

序 文

自治体議会——「住民自治の根幹」への期待

日本国憲法第93条は「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。」と規定している。地方自治法第89条には「普通地方公共団体に議会を置く。」とある。普通地方公共団体とは都道府県と市町村であるが、東京の特別区にも議会が置かれ、これらの議会の議員は住民によって直接、選挙によって選ばれる。その意味で、地方公共団体に必置とされている議会は「住民自治の根幹」をなしているといえる。

地方公共団体は、自らの責任と判断でその任務を遂行することになっているが、地方自治法によって「法人」とされている。法人は機関を置いて、その任務の遂行に当たらせる。地方公共団体には、いずれも直接公選の議事機関としての議会と、執行機関としての首長等が置かれている（二元的代表制）。合議制をとる議会は、多様な民意を反映しつつ、自治体としての意思を確定する機能と執行機関を監視する機能を担っているが、その役割を十分に果たすことによって、住民の信頼と期待に応えていかなければならない。議会を構成する議員は議事機関に託された任務を有効かつ適切に遂行する責任を負っている。

1947年（昭和22年）4月17日に地方自治法が公布され、日本国憲法と同時に施行された。それから68年の間に、日本の自治体は、高度成長とその終焉を経験し、地方分権時代を迎え、昭和、平成と、2度の「市町村合

併」をめぐり、人口の過疎の過密に悩み、大規模災害の苦難に遭い、人口急減の波に洗われ始めている。全国の自治体は、国とともに「地方創生」に乗り出し、30年後、50年後の地域社会を確かなものにしていかなければならない。その中で、自治体議会は、これまでの活動の歩みを振り返り、現状を改善・改革し、「住民自治の根幹」であることを実証していく必要がある。

一方で、自治体議会は、予算編成権・議案提出権をもち議会審議に出席できる執行機関との関係では分が悪くて住民の関心を喚起しにくく、合議体であるため意思決定のための合意形成には手間がかかり、住民が活動実態を知られていないこともあって評判はどちらかといえば芳しくはない。人口減少の中で議員の候補者不足も起きている。4年任期で落選のリスクを負っているにもかかわらず報酬が少ないからかもしれない。

しかし、だからといって議会がなくてよいということにはならない。議会なしには自治体の体をなさないからである。そうであればこそ、議会・議員は、制度上必置になっていることに安住せず、その存在価値を具体的に示していく必要がある。

議会基本条例、政策条例、一問一答方式、議員同士の討論、政策研究活動、議会情報の積極開示、通年議会、定数見直し、政務活動費の適正運営などの工夫・努力が積み重ねられてきている。これらを踏まえ、これからも、着実に自己改革を続けることを強く求められている。

東京大学名誉教授 大森 彌

は し が き

近年、急激に変貌しつつある社会経済情勢の中にあつて、行政に対する住民のニーズも単に物的豊かさを求めるだけではなく、心の豊さを重視し、快適な生活環境や個性的な文化活動など住民生活の質的向上を求めるように変化してきております。

このように多様化した住民のニーズに的確に対応するためには、住民生活に密着した行政の担い手として地方公共団体の果たす役割は益々重要なものとなつており、特に、予算議決や条例制定の議決などを通じて地方公共団体の政策決定を行う立場にある議会及び議会を構成する議員に対しても、時宜に即した判断、活動が期待されております。

本書は、地方公共団体の行政の重要な一翼を担う議会の議員の方々のための実務的な議員活動参考書ともいふべきものをねらいとしたもので、議員の方々の特に関心のある事項や、また議員の方々に知っていてほしい基礎的事項などを中心に、問答形式により、議員の方々の立場に立って執筆、編集を心掛けたものであります。なお、執筆に当たつて、事項によっては主要な行政事例、判例等をも収録し、より深い理解に供することとしております。

本書は、上記のようなことをねらいとして自治省及び地方公

共団体に勤務する有志が公務の余暇を利用して分担執筆したものであり、中には十分意を尽せなかった部分もあろうかと思いますが、御意見御批判をいただきながら逐次補正を加え一層充実した内容にして参りたいと考えております。

