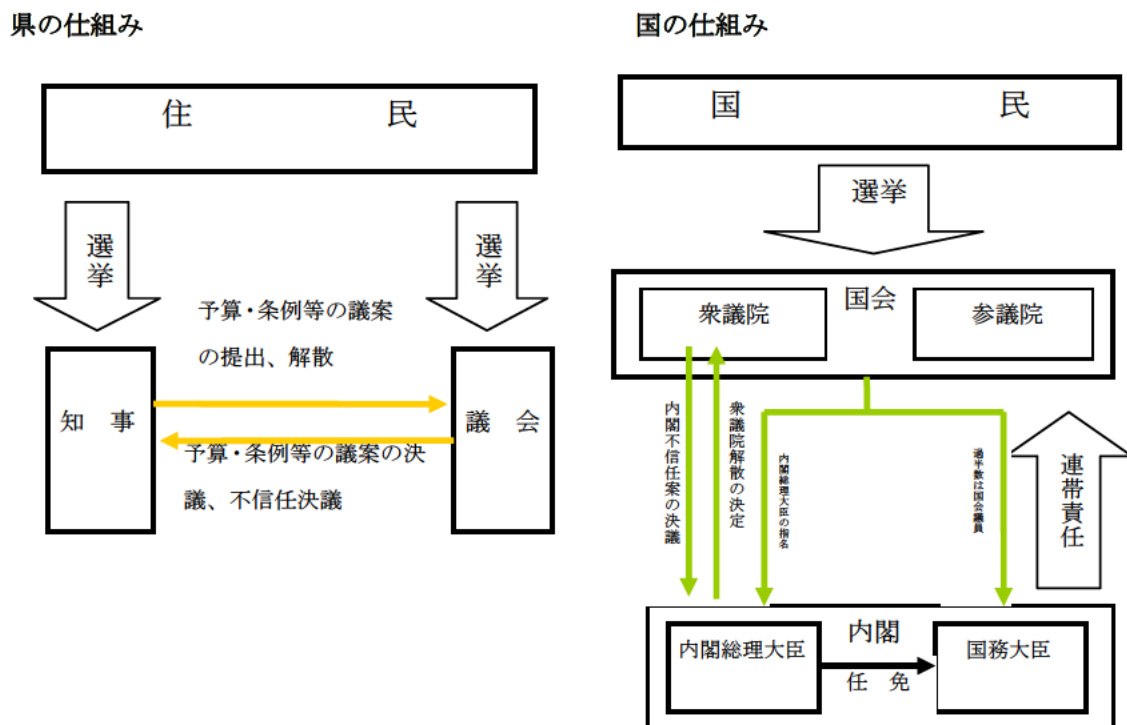


4 地方自治制度のとらえ方

(1) 二元代表制（国の仕組みとの相違及びその意義）

憲法93条2項は、地方公共団体の長と議会の議員は、住民が直接選挙することを定めている。このため、住民は長と議会という二元的な代表を持つこととなる。これに対して国は、選挙された議員で組織された国権の最高機関たる国会が指名する内閣総理大臣が内閣を組閣し、国会に対して責任を負うという議院内閣制を採用している。国では、国民を一元的に代表する国会に基盤を置く内閣が行政権を持つこととなるため、内閣総理大臣選出の母体となった党派とそうでない党派の間には常に緊張関係が存在する。この緊張関係が与野党関係である。

図－3 県の仕組みと国の仕組み



地方議会においても、長を支持する会派とそうでない会派の間に、疑似的な与野党関係が発生することがある。しかし、これは国の議院内閣制の枠組みを、首長選挙の際の支持不支持に当てはめているにすぎない。また、国レベルの党派とのつながりから、国レベルでの緊張関係を地方議会に持ち込んでいるものであるとも言える。本来、二元代表制をとる自治体においては、制度的にはこのような与野党関係が発生する仕組みとはなっていない。

二元代表制の特徴は、長、議会がともに住民を代表するところにある。ここでは地方議会が、国権の最高機関である国会とは異なり、執行機関と独立、対等の関係に立つものであることが注目されなければならない。憲法の予定する地方自治においては、地方議会内での与野党の緊張関係が求められるのではなく、ともに住民を代

表する長と議会が相互けん制・抑制と均衡によって緊張関係を保ち続けることが求められるのである。議会は、長と対等の機関として、その自治体の運営の基本的な方針を決定（議決）し、その執行を監視し、評価する。すなわち、議会は「政策決定」の機能と、執行機関に対する「監視・評価」の機能を果たすこととなる。

