

行政計画を議決事件として追加することに関する一考察

One Consideration about adding Government plan to Voting incident

キーワード：『行政計画』『地方自治法 96 条 2 項』『議決権の強化』

蓮實 憲太

HASUMI, Kenta

(那須塩原市役所)

1. はじめに

1.1 問題の所在

平成 18 年 5 月に北海道栗山町での「議会基本条例」制定が火付け役となり、その後、多くの地方公共団体において、議会基本条例が制定されている¹。その議会基本条例、その他の条例により、議会改革の一環として、地方自治法 96 条 2 項（以下、単に「96 条 2 項」とする。）を活用し、議決事件を追加している事例が増加している²。条例により議決事件を追加している事項は、基本構想をはじめ、行政計画、市民憲章、都市宣言、名誉市民、姉妹都市連携など、多岐にわたる。「強い長と弱い議会」〔林,2011:34〕といわれるように、法令上、長の権限に比べ議会の権限が制約されることを考慮すると、96 条 2 項を有効的かつ積極的に活用し、議会の権限を強化することは、評価されることであり、二元代表制の趣旨に適合すると思われる。しかし、名古屋市議会議決取消請求事件（名古屋地裁判平成 24 年 1 月 29 日判例集未搭載）のように、条例により議決事件とされた「総合計画」について、議会が修正議決をしたことを発端に、長と議会の対立に発展する事態も生じている³。実務上多用されているにもかかわらず、総合計画をはじめ、行政計画については、これまで長限りで策定されることが多かったため、長の反発から、今後、名古屋市と同様の紛争が生じることも予想される。そこで、本稿では、議会が議会基本条例等で行政計画を議決事件に追加するに当たり、その対象、手続等をどのように規定することが好ましいのか、どのような行政計画が議決事件に適合するのかについて検討することを目的とする。

なお、本稿の内容は、事実を除いて、全て私見であることをお断りしておく。

1.2 研究の方法

本稿では、まず議会と長の権限について、地方自治法の規定を確認し、96 条 2 項による議決権の拡大を巡る学説、問題点、具体的活用状況を概観する。具体的活用状況の分析には、全国市議会議長会が毎年実施している「市議会の活動に関する実態調査結果」を利用する。そして、行政計画の分類、行政計画を議決事件に追加している条例の状況を考察した上で、議決事件に適合する行政計画、議決までの手続を検討する。

2. 議会と長の権限

2.1 議会の権限

地方自治法は、議事機関としての「議会」と執行機関としての「長」が互いに切磋琢磨し、より良い地方自治を実現できるよう、機関競争主義を採用している。地方公共団体としての「団体意思」は議会の議決によって決定されるが、地方自治法その他法令により議会の権限とされていない事項については、長限りで決定を行い、当該決定が当該地方公共団体の“団体意思”となる。

しかしながら、議事機関である議会に多くの事項の意思決定権が専属しているとはいえない状況にある。次節で見るように、むしろ、その権限が制約されていると思われる。団体自治と住民自治をその要素とする「地方自治の本旨」の実現を図る上で、議会の権限を強化することが重要である。

2.2 議決事件の現状とその意義

地方自治法 96 条 1 項は、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない」とし、議決事件として「条例を設け又は改廃すること」「予算を定めること」「決算を認定すること」など 15 項目を定めている。これに対し、同法 149 条は、「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する」とし、長の権限として「普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること」「予算を調製し、及びこれを執行すること」など 9 項目を定めている。

議決事件については、「制限列举主義」の規定であると解釈され、議会の権限は 96 条 1 項に列举された事項のみに限定されることになる。その一方、“概ね”という言葉が示すとおり、長の権限については、「概括列举主義」であると解される〔市村,2006:221－223〕。したがって、法令に議会の議決を経べき定めがなく、かつ、96 条 1 項各号に掲げる事項に該当しない場合、当該事項については、96 条 2 項の規定によって定められない限り、その事項を所管する執行機関が決定し、執行することとなる〔松本,2015:361〕。

