

# 地方自治における「再議」制度 についての一考察

—— 否決された議案は再議の対象にはならないのか ——

今 井 良 幸

- 1 はじめに
- 2 制度の概要とこれまでの活用状況
  - (1) 制度の概要
  - (2) これまでの活用状況
- 3 否決された議案に対する再議をめぐるこれまでの議論の状況
- 4 アメリカにおける「大統領拒否権 (Presidential Veto)」と議院内閣制における議案の否決
  - (1) アメリカにおける大統領拒否権について
  - (2) 議院内閣制における議案の否決について
- 5 二元代表制をめぐる状況の変化と再議
  - (1) 長と議会の関係の変化
  - (2) マニフェスト選挙の普及
- 6 むすびにかえて

## 1 はじめに

2012 (平 24) 年 3 月に三重県松阪市で市長提案の「マニフェスト作成支援条例案」が議会上程された。この条例案は議会での採決の結果、反対多数で否決されたところであるが、この結果に不満を持った市長は、議会に対して地方自治法 176 条 1 項の規定に基づいて再議に付すという事態が生じた。この再議に対して、議会側は「国の通達などを根拠に『今回の否決は行政の執行上、支障にならない』<sup>1)</sup>として審議をやり直さないと判断した<sup>2)</sup>。

否決に至るには、「マニフェスト作成支援条例案」自体の問題や、これまでの市長と議会の関係など様々な背景があり、その当否をここで論ずることはできないし、また本稿の目的でもない。しかし、上記の案件には議会での否決に対する市長からの再議について、これまであまり論じられてこなかった問題が含まれている。すなわち、長が提案する議案について、議会が否決した場合に再議が認められない、ということである。この点について、新聞報道によれば国の通達などを理由に審議をやり直さないと結論に至ったとされるが、この「通達など」の最も基本となるものとしては、① 1950 (昭 25) 年 6 月 8 日、および ② 1951 (昭 26) 年 10 月 12 日の行政

実例をまず挙げることができよう。まず、①では明確に、「否決された議案については、第176条1項の規定を適用することができない」<sup>3)</sup>としており、その理由として②では、「第176条1項の再議に付することのできる議決は、当該議決が効力を生ずることについて又はその執行に関して異議若しくは支障のある議決をいうのであって、否決されたものについては、効力又は執行上の問題は生じないので再議の対象とはならないとの意である」<sup>4)</sup>としている。行政実例ではこのように示されており、また学説では、それを認めるもの、認めないものに見解が分かれるが、認めないとするものが多数を占める状況である。

確かに行政実例のいうように、議事機関である議会が否決したのであれば、執行機関に義務が生じていないので再議はあり得ない、ということは厳格な権力分立から生じる執行機関と議事機関の関係の原則的な考え方からは妥当するものであろう。しかし、第1にわが国の地方自治の制度なり現状、具体的には厳格な権力分立というよりは議院内閣制の要素も取り入れられた仕組みとなっていること、第2に議案のほとんどが執行機関の長である首長から提案され、議員提案がほとんど行われないこと、さらに、第3に地方分権が進展し、とりわけ首長選挙におけるマニフェスト選挙が普及する中で、行政実例が出された1950(昭25)年当時とは地方自治を取り巻く状況が変化してきていること、などを考慮するならば、否決された議決についても再議を認める余地があるように思われる。

そこで本稿では、これまで否定的に解されてきた否決された議決に対する再議について、地方自治の制度や現在の地方自治の状況を踏まえるとともに、制度の基になっているアメリカの大統領拒否権、およびわが国の国政での議院内閣制における議決への対応についても考察をすることにより、その可能性を考えてみたい。

なお、本稿の目的の関係上、地方自治法176条1項で規定する再議を考察の対象とし、176条4項および177条で規定する再議については、再議全般の制度の概要を説明する中で必要に応じて触れることとする<sup>5)</sup>。

## 2 制度の概要とこれまでの活用状況

### (1) 制度の概要

本稿で取り上げる「再議」とは、「特に長と議会との間に、ある特定の事項について意見の対立がある場合に、長が一定の理由に基づいて議会の議決等を拒否し、議会に対して改めてその審議を求めること」<sup>6)</sup>である。執行機関である長は、議事機関である議会の議決を得ずに、あるいはそれに反して事務を執行することは許されない。しかし、「長が議決に承服しがたい時でも執行しなければならないとか、議会が議決するまで拱手傍観していなければならないのか」という問題が生じる。そのような場合、議院内閣制であれば、原則として議会優位に対処してもよい。し

かし、長と議会が対等の立場に立ち、それぞれが住民に対して直接責任を負う首長主義にあつては、長に一定の対抗的権限を付与することも十分に考えられる」<sup>7)</sup>のであり、その手段の1つが再議であるとされる。

わが国の地方自治制度では、首長も議会もいずれもが住民から直接選挙で選ばれる「二元代表制」が採用されている。これは、国政における議院内閣制と異なり、アメリカなどで採用される大統領制の仕組みを採用したものであると言える。もっとも、アメリカの大統領制と比較すると、議会の首長に対する不信任決議の仕組みがあつたり、首長に議案の提出権を認めるなど完全な分立の仕組みではなく、議院内閣制の要素を取り入れた独自の仕組みとなっている。そして実際の運用においても、議員により提案される議案の数は少数であり、大部分は地方自治法 149 条 1 号の規定に基づき、執行機関である長が提案しているというのが現状である。このため、「地方議会の運営の実態は、大統領制の特色を発揮せず、むしろ議院内閣制に近い運用がなされている」<sup>8)</sup>とも言われるところとなっている。そして、このような傾向が強まるほど、首長の提案した議案に対する議会の修正、あるいは否決ということが問題になるのである。

地方自治法で規定する「再議」には、176 条 1 項で規定する「一般的再議」と 176 条 4 項および 177 条で規定する「特別的再議」の 2 つの種類がある。まず、176 条では、1 項で「条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議決について異議があるときは、当該普通地方公共団体の長は、……その送付を受けた日から 10 日以内に理由を示してこれを再議に付することができる」と規定されている。この再議は、本稿の考察の中心となるものである。次に 4 項で「議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し又は再選挙を行わせなければならない」と規定している。通常、1 項の再議を「任意的再議」、4 項の再議を「義務的再議」と呼んでいる。また、続く 177 条では、1 項で「議会の議決が、収入又は支出に関し執行することができないものがあると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付さなければならない」、2 項で「議会において左に掲げる経費を削減し又は減額する議決をしたときは、その経費及びこれに伴う収入についても、また、前項と同様とする」と規定されているところとなっており、これらも「義務的再議」として分類される。なお、「任意的再議」については、「対象となる条例や予算の内容については特に定めはないので、長は、政策的判断に基づいて執行することが不相当と認める議決は全て再議に付しうる」<sup>9)</sup>と解されており、正当な理由に基づくものであれば、再議を行うことに特に制限はない。

地方自治体の条例や予算は、議事機関である議会の議決を得ることにより初めて実施に移されるものである。そして、議決された案件については首長は自らの意向に沿わないものであつても、自らの責任において、誠実に執行する義務を負うことになる。もし、その義務から逃れたいのであれば、これらの条文に基づき議会に対して再度議論をし直すことを求めることによって、執行を「拒否」することを明示する必要がある。

