

地方議会議法の変容

駒 林 良 則*

目 次

- I 序にかえて
 - (1)はじめに
 - (2)自治体基本構造の議論
 - (3)地方議会の自主的取組
 - (4)議論の対象
- II 地方議会議法の本質
- III 地方議会議法の変容状況とその評価
 - 1. 地方自治法改正の動向
 - (1)第1次分権改革以降における議会制度の改正
 - (2)2012年地方自治法改正の内容
 - 2. 自主的改革の動向
 - (1)議会基本条例の制定
 - (2)「会議条例」の制定に関して
 - 3. 地方自治法改正による変容に対する評価
 - (1)自由度の拡大と議会活動の恒常化
 - (2)議会内部組織等の状況
- IV 地方議会の自律権について
 - 1. 地方議会の法形成
 - (1)地方議会議法の内容について
 - (2)会議運営の法構造の変容
 - 2. 地方自治法と議会自律権との関係について
- V まとめにかえて

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部教授

I 序にかえて

(1)はじめに

本稿は、現時点での地方議会法制の変容を考察することを目的とする。地方分権改革に伴い地方自治法の議会関係規定は、近時重要な改正が頻繁に行われている。これらの改正は、議会の機能強化を目的に、主として議会制度の弾力化と政策形成機能の強化の側面についてなされてきたといえる。この弾力化のなかには、地域主権改革でのいわゆる第1次一括法及び第2次一括法における「義務付け・枠づけ」の廃止及び見直しと軌を一にする形での地方自治法上の義務付け・枠づけの見直しの一環として、議員定数の上限撤廃等を挙げることができる¹⁾。この動きは、要するに、議会機能の強化を阻害しているとされた仕組（規制）を改廃し、機能強化を促進する仕組を設けてきたことであると総括できる。また、これに対応して地方議会もそれぞれが何らかの形で自主的な改革を行っており、その結果として、各議会の議会運営に関わる法制度も徐々に変容しつつあるといえるのではないか。

(2)自治体基本構造の議論

しかし、他方で、現行制度の下での地方議会のあり方については厳しい評価がなされており、その抜本的な改革も議論されてきた。例えば、第2次地方分権改革のスタートとなった地方分権改革推進委員会の「中間的なとりまとめ」（2007年11月16日）において、地方政府の確立は、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する完全自治体を目指すこととされ、立法権の分権のために地方議会の抜本改革の必要性が提唱されていることをここで挙げてよいであろう。この文脈には、現在の地方議会のあり方に強い不信が伏在しているとみることは疑いのないところである。さらに、近時、自治体の基本構造をめぐる改革論議が活発に展開され、自治体の組織構造の画一性を見直して自治体組織の柔軟化又は多様化を図ることで自治

体の組織面における自治決定権の拡大が志向されたのであるが、この背景には二元代表制の現状への批判があり、批判の主たる原因を地方議会の問題状況に求める共通の認識があることはまちがいない。

さて、自治体基本構造をめぐる議論は、総務省から2011年1月に示された「地方自治法抜本改正についての考え方」（以下、「考え方」という）に集約されたとみることができる²⁾。「考え方」は、二元代表制を前提としつつ現行制度と異なる組織形態を選択できるのかを検討の中核に据えて、議会のあり方を中心にした次の2つの方向性が考えられるとした。即ち、一つは、議会が執行権限行使に事前に強く関与し執行にも責任を持つという方向性（これを以下、「融合型」という）である。もう一つは、逆に議会は執行権限に事前関与せず議会と執行機関の役割を明確に分離するという方向性（これを以下「分離型」という）である。「考え方」は、このような方向性を示したうえで、現行制度を含めた複数のモデルが提示され、そのなかから各自治体がその組織の基本構想を選択できるようにする、と主張したのである。

融合型のモデルには「議員内閣モデル」と「特別職の兼職許容モデル」が示され、特に「議員内閣モデル」は数人の議員が議員としての身分を保持しつつ長とともに執行機関たる「内閣」を構成するというもので、注目を集めたところである。いずれにしろ、融合型のモデルは議員のなかの一部の議員が執行機関の一員になるという特徴をもつものであるが³⁾、これにより議会の執行機関監視機能が高まり、団体意思決定機能も高まるという。融合型の提案は、要するに地方議会の現状に対する厳しい批判が根底にあるとみてよい。即ち、「考え方」は、議会が長の提案議案に対して単に追認しているにすぎない存在であることを批判する一方で、長の執行権限行使に対する議会の不協力があつたときの政治的混乱の発生も問題視しているのである。

これに対して、分離型では「純粹分離型モデル」が提案されている。このモデルでは、議会は、条例や予算など自治体の基本的事項の意思決定を

行うが、執行権限の行使への事前関与は行わない。また、不信任決議と議会解散制度という牽制手段を廃止し、議会の事後的関与手段即ち検査権や調査権を強化することになる。このモデルは、アメリカの大統領制に近似することになる。後述する2012年地方自治法改正において、再議の対象が拡大したことや専決処分の要件を厳密化したことは、この分離型の方向性からのアプローチとみることができる。「考え方」が提起する選択可能な基本構造のモデルと、それによる議会のあり方というのは、従来の議会のあり方の議論——例えば、議会の規模の大小や議会機能によってモデル化する——というアプローチではなく、現行の二元代表制そのものへの不信任感が基底にあるように感ぜられる。

(3)地方議会の自主的取組

地方議会改革における自主的取組として、まず挙げるべきは、近年増加している議会基本条例の制定である。議会基本条例の制定は、地方自治法に根拠がなく任意であるため、各議会が様々な規定内容を盛り込むことができる。そのため議会の附属機関の設置といった地方自治法が想定していないものを盛り込むことがなされるようになってきている。議会基本条例制定の意義は、当該自治体における議会の位置づけとその役割を示すことにあると思われる。これは、議会の位置づけが地方自治法には明確に示されていないことに起因する。つまり、二元代表制の下での議会の地位が同法に明定されるべきであるにも拘わらずそれが不明確であるために、二元代表制の下で長と対峙しうる議会の地位を確立するという役割を議会基本条例は担っているのである。

