



新潟県立大学現代  
行政研究室准教授  
たぐち かずひろ  
田口 一博

# 地方自治法第34次改正と

## 市町村議会

### ― 議決事件の拡大の意義 ―

一年余りの審議期間を経て、地域自主自立改革(旧名・地域主権改革)3法案が修正のうえ成立した。3法は5月2日に公布され、うち、地方自治法第34次改正はその大部分が間もなく8月1日から施行される見込みである。

その中で本稿が対象とする「議決事件への法定受託事務の追加」部分に限っては公布後1年以内の施行。おそらく明年の1月1日あたりを想定すべきであろう。まず、議決事件とは何か。そして議決の範囲の拡大とはどのような流れの中で考え、何をすればよいのであろうか。市町村議会を中心に考えてみよう。

#### 1 議決事件とは

議会で議決が行われる事件は、地方自治法96条1項に定められた15項目の必要的な議決事件だけではない。同条2項に基づき、条例により議決事件として任意に追加する例は近

年顕著に増加しているし、従来から法律や条例によらず行われている「決議」も多数行われている。

では、議決事件とはどのような事件なのであろうか。これを整理しようと思うと、たちどころ困難に直面する。自治法96条1項の各号はそれぞれ沿革が異なるものが集められており、これらをいくらか精査しても、議決事件に一般則を見いだすことは不可能なのである。また、地方自治法以外の法律による議決事件はさらに多様である。例えば道路法8条による市町村道の道路認定がある。認定の前提として議会の議決が必要とされている。道路法の現在の条文だけをみると、道路認定後に土地への私権制限があり得るからの議決に見える。

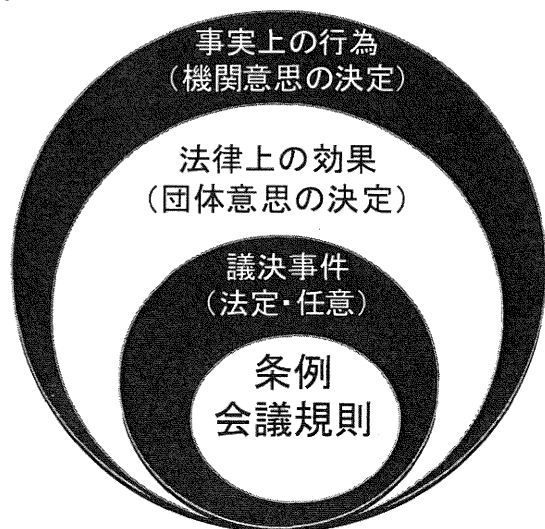
しかし沿革を遡っていけば明治9年の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則第2条の「正副区戸長並びに村内不動産所有者の六

分以上の連印」(太政官布告一三〇号)に行き当たる。集落総出で道普請を行うのであるから、その公用負担を承諾する手続きだったのである。明治7年に福澤諭吉らが著した『会議辯』中の議題も道普請である。道路をつくるということは、地域の重要な議決事件であったのである。他方、昭和27年に追加された公営企業管理者の選任に議会の同意がいらないのは、制度制定当時、議会が人事に介入するのを避けよう、という意識が働いていたようであるという説明しかできない。

結局、何が議決事件かというところ「昔から議決事件だった」とか「何らかの意味で重要と思われた」というような頼りないことしか言えないのである。

#### 2 効果からみた議決事件

議決事件とは何かは、結局、現在ある議決



事件にどのような効果があるのかで理解しておくしかないようである。

図の一番外周は法律上の権限や効果はないが、議事機関としての議会の意思を表すものである。最も多く行われるのは「決議」であろう。決議は案が存在し、可否を決しうる場合は議案の一種とも思えるが動議でも可能である。議会としての意思を表示することが目的であるから、実効力というよりは政治的な効果を期待するものである。

外から二番目の白い円は自治体の団体意思を議会が決定する場合である。議会が同意してはじめてことが進むという事件にもいくつかあるが、自治体間の協議に應ずる、というような機能がその中心であろう。

第三の黒い円が自治法が議決せよ、という

議決事件である。『議員必携』には278項目が挙げられている。また、任意のものとして、各自自治体条例で任意に議決事件に追加している基本計画の制定改廃、姉妹・友好都市提携等がある。平成22年の各議長会の実態調査によれば211町村、190市が議決事件追加の条例を制定している。