このように、再議はアメリカの大統領制における仕組みを参考にしているとされるものの、わ

が国の地方自治における首長制は、議院内閣制的な運用の中で独自の制度に変化してきているということが言える。その点で、否決に対する再議についても、改めて検討し直す必要があると思われる。

## (2) これまでの活用状況

「再議」の1974(昭49)年4月1日から2009(平21)年3月31日までの活用状況については、下表のとおりである<sup>10)</sup>。

期 間	件数(都道府県, 市区町村数)
1974(昭49)年4月1日～1976(昭51)年3月31日	14件(2市3町3村1区)
1976(昭51)年4月1日～1978(昭53)年3月31日	13件(2市4町)
1978(昭53)年4月1日～1980(昭55)年3月31日	5件(1市4町)
1980(昭55)年4月1日～1984(昭59)年3月31日	5件(2市3町)
1984(昭59)年4月1日～1987(昭62)年3月31日	19件(4市7町4村)
1987(昭62)年4月1日～1989(平成)年3月31日	3件(3町)
1989(平成)年4月1日～1992(平4)年3月31日	12件(2市5町1村)
1992(平4)年4月1日～1995(平7)年3月31日	5件(2市3町)
1995(平7)年4月1日～1999(平11)年3月31日	18件(4市9町1村1区)
1999(平11)年4月1日～2003(平15)年3月31日	31件(1県11市11町3村)
2003(平15)年4月1日～2007(平19)年3月31日	37件(1県14市9町5村)
2007(平19)年4月1日～2009(平21)年3月31日	16件(1県3市8町)

約35年間に都道府県ではわずか3件であり、市区町村も全体数から考えると、極端に少ない数となっている。また、期間により件数の幅があり、特に明確な傾向があるわけではなく、案件としては、予算に関するもの以外に、職員の給与や職員の定数についての条例に関するもの、税条例に関するものが比較的多く見られる。なお、1999(平11)年4月1日から2007(平19)年3月31日までの間は、市町村合併の賛否を問う住民投票条例の制定に関するものが多く見られるのが特徴である。さらに、近年では、特定の事項についての賛否を問うための住民投票条例、あるいは、まちづくり条例や市民参加条例、環境保全に関する条例の制定など政策的な内容に関する再議も増えつつある。

現在の最新のデータである2007(平19)年4月1日から2009(平21)年3月31日までの間の一般的拒否権に基づく再議の中身を見てみると、全16件のうち、都道府県が1件、市町村が15件となっており、首長提案のものが14件、議員提案のものが2件となっている。それぞれの案件の内容を見てみると、首長提案のものは、予算案に関するものが6件、合併協議会の設置に関するものが1件、条例の制定・改正・廃止に関するものが7件<sup>11)</sup>となっている。一方で、議員提案のものはいずれも条例制定に関するものであった。再議の理由としては、首長提案のものは、修正されることにより政策の遂行ができなくなること、議員提案のものは、条文の法制執務

上の問題や他の政策の選択の可能性などである。

他方で、同じ期間に義務的再議が19件あるが、義務的再議については任意的再議と異なり、首長は再議に付することが義務付けられる。19件の内訳は、176条4項に基づくものが5件<sup>12)</sup>、177条1項に基づくものが2件、同条2項に基づくものが12件となっている。なお、義務的再議に関しては、最近では、例えば名古屋市の「名古屋市公開事業審査の実施に関する条例」、および「名古屋市中長期戦略ビジョン」についての事例がある。これは、「議決が議会の権限を超える」という理由で、形式上は地方自治法176条4項に基づく義務的再議として再議が行われたところである。しかし、周知のとおり、河村名古屋市長と名古屋市議会は議員報酬の削減や市民税の減税などをめぐって対立が続いているところでもある。これら2つの議案は議会提案のものでもあり、対立の延長線上にあるとも考えられ、実質的には市長が不当と考えるものに対する一般的再議に該当するものであるように思われる<sup>13)</sup>。このように、特に176条4項の再議については、一般的再議との差異が付きにくい案件も存在する。

また、再議後の状況は、一般的再議16件のうち、6件が不成立、前の議決どおり再議決が1件、修正議決が5件、再議を認容が4件となっている<sup>14)</sup>。一般的再議については、前の議決どおり再議決するには、出席議員の3分の2以上の賛成が必要であり、通常の議案の過半数での賛成よりもハードルが高くなっている。この点については、民意を代表する議会に対して首長の側から再議を求めることは、重大な決断でもあり、議会側は二元代表制の下で民意の代表の一方である首長からの異議を重く受け止め、再度、その内容を十分に考慮したうえで結論を出す必要がある、ということを考えれば、出席議員の3分の2以上の賛成を必要とすることは妥当な制度設計であると言えよう。しかし、後で述べるとおり、否決の場合の再議を認めるという観点からは、この出席議員の3分の2以上という数字は問題があると言える。

以上、これまでの再議の活用状況、および最近の事案の内容について若干の検討を行ったが、再議制度の利用に対しては、かつては、「その必要があるのにも拘らず、議会工作や馴れ合い政治でことを済ませてしまっている例や、これを用いる正当な理由なしに政治的対立のために安易に用いる例等が見受けられる」<sup>15)</sup>という指摘がなされたところである。この指摘に関しては、今日においても活用状況の低迷については前者の例、前述した名古屋市のような事例については後者の例に該当し、現在の状況にも当てはまるものと思われる。なお、本節で取り上げた数字は、議会が首長の再議に対して、再度何らかの議決を行った件数であり、本稿で取り上げた松阪市の「manifesto作成支援条例案」のような、否決された議決を議会に対して再議に付したが議会で取り上げられなかったような事例がこれまでどの程度存在したかは不明である。

### 3 否決された議案に対する再議をめぐる これまでの議論の状況

本稿は、再議の中でも「一般的再議」を中心に考察を行うものであるが、その中でもとりわけ課題として認識しているのは、松阪市の事例のような議会で否決された議決に対する再議が認められるかどうか、ということにある。この点について、学説では認めないとするものが多数を占め、認めるとするものは少数であることは前述したところである。ここでは、それぞれの立場の中身を見てみることにするが、まず認めないとするものは、1951(昭26)年の通達に依拠する内容が中心となっている。地方自治の現場で最も参照されていると思われる松本英昭氏の『新版 逐条地方自治法』では、通達の内容をそのまま引用し、再議に付すことはあり得ないとしている<sup>16)</sup>。その他には、「一般的拒否権の制度の趣旨は、長の意思や政策に反する議決の執行を強制されることを少なからしめるところにあり、否決の場合は現状維持で新たな執行を義務付けられるものではないことや、否決の場合も含まれるとすると、長の力が強大になり議会との力関係において均衡が失われるおそれがあることから、行政実例の考え方が妥当であると考えられる<sup>17)</sup>や、趣旨としてはほぼ同様であるが、「否決された条例、予算というものについては、そこに何等の新しい意思決定が行われるものではないので、法律上執行機関を拘束するものは何もないわけであるから、このようなことについての拒否権はあり得ない<sup>18)</sup>とするものがある。また、首長と議会の力関係について具体的に指摘するものとして、「否決の場合にも常に再議に付し得るとすると、議会の否決の効果を維持するためには常に出席議員の3分の2以上の賛成が必要となり、長に対する抑制機能が弱体化する。したがって、原案を執行できないよう議会在が制止する意思表示である否決の場合まで一般的拒否権としての再議に付すことはできない<sup>19)</sup>とするものがある。

