

松 山 大 学 論 集
第 35 卷 記 念 号 抜 刷
2 0 2 3 年 12 月 発 行

「自治体議会」と「住民自治」に関する若干の考察
——「岩沼市判決」を契機として——

佐 藤 修 一 郎

「自治体議会」と「住民自治」に関する若干の考察

——「岩沼市判決」を契機として——

佐 藤 修 一 郎

はじめに

令和2年11月25日の最高裁判所大法廷判決（いわゆる岩沼市議会議員出席停止処分取消等請求事件，民集74巻8号2229ページ。以下，「岩沼市判決」という。）は，昭和35年の最高裁判決（最大判昭和35年10月19日，民集14巻12号2633ページ。以下，「35年判決」という。）を全面的に変更し，「普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は，司法審査の対象となる」と判示したことにより，大きな注目を集めた¹⁾とりわけ，岩沼市判決が，従来の「部分社会の法理」あるいはこれと表裏をなす「司法権の限界」に関して，出席停止の懲罰の取消しを求める訴えが「法律上の争訟」に該当することを認めたことは，「地方議会の運営等に及ぼす影響は大きく，実務的に重要な意義を有すると考えられる。」また，「理論的にも重要な意義を有するものと考えられる²⁾」として，実務と理論の両面における意義が強調されることである。

ところで，岩沼市判決は「普通地方公共団体の議会」という限定された団体，35年判決の表現を用いれば，「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体」における懲罰権の行使が問題となっているところ，かかる懲罰権は「議会の運営に

1) 岩沼市判決については多くの論攷において検討がなされているところ，さしあたり，荒谷謙介「判解」『法曹時報』73巻10号174ページ，渡辺康行『憲法裁判の法理』岩波書店，2022年所収，第3章の各論文およびそこに示された文献を参照。

2) 荒谷，前掲註1)，271ページ。

関する事項については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべきであるところ、議員に対する懲罰は、会議体としての議会内の秩序を保持し、もってその運営を円滑にすることを目的として科されるものであり、その権能は（普通地方公共団体の議会の）自律的な権能の一内容を構成する。」こともまた判示している。そして、この「議会の自主的かつ円滑な運営」は、後述するように普通地方公共団体においては議会は必置機関であることから、とりも直さず「地方自治の本旨」を実践するための不可欠の要素あるいは前提となろう。

以下、この小稿においては、岩沼市判決に「地方自治の本旨」という観点から若干の検討を加えるとともに、「自治体議会」についてもあわせてその概略の素描を試みてみたい。なお、普通地方公共団体の議会については「地方議会」という呼称が広く与えられているように思われる³⁾。しかしながら、本稿においては「自治体議会」と称することとする。その理由として、「地方」という言葉はしばしば「中央」という言葉の対義語として用いられるところであるが、これを「議会」に当てはめた場合には、普通地方公共団体の議会と対比されるのは「国会」ということになる。しかしながら、後に確認するとおり、そもそも普通地方公共団体の議会は国会と対比されるべき機関ではない。また、「地方」という表現はおおよそ抽象的であることから、実在する「議会」を指示する言葉としては明確性を欠き、かつ「中央」との比較において周辺、辺縁にあるものとの印象を強くすることから、その実態を適切に表すとはいえないからである⁴⁾。

3) 大出峻郎『現代地方自治全集 3 地方議会』ぎょうせい、1977年、6ページ、など。

4) 妹尾克敏(1)『現代地方自治の軌跡 日本型地方自治の総括と課題』法律文化社、2004年、269ページ、同(2)「『自治体議会』の存在理由と課題」『松山大学総合研究所報』第112号、7ページ。なお、「『中央』に対する場末・周縁としての『地方』ではない」ことも理由として、「地方議会」ではなく「自治体議会」の語を用いるものとして、金井利之『自治体議会の取扱説明書（トリセツ）-住民の代表として議会に向き合うために-』第一法規、2019年、3ページ。

I 「岩沼市判決」と「地方自治の本旨」

1. 「岩沼市判決」の内容

岩沼市判決は、必ずしも長文の判文ではないものの、多くの重要な論点について判断を示すものとなっている。それらは、(1)訴訟要件の問題、(2)地方自治の本旨との関連における自治体議会および自治体議会議員の地位および権能に関する判示、に大別することができる。(1)については、「出席停止の懲罰を科された議員がその取消しを求める訴えは法令の規定に基づく処分取消しを求めるものであって、その性質上、法令の適用によって終局的に解決し得るものというべきである。」とし、自治体議会による議員の出席停止処分取消しを求める訴えは「法律上の争訟」に該当すること、それゆえ司法審査の対象となることを明らかにしている。

(2)については、①地方公共団体の組織及び運営に関する憲法上の基本原則として、「その施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治（傍点筆者）の原則を採用して」いること、②「普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関」であること、「住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する」こと、「議会の運営に関する事項については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべき」こと、「議員に対する懲罰は、会議体としての議会内の秩序を保持し、もってその運営を円滑にすることを目的として科されるものであり、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する」こと、とし、①②は相俟って自治体議会の地位および権能について判示している。

さらに、自治体議会の議員については、③「議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う……各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うものである」として、その責務は住

