

地方公共団体の機関の責任

松 尾 直

I はしがき

地方公共団体の機関は、種々の公務員より構成されるが、日本国憲法に定める全体の奉仕者義務（第十五条二項）、地方自治（第九十二条乃至第九十五条）及び憲法尊重擁護義務（第九十九条）に基づき職務を行うべきものであり、これに伴う諸々の責任を住民に対して負うべきものである。これらのうち、地方自治に関して、「国民主権主義を基調とする現行憲法は、地方自治が民主政治確立の基盤を培う意味を重視して、あらたに地方自治に関する一章を設け、地方自治制について、その基本原則と基本事項を定め、地方自治制を憲法で保障することとしている¹⁾」として、地方自治の憲法による保障が示されている。また、「地方の行政は、原則として、国の官庁がこれに関与することなく、地方公共団体の事務として、地方住民の責任と負担において、これを処理すべきことを意味する²⁾」として地方行政が地方住民の責任によるものとされる。つまり、地方自治は、住民自治と団体自治の建前に立脚するものであるが、また国政の場合と同様に代表民主制も採用されており、そこで地方公共団体の機関が、住民を代表してその責任で職務を行うべきことになるのである。

地方公共団体の機関について、日本国憲法第九十三条一項の規定には、地方公共団体の議事機関としての議会が定められる。また、同条二項の規定には、執行機関としての長が定められる。さらに、これら地方公共団体の長、議会の

注1) 俵 静夫『法律学全集8 地方自治法』有斐閣,1977年,11頁。

2) 同上,12頁。

議員及び法律の定めるその他の吏員は、その住民が直接これを選挙するものと定められる。ところで、わが国では、国政の場合において日本国憲法第六十六条乃至第六十七条の規定により議院内閣制が採用されているものと解し得るのに対し、地方政治においては、議院内閣制と対比されており、「わが国の地方自治制は、一般に、大統領制の濃い制度を採用している。³⁾」といわれる。なお、このことについては、「アメリカの大統領制と異なり、議会は、一定の要件のもとに、長の不信任議決をすることができ、長は、議会を解散することができる（一七八条）。地方自治法第一七八条の規定が存しない場合を考えれば、わが国の地方自治制は、大統領制を採っているといえるが、この規定の存する限り、議事機関と執行機関は並列的な関係にあるといわねばならない。⁴⁾」ともいわれるのである。

一方、地方自治の場合については、住民の総意と責任に基づくべきものであるが、「かかる総意を反映するよう構成された機関（地方自治機関）を通じて地方自治が行なわれる」⁵⁾のであり、「地方公共団体の住民である有権者は、有権者団体というそれぞれの地方公共団体の最も基礎的な機関を構成する⁶⁾」とされる。また、住民は、議事機関である地方議会の議員及び執行機関である長を選挙することが日本国憲法第九十三条二項の規定に定められる。そこで、議会及び長は、地方公共団体の機関として、当該地方の全住民に責任を負うべきものといえるし、国政における全国民への責任に対応するものといえるであろう。

地方公共団体の機関は、その責任を住民に対して負担すべきことが、民主政治の原理に由来するものであり、国政における面と共通性を有するといえるであろう。しかし、地方公共団体の機関についても、近年における実状には様々な指摘が認められる。すなわち、地方公共団体における行政責任に関して、行