一方で、「行政実例及び通説は否決は再議の対象とならないと解しているが(消極説)、根強い反対論もある<sup>20)</sup>との指摘がある。そこで挙げられている反対論の文献は2つあるが、それぞれの内容は次のとおりである。まず、177条の条文中の「議決」には否決を含むという解釈から176条の「議決」にも否決を含むことを導くものである。その理由付けの具体例として、「例えば当初予算を審議する会議において長が提出した各種手数料条例を全部否決し、予算を大幅に削減した議決をした場合、長がこれではやって行けないからと再議に付すのは単に予算案だけでは何にもならず、否決された手数料条例の案も一緒に再議に付すこととなろう」とし、「条例案が再議に付すことができないとすれば、一事不再理の原則によって、これらの条例案は次の議会に廻さなければならなくなり、したがって予算だけ再議に付しても歳入の形状に困ることとなる。このような場合に修正議決された予算案と共に否決された手数料条例の案を再議に付すことは当然」であるとする。その上で、176条と177条は「再議」という同一の事項を規定しており、そこで使用される「議決」は同じ解釈を取るべきであり、そうであるならば、176条の「再議」に

は否決を含むものであるとする<sup>21)</sup>。

もう1つは、次のような具体例を挙げたうえで、否決を含まないことを妥当でないとする。すなわち、「もし、行政実例のいうように、否決を含まないとする、たとえば、公害問題のやかましいおりから、工場誘致条例をそのまま存続させておくことは好ましくないという立場で、これを廃止する条例を議会に付議したところ、議会はこれを否決した。住民の大多数は、長の廃止条例に賛成で、議会が否決したことに非常に批判を浴びせているという事態において、長がどうしても再議に付することができないのであろうか。この場合、工場誘致条例をそのままにしておくことに問題があり、その条例をそのまま施行しておくことから生ずる効果について長の立場として不服ありということ、十分再議は成り立つと思われる。したがって、否決は含まないとする行政実例には、実情に沿わないものがあると思う<sup>22)</sup>とする。

これらで示されているのは、前者では、予算を伴う条例の改正についての事例、後者では、条例の廃止についての事例である。とりわけ前者については、予算に関連する案件で177条と関連する場合に限定しているとも考えられなくもないが、176条と177条の「議決」の意味を同じに解釈するべきである、という主張を考慮するならば、予算に関連しない条例案の否決についても再議を認める趣旨であると解釈できよう。また、後者についても、条例の廃止が事例に挙げられているが、例えば環境保全のために工場からの排出物を規制する条例を制定しようとしたような場合に、議会が否決したが、それに対して住民が批判している、というような逆の事例にも当てはまるものであると考えられる。

特に後者の見解は、二元代表制の仕組みから考えて非常に重要な論点を含んでいると思われる。議会は住民の代表者で構成されるものであり、「議会の意思は住民の意思とみなされるのであって、それだけに議会には住民の意見を反映させ、統合・調整する機能が求められている<sup>23)</sup>とされる。また、「議会は住民意識の反映に適し、首長は住民意思の執行に適している」ことから、「行政上の意思決定において議会意思が尊重されるべきであるのは言うをまたないところである<sup>24)</sup>とする見解がある。このように役割の違いで考えるのであれば、議会と同じく住民から直接選挙で選ばれた首長が提案したものであっても、あくまで「議会＝住民の意思」と解する限り、議会で議決されたものであれば、修正されたものであろうと拒否されたものであろうと、再議ということ自体があり得ないことになる。

しかし、わが国の制度では、否決されたものを認めるかどうかは別として、再議が認められているところであり、要件を満たせば地方自治法178条で規定するとおり、首長の意思による議会の解散も認められるところである。これは首長が、「直接、有権者の信託を受けたという正統性を議会に対して主張し得る立場にある<sup>25)</sup>というように、議会のみが住民の意思なのではなく、首長も同様に住民の意思なのである。このことは、地方分権改革により機関委任事務が廃止され、独自の政策遂行の余地が広がったこと、また最近のマニフェスト選挙の普及により、首長の政策の実行への期待が高まったことなどによって強く意識されるようになったと思われる。これらの点については、後で再度検討することとする。

## 4 アメリカにおける「大統領拒否権 (Presidential Veto)」と 議院内閣制における議案の否決

### (1) アメリカにおける大統領拒否権について

わが国の再議の制度は、アメリカ大統領に認められている「拒否権」をモデルにしていることは前述したとおりである。ここでは、そのモデルとなった大統領拒否権についてその概要を確認しておくこととする。

アメリカ大統領に与えられている拒否権は、アメリカ合衆国憲法1条7節2項で規定されている。その条文では、「下院および上院を通過したすべての法律案は、法律となるに先立ち、合衆国大統領に送付しなければならない。大統領は、法律案を承認するときはこれに署名する。承認しないときは、拒否理由を付して、これを発議した議院に還付する。その議院は、拒否理由の全体を議事録に記載し、その法律案を再議に付す。再議の結果、その議院が3分の2の多数をもってその法律案の通過を可決したときは、拒否理由と共にこれを他の議院に回付するものとする。他の議院でも同様に再議を行い、3分の2の多数をもって可決したときは、その法律案は法律となる」<sup>26)</sup>というものである。アメリカ連邦議会は二院制を採用しているが、それを除けば、拒否理由の明示、3分の2の多数による再可決など地方自治法176条の規定と非常に近いものとなっている。

この制度が置かれた趣旨としては、「多数の専制に陥りがちな立法府権力を抑制し、大統領の対議会への優越機能における行政府権力を抑制し、大統領の対議会への優越機能における行政府＝大統領権限との拮抗関係を維持するための対議会への権力バランス（＝分散を含む）を配慮したもの」であり、「立法府権限との連動において大統領による立法権限への賛否の実効的な権限執行を許容したものである」<sup>27)</sup>とされる。アメリカ合衆国憲法では、法案の発案自体は、理論上、アメリカ国民であれば誰でもできるが、実際には議員、圧力団体、大統領、ホワイト・ハウスのスタッフやその他の行政官僚などによりなされることが多いとされる。また、弁護士会、労働組合、企業団体、商工会議所やその他の各種の法人が発案した法案について、請願権（修正憲法第1条）を行使して議員に発議を要求する場合もあり、発案は誰でもできるが、発議は連邦議会議員のみに限られている<sup>28)</sup>。したがって、議会に議席を有しない大統領は法案を発議することはできず、自らの政策の実施のための根拠となる法案や予算案を作成し、議会に提出することはできない。そのような仕組みの中では、大統領は議会の決定により、自らの考える政策に反する法律や予算の執行を義務付けられることになり、大統領は議会の言いなりになりかねないのである。その意味で、「拒否権は立法府 (legislature) の侵害に対する行政府 (executive) の自己防衛のための仕掛けである」<sup>29)</sup>とされる。



