

平成16年度比較地方自治研究会調査研究報告書

欧米における地方議会の制度と運用



比較地方自治研究会



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

「比較地方自治研究会」は、諸外国の地方自治の研究を行う会員を構成員とし、地方自治の国際間比較に関する研究を行うことを目的とし、財団法人自治体国際化協会調査部調査課が事務局となって開催されている研究会である。

本冊子は、平成16年度において「欧米における地方議会の制度と運用」を通年テーマとして行なわれた4回の研究会における調査研究報告を1冊に取りまとめたものである。

比較地方自治研究会は、従来、会員相互の情報や意見の交換の場として運営してきたところであるが、平成15年度からはその成果を取りまとめ広く公表することとしている。

本冊子が各地方公共団体や地方自治関係者によってご活用いただければ幸いである。

平成17年4月

比較地方自治研究会
財団法人自治体国際化協会

目 次

はじめに

フランスの地方議会

山下 茂（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授）

0. はじめに—「地方議会」論の視野と論点	1
1. 地方制度の全体的構成	2
2. 地方議会についての法的枠組み	3
3. 地方団体の「統治」システムと「地方議会」—議会と執行部	4
4. 「議会」の権限：執行部（執行理事会）との関係	5
5. 執行部（執行理事会）等の選任	5
6. 「議会」運営：本会議と委員会	6
(6-1) 一般的ルール	
(6-2) 県・州の議会における常務委員会	
7. 地方議会：定数、男女、職業など	7
(7-1) 議員定数	
(7-2) 議員の男女別と年齢別	
(7-3) 議員の職業	
(7-4) 地方議員と党派	
(7-5) 地方議員への金銭給付	
8. 議会と住民	9
(8-1) 会議の公開と情報提供	
(8-2) 住民投票	
(8-3) その他の議会－住民関係	
9. 広域行政組織の議事機関	9
10. パリと大都市の「区」と「区議会」	9
11. 地方選挙：その制度と実際の機能	10
(11-1) 地方議員の選挙権等	
(11-2) コミューン議会議員の選挙	
(11-3) 県議会議員の選挙	
(11-4) 州議会議員の選挙	
(11-5) 地方選挙の投票率	
(11-6) 選挙制度の特色と機能	
12. 公選職の兼任と政治家の育成	13
13. 政府間関係の中での地方議会	14
(13-1) 事後的な中央統制	
(13-2) 地方議会の解散等	

14.まとめ：仏国地方議会制度の特色	15
(14-1) 地方団体の統治構造上での特色	
(14-2) 地方選挙制度の特色	

イングランドの地方議会

安藤 明（自治総合センター理事）

第1章 地方自治体の内部構造改革	17
第1節 地方自治体の種別構成	17
第2節 「委員会」制度	17
1 制度の概要	
2 委員会の類型	
(1) 法定委員会	
(2) 執行機能を担う委員会以外の委員会	
(3) 政策資源委員会	
3 委員会の構成員	
4 事務部局	
5 議会本会議又は委員会が有している権限及び義務の委譲	
6 「委員会」制度の問題点と改善方策	
(1) 問題点	
(2) 2000年地方自治法の制定	
第3節 「リーダーと議員内閣」制度	19
1 制度の概要	
2 政策評価委員会	
3 本会議と内閣の所掌事項の区分についての基本的な考え方	
4 本会議に留保されている権限	
5 閣議の公開	
第4節 「直接公選首長と議員内閣」制度	20
1 制度の概要	
2 首長及び内閣と議会の関係	
3 内閣構成員	
第5節 「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制度	21
1 制度の概要	
2 首長とカウンシル・マネージャーの関係	
第6節 自治体内部構造改革の現状	22
1 選択された内部構造モデル	
2 政府の対応	

第2章 地方議会議員	26
第1節 地方議会議員制度の概要	26
1 地方議会議員数	
2 議員の役割	
3 議員の任期	
4 議員の報酬	
(1) 基礎手当	
(2) 特別責任手当	
(3) 所得損失手当	
(4) 世話手当	
第3章 地方議員と事務職員	27
第1節 事務職員制度の概要	27
1 法定職	
(1) 行政サービス長 (Head of Paid Service)	
(2) 財務部長 (Chief Financial Officer)	
(3) 監督官 (Monitoring Officer)	
2 事務総長 (Chief Executive)	
第2節 地方議員と事務職員の関係	28
1 制度の概要	
2 事務職員の政治的中立性の確保	
(1) 政治的行為の制限	
(2) 政治的行為の制限の対象となる地方公務員の政治的行為の制限	
3 議会による事務職員の解雇	
第4章 地方選挙制度	29
第1節 地方選挙制度の概要	29
1 選挙区の定数	
2 選挙日程	
(1) 選挙日	
(2) 選挙実施サイクル	
3 補欠選挙	
4 選挙権者	
5 被選挙権者	
(1) 必要要件	
(2) 非該当要件	
6 選挙事務	
(1) 選挙事務官	
(2) 投票時間	

(3) 投票場所	
(4) 投票方法	
(5) 郵便投票	
(6) 選挙資金	
(7) 供託金	
第2節 選挙区割り	33
第3節 選挙制度改革	33
1 地方選挙における投票率の低迷	
2 政府の対応	
3 2000年パイロット・スキームの実施	
4 2002年パイロット・スキームの実施	
(1) パイロット・スキームの概要	
(2) 電子民主主義パイロット・スキーム	
(3) その他のパイロット・スキーム	
(4) パイロット・スキームの実施	
(5) パイロット・スキームの評価	
第4節 公選首長選挙制度	37
第5節 グレーター・ロンドン・オーソリティ市長及び議会議員選挙制度	38
1 グレーター・ロンドン・オーソリティ市長選挙制度	
2 GLA 議会議員選挙制度	
第5章 イングランドとウェールズの地方自治体議会議員の実態	39
1 地方議員の職業	
2 地方議員の有職者の職種	
3 地方議員の有職者の就業先	
4 地方議員の性別	
5 地方議員の障害の有無	
6 地方議員の出身民族	
7 地方議員の年齢	
8 地方議員の所属政党	
終章	41

ドイツの地方議会と直接民主制

片木 淳（早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授）

はじめに	43
I. ドイツの州議会	44

1. ドイツの連邦制度	44
2. 国民（州民）Volk	45
3. 州議会議員の選挙	45
4. 州議会の権能	48
(ア) 立法	
(イ) 政府のコントロール	
5. 議会の組織	50
(ア) 議員	
(イ) 議長および議会運営委員会	
(ウ) 会派 Fraktion	
(エ) 本会議 Sitzungen des Plenums	
(オ) 委員会 Ausschüsse	
6. ドイツの各州における直接民主制	51
(ア) 州憲法に対する州民投票	
(イ) 州法等に対する州民投票等 Volksabstimmung	
II. ドイツの郡・市町村議会	53
1. ドイツの地方自治制度	53
2. ドイツのかつての市町村制度	55
(ア) 北ドイツ評議会制 Norddeutsche Ratsverfassung	
(イ) 参事会制 Magistratsverfassung	
(ウ) 市長制 Bürgermeisterverfassung	
(エ) 南ドイツ評議会制 Süddeutsche Ratverfassung	
3. 南ドイツの評議会制の「無敵の進軍 Siegeszug」	56
4. ドイツの市町村の議会	60
(ア) 市町村議会	
(イ) 市町村議會議員とその選挙	
(ウ) 議会の組織	
(エ) 議会と市町村長	
5. ドイツの郡	62
6. ドイツの自治体における直接民主制	64

アメリカの地方議会

小滝敏之（千葉経済大学学長）

1 序説——アメリカの地方自治制度と議会	67
① 多様な地方議会	
② 地方政府の種類	
③ 地方政府の形態	

2 自治体レベルの地方議会	68
① 議会の構成	
② 議会の権限と議員の任務	
③ 議員の選挙方式	
④ 投票方式	
⑤ 議員の地位と任期	
⑥ 議事手続き	
3 自治体議会の特色と運営の実態	72
① 少ない議員数	
② 大半が非常勤議員	
③ 少額の議員報酬	
④ 簡素な議場	
⑤ 議員同士の討論	
⑥ 市民の積極的発言	
⑦ 周期的開催と夜間開催	
⑧ 議場への入場の自由	
⑨ 議会公開と透明性	
⑩ 議会外の議会活動	
4 自治体議会・議員の評価と投票率等	76
① 議会と議員の質	
② 在職期間と政治的意欲	
③ 議員の出身背景	
④ 議會議員選挙投票率	
5 カウンティ・レベルの地方議会	78
① 理事会	
② 名称	
③ 規模	
④ 選出方法	
⑤ 業務	
⑥ 事例	

フランスの地方議会

山下 茂（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授）

0. はじめに—「地方議会」論の視野と論点

「欧米諸国における地方議会の制度と運用」という共通テーマの下で、特定の国について叙述する場合、まず始めに、どのくらいの範囲をカバーし、どのような事項を論点として取り上げればよいのかが問題である。

クレアのパリ事務所では、筆者が所長であった平成14年1月に、『フランスの地方自治』（以下『FR自治』と略）と題した概説書を公刊（クレアのサイトでPDFにより閲覧可能）している。同書の目次を一瞥して、「議会」に係る項目をひとしきり通覧するだけでも、およそ「地方自治」を総体的に語る場合には、概論的な冊子ですら、地方議会に関わる叙述がさまざまな箇所に含まれることになるのがわかる。

地方自治にとって地方「議会」（議事機関）は中心的な役割を果たすべき組織であり、民主的に選出された議員から構成される議事機関無くしては、そもそも「自治」があるとは言わない。議事機関の存在こそが民主的な地方自治の要であると考えるのが、欧州諸国においては一般的である。例えば1988年9月に発効した『欧州地方自治憲章』(la Charte européenne de l'autonomie locale)では、その第3条で「地方自治」の概念について規定しているが、その地方自治の権利は民主的に選挙された者で構成する「議会」等の複数人の集合体によって行使されるものであり、こうした議会等がそれに対して責任を負う執行機関（単数または複数）を持つこともできるとしている。「自治」を論じることは、すなわち「議会」（議事機関）を論じることになるのである。

地方議会の制度や運用を国際比較しながら考察する場合、特定の国についてであっても、どのあたりまで視野を広げ、どのような事項に焦点を当てるかが、まず議論の対象になる。本稿では、こうした点も意識しながら、以下の叙述を進めていきたい。

また我が国では、従来、「欧米」諸国の方自治に関する国際比較をしようとする場合も、他の分野におけると同様に、英>米>独>仏といった「順序」を、いわば「無意識」に取り入れて、まず英国を始めに取り上げるのが、いわば「常識」になってきた。我が国と同様に单一国家（unitary state）であり、その全域で、地方自治単位における意思決定や行政執行を「議会」（+その「委員会」）が全面的に担ってきた英國での伝統的な仕組みは、地方自治の統治機構などを論じる際の出発点として利用しやすいものでもあったから、それは自然の行き方ではある。筆者自身、昭和57年に刊行（のち平成4年に増補改訂）した著書（共著）『比較地方自治』において、「各國別モノグラフ」と称する国別の叙述を「英國(UK)」から始め、直ぐ次ぎに「フランス」を置いた。しかし今日の英國では、スコットランドなどにおける民族主義の台頭による分極化を別にしても、地方自治の単位自体が多様化（実際には1970年代地方制度改革以前のcounty-borough制の復活とも言えるが）したうえ、長年の伝統には存在しなかった直接公選制での首長が一部に生まれるなど、その統治の仕組みが変動し始め、外国からの観察が難しさを増している。

その点、フランスの場合は、単一国家である点に変わりはなく、また地方自治単位の編成やその統治の仕組みも、今のところの我が国同様、比較的に画一化されており、仏語という言語の問題を別にすれば、外国からの観察がしやすいという調査上の「長所」を維持している。歴史的に見ても、欧州内では、英国よりもフランスの地方制度の方が、他国への影響が大きかった。さらに、官選の「地方長官」(préfet)制度などに見るとおり、とくに第2次大戦までの我が国も多大の影響を直接・間接に受けてきた。そうした意味から、現時点で地方自治を国際比較する場合には、むしろ「英」からではなく、「仏」から始める方がわかりやすく、かつ有意義であるとも言える。本稿は、そのような問題提起も兼ねたものとしたい。

1. 地方制度の全体的構成

フランスでは、現行の第5共和制憲法上で、「コミューン」(communes)「県」(départements)「州」(régions)という3階層の基本的な地方自治単位(collectivités territoriales=「地方団体」)が、全国に共通して設けられている。旧植民地地域では特例的な制度があるが、本稿では、議論を簡略にするため、欧州内のフランスすなわち仏国「本土」(la métropole)における制度のみを主に叙述の対象とする。首都「パリ」は、「コミューン」かつ「県」という二重の性格を併せ持つ特別な自治単位とされている。2003年3月の憲法改正以前は、「州」は法律上で位置づけられた地方団体たるに止まっていたが、改正によって、従前からの「コミューン」「県」と同じく、憲法上の地方団体に「格上げ」された。

憲法上(改正後の第72条③)、これら地方団体のそれぞれに選挙で選ばれる議員(conseillers／～ères)が構成する議事機関すなわち「議会」(conseil)が設置され、民主的な自治行政の基幹となることが定められている(下記)。これらの議会は沿革上、コミューンでは「自治議会」(conseil municipal)、県では「一般議会」(conseil général)、州では「州議会」(conseil régional)と、法令上で呼ばれている。

また、基礎レベル単位たるコミューンの規模が極端に小さいために、「広域行政組織」が重要な役割を担っている。ただし広域行政組織は、憲法や法律で「地方団体」と位置づけられた存在ではなく、法的には「公施設法人」(établissement public)でしかない。広域行政組織にも、所定(下記)の議事機関が設置されることが法定されている。

さらに、地方における国家行政と地方自治行政の双方を含む意味での「地方行政」に関する主体として、中央政府が各州・各県ごとに任命する「地方長官」(préfet, プレフェ)がいる。かねてフランスの中央集権的な統治制度を象徴する存在のように言われてきた地方長官が「県」行政の執行機関(「官選県知事」)ともなるシステムは、1980年代の地方分権改革によって廃止された。現在では、地方自治単位としての「県」の執行機関は、後述するように、県議会の議員のうちから互選される首長(président=「議長」)である。今日のpréfetは、あくまでも中央政府の地方総合出先機関であり、所管地域における中央政府行政の総括責任者である。地方自治行政に関しては、管内地方団体を外部から監督するに過ぎない。ところが今日もなお、préfetを昔と同じく「知事」と邦訳し、あたかも中央

政府任命の官選知事が地方団体の執行機関となっているかのごとく解説する辞書、文献、通訳者が少なくない。この点は十分に注意されたい。

以下では、一般的の自治単位について述べることを基本とし、パリや広域組織については、必要な場合にのみ補足的に説明する。

2. 地方議会についての法的枠組み

地方制度については、第5共和制憲法の中で基本ルールが規定されている。たとえば第34条（第V章）では、国会・地方議会の選挙や地方税のほか、地方団体の権限、財源、行政運営についての基本原則は法律事項である旨が規定されている。また第XII章が「地方団体」と題され、「法律の定めるところにより、地方団体は、選挙で選ばれた議員からなる議会により自由に管理運営される」（第72条③項。2003年憲法改正以前は②項だった。なお、同項は「自由に行政を行なう」とも邦訳される。）ことなど、基本的な事項を規定している。こうした点から見て、フランスでは、地方自治は憲法上で制度的保障がなされていると言うことが出来よう¹。

関係する基本的な諸法令の規定は法典化され、「地方団体総合法典」（Code général des collectivités territoriales=略 CGCT、「地方自治法典」などとも邦訳）の形で総合化・体系化されている。まず、憲法上で規定された自由な管理運営の原則がCGCTの冒頭たる第I章（chapitre I）第L.1111-1条で再確認されているほか、コミューン議会について第L.2121-1～2124-7条、県議会について第L.3121-1～3123-30条、州議会について第L.4131-1～4135-30条まで、それぞれの運営管理に関する基本的なルールが法律で定められている（細部については政省令あり）。

地方団体は、法律により「一般的な権限」（compétence générale）を付与されており、公益のために必要と考える全ての公務（services publics）を創設できるとされる。また、国から地方団体の執行機関たる首長への委任事務（戸籍や選挙管理等）もある。異なる階層間での事務配分については、全体を通じて明確に規律する一般的な原則が成文法に置かれているわけではなく、特定分野の実定法が、特定の事務を特定レベルの自治単位に割り当てる場合が多い。

なお、2003年3月の憲法改正によって、改正後の第72条第③項に「法律の定めるところにより、地方団体は〔中略〕その権限の行使のために地方行政立法権（pouvoir réglementaire、「（地方）命令〔条例〕制定権」「（地方）行政命令権」とも邦訳）を行使することができる」旨の規定が置かれた。通説での解説によれば、この改正はこれまでの公定の憲法解釈を確認的に規定したものとしており、地方団体が行政命令的な性格の例規によるルール設定（上記邦訳の「地方行政立法」）を超えて、国の法令からの委任無しに自治立法が出来るようになったというわけではない²。

¹ 大津浩、「‘不可分の共和国’における地方自治と憲法改正」、（財）自治体国際化協会、『平成15年度比較地方自治研究会調査研究報告書－世界地方自治憲章と各国の対応』、pp.13-14。

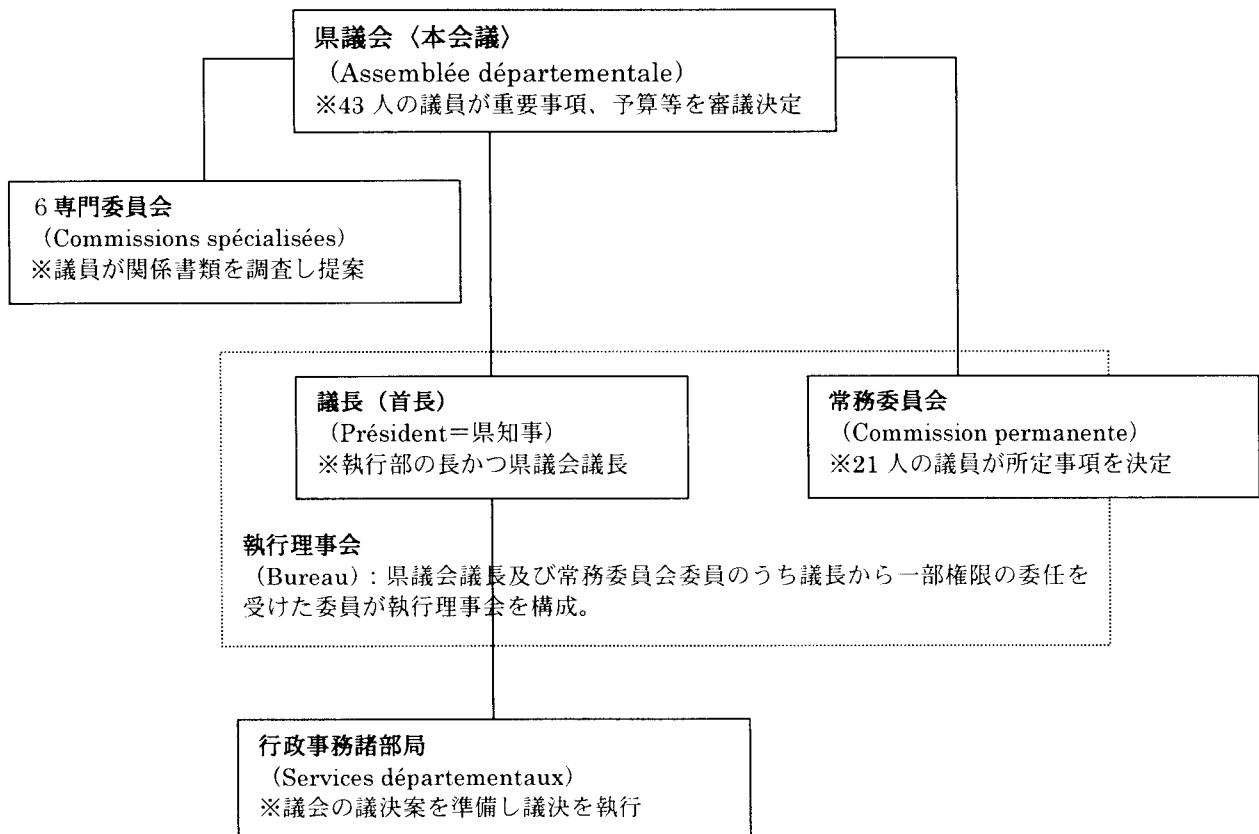
² 大津浩、同上、pp.24-25.、および、山崎栄一「フランスにおける地方分権の動向（7）」、地方自治制度研究会編、月刊『地方自治』No.665号（平成15年4月。ぎょうせい刊）、p.93。

3. 地方団体の「統治」システムと「地方議会」－議会と執行部

フランスの地方団体における「統治」の仕組み（内部組織構造）を見ると、今日では、3階層の地方団体いずれにおいても、議事機関としての「議会」と、議会内から選出されて執行機能を担う首長+副首長の集合体たる「執行部」(bureau. 以下では「執行理事会」とも邦訳) とが並立する方式になっているが、その両方共にトップ（すなわち議会の「議長」と執行部の「首席」）は同一人物（＝首長）であり、議会の中で互選される。そのポストの呼称は、コミューンなら「メール」(maire)、県や州なら「プレジダン」(président =「議長」「知事」などの邦訳あり。動詞 présiderは英語の presideと同じく「主宰する」の意）である。以下、本稿では全て「首長」と邦訳するが、我が国の「二元代表制」でのあり方とは違うので、注意が必要である。実際の内部組織構造の事例を、コート・ドール県を例として【図-1】に示した。

【図-1】フランス地方団体の統治構造（例：コート・ドール県）

出典：『FR 自治』p.49.図-3.3.



このような地方団体の統治構造は、コミューン・レベルにおいては 1884 年 4 月 5 日法によって各コミューン（パリを除く）にメールと議会とが一律に置かれて以来、基本的な変更無しに継続してきたものである。県・州のレベルでも、1980 年代の地方分権改革によって、基本的に同様の構造になった。議事機関運営権も行政執行権も、法律的には「首長」

に一元化されているが、実際には首長を補佐する相当数の「副首長」たちが、やはり議会において議員の中から互選により選出されている。コミューンなら「副メール」(maire-adjoint(s)=「助役」とも邦訳)、県・州なら「副プレジダン」(vice-président(s)=「副議長」とも邦訳)である。副首長は各々、首長から、特定の分野の行政執行を委ねられる。首長と副首長たちで「執行理事会」を構成し、一致協力して、当該自治単位における行政の総合的な執行にあたる。実際には、議会において、政治的立場が「同じ」同一会派や連立会派の議員たちの中から順次選出される仕組みであり、議院内閣制での「内閣」(ただし、あくまでも執行権は究極的には首長一人にある)のような形になっている。なお、副首長の数については、議員定数の30%以内で議会で決定する旨が法定されている(eg. コミューンについて CGCT 第 L.2122-2 条)。

4. 「議会」の権限：執行部（執行理事会）との関係

地方団体の「統治」システムの中での「議会」の主要な権能は、次のとおり。

- ア) 首長、副首長（相当数存在）の選出（本会議において議員間で互選）
 - イ) 予算の審議・決定、地方税率の決定、地方債の枠組みの決定
 - ウ) 財産の取得、賃貸・譲渡等の決定
- エ) 地方公務（＝公共サービス）の創設と組織化（＝基本的な枠組みの決定）
- オ) 公共工事請負契約等の枠組みの決定
- カ) 訴訟および応訴の承認
- キ) 職員の身分規程、職の創設・廃止の決定

5. 執行部（執行理事会）等の選任

首長や副首長は、議會議員の選挙（通常は統一地方選挙）が行われて後、最初の本会議の際に、議員間で順次（一つ一つのポストごとに）互選される。まず首長が選挙されるが、秘密投票により、所定の必要票数を獲得する者が現れるまで投票が（最大3回まで）繰り返される。当選するには、最初の2回までは絶対多数の得票を必要とし、3回目になった場合は相対多数で足りる。副首長の場合も同様であるが、選出される順序が「副」としての序列を決め、選任後は「第一（筆頭）助役」「第二助役」…などと位置付けられることになる。

議員間での互選つまり有権者から見た「間接公選」による執行部選任とは言っても、コミューンの場合は、安定多数派の作為的な形成を促す機能を持つ選挙制度（下記）によって、通常は議会選挙自体が終わった時点で安定多数派が生まれている。また選挙の時点で、党派名簿の筆頭に記載することにより有権者に各党派のリーダーたち（首長や副首長の候補）を提示しているから、首長互選の段階は、通常それを確認する結果になる。首長から始めて順次一つずつ互選してポストを埋めて行くから、安定多数派（連立も含む）が全てのポストを自分たちで獲得することもできる。有権者は、選挙で投票する際に、選挙後の議会において議員間で「互選」されるべきリーダーとその補佐役グループを選んでおくという意識を持って、自分が投票する党派名簿を選択するから、実質的には直接公選で首長

(と執行部)を選挙するのと同様の感覚を持ちうる。州の場合も、ある程度は、同じことが言える。

それに対し県の場合には、選挙制度が異なる(下記)ため、文字どおり議員間の互選という「間接公選」によって執行部が決まっていく。実際には、各候補者は所属党派を明らかにしており、各党派の指導層は県民に知られているから、有権者は、それなりの予測の上に立って投票している。1人1区の小選挙区制であるという意味では、我が国におけるよりは議会内に安定多数派が生まれやすい。一方、3年ごとに議席の半数を改選するという点では、各回の選挙時点で有権者の支持動向が揺れ動いても、それと同じほどには議席配分が激変しにくい。

6. 「議会」運営：本会議と委員会

(6-1) 一般的ルール

地方議会の運営についての基本ルールは CGCT の中に規定されている(「コミューン」第 L.2121-7 条以下、「県」第 L.3121-7 条以下、「州」第 L.4132-5 条以下)。定例会は少なくとも4半期に一度開催。首長は、必要と認める場合には、臨時会を開催できる。議員の3分の1以上(人口3,500人未満のコミューンでは過半数)、または常務委員会(下記。県・州の場合のみ)から要求があった場合にも、開催される。コミューンでは所轄の地方(県)長官(プレフェ)の求めにより、県や州では国からの命令(décret)により、緊急に議会が招集される例外的な場合もあり得る。

本会議の議長役は、原則として首長が務める。本会議の審議は原則公開。ただし首長または3名(県・州では5名)以上の議員からの要請があり、出席者の過半数が承認する場合は、秘密会に出来る。委員会の設置は、各会期ごとに本会議が決定する。委員会の所管分野は、財政、人事、公共工事などさまざまである。委員会は議事内容に関する調査や審議の準備を行う。委員長には首長がなるが、欠席の場合は副委員長が代行する。委員会の結果は、執行理事会、次いで本会議に提出され採決にかけられる。議場の治安・秩序維持は議長たる首長の専管事項であり、場合によっては傍聴者を排除したり拘束する権限が法定されている。

議会運営の細部については、各地方団体で内部規則(règlement intérieur)が制定され(eg. CGCT 第 L.2121-8 条)、その中で議事等の運営ルール、招集、執行部選出、審議の公表方法のほか、執行理事会の権限、委員会の構成等が定められる。

(6-2) 県・州の議会における常務委員会

県・州議会には、「常務委員会」(commission permanente)が設置される。本会議閉会中にも行政活動の継続性を確保するために、首長、副首長(県・州とも4~15人)のほか、1人ないし数人(議会が決定する員数)のヒラ委員から構成される。常務委員会メンバーのうち首長から一定の権限の委任を受けた者(複数)が、首長とともに県・州の「執行部」(bureau)を構成して、行政執行の中心となるという仕組みになっている。

本会議は、予算の採択や決算の承認等を除き、権限の一部を常務委員会に委任できる。さらに、所管する行政課題について報告をまとめ、議会に提出する専門委員会を設置して

いるところもある。

7. 地方議員：定数、男女、職業など

(7-1) 議員定数

地方議会の議員定数は、CGCT の中で、人口規模等に応じて定められている。コムユーンの場合、「人口 100 人未満で 9 議席」が最少、一般都市の最大は「30 万人以上で 69 議席」、3 大都市ではリヨンが 69 議席、マルセイユ 101 議席、そして県レベルを兼ねるパリ議会が 163 議席となっている。県の場合は、各県ごとに議席数が法定されており、最小はテリトワール・ベルフォール県（人口 137 千人）で 15 議席、最大は（パリを除き）ノール県（2,555 千人）で 79 議席。州では、特異なコルス島（260 千人）を除けば最小のリムーザン州（711 千人）で 43 議席、最大イル・ドゥ・フランス州（10,952 千人）で 209 議席になっている³。