3) 時岡 弘『現代法学講義10, 地方行政法』評論社, 1971年, 177頁。

4) 同上。

5) 佐藤幸治『現代法律学講座 5, 憲法』青林書院新社, 1983年, 197頁。

6) 同上。

政部の責任が「わが国の地方自治体＝底辺の次元では、巨視的にみると、政治責任の主体は存在しない。すべては国の政策まちという状況にある⁷⁾」とし、また「政治責任の主体は、国のレベルにおいても、また自治体のレベルにおいても、構造的には、確定できないといってもいいすぎではない⁸⁾」と政治責任の不明が示されているのが注目される。これは、行政責任の一形態としての政治責任について、国と地方公共団体との関係より指摘されたものであるが、地方公共団体の機関の責任を考える上で重要な示唆を与えられたものと思われるところである。なお、国の地方公共団体の執行機関に対する機関委任事務については、「立法論としての国と自治体との併立・対等関係を意識した主張が、より一層各行政領域について主張される必要があると同時に、解釈論としても、自治体または自治体の長の創意性・自主性が、強く求められているのである。国の中央官庁の出す法令の解釈基準ないし通達や指示などは、あくまでこれを参考資料の一つとしつつ、自治体の独自の判断が責任をもって展開されなければならないのである⁹⁾」とされ、中央集権的傾向に対して地方分権を充実し、地方自治体の主体性の確立が重視されるべきであろう。また、政治責任よりみるならば、「底辺における政治責任の消滅と、頂点における政治責任の底辺へのすりかえとが、相互に悪循環を形づくって、同時に存在することである。下から上へ上へ、上から下へ下への対応の過程において、中央＝国の責任過剰意識と地方自治体の責任回避意識とが奇妙な形で共存しているともいえよう。¹⁰⁾」とされる。ここにも、地方自治における政治責任の現実面が認められるのであって、地方公共団体の機関があるべき責任体制の重大性がうかがわれるところである。

そこで、国と地方公共団体との関係における「国の責任過剰意識¹¹⁾」の指摘は、政治責任上の地方分権よりも、むしろ中央集権的傾向が強度であることを

7) 赤木須留喜『行政責任の研究』岩波書店、1978年、182頁。

8) 同上。

9) 室井 力『現代行政法の展開』有斐閣、1981年、136頁。

10) 赤木須留喜、前掲、184頁。

11) 同上。

示すものとして見受けられるであろう。なお、他面では、自治体の財政権の拡充についてであるが、「本来国が負担すべきものを自治体に負担させるというかたちの財政権の侵奪である。¹²⁾」とされており、地方公共団体に財政上多大の責任が課せられる場合を、地方自治の本旨より検討する必要が認められるであろう。

ところが、地方自治法第二条の規定によれば、地方公共団体の権能は、その内容において多様性を有すべきものとして定められており、それらに伴う機関の責任も重要な意義を有するものと解されるであろう。すなわち、地方公共団体の処理することができる地方公共事務の範囲について、「地方自治の本旨」からいっても、でき得る限り、広い自治の領域をみとめられなければならないとされる。¹³⁾ これらの根拠となる日本国憲法第九十四条の規定には、地方公共団体の権能を定めるが、「憲法の規定は、抽象的、概括的に自治権の内容を示すにとどまり、地方公共団体の自治権の及びうる範囲については直接規定するところはない。¹⁴⁾」とされる。そこで、地方公共団体の権能につき地方自治法には、第二条の規定にその範囲及び事務を定める。これらの事務に伴うところの地方公共団体の機関の責任は、広範囲に及ぶものとして認められるべきであろう。このほかに「行政組織の機関としての公務員の責任というものは、公の立場において理解されなければならない。¹⁵⁾」とされるように、地方公共団体の機関にあっても、これを構成する公務員は、住民に対する全体の奉仕者たるべき義務に伴う責任を生ずるものであると解される。

II 責任の範囲

日本国憲法第九十四条の規定には、「地方公共団体は、その財産を管理し、

12) 北野弘久「自治体の財政権の憲法的基礎」、『地方自治、文献選集日本国憲法12』三省堂、1977年、150頁。

13) 稲田正次『憲法提要（新版）』有斐閣、1973年、389頁。

14) 依 静夫、前掲、277頁。

15) 桜田 誉「公務員の責任」、『公法の理論（上）』有斐閣、1978年、543頁。

事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」として、「地方公共団体の権能」を定める。したがって、地方公共団体の機関としては、この第九十四条に基づく権能を行使すべきものである。なお、「自治権の実質的な内容は、地方自治の本旨に基づいて法律の定めるところに委ねられている。¹⁶⁾」とされており、その権能に伴う責任に関しては憲法上において明文規定を定めるところではないのである。そこで、地方公共団体の機関が負うべき責任は、法律上その権能に伴うべきものであるということになるであろう。すなわち、日本国憲法第九十四条の規定に定められる地方公共団体の権能は、その機関により行なわれるべきものである。したがって、機関の権能と責任は、地方公共団体の下に生ずるものと解されるであろう。