合衆国憲法制定時には、連邦議会を政府の総括的な政治部門（機関）にしようとする意図を持っていたが、一方では連邦議会をあらゆる権力が集中するような機関にすることを望んでいなかったとされる<sup>30</sup>。制憲時の中心人物である James Madison は、拒否権が「一般民衆、あるいは党派的なものによる権利の侵害」（特に Madison が意図するのは、信頼できない多数者、あるいは利己的な少数者による支配ということ）を防ぐものと位置付けた、と考えられており<sup>31</sup>、歴史的な議会に対する不信から行政権を持つ大統領にこのような権限を持たせることを意図したようにも思われる。

合衆国憲法では、2条1節1項で執行権が大統領に属することを規定しており、執行権は大統領1人に属することとされているが、実際には、大統領と各省長官とが意見を交換するために閣僚会議が開催されている。この会議は、法的強制力を持たない非公式なものとなっており、大統領の要請によってのみ開催され、大統領が選んだ議題のみを討議する大統領の政策補佐会議のようなものになっている<sup>32</sup>。よって、わが国の内閣のような合議制の機関とは全くその性格が異なるものであり、アメリカ合衆国の執行権は、あくまで大統領1人によって行使されるのである。そして、その大統領は、Madison と同じく制憲時の中心人物である James Wilson によれば、政策立案 (policy-making) において、特別の強みを持っており、「大衆の代表者 (man of the people)」として、様々な一般政府 (general government) の異なった部門における執政府の役人から助言だけではなく、国内外の記録や情報を得ることを含む、国家の状況について最も詳細に情報を持つ者である、と解しているとされており<sup>33</sup>、このような特別の地位にある大統領に対して拒否権を与えることにより、議会の数による政治に対抗させることを想定していると考えられる。

このような地位にある大統領であるが、議院内閣制やわが国の地方自治の二元代表制とは異なり、大統領が直接、法案、予算案を議会に発議することはできない。大統領の掲げる政策は、2条3節の「自ら必要かつ良策と考える施策について、議会にこれを審議するように勧告する」との規定に基づいて、「大統領書簡 (State of the Union Message)」や「大統領予算教書 (President's Budget Message)」という形で議会に提案する。これらは「行政府書簡」<sup>34</sup>と呼ばれ、これが連邦議会に発議される全法案の50%から80%を占めるようになり<sup>35</sup>、「大統領の第一義的な役割は立法作用であると言われるようになってきている」<sup>36</sup>という状況にある。しかし、大統領の所属政党と議会で多数を占める政党とが異なるねじれ、いわゆる「分割政府」と言われる場合においては、その成立は修正されたものを含めても半分程度になるとされる<sup>37</sup>。そして、修正の場合は、大統領は拒否権を行使することもあろうが、この点はわが国の地方自治における拒否権と類似するところである。しかし、アメリカの場合、「行政書簡」による提案という手法はあるものの、大統領が直接、法案を議会に発議したものではないということがわが国の地方自治の仕組みとは大きく異なる。したがって、「修正」の意味もわが国の地方自治におけるものとは異なり、「否決」ということは問題にならないことになる。また、大統領選挙においては、政策綱領という形で自らの政策を訴えることになるが、その政策の支持を得て当選したとしても自ら実施の根拠となる法案を議会に発議することはできないことから、当選後の政策の実行過程あるいは手法は、

わが国の地方自治における首長のものとは異なるものである。その意味で、アメリカの大統領の拒否権に否決された場合が含まれないからといって、わが国の首長の拒否権に直接結び付けることは妥当ではないということが言えよう。

## (2) 議院内閣制における議案の否決について

次に、わが国の地方自治の制度は、純粋な大統領制ではなく、議院内閣制を取り入れた形になっているということから、ここでは、議院内閣制との関連について検討を行うこととする。

現在の日本の議院内閣制の下では、国会で審議される議案のほとんどが内閣により提案されている現状がある。このこと、およびその内閣は国会の多数党により構成されることから特に衆議院においては、内閣が提案する議案が否決されることはほとんどなく、地方自治における「再議」のようなことが問題になることはないということが言える。そして現実の政治の中でも、長く自民党一党支配が続く状況ではほとんど顕在化することはなかった。

しかし、近年では、ねじれ国会の中で、衆議院は通過したが、参議院で明確に否決された事例は多くないものの審議未了などにより、会期内に議決されないまま、廃案になる事例が多くなってきている<sup>38)</sup>。国政においては政党が政権に就いた際に推進しようとする政策を示したものである「マニフェスト」を掲げて選挙を行うことが定着してきており、選挙で多数を得た政党は政権に就いた後、マニフェストで掲げた政策の実現が期待され、次の選挙ではその成否が有権者の判断材料となる。その政策の実現にあたっては、実施の根拠となる法律、実施の裏付けとなる予算が必要になるのは当然のことであり、そのためには国会での議決が必要になる。それができなければ、マニフェストに掲げたものであっても実行に移すことは不可能となり、政権政党にとっては国民の支持を得ることができなくなり、死活問題となる。

また、国政においてマニフェスト選挙が普及するということは、必然的に政権選択の選挙に繋がっていくことになり、現在の小選挙区制中心の選挙制度と相俟って、政党中心の選挙となる。そして、多数を得た政党、あるいは連立政権であっても多数を得た政党を中心に内閣が構成されることから、内閣の目指す政策は基本的に議会でも賛成多数を得ることとなり、常に政策は実行に移されることになる。わが国では、衆議院で長く中選挙区制が採用されてきたこともあり、政党中心の選挙、ということがあまり意識されてこなかったところであるが、議院内閣制の典型的な国であるイギリスでは、庶民院の小選挙区制では、近年変化は見られるものの、必然的に単独政権になり、その単独政権は庶民院での多数を背景に、望む政策は何でも可能となる。このことは、「選挙独裁 (elective dictatorship)」と呼ばれるものであるが、これは、イギリスでは、執行部門に権限を集中させており、効率的な抑制と均衡の仕組みを用意していないことにも起因する<sup>39)</sup>。

もともと議院内閣制は大統領制と比較して、権力分立は緩やかに考えられているが、とりわけイギリスのような二大政党制が確立された国では、立法権と行政権の結び付きが強くなるのは、

制度的な性質によるものである。他方で、内閣の存立の基礎を置く議会の解散の制度も議院内閣制の大きな特徴である。わが国における衆議院の解散については、憲法 69 条の不信任決議の場合を除けば、憲法 7 条を根拠に解散をすることとなるが、この場合に内閣総理大臣の自由な解散が認められるわけではなく、それにふさわしい理由が存在しなければならないとされる<sup>40)</sup>。その中で、衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決された場合が挙げられるが、とりわけ近年のマニフェスト選挙の下では、マニフェストに掲げた項目に関わる重要案件の否決は、民意に対する否定であるとも言えることになり、衆議院の解散には地方自治における拒否権に類似する効果があるのではないだろうか。すなわち、この場合における否決は執行機関である内閣が進めようとする政策に対する拒否であり、それを了承できない内閣は、新たに選出される国会で再度検討するよう求めるべく衆議院を解散するものと解することができるからである。現に、2005（平 17）年の郵政解散のように、国会での否決を受けて、解散を行った事例もあるところである<sup>41)</sup>。

