

專題研析

日本地方府會之權力制衡： 以首長再議請求制度與議會不信任 議決及首長解散議會制度為對象

國立勤益科技大學基礎通識教育中心副教授 周宗憲

摘要

依日本現行憲法之規定，日本係對地方自治採憲法制度性保障之國家，其第8章設地方自治專章，賦予地方自治制度具有拘束包括國會立法權在內的所有國家機關權力行使之憲法位階效力，明定地方公共團體之組織與運作事項須受地方自治本旨所拘束。國會據此憲法規定，乃負有依據以團體自治與住民自治為內涵之地方自治本旨具體形成地方自治制度的憲法義務。地方自治法（以下簡稱地自法），即是日本建構與運作地方自治制度之主要準據法。

為規制統治機關之權力行使，以避免憲法尤其是人權被國家機關濫權所侵害，權力分立乃成為立憲法治國家組織建置與運作之基本原理，對無論是中央或地方權力機關的權責體制運作皆具有規範力。現行的地自法基於權力分立原則，分別賦予皆由住民直選產生故而地位對等之作為住民代表機關的地方政府與議會（以下簡稱府會）各有諸多得藉以制衡他方的權力，最終則是藉由議會對首長的不信任議決權，與首長據以對抗的對議會解散權之行使，以及地方住民的投票，作為解決府會立場對立紛爭的最後手段。本文限於篇幅，乃以首長請求議會再議與府會此兩類制衡權力作為探討對象。



壹、前言

日本係採憲法明文保障地方自治的法治國家，除在第 8 章設地方自治專章，使地方自治受憲法制度性保障外，另由國會為實現地方行政的民主化與地方分權的徹底化¹，制定與現行憲法同時實施的地自法，作為日本實施地方自治的主要準據法²。由於權力分立係法治國家立法者對建構無論是中央或地方的統治機關組織與運作體制須遵守的基本原則，從而該法對於由住民直選產生而同具民主基礎的府會之權力制衡機制設有詳細的規定。在紛爭的解決機制方面，於法治國家下，行使權限立場對立的地方府會，自得訴諸司法程序，由法院對府會紛爭事件做適法性的終局裁決，此亦為府會的一種權力制衡制度。惟於訴請司法裁決的最終手段之前，府會當然亦得藉由其他非訟型的制衡權限之行使以求解決紛爭。本文限於篇幅，研究範圍僅侷限於日本的首長再議請求制度，以及議會對首長的不信任議決權，與

首長據以對抗的對議會之解散權的行使，以期提供我國改良現行地方府會非訟型制衡法制缺失之有益資料。

貳、地方自治之保障規定

一、憲法保障規定

日本係採於明治憲法時代所無，現行憲法對地方自治加以制度性保障的國家。國會因而負有依此地方自治的憲法規定，制定法律具體建構地方自治制度的憲法義務。地自法對於地方府會的職權及其相互的權力制衡關係皆設有詳細的規範。由於地方府會制衡關係體制係整體地方自治法制的重要環節，故而欲體系性的探討日本地方府會的制衡關係，首先須闡明現行憲法就地方自治與府會有何基本的原則規定。

日本憲法於第 8 章設地方自治專章，保障地方自治具有憲法位階，故而具有拘束包含國會在內的所有國家機關之效力。此地方自治的憲法規定，被認為是為具體

¹ 中村睦男編著，《はじめての憲法学》，東京：三省堂，2008 年 10 月，188 頁（佐々木雅壽執筆）。

² 學者認為在所有地方自治關係法律中，地自法具有作為基本法或骨幹法的地位，係整體地方自治法制的指針。村上順等編，《地方自治法》，東京：日本評論社，2011 年 11 月，15 頁（渡名喜庸安執筆）。松本英昭，《要說地方自治法：新地方自治制度の全容》，東京：ぎょうせい，2018 年 3 月，10 版，107 頁。地自法亦被稱為「地方自治的憲法」，或「憲法附屬法律」。久世公堯，《地方自治制度》，東京：学陽書房，2015 年 2 月，7 版，14 頁。中村睦男，《憲法 30 講》，東京：青林書院，1992 年 2 月，254 頁。

實現地方自治的理念，乃是國民主權的具體化之一³。憲法就地方自治與府會制衡關係事項，設有如下的基本規範。

(一)地方公共團體之組織與運作事項受地方自治本旨拘束

第92條：「地方公共團體⁴之組織與運作事項，由法律基於地方自治本旨定之。」此規定被認為是憲法第8章保障地方自治的總則規定⁵，揭示了地方自治組織與運作的基本原則⁶。立法者據此規定負有依據地方自治本旨，制定法律以確立以府會為主的地方公共團體組織與運作事項之憲法義務，此乃憲法的直接要求，非

得任由立法者裁量決定。

1. 「地方自治本旨」的內涵

要言之，受憲法所保障，即便是法律亦不得變更的地方自治制度核心部分，可謂即是「地方自治本旨」⁷。通說認為團體自治與住民自治⁸即是構成地方自治本旨的內涵、元素，團體自治意指地方治理是由獨立於國家（中央政府）之具有自律權的地方統治團體或地方政府基於其意思與責任而為之，係由來於自由主義、地方分權的要求，住民自治意指地方事務的處理是依地方住民的意思行之，係由來於民主主義的要求⁹。

³ 杉原泰雄，《地方自治の憲法論：「充実した地方自治」を求めて》，東京：勁草書房，2008年12月，補訂版，26頁。

⁴ 此「地方公共團體」，若一併從地方自治的沿革與實態考量，被認為係指都道府縣與市町村之標準的二階層地方公共團體，非意指所有的地方公共團體。芦部信喜（高橋和之補訂），《憲法》，東京：岩波書店，2019年3月，7版，379頁。

⁵ 手島孝，《憲法解釈二十講》，東京：有斐閣，1991年11月，281頁。樋口陽一編，《憲法》，東京：北樹出版，2000年4月，改訂版，282頁（渡辺康行執筆）。

⁶ 清宮四郎，《憲法I》，東京：有斐閣，1989年4月，3版，81、82頁。學者高田敏認為由於地方自治具有作為民主主義與自由主義的學校之性質，因而地方自治的基本原理應由憲法所規定。高田敏、村上武則編，《ファンダメンタル地方自治法》，京都：法律文化社，2009年4月，2版，10頁（高田敏執筆）。

⁷ 中村睦男編著，註1書，189頁（佐々木雅壽執筆）。

⁸ 學者另有將此團體自治與住民自治分別稱為「法律的自治」與「政治的自治」。小林直樹，《憲法講義下》，東京：東京大學出版會，1994年6月，432頁。

⁹ 芦部信喜，註4書，378-379頁。手島孝，註5書，277頁。佐藤幸治，《日本国憲法論》，東京：成文堂，2011年4月，550頁。藤田宙靖，《行政組織法》，東京：有斐閣，2005年11月，167頁。大石眞，《憲法講義I》，東京：有斐閣，2009年3月，2版，287頁。松井茂記，《日本国憲法》，東京：有斐閣，2007年12月，3版，278頁。樋口陽一，《憲法》，東京：創文社，1994年6月，370頁。宇賀克也，《地方自治法概説》，東京：有斐閣，2019年3月，8版，2-3頁。渋谷秀樹，《憲法》，東京：有斐閣，2017年4月，3版，736頁。工藤達朗等著，《憲法》，東京：不磨書房，2011年2月，4版，355頁（畑尻剛執筆）。中村睦男編著，註1書，188



2. 「地方自治本旨」的憲法拘束力

憲法的明定地方自治本旨，即是規範國家權力的運作不得侵犯團體自治與住民自治的基本原則¹⁰，兩者因而是立法者具體形成地方公共團體組織與運作制度時應遵循、不得逾越的界限¹¹。國會立法對地方自治權的限制，因而需在不違反地方自治本旨的前提下始得行之¹²。

(二) 議會為地方公共團體需設置之議事機關與地方府會民主化

第 93 條：「地方公共團體依法律之規定設置議會為其議事機關。」（第 1 項）

「地方公共團體之首長、議會議員及法律

所定之其他職員，由地方公共團體之住民直接選舉之。」（第 2 項）。

1. 議會係需設置之機關

本條課予地方公共團體有設置議會之義務¹³，議會係地方公共團體須設置之議事機關¹⁴。惟地自法第 94 條另明定町村可不設置議會，得依自治條例設置作為直接民主制度的選舉權人總會（町村總會）以取代議會，雖然現時不存在町村總會的事例，但關於此取代議會的町村總會之設置是否違憲，確實存在著疑義，多數學說認為並不違憲¹⁵。

