

松 山 大 学 論 集
第 31 卷 第 4 号 抜 刷
2 0 1 9 年 10 月 発 行

「自治体議会」の法的位相

妹 尾 克 敏

「自治体議会」の法的位相

妹 尾 克 敏

はじめに－地方分権改革の中の「議会改革」の再評価を求めて

I 自治体議会の存在意義

- 1 自治体議会の歴史的沿革
- 2 日本国憲法と自治体議会
- 3 「二元代表制」論の登場と自治体議会

II 首長と議会

- 1 「内部機関」から「二元代表機関」へ
- 2 首長と議員

III 議会の機構と議会運営

- 1 組織と権限
- 2 本会議と委員会
- 3 議会事務局

まとめに代えて－自治体議会不要論を超えて

はじめに－地方分権改革の中の「議会改革」の再評価を求めて

現在、我が国における47の全都道府県及び1,718のすべての市町村（東京都特別区の23を加えると1,741）には例外なく「議事機関」たる議会が置かれている。それは、憲法第93条第1項に「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と明記されているからである。そして、同条第2項においてはさらに「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」とも言っているのである。これを受けて、地方自治法第89条においては「普通地方公共団体に議会を置く。」とされているのは周知のとおりであろう。しかしながら、それらすべての自治体議会は日常的に何ら支障な

く存在し、機能しているか、ということになると、かなり疑わしい。自治体議会の本来の任務を如何なる質量のものとするかについては、多様な考え方があるものと思われるが、現実には、もっぱら自らの議会運営のあり方について当事者たる自治体議会として習熟することを所期の目的としているように思われるところである。それというのも、1999（平成11）年に公布され、翌2000（平成12）年4月1日に施行された地方分権一括法の目指した地方分権改革のベクトルに自治体議会改革というテーマが内包されていたか否かさえ不分明のままであり、執行機関たる長のあり方ないしその補助機関たる職員のあり方、あるいはそれらが担うこととされている事務事業の質量に関わるものに終始していたところ、自治体議会の存在理由そのものでさえ正面から議論された形跡がないのである。

したがって、巷間喧しく多様な議論を呼んでいる地方分権改革の文脈の中において自治体議会に関する議論がさほど活発でなかったことは、おそらく地方自治関係者にとっては至極当然のこととして疑問なく受け容れられているところであろう。ただし、そうした疑問は自治体職員をはじめ、あくまでも地方自治関係者に限られ、通常の住民自身にとっては、わずかに自治体運営の実際上の変化の兆しが見て取れる程度でしかなく、議会が二元代表制の一翼を担っているところから自らの改革にエネルギーを注いでいる事実などを知る者は極めて少ないものと思われるのである。もっとも、それ以前に、それぞれの自治体の地方分権改革の動向はもとより、自治体議会自身の改革の様相などは、日常生活に追われながら糊口するのに一生懸命な大半の住民にとっては関心の外であり続けていたはずである。それにも拘らず、本稿において考察を進めようとしている自治体議会の存在とそのもたらす影響は、他ならぬ住民の日常生活に少なからず有機的な関係を有すると考えられるからなのである。その背景には、特に、地方分権時代の到来によって進行しつつあった、それまでの行政改革ないし住民参加等という古色蒼然たる一連の営為に対して、本来的にはそれぞれの地方自治体にとって、当該自治体の最終的な意思決定を担うべき機関と

しても決定的に重要なファクターと位置づけられるはずの自治体議会そのものの改革の歩は遅く、しかもその内容は押しなべて皮相的で運用改善の域を出ないものに留まっていたところ、俄かに抜本的かつ本質的な観点から自治体議会の存在意義を検討すべきであるという機運が盛り上がりつつ行った状況が胚胎していたのである。複数の議会議員からなる自治体議会のあり方が重要であることをようやく認識することとなっていくわけである。

ところが、このような自覚的な住民が持つに至った意識を何らかの成果に結び付けるには、これらの住民自身が当該自治体議会議員の候補者として立候補するか、あるいは当選させようとする候補者を応援するか、という直截的な手法を採ることが考えられる。しかしながら、このような直截的な行動にはもとより限界があり、持続的な行動になり得ない憾みが残るところである。そこで、公職選挙法によって規律される自治体議会議員の選挙権及び被選挙権の行使よりも自治体議会というしくみとそのはたらきに着目し、その改善ないし改革を志向しようとするようになるわけである。そのうえ、単なる運営改善に留まることなく、自治体議会が自治体議会として、つまり、議員個人としてではなく「機関」として如何なるしくみとはたらきを備えることが求められているのが考えられることとなるのである。

本稿においては、かねてからその存在意義が必ずしも正当に評価されてこなかった憾みの残る自治体議会という機関の法的枠組みを、あらためてトレースしながら自治体議会の存在理由とその必置機関たる所以を検証してみたいと考えている。

I 自治体議会の存在意義

本稿では、都道府県ないし市区町村の議会のことを「自治体議会」と呼んでいるが、かねてから「地方議会」という呼称が与えられてきたことは周知のところであろう。これはおそらく「地方公共団体の議会」という語の略語として用いられはじめ、定着したものであろう¹⁾。つまり、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く、国会の性格として一般的な憲法学の教科書等にも漏れなく記述されている①国権の最高機関性②国の唯一の立法機関性③全国民の代表機関性等がその指標とされているところである。こうした事情が原因してこれまでも、いまでも多くの論者が地方議会の語を用い続けているところなのである。とりわけ、我が国の憲法学においては、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」という集合概念、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といえよう。しかしながら、本稿においては、地方という実在は存在せず、そのうえ明文による憲法的保障の与えられている個別自治体の議会を総称する場合には、敢えて自治体議会という表現に拠ることとしたい²⁾

1 自治体議会の歴史的沿革

さて、それではこの自治体議会の法的な位置づけは如何なるものとされていたのであろうか。日本国憲法は、第8章の1章を設けて、その基本的な枠組みを明記しているところであるが、それによると、第92条の「地方公共団体の組織及び運営」については、「地方自治の本旨」に基づいて法律で定められることとし、前述のとおり、第93条においても「その議事機関としての議会」も法律の定めるところによって設置され、第93条においてはさらに、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が直接これを選挙する。」と重ねて規定している。要するに、憲法のこれらの条文を根拠として地方自治の機構及び機能の基本原則については、第94条の保障する一連の権能及び条例制定権及び地方自治特別法の制定手続を定める第95条とともに、旧憲法時代とは決定的に異なる地方自治制度の憲法的保障を表明し、法律を以てしてもこれらの憲法上の原則に反する制度等を設けることが禁止されているということを意味するところとなっているので

ある。

特に、第93条の「議事機関として議会を設置する。」という文言は、多数人の合議によって地方公共団体の意思を決定する機関として「議会」を設置するということを意味しており、そのことを憲法自身が言及するということは、当該地方公共団体の有権者たる住民によって直接選挙された議員によって構成される自治体議会以外の異なる制度を設けることは許されないということなのである。ただし、この議事機関たる議会の必置性は、地方自治法第94条の「町村総会」のような例外的な機関を設けることを否定していないものと考えざるを得ないところではあるが、その場合の正当性や民主性は、誰がどのように立証するのか、について憲法自身は何も語っていないのである。したがって、地方自治の本旨という生命線を堅持しながら住民代表機関性を議会以上に担保することのできる町村総会という名の機関の本質は、限りなく直接民主制に近接した制度とならざるを得ないであろうことが想定できるのである。要するに、議会の代わりに議会以上に住民意思を集約でき表現することのできる制度を「町村総会」という名称で置くことができる途を拓いているということであって、あくまでも基本的には、議会以上の住民代表機関性を体現することのできる機関を「置くことができる」ということなのである。したがって、高知県土佐郡大川村の窮状から、昨今俄かに論議の的となった町村総会の設置は、少なくとも当該村議会の議員候補者を確保することが極めて困難であるということ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のである³⁾

自治法第94条の「町村総会」は自治体議会という議事機関に代わるものであることに注目すると、本条の趣旨は、「議会」という形式が要請されているのではなく、住民を代表して「何らかの議事機関」を置くことが要請されると理解したとしても、理想としての直接民主制に代替可能な制度として、住民が現実に暮らしている地域社会のことを住民自ら決定するとしても、人口規模をはじめ、地域的課題ないし行政需要の多様性を考慮したうえで、憲法上の

必置機関たる議会は地方自治法上の必置機関でもあるが、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いうことになる⁴⁾。

次節では、日本国憲法第8章及び地方自治法における自治体議会の基本的な法的定位とその変遷過程とを再検討していくこととしたい。

2 日本国憲法と自治体議会

近代市民革命以降の主権国家は、ほぼ例外なく議会制度を有している。その起源は、中世ヨーロッパの等族会議に求められるといわれているが、その構成員たる貴族並びに僧侶及び市民はそれぞれ自ら属する身分階級の利益追求（特権）を本来の任務とするものであったわけである。しかし、その後の専制君主の登場によって貴族や僧侶の階級的特権は次第に剝奪されることとなったが、特に英国において近代的議会制度として整備されるに至り、18世紀のアメリカ合州国とフランス共和国における二度にわたる革命を経て、世界各国が議会制度を確立し整備していった「議会の世紀」と称される19世紀を迎えることとなっていくのである。

我が国においても、明治維新によって近代国家の装置が整えられ、いわゆる自由民権運動の盛り上がりの中で、「民選議院設立の建白書」等を契機として1889（明治22）年の大日本帝国憲法の発布によって帝国議会が開設されたのは周知の通りであろう。ただし、開設当初は、君主に対する諮問機関的な性格を帯びていたが、課税権の同意等を直接の引き金として次第に立法権を有するようになり、実質的な議決機関として発展していったといわれている。つまり、近代的議会制度は、等族会議に歴史的淵源を有し、少なくとも12世紀ないし13世紀頃から数世紀の期間を経て漸变的に形づくられていったものということになるのである⁵⁾。

それでは、日本国憲法第8章第93条第1項によってすべての「地方公共団

体」に設置されるところの「議事機関」が必置機関であることを前提とした場合、地方自治法第89条によって確認的に規定された議会の設置とは、第2項によって、基本的には当該普通地方公共団体の住民代表機関として、団体としての当該普通地方公共団体としての意思決定を執行するものとされながら、決定された団体意思は議会ではなく長等の執行機関が行うこととされているという構造の特殊性をひとまず認識しておくことが求められよう。それというのも、国会との相似性を所与の前提とすると、この時点で首長制（大統領制）に立脚する自治体の構造に対して、元来、議院内閣制の下で稼働することを想定されている国会の機能をトレースするという重大な過ちを犯すことにもなりかねないからである。