現行の議院内閣制の下では、国民から直接選出されるのは国会議員であり、国民代表という正統性を持つのは国会である。そうであるならば、国会が否決したということは国民が否決したということであり、その結果を内閣は異議なく受け止める必要があるとも言える。一方で、マニフェスト選挙が進展する中で、このような場合の衆議院の解散を拒否権と類似するものであると解釈するには、選挙と同時に首相と政策体系の選択を行うことにより、「国民が内閣を選出し、内閣は国民に対して責任を負う」<sup>42)</sup>とする「国民内閣制」の考え方を取り入れる必要があるだろう。このことにより、国会も内閣もいずれも国民に対して責任を負うことになり、地方自治における二元代表制と同様に、議会の意思に対する拒否という考え方が生じることになるのではないだろうか<sup>43)</sup>。この点については、今後、総選挙におけるマニフェストの提示による政権選択選挙化が進展するのであれば、ますますこのような考え方が広まることになろう。そうなれば、二元代表制を採用する地方自治の統治構造との共通性も高まることになるとと思われる。

## 5 二元代表制をめぐる状況の変化と再議

### (1) 首長と議会の関係の変化

地方自治では、首長も議会もいずれも住民から直接選挙される二元代表制が採用されていることは前述したとおりである。この仕組みは、憲法 93 条 1 項の「地方公共団体には、法律の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」、また 2 項の「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」との規定によるところである。この条文だけ見ると、議会については議事機関であることを明確にしているのに対して、首長については、執行機関であることを明示する文言も、執行機関の地位を独占する規定も置かれていない。このことから、議会が首長とともに執行機関となる可

能性を指摘するものもあるが<sup>44)</sup>、一般的にはこの規定から地方自治体は、首長と議会のいずれもが住民により直接選ばれ、それぞれ執行機関、議事機関としての役割を果たす二元代表制を採用しているものとされる。

二元代表制の仕組みの中で、首長と議会はいずれもが住民から直接選ばれるものであり、対等・独立なものであるとされる一方で、議院内閣制の要素を取り入れ、相互に抑制と均衡を図る仕組み、すなわち、本稿の主題である再議や議会から首長に対する不信任決議、それに対応する議会の解散の仕組みを取り入れており、わが国の地方自治制度は、大統領制と議院内閣制の折衷的な制度となっている。

しかし、対等という点については、「法的にも実際的にも、長と議会との間には際立った権限上のアンバランスが目立つ」とし、具体的には「議会の議決権はその議決事項を限定列举（96条1項）されているのに対して、長の管理執行権限に属する事務はきわめて包括的に定められている点（149条、とくに同条9項）」を典型例として挙げるものがある。そして、このアンバランスを決定的なものにしていたのが機関委任事務体制であったとし、首長優位の制度であることが主張される<sup>45)</sup>。機関委任事務に該当するものについては、議会の議決権が及ばず、首長優位を補強するものであったということが言えるのである。また、現実の行政運営では、職員組織に立脚した首長が条例や各種政策の立案を独占する状況であり、他方で議会の政策立案能力の低さが常に指摘されてきたところであり、この点からも首長優位ということが説明可能である。

このような状況のうち、機関委任事務については2000（平12）年の地方分権改革により既に廃止され、原則として全ての事務について議会の関与が可能となったものの、それと同時に首長の政策立案の余地も拡大したため、結果として、首長優位の傾向は変わらないままであると言える。また、近年の「ポピュリズム市長」<sup>46)</sup>の登場により、首長の強さがより強調される傾向が見られるようになってきている。さらに首長と政党の関係では、ポピュリズム型の首長自らが地域政党を率いる事例も登場するようになった。このような政党を、「首長翼賛政党」<sup>47)</sup>と呼ぶものもあるが、これまでとは異なる型の地域政党の登場により、首長の強さがさらに顕著になったと言えよう。もっとも、このようなポピュリズム型の市長が必ずしも一般的なわけではなく、これまでのところ限定的な現象ではあるが、マスメディア等の報道とも相俟ってインパクトは非常に大きいものとなっている。

わが国の地方自治では、1970年代の革新首長の登場や地方分権改革以降の改革派首長の登場など例外はあるものの、とりわけ非都市部の地方議会では政党化が進んでおらず、無所属議員が多くを占めている。一方で、首長も政党の推薦を受けることはあっても、完全に政党に所属している場合は少ないことから、政党間の争いが少ないという現実もある。このようなことから、一般的には首長と議会の間で対立が起こることは稀であり、俗に言えば「馴れ合い」と呼ばれる状況が続いてきたと言える。このような状況と比較すれば、さしあたり、ポピュリズム型首長と議会との間の政策面での対立は、お互いが議論することによって中身が深まることもあり得るところであり、必ずしも悪い面だけではない。しかし、前述のとおり首長翼賛政党が議会の過半数を

占めるような状況になれば、議論の深まりは期待できず、首長の政策に対する追認機関としてのみの役割を果たすに過ぎなくなることも想定され、まさに議会の存在意義が問われるところとなる。また、首長と議会の対立関係が、再議の乱発や安易な不信任決議、それに対する解散に行き着くことになれば、住民のための自治という視点から望ましいことではないのは間違いない。前述の名古屋市の事例のように、任意的再議であれ、義務的再議であれ、制度的な決着により解決することを安易に選択するのではなく、まずは互いが住民の代表者として、十分に話し合う機会を持ち、できる限り法定上の制度を利用することを避ける方向で努力すべきである。その上で解決できない事態に至ったとき、再議の制度によってさらなる事態の悪化、すなわち不信任決議、それに対する解散による混乱を避ける、互いが考え直す機会と捉える必要がある。その場合に首長と議会が対等な条件で議論する状況を作り出すべく、修正の場合のみならず、否決された場合の再議も認めるべきであると思われる。

## (2) マニフェスト選挙の普及

近年、国政においては、良い意味でも悪い意味でも「マニフェスト」が注目されるに至っている。「マニフェスト」とは、もともとはイギリスにおいて発展したものであるが、そこでは、「選挙の際に政党が公衆に対して示すことにより、有権者は選ばれた場合に何を行うのかということについて明確に知ることができる。政権に就いた政党は単に権力を持つというわけではなく、マニフェストに含む提案を実行する義務」があり、「この慣行は明らかにイギリスにおいて国民が政府を統制するために潜在的に重要である」<sup>48)</sup>とされる。他方で、わが国におけるマニフェストは、2003（平15）年の衆議院総選挙で初めて主要な各政党が示し選挙を戦ったところであり、それ以降、ほぼ定着した感がある。とりわけ衆議院総選挙は、二大政党制の傾向が強まる中で、政権選択の機会であると捉えられるようになり、候補者の個人的な資質による選択よりも、候補者が所属する政党の掲げる政策の選択、という意味合いが強くなっている。この意味では、議院内閣制が「国民内閣制」的な運用に少しずつ変化してきているということが言えるのかもしれない。もっとも、わが国におけるマニフェストに対する信頼性は、2009（平21）年9月に政権に就いた民主党のその後の実行状況から、著しく低下していることを指摘しておかなければならない。