民自治という憲法上の要請に由来することを明示している。

そのうえで、④「出席停止の懲罰は、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務（傍点筆者）を十分に果たすことができなくなる。このような出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない。」「出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は、常にその適否を判断することができるというべきである。」「普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となる」として、裁判所による司法審査の射程が自治体議会における議員の出席停止処分にまで及ぶと結論づけている。

2. 「岩沼市判決」の含意

岩沼市判決につき、訴訟要件等についての議論がすでに詳細かつ綿密になされてきたことについては、すでに指摘したところである。これに対して、本稿においては、(2)の①③において最高裁判所が「住民自治」という概念を明示していることに注目したい。

従来判例において、「住民自治」という用語が用いられた例としては、最三小判昭和56年1月27日、民集35巻1号35ページが指摘される⁵⁾。同判決は、「地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則は地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則である」と論じる。この判示部分からは、「住民自治」の原則に対する最高裁判所の積極的な評価が看取できるように思われる。しかしながら、同判決は「住民自治の

5) 荒谷、前掲註1)、227ページ。

原則も、地方公共団体が住民の意思に基づいて行動する場合にはその行動になんらの法的責任も伴わないということを意味するものではない」とも判示しており、本件においては、「住民自治」の用語が必ずしも地方公共団体の意思決定および行動を拘束するものではないというニュアンスで用いられていることには留意が必要である⁶⁾

6) なお、本件の事実の概要は、以下のとおりである。

上告人Xが、被上告人であるY村内に製紙工場の建設を計画し、計画当時Yの村長であったAに対し工場の誘致およびY所有地を工場敷地としてXに譲渡することを陳情したところ、Aは、本件工場の誘致と同工場敷地の一部として村有地をXに譲渡する旨をY村議会の議決を経由したうえで、Xに対し本件工場建設に全面的に協力することを言明した。Xは、工場に設置する機械設備を発注し、更に工場敷地の整地工事に着手し、これを完了した。ところが、Aに代わって新たに村長選挙において当選し、Y村長に就任したBは、本件工場設置に反対する工場予定地周辺の住民の支持を得て当選したものであったことから、本件工場建設に反対する意向を固め、Xに対し、工場予定地周辺の住民が工場建設に反対していること、村議会の本件工場誘致の議決後に社会情勢が急変したこと、本件工場の建設は将来付近地域の開発に支障をもたらすおそれがあること、本件工場予定地の上流に農業用ダムの建設計画があることを理由として、本件工場の建築確認申請に不同意である旨の通知をした。Xは、こうして本件工場建設に対するYの協力が得られなくなった結果、本件工場の建設、操業は不可能となったためやむなくこれを断念した。そこでXが、これによって生じた損害を賠償せよとの訴えを提起した。

原判決は、本件工場建設に対するYの積極的な協力は住民の福祉増進を目的とし、住民意思に副うことを前提とするものであることを理由として、Aらによる企業誘致の方針が村民によって批判され、批判勢力が支持するBが選出された以上、XはYの協力を期待すべきではなく、Yの協力拒否を違法ということとはできないとして、右請求を排斥した第一審判決を維持した。

最高裁は、本文に示したとおり「住民自治」に言及しながら、Bは住民の本件工場の建設に反対する住民の意思を反映して当選したものではあるが、A村長当時のYの工場誘致に積極的な決定は、「単に一定内容の継続的な施策を定めるにとどまらず、特定の者に対して右施策に適合する特定内容の活動をするを促す個別的、具体的な勧告ないし勧誘を伴うものであり、かつ、その活動が相当長期にわたる当該施策の継続を前提としてはじめてこれに投入する資金又は労力に相応する効果を生じうる性質のものである場合には、右特定の者は、右施策が右活動の基盤として維持されるものと信頼し、これを前提として右の活動ないしその準備活動に入るのが通常である。」「右のように密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあつてはかかる信頼に対して法的保護が与えられなければならない」「右施策が変更されることにより、前記の勧告等に動機づけられて前記のような活動に入つた者がその信頼に反して所期の活動を妨げられ、社会観念上看過することのできない程度の積極的損害を被る場合に、地方公共団体において右損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむをえない客観的事情によるのでない限り、当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法性を帯び地方公共団体の不法行為責任を生ぜしめるものといわなければならない。」「前記住民自治の原則も、地方公共団体が住民の意思に

これに対して、岩沼市判決において最高裁は、(2)③において、まず「議員」は「議会が行う……各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うもの」とし、その究極の目的が「憲法上の「住民自治」の原則を具現化」することにあると述べる点が重要であろう。「住民自治」の原則が憲法に由来することを明らかにするとともに、その原則を具現化する主体を「住民の代表としての議員」としていることは、注目に値する。このことは、最高裁が、自治体議会の構成員である地方自治の担い手としての「議員」に対し、きわめて重要な存在意義を認めていることになろう。

このような判例の理解に立つならば、自治体議会による議員の出席停止処分は「議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動」を妨げることとなることから、本件において最高裁が出席停止処分についてまで司法審査が及ぶと結論づけたことは、むしろ当然の帰結といえよう?