昭和59年9月

地方議員活動法令研究会

議会の検査権

議会の検査権の内容及び対象事務は何か。また、検査権の行使に当たってどのようなことに留意すべきか。

検査権の意義

議会は、当該普通地方公共団体の事務の執行について、自ら検閲し、検査し、あるいは執行機関に報告を請求する権限を与えられている。

この議会の検査権は、議会は議決機関として長その他の執行機関とは独立してその権限を行使するものであるが、議会がその権限の行使を適正に行うためには、事務執行の実情を正確に把握し、各般の情報を収集する必要があるからである。

検査権の内容

議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの（労働組合法の規定など）を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの（注参照）を除く。）に関する書類及び計算書を検閲し、当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法令又は条例に基づく委員会又は委員の報告を請求して、これらの事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる（自

治法98①）。

検査は、(1)書類及び計算書の検閲、(2)長その他の執行機関から受ける報告の二方式によって行われる。

（注）「政令で定めるもの」の内容（自治法121の3）

当該検査に際して開示をすることにより、国の安全を害するおそれがある事項に関する事務（当該国の安全を害するおそれがある部分に限る。）及び個人の秘密を害することとなる事項に関する事務（当該個人の秘密を害することとなる部分に限る。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務

留意事項

「その他法律に基づく委員会又は委員」とは、執行機関を意味するものである。法令に基づくものとしては、収用委員会、固定資産評価審査委員会（自治法202の2）がある。法律に基づくものであっても、執行機関の附属機関（自治法138の4③）は含まれないものである。

行政実例

○当該普通地方公共団体の事務に関する書類及び計算書

（昭和26.12.25 地自行発第446号）
兵庫県総務部長宛 行政課長回答

問 第98条第1項の規定に基く議会の行う検査権の範囲に関しては、「当該普通地方公共団体の事務に関する書類及び計算書」中に経理関係の支出命令書、その他の証憑書類をも含むものと解すべきであるか。

答 お見込のとおり。

参考問答

○議会の検査等に伴う執行機関への書類提出要求

問 自治法第98条第1項で、議会は監査委員についても事務の管理、議決

の執行及び出納を検査することができる」と規定している。この規定を適用し決算審査意見書、定期検査等の公表する基礎となった資料を議会が提出要求することは可能か。

〔答〕 自治法第98条第1項は、議会が、「当該地方公共団体の事務（自治事務にあつては地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの（労働組合法の規定など）を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの前頁注参照）を除く。）に関する書類及び計算書を検閲し、当該地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会又は監査委員等の報告を請求して事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる」旨規定している。本条は、議会が当該地方公共団体の事務の執行状況についての検査及び監査委員に対する監査の請求を行う権限の規定であり、議会の執行機関に対する監視権を規定しているもので、この検査は直接には何らの法的効果も生じないものであるが、議会は検査の結果に基づいて意見書の提出（自治法99）、自ら行う調査の実施（自治法100）等の措置をすることができるのみならず、予算、条例の審議などの議会活動を通じて適正な是正を図ることとなるものである。このような検査を行うに当たり、議会は設問のような書類の提出を求めるところはできるものと解される。

検査権の対象事務

議会の検査権の対象となる事務は、普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの（労働組合法の規定など）を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの前頁注参照）を除く。）で

ある。

留意事項

- (1) 出生、認知等の身分に関する事項の登録に係る事務は、自治令第121条の3第2項に該当すると考えられること。また、「個人の健康の状態」、「個人の収入の状態」は一般にその開示により個人の秘密を害することとなる事項に該当するものであり、例えば、公害健康被害の補償等に関する法律(昭48・第111号)の事務に関する書類で個人を特定できるもの等は当該事項に関する書類に該当すると考えられること。
- (2) 「地方労働委員会の権限に属する事務」とは、労働組合法(昭24・法174号)第20条に規定する労働争議のあっせん、調停及び仲裁のほか、同法及び労働関係調整法(昭21・法25号)その他の法律の規定により地方労働委員会の権限に属する事務をいうものであること。
- (3) 「収用委員会の権限に属する事務」とは、土地収用法(昭26・法219号)第47条の2等に規定する裁決のほか、同法及び河川法(昭39・法167号)その他の法律の規定により収用委員会の権限に属する事務をいうものであること。