これに対して、地方における選挙は、とりわけ小規模な自治体では、地縁・血縁による選挙であるとされ、顔の見える選挙、有権者と候補者の繋がりによる選挙、という傾向が強かったと言える。この状況における選挙では、首長、議会選挙ともに候補者は自らの考える政策を有権者に訴えるものの、原子力発電所の誘致や廃棄物処理施設の建設の是非など、まちを二分するほどの大きな課題がない限り、政策は二の次、ということになる。この傾向は、議会議員の選挙では、更に顕著な傾向として現れる。

しかし、近年、この状況は大きく変わりつつあり、公職選挙法でも首長選挙ではマニフェスト

の配布も認められるところとなった<sup>49)</sup>。そしてこのことにより、「首長がマニフェストを掲げて当選するという事態が起こると、当然ながら有権者との直接契約を根拠にして、首長提案の民主主義的正当性は一段と高まるため、議会の役割がますます希薄化し、議会本来の役割を発揮しにくくなる可能性が高い」とし、「首長制は運用次第では『選挙された独裁』に陥る恐れがある」<sup>50)</sup>と指摘するものがある。また、「議会は首長の考えるあらゆることに賛同すべきで、それができない場合には首長が、議会の解散や自らのシンプを議会に送り込むといった『実力行使』で賛成させるという統治の姿への警戒感」<sup>51)</sup>について触れるものもある。

首長はマニフェストで有権者と約束した政策について、その実現を図るべく、必要な予算を計上したり、条例を制定したりするわけであるが、その政策は、議会の目指す方向と必ずしも同じであるわけではない。また、法的には首長が有権者とした約束に議会は拘束されるわけではないので、首長が有権者に対して約束した事項であっても、議員は自らの立場でその政策に対する賛否を示せばよい。従って即、議会の役割の低下に繋がるわけではないが、民意を背景としたポピュリズム型の首長の登場により、首長翼賛政党の登場と相俟って上記のような可能性は高まることになろう。

一方で、議員については、以前から認められてきた選挙用はがき以外には、国政選挙のような冊子形式のものはもちろん、首長の選挙のような1枚のビラさえも認められておらず、事実上、マニフェスト選挙ということは制度的には整備されていない。しかし、現実には、立候補予定者の公開討論会などが開催される機会が増え、これまで以上に選挙運動の際に自らの政策を表に出すことが求められるようになってきている現実がある。議員のマニフェストについては、「地方公共団体の議会の議員は、合議機関の構成員であるに過ぎず、政権を担当する立場に立つものではないので、議員の選挙において各候補者が何らかの公約をするにしても、これをマニフェストとして位置づけるには適しない」<sup>52)</sup>との指摘がある。確かに、議会は予算編成権がなく、条例制定についても一議員だけで条例案を提案することはできない。その意味で、マニフェストの項目を自らの意思により条例案や予算案として提案することのできる首長と異なるのは間違いはない。

ただ、そうであったとしても、例えば、河村名古屋市長のマニフェストの中心となる市民税減税に対して、その政策に真っ向から反対して選挙を戦う議員が登場し、当選を果たすということが現に生じている。この場合、その数が少数であれば首長は自ら妥当と考える政策を推進していくことが可能であるが、そうでなければ、首長と議会が対立する状況が生まれる。そうなれば、国政におけるねじれ国会の状況と同様に政策が決まらない、ということが起こり得る。

そして、対立が激化すれば本稿の主題である再議も行われる可能性は高まることになる。場合によっては、首長が政策を推進するために不可欠な条例案について、修正にとどまらず、否決する事例も当然考えられる。否決された場合、一方の民意である議会の意向を踏まえて首長としてはその条例案などが本当に妥当であるかということについて、再度、考え直すことを迫られる。その結果、首長と議会の見解の相違が本質的ではないのであれば、次の議会で修正の上、改めて提案し直すことになろうが、その相違が首長のマニフェストの根幹をなすような内容の場合、マ

ニフェスト＝住民との約束と捉えるならば、修正することが難しい場合であろう。その結果、否決された条例案を再議にかけることができないとすれば、首長は民意に応えることができないことが生じ得る。首長が掲げる重要案件が否決された場合には議会を解散することができるとする見解もあるが<sup>53)</sup>、安易に解散を行うことは、国政における解散と同様に慎重になるべきである。この意味で、否決された案件に対して、再議を認めることにより、首長の住民との約束の妥当性について、議会側の再考を促す機会にもなり得るものと思われる。

## 6 むすびにかえて

ここまで、とりわけ否決された議決に対する再議について、アメリカの大統領制、あるいはわが国の国政やイギリスでの議院内閣制、そして最近の状況の変化について触れながらの検討を行ってきた。本稿での検討の結果を考慮するならば、否決された議決に対しても再議を認めることが地方自治法 176 条の規定の解釈、および二元代表制の趣旨から妥当ではないかと考える。

この結論については、多数意見とは相反するものではあるが、本稿の検討内容からアメリカの大統領制の考え方をそのまま取り入れるのは妥当ではないということが明らかになったと思われる。また、多数説の抛りどころとする行政実例も今日では、この見解に地方自治体が拘束される理由はなく、あくまで参考にするべき1つの解釈であり、これを根拠に一律に認めないという解釈を取ることも地方自治を取り巻く状況の変化を考えれば妥当ではない。もっとも、現行制度のまままで否決された案件にも再議を認めるとすると、再度議会が否決するためには、出席議員の3分の2以上の賛成を必要とすることから、議会が否決したものについて、常に首長が再議を行うという事態になれば、首長の意向と異なる議決をするためには、常に3分の2以上の賛成を要することになり妥当ではない。

以下では、否決に対する拒否権を認めることを前提とした改善のための方策を述べることで、本稿のまとめとしたい。まず、否決の場合の再議は、重要案件に限定するということである。否決をするということは、議会としても十分に議論をした上での結論のはずである。そして、「議会＝住民の意思」であり、その結論を首長の一存で覆すことには慎重となる必要がある。他方で、マニフェスト選挙が定着しつつある中で、「首長＝有権者の信託を受けたという正統性を議会に対して主張し得る」存在であり、首長がマニフェストで掲げた重要案件について、議会に否決された場合に取り得る手段がないとすれば、有権者に対しての約束が果たせないことになる。

その場合に、自らの政策の実現に固執するのであれば、通説は否定的ではあるものの、地方自治法 179 条に基づく議会の解散、という方策もあり得る。しかし、仮に法律上認められると解しても、単一の争点を問うための解散は取るべき手法としても好ましいものとは言えない。そうであるならば、否決に対する再議を認めることが必要になると考えるが、現行の制度では、再議に付されたものを再度否決するには、出席議員の3分の2以上の賛成が必要となっており、

首長の権限が強くなりすぎることになる。そこで、否決の場合には、重要案件に限定するということを提案するものである。もっとも、現在の時点で何が重要案件に該当するかについて一義的に定義することは難しい。首長の選挙におけるマニフェスト配布はまだ始まったばかりであり、今後、マニフェスト選挙が定着していく中で、明らかにしていく必要のある事項であると思われる。さしあたり最近の例の中では、橋下市長の大阪都構想や河村市長の市民税減税<sup>54)</sup>などは重要案件に該当するものであると言えよう。

