

一、立憲民主主義国家の統治類型

立憲民主主義国家の統治形態は、概して下記の5類型に分類できる。

第一の類型 — 直接民主制

直接民主制とは、市民権をもつ全市民が人民集会に参加して政策決定と政策コントロールの機能を遂行する統治機構のことである。政策執行は、選挙ないしは抽選によって選出された執行官に委ねられる。立法、行政（執行）、司法の権能の明確な分離はない。直接民主制は、ギリシャの都市国家、スイスの州（canton）、アメリカ植民地時代のニュー・イングランド地方で採択された。直接請求（住民発議）、リコール、住民投票は、直接民主制の手法である。現在では、多くの国家の地方自治体で直接民主制の手法が採択されているが、国家レベルの中央政府には直接民主制の政体は存在しない。

第二の類型 — 会議制

会議制とは、国民によって選出された議員で構成される立法部（議会）が他のすべての国家機関に対して絶対的な支配権をもつ統治機構のことである。二元代表制とは異なり、執行部（内閣）は、立法部（議会）によって随意に任免されるので、議会に無条件に従属した機関ないしは侍女にすぎない。執行部（内閣）の行政長官（総理大臣・大統領・書記長）や大臣には議会の指令ないしは監督の枠外に出るいかなる権限の与えられていない。他の国家機関も議会の自主性と権力独占に干渉しうる地位にはない。したがって、執行部（内閣）の議会解散権は存在しない。二院制と会議制は両立しない。会議制は、フランス（1871-1875）、スイス（1848-1874）、ワイマール共和制下のドイツの支州（ラント）、ラトヴィア、リトアニア、エストニアのバルチックの三国、オーストリア（1920-1929）、ソ連（1935-1991）、アルバニア、ハンガリー、ユーゴスラヴィア（1953まで）ルーマニア、ポーランド、チェコスロヴァキア、ルーマニア、ポーランド、東ドイツ、中華人民共和国、外モンゴル、北ベトナム、北朝鮮などの共産主義国家で採択されてきた。

第三の類型 — 議院内閣制

議院内閣制とは、独立した二つの権力保持者（議会と内閣）が相互に優越しないように均衡が保たれている政体のことである。立法権と行政権が内閣と議会に与えられていて、内閣と議会が協働する形態になっている。したがって、内閣と議会が立法権と行政権を共有して協働するために、内閣と議会が独立した機関になっていない。司法権が与えられている裁判所は、比較的独立した機関になっている。内閣の構成員は、原則として、議会議員である。内閣は、多数党ないしは多数派を構成する連立諸政党の領袖たちによって構成される。首相は、議会から選出される。首相は、任意に閣僚を任免する。内閣の政策決定は、議会に対して責任を負っているが、内閣は議会の過半数の支持を得ている限り存続する。政策決定機能は、内閣と議会に配分されている。権力保持者たる内閣と議会の双方に相互的なコントロール権能と手段が与えられている。たとえば、議会には内閣不信任議決権が与えられている。一方、内閣には議会解散権が与えられている。日本、フランス、ドイツの政体は、議院内閣制の典型である。

第四の類型 — 内閣統治制

内閣統治制とは、議院内閣制の権力分担に類似しているが、内閣が議会に対して決定的な優位な権限を保持している政体のことである。イギリスは、1911年の議会法（ジョージ五世治世第1・2

年法律第 13 号)に内閣の議会に対する優位を明記して内閣統治制を採択した。内閣は、多数党の議員によって構成される。選挙で勝利を収めた多数党の公認の指導者が首相になる。首相が自己の裁量によって自由に閣僚を任免する。政策決定は、首相と閣僚の掌中に集中している。平民院 (House of Commons) は、内閣が決定した政策を原則的に追認するだけの限られた範囲内で政策決定に参加できる。内閣が提出した重要法案の否決は、議会の解散を招くことになる。政策コントロールは、議会の両院と選挙民に委ねられている。内閣統治制は、イギリス以外ではカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ連邦、ノルウェー、スウェーデン、オランダ、アイルランド、イスラエルで採択されている。自民党長期政権下のわが国の議院内閣制は、内閣統治制に類似していた。

第五の類型 — 大統領制

大統領制とは、議会、大統領、裁判所が独立した機関になっていて、政策コントロール上の理由から三機関間の「抑制と均衡」を図るために、議会、大統領、裁判所の三機関が立法権、行政権、司法権の三権を共有している政体のことである。アメリカ連邦政府の政体が大統領制の典型である。アメリカ連邦議会は、各州の選挙区から選出された議員から構成されている。アメリカの大統領は、各州の有権者によって選出された大統領選挙人によって選任されている。連邦裁判所の裁判官は、連邦議会の上院の承認を得て大統領によって任命されている。大統領には、法案提出権が与えられている。そして、議会を通過した法案に拒否権を発動して法案を没にする権限が与えられている。しかし、大統領には法案審議権が与えられていない。大統領は、政策決定や執行に関して議会に対していかなる形の責任も負わされていない。したがって、大統領は、議会から不信任案議決によって政治責任を問われることがない。一方、議会は、大統領によって解散させられることもない。大統領制は、アメリカ合衆国以外では 1930 年までのアルゼンチンとブラジル、1948 年までのコロンビア、最近 30 年間のメキシコで採択された。アジアでは、フィリピン(1935 年憲法)と韓国 (1949 年憲法) で大統領制が採択されている。