頁（佐々木雅壽執筆）。淺野一弘，《地方自治をめぐる争点》，東京：同文館，2010 年 4 月，16 頁。岡田正則等著，《地方自治のしくみと法》，東京：自治体研究社，2014 年 10 月，14 頁（岡田正則執筆）。北村喜宣等編，《自治体政策法務の理論と課題別実践》，東京：第一法規株式会社，2017 年 12 月，240 頁（小林明夫執筆）。學者杉原泰雄認為除住民自治與團體自治外，地方自治本旨的內容尚包括人權保障、地方公共團體優先事務分配原則及全權能性原則，以及自主財源分配原則。杉原泰雄，註 3 書，153-179 頁。

¹⁰ 伊藤正己，《憲法》，東京：弘文堂，1995 年 12 月，3 版，599 頁。

¹¹ 故而學者有認為第 92 條的地方自治本旨規定具有「防禦的機能」之意義。大石真，註 9 書，288 頁。

¹² 松井茂記，註 9 書，281 頁。猪野積，《地方自治法講義》，東京：第一法規株式会社，2018 年 4 月，4 版，18 頁。

¹³ 藤田宙靖，註 9 書，222 頁。宇賀克也，註 9 書，255 頁。

¹⁴ 小林武、渡名喜庸安，《憲法と地方自治》，東京：有斐閣，2007 年 5 月，191 頁（小林武執筆）。宇賀克也，同前註，255 頁。川崎政司，《地方自治法基本解説》，東京：法學書院，2011 年 4 月，4 版，192 頁。田村達久，《レベルアップ地方自治法解説》，東京：第一法規株式会社，2019 年 7 月，194 頁。松本英昭，註 2 書，355 頁。

¹⁵ 學者認為此選舉權人總會係有權者自身所組成，所謂議會，概念上應包含此選舉權人總會。佐藤幸治，註 9 書，554 頁。松井茂記，註 9 書，280 頁。毛利透等著，《憲法 I》，東京：有斐閣，2017 年 4 月，2 版，374 頁（松本哲治執筆）。另有認為由於此町村總會係由全體有權者直接作成意思決定之組織，係作為完全直接民主制的具體化，其較作為間接民主制的議會，更契合憲法地方自治本旨之住民自治理念。杉原泰雄，《憲法：立憲主義の創造のために》，東京：

2. 地方府會民主化

本條明定地方公共團體的行政首長與議會議員皆須由住民直接選舉產生，確保其職位的民主基礎，係具體化住民自治原則的規定¹⁶，被認為是地方公共團體機關民主化¹⁷，或貫徹地方自治民主化的規定¹⁸。明定議員與首長皆由住民直選產生，亦被認為是議會制民主主義與直接民主主義的制度規定¹⁹，或是代議制民主主義與大統領制²⁰民主主義的制度規定²¹。地方行政首長由民主程序產生，除係為貫徹民主原理，亦是為確保地方行政的民主

運作²²。由於議員與首長皆是由住民直選產生，同具民主正統性，因而二者地位互為對等獨立。

(三) 地方公共團體之自治行政與立法權能

第94條：「地方公共團體有管理其財產、處理事務及執行行政之權能，得於法律之範圍內制定條例。」本條明定地方公共團體有受憲法保障，因而得不受國家恣意侵害的自治行政權與立法權，具體化地方自治中的團體自治原則²³。依此憲法的權限賦予²⁴規定，地方公共團體的具有

岩波書店，1990年4月，148頁。

¹⁶ 芦部信喜，註4書，379頁。手島孝，註5書，281頁。野中俊彥等著，《憲法II》，東京：有斐閣，2012年3月，5版，363頁（中村睦男執筆）。杉原泰雄，註3書，159-160頁。原田尚彥，《地方自治の法としくみ》，東京：学陽書房，2005年4月，改訂版，75頁。辻村みよ子，《憲法》，東京：日本評論社，2018年4月，6版，506頁。人見剛、須藤陽子編著，《ホ-ンブック地方自治法》，東京：北樹出版，2010年5月，21頁（人見剛執筆）。

¹⁷ 清宮四郎，註6書，84頁。伊藤正己，註10書，605頁。土岐寬等著，《現代日本の地方自治》，東京：北樹出版，2011年4月，改訂版，19頁（土岐寬執筆）。淺野一弘，註9書，15頁。久世公堯，註2書，12頁。

¹⁸ 芦部信喜，註4書，379頁。齊藤壽，《憲法原理の分析と展開》，東京：勁草書房，1989年5月，312-314頁。

¹⁹ 樋口陽一編，註5書，291頁（渡辺康行執筆）。

²⁰ 日文「大統領制」雖可譯為「總統制」，惟為如實呈現日文之用語，以及此之論述為地方自治層次而非國家層次，故以下仍以「大統領制」稱之。

²¹ 園部逸夫，《地方自治法》，東京：第一法規株式会社，1986年11月，39頁。

²² 川崎政司，註14書，188頁。

²³ 手島孝，註5書，281頁。浦部法穂，《憲法学教室》，東京：日本評論社，2016年3月，3版，612頁。野中俊彥等著，註16書，363頁（中村睦男執筆）。人見剛、須藤陽子編著，註16書，23頁（人見剛執筆）。樋口陽一編，註5書，282頁（渡辺康行執筆）。田村達久，註14書，3頁。

²⁴ 大石真，註9書，288頁。



自治行政權與自治立法權即非由國會的律所授權。依現行地自法，前者的自治行政權，由地方政府執掌，後者的自治立法權，則由地方議會行使。賦予地方議會於法律範圍內有自治條例制定權，亦即是藉由自治條例之自主立法的形式實現住民的意思，被認為具有相當大實現民主主義的意義²⁵。自治條例制定權被認為是地方公共團體最重要的權能²⁶，此從地方公共團體的運營應受法治主義支配觀之，應屬當然。由於憲法第 92 條明定地方公共團體之組織與運作事項由法律基於地方自治本旨定之，故而本條雖規定地方公共團體係於法律之範圍內制定自治條例，但法律的規定若違反地方自治本旨，當然亦屬無效²⁷，屬於地方公共團體的固有權限，國家即便以法律亦不得剝奪之²⁸。

二、法律保障規定

憲法第 92 條既已規定「地方公共團體之組織與運作事項，由法律基於地方自治之本旨定之。」國會據此所制定的地自法第 1 條就本法的立法目的乃明示：「本法之目的，係基於地方自治之本旨，規定

地方公共團體之區分，以及有關地方公共團體組織與運作事項之大綱，並藉由確立國家與地方公共團體間之基本關係，以確保地方公共團體民主且有效率之行政，保障地方公共團體之健全發達。」再者，就地方府會的權力制衡關係，地自法分別於第 6 章第 2 節就地方議會的權力，第 7 章第 2 節第 2 款就地方行政首長的權力，以及同節第 4 款就地方議會與地方行政首長的關係，皆設有明確的規定。

參、權力分立與地方自治

權力分立係指將國家權力依其性質，分別授予最適行使各該權力的國家機關，並使其互為制衡，以守護人權與民主免於因國家權力機關缺乏有效制衡而被侵害。相較於專制國家的採權力集中制，民主國家為避免國家機關因欠缺制衡而濫用權力，故而有採取有別於權力集中制的權力分立制之必要。法國人權宣言第 16 條宣示「未保障權利與未確立分權之社會，即是無憲法之社會。」即彰顯了權力分立作為立憲主義原理之一²⁹，於立憲主義憲法

²⁵ 辻村みよ子，註 16 書，501 頁。

²⁶ 樋口陽一，註 9 書，373 頁。

²⁷ 浦部法穂，註 23 書，615 頁。

²⁸ 松井茂記，《LAW IN CONTEXT 憲法》，東京：有斐閣，2010 年 12 月，219 頁。

²⁹ 毛利透等著，註 15 書，10 頁（毛利透執筆）。

中的重要性。

於民主法治國家，人權保障、國民主權（或民主主義）與權力分立，被認為是統治機構的構成基礎³⁰。其中，權力分立是作為保障人權的制度手段，以及有效實現國民主權之手段³¹。權力分立乃被稱為係以保障人權為其目的之自由主義的政治組織原理³²，以及自由民主憲法的國家機構原理³³。其作為日本憲法的基本原理之一，是國家據以組織統治機構的原理³⁴，其核心在於各權力相互的抑制與均衡³⁵，係日本現行憲法與採天皇權力集中制的舊憲法（明治憲法）之重大差異³⁶。