しかしながら、これまでの自治体議会の機構的改編ないし機能的変更は、例えば、1991（平成3）年4月2日の「参考人制度」の採用並びに「議会運営委員会」の設置等に見られるように、明らかに国会の「まねごと」と言わざるを得ないような実態を示しているのである。参考人制度の枠組みも、委員会の次元において当該自治体の事務に関して特に調査ないし審査を要する場合に、専門的または技術的な問題を解決する糸口を見出すためという目的を達成するものであって、出頭させた参考人には日当等の実費弁償が義務付けられることとされた。そして、議会運営委員会の設置が国会の議院運営委員会を範としていることも明らかであり、略称もともに「議運」とされている点等から見れば、本来の、望まれる自治体議会固有の組織や運営とはさらになかけ離れた実態が益々広がっていると言えるのである。たしかに、従来の常任委員会と特別委員会のみによっては、調査審議等が不十分に終わりがねない危惧は常々指摘されており、実質的には「議会の中にある議会」としての機能を果たし得ない場合も少なくはなかったはずであろうが、基本的には所掌事務調査権を有する常任委員会がほとんどすべての案件を所管することができるという構造となっているために、良くも悪くも現実の自治体議会では定着しているといわれているところである⁶⁾。しかしながら、重要な議案や陳情等に関して公聴会を開くことが

でき、参考人の意見を聴くことのできる権限が与えられるのは、本来の本会議中心の自治体議会の会議手続が煩雑であり、自治体事務自体も広範かつ複雑となったために、詳細かつ十分な調査審議が期待できなくなったところから「予備審査」を行う比較的少数の議員で構成される委員会を「置くことができる」という便宜的なものに過ぎなかったものであったはずなのである。したがって、国会における委員会が必置機関たる所、自治体議会の委員会はあくまでも当該自治体の「条例」を根拠として置かれる任意機関という他ないのである。それにも拘らず、地方自治法第109条から第111条の3か条において、定められている三種類の委員会は、2006（平成18）年改正によってさらに、本来の本会議に先駆けて、効率的かつ詳細に審査する権限のみを有していた予備審査機関たる委員会は、「議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができる。」という新たな権限が付与されているのである⁷⁾つまり、この委員会という組織は、自治体議会の内部機関として、当初は議会の付託した事件を本会議の議決前に審査する合議機関であったところ、議会の政策立案形成機能の一環としてこの議案提出権が新たに与えられたということなのである。そのおかげで、従来のような部門別の縦割り方式ないし事項別の横割り方式のいずれか、あるいはその混合方式による恒常的な常任委員会の設置は、特定の付議事件の審査のためにその都度設けられ、付託案件の調査審議の終了とともに消滅する臨時的な特別委員会とは本質的に異なるものでありながら、同列に位置付けられ、その上にさらに議会運営委員会まで追加的に地方自治法第109条の2を明文の根拠としておくことができることとされたわけである⁸⁾この「議運」については、基本的には議会運営を円滑にするために設けられた協議機関としての性格を有するものであり、その輪郭等は次章においても詳述する予定であるが、期待されている機能は、国会のそれと同様のものであることがわかる（同条第4項）⁹⁾

かつての大日本帝国憲法に地方自治に関する定めが置かれていなかったとこ

ろから、この帝国憲法の下における地方自治のあり方はすべからず法律並びにそれ以下の法規範によるところとされていたために、事実上の地方自治の機構も機能も、そのいずれもが、国家的後見監督の下で国家行政の一部分をなすものであったことはすでにいうまでもなからう。ところが、天皇主権から国民主権へと統治原理が転換した日本国憲法の下においても、帝国憲法下の「地方行政」を完全に払拭しきれていたとは言い難い実態が少なからず存続していたことも、機関委任事務という概念と制度のみならず随所にその残滓を見出すことができる。例えば、首長（大統領）制を原理とする地方自治法制にも拘らず、地方自治法第 176 条以下第 180 条に至る一連の拒否権及び専決処分に関する定めを置いていること等は通常、長と議会の間で意見が対立した際に両者の抑制と均衡が破綻するような危惧が感じられ、適正な運営に支障を生ずるような場合の相互牽制のあり方を明記し、調整しようとするものと説かれるところである。しかしながら、五つのパターンの再議または再選挙を求める第 176 条及び第 177 条、さらには不信任議決と議会の解散を定める第 178 条及び庁の専決処分を明記する第 179 条並びに第 180 条等数箇条に及ぶ地方自治法の条文を費やしてこのような機関対立主義を具体化する規定は不可欠であったのか否か、まして、これらの規定の中には、「違法な議決または違法な選挙」と認定する「長」は理由を付してこれらに対する再議及び再選挙を「行わなければならない」という義務規定を置き（第 176 条第 4 項）、再議による議決または再選挙におお違法があると「長」が認めるときには、総務大臣や都道府県知事という上級行政機関に対して審査を申し出ることができるという定めまで置いているのである（同条第 5 項）。これらの規定はもちろん、地方自治法第 2 編「普通地方公共団体」第 7 章「執行機関」の規定中に置かれているものであるので、当然といえば当然とも言えるが、後述する「二元代表制」の一翼を担うべき存在としての自治体議会の「議決事件」として限定列挙された地方自治法第 96 条の権限規定と比較すると、その不均衡性を再認識することができよう¹⁰⁾

いずれにしても、従来から普通地方公共団体の内部機関という位置づけに甘

んじていた自治体議会を都道府県知事や市町村長という首長と対比させるとき、誰もその置かれた次元が大きく異なることを受容したうえで、両者の相互関係をあらためて構築しなければならない必然性があることに気づくであろう。そこで、現時点においては、憲法第8章の地方自治に関する4箇条に抵触しない範囲における理論構成によって自治体議会の再定位を試みることが求められるところとなる。ところで、帝国憲法下の旧制度の下で東京都制においてのみ現行条文のような議会設置規定を置いていたと言われている¹¹⁾このことは、立法技術の問題に留まらず当時の地方団体の議会制度の成立の仕方にも原因があるとも考えられている。つまり、1878(明治11)年に制定された「三新法」と呼ばれる法律のひとつである「府県会規則」を根拠とする「府県会」、あるいはそれ以前にすでに各地で設けられていた「地方民会」、さらには1880(明治13)年の「区町村会法」を根拠とする市会及び町村会にそれぞれの起源を求めることができるということなのである¹²⁾

3 「二元代表制」論の登場と自治体議会

我が国における地方分権改革が1999(平成11)年に公布された地方分権一括法から始まったという前提に立てば、一度も改正されていない日本国憲法の規定を含めてあらためて分権的に解釈することが必要となり、憲法第92条の自治体組織に関する総則的規定を受けて、地方自治法が具体的な組織規範を置いていることも含めて再検討することになるわけである。憲法第93条第1項において明記される地方公共団体には議会を置くという表現並びに同条第2項においても議会の議員、長その他の吏員につき、住民がこれを直接選挙する、という。このことから、議事機関としての議会の設置(必置性)と都道府県知事や市町村長という長等と同様の住民意思を代表する機関(住民代表性)としてもその性格が特徴づけられていることがわかる。

以上のことから、議会は長等とともに住民代表と位置づけられることとなり、議会と長はともに主権者たる住民に対して責任を負うというシステムが確立す

るのである。このシステムを二代表制と呼び、国レベルの議院内閣制と対比され、長の民主的正当性の高さ、議会からの権限の独立性の強さ等が強調されていくことになるのである。こうした前提に立てば、首長制あるいは大統領制と呼ばれるシステムの下においては、長と議会の関係は原則として対等であるといわれ、相互の抑制均衡の関係に立つと受け止められている。しかしながら、同時に自治体議会には国会のような「国権の最高機関」性あるいは「国の唯一の立法機関」性のいずれも認められないとされ、あくまでも憲法第93条の「議事機関」でしかなく、地方自治法第96条第1項各号に限定列挙された15項目について当該自治体の意思決定機関とされ、その決定された自治体の意思は、長等の執行機関によって執行されるという構造を成しているわけである。

本節では、これらの執行機関、とりわけ長及び委員会と議会ないし議員との相互関係という観点から両者の関係を考察していくこととしたい。

今でこそ、大半の地方自治法の教科書や解説書等は、「二代表制」という用語（概念）を用いることが一般的となっているように思われるが、いつごろからこのような捉え方が定着したのであろうか。二代表制という用語が登場するまでは、おそらく首長制ないし大統領制という呼称が一般的であったものと思われる。さらに、これに加えて執行機関多元主義あるいは執行機関法定主義等が用いられていたはずである。したがって、自治体議会のよって立つ位置とその有する権能について、憲法自身は「議事機関」というだけであって、その他については第92条で言及しているように、地方自治の本旨に基づいて「法律でこれを定める」こととされているばかりなのである。そこで、定められた法律の中でも中核的な位置づけの与えられている地方自治法第89条以下に注目すると、「議員定数」と呼ばれる合議体としての自治体議会の構成員の数の確定をはじめ、それぞれの自治体自身が自ら「条例」で定める途が拓かれているとしても、その組織や権限あるいは招集や会期、さらには議長及び副議長、議会内組織（委員会）、紀律や懲罰等々を含めた「会議運営のルール（公開の原則・多数決原則・会期不継続の原則）」の詳細が明文をもって紛れなく定め

られている。なお、その上に、事実上は、都道府県議会や市町村議会それぞれに、それぞれの全国組織が作成した標準会議規則及び委員会条例を日常的な議会運営のバイブルとしてきたために、全国的に、いわば画一的な自治体議会運営が行われていくこととなったのである。ここに至って、本来は多面的で多様な実態を呈すべきはずの自治体議会は、金太郎飴的な日常運営を余儀なくされることとなっていったのである¹³⁾。このような悪しき普遍性は、自治体議会が国会とは決定的に異なるという認識を前提にしながらも何故か横並び意識を醸成することとなり、議員定数の削減ないし議員報酬の改定等の際に、誰も「お手本」を探すことから事態が動き出すこととなるわけである。元来、あるいは自治体議会の議員に自ら立候補しようとする者は必ずしも地方自治の法制度に関する専門的ないし技術的な知識や能力を備えていると言うことはいえず、むしろその対極に位置づけられる「素人」であることのほうが多く、当初から *Dilettantism* の要素を含むという本質を有していることを没却しないことが重要であろう¹⁴⁾。

