



予算措置が必要となる条例制定の 直接請求と議会の修正について

質 問

条例制定にかかる直接請求について、以下の質問について教えてください。

- (質問1) 公営住宅の家賃を無料とする条例の制定を請求する直接請求はできますか。
- (質問2) 住民は、新たに予算を伴う条例の制定の直接請求を考えているが、長は、財政状況厳しい折、そのような予算措置を行うことは困難と考えている。この場合、直接請求がなされたとき、長は条例案を議会に付議しないことができますか。
- (質問3) 議会は、長より付議された直接請求による条例案を修正することができますか。

回 答

- (質問1) 直接請求はできません。
- (質問2) 付議しなければなりません。
- (質問3) 修正はできます。

解 説

1. 直接請求制度について

現行の地方自治制度は、地方公共団体の住民によって選挙された代表者により行政が行われる間接民主制を原則としています。しかし、間接民主制による地方自治行政の運営は、場合によっては住民の意思から遊離して又は住民の意思に反して行われることも考えられることから、このような間接民主制の欠陥を補完し、住民自治の徹底を期するため、直接民主制に基づく直接請求の権利が住民に認められています。

具体的には、地方自治法（以下、「法」という。）では、「条例の制定・改廃請求（法第74条）」、「事務監査請求（法第75条）」、「議会の解散請求（法第76

条）」、「議会の議員の解職請求（法第80条）」、「長の解職請求（法第81条）」、「主要公務員の解職請求（法第86条）」があります。

また、法以外でも、「市町村合併協議会設置等の請求（市町村の合併の特例等に関する法律）」、「教育委員会の委員の解職請求（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）」、「農業委員会の委員の解任請求（農業委員会等に関する法律）」、「土地改良区総代の解職請求（土地改良法）」があります。

2. 質問1について

直接請求制度の1つとして、法第12条第1項において、条例の制定又は改廃を請求する権利を住民に保障し、法第74条以下で具体的な手続きを規定しています。

当該請求は、普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から長に対してなされます（法第74条第1項）。

条例の制定又は改廃の請求が可能な事項としては、当然に「地方公共団体が条例で規定し得る事項」であることを要しますが（東京地裁 昭和47年12月12日判決 参照）、「地方税の賦課徴収並びに負担金、使用料及び手数料の徴収」に関するものは除外されます（法第74条第1項）。

これは、昭和23年の法の一部改正によって加えられたものですが、地方税等の住民の負担は誰でもできるだけ軽いことを望むため濫用される可能性が高く、また、その結果が当該団体の財政的基礎を揺るがす好ましくない事態を招くことから、法律上これを直接請求の対象から除外されたものと考えられます。

従って、質問1については、公営住宅は法に規定する公の施設に該当し（法第244条）、その利用の対価として徴収される家賃は使用料と考えられます

(行実 昭和26年11月10日)。従って、家賃を無料とする条例は、「使用料の徴収」に関するものに当たるので、直接請求により条例の制定を求めることはできません。

実際に、地方税、分担金等の徴収に関するものである請求があった場合には、長は条例制定請求代表者証明書を交付する必要はなく、理由を示して相手方に代表者証明書交付申請書（法施行令第91条参照）を返付すれば足りると解されます（逐条解説）。

3. 質問2について

(1) 議会への付議について

普通地方公共団体の長に対して、条例の制定又は改廃の請求がなされた場合、長は、直ちに請求の要旨を公表するとともに、請求を受理した日から20日以内に議会を招集し、意見を附して議会に付議しなければなりません（法第74条第2項及び第3項）。

なお、長が意見を附すことは、議会に請求を送付する過程における手続的行為とされています。つまり、長は、単に条例案の内容についての賛否のほか、法律的及び立法技術的な意見、具体的な修正意見等を述べるだけで、条例案を修正することはできません（行実 昭和24年7月22日）。

(2) 予算を伴う条例について

一方、法第222条第1項は、新たに予算を伴う条例案については、「長は、必要な予算上の措置が適確に講ぜられる見込が得られるまでの間は、これを議会に提出してはならない」旨を規定しています。