次に、地方議会改革での自主的取組として注目すべきものは、議会が地方自治法96条2項を活用して、様々な事項をその議決事件に追加したことである。議決事件の追加が議会審議の活性化に寄与するとの評価があることはこれまでも指摘されてきた⁴⁾。また、2011年の同法改正によって、法定受託事務についても原則として追加できることとなったので、法定計画の策定や損失補償の協議等について議決事件への追加が考えられるようで

ある。

追加された事項は種々であるが、多くの議会が総合計画などの重要な計画を対象にしたことは注目に値する。なお、2011年改正で、それまで同法2条4項により市町村に策定が義務付けられ且つ議会の議決事件となっていた基本構想について、その策定義務が撤廃された。しかし、この撤廃により市町村の基本構想策定自体が不要となったと考えるべきではなく、むしろ基本構想を含む総合計画の位置づけを条例化するなどの対応が求められる、議会の関与も明定すべきと思われる⁵⁾。総合計画を議決の対象とすることは、議会が団体意思決定機関であることに鑑みれば当然の動きであるというべきである。それ故、総合計画への議会としての関与を策定のどの段階で行うべきかは当該自治体の自主的判断によるところであるが、策定について議決事件に追加されたのであれば、長からの計画案の提案に対して議会が単なる可否の議決しかできないとすれば、議会としての関与の意味は薄れることになろう⁶⁾。計画案への関与に関しては、特に長の計画案を議会がどの程度修正できるかが議論となろう⁷⁾。

(4) 議論の対象

本稿は、こうした近時の状況の変化を踏まえて、地方議会法制の変容を論じたいと考えているが、その前に、「地方議会法」なる概念について述べておく。ここでいう「地方議会法」とは、地方議会の組織及び運営に関する法の総称という意味である。このように理解したとき、具体的には、憲法93条をはじめとして、地方自治法の議会関係規定だけでなく、各議会の議会運営に関わる諸条例、会議規則、さらには各議会の内規などもこれに含めるべきであろう。

これに対して、地方議会の法制度を議論をする場合、対象とされる法源は、従来の実務の理解では、地方自治法と標準会議規則さらには標準委員会条例になるとされる⁸⁾。本稿は、それを各議会の制定した議会関係条例等にまで拡大して捉えようとしている⁹⁾。この「拡大」が必要と思われる大きな理由は、各議会が議会基本条例を制定しつつあり、それをいわば

核として自らの法制度を自らの手で整序しつつあるという状況がみられるようになったためである。言い換えると、これまでは標準委員会条例と標準会議規則に準拠した会議運営がなされてきたので、各議会間の法的運用はかなりの画一性をもってなされてきたといえるが、近時の議会基本条例の制定を契機に各議会が自主的な運営を試みつつあることが伺われるのである。従って、法制の動向をみる場合は、かかる各議会の独自条例のレベルまでその対象を拡大しなければならなくなったのである。

II 地方議会法制の本質

ところで、地方議会をめぐる法制度は地方分権改革によって変容したような印象を受ける。変容したといいうるためには、その内容変化がどのような点に現れたかを示したうえで、制度全体にどのような影響を与えたか等を考察しなければならないであろう。また、地方議会法制の特質なるものがあるとすれば、それとの関係で変容の評価もなされることになる。もっとも、地方議会法制の特質をどう捉えるかは容易なことではない。捉え方にはとりあえず二つの方向性があるだろう。

一つは、地方議会法制をそれに関する憲法規定や地方自治法規定によって制度化されているとみて、それらの規定を分析することで地方議会の法原理を明らかにすることが考えられる。これを法原理的アプローチと呼ぶ。これは、地方議会がその規模等の差異に関係なく共通の法原理に基礎付けられていることを分析の前提としている。

もう一つは、地方議会法制を地方議会が活動するための法的基礎と理解し、地方議会法制を制度領域別に分析するという手法である。この場合、領域としては、地方議会の活動ないし機能に関する法制とそれを支える組織に関する法制に大別できよう。前者は、さらに、議会という合議体としての運営に関する法制と議会の権限に関する法制に分けることができよう。後者は、議会の内部組織の法制、議員および議会と議員との関係に関

する法制である。このような領域別の分析は、国会との比較を分析の視点に据えるもので従来主に用いられてきた分析手法である。つまり、このアプローチ——国会比較アプローチと呼ぶ——は、領域毎に国会の法制に関わる法原則が地方議会にも妥当するかどうかを、規定内容の比較検討を通じて検証するのである。これは、国会と地方議会を国民（住民）代表機関という共通の法的性格を有するものとして捉え、それ故、国会に関する法制と地方議会に関する法制を「議会议法」として共通の基盤の下にあるものとして理解することを前提としている。但し、地方議会と長の関係の領域は、この共通性が成立していないため、首長制を法原則として捉えようとすることになる。

法原理的アプローチに関して、筆者は、地方議会の法構造の解明を目的として、構造を支える法原理について、拙著『地方議会の法構造』で分析したことがある¹⁰⁾。筆者は、地方議会の法構造を解明するにあたり、まず統治主体たる自治体の組織構造から明らかにすべきであると考え、自治体の組織構造の原理を憲法93条に基づく首長制——二代表制を根幹にしている議会と長の関係をここでは首長制と呼ぶ——と捉えたうえで、地方議会の役割は自治体統治機構における本来の立法機関でなければならない、とした¹¹⁾。地方議会の本来の立法機関としての法制上の位置づけが不十分なままであること、他方で、地方自治法における地方議会の扱いが、例えば専決処分制度のように行政組織上の合議制原理になじむものがあり、その限りで行政機関的に構成されている部分があること、地方自治法の議会関係規定が異なる法原理に支えられた規定群ということができ、その限りでは統一的な法原理で説明をすることが難しいこと——を指摘した。

今次の地方議会改革が地方議会议制に与えた影響について結論的にいえば、法原理的な変化が生じたというよりも、法内容の量的拡大と地方議会が法内容形成について客体としての立場から主体としての立場に転換しつつあるということが指摘できる。そうしたなかであえて法原理的アプ

