

大統領(首長)制下の議会のありかた 2018年と地方議会改革元年に

名城大学 昇 秀 樹



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

1 はじめに

昨年末、「地方自治法70周年」の記念イベント(愛知県主催、2017年12月19日、於アイリス愛知3階)で戦後の地方自治の歴史について話をさせていただいた。

日本が第2次世界大戦に敗れ、GHQ、アメリカの強い影響の下で、憲法を改正し(手続き上は明治憲法を改正する形で昭和憲法はつくられている。天皇主権の憲法を国民主権の憲法に「改正」することなどできないのだが、「他国の干渉でつくられた憲法は無効」という批判を恐れたアメリカが合法性を装うため、「改正」という外観を欲したものとされている。)、憲法付属法典としての地方自治法が成立したのが1947年。

それから70年の月日が流れたことになる。アメリカの強い影響下でつくられた日本国憲法(第93条)、地方自治法(第17条)に根拠をもつ大統領制(首長制)は(a)知事・市町村長をはじめとする執行部については日本に着実に根付き、戦後民主主義

の成功例、とっていいほどのものとなった。

(b)問題は議会である。圧倒的多数の地方議会は、大統領制の下の議会、というものを正確に理解せず、47都道府県、1700強の市町村の議会の大半は、大統領制下の議会を議院内閣制的に運用する、ということをつづけてきた。(21世紀に入ってから地方議会の中で、議会改革にとりくみ、議会基本条例の制定、議会説明会の開催など20世紀の地方議会にくらべれば改善されてきたところも少なくない。筆者がアドバイザーをつとめる岐阜県可児市議会は早稲田大学のマニフェスト大賞を複数回受賞するなどその改革度合いはかなりのものだが、その可児市議会も含めて大統領制下の議会として改善がもたられるところは大きなものがある。)

大統領制の議会にあっては議会に首長をはじめとする執行部の面々が座るひな壇を設けるといふようなことはおかしいのだが(大統領制の元祖、アメリカの連邦議会上院・下院にも、50州の州議会にも大統領・州知事などが座るひな壇は存在しない。大統領制の議会は議員同士が議論するところであり、執行部の人たちは議会にはいないのが本来の姿である。日本の地方自治法第121条もそのことを明文で定めている。)、日本のほとんどの地方議会は国会と同じような執行部の面々が座るひな壇を設けている。

議会の運用の仕方の勘違い(?)を指摘し、地方議会改革の中心にあるべき地方議会運営のありかた(大統領制の議会運営)を位置づけるべきことを提言することとしたい。

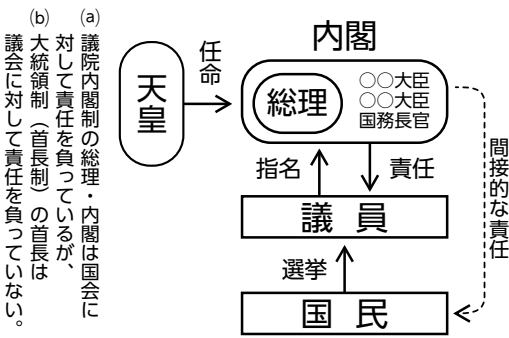
2 総理は国会に対して責任を負っているが、首長は地方議会に対して責任を負っていない

まずは、議院内閣制と大統領制の違いを確認しておこう。

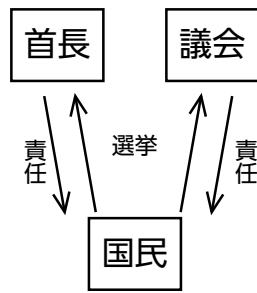
イギリスで発達した Cabinet System = 議院内閣制は国民が国会議員を選挙で選び、国会が総理大臣を指名し、任命は国王(日本の場合は天皇)が行うことになっている(憲法第67条)。国会に指名された総理は自分を選んでくれた国会に対して責任を負っている。(憲法第66条第3項)国民に対しては間接的な責任を負うことになる。

これに対してアメリカで発達した Presidential System = 大統領制(首長制)は国民が行政政府のトップの大統領を直接選挙で選び、これとは別の選挙で議員を選び、議会を構成することになっている。民意が大統領と議会でわかれる可能性があることから2元代表制とよばれることもある。(オバマ大統領時代は、執行部は民主党の大統領だったが、議会は上院・下院とも共和党が多数だった。トランプ大統領の場合は執行部が共和党、議会も上院・下院とも共和

【図表1】



(b) 大統領制



た。
議院内閣制の場合は議会が総理を
選挙で選ぶので、議会と執行部は同
じ政治勢力で構成されることが想定
されており、1元代表制と呼ばれる
こともある。(大統領制の2元代表
制に対して)
ポイントには執行部と議会の関係に
ある。
議院内閣制の場合は総理・内閣は
国会に責任を負っているのに対し
て、大統領制の場合は大統領・首長
は自分を選んでくれた国民・住民に
対して責任を負っているのである。