この規定は、予算を伴う条例が制定されることにより地方公共団体が支出義務を負うにもかかわらず、それを担保する財政的裏付けがなければ、地方公共団体の計画的で健全な行財政運営が阻害されることから、これを防止するため長の自己規制を目的とするものと解されています。

そこで、予算を伴う条例案の直接請求があった場合、長が当該条例案を議会に付議することにつ

いて、法第222条第1項が適用されるか否かが問題となりますが、法第74条第3項は、長に直接請求に係る条例案の議会への付議を義務付け、付議について長には何ら裁量の余地はないことから、必要な予算上の措置が適確に講ぜられる見込が得られないことを理由に付議しないことは許されません。また、直接民主制の理念に基づいて、普通地方公共団体の相当数の住民の積極的な行為により条例の発案を認めている制度の趣旨からも、質問2の場合は、長が自ら条例案を提案する場合の法第222条第1項の制限は受けず、長は議会に当該条例案を付議しなければならないと考えられます。

なお、直接請求があった予算を伴う条例案が議決、施行された時点で、長は必要な予算措置を講ずる必要がありますが、議会が長の意見に反する議決を行い、執行上支障のある場合など、議会の議決に対し、長において異議があるときは、法第176条第1項の規定による再議に付すことができます。

4. 質問3について

(1) 議会の修正について

議会は、法第96条第1項1号の規定により、「条例を設け又は改廃すること」について議決する権限を有し、直接請求により議会に付議された条例案についても、議会の議決により、地方公共団体の条例として制定されることとなります。

一般に、長又は議員から同条第1項第1号に規定される条例の制定又は改廃に関する議案の提出があった場合、議会は、条例案を審議した上で、可決又は否決のいずれかのみではなく、必要に応じて、条例案を修正して議決する権限も有しています。（法第115条の2）

しかしながら、市町村の支所・出張所設置条例（法第155条）や特別会計設置条例（法第209条）など、条例の制定又は改廃に関する議案の提案権が長に専属するものについては、議会は長の提案権を侵害するような修正はできないと解されています。

直接請求による条例の制定又は改廃は、一般に

長と議員に認められる条例の提案権の例外として、住民にその発案権を認めたものです。

そこで、長から付議された直接請求による条例案に関する議会の修正権が問題となりますが、直接請求は、住民に条例の発案の機会を付与したものであって、その是非は議会が判断するとされています。そのため、議会は、直接請求に係る条例案の審議についても、通常の条例案と全く同様に審議できると考えられます。従って、長から付議された条例案についても、議決権を有する議会は、通常の条例案と同様に審議した上で、可決又は否決のいずれかのみではなく、必要があれば修正することも可能と考えられます。

また、実際問題としても、直接請求による条例案を議会が全く修正することができないとすれば、わずかの瑕疵があるにすぎない場合や、あるいは若干修正すれば条例案に賛成できるというような場合にも、議会としては否決せざるをえないということとなります。これは、直接請求制度の本来の目的に反するものであり、議会の修正権を認めることが住民の意思に応えることにつながるものと考えられます。

では、どの程度まで修正が可能かということについては、直接請求による条例案は、長と議員に認められる発案権の例外とされており、提案権の侵害の問題は生じないため、議会は、特に制約なく修正が行えるものと考えられます。ただし、条例案に全く関係のない修正や条例案の趣旨、目的を全く否定してしまうような修正はすべきではないでしょう。

従って、質問3については、議会は、通常の条例案と同様に、直接請求による条例案の形式、文言や内容についても、修正を行うことができます。また、完全な条例として成立させるためには、条例案の形式、文言その他技術的な面について必要な修正を加えざるをえない場合が少なくないと考えられます。

なお、このような議会の修正に対し、長において異議があるときは、法第176条第1項の規定による再議に付すことができます。(行実 昭和43年1

月10日)

(大阪府総務部市町村課行政グループ)