基づいて行動する場合にはその行動になんらの法的責任も伴わないということ意味するものではないから、地方公共団体の施策決定の基盤をなす政治情勢の変化をもつてただちに前記のやむをえない客観的事情にあたるものとし、前記のような相手方の信頼を保護しないことが許されるものと解すべきではない。」として、原判決中、YがXの工場建設に対する協力を拒否したことに基づく損害賠償請求に関する部分を破棄し、右部分につき本件を原審に差し戻し、Xのその余の上告については却下された。

7) なお、田中耕太郎裁判官は、いわゆる「内閣総理大臣の異議事件」(最大判昭和28年1月16日、民集第7巻1号12ページ)などにおいて、「法秩序の多元性」を根拠として自治体議会による議員の除名処分には司法審査は及ばない旨を述べていることもまた注目に値する議論である。もっとも、「法秩序の多元性」を承認したとしてもこれが直ちに自治体議員の除名処分に対する司法審査の可否を決することになるかは明らかではないように思われる。たとえば、議会における裁量権の逸脱・濫用が認められる場合などである(もっとも、昭和28年の判決におかかると事態が想定されていなかったとしても、それはやむを得ないことであろう)。田中裁判官の議論においては、「法秩序の多元性」こそ強調されているが、「地方自治の本旨」あるいは「住民自治」といった価値についてはさほど考慮されていないようである。これに対して、岩沼市判決では、自治体議会の自律性が「住民自治」という憲法上の価値によって支えられている点を強調していることがきわめて特徴的であるように思われる。

3. 「地方自治の本旨」について

憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定しているところ、同条は憲法が保障する地方自治の基本原則あるいは指導原理を定めた、総則的規定である。さらに、同 93 条は、議事機関としての議会を必置機関とするとともに、執行機関としての首長と議会の議員の双方について直接公選制とすること、同 94 条は、地方公共団体の行政権能の保障と法律の範囲内における自治立法権の保障、同 95 条は、国の立法機関である国会の恣意によって地方公共団体の自治権が侵害されないことの保障を、それぞれ規定するものである⁸⁾

ところで、憲法上、地方自治の本旨として指摘されるのが、「住民自治」および「団体自治」の 2 点である⁹⁾。「住民自治」とは、「地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素」であり、「団体自治」とは、「地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素」であるとされている¹⁰⁾あるいは、「住民自治」とは、「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」、「団体自治」とは、「国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理すること」を指す、という見解や¹¹⁾「住民自治」とは、「地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任の下に実施するという原則」であり、「団体自治」とは、「国家の中に国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理すること」とする見解がある¹²⁾ いずれの見解においても、住民の「意思」あるいは「責

8) 大出、前掲註 3)、9 ページ、など。

9) 「地方自治の原理」すなわち「地方自治の本旨」として、「住民自治」および「団体自治」の概念がいかに日本国憲法に受容されたかの整理につき、妹尾克敏「日本型「地方自治制度」の憲法的保障に関する再考察」『松山大学総合研究所報』116 号、1～5 ページ。

10) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第 8 版〕』岩波書店、2023 年、393 ページ。

11) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第 5 版〕』有斐閣、2021 年、140 ページ。

12) 宇賀克也『地方自治法概説【第 10 版】』有斐閣、2023 年、2～3 ページ。

任」(住民自治)、団体の「独立」あるいは「意思」「責任」(団体自治)といった概念が重要になると思われる。さらには、憲法が第8章において定めた「地方自治の本旨」を、いかに充足するかに心を砕いた理解であろうことがうかがえる。

もっとも、かかる積極的な定義さらには地方自治への志向にも関わらず、「住民自治」および「団体自治」についてのこれら定義については、「この説明には、自治の中身の説明がなく、また団体と住民が対等の位置に設定されているので、現在、地方自治を論じる上でふさわしくない¹³⁾」であるとか、「この2つの要素はそれ自体かなり抽象的であることは否めない¹⁴⁾」といった批判があることにも留意が必要である¹⁵⁾。

なお、岩沼市判決では「住民自治」が重視されていたところ、近年の自治の現場において誤解されていることが多い事柄として、「住民自治とは、地域住民が自分たちで汗水垂らして仕事をする事それ自体」があるとし、これに対しては、「住民自治とは、自治体政府において、自治体を民主的統制する活動であり、非営利・公益活動ではあるが、民間サードセクターに関わるのではなく、政府セクターに関わる事」という指摘がある。住民自治のあり方に対する、大変に示唆的な見解である¹⁶⁾。

ちなみに、明治期、内務卿大久保利通は、太政大臣に対する「地方之体制改正等之儀」を上申するに際して、「地方議會ノ法」では「地方ヲ独立セシメ地

13) 渋谷秀樹『憲法(第2版)』有斐閣、2013年、730ページ。なお、渋谷教授は従来「団体自治」と呼ばれたものは地方政府の「地方統治権」に、「住民自治」と呼ばれたものは「住民の「地方参政権」に、それぞれ呼びかえるべきとする。そして、「地方統治権」の他の政府に対する独立性を「主権」概念に類比させて、「統治団体(政府)相互間の対等性・独立性」と「統治地域内における最高性」になぞらえ、「地方自治の本旨」は「地方統治権」「地方参政権」「対中央政府独立性」および「地域内最高性」の4つの概念によって捉えるべきとする。「地方自治の本旨」の内実についての注目すべき見解である。