したがって、理論的には二元代表制と呼ばれながら、執行機関たる長とその補助機関たる多数の職員に比して、東京都議会議員の100名を超える例外はあるとしても、たかだか数十名の議員によって構成される自治体議会とが、「機関」として対立し競争する存在であると考えたとしても、最終的には「衆寡敵せず」として、決定的に執行機関優位の二元代表制に甘んじているという厳しい評価を下されているのが、我が国における自治体議会の偽らざる実像ということができよう¹⁵⁾。

II 首長と議会

長と議員の双方を有権者住民が直接選挙して選出するシステムを二元代表制と呼ぶことで、議院内閣制という、いわば一元代表制とも表現できる国会とは、その出発時点から異なる構造を地方自治制度に期待されていたはずであった。それにも関わらず、我が国の地方自治の法制度、とりわけその内部機関と位置

づけられてきた自治体議会は、本稿における制度的ないし歴史的沿革からみると、大半の実態は国会のミニ版であり、わざわざ「議場」まで設置し、国会の議院規則を準えて作成された「標準議会議事規則」に依拠した議会運営の実態を直視すると、制度として発足した当初の期待はみごとに大きく裏切られてしまったというほかないところであろう。

本章においては、そのような本来の制度趣旨の原初に立ち返って、あらためて長と議会の本来の関係、ひいては代表関係のあり方を考察していくこととしたい。

ところで、現在の地方自治制度における議会と長との関係については、当初から「憲法が地方公共団体の組織について大統領制を採用したのは、地方自治の本旨にかんがみ、大統領制のほうが直接住民の意思を反映することにおいて、より民主的であること、長を議会から独立せしめ、一定期間の任期を保障することにより、地方自治行政の能率的、効果的な運営を期し得ること、議会と長とを対立せしめ、その相互の牽制と均衡とによって公正な行政を期待し得るのみならず、地方公共団体の場合には、両者の対立抗争に際しては、容易に住民の監視と批判によって、妥当な解決を期待し得ることなどが考えられた結果であろう」といわれていたことは周知のところであろう¹⁶⁾ そのうえで、議会と長との関係や相互の牽制と均衡の措置及びその効果等については、専ら地方自治法に委ねられていることは前述したとおりである。

1 「内部機関」から「二元代表機関」へ

自治体議会は、当該自治体の実質的議決機関であり、重要事項についての意思決定機関であるとされるが、その根拠となっているのは、自治体の団体意思の決定または議会の機関意思の決定のために与えられた議決権であり、この時点においては長の観点からすれば、あくまでも当該自治体の内部機関として執行機関の執行の前提としての実質的な「同意」程度の意味を有するものに過ぎない機関といえよう¹⁷⁾ なお、自治法第96条第1項においては、議決事件とし

て義務づけられている15項目につき、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」という。これに加えて、同条第2項において「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」と明記しているのである。これにより、自治体議会は、旧市制第30～31条並びに旧町村制第32～33条に定められていた市会及び町村会の11項目に及ぶ概括列举主義による議決事件は、1943（昭和18）年の改正によってこれらの条文が削除されたうえに制限列举に改められたという経緯があり、この「規定ぶり」がそのまま現行法にも踏襲されたものと言われる¹⁸⁾。そして、この議決事件として列举されているものは、いずれも重要な事項であり、列举されている事項以外の団体意思の決定については、自治法第149条に掲げられている長の担当事務が概括列举主義をとっているところから、長その他の執行機関が決定することになるものと判断されているところである。さらに、この議決の効力については、当該議決が①団体意思の決定を内容とする場合と②機関意思の決定を内容とする場合とで、結論が異なることとなり、①の場合には、それ自体はあくまでも当該団体内部の意思決定を見ただけであつて、そのまま対外的効力を持つことにならず、②の場合には、「懲罰議決はこれを行政処分と解し、これを行う議会は行政庁と解するを相当とする」という判決を出した除名という議員の懲罰議決につき、執行機関の介入を待つことなく直接に法的効果を生じさせるものと、逆にそのまま対外的効力を持つこととなることもあると解されている¹⁹⁾。しかしながら、「大田区ゴミ焼却場設置事件」における設置計画の議決は自治体の内部的意思決定たる性質を有するに過ぎないとして処分性を否定しているように、通常は議会の議決は当該自治体の内部行為であるとして、その処分性が否定されているところである²⁰⁾。なお、①のような場合に、その議決を欠いた執行行為は原則として無効となると解されており、判例

の蓄積もみられるところである。

したがって、こうした議決権の意義並びに性質を広義にも狭義にも正確に捉えるには、表決の結果得られた議会の意思決定と広く捕捉したうえて、④自治体の団体意思の決定、⑤議会の機関意思の決定、⑥執行機関の執行の前提としての同意のいずれに該当するかという判断を加えなければならないこととなるのである。また、議決事件として列挙されている各号の議決事項のうちでも特に重要なものは、第1号の条例の制定又は改廃と、第2号の予算の決定であるといわれているが、第1号は憲法第94条の自治体の条例制定権の行使は、議案提案権を付与された議会議員及び長から発案、上程され、出席議員の過半数の賛成をもって可決成立するのは言うまでもないところであろう。さらに、第2号は、一会計年度の歳入と歳出の見積たる予算につき、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金、歳入歳出予算の各項の経費の金額の流用、からなるものにつき、長から発案された予算案を審議し議決するというものである。なお、この際に議決対象として上程される予算案は、その予算区分のうちの「款」及び「項」というもののみであり、これが議決科目と呼ばれるものであって、議決科目たる款項よりも細かい「目」「節」は執行科目と称し、議会の権限から除外されている。要するに、予算額の減額修正には何ら制限がないものの、増額修正については、自治法第97条第2項によれば、長の予算発案権を侵害しない限度においてをなし得ることは許容されている²¹⁾ しかしながら、予算区分の大項目ともいえるべき「款」及び「項」の次元に留まった状態で果たして当該自治体の当該年度における予算額の正当性あるいは予算案の合理性を判断することが可能なのであろうか。これこそ、議会という機関がこれまで自治体の内部機関と位置づけられていたひとつの証左とも言えるであろう。また、別の観点からみれば、憲法自身による議事機関の必置要請は誰の目にも明らかな明文をもって示されているが、長の設置に関する憲法上の明文規定は見当たらず、わずかに第93条第2項によって「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と言及されている部分をもって、

その根拠規定と捉えるほかになく、その限りにおいて長の設置が前提とされていながら、自治法第139条に「都道府県に知事を置く。」(第1項)とし、第2項でも「市町村に市町村長を置く。」として、独任制の行政機関としての知事及び市町村長の設置を明言しているところなのである。つまり、長の設置については、憲法自身が要請するまでもなく、有権者住民による直接公選を謳う憲法第93条第2項は、長の設置を前提としたものと考えてのが素直な解釈であろうとされているのである。なお、長のうちの「知事」という用語は、いうまでもなく旧地方制度下における知藩事ひいては知県事あるいは県令という官吏としての名称に由来しているし、「市町村長」が市制町村制を直接の根拠とすることはすでに言うまでもないところであろうが、それ以前には戸長並びに副戸長という任命制の有給又は無給(名誉職)の官吏として位置づけられた事実由来していることも看過できない点であろう²²⁾ それというのも、知事等の長の名称が用いられていた当時から、すでに府県会ないし市区町村会も置かれていた事実も厳然と認められていたからである。

いずれにしても、以上のような性格を有する自治体議会の議決権の実質的内容の面からみても極めて複雑で大規模な長を頂点とする自治体の執行機関に比して、自治体議会はその質と量の両面から判断してもあまりにも脆弱であると言わざるを得ず、結論的には、両者の関係は不均衡であるという印象を拭えないのであり、この不均衡な実態を改善ないし解消しようという動きが生まれていくこととなるのはむしろ必然的であったと言えよう。

そこで、登場したのが、「二元代表制論」と呼ばれる考え方なのである。このような用語と概念が市民権を得るに至ったのは、自治体議会の実態が本来の有権者住民の信頼を得られないばかりか、日常的な違和感を募らせるほど閉鎖的であったり、関心のある議案等が上程される際に傍聴に行ったとしても、あらかじめ準備された質問と答弁の応酬は、学芸会的な台詞のやり取りにしか聞こえなかったり、住民自身にとって関心のあるテーマが少なく、年間4回程度しか開かれない議会では自然災害の復旧や復興等急を要する行政課題の解決

に決定的に間に合わなかったりする、総じて低く厳しい評価的となっていた住民代表機関を復活させ、再生させたいと取り組んでいた研究者や自治体関係者の熱意の成果に他ならなかったのである²³⁾

要するに、議会も長も、ともに住民代表と位置づけられ、議会も長もともに住民に対して責任を負うというシステムのことが二元代表制と呼ばれるようになったのである。これまでも、国の議院内閣制とは異なる首長主義ないし大統領制等と呼ばれていたものであるが、究極的には長と議会とが相互に対等かつ独立の関係にあり、両者は協力しながら同時に緊張関係を保持し、特定の政策を決定し、その実現に向けて与えられた時間とエネルギーを費やすよう求められておりながら、この基本的な任務の遂行すら覚束なかったところ、あらためて両者が均衡抑制の関係に立ちながら、とりわけ議事機関としての自治体議会は自治法第96条所定の議決権を中心に、第98条所定の検査・検閲権及び監査請求権、さらには第100条の調査権等一連の監視的権限と併せて権限を発揮することが期待されることとなったわけである。たしかに、国のように、国会において多数を占めるものの代表によって行政権を司る内閣総理大臣とその他の国務大臣とからなる内閣が組織されるわけではないため、長の選挙も議員の選挙も有権者住民の選択に委ねられている以上、長と対等であるはずの自治体議会も政策の選択から企画ないし立案等の次元において長と競争関係にある別々の機関であることを再認識し、ともすれば権限の集中しがちな長に対して監視ないし抑制の機能を果たすことが期待されているはずである。したがって、このような自治体議会の基本的な姿勢は、いわば野党的でなければならないこととなるわけである²⁴⁾したがって、地方自治の次元においては、少なくとも長と議会という二つの機関に住民代表機関としての立場を与えている以上、別異の次元の民主主義の実現が期待されているということの意味するのではないかと思われるのである。一方で、独任制の長に対しては、多様で多元的な住民意思の統合と然るべき質量の強力なリーダーシップによって散逸ないし分裂しがちな行政需要を集約し、地域社会固有の課題を継続的に解決し、改善するとい

