のような見解も外部からの観察としてはあり得るが、多くの首長にとって尊重しなければならないのは、「野党議員」の意見ではなく、「与党議員」の意見だからである。それはたいていの場合、与党議員間でも調整が必要なこととなるから、一般には公式の会議で語られることではない。図で示すとおり、与党議員の意向は、議会の会議という公式ルートではなく、会議以外の依頼や要望、働きかけといった非公式ルートで伝えられ、最初から首長案に盛り込まれるか、予算等で規定していなくても執行過程で実現する。



宮崎伸光編『議会改革とアカウンタビリティ』東京法令出版、2000年、33頁（田口原図）

ある案件を会議で取り上げることが大きな問題となることが予測されるとき、事前に徹底的な調整が行われるから、かえって正式な最終決定が行われる会議の場では何の議論もない、ということも珍しくない。調整が終了してはじめて提案される議員提出議案では、内容が明白であるとして、質疑や討論が省略されることがその典型であろう。引用部分の最後で「提案を追認する」というのも実は当然のことで、

最初から「与党議員」の意向に沿った提案がなされていれば、ほとんどの議案が原案可決となるのも当然のことである。議会と首長とはたいていの場合、制度はどうであれ現状でも非常に融合的なもの⁽¹²⁾なのである。このような現状からすると、「議会内閣制」という提案そのものが、現状追認に近い、ということもできるであろう。

では、地方行財政検討会議は現在の地方自治法の基本構造をどのように見直そうとしているのだろうか。

(2) 見直しの考え方

(現行の基本構造の見直し)

- (1)で述べたような諸課題を踏まえ、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。
 - (a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方
 - (b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方
- 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。

すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方である。【C】
- 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととすることも考えられる。
- また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画すると

(12) 選挙時の支持関係はその後の議会内人事が中心となって結成される議会内会派とは必ずしも一致しない。地方自治総合研究所が毎年取りまとめている『全国首長名簿』では、議員が首長選挙時にどう行動したかが整理されている。

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、これを許容するべきであるとの提案がある。【D】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。

- 他方、長と議会が執行機関、議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張感を持った関係に再構築するという観点に立てば(b)の方向も検討されるべきである。

すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。【E】

この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲⁽¹³⁾を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするということも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は、自ずから議会側が有することになると考えられる。

これまで議会はチェック機関であるという面が強調されてきた。【C】は地方自

(13) 何が条例事項であり、規則の専管事項とは何かについての規定例に、東京都例規集に収録されている「条例立案の資料送付等について」（昭和27年11月14日総文発第6号）がある。その記1「条例の制定・改廃の必要性の検討」に「条例の制定、改廃の立案に当つては、法律上条例制定事項であること、当該事務事業執行の目的及びその行政効果等から条例を必要とすること、さらにこれが財政措置のなされていること等を検討のうえ、真に必要なもののみに関り立案すること。」と、地方分権一括法による改正後の地方自治法第14条の規定とは異なるものが参照されている。時代は下るが国の閣議決定「法令整理に関する法律（仮称）案要綱（昭和29年3月19日）、「内閣提出法律案の整理について」（昭和38年9月13日）も参照。

治法が議会について、監視機能や議決機能を規定しているのに対し、憲法第93条が言うとおりに、議会はチェックよりもずっと広い議事機関であることを想起しなおしたものである。「議事」とは議会の会議活動全般にわたる幅広い概念である。概念の広さがイメージしにくい場合は、議会の会議録の冒頭に掲げられている議事日程にどのようなものが含まれるかを参照いただくと、議事とは地方自治法の「議案」や「議決事件」よりもはるかに広いことがわかりいただけるであろう。これまでの議会活性化では、どちらかという法定の議決事件とされている権限を行使しよう、別な言い方をすれば、定量的に何件、と数えられるような案件を多く扱っていかうという考え方が多かったようであるが、それでは議事の意義を評価することは難しい。橋下知事の議会内閣制提案はゴチックで示した【D】で紹介されている。

では、【E】の言う事後チェックというのは、果たして有効に機能するのだろうか。これについては既に別稿⁽¹⁴⁾で述べたが、やってしまったことの結果の責任追及を後からするのは簡単だが、そのような活動のやりきれなさ⁽¹⁵⁾を思うとき、むしろ事前にきちんと検証し、また、執行段階での監視を議会も行うことは、行政活動の質を高める可能性の一つなのである。

イ 憲法は二元代表制を規定しているのか

日本国憲法では地方自治に関し、第65条にある国の「行政権は、内閣に属する」に相当する規定は置かれていない。議事機関としての議会は第93条第1項で「法律の定めるところにより」置かれることになっているが、第94条では「財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」ているのは地方公共団体であって、憲法で国が内閣について規定しているように、特定の執行機関に対して行政を執行する権能を与えているわけではない。

もっとも、わずか10年ほど前でも内閣に属するとされる「行政権」に自治体の行政権が含まれるかどうかの問題となった⁽¹⁶⁾が、日本国憲法制定当時の状況を考えると、国と地方公共団体が対等協力関係である、という理解が一般的であったとも

(14) 事後統制が機能しない仕組みについては別稿「事業仕分けから予算案監査へ チェック機能の充実のための監査の制度設計」自治総研2009年12月号1～20頁参照。

(15) この延長線上に住民監査請求、住民訴訟があるが、近年の高額賠償事例を見るにつけ、事前統制の拡充によるそのような事態の予防こそが急がれるべきであろう。

(16) この議論は松下圭一「官僚内閣制から国会内閣制へ」1997年（同『政治・行政の考え方』岩波新書、1998年所収）を出発点にしている。

考えにくい。また、自治体における二元代表制という概念も、決定と執行とを峻別すべきとまでしていたとも考えにくい。戦時下という特殊事情はあったものの、参事会という今日考えると執行統制を行う議会に準ずる組織も置かれていたし、当の執行機関も無給の長・職員が存在していたが、このことについて、それほど強い否定的な議論があって、憲法の規定が置かれ、それに対応して地方自治法の規定が作られた、とも言えないからである。

