

## 地方議会——法的展開と今後

駒 林 良 則

### 目 次

- はじめに——本日の講義の内容
- I 地方分権改革前における地方議会の法状況
    - 1 地方議会と行政法学
    - 2 議会関係実務家の思考様式
  - II 地方分権改革における地方議会の展開
    - 1 地方議会をめぐる地方分権改革前の状況の批判的評価
    - 2 議会に関わる地方自治法の数次の改正
    - 3 各議会の自主的改革の取組
      - (1) 議会基本条例の制定
      - (2) そ の 他
  - III 地方議会の制度に関係する議論の動向と私見
    - 1 自治体基本構造変革の議論とその終息
      - (1) 当時（第2次地方分権改革以降）の改革の方向性
      - (2) 2011年「地方自治法抜本改正についての考え方」
      - (3) 自民党の政権復帰による基本構造の見直し議論の終息
    - 2 終息後の議会制度変革の提言（特に議員なり手不足問題への対応）
    - 3 状況に対する私見——このような状況に対して何を論じてきたのか
  - IV 今後の地方議会のあり方に対する若干の示唆——まとめにかえて
    - 1 積極的な法形成主体への期待
    - 2 オンライン議会に対して
      - (1) オンライン議会の導入について
      - (2) コロナ禍終息後の対応

## はじめに——本日の講義の内容

駒林でございます。本日はこのような状況のなかでたくさんの方々に教室にお集まりいただきました。ありがとうございます。また今日は Zoom でもたくさんの方がご参加されているとのことでございます。御礼を申し上げたいと思います。それから、今日の講義の準備にあたり、いろいろな先生方にご面倒をおかけしました。ありがとうございます。今日から立命館大学の BCP 活動レベルが3に上がるということで、こういう状況のなかでどうなるのかなと思っていましたところ最終講義をさせていただけるということで、事務の方にも厚く御礼申し上げたいと思います。

このような状況下ですので、講義として教壇に上がるのは非常に久しぶりで、いささか緊張いたしております。エンジンのかかるのが遅くなるかもしれませんが、その辺りはご容赦いただきたく思います。また、いろいろな先生から過分なご紹介をいただきましたが、私は現在地方議会を研究の中心にしているということで、今日の退職記念の講義も地方議会の話をさせていただきたいと思っています。それでは、レジユメに基づきまして、お話し申し上げたいと思います。

「はじめに」というところを見ていただきますと、本日の講義の内容ということで、地方議会にかかわる今の状況を振り返りながら、私がそれについてどのようにコミットしてきたのか、今後の地方議会のあり方について、どのように考えていて、示唆を与えることができるのか。最後のところは準備不足もあり、現在自分のテーマとしていることを少しお話し申し上げるぐらいに留めておきたいと思っています。

このテーマを勉強し始めたのは、今から25年くらい前だと思います。それまでは別のテーマを勉強してきたのですが、いろいろなきっかけで地方議会を勉強するようになりました。その勉強をし始めてから一つの区切りとして『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）という前著を、2006年に、実

質的には2005年に書いたものですが、上梓致しました。その後2021年、今年の2月に新しい本が刊行されます。今日はその宣伝のようになって申し訳ないですが、『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、2021年）が刊行されることになっております。前著から今までのことを振り返って、この新しい本においてどんなことを書いているか、ということをお話し申し上げたいと思っております。

2009年、ちょうど立命館大学に赴任した時に、「議会事務局研究会」という研究会を立ち上げました。事務局職員の方を中心に行っている研究会ですが、これを立ち上げて以来、自分が関心を持っていた地方議会の法原理的な側面だけではなく、議会実務にも深く関心を持つようになった<sup>1)</sup>と言えます。そういう関心の拡大があったということは地方議会を見る視野がそれだけ広がったと思っております。新しい本については実務的なところはほとんど触れていないのですが、視野が広がったために自分の研究の内容をあらためて考え直すということがあったように思っていて、この研究会を立ち上げたことは自分にとっても非常に大きな意味があったと思っております。

## I 地方分権改革前における地方議会の法状況

### 1 地方議会と行政法学

今日はまず、2006年の前著の問題を最初に扱いたいと思います。

「1 地方議会と行政法学」ですが、先ほど正木宏長先生がおっしゃったように、行政法学から地方議会へのアプローチというのは非常に少ないと思っております。私が専門としている地方自治法も、「条例論」や「国と地方の関係論」あるいは住民訴訟といったところがメインですので、地方議会はそれほど関心を持たれてこなかった。私も当初はもちろんそうでし

---

1) 実務面では後述のオンライン議会がある。

たし、やはり執行機関側のほうが今も重要であると思っています。

一方、憲法学のほうも、地方議会の扱いというのはそれほど重要なウェイトを持っていないのではないかと考えております。やはり国会の法原理が地方議会にどこまで及ぶのかという議論、これは以前の判例が「部分社会論」の一つとして地方議会を扱ったために、つまり司法権の限界として扱っている部分がありますから、そちらの話として議論されてきたのではないかと考えています。公法学界のこれまでの大きな流れとしてはそういうことであると認識しています。