確かに、議会は 96 条 1 項により、条例、予算等の議決を通じて、地方公共団体の運営全般にわたっての方針を決定しているとはいえる〔松本,2015:341〕。しかし、そうはいつでも、例えば議会が予算の全容を知るのは、新年度の 2 か月前頃で、審議に限界がある。重要な施策については単年度予算で初めて審議するのではなく、総合計画や行政計画で大まかな方向性を審議しておくことが効果的であり〔自治体法務検定委員会編,2017:230〕、そこに議会が関与できないということは、その権限が制約を受けているといえよう。

3. 96 条 2 項による議決権の強化

3.1 96 条 2 項の趣旨

地方自治法 96 条 1 項については、都道府県議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会が制限列举主義を概括列举主義に改めるよう、長い間提案している〔加藤,1998:66〕が、いまだに改正には至っていない。本来、96 条 1 項が改正されるべきであろうが、国において見直しが行われない以上、議会はその他の方策を模索せざるを得ない。

そこで、96 条 2 項の活用がポイントとなってくる。96 条 2 項は、「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとする）が適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる」とし、多くの事項が議決事件として追加できる規定ぶりとなっている。この 96 条 2 項の趣旨は、96 条 1 項に対する例外を認める規定で、地方公共団体の意思の決定機関としての議会の権能を、ある程度地域の特定に応じて強化する余地を残したものであると考えられている〔市村,2006:216〕。

3.2 96 条 2 項の活用

このように 96 条 2 項は議会にとって最も重要な「議決権」を拡大し得る規定であるにもかかわらず、その適用範囲が明確でなかったため、長い間活用されていなかった。また、分権改革以前の機関委任事務が地方公共団体の事務の多くを占めていた時期には、議会の権限が制約されている方が国にとっても都合がよいためであろうか、「議員と長がいずれも住民の直接選挙によって選任されるという『首長制』の組織原理に基づいて、議会の議決すべき事項の範囲は、限定的に解されるべきである」〔川村,1997:180〕と、96 条 2 項の活用について否定的な論調もあった。

しかし、地方分権が進む中で、議会改革も並行的に進み、現在は 96 条 2 項を活用すべきであるとの論調が強くなっている。例えば、「議会の権限・機能の拡大・強化の観点から、一層活用していくことが期待されている」〔川崎,2015:237〕、「追加的議決事項に関しては、自治体の最高意思決定機関である議会の機能を強化するために、積極的に活用すべきことが期待されている」〔山口・出石,2015:44〕など、肯定的な意見が目立つ。

また、重要事項留保説（本質性理論）の立場からも、96 条 2 項の活用は肯定されると思われる。大橋教授は、「本質性理論は、民主主義の観点から、行政上の基本的決定についても法律の根拠を要請する。例えば、原子力発電所の立地計画は、エネルギー政策、土地利用政策、雇用政策など、将来のあり方を規定する基本的決定であり、議会の関与が要求される」〔大橋,2016:34〕と説示されている。

3.3 96 条 2 項の問題点

二元代表制の趣旨に鑑み、議会の権限を強化するため、96 条 2 項を活用すべきであるが、96 条 2 項については、その適用の範囲が明確でなく、解釈で補われているという問題があ

る〔市村,2006:224〕。96条2項は、その構造上、「法定受託事務に係る事務で、国の安全に関することその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」以外の事項は、議決事件に追加できると解釈できる。

しかし、長も議員も公選されるという二元代表制がとられている以上、地方公共団体に関する全ての事務・事項を議決事件とすることは、全部留保説に近いものであり、適切ではなく、その適用範囲をある程度明確にする必要がある。

3.4 議決事件の追加に当たっての判断基準

96条2項の適用範囲、つまり議決事件の追加に当たっては、重要事項留保説に立って、ある事項が「行政上の基本的決定」に当たるか、個別に検討すべきと考える。これは、議会と長の権限の分配の問題であるため、一義的な判断基準を設定することが困難〔阿部,2011:105〕であることによる。

ある事項が個別に「行政上の基本的決定」に当たるか判断するに際しては、「中長期的な地域の課題に関わるもの」「地方公共団体の利害に重大な関係を有するもの」「地方財務実務提要 1 巻:227・18－229〕、「その地方公共団体の将来を左右する政策決定」〔市村,2006:235〕といえるかが一つの尺度となろう。