為避免住民基本人權因中央權力集中而被侵害，權力的分散於地方乃有其必要。地方自治本身被認為即具有抑制中

央政府權力的強大化³⁷，將權力分散於地方，以避免中央政府失控陷入專制的重要意義³⁸，具有實踐中央與地方垂直權力分立之立憲主義內涵³⁹。使地方自治體免於中央政府與國會的專斷與錯誤政策之地方自治本身，亦具有使民主主義得以被支撐的憲政機能⁴⁰。權力分立作為國家據以組織統治機構的原理，除國家機關間彼此的分立與制衡外，立法者於建構地方自治機關的組織與權力行使關係時，當然亦應受權力分立原則所拘束。

肆、地方府會的地位

一、地方首長的地位

嚴格而言，地方行政首長雖不等於地

³⁰ 芦部信喜，註4書，378頁。

³¹ 辻村みよ子，註16書，339頁。

³² 清宮四郎，註6書，90頁。芦部信喜，註4書，297頁。

³³ 手島孝，註5書，115頁。

³⁴ 芦部信喜，註4書，378頁。

³⁵ 洪谷秀樹，註9書，44-46頁。

³⁶ 中村睦男編著，註1書，18頁（中村睦男執筆）。

³⁷ 工藤達朗等著，註9書，355頁（畑尻剛執筆）。宮本憲一，《日本の地方自治：その歴史と未来》，東京：自治体研究社，2016年4月，增補版，23頁。論者另有認為，面對從立法優位到行政優位的演變，應強化地方自治的功能，使地方分權更能適當制衡中央行政機關的獨斷。許慶雄，《憲法之基本原理》，台北：獨立作家，2015年4月，105-106頁。

³⁸ 岡田正則等著，註9書，13頁（岡田正則執筆）。

³⁹ 洪谷秀樹，註9書，731頁。田村達久，註14書，3頁。

⁴⁰ 宮本憲一，註37書，23頁。洪谷秀樹，同前註，731頁。



方政府，但廣義言之，地自法就執行機關雖採多元主義⁴¹，惟首長對於其他執行機關間行使權限的疑義有其調整權，首長於執行機關中具有最重要之地位⁴²與最高地位，亦被稱為基本的執行機關⁴³。由於行政首長係代表地方公共團體的最高執行機關⁴⁴，並對總體施政代表地方政府概括對其權力來源的住民負政治責任，故而於觀察地方府會之制衡關係時，非不能以首長與議會之關係論之。

憲法第 93 條第 2 項明定地方公共團體之首長由地方公共團體之住民直接選舉之，故而若與國家的內閣總理大臣相較，

被賦予更直接的民主正統性⁴⁵。此之首長包括都道府縣知事，以及市町村長，任期為 4 年。（地自法第 139 條、第 140 條第 1 項）係獨任制機關⁴⁶與特別職公務員⁴⁷。首長統轄普通地方公共團體⁴⁸，並代表之。（第 147 條）亦即，首長對於普通地方公共團體有統轄代表權⁴⁹。於法律上，其係地方公共團體的代表，並以地方公共團體政治上的代表之身分，對外表明地方公共團體的意思決定⁵⁰。首長由住民直選產生，執行地方公共團體的行政事務，並直接對住民負其責任，關於首長的地位或地方公共團體的統治構造，一般解為現行

⁴¹ 亦即，地自法所定的執行機關除首長為最高執行機關外，另設有於所有普通地方公共團體皆須設置之教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會（或公平委員會）與監查委員。地自法第 18 條之 5 第 1 項。

⁴² 塩野宏，《行政法 III 行政組織法》，東京：有斐閣，2012 年 10 月，4 版，200 頁。

⁴³ 園部逸夫，註 21 書，82 頁。

⁴⁴ 原田尚彥，註 16 書，79 頁。

⁴⁵ 藤田宙靖，註 9 書，232 頁。

⁴⁶ 幸田雅治編，《地方自治論：変化と未来》，京都：法律文化社，2018 年 4 月，68 頁（入江容子執筆）。松本英昭，註 2 書，434 頁。

⁴⁷ 地方公務員法第 3 條第 3 項。

⁴⁸ 地自法第 1 條之 3 第 2 項：「普通地方公共團體包括都道府縣及市町村。」另依地自法第 2 條第 1、2 項之規定，普通地方公共團體係指依據法律，或依據基於法律所制定之政令，處理地域事務及其他事物之法人。

⁴⁹ 由於在現行的二元代表制下，議會係與首長處於對等關係，非從屬於首長的管轄下，此外，行政委員會與委員的存在原則上係為抑制首長的權力，因此學者認為本條的「統轄」用語並非恰當。村上順等編，註 2 書，176 頁（村上順執筆）。

⁵⁰ 室井力、原野翹編，《新現代地方自治法入門》，京都：法律文化社，2005 年 3 月，2 版，233 頁（渡名喜庸安執筆）。

法對此係採首長制或大統領制⁵¹。相較於採議院內閣制的中央統治構造，此首長制被認為是現行地方自治組織制度的一大特色⁵²。總言之，首長的地位，係作為地方公共團體的住民代表機關、統轄機關，以及執行機關⁵³。

二、地方議會的地位

憲法第93條第1項明定地方公共團體依法律的規定設置議會為其議事機關⁵⁴。議員由住民直接選舉之，重視地方自治中的議會制民主主義⁵⁵。亦即，議會係由地方住民直接選舉產生的議員所組成之地方公共團體的住民代表機關與議事機關，且是於憲法上有其依據的機關。

議會既然是地方公共團體的住民代表機關與議事機關，且在法治主義下，自治條例制定權可謂是地方公共團體最為重要的權限，故而被地自法賦予有自治條例制定權的議會可謂是地方公共團體之主要意思決定機關。決定地方公共團體行政運作的基準，係議會基於其固有地位而有的權力。學說有認為從憲法所依據的立憲民主主義觀點而言，議會係作為住民代表機關且係基本的立法機關⁵⁶。其地位係受憲法的直接保障，非國會所定的法律所能否定。雖然議會僅能對法令賦予其權限的事項為意思決定，無壟斷地方自治體所有意思決定之權力⁵⁷，但由於議會得藉由預算

⁵¹ 原田尚彥，註16書，78、103頁。渋谷秀樹，註9書，745頁。塩野宏，註42書，194頁。毛利透等著，註15書，381頁（松本哲治執筆）。長谷部恭男，《憲法》，愛知縣：新人社，2018年2月，7版，461頁。

⁵² 中川義朗編，《21世紀の地方自治を考える：法と政策の視点から》，京都：法律文化社，2006年4月，69頁（岸本太樹執筆）。村上順等編，註2書，171頁（石崎誠也執筆）。

⁵³ 阿部照哉等編，《地方自治大系〔第二卷〕》，京都：嵯峨野書院，1993年4月，142、144、145頁（竹中勳執筆）。

⁵⁴ 所謂議事機關，有被解為議決機關。宇賀克也，註9書，255頁。木下智史、只野雅人編，《新・コンメンタル憲法》，東京：日本評論社，2019年6月，2版，739頁（大河內美紀執筆）。或被解為意思決定機關。高田敏、村上武則編，註6書，167頁（駒林良則執筆）。猪野積，註12書，133頁。

⁵⁵ 兼子仁，《自治体行政法入門》，東京：北樹出版，2010年3月，改訂版，61頁。

⁵⁶ 大津浩編著，《地方自治の憲法理論の新展開》，東京：敬文堂，2011年4月，36頁（鴨野幸雄執筆）。野中俊彥等著，《ファンダメンタル憲法》，東京：有斐閣，1999年11月，248頁（佐藤幸治執筆）。

⁵⁷ 檜垣正己，《地方自治法の要点》，東京：学陽書房，2011年，8版，44頁。藤卷秀夫編著，《地方自治の法と行財政》，東京：八千代出版社，2012年5月，69頁（前津榮健執筆）。議會雖是地方公共團體的意思決定機關，但並非謂所有的地方公共團體之意思皆是由議會所決定，