別の方策としては、地方自治法を改正し、否決された議決に対する再議を明記することである。もっとも、この場合、首長の権限が強くなりすぎることを勘案し、再議決の要件を出席議員の3分の2以上の賛成ではなく、過半数の賛成にする必要がある。否決された議決に対する再議を否定する学説には「3分の2」という数字に懸念を持つものがあることは前述した。このような改正を行うことにより、首長が再議に付したとしても、議会が世論なども考慮し、再考した結果、やはり否決すべきと判断する場合に、再度拒否の意思を示すためのハードルは当初の議決要件と同じであり、首長と議会の力のバランスが確保されることになる。

首長と地方議会との関係については、2012（平24）年9月に再議の制度を含め、専決処分や直接請求の制度見直しを内容とする地方自治法の改正が行われたところであるが<sup>55)</sup>、近年、首長と議会の関係をめぐる様々な事象が生じる中で、これまでの首長と議会の関係を前提とした制度では十分対応できない事態が生じてきている。再議についても、首長と議会の対立の激化、マニフェスト選挙の更なる普及などにより、否決された案件に対する再議が今後増加することが予想される。これまで行政実例をもとに解釈がされてきたところであるが、地方自治をめぐる状況の変化を踏まえて、さらなる法改正も視野に入れ、対応を行う必要があると思われる。

他方で、否決に対する再議を認めることにより、首長優位の傾向にさらに拍車をかけることになるとの批判もあろう。この点については、議員の資質向上や議会機能の強化、また有権者が継続的に首長に対して監視を行うことによって、首長に対する抑止力をこれまで以上に高めることも必要である。

〔注〕

- 1) 中日新聞 2012（平24）年3月16日朝刊 30頁。
- 2) なお、その後、マニフェストの作成支援については、2012（平24）年9月から要綱により実施されることとなった。中日新聞 2012（平24）年8月23日朝刊（三重版）18頁。
- 3) 1950（昭25）年6月8日自行発第93号（名古屋市議会事務局長宛 行政課長回答）。
- 4) 1951（昭26）年10月12日地自行発第319号（北海道総務部長宛 行政課長回答）。
- 5) 再議のうち、特別的再議の制度は、ドイツに淵源を持つ戦前の市制・町村制の制度に遡るものであるのに対し、一般的再議の制度は、戦後の地方自治制度の下で、米国の大統領制の拒否権の制度を参考にして制度化されたものであるとされる（松本英昭『新版 逐条地方自治法』〔学陽書房、第6次改訂版、2011年〕564頁）。よって、本稿の中心は一般的再議であるため、アメリカ大統領の拒否権について触れることとしている。
- 6) 村上順ほか編『新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）196頁〔渡名喜庸安執筆〕。



## 地方自治における「再議」制度についての一考察（今井）

- 7) 兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法』（学陽書房，1989年）201頁〔石崎誠也執筆〕。
- 8) 大出峻郎『現代地方自治全集3 地方議会』（ぎょうせい，1977年）17頁。
- 9) 村上，前掲注6，196頁〔渡名喜庸安執筆〕。
- 10) 総務省発行の地方自治月報42号，44号，45号，47-51号，52号(1)，53号(1)，54号(2)，55号の「長の再議等に関する調」より筆者作成（43号には同調への掲載はない）。なお，42号より前の地方自治月報については，連続しての入手が難しかったため，期間を継続して捉えることのできる42号に掲載された1974（昭49）年4月1日以降の状況について表にまとめたものである。
- 11) うち3件は大阪府豊能町の「町長の給与の特例に関する条例」の修正案に対するものであり，最初の2件は原案採決前にいずれも修正議決が行われたが，それに対していずれも長は不服として再議を行ったものである。最終的には修正案も成立，原案も否決という結果となった。
- 12) うち4件は，いずれも青森県十和田市の「公の施設の指定管理者の指定」に関するものである。4件いずれも同日付けて議会にて否決され，その後同日付けて再議に付しているが，内容の詳細は不明である。
- 13) この事案については，再議が否決され，市長は地方自治法176条5項に基づく愛知県知事への審査申立てを行ったが棄却された。そのため，同条7項に基づいて名古屋地方裁判所に出訴したが，敗訴し，その後，名古屋高等裁判所に控訴したものの，判決が出ない時点で市長が取り下げの結果となり，最終的に一部修正のうえ，成立することとなった。

審査申立てに対する裁定の内容については，齊藤誠「名古屋市議会の再議決に係る市長の審査申立てに対する愛知県知事の裁定（二件，平成23年1月14日）」自治研究87巻6号121-141頁（2011年）を参照。なお，いずれの裁定書にも最後に知事の所感として「なお，審査申立人において長と議会の権限と責任のあり方について主張するところがあるので，付言するに，…〔中略〕…地方公共団体の運営において，両者が考えを異にする事態は，時として生じ得るところである。そうした場合においては，長と議会は，自らの権限と責任のみを主張することなく，互いの権限と責任にも配慮しつつ，意見の調整を図ることに最大限努める責務がある」と述べているが，敢えてこのようなことを付け加えたのは，再議の本質を離れた過度な対立を戒める意味もあったのではないかと思われる。また，市は再議にあたって，市の委嘱する法制アドバイザーに意見を求めたとされるが，その際も，4項該当には否定的な見解が出されているようである。名古屋市議会会議録（[http://www.gijiroku.jp/gikai/c\\_nagoya/index.html](http://www.gijiroku.jp/gikai/c_nagoya/index.html)）平成22年総務環境委員会09月17日-01号の田口委員からの質問に対する総務局行政システム部法制課長の発言，9月21日-01号の総務局総務課長の提出資料説明の発言をそれぞれ参照。
- 14) 個別の議案の詳細は明らかではないが，一般的には，「不成立」とは，再可決に必要な出席議員の3分の2以上の賛成が得られなかったときは，当該議案が廃案になるが，その後新たな議決がなされなかった場合，「前の議決どおり再議決」とは，出席議員の3分の2以上の賛成で再度，同一内容の議決を行った場合，「修正議決」とは，出席議員の3分の2以上の賛成が得られなかったときに，再議に付された議決と異なった内容の議決がなされた場合，「再議を認容」とは，再可決に必要な3分の2以上の賛成が得られなかった後に，もともとの原案を再度審議し，長の再議理由を認めて原案を可決した場合である。
- 15) 大西永俊「地方議会における再議制度」地方自治380号（1979年）43頁。
- 16) 松本，前掲注5，565-566頁。
- 17) 大西，前掲注15，50頁。
- 18) 千葉恒三郎『地方議会』（学陽書房，全訂新版，1964年）433頁。
- 19) 井上源三編『最新 地方自治法講座5 議会』（ぎょうせい，2003年）471頁〔中平真執筆〕。
- 20) 兼子・磯野，前掲注7，203頁〔石崎誠也執筆〕。
- 21) 林忠雄「地方自治法逐条問答（61）」地方自治74号（1954年）50-52頁。
- 22) 西澤哲四郎『地方議会の運営III——住民の意思の反映』（教育出版，1970年）12頁。
- 23) 兼子・磯野，前掲注7，173頁〔石崎誠也執筆〕。
- 24) 阿部照哉ほか編『地方自治大系2』（嵯峨野書院，1993年）83-84頁〔中川剛執筆〕。
- 25) 大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一ほか編『自治体の構想4 機構』（岩波書店，2002年）24頁。

