

自治体基本構造の法的議論に関する覚書

駒 林 良 則*

目 次

はじめに——議論の背景

I 首長制論の進展

1 首長制論の動向

- (1) 首長制の議論の展開
- (2) 首長制についての到達点と私見

2 首長制の検討課題

- (1) 旧地方制度の仕組の残存
- (2) 執行機関の多元主義と首長制ないし二元代表制との関係
- (3) 首長制の下での監査委員制度の位置づけ

II 組織構造の法原理に関わる議論

1 法制度的視点における議論動向

- (1) 統治の場としての自治体の内部組織
- (2) 執政作用と執行作用の区別

2 自己統制の議論との関係

- (1) ガバナンス論の展開
- (2) 内部統制制度と二元代表制
- (3) 自治体ガバナンス論における地方議会の位置づけ

まとめにかえて——地方議会を取り巻く法状況の整理

1 自治体組織構造をめぐる議論の整理

2 地方議会の改革状況と今後の方向性について

はじめに——議論の背景

本稿は、自治体の基本構造に関わると思われる近時の理論や制度の動向

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部教授

のうち、筆者が関心のあるいくつかのものについて整理して、それらが自治体の基本構造に対して、特にその法原理であるといえる二元代表制ないしは首長制に対して、どのような影響があるのかについて、若干の検討を試みようとするものである。自治体の基本構造それ自体の変革の議論は、周知のように、民主党政権時代の地域主権改革のいわば目玉の一つであった基本構造の抜本的見直しの議論が頓挫して以来、その種の議論展開としてはなされていない。つまり、自治体基本構造の骨格は変わっていないのである。しかし、二元代表制ないしは首長制という原理に関係するような仕組の導入や理論の展開は少なからずあるように思われる。

一つは、憲法論からのアプローチといえるものがある。それは、まず、立法権分有論の提起であって、自治立法権の法原理的進展といえるものである¹⁾。さらに、憲法論では憲法65条の「行政権」の意義をめぐって近時注目された「執政権」論の提唱が挙げられる²⁾。直接的な議論の対象は、内閣をめぐるものであるが、内閣と地方公共団体の執行機関である長を対置させて、地方レベルにも執政権論を及ぼそうとする見解が現れているのである(第II章で扱う)。

もう一つの動向は、地域社会の今後の厳しい状況を見据えて、自治体の運営をどうしていくのかの議論に関わって、自治体組織をどう機能させていくかというものであり、端的にいえば、自治体のガバナンスに関わる議論である。もっとも、地域のガバナンスという場合、政治学行政学の議論では「ガバナンス」の意義が多様なために焦点を絞る必要がある。本稿との関係でいうと、自治体活動の規律をどうするかに関連して議論されるガバナンス論であろう。また、最近導入が決まった内部統制もこの動向に関

-
- 1) 立法権分有論の主唱者である大津浩教授は、国と地方の「対話型立法権分有」を説く。例えば、大津浩「『対話型立法権』の事務配分論と『分権型法治主義』」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』(敬文堂、2011年)121頁以下を挙げておく。
 - 2) 執政権説を含めて憲法65条の「行政権」をめぐる学説の状況の整理として、浅野博宣「『行政権は、内閣に属する』の意義」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点[第2版]』(有斐閣、2009年)149頁以下がある。

係するものといえる。

ところで、内部統制の導入は、監査委員の役割にも関わってくるが、監査委員制度のあり方の見直しが2017年地方自治法改正のポイントでもあった。加えて、二元代表制の一方である議会についてはその活性化が近時の大きなテーマであったが、もう一方である長と長以外の執行機関についての関係に関わる制度改正が近時なされている。それは、行政委員会をめぐるものであって、農業委員会と教育委員会についての法制度改正に関わる議論である。とりわけ教育委員会制度の見直しについては、行政学が関心を示したのに対して、行政法学ではあまり関心は示されなかったが、二元代表制の下で長以外の執行機関、つまり執行機関の多元主義について、これを機に再考しておくべきように思われるのである。

なお、筆者は、二元代表制の理念とするところが自治体の現実の運営に十分に「実現」されていないのではないかと理解している。地方分権改革の一環としての地方議会改革が進展するなかで、徐々に二元代表制の真意が「浸透」してきた段階ではないかと思う。従って、二元代表制がいわば「確立」途上にあるなかで、それを取り巻く上記のような動向があることによって「確立」していくことができるのかどうか、その方向性は見通せない状況である。このような状況認識を踏まえて、本稿は、これまでの議論動向を筆者なりに整理して論点を提示することに重きを置いており、十分な分析をなしえていないことをお断りしておきたい。覚書というタイトルにしたのはそうした意味からである。

I 首長制論の進展

1 首長制論の動向

(1) 首長制の議論の展開

行政法学における首長制ないし首長主義に関わる議論の経緯について、以下に略述することになるが、これについては既に拙著で触れたことがあ

るので詳細はそれを参照されたい³⁾。憲法93条が、議事機関としての議会を明定するとともに、その議員と長を住民の公選にしたことをもって首長制の登場と捉え、そのうえで旧地方制度におけるいわゆる議会中心主義から脱却し、地方公共団体の機関の民主化を保障した点について、憲法制定当時の学界としても高く評価していたことは忘れられてはならない。その後の累次の地方自治法改正によって、議会権限の強化を含む首長制の関係規定の整備によって首長制の内容が確立されると、首長制の原理についての議論では、その機関分立主義と機関相互の独立性が唱えられた。

政治学行政学では、1971年(昭和46年)の東京都議会議会局調査部『首長主義と地方議会——制度とその実際——』は、この制度の実態面を分析して、「制度的にも実際面においても、地方自治体における首長主義は、執行権優位の体制となっている。」(135頁)との指摘がなされ、これが現実の議会と長の権限関係における評価となっていく。また、昭和40年代以降、住民の自治体への直接的参加の流れのなかで、住民と議会と長の三者の関係で首長制を捉えるべきことが主張されるようになる。一方、この間、憲法学は総じていえば、地方自治への関心を憲法92条や同94条に向けており、自治体組織については地方自治法に委ねることによって強い関心を示していなかった。行政法学においても自治体組織面への関心は概して薄く、地方自治法の自治体組織に関わる部分の法解釈は行政実務家が扱う領域となっていた。

1990年代からの第1次地方分権改革において、首長制に関して議論となったのは議会の活性化である⁴⁾。議会の活性化の必要性は、機関委任事務廃止に伴う長の権限の増大に対する議会の役割の重要性が背景にある。つまり、分権の進展による長の権限の増大に対応するカウンターバランスとして、議会機能の充実強化が叫ばれたのである。要するに、議会機能が強化した暁には、長との対等化が実現できるとするものである。なお、議

3) 拙著『地方議会の法構造』(成文堂、2006年)183頁以下。

4) 前掲『地方議会の法構造』195頁。

会機能の強化については、その後の数次の地方自治法改正によって実現をみたといえる。また、各自治体の組織の自己決定権を尊重する立場から、自治体組織の柔軟化が方向性として意識されたことも忘れてはならない。これに関連して、自治組織権と首長制との関係も注目されることとなった。この点は、2001年に提出された地方分権推進委員会の最終報告が、「地方公共団体の組織の形態をどの程度まで緩和することが妥当なのか」を議論すべきである、とし、地方公共団体の組織形態に対する自治体の自由な判断をできる限り尊重する意向を示したことに端を発する。2005年12月の第28次地方制度調査会の『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』では、地方自治制度の根幹は法律で定める必要があるものの、執行機関の組織形態は可能な限り自治体を選択できることにすべし、とし、議会についてもその制度の基本的事項は法律で定めるべきとしつつ、組織及び運営はできるだけ議会の自主性に委ねるべきであるとした。こうした議論の到達点として、総務省が2011年1月に示した『地方自治法の抜本改正についての考え方』（以下、「考え方」という。）がある。これは、二元代表制を前提としつつ現行制度とは異なる組織形態をも選択できる複数モデルを提示して、大いに論議を呼んだ。結局、自治体基本構造を根本的に見直す議論は実現しなかったものの、自治体基本構造の見直しの際に提起された提言の多くは、その後の自治体運営の改革の議論に引き継がれたのである。

このような議論の経緯において留意すべきことは、第1次地方分権改革の諸勧告の文書では、自治体組織を扱う際に「地方行政体制」という用語が使われていたことである。これは、実務においては「地方自治＝地方行政」観が支配していたことの証左といえるであろう。

地方分権改革以後の状況において注目すべき司法の状況としては、議員の政務調査費（現、政務活動費）の用途をめぐる近時の最高裁判決において、政務調査費の制度趣旨について政務調査活動が執行機関に対する議会のチェックとしての機能を果すことが多いとして、議員の政務調査活動が

執行機関から干渉を受ける恐れを指摘し、調査活動の自由を強調しているものがある。これは、最高裁が議会と長の均衡・抑制を重要視していることのと表れであるといえる。なお、当該判例として、最判平成17年11月10日民集59巻9号2503頁、最判平成21年12月17日裁判集民232号649頁を挙げておく。

(2) 首長制についての到達点と私見

首長制の原理的特質について、「議会と首長の二元的代表制をとり、相互の抑制均衡を通じて、独裁を防止し、民意を反映した公正な政治行政が行われることを期待するものである。」と説明されることがある。また、こうした首長制の説明は「……議院内閣制又は議会主義に対立する統治制度である」として、議院内閣制との対比を念頭にしたものである⁵⁾。この説明を踏まえた議会と長の関係について、筆者は以前に、次のように整理した⁶⁾。