海外県等まで含めた総合計（2001 年統一地方選挙後）では、36,779 もあるコムユーン議会に合計 514,519 人の議員がいる⁴。したがって、有権者百人に一人以上がコムユーン議会議員になっている計算になる。そのうち 433,928 議員は人口 3,500 人未満の小規模コムユーン（およそ 3 万 4 千団体）における議会議員であり、3,500 人以上の団体には 80,591 人の議員（うち 704 人は 3 大都市の区議会議員）がいることになる。

仏国本土だけで見れば、県議会には合計（96 県）3,861 議席で、1 県平均 40 議席、州議会（22 州）には 1,671 議席があり、1 州平均 76 議席となる（2001 年春時点）。なおフランスでは、同一人物が複数の選挙職を「兼職」することができ、実際にも広範に兼職が行われているので、これらの数字を単純に合算して、地方議員「総数」を計算しても、実人員数とは合致しない。

(7-2) 議員の男女別と年齢別

地方議員数の性別を見ると、「州」（1998 年選挙＝「パリテ法」制定前の結果）で議員の 27.6%が女性議員、「県」（2001 年選挙後）では 9.0%が女性である。コムユーンでは、首長のうち 10.9%が女性。議会については、2001 年選挙後で、仏国本土内の総数 474,020 議員のうち 33%に当たる 156,393 人が女性議員である。そのうち人口 3,500 人以上のコムユーンの場合には、選挙が拘束名簿式であり、各党派の候補者名簿上で男女比が概ね 1 対 1 になるように制度上で枠をはめている（下記「パリテ」制）ので、女性の当選者も 2 分の 1 近くの 47.5%にのぼっている⁵。

議員の年齢で見ると、平均年齢は「州」で 53 歳、「県」で 55 歳。議員のうち 60 歳以上が州 23.6%・県 31.9%、40～59 歳が州 68.8%・県 63.6%、40 歳未満が州 7.6%・県 4.5% となっており、小選挙区制の「県」の方が、党派名簿式選挙制の「州」よりも、高年齢層の割合が高い。コムユーンの首長については、平均年齢のデータは無いが、60 歳以上が

³ 人口データは 1999 年国勢調査人口

⁴ DGCL, Min. de l'intérieur, "Les collectivités locales en chiffres 2002-2003", p.106.
以下、地方議員関係のデータは、断りのない限り、同書による。

⁵ 山崎栄一、前掲論文（5）、『地方自治』No.659 号（平成 14 年 10 月）、p.58.表 6 参照。

28.5%、40～59歳 66.2%、40歳未満 5.3%となっている。これと較べても、やはり県議会議員で高年齢層の割合が大きいことになる。

(7-3) 議員の職業

地方議員の職業については、そのうちコムューンの首長に限って、集計データが見受けられる。2001年選挙後のデータで見ると、コムューンの首長の職業は、年金生活者が29%（就業者全体の中での年金生活者のシェアは22%ゆえ、「増幅率」は $29/22=1.3$ 倍。なお、この「増幅率」はおおまかなイメージを得るために筆者が定義した粗雑な指標である。）、管理職・高度専門職〔教育職を含む〕23%（同7%、3倍）、民間の給与所得者 19%（同42%、0.5倍）、農業経営者 18%（同1%、18倍）、商工業経営者 7%（同3%、2倍）など、といった順になっている。学校教師の多くは公務員であるが、それ以外の公務員で首長をしている者も5%を占めている。フランスでは、国や地方の一般職公務員でも、一定の制約（自らが勤務する地方団体の議員にはなれない等）はあるが、その身分を維持したままで（場合によって休職や派遣扱いとなる）選挙に出て公選職に就くことが可能であるから⁶、このような姿になる。

こうした地方議員の職業構成を、上記それぞれの（ ）内に記した就業者一般での割合と比較（上記定義の「増幅率」を計算）すると、より大きく代表されているのは、農業経営者、管理職・高度専門職、商工業経営者、年金生活者の順で、代表が少ないので民間の給与所得者ということになる。コムューンの大多数が農村部にあって極めて小規模なことから、1団体一人ずつのメールについて全国集計すれば、就業人口データでは1%程度にとどまる農業経営者の割合が非常に大きくなることは当然ではある。

(7-4) 地方議員と党派

地方議会における政党化の状況については、完全なデータを収集するのは難しい。人口3,500人以上のコムューン、および州における議会選挙は、拘束名簿によるものであるから、立候補者は何らかの「党派」を結成している。国内全土ではなく一部の地域のみに存在する独自の党派もあり、国政上では「諸派」に分類される。多くは国政上の主要政党が地域的な「支部」を持ち、それをベースにした「党派」の名簿で立候補する。比較的に立場の近い複数「党派」の名簿が、それぞれの地域事情に応じて「融合」され多数派を形成（連立）する場合も多い。「非拘束式」名簿による選挙が行われる人口規模の小さいコムューンでは、「党派」相当の名簿はあるものの、国政上の政党と見合うような党派が競い合うわけではない⁷。

(7-5) 地方議員への金銭給付

コムューン議会議員の職務は原則として無償であるが（CGCT 第 L.2123-17条）、議会で定める特定の職務を遂行する場合には、一定の上限の下、交通費など必要経費について実費弁償される。また、人口10万人以上のコムューンの場合は、議員が手当（indemnité、「報酬」とも邦訳）を受けることも可能である（CGCT 第 L.2123-20条）。

⁶ 公務員の公選職就任については、筆者稿、「フランス選挙制度の特色と動態（一）」、月刊『自治研究』第80巻一号（平成16年1月・第一法規出版刊）、pp.80-90.を参照されたい。

⁷ 筆者稿、前掲論文（二）、『自治研究』第79巻一号（平成15年1月）、pp.54-60.参照。

県・州の首長や議員の場合には、その職務の遂行に対してそれぞれ手当等が支給される⁸。

8. 議会と住民

(8-1) 会議の公開と情報提供

地方団体は、各種の法令により、地域住民に情報提供することを義務づけられている。議会の本会議は公開が原則とされ、TV などで中継もされうるが、一定の手順（上記）によって秘密会にすることもできる。地方議会の議事録、予算・決算、条規（arrêtés）は、誰でも閲覧できる。

(8-2) 住民投票

住民投票が実施されるのは、法律上では、まず、コムューンの合併について、関係コムューンの多数や地方長官から要請された場合である。また、コムューン議会の発意により、その行政権限内の事項について実施される意見諮問型の住民投票制度がある。さらに、2003年3月の憲法改正（第72条の1）とそれを受けた法律の制定によって、地方議会の発意による意思決定型の住民投票も実施可能になった⁹。

(8-3) その他の議会－住民関係

その他、行政執行のプロセスでの住民と地方行政当局との間での意志疎通チャンネルもあるが、議会－住民間関係に絞ると、非公式の議会委員会を庁舎外で開催して議員と住民との対話を促進すること、議会議員と住民とが同じ場で審議検討する審議会、地方公役務の経営に住民の意見を反映させるための利用者審議会などがある。

9. 広域行政組織の議事機関

フランスの地方自治を考える場合には、基礎レベル自治単位たるコムューンが極めて小規模なために、広域行政組織が広範に設立されていることを見逃すわけには行かない。広域組織は、法律上は「地方団体」ではなく、特別な公法上の法人である「公施設法人」（établissement public. 略EP）として性格付けられている。

広域組織は、伝統的な「組合」（syndicat）型のものと、より新しい「共同体」（communauté. 広域組織でありながら、自ら直接に課税する権限を持つなどの特色を有する）型のものとに区分されるが、いずれの場合も、議事機関は、構成コムューンの議会内で互選により任命される代表からなる合議体である。一部または多目的な事務を処理する広域「組合」の場合は管理会（comité）、広域「共同体」の場合は「議会」（conseil）と呼ばれる。そのメンバー（代議員=délégués）は、広域組織の規約によって配分された定数に応じて、構成コムューンごとに議員の中から互選により選出される。選挙制度等は拙稿¹⁰を参照されたい。

10. パリと大都市の「区」と「区議会」

⁸ 山崎栄一、前掲論文（8）、『地方自治』No.666（平成15年5月）、pp.54-60. 参照。

⁹ CLAIR Report No.251 (Nov.28,2003) 『フランスの新たな地方分権 その1』, p.10.

¹⁰ 筆者稿、前掲論文（六）、『自治研究』第79巻6号（平成15年6月）、pp.101-114.

パリ、マルセイユ、リヨンの3大都市には、大都市特例として、その市域を分けて「区」(arrondissements)が設定され、その各区ごとに（マルセイユでは2つの区ごとに）「連合区」が設けられ、各連合区ごとに区議会 (conseil d'arrondissement) が置かれ、そこから「区長」や「副区長」が選出されている。「区」または「連合区」は、都市全体の市議会議員を選挙する際の選挙区にもなっている。区議会の権限は、市行政との関係では諮問的なものであり、市議会と市民との間の媒介役としての役割が主になっている。

区議会議員の選挙は、市議会全体の選挙と一体的に実施され、各党派の区議会議員当選者のうち、名簿の上位に置かれた一部の者が市議会議員を兼任する¹¹。

11. 地方選挙：その制度と実際の機能

地方議会について考察する場合、その選挙制度の議論が不可欠である。とくにフランスでは、地方団体とはいっても、コミューン、県、州の各階層ごとに議会議員の選挙制度が異なっており、選挙制度が果たす機能も注目に値する。どの制度も複雑であり、本稿ではスペースが限られているため十分な解説が出来ないので、実態や機能などを含めて、詳しくは脚注に掲げた CLAIR の刊行物や拙稿等を参照されたい¹²。

(11-1) 地方議員の選挙権等

まず地方議員の任期は、現在ではいずれも6年である。選挙権は、年齢満18歳以上、国籍要件、そのほか居住要件等がある。被選挙権は満18歳以上、選挙権保有か直接税納税、国民役務（兵役等）の義務遂行済みなどの要件がある。現職の一般職公務員でも、自らを雇用する地方団体でなければ立候補でき、当選してからも公務員であり続けられる（議員としての任務に専念するには「派遣」や「休職」の制度を利用）。コミューン議会議員選挙に限っては、欧州連合（UE、英略 EU）加盟国の国民にも選挙権と被選挙権があるが、仏国籍の無い者は当選してもヒラ議員止まりで正副首長には就任できない（すなわち「執行部」入りは出来ない）。県、州の選挙の場合には、選挙権にも仏国籍が必要である。

なお、コミューンのうち拘束名簿式選挙である人口3,500人以上の団体および州議会の選挙では、いわゆる「バリテ (parité=男女機会均等) 法」（2000年6月6日法）の定めにより、各党派が作成する名簿において、候補者数の男女差が1を超えてはならない。すなわち、男女半々の立候補者を名簿に掲載することが義務づけられている¹³。

(11-2) コミューン議会議員の選挙

コミューン議会議員の選挙制度は、人口規模によって異なっている。選挙区域はコミューン全体を原則とするが、分割することも可能である（合併した場合などに実例有り）。人口が3,500人未満のコミューンでは「非拘束名簿式2回投票多数決制」とでも呼ぶべき方式、それ以上の人口の場合は「拘束名簿2回投票式比例代表併用多数派プレミアム制」と

¹¹ 区議会の選挙制度について、簡略には『FR自治』p.42.を参照されたい。

¹² 簡略には『FR自治』pp.59-62.より詳しくは Clair Report No.222 (Nov.30,2001) 『フランス地方選挙の制度と実態』、同 No.1058 (Jul.20,1995) 『フランス地方選挙のあらまし』、および筆者稿、前掲論文（『自治研究』第78巻十二号～80巻四号までの間に12回掲載）を参照されたい。

¹³ 「バリテ法」について詳しくは、山崎栄一、前掲論文（5）、pp.40-59 参照。

でも呼ぶべき（いざれも筆者の造った邦訳）制度になっている。ここでは後者（3,500人以上）の場合のみについて説明する。

第1回目の投票で有効投票の過半数に達した名簿が有れば、それがまず議席の半数を「多数派プレミアム」(prime majoritaire)として獲得。残りの半数は、有効投票の5%以上を獲得した名簿（過半数獲得名簿を含む）の間で比例配分する。したがって1回目で過半数を得て勝利した名簿は必ず全議席数の4分の3以上を獲得して、絶対安定多数を得る。

それが無い場合には、2回目の投票が行われる。1回目で有効票の10%に達しなかった名簿は2回目には進めない。それを超えた名簿は、候補者を変更したり、他の名簿（5%以上獲得したものに限る）と「融合」したりすることができる。2回目の投票の結果、相対多数を得た名簿が半数の議席（=多数派プレミアム）をまず獲得して後、残りの半数が比例配分される。したがって、例えば得票率が40%ほどであっても、第一党にさえなれば、全議席数の70%を獲得できるというように安定多数派が作為的に形成される制度になっている。実際には、2回目に「中道～右派」対「中道～左派」の連立型（融合）名簿同士の一騎打ち型対決になり、ごく僅差で勝利した側が、多数派プレミアムによって4分の3ほどの議席を獲得して、行政運営全体の主導権を握るという場合も珍しくない。

いずれにしても、党派名簿のトップに首長候補を掲げ、それに執行部候補が続くのが通例で、「融合」した場合も、勝利して「連立」政権になった場合の首長および執行部が明瞭になる。このため有権者は、党派名簿の選択を「首長+執行部」の選択に重ね合わせることができるので、「直接公選」での首長選挙と類似した機能を果たしていると言える。

（11・3）県議会議員の選挙

県議会議員は3年ごとに半数ずつ改選される。選挙区は1人1区でカントン(canton)と呼ばれる。県全体を全議席数と同じ数のカントンに分割しており、各回の選挙は半数のカントンだけで執行されるから、各カントン、各議員で見れば6年に1回しか県議選はない。各選挙区ごとに単記2回投票方式。第1回目では、有効投票数の過半数かつ有権者数の4分の1以上に達した者は当選。それがいなければ、1回目に10%以上得た者が2回目に進み、相対多数を得た者が当選する。2回目に向けては、進出資格のある候補者が「辞退」して、立場の近い候補者の支援に回ることも多い。

（11・4）州議会議員の選挙

州議会の場合は一斉改選による。選挙区は州内の「県」ごとで、「拘束名簿2回投票式多数派プレミアム・比例代表併用制」とでも呼ぶべき方式である¹⁴。おおまかにはコミュニケーションと類似しているが、多数派プレミアムは議席の25%に止まる。各党派の名簿は「州」全体で一本だが、候補者が「県」ごとに配属されて各「県」内で順序づけられる。各党派への議席配分は、トップ党派に25%を付与してのちに、残余議席（75%）が「州」全体での得票数に応じて比例配分される。各党派は配分された議席数を、各「県」内での得票の大きさに応じて「県」別に配分し、「県」内での名簿掲載順位に従って当選者が決まる。

¹⁴ 州議会の選挙制度は1985年7月10日法で始めて規定された。その後、左派連立政権時代に1999年1月19日法で改正され（ただし一度も実施されず）、さらに中道・保守政権の下で2003年4月11日法によって改正され、2004年春の選挙が実施されている。

(11-5) 地方選挙の投票率

フランスにおける地方選挙の投票率は、一般的には英國などよりも高い。2001年3月の統一地方選挙でのコミューン議会選挙1回目投票への参加率（全国総計での投票率）はおよそ67%に達している。第5共和制下では、1959年以来ほぼ70%台に達していたが、近年、特に若者を中心に低下の兆しがあり、関係者は憂慮し始めている。なお、フランスでは、共和国大統領選挙の2回目の投票率がもっとも高く（80%台）なるのが通例で、その他の選挙での全国総計での投票率を見ると、国会下院総選挙は1回目が60%台、州議会や歐州議会選挙が関心は低く50～40%台に止まりがちである。また一般的には、2回目の決選投票の方が1回目よりは高い投票率になると言われている¹⁵。

個別には、特定の政治勢力が安定的な強さを維持しているため結果の見えている場合は、やはり低くなるのが通例ではある。例えばナント市（西洋史上では1598年にアンリ4世が発した「ナントの勅令」で有名）では、1995年でも2001年でも、1回目の投票で社会党を中心とする「左派連立」が過半数を獲得したが、投票率は1995年が60%、2001年が50%と、明らかに低下している。それに対し、下に事例として取り上げるエクス・アン・プロヴァンス市では、左右伯仲であるためか、1回の投票では決着せず、1995年でも2001年でも、1回目投票率は60%程度、決選投票たる2回目には、さらに上昇して65%程度にまで至っている。都市部であっても、2回目まで投票があるような場合は、同程度の投票率になるのが、首都パリを含めてフランスでは通例と言ってよい。投票率が低い方では、大学生など若年人口が多いことで有名なリール市（仏北部の中心都市）がある。2001年選挙では2回の投票が行われたが、いずれの回も50%弱には達している。

(11-6) 選挙制度の特色と機能

このような地方議会の選挙制度は、他の選挙制度によるよりも「安定多数」を議会内に作為的に形成する。2回投票制なので「漁夫の利」は発生しにくく、各選挙の時点で多数派（「連立」支持を含む）である有権者が勝利する。「融合」や「連立」の名簿が有権者の目に見える形で形成されるから、公明正大な多数派形成になる。1回目では決着しにくいので、同じ陣営から新人や新グループが立候補できる。安定多数派が作為的に形成され、そのグループが執行責任を担うから、行政の方針と運営が明確になり分かりやすい¹⁶。

〔表-1〕に、コミューンでの選挙制度の機能のしかたを、南仏エクス・アン・プロヴァンス市を事例として示した。同市では、1995年選挙後、社会党などによる左派連立が市政を担ってきた。2001年春の選挙では、UDFやRPRなど中道・保守勢力の各派が1回目にはそれぞれ独自の名簿で立候補して競い合った。1回目トップは社会党など左派連立（社会+）だったが、得票率が33.2%に止まったため、確定には至らなかった。2回目に、中道・保守系3党派が名簿を「融合」して連立した結果、やはり連立（1回目と同じ）による左派名簿に僅差（2回目の得票率で50.6%対49.4%）で勝利を収め、市政を奪還している。1回目の投票では保守勢力のうちでジョワセン・マッシニ女史（J-M）の率いる「右

¹⁵ F.Subileau, "L'abstention: participation, représentativité, légitimité", regards sur l'actualité : Le vote des Français, no.287janvier 2003, La documentation Française, p.11.

¹⁶ 筆者稿、前掲論文（一一）（一二）、『自治研究』第80卷一・四号（平成16年1月・4月）参照。

諸派 J·M」名簿が最大の得票をした結果、2回目の融合名簿の筆頭に J·M 女史が座った。勝利の結果、選挙後の市議会で同女史がメールとして選任され、市政を遂行することとなった。従前は、1995 年選挙のデータに見るとおり、同市の保守勢力はシラク派 (RPR) の方が強く、2回目投票時の保守融合名簿での筆頭もシラク派のリーダーだった。2001 年選挙の結果、投票という有権者の公然の意思表示によって、保守勢力内部で J·M 女史へとトップ交代がなされている。首長は J·M 女史、RPR 筆頭は第一助役、UDF は第二、三助役に就任するなど、2回目に融合した各派の1回目での得票状況をも勘案したポスト配分によって、大同団結しての保守市政が進められることになった。

〔表-1〕フランス地方選挙結果事例：エクス・アン・プロヴァンス市

党派	前回 1995		今回 2001			
	1回目(率%)	2回目(率%)	1回目(率%)	2回目(率%)	席(率)	増減(率 p)
右諸派 J·M	5,293(12.0)	融合名簿	6,725(16.5)	融合名簿	42	+5,019 (+6.3)
UDF	2,295(5.2)	保守連合	5,680(13.9)	保守連合		
R P R +	10,373(23.4)	18,471(39.2)	5,679(13.9)	23,103(50.6)		
F N	5,678(12.8)	5,759(12.2)	—	—	—	—
M N R	—	—	3,986(9.8)	—	0	-3,986
社会	13,323(30.1)	融合左派	社会+		13	+8,999
共産	3,555(8.0)	22,930(48.6)	13,551(33.2)	22,550(49.4)	(24%)	(+16.2)
緑	1,431(3.2)	—	—	—	—	—
社会分派	2,178(4.9)	—	—	—	—	—
左諸派A	—	—	3,320(8.1)	—	0	-3,320
左諸派M	171(0.4)	—	—	—	—	—
L C R	—	—	1,941(4.8)	—	0	-1,941
有効票総計	44,297	47,160	40,882	45,653	55 (100%)	+4,771
名簿数	9	3	7	2		-5
棄権率	40.5%	35.8%	42.1%	34.7%		-7.4p
有権者数	75,666	同左	73,903	同左		0

〔注〕1995 年の F N と 2001 年の M N R は、いずれも「極右」で、同一人物が名簿筆頭。

〔出典〕筆者稿「フランス選挙制度の特色と動態」(三)、『自治研究』第 79 卷二号(平成 15 年 2 月) p.36.

12. 公選職の兼任と政治家の育成

フランスの中央・地方の政治・行政を見る場合に重要なポイントとして、一般職公務員でも身分を失わずに公選職に就任できる(上記)ことのほか、選挙で選ばれる「公職の兼任」(cumul des mandats)がある。有力政治家のほとんどは、中央-地方を通じて同時に複数の公職(選挙職)を兼任している。中央政府の大蔵や国會議員の多くが、地方団体でも指導的立場にあり、首長や有力地方議員となっている。例えば、A大臣が地元のメールかつ県議会議員、B党首は国会下院議員かつ地元コムューンの副メールかつ州議会議長(首長=「州知事」)というようにである。それに広域行政組織の首長まで兼ねることも珍しくない。実際、2003 年 7 月時点で、下院議員 577 人中の半数以上の 306 人、上院議員 321

人中の半数以上の 260 人がコミューンのメールなど地方団体の首長を兼任している¹⁷。

複数の公職を兼任することは、政治家自身にとっては、その活動範囲を広げ、有権者の支持を獲得したり、政治的な影響力を大きくするうえで有効である。また中央－地方間の意志疎通の基幹的な回路ともなる。例えば小さなコミューンのメールが、同時に国の内務大臣をしているようなことは、ごく普通の事態である。ただ中央、地方ともに特に執行機能を担う人々の職務が重くなった今日では、法律（例えば 2000 年 4 月 5 日「公選職兼任制限法」）により、一人が兼職できる公職の数や組み合わせが制限されている¹⁸。さらに政党や内閣の方針として、兼職に法律以上の制限をかける場合も見受けられる。

公職の兼任は、若手政治家が、地元の小さなコミューン議員から始めて、メール、県議や州議、県首長などと階梯を上り、国会や中央政府の有力政治家として大成するプロセスを支えている。新しいポストへ挑戦する場合でも、それ以前の厳しい選挙戦に勝利して折角獲得した現有公選職を手放す必要がないからである。それに較べて、極端に潔癖な我が国での兼職禁止ルール（実際には「立候補」の段階から厳格な禁止ルールが適用される）の下では、政治の世界への人材調達・育成のルートは、政治志望者本人にとっても、その支持者や家族にとっても、そして良質の政治家を大量に必要とする我々国民にとっても、リスクが非常に大きい荆の途になっている。

13. 政府間関係の中での地方議会

（13-1）事後的な中央統制

地方議会の議決、法律に基づく施行規則の制定、入札や外部委託の契約、起債、都市計画に関する許認可、職員の任用等に関する決定、その他重要な決定については、議決等のうち 15 日以内に、所轄地方長官（または都長官。すなわち中央政府の総合出先機関）に送付しなければならない。地方長官等は、議決等に違法がある場合には、行政裁判を通じて是正する。

1980 年代の地方分権改革以前は、地方長官等による監督は事前からの「後見監督」(tutelle) であった。地方議会等の決定は妥当性 (opportunité) まで含めて審査・統制されており、コミューンの予算や条例の議決、メールが下した決定などは、地方長官サイドの審査を経るまでは効力を生じなかった。改革後の今日では、事後的な適法性 (légalité) 確保に限っての「行政監督」(contrôle administratif) となっているのである。

（13-2）地方議会の解散等

実際の事例は稀であるが、法制度上では、内閣の発するデクレによって地方議会が解散させられうる (CGCT 第 L.2121-6 条など)。県、州の議会については、議会が機能不全に陥ったとき（同第 L.3121-5 条〔県〕、L.4132-3 条〔州〕）と要件が特定され、内閣の決定が国会に伝達されて、2 ヶ月以内に議会の改選が行われる制度になっている。

また、地方議員が法定の職務を正当な理由無しに拒否した場合は、行政裁判所（コミュ

¹⁷ 筆者稿、前掲論文（九）、『自治研究』第 79 卷一号（平成 15 年 11 月）、p.71. [表-21-3] 参照。

¹⁸ 公職兼任の制限については、筆者稿、前掲論文（九）、p.67. [表-21-1] を参照されたい。

ーンや県の場合）や国務院（州の場合）によって辞職を言い渡される制度もある（CGCT 第 L.2121-5 条、L.3121-4 条、L.4132-2-1 条）。

14. まとめ：仏国地方議会制度の特色

以上に見てきたフランスの地方議会制度には、どういう特色があると言えるだろうか？ 地方団体の統治構造として見た場合の特色と、一国の政治・行政システム全体の中で果たしている機能という面から見た特色とについて、簡略にコメントしておこう。

（14-1）地方団体の統治構造上での特色

地方自治単位に住民の直接公選による議事機関が設置されるのは、欧州諸国はもちろん、世界各地の民主制の下で共通になっている。米国の理事会制（commission form）におけるように、行政執行機能を担う人々のみを公選し、統治組織を編成するのは、むしろ珍しい。議会制こそが地方自治単位の典型的な統治組織構造である。

また、フランス地方団体における執行機関は、首長もそれを補佐する副首長も、議会の議員間で互選により選出される。首長は議会の議長でもある。こうした行政権のトップと議事機関のトップとが同一人物である仕組みも、格別珍しいものではない。また、首長を補佐して、多くの議員が執行部メンバーとなり、自治行政の執行に当たる。行政執行が相当数の議員によって協力して進められる。したがって議員は、単に審議機能だけに特化してはいない。我が国での別々の直接公選による首長と議会の間での抑制均衡という「二元代表制」との相違は大きい。

（14-2）地方選挙制度の特色

そうした内部組織に加え、地方選挙のあり方（特に2回投票方式）や公選職の兼任が注目される。詳細は筆者の別稿「フランス地方自治管見」（月刊『地方自治』No.653号〔平成14年4月〕所収）および「フランス選挙制度の特色と動態」（月刊『自治研究』第78巻一二号〔平成14年12月〕から80巻四号〔16年4月〕までの間に12回掲載）を参照願いたい。

2回投票方式だと、2回目（決選投票）の時にまとまりさえすればよいのだから、1回目には、若手が自らの陣営の現職にすら挑戦できる。エクス・アン・プロヴァンス市のように新陳代謝が起こる。そのうえ公職兼任が可能だと、志ある若手は早いうちにコミューン議員から始められる。コミューン行政の執行部に加わって、政治的・行政的な能力を周囲に認められれば、現職のままで、県議会や国会へと挑戦でき、それらに当選すれば兼任する。そのようにして兼職の幅を広げれば、業績を評価され磨かれつつ、次第に複雑な任務を遂行できるようになる。それで若手が育つ。

地方議会の構成メンバー（議員）と首長の選出方法は、我が国とは大幅に異なる。実際には、我が国での仕組みが世界的に見れば例外的なものであり、フランスの制度が、より一般的なものに近い。ただ地方選挙の制度は、各国別にさまざまなバリエーションがあるので、フランスの制度もフランス特有の仕組みになっている。

フランスでの地方選挙制度の特色を列記すると、

- ア) 一般被用者（公務員を含む）の公選職進出に際しての法的身分保障

- イ) 2回投票制 ①「多数派」の勝利と「漁夫の利」の防止
②公明正大な多数派形成プロセス
③新人の挑戦が容易
- ウ) 「多数派プレミアム」による「安定」多数派の作為的な形成
- エ) 首長を実質的に「直接」公選することにより、首長と議会安定多数派を同時に選択
- オ) 地方での準「議院内閣制」による自治行政の執行
- カ) 公選職の兼任
- などが挙げられる。

この結果、選挙に挑戦しようという人々にとって、立候補のリスクが小さく、「政治家稼業」を「賭け」から解放する。通常の職業生活を送る社会一般の有為な青年でも、引退した高齢者でも、議員になる途が制度上も实际上でも開けている。世間一般の普通に働いている国民自身が代表者として選ばれ、政治家としての途をも歩むことができる。

「公共」の政治に志あふれる若手が鍛錬されていくには、彼等自身が政策決定や行政指揮の経験を積み、周囲から資質・能力の評定を受ける機会が必要である。フランスでは、地方団体の行政責任が、議員の中から互選される首長と、それを補佐する多数の副首長（議員）によって担われる。若手議員にも政策決定と執行の任務を負う機会が豊富だ。やがて国政で活躍することになる場合にも、地方の現場で十分に磨かれ、評価済みなのである。