う方向性と、他方で、合議制の議会においては、長による住民意思の統合過程において必ずしも反映されない少数者の意見や意向をきめ細やかにフォローしながら、公開の場において複数の議員間で討議を重ね慎重に結論を導き出すという方向性とが共存することをもって二元代表制というシステムで期待されている「デモクラシーのかたち」ではないかという論者も存在する。

以上のような見解からは、かつてのように巨大な執行機関たる長とその補助機関に対して、限られた人員と権限しか与えられていないと思われていた議会を支える議会事務局の職員でさえ長の部局から出向させてきた実態からみても、当該自治体の内部機関であるという旧来の発想は放擲されていくこととなるのである。このことはそのまま、従来から自治体議会は果たして行政機関なのか、立法機関なのかという極めて素朴な疑問に対して正面から応えることなく、少なくとも憲法学や行政法学という学問においても、なおざりにされ続けてきた結果としてもたらされたものであるといわざるを得ないところであろう²⁵⁾しかしながら、そのような疑問は解消されないまま、地方分権時代に突入していき、特に地方分権一括法の制定以降、機関委任事務制度の廃止によって自治体の法的権限の質量は飛躍的に拡充していき、明治以来の集権的な社会構造とは決定的に異なる個性的な地域社会のまちづくりにとって、あまりにも画一的な法令先占の理論的成果に依拠した法律解釈論からの脱却が試みられることは多くなかった²⁶⁾おそらく、通説的には、間接民主制の原則に立脚して、国と地方を通貫する我が国における政治並びに行政の基本構造を成していると説明されてきたのであろうが、その原因としては、中央政府における行政運営に携わる官僚が依拠してきた従来の行政法理論が自治体議会について当該自治体の内部に存置されている行政機関と捉えてきたことにあるように思われるところである。

かくして、執行機関たる内部機関とされてきた自治体議会を、あらためて執行機関としての長と対比させることによって、両者が住民に対して直接の責任を負うこととし、相互の適当な抑制均衡を図ることによって適切な権限行使を

実現することを組織原理としてきたと解されてきたところである。そして、敢えて国会のような最高機関でも唯一の立法機関でもないとして、実質的な立法機関ではあるものの長も独自の規則制定権という立法機関性を有する点が説明されるのである。

2 首長と議員

自治体議会を構成する議員の定数については、かつて人口規模によって具体的に自治法本文の第90条及び第91条にその上限数を明記していたが、周知のとおり、2011（平成23）年改正によって都道府県議会と市町村議会のいずれにおいても法定上限数は撤廃され、それぞれの自治体の自主的判断に委ねられることとなり、それまでの上限数を超える議員定数の設定も可能となったのである。しかしながら、現実には、地方分権改革という潮流の中でもっぱら議員定数の削減ばかりが議論的となり、それに加えて自治体のスリム化等をテーマとする行政改革の一環としても議員定数の削減が殊の外強調されるようになった。この傾向に呼応するように議員定数削減という言葉だけが独り歩きしていき、もはや国民的関心事にまでなっているといっても過言ではなからう。そのうえ、極端な過疎で小規模な自治体においては、低い議員報酬の額に対して、あまりにもそれに見合わない激務ともいうべき議員活動の実態が原因して、自治体議員の成り手が登場してこないという窮状を訴える自治体さえ出現しているところである²⁷⁾

しかしながら、かつては、当該自治体の人口規模に応じた自治法の法定定数が厳然と存在していたために、ほぼ自動的に議員定数が決定され、これまでもそれを所与の前提として運用され、大半の自治体議会において「減数条例」なるものを制定したうえでそれぞれが身軽さを表明していたのが実態であった。ところが、本来の議員定数は、広域自治体としての都道府県議会における区域内の多様な住民意思を反映されるだけの科学的かつ合理的ないし民主的な議員定数を割り出す努力を重ねなければならないし、基礎自治体としての市町

村においても定数削減の全国的動向の中においてなお、平成の大合併によって決定的に広域化した区域の隅々にまで配慮した定数が設定されることが不可欠であることは言うまでもないところであろう。本節では、議員定数そのものを考察することが所期の目的ではないが、独任制執行機関の長に対して例外なく複数の議員からなる合議制機関としての議会の場合、機関同士として対立することは想定されているとしても、長と個々の議員との関係性についても、その資質や人間性（人間的個性）の対比ではなく、対立する機関の構成員たる長と議員という切り口から考察する余地もあり、然るべき成果も得られるのではないかと考えたために、設定した観点なのである²⁸⁾

長と議会議員とを比較しようとする場合、幾つかの論点を整理しておかなければならない。まず、同じく住民代表機関性を有するとはいえ、長の選挙に際して、知事についても市町村長についても、その候補者の被選挙権にはいわゆる住所要件が設けられていないことや市町村長の年齢要件も満25年以上、知事の満30年以上とされているにも拘らず、議員の候補者の被選挙権の方は、日本国民であることに加えて満年齢25年以上であること、さらには当該議会議員の選挙権を有すること等から生じる問題は、何故知事については25年ではなく30年とされているのか、あるいは何故議員のみに三箇月の住所要件が設けられ、知事及び市町村長には必要とされていないのか、これらの積極的要件を定める公職選挙法第9条から第11条の2までの解釈によって明らかにされるべきところであるが、これまでは極めて一般的な、広く人材を集めるための配慮であるということ以上の説明に出会ったことはない。実はこの時点においてすでに、長と議員との比重が同じでないことを推測させているともいえるのである。そのうえ、有権者の始期ともいうべき政治的年齢が満18年以上に引き下げられたこととも関連で、今後被選挙権の年齢が変動することも視野に入れるとすれば、現在の安倍内閣の究極の狙いとも喧伝されている憲法改正国民投票の有権者の範囲の拡大策として考える以上に、地方自治の制度的保障をより確実にするための一つの手法を展開させる可能性を持つものとして積極的

に対応すべき論点ではないかと思われるところである²⁹⁾

また、別異の観点からみると、長の有する住民意思を自治体施策に反映し得るチャンネルは、複数の議員の有するチャンネルとはその構造を異にしているともみることができるのであり、健全に機能しさえすれば複数チャンネルの議員の方が、より正確でよりタイムリーな住民意思を糾合することが可能となるし、議会における討論にも厳密な意味で投影することが期待できるものとなるであろう。したがって、何かにつけ、住民の不信感を拭い去れないまま、住民の日常的な感覚からずれるばかりの自治体議会議員は、国家議員のまねごとのような振る舞いや中央政党の政策提言を無批判に受け入れることで長と対抗しようとすることなく、多様な住民意思を多元的に議会の議場に持ち込みながら、議員間ではなく住民に対して個々の議員が直接的な説明責任や応答責任を果たし得るよう、支給される議員報酬と政務活動費なるものを支弁することができるような、望ましい「しくみ」を構築することに力を注ぐ必要があるはずなのである。そうした要請にいち早く応えた自治体議会が2006年には、我が国で初めてとなる「議会基本条例」を制定した北海道夕張郡栗山町議会であり、これ以降のトレンドとなったのは周知のとおりである³⁰⁾

このような動向こそ、事実上の地方分権改革時代の到来を象徴し、その中でも特に議会改革が不可避であることを物語っているといえることができよう。要するに、自治体議会という機関の拡充を図るにはその構成員たる議員個々人の自覚的言動が不可欠であるということなのである。

Ⅲ 議会の機構と議会運営

以上のように、自治体議会自身はその改革を行おうとする場合、他の多くの自治体議会がすでに着手したり、議会基本条例の制定によって一応の到達点を見出していたり、議場の改築や改修等を完了したことで、議会改革の実を上げたと考えている場合にこそ、抜本的な機構改革と機能改革とが必要であろう。それというのも、国会の内部機構とでもいべき委員会組織をはじめ、今と

なつては常任委員会と特別委員会のほかにも議会運営委員会という三種類の委員会組織がいずれの自治体議会にもほぼ例外なく置かれ、本来は「置くことができる」ものであるにも拘らず、まるで必置機関であるかのような外観を呈している現在、本来の主権者たる住民に至近な存在でなければならぬところ、極めて閉鎖的な存在であり続けてきたことが克服された形跡が見られないからである。要するに、相変わらずなのである。2007年に発足した「自治体議会改革フォーラム」の公表している資料によると、2017年7月24日現在、議会基本条例を制定済みの自治体は、道府県では47分の31、政令指定都市では20分の16、特別区では23分の2、市では790分の461、町村では938分の287、という状況である³¹⁾

本章では、この議会基本条例の内容を分析したり、考察したりすることが直接の目的ではないが、折に触れて参照することとしたい。

1 組織と権限

自治体議会の内部的組織の特徴は、自治法第96条ないし第100条の2に至るまでに、議決権をはじめ、選挙権や検閲権、検査権、監査請求権、そして調査権・意見表明権等一連の監視的権限、あるいは同意権と呼ばれるものに、明文の根拠が与えられている。それらの権限の中核をなすものはやはり議決権であろう。従来の限定列挙主義が採用されて以来、もっぱら第96条第1項の15項目しかその議決権が及ばないのではないかという批判に 대응するように同条第2項においては、「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとする）が適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」として、自らの条例に基づいて議決対象事項を追加することができる途を拓いたわけである。したがって、いまとなつては、自治体議会の議決権の範囲は極めて広範に及び、そのうえ、それぞれの議会自身の判

断によって議決対象事項のメニューを充実させることができるということになったのである。このことから、この議決権こそ最も基本的な議会の権限とすることができるのである³²⁾