與自治條例的議決權之行使決定自治體的運作方針，因此若謂議會係自治體的意思決定機關亦不為過⁵⁸，其權能可謂較中央層次的國會廣泛⁵⁹。

但雖然如此，不同於在議院內閣制下，憲法第 41 條的明定國會為國家權力最高機關，由於憲法第 93 條第 2 項明定首長亦是由住民直接選舉產生，在此首長制下，首長與議會互為對等獨立且各依其判斷與責任行使權力，議會並非是地方公共團體的最高機關，欠缺在中央層次的國會所具有的最高機關性⁶⁰。此外，由於在無議會自治條例授權委任之情形下，首長亦得制定規則，行使其自主立法權，此與憲法第 41 條賦予國會為「唯一立法機關」之地位亦有所不同⁶¹。

伍、地方府會的基本關係：二元代表制

議會與首長的基本關係，係雙方皆由住民直選產生，具有同等的民主正統性⁶²，地位對等分別直接對住民負責，基於獨立的地位行使其法定權限，維持相互對抗與均衡及調和的關係⁶³。基於府會對等原則，依地自法第 121 條之規定，除議會議長要求首長出席議會說明議案外，首長並無出席議會的義務。亦即，地方自治體的統治構造，並非如中央府會體制採議院內閣制，基本上是採首長制或大統領制⁶⁴，相較於議院內閣制，此首長制被認為具有更直接的民主正統性⁶⁵。由住民直選產生的議會議員與首長之二元代表制係作為住民自治原則的具體化，雙方是各

地自法第 96 條所定議決事項與自治條例所指定事項以外之事項，被認為係由首長及其他執行機關於其權限範圍內為意思決定。原田尚彥，註 16 書，頁 85 頁。松本英昭，註 2 書，356、368、430 頁。猪野積，註 12 書，138 頁。

⁵⁸ 人見剛、須藤陽子編著，註 16 書，55-56 頁（三野靖執筆）。

⁵⁹ 學者認為議會係地方公共團體重要案件的議決機關，其議決範圍非僅止於立法，亦遍及其他重要的行政上意思決定，故而其權能範圍可謂較中央的國會廣泛。宇賀克也，註 9 書，259 頁。

⁶⁰ 檜垣正己，註 57 書，44 頁。宇賀克也，同前註，256 頁。原田尚彥，註 16 書，85 頁。中川義朗編，註 52 書，69-70 頁（岸本太樹執筆）。

⁶¹ 小林武、渡名喜庸安，註 14 書，192、218 頁（小林武執筆）。

⁶² 田村達久，註 14 書，191 頁。

⁶³ 後藤光男編著，《地方自治法と自治行政》，東京：成文堂，2009 年 4 月，補正版，46 頁（三浦一郎執筆）。松本英昭，註 2 書，367 頁。高田敏、村上武則編，註 6 書，167 頁（駒林良則執筆）。原田尚彥，註 16 書，103 頁。伊藤正己，註 10 書，599 頁。

⁶⁴ 小林武、渡名喜庸安，註 14 書，223 頁（小林武執筆）。

⁶⁵ 幸田雅治編，註 46 書，65 頁（入江容子執筆）。

自擁有民主正統性的住民代表機關，以實現民主且有效率的地方自治之政治與行政為其共通目的，各有其法定權限，須尊重對方的自律性與獨立性，除共同協力⁶⁶外，並具有互為制衡的關係⁶⁷。例如就議會而言，檢查首長的行政運作與政策決定有無問題，即被認為是議會在二元代表制下被期待發揮的功能⁶⁸。

此由來於住民直選的首長主義之二元代表制，係作為民主原則的住民自治原則之體現⁶⁹。藉由皆是由住民直選產生的首長與議會之制衡的機關對立主義之採用，

被認為是期待從地方中的官治行政朝民主的自治制發展⁷⁰，惟此機制能否發揮被預期的效果，亦被認為是繫於首長與議會雙方的賢明與節制，最終是繫於自治體住民的政治意識⁷¹。

惟地自法就首長與議會的關係原則上雖採首長制，但並非純粹的首長制。由於首長有召集議會與向議會提出議案的權力，以及議會與首長互有不信任議決與解散議會的權力，故而亦兼採議院內閣制元素⁷²，故而有被稱為日本型（或日本獨特的）二元代表制⁷³、不完全的大統

⁶⁶ 依憲法第93條的規定，議會雖是議事（議決）機關，但其作成地方公共團體的意思決定時，不免會且亦應考量同樣作為住民代表機關的首長等執行機關的意思，從而雙方通常係於協調下協同行為。田村達久，註14書，224頁。

⁶⁷ 小林武、渡名喜庸安，註14書，224頁（小林武執筆）。室井力、原野翹編，註50書，221-222頁（渡名喜庸安執筆）。白藤博行，《地方自治法への招待》，東京：自治体研究社，2017年7月，48-49頁。北村亘等著，《地方自治論：2つの自律性のはざままで》，東京：有斐閣，2017年12月，36、37頁。

⁶⁸ 北村亘等著，同前註，35頁。

⁶⁹ 人見剛，〈住民自治の原則と直接請求・住民投票〉，《法学教室》，2011年7月，第370號，44頁。

⁷⁰ 小林直樹，註8書，462頁。

⁷¹ 小林直樹，同前註，463頁。

⁷² 小林直樹，同前註，463頁。人見剛、須藤陽子編著，註16書，52頁（三野靖執筆）。原田尚彥，註16書，79頁。毛利透等著，註15書，375頁（松本哲治執筆）。小林武、渡名喜庸安，註14書，224頁（小林武執筆）。大石真，註9書，300頁。松井茂記，註9書，280頁。阿部照哉等編，註53書，158頁（竹中勳執筆）。大橋洋一，《行政法I》，東京：有斐閣，2019年5月，4版，426頁。村上英明、小原清信編，《新基本行政法学》，京都：法律文化社，2016年4月，2版，78頁（児玉弘執筆）。

⁷³ 野中俊彦等著，註16書，372頁（中村睦男執筆）。人見剛，《分権改革と自治体法理》，東京：敬文堂，2005年3月，189頁。川崎政司，註14書，196頁。



領型（首長主義）⁷⁴、半大統領制⁷⁵、特殊的首長制⁷⁶、首長制與議院內閣制之折衷制⁷⁷，或大統領制與議院內閣制之混合制⁷⁸。對於在首長制中另納入議院內閣制要素的制度設計雖被質疑⁷⁹，但就二元代表制下的議會與首長之關係，地自法的如此規定係著眼於使首長制民主主義與議會制民主主義皆得以發揮互為調整的機能⁸⁰。

陸、地方府會的權力制衡制度

於立憲法治國家，保障人權係國家的核心價值，權力分立乃成為避免人權免於統治機關濫權專斷所侵害之必要組織與運作原理。如前所述，議會議員與首長皆是選自地方主權者住民之住民代表機關，係地自法為避免權力集中，使其互為制衡而所設置的兩類政治性的代表⁸¹，各自具有相等的民主正統性，得在各自的權限範圍內做成意思決定，採所謂的機關競爭

⁷⁴ 原田尚彥，註 16 書，79 頁。

⁷⁵ 宇賀克也，註 9 書，296 頁。

⁷⁶ 室井力、原野翹編，註 50 書，222 頁（渡名喜庸安執筆）。

⁷⁷ 土岐寬等著，註 17 書，19 頁（土岐寬執筆）。幸田雅治編，註 46 書，71 頁（入江容子執筆）。

⁷⁸ 學者認為在此混合制的日本地方公共團體統治構造下，顯著強化了首長的實力。亘理格、北村喜宣編著，《個別行政法》，東京：有斐閣，2013 年 4 月，42 頁。

⁷⁹ 學者分別批評指出，日本現制在首長制中另加入議院內閣制的要素，係導致此二元代表制原所預定的機關對立制衡無法發揮機能之原因。人見剛，註 73 書，190 頁。由於現制明定首長於議會通過不信任議決後有解散議會的權力，強化了首長的地位，致使議會難以對首長行使不信任議決權，取而代之的是議會不斷地濫用議決權，否決首長所提出的人事同意案。兼子仁，《變革期の地方自治法》，東京：岩波書店，2012 年 1 月，146 頁。不同於議院內閣制，由於首長與議員皆是由住民直選產生，二者間存有對立時，議會應無追究首長責任之資格。幸田雅治編，註 46 書，71 頁（入江容子執筆）。