3.5 96条2項の具体的活用状況

それでは、地方公共団体において具体的にどのような事項を議決事件として追加してい

図表 1 自治法96条2項による議決事件の追加件数の推移

事項	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
市総数	806	806	806	809	809	806	812	813	813
議決事件を追加している市	129	148	190	250	319	388	473	534	757
基本構想	—	—	—	—	104	184	262	346	462
基本計画	34	39	47	88	111	160	197	230	256
基本計画以外の重要な計画	10	11	14	29	35	60	77	92	107
市民功労者表彰	21	23	25	26	31	17	21	33	80
市民憲章	8	11	12	15	14	36	45	52	59
名誉市民	40	44	48	60	65	73	112	182	620
都市宣言	17	13	18	22	28	30	38	54	65
市の木、市の花等の選定	9	9	9	9	12	16	15	15	15
姉妹都市提携	25	23	28	30	35	53	65	76	86
友好都市提携	12	16	21	24	28	48	58	67	77
職員の定数	10	9	11	8	9	9	7	6	6
重要な契約	10	13	7	3	7	6	5	2	3
オンブズマンの委嘱等	2	2	3	4	5	6	7	7	8
併用林道の協定等	2	2	2	3	3	3	3	3	3
証人等の費用弁償	8	6	9	9	8	7	6	3	2
小・中学校の統廃合	3	6	4	2	3	4	3	2	2
定住自立圏構想に関するもの	—	—	—	62	86	100	116	132	167
上記以外の議決事件	—	51	77	55	67	64	68	71	103

〔出典〕全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」を基に筆者作成

※いずれも12/31

るのか。市に関するデータであるが、全国市議会議長会の「市議会の活動に関する実態調査結果」によると、基本構想（総合計画）、基本計画以外の計画（行政計画）、名誉市民、都市宣言、姉妹都市提携等が議決事件として追加されている（図表 1 参照）。平

成 19 年から 27 年までの間に、議決事件を追加している市は、6 倍になっており、特に名誉市民は 620 市で議決事件とされている。しかしながら、名誉市民をはじめ、都市宣言、姉妹都市提携等は多分にセレモニ的な色彩が強く〔市村,2006:234〕、「行政上の基本的決

定」とはいい難い。基本構想や基本計画、基本計画以外の行政計画を議決事件として追加してこそ、96条2項が真の意味で生かされるのではなかろうか。

3.6 小括

以上のように現時点では、追加されているものはセレモニー的なものが多く、地方公共団体において96条2項は十分活用されているとはいえない状況である。基本構想と基本計画はもちろんであるが、行政計画にも、中長期的な地域の課題に関わり、地方公共団体の利害に重大な関係を有するものが少なからず存在する。そこで、次章では行政計画を議決事件に追加すべき理由、追加するに当たっての留意点について検討する。

4. 行政計画の議決事件としての追加

4.1 行政計画の機能と分類

「行政計画」とは、行政目標を定立し、その目標を実現するために諸種の手段を総合して体系化するものである〔宇賀,2015:295〕。行政計画は、法律の根拠を有する法定計画と、根拠を有しない事実上の計画に分類され、前者は300を超える法律に約600種類が定められている〔宇賀,2015:298-299〕。これらが法令上、議決事件とされていなければ、長限りで策定され、それが地方公共団体の団体意思となる。

行政計画には、①複合的な行政過程を合理化・秩序化する機能（総合化機能）、②諸計画間及び行政組織間相互において、政策の横断的整合性を図る機能（利害調整機能）、③政策の優先度を具体化する機能（政策管理機能）、④政策実現のために将来に向けた指針を企画立案する機能（企画立案機能）、⑤市民参加の下に適正な策定過程を経ることにより、計画における政策形成やその実現のための行政活動の公正性を担保する機能（公正性担保機能）の5つの機能があるとされる〔勢一,2004:42〕。

また、行政計画については、主として、①計画の名宛人に着目して「行政内部型計画」と「対市民型計画」に区分する分類、②計画の法的効力に着目して「拘束型計画」、「誘導型計画」及び「指針型計画」に区分する分類が存在する〔大橋,2016:149-150〕。例えば、都市計画マスタープランは対市民型計画かつ拘束型計画であり、定員管理計画は行政内部型計画かつ指針型計画に当たる⁴。