一番内部にある白い円は議決事件の中でも特別な地位が与えられている条例と会議規則である。条例は住民の権利義務に直接関係するものであるし、会議規則は決定の仕方を決定できる根本的なルールであり、しかも住民の直接請求や長による再議からも隔離されている議会の自律権そのものである。

### 3 これまでの議決事件 追加と活用例

現在の地方自治法では、首長の権限は「概ね」と言っているが、議会の権限を規定している96条は「議決しなければならぬ」と、列挙されている事項に権限が制約されていると言われることがある。これは第二次世界大戦中の昭和18年地方制度改正で議会の権限に制約を加えた名残りである。

議会の権限の多くは戦後21年の第一次地方制度改革で復元され、翌年の自治法制定当時から議決事件を追加できる規定は存在していた。しかしそれ以後の自治省関係者による解

説等でも積極的な説明は行われて来なかった。よって前述のとおり、あまり活用されてきたとは言えない規定である。

昭和40年代まで盛んだった他自治体との友好関係の締結などは二元代表制の当然の結果として議決が必要と言える。近年ではこれまでに法律で議決を経て制定されることが義務づけられてきた市町村基本構想を実施するための基本計画等を議決事件として扱う例が増えている。

これまで策定が義務付けられてきた基本構想であるが、何が規定されているべきである、という法律上の枠付けはなかった。したがってかなり抽象的な基本構想であれば、実施方法や施策が盛り込まれたものもある。

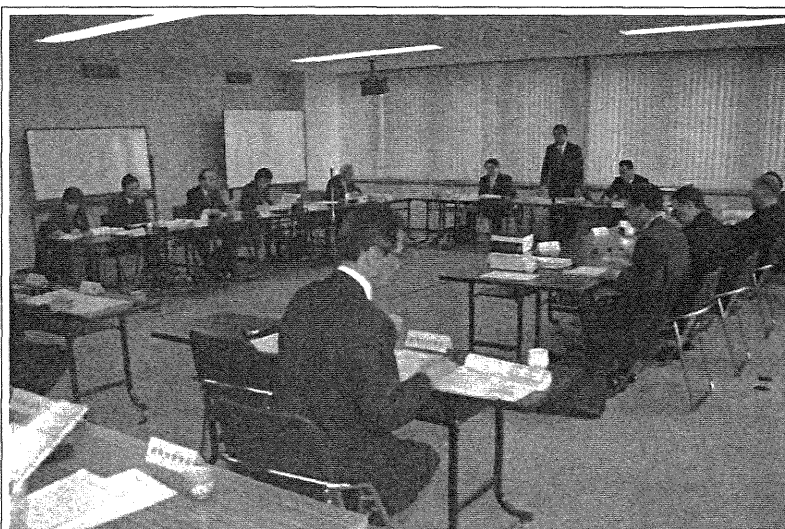
そこで聖籠町議会（須貝龍夫議長、議員定数14人、人口1万4000人、新潟県北蒲原郡）では基本構想である第4次総合計画が議案として提案される際に、その実施計画である基本計画を一体として審議した。まず議案の提案に先立つ平成22年第4回定例会において、全議員で構成する「総合計画調査特別委員会」を設置した。翌23年1月（会期外）の第2回の特別委員会では審議にあたり議員間の共通認識を持つため、審議に際しての議会の視点と題する議員研修を実施。総合計画案とは、前期総合計画の評価・分析の決算の視点、次期計画がどうあるべきかの条例案の視



【写真1 第2回総合計画調査特別委員会の研修会】

点、計画実施のための裏付けとして施策や財政計画等の予算案の視点が あることを確認。議案の前段階である総合計画審議会の答申の検討を開始した【写真1】。

答申の町民へのパブリック・コメントを経て第1回定例会に基本構想を定める議案が提案されると、特別委員会に付託。基本構想と基本計画等他の行政計画との整合性をはじめ、基本構想に示された理念がどのように具体的な施策となるのかなど、充実した審議を展開。結果としては審議の末、意見を付した