て、議会に対して責任を負っている
わけではない。(図表1参照)
大統領制にあつては首長、議会と
も自分を選んでくれた住民に対して
責任を負うのであつて、どちらが民
意をよりよく代表しているのか競い
合う関係にある。
この点を理解すれば日本の地方議
会のハードの作り方、運営の仕方が
大統領制の議会のありかたとしては
不自然、不適當であることがわか
らう。

**3 地方自治法第121条
(議場への長及び
委員長等の出席義務)の
意味するところ**

地方自治法第121条は「議場へ
の長及び委員長等の出席義務」につ
いて定めた規定だが、その文言は次
のようになっていいる。
「普通地方公共団体の長、教育委
員会の教育長は、議会の審議に必
要な説明のため議長から出席を求め
られたときは、議場に出席しなけれ
ばならない。」

この条文の意味するところは、議
場には通常は長、教育長など執行部
の面々はおらず、「議会の審議に必
要な説明のため議長から出席を求め
られたときは」例外的に長、教育長
などは「議場に出席しなければなら
ない」というものである。
大統領制の議会というものは元祖
のアメリカの議会がそうであるよう
に、議員同士が議論するところであ

り、大統領や州知事が座る席は議場
には存在していないのがノーマルな
姿である。いわんや、日本の議場の
ように執行部の面々が座るひな壇な
ど想定していない。(アメリカをは
じめとする外国の学者、実務家から
日本の地方議会は大統領制なのに、
何故執行部の面々がひな壇に座つて
いるのか、という質問を受け、答え
に窮したことは1度や2度ではな
い。)

日本の地方議会のように、大統領
制なのに議会開会中は首長以下、行
政委員会の長、部課長など執行部が
議会にはりつく、というような現象
は制度の趣旨からしておかしいし、
自治法の想定からしても本来の姿と
は遠くはなれた運用をしている、と
いうことに早く気づいてもらいた
い。

今の運用が違法か、ということに
なると、なんとか違法は免れている
、とは言えるだろう。議長は議会
が開催されている間、ズーッと首長
や教育長などに「議会の審議に必要
な説明のため」議長から出席を要請
しており、結果、首長や教育長、部
課長などは議会開催中議会にしばら
れることになる。違法ではないが、
しかし大統領制の議会の運営として
は極めて不自然、不適當ということ
になるだろう。

**4 国会と地方議会は
基本的な性格が異なる機関**

「国会がこうしているから県議会

でもこうする」「国会、県議会がこ
うしているから市議会、町村議会で
もこうする」という言葉を聞くこと
がある。
しかし、国会と地方議会はかなり
性格の異なる機関であることを知っ
ておいたほうがいいだろう。
日本国憲法第41条は「国会は、国
権の最高機関であつて、国の唯一の
立法機関である」と定めている。
では地方議会はどうか。

自治体の「最高機関」であり、「唯
一の立法機関」といえるだろうか。
結論をいえば、地方議会は自治体
の「最高機関」でもなければ、「唯
一の立法機関」でもない。
順に説明していこう。
まず、「最高機関」かどうか、で
ある。

議院内閣制においては主権者であ
る国民から選ばれているのは国会だ
けであり、したがって国会が「国権
の最高機関」となる。
内閣はトップである総理が国会の
指名をうけて天皇から任命される
し(憲法第67条、第6条第1項)最
高裁判所長官は内閣の指名に基づい
て、天皇が任命し(憲法第6条第2
項)、判事は内閣が任命し天皇が認
証する(第79条第1項)こととなつ
ている。
立法、行政、司法の3権のうち主
権者である国民が直接選んでいるの
は立法院の国会議員だけであり、行
政府・司法院のトップは国民から間
接的に選ばれている。
したがって議院内閣制の中央政府

(国)においては「国権の最高機関」は国会ということになる。

これに対して地方政府(自治体)の場合、長も議会も主権者である住民から直接選ばれることになっている。(憲法第93条第1項、第2項)

余談だが、中央政府だけではなく、地方政府の統治機構のありかたも憲法で定められていることに注目しておこう。地方政府をどのような統治機構で構成するかも国家の「国のかたち」に大きく影響する重要事項である、との認識から最高法規である憲法で定められていることを確認しておこう。

閉話休題。自治体の場合は首長も議会(議員)も直接住民から選ばれており、住民との距離という意味では長と議会は対等ということになる。

しかし、地方自治法をくわしくよんでいくと、自治法は議会より首長を重視していることが明らかとなる。

①自治体を「統括し…代表する」のは「普通地方公共団体の長」(自治法第147条)となっている。
②首長の権限は例示列挙(自治法第149条)となっているのに対して、議会の権限は限定列挙(自治法第96条)となっている。