そこで、地方公共団体の機関が負うべき責任の範囲は、日本国憲法第九十二条の規定に定める「地方自治の本旨」を前提とするものであるから、中央集権と対比されるところの、地方分権の原則に立脚するものである。したがって、この場合における責任の範囲についての国と地方公共団体の関係は、地方分権の原則に立ってみるべきものであり、「中央と地方との責任の範囲を明確にすることに帰着する。すなわち、地方団体の責任において処理すべき事務の範囲を明確にすることでなければならない。¹⁷⁾」とし、また「固有事務、委任事務、特に機関委任事務というような観念を残しておくことが、法理的に必要かどうか、実益があるかどうか、も検討されてよいことのように思われる。¹⁸⁾」との指摘が注目される。

これらの地方公共団体の責任において処理されるべき事務は、日本国憲法第九十四条の規定を受けて、地方自治法に定められる。すなわち、地方自治法第二条二項の規定には、「普通地方公共団体は、その公共事務及び法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。」と定められる。な

16) 俵 静夫、前掲、277頁。

17) 長浜政寿「地方自治と地方分権」、『公法研究第9号』有斐閣、1953年、104頁。

18) 同上。

お、日本国憲法第九十四条の規定にある「事務を処理し、及び行政を執行する」については、「公権力の行使の性質をもたない地方公共団体の事務を処理することをいい、『行政を執行する』とは、公権力の行使をとまなう事務の執行を意味し、財政権のほか、警察権とか公用負担特権などの行使たる行政作用であり、この権能があるがゆえに、地方公共団体は統治団体としての実を具備する¹⁹⁾」とされる。また、ここにいるところの事務の処理とは、「権力の行使の性質をもつものを除いた一切の事務（すなわち権力の性質をもたない事務）の処理をいう。²⁰⁾」とし、一方で行政を執行する権能をもって「公の権力の行使に伴うものを指す。²¹⁾」とされる。つまり、これらは、地方公共団体が行政主体となすべきところの行政作用において、非権力的行政作用であるところの「事務を処理し」と、これに対する権力的行政作用であるところの「行政を執行する」とに大別したものがわかれる。このほか、日本国憲法第九十四条の規定に「財産を管理」と定められるのは、非権力的行政作用の中に含めて解し得るであろう。なお、このように行政作用を区分する意義に対しては、「『事務を処理し』という言葉の意味は、明確でない。次の『行政を執行する』とくらべて考えると、地方公共団体の事務のうちで、特に権力的・統治的作用をのぞく事務を行うことが、ここにいる『事務を処理』することに当るように考えられるが、しいてそう解する必要もないだろう。²²⁾」とし、また「行政を執行する』ことと『事務を処理する』ことを特に区別して解する実益はない。²³⁾」との指摘もある。

先に示された「地方公共団体の責任において処理さるべき事務の範囲²⁴⁾」に関する「固有事務、委任事務²⁵⁾」などは、地方自治法が定める自治事務の種別

19) 伊藤 満『逐条憲法特講(下)』有信堂、1975年、576頁。

20) 佐藤 功『ポケット註釈全書、憲法』有斐閣、1978年、557頁。

21) 同上。

22) 宮澤俊義『日本国憲法、法律学体系コンメンタール篇1』日本評論新社、1959年、771頁。

23) 同上。

24) 長浜政寿、前掲。

25) 同上。

として示され、「地方公共団体の事務に、この三種の事務を区別する基準はかならずしもあきらかではなく、これを区別する実益もまたかならずしも大であるとはいえない。現行法が、このような三種の区分を設けているのは、事務の実質的内容によるというより、むしろ沿革的な理由によるところが大きいからである。²⁶⁾」といわれる。なお、地方自治法における三種の事務は、公共事務、委任事務及び行政事務として定められるのである。

II 責任の相手方

地方公共団体の機関は、議事機関及び執行機関に大別される。これらの機関は、全てがその地方公務員として構成され、したがって、日本国憲法第十五条の規定に定められる住民の「全体の奉仕者」としての義務に伴う責任を負うべきものである。一方、住民としては、日本国憲法第十五条一項、三項及び第九十三条二項、地方自治法第十一条の規定により、地方公共団体の機関の構成員に対する選挙権を有するものである。そこで、住民の代表者として選出されるところの「地方公共団体の選挙は、個々の都道府県および市町村について多数の選挙が行なわれ、しかも、地方公共団体の議員のみならず、執行機関についても選挙される点で、国の選挙と異なる²⁷⁾」とされる。議会と長は、各々がその選出者である住民全体に対して、責任を負うべきものである。また、首長制に対する議会制の補完による結果として、長は議会に対して、責任を負うべきものである。さらに、地方公共団体の執行機関における一定の職責にある公務員も、地方自治法の規定により住民からの解職請求が定められるところから（地方自治法第十三条二項、三項）、その職責の重大性が認められるのである。