4.2 議決事件として追加について

4.2.1 議会の関与の必要性

行政計画に上記のような機能があり、また、中には法的拘束力を有する計画があること、そして実務上「計画行政」が多用されていることを踏まえると、全ての行政計画を長限りで団体意思として決定することが、果たして適当なのかと疑問が生じる。

例えば、都市計画マスタープランは、土地利用という財産権を制限することにつながり、

法的拘束力が認められる。マスタープラン自体は、都市計画法 18 条の 2 に策定の法的根拠があるが、「市町村は、（中略）当該市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めるものとする」と規定されている。主語が「市町村」であり、長限りで都市計画マスタープランを策定することは、法令上、当然には予定されていないと解される。財産権の制限につながる重要な計画という性質を鑑みると、議会の関与が必要なのではないだろうか。

4.2.2 議会の関与についての学説の状況

それでは、学説では行政計画を議決事件として追加することについて、どのように考えられているのだろうか。幸田教授は、「行政計画を議決事件に追加し、当該自治体の将来の進むべき方向について議会で真剣に議論すること」を推奨している⁵。また、議会の役割からすれば、当該地域のあり方を決める様々な計画の策定に関して議会で議論することは、民意をより計画に反映するために有意義であろうとの意見もある〔田林,2010:13〕。

しかし、行政計画を議決事件に追加することによって、議会も責任を負う立場になることに留意しなければならない。例えば、行政計画の中で数値目標を掲げている場合、数値目標まで審議した上で議会が議決しているとすれば、その不達成の責任は長だけではなく、議会も負わなければならない事態も発生する〔森口,2010:765〕。

また、西谷教授は、条例で定められたものに比べ、「行政計画で定められた事項は、不確実性を色濃く持った柔軟な規範であるとして、組み立て、運用される」とした上で、「不確実性に満ちた計画に議会による権威付けを与えてもよいものだろうか」〔西谷,2009:11〕と、行政計画の議決事件追加に疑問を投げかけている。

確かに、議案として上程された行政計画を十分な審議なく、修正等がないまま、形式的な議決をするだけであれば、そのような批判も致し方のないものと思われる⁶。しかし、例えば栗山町において、長が設置した総合計画審議会が示した総合計画案を不十分とし、議会が審議会と意見交換を重ねて修正案を作成、計画策定に至った例〔大杉,2010:16〕が示すように、議会改革が進む先駆的議会では充実した審議が行われている。福島県会津若松市議会でも、「政策形成サイクル」を構築し、政策研究や討議を行っている〔井島,2010:32-34〕。後述する政策検討会議等を設置し、議会側でも積極的な議論をする手法も考えられる。また、計画の数値目標等が妥当なものかどうか、地方自治法の検査権（98 条 1 項）、調査権（100 条）、専門的知見の活用（102 条の 2）により、検証することも可能である。特に専門的知見の活用は、個人だけでなく、大学、調査研究機関、コンサルタント会社等への委託も可能で〔松本,2015:391〕、様々な視点からの検証が期待できる⁷⁸。さらに、定例会の会期日数を増やし、審議時間それ自体を増やすことも必要であろう。

これら議会の審議の質、量の充実に図る仕掛けにより、具体的で実効性のある計画にでき、上記の疑問を乗り越えることができると思われる。

4.3 市民参加との関係

総合計画をはじめ行政計画の策定に当たって、審議会等の委員に市民が参加している場合が少なくない。特に対市民型の行政計画であれば、策定検討段階に市民が参画し、その意見を反映することは有意義である。したがって、長の側から、審議会等の場において市民の意見が反映されているから、議決までは不要でないかと反発があることが予測できる。

しかしながら、委員となった市民の「代表性」の正当性に疑問がある場合もある。長の選好によって選出されている場合もあろうし、公募の場合、応募した個々の市民が必ずしも市民を代表しているとは限らない〔金井,2010:71－89〕。審議会における市民参加は採り入れつつも、最終的には選挙により「代表性」が付与された議会において、議決される方がより正当といえよう。

4.4 具体的な事例

では、条例においてどのような行政計画が議決事件に追加されているのであろうか。条例での追加の方法としては、具体的行政計画名を明記するタイプ(以下、「列举型」とする。)と、議会と長の協議、計画期間等によるフィルタリング等、何らかの留保がされているタイプ(以下、「留保型」とする。)があることを指摘できる(図表2参照)。