そして、二元代表制の本来の機能としては、組織原理が機関対立主義あるいは機関競争主義であるところから、検閲や検査、調査という権限を総称してこれまでは監視的権限とされていたが、これらはむしろ議決権と同等の権限として住民代表機関たる性格に配慮したうえで自治体議会に与えられたものであるところから、その及ぶ範囲については長等の関わる自治体行政全般に及ぶものと解する必要がある。それというのも、直接は国政に関わる不祥事や、国会議員や国務大臣や国家公務員等に係る疑獄等の解明に必要な範囲で自治体議会のいわゆる100条調査権等が行使される可能性が含まれる場合であっても、自治体議会本来の議決権に奉仕する形で、これら一連の検査権や調査権が発動されることが本来の姿であると考えられるからである。要するに、検査権や調査権が自己完結する場面は考えにくいという意味なのである。この監視的権限と総称されていることの意味するところは、ほかにも同意権や不信任議決権を含み、そのほかにも自律的権限や議会内選挙権、意見表明権と同列に論じられる多様な権限があり、いわば便宜的に用いられた集合名詞の用法であると思われるが、議決権の質量には及ばないと考えておいて差し支えないのではないかと思われる。

かような権限が与えられている自治体議会は、議事機関としての最終的な意思決定はあくまでも議会構成員全員によって運営される「本会議」であるが、必要に応じて議会内部に「委員会」なる小規模な組織を置くことができるとされている。自治法第109条から第110条を根拠として三種類の委員会を「置くことができる」とされ、自治法制定当初は、常任委員会並びに特別委員会だけであったが、1991（平成3）年改正自治法によって議会運営委員会なるものが新たに盛り込まれたのである。前述したように、こうなると、まるで国会と瓜二つという外観を呈することとなってしまったのである³³⁾

「蟹は甲羅に似せて穴を掘る」という言葉が象徴するように、それまでは自治体の規模や能力あるいは構成員としての議会議員は相応の活動をしていたところ、その後はこぞってこの「議運」の設置に積極的となった結果、おそらく大半の自治体議会、それも小規模かつ過疎の市町村議会においても一様に設置しているのではないかと思われるところである。

この議会内組織については、節を改めて考察しよう。

2 本会議と委員会

自治体議会も国会と同様に、「会期制」を採るのは周知のとおりであるが、付議事件の有無にかかわらず、定例的に開催される「定例会」は、自治法制定当初は年間6回以上招集されなければならないとされていたところ、1952（昭和27）年の改正自治法によって、毎年4回以内において条例で定める回数にわたって招集すべきこととされたのである。そして、いままた第102条によって「普通地方公共団体の議会は、定例会及び臨時会とする。」（第1項）とし、さらに「定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集しなければならない。」（第2項）となっているのである³⁴⁾

本会議と委員会とを置くことの意味は、自治体議会自身が合議制意思決定機関として合理的な活動を行うために、わざわざ相応の規模の議会内組織を設け、最終的には議会そのものの能率的かつ効果的な運営を期するためのものといえよう。したがって、本会議と委員会とは並存する組織であり、委員会はいわば「議会の中にある議会」として本会議の機能の一部を分担するものであって、本会議における議案審議に先駆けて行われる予備的、専門的、技術的な審査機関ということができよう。我が国の自治体議会が果たして本会議中心主義を採るのか、それとも委員会中心主義を採るのか、少なくとも常任委員会制度を採用していない場合には、畢竟、本会議中心主義となるはずであるが、自治法の定めるところによれば、あくまでも「置くことができる」わけであるから常任委員会は未設置のままでありながら、特別委員会のみを設けることはあり

得ることであり、自治法等の禁止事項にもあたらないと考えられる。また、最近のように、人口減少等を原因として自治体議会議員の議員定数を極限にまで減少させる努力を払った議会も少なくない。加えて、地震や豪雨災害等に象徴される自然災害等の発生に伴う対応を行う等の焦眉の急ともいえるべき課題解決のために集中的かつ専門的、技術的な審査を行うことは可能性としていずれの自治体議会においても内包されているものと考えられることができる。したがって、常任委員会は存在しないままに、本来の設置趣旨に沿うように臨時的に特別委員会だけが設けられることは大いにあり得るはずなのである。したがって、いずれか一方しか設けられないのではなく、必要に応じて柔軟に対応することができるものと捉えておくべきであろう。

また、制度的な本会議と委員会とは別に、議員全員協議会等の事実上の会議が開かれて、実質的な審議が行われていることも周知のところとなっているが、例えば、定数が20名にも満たないような議会が当然のように、「重要事項は全協で」等と公言して憚らない事態はもはや恒常的になっているとも言えるが、その本来の存在理由は、本来は本会議の審議案件でありながら、正式に議会に提出するよりも前に非公式に全員協議会に説明して、議員全員の意向を確かめるような場合の事前協議の意味で行われることをはじめ、議案以外の事項について、執行機関側から円滑な議会運営のために、議会側の意見を聴取しておく場合や、本来、議会審議に付すべき事項ではなくとも、議会側が重大な関心を持っている事項につき、執行機関の説明を求めたり、執行機関に意見を述べようとする場合、あるいは、議会審議に付すべき事項につき、政治的に公式の場における審議が適当でないと判断するとき、さらには、議会の内部的な問題につき、議員全員が論議する場合、等があると説明されてきた³⁵⁾ しかしながら、こうした非正規の事実上の議会運営こそが、巷間喧伝されてきた「根回し」とか「ガス抜き」、あるいは「密室政治」と呼ばれるものの正体であり、従来からの運営改善のベクトルからみても、住民からの理解や評価の得られない原因となってきたことを想起すべきであろう。それらはいずれも会議公開の原則等

の基本的な会議のルールにも反するものとなり、「議会改革」に逆行することともなるはずである。

要するに、単なる運用改善の次元、つまり、マネージメントレベルの問題ではなく、自治法所定の委員会組織に関する組織原理たる専門性や技術性を含む議案審査等を合理的かつ能率的にこなすために設けられるものという原点に回帰し、設置の是非そのものから虚心に考えて結論を導き出すしかないものと思われる³⁶⁾。ましてや、他の自治体議会との横並び競争に終始したり、国会運営の真似事を繰り返すような愚挙にうつつを抜かししたりすることにエネルギーを費やすばかりでは、住民に開かれた自治体議会という要請を満たすことは到底困難であり、ますます閉鎖的な議会運営が日常的になる危険性を孕んだままに甘んじることとなってしまいかねない。まさに、「百年河清を俟つ」と揶揄されながらも、「お手本」どおりの議会運営を繰り返すという愚行を重ねることになりかねないものと思われるのである。

3 議会事務局

本会議や委員会のみならず、本格的な分権型社会における自治体議会を支えるために設置されている議会事務局と呼ばれる組織についても少なからず疑問や課題が少なくないことを認識しておく必要がある。それというのも、自治法第138条によれば、都道府県議会の事務局は必置機関であるが（第1項）、市町村の場合はあくまでも「置くことができる。」のである（第2項）。ただし、事務局を置かない市町村の議会には、書記長や書記その他の職員を置くこととされているが（第4項）、彼等の任免権は議長にあるとされている（第5項）。しかしながら、その人事の実態は、周知のように、執行機関の補助機関たる職員の中から議会事務局に異動させられているはずである。これは、議会に関する予算の執行権者が長であるところから、議会事務局の職員を長の補助機関に併任して執行させることができる途が拓かれているために上記のような実態が日常的に広がっているのである。したがって、この議会事務局の職員について

は、その任用や勤務条件、分限及び懲戒、服務等その他身分取り扱いについては地方公務員法の適用を受けることされているのである³⁷⁾

なお、最近の2011(平成23)年改正自治法によって、議会事務局及び議会事務を補助する職員につき、その共同設置の途が拓かれたりしたことなどからもそれなりの改革が進められていると捉えることができようが、その傾向はすでに1980年代以降の行政改革あるいは地方分権改革の下における議論の中に見て取れるところともなっている。その萌芽が芽生えた行政改革の眼目は言うまでもなく、無理をしないことや無駄を省くことという価値観に集約される。ところが、対等の執行機関と議事機関とが二元代表制の両翼であるというのであればこそ、首長部局の一般職職員が最も異動させられたくない部局の第一順位であり続けてきたのにはそれ以外にも理由があると考えざるを得ないところであろう。つまり、然るべき競争選抜試験というフィルターを通して任用され、その後も定期的な研修等の機会を通じてブラッシュアップやキャリアアップを果たしてきた地方公務員としては、昨日まで社会的に認知された職業にも就かず、地域社会の一員としても必ずしも正面から受け容れられてきたとは言い難い存在であった者が選挙で相対的な多数票を獲得して当選を果たすと、その時点からいきなり「議員」とか「先生」と呼ばれるようになる組織の運営にはできるだけ携わりたくないとするのはある面では無理のないところであろう。それなりの合理的な組織規範を備えた自治体議会事務局の構成と運営は、以下に当該議会の議長が任命権を有しているとしても、実態としては、長部局の補助機関たる一般職の職員から「借りてきて」いるに過ぎないところ、本来の事務局の人材登用のあり方を模索することは議会自身に求められているといえよう。

したがって、今後は、自治法第252条の7によってその途が拓かれた「機関等の共同設置」規定を活用することによって行政運営の能率性が図られることとなり、行政改革の所期の目的を達成するだけでなく、平成の大合併によって広域化した自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村にとっては自治体間協力の

体制を新たに構築することにもなるものと思われるところなのである。あるいは、現在すでに制度化されている「政務活動費」を持ち寄って、議会事務局の担う機能を賄える人材を登用し、継続的な雇用を創出することも不可能ではなからう³⁸⁾

まとめに代えて－自治体議会不要論を超えて

以上、本稿においてはもっぱら社会的評価の厳しい自治体議会のあり方について若干の考察を試みた。例によって極めて粗雑な藪駈みの考察に終始した憾みが残るところであるが、いまや広く人口に膾炙している自治体議会不要論とでもいうべき主張は憲法的保障を与えられた現行地方自治制度の全否定に繋がるものとして受け容れるわけにはいかないし、そうであればこそ、地方自治制度の実態を憲法的保障がより確実に反映できるような形に展開させる理論的取り組みが求められることになる。そこでは、まず、国会と中央政府との関係を自治体議会と執行機関たる長との関係に投影することができないことを踏まえないければならないことを正確に認識しておくことが必要であろう。また、複数の議員からなる自治体議会の生命線となるのは、同次元にある議員相互間において必要かつ十分な討議ないし討論が確保されなければ、住民意思の代表機関たり得ない。さらに、ともすれば本質的問題ではないと過小評価されるやもしれないが、自治体議会固有の「議場」こそ不要ではないかと考えられるところである。国会のような国の唯一の立法機関であって、国権の最高機関であり、衆議院と参議院の二院によって成り立っているわけではない自治体議会は、市町村役場庁舎内の特定の会議室をその都度「議場」として位置づけ、稼働させることができるものと思われるところである。今日のように、非常に高度な情報通信機器が簡便に入手できるのであればなおさら、旧態依然とした固定的な議場等は不要となるであろう。また、最近の自治体議会においてはインターネット中継等もすでに実施しているところもあることから、旧来の会議公開の原則等の見直しも必要となるかもしれない。いずれにしても、いま一度、住民意思