ローチから評価すると、次章でみる長等の議場への出席義務の限定や専決処分の対象限定などは、首長制原理を強化する改正とみてよいであろう¹²⁾。しかし重要なことは、地方議会法制の担い手の変化であって、それに着目すると、法内容の形成が地方自治法改正によってなされただけでなく、議会基本条例の制定に象徴的にみられるように、各議会の自主的判断によって担われているということである。ただ、地方自治法改正による対応について指針のようなものが示されない時には、自らの判断による法形成に迫られている感すらある。

要するに、法原理的アプローチも国会比較アプローチも、その考察の対象は憲法及び地方自治法を中心とし、各議会が定める議会運営のための条例や会議規則までは及ぼさずせいぜい標準委員会規則や標準会議規則までであった。前章でみたように、地方議会法制について各議会の議会運営に関する条例等をも含めるべきであるとするならば、考察の対象もそれだけ拡大しなければならぬだろう。そうした対象の拡大こそが地方議会法制の変容の一つということになるだろう。

Ⅲ 地方議会法制の変容状況とその評価

変容をみるうえでその主たる対象である地方自治法の議会関係規定の改正動向¹³⁾について簡単に振り返っておき、次に議会の自主的改革について本稿と関係する諸点について述べることにする。

1. 地方自治法改正の動向

(1)第1次分権改革以降における議会制度の改正

1997年の地方分権推進委員会第2次勧告において、議会の機能強化、議会の組織及び運営の活性化が提言されたことを受けて、1999年の地方自治法改正の以後も、議会制度に関わる数次に亘る地方自治法の改正がなされた。

①地方分権一括法による1999年改正

議員定数が法定主義から条例定数制に移行した（90条、91条）。議員の議案提出要件が——議員定数の8分の1以上から12分の1以上へ——緩和された（112条2項）。同様に、修正動議の発議要件も緩和された（115条の2）。

②2000年改正

議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として、議員又は会派への政務調査費を交付することが制度化された（現100条14項15項）。常任委員会数の上限が撤廃された（109条）。

③2002年改正

議案審査や事務調査等のために、議会がその議員を派遣することが法制化された（100条13項）。

④2004年改正

定例会について回数制限が撤廃され、条例にその開催回数が委ねられることとなった（102条）。

⑤2006年改正

議案審査や事務調査に必要な専門的事項の調査について、議会は学識経験者等の専門的知見を活用できるようになった（100条の2）。長に対する臨時会招集の請求権が議長に付与された（101条2項以下）。議員の複数の常任委員会への所属制限が撤廃された（109条2項）。委員会にも議案提出権が付与されることとなった（109条7項、109条の2第5項、110条5項）。179条の専決処分について、その要件が明確化された（179条1項¹⁴⁾。

⑥2008年改正

議員の議会活動の範囲の明確化（100条12項）が図られた。即ち、議会は、会議規則の定めによって、議案の審査又は議会の運営に関する協議又は調整の場を設けることができるとして、議会の公式な活動範囲の拡大ができることとなった。また、議員の報酬を他の非常勤職から分離して、新

たに「議員報酬」とした(203条)。

⑦2011年改正

市町村の基本構想策定の義務が撤廃された(2条4項)。議員定数について、人口区分に応じて法定されていた上限数が撤廃され、議員定数を条例により自由に決定できるようになった(90条, 91条)。議会の条例による議決事件の追加が、法定受託事務についても、政令¹⁵⁾で議会が議決すべきことが適当でないことと定めたものを除き、原則として可能となった(96条2項)。また、「機関等の共同設置」の対象に議会事務局も含まれることになった(252条の7)。

(2)2012年地方自治法改正の内容

2012年の地方自治法改正は、地方議会に関わるものが多くなされた¹⁶⁾。なお、改正内容のほとんどは「考え方」で提起された内容に沿ったものとなっている。

議会に関係するものを示すと、第1に、議会は条例によって、定例会及び臨時会を設けず通年の会期とすることができるとしたことである。通年会期制の選択的導入である¹⁷⁾。なお、通年会期制の導入を機に、長等の議場への出席義務につき、出席すべき日時に出席できない正当な理由がある場合に議長に届け出たときは、出席義務が解除されるとした(121条1項)。このように、通年会期制が地方自治法上選択的ながら導入されたとはいえ、定例会制をとるもののその回数を年1回とする事実上の通年議会もあり、また従来の年4会期制が未だ多数を占めているのをみると、議会の会期については今後しばらくは多様な形となるであろう。

第2に、100条1項の議会の調査権行使において、関係人の出頭、証言、記録提出を議会が請求する場合は、特にその必要があると認めるときに限るとし、また、同条14項に定める政務調査費を「政務活動費」に改め、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」とした。後者は、衆議院における議員修正という形でなされた。

第3に、議会運営に関して、委員会の運営に関わる規定を集約・簡素化

するために、議院運営委員会に関する109条の2及び特別委員会に関する110条を廃止し、これらを109条に併せて定めることとし、さらに、委員の選任時期・方法を条例に委ねることとした¹⁸⁾。また、公聴会および参考人招致を本会議においても可能とした（115条の2）。

第4に、長との関係について、近時一部でみられた首長と議会の対立事例を念頭に、重要な改正がなされた。まず、長が臨時会の招集請求に対して招集しないときは、議長が臨時会を招集することができるとした。次に、一般再議（176条1項）の対象を、条例および予算以外の議決にも可能としつつ、その再議決要件は過半数としたことである。また、議会が議決した条例について、長は、その送付を受けた日から20日以内に、再議を付す場合を除いて、その公布を義務づけられた。さらに、179条の専決処分について、その対象から副知事および副市長村長の選任を除くとともに、条例および予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は必要と認める措置を講じ、議会にそれを報告しなければならないとした。

2. 自主的改革の動向

(1) 議会基本条例の制定

地方議会に関わるこれまでの地方自治法改正に伴って、各議会の自主的な改革の取組がなされてきた。これは、改正の目的が議会の自由度を高めるための規律密度の縮減に置かれていたからであり、縮減された部分について、各議会の判断によりその組織や運営のあり方を定めることに取り組みねばならなかったからである。これとともに、議会は、その本来有している機能——例えば、政策立案機能——が十分に発揮されていないとされてきたために、なすべき改革をなさねばならないという状況に直面していた。その意味ではほとんど議会は何らかの改革に取り組んできたといえる。