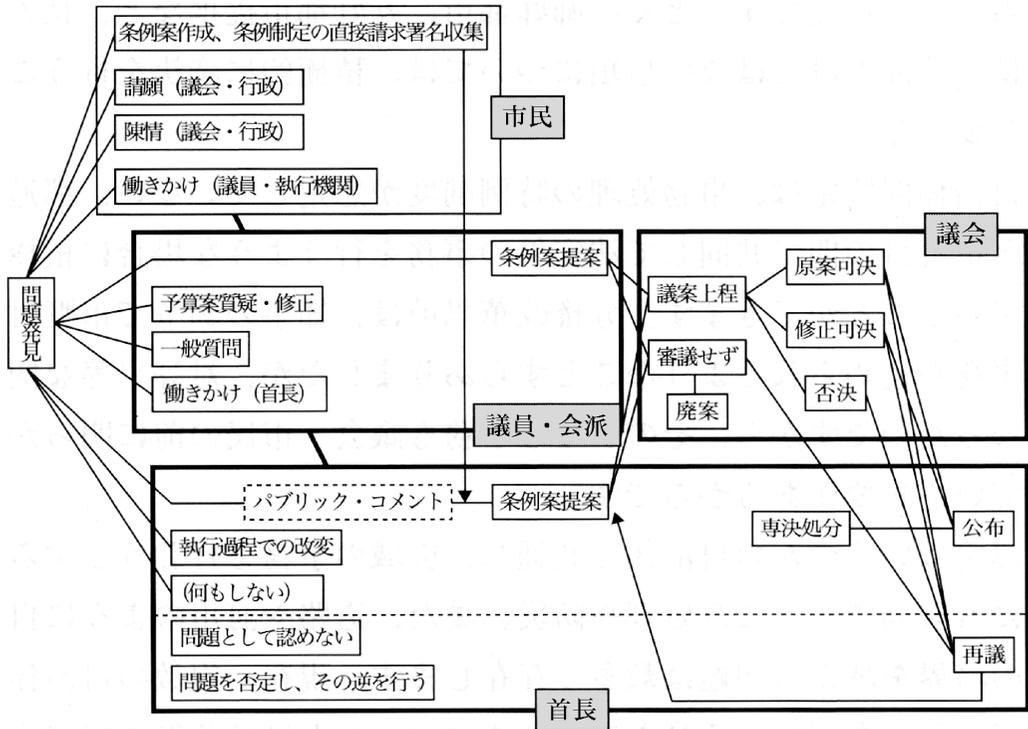
そもそも制定当時の地方自治法では、自治体行政の執行統制は住民の直接参加制度が多数用意されていたこともあり、議会は必ずしも中心的存在ではなかった。住民参加制度は独立回復後、制度的にも運用上も縮小されていき、それは議会制度も同様であった。その中で住民意識としては、国家官僚に対するものと同様に、自治体の行政職員は中立・公平であるという感覚が形成されてきた。並行して実質的な権限が縮小され続けた議会も戦後改革で導入された議事の対象から執行統制部分が次々に外され、事後のチェック機関である、という明治期以来の記憶がよみがえってくる。高度成長期・革新自治体期を過ぎると、自治体でも政治的な安定性が強まり、保革相乗り、総「与党」状態が出現してくる。この前後から行政への住民参加が法律外の自治体の仕組みとして導入されるようになってきたが、むしろそれに対抗する概念として議会の正統性の根拠として言われるようになったのが「二元代表制」なのである。

改めて二元代表制と言わなければならないほどに、議会と執行機関との関係は融合的であった。そもそも何をもって融合的であるのかということを示すこともできないから、その変化もまた定量的に示すことはできない。しかしそこで培われてきた「意識」をここで振り返ってみなければ、法定外の執行統制がどのように行われてきたかは理解できないのである。後に述べる議会内閣制に対する議会関係者の強い憎悪感、これまで議会がその正統性の根拠としてきた二元代表制というシステムに全く違った方向からの叛旗であると受け取られているからにほかならない。

2. 議会活性化の次にあるべきもの

(1) 議会審議の質の向上

条例ができるまでの過程を一般的に図示すると次のようになる。



政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』（追録17）、第一法規、2008年、514頁（田口原図）

議会の役割をこの図の中段右の「議会」の枠（現行地方自治法上は会議と「場」以外は議会活動ではないことになっている）だけと考えると、議会活動の指標は条例案を何本議決した、うち、何本を修正したということになるのかもしれない。だが、これまで述べてきたとおり、中段左の「議員・会派」の枠にある議員活動が実質的に首長等の執行機関に対し融会的な活動を行っていることをどのように評価すべきなのであろうか。議員・会派等の意向を受け、事前の調整で案を修正した結果、当初案が大幅に変更されたとしても、議会に提案されてくる案は合意済みであるから原案可決であり、会議録からは議会としての活動は読み取れない。かといって、議会の審議

を見せる、ということのために、わざわざ修正を要する状態で議案を提出させ、それを修正議決することが、住民の目から見たときにどちらがよいのかは、少し難しい話になるのかもしれない。あまり類推することでもないが、オーケストラの指揮者のオーバーアクションを好む人もいれば、練習で全部出来ていれば、指揮者はテンポだけを刻んでいればよいと思う人もいるだろうし、スポーツの試合ならば、監督がいちいち出てきて指図するのがよいのか、腕を組んで見ているだけがよいのか、ということなのかもしれない。すると、議会の審議の質とは良い音楽なり良いプレーなりということだから、修正議決するような案を出させるようでは、普段からきちんと行政の監督ができていないし、その意向も反映できていない、という反対の評価すらできるわけである。きわめて多数の議員と会派が存在し、事実上通年で活動している国会では提案されてから審議入りまでに数会期を要し、かつ、審議される時は修正案がまわって来たら、ということもままある。しかし自治体議会の場合はほとんどの議案が提出された会期で議決されるので、提出時点では異議のない形になっていなければならないわけである。