先ず、責任の相手方については、地方公共団体の住民と機関との関係におい

26) 俵 静夫,前掲,282頁。

27) 俵 静夫,前掲,97頁。

て認められることになる。そのうち主要なものとしては、責任の相手方となる住民と長及び議会における関係があげられるであろう。すなわち、地方公共団体の長と議会は、住民の代表者として選出されたもので、その職責を果すべき地位にあり、住民が責任の相手方となる。日本国憲法第九十三条二項の規定には、地方公共団体の長、議会の議員を、住民が直接これを選挙するものと定める。この規定について、「本条二項は、単に、『その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する』と定めるのみである。しかし、右の選挙においては、憲法一四一条一項及び一五条二項・三項の規定の適用はもちろん、国会における両議院の選挙につき要求される四四四条但書の規定が類推される²⁸⁾」といわれる。これらの条項のうち、第十五条一項の規定に「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利」と定められること、及び同条二項の規定に「すべて公務員は、全体の奉仕者」と定められることにより、地方公共団体の住民より選出される長と議会の議員は、住民を相手方として義務とこれに伴う責任を負うべきものである。また、これらの効果と地方自治の本旨により、住民は、地方公共団体の代表者に対し、地方自治法に定める直接請求権を行なうことにより、その代表者の責任を追及することができることと解される。すなわち、地方自治法に定める住民の直接請求権としては、第十三条一項の規定に議会の解散請求権を、第十三条二項の規定に議会の議員、長等の解職請求権を定める。さらに、解散及び解職の請求については、同法第七十六条乃至第八十八条の規定にその手続等を定めている。

次に、責任の相手方については、地方公共団体の議会と長との関係において認められるところである。すなわち、議会と長の関係は、「国の内閣が議院内閣制をとっているのと異なって、ここでは大統領型のいわゆる首長主義がとられている。しかも、長・議会並立の首長主義がとられながら、地方自治法上、停止的拒否権である再議の制度があるかと思えば、長の不信任議決による議会

28) 種谷春洋「地方公共団体の機関、その直接選挙」、『別冊法学セミナー、基本法コメンタール2、憲法』日本評論社、1970年、268頁。

解散の制度もあり²⁹⁾とされ、また、「首長制下の議院内閣制的運用制度³⁰⁾」ともいわれ、国政における議院内閣制における責任に対応する側面が認められる。そこで、議会による長の不信任につき、地方自治法の規定に定められるところであるが、「不信任議決を行なう場合の事由は何等の制限はない。³¹⁾」とされる。ここでは、長の責任の相手方としての議会が認められるのである。

IV 責任の性質

地方公共団体の機関とその構成員が負担すべき責任は、執行機関の長、議決機関の議会及び議員に関するものが主要であろうが、これらと住民との関係、機関相互の関係、及びこれらの機関と国との関係において注目すべき責任の性質が認められるのである。また、地方公共団体の場合においても、責任の性質としては、国家機関とその構成員における場合と共通する内容が存するといえるであろう。そこで、責任の性質としては、「人が自ら自己の行為について価値判断をなして反価値を理由として自ら何等かの外的結果を自己に付着させることがある。これを自律的責任という。他の者がその人の行為につき価値判断をなし、反価値を理由としてこれに何等かの外的結果を付着させることがある。これを他律的責任といえることができる³²⁾。」として責任を大別され、またこのうちで「他律的責任としては政治的又は社会的責任と法的責任の二つがある。政治的又は社会的責任というのは国家機関の行為が社会によって批判され、その価値判断が明瞭になり、場合によってはその反価値を理由として国家機関に自律的責任ないしある態度を要求することである。個々の官職の辞任等がそれである。法的責任というのは国家の法制度上において、国家機関の行動に価値判断が下されて、場合によっては外的結果を付着されることを規定し、その法規定の適用とて、その責任を明らかにせられることである。³³⁾」といわれる。し

