

質 問

A市では、副市長選任の同意を求める議案を市議会が繰り返し否決するなど、市長と市議会の対立が深刻な状況にあります。

(質問1) 今般、市議会は、市長に対して、市政を混乱させた政治責任をとり、速やかに辞職することを勧告する内容の辞職勧告決議案を議決(条例定数30のうち賛成25、反対3、欠席1。欠員1)し、同日中に市長に通知しました。ところが、住民の市議会に対する批判が非常に強いものであったため、議会は翌日、この決議を修正することを目的として問責決議を行いました。この場合において、市長は、住民の民意を問うとして議会を解散することができますか。

(質問2) 一方、市長が「選挙公約に掲げ、自己の政治生命をかけた議案であり、否決した場合には不信任の議決とみなす」として提案した議案を、市議会が否決した場合は解散することができますか。

回 答

質問1 できる

質問2 できない

解 説

1. 長と議会の関係について

地方公共団体の長及び議会の議員は、その地方公共団体の住民が直接選挙することが規定されており(日本国憲法第93条第2項)、長及び議会は、住民の代表機関として、相互に独立性・自主性を保ちつつ牽制しあい、均衡と調和のある関係を保持することで、公正で円滑な行政運営を図ることが期待されて

います。

しかし、この両者の間に意見の対立が生じ、それが解消されない場合、行政運営に支障をきたし、住民福祉にも影響を及ぼす恐れがあります。

そこで、両者の対立を解決する方法として、地方自治法(以下「法」という。)は、議会による長の不信任議決、長による再議、議会の解散、専決処分などを規定しています(法第176条から法第179条)。

2. 不信任議決及び解散制度について

(1) 制度の趣旨及び概要

本制度は、長と議会の対立関係を、民主主義の原理にのっとり、主権者たる住民の審判にゆだねることにより解消を図ろうとするものです。

不信任議決が成立するには、議員数(条例定数ではなく現に在職する議員の数であり、議長を含む。)の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者が同意することが必要です(法第178条第3項)。

これは、不信任議決が、住民の意思により選ばれた長を議会が失職させるものであることから、通常の場合(法第116条)の場合とは異なり、その手続きを慎重ならしめるという趣旨です。

不信任議決があったときは、議長は直ちにその旨を長に通知しなければなりません。長は、議会への対抗手段として、その通知を受けた日から10日以内(通知を受けた日の翌日から起算)に限り議会を解散することができます(同条第1項)が、10日以内に解散しなければ、長は、その期間を経過した日(例えば通知日が11月1日で、11月11日までに解散しない場合は、11月12日)にその職を失います(同条第2項)。

議会を解散した場合、解散後初めて招集された議会において再び不信任議決がなされれば、長は、議長から通知があった日にその職を失い(同条同項)、もはや議会を解散できません。解散による選挙を通

じて選ばれた新議員によって行われた議決は、住民の意思を反映したものと解されるからです。再度の不信任議決においては、議員数の3分の2以上の者が出席し、その過半数が同意すれば足够了（同条第3項）。

なお、解散による選挙が実施された場合の議員の任期は、その選挙の日から4年となります（公職選挙法第258条）。

（2）不信任議決について

①不信任議決の要件について

不信任議決については、その性質上、厳格な手続きで行われるべきものであり、次の二つの要件を満たす場合に成立します。

第一の要件は、長に対して直接かつ明確に不信任の意見を表示していることであり、この内容を満たすものであれば「不信任議決」と称されるものに限りません。

第二の要件は、前述のとおり一定数以上の議員の出席と特別多数議決を経ていることであり、この要件を満たさずに議決された場合は、法第178条の不信任議決には当たりません。

なお、不信任議決の対象となる長の行為については特に制限はなく、いかなる理由によるものであっても法律に規定された要件を満たしている限り、その不信任議決は有効なものとなります（行実S 21.12.27）。また、長が議会を解散できるのは本条及び後述する第177条第4項の場合に限られ（行実S 28.9.29）、単に長が提案した重要な議案を議会が否決した場合は解散できない（行実S 28.3.14）とされています。

したがって、例えば長が政治的に重要な議案を提案するにあたって「本議案を否決すれば不信任の議決とみなす」旨の意思を表明したにもかかわらず否決されたとしても、議会はあくまで当該議案の内容について判断したものであるから、長に対し明確に不信任の意思を表明したものとみなされず、不信任議決には該当しないと解されます。