14) 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年、550ページ。

15) 従来の定義付けをもって良しとするにせよ、さらに積極的あるいは具体的な定義を追求するにせよ、意図するところは「地方自治の本旨」の実現であろう。これに関連する問題点の整理として、妹尾、前掲註9)、2ページ。

16) 金井、前掲註4)、294ページ。

方官吏ニ分権セシ以上ハ、独立ノ事即チ其住民共同ノ公事ヲ行フニ中央政權ヲ以テスヘカラス、其独立ノ公權ヲ以テスヘシ。其公權ヲ以テスルハ即チ地方會議ノ法ヲ設立スルニアルナリ¹⁷⁾」と論じている。もとより、中央集権体制を基盤とした大日本帝国において現在でいうところの「住民自治」が志向され、あるいは制度化されたものではないが、その萌芽として注目に値する議論ではある。

また、「住民自治」と「団体自治」との関係については、「住民自治」は「団体自治」を前提としていると同時に後者もまた前者を前提としているという理解がある一方で¹⁸⁾、有力説は、「団体自治」が確保されていることが「住民自治」の前提であるとする¹⁹⁾。議論が多いところではあるが、いずれの見解においても「住民自治」と「団体自治」とが相互に密接な関連を有していることを前提としていることは確かである。

小 括

岩沼市判決においては、すでに確認したとおり、司法権の限界として問題設定がなされ、議論されてきた自治体議会による議員への出席停止処分の適否について、司法審査が及ぶか否かという課題に対して、真正面からこれを積極的に解したことの意義は大きい。だが、それと同時に、あるいはそれ以上に、憲法上

17) 上野裕久『わが国市町村議会の起源』信山社、1998年、333ページ。なお、大久保は続けて「若シ地方會議ノ法ヲ設立スルトキハ、其地方独立ノ事ニ於テハ利害得失皆其會議ノ責即チ其住民共同ノ責ニシテ、中央政權ニ対シテハ小怨タモ懷クナク、只其監督ノ公力ヲ仰クノミ。然ルトキハ地方安寧ハ勿論、推シテ国ノ安寧ニ於テモ其効大ナリ。」とも論じていることから、地方會議の位置づけとしては、住民の自治的な組織・機関であると同時に、あるいはそれ以上に中央集権体制を維持するための装置として位置づけられたことがうかがえる。

18) 久世公堯・浜田一成『新地方自治講座 2 議会』第一法規、1973年、28ページ。

19) 宇賀、前掲註12)、3ページ。なお、岩沼市判決における宇賀克也裁判官の補足意見は、「地方自治の本旨」について「その核心部分が、団体自治と住民自治であることには異論はない。また、団体自治は、それ自身が目的というよりも、住民自治を実現するための手段として位置付けることができよう。」と述べる。また、学説の整理として、芝池義一「団体自治と住民自治」『法学教室』165号、16ページ以下。

の基本原則として「住民自治」を捉え、その具現者として「議員」を位置づけ、その責務の重要性に言及し、あるいはその重要性のゆえにかかる結論に至っているものと解される。ことに、宇賀克也裁判官が補足意見において述べた、「住民が選挙で地方議会議員を選出し、その議員が有権者の意思を反映して、議会に出席して発言し、表決を行うことは、当該議員にとっての権利であると同時に、住民自治の実現にとって必要不可欠であるということが出来る。」との見解は、看過してはならないものと思われる²⁰⁾

Ⅱ 自治体議会の定位

1. 自治体議会の地位

前章においては、岩沼市判決が、「自治体議会」という、35年判決の表現を借りれば「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体」、あるいは自律的な「場」における議員の出席停止という懲戒処分の適否につき、「住民自治」の観点からも司法審査が及ぶことを確認した。

それでは、憲法上の住民自治の原則を具現化するために議員が活動する「自治体議会」とは、そもそもいかなる機関であり、あるいはあるべきなのか、簡単に整理しておきたい。

まず、「議会」は、「国民または住民から「代表」された民選議会であり、国家または地方公共団体の意思を決定し、かつ、重要な国家作用または地方自治作用に決定的に参与する権能を有する機関²¹⁾」であるとか、「主として公選の議員から成る合議体であって、立法及び行財政に関する重要な権限を有する国又は地方公共団体の機関²²⁾」などと定義される。そして、かかる定義に基づき、

20) 宇賀補足意見は、さらに、「地方議会議員を出席停止にすることは、地方議会議員の本質的責務の履行を不可能にするものであり、それは、同時に当該議員に投票した有権者の意思の反映を制約するものとなり、住民自治を阻害することになる。」と強調する。

21) 久世・浜田、前掲註18)、4ページ。

22) 八木欣之介・小笠原春夫編集(八木欣之介執筆)「地方自治制度における議会の地位」『実務 地方自治法講座 5. 議会』ぎょうせい、1993年、3ページ。

議会には(1)代表の原理, (2)審議の原理, (3)行政監督の原理, という議会政治における3つの基本原理が導かれる²³⁾

もっとも, かかる議会の定義あるいは議会政治における基本原則に依拠したとしても, わが国における国会と自治体議会とは, 「議院内閣制と大統領(首長)制というシステムの相違」から, 「合議体としての性格がそれぞれ異なる²⁴⁾」ものとなる。そこで, 自治体議会に認められる本質あるいは権能を改めて列挙するならば, (1)住民代表機関, (2)議事機関, (3)議決権, (4)監視的権限, が挙げられる²⁵⁾