図表2 条例による議決事件の追加規定のタイプ

列举型	宮城県大崎市	(議決すべき事件) 第2条 議会の議決すべき事件は、次のとおりとする。 (1) 総合計画基本構想及びこれに基づく基本計画の策定、変更又は廃止 (2) 定住自立圏形成協定の締結、変更又は廃止 (3) 環境基本計画の策定、変更又は廃止 (4)～(6) (略)
	愛知県知立市	(議決すべき事件) 第3条 議会の議決すべき事件は、次に掲げるとおりとする。 (1) 知立市男女共同参画プラン (2) 知立市地域福祉計画 (3) 知立市障害者計画・障害福祉計画 (4) 健康知立ともだち21計画 (5) 知立市環境基本計画 (6)～(14) (略)
留保型	秋田県大仙市	(計画等の議決事項) 第10条 法第96条第2項の規定に基づく議会の議決事件は、次の各号に掲げるとおりとし、市政全般にわたり重要な計画等について、議会と市長等執行機関が共に市民に対する責任を担いながら、計画的かつ市民の視点に立った透明性の高い市政の運営に資するものとする。 (1) 基本構想及びこれに基づく基本計画に関するもの。 (2) 前号に掲げるもののほか、市行政の各分野における、政策及び施策の基本的な方向を定める計画、指針その他これらに類するものに関するもの(以下「計画等」という。)で、次に掲げるものア～ケ (略) (3) 市が他団体と結ぶ提携又は協定のうち、予算を伴うもの 2 前項第2号及び第3号の議決に付すべきものは、議会と市長等が協議するものとする。
	石川県七尾市	(地方自治法第96条第2項の議決事件) 第14条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第2項の規定による議決事件は、次の各号に掲げるとおりとする。 (1) 七尾市まちづくり基本条例(平成24年七尾市条例第1号)第3条第2項に規定する総合計画 (2) 市が他団体と結ぶ提携又は協定のうち、予算を伴うもの (3) 前2号に掲げるもののほか、市行政の各分野における政策及び施策の基本的な方向を定める計画、指針その他これに類するもの。ただし、行政内部の管理に係る計画、特定の地域を対象とする計画及び計画期間が5年未満のものを除く。

(出典) 各市条例を基に筆者作成

図表3 議決事件として追加されている行政計画の具体例

都市計画マスタープラン	33
環境基本計画	12
地域福祉計画	10
高齢者福祉計画	10
次世代育成支援行動計画	9
介護保険事業計画	8
障がい者福祉計画	8
教育振興基本計画	6

注) 調査対象：列举型条例を採用する54市

(出典) 地方自治月報第58号を基に筆者作

列举型の条例において、議決事件に追加されている計画としては、都市計画マスタープランが多く、次いで環境基本計画、地域福祉計画、高齢者福祉計画などが見られる(図表3参照)。上述のとおり、マスタープランが議決事件とされていることは、妥当な判断とい

える。また、環境基本計画のように当該地域の環境保全の基本となる計画、地域福祉計画のように今後の地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱となる計画⁹が議決事件とされていることも、前章で示した「中長期的な地域の課題に関わるもの」「地方公共団体の利害に重大な関係を有するもの」「その地方公共団体の将来を左右する政策決定」に該当すると判断した上での追加と評価できる。

図表 4 大仙市の議決状況（H23年10月以降）

H24年6月	過疎地域自立促進計画の変更
H25年3月	過疎地域自立促進計画の変更
H27年3月	新市建設計画（大仙市まちづくり計画）の変更 過疎地域自立促進計画の変更 辺地に係る公共的施設の総合整備計画の策定
H28年3月	過疎地域自立促進計画の変更 第2次総合計画基本構想の策定 定住自立圏形成方針の策定 過疎地域自立促進計画の策定

（出典）大仙市HP（<http://www.city.daisen.akita.jp/docs/2013101100140/>）を基に筆者作成

次に、留保型の条例を採っている地方公共団体では、どのような行政計画が議決事件とされているのだろうか。図表 2 で取り上げた秋田県大仙市では、議会基本条例により平成 23 年 10 月から議決事件を追加しているが、長に遠慮しているのか、その後、市長等と協議し、議決事件