このような取組状況のなかで、改革の達成度を示すものとして、議会基本条例の制定が進んでいる。これは、当該議会のそれまでの改革内容を具

体化するものといえるが、そのことはまた、自らの改革に必要な主たる法的根拠を議会基本条例として自らの手でつくりあげている、ともいえる。議会基本条例は、ほぼ共通して次の内容をもつものといわれている。まず、総則的な部分として、議会が当該自治体においていかなる役割や責務を果たすのかを示すのが一般的である。次に、各論的な部分としては、① 議会審議に関する規定、② 議員活動に関する規定、③ 議会機能の充実強化に関する規定、④ 議会と長その他執行機関との関係に関する規定、⑤ 議会と住民との関係に関する規定、⑥ 議会基本条例の位置づけに関する規定——などである。

議会基本条例が本稿の目的である地方議会法制の変容に影響を与えると思われる問題を以下に示しておくことにする。

第 1 に、当該議会が自治体政治において果たすべき役割を明記していることである。これは、既に述べたように、自治体における議会の位置づけが地方自治法では明確に示されていないことに関係しているといえよう。当該自治体における役割を明記することは、議会基本条例が地方自治法に代わってその位置付けを明確にする意義をもつことになる。

第 2 に、基本条例のなかには、議会が附属機関を設置できることを明記しているものがある。地方自治法の138条の3は、執行機関が附属機関を設置することができる、と定めているが、その反対解釈として、議会が附属機関を設置できないとの理解が一般的であった。しかし、地方自治法は議会が附属機関を設置することを規定していないだけであって、138条の3の規定から議会には設置できないとする理由を導き出すことはできない¹⁹⁾。言い換えると、地方議会改革により地方議会に附属機関が必要とされるような事態を地方自治法は想定していなかったのであるが、想定していないために設置できないとすることはいえないのであって、議会の内部組織を設けることは組織自律権に基づくものとして肯定できる。

第 3 に、議会基本条例の多くは、基本条例に違反する議会の条例・規則等を制定してはならない、と定めている。端的に、議会基本条例の最高規範

性を明記するものもある²⁰⁾。筆者は、いわゆる形式的効力の問題としては、議会基本条例と他の議会関係条例との間の法的効力に優劣はない、との基本的立場に立っている。とはいえ、議会基本条例が制定されると、その後の当該議会の法制面の運用は、同条例に整合的になるように議会関係条例が制定又は改廃されることとなるであろう。そうした運用が浸透していくことで事実上の最高規範性は達成されるであろう。また、議会基本条例の制定をうけて、既存の議会関係条例等の見直しがなされることは、これまで地方自治法との整合性のみを意識して議会関係条例を制定してきた議会が、自ら制定した議会基本条例を法形成の拠り所にするという意識の転換を自覚する契機となるであろう。

(2) 「会議条例」の制定に関して

地方自治法120条は、議会は「会議規則を設けなければならない」としている。議会は議会の運営につき地方自治法に定めがある場合のほか会議規則を定めねばならないことを同条は要請している、と解されている²¹⁾。会議規則の規定事項については、特に定めはないので²²⁾、議会の会議運営に関する事項であるならば、法令に反しない限りで議会の自由に定めることができると解され、概ねそれは、議事手続を中心とした会議運営に関する事項において地方自治法に定められていない事項や地方自治法規定の細則的な定めである、とされている²³⁾。なお、会議規則については、実務上大きな意義をもつ標準会議規則が、都道府県、市及び町村の各全国議長会から示されている。標準会議規則の内容は、議事手続を含む会議の運営に関する規定、議員の辞退手続及び資格決定手続、議会内の規律、地方自治法が特に会議規則に委ねた規定——などである。

ところで、地方自治法の会議運営に関する規定以外の会議運営に関する定めを議会がする場合の法形式が、必ず会議規則でなければならないわけではない。定例会回数の定めや委員会に関する事項などは、地方自治法が条例に委ねている。会議運営についての法形式については、こうした状況からであろうか、地方自治法のほか、地方自治法の規定により制定を委任

された条例（群）以外は——標準会議規則に大きく依拠した——会議規則に拠るべきであるとの通念が議会実務では強いように思われる²⁴⁾。

これに対して、議会基本条例には議会運営の原則的な規定が盛り込まれるのが一般的である。このことのもつ意義は、会議運営については各議会に共通に運用されるべき事項もあるが、各議会がそれぞれに適した運営をなすべき事項もあることを認識させたことにあると思う。後者即ち各議会の独自の運営については、各議会がその運営自律権に基づいて本来自由に規範を制定しうる——それが地方自治法に反しない限りで——ことを自覚させるものである。要するに、会議運営について地方自治法が条例に委ねているもの以外の法形式が会議規則に限られるわけではないことを確認しておく必要がある。

次に、会議規則という法形式にこだわる必要があるかどうか論点となる。北海道福島町議会は、その議会改革のなかで、会議規則を廃止し代わりに会議条例を制定して、会議規則の内容を会議条例に引き継いだのである²⁵⁾。この場合、例えば地方自治法100条13項は議員派遣を法定化し派遣する場合には議会規則に定めることとしているため、このような会議規則に委ねている事項を「会議条例」にその根拠を置くことにしてもよいのか問われることになろう。一般化していうと、地方自治法120条は会議規則の制定を義務づけていると解されるが、会議規則という法形式ではなく会議規則の内容をそのまま条例化することを地方自治法が許容しているとみるべきかどうかである。こうした議論も議会改革前では決して起こらないものであった。また、この問題については会議規則制定の義務付けが旧自治制度から継受していることも考え合わせなければならない。

会議規則の制定は、議会の自律権のうちの（内部）規則制定権あるいは自主立法権として位置づけられている。議会の自律権からすると、上で述べたように、会議運営についての定めについて、地方自治法及びそれから委任された条例以外には当該議会の独自の判断で条例によって制定することができないと解する理由はない。同法120条の趣旨は、議会の運営自律

権を尊重して、地方自治法は会議運営に欠くことのできない原則的な定めをすることとしそれ以外の事項は各議会の会議規則に委ねることにある、といえる²⁶⁾。そのように120条の趣旨を捉えるならば、地方自治法と各議会が定める会議規則とのいわば役割分担にこそその真意があるのであって、法形式としての会議規則に拘泥する必要はないと解される。会議規則を「会議条例」にしたとしても、会議条例の提案権が議会に専属するのであるから、実質的にも違いはないのである。