⁸⁰ 人見剛、須藤陽子編著，註 16 書，53 頁（三野靖執筆）。小林武、渡名喜庸安，註 14 書，229 頁（小林武執筆）。

⁸¹ 上田道明編，《いまから始める地方自治》，京都：法律文化社，2018 年 2 月，112 頁（上田道明執筆）。

主義⁸²、機關對立主義⁸³或二元主義⁸⁴。於此二元代表制下，為使法律地位上相互獨立、對等的議會與首長能各自發揮其應有的功能，現行的地自法乃分別賦予作為議事機關的議會與作為執行機關的首長有如下廣泛的權限，對於雙方行使職權的關係，地自法並規定有調整與解決紛爭的方法，二者於制度上運營著制衡（check and balance）的關係⁸⁵。

此地方府會制衡制度的設計，除係為避免府會任一方獨裁外，亦是為避免地方行政因府會對立而停滯⁸⁶。其中，再議請

求制度（第176、177條）、首長不信任與議會解散制度（第178條）與專決處分制度（第179、180條），被認為是藉由議會與首長的相互牽制，最終是藉由住民的意思決斷（選舉投票）或法院的判斷，以調整或解決議會與首長的分歧對立關係，避免地方自治體行政運作停滯及損害住民利益之主要、特色制度⁸⁷。

一、議會對首長的權力制衡：對首長的不信任議決權⁸⁸

⁸² 幸田雅治編，註46書，85頁（江藤俊昭執筆）。

⁸³ 小林直樹，註8書，462頁。田村達久，註14書，192頁。學者認為，在憲法法定設置議會為議事機關，以及首長與議員皆是由住民直接公選產生，分別由議會與首長各自行使其權限的「議會與首長二元對立」構造下，由議員兼職副首長等行政職的「議會內閣制」恐有違憲的疑問。齋藤誠，〈地方分權・地方自治の10年法適合性と自主組織権〉，《ジュリスト》，2011年1月，第1414號，34頁。

⁸⁴ 大石真，註9書，294頁。室井力、原野翹編，註50書，221頁（渡名喜庸安執筆）。北村喜宣等編，《自治体政策法務：地域特性に適合した法環境の創造》，東京：有斐閣，2011年5月，430頁（江藤俊昭執筆）。人見剛、須藤陽子編著，註16書，52頁（三野靖執筆）。幸田雅治編，註46書，70頁（入江容子執筆）。宇賀克也，註9書，255頁。

⁸⁵ 幸田雅治編，同前註，70頁（入江容子執筆）。中川義朗等編，註92書，78頁（児玉弘執筆）。久世公堯，註2書，160、173頁。

⁸⁶ 中川義朗編，註52書，83頁（岸本太樹執筆）。

⁸⁷ 小林直樹，註8書，462-463頁。阿部照哉等編，註53書，154-158頁（竹中勳執筆）。松本英昭，註2書，367、493頁。塩野宏，註42書，204-207頁。檜垣正己，註57書，45頁。吉田勉，《講義・地方自治法：基礎から実務まで》，東京：八千代出版社，2014年2月，119頁。田村達久，註14書，224-225頁。

⁸⁸ 關於議會對首長行使不信任議決權與相對的首長行使解散議會權之事例，例如東京都秋留野（あきる野）市前市長村木秀幸因特殊老人養護之家議題與議會立場對立，4名議員以村木氏漠視自治條例的行為係對議會的輕視與違反民主為由，而提出不信任議決案，議會於令和4年（2022年）6月通過對村木氏的不信任議決，村木氏隨即依地自法解散議會，但7月新選出的市議會再次通過對村木氏的不信任議決，村木氏依地自法之規定乃失其職務。遭市議會兩度通



(一)概說

依據地自法的規定，議會所擁有得藉以制衡首長的權力包括：議決權、自治條例制定權、副首長人事同意權、檢查權、監查請求權、調查權、請求出席議會權，以及對首長的不信任議決權等⁸⁹。整體而言，此議會的權限可大致區分為議決權與行政監視權⁹⁰（或統制權⁹¹）兩類⁹²。議會之所以具有如此廣泛的權限，除因其為住民代表機關外，亦因其被期待得藉由此權力之行使，對同樣被賦予廣泛決策權與行政執行權的首長施以民主的牽制，以抑制執行機關的獨斷專行⁹³。

會議員與行政首長皆由住民直選產生，因同具民主正當性，地位互為獨立、對等，二者間的對立若無法藉由再議請求

等相互的政治折衝尋求解決，亦只能藉由特別的手段以解消同為住民代表的兩機關之對立。此特別手段即是地自法所定議會對行政首長的不信任議決權，以及相對的作為行政首長對抗議會的手段之解散議會權。此對立解決機制，被認為本是議會內閣制的典型制度，在採首長制的日本現行地方自治法制中，可謂是特殊的事例與制度⁹⁴，係日本地自法於採首長主義下，另納入議會主義或議院內閣制加以調整⁹⁵，或是日本將二元代表制與議院內閣制予以接軌的特殊制度⁹⁶。

(二)議會對首長的不信任議決權

依地自法第 178 條的規定，議會得對普通地方公共團體首長為不信任議決，議決後並須立即由議長將其意旨通知首

過不信任議決案而去職的村木氏乃以該議決違法為由，於 2022 年 8 月向東京地方法院提起撤銷議會違法議決之訴，並曾舉行記者會抨擊議會侵害市長行政權、妨礙市的業務運作。東京地方法院於 2023 年 5 月駁回該訴訟。<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%91%E6%9C%A8%E8%8B%B1%E5%B9%B8>。

⁸⁹ 塩野宏，註 42 書，206 頁。

⁹⁰ 議會的行政監視權，係指議會對於首長等執行機關執行其權限事項，得於事前或事後加以監視、牽制之權限。松本英昭，註 2 書，383 頁。關於議會的監視權，學者認為除檢查權與監查請求權具有直接的監視機能外，調查權、副首長人事同意權、首長專決處分承認權，以及不信任議決權，亦皆具有廣義的監視機能。後藤光男編著，註 63 書，43 頁（三浦一郎執筆）。

⁹¹ 室井力、原野翹編，註 50 書，225 頁（渡名喜庸安執筆）。

⁹² 田村達久，註 14 書，205 頁。

⁹³ 檜垣正己，註 57 書，125 頁。川崎政司，註 14 書，220 頁。

⁹⁴ 檜垣正己，同前註，140 頁。松本英昭，註 2 書，496 頁。

⁹⁵ 小林直樹，註 8 書，463 頁。小林武、渡名喜庸安，註 14 書，229 頁（小林武執筆）。松本英昭，同前註，496 頁。

⁹⁶ 村上順等編，註 2 書，199 頁（渡名喜庸安執筆）。

長，此時，首長得於收受通知之日起十日內解散議會。（第1項）首長若未於前項期間內解散議會，或議會解散後初次召集的議會再次通過不信任議決，並由議長對首長為該意旨的通知時，首長於前項期間經過之日，或於議長通知之日，即失其職位。（第2項）為防止議會濫用此不信任議決權⁹⁷，議會為不信任議決時，需有議員三分之二以上出席，以及出席議員四分之三同意。（第3項）惟議會解散後初次召集的議會，若經議員三分之二以上出席，以及出席議員二分之一再次通過不信任議決時，首長即失其職位。（第3項）降低了議會再次通過不信任議決的門檻。此外，依地自法第177條第3項之規定，議會對於應急非常災害或復原設施，或為預防感染症的必要經費為刪除或減額議

決，經首長提請再議但議會仍作成刪除或減額議決時，首長得將該議決視為議會的不信任議決。至於議會對首長不信任議決的理由，地自法並未特別限定，而是委由議會多數意思的政治判斷⁹⁸，甚至是基於任何理由皆得提出⁹⁹。

此特別的對立解決機制，係藉由議會解散後新選出議員所呈現的民意，亦即是委諸住民藉選舉投票所呈現的民意作裁判，以尋求民主的解決之制度¹⁰⁰，或是最終由住民公正審判兩者主張的正當性之制度¹⁰¹。亦即，於議會與首長間發生無法藉由政治折衝以求解決之對立抗爭時，議會得藉由行使此對首長之不信任議決權¹⁰²以最終決定首長的去留，此乃議會制衡、對抗首長的最終手段¹⁰³。雖然相較於國會對內閣的行使不信任議決權，議會對首長行