(2) 議事機関としての議会

① 団体意思の決定と議決事件

憲法93条1項に「法律に定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」と規定されていることから、議会は自治体の憲法上の機関である。

「議事機関」としての議会とは、議会が団体意思の決定機関であることをいう。団体意思とは、法人としての自治体の意思である。しかし、地方自治法は団体意思の決定をすべて議会の議決に係らしめているわけではない。議会の議決事件として地方自治法96条1項に制限的に列挙されている項目及び同条2項の規定により条例で議決事件とされた事項について、議会の議決により団体意思を決定する（その他地方自治法の他の条項及び他の法律で個別に規定された議決事項もある。）。そのほかの事項については長が地方自治法149条に概括例示的に列挙されている事項等の自治体の事務について「包括的・網羅的」な執行権を有し、その権限において決定（団体意思の決定）することとなる。

長と議会は、双方が住民の直接選挙によって選出されるため、住民代表としての正統性に優劣はなく、それぞれの専管事項について団体意思の決定権を分有することはなんら不自然ではない。しかし、長の担当事務が概括例示的に示され、広汎な権限が推定されることと比較して、議会の権限が制限列挙的に規定されていることは、行政運営の効率化に配慮したとしても、二元代表制の下での長と議会との権限配分の在り方として妥当なものではない。また、執行機関からは、議会が関与しようとする、専管事項であり長の権限に属すとの反論がなされるが、個々事例に即しどの部分が専管事項となるのか具体的に検討していく必要がある。

② 議決事件の追加のとらえ方

地方分権推進委員会の第2次勧告の中でも、地方自治法96条2項（議決事件の追加）の活用を努めることが求められている。これまで、地方自治法96条2項の解釈については、議会の権限が同法96条1項の事項に限定され、同条2項によって議決権を拡張する余地はほとんどないと解釈されてきたが、そうであれば、同項が空文化する。いかなる事項を議会の議決に係らしめるかについては、一律である必要はない。「地方自治が住民の意思に基づいて行われる」ものであるという住民自治の観点から、どのような団体意思の決定を議会の議決に係らしめるかは住民の意思に基づいて決定されるべきである。

従って、地方自治法96条2項については、広範な行政権限を有し、議会に比べ強大な権限を持つ長に対抗していくため、住民自治の原則の観点から、その活用が求められるところである。二元代表制の趣旨と行政の効率性に照らせば、地

方自治法 96 条 2 項の活用範囲は無際限には及び得ないが、その限界は、長と議会双方の真摯な議論に基づいて、住民の意思により定められるべきである。

(3) 監視機関としての議会

議会は、住民が選出した二つの代表のうち一方の代表として、自治体の中で、行政執行権を有する長が行政の執行を適切に行っているかを、相互けん制・抑制によって絶えず監視する責務を住民に対し負っている。

また、議会は、多様な価値観、利害を持った多数の議員で構成されており、様々な議論を経て最終的には議決によって、議会の意思が決定される。しかし、行政執行の最終決定者は長一人であり、この意味で長という一人の人間の価値観に基づき決定されるといえる。住民の意識は以前では考えられないほど多様化し、様々な価値観を持って生活している。このため、自治体の政策決定は、議会という開かれた場において、多様な価値観の中でその議論の過程を明らかにすることによって、はじめて住民から理解の得られる適切な結論、選択を導き出せるものである。

議会の監視機能については、一般的な規定は存在しないが、地方自治法 96 条の議決による関与、同法 100 条などによる調査権の行使等が制度的に保障されることにより、議会と長との間に相互けん制・抑制と均衡を担保する手段が設けられている。

このため、自治体の団体意思を決める条例の制定改廃、予算の決定などのほかに、本来長の権限とされる決算の認定、重要な契約の締結などについても、その個々具体の執行を議会が事前又は事後に監視、統制することから地方自治法 96 条 1 項によって議決事件とされている。

長への議会の関与として、最大のものは、条例制定・改廃権と予算議決権である。このうち、予算は、自治体の行政を計画的、効率的かつ民主的に推進していくため、住民の意思を反映しつつ、どのように支出していくかを明らかにしたものである。予算を伴わないような行政執行は考えられないことから、予算議決権は議会にとって、執行機関の行政執行を拘束し、監視するための最も有効かつ広範な権限と言える。