の集約を担う自治体議会の本来的な任務を果たすうえで必要な機構的改良並びに機能的改革に力が注がれる自治体議会のあり方が他ならぬ自治体議会の議員自身によって模索され、構築されることが望ましいことは言うまでもないところであろう。

註

- 1) 「広く議会という場合においても国の議会と地方公共団体の議会とがある。我が国の現行制度の下においては、国の議会は、これを「国会」といい、地方公共団体の議会を単に「議会」といつている。ただ、制度上の名称は別として日常的には国の議会をも単に議会と称する場合も少なくなく、国の議会と区別する意味において地方公共団体の議会を称する場合には、「地方議会」という用語を用いることが多い。本書においても第2章以下においては、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、必要に応じ、「地方議会」という用語を用いることとする。」という記述が見られた。大出峻郎『現代地方自治全集③地方議会』（ぎょうせい 昭和52年）6頁等を参照のこと。
- 2) 拙稿『現代地方自治の軌跡』（法律文化社 2004年）269頁の註(2)においては、「地方公共団体の議会には、「地方議会」という呼称が一般的に与えられているが（長野士郎『逐条地方自治法〔第12次改訂新版〕』（学陽書房、1995年）275頁等）、本稿では、その定位の変動と今後の再生の可能性とにある種の期待を込めて、あえて「自治体議会」と呼ぶ。」と表現しているところである。そこでは、一貫して自治体議会という表現を採用することによって、旧来のように、国会のミニ版としての自治体の議会をイメージするのではないことのみならず、集合名詞としての「地方」の議事機関を指す場合には、あくまでも地方議会という用語ではなく、多様な個々の自治体のそれを著す自治体議会という用語を用いており、あるいは、東京都議会、北海道議会、〇〇（府）県議会ないし△△市（町村）議会と呼ぶことに心がけながら、今後においてもその原則に変更を加えることは考えていないというほどの意味合いを持たせつつもりなのである。なお、金井利之『自治体議会の取扱説明書－住民の代表として議会に向き合うために－』（第一法規 2019年）序章（2～4頁）においても、「地方ではなく、自治体」という見出しで、「本書では、通念的な「地方議会」という用語ではなく、『自治体議会』という用語を使用する。」として、「その心は、以下の通りである。」といい、「①中央に対する場末・周縁としての「地方」ではない②集合体としての「地方」ではない」という立場を明らかにしている。
- 3) したがって、本来の自治体議会、とりわけ人口減少時代の真只中にあり、かねてから典型的な過疎状況に悩んでいる町村議会が存立の危機に立っているからと言って、本来は自治体議会の「代替措置装置」であるべきはずの町村総会が「最後の砦」と位置づけられる

こと自体が認知され得ないことといわざるを得ないのである。町村総会の実例としては、町村制施行の際の1925(大正14)年4月時点の人口36人、有権者6人であった神奈川県足柄下郡芦之湯村、あるいは地方自治法施行後の1951(昭和26)年1月時点の人口65人、有権者38人であった東京都八丈支庁管内宇津木村の二例を数えるのみと言われる。これらの実例は、人口及び有権者数から判断すると、小中学校のひとクラスの構成員にも満たない、いずれも顔の見える地域社会であるところから事実上の直接民主制に移行したものと捉えることができるであろうが、我が国における政治並びに行政運営の基本原則は、憲法前文冒頭の「日本国民は、国会における代表者を通じて行動し」と明記しているところから、間接(代表)民主制に立脚していることが明らかである。このことから、日本国憲法の地方自治の制度的保障とは、あくまでも間接民主制の一翼を担う自治体議会の存在を所与の前提としているものの、特定の自治体において、当該自治体議会を構成することを不可能とするような原因や事情が発生した場合の緊急避難的措置としての制度たる町村総会の設置可能性をも併せて明記しているということなのである。要するに、あくまでも地方自治レベルにおいても間接民主制を原則とし、地方自治の実態が存続する以上は、本来は間接民主制の維持を視野に入れながらも、地方自治の制度の消滅ないし廃止がもたらされないように、なんらかの制度なり手法を講ずることによって、その実態を存続させ、憲法自身の要請に応えようとするものと捉えることができるということなのであろう。

- 4) 如何様に考えても、憲法第93条第1項の「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関としての議会を設置する。」という規定の持つ意味は、地方公共団体(特に普通地方公共団体)にとって、議会を設置することは憲法自身の要請するところであると考えられるので、その設置は各地方公共団体に対して義務づけられているということなのである。これを「必置機関たる議会」と捉え、文字通りの「議事機関としての議会」を人口の多寡あるいは区域や機構等の規模の大小を問わず、設置している現実、住民代表としての機能を果たす機関として、有権者たる住民に基本的に認知された存在であるということができよう。ただし、その評価は別として、地方公共団体という法人の機関として位置づけられているわけで、しかもその構成員たる議員はその有権者たる住民が直接選挙しているのであるから、この時点においてすでに国会の縮小版たり得ないことが憲法自身によって要請されていると考えられるところなのである。佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ(敬文堂 2005年)2~3頁等を参照のこと。
- 5) その淵源は、封建君主の下における家臣会議と呼ばれるものであり、当時の家臣がいずれも君主から封土を受けていたところから、封建領主の会議であったため、基本的に議決機関ではなく諮問機関ともいべきものであり、領主は君主に対して特権や免除を要求していたと言われている。大出、前掲書2~3頁等を参照のこと。
- 6) 現行制度上、本会議という議会構成員全員をもって組織する会議と議会組織の内部において、原則として議会構成員の一部をもって構成する合議体で、議会権限の一部を分担する組織である委員会については、自治法第109条第1項ないし第9項に明文をもって規定

されているが、2006（平成18）年の改正自治法同条第6項において付加された委員会としての「議案提出権」、さらには、それまでの第109条から第111条の複数箇条に及んで常任委員会制度（第109条）、議会運営委員会制度（第109条の2）、特別委員会制度（第110条）をそれぞれ定めていたものを2012（平成24）年改正自治法によって、これらの種類の委員会に関する規定を一括して簡素化し、第109条にまとめているのである。具体的には、改正前の第109条の2及び第110条並びに第111条をすべて削除したわけである。このような規定の整備を施したことは、委員会制度が本来、必置機関でないにも関わらず自治体議会の運営に際して必要な組織であることを意味しているということなのであろう。松本英昭『要説地方自治法第（第10次改訂版）-新地方自治制度の全容-』（ぎょうせい平成30年）397頁以降、とりわけ399～402頁を参照のこと。

- 7) 松本、前掲書398頁、なお、より詳細には、松本英昭『新版 逐条地方自治法（第8次改訂版）418～428頁、とりわけ、422～423頁を参照のこと。
- 8) 1991（平成3）年4月の時点で持ち込まれた旧自治法第109条の2の解説については、村上順、白藤博行、人見剛 編『新基本法コンメンタール 地方自治法』（別冊法学セミナー NO. 211 -地域主権改革関連3法・第2次一括法による改正まで対応-）（日本評論社 2011年）135～140頁（駒林良則分担執筆部分）を参照した。
- 9) 旧自治法第109条の2によれば、その第4項において「一 議会の運営に関する事項 二 議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項 三 議長との諮問に関する事項」について調査を行い、議案、陳情を審査することとされていたのである。前掲コンメンタール138頁を参照。
- 10) 自治法第2編「普通地方公共団体」第7章「執行機関」第2節「普通地方公共団体の長」の第4款「議会との関係」において、当該自治体議会の議決に異議のある長は、「拒否権」を発動できる旨を定めている。通常の一般的拒否権（一般再議）と議会の越権、違法な議決又は選挙に関する再議又は再選挙（越権、違法再議）に関する規定のほかにも、第177条第1項第1号所定の「義務費の削除減額議決に対する再議」と第2号の「非常災害対策費又は感染症予防費の削除減額議決に対する再議」が規定されており、越権、違法再議と併せて「特別的拒否権」とされている。松本、前掲『逐条地方自治法』589～605頁を参照のこと。
- 11) 前掲、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ』7～8頁によれば、「現行条文と同様に「議会を置く」というように設置規定を設けていたのは、昭和18年制定の東京都制だけであった」といい、さらに「旧制度における各法律が、議会の設置規定を欠いていたのは、単に立法技術の上からだけでなく、地方議会制度の成立の仕方にも理由がありそうである。」と言っているのである。要するに、旧制度としての府県会（及びその淵源ともなっていた「地方民会」も含めて）及び「司会、町村会」がそれぞれ三新法等を根拠として、いわばモザイク的に整備されていったことを指摘しているのである。なお、このうち、特に明治初年の町村会に焦点を当てて、現地調査を踏まえた極めて精力的な資料収集の成果として公刊されている、上野裕久『わが国市町村議会の起源』（信山社 1998年）があり、