2. 「自治体議会」の特質

憲法93条1項において必置の機関とされる自治体議会が, 上述の議会政治における3つの基本原理に立脚しているとしても, わが国におけるその特質を把握する上で看過し得ない前提が存在する。

それが, 本稿において普通地方公共団体の議会を「地方議会」ではなく「自治体議会」と称することとも関連する, 「国会」との異同である。そのポイントについては「はじめに」において述べたとおりであるが, これを少しく敷衍すると, 以下のとおりとなろう。

自治体議会は, 「議会」という大きな括りの中で, 国会との対比において, あるいは国会とパラレルに定位され, 理解されることが多いように思われる²⁶⁾。この点, まず, 国会については憲法41条においてその「最高機関性」および「唯一の立法機関性」が規定されている。しかしながら, 自治体議会は, やは

23) 八木・小笠原, 同上。

24) 妹尾, 前掲註4) (1), 254ページ。

25) 妹尾, 前掲註4) (1), 255~262ページ。

26) この点, 妹尾克敏教授は「都道府県議会及び市町村議会は「地方議会」と総称されて, いかにも国会と比較されることによってはじめてその存在意義が見出されるという受動的ないし静態的な見方によってその実態が把握されてきたきらいがある。」と指摘する。妹尾, 前掲註4) (2), 44ページ。また, 大出, 前掲註3), 6ページは, 「地方公共団体の議会については差し支えない限り, 「議会」という用語を用い, 国会と対比している場合には(傍点筆者), 必要に応じ, 「地方議会」という用語を用いる」とする。

り住民に直接選挙される執行機関たる首長とは、対等独立の関係にあると理解されており、また、当該自治体を対外的に代表するのは首長であることも相俟って、その「最高機関性」は否定される²⁷⁾ また、自治体議会には条例制定権が付与されているところであるが、首長および各行政委員会もまた規則、規程の制定権が認められており、立法権についても自治体議会が独占するものではないことから、「唯一の立法機関性」もまた否定される²⁸⁾ このように、自治体議会は国会とは大きく性格を異にする機関である。

また、国の統治構造が議院内閣制を採用している（憲法 66 条 3 項、67 条 1 項、69 条）のに対して、地方公共団体においては、首長、議員とともに住民によって直接選挙される（憲法 93 条 2 項）という、いわゆる二元代表制（大統領制）が採用されている。それゆえ、住民または国民を代表する機関であることは自治体議会も国会も共通ではあるものの、統治構造の差異からも自治体議会在国会とは異なる特質を備えていることは明らかである。

このように、そもそも自治体議会と国会とは、議会政治の基本原理こそ共通しているものの、両者は比較不能あるいは比較困難な機関といえるはずである。にも関わらず、従来は「自治体の議会を論じる際にほぼ例外なく国会との対比において語られることが多い」とりわけ、「主権国家の統治機構のひとつの側面、ひとつの構成要素という意味で地方自治も「地方」の自治という表現を踏襲しつつ、集合体としての「地方」という抽象概念、あるいは国（中央）に対する周辺に位置づけられる個々の地域社会という実在に着目した用語法をいまもって用い続けているのが現状²⁹⁾」であることから、「自治体」議会在「地方」議会在と称されていると考えられる。しかし、こうした呼称それ自体があたかも

27) 通説によれば、国会は国権の最高機関とはいえその意味はいわゆる「政治的美称」である。したがって、法的な意味での最高機関性は、国会にも認められない。

28) もっとも、憲法 41 条に定められた国会の「唯一の立法機関性」もまた、最高裁判所規則制定権をはじめとした憲法上の例外があり、また、委任立法も許容されることに注意が必要である。

29) 妹尾、前掲註 4) (2)、7 ページ。

自治体議会を国会のミニチュアのごとく理解しさらには運営し、本来的な意味での住民代表とは乖離した存在となる一因であろう。

3. 「自治体議会」と「住民自治」

自治体議会と国会、あるいは二元代表制と議院内閣制の異同が確認されたところで、前章で注目した「住民自治」に関連する、自治体議会に備わる「住民代表性」について些か言及してみたい。

まず、住民代表機関としての自治体議会については、「議会は、住民の選挙による住民代表機関としての性格を持つ。すなわち、議会の意思は住民の意思とみなされるのであって、それだけに議会には住民の意見を反映させ、統合・調整する機能が求められているのである³⁰⁾」といわれる。この自治体議会における住民の意見の「統合・調整」機能の重要性はしばしば指摘されるところであるが、「統合・調整」のためには議会内における議員間の討論が必要であり、そのためにはまずもって住民の意思が自治体議会に公正かつ効果的にもたらされることが不可欠である。この点、住民には、議員選挙、議会に対する直接請求はもとより、議員個人に対するインフォーマルな働きかけなど多くの意思表示のチャンネルが用意されている。いずれも、住民の意思を自治体議会に表明する機会として重要であることは言を俟たないが、このうち、憲法上の制度としての議員の直接公選制はもっとも重要なチャンネルであろう。