このように議会と首長が実態として融合的な関係にあることは、透明性を欠く、と評価するのであれば、むしろ現実にあわせて制度を変えるということが、説明責任を果たすことになると言えよう。

(2) 執行統制の必要性

現行の自治制度では議会と執行機関とをセットで置くことがすべての自治体での原則⁽¹⁷⁾とされている。決定と執行とは分離した機関で行われることとされているのである。別々に選挙される議会の意思と首長の意思とが常に合致するとは限らないが、二元代表制とは熟議により団体としての合意形成を期待する制度である。

首長が議会の議決結果に異議があるとき、議会に差し戻す再議が制度上存在する(図右下)。首長には議会から要求されたときには議場に出席しなければならないが、出席や発言の権利はないからである。しかし議会が再議を行っても前回と同様の議決をすることもでき、その場合はその議決は確定する(地方自治法第176条第1～3項)。

(17) 例外として第29次地方制度調査会が大都市制度を議論する中で指摘された「財産区」があり、議会の設置は選択制である。

一方、いったん議決され、執行の段になると、議決どおりに執行していることが前提であるので、それを監視する制度はない。また、首長はじめ執行機関が議決に従わない事態も想定されていない。したがって執行が完了し、決算が提出されるまでは議会には地方自治法の議決事件のような、法的な監視手段はない、ということになっている。

これにはいささか根深い問題がある。旧制度以来の考え方に、予算を議決すればあとは議会の問題ではない、ということがある。1878年制定当初の府県会規則第6条は、

地方税ニ係ル前年度ノ出納決算ノ報告書ヲ受ク
のみ規定していた。これは元老院修正案にあった

地方税ニ係ル前年度ノ出納決算ノ報告書ヲ受ケ之ヲ審査スルコトヲ得
を内閣が修正したものである。（いずれも前半部分を略）

1880年の府県会規則全部改正ではこれが、

地方税ニ係ル前年度ノ出納決算ノ報告書ヲ受ケ、府知事県令ニ説明ヲ求ムルコトヲ得若シ異見アルトキハ議長名ヲ以テ直チニ内務大蔵両卿ニ上申スルコトヲ得
とされた。当初の1878年府県会規則を井上毅が解説した「三新法同心得達」には「議会ノ地方税ニ係ル報告ヲ受クルハ以テ前年度事務ノ終ルヲ証明シ且ツ以テ来年度地方税案ノ参考ニ備フルナリ以テ報告ノ当否ヲ検査スルニ非サルナリ」とある⁽¹⁸⁾。決算は可否を決しうる議案ではなく、修正も不可能な単なる報告であるとして扱い、議会が決算を認定しても、それには別段の法的な効果はない、ということとされているからである。これは三新法当時の府県決算が内務卿・大蔵卿に報告した翌年度に議会に報告されるシステムだったからである。

その後の帝国議会でも、国の行政統制・決算の性格は問題となった。帝国憲法第72条も決算については単に「帝國議会ニ提出スヘシ」であったから、事情は同様なのである。当時は国も地方も天皇の官吏であったわけだから、議会が翼賛したとおりに執行したものの賛否ではないだろう、という発想なのである。国の決算が初めて国会に提出された第6回帝国議会以来⁽¹⁹⁾、帝国議会は天皇の官吏の行政監督権限はないとしてきたこと以来の発想が変わっていないことが考え直されるべきなのである。また、

(18) 山中永之佑ほか編『近代日本地方自治立法資料集成1』422～439頁、地方自治総合研究所編『逐条研究地方自治法Ⅱ』175～201頁参照。

(19) 第6回帝国議会衆議院議事速記録第10号「国家ノ歳出入決算ニ対スル帝國議会ノ権利ニ関スル件」（1894年5月26日開会議事日程第4・官報号外明治27年5月27日付250～251頁）参照。

自治体の決算も法律上そのような規定はない⁽²⁰⁾にもかかわらず、1878年当時の決算に対する解釈⁽²¹⁾を現在でも維持する必要があるのかは、はなはだ疑問である。

議会と首長の意見が一致しない場合、議会からの法的な対抗方法に自治紛争処理委員による調停制度⁽²²⁾(地方自治法第251条以下)がある。自治紛争処理委員は地方分権一括法により自治紛争調停委員が改められたもので、もともとは神戸委員会第二次勧告に基づき、1952年地方自治法改正で設けられた制度である。それ以外には議会にせよ、住民にせよ、強制的に執行させる方法は司法的な手段に訴えることとなる。

このように制度的には議会の議決が強く、首長との間の調整制度がほとんど用意されていないのは、調整が不要だということではない。逆に議会と首長双方が自治体の運営に責任を分担するというでしか解決しないからなのである。したがってここで制度外の調整ができない状況になると、いたずらに対立するばかりで何もできなくなる。各地でなかなか解決できない深刻な対立が見られる中で考えられたのが、議会と執行機関とを融合させる「議会内閣制」なのであろう。

3. 橋下知事の「議会内閣制」提案

議会内閣制提案の根底にあるのは「議会は単なるチェック機関でよいのか」という問いかけであろう。これまで議会活性化などの議会の機能強化を中心に動いてきた議会側の議会改革では、まず今ある権限を使いこなしてみることから取り組まれてきたわけであるが、議会改革の先にあるものは何か、責任の分担はないのかということが執行機関側から問いかけられたわけである。

この提案は弁護士から大阪府庁という一般行政職員だけでも1万4千人あまりの官僚組織のトップに就いた橋下知事ゆえの発想であろう。これまで述べてきたとおり、議会と首長とが意思を疎通しあうことなしに自治体の運営はままならない。近年、いくつかの自治体で見られるように、議会がその持ちうる力を発揮すれば、首長の執行を止めてしまうこ