非常に稠密な分析が行われていて参考になり、その資料的価値は高いものとなっている。

- 12) 特に、三新法の成立前の「民会構想」あたりから書き起こしている上野、前掲書27頁以降等を見るとき、現行地方自治法第3条所定地方公共団体の名称をはじめ、第5条の「普通地方公共団体の区域」等の「従来の」という語の意味するところに含意されているものの多さに改めて気づくところであろう。
- 13) 一応、その根拠としての「標準会議規則」を全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会という三機関が作成したこととされているが、その起源は、昭和22年10月10日に当時の内務省行政課長名によって各都道府県総務部長に示した「都道府県議会標準会議準則」であり、この準則自体も衆議院規則や貴族院規則の中から地方議会に適用となるものを抽出して作成したものであったといわれている。その後、1956（昭和31）年の地方自治法の大改正に際して、現在の標準会議規則が制定されたということなのである。憲法原理が大きく転換した後においてもなお国会の議院規則等が下敷きにされていたことがこの事実によって明らかなのである。野村稔『地方議会改革宣言－実務のプロが教える成功のポイント－』（ぎょうせい 平成15年）245～256頁等を参照のこと。
- 14) 要するに、議員報酬の増額が検討される際には、ほぼ例外なく「議員活動に専念したい」、あるいは「プロの議員として住民に奉仕したい」等という耳当たりの良い言説に拠る提案説明等の正当化が行われるが、本来的には少なくとも自治体議会にはプロフェッショナルではなくアマチュアこそ必要とされているはずである。つまり、当該自治体の区域内の課題なり問題点は、ほかならぬ住民自身によって指摘され、解決ないし解消されることが期待されるのが「住民自治」の本来であるし、最も身近な政府として市町村では特に住民としての当事者意識に裏打ちされた議員がプロかアマかの二者択一を求められること等ないものと思われるからである。したがって、およそ現状よりも議員報酬を増額したいという意向は、自治体議会に限っては、個別具体的な議員支持者の非定形的な要請や議員本人の出身母体への帰属組織に対する忠誠心の吐露のように、典型的な「外圧的」誘因による場合が少なくないものと思われる。さもなければ、当該自治体議会議員の面々が「多々益々弁ず」という意識で、「赤信号を議員みんなで渡れば、何も怖くない」という「内発的」雰囲気に乗じたものかもしれない。いずれにせよ、自治体議会の議員にはその資質ないし能力の点で、厳密な意味におけるプロフェッショナルでなければならないという必然性はないものと考えられるところなので、敢えてディレッタントイズムという言葉を用いたのである。2010年からは、「議員力検定」なるものまで登場しているところから、「自治体議員は素人たれ」という主張は受け容れられないのかもしれないが、国会議員との差別化は、ひとえに一人の住民としての生活実感を伴っているか否かにかかっていると思われるのである。
- 15) この巨大組織としての執行機関と弱小組織としての自治体議会とが理念的に対等であるという以上、両者をいかに自治体運営の車の両輪と比喻したところで、大車輪と極小車輪とでも言わざるを得ないのである。したがって、機関対立（競争）主義というものは、機

構的な対等を志向するのではなく、あくまでも機能的対抗関係をベクトルに入れておくことが求められることになるわけである。そのような状況を恒常的に構築し存続させていくにはどのような発想とどのような作業が必要となるのであろうか、今後の検討を要するところであろう。ただ、単なる運用の改善策によって克服することは到底できないので異次元の発想をも求められるところとなろう。

- 16) 大出、前掲書 15 頁において「憲法が、地方公共団体の組織について大統領制を採用したのは、地方自治の本旨にかんがみ、大統領制の方が直接住民の意思を反映することにおいて、より民主的であること、長を議会から独立せしめ、一定期間の任期を保障することにより、地方自治行政の能率的、効果的な運営を期し得ること、議会と長とを対立せしめ、その相互の牽制と均衡とによって公正な行政を期待し得るのみならず、地方公共団体の場合には、両者の対立抗争に際しては、容易に住民の監視と批判によって、妥当な解釈を期待し得ること等が考えられた結果であろうといわれている。」としており、その論拠としたのは、「国の政治組織の上においては、イギリスの議院内閣制に倣い、ここでいう議会制を採用したのに反し、地方公共団体の組織においては、アメリカの大統領制に倣い、ここでいう首長制を採用した。これは、首長制の方が地域住民の意思を反映することにおいて、より民主的であること、長を議会から独立せしめ、一定期間の任期を保障することにより、地方自治行政の能率的、効果的な運営を期し得ること、議会と長とを対立せしめ、その相互の牽制と均衡とによって公正な行政を期待し得るのみならず、地方公共団体の場合には、両者の対立抗争に際しては、容易に住民の監視と批判によって、妥当な解釈を期待し得ること等が考えられた結果であろう」(法学協会編『註解日本国憲法(下巻)』(有斐閣 昭和 39 年) 1392~1393 頁の(註 1)) という部分であることがわかる。このことからしても、憲法的保障の意味するところが画期的であったことが見て取れよう。とりわけ、それを前提とした地方自治法の規定する議会と長との関係性をはじめ、両者相互の牽制と均衡に対する措置及びその効果に関する条項(自治法第 92 条の議員の兼職禁止規定、第 141 条の長の兼職禁止規定、第 121 条の長等の議場出席義務規定)等を厳密に解釈する必然性が生まれるのである。
- 17) 自治法第 96 条から第 100 条の 2 に至る六箇条は、議決機関たる議会の権限を規定するものであるが、形式的には全 13 種に分けられ(①議決②調査③選挙④同意⑤決定⑥承認⑦検査⑧監査の請求⑨意見書の提出⑩請願の受理⑪報告及び書類の受理⑫懲罰⑬規則の制定)、通則的な一般規定を有するものもあるが、残るところは自治法の他の条項や他の法令に委ねられているものが少なくない。このことは、自治法施行後の状況の変化に伴う改正の度毎にモザイク的に整備されていき、議会の権限の全体像の整合性が図られたものであろうことを容易に推測させるところである。松本、前掲『逐条地方自治法』358~392 頁を参照のこと。
- 18) 佐藤編著、前掲書Ⅱ 173~260 頁に詳細な分析が行われているが、第 96 条第 1 項所定の「必要的議決事項」の 15 項目について問題はないとしながら、同条第 2 項の解釈を巡って

学説の比較検討を行っている。従来の「明文規定によって議会の権限とされていない事項は執行機関の権限と解されて運用されてきたきらいがある。」として、長野士郎『逐条地方自治法』（学陽書房）の「（議会の議決事項は、）一般には、本条第1項に掲げた15項目の場合のみであり、これ以外の事項についての団体意思の決定は、長その他の執行機関、自己の権限内の事項につき行う。これらの執行機関の中では、長が各執行機関を所轄する立場にあるため、……その権限について最も広い推定を受ける」と解している点を挙げている（225頁）。

19) 自治法第134条所定の議員の懲罰規定の趣旨は、白藤博行、村上博、米丸恒治、渡名喜庸安、後藤智、恒川隆生『アクチュアル地方自治法』（法律文化社 2011年）126頁では、「議会の秩序を維持し、その運営を円滑ならしめるためであって、議員の個人的行為を規律するためではなく、したがって、議員の議場外の行為であって、しかも議会の運営と全く関係のない個人的行為は同条の懲罰の事由にならないと解され（最判昭和28年11月20日民集第7巻第11号1246頁）、執行機関の執行を待たずに具体的に法的効果が生ずる議員に対する懲罰決議（いわゆる機関意思の決定）については、学説・判例は、これを行政処分と解し、議会を行政庁としている判例（最判昭和27年12月4日行集第3巻第11号2335頁）も残されていると指摘しているところなのである。要するに、除名（最判昭和35年3月9日民集第14巻第3号355頁）以外の懲罰は、議会の自律権を尊重し、議会の内部規律の問題であるとして司法救済は認められないということなのである（最判昭和35年10月19日民集第14巻第12号2633頁）。

20) 判決文は次のとおりである。つまり、「行政事件訴訟特例法1条にいう行政庁の処分とは、所論のごとく行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または地方公共団体が行われて得る行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められるものをいうことは当裁判所の判例とするところである。」といい、「かかる行政庁の行為は、公共の福祉の維持、増進のために、法の内容を実現することを目的とし、正当の権限ある行政庁により、法に準拠してなされるもので、社会公共の福祉に極めて関係の深い事柄であるから、法律は、行政庁の右のような行為の特殊性に鑑み、一方このような行政目的を可及的速やかに達成せしめる必要性、他方これによって権利、利益を侵害された者の法律上の救済を図ることの必要性とを勘案して、行政庁の右のような行為は仮に違法なものであっても、それが正当な権限を有する機関により取り消されるまでは、一応適法性の推定を受け有効として取り扱われることを認め、これによって権利、利益を侵害された者の救済については、通常の民事訴訟の方法によることなく、特別の規定によるべきこととしたのである。」とし、さらに「本件ごみ焼却場は、被上告人都が先に私人から買取した都所有の土地の上に、私人との間に対等の立場にたつて締結した私法上の契約により設置されたものであるというのであり、原判決が被上告人都において本件ごみ焼却場の設置を計画し、その計画案を都議会に提出した行為は被上告人都自身の内部的な手続行為に止まると解するのが相当である

とした判断は、是認できる。」というのである。また、「それ故、仮に右設置行為によって上告人らが所論のごとき不利益を被ることがあるとしても、右設置行為は、被上告人都が公権力の行使により直接上告人らの権利義務を形成し、またはその範囲を確定することを法律上認められている場合に該当するものということを得ず、原判決がこれををもって行政事件訴訟特例法にいう『行政庁の処分』にあたらぬからその無効確認を求める上告人らの本訴請求を不合法であるとしたことは、結局正当である。」（最判昭和39年10月29日民集第18巻第8号1809頁）（塩野宏・小早川光郎・宇賀克也編『行政判例百選Ⅱ（第4版）（別冊ジュリスト 有斐閣 1999年）（193 抗告訴訟の対象(1)－ごみ焼却場設置行為）398～399頁（北原仁分担執筆部分）を参照のこと。