ところで、選挙による住民の意思は、自治体議会議員選挙のみならず、首長選挙においても地方公共団体に対して発露されるものではある。しかしながら、そもそも首長選挙が多数代表制であることから少数者の意思を首長にまで届けることは困難となるため、首長選挙の際にこぼれ落ちた民意をすくい上げることにもまた議会議員選挙に求められるきわめて重要な機能である。「自治体議会の代表する住民意思は、首長の代表する住民意思以上に複数のルートを通

30) 兼子仁・磯野弥生編著(石崎誠也執筆)『自治体法学全集7 地方自治法』学陽書房、1989年、173ページなど。

じて多様に反映されなければならない³¹⁾」のであって、議員選挙によって、多面的な住民意思を公的チャンネルを通じて公的な空間に流入させることが期待されるといえよう。まさに、「国会の代表機関性よりも擬制の少ない住民代表機関性こそが自治体に求められている³²⁾」のであり、「住民自治」を内実のあるものとし、自治体議会が「住民代表」たり得る根拠となるのである。

なお、地方自治法（以下、「自治法」という。）94条は、いわゆる「町村総会」設置の可能性を定めている。町村総会については、「憲法は、地方自治の本旨に従い、住民の代表者である議員をもって構成する議会の設置を要求しているのであるが、議会の代りに議会よりも一層住民の意思を端的に表現し得る町村総会を設けることは、憲法に抵触するものと解すべき理由は見当たらない³³⁾」とされており、直接民主制的な制度としてその設置が法的な問題をはらむものではないとの理解が一般的である。しかしながら、憲法が予定する住民意思の発現形態は「間接民主制」が原則であり、仮に町村総会の設置が許容されるとしても、それは議会という間接民主制以上に町村総会という「直接民主制」が当該自治体においてその運営に寄与するかたちで機能する条件が充足された場合に限定されるべきではなかろうか³⁴⁾

さて、このように住民の多面的な意思を複数のチャンネルを通じて議会に多面的に反映させること、換言すれば自治体議会が多様な住民意思の場であることが枢要であるとしても、その多面的であり、多様な住民の意思は議会における議員による討論によって、「統合・調整」されなければならない。もとより、討論の結果は多数決によって決せられるため（自治法116条1項など）、少数

31) 妹尾、前掲註4) (1), 255 ページ。

32) 妹尾、同上。

33) 大出、前掲註3), 10~11 ページなど。

34) この点、妹尾教授は、高知県土佐郡大川村の実例にも言及しながら、「少なくとも当該村議会の議員候補者を確保することがきわめて困難であるということを回避するための窮余の一策として検討されるべきものとは決して思われない」、また、「町村総会の方が議会以上に正確な住民意思を表明することのできる機関であると考えなければ、自治法第95条の町村総会への町村議会の規定の準用という条文との整合性を図ることができない」と指摘する。妹尾、前掲註4) (2), 10 ページ。

者の意思は、討論を経て最大限に尊重されるべきことはもちろんではあるがその意思がすべての結論に反映されることはない。しかしながら、議場において多元的かつ多様な意思が議員によって表明され、かような意思の存在が認識されることがまずは重要であろう。その後、討論において住民利益を最大化するための最適解が追求されることが、「住民自治」の担い手としての議員およびその活動の場である自治体議会の要諦であるはずである。

また、首長選挙において置き去りにされた住民の意思が自治体議会において顕在化することのもうひとつの作用は、執行機関すなわち首長へのチェック機能である。上述のごとく、執行権に対するチェック機能は、議会の役割として一般に認識されているところである³⁵⁾、³⁶⁾ 議会にもたらされた住民の意思のうちには、必ずしも首長の自治体運営に肯定的ではないものも存在するであろう。そうした意思が議場で明示され、討論の俎上に載ることとなれば、首長へのチェック機能の端緒となり得るであろうし、いわんやこれが自治体議会の意思となれば、首長に対する有効な監視権限の行使となりうるであろう³⁷⁾

もっとも、ここで留意すべきは、実態として自治体議会に多元的な意思が流入しているのか、という点である。もとより、それぞれの自治体において実情は異なるところではあるが、「総与党化」現象が多く自治体議会において生じているとの指摘は、しばしばなされるところである³⁸⁾ 自治体議会が総与党

35) これにつき、妹尾教授は、「自治体議会に、抑制ないし統制機能をもたせ、首長に拒否権ないし再議要求権を与えることで、総体として住民意思の代表機関たらしめることを期したものと考えられる。」とする。妹尾、前掲註4) (1), 259 ページ。八木欣之介教授は、「地方議会については、立法機能よりも、監視的機能を、その本来の機能のうちより重要なものということができると思われる。」とする。八木・小笠原前掲註22)、八木欣之介執筆、5 ページ。

36) 自治体議会が監視権限を留保するがゆえにその重要性が認められる近時の一例として、逆説的ではあるものの、北海道夕張市が「財政再生団体」となった際の夕張市議会による監視権限の不行使が指摘される。上田道明編(上田道明執筆)『いまから始める地方自治〔改訂版〕』法律文化社、2023年、117~118 ページ。