(20) 運用としては出納閉鎖前に決算見込みを総務省に情報提供し、その後決算を調製しているという実態はある。

(21) 松本英昭『新版逐条地方自治法(第5次改訂版)』341頁参照。旧長野逐条以来の記述である。

(22) 2010年9月24日付けで「自治紛争処理委員の審査の手続に関する省令(平成21年総務省令第14号)」の一部が改正され、調停に関する規定が整備され、即日施行された。これにより当事者のみならず、職権による調停の開始も可能となったといえる。

とは簡単にできる。しかしこの対立を解く方法は解散や不信任議決により議員や首長の身分を失わせるというような強権的なものはともかく、制度的に十分なものはつくられていないのである。

提案以来、これまでの間に橋下知事の提案内容は少しずつ変化してきている⁽²³⁾。

議会内閣制が公式の場で最初に議論になったのは大阪府議会平成22年2月定例会⁽²⁴⁾である。代表質問のトップであった吉田利幸議員（自由民主党大阪府議会議員団）の地方政府基本法に対する知事の考え方に関する質問は、「地方自治体の首長と議会のあり方を抜本的に見直すため、橋下知事の試案を取り入れたと思われる議院内閣制度と類似した行政執行機関の新しい制度の導入が総務省の検討課題に上がっているという報道もありました。橋下知事の試案によりますと、地方政府のガバナンス・マネジメントとして議会内閣制を提案しており、そのイメージは、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を行い、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有することで、首長とともに内閣構成員の議員が行政の執行機関となるものです。このため、地方自治法の抜本的改正あるいは地方政府基本法の新たな制定が考えられています。」と紹介した上で、疑問点を挙げている。「本来、住民からの二元代表の一翼を担う議員が執行機関に入ることにより、今まで以上、首長の権限が大幅に強化され、議会が本来果たすべきである地方公共団体の意思決定を行う議決機関としての役割と知事の執行監視を行う監視機関としての役割が適正に果たせるのかという疑問もあります。我が会派としましては、地方自治体の予算編成に対して知事と議会が責任を共有することや、執行機関の立場に立って府の施策を構築、遂行していくことについては理解できますが……」とした上で「仮に議員が執行機関に入った場合、住民からそれぞれ選挙で選ばれた首長と議会という二元代表制度が崩れ、議会内において与党と野党の立場がはっきりと区分されることについて知事はどう思われるのか……」と述べている。

これに対する橋下知事の答弁は、「行政側をチェックしていく議会の機能としましては、チェック機能と、もう一つマネジメントという機能が重要な要素になってきますが、しか

(23) 会議では2010年3月3日の第2回地域主権戦略会議で資料が配布されている。内閣府地域主権戦略会議ホームページ (<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai02/kaigi02gjjishidai.html>) に掲載。ただし議会内閣制について地域主権戦略会議で話題となったのは、地域主権戦略大綱をまとめた6月21日の第6回会議になってからである。

(24) 以下は大阪府議会平成22年2月定例会本会議2月26日第2号12頁以下からの引用である。なお、3月1日第3号44頁以下も参照。

し明治以来ずっと続いているこの地方議会においては、外部チェックの面だけが重視されて、マネジメントという観点が抜けているというふうに私は思っています。二元代表ということで、外部から批判、異論、反論を加えることではなく、予算編成に対して責任を持つと。チェックをすることの責任ではなく、本当に編成するという責任を持つと思うと、これはとてつもない責任になります。……（中略）……本気で行政を回そうと思うと、三十年近く行政をやってきた幹部相手に徹底した議論をしなければいけないわけです。ダム一つの問題をとっても、僕は二年間、基本書をもう一回ひっくり返して勉強し始めて、やっと課長レベルと議論をし始めて、部長と議論をし始めて、副知事とも議論ができるようになって、さらには有識者の人たちとも議論ができるようになったということの繰り返しをやっていかなければ、行政というものは回すことができません。ということで、この二元代表制というものを維持していくと、地方分権ということは絶対できないと。政治家がきちんと行政をコントロールしていこうと思いますと、予算編成についての責任まで負うというところまでやらなきゃいけないというふうに思ってますので、二元代表制というものは根本的に見直すべきだというふうに思っています。外部のチェック機能は、別の機関や別のやり方でもって徹底したチェックはすべきだと思いますけれども、予算編成の責任を議会に負っていただくという意味において、二元代表制というものは根本的に見直さなければいけないという思いを持っております。」

質問の後段についての橋下知事の認識も、吉田議員とそう大きくずれているわけではない。「ただ、やり方によっては首長に絶大なる権限が行ってしまいます。僕は、そこは非常に危険だと思っていますので、首長が単純に議員の皆さんを任命する、要は会社の場合には取締役が代表取締役を選びますが、今のこの制度の前提でいくと、代表取締役は取締役を全部選ぶような、そういう関係になってしまいますので、首長の権限が強大化することに関しては、きちんと手当てをしなければいけないと。やはり地方議会におかれましては、予算編成について責任を負っていただく。それは、単に外部から批判、チェックをする、そういう責任ではなくて、編成自体に責任を負う。何か予算をふやせば、どこかを削らなきゃいけない、こういう責任を負っていただくことが、これからの地方分権に必要なんじゃないかというふうに思っています。そういう意味で、与党、野党が生じて、かえってそのほうが府民にとってはわかりやすいんじゃないかと。首長と議会が同じマニフェストを出せば、それが実現しますが、今の二元代表制のもとでは、多数派、少数派、そして少数派で選ばれた首長ということになると、お互いがマニフェストを出しても全く前に進まない状態になってしまいますので、僕はある意味、与党、野党で整理されるほう

が府民にとってはわかりやすくなるのではないかというふうに思っています。」

もともと、議会内閣制を自治体の一般原則にしよう、とまで述べているわけではない。「ただし、これは都道府県の自治体という規模を考えておりますので、市町村レベルの自治体におきますと、一定の予算を分配することだけに重きを置く市町村においては、議会内閣制ということよりも、二元代表制のほうが向いてるのではないかというふうにも思っております。」

