

光多長温氏の追加質問への回答

佐々木 信夫*

第2点—その2.

光多氏の質問「地方議会と首長等が対等の立場で、かつ百条委員会で首長等を喚問、措置する権限があるのは、どのような法構造によるのでしょうか。対等であれば相互チェックで首長等が議員を喚問することはできないのでしょうか。」という点について。

上記のご質問は2点に及ぶと思料する。第1は、いわゆる百条委員会（各議会では〇〇調査特別委員会という名称で設置）の権限の問題、第2は、二元代表制の「対等性」に関する仕組みについてである。以下、それぞれに答えてみます。

第1点. 百条委員会は議会の監視統制の権限のうち、「調査権」というもので自治法100条に規定されているので、一般に「百条調査権」といわれている。この調査権は、議会の議決権限に属する事項の発案権の行使その他の議会としての責務を遂行するための手段として設けられた補助的権限とされ、議会が議決を行う際の補助作用、執行機関（首長）に対する監視作用、世論を喚起する作用などをもっている。この調査権は、国会の「国政調査権」（憲法 § 62, 国会法 § 103～104）に対比され、自治体の意思決定機関である議会にもその職責を充分遂行できるよう自治体の事務に関し調査権限が広く認められている。

この「調査権」は、一般に「政治調査」「議案調査」「事務調査」の3種に分けられる。いずれも自治体の公益に関するものとして認められるものであって、議会又は特定の議員等の特殊な利害のために発動されることがあってはならないとされる。なお、関係人の出頭、証言を求める場合は、民事訴訟法及び同規則の「証人の尋問に関する規定」が準用されると定められている。

この百条調査権が認められるのは、条例、予算、主要な契約などすべて自治体の執行活動の権限が執行機関である独任の首長（多数の職員らは補助機関）に集中させている関係から、その執行権の行使や活動について、もう1つの代表機

* 中央大学名誉教授、法学博士

関である「議会」に住民自治の観点から監視統制を委ね、その一環として上記「3つの分野の調査」権限を与えているという、法構造になっている。

この百条委員会には、政治調査と言っても「首長の解任権」などは与えられておらず、調査結果を本会議に報告する際、「解任することが望ましい」と書き、報告するに止まるもので、百条調査権で兵庫の知事解任が行われたものではない。その報告を受けて、議会本会議で採決し、全員が解任すべきとして「不信任案」を可決したということ。委員会はあくまで調査の権限のみ。

第2点. そこで二元代表制の仕組みの中で、議会が首長を証人喚問できるなら、首長も議員を証人喚問できるのが、「対等性」の原則として当然認められるのが正當ではないかという、光多氏の問題提起が生まれてくる訳だ。

二元代表制と呼んでいるが、日本の特殊性に触れなければならない。これはある意味、日本独特の仕組み。というのは、そもそも二元代表制はアメリカ大統領制が基本的仕組み。そこでは「議会に予算編成権、立法提案、決定権を独占させ、決定後の執行活動を大統領に委ねる形で権限分配が分離している仕組み。大統領は執行できないと思われる法律の拒否権、予算の再議を求める権限のみ」。この仕組みの欠点は、大統領と議会が対立した場合、調整する仕組みがない点だ。両者が対立したまま、長期間、行政が停滞する可能性がある。

そこを改善したのが日本の地方制度だ。もとより日本が戦後自治法で規定した二元代表制は、二元代表制と言いながらイギリス型議院内閣制（いわゆる一元代表制）を加味する形で制定されており、別名「首長制」という呼び方があるぐらい、執行機関である首長に権限を集中し、議会は対等といいながら監視統制権の行使を期待されているぐらいが関の山。脇役の存在で、むしろ大臣→知事→市町村長という国の行政府と府県、市町村を縦に繋ぐ垂直的統治構造を維持するための仕組みを基本とし、それに「特殊な仕組み」として議会に執行機関である「首長」の不信任を行う権限を認め、不信任が議決された場合、長はそれを受け容れ「辞任」するか、議会の議決が間違っているとして対抗手段として「議会を解散」（議員全員を解任）するかのもので、ある意味、抑制均衡関係を保つための制度措置を講じたというのが、戦後自治制度の仕組みになっている訳である。

戦後80年、これまで4回しか府県レベルではこの制度は使われておらず、兵庫が5例目となる。ただし、不信任議決後、10日以内に上記の二者択一をしない場合、「首長は自動失職」し、次の首長を選ぶために補欠選挙ではなく、フル任期の

新規の首長選を50日以内に行うと規定されている。じつはこれは自動失職した前首長が「出直し選」と称し、再立候補してくることは制度設計上想定されていない。

ただ、田中康夫長野県知事が脱ダム問題で議会と対立し、解任された時、10日後自動失職した際、「私は解任を受け入れてはいない。議会の議決に承服できない。有権者に直接、自分の身分を預けて判断して戴きたい」と述べ、いわゆる出直し選の道筋をつくった。当時脱法行為とされたが、違法ではないという理解から、立候補は認められ、しかも当選した例がある。兵庫の斎藤前知事はこの手法をとった。マスコミ世論も疑問を呈さないで、政治的ゲームとして知事選を眺めているに過ぎない。はたしてこれでよいのかどうか。

住民によるリコール制（解職請求）の成立要件があまりにハードルが高く事実上、府県レベルでは使えない状況にあるが、この仕組みを改善し、住民が直接請求権を行使して住民投票により、解任する仕組みを使えるようにすると、首長の適格性を有権者が判断できるようになる。その方が望ましいと考える。

(以上)