- ① 長と議会の住民代表性。住民代表としての両機関の関係の対等性。長と議会は直接住民に責任を負う（議院内閣制との対比）。
- ② 二元代表制における対等性を根拠として、議会は国権における国会のような最高機関性を有せず、また唯一の立法機関ではない。
- ③ 憲法93条は首長制ないし首長主義を定めたとされるが、長と議会の関係の詳細が定められているわけではないので、それは地方自治法に委ねられているとみている。しかし、現行地方自治法の長と議会に関する制度は、旧地方制度に根ざすものとアメリカの影響の下で成立した首長制を体现するものが組み合わされていることに注意しなければならない⁷⁾。

5) 宇賀克也「首長制」法学教室165号29頁。

6) 前掲『地方議会の法構造』181-182頁。

7) 天川教授は、地方自治法は旧地方制度を骨格としながらも地方官官制とアメリカの影響を受けた制度がモザイク状に組み込まれている、という。天川晃「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第2巻 制度と構造』（有斐閣、1994年）143頁。

渋谷秀樹教授は、二元代表制からは特定の組織原理を導き出すことは問題であるとして、組織のあり方については「開かれている」とする。そのため、地方自治法改正によって対応できる領域は大きいとして、自治体の基本構造における制度設計の自由を認めつつ、他方で、立憲主義の下での統治制度の基本原則には自治体の基本構造も服さねばならないとして、① 民主的正統性が確保されていること ② 権限濫用への歯止めが確保されていること——を挙げている⁸⁾。

筆者は、これに対して、自治体を統治機構として捉えうるのであれば、地方議会が憲法において議事機関として位置づけられている以上、地方議会は統治作用上立法機関として捉えるべきであり、地方議会は、唯一の立法機関ではないにしても、長に執行権が有すると解されるのであれば、第一義的な立法機関でなければならないとして、地方議会の位置づけを明確にすることを主張してきた⁹⁾。もちろん地方議会が立法機関としての実体を伴っていないことは指摘していたが、そのためには地方議会の立法機関性の充実に向けた法改正を必要としていたし、それは数次に亘る地方議会に関する地方自治法改正によってかなり実現されてきたように思われる。

議会と長の関係についての議論で重要なのは、現実の両者の権限関係の有り様、あるいは関係規定の状況といってもよいであろう。二元代表制が憲法上は開かれた制度であり、地方自治法に委ねられる部分が多いという前提をとるとしても、地方分権改革の理念を踏まえるならば、地方自治法の運用には従前よりも柔軟性が認められるべきであろう。そうした方向性が容認されるならば、その運用状況にも関心を持たねばならないであろう。しかし、そうした現実の権限関係をめぐる運用状況を検討することは、本稿の直接的な目的ではないので、権限の有り様についての議論の状

8) 渋谷秀樹「長と議会の関係のあり方」都市とガバナンス14号22頁以下。

9) 拙稿「自治体基本構造をめぐる議論の動向」法律時報84巻3号31頁以下、では、議会には執行権限の分有が認められる（地方自治法96条1項4号以下）ものの、本来の執行権限が長にあることは否定できず、両機関の権能が截然と分かれていないとしても、両機関間でチェックアンドバランスは十分に機能しうることを述べている。

況をみることにとどめておく。現行の地方自治制度を前提にすると、首長が議会に対して強い権限を持ち、議会と対等ではないとして、いわゆる「強首長制」であるという理解が一般的なのであるが、これは、特に、長の付再議権（拒否権）、専決処分権（地方自治法179条）及び予算調製権を根拠とするようである。例えば、辻陽教授は、このうち、まず、専決処分権については、議会が故意に議事を遅延して議決すべき事項を議決しなくとも首長が自らの判断で専決処分することで決着を図ることを可能にする権限とみて、「首長に非常に大きな権限を与えるものである」という¹⁰⁾。また、予算についても、首長にのみ予算案を提出する権限を認め、予算調製権を独占させているのは、「政策立案について首長が議会に対して圧倒的に優越している証拠となる。」¹¹⁾とする。しかし、その長優位性がどれくらいなのかという点については、十分に吟味されているといえるのであろうか。例えば、予算については、その成否は議会の議決を必要とし、議会は修正権を有している。拒否権については、議員提案条例等がその対象であろうが、拒否されても再度三分の二以上の賛成があれば議決どおりとなる。磯崎初仁教授も「首長と議会の制度上の権限を比較すると、議会も重要な権限を有し、その差は大きくない」とする。即ち、議会も条例制定権、行政委員会委員の任命同意権、調査権など広範な権限があり、また、予算案を議会が否決するという強い権限をもっているのであって、議会は「拒否権プレーヤー」として君臨している、という¹²⁾。

10) 辻陽「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（一）」法学論叢151巻6号115頁。

11) 辻前掲115頁。辻教授は、このような権限を有する首長は「地方議会に対して圧倒的に優位な地位にあるといえよう。」(116頁)と結論づけている。但し、この論文で辻教授は、こうした優位性を制度面だけでみるものではなく、政治面で実証的に分析しており、その結果は議会の首長に対する権力がかなり大きいものがある、と指摘するに至っている。同「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（二）・完」法学論叢152巻2号130頁。

12) 磯崎初仁「首長の権限・議会の影響力——二元代表制をどう機能させるか」ガバナンス2016年9月号24頁。

近時の地方自治法改正はこうした点について議会側に立った改正であるという側面があるともいえるのである。2012年の同法改正では、議決された条例について、長は、再議に付する場合を除いて、送付を受けた日から20日以内に公布することを義務づけられた（同法16条2項）。また、この改正で、専決処分については、後に触れるように、その対象が限定され認められる要件も厳格になった。

2 首長制の検討課題

首長制の理論的課題として、十分に検討されていないと思われるものが、以下の二点であると思う。一つは、旧地方制度の仕組の残存についてどう捉えるべきかである。

二つは、二元代表制（首長制）において、議会と長の関係が中心となるなかで、自治体レベルの行政委員会制を首長制とどのように整合的に捉えうるのかである。

(1) 旧地方制度の仕組の残存

(一) 自治体の内部組織構造に関わる法原理は、いうまでもなく、憲法93条に基づく二元代表制を主軸とする首長制であるとされてきた¹³⁾。学説の大勢は、首長制¹⁴⁾が地方自治法の下で詳細具体化されている、捉えてきた。もっとも、地方自治法が現憲法と同時に施行されたとはいえ、地方自治法における議会及び長の規定、即ち権限及び両者の関係の規定の内容が、この法原理を適確に反映されているとは必ずしもいえないことは、旧

13) 田中二郎『新版行政法中巻全訂第2版』（弘文堂、1976年）140頁。

14) ここでいう首長制の概念であるが、宇賀克也教授の説によることとする。宇賀前掲「首長制」29頁によると、長も直接公選であること、議会と長が住民に対して責任を負うシステムであること。議会と長の二元代表制の下で相互の均衡抑制を通じて独裁を防止し、民意を反映した政治行政が行われることが期待される、という。ところで、この場合は首長制と二元代表制を区別せずに用いられているが、本稿でも両者を区別せずに用いることにする。

市制町村制にあった議会と長の関係に関わる制度が継受されていることから明らかである。こうした点がなお十分に検討されることなく、むしろ、かかる規定群からなる制度であるという理解が支配的であったというべきであろう。この状況をどのように整合的に理解するのかであるが、一つの整合的説明の方法としては、こうした規定の内容については所与のものとして、二元代表制(首長制)の原理から捉え直すことを正面から扱わず、問題が生じたときにそれを改め、その段階で——意識的かどうか解らないが——首長制の理念に整合するように改正する、というやり方である。この例といえるのは、地方自治法179条の専決処分における条文改正を挙げることができる。

2006年の地方自治法改正の前までは、同法179条1項の専決処分の要件について、「議会を招集する暇がないとき」とされていたが、これは市制町村制の下での専決処分から継受されてきたものであった。この改正では「普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」となった。これは、要件の明確化を図るべきとする第28次地方制度調査会の『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』(2005年11月)を受けてなされたものである。また、2012年の地方自治法改正では、副知事・副市町村長の選任同意が、同法179条1項但書によって、専決処分の対象から除外された。長が選任した者の議会同意権まで長の専決処分の対象となっていたこと自体が制度矛盾であったといえよう¹⁵⁾。さらに、同年改正では、同条4項が新設され、なされた専決処分に對する議会の事後承認につき、条例の制定改廃又は予算措置に関して事後承認議案が否決されたときは、長は速やかに必要な措置を講じその旨を議会に報告しなければならない、とした。後述するように、議会の権限として同法96条1項に挙げられているもののなかには、立法機関としての議会

15) なお、2014年の同法改正では、副知事・副市町村長の選任のほか、指定都市(で設けられた場合)の総合区長の選任も除外の対象となった。

の権能である条例制定権などがあるので、緊急の場合であるとはいえ、かかる権能を長が補充的にしろ行使することには少なからず疑問がある。そうした観点からすると、同条4項の措置は、不十分であるようにも思われるが、専決処分の限定という方向性の表れとして一定の評価はすべきであるかもしれない。

同法176条の付再議権についても触れておく。同条1項の再議は、二元代表制もその一類型とされる大統領制において一般的に制度化されている一般的拒否権であって、旧地方制度にはなかったものである。これに対して、同条4項のいわゆる特別拒否権は旧地方制度上のものに由来しているもので、二つの仕組は別々のものである。そう理解すると、同条1項の場合の議会の位置づけは二元代表制の機関分立における権能の分担として政治機関であり、また立法機関として位置づけているということが出来る。これに対して、同条4項の特別拒否権では旧地方制度由来であるから、議会は依然として行政機関として位置づけているものと解さざるをえないであろう。

(二) しかし、このような対応をとることで、各規定ないし仕組そのものの本質的な問題点——現憲法下で整合的な仕組なのか——の吟味が避けられてきたように思われる。旧市制町村制から温存されてきた諸制度が二元代表制とどのように整合性がとれないのかについては、折に触れて検討してきたが、ここでは、その原因からみていきたい。