そのために、地方議会の問題における内容、つまり地方議会の組織とか運営というものの法的議論の担い手は、議会関係実務家——この場合私が想定しているのは三議長会、あるいはその周辺のものを考えております——であり、だいたい議論は組織や運営の実務面に集中してきて、その担い手も実務家にあると認識されてきました。

## 2 議会関係実務家の思考様式

「2 議会関係実務家の思考様式」ですが、議会関係実務家つまり三議長会の思考様式——それは私が勝手にそのように思っているということなのですが——ですが、これはいわゆる現場の議会の方々ではなく、もっぱら議会に関係する地方自治法の規定とか、三議長会がつくっているモデルとしての標準委員会条例や標準会議規則<sup>2)</sup>、こういったものが議会制度<sup>3)</sup>の中心になっている、こういう認識であることは否めないと思います。ここから何が言えるのか。いろいろなことが言えると思うのですが、この思考様式に特徴的なのは、「地方自治法に書かれていないことは、やっぱりできないんだ」というように、考えることのように思われます。また、こ

---

2) 標準委員会条例や標準会議規則は、三議長会が策定するモデルである。各議会は、専らこれらに準拠して制定している。

3) 地方議会の組織及び運営に関する法としては、憲法93条、地方自治法の議会関係規定、各議会の議会関係条例及び会議規則がある。なお内規として各議会は申合せ事項等を制定している。

れはある意味当然のことかもしれませんが、国会と地方議会は「議会としては同じなんだ」ということでして、国会の「アナロジー」として地方議会の捉える傾向があるのではないかと、そのために、議会運営の基本原則とか、あるいは自律権の問題というものも同じように捉えてきたと思われるのです。標準会議規則がいちばん最初につくられた際、国会の議院規則を模範にしながら会議規則のモデルがつくられたということですから、少なくとも当初は国会との同質性——いわば国会を小さくしたようなものだ——という、そういうイメージがやはり強かったと思います。

そうなる問題になってくるのは、今の自治体の基本構造の原理を「首長制」「二元代表制」という言葉で表しておりますが、これと私の見方からすれば齟齬があると思われる旧明治憲法下の地方自治制度に由来している制度あるいは仕組がいくつもあって、十分に分析がなされないまま、地方自治法の所与のものとして理解しているということです。この仕組はいくつもありますが、その一つは「専決処分」という制度です。「専決処分」とは、急を要するような場合に議会に代わって首長が議会の権限を行使するという——もちろん専決処分ができない例外はありますが——制度です。それから「特別拒否権」いわゆる「義務的付再議権」というものもあります。なかでも地方自治法176条4項の「議決が違法あるいは議会の権限を超えたと思ったときは、長は再議に付さなければならない」という旧地方制度から継受した仕組も、とにかく受け入れていこうというところが問題になってくると思っています。

結局このような状況を見たとき、議会制度あるいは議会運営というものは画一的なものになっていることにつながってきます。画一的でないところ、いわゆる独自性を出す場合としては、申合せ事項のところなどでは各議会で差が出るように思うのですが、しかしこれは中核的なものではなく、中核的なものはどの議会においても同様であるために、画一的な制度や組織がずっと続いてきたと思っております。

## II 地方分権改革における地方議会の展開

### 1 地方議会をめぐる地方分権改革前の状況の批判的評価

続いてIIに移ってまいりたいと思いますが、地方分権改革における地方議会の展開と言うことで、「1 地方議会をめぐる地方分権改革前の状況の批判的評価」ということになります。地方議会の改革も地方分権改革から進んでいくわけですが、その改革を行うときに、当時の地方議会の状況がどのように評価されたのか、地方議会はどのように見られたのか、ということですが、大きく2つあるということをここには示しておきました。

一つは「二元代表制」において果たすべき地方議会の役割、たとえば「団体意思を決定する機能があるのだ」と。憲法93条の議事機関の中に解釈上、これは含めても良いのではないかと考えているのですが、こういう機能が十分に発揮されていないという批判です。住民の意見を集約する機能等も言われているのですが、こういったところも充分ではないという批判がなされてきました。もう一つは、批判と言えば批判なのですが、現実の地方議会への不信感というものがある。今でもあるのかもしれませんが、「地方議会は何をしているのか住民にとって見えてこない」というようなもの、あるいは「首長が、あるいは執行機関が決めたことをただ追認している、追認機関にすぎないのではないか」ということもよく言われてきました。さらに、議員に対する不信——不祥事もあるわけですが——そういったところです。さらには議会の閉鎖性、「開かれた議会」ということが後で出てきますけれども、そうした点を改革しなければならないということは議会にとって非常に残念な話といえますが、我々から見ると閉鎖性がある。これは今でもあるのではないかと私は思っているのですが、とにかくそういったもろもろの不信があった。これをとにかく地方分権改革では改善していこう、改革していこうということになったわけです。地方議会の機能強化の必要性ということが認識されて、それが地方自治法の議