②辞職勧告議決について

次に、いわゆる辞職勧告議決が法第178条の不信任議決に該当するか否かについて検討します。

辞職勧告議決とは、一般に、辞職を勧める議会としての意思を表明する決議であり、原則として、法的効果はなく、その勧告に従って辞職する法的義務を負うものではないと考えられます。しかし、長に対する辞職勧告議決については、法第178条第3項の要件を満たし、客観的に長の不信任と同一視し得る事情があれば、長の不信任議決としての法的効果が生ずるものと考えられます。

したがって、議会としては、長を辞職させるまでの意思はなく、単にその責任を問うといった場合には、当該議決が不信任議決でないことを明らかにするため、問責決議や反省を求める決議などが望ましいと言えます。

③議決の撤回について

議会の意思の安定性や議会審議の能率などの要請から、議会が一度議決した事件については、原則として同一会期中に再び議会意思を決定することは許されないとされているため（一事不再議の原則）、一般に、議決した事件の撤回や修正は、同一会期中にはできません。特に不信任の議決については、議会の解散又は長の失職という重大な効果が発生し、法的安定性を確保する意味からも、撤回したり取り消したりすることはできません。

また、長への不信任議決の通知行為の撤回等もできないとされています。

（3）議会の解散

既に述べたとおり、長は、不信任議決の通知を受けた日から10日以内であれば、議会を解散することができます。

なお、議会の任期満了による選挙直前になされた不信任の議決に対抗して、長が解散した場合には、たとえ任期満了による選挙の告示がなされていたとしても、告示はその効力を失い、解散に基づく選挙が行われます。（公職選挙法第33条第4項但書）

（4）長の失職

長が、上記（4）の解散を行わなければ失職しますが、議員の任期満了や総辞職により、解散することができない場合には、議長から通知を受けた日から10日を過ぎても長は失職しません。

解散をしても、解散後初めて招集された議会にお

いて再度不信任の議決がなされれば、議長から通知を受けた日に長は当然にその職を失います（法第178条第2項）。なお、解散後に長の任期が満了し、その長が再選され、解散後初めて招集された議会で不信任の議決がなされた場合や、解散後初めての議会でなく、2回目以降の議会で不信任の議決がなされた場合は、当該議決は「再度の不信任議決」ではなく、はじめての不信任議決となるため、長は失職せず、再び議会を解散することもできます。

3. 不信任議決とみなされる場合

非常の災害による応急若しくは復旧の施設のために必要な経費又は感染症予防のために必要な経費を削除又は減額されたため長が再議に付した場合（法第177条第2項）に、なお議会が削除又は減額すれば、長はその議決を不信任の議決とみなすことができるとされています（同条第4項）。

この場合の議会の議決は、通常の過半数議決で足り、長は議長から再議決された予算の送付を受けた日から10日以内に、議会を解散することができます。なお、議会を解散した場合でも、既に再議決により成立した予算の効力には影響がありません。したがって、長は、削除又は減額された経費を専決処分（議会が成立していない）により改めて予算化し、執行することとなります（法第179条第1項）。

一方、長が不信任の議決とみなさず、議会を解散しない場合は、長は失職することなく、議会の議決に基づき削除又は減額された予算を執行することになります。

4. 本件事例の検討

（1）質問1について

本件の辞職勧告決議については、在職議員29名の3分の2以上に当たる28名が出席し、かつ、出席議員の4分の3以上に当たる25名が賛成して可決し、法第178条第3項に定める要件も満たしていること、そして、長との深刻な対立を背景に速やかに辞職することを勧告し、かつ、住民の批判を受けて当該決議を修正するため、法的効果のない問責決議を行っている事情等を踏まえれば、当初の辞職勧告決議は、

不信任の議決と解されます。

また、一度、不信任の議決がなされた以上、同一会期中にこの意思決定を撤回したり、変更することはできないので、問責決議により辞職勧告決議を修正することはできないと考えられます。

以上により、長は、議長から辞職勧告決議の通知を受けた日から10日以内であれば、議会を解散することができるかと解されます。

（2）質問2について

長が、提案した議案を否決した場合は不信任の議決とみなす旨を表明していたとしても、単に議会が当該議案を否決しただけでは、法第178条の不信任議決に該当するものではなく、議会を解散することはできないと解されます。

（大阪府総務部市町村課行政グループ）