【写真2 町長の説明を受け、審議を行った。奥中央が加藤正之委員長】

上で原案可決となったが、議案の提案以前から議会が十分に検討しているため、町長側は修正議決も覚悟していた、とも聞く【写真2】。

これまでの基本構想の審査では、単に報告を受けて了承するような例が多かったようであるが、単に提案されるのを待つのではなく、聖籠町議会のように議会側が主体的に取り組み、準備を整えて議案に臨むのが住民の負託に応えるための理想的な姿であろう。

## 4 法定受託事務を議決 事件とするについて

先の四重マルの図を再度ご覧いただきたい。一番内側にある条例の対象に法定受託事務が含まれているのに、その外側にある議決事件の対象から法定受託事務が除かれているのは、論理的にそもそも矛盾している。これは地方分権一括法案の策定過程で、法定受託事務に関する条例制定が不可から可と変わった際に、忘れられてしまったのが理由のようである。干支が一回りしてからではあるが、ようやく改正されるのは当然のことである。

この間、法定受託事務は増え続けているのであるが、その取扱いについて、単に執行機関の責任で行うことでは問題があるものも現れているのである。市町村が扱う法定受託事務で代表的なものは戸籍事務であろう。戸籍事務は長い歴史を持つが、住民の生活に密着するが故に時代ごとにさまざまな問題が起きている。民法の規定による離婚後300日以内の子の出生届や、このたびの震災の津波により死亡が推定される死亡届の取扱いなど、従来の方法によっては住民の福祉、財産を守ることができないばかりか、最大の尊重を必要とする人権保障にもとることもあり得る問題に即応する必要がある。

法定受託事務といっても自治体の事務であ

ることには変わりないから、自治体の責任において執行すればよいことは論をまたない。しかし、具体的な事務の取扱について、執行機関が要綱で決めていても裁判規範とはならないし、問題を事務を担当する主管省庁に伝えるにしても、法を執行する側同士が法の不備を議論する訳にはいかない。

法定受託事務の事務処理要綱等について、議会がその内容を確認し、自治体としての取り決めとするためには、議決事件として追加し、公告することが、わかりやすく、また外部に対する法的な効力という面でも望ましい。また、もし事務執行上の問題があれば議会の責任において国会に法改正を求める意見書を提出することも望ましい。制度が現状に合うか、合わないかは制度を執行する側に言わせてはいけないことなのである。

もう一つ議決事件に追加すべき法定受託事務に、国民保護計画がある。市町村国民保護計画は現行法でも議会に報告することになっているが、事務のすべてが法定受託事務なので、議決とは書いていない。市町村国民保護計画においては、今後、今回の災害でみられたように、役場が全く機能しない、議事堂や庁舎が滅失する、首長や多数の職員の所在が不明となるような事態は、国民保護法が対象とする武力攻撃事態等においても当然に想定されなければならないであろう。

議員はいかなる意味でも事務の執行を行う職員ではないが、リーダーシップを取る者が不在となるような非常事態において、住民の保護に責任を持つ公務員であることには変わりはないであろう。今後の国民保護計画の見直しにあつて議会・議員の役割をそこに入れるとすれば、単に報告を受けるのではなく、議決事件とすべきことは明らかである。

今回の改正では、法定受託事務すべてが議決事件に追加されるようになったわけではなく、「国の安全に関する」という他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるもの」が除外されることになっている。「国の安全を害するおそれ」との規定がある98・100条よりも広く取っているのが問題ではあるが、地方自治法施行令121条の3第2項のような漠然とした規定が置かれるものと想定される。

## 5 議決事件の活用と効果

現行法では契約案件の一部が議決事件とされているが、現在求められている事務の執行統制機能の強化、という点からは、これまで日本の議会では議決事件と考えられてこなかった「私法案」を議決事件としていくことも検討されるべきであろう。私法案とは、補助金の交付や免許・許可の処分等を議会の議決に係らしめるものである。

これまで住民監査請求等が提起され、その後の訴訟で首長に巨額の損害賠償が命じられるたびに言われてきたのが「議会は何をしていたのか」である。そうはいわれるものの、議会が議決するのは、予算の款・項という、非常に大括りの部分のみであり、誰に補助金を交付するというようなことを事前に審査する法的な権限は持たない。住民監査請求で問題とされる、政策的にどうか、というような支出等があつても、それを事前に差し止めることができない。結局、事業が終了して決算が調製されてからはじめて議論できるので、もう遅いのである。