- 21) 「予算の趣旨を損なう修正は、長の予算提出権限の侵害に当たること、予算の趣旨を損なうか否かは、修正の内容、規模、当該予算全体との関連、行財政運営への影響等を総合的に勘案して、個々具体的に判断すべきである」という通達（昭和50年10月3日旧自治省行政局長）が行われており、自治法第97条第2項の増額修正の指針を示している。前掲、『新基本法コンメンタール』125頁等を参照のこと。
- 22) これらの点については、佐藤、前掲書Ⅱ150頁以下の議員の任期に関する解説をした部分では、市制町村制第16条の「議員ハ名誉職トスソノ任期ハ6年トシ毎3年各級ニ於テソノ半数ヲ改選ス若シ各級ノ議員二分シ難キトキハ初回ニオイテ一半ヲ解任セシム初回ニオイテ解任スベキ者ハ抽籤ヲ以テ之ヲ定ム」とし、604頁以下における第8節「議員の辞職及び資格の決定」の中の第126条の旧制度の説明部分で、市町村公民に対する名誉職担任事務につき、当該公民の辞職手続等の解説箇所而言及しているところ等からもわかるはずである。
- 23) もちろん、当事者ともいうべき自治体議会や地方六団体の中の三議長会（議会三団体）等が自らの活性化に後向きであったわけではなく、1971（昭和46）年の東京都議会議会局調査部『首長主義と地方議会－制度とその実際－』をはじめ、1976年6月18日の第16次地方制度調査会（以下「地制調」という）「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」、1979年9月の第17次地制調『新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申』、1982年7月30日の臨時行政調査会『行政改革に関する第3次答申』（臨調基本答申）、1983年2月の全国町村議会議長会「町村議会の機能を高めるための方策」、1985年7月22日の臨時行政改革推進審議会（第1次行革審）「行政改革の推進方策に関する答申」、1986年6月10日の同じく第1次行革審「今後における行財政改革の基本方針」、1989年12月6日の第22次地制調「小規模町村のあり方についての答申」等がいわゆる「地方分権論」が喧伝されるまでの自治体活性化の系譜に属するものということができよう。その後の1989年12月20日の第2次行革審の「国と地方の関係等に関する答申」にその後の地方分権論の起点が置かれ、1992年12月22日の政治改革推進協議会（いわゆる民間政治臨調）の「地方分権に関する緊急提言」、1994年11月22日の第24次地制調「地方分権の推進に関する答申」等を経て、1996年3月39日の地方分

権推進委員会「中間報告」,「第1次勧告」(1996年12月20日),「第2次勧告」(1997年7月8日),等々が続々と公表されていくのに対して,1997年2月17日の三議長会による「地方分権と地方議会」,1997年6月の地方分権推進委員会地方行政体制等検討グループ「素案」とそれに対する三議長会の「地方議会の活性化についての意見」(1997年6月25日)及び全国知事会,全国市長会,全国町村会の三首長会の「地方行政体制等検討グループ〈素案〉(案)に対する意見の提出について」(1997年6月25日)等が事実上の反論として提出されていたのである。

- 24) 機関対立(競争)主義については,さしあたり磯崎初仁『地方自治体政策法務講義』(第一法規 平成24年)53~54頁,幸田雅治編『地方自治論-変化と未来』第4章「地方議会の役割-住民・議会・首長の新たな関係」85~86頁,駒林良則『地方議会の法構造』(成文堂 2006年)158~160頁等を参照のこと。
- 25) これまでも憲法学的には,あくまでも,議決権を中心とする実質的な立法機関と捉え,行政法学的には,当該自治体の内部機関であって,あくまでも機関意思を決定するに留まり,それを具体的に執行していくのは上級行政機関たる執行機関の長である,と考えられてきたところなのである。松本,前掲『要説地方自治法』355~358頁,前掲,基本法コンメンタール114頁,駒林良則,佐伯彰洋編著『地方自治法入門(増補版)』(成文堂 2018年)157~158頁等を参照のこと。
- 26) 松本,前掲『逐条地方自治法』361頁以降においては,「議会の意思を決定するのは,通常は「議決」によるのであり,本条に掲げられた項目についての「議決」は,団体の意思の決定に係る「議決」である」とし,より詳細には,「内容的には,議決が団体の意思の決定となる議決(1号,2号等)と執行機関の執行の前提としての議決(5号等)がある。」ことを括弧書きで説明している。また,「このほか,機関意思の決定——団体の機関としての議会の意思を決定する「議決」もある」というのである。具体的には,自治法第162条の副知事,副市町村長の選任に関する同意,議員に懲罰を科する議決(自治法第134条第1項)等が機関としての議会の意思を決定するものという説明が行われている。
- 27) 高知県土佐郡大川村の実情は,すでに全国的なニュースとして報じられたところから,一気に我々国民の知るところとなった。そのうえ,議員の成り手不足を理由に「村民総会」を設置しようとした事実も併せて喧伝されたために,四国山脈の急峻な地形だけでなく,四国三郎とも呼ばれている吉野川によって村域は二分されるという厳しい自然環境に甘んじていて,現在の村議会の議員定数は6名で本会議のみならず「総務産経常任委員会」の構成員も6名である。その上に,4人によって構成される議会運営委員会まで設置していることがホームページに掲載されているところである。
- 28) 議員個人々の資質については,最も直接的な議会不信の主たる原因にさえなり得ているような印象でもある。しかしながら,それらはもっぱら「政務活動費」の支弁に関して,その不道徳性や非常識さが喧伝された結果であり,機関相互の次元とは異なった様相を呈しているところであるため,俄かにはその功罪を論ずることはできないところであろう。

- 29) いわゆる「主権者教育」の点からも、国政のみならず、地方自治運営に関する一つの訓練と位置づけることも可能であるところから、議員の被選挙権の住所要件の撤廃をはじめ、制度改革を行う余地は狭くないものと思われる。
- 30) 2006（平成 18）年の北海道夕張郡栗山町議会を嚆矢として、すでに都道府県においても市町村においても多数の自治体議会がこの条例を制定しているということであるが、自治体議会自身の組織と運営の方針に加えて、住民の意思を反映することはもはや常識となっているようである。この点については、磯崎、前掲書 60～61 頁、「自治体議会改革委フォーラム」のホームページ（<http://www.gikai-kaikaku.net/forum.html>）等を参照のこと。
- 31) <http://www.gikai-kaikaku.net/forum.html>
- 32) 一般的には、自治体議会の権限を分類するとき、この議決権のほか、地方自治法においては、①法令に基づく議会内選挙権（第 97 条第 1 項、第 118 条）や②執行機関の日常活動に対する監視的権限（第 98 条第 1 項及び第 2 項、第 100 条、第 162 条、第 178 条、第 195 条ないし第 199 条）あるいは③自治体議会自身の機関としての意見や見解を対外的に表明する意見表明権（第 99 条、第 124 条及び第 125 条）、さらには④自らの内部的事項に関する自律権（第 120 条、第 102 条第 6 項、第 129 条ないし第 137 条、あるいは、「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」第 1 条及び第 2 条）等があり、それら一連の権限の中でも議決権は最も基本的な権限として位置づけられていることがわかる。特に、2011（平成 23）年 4 月の改正自治法によって、法定受託事務についても原則として条例で議決事項とすることができることとなったわけで、「国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く」こととされたのであり、同年 5 月 1 日から自治法と同時に改正された地方自治法施行令が施行されることとなったのである。これによって、具体的な「国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとして適当でないもの」とされたのは、①「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」に規定する該当条項として地方自治法施行令で定める事務に係る事件、及び②「災害救助法施行令」第 9 条第 2 項の規定により都道府県が処理することとされている事務に係る事件とされているところである（改正地方自治法施行令第 121 条の 3）。
- 33) 前述した高知県の大川村議会のように、極めて小規模な自治体議会にあってもこの「議運」の設置はもはや当たり前のこととされていて、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の三種類の委員会組織を置くことがいずれの自治体議会においても一般的となっているが、本来はいずれも「任意設置」である。したがって、委員会を設置するかどうかの判断は、当該自治体議会の規模と権限の質量において十分に検討されて然るべきであると指摘され、委員会を設置しない場合には、本会議中心の運営となり、読会制の議事運営となるであろうとも言われている（松本、前掲『要説地方自治法』397～402 頁等を参照のこと）。
- 34) この点は、自治法第 102 条所定の自治体議会の会議の種類及びその招集、臨時会の付議事件、会期等に関する規定をどのように解釈し、運用するのが問われていることを意味

する。つまり、2004（平成16）年の自治法改正の前までは、「毎年4回以内において条例で定めること」とされており、従前から、大半の自治体議会の会期の実際は、年4回（6月、9月、12月、3月）であった。これを揶揄して「四場所議会」と表現されていたこともあったが、これも単なる運用の観点からの改善策を指向するのではなく、平成24年の自治法改正によって、先駆的な自治体議会の取り組みを追認するような「通年の会期」（第102条の2）とする途が拓かれたこと等を看過することはできないところであろう。

- 35) 前述した「議運」同様、この「全協」もほぼ実際の自治体議会においてはその存在と運用は日常茶飯事ともなっているのが一般的である。会期が明確に定められ、一定の期間に限ってあらかじめ予定された議案を集中的に審議し議決（可決）することが本来の任務である自治体議会は、委員会制度を活用することによって効率的運用を図ることが求められているにも拘らず、重要な政治的問題点を孕む事柄等については、既存の制度を用いるのではなく、わざわざ「全協」という会議を招集するのである。しかしながら、昨今のように、頻繁に大規模な自然災害が発生し、その被害が拡大しつつある最中にでも、元来は決定的にその設置が任意であるはずの「全協」に全議員を集わせることは可能であるとしても、合理性も必然性も、まして住民意思の代表機関たる自治体議会のそのような振る舞いこそ、住民の納得を得られることはないはずである。外見的には本会議と同視され得るが、実態は「座談会」でしかないものといえよう。しかも、公開されることもなく、精密な議事録も調製されず、費用弁償さえ支給されることもあり得ない（行政事例昭和27年4月24日）のであるから、このような旧来の陋習は早急に改められることが望ましいはずである。これらの点につき、大出、前掲書250～252頁等を参照のこと。
- 36) 要するに、「全協」という議員諸氏にとっては極めて便利な組織を設けることそのものの是非を検討する必要がある、場合によっては、首長自身ないし首長部局から、あらかじめ非公式に「全協」での協議を求めてきた経緯もあるとすれば、決して積極的存在理由があるとは考えられないところなのである。
- 37) 都道府県議会の事務局は、現行法上必置機関と位置づけられるが（自治法第138条第1項）、市町村議会は、当該自治体の条例を根拠として「事務局を置くことができる。」（同条第2項）こととされている。つまり、都道府県議会の事務局設置に条例は必要ではないが、市町村議会の事務局については必要であるということなのである。この設置条例の提案権は長ではなく、議会側に専属していると解されている。ただし、その事務局に配属される職員には、地方公務員法の適用があるという意味であるが、この場合の「職員」は首長部局の職員として採用され任用された者ということができるが、事務局長や書記長、書記等の職員の任免権は議長に留保されている。松本、前掲『逐条地方自治法』487～490頁等を参照のこと。
- 38) 議員定数と議員報酬の議論に際して、「政務活動費」のあり方が論じられることも少なくないが、この議員ないし会派に対して支出されるものを合算して議会事務局の職員の人件費にすること等は制度的には可能かと思われるからである。