3. 地方自治法改正による変容に対する評価

(1) 自由度の拡大と議会活動の恒常化

既に述べた地方自治法改正のなかで、例えば、議員の議案提出要件の緩和においては、確かに要件は緩やかになったものの要件そのものは残っており、「規制」自体は変わらないといえる。地方自治法に根拠を有する制度を条例にただ委任しただけの改正では、条例に委ねたことで多様にはなるものの、制度そのものは残っていることになる。また、2012年の改正では、委員会の委員の選任方法や在任期間を条例に委ねたが、在任期間については既に条例による特則が認められていたことに加えて、委員会の運営のあり方の大半は委員会条例に依っているため、結局大きな変更はなされていない。これらに対して、2004年の改正での定例会回数の自由化は、回数制限をなくすことになり、通年議会の道を開くことになった。さらに、議員定数の法定上限撤廃は、議員定数を議会が全く自由に定めることになり、議員定数をめぐる自由度は大きくなった²⁷⁾。また、2011年の改正で96条2項の議決権追加の対象を法定受託事務にも及ぶようにしたことで議決事件の範囲が拡大したことなど、議会権限の拡張も議会の自由度を高めることになった。

自由度が広がった部分について、各議会がそれぞれにふさわしい内容のものを定めていくべきであろうが、特に、議員定数や会期といった当該議会の活動の根幹となる部分についてはほぼ自由に決定できることとなったた

め、これに積極的に取り組む議会と現状のままとする議会が生じることになり、議会のあり方は多様になると予想される。

繰り返し述べてきたように、議会基本条例の制定は、当該自治体のなかで果たすべき役割を自ら住民に示すという地方自治法が定めていない地方議会の位置づけに関わる内容を議会自らが定めるという意義がある。このことは、角度を変えていうと、議会基本条例の制定によって地方議会法制の根幹となるべき内容の一部が形成されているといっても過言ではない。そうした根幹部分についても自治体（議会）が法形成しうることは、次章に述べるように、議会の自律権を根拠にすることで肯定できるであろう。そしてこのことは、自主的な地方議会法の形成が展開される可能性を導いたのではないかと思われる。

ところで、上記の拙著では近時の議会制度改革の動向が十分に反映されていないものの、法構造の変化の予兆があることを指摘していた。これは、法構造の分析から立法機関性が十分に実定化されていないとの結論に至ったうえで、地方自治法の改正動向が議会の立法機関性を高める方向で作用するものと判断したからであった²⁸⁾。さらに、筆者は、上記の拙著において次のように主張した。即ち「……その本来的立法機関たる地位を確立させるためには、議会活動の制限的構造を克服して議会活動を恒常化していくことが必要であり、現在進行している議会改革もかかる方向への努力であると総括することができる。」²⁹⁾と。選択的ながら通年会期制が導入されたこと、近時2会期制あるいは通年制と同様の1会期制を導入する動きがみられるようになってきたことは、ここでいう議会活動の恒常化の必要性の証左であるといえよう。また、議会活動の恒常化の必要性が議会に認識されるようになると、自由度が増した分をどのように法内容として「充填」していくのかについて議会が自らの判断で決定していくという動きも加速してくるだろう。

(2)議会内部組織等の状況

上記の地方自治法の改正には、法定された議会組織（本会議、委員会）

に関するもののほか、法定されていない議会内部組織に関わる改正もあった。2008年改正では、議案審議及び議会運営の協議・調整の場を会議規則に定めることで、そこでの活動が公式な議員活動とみなされ、議員の議会活動の範囲を明確化することとなったが、そうした「協議・調整の場」のあり方まで地方自治法は規律しようとしているのではない。また、議会内部の組織として会議規則に定められていないものもある。例えば、議会の政策立案機能を高めるために、議会としての政策提言や議員提案条例の制定にあたって、政策検討会議といった会議体が議会内部に設けられるようになってきたことも注目しておくべきであろう。つまり、議会が機能強化のためにその自主的判断で内部的組織を作り出しているのである。

次に、議会事務局は本来的には議員の行う議会活動を支援することを事務内容とする組織であるが、小規模自治体において議会事務局は任意設置であり、執行機関の職員が議会事務局の職員に併任される場合もある。こうしたなかで、2011年の改正では機関等の共同設置の対象に議会事務局が含まれることになり、議会事務局もしくはその内部組織及び議会の事務を補助する職員も共同設置ができることとなった。従って、複数の小規模町村が共同して議会事務局を設置することが可能となっただけでなく、例えば事務局の法務の部門についてのみ共同設置することも認められるようになった。議会事務局の共同設置については、その適否はともかく、本稿の関心からすると、議会事務局は当該自治体の議会に置かれるものでありその職員も当該自治体の職員が担うものであるという、これまで当然のこととされてきた事務局のあり方が今後は変化しうることを予感させている。もっとも、共同設置を実現するためにはそれを具体的に設置するための検討すべき法的課題も少なくないであろう。また、共同設置することが地方自治法に規定されているだけでその運用は自治体に委ねられているため、どのような仕組にするかも自治体の自主的判断に任せられているのである。この分野での法形成も今後注目されるところである。

このように、地方自治法が法的規律を及ぼしていない領域において、議

会改革を機に、議会が取り組むべき法的課題の存在が明らかになってきているように思われる。

IV 地方議会の自律権について

1. 地方議会の法形成

(1)地方議会法の内容について

地方議会法の内容としては、機能的観点から、地方議会の組織法、権限法、会議運営法に分けられる³⁰⁾。

これを内容的にみると、地方議会が合議体であることから、① 合議体の活動目的や権限、② 合議によって意思を形成していくまでの方法や手順、③ 合議体構成員たる議員の資格や身分さらには合議体たる議会と議員の関係、④ 議会と他の自治体執行機関、特に長との関係——などに分類できよう。