二、アメリカの地方自治体の統治構造

わが国の地方公共団体は、都道府県と基礎自治体の市町村で構成されている。国(中央政府)、都道府県、市町村の三段統治構造になっているが、権力関係では、国と地方公共団体(都道府県と市町村)の二段統治構造になっている。すなわち、国が都道府県と市町村の二つの下部組織の地方公共団体に各々権限行使をしている。したがって、市町村は、国の下部組織であって、都道府県の下部組織であると言い難い局面が多くある。アメリカでは、連邦政府、州政府、基礎自治体(郡、タウン、市)の三段構造になっている。統治構造上では、わが国の統治構造に似ているが、連邦政府と州政府が各々独立した主権国家の統治機関である。各州は独立した共和国であって、連邦政府の下に連邦国家を構成する主権国家である。権力関係では、連邦政府が州政府に優先するが、連邦政府の権限は直接州政府の基礎自治体(郡、タウン、市)には及ばない。郡、タウン、市は連邦政府の基礎自治体ではなく、州政府の基礎自治体になっているからである。この点がわが国の統治機構と異なっている。わが国の村(village)に相当する基礎自治体は、東部の数州に残存しているが、その数は少ない。村が市政府の下部組織になっているところもある。

アメリカ合衆国には、一つの連邦政府、50 の州政府、約 3 万 9,000 の普通地方公共団体である郡、タウン、市の政府が存在する。州政府は、わが国のような単一政府国家の政治組織とは異なり、連邦政府の出先機関ではなく、連邦政府が行使することができない領域の権限を行使する独立した

自治体である。したがって、各州は、アメリカ連邦体制の下に融合された共和国といっても過言ではない。そして、全米各州には、二〇〇二年の時点では、3,034 の郡 (county)、1 万 9,429 の市 (municipal)、1 万 6,504 のタウンとタウンシップ (town and township)、1 万 3,506 の学区 (school district)、3 万 5,052 の特別区 (special district) の地方自治体が存在している。特別区を除く行政区には、わが国の普通地方公共団体に匹敵する地方政府 (local government) と呼ばれている立法権、行政権、司法権を行使する地方自治体がある。

1. 州政府の統治構造

わが国の「二代表制」と同様に、アメリカ州政府の州知事と州議会議員は、住民の直接選挙で選出されている。州によっては、州裁判所の裁判官も住民の直接選挙で選出されている。各州の統治機構内(州知事、州議会、州裁判所)の権力配分は、大統領制である。

2. 郡政府の統治構造

殆どの郡政府は、立法権を行使していない。立法権を行使していないと言うよりも立法権が郡政府には付与されていないと言う方が適切である。郡政府には、郡財務やその他の行政事務を監督する郡委員会 (County Commission) ないしは3名から7名の郡政執行官で構成されている委員会 (Board of Supervisor) が設置されている。委員たちは、州法を執行したり、税を徴収したり、予算を計上したり、公債を発行したり、郡の計画を推進するために個人や法人と契約を締結したり、その他の州法や州憲法が郡政府に与えている業務を遂行したりしている。大きい規模の委員会は、郡執政官ないしはタウンシップ単位の選挙区で選出された公務員で構成されている。規模の小さい委員会の委員は、郡全体を一選挙区とする大選挙区で選出されている。郡委員会は、通常、選挙で選出される法の執行権限をもつ郡保安官 (sheriff)、郡検察官 (county prosecutor) ないしは裁判区法務官 (district attorney)、郡事務官 (county clerk)、検死官 (coroner)、会計検査官 (auditor) と一緒に権限を行使している。郡財務官 (treasurer)、保健衛生事務官 (health officer)、関税官 (surveyor) なども加えることがある。

郡は、概して、比較的独立した機関の協働によって管理運営されている。そして、最近まで、いずれの機関もこのような郡政府の協働行政に対して執行責任を負わされなかった。しかしながら、今日、800 の郡では、郡委員会の意に沿って行政を司る行政長官が任命されている。そして、約 400 の郡では、郡審議会 (County Council) の委員や殆どの行政権能に責任を負う郡行政府 (County Executive) の職員が住民の直接選挙で選任されている。

3. 市政府の統治構造

市政府の統治機構は、一定していない。しかしながら、次の四類型に分類することができる。それらは、(1)市政委員会制 (commission plan)、(2)市議会委員長制 (council-manager plan)、(3)市長行政官制 (mayor-administrator plan)、(4)市長市議会制 (mayor-council plan) である。