監視機能を発揮することと併せ、議会の政策を実現するためにも、議会が予算編成前に政策を提言し、取り入れられない場合には、その理由をただし、了解できない場合には予算修正権を行使するなど積極的に予算議決権を活用することが望まれる。

また、決算認定権は、事後報告であり、議会が不認定としてもその支出行為の効力に変更はないが、長の政治的責任を問うものであり、議会が監視機能を果たす上で重要な役割である。

このほか、議会が監視機能を果たすための権限として調査権がある。調査権には、検閲・検査権（地方自治法 98 条）、調査権（地方自治法 100 条 1 項）、常任委員会の所管事務調査権（地方自治法 109 条 3 項）がある。このうち、最も強力な権限を有するものは、いわゆる「100 条調査権」と言われるもので、罰則による制

裁措置が設けられている。

地方自治法 98 条においては、議会は自治体の事務の執行状況について検査することができること、事務監査の実施を監査委員に求めることができる旨が規定されており、また、同法 109 条 3 項では、常任委員会はその所管する事務について調査を行うことができるとされている。しかし、一般的な資料請求権については法律上議会に認められていない。

これらの調査権は、議会、あるいは委員会に認められたものであり、議員には調査権が認められていない。しかし、執行機関と議会ではその持っている情報量に格段の相違（情報の非対称性）があり、執行機関からの情報が得られなければ、充実した審議を行うことはできない。議員への一般的な資料請求権の付与を含め、議会が幅広く充実した審議を行うため議員個人の調査権について検討すべき課題である。

(4) 政策形成と議員提出条例

① 政策形成への議会の関与

議会及び議員の政策形成への関与については、議員の長への要望活動、本会議・委員会での長に対する提言・質疑、意見書・決議による議会意思の表明、さらには、議案の修正・否決、議員提出条例の制定などがある。

ここでは、議会の団体意思、機関意思としての政策形成への議会の関与について検討する。

ア 意見書・決議による政策表明

議会は様々な住民を代表する議員により構成されている。また、政治的な共通目標を有する議員が会派を形成している。このため、執行機関からすると特定の議員、あるいは、特定の会派からの政策提言があっても対立する意見を持つ議員、あるいは、会派が存在する場合には、その取扱いに苦慮することになる。こうしたことから、例えば、予算に関する重点配分などを意見書・決議により議会の意思として表明することが考えられる。意見書・決議は、法的な強制力はないものの、事実上長を拘束するものであり、今後活用してゆくことが望まれる。議会は長に比べ政策に対しての知識・情報量、サポート体制において圧倒的な格差があり、現時点において、詳細な行政執行面に及ぶ政策提言を行う能力を有しているとは言いがたい。しかしながら、意見書・決議により政策提言を行う場合には、意図する内容が明確であれば問題がなく、長はその趣旨に従って施策を講じることを検討しなければならない。また、できない場合には、その理由を説明する責任が生じるものである。

イ 議案の修正

議会は、長から提出された議案を修正・否決することによって、長の政策形成に大きな影響を与えることができる。しかし、議案の修正・否決に当たっては慎重な審議が求められ、事案によっては公聴会の開催など幅広く利害関係者等の意見を聴取することなどが求められる場合もあり、一層、議会審議を充実

していく必要がある。このため、定例会の回数、会期の日数、委員会審議等の在り方について検討していく必要がある。

また、修正案についても、条例案等の修正を行うには条例案等に対する修正案を提出することが必要であり、専門的な知識を有さなければ修正案を作成することが困難である。また、修正案を提案しても、形式的な不備により、修正案が廃案となることも考えられる。こうした状況においては、法制執務面からもサポート体制の充実や修正案がもっと容易に提出できるよう改善を求めていく必要がある。

議会は、長提出議案の追認機関との批判にこたえるためにも、積極的に修正権を活用することが望まれる。

ウ 政策条例の提出

地方自治法 112 条に基づき議員には議案提出権が付与されており、団体意思の決定を行う議案についても定数の 12 分の 1 の賛成者をもって提出することができる。地方自治法 96 条 1 項 1 号の「条例を設け又は改廃すること」は、議員、長ともに提案権が認められている。議員提出条例の制定は、執行機関に対して議会の政策を条例という形式で明確にするため、その執行について、法的な保障が与えられた、政策目的の実現に当たっては最も確実な手段である。