以上のことを前提としてみる限りでは、地方自治法は、合議体としての議会を自覚したうえで議会関係規定を形成しているとはいえないだろう。なぜなら、地方自治法は、議会の活動目的といった自治体のなかでの議会の位置づけを示すにあたって必要と思われる規定を欠いており、また議員の身分についても十分な規定を置いていないからである。そういう意味では、地方議会について本来定められるべき議会の役割を明示した総則的といえるような規定が地方自治法欠けているといえないこともない。もっとも、こうした法状況の一因は、地方議会が分権改革で強調された住民自治の拡充の観点からみて活性化していないあるいは完全に機能していないことが指弾され、かかる批判を背景にして、議会改革もある程度進展したなかで、地方議会の法的位置づけの不明確さが浮き彫りになったからであり、さらに言えば、二元代表制の下での地方議会のあり方を地方自治法が十分に体现していないことにあるといえる。専決処分制度のような二元代表制にそぐわない旧自治制度から継受された制度を残存させたままでは、

地方自治法規定だけから二代表制の下での議会の位置づけを見いだすことはできず、かかる位置づけは現状では議会基本条例に委ねられていると
いってよい。

法内容の形成は地方自治法のみには依拠するわけではない。議会権限について、地方自治法以外の法律で認められるものがあることはいうまでもないが、法律レベルで全て形成されるわけではなく、自治体の自治組織権に基づいて、各自治体が自らの議会の法内容を形成しているといわねばならない。加えて、自治体議会には自律権が認められており、それを根拠にした法形成が可能であろう。以上のことを踏えると、議会の総則的な規定が地方自治法に欠けていることは、それらについては各議会のそれぞれの判断によって法内容を形成していくことを地方自治法が容認していると解すべきであろう。

(2) 会議運営の法構造の変容

会議運営の法内容については、既に述べたように、地方自治法の運営に関する規定のほか、——標準委員会条例及び標準会議規則に準拠した——委員会条例及び会議規則に定められているとの通念が実務において一般的であった。こうしたことから、会議運営は自律的になされるべきとされているにも拘らず、画一的な運用がなされてきたのである。もちろん、会議運営に関しては、委員会条例だけではなく、議員定数条例、政務活動費条例さらに議決事件条例もあり、これらの条例の内容が多様になれば、会議運営の画一性もそれだけ緩和されることになる。会議運営が画一的であることの主たる原因は、地方自治法の関係規定と標準会議規則によってその法内容の重要部分が定められているとの一般的認識が存在しているからであろう。しかし、こうした認識は、会議運営面での改革が進展するなかで通用しなくなっているのではないかと思われる。議会基本条例に会議運営に関わる規定が置かれているのは、その表れではないかと思う。例えば、議会基本条例に「会派」に関する規定が置かれることが多いが、実際の会議運営には会派の役割が大きいにも拘わらず地方自治法や標準会議規則に

も明記されていないのである³¹⁾。このことは、会議運営に関する重要事項がこれらによって全て定められているのではないことを示しており、そうであるならば、地方自治法規定は会議運営において各議会が最低限遵守すべき内容を示しているにすぎない、と捉えなければならないことになるのではないか。議会基本条例の制定によって、地方自治法の議会関係規定の内容を最低限の基準として認識するようになれば、会議運営に関する法内容は各議会の判断により多様なものなる可能性が出てくる。

要するに、議会基本条例の制定を契機にして、法内容の形成に各議会が主体的に取り組む姿勢が現れ始めているといえる。そうした姿勢は、会議運営に関する法形式の硬直性の打破につながることに become と思われる。ここでいう「硬直性」とは、くり返しになるが、地方自治法の会議運営の規定が会議運営の詳細を原則として条例ではなく会議規則に委任するという仕組みがあるため、会議運営に関しては、地方自治法が特に条例に委ねている場合を除いて、会議規則という法形式によって定めるべきであるという実務上の通念があることを指す。この通念からすると、会議運営について「条例」に委ねる選択肢がとられないことになる。また、会議規則は議会内部の自主法規として性格づけられる³²⁾にも拘わらず、会議規則のなかに住民に直接関係する事項——例えば、請願、公聴会——を含んでいることも大きな問題といえる。なぜなら、かかる規定は住民を拘束するのであるから、内部法規たる会議規則で定めるのではなく条例形式で定められるべきであると思われるからである。

2. 地方自治法と議会自律権との関係について

自治体の自主組織権からすると、自治体組織の骨格部分についても本来的には自治体の自由な決定に委ねるべきであるが、これを法律で定めうることは憲法92条に基づいて立法者に容認されている。従って、「考え方」でも各モデルの組織の骨格部分は法律で定めるべきとしていたのである。そうすると、「考え方」における自治体の権能は、どのモデルを選択する

かと選択したモデルの骨格以外の細部について定めることになろう。

ところで、自治体組織の骨格部分は、地方議会法制の骨格部分とも重なりあうであろう。但し、骨格部分とそうでない部分とを明確に判別する基準はない。仮に、骨格部分であるとしても、法律（地方自治法）のみが定めうるというのではなく、法律の委任がなくても議会が条例によって定めることができると解される。そうした定めは議会の組織自律権の行使として認められる。筆者は、地方議会の自律権は国会の自律権とは異なり立法による制約を受けるのであって、議会の組織及び運営の法内容の形成について、「骨格部分は法律に委ねるべきである」とし、骨格部分以外については地方自治法は大綱の規定や自治体の選択の余地を認める規定にすべきである、と主張した³³⁾。「骨格部分は法律に委ねるべきである」というのは、骨格部分が法律に専属するという意味では決してなく、条例でも定めうるのであるが、法律が専ら定めるべき領域である、という理解である。従って、骨格部分について法律が定めておらずあるいは定めを柔軟化した（柔軟化で生じた自由な領域があるとして）場合、議会がその領域について条例で定めることは、自律権の行使として何ら問題はないことになる。