決算のやりきれなさを何とかしていくためには、補助金の交付や処分等を議会が事前に議決することが一番自然で有効な解決方法であろう。政策的な多様性があるのが議会である。そこで議論した結果、多数決で決まればそれは自治体としての責任であり、首長が損害賠償する話ではなく、民主主義のコストとして住民自身が負うべきことである、ということは事前の議決を経れば明確になる。これは現在の契約案件のように、一定の金額で義務付けるようなことは止めて、たとえ少額でも、特別な事情があるというものは議会の判断を仰ぐべきであろう。

なお、喫急の問題として、災害に伴う債権放棄や税・負担金の免除等が想定されるが、



災害救助法による事務の大部分は法定受託事務である点には注意が必要である。

## 6 議決事件の追加から 見えてくるもの

平成9年の地方分権推進委員会第2次勧告で「地方議会の活性化」の一つとして挙げられた議決事件の追加の活用である。今回の改正でもまだ制約は残るが、議会としては本格的に活用すべき時期となったことは明らかである。追加される議決事件はさまざまであるが、取扱いとしては、多くの場合、これまで「報告」とされてきたものを議案同様に扱い、最後に可否を決する手続きが加わるところが違いである。議決の結果は議長名で公告すべきである。修正の範囲にも限界があるので、実際の運用を重ねてみて、議決事件として追加するのみでは不足ならば、条例とすることも可能であろう。

市町村の基本構想は自治法上の制定義務がなくなるが、今後も当然に議決事件として「何が基本構想か」を自治法現行2条4項「地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」を参考に条例で規定して議決していくべきである。6月議会を追加していない場合には、9月議会以降、速やかに議決事件として追加することが望ましい。ただ、それだけでは単なる対応に過ぎない。

い。先に述べた最近の巨額損害賠償の例などを考えるとき、これを機会にこれまで首長等の執行権の範囲とされてきた事柄について、決算後ではなく、事務の事前の統制という観点から議決を経ることの意義を再確認するべきであろう。

もう一つは二元代表制における議決の意味である。執行機関が決めたことは、執行機関限りで改正できることは当然である。しかし、議決が必要であれば、当然議会の多数が可としなければ改正はできない。これまでの基本構想の議決が市町村で義務付けられていた意義は、最近言われる首長のマニフェストのように、首長（候補者）限りで決めること

に、自治体としての正統性は認められず、二元代表制のもう一つの代表である議会が可とするプロセスが必要だということである。だからこそ、現行の基本構想はもちろん、条例等も安定して存在することができるわけである。

これまで、執行機関側はどちらかと言えば議決事件として追加されることを避けてきたきらいがあるかもしれない。しかし国会が示しているように、政権交代があっても安定しているのが議決事件なのである。二元代表制を生かして使っていくためにも、首長をはじめとする職員も、議決事件に積極的な意義がある、と考える変えてほしいところである。

<http://g-ken.life.coocan.jp>

### 今後の基本構想・基本計画の取扱い（例）

#### ア 基本構想を条例による議決事件に追加する

(1)基本構想（〇〇町における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための構想をいう。）の制定及び改廃に関すること。

※議決事件が複数ある場合、基本構想の重要度から他の号を繰り下げて第1号とすべき。

※現行の「行政」は、税財政を含めば「行財政」と、議会・住民を含めば「村政」とする等の検討も必要。

#### イ 基本構想をそのまま条例としてしまう方法もある

題名を「〇〇町基本構想条例」等として、内容は現行のままでよい。これを機に他の条例も図表や数式、グラフ等でわかりやすくする工夫も。

#### ウ 基本計画が既に議決事件に追加されている場合、定義部分を改正する必要がある

(1)基本計画（法第2条第4項の規定に基づく基本構想を実施するための計画をいう。）の制定及び改廃に関すること。

→(2)基本計画（第1号の規定に基づく基本構想を実施するための計画をいう。）の制定及び改廃に関すること。

※自治基本条例をはじめ、諸行政計画等で基本構想の語を使用している場合も、同様に定義しなおす必要がある。

#### エ 施行期日（8月1日施行として）

（7月末までに制定・公布する場合）

この条例は、地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）の施行の日から施行する。

（8月1日以降に制定・公布する場合、遡及適用させる必要はない）

この条例は、公布の日から施行する。