結論として、政治の世界への人材調達、育成訓練、業績評価が、選挙制度等における工夫によって、効果的に行われていると見ることが出来る。

〔参考文献〕

- * フランスの地方制度全般についての概説書として、〔財〕自治体国際化協会、『フランスの地方自治』（平成 14 年 1 月刊。同協会のサイトから PDF で入手可能）がある。
- * 各国の地方議会など地方制度については、山下茂・谷聖美・川村毅共著『比較地方自治』（昭和 57 年初版・平成 4 年増補改訂版、第一法規刊）を参照されたい。なお、同書は現在品切れのため、大幅な改訂作業中。
- * 個別の事項について、より詳細には本文中に随時示した脚注のほか、地方選挙制度等については以下のようない筆者の著作がある。
 - ・山下茂「フランス地方自治管見－政治家を人材調達、育成訓練、業績評価する制度的な工夫」、月刊『地方自治』第 653 号（平成 14 年 4 月・ぎょうせい刊）
 - ・同 「フランス選挙制度の特色と動態」（一）～（一二）、月刊『自治研究』第 78 卷一二号（平成 14 年 12 月）～80 卷四号（16 年 4 月）連載（第一法規刊）

イングランドの地方議会

安藤 明（自治総合センター理事）

第1章 地方自治体の内部構造改革

第1節 地方自治体の種別構成

グレートブリテン・北アイルランド連合王国（以下「連合王国」という）各地域における現在の地方自治体の構成は図表1-1のとおりである。連合王国を構成するイングランド以外のスコットランド、ウェールズ及び北アイルランド3地域の地方自治体構造は既に一層制の単一自治体構造に再編された。イングランドについても自治体構造の一層制への再編が企図されたが結局成功せず、二層制と一層制が混在する複雑な自治体構造となっているが、伝統的な二層制の自治体のほうがはるかに数が多い。連合王国はかつてはウェストミンスターの国会が全権を掌握する中央集権的な国家体制であったが、ブレア政権により国家機能の地域分権政策（地域議会の創設）が展開され、現在ではスコットランド及び北アイルランド地域議会には地方自治制度に関する一次的な立法権が与えられており、ウェールズ地域議会には二次的な立法権が与えられている。したがって本稿では英國という場合にはイングランド及びウェールズのことを指していることをあらかじめお断りする。

図表1-1 連合王国各地域の地方自治体構成

地 域	種 別	自治体数
イングランド(England)	大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)	36
	ユニタリー(Unitary Council)	46
	ロンドン区(London Borough Council)	32
	シティ(City of London Corporation)	1
	グレーター・ロンドン・オーソリティ(Greater London Authority)	1
	カウンティ(County Council)	34
ウェールズ(Wales)	ディストリクト(District Council)	238
	ユニタリー(Welsh Unitary Council)	22
スコットランド(Scotland)	ユニタリー(Scottish Unitary Council)	32
北アイルランド(Northern Ireland)	ディストリクト(Northern Ireland District Council)	26
シリーリー島(Isles of Scilly)	ユニタリー(Unitary Council)	1
合 計		469

英国の地方自治体は2000年地方自治法（Local Government Act 2000）に基づいて取り組まれた構造改革により、その内部組織構造（議会制度）が大きな変化を遂げた。以下、従来の構造形態も含め同法に基づく4つの構造形態を紹介する。

第2節 「委員会」制度

1 制度の概要

従来からの英国の地方自治体の内部組織形態はこの「委員会」制度であり、議会（Council；本会議と委員会）は地域住民から直接選挙により選出される議員によって構成される地方自治体における最高の意思決定機関であると同時に執行機関でもあり、行政分野又は地域別に委員会や小委員会を設置して行政の執行にあたり、最終的な執行責任も負っていた。

この制度における議長（Chairman 又は Mayer）は議員の互選により選出され、議事進行を取り仕切るとともに对外的に地方自治体を代表する。しかし議長は実質的な政治的権限を有しておらず、議会多数党の議員により互選されるリーダー（Leader）が実質的な政治的権限を有しており、施策の決定や自治体の運営に大きな影響力を有していた。

2000 年地方自治法に基づく地方自治体の内部構造改革の結果、現在この形態を採用できるのは人口 8 万 5,000 人未満の地方自治体と公選首長制採用を目的とした住民投票において提案が否決された地方自治体である。但し、これらの自治体も従来の委員会制度を 2000 年地方自治法の趣旨に則して改善する必要がある。

2 委員会の類型

(1) 法定委員会

委員会には法律によって設置が義務付けられる法定委員会（Statutory Committee）と議会本会議（Full Council）によって適宜設置される任意委員会の区別がある。しかし 2000 年地方自治法の施行に伴い社会サービス委員会（social service committee）の法的な設置義務がなくなったことにより、法定委員会は現在ひとつも存在しない。

(2) 執行機能を担う委員会以外の委員会

地方自治体にはこの執行機能を担う委員会以外の委員会として、議員の倫理規範を所掌する規範委員会（Standards Committee）、地方自治体の意思決定過程を住民に近づけるために地方自治体に対する意見表明の場として政府が設置を奨励している地域委員会（area committee）としての役割を果たしている地区委員会（Ward Committee）、議会運営委員会（Council Business Management Committee）、法律に基づいて設置されるが政策決定には関与しない免許委員会（Licensing Committee）や開発規制委員会（Development Control Committee）等が設置されている。

(3) 政策資源委員会

1970 年代以降は主に地方自治体の事務全般の調整を任務とする政策資源委員会が設置される傾向にあり、議会本会議へ提案する政策の内定や予算案の作成などを担当しており、実質的に後述する内閣と同じ役割を果たしている場合が多い。なお地方自治体のリーダーの多くは政策資源委員会の委員長を務めている。

3 委員会の構成員

委員会の構成員については、通常全ての議員がいずれかの委員会に議席を有することとされており、1 人が 2 乃至 3 の委員会に議席を有することも稀ではない。また例外的に議員以外の者が委員会に席を有することも可能であるが、当該委員会が執行機能を担う委員会である場合には、その者は発言等は認められるものの議決権は認められない。

4 事務部局¹

事務部局は常勤職員である事務総長（Chief Executive）により統括され、議会本会議及び議会の委員会の指示により行政事務を執行する。また事務部局全般にわたる統一及び調整を図るために主要部局長により構成される主要部局長行政管理チーム（Chief Officer Management Team）が設置されている地方自治体が多い。

5 議会本会議又は委員会が有している権限及び義務の委譲

¹ 第 3 章第 1 節参照。

議会本会議又は委員会が有している権限及び義務は、その判断で委員会又は事務部局に委譲することが可能である。但し、カウンシル・タックスの税額決定権と内部監査官からの報告書の考慮義務はその対象から除外されている。これにより権限等の委譲を受けた者は定期的に議会又は委員会にその結果を報告しなければならない。

6 「委員会」制度の問題点と改善方策

(1) 問題点

このように従来の英国の地方自治体における執行機関は議会の指揮・監督の下に事務当局がその活動を補佐する議会統治型であり、日本のように議会と執行部が相互に独立し、執行部のトップが選挙で選出される大統領型とは大きく異なっていた。しかしながら従来の委員会中心の議会制度は、①議会に多大な時間を費やす等の非効率性と、②委員会という集団の陰に隠れて誰が実質的な政策決定をしているのかが判りにくい等の透明性の欠如が批判されてきた。

(2) 2000 年地方自治法の制定

これらの批判に対して政府は 2000 年地方自治法を提案した。同法において委員会を基盤として立法と執行が渾然一体となっていた従来の議会の機能を公選首長制もその選択肢に入れながら立法及び監視機能と執行機能に明瞭に区分し、議員を政策決定に責任を持つエグゼクティブ（内閣構成議員）と政策評価を担当するバックベンチャー（一般議員）に明瞭に区分する 3 つの地方自治体内部構造モデルを示し、全ての地方自治体（人口 8 万 5,000 人未満の小規模自治体は除く）に対して 2002 年 5 月までにこのいずれかの自治体内部構造モデルを選択することを義務付けた。但し、一旦採択したモデルは採択後 4 年間は変更できないものとされている。

以下、2000 年地方自治法に基づく 3 つの自治体内部構造モデルを紹介する。

第 3 節 「リーダーと議員内閣」制度

1 制度の概要

この制度は従来の委員会制度における政策資源委員会や各サービス委員会の執行機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下に内閣が執行機能を担い自治体の日々の政策に関する意思決定を行う制度である。リーダーは本会議において選任され、それ以外の内閣構成員はリーダー或いは議会から任命される。またこの制度では本会議又はリーダーが内閣の構成員数を決定するが、その数はリーダーを含めて 10 名以内という上限が法律で定められている。リーダーから内閣構成員又は内閣から事務部局への権限の委譲はリーダーの決定により行うことができる。

2 政策評価委員会

内閣構成員ではない議員（バックベンチャー）は通常政策評価委員会（overview & scrutiny committee）の構成員となり、以下の権限を行使する。

- ① 内閣によって決定された政策や行動の見直し及び精査。執行機関以外に権限委譲されたものも対象に含まれる。
- ② 内閣の政策遂行に関する報告書又は提言の議会又は内閣への提出
- ③ 内閣の所管外の意思決定並びに内閣の所管外の行動の見直し及び精査
- ④ 内閣の所管外の政策遂行に関する報告書の議会又は内閣への提出
- ⑤ 地域や住民に影響を及ぼす事項に関する報告書又は提言の議会又は内閣への提出

但し、バックベンチャー全員が政策評価委員会に所属しない地方自治体もある。なお「リーダーと

議員内閣」制度を採用する地方自治体は政策評価機能を有する機関を最低ひとつは設置しなければならないこととされている。内閣構成員と事務職員は政策評価委員会に出席し、委員に質問された場合には答弁する義務がある。また議員以外の者が同委員会の構成員になることは可能であるが、議決権は認められない。

3 本会議と内閣の所掌事項の区分についての基本的な考え方

本会議と内閣の所掌事項の区分についての基本的な考え方は次のとおりである。²

- ① 本会議は予算と政策枠組みを決定する。
- ② 内閣は本会議で決定された予算と政策枠組みを遂行する。
- ③ 許認可や開発規制などは通常は内閣の所掌事務ではなく、許認可は事務職員や委員会等が、開発規制は別途設置される計画委員会（Planning Committee）が所掌する。

4 本会議に留保されている権限

本会議で決定される事項は以下のとおりである。³

- ① 地方自治体の新しい組織及び構造の採用並びにそれに対する重大な変更
- ② 地方自治体の行動規範の策定
- ③ 政策枠組みの決定及び予算の承認
- ④ 執行機関の所掌事項の決定が本会議において承認された政策枠組みや予算と相容れない場合における当該事項の決定
- ⑤ 内閣の所掌外の事項に係る決定権限が他の組織や個人に委譲されていない場合における当該事項の決定
- ⑥ 計画委員会等の別途法律に基づき設置することが義務付けられている委員会の委員の任命
- ⑦ 議会が内閣の構成員を指名すると定められている場合における内閣構成員の指名
- ⑧ 事務総長の指名又は任命の承認

5 閣議の公開

内閣の閣議は意思決定手続きの透明性確保のため公開が望まれるが、公開すべきか否かについて内閣が決定することができ、非公開の場で意思決定を行うことも可能である。しかし「重要な決定（Key Decision）」については必ず公開しなければならないこととされている。

Key Decisionとは、政府の指針によると⁴、

- ① 地方自治体の予算又はサービスに「重大な」影響を与える支出や内部留保に関する事項の決定
 - ② 複数の選挙区にまたがり、地域住民或いは勤労者に「重大な」影響を与える事項の決定
- とされており、何が「重大」であるかについては、地方自治体がその予算規模やサービスの変更が住民に及ぼす影響を勘案して「重大」であるか否かの基準を本会議で定めるべきであるとされている。

第4節 「直接公選首長と議員内閣」制度

1 制度の概要

この制度は先に述べた「リーダーと議員内閣」制度と同様に内閣が日々の政策に関する意思決定及

² 「2000年地方自治法・イングランド地方自治体指針（Local Government Act 2000: Guidance to English Local Authorities）」第5章等

³ Ibid., 第2章

⁴ Ibid., 第7章

び執行機能を担うが、その大きな違いは、内閣を率いる首長が地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長（任期4年）であるという点である。

この直接公選首長は、従来の地方自治体でリーダー、議長及び事務総長の3者によって担われてきた役割、即ち

- ① リーダーの持つ重要事項に関する意思決定者としての役割
- ② 議長の持つ儀式への出席など対外的な地方自治体の代表者としての役割
- ③ 事務総長の持つ日々の行政サービスに対し責任を負う事務方の長としての役割

を併せ持つことになり、直接公選首長には強力なリーダーシップの下に当該地方自治体全般にわたる政策を遂行することと効率的に地方自治体を運営することが期待されている。また直接公選首長制の導入により当該地方自治体運営の最終責任者が明確になることから、地方選挙の投票率の低下に歯止めがかかることも期待されている。

「直接公選首長と議員内閣」制度を採用するには住民投票により住民の同意を確保する必要があり、有効投票数の過半数の支持が得られた場合にのみこの制度を採用することが可能となる。なお5%以上の住民が直接公選首長制の導入を求める住民投票の実施を要求した場合には当該自治体は住民投票を実施しなければならないものとされている。閣議の公開、個々の内閣構成員及び事務職員に対する権限委譲については、「リーダーと議員内閣」制度と同じ仕組みである。

2 首長及び内閣と議会の関係

首長及び内閣と議会の関係は、「リーダーと議員内閣」制度と比較して首長が公選されるためより対等な関係となり、両者が対立することもより多くなる可能性がある。但し、首長に対するリコールや首長の議会による解任も認められていない。内閣、議会本会議及び政策評価委員会が果たす機能は、2の「リーダーと議員内閣」制度と同様である。この基本的な枠組みの中で首長は地方自治体の根本的な政策的枠組みについては議会の承認を得ることが必要とされるとともに、日々の意思決定については政策評価委員会によるチェックを受ける。

3 内閣構成員

内閣構成員数については、「リーダーと議員内閣」制度の場合と同様に2000年地方自治法による制限を受けるが、その範囲内であれば首長が内閣構成員数を決定することができる。内閣構成員は議員の中から議会又は首長により選出されるが、その担当職務については首長が決定することができる。また首長は内閣構成員の中から副首長を選ばなければならない。副首長の任期は通常首長と同じであり、首長が欠けた場合に副首長が首長の職務を遂行する。また副首長も欠けた場合には内閣全体での職務を遂行する。

第5節 「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制度

1 制度の概要

この制度は、第4節の「直接公選首長と議員内閣」制度と同様に有権者により直接選任された首長の強力な指導の下に地方自治体の政策が遂行されるが、「直接公選首長と議員内閣」制度との大きな違いは、内閣の代わりにカウンシル・マネージャーが設置される点である。カウンシル・マネージャーは議会本会議により任命され、本会議により罷免することが可能である。この制度の下では通常公選首長が根本的な政策枠組みに関する提案を行い、それについて議会が決定を下す。他方でカウンシル・マネージャーが日々の政策の実施を担当することになる。カウンシル・マネージャーはその担当する

職務を首長と共同で実施すること、またその担当する職務を他の事務職員や地域委員会等へ委譲することも可能であるが、その権限の委譲や実施方法については首長からの指示を考慮して決定しなければならないこととされている。またカウンシル・マネージャーは政策評価委員会以外の議会の各種会議に出席し発言することが可能であるが、議決権は与えられていない。また政策評価委員会には出席要求された場合にのみ出席し発言することが可能である。政策評価委員会の役割については前記の 2 つの制度と同様である。

2 首長とカウンシル・マネージャーの関係

首長はカウンシル・マネージャーに対して政治的方針を与え、カウンシル・マネージャーはこれを踏まえて日々のサービス提供に係る意思決定や施策を実施する。またカウンシル・マネージャーは地方自治体の運営管理を担当し、従来の事務総長の役割はカウンシル・マネージャーに吸収されることになる。またカウンシル・マネージャーは事務職員の任命権も有している。

首長は本会議に上程する戦略・計画案の策定に専ら携わり、それ以外の事項についてはカウンシル・マネージャーが担当する。戦略・計画案の議会上程に際して首長とカウンシル・マネージャーの意見に対立が見られる場合には、本会議において双方が異なる見解を述べることも容認されている。

第 6 節 自治体内部構造改革の現状

1 選択された内部構造モデル

2002 年 5 月の新制度への移行に備え、各地方自治体では地域住民や利害関係者との協議を行った上で、議会が内部構造モデルについて最終決定を行った。その結果は図表 1-2 のとおりであり、大半の地方自治体が「リーダーと議院内閣」制度を採用することとなり、政府が期待していた「直接公選首長」制度を採用する地方自治体はごく少数であった。

図表 1-2 採用された類型別地方自治体内部構造モデル数（2002 年 12 月現在）

内部構造モデル	地方自治体数
「リーダーと議員内閣」制度	317
「直接公選首長と議員内閣」制度	10
「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制度	1
修正「委員会」制度	59

「直接公選首長」制度の採用を内定した 28 の地方自治体は、2000 年地方自治法に基づき、その賛否を問う住民投票を行った結果、図表 1-3 のとおり住民の同意を得て「直接公選首長」制度の採用を最終決定したのは 11 の自治体にとどまった。このうちストーク・オン・トレント・シティ・カウンシル (Stoke-on-Trent City Council) のみが「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制度を採用し、残りの 10 自治体は「直接公選首長と議員内閣」制度を採用した。

なお、ウェールズにおいてもケレディジョンで最初の直接公選首長制を求める住民投票が 2004 年 5 月 20 日に実施されたが、投票率 36.3%、反対票 72% で否決されている⁵。イングランドにおいては 5% 以上の住民が直接公選首長制を求める住民投票の実施を要求した場合には当該自治体は住民投票を実

⁵ 自治体国際化協会ロンドン事務所月例報告（2004 年 5 月）

施しなければならないものとされているが、ウェールズにおいてはこの要件が10%以上に加重されている。

2 政府の対応

このような期待はずれの結果に対して政府は当初、「リーダーと議院内閣」制度の採用を決定した一部の地方自治体に対して、地域住民の意見を反映していないとして「直接公選首長」制度の賛否を問う住民投票を行うよう介入措置を発動した⁶。しかし、図表1-4のとおり2002年5月の地方選挙と同時に実施された7つの地方自治体の公選首長選挙において政党に所属しない独立系候補が大衆的人気を博して勝利するなど労働党候補が苦戦を強いられた事実⁷や一部の地方議会選挙で民族差別を標榜する右翼政党が議席を獲得した事実⁸等から、政府は今後は介入を行わずに各地方自治体の判断に委ねることに態度を変更した⁹。

更に図表1-4のとおり2002年10月に、ベドフォード(Bedford)、ハックニー(Hackney)、マンスフィールド(Mansfield)、ストーク・オン・トレント(Stoke-on-Trent)の4つの地方自治体で公選首長選挙が行われたが、ハックニー以外は独立系候補の勝利となり、既存政党への地域住民の不満が表明される結果となった。また12月にはイーリング(Ealing)で公選首長制の是非を問う住民投票が行われたが、投票率も低く公選首長制の導入は否決された。

⁶ 「2000年地方自治法」により、地方自治体の決定が不適切であると判断した場合には、国務大臣が当該自治体に対して介入できる権限が付与された。実際サザーク・バラ・カウンシル(Southwark Borough Council)に対して介入措置が発動されたが、住民投票が実施された結果、当該自治体では公選首長制の採用は否決された。

⁷ ミドルズブラ・カウンシル(Middlesbrough Council)では、犯罪への厳しい姿勢で知られていた元警察官のレイ・マロン氏が労働党候補等に圧勝した。また、ハートルプール・バラ・カウンシル(Hartlepool Borough Council)でも、地元サッカーチームのマスコットの猿の着ぐるみを着て選挙運動を行ったスチュアート・ドラモンド氏が労働党に対する批判票を集めて当選した。

⁸ 英国国民党(British National Party)がバーンリー・バラ・カウンシル(Burnley Borough Council)で3議席を獲得した。

⁹ 政府はかつてバーミンガム(Birmingham City Council)、ブラッドフォード(Bradford Metropolitan Borough Council)及びツーロック(Thurrock District Council)の各地方自治体に対し、地域住民の協議結果を尊重しなかったことを理由に住民投票を命ずる意志がある旨を通知していたが、これらの地方自治体は、住民との協議の結果、住民投票の実施はしないと決定した。政府はこの結果に対して公式の場で介入措置発動の可能性について言及してきた。

图表 1-3 直接公選首長制度採用に関する住民投票結果¹⁰

地方自治体	実施日	結果	賛成票	反対票	投票率	備考
ベーリック・アポン・トイード (Berwick-upon-Tweed)	2001/06/07	×	3,617	10,212	64%	
チエルナム(Cheltenham)	2001/06/28	×	8,083	16,602	31%	郵送
グロスターシャー(Gloucestershire)	2001/06/28	×	7,731	16,317	31%	郵送
ワトフォード(Watford)	2001/07/12	○	7,636	7,140	25%	郵送
ドンカスター(Doncaster)	2001/09/20	○	35,453	19,398	25%	郵送
カークリーズ(Kirklees)	2001/10/04	×	10,169	27,977	13%	
サンダーランド(Sunderland)	2001/10/11	×	9,593	12,209	10%	
ハートルプール(Hartlepool)	2001/10/18	○	10,667	10,294	31%	郵送
レイシヤム(Lewisham)	2001/10/18	○	16,822	15,914	18%	郵送
ノース・タインサイド(North Tyneside)	2001/10/18	○	30,262	22,296	36%	郵送
セッジフィールド(Sedgefield)	2001/10/18	×	10,628	11,869	33%	郵送
ミドルズブラ(Middlesbrough)	2001/10/18	○	29,067	5,422	34%	郵送
ブライトン・アンド・ホーヴ (Brighton & Hove)	2001/10/18	×	27,724	37,214	32%	郵送
レディッチ(Redditch)	2001/11/08	×	7,250	9,198	28%	郵送
ダラム(Durham)	2001/11/20	×	8,327	11,974	29%	郵送
ハロウ(Harrow)	2001/12/07	×	17,502	23,554	26%	郵送
プリマス(Plymouth)	2002/01/24	×	29,559	42,811	40%	郵送
ハーロウ(Harlow)	2002/01/24	×	5,296	15,490	36%	郵送
シェップウェイ(Shepway)	2002/01/31	×	11,357	14,438	36%	郵送
ウェスト・デヴォン(West Devon)	2001/01/31	×	3,555	12,190	42%	郵送
サザーク(Southwark)	2001/01/31	×	6,054	13,217	11%	
ニューハム(Newham)	2001/01/31	○	27,263	12,687	26%	郵送
ベドфорード(Bedford)	2002/02/21	○	11,316	5,537	16%	
ハックニー(Hackney)	2002/05/02	○	24,697	10,547	32%	郵送
マンスフィールド(Mansfield)	2002/05/02	○	8,973	7,350	21%	
ニューカッスル・アンダー・ライム (Newcastle -under-Lyme)	2002/05/02	×	12,912	16,486	32%	
オックスフォード(Oxford)	2002/05/02	×	14,692	18,686	34%	
ストーク・オン・トレント(Stoke-on-Trent)	2002/05/02	○	28,601	20,578	28%	
コービー(Corby)	2002/09/26	×	5,351	6,239	31%	郵送
イーリング(Ealing)	2002/12/12	×	9,454	11,655	10%	

¹⁰ <http://www.nlgn.org.uk> に基づいて、作成。

図表 1-4 直接公選首長選挙結果¹¹

地方自治体名	実施日	投票率	候補者数	順位 ¹²	氏名・所属 ¹³
ワトフォード (Watford)	2002.5.2	37.44%	6	1	Dorothy Thornhill (自)
				2	Vince Muspratt (労)
				3	Gary Ling (保)
ドンカスター (Doncaster)	2002.5.2	27.07%	7	1	Martin Winter (労)
				2	Andrew Burden (保)
				3	Jessie Credland (共)
ハートルプール (Hartlepool)	2002.5.2	30.00%	5	1	Stuart Drummond (無)
				2	Leo Gillen (労)
				3	Ian John Henry Cameron (無)
レイシャム (Lewisham)	2002.5.2	24.80%	5	1	Steve Bullock (労)
				2	Derek Stone (保)
				3	Alexander Feakes (自)
ミドルズブラ (Middlesbrough)	2002.5.2	42.47%	7	1	Ray Mallon (無)
				2	Sylvia Connolly (労)
				3	Joe Michna (自)
ノース・タインサイド (North Tyneside)	2002.5.2	42.32%	5	1	Chris Morgan (保)
				2	Eddie Darke (労)
				3	Michael Huscroft (自)
ニューハム (Newham)	2002.5.2	25.49%	6	1	Robin Wales (労)
				2	Tawifque Choudhury (無)
				3	Graham Postles (保)
ベドфорド (Bedford)	2002.10	25.35%	8	1	Frank Branston (無)
				2	Christine McHugh (自)
				3	Charles Rose (保)
ハックニー (Hackney)	2002.10	26.34%	8	1	Jules Pipe (労)
				2	Andrew Boff (保)
				3	Paul Foot (諸)
マンスフィールド (Mansfield)	2002.10	18.48%	5	1	Tony Egginton (無)
				2	Lorna Carter (労)
				3	Kathryn Allsop (保)
ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent)	2002.10	24.04%	12	1	Mike Wolfe (諸)
				2	George Stevenson (労)
				3	Steven Batkin (国)

¹¹ <http://www.nlgn.org.uk>に基づいて作成した。¹² ハックニーとマンスフィールドについては、補足投票制度に基づく第二候補票の票数の差のため、第一候補票の最多獲得者とは違う候補者が当選した。表中の1位は当選者を示している。¹³ 氏名・所属欄のカッコ内は所属政党名を示す。(労)は労働党、(保)は保守党、(自)は自由民主党、(共)は共産党、(国)は英國国民党、(諸)は諸派、(無)は無所属を指す。

第2章 地方議会議員

第1節 地方議会議員制度の概要

1 地方議会議員数

連合王国全体では図表2-1のとおり約2万3,000人の地方議会議員（Councillors）が存在する。

2 議員の役割

従来の委員会型の議会は議決機関であると同時に執行機関でもあったので、基本的に全議員が同じ役割を有していたが、前記のとおり自治体の内部構造改革の結果、議員は政策を立案・実行する執行部局に所属する者と、その政策決定や執行状況を評価・監視する政策評価委員会に所属する者に大きく分けられることになった。

3 議員の任期

議員の任期は通常4年であるが、補欠選挙により議員となった者は前任議員の残りの任期だけを勤めることになる。

4 議員の報酬

地方議員は名誉職と位置付けられており、新設された大ロンドン市議会議員を除いて基本的に給与は支給されないが、下記の手当は支給されることとされており、少し古いデータであるが1998年現在でイングランドの地方議員平均で年間3,669ポンド（約73万円）の手当が支給されている。¹⁴

図表2-1 地方自治体類型別の議員数と女性議員の割合(2002年7月現在)¹⁵

地方自治体の類型	女性議員数	男性議員数	欠員	総数	女性議員の割合
ロンドン区	571	1,424	4	1,999	28.6%
大都市圏ディストリクト	662	1,810	3	2,475	26.7%
カウンティ	527	1,707	1	2,235	23.6%
ユニタリー	780	1,682	4	2,466	31.6%
ディストリクト	3,008	7,633	23	10,664	28.2%
イングランド計	5,548	14,256	35	19,839	28.0%
ウェールズ(ユニタリー)	259	1,008	3	1,270	20.4%
スコットランド(ユニタリー)	276	941	3	1,220	22.6%
北アイルランド(ディストリクト)	108	474	0	582	18.6%
総計	6,191	16,679	41	22,911	27.0%

(1) 基礎手当 (basic allowance)

1989年地方自治・住宅法（Local Government Housing Act 1989）に基づき設けられた手当で、全ての議員に等しく支給される。

(2) 特別責任手当 (special responsibility allowance)

1980年地方自治・計画・土地法（Local Government Planning and Land Act 1980）に基づき設けられた手当で、議長、リーダー等特別の責任を担任する議員に支給される。

(3) 所得損失手当 (financial loss allowance)

1980年地方自治・計画・土地法（Local Government Planning and Land Act 1980）に基づき設け

¹⁴ 「Local Government Chronicle」1999年5月号。

¹⁵ 「Municipal Year Book 2003 Edition」に基づいて作成。なお国会議員に占める女性議員の割合は17.9%であり、地方議員に占める女性議員の割合の方が高い。

られた手当で、議員の従来の所得のうち議員活動に伴い得ることができなくなった所得を補償するために支給される。但し、現実には殆ど支給されていない。

(4) 世話手当 (care allowance)

2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000) に基づき設けられた手当で、議員活動に伴い議員活動をしなければ当該議員が行うことのできた子供や扶養家族の世話を他者に委託したことにより負担することになった経費を補填するために支給される。

以上が法律に根拠のある手当であるが、現在は各地方自治体が設ける委員会の判断に基づきこれらの手当の支給対象、手当額及び支払い形態を決定することができる制度となっている。