37) 議会による首長の監視的権限の行使が現実的には困難であることにつき、金井、前掲註4)、244 ページ以下。

38) 上田、前掲註36)、120 ページ。

化してしまう要因は様々であろうが、たとえばそれが住民意思の同質性あるいは均質性に由来するものであった場合には、けだしやむを得ないものともい得よう。しかしながら、「首長が議会に対して「根回し」をし、オール「与党」の無風議会を形成する³⁹⁾」ような場合や、首長選挙に際して当選者を支持した議員が、選挙後に「「与党」議員であるとの自覚のもとに⁴⁰⁾」行動するような場合には、その弊害は大きい。それはまず、当然のこととして議会内での討論が停滞し、せっきく複数のチャンネルを通じて届いた住民の意思が黙殺され、放擲されてしまうことになる。ここにおいては、自治体議会が住民を代表するものとはいえない状況に立ち至ることになる。さらに、首長に対する監視的権限が十分に行使されなくなることもまた、重大な弊害である。そもそも二元代表制を採用する地方自治制度においては、議会と首長は対等な立場にあり、相互の「抑制と均衡」の関係に立つことが予定されている⁴¹⁾。議院内閣制の下で、議会による行政権に対する監視的権限が十分に機能するかについては、些かも疑問なしとはし得ないところであるが⁴²⁾、首長の主導において、あるいは首長に与することを良しとして議会が総与党化したとすれば、それは自治体議会としての責務の放棄である⁴³⁾。その結果、自治体議会が「八百長と学芸会」⁴⁴⁾の場と化したならば、一番の被害者は住民である。

4. 「住民の代表」たる「議員」

多元的かつ多様な住民の意思を、憲法上必置の議事機関である自治体議会に

39) 金井、前掲註4)、19ページ。

40) 上田、前掲註36)、120～121ページ。

41) 妹尾、前掲註4)(2)、14ページ、八木・小笠原前掲註21)、八木欣之介執筆、2ページなど。

42) この点、フランスにおいては2008年7月23日の憲法改正において、国会の権限として、24条1項に新たに「政府の活動を監視し、公共政策を評価する」ことが加えられたことには留意が必要である。

43) そもそも、二元代表制においては、議会が首長を支持する必要性など毫もないはずである。

44) 上田、前掲註36)、121ページ。

届け、討論を通じて統合と調整を行うのが公選職の議員である。岩沼市判決における「議員」の位置づけは、「住民の代表」であり、「住民自治の原則を具現化する」ものである。ここにおいては、自治体議会は住民の代表である旨の判示はない、という点は、非常に特徴的である⁴⁵⁾

そして、議員の被選挙権については、自治法19条1項が「普通地方公共団体の議会の議員の選挙権を有する者」と定めていることから、「引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」（公職選挙法9条1項）という住所要件が定められているのに対して、首長のそれについては住所要件は課されていない。その理由としては、「地方公共団体の経営者という立場から、自給自足主義をとらず広く人材を求めようとするもの⁴⁶⁾」といった説明がなされるのが一般的である。しかしながら、「住民自治」の観点からかかる要件の相違について検討を加えることもまた必要であるように思われる⁴⁷⁾

ところで、議員が「住民の代表」であることの意味として、まずは議員（代表者）と住民（被代表者）との関係が問題となろう。憲法43条の、衆参両議院の議員は「全国民を代表する」との規定のように、地方公共団体における住民と議員との関係について言及する憲法上の規定はない。しかしながら、およそ近代的な代表の観念に照らし、あるいは憲法15条2項の条文にも示されるとおり、自治体議会議員がみずからの選出母体との間に命令委任の関係を形成するとは考えにくい。それゆえ、自治体議会の議員と住民との代表関係は自由委任の關係にあり、議員はすべての住民を代表するものと解すべきである。

しかしながら、規模の小さな自治体における議会ほど、事実上の命令委任になっていないかは、別途検討の余地はあろう。さらに、規模の大きな自治体に

45) 自治体議会は、議事機関として「当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する」とされ。なお、「議会」と「議員」との相違に留意すべきとの指摘につき、金井、前掲註4)、212ページ。

46) 園部逸夫編集（岸田脩執筆）「選挙」『実務 地方自治法講座 3. 住民参加制度』ぎょうせい、1990年、165～166ページ。

47) 妹尾、前掲註4)(1)、22ページ。

においてはなおさらのこと、後援会や業界団体といったみずからの支持母体との間に事実上の命令委任の関係が形成されやすいことは、経験則に照らしても明らかである。いうまでもなく、こうした委任関係は自治体議会に流入する住民の意思を堰き止め、あるいは歪曲するものとして警戒されなければならないはずである。

また、地方公共団体の住民とその代表者といえども、一般的にはそのつながりの度合い、程度は基礎自治体である市町村と、広域自治体である都道府県とでは差異が生じるように思われる。そしてその差異は、人口、面積、有権者数、自治体議会の定員などに鑑みれば、基礎自治体であればより強固となり、広域自治体においてはそれは薄弱となる傾向にある。もっとも、これに加えてたとえば選挙における投票率の低さや、いわゆる無党派層の増大といった状況を勘案したとき、かかる状況が恒常的なものとなればなるほど、たとえ広域自治体といえども、あるいは広域自治体であるがゆえに、議員と特定の支持母体との紐帯は太くなり、「その他住民」あるいは「サイレント・マジョリティ」の意思が忘れ去られることとなることにも、留意すべきである。