29) 遠藤博也『現代法律学講座7、行政法Ⅱ（各論）』青林書院新社、1977年、66頁

30) 和田英夫『行政法講義上』学陽書房、1982年、259頁。

31) 時岡 弘、前掲、284頁。

32) 桜田 誉、前掲、548頁。

33) 同上、549頁。

かし、責任の性質は、具体的な場合に対応せしめて検討すると諸々の見解を生じ、一概には区分出来ない複雑な面も含まれると思われるようである。このほか、責任の用語例としては、「政策責任³⁴⁾」の中に「(1)行政救済手続(2)機関内部手続(3)政治責任手続(政府・議会の責任、裁判所による規制)³⁵⁾」等があげられる。

責任の性質がこのように区別される中で、地方公共団体における機関の責任の性質としては、その主要なものとしておよそ政治的責任と法的責任の二者に分けられるであろうから、これらについて検討を加えておきたい。すなわち、責任の性質が認められる各場合としては、長と議会の関係、長と国の関係及び長、議会、議員等と住民の関係が示されるであろう。

まず、地方公共団体における長と議会の関係については、「国の場合における議会主義(イギリス型)と異なり、首長主義の原理(アメリカ大統領型)により、相互の機関の自主・独立の尊重の上にたって運営される。³⁶⁾」とし

「両機関をともに選出した住民の責任において調整すること(長と議会の不信任議決=解散)³⁷⁾」とされる。なお、不信任議決については、「厳格な三権分立制をとるアメリカの大統領制とは異っており、むしろ議院内閣制と同じ原理を採用したものだといえる。ただし、最初の不信任議決が単純多数決でないこと、長が信任議決を要求できる規定がおかれていないこと、および長の解職に解散後の議会の再議決を必要とすることなどは、長と議会との関係があきらかに議院内閣制と異なるものであることを示しているといえよう。³⁸⁾」といわれる。そこで、議会が長の不信任議決を行なった場合の効果としては、地方自治法第七十八条の規定に定めるところによる。このほか、議会と長の関係につき、

34) 松下圭一「市民参加と法学的思考」、『地方自治、文献選集日本国憲法12』三省堂、1977年、198頁。

35) 同上。

36) 和田英夫、前掲、257頁。

37) 同上。

38) 佐藤 竺「長と議会との関係」、『行政法講座第五巻地方自治・公務員』有斐閣1970年、114頁。

「首長制にもかかわらず、議会による長の不信任議決と長による議会解散という議院内閣制の最も核心ともいべき制度がみとめられている³⁹⁾」とし、「このように議院内閣制的な要素も加味されてはいるものの……国の場合とは異なっている⁴⁰⁾」とされ、しかも長の専決処分（地方自治法第七十九条）に関して「長の政治的責任（自発的退職や不信任議決）⁴¹⁾」が示されている。つまり、地方公共団体における長と議会の関係で、議会が長の不信任議決を行なった場合は、国政上における内閣と衆議院の関係で、日本国憲法第六十九条の規定により、衆議院が内閣の不信任議決を行なった場合と比較して、地方自治法第七十八条の規定により「加重要件によって、濫用を防ぐよう考案されており、この点では国の場合と違う⁴²⁾」といわれる。このようにみると地方自治の場合は、国政の場合と不信任議決の要件に相違が認められるのであるが、責任の性質としては国政の場合⁴³⁾と同様に政治的責任であると解されるであろう。

また、地方公共団体の議会と住民の関係については、住民による議会の解散請求を地方自治法第七十六条の規定に定めており、議会の責任が追及され得るものである。この規定については、長が同法第七十八条一項の規定により議会の解散する場合の関連で「議会が全体として住民の意思から遊離し、その利益に反する行動をする場合⁴⁴⁾」とされている。これらより、住民による議会の解散請求は、議会の政治的責任が追及される場合として認められるであろう。

一方、地方公共団体の長、議員及び役員と住民の関係については、日本国憲法第十五条一項の規定に公務員の選定罷免権、同条二項の規定に公務員は全体の奉仕者として定められるところにより、地方公共団体の場合も適用されるべき規定である。また、同条一項の規定に関しては、前文一段に「国政は、国民

39) 遠藤博也、前掲、72頁。

40) 同上、73頁。

41) 同上。

42) 小林直樹『（新版）憲法講義下』東京大学出版会、1981年、463頁。

43) 鴨野幸雄「内閣」、『憲法講義1、総論・統治機構』有斐閣、1981年、192頁。吉田善明「内閣」、『判例コンメンタール2、憲法II』三省堂、1977年、202頁。