また議員は議員活動に伴う旅費等の活動経費を地方自治体に費用弁償請求することができる。

なお 2000 年地方自治法により退職後は一部の議員に対して年金が支給されることとされた。また従来設けられていた出席手当 (attendance allowance) は基本的に廃止されたが、国務大臣は出席手当等に関する規則を定めることとされている。

第 3 章 地方議員と事務職員

第 1 節 事務職員制度の概要

首長又はリーダー及び内閣が政治的に決定した地方自治体の政策をその監督の下に具体的に実行する地方自治体の事務部局が事務総長 (Chief Executive) を筆頭とする事務職員である。2001 年現在イングランドの地方自治体全体で約 200 万人の事務職員があり、そのうち女性職員が 7 割強を占めている。また職員全体の約半数、女性職員の約 6 割がパートタイマーであり、社会福祉や教育部門に多い。

1 法定職

事務職員については各地方自治体がその定数や職種等を決定する権限を有しているが、社会福祉部長 (Director of Social Services) 等のいくつかの職については法律により設置することが義務付けられている。また法律により次の 3 つの職が事務職員の中から指名されることとされている。

(1) 行政サービス長 (Head of Paid Service)

1989 年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989) に基づいて設置された職であり、通常事務総長がその職に就任する。その役割は地方自治体全体の事務の調整と職員などの組織のあり方について議会に助言することである。

(2) 財務部長 (Chief Financial Officer)

1972 年地方自治法 (Local Government Act 1972) に基づいて設置された職であり、通常は財務部長の職にある者が任命されるが、事務総長が兼務している自治体もある。その役割は当該自治体の財政に関する事項の適正な管理であり会計報告について責任を負う。財務部長は会計士の資格を有していなければならない。

(3) 監督官 (Monitoring Officer)

1989 年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989) に基づいて設置された職であり、地方自治体内で不法行為や不適切な行為、更には失政が行われないように監視することがその役割である。不法行為等と思われる事実を発見した場合には、監督官は事務総長や財務部長と協議して本会議にその旨を文書で報告しなければならず、本会議もそれに対して 3 週間以内に対応を決定し

なければならない。なおこの期間中は監督官により議会に報告された行為はその効力を生じない。

監督官には通常地方自治体の法務部長（chief legal officer）が指名される。但し、事務総長又は財務部長がこの職に指名されることはない。

2 事務総長（Chief Executive）

事務総長は行政各部門の事務組織の長であり英国の約90%の地方自治体で設置されている。事務総長は通常行政サービス長に指名されるが、その役割は①事務局の統括、②地方自治体全般に関する総合的判断及び調整、③地方自治体の政策及び組織に関する議会への助言等である。事務総長については特別に要求される資格はないが、法律家及び会計士出身者が多く任命されている。

第2節 地方議員と事務職員の関係

1 制度の概要

多くの事務職員は地方議員との直接の接触などの政治的行為に日常的に関わりを持つことは稀であるが、事務総長等の幹部職員は公式或いは非公式に様々な形で政治的的意思決定過程に参加している。しかしながら全国的な地方議員と事務職員の関係に関する法規制は存在せず、政府は各地方自治体において地域の慣習や実態を考慮して議員と事務職員の関係に関する独自の規則を制定することを勧奨している。

2 事務職員の政治的中立性の確保

地方自治体においては政権を担当している多数党の政見や立場にかかわりなく政治的に偏りのない基本的な政策と行政サービスが維持・確保されなければならないことは言うまでもなく、その限りで事務職員の政治的中立性が要請されている。そこでこれについて下記が法律に定められている。

（1）政治的行為の制限

1989年地方自治・住宅法（Local Government Housing Act 1989）に基づき地方公務員は自らが所属する地方自治体の議員になることは禁止されている。

（2）政治的行為の制限の対象となる地方公務員の政治的行為の制限

1989年地方自治・住宅法に基づき政治的行為の制限の対象となる地方公務員は当該自治体以外の地方自治体の議員になることも禁止されている。また政治的行為の制限の対象となる地方公務員は政党の職員となること、選挙活動を行うこと、当該職員の公的な立場以外の場で政治的問題について公に発言することも禁止されている。これに加えて政治的行為の制限の対象となる地方公務員は国会議員となること、欧州議会議員となること、またそれらの選挙に立候補することも禁止されている。但し、政治的行為の制限の対象となる地方公務員も政党に所属することは許容されている。

政治的行為の制限の対象となる地方公務員とは以下のいずれかに該当する者である。

- ① 行政サービス長
- ② 法律に基づいて設置されている管理職(chief officer)
- ③ 上記以外の管理職
- ④ 準管理職（deputy chief officer）
- ⑤ 監督官
- ⑥ 地方公務員の標準給与表（spiral column point）の44号（2001年で29,847ポンド、約600万円弱）以上の年俸を支給されている者
- ⑦ 地方議員に対して定期的に事実情報以外の政治的助言を行う立場にある者

⑧ 広報職員 (Press Officer) などマスコミと定期的に接触する機会を有する者

3 議会による事務職員の解雇

議会は違法行為等を行った事務職員を解雇することができるが、その場合には事務総長又は各部局長から提出される報告書を必ず考慮しなければならないものとされている。

また事務総長の解雇を行う場合には、1989年地方自治・住宅法に基づき議会は独立した評価人を任命し、その者の同意を得る必要があるとされている。また財務部長の解雇を行う場合にも、2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) に基づき事務総長と同様の手続きをとることが義務付けられている。

第4章 地方選挙制度

第1節 地方選挙制度の概要

1 選挙区の定数

連合王国の各地域における地方選挙の選挙区の名称とその定数は図表4-1のとおりである。

最近の地方選挙は2004年6月10日に実施され、図表4-2に示すように保守党が勝利した。この選挙の結果、全国の地方議会議員数は保守党が約8,000議席、労働党が約6,700議席となり、保守党が労働党を上回った。その結果、地方自治体協議会 (Local Government Association: 全国の地方自治体の連合組織) の議長に1997年の創設以来初めて保守党議員が選出された。

図表4-1 連合王国の各地域における地方選挙の選挙区の名称とその定数

地 域	地方自治体	選挙区名	定 数
イングランド	カウンティ	ディビジョン	1名（小選挙区） ¹⁶
	ディストリクト	ウォード	1~3名 ¹⁷
	大都市圏ディストリクト	ウォード	3名（若しくはその倍数）
	ユニタリー	ウォード	1~3名
	GLA	ウォード	1名（比例代表並立制）
	ロンドン区	ウォード	1~3名
	シティ	ウォード	1~3名
ウェールズ	ユニタリー	ウォード	1~4名
スコットランド	ユニタリー	ウォード（島嶼部はディビジョン）	1名（小選挙区）
北アイルランド	ディストリクト	ウォード	4~7名（比例代表制）

¹⁶ 2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) により小選挙区制以外の制度の採用も可能になっている。

¹⁷ 1選挙区から2名以上の議員を選出する場合には有権者にその選挙区の定数と同じ票数が与えられている。これは他の類型の選挙区選挙の場合も同様である。

図表 4-2 2004 年 6 月 10 日の地方選挙結果の概要¹⁸

政党	支配自治体数			議員数		
	獲得	喪失	現在数	獲得	喪失	現在数
保守党	13	0	51	339	56	1714
労働党	7	15	39	84	563	2250
自由民主党	2	4	9	248	111	1283
ウェールズ民族党	0	2	1	17	45	172
住民連盟	0	0	1	17	3	37
緑の党	0	0	0	10	1	24
自由党	0	0	0	2	2	20
英國国民党	0	0	0	7	3	13
独立系	0	0	0	0	8	8
英國独立党	0	0	0	2	3	2
その他	0	2	3	104	95	556
支配政党なし	17	16	62	0	0	0

注 2004 年 6 月 10 日の地方選挙では、イングランドの 36 大都市圏ディストリクト（ロンドンを除く主要な 6 大都市地域）、19 ユニタリー、89 ディスリクト及びウェールズの 22 ユニタリーで選挙が行われた（図表 4-3 参照）。

2 選挙日程

(1) 選挙日

1972 年地方自治法 (Local Government Act 1972) に基づき国務大臣が特別の定めをする場合を除き原則として 5 月の第 1 木曜日が投票日とされている。それ以前には 5 月の第 1 週が投票日とされていた。なお 2000 年国民代表法 (Representation of the People Act 2000) により地方議会議員選挙の日程の設定は近年弾力化されており、地方自治体は郵便投票、週末投票、投票日の複数化等投票日について各種の形態を導入できるようになった。

(2) 選挙実施サイクル

地方選挙の選挙実施サイクルは地方自治体の類型ごとに図表 4-3 のように設定されているが、2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000) により地方選挙の実施方式について、以下の 3 つの選択肢が地方自治体に与えられている。

- ① 4 年ごとに実施し、全議員を一斉に改選する方式
- ② 2 年ごとに実施し、議員の 1/2 ずつを改選する方式
- ③ 4 年に 3 度実施し、議員の 1/3 ずつを改選する方式

¹⁸ 自治体国際化協会ロンドン事務所月例報告（2004 年 6 月）。

図表4-3 連合王国の地方自治体の選挙実施サイクル

地 域	地方自治体	選挙サイクル	改選数	備 考
イングランド	カウンティ	4年に1回	全議員改選	
	ディストリクト(150)	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	ディストリクト(88)	4年に3回	1/3ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	大都市圏ディストリクト	4年に3回	1/3ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	ユニタリー(28)	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	ユニタリー(18)	4年に3回	1/3ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	GLA	4年に1回	全議員改選	
	ロンドン区	4年に1回	全議員改選	
	シティ	4年に1回	全議員改選	
	パリッシュ	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
ウェールズ	ユニタリー	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	コミュニティ・カウンシル	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
スコットランド	ユニタリー	4年に1回	全議員改選	
北アイルランド	ディストリクト	4年に1回	全議員改選	

しかし国務大臣は特定の地方自治体に対してその選挙制度や日程を指示することができるものとされている。なおスコットランドの地方選挙については 2002 年スコットランド地方自治（選挙）法 (Scottish Local Government (Elections) Act) により従来の 3 年ごとに実施される方式から 4 年ごとにスコットランド地域議会議員選挙と同時に実施される方式に改革されている。

3 補欠選挙

議員の死亡、辞職又は免職により議会内に欠員が生じた場合には補欠選挙が実施される。但し、欠員の発生が次回の地方選挙実施予定の年の前年の 5 月以降に起こった場合には補欠選挙は行われず、欠員のままの状態が続く。なお補欠選挙により当選した議員の任期は前任議員の残存任期である。

4 選挙権者

英国の地方選挙の選挙権者は下記の要件を満たした者のうち当該自治体に選挙人登録をした者とされている。

- ① 18 歳以上の英國市民、英連邦市民、アイルランド共和国市民及び欧州連合諸国の市民である者
- ② 次の法的欠格事項に該当しない者
 - ア 精神病治療施設に収容されている者
 - イ 有罪判決を受け刑務所に拘留されている者
 - ウ 選挙に関する犯罪で有罪判決を受けた者

なおロンドンのシティでは地方税課税評価額が 10 ポンド以上の土地又は建物を占有している者についてはシティの住民でなくても選挙人名簿に登録すれば有権者になれる制度となっている。このような制度は「ビジネス投票権 (business vote)」と呼ばれ、1969 年国民代表法 (Representation of the People Act 1969) が成立するまで全ての地方自治体で採用されていた。

5 被選挙権者

英国の地方選挙の被選挙権者は21歳以上の英國市民、英連邦市民、アイルランド共和国市民及び欧洲連合諸国の市民で以下の必要要件のうちいずれかを満たし、かつ非該当要件のいずれにも該当しない者である。

(1) 必要要件

- ① 当該選挙区の有権者として登録されている者
- ② 立候補前の12か月間当該選挙区内の土地又は建物を占有している者
- ③ 立候補前の12か月間当該選挙区内に主な職場を有している者
- ④ 立候補前の12か月間当該選挙区の住民である者（なおパリッシュやウェールズのコミュニティ・カウンシルでは当該選挙区から3マイル以内に住んでいる住民にも被選挙権が付与されている）

(2) 非該当要件

- ① 立候補前の5年間に破産宣告を受けている者
- ② 失政や不法行為による2,000ポンドを超える支出の承認により地方自治体に財政的損失を与えた議員
- ③ 罰金刑との選択がない3か月以上の懲役刑の判決を受けている者
- ④ 当該地方自治体内における選挙に関する犯罪で有罪判決を受けている者
- ⑤ 当該地方自治体の公務員又は当該地方自治体以外の地方自治体における政治的行為の制限の対象となる公務員

6 選挙事務

(1) 選挙事務官

地方選挙の実施は選挙事務官（Returning Officer）が責任を有するが、選挙事務官を勤める上級職員は有権者登録の責任者でもある登録官（Registration Officer）を兼務するのが通例である。

選挙事務官の役割は下記のとおりである。

- ① 有権者に対する選挙及び投票所の位置に関する広報
- ② 投票所の運営に従事する職員の任命
- ③ 開票の監督
- ④ 当選者の公表
- ⑤ 立候補の受け付け及び資格審査
- ⑥ 選挙資金の検査

(2) 投票時間

午前8時～午後9時（国政選挙は午前7時～午後10時）

(3) 投票場所

学校、公民館などの公共施設に設けられる投票所

(4) 投票方法

投票用紙上の候補者の名前に×マークを記入

(5) 郵便投票

病人、障害者、宗教的業務に従事している者、休暇で不在になる者、海外勤務者（代理人を指名する形を採る）は郵便投票が可能である。また最近、郵便投票は様々なパイロット・スキームで活用されている。

(6) 選挙資金

1 立候補者当たりの選挙資金の上限額は1選挙区当たりの基礎限度額205ポンドと有権者1人当たりの基礎額8ペンスに有権者数を乗じた金額の和とされている。仮に選挙区の有権者数が5万人と仮定すると1立候補者当たりの選挙資金の上限額は4,205ポンド(約84万円)、3万人と仮定すると2,605ポンド(約52万円)となる。

また立候補者は選挙運動の支援を行うとともに選挙資金の支出の適正な記録の管理に責任を負う選挙代理人(立候補者本人でもよい)を指名しなければならない。なおこの記録は選挙事務官に提出することが義務付けられている。

(7) 供託金

供託金制度はない¹⁹。但し、1名の支援者と8名の有権者の書面による支援声明書の提出が義務付けられている。

第2節 選挙区割り

連合王国においては1972年地方自治法(Local Government Act 1972)及び1973年スコットランド地方自治法(Local Government Act (Scotland) 1973)に基づき選挙区の区割り、定員、選挙制度を見直す機関としてイングランド区域検討委員会(The Boundary Commission for England)、ウェールズ区域検討委員会(The Boundary Commission for Wales)及びスコットランド区域検討委員会(The Boundary Commission for Scotland)が設けられ、イングランド及びウェールズでは10~15年ごと、スコットランドでは8~12年ごとに選挙区等の見直しが行われていた。

この選挙区の見直しは、有権者間の不平等を是正することが第一の目的とされていたが、その後イングランドでは区域検討委員会の役割がイングランド地方自治体委員会(The Local Government Commission for England)に引き継がれ、イングランド地方自治体委員会では選挙区の見直しだけでなく地方自治体の規模や構造についても見直しを行うようになった。

その後イングランド地方自治体委員会の機能は2000年政党・選挙・レファレンダム法(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)によって新設された選挙委員会内の4つ(イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)の境界委員会(Boundary Committees)のひとつであるイングランド境界委員会(Boundary Committee for England)に引き継がれている。

第3節 選挙制度改革

英国でも近年選挙制度改革が民主主義の強化の観点から注目されており、様々な方策が検討されて実行に移されている。

1 地方選挙における投票率の低迷

英国でも日本と同様に地方選挙における投票率が低迷しており、2004年6月10日に実施された英国の地方選挙の平均投票率は、欧州議会議員選挙と同時に実施されたため前年より3%高まり、40%と近年にない高い率となった²⁰。しかし地方選挙の平均投票率は、ほぼ毎回70%から80%の投票率となる国政選挙²¹や他の欧州連合諸国の地方選挙の投票率と比較しても低い水準にとどまっている。

¹⁹ 但し、GLA議会議員及びGLA市長に係る選挙並びにその他の公選首長選挙については供託金制度がある。

²⁰ 自治体国際化協会ロンドン事務所月例報告(2004年6月)。

²¹ 但し、直近の2001年6月に実施された国政選挙の平均投票率は59.2%にとどまった。

イングランドにおける日本の都道府県に相当するカウンティ議会議員選挙は前記のとおり4年に一度全議員が改選され仕組みであるが、このカウンティ議会議員選挙が実施された2001年と1997年はちょうど同時に国会議員の総選挙が実施されたためにカウンティ議会議員選挙の投票率が高まり、2001年が62.5%、1997年が73.2%に達している。しかし1995年に創設されて以来カウンティ議会議員選挙のない年（即ち結果として国会議員の総選挙が実施されなかった年）に実施されてきたイングランドの一部のユニタリー（一層制自治体）議会議員選挙の投票率は1995年が39.7%、1996年が34.6%、1998年が27.8%、1999年が31.5%、2000年が28.5%、2002年が30.2%という推移を示しており、20%台から30%台に低迷している。また上記の一部のユニタリーと同様にイングランドにおける日本の市町村に相当するディストリクトの一部で選挙に対する住民の関心を高めるために4年間に3回カウンティ議会議員選挙のない年に実施されているディストリクト議会議員選挙の投票率の推移も1995年から2002年までそれぞれ1995年が39.2%、1996年が37.2%、1998年が30.8%、1999年が32.5%、2000年が32.2%、2002年が35.4%と30%台は維持しているものの、それ以外のイングランドのディストリクトで4年に一度全議員が改選される議会議員選挙の投票率である1995年の41.9%、1999年の35.8%と比べてもむしろ低い数字となっており、意図された政策効果はまったく現れていないといつてよい。

このような低投票率の原因についてはさまざまな説があるが、要するに地域住民が切実な利害関係を地方自治体の政治に感じていないためであることだけは確かだろうと思われる。しかしながら英国では下記の通り理論上は地方議会議員選挙の投票率が低くならないような制度的な仕掛けが施されており、また政策本位の政党主導の政治が行われているにもかかわらず期待された投票率の向上という成果がほとんど上がっていないということは我が国よりも問題の根は深いといえるのではないだろうか。

第一に、地方税の税率が我が国のように定率ではなく自治体によって相当違いがあり、自治体運営が非効率だったり、自治体が事業の拡充などを実施すれば税負担が事業の拡充金額の5倍も増加する（ギア効果と呼ばれている）仕組みとなっているので、税負担の水準を通じて住民は自治体運営と議会議員選挙に关心を持たざるを得ない構造になっている。

第二に、前記のとおり英國の地方自治体議員の有力者は内閣の構成員となって執行機能を担うために我が国の地方議員に比して大きな責任を担任しており、その意味から選挙民の個々の議員に対する関心はより高まるはずである。

第三に、英國の地方議員はそのほとんどが政党の構成員であり、ほとんどの自治体が労働党、保守党又は自由民主党のいずれかひとつ又は複数の支配下にあり、政党主導の自治体運営が行われている。近年各政党は地方選挙においてローカル・マニフェストを作成して配布し選挙民に具体的な政策をわかりやすく訴えている。その結果、選挙民は政党の政策が我が国より具体的に理解しやすいはずである。

このような仕掛けや政治的背景があるにもかかわらず我が国と同じように英國の地方選挙の投票率が低いのはなかなか理解しがたいところである。この投票率低迷の要因として、伝統的にほとんどの選挙区で実質的に小選挙区制が採用されているため死票が多くなること、政党政治が地方まで浸透した結果各政党の地盤が固定化したため事前に当選者が容易に推定できること、さらには地方自治体の権限が小さいためそもそも地方政治に対する有権者の関心が低いことなどが指摘されている。また英國経済が順調なため政治上の大きな争点がないということも投票率低下の原因のひとつであるとも言

われているが、いずれも目的を射た説明にはなっていないよう私には思われる。

2 政府の対応

政府はこうした低水準の投票率を向上させるため2000年3月に2000年国民代表法(Representation of the People Act 2000)を成立させた。同法の主要事項は次の5つである。

① 選挙人登録簿として本来の登録簿以外に商業目的用の匿名登録簿を作成

英国では住民登録制度がないため、その代わりに選挙人登録簿が以前から商業目的に利用されており有償で販売されていた。しかし個人情報保護の観点から問題があるため政府は政党や選挙委員会が利用する選挙人登録簿の原本とは別に編集済みの匿名登録簿を作成することにした。しかし各分野からの反対によりこの匿名登録簿は作成されていない。

② 選挙人登録事務の改善

従来は1年に1回しか実施されていなかった選挙人登録を各月に1回実施することとし選挙人登録を通年事務化した。これにより選挙直前に住居を移転した人々も選挙権を行使できるようになった。

③ 有権者登録対象の拡大

路上生活者等の住所不定者にも地域との関連性を示すことを条件に選挙人登録する機会を与えることにした。

④ 拘留中の被疑者や精神病治療施設収容者に対する投票機会の拡大

⑤ パイロット・スキームの実施（後述）

この他にも政府は同じ年の2000年11月に2000年政党・選挙・レファレンダム法(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)を成立させ、下記の2点を実施した。

① 国民に対する選挙啓発をその主な任務とする選挙委員会(Electoral Commission)を新たに設置した。選挙委員会は下院の推薦に基づき女王が任命する5~9名の委員で構成される。

② 政党に対する献金者の選挙人名簿による確認を義務化した。これにより全国レベルの統一した選挙人名簿システムが必要になった。

3 2000年パイロット・スキームの実施

2000年5月4日に実施された地方選挙を対象に2000年国民代表法に基づき投票率の向上を主な目的として32の地方自治体でパイロット・スキームが実施された。パイロット・スキーム実施団体は内務大臣(Secretary of State for Home Office)へ評価報告書を提出することを義務付けられた²²。

2000年パイロット・スキームの主な内容は以下のとおりであった。

① 郵便投票の拡大

郵便投票は前記のとおり従来から一部の有権者を対象にして実施されてきたが、この対象を拡大した。また一部の地方自治体では特定の選挙区の全有権者を対象にして郵便投票を実施した。

② 投票期間の拡大及び投票時間の延長

英国では伝統的に5月の第1木曜日に地方選挙が実施されてきたが、このパイロット・スキームでは5月の第1木曜日より前に1日又は複数の投票日が設けられた。また一部の地方自治体では週末に投票日が設定された。また投票日の拡大ではなく投票時間の延長を行った地方自治体もあった。投票時間は通常午前8時から午後9時までであるが、これを午前7時から午後10時までに延長するなどの

²² なお第2次ブレア政権発足時に選挙に関する事務が内務省から交通・自治・地域省へ移管されたため2000年のパイロット・スキームの評価報告書は交通・自治・地域大臣(Secretary of State for Transport, Local Government and Regions)に対して提出された。更に2002年5月の組織改革に伴い選挙事務は大法官府(the Lord Chancellor's Department)の所管に変更された。

措置が講じられた。

③ 電子投票の導入

従来から利用されている投票所にタッチパネル方式の投票機を設置する方式により電子投票が実施された。

④ 電子開票の導入

カウンティやパリッシュの選挙と重なった場合には従来から一部のディストリクトでは開票に多くの時間を要していた。これを改善するため電子式の開票機械が利用された。

⑤ 移動投票所の設営

投票所は通常は学校などの公的機関に設置されるが、より多くの有権者が投票しやすいように特に障害者、高齢者、遠隔地に住む有権者などを対象にして移動投票所が設営された。

⑥ 公的機関以外の場所への投票所の設置

投票所が通常設けられる公的機関以外の有権者が多く集まる職場、大学、スーパー、駅等の身近な場所に投票所が設置された。

⑦ リーフレットの無償配布

地方自治体が立候補者の政策や主張を掲載したリーフレットを地元有権者に無償で配布した。

パイロット・スキームに参加した地方自治体は上記のパイロット・スキームの中から1つ又は複数を選択して実施したが、全体としては意図した投票率の向上は実現しなかった。但し、7つの地方自治体において試みられた当該選挙区の全投票を郵便投票で行ったパイロット選挙区では投票率が相当向上した。

4 2002年パイロット・スキームの実施

2001年には総選挙と同時に地方選挙が実施されたためにパイロット・スキームは実施されなかつたが、2002年5月の地方選挙では2年ぶりに新パイロット・スキームが実施された。政府はオンラインを使った有権者登録、安全なオンライン投票、郵便投票、電話投票、そしてこれらの投票方式を利用できないか、利用することを好まない人を対象にした従来の投票所における投票のすべてを組み合わせた姿が将来の選挙のあるべき姿であるという考え方の下に新パイロット・スキームに取り組んだ。

(1) パイロット・スキームの概要

2002年5月の地方選挙に向けて新たな選挙パイロット・スキームの募集が行われたが、今回特に重点的に募集対象とされたのが電子民主主義(e-democracy)パイロット・スキームであり、これには電子投票、電子開票、電子投開票及びオンライン投票の4つのタイプがある。

また電子民主主義パイロット・スキーム以外に全投票を郵便投票や電話投票で行う方式もパイロット・スキームの対象とされた。

(2) 電子民主主義パイロット・スキーム

選挙の電子化は現在英国で2005年を目標に進められている電子政府政策の重要な分野の一つでもあり、次の3つから構成されている。

① 電子投票 従来の投票所で投票用紙を使わずに電子的に行う投票方式であり、タッチパネル方式が採用された。

② 電子開票 投票所における従来方式の投票及び郵便投票を対象にして電子的方法により票を集計する方式である。

③ オンライン投票 投票所におけるインターネット情報端末を利用して投票、図書館などインターネ

一ネットを利用する公的施設における投票、職場や家庭のパソコン、デジタルテレビ及び携帯電話から行う投票など様々な投票方式がこの投票に含まれる。

(3) その他のパイロット・スキーム

その他のパイロット・スキームには以下の3つの方式がある。

- ① 郵便投票（全投票を郵便投票で行う方式）
- ② 電話投票（確実な身元確認により安全性が確保された電話投票）
- ③ その他の革新的な手法を用いた投票方式

(4) パイロット・スキームの実施

以上の政府の方針に基づいて参加自治体の募集が行われた結果41の地方自治体から応募があり、17の電子民主主義パイロット・スキームを含む計30の地方自治体がパイロット自治体に選定された²³。

(5) パイロット・スキームの評価

このようにして2002年5月の地方選挙でパイロット・スキームが実施されたが、その結果は総じてそれほど良好とはいえないかった。全国平均の投票率が32.8%だったのに対して全パイロット自治体の平均投票率は38.7%であり、全国平均に比較して約6%投票率が増加した。しかしパイロット・スキーム実施自治体の中にも相当成果にばらつきがあり、ニューハム・バラ・カウンシルでは電子投票等が実施されたにもかかわらず、投票率は前回より約3%減少して25%にとどまった。更にパイロット・スキームの方式別の成果を見ると図表第4-4のとおりであり、郵便投票が目覚ましい成果をあげて平均投票率は47.5%となり全国平均より14%高まった。特にヨーリー・バラ・カウンシルでは平均より29%高い61.5%に、またゲイツヘード・メトロポリタン・バラ・カウンシルでは25%高い57.38%にまで投票率が高まった。その一方で期待された電子投票等²⁴は3.62%の投票率の上昇しかもたらさなかつた。

図表4-4 2002年地方選挙パイロット・スキームの方式別の結果²⁵

種別	投票率の平均との格差	種別	投票率の平均との格差
郵便投票	+14%	投票期間の延長	+1.86%
タッチパネル	+3%	投票時間の延長	-7.17%
電子投票	+3.62%		

第4節 公選首長選挙制度

2002年5月2日に7つの地方自治体（ワトフォード、ドンカスター、ハートルプール、ルイシャム、ミドルズブラ、ノース・タインサイド及びニューハム）で実施された最初の公選首長選挙は2002年地方自治体（首長選挙）（イングランド及びウェールズ）規則（Local Authorities（Mayoral Elections）(England and Wales) Regulations 2002）に基づいて実施されたが、その制度の概要は下

²³ 実際にパイロット・スキームが実施されたのはドンカスター・メトロポリタン・バラ・カウンシル(Doncaster Metropolitan Borough Council)を除いた29のパイロット自治体と公選首長選挙を実施したミドルズブラ・カウンシル(Middlesbrough Council)の計30自治体であった。

²⁴ ここでいう電子投票には電話投票及び携帯電話投票を含む。

²⁵ 各数字は、当時の地方自治所管省である交通・自治・地域省(Department of Transport, Local Government and the Regions、当時)の数字を基に作成。