次に、骨格部分ではない領域において、地方自治法の規定がある場合に、議会が自らの判断で当該規定とは異なる内容の条例を制定することは可能であろうか。

これに関する判例として、地方自治法92条の2に定める議員の兼業禁止規定と政治倫理条例中にそれを上回る兼業禁止に関わる規定との関係が問題となった府中市議会議員政治倫理条例損害賠償請求事件がある³⁴⁾。本件広島高判平成23年10月28日判例自治353号25頁は、昭和59年9月10日の徳島市公安条例最高裁判決における条例の法令適合性の判定基準に照らして、本件政治倫理条例については地方自治法92条の2の目的と同一であるとしつつも、同条がその規制を上回るかあるいはそれと異なる条例の制定が直ちに無効であると認めることはできないとし、そうした条例の制定可能性を容認した。その理由として、議員の兼業禁止規定について、その範

困を同法92条の2に規定する範囲に限定する明文の規定がないことと、地域特性があれば別異に定めることが許されないとする理由が見い出せないことを挙げている。つまり、この判決は、会議運営の関わる条項——議員の兼業禁止は議員の公正な職務執行と議会運営の公正さを確保することを目的としている——であっても、条項の趣旨目的の解釈によってはこれとは別異の規制を施す条例の制定可能性を認めたのである。

V まとめにかえて

地方議会改革に関する近時の地方自治法改正によって、議員定数の上限撤廃のように、規律密度が下がったために下がった分の自由度が増したことは疑いない。他方、地方分権改革以前の地方議会の法内容についての議論は、専ら地方自治法から導き出すこととされ、加えて、同法に定めのない事項について、標準委員会規則と標準会議規則の内容を各議会が自らの運営においてほぼ踏襲してきたため、結果的には地方議会の法内容を画一的なものにしてきたのである。しかし、実務におけるこのような地方議会法制の捉え方では、法制上必要とされるべき事項に欠缺があると地方議会が認識したとしても、地方自治法の改正を要請することでしか対処できないことになってしまう。言い換えると、地方自治法改正がいわゆる「規制緩和」として規律密度を下げたとしても、それ自体は欠缺の議論には至らないのである。こうした理解が実務では一般的であったところ、地方議会法制として本来法律（地方自治法）で制定されるべきである議員の身分や位置づけさらには会派について、議会が議会基本条例において自ら規定するようになったことは、自治体（議会）がこうした事項について法創造できることを意識した動きとして評価すべきである。

地方議会に自覚的あるいは自立的な法形成の動きが出てきたことは、地方議会改革の成果といえようが、自立的法形成に向かう議会にとっては、現行地方議会法制が十分に「整備されていない」ことが支障になるか

もしれない³⁵⁾。十分に「整備されていない」ことの一つは、地方自治法規定が今次の地方議会改革で要請されている議会機能の活性化のための法的根拠として十分ではないことである。例えば、既に述べたように、政策形成機能の充実に関わって、政策立案の法的根拠として同法112条1項の議員の議案提出権を挙げることもあったが、この規定は審議対象たる議案を議会に提出できる権限を議員に付与したことを意味しており、この規定が政策形成の充実までも含意しているとみることはできないだろう。また、政策立案機能や監視機能等議会の機能の強化のためには、議会事務局の充実も唱えられているが、地方自治法138条に定める議会事務局の担当事務は、同条7項に「議会に関する事務」という文言があるので、この事務の内容ということなる。しかし、「議会に関する事務」とは議会運営事務と議会の庶務的事務であるとされているため、政策立案機能を支援する事務はこれに含まれているとはいえないだろう³⁶⁾。議会改革に対応した法整備は、随時追加的になされてきたのであるが、議会事務局においては対応できていないといえる。

二つ目は、会議運営をめぐる法体系の整序についてである。地方自治法の議会関係規定における「会議」は通常本会議を指すので、同法120条の会議規則は、本来的には本会議の運営の細則について定めるのが主要内容となる。他方、委員会については同法109条9項が条例に委任する旨を定めており、これを受けて委員会条例が制定されている。地方自治法上任意設置である委員会について、同法がその細目を条例に委ねているのに、本会議の場合は同法120条により条例より下位の会議規則に委ねるのは平仄が合わないのではないか、との疑念が主張されているようである。このことが、会議規則を「会議条例」に変更する動機となっているようである³⁷⁾。但し、委員会条例と会議規則の関係は、委員会条例のなかにその細目について会議規則に委ねる規定が置かれているので、両者の抵触は生じない。また、委員会条例は、（任意設置たる）委員会の法的根拠としての意義があることも確認しておくべきである。とはいうものの、「会議条

例」を設けることは、前記Ⅲで検討したように、不可能ではない。会議規則を廃してその内容を会議条例として制定するとともに、会議条例についての細則的な定めを議長決裁で制定する内規としての「(会議) 規程」で定めるといふことも認められるであろう³⁸⁾。

以上のように、議会が主体的に法形成に関わっていくことは、議会の自律権の積極的行使として首肯されてよいと思われる。一方、2012年の地方自治法改正によって、議会がその自律権を意識せざるをえない状況が生じたように思う。同法121条の長等の議場への出席義務について、長等が出席できない「正当な理由」があれば出席義務が免除されることとなった。「正当な理由」が何を指すかは、例えば災害による交通途絶など客観的にみて相当なものが考えられるとともに、当該執行機関と議会との間でこれに該当するケースを確認していくことが必要であろう。その結果、当該事由の「正当な理由」の適否につき、自治体間で必ずしも統一的な判断がなされる必要はないであろう。つまり、議会審議への出席義務及びその解除は、確かに執行機関と議会との関係の問題という点では議会自律権が及ぶ範囲の周縁部分にある問題であるともいえるが、最終的には議会の運営自律権の問題であると捉えるならば、「正当な理由」の判断については、出席を求められた長等が第一義的に判断すべきであると解する³⁹⁾のではなく、むしろ議会に適否の最終的判断が留保されるべきであると考ええる。

議会が自律権を主体的に行行使することによって、自ら適した法制運営を行うことになること、当然のこととして多様な法制運営が実現することになるが、その際にはこれまで以上に説明責任が求められる。議会基本条例の制定時には、何らかの形で住民への事前説明がなされたのであるが、そうした説明責任が今後は一層求められることになろう。

1) 第2次地方分権改革のなかでの地方自治法改正の位置づけについて、人見剛「『地域主権改革』と住民自治」日本地方自治学会編『地域主権改革と地方自治』（敬文堂、2012年）32頁以下を参照。