橋下知事が論点として3項目を提示している。

第1は地方政府の基本構造の多様化である。特に広域自治体において、政治が果たすべき役割が大きくなるので現在の制度はそぐわないからとしている。

第2は自治体においても予算編成に政治主導を導入する必要があるからとしている。

第3は議会内閣制の弊害はない、として、首長と議会は上下でも従属でもないパートナーシップを目指すとしている。

2月の大阪府議会での議論を皮切りに、その後の議論を踏まえた現時点の橋下知事の意見は三重県議会が主催して大阪市で開催された8月2日「第6回全国自治体議会改革推進シンポジウム」⁽²⁵⁾で提出されたもの⁽²⁶⁾と思われる。

また、8月30日付け知事名で配布された文書「『議会内閣制』の提案について」では、「首長と地方議会が協働し責任を共有するマネジメントモデルとして、『議会内閣制』を提案しています。」として、4つの問題意識を述べている。

第1は「政治主導の自治体経営」であり、財源配分から財源を生み出すことへと政治の役割が変わってくるので、決断と説明が必要だということ。

第2は「住民の評価」であり、政治主導の自治体経営がこれまで以上に重要な役割を果たす必要があるにもかかわらず、議会に対する住民の評価が低いこと。

第3は「現行制度の限界」であり、議会が受け身のチェック機能にとどまっており、議決だけでは責任を共有できないこと、また、人口規模にかかわらず全国一律の制度ではなく、規模に応じた制度が選択できるべきこと、特に大規模自治体では首長一人の政治主導では限界があること。

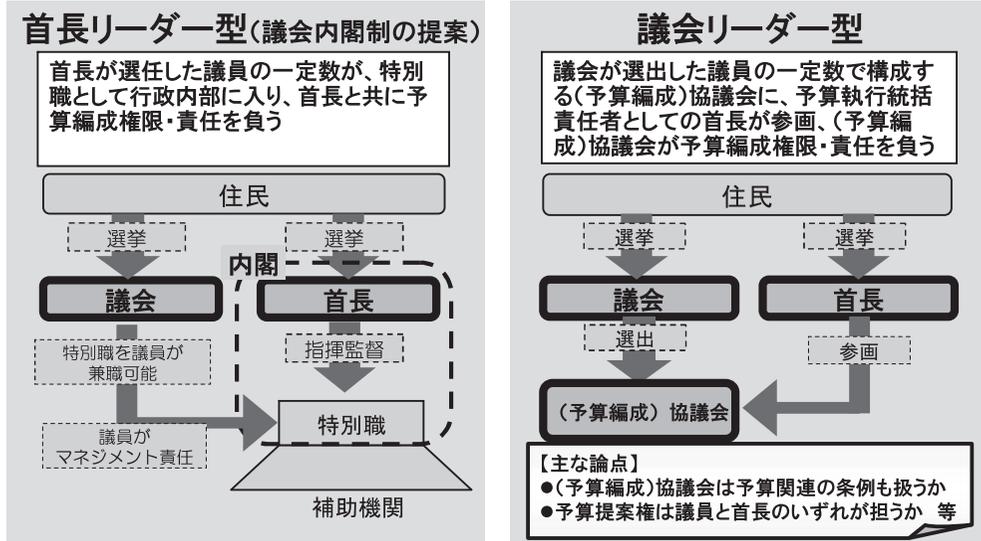
(25) 報道（「変わるか！ 地方議会112『議会内閣制』をめぐる賛否両論」）・ガバナンス2010年9月号126～129頁がある。

(26) 大阪府ホームページ「知事の主張」（<http://www.pref.osaka.jp/koho/chiji/gikainaikaku.html>）に掲載。いずれも2010年9月24日最終確認。

橋下知事作成「議会内閣制」提案の考え方より

首長と議会が共に責任を担うシステムの提案（選択肢のたたき台）

※ 予算編成の権限をモデルに検討。なお、全ての選択肢を示したものではない



議会リーダー型を突き詰めれば、二元代表型で、議会が予算編成権を持ち、首長は決まった予算の執行に特化する仕組みへの発展（アメリカ型）も可能性としてあり

4 地方政府として、民意を反映させるためにはどのようなあり方がふさわしいのか、それぞれの地域において議論することが必要

「議会内閣制」を導入しても、チェック機能は十分働く 5

- * 首長と議員はそれぞれが選挙で選ばれた独立した存在
 - ・ 首長と議員の間に「任用・非任用」の関係が生じたとしても、そもそもそれぞれが選挙で選ばれた独立した存在。地方議会は理事者の提案に対し賛否を決する権限を持つ。
 - ・ 議会審議の過程で、内閣構成員に任用される議員を出さない少数会派のチェックが働く。内閣構成員が属する会派であっても、議決権の行使が制限されることはない。
- ⇒ 二元代表制に基づく相互牽制と緊張関係は継続
- * 首長と議会は、「議会内閣制」を通じて「上下」関係でも「従属関係」でもない、新しいパートナーシップ、協働関係をめざす

第4は「政治家本来の役割を果たすため」であり、議会改革を進めるならば、現行制度の枠内にとどまるべきではないこと、議員の政策を実行するには能動的に政策プロセスにかかわる必要があること。

等を述べている。

同文書では参考資料として議会議員選挙の投票率が一貫して低下し、60年間でマイナス30%となったこと、内閣府の世論調査によると、地方議会に対する住民の評価として、議会の活動内容が住民に伝わらないことなどから、61%が満足していないことなどを添付している。

4. 議会内閣制提案への反応

議会側からは、議会内閣制に対する評価は否定的なようである⁽²⁷⁾。5月24日に開催された第4回地方行財政検討会議に出席した全国町村議会議長会⁽²⁸⁾野村会長は「長が優位になっている現行制度を改めバランスを取ることが必要」との考え方の中で「議会内閣制は仮に選択肢の一つとしても採用すべきではない」と明確に否定している。