不整合状況が存する根本的要因は、二元代表制の一方である議会が行政機関的要素を残していることであろう。つまり、現憲法下における議会と長の関係は、自治体の統治機構内の仕組であると捉えられるべきにも拘わらず、それに矛盾するような地方自治法の仕組があるということである。

旧地方制度における市制町村制では1943年（昭和18年）の改正によって、市町村会の権限が縮小されて従来の概括主義から重要事項に限り議決事項とする制限列举主義となり、市町村会中心主義が修正されることとなっ

た。逆に、市町村長の権限が強化されたことになる¹⁶⁾。現行の地方自治法96条1項が上記の市制町村制改正後の有り様を基本的に継受する規定ぶりとなっていることから、議会の議決事項を制限列举主義であると実務においては解されている。問題は、同法96条1項の各号すべてを議会の議決権限として捉えてしまい、条例制定権や予算決定権等を議会の立法機関としての本来の権能として解していないことであろう。つまり、これらの権能は「重要事項」というようなものではなく、これらは議会の立法機関性を成立させているのものとして、そもそも縮小することができないものである。また、議会が自治体統治機構における存在であるというのであれば、地方自治法179条の専決処分という制度によって議会権限が容易にあるいは柔軟に長によって行使されるということは、違和感があり整合しないように思われる。要するに、議会を行政上の議決機関ではなく立法機関として位置づけたときに、同法96条1項1号乃至3号の事項の専決処分について、前述したように、179条4項の事後承認議案否決の場合における長の対応措置についてはその報告だけであり、それに問題があると議会側が考えても——長に対する政治責任を追及することはあり得ても——対処方法がないということは、立法権を侵害されたことになるのではないだろうか。さらにいうと、議会の立法権能、とりわけ条例制定改廃議決（同法96条1項1号）の専決処分については、その効力はあくまで暫定的なものにするべきではないだろうか。つまり、次の会議において否決された場合、第三者の権利を損なわない限りではあるが、当該専決処分の効力を失わしめることも立法政策的には考えられないこともないだろう。

ちなみに、旧地方制度における市町村における専決処分は、市町村会が議決機関として当該市町村の意思決定をすることとなっているが、意思決定できない状況があるときに、市町村長がそれに代わって処分することに

16) この改正に対する当時の批判的見解として、宮澤俊義「地方制の改正について」都市問題63巻4号1頁以下がある。宮澤はこの改正内容が自治制度の根本的変更ではないか、と危惧している。

あったといえる。旧地方制度における専決処分は、市町村行政に支障がでないようにするために認められたものであって、市町村会も旧地方制度にあっては当然ながら行政機関における議決機関として性格づけられていたのである。

（三）ところで、現制度下でも、以前は、地方議会を行政機関と捉える学説が有力であったが、地方議会を仮に行政機関と捉えた場合に、行政機関である長も同じく住民代表機関でもあるため、抑制・均衡というものがこの両者間でも成立するといえるのか、をみていくことにする。これについて参考となるのが、ドイツの自治体内部の機関間をめぐる議論であろう。

ドイツでは、法理論上地方自治組織は総体として執行権の一分肢であると捉えられているため¹⁷⁾、地方議会 (kommunale Vertretung) も執行権に属する行政機関であるとされ、立法権と執行権が制度上分立しているのではないとされ、いわゆる権力分立はゲマインデ (Gemeinde 市町村) の組織機構には妥当しないとされている¹⁸⁾。地方自治体が執行権に属するのであれば、憲法上の権力分立原則を市町村レベルでの議会と市町村長 (Buergermeister) の間には適用することはできないことになる。ところが、一つの機関に権力が集中することを排除することは、法治国家原理 (Rechtsstaatsprinzip) から要請されるといえるであろう¹⁹⁾。つまり、権力濫用を防止するための組織的対応として、複数の自治体機関を置き、相互間で抑制・均衡が働くようにすることが法治国家の理念から導出できることを既にシュミット・ヨルティヒ (Edzard Schmidt-Jorzig) も主張していたのである²⁰⁾。この主張を踏まえて、ブス (Anette Buss) は、ゲマインデにおける議会と市町村長間における抑制・均衡が具体的に制度化されている権限として、議会側の文書閲覧権、違法な議決に対する市町村長の異議

17) A. Buss, Das Machtgefuege in der heutigen Kommunalverfassung, 2002, S. 33.

18) Buss, aa.O., S. 33-4.

19) Buss, aa.O., S. 51.

20) E. Schmidt-Jorzig, Kommunalrecht, 1982, S. 59.

権 (Widerspruchsrecht これは、我が国の地方自治法176条4項以下のいわゆる特別拒否権に相当するものである²¹⁾)、日本の専決処分に対応する市町村長の緊急決定権 (Eilentscheidungsrecht) 等を挙げているのである。

もっとも、現実の問題として、ゲマインデ内部における議会と(市町村長を含む)執行機関との間での政治的な関係は、連邦や州レベルにおける議会と執行機関との間の関係と同質であるといえる。即ち、連邦レベルや州レベルでの国民代表議会 (Volksvertretung) が方針を確定 (Programmsteuerung) し、執行機関が方針を実行するという役割分担関係は地方のレベルでも原則的に妥当するのである²²⁾。さらに重要なことは、1990年代における地方制度改革において市町村長の住民公選制が全ドイツ的に浸透したことで²³⁾、市町村長の民主的正統性が強固になったことを受けて、議会と市町村長との関係の捉え方が変わってきたといえるだろう²⁴⁾。つまり、こうした側面からみれば、地方レベルでも Vertretung (代表議会) と Verwaltung (行政) は原則的に分立していると言えそうである。また、このようにみると、ゲマインデ内部における議会と市町村長との間の抑制・均衡の権限を単に権力集中の排除からのみ原理的に説明するだけでは不十分なようにも思われる。

なお、この問題は、別の見方からすると、Politik (政治) と Verwaltung (行政) との峻別を主張してきた従来の行政法学説に対する批判がなされていることと関係している。つまり、既に述べたように、法理論では、議会と市町村長はともに行政機関であるからその活動も行政活動であるので、「政治」ではないと性格づけてきたのであり、それは要するに、地方自治

21) その類似性があることについて、拙稿「地方自治法176条の長の特別拒否権について——ドイツにおける異議権との比較——」寺田友子他編『現代の行政紛争』小高剛先生古稀祝賀(成文堂、2004年)97頁以下を参照。

22) Buss, aa.O., S. 14.

23) 1990年代の市町村長公選をめぐるドイツの学界の評価については、Lars Holtkamp, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, 2008, S. 66-67. を参照した。

24) 前掲『地方議会の法構造』27-30頁。

における議会と市町村長の関係から「政治」を排除してきたのである。しかし、地方自治活動が政治的であることは論をまたないし、市町村長は政治的判断の下で行政を遂行しているのであるから、従前の捉え方は疑問視されねばならない²⁵⁾。なお、ここでいう「政治」的という言葉辞に関して、注意しておくべきは、地方自治は政治的であるが政党的であるべきではない、という理解があることである。これは、我が国においても、従来から地方のレベルでは党派的レベルの「政治」性を忌避する傾向があることが指摘されることがある²⁶⁾ことと通底しているように思えて興味深い。これは、地方自治は政党という「上からの民主主義」ではなく、「下からの民主主義」で支えるべきものと考えているからであろう。つまり、地方自治への住民参加こそが民主的正統性を付与するものであるとの考えに立っているものといえる。従って、上記の市町村長の住民公選の浸透も「下からの民主主義」として評価しているものと思われる。

ドイツとの対比から言えることは、議会が行政機関として位置づけられる場合でも長との間に抑制・均衡は成立しようということである。その手段として挙げられている市町村長の異議権や緊急決定権は、我が国の現行地方自治法でも旧地方制度から継受したものと原理的には同じ制度内容といえる。もっとも、我が国の場合、現行制度において議会は行政機関ではなく立法機関であるので、立法機関としての議会と行政機関である長との間の抑制・均衡の手段としての現行の長の専決処分権が原理的に果たして妥当なものであるのか再度吟味が必要なように思われる²⁷⁾。

25) Buss, a.a.O., S. 191。つまり、ブスは、地方制度に対する伝統的な思考を問題視しており、地方議会は単なる行政機関として時代遅れの扱いを受けてきたのであり、議会の代表民主制機関としての任務から当然になされるべき賞賛が与えられていないとする (S. 191)。

26) 辻前掲「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (一)」100-101頁。

27) A. Gern, Kommunalrecht, 3. Aufl., 2003, S. 249。では、緊急決定権は、議会の権利(条例制定等)の制約が行政活動のために必要不可欠な場合に限り内容上適法といえるとして条例も対象となるが、決定の妥当な範囲や期間については制約を受ける、としている説明は参考になろう。

(2) 執行機関の多元主義と首長制ないし二代表制との関係

(一) 二代表制の原理に関わって問題となるのは、行政委員会が長から独立した執行機関として存在しているのであるが、二代表制の下での機関分立ないし対立という点では長が執行機関を専ら担うことを前提にされているので、執行機関としての行政委員会をどのように位置づけるべきかであろう。この点は、行政の民主化のもとに行政委員会制が導入されたので、二代表制との関係が導入当時は意識されていなかったためかと思われる。さて、後述するように、教育委員会制度の見直しなど行政委員会をめぐる議論が行政学の領域ではさかんになされたが、行政法学での関心は大きくなく、首長制と行政委員会との関係についてもあまり検討がなされていないといえよう。この問題の法制度的な理解では、首長制は憲法上の根拠を有するのに対して、執行機関の多元主義は、地方自治法上採用された原理であるので、次元の異なるレベルで議論されてきたといえる。