記のとおりである。

- ① 首長選挙の立候補者は立候補にあたり 30 名以上の地元有権者が署名した推薦書の提出を義務付けられる。
- ② 首長選挙の立候補者は立候補にあたり 500 ポンドの供託金の納付を義務付けられる。投票総数の 5%以下の得票しか獲得できなかつた場合には供託金は没収される。
- ③ 選挙費用は立候補者 1 名あたり 2,000 ポンドの基礎額と有権者 1 名あたり 5 ペンスを乗じた額の合計額までに制限される。
- ④ 立候補者は地方自治体が有権者に対して配布するリーフレットに自らの政策や主張を掲載させる権利を有する。
- ⑤ 3 名以上の立候補者がある場合には補足投票制度 (Supplementary Vote System) が適用される。
この補足投票制度は、有権者は第一候補者と第二候補者に各 1 票投票するという投票方式であり、第一候補としての得票数が全体の第一候補としての得票数の 50%を超える候補者がいた場合には当該候補者の当選が確定するが、そうでない場合には、第一候補としての得票数が上位の二者について、各々の候補者の第一候補としての得票数に当該上位二者以外の候補者に対して当該上位二者が第二候補として投じられた当該上位二者の票を加算した合計得票数が多い方の候補者が当選するという方式である。

第 5 節 グレーター・ロンドン・オーソリティ市長及び議会議員選挙制度

1 グレーター・ロンドン・オーソリティ市長選挙制度

2000 年 7 月 3 日に発足したグレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority、以下「GLA」とする) 市長は英国で歴史上初めての直接公選首長であり、その任期は 4 年であるが、その選挙には新たな選挙制度である補足投票制度 (Supplementary Vote System) が導入された。この制度の仕組みは第 4 節⑤の公選首長選挙制度と同じである。

2 GLA 議会議員選挙制度

GLA 議会は 25 名の議員で構成されており、選挙は 4 年ごとに市長選挙と同時に実施される。GLA 議会議員の選挙制度は追加型議員制度 (Additional Member System ; AMS) と呼ばれる投票方式が採用されており、小選挙区 (各小選挙区は 2~3 のロンドン区から構成される) 選出の 14 名の議員 (以下「小選挙区議員」とする) とロンドン全域から選出される追加型議会議員 (additional Assembly Member) 11 名により構成されている。

この選挙方式は、まず追加型議会議員に対するロンドン全域の総投票数に占める各政党の得票率に応じて全 25 議席を各政党に配分した後に、各政党の当該獲得議席数から各政党の小選挙区における獲得議席数を控除した残余の議席について各政党が作成した候補者名簿の順位に従って各政党の追加型議会議員が選出されるという仕組みである。

また極端に偏った思想を有する小規模政党を排除するために GLA 議会の議席を獲得するには当該政党の得票数が全体投票数の 5%を超過しなければならないという特別規定が設けられている。

第5章 イングランドとウェールズの地方自治体議会議員の実態

英国の地方議員はいったいどのような人に担われているのであろうか。少し時点は古いが、かつて自治体国際化協会ロンドン事務所勤務時代に日本の都道府県議会議長会の調査団に回答するために収集した資料があるので、これを用いてその実態を紹介することにする。これは英国の地方自治体の連合組織である地方自治体協議会（LGA）の一組織である改善開発機構（Improvement and Development Agency）が調査して作成した「イングランドとウェールズにおける地方自治体議会議員の実態調査 2001（National Census of Authority Councillors in England and Wales 2001）」という報告書である。これは 2001 年 5 月の地方選挙後にイングランドとウェールズの地方議員を対象にして改善開発機構が調査したものであり、対象となった 410 自治体のうち、91.2%に当たる 347 自治体から、また対象となる 2 万 1,268 人の地方議員のうち、56.5%に当たる 1 万 2,013 人から回答を得た結果を集約したものである。したがって悉皆調査にはなっておらず一応の傾向がわかるだけであるが、残念ながら適切な資料がこれ以外に見当らないためこの調査結果を使用することにする。

1 地方議員の職業

まず地方議員の職業の内訳は下記のとおりである。

・常勤被雇用者	26.8%
・非常勤被雇用者	9.4%
(被雇用者計)	36.2%
・自営業者	15.9%
・退職者	37.5%
・非就業者	10.5%

上記の職業の割合は地方自治体のタイプによって異なり、常勤被雇用者の割合が最も高いのはロンドン・バラの 40.2%であり、最も低いのはカウンティの 17.4%である。また退職者の割合が最も高いのはウェールズの一層制自治体の 48.2%であり、最も低いのはロンドン・バラの 27.0%である。注目すべき点は退職者の割合が 37.5%と最大であることである。前述したように地方議員に対する手当の金額が少ないこともあり年金などの収入と自由時間がたっぷりある退職者が支障なく地方議員として活躍できる階層であり、しかも人生経験が豊かな人々なので地方議員にはうってつけのようである。

2 地方議員の有職者の職種

次に有職者の職種の内訳である。上記の有職者（被雇用者及び自営業者の合計、全体の 52.1%）の職種の割合は下記のとおりである。

・管理職及び団体役員	36.1%
・専門職及び専門技術職	28.4%
・事務職及び販売職	14.7%
・技能労務職	11.1%
・教育職及び調査研究職	9.7%

上記の職種の割合は地方自治体のタイプによって異なり、管理職及び団体役員の割合は大都市圏ディスリクトで 30.6%と最も低く、カウンティで 43.5%と最も高くなっている。また専門職及び専門技術職の割合はカウンティで 26.4%と最も低く、ロンドン・バラで 35.5%と最も高くなっている。地方議員の中の有職者について見ると、さすがに管理職及び団体役員や専門職及び専門技術職といった社

会の指導的地位にある人や専門家が多くなっている。

3 地方議員の有職者の就業先

次に有職者の就業先である。前記の有職者（被雇用者及び自営業者の合計、全体の 52.1%）の就業先の割合は下記のとおりである。

・私企業	61.0%
・中央政府	4.9%
・地方自治体	11.5%
・国民健康保険	5.2%
・その他の公共部門	11.2%
(公共部門計)	32.8%)
・ボランタリーデ部分	6.2%

これを見ると公共部門の合計が 32.8% と相当高いことがわかる。英国の地方議員の被選挙権は前記のとおりその自治体の住民でなくともその自治体に職場があるか不動産を保有していれば与えられるし、また自治体に勤務している地方公務員であっても政治的地位にある職員でなければその自治体以外の議員に就任することができるので、地方議員の被選挙権の範囲が実質的に広いことが英國の地方議員に占める公共部門の就業者の割合が高いひとつの理由となっているのであろう。

4 地方議員の性別

次に地方議員の性別は次のとおりである。

・男性	71.3%
・女性	27.9%
・回答辞退	0.8%

男性のほうが多いが、女性の割合も 3 割弱とかなりのウエイトを占めている。

5 地方議員の障害の有無

次に地方議員の障害の有無は次のとおりである。

・健常者	86.9%
・障害者	13.1%

6 地方議員の出身民族

次に地方議員の出身民族は次のとおりである。

・白人	97.4%
・少数民族	2.5%

総人口に占める割合に比べて少数民族の地方議員に占める割合はまだ低い水準にとどまっている。地方議員の被選挙権はイギリス国民や欧州連合市民だけでなくアジア・アフリカを中心とした英連邦諸国の国民にも与えられているが、それにしては少数民族の割合はまだ低いといえよう。

7 地方議員の年齢

次に地方議員の年齢であるが、地方議員の平均年齢は 57.0 歳である。

その年齢別構成は下記のとおりである。

・25 歳未満	0.1%
・25 歳から 34 歳	3.2%
・35 歳から 44 歳	10.9%

・45歳から54歳	24.3%
・55歳から64歳	34.5%
・65歳から74歳	22.9%
・75歳以上	4.1%

地方議員の被選挙権は21歳以上の者に与えられているが、地方議員に退職者が多いことなどを反映して55歳から64歳までの比較的高い年齢層が最も多く、次いで45歳から54歳の中高年層と65歳から74歳までの高齢層が多くなっている。

8 地方議員の所属政党

最後にこの時点の地方議員の所属政党は下記のとおりであった。しかしこれは前述したように悉皆調査ではないことに注意していただきたい。また2004年6月の地方選挙の結果、現在では前記のとおり保守党が労働党を抑えて最大の地方議員数を擁する政党となった。

・労働党	36.3%
・保守党	32.9%
・自由民主党	20.5%
・緑の党	0.9%
・ウェールズ民族党	0.4%
・無所属	8.0%
・諸派	1.0%

このように英国では3大政党がほとんどの議席を確保しており、我が国と比較すると無所属の議員は極めて少ない。

終章

自治体国際化協会からの執筆依頼の趣旨が格別の問題意識に基づいて欧米主要国の地方議会制度について記述するようにとのことではなかったため、本稿ではイングランドを中心とした英国の地方議会制度一般について概説的に記述することにした。なお執筆にあたっては監修者としての立場から自治体国際化協会が平成15年1月31日に刊行した「英国の地方自治」を主たる参考資料として活用させていただいた。

英国の地方議会制度を記述する場合には、その中核部分は2000年地方自治法に基づく地方議会制度の改革にあるので、本稿でもこれを中心において記述したところである。これまで述べてきたように英国の現在の地方議会制度は他の欧州諸国の地方議会制度に比して特異な制度であるわけではない。西欧諸国の地方議会制度について概説すれば、所謂「議員内閣制」²⁶が採用されているところが多く、近年この議員内閣制からこれに加えて公選首長制を採用する方向に漸次変化する趨勢にあるといえるのではないか。但し、公選首長制を採用している西欧の国や州・地域では参事会制、執行理事会制、内閣制など名称はさまざまであるが、公選首長制とともに所謂「議員内閣制」を併用しているところが多く、この場合にも直接公選された地方議會議員が公選首長とともに参事、理事或いは内閣閣員として執行機能を担っていることに変わりはない。また公選首長制を採用していない西欧のほとんどの

²⁶ 「議員内閣制」という表現が国家の執行機関の名称と同じで紛らわしいのであれば、「議員執行機関制」とでも名づけるべきであろうか。

国や州・地域では直接公選された地方議会議員が執行機能を担っていると概括できるのではないか。

地方議会制度を地方議会議員の執行機能への関与の観点から類型区分すると、かつての英国の「委員会制度」は議会委員会が執行機関となり与野党を問わずすべての地方議会議員が執行機能を担うという独特の制度であったが、これは地方議会議員が執行機能を担うということを極限まで徹底した姿であったということができよう。そしてその中間に公選首長制度を併用しないタイプと併用するタイプの二つの類型からなる一部の地方議会議員が執行機能を担う「西欧型の議員内閣制度」があり、その対極に我が国的地方議会議員が執行機能を一切担わない「日本型公選首長制度」と英国における「公選首長とカウンシル・マネージャー制度」があるという構図を描くことができるのではないか。但し、後者は英國においてアメリカの制度を部分的に修正して選択肢として導入されたものであるといわれており、歐州型の制度とはいえないであろう。

我が国地方議会制度の対極にあった英國の「委員会制度」も前記のとおりほとんどの地方自治体が「リーダーと議員内閣制」に移行し、ごく一部の自治体が「公選首長と議院内閣制」を採用することとなつたため、結果として英國の地方議会制度も「西欧標準」にほぼ帰着したと言えるのではないか。また与野党を問わず地方議員が執行機能を担うという制度はオーストリアの大部分の州において「プロポルツ²⁷」制度として幅広く採用されているが、オーストリアの地方自治体は参事会制を採用しているところが多く、かつての英國とは異なり与野党を問わずすべての地方議員が執行機能を担っているわけではない。

この「西欧標準」に比べて特異なのが我が国地方議会制度であり、地方議会議員が執行機能を一切担任しないという制度は歐州においては珍しい制度である。この我が国地方議会制度はかつての英國の地方議会制度の対極をなす制度であり、また議員内閣制という「西欧標準」の地方議会制度と比べても相当異なった制度であるといえよう。歴史的に見ると歐州では公選首長制は比較的新しい制度であり、公選首長が存在しなかつた時代には、執行機能という自治体にとって極めて重要な機能を担う資格のある者は、公選された者即ち地方議会議員以外には考えられないということは極めて単純明快な自然の論理であったということができるのではないか。このことから所謂「議員内閣制」が西欧の地方議会制度の標準になったのであろうと推察できる。

このように我が国地方議会制度の特色は執行機能に地方議員が関与しない点にあるので、将来の我が国地方議会制度、殊に地方議員と自治体の執行機能の関係が現在の制度のまま継続していくべきなのか、或いは将来は我が国も「西欧標準」の一形態である「公選首長と議員内閣制度」に移行していくべきなのか、更には現行制度、「公選首長と議員内閣制度」、「公選首長とカウンシル・マネージャー制度」及び「リーダーと議員内閣制度」などのいくつかの制度について、英國のような自治体による選択制が導入されるべきなのか、また更にこの選択制に自治体の人口要件が加味されるべきなのか否か、立場により様々な見解があるだろうと思われる。いずれにしろ我が国においても地方議員が責任の重い執行機能も担うことになれば、地方政治を実質的に担任する主体を多彩にすることにより地方政治を活性化するとともに、我が国地方政治の政党化を促進し、政党主導の政策がより強く展開される地方政治に移行していく重要な契機になるであろうと思われる。

²⁷ 比例配分民主主義とも言われている。

ドイツの地方議会と直接民主制

早稲田大学大隈記念大学院

公共経営研究科

教授 片木 淳

はじめに

本稿においては、ドイツの地方議会を取り上げる。「地方議会」には、州の議会と郡・市町村の議会の双方が含まれる。

通常、ドイツの地方自治という場合、郡・市町村のみを指すことが多いのであるが、本稿において、郡議会と市町村議会だけでなく、州議会も取り上げるのは、次の理由による。まず、国家権力を国と地方の間において、いかに配分するかとの観点からは、わが国の都道府県も、ドイツの州も、地方団体が公共の事務を分担しているという点において異なるところはないと思われるからである¹。すなわち、日本の地方制度の改革に資する観点から、比較制度論として、地球上に現に存在する「究極の地方分権体制」であるドイツの連邦制を論じようとするものである。わが国においても、国民国家の空洞化という世界的潮流の中で、基礎的自治体である市町村だけでなく、広域自治体として都道府県の役割に対する期待も高まっている。現在、政府の第 28 次地方制度調査会において都道府県制度の改革として、道州制等についての検討が進められているが、このような道州制等の検討に当たっても、文字通りメゾ・レベルの地方団体として EU 諸国においてもモデルとなっているドイツの 16 州の制度等が大いに参考となると思われるからである²。

また、わが国の地方議会については、地方分権後の今後の方自治を担うものとして、大きな期待がかけられている反面、その現状に対する批判も強い。そこで、これに代わり、あるいは、これを補完するものとしての住民投票が盛んに実施され、注目されている。

そこで、本稿においては、ドイツにおける直接民主制の制度、動向についても注目することとした。特に、市町村議会等の解説にあたっては、住民が市町村長を直接選挙する「南ドイツ評議会制」の 1990 年代における「無敵の進軍」に焦点をあてて論述することとする³。

なお、各州の憲法については、『ドイツ各州の憲法 第 8 版 Verfassungen der deutschen Bundesländer,8.Auflage』(Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH.&Co, München,2005) によった。

また、各州の市町村法、郡法については、オスナブリュック大学地方自治法研究所 Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück のホームページのリンク集「Kommunalrecht online」
<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kronline.htm>

から、それぞれの州法を参照した。

¹ 片木、1985 年、『地方分権の国 ドイツ』(ぎょうせい)

² 片木、2004 年、「三位一体改革と道州制」(雑誌『公営企業』2004 年 11 月号)

³ ドイツにおいて、住民による市町村長の直接選挙も「直接民主制」と考えられている点については、後述。

I. ドイツの州議会

1. ドイツの連邦制度

ドイツは、16の州からなる連邦国家であり（第1図）、国家的な諸活動については、原則として州にまず無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は基本法に列挙された事項に限定されている（ドイツ基本法§30⁴⁾。事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の権限とされている。地方自治制度を定めるのも、州の権限である。

また、各州の首相と大臣等 69 名で構成される連邦参議院が設置され、各州の利害に関する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しない。

さらに、税財政の関係においても、州を基本においた考え方がとられ、所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものと位置付けられているとともに、基本的に税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が逆に連邦に交付される。

第1図 ドイツの16州



⁴ ドイツ基本法第30条「国家的権能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する。」即ち、国家的な諸活動については、原則として、州に先ず、無制限の所管権限が与えられ（もしくは推量され）、連邦の権限は、基本法に列挙された事項に限定されている。この州優先の考え方は、立法についてはさらに基本法第70条で、行政については同法第83条で再確認されるとともに、司法についても、同法第92条以下の規定はこれを前提として構築されている。

2. 国民（州民）Volk

このように、連邦制を採用するドイツにおいては、州も「国家 Staat」であり、したがって、州民は「国民 Volk」と呼ばれている。

そして、各州の憲法において、あらゆる国家権力は国民の下にあり、国民に由来すると定められている。民主主義における真の主権者である国民（以下、「州民」という）は、国家機関を超越する存在であり、三権分立の原則の上に立ち、州のすべての国家機関を支配する立場にある。

各州の憲法は、国民が国家機関を通じてだけでなく、自ら国家権力を行使する手段として、選挙と住民投票を認めている。選挙とは、州レベル、自治体レベルにおける代表を選ぶ選挙、即ち「人的決定 Personalentscheidung」である。これに対して、住民投票は「物的決定 Sachentscheidung」と呼ばれる⁵。すなわち、ドイツにおいては、選挙も、国民 Volk が自ら国家権力を行使する手段として直接民主主義的観点で捉えられる側面を有しているのである。

このようなことから、議会は、いずれの州においても、州の住民がその権力を行使する最も重要な憲法機関とされている。一般には「州議会 Landtag」、ブレーメンとハンブルグにおいては「市会 Bürgerschaft」、ベルリンにおいては「代議院 Abgeordnetenhaus」と呼ばれている。

3. 州議会議員の選挙

州議会議員の選挙権は、州内に住所（または長期の居住）を有するドイツ国民に与えられる。非ドイツ国民（外国人および国籍離脱者）の参政権は、認められていない⁶。

議員は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙によって選出されなければならない。大部分の州において、選挙は、連邦の場合と同様、比例代表制の選挙システムによって行われる。内容は、州によって若干の違いがあり、純粋の比例代表制を採るところと、個人選挙を加味した比例代表制を採るところに分かれる。ただし、最終的な各党の議席数は、各政党等の獲得した票数に比例して決まる。小選挙区と比例代表制を並立させる日本の衆議院選挙制度とは異なり、本質的に、比例代表制を採用しているわけである。投票は、2 票制の連邦議会選挙に対して、1 票制をとる州と 2 票制をとる州がある。

議員の任期は、4 年制のところと 5 年制のところがある。

選挙権年齢は、18 歳以上であるが、被選挙権については、ヘッセン州のみが 21 歳以上とし、他は 18 歳以上としている。

総議席数は、最も多い州で 181 人（ノルドライン・ヴェストファーレン州）、最も少ない州で 51 人（ザールラント州）である。純粋比例代表制を採用する州では、直接選挙される議員はいない。全員、名簿から選ばれる。

どの州においても、いわゆる五%阻止条項 (5%-Klausel) が原則として適用されている。すなわち、

⁵ Dr.Christian Pestalozza,Einführung,2005,「Verfassungen der deutschen Bundesländer,8.Auflage」,München,37 ページ

⁶ ブランデンブルク州（1992 年同州憲法 § 3③）とザクセン・アンハルト州（1992 年同州憲法 § 42②）は、非ドイツ国民にも基本法が許す限り選挙権を認めるとした。1995 年にはバーデン・ヴュルテンベルク州、ベルリン州およびラインラント・プファルツ州が、1996 年にはブレーメン州が、そして 1999 年にはザールラント州がこれに続いた。（注 5 の前掲書による）。自治体の選挙については、1990 年の連邦憲法裁判所による違憲判決の後、1992 年のマーストリヒト条約による EU 市民権の創設により、選挙権・被選挙権がドイツに居住する EU 構成国国民に対して付与されている（後述）。

5%以上の得票数を得た政党にのみ議席が配分される。この制度は、連邦議会の選挙にもあり、小党乱立がヒットラーの出現を招いたという苦い経験に基づき、そのような事態を避けるために設けられているものである（以上、第1表参照）。

州議会は、このように住民によって選出された議員で構成される。議員と住民の関係は、いわゆる自由委任 *freies Mandat* であり、住民全体の代表として自己の良心にのみ従う。住民の委任又は指示に服するものではない。

第1表 各州の選挙制度

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度	候補者名簿	投票数	総議席数	(直接/名簿)
バーデン・ヴュルテンベルク州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	選挙区候補者	1票	120	(70/50)
バイエルン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	非拘束式	2票	180	(92/88)
ベルリン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	130	(78/52)
ブランデンブルク州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	88	(44/44)
ブレーメン州	4年	18歳	18歳	純粹比例代表制	拘束式	1票	83	(0/83)
ハンブルク州	4年	18歳	18歳	純粹比例代表制	拘束式	1票	121	(0/121)
ヘッセン州	5年	18歳	21歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	110	(55/55)
メクレンブルク・フォアポンメルン州	4年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	71	(36/35)
ニーダー・ザクセン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	155	(100/55)
ノルドライン・ヴェストファーレン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	1票	181	(128/53)
ラインラント・プファルツ州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	101	(51/50)
ザールラント州	5年	18歳	18歳	純粹比例代表制	拘束式	1票	51	(0/51)
ザクセン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	120	(60/60)
ザクセン・アンハルト州	4年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	99	(49/50)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	69	(40/29)
チューリンゲン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	88	(44/44)

（2005年1月19日現在。「Wilko Zicht、<http://www.wahlrecht.de/>」により作成）

各州議会議員の総数と党派構成は、第2表のとおりである。

CDU（キリスト教民主同盟）、CSU（キリスト教社会同盟）が政権を取る州が、8州、SPD（社会民主党）が政権を取る州が5州、両者がいわゆる大連立を組んでいる州が3州となっている。B90/Grüne（緑の党）は、2州で政権に参加している。FDP（自由民主党）は、4州でCDUまたはSPDと組んで、政権に参加している。PDS（民主社会主義党）は、旧東ドイツのメクレンブルク・フォアポンメルン州とベルリン市で政権に参加している。

第2表 各州議会議員の党派構成

州名	CDU	SPD	B90/ Grüne	FDP	PDS	その他	合計	「その他」、 「*」の党等
バーデン・ヴュルテンベルク州	63	45	10	10 *			128	FDP/DVP
バイエルン州	124 *	41	15				180	CSU
ベルリン市	35	45	14	13	33	1	141	無党派
ブランデンブルク州	20	33			29	6	88	DVU
ブレーメン州	29	40	12	1		1	83	DVU
ハンブルク市	63	41	17 *				121	GAL
ヘッセン州	56	33	12	9			110	
メクレンブルク・フォアポンメルン州	25	33			12	1	71	無党派
ニーダーザクセン州	91	63	14	15			183	
ノルドライン・ヴェストファーレン州	88	101	16	24		2	231	無党派
ラインラント・プファルツ州	38	49	6	8			101	
ザールラント州	27	18	3	3			51	
ザクセン州	55	13	6	7	31	12	124	NPD
ザクセン・アンハルト州	48	25		17	25		115	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	30	29	4	4		2	69	SSW
チューリンゲン州	45	15			28		88	

(2005年2月27日現在 各州議会ホームページによる。)

注) PDS=ドイツ民主社会主義党、DVU=ドイツ民族同盟、GAL=緑・選択リスト、NPD=ドイツ国家民主主義党、SSW=南シュレスヴィヒ有権者同盟、DVP=民主国民党（バーデン・ヴュルテンベルク州のみ。FDPと常に組む。）DVUとNPDは、いわゆる右翼政党。

■は、政権政党（「連邦参議院ホームページ2004年9月30日現在」等により作成）

4. 州議会の権能

(ア) 立法

州議会は、言うまでもなく、政治的有意思形成の機関である。基本法第 73 条ないし第 75 条は、連邦の専属的立法権及び競合的立法権を認めている。連邦の専属的立法権の対象には、当然州の立法権は及ばない。競合的立法権については、州議会は連邦が立法権を行使しない場合にのみ立法権を行使できる。今まで、連邦は、競合的立法のほとんどすべての分野にわたって立法権を行使してきたため、州議会が立法権限を行使する余地は、ますます狭まっている。加えて、EU 創設により、EU 委員会とヨーロッパ議会の方へも立法権限が移譲された。今日、州議会の立法権能は、主として、警察、地方自治、文化等の分野で行使されている。

このようなことから、州議会は、その任務の大きな部分を果たさなくなつたのではないかとの批判が生じている。たとえば、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会は、1996 年から 2000 年までの第 14 期州議会中 2,784 件の案件を審議したが、そのうち法案は 132 件にすぎない。その他ほとんどは、各会派からの提案または質問についての討論であった。

しかし、これらの討論は、直接、州法や政令として実を結んだわけではないが、非常に重要なことだと考えられている。これにより、政府の立場が明らかにされ、批判され、問題点が公開され、与党にはその実績を宣伝し、野党にとっては政府を批判して政権交替の用意があることをアピールできる機会を提供しているからである。討論によって論点を明確にする議会の機能は、政治的決定を透明にし、民主主義を支えるものであると考えられている。議会の機能の重点は移ったが、なお重要な機能を担っていると主張されている⁷。

(例：ニーダー・ザクセン州議会の立法過程)

ここで、ニーダー・ザクセン州議会の場合を例にとって、実際の立法過程を具体的に見てみよう⁸。

まず、州法律案は、州政府、州議會議員または州民請求によって州議会に提案される。州法律案は、州議会広報に掲載され、公開、配布される。

本会議における審議 Beratung は、慎重審議のため、本会議において最低 2 回の審議が行われる。第 1 審議では、一般討論が行われ、法律案は委員会に付託される。第 2 審議では、委員会の決議案に基づき、法律案に対する討議という形で、個別審議が行われ、最終議決が行われる。一定の場合には、第 3 審議が行われる。法律案の可決は、州議会議長がこれを確認する。最終的に法律は、州首相によって認証、公布されて効力を発することとなる（第 2 図）。

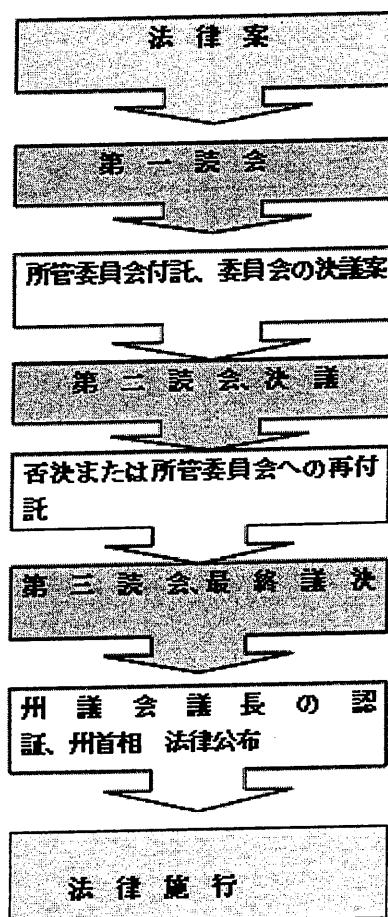
⁷ シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会ホームページ「政治的有意思形成の舞台としての州議会」

<http://www.sh-landtag.de/parlament/landtag-aufgaben.html>

⁸ ニーダーザクセン州議会ホームページによる。

<http://www.landtag-niedersachsen.de/Landtagsarbeit/Landtagsarbeit.htm>

第2図 ニーダーザクセン州の州法制定過程



(同州議会 HPによる。)

(イ) 政府のコントロール

すべての州は、一種の議院内閣制（「議会政府制 parlamentarisches Regierungssystem」）を採用している。議会が政府をコントロールし、政府は議会の信任を必要とする。今日の政党政治の下においては、政府と議会の多数派との意見が一致するのが常ではあるが、依然、州政府のコントロールは、州議会の重要な任務と考えられている。この意味では、州議会における野党の役割は、ますます重要なものになってきている。「野党は、議会制民主主義の本質的構成要素である」⁹とされている。特に、旧東ドイツにおいては、翼賛的な政党制の弊害を体験したことから、このことは重要なことと考えられており、新州憲法すべてがこのような規定をおいている¹⁰。

州政府は、一般に、州議会によって選任され、解任され、その任期中コントロールを受ける。

① 州政府の選任

州首相は、州議会が選任する。ベルリンとブレーメンにおいては、他の州政府メンバー（参事）を選ぶのも、州議会の権限である。

⁹ ハンブルク州憲法 § 24①、バイエルン州憲法 § 16a、ライシラント・プファルツ州憲法 § 85 b ①等

¹⁰ ブランデンブルク州憲法 § 55②、メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法 § 26②、ザクセン州憲法 § 40、ザクセン・アンハルト州憲法 § 48、チューリンゲン州憲法 § 59