首長側を含めた地方六団体としても、6月10日に行った決議において、地方自治法の抜本見直しの検討の方向として、「日本国憲法が定める二元代表制は、住民の直接公選で選ばれる首長と議会の相互牽制と均衡により公正な行政運営を行おうとするものであり、住民の間にも広く定着していることから、この枠組みを前提とすること。」としている。二元代表制を憲法の定めと言い切り、議会と執行機関との関係をチェック・アンド・バランスとすることで、結果として議会内閣制には後ろ向きの評価をしている。

一方、政府は6月22日に閣議決定した地域主権戦略大綱の

第8 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

1 地方公共団体の基本構造

(27) 三重県議会三谷議長8月9日定例記者会見における第6回全国自治体議会改革推進シンポジウムに関する発言・<http://www.pref.mie.jp/KENGIKAI/gicho/kaiken/pdf/20100809/H220809kaikenroku.pdf>、及び大阪府橋下知事8月4日定例記者会見における発言・<http://www.pref.osaka.jp/koho/kaiken/20100804.html#tiki>（ともに2010年9月5日最終確認）や、またガバナンス2010年8月号の特集「『議会内閣制』」ショックと自治体議会改革」13～43頁参照。

(28) もっとも、大阪府議会の答弁で述べられているように、橋下知事は都道府県における選択肢の一つ、として議会内閣制を提案している。

で、「地方自治法が一律に定める現行制度と異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。」としているから、「議会内閣制」も引き続きその検討範囲にはなっていると考えられる。

地方行財政検討会議が行っている「基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方」では、特に市の要件について、「合併特例や人口減少による人口5万人を満たさない市が増加している一方、人口要件を満たしても市とならない町村があることなどを問題としている。このことから現行の市町村制度を検討し、見直しが必要である」としている。橋下知事の提案は地方行財政検討会議に対して行われたわけであるが、同会議のこれまでの検討内容をみると相当に広範にわたっており、議長会側からは議論すること自体に反対意見もある中で、どのように扱われていくべきか予断を許さない。

5. 議会内閣制の効果

(1) 自治体行政の執行統制

自治体では行政の執行統制はどのように行われてきたか。統制にはいくつかのレベルがある。そのうち日常的な統制の代表的なものに「決裁」がある。決裁は民間企業における取引の完了などを表す「決済」や融資で用いられる「実行」などよりも広い概念であるように思われる。決裁にも概ね3種類がある。第一に既に実質的には決定されている案件について、その確認のために決定事項を文書化するもの、第二に事実を報告し、その承認を求めるもの、第三に本来の機能といえるある案件についてその対応案を示し、その承認を求めるものである。表面的な文言や最終的な効果はどれも同じではある。しかしどの分類の決裁も、決してそのまま単純に承認されるわけではなく、処理案自体がその都度修正されて、最終的に関係部局がすべて合意したものが「施行」されるものであり、その過程で行われている統制は通常、最終形で保存されている文書からはみることができない。

統制のアクターも大きく二つある。一つは部局内でその決裁を最終的に承認できる上司（これを「専決権者」と呼ぶ）アクターと、それ以外の出納や人事、法規、契約、財政など、別の事務を分担しているが、いったん原部局で決裁された案の「合議」を受けるアクターとである。合議を受けるアクターの力は強い。これはシステムとして、一つの縦割り部局の最上部まで決裁を受けてから次の部局に送られるからで、例えば

原部局長が承認した案件であっても、合議を受けた他の部局の担当者が承認を拒否し、起案者に修正を要求することができるだけでなく、自ら修正することも可能である。

また出納部局（現在では会計管理者）も強い統制力を持つのは前述のとおりである。

（２） 議会による執行統制の範囲

現在、議会による行政の執行統制も、やはり制度と運用の二つに分けて検討する必要がある。

制度的な行政の統制は地方自治法のほか諸法に規定されている「議決事件」（地方自治法第96条、公有水面埋立法第3条第4項等）、諮問に対する意見（人権擁護委員法第6条第3項）がその典型である。これらは自治体としての団体意思の決定に対して議会が関与する、と説明されるが、沿革的にはさまざまなものが混在している。契約の締結に関する議決（地方自治法第96条第1項第5号）のように、予算の議決内容よりもより詳細に契約の金額とその相手方という執行内容を統制するものもあれば、道路認定（道路法第7条第2項、第8条第2項）のように長による認定という行為の前に議決に係らしめているが、旧制度における「道普請」の賦役現品の負担を容認する名残りであって、認定による私権の制限ではない⁽²⁹⁾、というようないささか複雑なものも含まれている。

では、このような議案審議を通じ、議会はいかに行政執行を統制しているのか。議院内閣制によって統制機能が期待できるのはどのようなところだろうか。

幕藩体制以来、中立で公平だ、という考えに浸ってきた日本人の行政観。政権が変われば政策が変わる、という当たり前のことから、二元代表制ならさらに変わるのではないか、ということが感じられるようになったかもしれない。

議会は合議体であるから、決定には必ず会議が必要である。一方、首長は独任制ではあるが、多くの職員からなる補助組織がある。さらに首長の権限は自ら行使することは稀で、通常はその補助組織の職員に専決させ、又は委任することによって行使されている。

- 専決（外部に対しては首長の名をもってその行為を表示させているが、意思決定手続きには関与しない）

(29) 現行道路法による道路認定は、抽象的な起終点を結ぶのみで、実際に私権が制限される範囲がどこであるかは議会の認定には係らしめられない「区域決定」「沿道区域指定」などによっているが、他法との関係からすれば、都市計画制度と整合させるような整備が必要であろう。

- 委任（行為自体も委任先の者の名をもって外部に表示される。意思決定には関与しない）

現実問題として、自治体の事務のすべてを首長が行うことはあり得ない。例えば専決について、「住民基本台帳に記録されている者は、その者が記録されている住民基本台帳を備える市町村の市町村長に対し、……住民票の写し……の交付を請求することができる。」（住民基本台帳法第12条第1項）という規定を受けて、市町村長が自ら住民票の交付請求書を受け付け、住民票の写しの作成を行うことは考えられない。自らの権限に属する住民票の交付請求や作成、交付について、規則を制定し、その補助職員に専決させているからである。専決であるから、法令が言う市町村長の権限を例えば「窓口課長」限りで行使できるのであるが、住民票の発行者として証明を行う認証文は市町村長の名前であることに変わらない。