それでは、まず、行政学の近時の議論をみておきたい。伊藤正次教授は、首長制と自治体の行政委員会制は相容れないものとみているようである。そもそも2014年の教育委員会制度改革の際に、教育委員会における責任の所在の不明確性が指弾されたのであるが、それは首長に教育行政の権限がないのに予算権限は首長にあり、また、同委員会に関する訴訟の被告には首長がつくこともあって、首長への教育行政権限を一元化せよとの主張がなされたのであった。新藤宗幸氏は、「教育委員会制度についての「必置規制」を廃止し、自治体教育行政部門を基本的に政治的代表性と正当性をもつ首長のもとに統合することだ。そしてまた、議会のしっかりとしたコントロールのもとにおくことである。」とする²⁸⁾。そして、「……選挙による政治的代表性と政治的正当性を有する首長とは別枠の、しかも政治的正当性をもたない行政制度をもうけることは、民主主義政治からの逸脱だといわねばならない。」²⁹⁾としている。これは、明示的ではないにし

28) 新藤宗幸『教育委員会』(岩波書店, 2013年) 211頁。

29) 新藤前掲書219頁。

ろ、他の行政委員会一般にもあてはまる言及といえるだろう。伊藤教授も、教育委員会をはじめとする自治体行政委員会制度が「首長制の桎梏となる」として、その存在意義が改めて問われている、と指摘している³⁰⁾。そして、同教授は、「基本的には、首長制に基づく住民自治の強化のために、執行機関としての行政委員会を設置するか否かはできるだけ自治体の選択に委ねる方針を定め」³¹⁾るとする。つまり、執行機関法定主義を改めることを主張する。もっとも、すべての行政委員会の設置を自治体の自由に委ねるというのではなく、選挙管理委員会や人事委員会・公平委員会、労働委員会、取用委員会、固定資産評価審査委員会は、選挙の公正性や審査・裁定機能を営む委員会として必置制を残すこととし、住民の日常生活に広範に関わりながら行政責任が不明確となりうる教育委員会や、特定産業分野の利害調整のために設置された利害調整型委員会は、必置規制から外して自治体が任意で条例設置できるように制度改正する、というものである³²⁾。ともあれ、住民代表としての民主的正統性を有する首長は、住民に対するアカウントビリティを果すために、従来は行政委員会に委ねられてきた行政分野を自らの責任領域とすることが求められる、と結論づけている³³⁾。首長制の下での長の民主的正統性に比べて、行政委員会が民主的正統性の希薄さを有しているにも拘らず行政を担うことへの原理的問題性を指摘している³⁴⁾点が本稿との関わりでは重要であろう。このような主張に対しては、執行機関多元主義の本来の目的である首長への権限集中の排除を重視する立場からは、権限を集中させることにつながるとの批判が向けられている。この批判は、二元代表制におけるチェックアンドバランス

30) 伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる」都市問題98巻7号61頁。

31) 伊藤前掲61頁。

32) 前掲62頁。

33) 前掲63頁。

34) 前掲61頁。もっとも、民主的正統性を付与することで打開できるという反論はありうる。多元主義を擁護する立場から、進藤兵「二元代表制のゆくえ」都市問題2011年3月号67頁は、委員公選を提案している。

が有効に機能せず、首長が議会に優位している仕組になっていることを前提にしているとみられ、さらなる首長の優位を助長することにつながるという危惧を指摘する³⁵⁾。

(二) 次に、行政法学の議論をみておく。塩野博士は「執行機関の多元主義は、首長主義と緊張関係に立つ。」とする³⁶⁾。地方自治法138条の3を根拠に、行政の一体性とともそれが長の所轄の下になされることを踏まえて、多元主義の展開の限界性に触れているが、他方で、権力の分散の観点から多元主義の縮減の要請にも限度があるとする³⁷⁾。執行機関多元主義を正当化する根拠である首長権力の分散は、立憲主義的要請として地方自治においても妥当する。こうして、塩野博士によれば、執行機関多元主義は首長制との関係では微妙な立場に置かれることになる。なお、現行法制では憲法92条により、自治体の組織構造の基本的事項は法律で定められているのであるから、行政委員会の設置根拠法令により長の行政権限を制限していることは法的整合性が図られていることは言うまでもない。ちなみに、国家行政組織法での行政委員会（いわゆる3条機関）については、内閣から独立した行政機関を設けることが憲法65条に反しないかどうか、憲法論として争われてきた（行政委員会違憲論争）。これについては、国会が内閣の指揮の下に置かないとする判断をしていると解して、その合憲性を主張する立場がある³⁸⁾。内閣と3条機関たる国の行政委員会との関係と、地方のレベルでの長と行政委員会との関係を平行に捉えることも関係条文における「所轄」という文言の共通性をも考慮するならば、可能と

35) 村上祐介「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」自治総研430号75頁以下(86頁)。なお、このような首長の権限の集中への批判に対して、伊藤教授は、長の統制について、議会の監視機能と直接請求制度による住民の監視に期待しているようである。伊藤正次「自治体の行政委員会制度と執政制度——執行機関多元主義・再考——」公法研究79号195頁。

36) 塩野宏『行政法Ⅲ [第4版]』(有斐閣, 2012年) 196頁。

37) 塩野前掲書197頁。

38) 塩野前掲書76頁。

言えよう。但し、自治体の行政権限を長に独占させる法的根拠を憲法や地方自治法において明確に見出せないことには留意しなければならない。

(三) 最後に、首長制と執行機関多元主義との関係における筆者の関心を述べておきたい。ガバナンスの視点から、つまり地方の規律維持や統制の側面からすると、首長への権力集中を抑止する行政委員会制は、立憲主義的あるいは法治主義的の仕組として妥当性をもつ。他方で、民主的正統性からすると、行政委員会は長に比べて民主的正統性に乏しい。国の行政委員会の独立の正当性については、我が国の議院内閣制において、行政権を国会を通じて国民の民主的統制の下に置くべきとする要請との整合性が図れるかが問題であった。これに対して、首長制の下では、執行機関の民主的正統性の調達は議会を通じてなされるのではない。他方、地方の行政委員会の場合は、本来であれば、委員の住民による公選によって民主的正統性が調達されることになるはずである。しかし、現状では任命制がほとんどである以上、長の民主的正統性の派生的なものにすぎないといえよう。

長と議会の関係に関わる地方自治法の諸規定のなかには、後述するように、「執政作用」に関わるチェックアンドバランスの手段とともに、「執行作用」に関わるチェックアンドバランスの手段があると理解することが可能である。議会の行政への監視という側面から考えると、議会は、行政委員会に対しては、行政委員会の活動のほとんどは「執行作用」であると性格づけることができるため、「執行作用」に対するチェックを行うことができる。これに対して、議会は、「執政作用」についてはその性格が政治的活動であるために、長との関係しかチェックできないとみてよいのではないか。

(3) 首長制の下での監査委員制度の位置づけ

監査委員制度は、2017年の地方自治法改正で、議選委員の選別の廃止が可能となった。この改正には歴史的意義があると思われる。同制度の前身は、旧地方制度での市レベルでの考査役にさかのぼることができ、また当

時の町村では、議会が監査の機能を担っていたとされる。戦後すぐの1946年のいわゆる第一次地方制度改革において監査委員制度が導入されたが、そのとき既に、議選委員と識見委員とで構成されることとなったのである³⁹⁾。地方自治法では、138条の4第1項が執行機関として長以外に「委員会又は委員を置く」と定めており、監査委員制度は執行機関の多元主義として、一括りにされている印象を受ける。監査委員制度は、戦後の行政委員会制度とは別系列で議論されるべきである。なぜなら、監査委員制度は、行政委員会の制度目的である長への権力集中の排除が設置の目的ではない。この制度は明治憲法時代の国の後見的監督制度を排してその代わりに自主監査を確立する見地から導入されたもの、との指摘もある⁴⁰⁾。したがって、首長制との関係を行政委員会と首長制との関係と同列に論じることはできない部分もあろう。

2017年の地方自治法改正による制度上の展開とともに留意すべきは、監査委員制度の強化とは別に、内部統制制度の導入に関わって監査委員の位置づけを改めて考察すべきではないか、ということである。内部統制の制度構築にあたっては、自治体はあたかも企業とみなされ、長を経営者とみなしている。監査委員は会社における監査役（及び監査委員会）と同視されるのである。職権行使の独立性は、監査役についても同様であるとしても、旧地方制度での町村においては議会が監査業務を担っていたこと、戦後においても議選委員が必置とされていたことに鑑みると、監査委員制度の趣旨として、長からの独立性は強く保障されると解するべきであろう。いずれにしても、内部統制について、監査委員の権限が集約化されることが監査委員の機能を高めることにつながるのか疑問の余地がある。

39) 監査委員制度の歴史的経緯については、寺田友子『住民訴訟判例の研究』（成文堂、2012年）56頁以下、開出英之「監査委員と監査」高部正男編『最新地方自治法講座⑥執行機関』（ぎょうせい、2003年）348-349頁を参照。

40) 藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣、2005年）241頁。

II 組織構造の法原理に関わる議論

自治体組織法制を支えている原理を考える場合、当然に憲法93条を踏まえて議論すべきことになるが、それは、我が国の現行の地方自治の原理を確認することから始めなければならないだろう。

飯島淳子教授は地方自治という仕組が実現しようとしている価値について、

- ① 国民主権の実質化のための民主政治の実現
- ② 国家権力から個人の権利を保護するための垂直的な権力分立
- ③ 経営的視点における効率性を挙げている⁴¹⁾。

以上のような地方自治が実現しようとする価値や視点については、既に、田中二郎博士が地方制度の基本原則として、次のようなものを挙げている⁴²⁾。

- ① 地方公共団体の分権性の保障
- ② 地方公共団体の自主性自律性の保障
- ③ 地方公共団体の行政運営の公正と効率性

基本構造の有り様を構想しようとする場合、地方自治が実現しようとするこれらの価値を体现することを前提にしつつ、分権改革以後の状況を踏まえると、基本構造の具体的内容は「考え方」にあるように各機関の権限、責任、各機関間の関係を定めることであろうが、それは、住民の意思をできる限りの確に自治体の意思へと反映させるための仕組、つまり、住民自治の仕組ということに他ならない（「考え方」3頁）。基本構造の骨格は二元代表制であり、それを中心とする首長制であるとしても、そうした