44) 真砂泰輔「直接請求制度」、『行政法講座第五巻地方自治・公務員』有斐閣、1970年、47頁。

の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使と定められており、「前文の本旨に応じて十五条一項が設けられている⁴⁵⁾」とし、「知事市町村長・地方議会議員が公選によっていることは本条の趣旨である⁴⁶⁾」とされる。さらに、議員、長、主要役職員の解職請求については、「憲法十五条の理念を地方政治において具体化したのが、この直接請求権である。⁴⁷⁾」とされ、この解職請求権をもって「いずれも議員、長が、住民の代表者たるの資格を欠くことが判明した場合に認められる最後の手段⁴⁸⁾」とし、また議員の解職請求における責任の具体例に「公約違反、部落の意向無視、議員としての不適格、横暴など一般的事由⁴⁹⁾」といわれる。

これらよりみるならば、地方公共団体の住民は、日本国憲法第十五条一項の規定に定める公務員の罷免権に基づくところの地方自治法に定める解職請求権により、議員、長及び主要役職員の責任を追及するものである。加えて、地方公共団体の議員、長及び主要役職員は、日本国憲法第十五条の規定に定める全体の奉仕者としての義務に伴う責任を負うべきものである。この場合における責任の性質は、当該場合に対応して法的責任または政治的責任を生ずるものといえよう。すなわち、地方公共団体の長と議会の関係では、長の不信任及び議会の解散において、ともに住民に対する政治的責任を生ずるものといえるであろう。しかし、一方において長と議員は、機関を構成する公務員として違法行為を生ぜしめた場合に、その法的責任を負うべきものである。さらに、長については、住民による長の解職請求が地方自治法に定められ、その責任原因に対応して法的責任または政治的責任を生ずることになるであろう。

このほか、地方公共団体の主要役職員⁵⁰⁾」または役員もしくは主要公務員⁵¹⁾

45) 永田一郎「公務員の選定・罷免権」、『体系憲法事典』青林書院新社、1968年、377頁。

46) 同上、378頁。

47) 真砂泰輔、前掲、48頁。

48) 同上、49頁。

49) 同上。

50) 同上、48頁。

51) 時岡 弘、前掲、148頁。

といわれるものであるが、この場合は、地方自治法第八十六条の規定に住民からの解職請求が定められる。ここにある役員は、同条一項の規定によれば副知事、助役、出納長、収入役、選挙管理委員、監査委員、公安委員会委員等が定められる。地方公共団体におけるこれらの役員は、長または議員が住民の有権者より選出されるのとは異なり、また不信任及び解散も生じないのである。しかし、これらの役員は、地方公共団体の主要な執行機関を構成する公務員として、地方自治の本旨により住民に対する重責を負うべきことにより、地方自治法の規定で住民からの解職請求を定められたものとみることができであろう。これらより、役員に対する住民からの責任追及としての解職請求は、役員の失職を目的とする政治的責任の性質を有するものと考えられるのである。

次に、地方公共団体の議員、長及び役員と住民の関係で實際上重視されるのは、法的責任としての性質であろう。すなわち、地方公共団体の議員、長及び役員は、日本国憲法第十五条（全体の奉仕者）、第十七条（公務員の不法行為）、第九十九条（憲法の尊重擁護義務）等の規定により、しかも地方政治における主要な職務からその責任が非常に重大なものと解される。しかしながら、これらの地方公務員には、あえて諸々の違反行為によりその法的責任を追及される者が認められる。この場合における責任は、法令違反として処罰の対象になるもの、国家賠償における公務員の個人責任等があり、さらに住民からの直接請求による解職としての責任を生ずるものもあろう。実例としては、条例の規定により住民が市長及び議員に対し、法的責任とは別に政治的責任を追及する方法を講じたものとして、昭和五十八年三月十七日堺市条例第三号⁵²⁾が注目される。

それから、地方公共団体の長と国の関係では、国の機関としての地方公共団体の長に対する監督権につき、地方自治法で定める。すなわち、地方自治法第百五十条の規定には、国の機関としての長の事務につき、都道府県にあっては

52) 平松 毅「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」、『条例百選、ジュリスト八百号記念特集』有斐閣、1983年10月15日号、28頁。