行政実例

○具体性を伴わない検査の可否

(昭和28.4.1 自行行発第61号)
大阪府総務部長宛 行政課長回答

問 具体的問題を伴わずして市議会が市政全般につき特別調査委員会を設置し調査検討を開始した場合、かかる委員会の設置は第98条第1項の議会の権限を逸脱したものと解するかどうか。

答 設問の趣旨が明瞭を欠くので解答しかねるが、第98条第1項の規定による事務の検査は、必ずしも具体的な事件の発生のあることを要件とするものではなく、一般に必要があると議会が認めるときは、同条同項の規定する方法により市政全般について検査をすることができる。

〔議活三八〕

四五四

○「地方公共団体の事務」と出納及び出納に関連する事務

（昭和29. 6. 4 自庁行発第87号）
兵庫県監査委員宛 行政課長回答

問 1 第98条第2項所定の監査要求と第199条第4項（現行法では第5項であるが、同項では議会が削られた。）所定の監査要求とは表裏をなす同一のものであるとの行政実例に変更はないか。変更ないとすれば第199条第7項（現行法では第8項）により報告し且つ公表しなければならないか。

2 第98条第2項に「地方公共団体の事務」とあるのは、出納及び出納に関連する事務も含まれているか。

答 1 お見込のとおり。

2 お見込のとおり。

○議会の検査権と秘密事項の取扱い

（昭和44. 12. 10 自治行第91号）
北海道総務部長宛 行政課長回答

問 地方自治法第98条第1項の議会の検査権を委任された決算特別委員会が、昭和43年度一般会計の決算審査の際、理事者が行なった不納欠損処分
の個人別、税別、年度別の資料要求を行なったところ、理事者側は地方税法第22条の規定に抵触するとして提出を拒んだので、次の点を質したい。

1 上記の場合に滞納者又は不納欠損処分対象者の資料を要求できるか。

2 たとえば、監査委員から出された意見書において、不納欠損処分の中に担税力があると思われるものが含まれていると指摘されている場合に、地方自治法第100条の調査権を議決し、滞納者並びに不納欠損処分者の徴収原簿及び課税基礎簿、滞納整理簿を検査できるか。

答 1、2とも一般的にはお見込みのとおり。

ただし提出された所問の書類、資料の取扱いについては、納税者の利益を不当に損うことのないよう、秘密会において審議する等適切な配慮をすることが望ましい。

検査権の行使

検査権の行使の方法としては議会自ら行うには、①書類及び計算書の検閲、②長その他の執行機関の報告の2つの方法に限定されている。実地検査が必要な場合には、監査委員に監査を請求して行わしめるべきである。

留意事項

- (1) 長その他の執行機関は、検査権に基づき、書類等の提出又は報告を求められた場合は、正当な理由がない限り、拒むことはできない。
- (2) 本検査権の行使に当たっては、議会は、その行使の範囲、方法等について議決しなければならない。
- (3) 検査権は議会に与えられたものであって、議員個人に与えられた権能ではないから、議員個人からの要求があっても、長その他の執行機関はこれに応ずる必要はない。
- (4) 検査権は議会の権限であるが、その行使については、通常は、議会において、常任委員会又は特別委員会に付託して検査を行使せしめている。
- (5) 検査権を行使できるのは、議会が開会中であり、活動能力を有するときに限られるのを原則とする。

行政実例

○検査の実施手続

（昭和22. 11. 29 地発乙第885号
各都道府県知事宛 地方局長通達の内）

問 法第98条の議会の各種事務の検査は、第5節の委員会とは別個の委員会をして行なわしめて差し支えないか。

答 議会全体が行なう所謂書面検査であって委員会で行なうことは適当でない。但し、検査のため議員中より臨時に検査員乃至小委員を選任してこれを行なわしめその結果を更に議会全体で審議することは固より差し支えない。

〔議活三八〕

四五六