41) 飯島淳子「地方自治と行政法」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 I 行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）194頁。

42) 田中二郎前掲書79-81頁。

住民の意思を反映させる仕組・機構として機能させることが必要になってくる⁴³⁾。従って、基本構造の有様を分析するための前提的作業としては、まず、二元代表制を、より住民意思が反映させるために、どのように制度改善し、さらには制度をどう機能させるべきか、という視点で分析することである。制度改善の方向性検討の前提として、原理的な検討を要する課題があるように思われる。機能については、二元代表制は決して望まれるような働きがなされておらず、二元代表制を機能させるためには、特に議会の有様が問題であるとされてきた。これはまさに、議会と長の抑制・均衡を機能させる方策の議論である。しかし、抑制・均衡を機能させるそのこと自体が目的ではなく、両者の抑制・均衡を通じて、適正で効率的な自治体運営を目指すことが目的なのである⁴⁴⁾。これについては、地方分権改革以降、自治体をめぐるガバナンスの議論が注目される。国の地方への統制が弱まるなかで、自治体の自己統制の重要性がクローズアップされているからである。こうした自己統制の動きと二元代表制の仕組がどう関わるのかという問題を考察しておくべきと思う。

1 法制度的視点における議論動向

(1) 統治の場としての自治体の内部組織

立法権分有論の先導的論者である大津浩教授は、自治体立法権の憲法直接授権性にも拘わらず、地方自治を、「自治行政」といういわば行政の分権の枠内として捉えられてきた旧来の憲法解釈ないし思考を批判して、既存の実定法秩序を前提にして展開されてきた判例理論及び通説的行政法学説は結局のところ「自治体立法を未だに法律の『委任』に基づく『行政立法』の地位に押し込める」⁴⁵⁾という思考様式があるのではないかと論難

43) 白藤博行『新しい時代の地方自治像の探究』（自治体研究社、2013年）14頁は、基本構造における住民と議会と長の三者のトライアングル構造である、という。

44) 新川達郎「長と議会の抑制・均衡・緊張関係と地域ガバナンス」ガバナンス2016年9月号31頁。

45) 大津浩「国の立法と自治体立法」西原博史編『法学のフロンティア2 立法システムメ

する。つまり、「条例に国の立法との競合性を認めず、前者が後者に常に全面的に従属する」というのであれば、それは、条例を「行政立法」とみていることと違わないのではないか、という⁴⁶⁾。厳しい批判であるが、本稿の関心からすると、このような問題を議論せざるを得ない背景として、「自治体は国の立法の地域的執行としての『行政』の場ではなく、あくまでも主権者市民が地域的に主権を行使する『統治・政治』の場であり、その意味で国の（中央）政府と対等の地方政府である。」⁴⁷⁾と大津教授が指摘しているように、自治立法を含む自治体活動を未だ総体として「行政」と捉える思考の残存を重く受け止める必要があり、そうした思考からの完全な脱却が重要であろう⁴⁸⁾。

そして、自治体立法、とりわけ条例を「正統な国全体の立法」として捉えるべきという大津教授が唱導する理論上の展開によって、いわば条例の実質的な地位の上昇が図られたことにもなるが、これはまた、地方議会の憲法上の位置づけにも影響を与えるであろう。地方議会は、旧来は行政機関であるとされていたが、今や「立法機関」であることは行政法学においてほぼ異論の無いところである。これは、普通地方公共団体を単に行政活動を行う団体としてではなく統治団体であると認識されるようになってきたからであるが、統治団体である以上、地方議会は立法機関と位置づけられるべきことになる。言い換えると、地方議会の非行政機関性が一般的理

ㄨの再構築』（ナカニシヤ出版、2014年）209頁。

46) 大津前掲189頁。

47) 前掲210頁。

48) 因みに、「政治」と「行政」の区別については、それが、容易ではないし、相対的なものといえるかもしれない。「政治行政」と言う使われ方もあるくらいである。この点、とりあえず、辻陽教授の以下のような区別に賛同しておくことにしたい。即ち、同教授は、「行政」が公益というただ一つのあるべき規範を追求して行われるものであるのに対して、「政治」はただ一つのあるべき規範が決まらず、権力を求めて複数の異なるイデオロギーの間で齟齬や衝突が起こる様態、つまり権力を奪い合う争いをいう、としている。参照、辻前掲「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（一）」116頁の注②。

解になったのである。条例は、議会制定法であると性格付けられ、法律に準じたものとされてきたが、それはいわば条例の形式的な地位の上昇であって、上記のような自治体立法を国全体の立法権の分有によるものであると理解することになれば、地方議会の立法機関としての意義は強固なものとなると思われる。いわば、地方議会がパラメントの実質を獲得することになるといえるであろう。もっとも、長の民主的正統性のために長も立法権を有しており、地方議会は立法権を独占していると解することはできない(いわゆる二元立法制)。しかし、そのことで地方議会の立法機関性が——それが国会とは異なるとはいえ——が失われるものではない。地方議会が第一義的立法機関であることはまちがいでなく、それゆえに、白藤博行教授がいうように、長の立法権との関係で地方議会が条例制定において、「少なくとも地方公共団体の将来を左右するような重要事項および住民の権利自由にかかわる事項については、議会の慎重審議が必要であり、議会の意思決定を求めることが不可欠である」⁴⁹⁾と言えよう。

なお、国と地方の紛争の司法的解決に関わって、国と地方の関係を行政内部の関係として捉える立場が衰退していることも本稿との関係で挙げておくべきであろう。国と地方の関係を行政内部の関係として捉えることは、国と地方公共団体の争いにおける法律上の争訟性を否定する論拠として使われてきた。しかしこうした考えから脱却する学説が大勢を占めるようになってきた。塩野博士は、「……一般的にいえば、独立の法人格を与えたことは、自律的活動の余地を与えたことを意味するのであるから、その間に法律の適用をめぐる紛争が生じた以上それは法律上の争訟として取り扱うべきではないかと考えられる。」⁵⁰⁾としている。これは自治体を統治主体として理解する方向に行政法学が進展している証左といえるだろう。

49) 白藤前掲書181頁。

50) 塩野前掲書118頁。

(2) 執政作用と執行作用の区別

(a) 執政作用の地方自治への適用について

憲法65条の「行政権」の定義における、いわゆる控除説を批判する憲法学説の動向のなかで、執政権論が近時注目されている。執政権論については、例えば、「『内閣』の権限は、単なる法の執行ではなく、『執政』、つまり高度の政治作用、国政運営の総合調整……」⁵¹⁾を含むものであり、こうした政治的権限こそが内閣の本来的権限である、とするものである。そこで、憲法65条の「行政権」には、国法を執行する作用と政治・統治の作用が含まれる、ということとなる。この考えでは、「法律の執行」が現実には「行政各部」に任されているとの認識に立っており、憲法65条の「行政権」は「執政権」とみるべき、ということになる。

本稿の関心からすると、執政作用を国政レベルのみならず地方レベルにも妥当すると主張する中川丈久教授の見解が注目される。周知のように、中川教授は執政権論者であり、憲法上内閣に認められた権限は執政であると理解し、憲法65条の「行政権」を基本的に執政権であると捉えたとともに、法律によって「行政各部」（憲法72条）に行わされる「行政活動」との区別を主張する。中川教授によると、執政作用と執行作用の区別⁵²⁾は、地方公共団体にもあてはまるとし、執政作用の例として自主条例の制定や予算の制定を挙げる。そこで、長は、政治的代表として執政作用を行う顔と、法律や条例の執行たる執行作用を命じられた行政職員のトップの顔の両方を持つ、とする⁵³⁾。なお、中川教授は、地方自治法での自治体組織の有り様が全体として「行政各部」と同質の行政組織としての性格を強く求

51) 毛利透「行政権の概念」『統治構造の憲法論』（岩波書店、2014年）238頁。もともと、毛利教授は執政権論に対して厳しい批判を展開している。

52) この区別について、国政レベルであるが、前者は法律の根拠を必要としないが、後者は行政法学が対象としてきた行政活動、つまり、法律による行政の原理が妥当する活動である、とする。中川丈久「立法権・行政権・司法権の概念の序論的考察」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革（上）』塩野宏先生古稀記念（有斐閣、2001年）345頁。

53) 中川丈久「議会と行政」前掲『行政法の新構想1 行政法の基礎理論』158-159頁。

めている面がある⁵⁴⁾、としており、これは、要するに、自治体組織が原則として執行作用を念頭に置いた組織である、ということであろう。憲法上有する長の権能に関して、渋谷秀樹教授も、憲法65条の「行政権」について、それを「執政」と「行政」を区別する理論動向を支持する立場⁵⁵⁾から、長の果すべき権能に二つあるとし、地方自治法147条の統轄代表権⁵⁶⁾を「執政」という政治的権能に相当する政策決定及び執行の監督を内容とするものと理解し、これに対して同法148条を事務監理・執行である「行政」(執政権論でいう「執行」)であるとする。そして前者の権能は、直接公選という長の地位から導出できる、とする⁵⁷⁾。なお、渋谷教授の主張において長の権能における「執政」と「行政」との区別は、「行政」の部分につき、いわゆるシティ・マネジャーに権限を委任することの可否のための前提的議論であると読み取ることもでき、そこに区分の有用性があるように思われる。

このような理解に対して、「執政権論」が内閣の問題として提起されているのであって、執政作用の典型的には国政レベルの政治的作用を念頭に議論されているから、執政作用の定義にもよるが、地方レベルに当然には適用を想定しないとする考え方もあり得よう。例えば、石川健治教授は、『『地方自治の本旨』のもとで、自治体による立法権の分有、行政権の分有を論ずることができるとしても、……自治体による執政権の分有というもの承認できるかどうかは、日本国憲法が連邦制を採用しているといえる