主務大臣、市町村にあっては都道府知事及び主務大臣の指揮監督を受けるものと定め、「機関委任事務の管理執行については、長は、主務大臣の一般的な指揮監督に服する⁵³⁾」とされる。一方、地方自治法第百三十八条の二の規定には、執行機関は当該地方公共団体及び国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負うと定められる。これらより、自治体の自主性に関して「地方自治法第百三十八条の二が、自治体の長は、国の機関委任事務の処理についても、『自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する』ものととくに規定するのも、このような解釈を補強するであろう。⁵⁴⁾」とされる。また、機関監督の方式としては、地方自治法第百四十六条の規定に、内閣総理大臣による罷免権が、地方公共団体の長に対して定められる。そこで、地方公共団体の長の違法または懈怠に対する国の権限について、「国の権限は、単にその行為の是正に止まらず罷免権を包含している点で、地方公共団体に対する実質上の監督権といわざるを得ない。⁵⁵⁾」とし、「団体の機関に対する一種の懲戒処分⁵⁶⁾」とされる。これらより、国の機関としての地方公共団体の長においては、地方自治法の定める責任としての法的責任を生ずる場合が認められるのである。

V 責任の形式

地方公共団体の機関が負うべき責任の形式は、議員、長及び役員についてみるならば、日本国憲法第十五条二項の規定に定められる「公務員は、全体の奉仕者」としての義務に伴う責任及び第九十二条の規定に定められる「地方自治の本旨」に基づき、住民に対して責任を負うべきものである。ところが、地方公共団体における機関の責任については、日本国憲法第六十六条三項の規定に

53) 時岡 弘、前掲、383頁。

54) 室井 力「憲法・地方自治法と自治体・住民」、『現代都市と自治1』、ジュリスト増刊総合特集』有斐閣、1975年、47頁。

55) 杉村章三郎『行政法要義上巻（新版）』有斐閣、1978年、201頁。

56) 同上。

定められる内閣の国会に対する連帯責任としての形式に該当するものは定められていない。そこで地方公共団体における執行機関を構成する長その他の機関は、地方自治法の規定に定められるところにより、各々の機関が一般に単独責任を負うべきものと認められるであろう。

また、地方公共団体の議会を構成する議員についても、議員の解職においては、先の場合と同様に各当該議員が単独または個別的責任を負うべきものといえるであろう。ところが、地方公共団体の議会が解散される場合については、その責任の形式が議員の単独責任とはいえないであろう。すなわち、議会の解散については、地方自治法第七十八条の規定により長の議会解散権、同法第十三条一項の規定により住民からの解散請求権を定める。また、地方公共団体の議会の解散に関する特例法（昭和四〇法一一八）第二条一項の規定において、地方公共団体の議会は、当該議会の解散を議決することができるものと定められる。なお、長の議会解散権について、「長は、不信任議決に対してのみ解散することができる。⁵⁷⁾」とし、「議会の側から不信任議決がなされない限り、長は解散権を行使することはできないので、長の側から積極的にこの制度による解決の途はない。⁵⁸⁾」とされる。これらのうち、住民からの議会解散請求に関して、「住民にかような手段があたえられていることにより、議会を牽制し、その公正な運営を保障するにあるとみられる⁵⁹⁾」とされる。

さらに、地方公共団体の議会の解散においても、国会における衆議院の解散により「衆議院議員のすべてが、任期満了をまたずに、議員としての身分を失うという効果が発生する⁶⁰⁾」とされる場合と同様に、すべての議員の失職ということであって、住民より議員全体の責任を追及する目的が含まれていることと解されるであろう。すなわち、住民からの議会の解散請求については、「議会在全体として住民の意思から遊離し、その利益に反する行動をする場合にそ

57) 浜田一成『議会，地方自治講座第2巻』第一法規出版株式会社，1970年，340頁。

58) 同上，341頁。

59) 俵 静夫，前掲，114頁。

60) 杉原泰雄「衆議院の解散」，『体系憲法事典』青林書院新社，1968年，532頁。

61) 真砂泰輔，前掲，47頁。

なえ、法律は、議会そのものの解散を請求する途を開いた⁶¹⁾とされることから、全議員の住民に対する責任がうかがわれる。したがって、これらよりみるならば、議会の解散は、その構成員である議員が全体として責任を負う場合に該当するわけであり、単独責任と対比されるいわば一種の連帯責任の形式であるように思われるのである。