とされた行政計画は 9 件に留まっている（図表 4 参照）。また、大仙市と同様、留保型条例で議会と長の協議により行政計画の議決事件としての追加を行っている岐阜県中津川市では、平成 26 年 4 月の条例施行後、議決された計画は 6 件（過疎地域自立促進計画、第 3 次環境基本計画、新市建設計画、総合整備計画 2 件、都市計画マスタープラン）である。佐賀県嬉野市も、平成 24 年 10 月の条例施行後、3 件（新市建設計画、まち・ひと・しごと創生総合計画、教育大綱）に留まっている。同市条例の場合、さらに「基本計画に準ずる計画の策定又は変更等」という留保が付いているが、それを加味しても、いずれの市においても少ないという印象である。

4.5 列挙型か留保型か

そこで、地方公共団体において列挙型条例、留保型条例のいずれを採用すべきか、以下若干の考察をすることとする。

列挙型条例は、何よりも議決すべき行政計画が明確であり、議決事件とすることに長も一定の了解をしていると推測される¹⁰。列挙されている行政計画以外は一般的に議決できないと解されるので、柔軟性に欠ける部分もあるが、条例を改正すれば、追加が可能であるため、あまり問題はないと考えられる。

一方、留保型条例については、議会と長が協議して議決すべき行政計画を決めるとしている場合、一見すると議決対象とできる範囲が広いように感じる。しかし、議会と長のパワーバランスによっては、恣意的な運用も可能である。長が住民から高い支持を受けているようなときは、ある行政計画について議決したいという議会側の意向を無視することは容易であろう。反対に、長の支持率が低く、議会の勢力が強い状況では、長の行政執行を妨害する目的で、濫用的に議決権を行使することも可能となる。政治的対立から長の執行

活動を妨害する目的など議決権の濫用となるような事態は慎むべきであるのは当然のこと〔庄村,2016:401〕であるが、留保型条例のように多分に裁量の余地が残る条例の規定は、かえって行政運営の混乱を招く可能性がある。さらには、議会と長のパワーバランスの変化により、合理的な理由がなく、以前は議決されていた行政計画が議決されなくなることとも予測され、安定性・一貫性に欠ける。さらに、条例である以上、その条文には一定の明確さも必要であるから、留保型条例よりも列举型条例を採用することが好ましいと考える。

4.6 列举型条例のあり方

4.6.1 対象とすべき行政計画

図表 5 行政計画の区分ごとの議決事件としての適性

	拘束型計画	誘導型計画	指針型計画
対市民型計画	(a)	(b)	(c)
行政内部型計画	(d)	(e)	(f)

(出典) 筆者作成

列举型を採ることがベターであるが、議決すべき行政計画は、前述のとおり「行政上の基本的決定」に当たるかどうか、すなわち重要事項留保説に立って決定すべきと

考える。何が「行政上の基本的決定」にあるかは、第1節で示した計画の名宛人と法的効力による行政計画の分類を使用し、判断できると思われる。図表5に示すように、2つの観点を掛け合わせることによって、(a)から(f)までの6通りのタイプに区分することができる。6つの区分のうち、(a)タイプについては、市民に向けられたものであり、また、法的効果も有していることから、議決事件とすることに最も適合的である。前述のとおり、(a)タイプの典型は、都市計画マスタープランである。

次に、(b)タイプ及び(c)タイプについても、対市民向けの計画であることから、本質的なものといえ、議決事件に適合するものが少なくないと考え。 (b)タイプは、開発行為等についてのガイドラインや公共施設等管理計画、(c)タイプはまちづくり計画や教育振興計画が該当する。これらは、法的効果がないといっても、いわゆる「行政規則の外部化」に見られるように一定の外部効果を有する場合もあり、議決事件に適合することが多いと思われるが、当該計画の趣旨、目的、効果等を斟酌して、個別に「行政上の基本的決定」といえるのか判断を要する。栃木県那須塩原市では「結婚サポート総合戦略」という行政計画を議決したが、これは(c)タイプに分類できる。当該戦略によって、確かに結婚する人が増え、出産につながれば少子化対策の一助となる一方、結婚は多分に個人の問題であり、「行政上の基本的決定」とまではいえないから、議決には適合しないと判断できよう。