これまで、本県議会は、全会派による条例案検討会を設置し、その中で条例案について検討を行い、議員提出条例案として提出している。

宮城県議会では、条例案検討のため特別委員会が設置され、その中での検討、審議を経た上で条例案が提案されている。特別委員会で審議するメリットとしては、議事録の作成、委員会の傍聴など審議過程の公開、参考人を招致することによる有識者の意見の条例への反映などが挙げられる。

本県議会の条例案検討会における条例案の検討についても、中間案のプレス発表により検討会の議論の過程を公表することや、パブリックコメントの実施などにより県民の意見を反映していくことなどについて今後検討していく必要がある。

② 条例制定権の根拠

条例制定権の根拠は、憲法 92 条の「地方自治の本旨」を受けて、直接には憲法 94 条に求められる。憲法 94 条は国会を「国の唯一の立法機関」とする憲法 41 条の例外規定であるとも考えることができる。最高裁判例は「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき、直接憲法 94 条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない（最大判昭和 37. 5. 30）」として、条例が自治立法であることを判示している。

また、平成 8 年 12 月 6 日の衆議院予算委員会において、大森政府委員（内閣法制局長官）は、「現行日本国憲法は、第 8 章におきまして地方自治の原則を明文で認めております。そして 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務

を処理し、及び行政を執行する機能を有する」このように明文で規定しているわけでございますので、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されておる。したがって、ただいま御指摘になりました憲法65条の「行政権は、内閣に属する。」というその意味は、行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である、それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されております。」と答弁し、自治体の行政執行権は内閣の行政執行権の一部ではなく、自治体の権限として行政執行権を有するとも受け取れる発言を行っている。自治体が自らの権限として行政執行権を有するのであれば、当然その事務に関して法規を設けることは認められるものであり、これも自治体の自治立法権を裏付けるものである。

平成12年4月の機関委任事務の廃止により、自治体の事務のうち条例制定権の対象となる事務の範囲は大幅に拡大した。自治体が行う事務のほとんどが条例制定の対象となり、地域の課題に対応した、政策的な条例制定の可能性も拡大した。議会として能動的に政策決定にかかわる範囲も同時に拡大したのである。

③ 三重県の議員提出による政策条例

三重県でも議員提出による政策条例制定の試みが行われている。平成12年に制定された「三重県生活創造圏ビジョン推進条例（平成12年三重県条例第29号）」をはじめとして平成15年度までに9件の議員提出による政策条例が成立している。表-1は平成6年からの、三重県で制定された政策的な議員提出条例の一覧である。これらのうち、③④⑧が執行機関と議会との関係を規定する条例であり、③⑥が地方自治法96条2項を活用した議決事件の追加を伴う条例となっている。

表-1 三重県の議員提出条例

条 例	議決日	公 布 日
①清潔で美しい三重をつくる条例 (13.3.27廃止)	H6.3.24	H6.3.29 (三重県条例第29号)
②三重県生活創造圏ビジョン推進条例	H12.3.21	H12.3.24 (三重県条例第61号)
③三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例	H13.3.22	H13.3.27 (三重県条例第47号)
④議会の議決すべき事件以外の契約等の透明性を高めるための条例	H13.3.22	H13.3.27 (三重県条例第48号)
⑤三重県リサイクル製品利用推進条例	H13.3.22	H13.3.27 (三重県条例第46号)
⑥県の出資法人への関わり方の基本的事項を定める条例	H14.3.20	H14.3.26 (三重県条例第41号)

⑦県が所管する公益法人及び公益信託に関する条例	H14. 3. 20	H14. 3. 26 (三重県条例第42号)
⑧三重県における補助金等の基本的な在り方等に関する条例	H15. 3. 12	H15. 3. 17 (三重県条例第31号)
⑨子どもを虐待から守る条例	H16. 3. 19	H16. 3. 23 (三重県条例第39号)

どのような政策条例が議員提出になじむものであるかについての全国的な共通認識はまだ生まれていない。三重県においては、これまで、誘致企業への補助金問題が契機となって検討された「三重県における補助金等の基本的な在り方等に関する条例」などのように行政の適正化や透明性を確保するため制定される条例が多かった。どのような政策条例が議員提出になじむものであるかについての議論はあるが、条例として成立すれば議員提出条例も長提出条例も区別されるものではない。県民にとって、その条例が県民の福祉の向上につながるかどうか重要であり、議員提出になじむかどうかより、県民の福祉の向上に役立つ条例であれば、議員は条例提出権を積極的に活用していく必要があると考える。