③議会を招集するのも議長ではなく、首長となっている(自治法第101条第1項)。

④「予算を調整し…執行する」権限は首長に専属している(自治法第149条第2号、第97条第2項)。

こうした自治法の規定をよめば、強いて自治体の「最高機関」をよめるとすれば、それは議会ではなく、首長ということになるだろう。次に「唯一の立法機関」かどうかについて検討してみよう。

国の場合は国会が「唯一の立法機関」(憲法第41条)だが、自治体の場合は首長も(自治法第15条第1項)行政委員会も(自治法第138条の4第2項)規則制定権という立法権をもっている。したがって議会だけが立法権をもっている、というわけではない、唯一の立法機関とはいえない。

こうして現行法上「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関」(憲法第41条)という位置にあるが、地方議会は、自治体の最高機関でもなければ唯一の立法機関でもない。議院内閣制下の国会と大統領制下の地方議会は「議会」という点だけは共通しているものの、基本的には別の機関と考えた方がいいだろう。

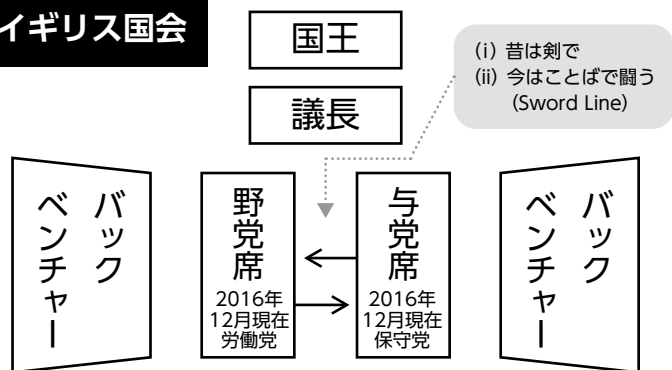
「同じ議会だから」ということで、国会と同様の運営をしてきたことが、戦後70年、大統領制下の地方議会は議院内閣的に運用する」という不自然、不適当なことを行ってきたことにつながったのだから、今後は議院内閣制下の国会と大統領制下の地方議会は性格の異なった機関という点に重きをおいてものごとをとらえ、あるべき運用に議会運営のありかたをかえていくべきだろう。

ちなみに、議院内閣制の母国はイギリスだが、そのイギリスでは議会にひな壇を設けていないことも留意しておくべきだろう。

これまでのべてきたように、議院内閣制においては総理・内閣は自分を選んでくれた国会に対して責任を負っているのだから、日本の国会のようにひな壇を設けていても問題ない。

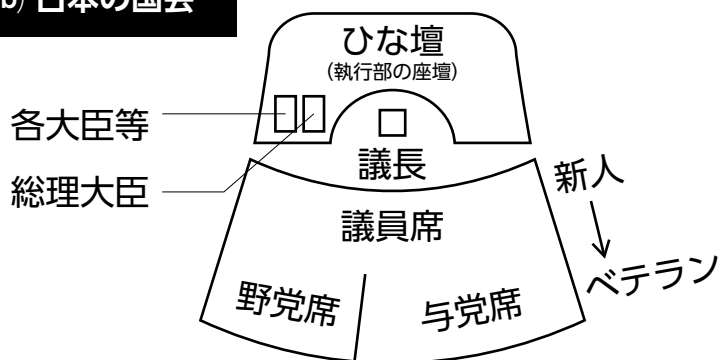
しかし、議院内閣制の母国イギリスでは、国会はアメリカ同様、議員同士が議論をする場所と考えられており、日本のようなひな壇は設けられていない。NHKBS1の「世界のニュースから」という番組のB

(a)イギリス国会



【図表2】イギリス国会は議院内閣制でもひな壇を設けていない。

(b)日本の国会



BCの放送をみていると、イギリスの国会審議の様子がよく映し出されるから参考になる。(図表2参照) 英米ともに、議会(本会議、委員会)は国民・住民から選挙で選ばれた政治家である議員同士が議論する場所と観念されており、日本のように政治家でない行政職員(国の場合は局長等、自治体の場合は部課長等)が答弁する場所ではない、ということを確認しておいた方がいいだろう。 官僚主導から政治主導への国政運営、自治体運営をめざすのであれば(国会においては、政治主導の国会運営をめざしてイギリスなどを参考に)①党首討論の導入、②政治家

が就任する副大臣、政務官の設置など一定の成果を挙げているように思われる。議員同士、政治家同士が政策議論を交わしうる政策能力を身に着けることが不可欠となる。特に首長が議会に責任を負っていない大統領制下の地方議会議員はそのことが強くもめられている、といえるだろう。