2) 「考え方」までの議論の経緯については、拙稿「自治体基本構造をめぐる議論の動向」

地方議会法制の変容（駒林）

法時84巻3号31頁以下を参照。

- 3) 議員の一部が執行に参与する限りでは「自治体経営会議モデル」も融合型に含まれるといえる。
- 4) 第29次地方制度調査会答申『今後の基礎的自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』（2009年）などがある。
- 5) 基本構想の義務付け廃止後の対応については、神原勝「総合計画の再評価と議会の役割——地方自治法改正を受けて」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2012年版』（生活社、2012年）94頁以下が参考になる。
- 6) この点について、筆者の考えは、拙稿「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（敬文堂、2011年）269-270頁に示している。
- 7) この問題に関しては、総合計画たる名古屋市中期戦略ビジョンへの名古屋市議会の修正権限について名古屋市長の総合計画の策定権限との関係が争われた事案として、名古屋地判平成24年1月23日 LEX/DB 25480180 がある。
- 8) 例えば、松澤浩一『議会法（現代行政法全集11）』（ぎょうせい、1987年）17頁以下、特に24頁を参照。
- 9) このように地方議会法を捉えることによって、「議会法」として、国会と地方議会をいわずば統一的な法概念で捉えようとする立場とは一線を画することになる。なお、この点について、すぐ後に触れるように、筆者は、国会と地方議会が同一の法原理で支えられている事項とともに異なる法原理で支えられている事項もあることを考慮して「地方議会法」を国会の法から峻別して、考察の対象に置いている。
- 10) 駒林良則『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）268頁以下。
- 11) 前掲「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」257頁。
- 12) 人見前掲論文39頁も同旨と思われる。
- 13) 議会関係にかかる地方自治法の改正動向については、田中孝男「地方議会改革と住民自治」法時84巻3号36頁以下に詳しい。
- 14) 即ち、長は専決処分について、「議会を招集する暇がない」という文言から「議会の議決すべき処分について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである」に変更され、要件が明確となった。時間的余裕がないとして、安易な専決処分がなされてきた状況に鑑み、これを制限する狙いがある。
- 15) 「地方自治法施行令の一部を改正する政令」（政令第137号）が2012年4月25日に公布されている。
- 16) 通年会期制に関する改正経緯について、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治779号27頁以下を参照。
- 17) 通年会期制の導入において、121条2項が議員修正で追加され、通年会期制の場合は、長等の議場への出席を求めるに当たって議長は執行機関の事務執行に支障をきたさないよう配慮しなければならない、とされた。
- 18) 109条に委員会に関する規定が集約されたので委員会に関する事項を条例に委任する110条も廃止され、109条9項となった。
- 19) 塩野宏『行政法Ⅲ [第5版]』（有斐閣、2010年）62頁は、議会のオンブズマンの設置に

関わる論述であるが、「地方自治法は議会の附属機関を予定していないが、これを当然に否定していないように読める」とする。

- 20) 最高規範性を明記するものとして、例えば、福島県議会基本条例1条がある。
- 21) 松本英昭『新版逐条地方自治法<第6次改訂版>』(学陽書房, 2011年)435頁。佐藤英善編著『逐条研究地方自治法Ⅱ 議会』(敬文堂, 2005年)555頁, 561頁。
- 22) 判例は地方自治法の規定に抵触するような規定を設けることができないし、会議の運営に関係のない事項を会議規則に規定することはできない、としているだけで積極的に範囲について言及していない。東京高判昭和24年2月19日行裁月報13号96頁。
- 23) 前掲『逐条研究地方自治法Ⅱ 議会』561頁。
- 24) 岩名秀樹=駒林良則「議会基本条例の可能性——三重県議会基本条例を例に——」三重県議会編『三重県議会——その改革の軌跡』(公人の友社, 2009年)109-110頁。なお筆者は、次に述べるように、議会基本条例の制定はこうした通念を打破するものと捉えている。
- 25) もっとも、例えば横須賀市議会は会議運営のための会議条例を制定しているが(基本条例も制定している)、会議規則は廃止していない。
- 26) 依教授は、法律が議会の自主性を尊重して会議規則において定めることを原則とし、法律は運営に欠くことのできない一般的な原則を定めるにとどめている、としている。依静夫『地方自治法(法律学全集8)』(有斐閣, 1965年)161頁。
- 27) 議員定数は、法定定数制から1999年改正で人口区分に応じた上限数を法定しその範囲内で条例により定数を設けることとしていたが、2011年改正では法定上限が廃止となり、議員定数は各団体が条例により自由に決められることとなった。
- 28) 前掲『地方議会の法構造』278頁以下。
- 29) 前掲 282頁。
- 30) かかる分類につき、Mainhard Schroeder, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 1979, S. 337. に依った。
- 31) 正確には、地方自治法100条14項15項に「会派」の文言があるが、これは政務活動費の支給対象としてであって、会派そのものの定義等は示されていない。
- 32) 久世公亮=浜田一成『新地方自治講座2 議会』(第一法規, 1973年)321頁。
- 33) 前掲「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」265頁。
- 34) 地方自治法92条の2は、議員の公正な職務執行の確保を目的として、議員が当該地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役等になることはできない、としている。府中市議会は、議員政治倫理条例を制定し、議員の2親等以内の親族が経営する企業は市が発注する工事の契約を辞退しなければならない旨を規定していた。本件原告議員の兄が経営する会社と府中市が道路工事契約を締結したところ、他の議員から本政治倫理条例違反があるととして審査請求がなされ、議会は原告に対する辞職勧告を決議したため、原告議員が本件条例は憲法違反であるとして、市に対して国家賠償を請求したのが本件事件である。
- 35) 十分に整備されていないことが、議会を自立的な法形成に向わせる動機となっているこ

地方議会法制の変容（駒林）

とも事実であろう。

- 36) 議会事務局の担当事務の詳細については、拙稿「議会事務局のあり方とその改革課題」マッセ大阪研究紀要14号45頁以下参照。
- 37) この疑念について、第2次地方（町村）議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策——中間報告——』（2005年）51頁。
- 38) 会議規則を廃止する場合、委員会条例の細則を会議規則に委ねている部分も失われるため、この部分につき別途「委員会規程」を設けることになろう。
- 39) 植田前掲45頁。