(d)タイプは、定員適正化計画が該当すると考える。地方公共団体の定員は、条例で定められていることが多いが、条例で定めた定員まで職員を増加又は削減することは、必須と考えるべきであり、計画ではその手段を定める訳であるが、そこには一定の拘束力が認められる。(b)タイプ(c)タイプと同様、当該計画の趣旨、目的、効果等を斟酌して、個別に「行政上の基本的決定」といえるのか、つまり議決事件とすべきかどうか判断すべきと考える。

(e)タイプ(f)タイプに該当するものは人材育成方針など内部管理の計画が想定されるが、基本的には議決事件には適さないと考える。

4.6.2 議決までの手続

行政計画を議決事件に追加し、議会の議決権を強化したといっても、審議がほとんど行われないまま「議決」というお墨付きを与えたのでは、これまでと変化はないし、議会が責任を負う立場となる以上、充実した討議が必要となり〔江藤,2009:46〕、議決までの手続、プロセスも見直さなければならない。

行政計画の多くは、4月から計画期間が開始するため、3月議会に上程されることが多い。議決事件とされた行政計画の検討は、長の側で1年以上前から行われているだろうが、3月議会の開会直前になって初めて、議会が計画案全体を知ることが稀ではない。一つの会期では時間的な制約が著しく、行政計画の目標の正当性、当該目標を達成するための手段の妥当性について十分な審議ができない。特に3月議会は、定例会の中でも議案数が多いため、より一層審議時間は制約され、責任を負う立場になるにも関わらず、的確な判断ができないまま、議決することになってしまう。

そのため、形式的な議決とならないよう、検討段階から議会として議論を重ね、一定の方向性や結論を出した上で、議決するという仕組みが必要である。オーソドックスなものとしては、特別委員会の設置が挙げられる。総合計画の策定に際し、議会が地方自治法109条により特別委員会を設置する例¹¹が多いが、行政計画についても同様に特別委員会など専門的に議論する場を設置し〔江藤,2009:45〕、継続的に審査していくべきなのではなかろうか。また、特別委員会のほか、前述の「専門的知見の活用」、そして議論の場として先駆的議会で設置されている「政策検討会議」が挙げられる。滋賀県大津市議会是要綱により、政策検討会議を設置し、「条例、計画等の原案の作成」「政策検討項目に係る調査及び検証」について、市民意見の聴取、専門的知見の活用等をした上で、一定の提案を行っている¹²。大津市のほか、神奈川県横須賀市議会や兵庫県福知山市議会でも、同様の取組を行っているが、充実した議論を期待することができる。

5. むすびに

本稿では、行政計画を議決事件に追加するに当たっての対象、手続等、そして議決事件に適合する行政計画について検討を行った。議会と長がともに公選で、直接住民の負託を受けている二代表制の趣旨、また議会が団体意思の決定機関であることに鑑み、重要事項留保説に立って、より多くの行政計画を議決事件に追加をするべきであり、追加に当たっては、列举型条例とし、条例に具体的な行政計画名を明記すべきことを指摘した。

最後に、単に議決事件を追加し、議決権を強化したといっても、十分な審議を行わないまま議決したのでは、必ずしも議会改革につながっているとはいえない。行政計画を審議

するための特別委員会や政策検討会議の設置、専門的知見の活用は、一例であり、議決権の強化、審議手段の充実とともに、行政計画を含めた議案の審査能力を一層高めることも課題ではあるが、その手法の検討は今後の課題としたい。