このような政治主導の議会運営がなされるようになると、執行部に要望・陳情だけを繰り返している議員は、その存在意義はほとんどなくなってしまう、と思うのだがどうだろうか。

ある地方議会でお話しをした後、議長さんと懇談する機会があった。議長さんいわく、「先生のいわれることはよくわかった。なるほど大統領制下の地方議会にひな壇はおかしいし、議員同士が議論するのが本来の議会だと思う。でも現実問題、そういうことができる議員が何人いるだろうか。比較多数の議員はそういう改革に反対するだろう。」

だからといって今のままでいい、ということにはならないだろう。「今のままの運営で法律の力を変えろ」というのは本末転倒の議論だろう。それに、法律を変えるということになれば、自治法第121条の改正だけではすまない。自治体に大統領制を採用することをうたっている憲法第93条も改正しなければならなくなる。こういう改正には、住民の比較多数は反対するだろう。ことのよしあしは別にして、1度直接行

政府のトップを自分たちの手で選ぶことを経験した住民が、その権利を手放す改正に賛成するとは思えない。」

富山県議会のように、まずは3月、6月、9月、12月の定例会のうち1日だけ、自治法第121条が想定しているように、執行部を説明員としてよばない日をつくり、議員同士が議論してみる。慣れてくれば1日を2日に、さらに3日に、という形で執行部をよばない日を増やしていく。そして最終的には議事を議員同士が議論する場所に変えていく、ということが必要だと考える。

余談ながら、イギリス国会では与党の議員（今はメイ首相以下、保守党の議員）と野党の議員（今は労働党）は向かい合う形で着席しているが、その距離は剣が届かない距離に設定されている（sword line）という。議会制が確立するまでは、剣で殺し合い、勝ったほうの意見が通っていたが、それよりは、議会で議論し、意見がまとまればそれでよし、まとまらなければ多数決できめる、という方式の方が文明的であろうということ。後世につたえるために sword line（剣のライン）を設定している、とのこと。歴史を重んじるイギリスらしいエピソードだと思う。

こうして、日本の国会は「国権の最高機関であり、唯一の立法機関」（憲法第41条）だが、地方議会は「自治体の最高機関（強いてはともめれば首長）でもなければ、唯一の立法機

関でもない（首長・行政委員会も規則制定権という立法権をもっている）。

国会と地方議会は大きく性格の異なる機関なのだ。だから「国会がこうしているから都道府県議会・市町村議会もこうする」という論理はなりたたない。議院内閣制下の国会と大統領制下の地方議会は別物なのだ。という認識をもつことが大切だ、と思う。

大統領制下の地方議会は大統領制下の議会運営をしていかなければならぬ。参考にするのなら、議院内閣制下の日本の国会ではなく、たとえば大統領制下のアメリカの連邦議会・州議会の方を参考にすべきだろう。

プロフィール

名城大学都市情報学部
都市情報学科教授

昇 秀樹
のぼる ひでき



名城大学都市情報学部都市情報学科教授。日本行政学会、日本公法学会、地方自治学会等所属。研究分野は、行政学・地方自治論等で、日本の地方自治、まちづくりの現状と課題を(1)行政学、行政法、政治学等の学問の力を借りながら、研究し、(2)その成果を講義や講演等で学生、社会に還元している。著書は『新時代の地方自治』（東京法令出版）など多数。

第2回 空き家対策
シンポジウムのご案内

2018年1月30日(火)に「第2回 空き家対策シンポジウム」(空き家の現状と課題・今後進むべき方向性)を開催いたします。空き家管理や相談会で空き家所有者等の生の声を直に把握する事業者や団体と、民間事業者等と連携して空き家対策に取り組んでいる自治体から取り組み状況を報告いただき、四日市大学総合政策学部の岩崎恭典教授を交えて、現状と課題、今後進むべき方向性等をそれぞれの立場から議論していただくシンポジウムを開催いたします。参加費は無料です。皆様のご参加をお待ちしています。

『第2回 空き家対策シンポジウム』
～空き家の現状と課題・今後進むべき方向性～

- コーディネーター **岩崎恭典氏** (四日市大学教授)
- とき **1月30日(火)13:00~16:30**(受付12:30~)
- ところ **三重地方自治労働文化センター4階 大会議室**
- 参加申込 参加ご希望の方は、①所属②氏名③連絡先(電話番号)をFAXまたは、TEL、E-Mailにて三重県地方自治研究センターまでお申し込みください。
- 主催 三重県地方自治研究センター TEL 059-227-3298
FAX 059-227-3116 E-Mail info@mie-jichiken.jp