② 州政府の解任——建設的不信任制度——

すべての州は、政府不信任の制度を有している。議会政府制の下、州議会は州政府に対する信任を取り消す権能を有する。すなわち、政府の側で、重大な問題が生じた場合に議会に対して自らの信任を問えることはもちろん、議会の側は、自らのイニシアティブにより政府を不信任とすることができます。ただし、その場合には、議会は後任の州政府の構成について代替案を同時に示さなければならぬ。このいわゆる建設的不信任投票 *konstruktive Misstrauensvotum* 制度は、連邦議会と連邦政府の間においても採用されている。ヴィマール時代のにがい経験に鑑み、文字通り無政府という危険な状態の発生を回避しようとするものである。

③ 経常的コントロール

州政府の日常的な活動に対する州議会のコントロール手段としては、州予算に関する権限のほか、喚問権、請願委員会および調査特別委員会の設置権限がある。

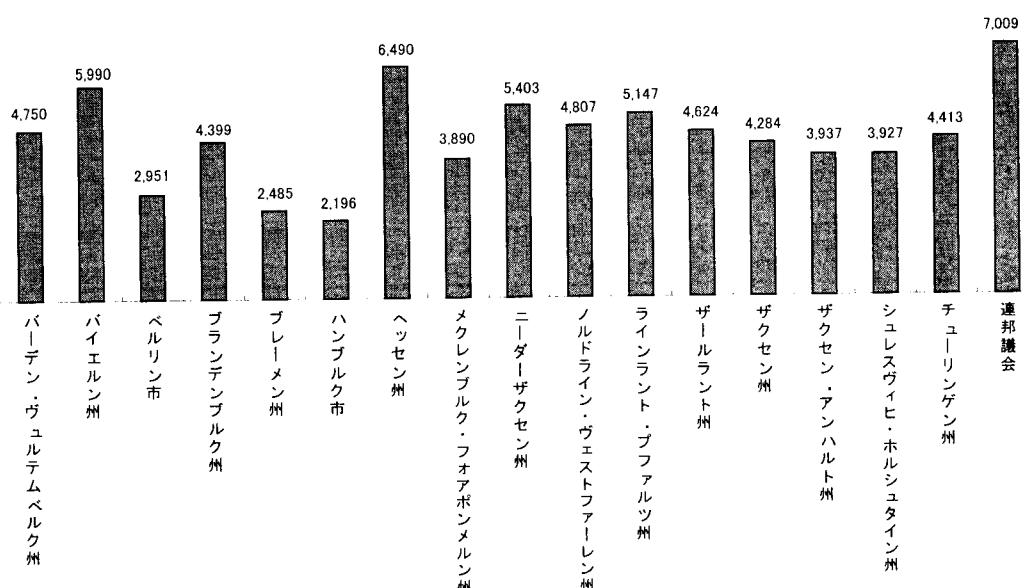
5. 議会の組織

ここで、バーデン・ヴュルテンベルクの州議会等を参考にしながら¹¹、州議会組織について説明する。

(ア) 議員

議員は、法的には、選挙区の代表でも政党の代表でもない。議員は、国民（住民）全体の代表とされる。議員は、議会内で行った投票又は意見表明の故に、議会外で責任を問われることはない（免責特権 *Indemnität*）。議員の刑法上の訴追には、州議会の承認が必要である（訴追特権 *Immunität*）。議員には、その独立性を保障するため議員報酬（第3図）、交通費、日当等が支給される。

第3図 各州議会議員報酬(月額、ユーロ)



(2005年2月現在。バーデン・ヴュルテンベルク州議会ホームページにより作成)

¹¹ バーデン・ヴュルテンベルク州ホームページ等による。特に『Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg』
http://www.landtag-bw.de/dokumente/gesetzliche_regelungen/geschaeftsordnung.pdf

(イ) 議長および議会運営委員会

議長 Präsident は、議会を代表し、法案、動議、請願を処理調整するほか、議会棟およびその周辺における建物管理権、警察権を行使する。議長の選出に関する提案は、慣例的に、議会の多数会派により行われる。なお、議長を補佐するため副議長が置かれる。

議会運営委員会 Präsidium は、議長、副議長および会派代表等 18 名で構成され、議会の運営、議事日程等について相談、決定を行う機関である。議会予算も、この委員会で決定される。

(ウ) 会派 Fraktion

会派は、議会の政治的構成単位であり、本会議又は委員会で論議される問題についての政治的態度決定を行う。本会議での討論は、会派を単位にして行われる。会派は、法律の提案権、各種委員会メンバーの指名権を有している。会派を構成するためには、最低 6 名の議員が必要である。

(エ) 本会議 Sitzungen des Plenums

本会議は、議会の全体集会であり、ここで議会の最終意思決定が行われる。本会議は、公的、政治的議論の舞台であり、また、各会派と州政府が意見を表明できる場でもある。

本会議は、議長または副議長が主宰する。議事日程は、前述の議会運営委員会が準備する。

(オ) 委員会 Ausschüsse

委員会は、本会議における諸決議のための準備をする機関である。委員会は、総会から付託された個々の案件を処理する。自己本来の所掌事務というものは、原則としてない。すべて、本会議がこれを定める。

バーデン・ヴュルテンベルク州では、次の 8 つの常任委員会 Ständiger Ausschuss が設けられている。

- * 財政委員会 Finanzausschuss
- * 経済委員会 Wirtschaftsausschuss
- * 内務委員会 Innenausschuss
- * 学校、青少年およびスポーツ委員会 Ausschuss für Schule, Jugend und Sport
- * 環境および交通委員会 Ausschuss für Umwelt und Verkehr
- * 社会委員会 Sozialausschuss
- * 農村農業委員会 Ausschuss Ländlicher Raum und Landwirtschaft
- * 科学、研究および技術委員会 Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kunst

6. ドイツの各州における直接民主制

ドイツ基本法は、連邦レベルにおける直接民主制に慎重であるといわれている。たとえば、連邦レベルにおいて、国民投票は、ほとんど許されていない（基本法第 29 条の州の再編成の場合だけ国民投票を実施することとされている）。これに比較すると、各州レベルでは、直接民主制に対する不信感は少ないといわれ、すべての州で州民投票が制度化されている。以前は慎重であったベルリン市とハンブルク市も、1995 年と 1996 年にそれぞれ方針を転換して直接民主制を取り入れた¹²。

¹² ベルリン州憲法 § 61,62,63、ハンブルク州憲法 § 50

(ア) 州憲法に対する州民投票

旧東ドイツからの新州は、それぞれの州憲法を制定する際、州民投票を実施した。住民投票を経て初めて、州憲法が効力を発したのである。州憲法の改正については、州民投票を認めている州と認めない州が分かれている。ザールラント州においては、州憲法の改正は、州議会のみで行い、州民投票は実施されない¹³。ベルリン州においても、州民投票等に関する規定の改正の場合を除き、州民投票は行われない¹⁴。ヘッセン州においては、州議会と住民の双方の議決が必要である¹⁵。バイエルン州においては、州民投票だけで州憲法が改正されるが、州議会も、関与することができる¹⁶。その他の州においては、州議会も住民も、それぞれ別々に州憲法の改正を行うことができる。ノルドラインウェストファーレン州においては、3分の2の多数があれば州議会だけで州憲法を改正できるが、そうでないときは州民投票にかける。また、州民請求と州民投票だけによる州憲法改正も可能である¹⁷。

(イ) 州法等に対する州民投票等 Volksabstimmung

州民投票制度等は、手続の面から、州民発議 Volksinitiative、州民請求 Volksbegehren、州民投票 Volksentscheid という三つに分けられる。州民請求の前に、州民請求よりも少ない署名で議会に対して法案等の直接請求を行う州民発議がある3段階制の州と州民発議のない2段階制の州に分かれれる。後者は、ワイマール憲法期の伝統を引き継ぐ「古典的」制度であり、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ヘッセン州、ノルドライン・ヴェストファーレン州およびザールラント州の5州で採用されている。前者は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が1990年に初めて採用、その後、旧東ドイツの5州、ニーダーザクセン州、ブレーメン州、ベルリン州、ハンブルク州およびラインラント・プファルツ州で採用されている。

ドイツの州レベルの州民投票の特色は、①前述の「国民 Volks」の権限の行使であり、文字通り州の意思を決定し、拘束力をもつものであること、②しかし、あくまで、代表民主制を補完する限定的な制度であることが特徴である¹⁸。

州民投票の対象は、州法の制定、議会解散その他議会権限に含まれる事項である。ドイツの州民投票は、いわゆる拘束型に該当するが、予算・租税・給与などは除外されている（ネガティブ・リスト）。また、州民発議、州民請求及び州民投票の資格者は有権者と同様とされており¹⁹、投票は賛否を問う形式が採用されている。

州民投票による法律が成立するためには、一定の住民投票率を確保し、有効投票総数の過半数を得ることが必要である。

¹³ ザールラント州憲法 § 101

¹⁴ ベルリン州憲法 § 100

¹⁵ ヘッセン州憲法 § 123②

¹⁶ バイエルン州憲法 § 75

¹⁷ ノルドライン・ヴェストファーレン州憲法 § 69

¹⁸ 山内健生、1997年、「ドイツ地方自治事情（第2部）ドイツにおける国民投票制度および市民投票制度（4）」、79～80ページ

¹⁹ ただし、ブランデンブルク州では、「住民発議」は、広く「居住者」発議とされている。

II. ドイツの郡・市町村議会

1. ドイツの地方自治制度

前述のとおり、ドイツは、16の州からなる連邦国家であり、州に広範な事務が配分されている。地方自治制度についても、これを定めるのは、州の権限である²⁰（ただし、ドイツ基本法第28条の規定等には、したがわなければならない²¹）。

各州は、自治法 *Kommunalrecht* として、市町村 *Gemeinde* の法的関係を規律する市町村法 *Gemeindeordnung* と郡等の法的関係を規律する郡法 *Landkreisordnung* をそれぞれ定めている。

ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの都市州 *Stadtstaat* を除き、各州とも、市町村連合 *Gemeindeverbände* の一種である郡 *Landkreis*、*Kreis* と基礎的自治体としての市町村 *Gemeinde* からなる二層制の地方自治制度を採用している。ただし、郡から独立した特別市 *Kreisfreie Stadt*（非郡所属市）は、郡の事務も遂行し、そこでは一層制の地方自治制度となっている。郡は、州の出先機関としての性格と地方自治体としての性格の両面を有する。特別市と郡所属市町村 *kreisangehörige Gemeinde* は、住民に最も身近な、ドイツの基礎的地方自治体である。

都市州では、州が市町村の機能も果たしている（ブレーメン州は、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の2市からなる）。（以上、第2図）

ドイツには、現在、都市州を含めて 116 の特別市、323 の郡、全体で 12,629 の市町村がある。各州ごとの市町村数については、第3表のとおりである。

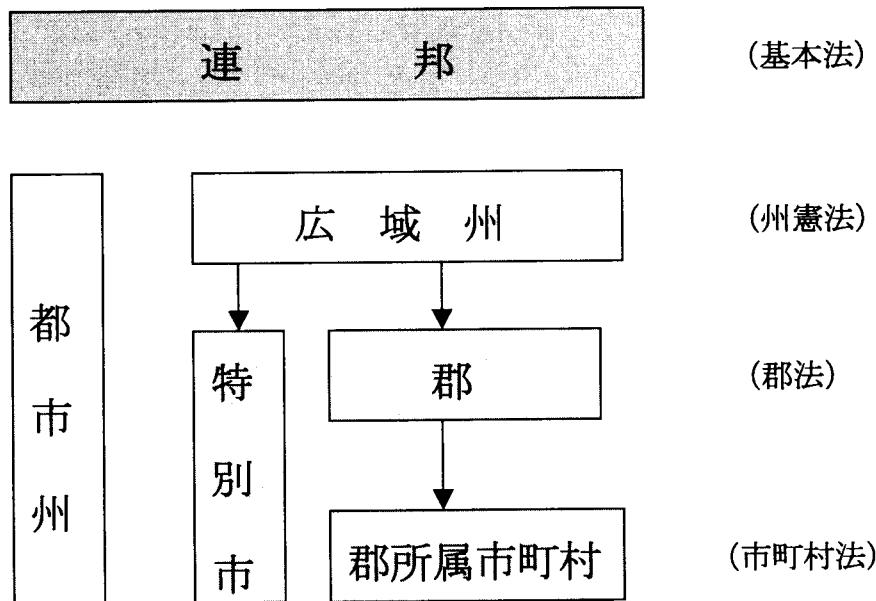
自治体としての郡や市町村が実施する事務は州により異なるが、郡は職業学校、住宅建設、保健衛生等の広域的事務や補完事務、市町村は、上下水道、小学校、文化・スポーツ、社会扶助、道路等の事務を実施している。

²⁰ ドイツ基本法 § 70

²¹ ドイツ基本法 § 28 [州の憲法、市町村の自治] ①は、「州、郡および市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない。郡および市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体の構成国の国籍を有する者も、ヨーロッパ共同体法に基づいて選挙権および被選挙権を有する。市町村においては、市町村集会が、選挙された団体に代わることができる」と定めている。

また、同条②は、「市町村には、法律の範囲内で、地域共同体のすべての事項を自らの責任において、規律する権利が保障されなければならない。市町村連合も、法律の定める権限の範囲内で、法律に基づき自治を行う権利を有する。自治の保障には、財政的自己責任の基盤も含まれる。この基盤には、市町村に税率決定権のある、経済力に応じた税源が含まれる」とする。

第2図 ドイツの自治制度



第3表 ドイツの地方自治体数

州名	郡等			市町村
	特別市	郡	小計	
バーデン・ヴュルテンベルク	9	35	44	1,111
バイエルン	25	71	96	2,056
ベルリン	1	-	1	1
ブランデンブルク	4	14	18	436
ブレーメン	2	-	2	2
ハンブルク	1	-	1	1
ヘッセン	5	21	26	426
メクレンブルク・フォアポンメルン	6	12	18	964
ニーダーザクセン	8	38	46	1,026
ノルドライン・ヴェストファーレン	23	31	54	396
ラインラント・プファルツ	12	24	36	2,305
ザールラント	-	6	6	52
ザクセン	7	22	29	525
ザクセン・アンハルト	3	21	24	1,197
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	4	11	15	1,125
チューリンゲン	6	17	23	1,006
合計	116	323	439	12,629

(2003年12月31日現在、連邦統計庁“STATISTISCHES JAHRBUCH 2004”による。)

2. ドイツのかつての市町村制度

90年代の「南ドイツ評議会制の無敵の進軍」といわれた大改革により、ドイツの自治体レベルにおける自治制度は、わずか数年のうちに、まったくの変貌を遂げてしまった。

ここでは、まず、それ以前のドイツの市町村制度について略述する。

前述のように地方自治制度を定めることは州の権限に属することから、従来の各州の市町村制度は、戦後の占領国の違い等に応じて各州ごとに区々であった。大きくは、北ドイツ評議会制、参事会制、市長制および南ドイツ評議会制の4つのタイプに分かれていたのである。

ドイツにおいては、いずれの州の市町村法も、市町村議会が市町村の最高機関である旨定めている。

2番目の機関は、行政のトップ *Verwaltungsspitze*（執行機関）である。

この2つの機関の関係をどのようにするかで、上の4つのタイプが分かれるとしていた。まず、両者の関係を並立的なものとする二元制のタイプと、議会に権力が一元化される一元制の北ドイツ評議会制が区別される²²。次に、二元制のタイプは、その執行機関が独任制であるか合議制であるかの観点から、合議制である参事会制とその他に分かれる。独任制のその他のタイプのうち、市町村長が住民により直接選挙されるのが南ドイツ評議会制であり、市町村長が議会によって選任されるのが市長制であった。

これを執行機関が住民の直接選挙によるか否かの観点から分ければ、直接選挙により市町村長を選任する南ドイツ評議会制とそれ以外のタイプが区別されていたわけである。また、議会の議長と市町村長のどちらが市町村を代表するかも、以上の四つのタイプによって異なっていた（第4表参照）。

第4表 ドイツのかつての市町村制度 ——4つのタイプ——

タイプ	執行機関の選任	議会と執行機関	執行機関の形態	市町村の代表者
北ドイツ評議会制	議会	1元制	独任制	議長*
参事会制			合議制	参事会
市長制		2元制	独任制	市町村長
南ドイツ評議会制	住民			議長兼市町村長

(* ただし、渉外、儀礼等の政治的代表。法的代表者は、市町村管理人である。)

(ア) 北ドイツ評議会制 Norddeutsche Ratsverfassung

イギリスの占領下にあったノルドライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州等ドイツ北部の州で行われていた制度である。イギリスのカウンシル・マネジャー制度の流れをくむといわれる²³。市町村議会に権力は一元化されており、議会は、市町村管理人 *Gemeindedirektor* を選任する。市町村管理人は、議案を準備し、行政を指揮監督するが、議会に対して独立的な地位を有しない。ただし、

²² ただし、南ドイツ評議会制も、かつては、一元制といわれていた（日本都市センター、2004年、『自治体組織の多様化』、137ページ）。

²³ Ralf Kleinfeld/Achim Nendza ,2000,Die Reform deutscher Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern, 「Norddeutsche Ratsverfassung」の項

市町村を法的に代表する。この制度の下においては、「実際上、行政の主導権をめぐって、市町村長と市管理人の二人の間に対立・競合関係が生じる」、「非効率で住民その他外部に分かりにくい」などの問題があったといわれている²⁴。

(イ) 参事会制 *Magistratsverfassung*

プロイセンの市町村制の流れをくむ制度である。ヘッセン州、ブレーメン州およびラインラント・プファルツ州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の人口規模の大きな市町村で行われていた。住民の代表機関である市町村議会は、行政を指揮監督する合議制の参事會 *Magistrat*（市町村長および各参事 *Dezernenten* で構成）を選出する。今日でも、ヘッセン州では、執行機関はなお合議制の参事會であるが、同州でも市町村長が住民により直接選挙されるなど変容しつつある²⁵。

(ウ) 市長制 *Bürgermeisterverfassung*

市町村長は、議会が選任する。市町村長が直接住民から選挙されない点で、南ドイツ評議会制と異なる。市町村長は、市町村議会の議長であり、市町村を代表する。フランスから来た制度であり、従来、その占領地であったラインラント・プファルツ州とザールラント州で行われていた。

(エ) 南ドイツ評議会 *Süddeutsche Ratverfassung*

もともとは、南ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の自治制度である。市町村議会も、市町村長も、ともに住民によって直接選挙される。市町村長は、議会の議長を務めるとともに行政を指揮監督する。一種の大統領制であり、アメリカの市町村長・カウンシル制に近いといわれる²⁶。

以上の4つの市町村制度のタイプを自治体の行政の長の機能に注目して、それらはシティマネジャー制 Das City-Management-Modell から執行部指導制 Das Gegenmodell der exekutiven Führerschaft にいたる連続線の上にあるとする考えがある²⁷。

前者は、非政治的なシティマネジャー（市町村管理人）が高度の専門性を持って、議会の多数派に対して政治的に中立な立場を保持して仕事をする。議会とその多数は、中心的な政治的役割を果たす。制度的に、両者の繋がりは、市町村管理人の選任が議会の権限である点を除き、弱い。

これに対して、もう一方の極にある後者の執行部指導制モデルは、南ドイツ評議会制に見られるように、権能を一人の人物に集中させるのが特徴である。ここでは、市町村議会は、単なる審議機関あるいは承認機関として市町村長に仕えるような機能しか有しないとされる。

3. 南ドイツ評議会制の「無敵の進軍 Siegeszug²⁸」

通常、直接民主制と間接民主制の違いは、国や自治体における意思決定を国民・住民が直接行うか、それとも、国民・住民が選挙で選んだ代表者がこれらに代わって行うか、を基準にして考えられている。したがって、議会の議員の選挙はもちろんのこと、市町村長等の選挙も住民もしくは住民の代表

²⁴ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書。人見 刚、2004年、「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」、日本都市センター『自治体組織の多様化』141ページ。

²⁵ 人見、前掲書、142ページ

²⁶ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書、「Süddeutsche Ratverfassung」の項

²⁷ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書、「City Management vs. Exekutive Führerschaft」の項。前述のタイプの分類に際しての「一元制」と「二元制」の概念との整合性を整理する必要があろう。

²⁸ 同上書、「2.4.3.1 Akzeptanz der ersten Kommunalverfassung für die DDR nach der Wende in der kommunalen Praxis」の項

者が選んだ者に意思決定を委ねるシステムの一環として、間接民主制の一部と考えられよう。

しかしながら、ドイツにおいては、先に述べたように、選挙は国民が自ら国家権力を行使する手段と考えられている。すなわち、選挙は、住民による「人的決定」である。また、大統領制を採用するわが国とは異なり、ドイツにおいては、これまで大多数の州において、市町村長は議会により選出されてきた。このようなことから、市町村長等を住民が直接選挙することも、住民による直接民主制のひとつの流れとして理解されたのである。

ドイツにおける 1990 年代の自治制度の大変革は、まず、東西ドイツ統一前後の旧東ドイツの民主化改革に始まり、その後、旧西ドイツ地域の住民の地域民主主義の強化要求を受けた各州の自治制度改革という形で実現したといわれる²⁹。

すなわち、これらの改革は、ドイツ国民が上に述べたような直接民主主義の実現を希求する中で政党等に迫り、実現させたものといえようが³⁰、実際において政治指導者たちが果たした役割も大きかったといわれている。「政党カルテル」を打破し、議会の影響力を低下させる改革であったため、議員をはじめ既存の政治勢力の反対も強かったが、政治指導者たち（多くは州首相または野党党首）が各州の住民投票等の直接民主主義制度を活用して、党間競争を激化させ、これを実現させたといわれている³¹。

この結果、それまで 2 州のみであった市町村長の直接選挙制³²が全広域州に広がった。

バーデン・ヴュルテンベルク州だけだった直接請求、住民投票も同様、全国に広まった。

バイエルンだけだった郡長の直接選挙もバーデン・ヴュルテンベルク州とブランデンブルク州を除き、11 州で導入されている³³。

これを年表でたどれば、次のとおりである。

²⁹ なお、NPM 手法の流れを汲む「新制御モデル」から論じたものとして、武田公子、2003 年、『ドイツ自治体の行財政改革』がある。

³⁰ このほか、自治体行政の効率性追求の観点からも、推し進められたとされる（人見、前掲書、144 ページ）

³¹ Hans Herbert von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, Die Öffentliche Verwaltung 2002, 585-592 ページ

³² 市町村長の直接選挙は、1945 年にバイエルン州で（郡長も）、1955 年にバーデン・ヴュルテンベルク州で行われるようになったが、80 年代の終わりまでは、南ドイツ評議会制のこれらの州に限られていた。

³³ Hans Herbert von Arnim、前掲書

第5表 ドイツ地方自治制度改革の経緯

1990年5月		統一前のドイツ民主共和国、旧東ドイツにおける民主化改革の一環として、「市町村及び郡の自治行政に関する法律」制定 ³⁴ 。 ①市町村長は、市町村の政治的代表であり行政の統括者であるが、住民の直接公選制ではない、②「行政の長と別に市町村議会の長」といった特徴を有する混合型。また、直接民主主義的制度を大幅導入。
1991年1月		ヘッセン州で市町長公選等のための住民投票実施、82%の驚異的な賛成で州憲法改正。90年代のドイツにおける自治制度改革の大きな推進力となった。1993年、ヘッセン州、市町村長直接公選制導入。
1993年	4月	ザクセン州、南ドイツ議会制導入。ただし、市町村長のリコール制創設。
	8月	チューリンゲン州、南ドイツ護会制導入。ただし、市町村長と市町村議會議長との分離と市町村長のリコール制創設。
	9月	ラインラント・プファルツ州、自治制度改革（公選制は、1994年改正で）
	10月	ザクセン=アンハルト州、南ドイツ議会制に近い制度導入。ただし、リコール制創設。
		ブランデンブルク州、市町村長の直接公選制と市町村長と市町村議會議長の分離、固有の権限を有する基幹委員会制度導入、南ドイツ議会制との混合型。
	2月	メクレンブルクニフォアポメルン州、1990年法を基本的に継承（ただし、1999年から市町村長と郡長の直接公選導入）。
1994年	5月	ザールラント州、自治制度改革。 ノルドライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州の州民投票の強いインパクトを受け自治制度改革。南ドイツ議会制の方向に転換、北ドイツ評議会制廃止（同年10月施行、1999年から完全実施）。
	12月	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、参事会を廃止し、南ドイツ評議会制へ転換（1998年から）。直接選挙は、郡と専任職市町村長に限定。名誉職市町村長のおかれている小規模市町村は、従来どおり、議会が選挙。
1996年4月		ニーダーザクセン州、自治法改正（1996年から選択制、2001年から完全実施）

(以上、「人見、前掲書」、『Hans Herbert von Arnim 2002』、『Ralf Kleinfeld/Achim Nendza 2000』、『Alfons Gern 1997』、『Klaus Vogelgesang 1997』、『Andres Bovenschulte 1996』等により作成)

³⁴ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in DDR。

東西ドイツの統一後、旧東ドイツの各州は、新州となり、それぞれ別個の市町村法を制定してこの法律は解消された（人見、前掲書、139ページによる）。

以上の大改革の結果、ドイツにおける市町村制度は、90年代前半の数年間で様相を一変し、現在においては、第6表に示すような状況となっている。

第6表 各州の市町村制度

州名	市町村長の選任	市町村長と議長	基幹委員会等 ³⁵	備考	
バーデン・ヴュルテンベルク州	市町村長公選制	兼任		1955年より	
バイエルン州				1945年より	
ベルリン市	議会が選出（参事会制 ³⁶⁾	並立		ただし、市長が州を代表	
ブランデンブルク州	市町村長公選制		基幹委員会	1993年より	
ブレーメン州	議会が選出（参事会制 ³⁷⁾			ブレーメン市とブレーマーハーフェン市	
ハンブルク市				市長以外のメンバーも、議会の承認が必要。	
ヘッセン州	市町村長公選制（ただし、執行機関は参事会制）	市町村長公選制		1993年より	
メクレンブルク・フォアポンメルン州				1999年より	
ニーダーザクセン州			行政委員会	1996年より (完全実施 2001年)	
ノルドライン・ヴェストファーレン州			行政理事会	1994年より (完全実施 1999年)	
ラインラント・プファルツ州		兼任		1994年より	
ザールラント州				1994年より	
ザクセン州		並立		1993年より	
ザクセン・アンハルト州			基幹委員会	市町村長公選制は、1998年より	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	市町村長公選制または議会の選任 ³⁸⁾	兼任		1993年より	
チューリンゲン州	市町村長公選制			1993年より	

³⁵ 人見、前掲書、146ページ

³⁶ Senat という。

³⁷ ハンブルク州（市）とブレーメン市でも、Senat という。

³⁸ シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の小規模市町村（アムト所属か人口 2,000 人未満）におかれると名誉職市長は、なお、市町村議会が選任している。

すなわち、住民による市町村長の直接選挙という点からいえば、都市州を除き、ほとんど完全に全州が市町村長公選制を採用している。したがって、ドイツにおける市町村制度の分類にあたっては、今日、執行機関の長としての市町村長と市町村議会の議長との関係（並立か、市町村長が議長を兼ねるか）が重要なメルクマールとなろう。この点、第6表にあるように、必ずしも、南ドイツ評議会型に収斂しているわけではない。市町村長の地位があまりにも強化されることに反対の州もあるわけである。また、数州においては、基幹委員会、行政委員会といった第3の機関を設置している点も、市町村長の力関係を左右することから、重要なポイントである。たとえば、ニーダーザクセン州の行政委員会 *Verwaltungsausschüsse* は、議会に次ぐ「第2の議決機関」とされ、市長と市町村議会から選ばれた2~10名の理事で構成される。その任務として、市町村議会への議案の準備、他の機関に属さない事項の所管、議会召集の提案権、議会の議決に対する異議申し立て権、市町村職員に対する職務上の上司等の権限を有している³⁹。

4. ドイツの市町村の議会

(ア) 市町村議会

市町村議会は住民の代表であり、市町村の最高意思決定機関である⁴⁰。当該市町村の行政運営の基本方針を定め、重要事項のすべてを決定する。

実際の名称は、州によりさまざまであり、Gemeinderat、Stadtrat、Gemeindevertretung、Stadtvertretung、Stadtverordnetenversammlung 等と呼ばれている。

(イ) 市町村議会議員とその選挙

議員は、住民による普通・直接・自由・平等及び秘密選挙により選出される。任期は、4年の州と5年の州がある。その定数は、市町村の人口規模に応じて決まるが、たとえば、ニーダーザクセン州の場合、6人~66人である⁴¹。

議員の名称も、州によってさまざまであり、Gemeindevertreter、Stadtvertreter、Ratsherr/Ratsfrau、Ratsmitglied などと呼ばれる。

選挙権は、18歳以上で、3ヵ月以上当該地に居住する住民に与えられるとするところが多いが、16歳とする州もある。1990年の連邦憲法裁判所による違憲判決⁴²の後、1992年のマーストリヒト条約によるEU市民権の創設により、ドイツに居住するEU構成国国民にも、地方レベルの選挙権・被選挙権が与えられている⁴³。