54) 中川丈久「行政による新たな法的空間の創出」『岩波講座 憲法4 変容する統治システム』(岩波書店、2007年)208頁。

55) 渋谷秀樹『憲法 第3版』(有斐閣、2017年)では、憲法65条の「行政権」と同73条柱書の「一般行政事務」を区別して、前者は、内閣の執政権であるとし、その内容を政策決定と下部行政機関の指揮監督であるとする。591頁、593頁。

56) 今村都南雄・辻山幸宣編著『逐条研究 地方自治法Ⅲ』(敬文堂、2004年)では、147条の統轄代表権の統轄について、「統轄とは、地方公共団体の事務全般について、地方公共団体の長が総合的に調整し、相互に齟齬がないよう取りはからうことを意味する。」146頁という。

57) 渋谷秀樹「地方公共団体の組織と憲法」立教法学70号224-228頁。

かどうにかかわってくる。』⁵⁸⁾と適用に慎重な見解を示している。

「執政」を認識することによって、地方自治の活動にも「執政作用」が認められることで、この作用領域には広い政治的判断が認められるということができる。地方自治法の組織関連規定は、中川教授がいうように、専ら「執行」のための組織運営のための規定群であり、「執政」を想定していない。但し、組織マネジメント改革の一環である2006年の同法改正で同法167条1項の副知事・副市長村長の職務として、長の命を受け「政策及び企画」をつかさどり、という文言が追加され、そもそも同法149条の長の担任事務で1号と2号は執政作用である議案提出権と予算調製権がある。これらことから、国政レベルのように、「執政」を想定しうるような関係規定が極めて少ないものの、執政作用を地方自治において容認できないというわけではないことがいえる。但し、地方レベルでの執政作用の外延を画することができるのかは判然としない。これを画することができないと、執政作用と執行作用を区別する有用性にも影響を与えることになる。また、当然のことながら、これまで「執政」と「執行」を分けて統制することは考えられてこなかったといえる。

ともかくも執政と執行の区別を自治体に導入し、長の活動についてその区別を適用して議論するとなると、その区別論は、議会が——「国会－内閣」関係と「議会－長」関係をパラレルに捉えるのであれば——立法機関であるということを前提にした立論であるといわざるをえないだろう。

(b) 執政作用とその統制

(一) 執政作用と認識することによって、それをどのように統制するのかという問題が生じる。石川健治教授は、執政作用（国政レベルではあるが）に対して司法的コントロールが不適當であることを認めたくえて、執政作用を担う機関を分有させて相互の均衡を図ることや民主的統制の方途を探

58) 石川健治「執政・市民・自治」法時69巻6号25頁。

る、とする⁵⁹⁾。石川教授によれば、執政権の諸機関への分配によって、「執政」への危惧が幾分かは軽減されるとし、また、民主的正統性を特定の機関に集中させない仕組みも大事である、とする⁶⁰⁾。

以上のような石川教授の「執政権」の統制一般論を、長の執政作用にあてはめるとすると、第一に、執政作用を担う他の機関に分有させることについては、それは民主的正統性を有する議会ということになろう。この点で注目すべき動向は、長の執政作用のうちでも重要と思われる総合計画等自治体の重要計画の策定について、議会が地方自治法96条2項の議決事項追加条項を活用して、そうした計画を議決権の対象にすることが増えてきたことである。つまり、議決権の対象とすることで議会が結果的に長の執政作用に関わってくるのがみられるようになったことである。要するに、自治体計画策定を議決対象にすることで長の執政作用への議会の「牽制」がなされているのである。ちなみに、執行機関の多元主義があるからといっても、長の執政作用を行政委員会が分有することにはならないであろう。なぜなら、長が直接公選であるがゆえに、長のみが政治的権能を有していることなるのではないか。そうすると、執行機関の多元主義による他の執行機関には原則的に政治的権能は認められないことになる。他の執行機関は、執行作用のみ行使するということになるのであろう。

第二に、長の執政作用に対しては議会による「牽制」だけでなく、住民による統制が大きなウエートを占めるであろう。但し、直接民主主義的制度による住民の関与はアドホックであるので、常時的な統制は難しいといえる。

(二) 次に、長の執政作用についての司法的コントロールについてであるが、国政レベルに比して地方レベルの執政作用については、司法による統制が広く認められるといえよう。ただ、実際には広範な裁量が認められる

59) 石川前掲23頁。

60) 石川健治ほか「憲法学の可能性を探るⅡ国民主権、議会、地方自治 [対論]」前掲法時27-34頁での発言 (29頁, 33頁)。

領域であるといえる。執政作用は、政治的判断によることをメルクマールにしているが、政治的判断による政策の決定は、いわゆる政策判断として住民訴訟等を通じて司法のコントロールが及ぶところといえるものの、裁判所は一般的に政策決定に対して裁量を広く認める傾向にある。

執政作用に関わる司法統制について近時の事例で注目すべきは、自治体の総合計画の議会による修正をめぐる名古屋市長と同市会との紛争事案である。この事案では、市長側が総合計画（中期戦略ビジョン）を策定しようとしたところ、市会が地方自治法96条2項によって総合計画の策定等を市会の議決事項とする内容の条例を議決し、これに基づき市長策定の総合計画原案を市会が修正する内容の議決をした。市長は、この修正議決が議会の権限を超えたものであるとして同法176条4項による再議に付した後県知事の審査を申し立てたが、申立棄却の知事裁定が下されたため、さらに同修正議決の取消しを求めて名古屋地裁に出訴した。判決（名古屋地判24・1・29判例集未登載）は、議会の総合計画原案修正に限界を認めつつ、議会権限が総合計画策定に及びうることを前提に、限界を超えた修正ではないとして、請求を棄却した。同法176条4項再議は違法な議決に関わるもので、筆者は、後に述べるように、この制度はむしろ「執行」作用に妥当するものと理解している。本事案は執政作用に係るものであるものの、そうした出訴制限が定められてはいないので、審理せざるをえなかったが、判決は議会の広範な裁量を認めることとなった。

私見では、地方議会は、長の執政作用に関与し、また部分的には長の執行作用（地方自治法96条1項4号以下）にも関与している。一般に、長の執政作用に対するコントロールの仕組は、長への不信任議決や住民の直接請求によるリコールというような政治的手法でなされ、同法96条1項1号乃至3号による議会の権限行使のほか、当該自治体にとって重要な計画などについての同法96条2項の議決権追加は、議会の執政作用としての牽制手段といえるであろう。なお、以下にも述べるように、同法176条1項の再議権は議会の「執政作用」に対する長の「規律維持」の仕組ということが

できる。同法176条4項の再議権も長の「規律維持」の仕組である。後者は、議会の条例制定によって、その内容の実現を長に執行させるという段階において、条例内容に明白な違法性があるために適正な執行が法的にできないと考えられる場合であるから付再議権の行使という「規律維持」を義務化しているとみることもできよう。

(c) 「執政」と「執行」の区別と議会・長のチェックアンドバランスの手段の関係
「執政作用」と「執行作用」が区別されることによって、議会と長のチェックアンドバランスの手段についても、その区別に応じて吟味する必要がある（その手段が両方の作用に関わる場合もありうる。その場合は、さらにその発動要件に違いを設けるべきと思われる）。

不信任議決は、長に対する議会側の政治的責任追及の手段である。つまり、「執政」＝政治の領域の手段である。

地方自治法176条1項の付再議権は、条例を含む議決内容一般に対して長が異論のある場合であるから、この拒否権行使は政治的であるといえるし、拒否権行使自体が長の執政作用といえよう。これに対して同法176条4項再議は、議決が違法であると長が判断したときの義務的な拒否権行使であるため、長の「執行作用」に関わるものといえるのではないか。既述したように、違法な議決を長がその内容を実施してしまうと違法な行政活動となるため、「行政」活動の適法性を維持するための一手段であるといえることができる⁶¹⁾。

地方自治法179条の専決処分は、緊急性がある場合に、長が議会に代わって必要な決定（処分）を行うことであり、既に述べたように、旧地方制度の下での専決処分制度を基本的に継受したものである。地方行政イコール執行作用と観念されていた時代に成立した制度を現行制度としたの

61) 名古屋市会と名古屋市長との紛争は、市長が地方自治法176条4項再議を使ったものがあるが、紛争内容からすると執行作用であり同条1項再議を使うところを、同条4項再議を執政作用のためのものとして使ったところに「無理」があったように思う。

で、「執政作用」と「執行作用」との区別なく適用されることになる。「執政作用」に用いられるときの発動要件と「執行作用」に用いられるときの発動要件が同じになってしまうことが問題となろう。つまり、使われ方も二通りあり、従来は、年度末の税関係の法令改正に伴う条例改正等の制定に使われ、要するに、実質的には執行作用の内容をもつもので専決処分しなければ行政活動に支障をきたすものが多かったが、議会と長の政治的対立のなかで、つまり「執政作用」に関わるなかで専決処分が使われるケースが目立つようになった。この場合の問題性は、いわゆる阿久根市問題で一挙に露顕してしまったが、その対応として、「執政作用」に関わるうちの人事同意を対象から外すという改正が行われたにすぎない。専決処分を政治的対立解決手段とすることは、同法179条の歴史的由来からして妥当でなく、それにも拘わらず専決処分を政治的対立に使うことによって矛盾が生じているのである。

2 自己統制の議論との関係

(1) ガバナンス論の展開

自治体におけるガバナンス論が注目される背景としては、以下のような地方自治をめぐる情勢の変化がある⁶²⁾。第一に、地方分権の流れによる国と地方、都道府県と市町村の関係の変容が挙げられる。分権改革によって国の統制が以前に比して弱くなったため、自治体の自己統制が強く要請されることとなったことを挙げておきたい。第二に、人口減少社会の到来によって、自治体の枠を超えた地域のガバナンスに取り組むべきとの要請が唱えられ、これに対処するためにいわば水平的なガバナンスが要請されることとなった。これは具体的には地方自治法に基づく連携協約制度の導入(252条の2以下)といった新たな広域連携の制度化に結びついている。第三に、地域社会の変化の下で、地域ガバナンスにおける自治体の役割が相