⁹⁷ 小林直樹，註8書，463頁。

⁹⁸ 塩野宏，註42書，206頁。宇賀克也，註9書，269頁。吉田勉，註87書，124頁。

⁹⁹ 村上順等編，註2書，200頁（渡名喜庸安執筆）。

¹⁰⁰ 檜垣正己，註57書，202頁。室井力、原野翹編，註50書，241頁（渡名喜庸安執筆）。後藤光男編著，註63書，57-58頁（三浦一郎執筆）。吉田勉，註87書，124頁。關於住民投票所具有調停議會與首長對立的功能，學者指出由於憲法第93條規定議員與首長皆係由住民投票（選舉）產生，故而於住民投票中所表示的住民意思，得調停議會與首長的對立，除於解散議會與首長不信任議決之府會對立外，若另就府會對立的個別爭點採行拘束性的住民投票，皆未違反憲法第93條。安西文雄等著，《憲法學の現代的論点》，東京：有斐閣，2009年8月，2版，222-223頁（木村草太執筆）。田村達久，註14書，229-230頁。

¹⁰¹ 村上順等編，註2書，199頁（渡名喜庸安執筆）。

¹⁰² 惟首長若認為議會的不信任議決係屬違法時，得提起抗告訴訟，並得聲請停止執行。村上順等編，同前註，200頁（渡名喜庸安執筆）。

¹⁰³ 塩野宏，註42書，206頁。松村享，註108書，127頁。



使此權力的要件被嚴格制約¹⁰⁴，但不同於議會對地方政府執行機關的各個行為之其他監視權，此不信任議決權被認為是使統轄並代表地方公共團體的首長去職之最強力的監視權¹⁰⁵。

二、首長對議會的權力制衡：請求再議與解散議會

(一)概說

憲法僅抽象規定地方公共團體有執行行政的權能，關於首長的權力，主要係委由法律定之，惟依憲法第 92 條的地方自治本旨規定，法律對首長的權力規定應積極實踐或至少不得違背地方自治的本旨，乃屬當然¹⁰⁶。首長作為地方公共團體住民直選產生的另一住民代表機關，地自法明定首長有地方公共團體的統轄代表權，以

及管理、執行地方公共團體事務的權力，作為獨任制的首長擁有相當大的權限¹⁰⁷，得藉之制衡議會。由於依憲法第 93 條之規定，首長係由住民直選產生，從而首長行使其權限的民主正當性基礎係住民的直選，而非議會的信任，首長對其權力行使係直接對住民負責¹⁰⁸。就與議會的關係觀之，地自法就應由議會議決的事項採限定列舉，對首長的權限則採概括例示規定，法定由議會議決事項以外的事項係由執行機關決定，首長的權限比重被認為較議會大¹⁰⁹與較偏重於首長¹¹⁰，首長擁有相較於議會的強力且廣泛權力¹¹¹。此外，就具體的權力而言，首長依地自法被賦予有預算提出權、對議會議決的再議請求權、解散議會權，以及專決處分權等，故而被認為

¹⁰⁴ 如前所述，議會通過對首長的不信任議決，需經議員三分之二以上出席，以及出席議員四分之三同意之特別多數決。野中俊彥等著，註 16 書，373 頁（中村睦男執筆）。阿部照哉等編，註 53 書，158 頁（竹中勳執筆）。

¹⁰⁵ 松本英昭，註 2 書，389-390 頁。

¹⁰⁶ 木下智史、只野雅人編，註 54 書，741 頁（大河內美紀執筆）。

¹⁰⁷ 洪谷秀樹，註 9 書，747 頁。惟對於首長的被賦予強大權限，學者有指出相較於中央政府的內閣係合議制機關，於地方自治體存在著如何擔保被賦予地方公共團體強大權限的獨任制首長公正執行職務的問題。洪谷秀樹，〈地方自治〉，《ジュリスト》，2007 年 5 月，第 1334 號，139 頁。

¹⁰⁸ 阿部照哉等編，註 53 書，134 頁（竹中勳執筆）。

¹⁰⁹ 幸田雅治編，註 46 書，66 頁（入江容子執筆）。

¹¹⁰ 塩野宏，註 42 書，207 頁。

¹¹¹ 大石真，註 9 書，294 頁。

是採首長優位體制¹¹²，或是「首長優位的二元代表制」¹¹³。基於首長主義，除非法律或依法律所制定之政令有特別規定，首長行使其權限，不受議會之干涉¹¹⁴。

日本現行地自法第7章第2節第4款所定的再議請求制度、專決處分制度，以及首長不信任與議會解散制度，即被學界普遍認為是日本現制使首長與議會互為牽制，調整與解決地方府會對立紛爭之具有特色的機制¹¹⁵，或被認為是擔保首長與議會關係的三類制度¹¹⁶。相對於議會得藉由

其法定權力制衡首長，首長當然亦得藉之以制衡議會。

(二)首長的再議請求權

日本現行地自法中，明定有首長於認為議會所為的議決或選舉違法或不當時，得提請議會再議決，以求原議決或選舉失效，使議會重為議決或選舉之再議請求制度¹¹⁷。此被認為是首長與議會就特定事項意見對立時，於首長制下由首長所發動謀求調整的制度¹¹⁸，係具有排除國家干預的意義之制度¹¹⁹，亦被認為是地自法所明定

¹¹² 土岐寬等著，註17書，52頁（石見豐執筆）。高田敏、村上武則編，註6書，178頁（森口佳樹執筆）。幸田雅治編，註46書，72頁（入江容子執筆）。

¹¹³ 田村達久，註14書，224頁。今井照，《地方自治のしくみ》，東京：学陽書房，2017年1月，第5次改訂版，107頁。惟對於首長的優位存在如下質疑的見解，有認為地方議會活性化議題的提出，即是為改善在二元代表制下議會較首長劣位的狀況，以有效發揮議會與首長間的制衡關係。大津浩編著，註56書，261頁（駒林良則執筆）。有認為憲法就首長與議會的關係雖採二元代表制，但就地自法而言，可謂是採「首長優位的二元代表制」，但若著眼於議會係自治體的意思決定機關或立法機關，應支持的是「議會優位的二元代表制」。白藤博行，註67書，49頁。有認為首長與議員皆由住民直選產生，法律上難謂孰為優位，於立法權的範圍內，自治條例具有優位於自治規則的效力。阿部照哉等編，註53書，83頁（中川剛執筆）。亦有認為應經議會議決之事項皆屬自治體最為重要之事項，且依地自法第96條第2項之規定，議會另得以自治條例追加應經其議決之事項，且議會係住民直選產生的合議制機關，反映著住民意見。岡田正則等著，註9書，128頁（榊原秀訓執筆）。

¹¹⁴ 原田尚彥，註16書，100頁。

¹¹⁵ 塩野宏，註42書，204-207頁。檜垣正己，註57書，45頁。松本英昭，註2書，493-497頁。高田敏、村上武則編，註6書，186-191頁（吉川正史執筆）。藤卷秀夫編著，註57書，84-88頁（木村恒隆執筆）。川崎政司，註14書，195-203頁。

¹¹⁶ 久世公堯，註2書，208頁。

¹¹⁷ 田村達久，註14書，225頁。中川義朗編，註52書，86頁（岸本太樹執筆）。

¹¹⁸ 川崎政司，註14書，196頁。村上順等編，註2書，199頁（渡名喜庸安執筆）。

¹¹⁹ 川崎政司，同前註，196頁。



首長對議會的權限中之一種極重要的制度¹²⁰，具有制約議會的議決之機能¹²¹。此再議請求權與前述的專決處分權，可謂是具體化首長優位的制度¹²²。

再議請求權，得區分為如次的一般再議請求權，以及特別再議請求權¹²³。由於此再議請求具有停止議會的議決與選舉的效力，故而學說另有將此再議請求權稱為拒絕權，並區分為一般拒絕權與特別拒絕權¹²⁴。此外，由於首長對於一般再議事項有是否提出再議的裁量權，但對於特別再議事項則有必須提出再議的義務，因此學者另有將之區分為任意的再議與義務的再議¹²⁵。

1. 一般再議請求權

由於首長係議會議決的執行機關，因此首長若認為其所應執行的議會議決不當時，應得請求議會再議¹²⁶。依地自法第176條的規定，首長對於議會所為的議決有異議時，得於議會議決之日起十日內¹²⁷提示理由¹²⁸交付議會再議，但若議決係有關自治條例的制定、改廢或有關預算，則需自收到該議決之日起十日內提交議會再議。（第1項）。由於本項對於得作為再議對象的自治條例與預算之內容並無特別規定，因此首長若基於政策判斷認為不適宜執行此自治條例與預算時，即得提請議會再議¹²⁹。至於此再議請求必須於自治條例或預算被執行前提出，乃屬當然¹³⁰。於地自法制定之初並無此一般再議請求權法