なお、ヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙、州議会選挙と異なるドイツの市町村議会選挙の特徴は、累積投票 **Kumulieren** と分割投票 **Panaschieren** の制度があることである。

³⁹ Schäfer/Glufke-Redeker, 「Niedersächsisches Kommunalrecht」 88ページ

⁴⁰ 基本法 § 28 [州の憲法、市町村の自治] ①は、「州、郡および市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない。郡および市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体の構成国の国籍を有する者も、ヨーロッパ共同体法に基づいて選挙権および被選挙権を有する。市町村においては、市町村集会が、選挙された団体に代わることができる」と定めている。

⁴¹ ニーダーザクセン州市町村法 § 32

⁴² ドイツにおける選挙は、国民 *Staatvolk* にのみ認められるとし、外国人にこれを認めたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルク州の自治体選挙法を違憲とした。(Lüneburg, 1999, 「Möglichkeiten der Politischen Partizipation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland」)

⁴³ ただし、一部の州においては、市町村長等の執行機関の被選挙権が除かれている。EU理事会指令（1994年12月）5条3項が、被選挙権者の範囲についてはその国籍保有者のみに限定できるとしているためである（長尾一紘、2000年、『外国人の参政権』）。

両者は、もともとは、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州だけで行われていた制度であるが、累積投票では、選挙人はその有する複数の票を投票したい候補者に累積（集中）して投票することが認められ、分割投票では、その票を複数の候補者名簿に分けて投票することができる。両者は、非拘束式名簿制度とあいまって、主権者としての選挙人の直接民主主義的な影響力を強化し、議員を市民に近づける効果を持つと考えられている。

南ドイツの2州でだけ行われていたこの制度も、南ドイツ評議会制の「無敵の進軍」の波に乗って、1977年、ニーダーザクセン州、1988年、ラインラント・プファルツ州、2000年にはヘッセン州で導入されるとともに、旧東ドイツの新州すべてがこれを導入した⁴⁴（「自由リストによる比例代表制」）。

市町村議会議員の選挙制度の各州ごとの概要は、第7表のとおりである。

第7表 ドイツ各州の市町村議会議員の選挙制度

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度
バーデン・ヴュルテンベルク州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制 ⁴⁵
バイエルン州	6年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ブランデンブルク州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ブレーメン州	4年	18歳	18歳	比例代表制
ヘッセン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
メクレンブルク・フォアポンメルン州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ニーダーザクセン州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ノルドライン・ヴェストファーレン州	5年	16歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制
ラインラント・プファルツ州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ザールラント州	5年	18歳	18歳	阻止条項による比例代表制
ザクセン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ザクセン・アンハルト州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	5年	16歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制
チューリンゲン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制

（2004年2月19日現在。「Wilko Zicht、<http://www.wahlrecht.de/>」により作成。ベルリン州とハンブルク州を除く。両州については、州の項（I.3）の第1表参照。）

⁴⁴ Hans Herbert von Arnim, "Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?". Juristenzeitung 2002, 578-588ページ

<http://www.hfv-speyer.de/VONARNIM/Wahl.htm>

⁴⁵ 自由リストによる比例代表制とは、累積投票、分割投票を認める非拘束型の名簿方式である。

(ウ) 議会の組織

市町村には、自らの組織を直接または間接的に選任する権限（組織高権 Organisationshoheit）があるとされている。各州の市町村法は、単に市町村の内部組織の外郭を定めるにすぎない。市町村は、それぞれ自らの市町村憲章 *Hauptsatzung* の中で、①市町村の組織間の事務分掌、②議会の委員会の数およびその所掌事務、③議会の議決事項の公示方法、④議会の議員の実費弁償等を定めている。

市町村議会の委員会の設置時期、設置数、委員定数等を定めることは、市町村の自由である。

ニーダーザクセン州のハーメルン市の例をあげれば、次のような委員会がおかれている⁴⁶。

- ・財政経済委員会 Finanz- und Wirtschaftsausschuss
- ・法律安全委員会 Ausschuss für Recht und Sicherheit
- ・教育文化委員会 Schul- und Kulturausschuss
- ・建設環境委員会 Bau- und Umweltausschuss
- ・青少年スポーツ社会委員会 Ausschuss für Jugend, Sport und Soziales

(エ) 議会と市町村長

ニーダーザクセン州では、任期 4 年の市町村長が住民から直接選出され、市町村を代表し、行政委員会の議長を務め、市町村行政を指揮する。市町村長の補佐役として助役が設置される。なお、行政委員会は、市町村長、助役および議会議員で構成される。

また、直接民主主義制度を採用し、重要な地域案件の議会での審議を住民が求める住民発議、住民投票の実施を要求する住民請求および住民投票の直接民主主義の制度が設けられている。

ドイツでは、市町村長が直接公選で選出されるようになったことにより、議会と市町村長の関係に少なからず変化が生じてきたといわれる。従来、議会の第一党の代表が市町村長となることが常態であった自治体において、議会の第二党、第三党から市町村長が誕生し、あるいは、地域の市民グループに推された、政党に所属しない市町村長が誕生してきている。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の人口 7~8 万人規模の都市においては、無所属の市長が多く誕生しているとのことである⁴⁷。

一部の自治体では市町村長の直接公選制導入後に市町村長と議会の関係が悪化する事態も生じている。市町村長が所属する政党と議会与党が異なることがその最大の理由であるが、こうした状況に対処するために、例えばヘッセン州では、市町村長と議会の間に立つ中立な立場の調停者（Mediator）を置き、議会運営を円滑にするための政治的調整（politische Mediation）に取り組んでいる⁴⁸。

5. ドイツの郡

以上、主として、ドイツの市町村の制度について述べてきたが、忘れてはならないのは、ドイツにおいては、依然として、郡が地方自治体として重要な役割を果たしているという点である。次に、郡の制度についても、若干の補足的説明をする。

ドイツの郡は、前述のように、基本法 § 28②で地方自治を制度的に保障された自治体としての性格と州の下級行政機関としての性格の二重の性格を有している。

⁴⁶ ハーメルン市ホームページによる。

⁴⁷ 自治体国際化協会、2003 年、海外の地方自治シリーズ『ドイツの地方自治』、93 ページ

⁴⁸ 同上

その事務は、市町村の区域を越える広域事務（例、特別の学校）、一市町村の行政能力または財政能力を超える補完事務（例、郡図書館）および調整事務に分類される。

郡の広域事務が郡の専属的権限に属するのに対して、補完事務は、補完性原則によって範囲が限られる。すなわち、郡は、市町村の能力を超える場合または事務の統一的実施が必要な場合にのみ、当該事務を実施することができる。調整事務は、住民に対する行政水準を平等なものとし、生活関係の統一をめざすところから生じてくる事務である。

財政的には、郡は、負担調整という手段によってこの調整事務を実施している。その際、財政力のある市町村から課税力の強弱に応じた郡分担金が徴収され、財政力の弱い市町村に対して一般的交付金または目的補助金が交付される。郡分担金のほか、郡は、手数料・使用料、負担金および税を徴収することができるほか、州から財政補助金の交付も受けている。

郡の内郡組織は、市町村の場合と似たものであるが、地方自治体としての郡の最高機関は、郡議会 Kriatag、郡行政を担当する郡長 Landrat(Oberkreisdirektor)が設けられている。

ニーダーザクセン州における州郡法と州市町村法の関係を示せば、第8表のとおりである。

第8表 ニーダーザクセン州の郡法と市町村法

項目	郡法	条文	市町村法	条文
地位	二重の性格 地域団体 人的団体	§ 1①	地域団体	§ 1②
事務	広域事務または補完事務	§ 2①	全権限性の原則	§ 2
	自治事務および委任事務	§ 3、4	自治事務および委任事務	§ 4、5
定住者と住民	定義 「定住者」 住民は、「郡議会議員選挙権者」として	§ 17②	定義 「定住者」 「住民」	§ 21①
	権利と義務	§ 17②	権利と義務	§ 22
	特別の権利 定住者提案 住民請求、住民投票	§ 17a-d	特別の権利 定住者提案 住民請求、住民投票	§ 22a-d
	名誉職	§ 18f	名誉職	§ 23f
	利害関係者の関与の禁止	§ 21	利害関係者の関与の禁止	§ 26
	条例制定権	§ 7	条例制定権	§ 6
条例制定権	基本条例	§ 8	基本条例	§ 7
	条例の内容	§ 9	条例の内容	§ 8
	機関	§ 6、26	市町村議会	§ 31
機関	郡委員会	§ 6、49	行政委員会	§ 56
	郡長	§ 6、55	市町村長	§ 61

(Schäfer/Glufke·Redeker 「Niedersächsisches Kommunalrecht」、2003年により作成)

6. ドイツの自治体における直接民主制

ドイツにおいては、市町村長等を住民が直接選挙することも住民による「直接民主制」として理解され、1990年代の自治制度の大変革をもたらしたことについては、既に述べたので、ここでは、ドイツの市町村におけるその他の直接民主制の動向を説明する。

ドイツ各州の市町村における住民請求と住民投票も、1990年代、ヨーロッパにおける直接民主主義の潮流に乗って、実現してきたものである。1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに、1997年のザールラント州を最後とし、今日では、すべての州がこれらの制度を導入している。ワيمアーレ時代の地方自治制度との強い類似性が認められるといわれる。

このうち、住民請求は、住民投票の前段階の手続きである。住民請求は、住民が市町村関係事項について自ら決定したいとする提案である。どの州においても、住民請求や住民投票ができる場合、できない場合を詳細に定めている。

ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、市町村の意思を拘束するものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものと考えられていることである⁴⁹。対象としては、ネガティブ・リスト方式を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている⁵⁰。住民投票に付された案件が成立するためには、有効投票数の過半数の賛成が必要である。これに加えて、多くの州では、賛成数が有権者全体の一定割合を超えることを条件にしている。

⁴⁹ 山内前掲書(5)、92ページ

⁵⁰ 稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」51ページ

【ドイツ語 参考文献】

- ・ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht,Baden-Baden,1997
- ・ Andres Bovenschulte, Plebisitäre Bürgermeisterverfassungen, Baden-Baden,1996
- ・ Brunn-Otto Bryde, Die Reform der Landesverfassungen, in:Hans Herbert von Arnim(Hrsg), Direkt Demokratie,Berlin,2000
- ・ Hans Herbert von Arnim,
Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre,
Die Öffentliche Verwaltung 2002
<http://www.arnimvon.de/Buergermeister.htm>
- ・ Hans Herbert von Arnim,Werden Freie Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert? ,1997
<http://www.fwg-hessen.de/Interessantes/FestredeHambach.htm>
- ・ Klaus Vogelgesang, Kommunalselbstverwaltung, Berlin,1997
- ・ Lüneburg, Möglichkeiten der Politischen Partizipation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland",1999
<http://www.hausarbeiten.de/faecher/hausarbeit/p16/673.html>
- ・ Ralf Kleinfeld und Achim Nendza,Die Reform deutscher Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern,2000
<http://data.sozialwiss.uni-osnabrueck.de/~kleinfeld/feu-kleinfeld-nendza>
- ・ Schäfer/Glufke-Redeker, Niedersächsisches Kommunalrecht,Stuttgart,2003
- ・ Verfassungen der deutschen Bundesländer,8.Auflage , München,2005

【日本語 参考文献】

- ・ 稲葉馨、2003年、「ドイツにおける市民投票制度の特色」、森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』(自治総研ブックス、公人社)
- ・ 片木 淳、2003年、『徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ』(ぎょうせい)
- ・ 自治体国際化協会、2003年、『ドイツの地方自治』
- ・ 竹下譲ほか、2002年、『新版 世界の地方自治制度』(イマジン出版)
- ・ 武田公子、2003年、『ドイツ自治体の行財政改革』(法律文化社)
- ・ 東京都議会議会局調査部国際課、1995年、『統一ドイツの地方自治事情』
- ・ 長尾一紘、2000年、『外国人の参政権』(世界思想社)
- ・ 人見 剛、2004年、「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」、日本都市センター、自治体組織の多様化に関する調査研究報告書『自治体組織の多様化』
- ・ 村上英明、2001年、『ドイツ州民投票制度の研究』(法律文化社)
- ・ 山内健生、1997年、「ドイツ地方自治事情（第2部）ドイツにおける国民投票制度および市民投票制度（1）～（4）」、『自治研究』1997年7月～11月号

アメリカの地方議会

小滝敏之（千葉経済大学学長）

1 序説——アメリカの地方自治制度と議会

① **多様な地方議会**——アメリカでは、「カウンシル (council)」、「ボード・オブ・オールダーメン (board of aldermen)」、「ボード・オブ・セレクトメン (board of selectmen)」あるいは「ボード・オブ・コミッショナーズ (board of commissioners)」など様々な名称で呼ばれている地方政府の立法機関が、市民・住民の日常生活に関する重大な意思決定を行っている。市民に最も身近なこれらの立法機関を一括して「地方議会」と把握することができるが、しかし、その名称はもちろん、権限や実態も極めて多様である。地方政府そのものが州や地域によって多様であるうえ、地方政府の政府形態が多様かつ複雑であるからであるが、また、地域社会の多様なニーズを反映して、議会の構造、選出方法、成員構成等の面でも大幅な多様性があることに注意しなければならない。

② **地方政府の種類**——アメリカ合衆国は、日本やイギリスやフランス等の「単一制国家」とは異なり、ドイツやカナダ等と同様の「連邦制国家」であり、「州 (State)」から構成されていることはいうまでもない。地方自治制度は、すべて州の管轄事項であり、州憲法および州法によって規定されている。

このため、アメリカの地方団体（地方政府）は、その名称や種類が州によって異なっており、多様かつ複雑で大変紛らわしいが、一般的には、「カウンティ (county)」、「タウンシップ (township)」、「自治体 (municipality)」——シティ (city)、バラ (borough)、タウン (town)、ヴィレッジ (village) など——、「特定区 (special district)」——道路区、下水区、消防区など——、ならびに「学校区 (school district)」に分類することができる。これらのうち「特定区」と「学校区」は特定の業務のみ営む「特別地方政府 (special local government)」であるから、これらを除いた「一般地方政府 (general local government)」についてのみ取り上げると、アメリカの地方制度は、様々な例外はあるが、概括すれば「カウンティ」レベルと「サブ・カウンティ (sub-county)」レベルの2層に、より具体的には「カウンティ」と「自治体 (ミュニシパリティ)」あるいは「カウンティ」と「タウンシップ」の2層制となっていると見てよい（注1）。

③ **地方政府の形態**——地方政府の形態は、州によって多様であり、37州が「一般法」に

より「選択的政府形態」を都市自治体に対して認めている。この内最多の7種類認めている州が1州（ニュージャージー）、6種類が2州（アイオワ・マサチューセッツ）、5種類が6州（コネティカット・ミシシッピー・ニューハンプシャー・ノースダコタ・ペンシルヴェニア・ウェストヴァージニア）、4種類が6州（カリフォルニア・ネヴァダ・ニューヨーク・オクラホマ・テキサス・ヴァージニア）、3種類が17州（アラバマ・アリゾナ・アーカンソー・コロラド・カンザス・ケンタッキー・ルイジアナ・ミズーリ・モンタナ・ネブラスカ・オハイオ・サウスカロライナ・サウスダコタ・テネシー・ユタ・ワシントン・ウィスコンシン）、2種類が5州（アイダホ・イリノイ・ニューメキシコ・ノースカロライナ・ワイオミング）となっている。

他州と実質的に同一形態のものでも、州によって異なった名称が用いられているため誠に紛らわしいが、基本的には「弱市長・議会型」、「強市長・議会型」、「議会・支配人型」及び「理事会型」の4つの形態にまとめることができ、更には「弱市長・議会型」と「強市長・議会型」を一括した「市長・議会型（Mayor-Council Form）」、及び「理事会型（Commission Form）」並びに「議会・支配人型（Council-Manager Form）」の3つの形態にまとめができる（注2）。なお、ニューイングランド地方の諸州では、これらの形態とはまったく異なる直接民主制の「町民総会（タウンミーティング）」の方式が、今なお実施されている（注3）。

いずれの地方政府形態にあっても、それぞれの地方政府には「立法機能」を営む部門があるから、「市長・議会型（Mayor-Council Form）」の「議会」のみ「地方議会」として取り上げて論ずるわけにはいかない。以下本稿では、「自治体レベルの地方議会」と「カウンティ・レベルの地方議会」とについて区分して論ずるが、紙数の関係上、それらのうち典型的なもののみ考察対象として取り上げざるを得ないことを断っておきたい。

2 自治体レベルの地方議会

初めに、アメリカにおける自治体議会の一般的な姿を紹介するが、記載する数値は、特に断りのない限り、全米の人口2500人以上の自治体を対象としたICMAの「2001年自治体政府形態（Municipal Form of Government, 2001）」調査結果に基づくものである（注4）。

① 議会の構成——州議会においては、「二院制（Bicameral System, Two Houses）」が原則で「一院制（Unicameral System, One House）」はネブラスカ州で採用されているに過ぎないが、市議会では「一院制」が原則で、「二院制」が例外となっている。19世紀末から20世紀の初め頃までは、大都市の多くは「二院制」を採用していたが（注5）、その後次第に廃止され、1950年代半ばまでにはほとんど消滅したといわれている（注6）。かくして、小規模自治体から大都市に至るまで「一院制」となったが、現在でも、マサチューセ

ツツ州エヴェレット (Everett) 市のように、例外的に「二院制」議会をもつ自治体もある。

常任委員会を設置している自治体は全米自治体の 57.9% で、42.1% の自治体には常任委員会が設けられていない。設置自治体における常任委員会の数は、2001 年現在で、1~2 が全体の 15.0%、3~5 が 40.3%、6~10 が 33.7%、11~15 が 5.9%、15 をこえるものが 5.0% となっている。置いていないところが最も多いわけであるが、置いているところでは 5~6 委員会が最も多い状況にある。人口規模の大きな自治体では比較的多くの委員会が設けられている。

② 議会の権限と議員の任務——市会議員の任務ないし役割としては、①市民・住民の利益のため発言し、決定する「代表任務 (representation role)」、②討論し、条例を制定し、決議等を採択する「立法任務 (legislative role)」、③行政部局を監督する「執行監視任務 (executive oversight role)」があるが、④「準司法的機能」を果たす場合もある（注7）。あらゆる政府形態を通じて、立法機関は税率の決定、予算の採択・議決、条例の制定等を行うが、「市長・議会型」、「理事会型」、「議会・支配人型」のいずれであるかによって、その他の権限には幅があり、行政職務を取り扱う場合も少なくない。特に「理事会型」では立法機能と執行機能とが分化していないため、議員（理事）は代表任務と立法任務のほか、特定の部局の責任者として執行業務（行政職務）に従事することとなる。「議会・支配人型」では、議会が市支配人（city manager）の選任・解任等の行政職務を取り扱うが、他の執行機能は市支配人が担当することとなる。

一例として、ケンタッキー州における政府形態別の立法・執行権限配分の事例をみておくと、次の表のようになっている（注8）。

政府形態の類型	市長・議会型	理事会型	議会・支配人型
立法・執行権限の具体的な内容			
統括管理権限 (Executive Authority)	市長	理事会	議会
職員従業員の監督 (Supervise Employees)	市長	理事会	支配人
幹部職員の任命 (Appoint Officers)	市長 (議会の同意)	理事会	議会
職員従業員の採用 (Hire Employees)	市長	理事会	議会
連絡渉外 (Liaison)	市長	市長	支配人
契約書の作成 (Execute Contracts)	市長	市長	市長
予算の提案 (Propose Budget)	市長	理事会	支配人
行政手続の発布 (Promulgate Administrative Procedures)	市長	理事会	支配人（議会の同意）
議会の主宰 (Preside over Council)	市長	市長	市長
立法権限 (Legislative Authority)	議会	理事会	議会

部局等の設立 (Establish Offices)	市長	理事会	議会
予算の採択 (Adopt Budget)	議会	理事会	議会
公衆衛生・安全・福祉の規則制定 (Establish Rules for Public Health, Safety and Welfare)	議会	理事会	議会
市活動調査 (Investigate City Activities)	議会	理事会	議会
公選職員の解任 (Remove Elected Officers)	議会	理事会	議会
臨時市長の指名 (Appoint Mayor Pro Tem)	市長	理事会	議会

③ **議員の選挙方式**——自治体議会議員選挙の方式には、「党派選挙 (partisan elections)」と「無党派選挙 (nonpartisan elections)」の2種類がある。後者は「候補者が政党指名を受けず、また政党が候補者を立てることを禁止する選挙」であり、20世紀初頭の「自治体改革運動 (municipal reform movement)」の際導入されたものであるが、全米都市の77.6%がこの方式を採用している。とりわけ「議会・支配人型」の都市では、85.0%が「無党派選挙」となっている。

他方、自治体議会議員選出の地域的基礎に着目した場合、「全域 (at-large)」選出と「地区 (ward, or district)」選出の方式があり、自治体によってはそれらの「混合方式 (mixed plan)」を採用しているところもある。歴史的な経緯を見ると、19世紀には大半が「一人区 (single-member district)」の「地区制 (ward system)」により選出する方式がとられていたが(注9)、20世紀に入ると、テキサス州ガルヴェ斯顿市を初め多くの都市で「理事会制」が導入されるようになったことにともない、また「自治体改革運動」の進展にともない、「地区選出」方式に替わって、全市域で全有権者により (at large by all voters) 選出する「全域選出」方式がとられるようになった(注10)。現在では、自治体全体の65.5%が「全域選出」、14.5%が「地区選出」、19.9%が「混合方式」となっているが、1自治体平均に置き換えると4人が「全域選出」、2人が「地区選出」となっている。

「全域」選出方式にも、次の3つのパターンがある(注11)。第1に、「純粹全域制 (pure at-large system)」で、「無番全域 (at-large no place) 制」とも称されるが、候補者名が全員投票用紙に記載され、全有権者が定数分の候補者に印をつける方式である(アメリカでは、日本のように投票者が候補者名を自書することはない)。たとえば、5議席に10人の候補者があれば、有権者は自分の適当と考える5人に印を付け、集計の結果、上位5位までの候補者が当選する。相対的多数(過半数以下)でも選出されるのが普通である。テキサス州ではこの方式はほとんど用いられていない。第2に、「付番全域制 (at-large by position system)」で、候補者は、数字かアルファベットが付番された枠の一つを与えられる。各枠に複数の候補者が割り当てられ、有権者は枠ごとに1名だけ印を付け選出する。各枠で過半数を得たものが当選する。テキサス州で最も普及している方式である。第3に、「居住地代表全域制 (at-large from residency district system)」で、「居住地区要件付番全選 (at-large by place with residence wards required) 制」とも呼ばれるが、居住地の小選

挙区から立候補し、その居住地付番枠に登録され、投票はその地区のみでなく、全市民が選出する方式である。たとえば、テキサス州アビリーン市では各選挙区3名の議席をもつ2つの選挙区に分かれているが、市民全員が両選挙区の6人分を投票する。

「地区選出」方式と「全域選出」方式にはそれぞれ一長一短があり、「地区選出」は特定地区に集住する人種や貧困層等の代表を送り込み易い利点を持つ（注12）。反対に、「全域選出」はそれら少数グループの力を拡散しそれらの代表を送り込むことを困難とさせると見られているが、しかし少数人種が市内に散らばっている場合には「全域選出」の方が返って有利となることもあるので、一概に断定はできない。アメリカでは、人種構成が多様であるため、もっぱらどの選挙方式が少数人種を代表させやすいかという観点から議論がなされてきたが（注13）、議員の選挙民向けサービスを向上させる観点（地区選出重視）あるいは議員に全市民的視点を保持させる観点（全域選出重視）からも議論されている（注14）。近年においては、人種を配慮した「地区選出」（小選挙区制）は、「逆差別」となり合衆国憲法修正第14条及び第15条に違反するという見解も現れていることに注意しなければならない。

④ 投票方式——「全域選出」ないし「地区選出」という選挙区設定方式とは別に、投票方式自体に独特の方式が考案されている。そのひとつは「累積投票（cumulative voting）」方式である。有権者は議席数と同数投票することができ、たとえば5議席の場合、各有権者は5票有するが、この場合5票をすべて同一候補に投じることもできれば、5人別々にあるいは2～3人に分散して投票することもできる。いまだ一般化するには至っていないが、テキサス州アンドルー市やイリノイ州ペオリア市でこの方式が採用されている。また、例外的ではあるが、有権者が候補者に優先順位を付す「優先投票（preferential voting）」という方式もある（注15）。有権者は、投票用紙に記載された全候補者のうち、自分の選好する候補者に1番、2番という順位を付すわけである。1940年代にニューヨーク市で採用されていたほか、テキサス州のゴーメン市とスウィートウォーター市で採用されていたが、その後廃止され、現在ではマサチューセッツ州ケンブリッジで唯一採用されている。

なお、一般的な投票方式の場合でも、当選者には相対多数でなく絶対多数を要求する自治体があるが、その場合には「決選投票（runoff election）」が必要となる場合がある。投票率については、後述する。

⑤ 議員の地位と任期——自治体の議会の議員のうち、「政党所属（partisan）」が22.7%、「無所属（nonpartisan）」が77.3%となっている。自治体議会議員の任期は1年から6年まで多様であるが、全体平均では3年となっている。再選されるものは全体の半数以下であり、平均して1期限りで退任するものが多い。任期には「同時任期（simultaneous terms）」と「時差任期（staggered terms）」がある。すなわち選挙が同時的（concurrent）に行われるものと、部分交替で時差的（staggered）に行われるものがあるが、部分交替方

式が多い。「市長・議会型」では72.6%、「議会・支配人型」では90.0%、「理事会型」では65.3%が部分交替方式となっている。

任期制限のあるところが全体の9%、ないところが91%となっており、州議会に比べて制限は弱い。もっとも任期制限導入自治体は「議会・支配人型」では12.7%、「市長・議会型」では5.3%となっており、政府形態によってやや開きがある。他方、2500人～5000人の自治体ではわずか2%しか導入していないが、大規模な都市たとえば50万以上の都市では40%が任期制限を導入しているという（注16）。ダラス、ロサンゼルス、ニューヨーク、ワシントン DC などで導入されているが、総じて市会議員の任期制限導入率が低いのは、デイヴィッド・サッフェル（オハイオ・ノーザン大学）教授によると、連邦議会や州議会に比べて「転職率（rate of turnover）」が高いこととも関係しているという（注17）。

1996年以降2001年までに、自治体議會議員のリコール（解職請求）のあったところが全体の5.3%で、なかつところが94.7%となっているが、リコールのあつたところでは、そのうち29.2%が成立し解職されている。したがって、全体の実に1.6%がリコールにより解職されている結果となっており、かなり解職比率が高いものといえよう。

⑥ 議事手続き——本稿では、マサチューセッツ州「ボストン（Boston）」市議会の事例を具体的に紹介しておくと、同市の「市議会規則（Rules of the City Council）」によれば（注18）、毎週水曜日12時より市庁舎内の議会議場（Council Chamber）で定例会（regular meeting）を開催するものとされている（第1条）。議長（President）の召集により、隨時、特別会（special meeting）を開催することもできる。定例会は、①市長からの報告等、②請願等の提出、③市職員の報告、④委員会の報告、⑤議事手続および決議（orders and regulation）、⑥同意済み議事日程（consent agenda）の順番ですすめられる（第13条）。議案については、本会議より委員会に付託され、委員会の公聴会（hearing）開催後、本会議で審議されるが、いわゆる第2読会制がとられている（第26条）。また、1997年時点では、25の委員会が設置されているが（議員はいくつもの委員会委員を兼任している）、それらのうち20が常任委員会（standing committees）で、5つが特別委員会（special committees）である（第34条）。

3 自治体議会の特色と運営の実態

筆者は50州全てを訪問した際、それぞれの州議会に留まらず州ごとにいくつもの地方議会ないし理事会を視察し、数多くの地方議會議員ないし理事と懇談する機会を持つことができたが、この自らの実証的な観察結果によれば、アメリカの地方政府の種類や形態は多様で複雑であるにもかかわらず、「地方議会」に関する限りは、全米的にいくつかの共通

点（反面においては我が国との相違点）が見られる。

① 少ない議員数——ICMA の「2001年自治体政府形態（Municipal Form of Government, 2001）」調査結果によれば、全米で人口2500人以上の自治体の議会の議員数は平均で6人（男5人、女1人）となっている。全米屈指の大都市においても議員数は少ない。例えば「ロサンゼルス」（人口約380万人）で15人（全員地区選出）、「ヒューストン」（人口約200万人）で14人（うち9人地区選出、5人全域選出）、「フィラデルフィア」（人口約150万人）で17人（うち10人地区選出、7人全域選出）、「フィニックス」（人口約140万人強）で8人（全員地区選出）、「サンディエゴ」（人口約130万人）で8人（全員地区選出）となっている（注19）。人口290万人の「シカゴ」は50名（全員地区選出）の市会議員を抱えており、また、人口800万人を擁する全米最大都市「ニューヨーク」は51名（全員地区選出）もいるが、この2都市は例外中の例外である。