とするならば、住民と議員との間に健全な関係を構築するためにも、代表者である議員の意識変革はもちろんのこと、自治体議会に積極的に関与し、議員を通じて私的な利益を追求しようとする住民、反対に自治体議会を等閑視し、有権者住民としてその権利を十分に行使しない住民側にもまた、変革あるいは覚醒が必要となろうことは、これまでも人口に膾炙してきたところではあるが、依然として強調されて然るべきではないだろうか。

なお、岩沼市判決において、議員が住民の代表であるがゆえに住民の意思を当該地方公共団体の意思決定に反映させる責務を負っており、出席停止の処分によってかかる責務を十分に果たし得なくなることが結論に至る重要な要素であったことは、改めて想起されるべきである。

さらに、住民の意思を引き受ける議員については、議員としての資質が問われることも多い。ここにいう「議員としての資質」には、さまざまな能力、た

たとえば集票力をはじめコミュニケーション能力など、多岐にわたるであろう。もともと、「自治体議会の最も基本的で本質的権限は議決権である⁴⁸⁾」とするならば、議員には議会の議決権に十全に参画するための能力が要求されるはずであり、それは、たとえば政策立案能力であり、立法能力であろう。なるほど、地方自治制度として二元代表制が採られており、執行機関の一員とはなり得ない議員は、そうした能力を発揮し難い地位にある。しかしながら、その地位に安住している限りは、畢竟「自治体議会自身が自らの政策立案能力を開発し、発揮する余地は決して生まれてこない」のであって、「自治法第96条の第1項に列挙された議決権を行使するだけでは決して有権者住民の議会不信感ないし議会不要論は払拭できない⁴⁹⁾」であろう⁵⁰⁾

ここにおいて、「住民の代表」たる議員には、まさに憲法上の要請である「住民自治」の当事者としての自覚と振る舞いが求められるといえよう。

小 括

自治体議会の定位について、本章においては規範的（あるいは静態的、消極的）な観点からの素描を試みたところであるものの、多くの先行研究に屋上屋を架すのみの概観に留まった憾みが多分に残るところである。とはいえ、岩沼市判決に倣えば自治体議会の定位および住民代表としての議員の職責については、最小限の再確認ができたように思われる。すなわち、憲法上「議事機関」と規定される自治体議会は、議決権を行使するものであることはもとより、執

48) 妹尾、前掲註4) (1)、256 ページ。

49) 妹尾、前掲註4) (2)、79 ページ。なお、この指摘における主体は「自治体議会」であるところ、議会は個々の議員の集合体であることから、同様の指摘は議員にもあてはまるものと考えられる。

50) 八木・小笠原前掲註22)、八木欣之介執筆、21～22 ページは、「議会を立法機関として議員に政策作成能力を要求するのは間違っているとはいえないが、現実の議会の危機的状況の解決になるだろうか。今日の地方議会は、……執行機関の監視機関であり、……執行作用の参与機関である。また、議員は、……全体の代表というよりは、それぞれの利害の代弁者たらざるを得ない。」「議会に求められるのは、政策の形成よりは執行の監視や不平等な行政により不利益を受ける者の救済ではないだろうか。」とする。

行機関たる首長に対する監視的権限がそれと同等か、あるいはそれ以上に重要であること、それゆえに、これらの権限が十分に行使されるためには、多元的かつ多様な住民の意思が、複数のチャンネルを通じて公正かつ効果的に議会にもたらされる方途を確保しなければならないことが明らかとなったのである。

むすびにかえて

以上で、岩沼市判決を契機として、「地方自治の本旨」あるいは「住民自治」という観点から、同判決の意義を検討してきた。同判決においては、とりも直さず35年判決がまったく言及していなかった「住民自治」について、明示的に、憲法が「住民自治の原則を採用して」と判示したことが、まず大変重要である。そのうえで、自治体議会議員を住民自治の担い手として位置づけ、それゆえ議員に対する出席停止の懲罰の適否には司法審査が及ぶと結論づけたが、これは、最高裁判所が示した住民自治の要請に答え得る議会への渴望が、判決に表明されたものと解することもあながち荒唐無稽とはいえない。

また、岩沼市判決を契機として、この小稿においては自治体議会およびその構成員である議員について、きわめて表層的ではあるが概略の素描を試みた。そこにおいては、「地方自治の本旨」の重要な片翼である「住民自治」がいかにも実現されるかは、やはり「住民」および「議員」の行動いかに依拠することが明らかになった。もとより、「住民自治」を実現するためには、本稿では十分に扱うことがかなわなかった「首長」と「自治体議会」との関係であるとか、「住民」「議員」という地方自治に不可欠の要素についての、さらに詳細かつ綿密な検討が必要であろうが、これについては、他日を期すこととしたい。

なお、調査官解説では、岩沼市判決が地方議会の議員に対する出席停止の懲罰は司法審査の対象となつたものとして、「地方議会の運営等に及ぼす影響は大きく、実務的に重要な意義を有する」という⁵¹⁾この判決が、自治体議会

51) 荒谷, 前掲註1), 217 ページ。

における規範的意味の実践，活動の実態，そして何よりも住民の福祉の実現および向上といった意味での実務において鑑みられることが望まれる。あわせて，岩沼市判決が，「住民自治」を具現化する議員と，議員の中核的活動すなわち自治体議会における議事への参与，議決への参加といった活動が保障されるための，一つの契機とならんことを期待するものである。