¹²⁰ 高田敏、村上武則編，註6書，186頁（吉川正史執筆）。

¹²¹ 塩野宏，註42書，206頁。

¹²² 岡田正則等著，註9書，133頁（榊原秀訓執筆）。

¹²³ 工藤達朗等著，註9書，355頁（畑尻剛執筆）。人見剛、須藤陽子編著，註16書，55頁（三野靖執筆）。松村享，註108書，125頁。村上英明、小原清信編，註72書，79頁（児玉弘執筆）。

¹²⁴ 小林直樹，註8書，462頁。松本英昭，註2書，494-495頁。塩野宏，註42書，204頁。小林武、渡名喜庸安，註14書，225頁（小林武執筆）。宇賀克也，註9書，303頁。川崎政司，註14書，196-197頁。

¹²⁵ 吉田勉，註87書，119頁。田村達久，註14書，225頁。

¹²⁶ 原田尚彥，註16書，104頁。

¹²⁷ 雖然聲請再議的期限短，具有使系爭議決較早確定的優點，但議會議決是否窒礙難行，乃是應綜合考量地方各種因素為妥適判斷的事項，且再議事項亦可能攸關住民權益與地方公益，故而日本現制將首長提請議會再議之時限定於十日內，是否過短恐有再反思的餘地。

¹²⁸ 由於本項規定首長需提示理由以請求議會再議，因而若首長未提示理由，此請求再議的行為被解為不具法的效力，議會無予以再議的義務。村上順等編，註2書，196頁（渡名喜庸安執筆）。

¹²⁹ 村上順等編，同前註，196頁（渡名喜庸安執筆）。

¹³⁰ 高田敏、村上武則編，註6書，187頁（吉川正史執筆）。

制的設計，係於 1948 年修法時納入，因而亦強化了首長的地位¹³¹。

對於首長的提請再議，議會需再次議決，若議會怠於為之，有認為首長即得為專決處分¹³²。議會若作成與原議決相同的議決時，該議決確定。（第 2 項）惟原議決若是有關自治條例的制定、改廢或有關預算，由於此等事項係地方公共團體特別重要的意思決定，故須經出席議員三分之二同意，始能維持原議決¹³³。議會若維持原議決，首長需遵從之（第 3 項），不得再行提出再議¹³⁴。由於對首長的此再議請求，議會須以三分之二的特別多數決始能維持原議決，易言之，首長若能取得議會逾三分之一以上議員的少數支持，即得推翻原議決，因此首長的此再議請求權相當程度發揮著制約議會的議決權之機能。

2. 特別再議請求權

相較於一般再議請求權係只要首長對議會的議決有異議時即可提出，此特別再議請求權的提出則須具備特定要件¹³⁵。亦

即首長若認為議會所為的議決或選舉¹³⁶超越其權限，或違反法令或會議規則時，須出示理由提請議會再議或舉行再選舉。首長於此情形下須提請議會再議，此除了是作為首長制衡議會的手段外，亦被認為係基於法治主義，為確保議會議決的適法性，係屬地方公共團體的內部統制制度¹³⁷。再者，依地自法第 177 條的規定，首長對於議會就下列經費所為的刪除或減額議決，須出示理由提請議會再議。此經費包括：一、依法令負擔的經費、行政廳基於法律的規定依職權所命令的經費，以及其他屬於普通地方公共團體義務的經費；二、為應急非常災害或復原設施，或為預防感染症的必要經費。（第 1 項）亦即，對於議會就上開經費的刪除或減額議決，首長有需提請議會再議的義務。首長對之有提請議會再議的權力與義務，相當程度亦具有制約議會的議決權之機能。

3. 不服再議議決的救濟

對議會所為的再議議決，首長若認為

¹³¹ 依當時政府修法提案理由，係為賦予執行機關有對議會促使其反省的機會。小林武、渡名喜庸安，註 14 書，226 頁（小林武執筆）。

¹³² 田村達久，註 14 書，227 頁。

¹³³ 田村達久，同前註，228 頁。

¹³⁴ 高田敏、村上武則編，註 6 書，187 頁（吉川正史執筆）。

¹³⁵ 松本英昭，註 2 書，494 頁。

¹³⁶ 地自法第 97 條第 1 項：「普通地方公共團體之議會，須依法律或基於法律所制定之政令，舉行屬於其權限之選舉。」

¹³⁷ 宇賀克也，註 9 書，303 頁。田村達久，註 14 書，229 頁。



議會仍逾越其權限，或違反法令或會議規則時，於議決日起二十一日內，都道府縣知事得向總務大臣，市町村長得向都道府縣知事請求審查（第 5 項），總務大臣或都道府縣知事審查後，若認為議會的議決係逾越其權限，或違反法令或會議規則，得裁定撤銷其議決（第 6 項）¹³⁸。

(三) 首長的解散議會權

此乃是日本現行地方自治法制中，作為地方府會因法案、政策或其他政治問題所產生的對立衝突之非訟型的最終解決機制。相對於議會的議決權與監視權，以及對首長的不信任議決權，分別是議會平時與緊急時牽制及調整與首長的關係之原則性與例外手段，此首長的解散議會制度，以及前述的再議請求與專決處分制度，被認為是首長緊急時牽制及調整與議會的關係之例外手段¹³⁹。

首長若認為議會的不信任議決係屬違法，雖然得依請求再議之程序加以抗

衡¹⁴⁰，或藉由提起抗告訴訟加以救濟¹⁴¹，不過首長另得採取解散議會的手段加以對抗。依地自法第 178 條的規定，議會通過對地方公共團體首長的不信任議決時，須立即由議長將其意旨通知首長，此時，首長亦得於收受通知之日起十日內解散議會。（第 1 項）此外，依地自法第 177 條第 3 項之規定，議會對於應急非常災害或復原設施，或為預防感染症的必要經費為刪除或減額議決，經首長提出再議但議會仍作成刪除或減額議決時，首長得將該議決視為議會的不信任議決，並得行使解散議會的權力。不同於議會對首長的不信任議決並無理由上的限制，地方首長得解散議會係僅限於以上兩種情況¹⁴²，首長並無主動、任意解散議會的權力，即便其所提重要議案為議會所否決，亦不得行使解散議會的權力¹⁴³。

依地自法第 178 條第 2 項，議會解散改選後初次召集的議會再次通過不信任議

¹³⁸ 惟議會或首長若仍不服總務大臣或都道府縣知事依前項規定所為的裁定，得於裁定日起六十日內，向法院起訴（第 7 項）。亦即最終是將首長與議會就議決的合法性爭執，提起機關訴訟案由司法判斷之。塩野宏，註 42 書，205 頁。原田尚彥，註 16 書，104 頁。村上順等編，註 2 書，197 頁（渡名喜庸安執筆）。

¹³⁹ 猪野積，註 12 書，174 頁。

¹⁴⁰ 川崎政司，註 14 書，203 頁。

¹⁴¹ 村上順等編，註 2 書，200 頁（渡名喜庸安執筆）。川崎政司，註 14 書，203 頁。後藤光男編著，註 63 書，58 頁（三浦一郎執筆）。

¹⁴² 宇賀克也，註 9 書，279 頁。村上順等編，同前註，200 頁（渡名喜庸安執筆）。田村達久，註 14 書，230 頁。

¹⁴³ 田村達久，同前註，230 頁。

決，首長於議長為該意旨的通知日失其職務，此時，首長已不得再行使解散議會權加以對抗。首長在議會的不信任議決後被動地解散議會之相互解職權力¹⁴⁴的行使，是將議會與首長間的對立抗爭，最終訴諸主權者住民以選舉形式的投票決定以求最終的民主裁決，係將議會對首長的不信任議決與首長解散議會之正當性，委由住民民意的審判¹⁴⁵，以避免地方行政因府會對立而停滯¹⁴⁶。雖然相較於內閣對國會的行使解散權，首長行使此權力的要件受嚴格制約¹⁴⁷，但不影響解散議會是首長對抗議會的不信任議決之手段¹⁴⁸。

柒、結論

日本係採地方自治受憲法制度性保障的法治國家，憲法設地方自治專章，明定地方公共團體之組織與運作事項，由法律基於地方自治本旨定之，亦即課與國會有依據以團體自治與住民自治為內涵的地方