人口段階別の平均規模を見ると、100万人以上で14人、50万～100万で14人、25万～50万で9人、10万～25万で7人、5万～10万で7人、2.5万～5万で7人、1万～2.5万で6人、0.5万～1万で6人、0.25万～0.5万で6人、0.25万未満5人となっている。全体平均は前記のとおり6人であるが、政府形態別に見ると「市長・議会型」が7人、「議会・支配人型」が6人、「理事会型」が5人となっている。

② 大半が非常勤議員——議員の大半は「非常勤（part-time）」であり、週に1回ないしそれ以下の頻度で会合出席するにとどまる。「常勤（full-time）」に近い専門職（professional）議員は、ニューヨークやシカゴその他いくつかの大都市にみられる程度である。

他方、議会事務局職員についてみると、まったく置いていない自治体が約3分の1あるが、置いているところでも平均して、「常勤」スタッフ2名、「非常勤」スタッフ1名に過ぎない。ただし、人口100万以上では平均156名（すべて常勤）、50万～100万では32名（うち常勤28名）、25万～50万では17名（うち常勤12名）、10万～25万では5名（うち常勤3名）というように、人口規模が多くなるほど、スタッフの数が多くなっている。大都市では前記の議員の数に比べてスタッフの数が遥かに多く、充実している点が注目されよう。

③ 少額の議員報酬——議員の報酬は日本に較べて遙かに少ない。大都市の専門職議員に対する報酬は別として、大半の「非常勤」議員の報酬はゼロないしは極めて小額しか支給されておらず、せいぜい出席当日の旅費が支給される程度に過ぎない。もっとも、旅費といってもガソリン代しか出さないところも少なくないようである。前記ICMA調査結果によれば、全米自治体（2500人以上）のうち、無報酬（完全無給）が15.4%となっている。残り84.6%の自治体で何らかの「報酬（salary）」ないし「手当（stipend）」が

支給されているが、全体平均で、常勤議員が年収4659ドル、非常勤議員が年収4201ドルであり、月額ではなく年額で50万円前後しか受領していないことがわかる。

④ 簡素な議場——議会審議の場所は、一部の大都市を除き、総じて質素な会議室が多く、「議場」という程の施設ではない。ましてや「議事堂」などと称する建物などないに等しい。「州議会議事堂（State Capitol）」は日本の「国會議事堂」も顔負けの壯麗な殿堂が多いが、こと地方議会に関する限りは極めて簡素であり、議員同士が討論する「集会室」ないし「審議室」といった趣のところが圧倒的に多い。議席はほとんどすべて半円形に配置され、住民と対面しており、日本のように住民が議員の背後から傍聴する形式のところは皆無に近い。

もっとも、大都市の「議場」には随分立派なものも多く、テキサス州の「サンアントニオ」や「ダラス」の議場等のように規模も大きくデザインの優れたものも少なくない。「ボストン」の市会議場は洗練されてはいるが、議員数が少ないこともあって極めて規模が小さく、親しみやすい小音楽ホールという観がある。筆者は直接見る機会はなかったが、アリゾナ州「スコットsdale（Scottsdale）」の地階レベルの議場（below-street-level council chamber）は、南西部先住アメリカ人（プエブロ・インディアン）の儀式空間たる「キーヴァ（kiva）」を模したものであるという（注20）。

⑤ 議員同士の討論——議会審議の場は、議員が当局（市長や部局長、あるいは市支配人や市管理官等）に質問する場ではなく、住民の意見を聞きつつ、これを踏まえて、議員が他の議員と意見を闘わせながら合意を形成していく場とみなされている。日本のように当局（市長部局）がいわゆる雛壇に並び、議員と対面しながら質問を受けて答えるような方式はとられていない。議会会議室は、議員が傍聴席（というよりもむしろ発言席というほうが実態に近い）の住民と向かい合う形式が圧倒的に多い。前記のとおり、議員が有権者に背中を向けて着席する日本の形式の議席はアメリカの自治体では皆無に近い。開会中の議会もいくつか傍聴したが、いずれも議員同士の議論が交わされていた。

⑥ 市民の積極的発言——議員に対して審議状況を見守る市民からも賛否両論の意見が提出される。筆者も市民が積極的に発言する姿を見て感銘を受けたが、ジェーン・ジェイコブスがかつてニューヨーク市議会の公聴会（public hearing）について述べていたとおり、「議事進行（proceedings）には元気づけられるものがある。そこには、活気と熱心さ、そして多くの市民が難局に対処しようとする思慮分別が満ち溢れているからである。皮肉でいうわけではないが、差別された人びと、貧しい人びと、教育のない者なども含めてごく普通の人びと（very plain people）が崇高な人びとと同じく、今か今かと名乗り出る。そして知恵と雄弁さをもって自分たちの暮らしの中から知り得たことを語るのである。それら普通の市民が地元の問題ではあるが決して偏狭ではない問題について、情熱をもって語り

かけるのである」(注 21)。これはニューヨークに限らず、全米各地の都市で日常的に見られる光景である。

⑦ 周期的開催と夜間開催——日本の地方議会の定例会や臨時会のようにある時期に集中的に会期を定めて開催する方式ではなく、毎週ないし隔週に定期的に開催する方式がとられている。必要に応じて臨時に開催されることがあることはいうまでもない。具体的に、全米の自治体議会の開催頻度を見ると、月 2 回が 68.7 % と全体の 3 分の 2 強で最も多い。次いで月 1 回が 20.0 % で 5 分の 1 、週 1 回が 5.7 % 、月 3 回が 3.6 % 、週 1 回以上の開催が 0.2 % 等となっている。

スザン・マクメイナス（サウスフロリダ大学政治・行政学）教授によると、典型的な市議会は、半数以上の都市で、1 回当たり 2 ~ 4 時間審議されるが、4 分の 1 程度の都市、特に大規模都市の議会では 4 ~ 8 時間かけて審議が行われているという。また、大都市では 55 % の市議会議員が毎週 40 時間以上議会業務に従事しているほか、中規模都市でも 41 % の議員が毎週少なくとも 30 時間以上議会業務に費やしているといわれる(注 22)。したがって、「非常勤（パートタイム）」といっても、多くの都市で「常勤（フルタイム）」に近い勤務実態にあり、これが再選を望まず 1 期で退任する一つの理由になっているとも考えられる。

議会や公聴会は、大都市では昼間開催されることが多いが、中小都市やタウンなどでは夜間開催されることが多い。市民が参加しやすいように配慮されているからであるが、中小都市では議員自身が非常勤で兼業であるため、昼間よりも夜間のほうが議員自身にとつても都合が良いという事情もあるように見受けられる。

⑧ 議場への入場の自由——日本であれば、議会の許可ないし議会関係者の案内なしには「議場」を覗くことすら不可能であり、自由に傍聴することはできないが、アメリカでは、市民はもとより他地域の住民更には外国人訪問客であっても何ら手続を必要とせず、自由に傍聴することができる。例えば、テキサス州「ダラス」の「議事規則（Rules of Procedure）」第 1 条には、同市の憲章で「市議会公開」とされている旨言及するとともに、この公開原則の下で「議事規則」を定め、「指針」を設定するものとしているが、同条には市民・行政部局職員、更には「来訪者」の参加が明記されている(注 23)。

⑨ 議会公開と透明性——手続不要という点では連邦議会も各州議会も全て同じだが、最近ではホームページ上で議会の日程や案件の詳細を紹介している所も少なくなく「公開性・透明性」の確保に十分な配慮がなされている。かつて小さな町の議会では、非公式の私的会合で事実上決定を下し、公式会議では全員一致で承認するという密室政治的慣行がみられたが、各州の「サンシャイン法（sunshine laws）」が自治体議会に対し、原則としてすべての会合を公開すべき旨義務づけたため、今日では秘密の全員協議会のごときものは見

られない（注24）。たとえば、アラバマ州の自治体議会モデル議事規則第16条には「議会のすべての会議は公開するものとする」と規定されている（注25）。

多くの自治体では、議会の審議日程や議題をオンラインで情報提供している。1995年時点の調査では回答団体の60.3%がインターネット等を通じる「議会情報（council meeting information）」のオンライン・サービスに取り組んでいたが（注26）、現在さらにその比率が高まっているであろうことは疑いない。

「公開性」と関連するが、アメリカでは近年、地方議会の審議状況そのものがテレビ実況中継ないし録画放映されている所が少なくない。たとえばテキサス州の州都「オースティン」では、毎週数回開かれる市議会の審議状況が全てテレビ放送を通じて公開されている。また、双方向情報センターをショッピング・モールに設ける自治体がいくつも現れてきた。

⑩ 議会外の議会活動——以上は、すべて議会内（議場内）の活動に関するものであるが、議会外（議場外）においても、市民への積極的な接近が試みられている。たとえば、人口3万4000人程のコロラド州リトルトン（Littleton）では、市議会から毎月、住民と地元企業関係者に招待状を送付し、「市議会朝食懇談会（Breakfast with City Council）」を開催し、議員・職員が住民等と朝食を取りながら出席者の関心のある事項について話題に取り上げ、公開討論（open forum）を行っているほか、「月例近隣会議（Monthly Neighborhood Meetings）」を開催し、それぞれの近隣地区で実施される事業についての市側の説明と質疑討論が行われている（注27）。

4 自治体議会・議員の評価と投票率等

① 議会と議員の質——ウィリアム・マンロウ（元ハーヴァード大学教授）は、『アメリカの都市政府』（1912年）の第8章「市議会」において、20世紀初めのアメリカ市議会の制度と実態について詳細に説明しているが、その中で「市議会はアメリカ人の公的生活の梯子の最下段を意味している。多くの人が政治経歴（political career）を積もうと望んで開始する場であるが、その多くは上層にすすむことに成功しない。市議会、特に大都市の市議会では、実際的能力あるいは実務的才能のある人間（men of real ability or business capacity）を惹きつけていないからである」と評していた（注28）。また、ジェームズ・スヴァラ教授は、『都市における公職者のリーダーシップ』（1990年）において、多くの市会議員は「貧弱な政策形成者（befuddled policy-makers）で、偏頗な履行者（overly engaged implementors）かつ自らの監視権限を軽視する近視眼的監督者（near-sighted overseers）である」と厳しい評価を下している（注29）。

しかし、それらとは異なり、積極的に評価する見解もみられる。たとえば、ティモシー・ブレッドソー（イリノイ州立ウェイン大学）教授は、1982年と1987年に自ら実施した全米215都市の市会議員に対するアンケート調査結果から見て、市会議員は政策形

成面で従来に比べて改善されていると評価しているが（注30）、特に規模の大きな自治体の議員のレベルは高まっていると思われる。特に、1990年代以降、グローバリゼーションとローカリゼーションが同時進行する中で、地域政治への市民の関心が高まるにともない、全体として市会議員の選別も向上しつつあると見てよいであろう。しかし、依然として「大半の都市の市議会は消極的（passive）であり、政策革新者（policy innovator）として活動することは滅多にない。最も普通の役割は、政策を提案することよりも反対することである」という批判もある（注31）。

② **在職期間と政治的意欲**——ブレッドソー教授による前記調査結果の分析によれば、「精力的で有権者志向の代表者的行動（representational behavior）に適合した者は2～3年以上在職するのに対して、政治課題なしに議員になろうとする者や自己利益（self-interest）から議員になろうとした者は長らく在職しない傾向がある」という（注32）。長期在職議員が減少している背景には、選挙に出たい者が簡単に出られるようになったことも影響しているものと見られる。「かつては政党や地元財界の重鎮あるいは上位政府の公職者など権威者の承認や支持を得なくてはならなかったが、今日ではチャンネルが広く自由となり、なりたい者は自分の都合だけで候補者になれるようになったため、議員職に失敗する多くのものを生み出しているように思われる」と同教授は指摘している（注33）。

③ **議員の出身背景**——ブレッドソー教授の前記調査結果によれば、市会議員は「社会的・経済的背景において、また政治的手腕および専門職業意識（professionalism）や出世第一主義（careerism）の度合いにおいて、さらに政治行動のスタイルや実質において、州議会や連邦議会議員よりも、大幅な多様性がある」といわれている（注34）。職業別に見ると、ICMAデータによれば、弁護士（lawyers）や企業幹部が比較的多い。女性議員は全体の22.3%となっているが、アラバマ州では4分の3近くの市議会で女性議員が一人もいないなど、総じて南部では少ない状況にある。人種構成では、全体として白人が多数派ではあるが、黒人（アフリカ系アメリカ人）が5%強、ヒスパニック2.5%、インディアン（先住アメリカ人）0.7%、アジア系アメリカ人0.3%の議員がいる（注35）。年齢別に見ると、40歳以上が82%で圧倒的多数であるが、30台が15%、30未満が3%となっている。

④ **議会議員選挙投票率**——地方選挙（local elections）の投票率は、長期低落傾向にあり、1930年代以降、一貫して低下している。アルバート・カーニグ（ワイオミング大学）教授らによると、人口2500人以上の自治体レベルの選挙の投票率は、1934年には40.5%であったが、1962年には36.4%、1976年には31.2%、1986年には26.5%と低下した（注36）。これらの数値は、成人（1934年と1962年は21歳以上、1971年確定の合衆国憲法修正第26条により18歳以上と改正されたた

め、1976年と1986年は18歳以上)の投票率であるが、成人のうち登録有権者(registered voters)の投票率で見ると(アメリカでは年齢18歳以上で一定の居住期間があれば、重罪犯等を除き選挙権が付与されるが、自ら登録しなければ投票できない仕組みとなっている)、1934年は62.6%、1962年は51.5%、1976年には45.1%、1986年は36.7%となっている(注37)。

それらは全米都市平均であるが、南部の投票率は東部より10ポイント程度低い状況にある。たとえば、テキサス州では成人投票率が4%程度ということも少なくなく、25%を超えるところも滅多にないといわれ、その理由として、ゲイリー・ハルター(テキサスA&M大学)教授は次のような点を挙げている(注38)。①第1に、テキサス州では、大統領選挙でない奇数年に市会議員選挙を行うこととしているため、関心が低くなる傾向がある。②第2に、競争率そのものが低いためである。また、候補者が定数以下の場合には、選挙を行わなくても良いこととする州法が1996年に施行されている。③第3に、市会議員選挙には広報不足と関心不足があるためである。メディアも大都市の市長選挙のある年の議会選挙は報道しても、それ以外は余り報道せず、市民の関心も低い状況にあるという。

また、全米的に自治体選挙の投票率が低い理由として、カーニグ教授らは、①20世紀初頭以降の自治体改革運動により無党派選挙が拡大し、他方で「議会・支配人型」の導入にともない地方政治が清浄化(sanitized)され、議員選挙への誘引が減少したと見込まれること、②連邦・州レベルの選挙と切り離して独自に選挙を行う自治体が増えたこと、③連邦補助金・州補助金の増大にともない政策・歳入統制の機能が自治体から上位政府へシフトしたこと、④郊外化(suburbanization)が進行し、居住地と職場が異なるようになり、職場のある中心都市への関心が高く、居住地への関心が低下するとともに、投票率も低下したと見られること、を挙げている(注39)。なお、実際には、地域の政策課題を中心に投票してもらうため(上位選挙と同時の場合は、関心や争点がそちらへ傾くこととなる)、自治体の約60%が大統領選挙や知事選挙と切り離しているといわれ、これが投票率低下のひとつつの理由となっていることは否めないであろう(注40)。

5 カウンティ・レベルの地方議会

① **理事会**——通常、カウンティは、任期2~4年の数名の「管理者(supervisors)」や「理事(commissioners)」などの公選職(カウンティ全域選出者と選挙区選出者とがある)から構成される「管理者会(Board of Supervisors)」ないし「理事会(Board of Commissioners)」と称する「統治機関(governing body)」によって管理運営されている。この「統治機関」は「立法機能」と「行政機能」の両者を執行する機関であり、「自治体法人」の「理事会型」の原型ともいべきものであるが、近年では、①この純粹の「理事会型(commission form)」のほかに、②理事会が管理者(支配人)を任命する「理事会・管

理者型 (commission-administrator form)」、及び立法府と執行府 (行政府) が分立する「理事会・公選首長型 (commission-elected executive form)」も登場している。以下では、紙数の関係上、伝統的な①の純粹型について説明する。

② **名称**——統治機関の組織の名称は、州や地域によって実に多様である。デラウェア州「サセックス・カウンティ (Sussex County)」の統治機関は「賦課委員会・レヴィーコート (levy court)」と称され、ウェストヴァージニア州のカウンティ統治機関は「カウンティ・コート (county court)」と呼ばれている。他州の「カウンティ」に相当するルイジアナ州の「パリッシュ」の統治機関は、「保安委員会 (police jury)」、「パリッシュ会議 (parish council)」、あるいは「理事会 (commission council)」と称されており、また、アラスカ州のカウンティに相当する「バラ」の統治機関は、「バラ議会 (borough assembly)」と呼ばれている (注 41)。ニュージャージー州では「自由土地保有者会議 (Board of Chosen Freeholders)」と呼ばれている。

③ **規模**——統治機関の規模も様ざまであり、ジョージア州の 34 (全体の 2 割強) カウンティのように唯一人のものから、アーカンソー州「プラスキー・カウンティ (Pulasky County)」のように 100 名を超える規模のものもあるが (注 42)、全米的にみると、全体の 3 分の 2 以上の「カウンティ理事会 (county boards)」が、3 人から 5 人の「理事 (管理者)」によって構成されている (注 43)。

④ **選出方法**——かつて、イリノイ・ミシガン・ニューヨークおよびウィスコンシン各州の「カウンティ理事会」は、域内の「タウンシップ管理者 (township supervisors)」から構成されていた。人口の大小にかかわらず、各「タウンシップ」が代表を「カウンティ」に送っていたわけである。しかし、1960 年代から 1970 年代初めにかけて、「カウンティ議会 (理事会)」についても有権者 (票) の重みを平等とするよう求める連邦裁判所および州裁判所の判決が出されたため、従来の方式が廃止され、カウンティ理事会のメンバー選出も住民の「直接選挙方式」に改められることとなった (注 44)。もっとも、ニューヨーク州では、今なおカウンティ理事会のメンバーは「タウンシップ管理者」から構成されているが、その票決権はタウンシップ人口に比例するよう重みが付けられている (注 45)。

⑤ **業務**——大半の「管理者」や「理事」は「非常勤職 (part-time officials)」であるが、立法作業に従事する議員としての職能と執行作業に従事する行政府管理者としての責務を兼有しているため、日本における大方の府県議会議員のごとき当局任せないしは当局批判に終始する無責任な存在とは程遠い。アメリカのカウンティ理事はわずか 3 ~ 5 人で立法兼行政業務を切り盛りしているのに対し、日本の府県議会議員は 40 名 ~ 120 名もあり、立法業務のみに従事していること、しかも立法業務とはいえもっぱら執行部当局の提案す

る議案を追認または反対するだけにすぎないこと、報酬は彼我に雲泥の差がある（もちろん日本が極端に高い）ことなど、大きな違いがあることに注意しなければならない。

⑥ 事例——ケンタッキー州の「カウンティ」には、「フィスカルコート (Fiscal Court)」と呼ばれる議決・執行機関が置かれている。「カウンティ判事 (county judge)」と 3 名ないし 8 名の「治安判事 (justices of the peace)」（地区選出）から構成される「フィスカルコート」と、「カウンティ判事」と 3 人の「理事 (county commissioners)」（全域選出）から構成される「フィスカルコート」の 2 種類あるが、同州 120 カウンティ中、前者が 106 団体と圧倒的に多い。「フィスカルコート」は、毎月 1 回以上の定例会ならびに随時の特別会が、あらかじめ公告したうえ、原則として公開で開催され、多数決により、条例 (county ordinances) や予算 (county budget)、その他の議案が議決される（注 46）。

(注 1) 小滝敏之『アメリカの地方自治』、第一法規、2004 年、第 3 章「アメリカの地方政府と地方自治」、pp.129-212 参照。

(注 2) 小滝敏之『アメリカの地方自治』、前掲、第 4 章「アメリカ自治体政府の形態と歴史」、pp.213-259 参照。

(注 3) 小滝敏之『アメリカの地方自治』、前掲、第 5 章「アメリカの住民自治の制度と歴史」第 4 節「町民総会（タウンミーティング）」、pp.293-302 参照。

(注 4) International City / County Management Association, *Special Data Issue: Elected Municipal Councils*, ICMA, Washington, D.C., 2002.

(注 5) See, William Bennett Munro, *The Government of American Cities (New and Revised Edition)*, The Macmillan Company, New York, 1916, pp.185-187.

(注 6) Charles R. Adrian, "Forms of Local Government in American History," in Roger L. Kemp (ed.), *Forms of Local Government: A Handbook on City, County, and Regional Options*, MacFarland & Company, Inc., Publishers, Jefferson, North Carolina, 1999, p.57.

(注 7) See, James H. Svara, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*, Oxford University Press, New York, 1990, p.122.

(注 8) See, Kentucky Legislative Research Commission, *Kentucky Municipal Statutory Law* (Information Bulletin No. 145), Legislative Research Commission, Frankfort, Kentucky, August 1993, Table 4 "Distribution of Executive and Legislative Powers," p.47.

(注 9) See, Dennis Judd, *The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy*, Little, Brown & Co., Boston, Massachusetts, 1979.

(注 10) See, John Harrigan, *Political Change in the Metropolis (Second Edition)*, Little, Brown & Co., Boston, Massachusetts, 1981; See also, Martin J. Schiesl, *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800-1920*, University of California Press, Berkeley, California, 1977.

(注 11) See, Susan MacManus, "The Resurgent City Councils," in Ronald E. Weber & Paul Brace (eds.), *American State and Local Politics: Directions for the 21st Century*, Chatham House Publishes of Seven Bridges Press, LLC,

New York, 1999, pp.168-172; See also, Gary M. Halter, *Government and Politics of Texas: A Comparative View (Third Edition)*, McGraw-Hill Primis Custom Publishing, Boston / New York, 2001, pp.223-224.

(注 12) See, Peggy Heilig & Robert J. Mundt, *Your Voice at City Hall: The Politics, Procedures and Policies of District Representation*, State University of New York Press, Albany, New York, 1984.

(注 13) See, Charles S. Bullock III, "The Opening Up of State and Local Election Processes," in Ronald E. Weber & Paul Brace (eds.), *American State and Local Politics: Directions for the 21st Century*, Chatham House Publishes of Seven Bridges Press, LLC, New York, 1999.

(注 14) See, Susan MacManus, "The Resurgent City Councils," *supra*, pp.171-172.

(注 15) David L. Martin, *Running City Hall: Municipal Administration in America*, The University of Alabama Press, University, Alabama, 1982, p.75.

(注 16) See,Susan MacManus, "The Resurgent City Councils,"*supra*, p173.

(注 17) David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and Public Policies (Seventh Edition)*, McGraw-Hill Higher Education, New York, 2001, p.155.

(注 18) See, City of Boston, Executive Department, *Organization of the City Government of Boston 1997*, City of Boston Printing Section, Boston, Massachusetts, 1997, "Rules of the City Council," pp.9-24.

(注 19) See, Ann O'M Bowman & Richard C. Kearney, *State and Local Government (Fifth Edition)*, Houghton-Mifflin Company, Boston / New York, 2002, p.323; Source: Census 2000 Population Data, U.S. Bureau of the Census, May 2001.

(注 20) See, Michael W. Homel, *Unlocking City Hall: Exploring the History of Local Government and Politics*, Krieger Publishing Company, Malabar, Florida, 2001, p.32.

(注 21) Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities: The Failure of Town Planning*, Random House, New York, 1961; A Pelican Book Edition, Penguin Books, London, 1965, p.419.

(注 22) See,Susan MacManus, "The Resurgent City Councils," *supra*, p.175.

(注 23) City Council Rules of Procedure, City of Dallas, Texas, Section 1 –Authority.

(注 24) David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and Public Policies (Seventh Edition)*, *supra*, p.155.

(注 25) Perry C. Roquemore, Jr. and Kenneth Smith (eds.), *Handbook for Mayors and Councilmembers*, Alabama League of Municipalities, Montgomery, Alabama, 1992, Chapter 5, p.86.

(注 26) See, Evelina R. Moulder & Lisa A. Huffman, "Connecting to the Future: Government On Line," in ICMA, *The Municipal Year Book 1996, ICMA*, Washington D.C., 1996, pp.26-27.

(注 27) See, James M. Banovetz, Drew A. Dolan & John W. Swain (eds.), *Managing Small Cities and Counties: A Practical Guide*, International City / County Management Association, Washington, D.C., 1994, p.10.

(注 28) William Bennett Munro, *The Government of American Cities (New and Revised Edition)*, The Macmillan Company, New York, 1916, p.189.

(注 29) James H. Svara, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*, Oxford University Press, New York, 1990, p.153.

- (注 30) Timothy Bledsoe, *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania / London, 1993, p20.
- (注 31) David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and Public Policies (Seventh Edition)*, supra, p.154.
- (注 32) Timothy Bledsoe, *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*, op. cit., pp.143-144.
- (注 33) Ibid.
- (注 34) Timothy Bledsoe, *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*, supra, p.xv.
- (注 35) See, Susan MacManus, "The Resurgent City Councils," supra, p187.
- (注 36) See, Albert Karnig & Oliver Walter, "Municipal Voter Turnout During the 1980s: The Case of Continued Decline," in Harry S. Bailey, Jr. & Jay M. Shafritz (eds.), *State and Local Government and Politics: Essential Readings*, F.E. Peacock Publishers, Inc., Itasca, Illinois, 1993, Figure 1 "Municipal Voter Turnout from 1934 to 1986," p.32.
- (注 37) Ibid; See also, Albert Karnig & Oliver Walter, "Decline in Municipal Voter Turnout: A Function of Changing Structure," *American Politics Quarterly* 11, No.4, October 1983, pp.491-505.
- (注 38) See, Gary M. Halter *Government and Politics of Texas: A Comparative View (Third Edition)*, McGraw-Hill Primis Custom Publishing, Boston / New York, 2001, pp.226-227.
- (注 39) See, Albert Karnig & Oliver Walter, "Municipal Voter Turnout During the 1980s: The Case of Continued Decline," supra, pp.36-37.
- (注 40) See, Susan MacManus, "The Resurgent City Councils," supra, p175; See also, David R. Morgan & Robert E. England, *Managing Urban America (Fourth Edition)*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1996, p.44.
- (注 41) See, Susan Walker Torrence, *Grass Roots Government: The County in American Politics*, Robert B. Lice, Inc., Washington, D.C. / New York, 1974, pp.7-8.
- (注 42) See, Susan Walker Torrence, supra, p.8.
- (注 43) See, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, (M-186), ACIR, Washington D.C., March 1993, p.1.
- (注 44) Alvin D. Sokolow, "Town and Township Government: Serving Rural and Suburban Communities," in John J. Gargan (ed.), *Handbook of Local Government Administration*, Marcel Dekker, Inc., New York, 1997, p.298.
- (注 45) U.S. Department of Commerce, *1992 Census of Governments: Popularly Elected Officials, Vol. I, No.2*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1995, pp.A119-120.
- (注 46) See, Kentucky Legislative Research Commission, *County Government in Kentucky (Revised 1994)* (Information Bulletin No. 115), Legislative Research Commission, Frankfort, Kentucky, September 1994, Chapter II "Fiscal Court," pp.11-28; See also, Kentucky Legislative Research Commission, *Duties of Elected County Officials (Revised 1994)* (Information Bulletin No.114), Legislative Research Commission, Frankfort, Kentucky, November 1994, Chapter III "Justices of the Peace and County Commissioners: The Fiscal Court," pp.31-46.

比較地方自治研究会規約

(名称)

第1条 この会は、比較地方自治研究会（以下「研究会」という。）と称する。

(目的)

第2条 研究会は、会員が保有する諸外国の地方自治に関する調査研究報告等について、会員相互で情報交換、意見交換することにより、地方自治の国際間比較に関する研究を行うことを目的とする。

(構成員)

第3条 研究会は、諸外国の地方自治の研究を行う会員を構成員とする。

(事業)

第4条 研究会は、第2条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 諸外国の地方自治に関する調査研究報告についての情報交換及び意見交換
- (2) その他研究会の目的を達成するために必要な事業

(会員以外の参加)

第5条 研究会には、会員以外の者に出席を求めることが出来る。

(事務局)

第6条 研究会の事務局は、（財）自治体国際化協会調査部調査課に置く。

附 則

この規約は、平成13年4月1日から施行する。

平成16年度比較地方自治研究会調査研究報告書
歐米における地方議会の制度と運用

平成17年4月1日発行

(財)自治体国際化協会

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル 19F

TEL03-3591-5483 FAX03-3591-5346