62) 以下の論述は、稲継裕昭「自治体ガバナンスの実践とこれから」都市問題107巻10号56-57頁による。

対的に低下していることである。以上のような地域の変化を踏まえて、ガバナンス論を考えてみる。

まず、ガバナンス論の定義⁶³⁾であるが、本稿でガバナンスを論じる必要性があると思料されるのは、近時のガバナンス論が二元代表制論に影響を与えているかどうかを検討するためである。特に注目されるのは、2016年3月に第31次地方制度調査会が「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(以下、本答申という。)と題して、自治体におけるガバナンスのあり方を提示したことが挙げられる。同調査会の委員であった伊藤正次教授によると、ガバナンスという用語が使用される際に共通している部分は、「複数の主体の相互作用によって各主体の規律づけが行われ、一定の秩序が形成・維持されている状態をガバナンスと呼んでいる点であろう。」とし、これを踏まえて、自治体ガバナンスなるものは、三つの側面で理解しうる、という。第1は、自治体行財政に対する規律づけとしてのガバナンスであり、第2は、多様な主体との連携・協働としてのガバナンスであり、第3は、自治体の統治の方向づけとしてのガバナンスである、とする。そして、このうち、本答申でのガバナンスの意味は、特に、本答申の第3部にいう「適切な分担によるガバナンス」での用法についてであるが、第1のものであるとする。つまり、伊藤教授によれば、第1の意味でのガバナンスとは「首長部局を始めとする行政組織が、監査や内部統制に関する体制の拡充を図ることによって、自己規律を働かせるとともに、住民や議会、地域で活動する企業やNPOなどの主体による監視・統制を通じて、行財政運営の公正性や透明性、効率性を確保することと捉えることができる。」⁶⁴⁾というものである。また、稲継裕昭教授は、本

63) ガバナンスの概念定義においては、例えば、木村琢磨教授は、〈公〉と〈私〉の融合を図る、という点に最大公約数的要素があると指摘する。つまり、〈私〉を公的活動に関与させるという視点と、公的活動においても民間企業と同様に効率性が重視されるべきであるという視点がある、という。参照、木村琢磨『ガバナンスの法理論』(勁草書房、2008年)はじめに。この点では、NPMの理論の潮流と一致するといえよう。

64) 伊藤正次「第31次地方制度調査会におけるガバナンス——用法をめぐる省察」都市問

答申のこの部分のガバナンスについては、コーポレート・ガバナンスに類似した視点での記述である、とする⁶⁵⁾。この用法でのガバナンスは、組織の目的の達成やその運営を適切に統制するという意図を持った考え方として使われるのである、とする。つまり、ここでのガバナンスは規範的な概念として、法令順守、参加、効率性、透明性などが条件とされるものである、とする。このように、本答申の「適切な分担によるガバナンス」の意義は限定的であるといえる。ここでの規律づけの目的は、自治体運営の公正性、透明性及び効率性の確保である。これは、言い換えると、運営の「適正性の確保」ということであろう。ちなみに、2017年自治法改正の眼目は、事務執行の適正性確保のために① 内部統制の制度化② 監査委員制度の強化③ 住民訴訟制度の見直し——を一体的に実施することにあるとされている。

自治体におけるガバナンス論は、広狭様々に議論されるために、議論の対象を限定しなければならないが、以上の自治体ガバナンス論を踏まえたうえで本稿の関心からすると、中川教授のように、ガバメント・ガバナンス（統治機構自身の規律維持）を主たる対象——「法的空間」と呼んでいる⁶⁶⁾——として、その「あるべき姿に照らして必要とされる秩序や規律」⁶⁷⁾を維持すること、というように限定することが妥当と思われる。中川教授の提起する統治機構自身の規律維持という仕組みにおいて重要な分析視点は、内的な規律維持と外的な規律維持の区別である。内的規律維持は、統治機構内部の力学によって生じる規律維持に期待するものである。これに対して、外的規律維持は、統治機構の外にいる社会（市民・市場）

※題107巻10号46頁。ちなみに、同教授のいう第2の意味でのガバナンスは、自治体におけるガバナンスも地域の企業やNPO、地縁団体といった民間部門や中央政府や他の自治体といった政府部門における複数主体間の連携協働という意味である。また、第3の意味でのガバナンスにおける統治の方向付けとは、首長が住民や議会、企業、NPO等の多様な主体との相互作用に基づいて、行政組織に対するリーダーシップを発揮していることを意味するようである。

65) 稲継前掲53, 57頁。

66) 中川前掲「行政による新たな法的空間の創出」196頁。

67) 前掲197頁。

の力を利用して統治機構を維持する仕組みをいう⁶⁸⁾。憲法が定める規律維持の多くは内的規律維持である⁶⁹⁾が、1990年代以降、行政改革によって情報公開法制などの外的規律維持の仕組みの立法化が増加している、という⁷⁰⁾。これは、内的規律維持が統治機構内部の相互的な抑制・均衡が作動することを想定した仕組みであるものの、想定どおりの相互的なチェックが作動しないことが看取されたからでもあろう。

(2) 内部統制制度と二元代表制

既に述べたように、2017年地方自治法改正で導入されることとなった内部統制制度は、事務処理の適正さの確保のために、それを阻害するような事務処理上のリスク要因を洗い出してそれを評価し、リスクが発生した場合の対応策なども示して、実際の事務処理においてチェックシート等を活用しつつこれを作動させ、また恒常的なモニタリングを実施することでリスクの発生を極力防止しかつ発生後の是正を図るとともに、全庁的な情報共有を行うという体制である。内部統制制度においては、リスク情報を明確化しモニターすることと、その活動の結果を住民に公表することなどによって事務処理上のリスクを「見える化」することが、この制度の重要なポイントとされている。内部統制の対象となる必須の事務として、財務関係事務が挙げられている(新150条1項)。

内部統制制度の導入は、ガバナンス強化のために本答申でも提起されていたが、ここでのガバナンスの意味は、コーポレート・ガバナンスの意味と同様である。問題となるのは、企業で導入された仕組みである内部統制をそのまま自治体に導入するような制度設計の是非である。詳細はこの点を論じた別稿⁷¹⁾に譲るが、内部統制における会社法上の会社内部組織と自治

68) 前掲199頁。

69) 前掲213頁。

70) 前掲217頁以下。

71) 拙稿「内部統制制度の自治体への導入について」立命館法学365号11頁以下。

体組織との対比可能性が検討されねばならないと思われる。自治体に導入される内部統制制度では、首長は内部統制の基本方針の決定権限と内部統制体制を整備運用する権限を有することになる。他方で、株式会社では、取締役会が基本方針決定権限を有し、この基本方針に基づいて、内部統制体制を整備・運用する権限は経営者にある。取締役会は、経営者の内部統制体制整備・運用に対する監督責任を有する。このことからいえることは、株式会社の経営者に擬せられた首長が、経営者の権限のみならず取締役会の基本方針決定権限までも有することになるのである。つまり、取締役会に相当するものが自治体に導入される内部統制制度には制度設計されていないことになる。なお、議会は、二元代表制の下での長に対する監視権の一環として整備運用に対するチェックを想定できるにすぎず、議会と長は対等であるとされているためか、監視的権限は内部統制制度にビルトインされていない。私見では、株式会社における監査役や監査委員会の役割に相当する監査委員——監査委員には内部統制体制の整備・運用状況を監査する役割がある——に、取締役会に相当する地位を与えることができないにしても、長に対する強力な牽制権限が与えられるべきであろう。

ところで、内部統制制度は、首長を経営者とみなしているように、組織マネジメント改革の一環であると位置づけることができるが、組織マネジメント改革の基底には NPM 理論があると言われている。NPM 理論では、概して議会の位置づけが低いものとなっている。筆者は、以前の内部統制に関する論攷において、地域ガバナンスの確立に向けては地方議会の活動も不可欠なものであるからその活性化を目指すべきではないか、と論じた⁷²⁾。ガバナンス論においては、自治体の役割を相対化しつつ、地域の多様な民間部門の主体を公的活動領域についても関与せしめることを目指すものとされ、人口減少社会という地域が置かれている状況を踏まえれば、そうした変容を受け入れていくことにならざるをえないだろう。

72) 拙稿「自治体行政の統制について」法学雑誌61巻1・2号1頁以下（28頁）。

しかし、そうしたなかでも議会の担うべき役割は依然として少なくないように思われるのである。

(3) 自治体ガバナンス論における地方議会の位置づけ

ガバナンスの議論が首長制のような自治体制度論＝基本構造論に与える影響についてみると、基本構造論が、自治体組織を閉じた法空間として捉えて議事機関と執行機関を中心とする機関関係論による統制になるのに対して、ガバナンス論では、両機関ともに、自治体ガバナンスの、とりわけ内的規律維持の仕組に関わる機関として位置づけられ、両機関の均衡・抑制を中心とする首長制も規制維持のひとつの仕組にすぎないものとして相対化されることになると思われる。そのため、議会の、自治体の統制全般における地位は相対的に低くなるであろう。

中川丈久教授のガバナンス論では、内的規律維持だけでは十全ではなく、外部の主体からの統制に頼ることになる。それは専ら住民である。それは、外的規律維持とされ、その規律手段のなかでも住民への公表(情報共有)が重要視されることになろう。