〔注〕

- ¹ 全国市議会議長会の「市議会の活動に関する実態調査結果」によると、平成 27 年 12 月 31 日現在、全 813 市のうち、54.6%に当たる 444 市で議会基本条例が制定されている (http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/1192807_1953.html 参照)。
- ² 自治体法務検定委員会編『自治体法務検定公式テキスト政策法務編【平成 29 年度】』230－231 頁によると、2007 年に 96 条 2 項により議決事件を追加している自治体は、163 であったが、2016 年には 952 と、大幅に増加していることが分かる。
- ³ 本事案については、駒林良則「総合計画をめぐる議会と長の紛争」『立命館法学』349 卷(2013) 430－444 頁が詳しい。
- ⁴ ただし、区分は厳密ではなく、誘導型と指針型の両方の性質を持つ場合もある。
- ⁵ 自治日報 3867 号 (2016.10.14)。幸田教授は、住民生活に密接に関わる行政計画を追加議決事件としている議会は必ずしも多くなく、「地方人口ビジョン」「地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略」「公共施設等総合管理計画」も議決対象とすべきと主張する。
- ⁶ 前掲注 5)の幸田教授の論説において名前が挙げられている栃木県那須塩原市では、平成 29 年 3 月議会で、22 の行政計画を議決した。その他の議案として、人事同意案件が 6、予算が 15、条例が 19、訴えの提起が 2 あり、また、会期が通常の 3 月議会と同じスケジュールであったことを踏まえると、議会において十分な審議が行われたのか疑問が残る。詳細は、同市ホームページ (<https://www.city.nasushiobara.lg.jp/34/3789.html>) を参照。
- ⁷ 栗山町では、総合計画の策定に際し、「専門的知見の活用」で、大学教授に調査を委嘱するなど有効に利用がなされている。詳細は、栗山町ホームページ (<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/activity/process/index.html>) を参照。
- ⁸ 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」によると、平成 18 年 11 月 24 日から平成 28 年 12 月 31 日までの専門的知見の活用例は、74 例に留まっている。一層の活用が求められるのではなかろうか。
- ⁹ 厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html) 参照。
- ¹⁰ ある行政計画に関し議会が条例で議決事件とすることについて、長に異議がある場合、長は地方自治法 176 条 1 項により、再議に付すことができるのであり、再議に付していない以上は、そのことを了解していると考えるのが相当である。
- ¹¹ 北海道帯広市、長野県飯田市、岐阜県多治見市、奈良県生駒市、兵庫県三田市など
- ¹² 大津市ホームページ (<http://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1459823122646.html>) 参照。

〔文献リスト〕

- 阿部泰隆 (2011)『行政法解釈学 I 〔初版補訂〕』有斐閣
- 井島慎一 (2010)「「チーム議会」と市民参加で進める自治体議会の政策形成」『地方自治職員研修』通巻 604 号、32－34 頁
- 市村充章 (2006)「地方議会議決事件の追加制度」『白鷗法学』第 13 卷 1 号、213－239 頁
- 宇賀克也 (2015)『行政法概説 I 〔第 5 版〕』有斐閣

-
- 江藤俊昭（2009）「自治体計画と地方議会」『年報自治体学』22号、25－52頁
- 大杉寛（2010）「日本の自治体計画」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.15』、1－18頁
- 大橋洋一（2016）『行政法Ⅰ〔第3版〕』有斐閣
- 加藤幸雄（1998）「条例による議決事件の追加について－地方自治法第九十六条第二項による条例－」『地方財務』通巻524号、65－72頁
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規
- 川崎政司（2015）『地方自治法基本概説〔第6版〕』法学書院
- 川村毅（1997）「議会の議決権」『新地方自治法講座6 議会』ぎょうせい、141－180頁
- 駒林良則（2013）「総合計画をめぐる議会と長の紛争」『立命館法学』349巻、430－444頁
- 自治体法務検定委員会（2017）『自治体法務検定公式テキスト政策法務編』第一法規
- 庄村勇人（2016）「地方議会の議決事項についての一考察」『名城法学』66巻1・2号、377－401頁
- 勢一智子（2004）「行政計画の意義と策定手続」『行政法の争点〔第3版〕』42－43頁
- 田林信哉（2010）「法定受託事務に関する事項をその内容に含む計画の策定について議会の議決すべき事項とすることができるか」『自治実務セミナー』通巻577号、13－15頁
- 地方自治制度研究会編（1971）〔最終加除 2017年5月8日〕『地方財務実務提要第1巻』ぎょうせい
- 西谷剛（2009）「行政計画のジレンマ」『横浜国際経済法学』17巻3号、1－22頁
- 林紀行（2011）「二元代表制における地方議会の位置づけに関する一考察」『法政論叢』47巻2号、26－38頁
- 松本英昭（2015）『新版 逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』学陽書房
- 森口佳樹（2010）「地方自治体の議会機能の活性化について」和歌山大学経済学会『研究年報』第14号、759－770頁
- 山口道昭・出石稔（2015）『明快！地方自治のすがた』学陽書房