「住民票の写しの交付」というような事務であれば、定型的・大量反復的であるとして、決裁区分の中でも最も軽易な第一段階の管理者限りで専決されるのが普通である。専決や委任は、一見、組織内分権として、問題をできるだけ現場に近いところで解決する、という流れのためには大変に結構なことと思える。事実、問題が起きている場に決裁を行う管理者がいるのであるから、その問題はということなのか、何に困っているのか、どうすればよいかというようなことは皮膚感覚としてわかるであろう。ところがこの専決にも問題がある。問題解決は原則この専決権者限りか、そのもう一位上の職位限りで行われる。行政の一部門が自治的にものごとを決めるだけならよいが、それが省庁共同体の一つの「末端」組織として組み込まれていることが大きな問題である。すなわち、自治体全体の政策とは無関係に中央省庁の政策を実施する主体とされてしまうのである。地方政府よりは中央省庁の方が上、市町村長よりの大臣の方が上、というのはある程度当然のことではあるが、それが権威へと結びつくときは日本人の素朴な感情として、市町村長や知事の政策よりも、中央省庁の大臣の権威のもとでの仕事の方が重要なのである、と意識されるとき、好んで国による統制を受け、自治体全体の政策が意識されない、という問題は日常的に発生している⁽³⁰⁾。

(30) 第一次地方分権を担った地方分権推進委員会は、第三次勧告以降、各省庁から「現場はそんなことは望んでいないではないか」という反論を突きつけられることになる。その多くは、首長を経由せず、各省庁の部局と融合した事務担当部局が意見や要望という形で自らの事務分野の「分権改革」に反対する文書を寄せたことによる。地方分権推進委員会に送付されたものについて、東京大学COE政策システム作成『地方分権改革関係資料集(1)』2006年参照。

部局長の「専決」権限は本来、自治体全体の方針と矛盾するべきではないし、首長の政治的なスタンスともそれは同様であるべきだろう。例えば東京都事案決定規程（昭和47年訓令甲第10号）第3条は事案決定の原則として、「事案の決定は、事務の権限及び当該決定の結果の重大性に応じ、知事又は局長、部長若しくは課長が行うものとする。」としてその職制ごとの決定範囲を別表に定めているが、そこからは知事が「都行政の運営に関する一般方針の確定に関すること」「都が執行すべき事務事業に係る基本的な方針及び計画の設定、変更及び廃止に関すること」を決定した範囲において、局長が「成立した予算に係る局の事務事業についての執行計画の設定、変更及び廃止に関すること。」としているが、課長の一般的な権限として「許可、認可、免許、登録その他の行政処分に関すること（特に重要又は重要なもの⁽³¹⁾を除く。）」や「報告、答申、進達及び副申に関すること（特に重要又は重要な事項に関するものを除く。）」が置かれている。

このような分担管理による執行は近代的な行政システムとして当然のことと考えられてきた。これと縦割りで意思決定を行う稟議制とを組み合わせると、部分はあるも全体がない、首長の統制の効かないものとなるのである。

議会内閣制を採ることによって最も変わるのは、決算審査のやりきれなさの解消である。これまでの内容が不明確な予算議案の審議、ほとんど術のない執行過程の統制、すべてが終わってしまってから予算どおりやりました、と説明される決算審査。これらはいずれも、首長側からすれば議会が実質的に機能できないような仕組みである一方、議会側からすれば、発言や指摘はしたとしても、何も責任を取らないでよい仕組みであり、結局自治体としても執行内容への統制がないことから、責任の所在が明らかにならない仕組みであった。もちろんそれでは済まされないから、納税者訴訟制度として「住民監査請求・住民訴訟」という手続きが整備されたが、その結果として、今度は責任の所在が明確でない以上、全責任は首長にあるとして、支払い不能な額の損害賠償が課せられるようになっている。

これまでの自治体の行政統制は、制度に基づき合理的あるいは科学的にというよりも、制度外の権威や経験によるものが中心であった。議会活性化が実践されるように

(31) 「特に重要な」は知事の、「重要な」は局長・部長の権限とされているが、現状どおりとされたい、という現状を維持することを要望された案件であれば、「重要ではない」と判断されることがありうる。その場合でも、専決であれば意見等は知事名で発出されることになる。

なってから、議会活動を通して自治体の「自治度」は明らかに高まっている。それは定量的に〇〇条例×本、というようなこととは別に、密室で行われてきた政策議論が議会の公開の場で行われることにより、結局は質が高まったことである。行政執行も現実には正規職員だけが担うのではなく、臨時非常勤職員、委託・派遣など、さまざまな担い手によって行われるようになっており、そこでは正規職員だけの間でしか通用しない閉じられた世界というものは成立しなくなってきた。ここに議会議員というものをトップに据えてみることで、透明性や公開度が落ちる、ということはある得ない。多くの異なった視点で行政が行われるとき、その質は高まることはあっても、低下することはない。それが民主主義がこれまで行われてきた理由だからである。