- 26) 条文の邦訳については、初宿正典・辻村みよ子編『新 解説世界憲法集〔第2版〕』（三省堂、2010年）に依っている。
- 27) 間宮庄平「アメリカ大統領の拒否権限の法制度的妥当性——立法機能とその効用について——」産大法学37巻2号（2003年）7頁。
- 28) 阿部竹松『アメリカ合衆国憲法〔統治機構〕』（有信堂、2002年）113頁。
- 29) Robert J. Spitzer, *The Presidential Veto: Touchstone of The American Presidency* (State University of New York Press, 1988), p. 15.
- 30) 阿部, 前掲注 28, 127 頁。
- 31) Richard A. Watson, *Presidential Vetoes and Public Policy* (University Press of Kansas, 1993), p. 10.
- 32) 阿部, 前掲注 28, 170 頁。
- 33) Watson, *supra* note 31, at 10.
- 34) 「行政書簡」は、大統領はもちろんのこと、閣僚や独立行政機関の長が下院議長、ないしは上院議長に宛てて送付する法案の原型を整えた書簡のことであるとされる。阿部, 前掲注 28, 113 頁。
- 35) 同, 113 頁。
- 36) 同, 221 頁。
- 37) 同, 221 頁では、その例として、1993年に議会で民主党が多数議席を有している際にクリントン大統領（民主党）が行政書簡により提議した法案は、84.6%が連邦議会で可決されているが、1998年に議会で共和党が多数議席を有している際には、修正されたものも含めて50.6%であったことが挙げられている。
- 38) 第180回国会における政府提出法案の成立率は、83本提出したうち、成立は51本で成立率は61.4%となっている（なお、継続案件を合わせると57.5%となっている）。とりわけ、赤字国債を発行するための特例公債法案や一票の格差の是正に関する衆議院選挙制度改革関連法案などの重要案件が成立しない結果となった。
- 39) Philip Lynch & Paul Fairclough, *UK Government & Politics* (Philip Allan, 3rd., 2010), p. 149.
- 40) 具体的には、① 衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決され、または審議未了になった場合、② 政界再編等により内閣の性格が基本的に変わった場合、③ 総選挙の争点でなかった新しい重大な政治的課題（立法、条約締結等）に対処する場合、④ 内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤ 議員の任期満了時期が接近している場合、などに限られると解するべきとする。芦部信喜『憲法』（岩波書店、第5版、2011年）324-325頁。
- 41) この解散は、郵政民営化法案が参議院で否決されたのを受けて衆議院を解散した事例であるが、参議院の否決後に両院協議会も開催せず、再度衆議院での3分の2以上の多数による再議決を要求しなかったため、違憲であるとする見解と、政党政治の現状を前提にすればこれらの手続を経ることを要求するのは形式論にすぎ、実質的には内閣の重要法案が衆議院により否決（3分の2以上の賛成を得られなかった）された場合と同視し得るから合憲であるとする見解とが対立している。同, 325頁。
- 42) 高橋和之『『国民内閣制』再論（上）』ジュリスト1136号（1998年）65頁。
- 43) この点に関連して、「解散権が行政府と立法府の対立を解決する手段として発動することはまず考えられない」と指摘するものがある（長谷部恭男「内閣の解散権の問題点」ジュリスト868号12頁〔1986年〕）。そこでは、自由民主党の長期政権時代の状況を前提としており、「議会と内閣との間に明白な対立が生ずる可能性は極めて小さい」とする。そして、「このような対立が生じうるとすれば、それは与党が内部分裂を起こしたときであろう」と指摘するが、前述の郵政民営化法案や最終的に可決されたものの、2012（平24）年の消費税増税を柱とする社会保障・税一体改革関連法案をめぐることは、与党内で反対者が続出する事態が生じた。今後もこのような事態は想定される場所であり、解散が特定の法案をめぐる国会と内閣の対立を解決手段として利用されることも十分に考えられるものと思われる。
- 44) 渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007年）682頁。
- 45) 白藤博行「地方自治法の『抜本改正』と議会改革」加茂利男ほか『地方議会 名古屋・大阪・阿久根から』（自治体研究社、2011年）30頁。
- 46) 植松健一「自治体ポピュリズムの憲法政治——プレビシットと民意——」榊原秀訓編著『自治体ポピュ

## 地方自治における「再議」制度についての一考察（今井）

- リズムを問う』（自治体研究社，2012年）15-19頁では，具体的には自治体ポピュリズムを動員する大阪市の橋下市長や名古屋市の河村市長を「ポピュリズム市長」と位置付けるが，その政治手法の特徴として，① 選挙・住民投票の戦術的利用による「民意」の調達，② 議会の軽視・無視，③ ワンフレーズと対決型政治による自治体ポピュリズムの鼓舞，を挙げている。
- 47) 「首長翼賛政党」とは，首長と議会の機関競争主義を取らず，議会の追認機関化を志向する点で，従来の地域政党と異にしているものであるとする（同，21頁）。典型的には，橋下大阪市長の「大阪維新の会」，河村名古屋市長の「減税日本」を挙げることができると思われる。
- 48) Stuart Weir and David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain* (Routledge, 1999), p. 100.
- 49) 2009（平21）年の法改正により，公職選挙法142条11項の規定に基づく条例によって，同条5号，6号で定める選挙運動用のビラについて，首長の選挙に限り，候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充するため，選挙運動用ビラを頒布することができることとされた。もともと，国政選挙と異なり，選挙運動用のビラは1枚の紙の両面に印刷すること，色刷りにすることなどの制限が設けられている。安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法 下』（ぎょうせい，2009年）1086頁。
- 50) 大西一史「マニフェスト選挙と地方自治（六）」自治研究87巻6号（2011年）86-87頁。
- 51) 新井誠「地域における民主制——二元代表制からの住民自治再考——」法学セミナー675号（2011年）53頁。
- 52) 田中宗孝「政策本位の選挙とマニフェスト」都市問題97巻6号（2006年）7頁。
- 53) 入江敏郎『国会と地方議会』（学陽書房，1952年）89頁。
- 54) 名古屋市の市民税減税については，当初，河村市長は10%の減税を公約に掲げていたが，実際には，市長提案の原案である10%案，市長の翼賛政党とも言える減税日本が提案した修正案である7%案はいずれも否決された。これに対して，市長は5%案を議会に再提出し，最終的に賛成多数で市民税を5%減税する「市民税減税条例」が成立した。
- 55) なお，平成24年9月の地方自治法改正により，176条1項で規定する再議の範囲が条例，予算以外にも広げられることになった。そして，拡大されたものについての議決の再議決要件は過半数とされたが，予算，条例に関する議決については引き続き3分の2以上とされている。この理由として，「今回導入するそれ以外の議決の再議の対象は，主として任意に議決事件とされた計画等であり，条例や予算とは性格が異なると考えられることから，再議決には過半数で足りるものとされた」とされる。植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治779号（2012年）27頁。