(1) 市政委員会制

市委員会制は、市の全域を一選挙区とした大選挙区で選出される3名から9名の立法権と行政権が与えられた委員で構成される市政委員会が市の行政を司る政体である。市政委員会制の下では、各委員は、市の行政機構の一局 (department) の最高責任者として、事務を掌理する責任を負わされている。そして、条例 (ordinance) の制定や予算支出にも責任がある。市長は、市政委員会から選出され、儀式上の権能のみを果たすだけである。

市政委員会制は、1901年、テキサス州のガルヴェストン市 (Galveston) で最初に採択された制

度である。二十世紀の最初の二十年間では人気があった制度であった。しかし、立法権と行政権が少数の委員会に与えられていて、他に委員会を抑制する期間がないために、行政や予算支出に歯止めをかけることができない短所がある。今日では、約 100 都市がこの制度を採用しているに過ぎない。オクラホマ州のタルサ市 (Tulsa) ユタ州のソルト・レイク・シティ市 (Salt Lake City)、アラバマ州のモービル市 (Mobile)、カンザス州のトピーカ市 (Topeka)、ニュー・ジャージー州のアトランティック・シティ市 (Atlantic City) などで採択されている。

(2) 市議会委員長制

市議会委員長制は、市議会が市行政の執行長官である専門家の市政委員長 (city manager) を任命して、市行政の執行の任に就かせる政体である。市政委員長は、原則として、市議会の政策決定を掌理するだけである。下記が市議会委員長制の特色である。

- ① 市政委員長は、市議会の承認と同意によって部下を任命したり、罷免したりすることができる。
- ② 市議会は、大選挙区で政党別選挙でない選挙で選出された 5 名から 7 名の議員で構成される。
- ③ 市長は、市議会ないしは外部から選出されるが、執行権を有しない。市長の任務は、儀式上のものである。したがって、市政委員長が市議会のために行政を担当することになっている。

現在、約 2,000 都市が市議会委員長制を採択している。そのうちの三分の一が人口 5,000 人、二分の一が人口 25,000 人である。人口 50 万人以上の都市では、オハイオ州のシンシナティ市 (Cincinnati)、テキサス州のダラス市 (Dallas) とサン・アントニオ市 (San Antonio)、カリフォルニア州のサン・ディエゴ市 (San Diego) だけである。市議会委員長制の短所は、市政委員会制と同様に、強力な政策執行権限をもつ市長が欠けていることである。そのために、大都市では、この制度が採択されていない。

(3) 市長行政官制

市長行政官制は、強力な政策執行権限をもつ市長が求められている大都市で採択されている。市長行政官制は、強力な政策執行権限をもつ市長がいるという点で市議会委員長制とは異なった制度である。市長は、住民の直接選挙で選出された行政の長である。市長が一名の行政官を任命することになっている。そして、この行政官が人事や予算監査のような日常の行政業務を遂行するので、行政官の権能が市長を雑多な行政業務から解放する形態になっている。名古屋市の河村市長は、「市長行政官制」の導入の構想をもっているようである。

(4) 市長市議会制

市長市議会制は、最も古くて、最も多くの都市で採択されてきた制度である。市長は、住民の直接選挙で選出される行政長官である。そして、市議会は、立法機関である。市議会は、マサチューセッツ州のエヴァレット (Everett) を除いて一院制である。市議会議員は、シカゴ市の 50 名を例外として、5 名から 9 名で構成されている。市議会議員は、住民の直接選挙で選出される。任期は、最長 6 年、通常 4 年である。わが国の地方自治体には、この市長市議会制が全国一律に導入された。

市長市議会制には、権力型市長市議会制 (strong mayor-council plan) と非権力型市長市議会制 (weak mayor-council plan) とがある。権力型市長市議会制では、市長が行政長官であり、予算を作成する権限があることは勿論のこと、完全な人事権を行使している。そして、市の政策決定に対して強力な積極的な指導力を発揮している。非権力型市長市議会制では、行政機能と立法機能

とが完全に独立している。市長は行政長官として選出され、市議会議員は立法府の要員として選出される。このように、非権力型市長市議会制では、権力を分散させることによって、支出や行政に対して抑制と均衡の原理が効果的に働く制度になっている。アメリカ国内の約 50%の都市は、ある種の市長市議会制を採択してきた。しかし、最近、中小都市でも、市長市議会制を廃止して、市長行政官制を採択するようになってきている。

三、わが国の地方自治体の統治構造

わが国の地方自治体の統治構造は、首長と議員が住民の直接選挙で選出される全国一律の「二元代表制」になっている。この点を瞥見すると、わが国の地方自治体の統治構造は「大統領制」である。住民の「直接請求」、「リコール」「住民投票」の手法が導入されているので、この点を重視すると、わが国の地方自治体の統治構造は「直接民主制」である。地方自治法は、地方議会に首長を辞職に追い込む不信任決議権を与えている。この点では、「議院内閣制」である。しかしながら、これらの手法が機能していないのが現状である。