(3) 「閣議」という発想

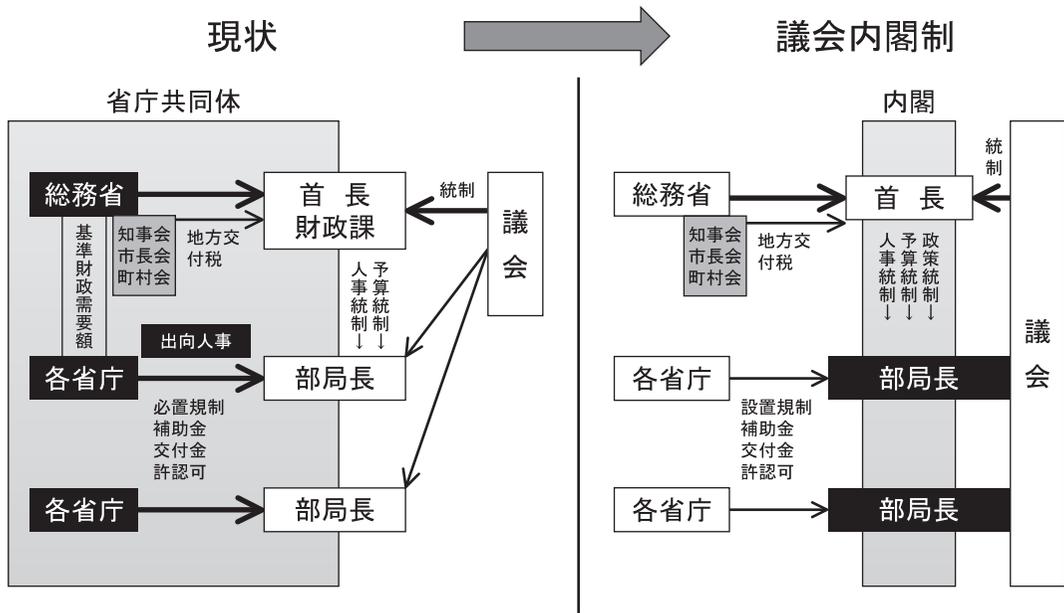
最後に、橋下知事の提案の中にはないのであるが、議会内閣制を運用するための手段としての首長と部局長が会議により決定する「閣議」の可能性について、言及しておく。

閣議を置くことは、内閣制度において必ずしも自明のことではない。また、閣議でどのようなことをどのように決められるかも、同様である。しかし、自治体で独任制の首長のもとに、各部局の政策がそれぞれ整合する形で行われているかということ、前述のとおり省庁共同体に組み込まれているのが現実である。議会から部局長が出ることで、部局長間には統一的な意思はないことを前提にしなくてはならないし、また、首長との間でも同様であるから、閣議様の会議を設置し、自治体としての意思統一を図る必要が出てくるのは当然のことである。

このような会議はこれまでなかったのであろうか。自治体ごとに状況は異なるが、ほとんどの場合、何らかの会議は開催されている。しかし内閣における閣議同様、その会議で実質的な決定が行われているかということ、まだそこまでの動きはないように思える。

この「自治体版閣議」に期待したいことは、これまでの縦割りを廃すること、具体的には中央省庁の省庁共同体からの自治体行政組織の遮断と、自治体の統一的な政策の各行政分野への浸透である。少なくとも、部局長が議会議員である、ということになれば、第一次地方分権改革以降も変わらずに行われている各省庁の部局別の〇〇事務主管会議というようなシステムにより、法律の根拠なく情報提供の形をとりながら自治体に自主的に国が考えた仕事をさせる、ということではできなくなるであろう。ま

た、複数の議会部局長である議員と首長とが自治体の状況やあり方と個別施策とを結びつける議論を行うことによって議案が作成されるようになることは、これまであまり明らかではなかった議会の役割が対立軸をつくるということから、政策を事前に検証することへと変化していくものともなるであろう。



各省庁が企画立案した事務事業を自治体が執行する、そして出向人事に代表されるように、その各部署のトップが省庁に直接統制されているようでは、自治は進まない。議会内閣制により内閣が閣議で自治体の決定を進めていく仕組みには、これからの自治体政府のあり方として考えるべきものがあるように思われる。

議会内閣制にもいろいろな制度設計がありえるが、内閣の構成員となった議員が議会の会議で議員としても活動する、ということには無理がある。したがって議会内閣制を採るならば、議員の選挙する数をその分増やすことが必要になる。9月24日の報道⁽³²⁾では、菅改造内閣で入閣した片山善博総務大臣は現在閉会中審査となっている地域主権改革三法案の早期成立、という地方六団体からの声に前向きである旨答えたという。このうちの地方自治法改正案には、議員定数の上限規定を撤廃する案が盛り込まれている。もちろん議会議員と職員との兼職禁止を解除する規定は盛り込まれて

(32) 全国知事会等ホームページ及び時事通信報道による。

いないが、実際に「兼職」という形態をとらなくとも、例えば議会の常任委員長を部局長と同様に考えることは現行法上でも可能であるから、このことを踏まえた議会議員の定数議論も、来春の統一地方選挙前に必要と思われる。

6. 自治体の行政統制を地域主権化するために

第一次地方分権改革以降進行した市町村合併による専門部課の創設、縦割りの広域連合・一部事務組合の増加などにより、省庁共同体が自治体行政やその組合により密接に結合することで自治体の団体自治、特に議会や首長による政治的な統制力は目に見えて低下している。正規職員数が削減され続ける中、中央省庁から次々に投げられる新しい制度への対応や制度の頻繁で些末な変更により、自治体の現場では自ら考える余裕はなく、ともかく対応するのが精一杯という状況なのである。これを団体自治へと振り子を戻すには、いささか劇薬ではあるが、部局長を議員とし、既存の省庁共同体を遮断し、自治体版閣議により縦割りを廃して議会と首長との間で政治的な選択を行う「内閣」を作ることも、あるいは有効な団体自治の創設方法であると考えられる。今日の複雑化し、多様化した行政の仕事の中で、政治的なリーダーシップを振るうことは困難となってきてはいるが、しかしそれがなければ自治体とは言えないのである。

いささか奇異に聞こえる議会内閣制という提案ではある。しかしこれをきっかけに、なぜこの10年間、地方分権改革の成果が得られなかったのか、地域主権改革を起動させるためには何が有効かを考えてみようではないか。

この論文は、2010年度科学研究費補助金「自治体『不祥事』と法令遵守体制の構築に関する研究」（研究課題番号：19610004）による成果の一部である。

（たぐち かずひろ 新潟県立大学国際地域学部准教授）