議会のチェック機能が弱くなるなかで、その分を外的規律維持で補うことになっていく。内部統制⁷³⁾の導入においては、議会は住民と同じ地位になっているように思われる。なお、徳本広孝教授は、中川教授の内的規律維持の仕組を、さらに、① 首長部局の内部統制などの一つの主体の自己制御 ② 議会と長の関係における均衡抑制の仕組などによる統治機構内部の力学を通じた自己抑制、の二種があるとする⁷⁴⁾。内部統制制度の問題点

73) 内部統制制度は、執行機関の事務処理についての自己統制ということであるが、しかし、それに加えて、他の執行機関である監査委員をも関わらしめることになるので、純粹の自己統制といえるか疑問ではある。

74) 徳本広孝「地方公共団体の規律維持と債権放棄議決——行政法総論からみた債権放棄議決——」公法研究77号119頁。ところで、内的規律維持について、中川教授は、「長と議会の関係、監査役、入札制度」を挙げている(中川前掲「行政による新たな法的空間の創出」213頁)。ここでの入札制度は徳本教授の分類でいうと、①に入る。また、執行機関

は、内部統制という自己制御に対して、上記の②として、特に議会がどのように関われるかということにあると思う。筆者の見方によれば、自治体の国による統制即ち「他律」から自己を制御する自己統制へという流れ⁷⁵⁾のなかで、内部統制という自己制御への期待が掛けられているが、加えて事務処理における既存の適法性確保手段もあるので、それらと内部統制とがうまく機能すれば、いわば「外部」の議会が関わることは少ないようにも思われる。そもそも内部統制の当面の対象である財務関係事務は執行作用であり、これに対する議会のチェック手段は二元代表制の下での議会の監視権が想定されている。しかし、個々の執行作用を議会がチェックすることは、小規模自治体議会では相当に難しいであろう。したがって、私見では、いわば制度の大枠としてのチェックとして内部統制に対する条例制定という手段を行使すべきであると思う。

中川教授の地方公共団体の規律維持について、その内的規律維持の仕組と外的規律維持の仕組がどのような関係に立つかは明示されていない。ただ、外的規律維持が重視されているように思われる。国の統治にも増して、地方公共団体の統治では外的規律維持の仕組が制度化されている（例えば、住民訴訟）。それは、直接民主制に帰因するものであろう。仕組間の関係は、どちらが主であるとは言い難いが、内的規律維持は恒常的に働くことが予定されているのに比べて、外的規律維持の仕組はアドホック的といえるだろう。しかし、内的規律維持においては機構内部の力学がうまく働くとは限らない。地方議会の債権放棄議決の問題は、こうした機能不全を示す一つの事例といえるだろう。したがって、ガバナンスの側面では両方の仕組が相互補完的に機能することが望ましいといえる。

以上のようにみてくると、自治体内部のガバナンスの議論において、議会は行政活動の規律維持に対する主導的な立場を失いつつある。さらに言

↘の多元主義も内的規律維持（徳本教授のいう分類では②）に含まれるだろう。

75) 斎藤誠「自己制御システムにおける議会・監査制度」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）463頁。

えば、議会に自治体ガバナンス論の中心的役割はない。むしろ、第31次地方制度調査会での議論にもあるように、議会は（最近の議員の不祥事があったこともあって）自らのガバナンスを見直すことが当面の課題として迫られているといえる。平成の大合併によって、議員数が減少するなかで議会が全体として力量を低下させており、その対応策が模索されているが、力量低下によって長へのチェックが弱くなっていくことが懸念されている。

まとめにかえて——地方議会を取り巻く法状況の整理

1 自治体組織構造をめぐる議論の整理

既にもたように、自治体組織構造の抜本的見直しの議論は、終息したように思われる。道州制といった地方制度を大きく変えることとなるような議論も膠着状態になっている。しかし、自治体組織の基本構造に関連する議論は提起されているし、組織に関わる制度についても地方自治法や関係法令の改正によって少しずつ変容してきている。

憲法レベルの議論として、地方自治体を統治の場として捉える考え方が主流になってきている。これは、立法権分有論の主張や執政作用を地方自治活動にも認めようとする議論の当然の前提であるように思われる。筆者は、執政作用を地方自治活動にも見出すことは、地方自治活動のなかに統治の活動が当然含まれることを前提にした議論であること、そして、執政作用は政治的判断を伴う活動であり、従って、いわば当然ながら地方自治活動の法領域においても「政治」が捉えられることを改めて指摘しておきたいと思う。というのは、行政実務においては、自治体組織を地方「行政体制」とみることに典型的に表れているように、「地方自治＝地方行政」観が払拭できていないのであって、このような思考にも影響を与えるであろう。

統治・政治の場として地方自治体を見ることによって、統治作用を担う統治組織の編成原理である二元代表制の意味が問われよう。この場合、端

的にそれが問われるのは、地方議会の地位をどのように位置づけるのかであり、これは、言い換えると、議会を再定位することである。地方分権改革においてクローズアップされたのは、議会の地位を長とのカウンターバランスがとれるように引き上げることを目指した地方分権推進委員会の第二次勧告（1997年）の提言からである。地方分権改革による地方自治法における議会制度の改正は、議会活性化による議会機能の強化によって長との対等性実現を志向したものであったといえる。つまり、この段階では議会をどう位置づけるのかという議論は十分になされていなかったといえる。分権改革が進展するなかで、白藤博行教授も指摘するように、議会の再定位として「立法機関としての議会」が要請されてきた⁷⁶⁾のであり、これは既に述べてきたことである。これは、議会が新たな役割を課せられたのではなく、現に有する権限を十全に行使することを意味する。立法機関としての議会の確立に向けた制度改正も徐々になされてきた⁷⁷⁾。もっとも、立法機関としての議会の確立は、それ自体が目標ではない。確立することによって、議会が現に有する諸権限を行使する際に、長の権限行使とも関係して、単なる両者の対立構図ではなく、当該自治体の課題解決に向けて双方が緊張感を持ちつつ取組むことが求められているのである。執行機関の政策提案に対して議会は真に「議論」する——議論のなかには議員相互のみならず住民とも議論することが含まれる——ことで、例えば対案を提示するといったアクションが求められているのである。

ところで、前章でみたように、自治体組織改革の議論が沈静化している状況にあるなかで、自治体の組織や制度をどう機能させるか、という議論が活発である。ガバナンス論はその一環であるが、機能論の隆盛の背景には自治体の組織や制度が期待されているようには作動していないことがあるといえる。ただ、懸念されるのは、機能論が従来の組織構造におけるアクター間の関係を再構築（＝変更させていく）させ、組織構造を実質的に変

76) 白藤前掲書182頁。

77) これに呼応した基本条例制定といった議会の自己改革も含めておきたい。

容させる可能性があることである。議会や長は単なる自治体ガバナンスのための装置ではなく、住民代表機関として住民意思を自治体の意思に体现する役割を有するのであり、そのことは憲法上付与された地位であることを再認識しておく必要がある。

2 地方議会の改革状況と今後の方向性について

これまでの自治体実務において強い通念であった地方自治法の関係規定の絶対視——ここで「絶対視」とは、自治体組織は現行の地方自治法の組織に関する規定のとおりにより作らねばならないという観念が、同法の特定のコンメンタールと結びついて、一定の組織運営を絶対視し、それ以外を排斥するという通念をいう——からの脱却を目指すような動きがみられるようになった。この動きで注目されるのは地方議会の領域である。地方議会の機能の充実のための法改正がなされたことによって、議会の自由度が高まったためであるが、これに対応しつつ、全国的な議会改革が進行したからである。各議会が自らの議会のあるべき姿を定める議会基本条例の制定の動きは議会改革の試金石といわれてきたが、これは、地方自治法に明示されていないから断念するのではなく、自らの議会のあり方のベースラインを基本条例という形で定めているのである。これによって、各議会が自らの議会に必要な運営を模索することになるが、改革の展開のなかで、従来の運営からの脱却を目指す動きも出てきた。それは議会の自律性と自治組織権を基礎にしているものである。地方自治法の関係規定は、議会活動するための、そのなかでも主として議事運営のための最小限の規定であって、それを肉付けして議会活動を行っていくのは各議会の判断である。標準委員会規則や標準会議規則というものもその参考にすぎない。以上のような捉え方は、従来の通念を変える意識改革であり、今後、広く実践されることが期待されているのである⁷⁸⁾。

78) これについての先進的な議会の一例として、天津市議会の取組を挙げておく。その詳細については、前掲「地方議会の自律権の展開」146-148頁を参照されたい。

こうした意識の転換は、地方自治法に規定された自治体の組織規範をどう認識するかと関わる。つまり、自治体は、自らに相応しい組織をつくることができる、という自治組織権の認識を基礎において、組織規範における自らの解釈を行ったうえで、それぞれに適した組織機構を考えていくという姿勢への転換につなげていくべきである。

次に、今後の議会の方向性についてであるが、議会の機能として、住民意思集約機能、監視機能、政策形成機能があるが、議会のチェック機能を純化していく方向性はやむを得ないのではないかと考える。内部統制制度の導入を契機としていえることは、自治体の財務面で議会が個別具体的な財務事務を監視するよりも、予算決算審議を通じて財務状況を一般的に監視することが中心にならざるを得ない。もし、議会として具体的な解明すべき問題が生じた場合には、地方自治法98条2項の監査請求や、同法174条の専門委員を長に設置要請してそれに当らせるといった議会以外の知見を取り入れる形での対応をすべきであろう。このように、議会のあり方については、政策形成の方向に向かわざるをえないであろう。行政学等で最近「政策議会」への提唱⁷⁹⁾がなされているが、これは、自治体を地方政府とみつつも政府の政策を執行機関のみに委ねるのではなく、政策内容を議会が議論し決定すること、つまり、政策主体としての議会の存在を強調するものである。今後は、長の執政作用の領域について政策的関与を積極化するとともに、「執行作用」について議会としてはアドホック的なチェックにならざるを得ないだろう。

79) 例えば、土山希美枝『「質問力」でつくる政策議会』（公人の友社、2017年）がある。