自治本旨，法定地方公共團體的組織與運作事項之憲法義務。據此憲法規定，國會乃制定地自法作為日本實施地方自治的主要準據法。

憲法明定議會係地方公共團體須設置的議事機關，地方公共團體的首長與議員皆是由住民直選產生，採首長制與二元民主代表制。此外，日本亦是以權力分立作為國家機關組織與權力運作的基礎原理。基於地方公共團體首長及議會所各自具有代表住民的民主本質，並依據權力分立原理，地自法賦予議會有議決權、自治條例制定權、對首長的不信任議決權等重要權力，相對的亦賦予議會有預算編列權、專決處分權、再議請求權、解散議會權等重要權力，使議會與首長間運營著各種態樣的權力制衡關係。

其中，特別是議會對首長的不信任議決，以及相對的首長解散議會的制度，最終是藉由地方住民的選舉投票以求政治上的裁決，亦即日本現行地方自治制度雖是

¹⁴⁴ 渋谷秀樹，註107文，137頁。

¹⁴⁵ 原田尚彥，註16書，98頁。小林武、渡名喜庸安，註14書，229頁（小林武執筆）。川崎政司，註14書，196、202頁。中川義朗編，註52書，88頁（岸本太樹執筆）。久世公堯，註2書，209頁。

¹⁴⁶ 中川義朗編，同前註，88頁（岸本太樹執筆）。

¹⁴⁷ 如前所述，依地自法規定，首長得行使議會解散權，僅限於議會通過不信任議決，以及得視為議會作成不信任議決之場合。野中俊彥等著，註16書，373頁（中村睦男執筆）。

¹⁴⁸ 佐藤幸治，註9書，555頁。大石真，註9書，300頁。松本英昭，註2書，496頁。高田敏、村上武則編，註6書，190頁（吉川正史執筆）。幸田雅治編，註46書，71頁（入江容子執筆）。松村享，註108書，127頁。



採首長制，但地方府會的權力制衡關係體制，亦部分納入了內閣制的元素，成為不同於中央政府內閣制之具有特色的制度，係在訴諸司法程序外，實現住民自治原則之作為解決地方府會紛爭僵局的最後手段。

參考文獻

- 人見剛，《分権改革と自治体法理》，東京：敬文堂，2005年。
- 人見剛、須藤陽子編著，《ホ-ンブック 地方自治法》，東京：北樹出版，2010年。
- 人見剛，〈住民自治の原則と直接請求 住民投票〉，《法学教室》，第370號，2011年7月。
- 小林武、渡名喜庸安，《憲法と地方自治》，東京：有斐閣，2007年。
- 小林直樹，《憲法講義下》，東京：東京大學出版会，1994年。
- 工藤達朗等著，《憲法》，東京：不磨書房，2011年。
- 大石眞，《憲法講義I》，東京：有斐閣，2009年。
- 大津浩編著，《地方自治の憲法理論の展開》，東京：敬文堂，2011年。
- 大橋洋一，《行政法I》，東京：有斐閣，2019年。
- 川崎政司，《地方自治法基本解説》，東京：法學書院，2011年。
- 土岐寛等著，《現代日本の地方自治》，東京：北樹出版，2011年。
- 上田道明編，《いまから始める地方自治》，京都：法律文化社，2018年。
- 久世公堯，《地方自治制度》，東京：学陽書房，2015年。
- 中村睦男，《憲法30講》，東京：青林書院，1992年。
- 中村睦男編著，《はじめての憲法学》，東京：三省堂，2008年。
- 中川義朗編，《21世紀の地方自治を考える：法と政策の視点から》，京都：法律文化社，2006年。
- 今井照，《地方自治のしくみ》，東京：学陽書房，2017年。
- 木下智史、只野雅人編，《新・コンメンタール憲法》，東京：日本評論社，2019年。
- 手島孝，《憲法解釈二十講》，東京：有斐閣，1991年。
- 毛利透等著，《憲法I》，東京：有斐閣，2017年。
- 北村亘等著，《地方自治論：2つの自律性のはざままで》，東京：有斐閣，2017年。
- 北村喜宣等編，《自治体政策法務：地域特性に適合した法環境の創造》，東京：有斐閣，2011年。
- 北村喜宣等編，《自治体政策法務の理論

- と課題別実践》，東京：第一法規株式会社，2017年。
- 田村達久，《レベルアップ地方自治法解説》，東京：第一法規株式会社，2019年。
- 辻村みよ子，《憲法》，東京：日本評論社，2018年。
- 白藤博行，《地方自治法への招待》，東京：自治体研究社，2017年。
- 宇賀克也，《地方自治法概説》，東京：有斐閣，2019年。
- 吉田勉，《講義・地方自治法：基礎から実務まで》，東京：八千代出版社，2014年。
- 亘理格、北村喜宣編著，《個別行政法》，東京：有斐閣，2013年。
- 安西文雄等著，《憲法学の現代的論点》，東京：有斐閣，2009年。
- 伊藤正己，《憲法》，東京：弘文堂，1995年。
- 佐藤幸治，《日本国憲法論》，東京：成文堂，2011年。
- 杉原泰雄，《憲法：立憲主義の創造のために》，東京：岩波書店，1990年。
- 杉原泰雄，《地方自治の憲法論：「充実した地方自治」を求めて》，東京：勁草書房，2008年。
- 阿部照哉等編，《地方自治大系〔第二卷〕》，京都：嵯峨野書院，1993年。
- 村上英明、小原清信編，《新基本行政法学》，京都：法律文化社，2016年。
- 村上順等編，《地方自治法》，東京：日本評論社，2011年。
- 齊藤寿，《憲法原理の分析と展開》，勁草書房，1989年。
- 松井茂記，《日本国憲法》，東京：有斐閣，2007年。
- 松井茂記，《LAW IN CONTEXT 憲法》，東京：有斐閣，2010年。
- 松本英昭，《要説地方自治法：新地方自治制度の全容》，東京：ぎょうせい，2018年。
- 岡田正則等著，《地方自治のしくみと法》，東京：自治体研究社，2014年。
- 幸田雅治編，《地方自治論：変化と未来》，京都：法律文化社，2018年。
- 芦部信喜（高橋和之補訂），《憲法》，東京：岩波書店，2019年。
- 長谷部恭男，《憲法》，愛知縣：新世社，2018年。
- 浅野一弘，《地方自治をめぐる争点》，東京：同文館，2010年。
- 後藤光男編著，《地方自治法と自治行政》，東京：成文堂，2009年。
- 高田敏、村上武則編，《ファンダメンタル地方自治法》，京都：法律文化社，2009年。
- 兼子仁，《自治体行政法入門》，東京：北樹出版，2010年。
- 兼子仁，《変革期の地方自治法》，東京：



- 岩波書店，2012 年。
- 原田尚彦，《地方自治の法としくみ》，東京：学陽書房，2005 年。
- 浦部法穂，《憲法学教室》，東京：日本評論社，2016 年。
- 宮本憲一，《日本の地方自治：その歴史と未来》，東京：自治体研究社，2016 年。
- 渋谷秀樹，《憲法》，東京：有斐閣，2017 年。
- 渋谷秀樹，〈地方自治〉，《ジュリスト》，第 1334 號，2007 年 5 月。
- 許慶雄，《憲法之基本原理》，台北：獨立作家，2015 年。
- 齋藤誠，〈地方分権・地方自治の 10 年法適合性と自主組織権〉，《ジュリスト》，第 1414 號，2011 年 1 月。
- 野中俊彦等著，《ファンダメンタル憲法》，東京：有斐閣，1999 年。
- 野中俊彦等著，《憲法 II》，東京：有斐閣，2012 年。
- 清宮四郎，《憲法 I》，東京：有斐閣，1989 年。
- 室井力、原野翹編，《新現代地方自治法入門》，京都：法律文化社，2005 年。
- 塩野宏，《行政法 III 行政組織法》，東京：有斐閣，2012 年。
- 猪野積，《地方自治法講義》，東京：第一法規株式会社，2018 年。
- 園部逸夫，《地方自治法》，東京：第一法規株式会社，1986 年。
- 樋口陽一，《憲法》，東京：創文社，1994 年。
- 樋口陽一編，《憲法》，東京：北樹出版，2000 年。
- 檜垣正己，《地方自治法の要点》，東京：学陽書房，2011 年。
- 藤巻秀夫，《地方自治の法と行財政》，東京：八千代出版社，2012 年。
- 藤田宙靖，《行政組織法》，東京：有斐閣，2005 年。