会関係規定の改正につながっていったということになります。

## 2 議会に関わる地方自治法の数次の改正

そこで、「2 議会に関わる地方自治法の数次の改正」ですが、改正内容をすべてお話しする必要はないと思いますが、改正前の内容とかなり変わってきたと言えるように思います。改正内容を総じて言えば、地方自治法の関係する規定の規律密度を下げていく、あるいは縮減していく、それによって地方議会の自由度を高めるということになってきた。このことが一つです。二つ目は、機能強化のための規定——機能を高めるないしはサポートするような規定も整備されました。改正の特徴を端的に言えば、このように言えるのではないかと考えています。

一つ目のところが端的に現れているのは、議員定数の上限撤廃ということですが、それまでは議員定数は人口規模によって決まったりしていたのですが、これを大きく改正して、条例でもって好きなように議員の定数を決めてもよいというふうに改正されました。そうすると、簡単に言うと自由度が高まったわけだから、議員の数を思い切り減らす、あるいは思い切り増やすことができる。増やしてもいいんですね。しかし、自由に決めていいのに、どうしても横並びで「隣のところは何人ぐらいかな。うちの方がちょっと多いようなので、少し減らしていこうかな」と、こういった雰囲気であらまってしまうように思います。これは本当に自由なのかどうか疑問ではあります。ともあれ、こうした状況によって、議員の数が、総数としては、だんだん減ってきたということです。

二つ目の「機能強化」という面です。ここもいろいろと整備されて、レジュメでは「政策形成機能の強化」を一つの例として挙げておきました。事務局の充実や専門的知見の活用に関する規定が整備されたり、議会審議を充実させるために、たとえば通年議会というものを選択的に入れてもいいのではないかとということで、今でも年4回というところが多いのかと思いますが、通年で、あるいは会期を一年としてやっていく、このような一

会期制ないしは通年議会もなされるようになってきたというわけです。

### 3 各議会の自主的改革の取組

地方自治法の改正を受けたかたちで「3 各議会の自主的改革の取組」は、各議会がどのように改革してきたのかという議会の自主的な取組の話です。これは今日の話の主題とは少し違うので細かなところはお話ししません。脚注<sup>4)</sup>にあるように、自主的な取組は、審議の活性化であったり、開かれた議会の実現だったり、議会から積極的に情報を発信するといったようなところが改革のメインと思っています。

今日のテーマに関連することに限りますと、(1)議会基本条例の制定。これは地方自治法に基本条例を定めよという規定があるわけではないのですが、基本条例というものが多くの議会で制定されるようになったのです。議会が果たすべきその自治体における役割を明記したり、あるいはこれまで進められてきた自主的な改革の具体的内容を定めたりしています。こういう内容を基本条例というかたちで制定したというわけです。その評価としては、基本条例を中心にして議会運営を進めていく、そして、既存の議会関係の条例や会議規則を見直していくという必要性も出てきたと思っていますし、そのようになされてきました。私は議会改革の推進のための背骨のようなものと思っております、基本条例がないとなかなか改革もうまくいかずに頓挫してしまうかなと思っています。

もう一つ評価しておきたいのは、基本条例の中に議会として附属機関<sup>5)</sup>が設置できる旨の規定を設ける。こういう議会がごくわずかですが出てくるようになりました。附属機関の話は、地方自治法ではわりと議論されるところなのですが、脚注に書いた地方自治法138条3「執行機関は附属

---

4) 自主的な取組の主眼は、審議の活性化、開かれた議会の実現、議会からの積極的な情報発信などである。

5) 地自138条の3は、執行機関は附属機関を設置することができる、としている。そのため、議会には附属機関が設置できないのでないか、と考えられてきた。



機関を設置することができる」と書いてあるので、今でも附属機関は議会に設けることはできない、という解釈もあるように思っておりますが、これに対して、チャレンジングするように基本条例の中に附属機関の設置を認めていく議会も出てきた、ということになります。

ちょっと申し遅れましたが、議会基本条例をつくることの背景的な事情としては、地方自治法に地方議会の位置づけに関する規定がなく、そのために基本条例という——理念的なのかもしれませんが——ものを制定しておかないと議会の位置づけがなかなか明確にならないのではないのかという懸念があったように思います。ある意味、地方自治法に欠けている部分——そのように私は思っているのですが——を基本条例は埋めているものではないのかと評価しています。

次の(2)のその他ということですが、いろいろあるなかで注目しているのは、会議規則は地方自治法120条で「議会は会議規則を設けなければならない」と定められており、この規定も旧地方制度から引き継いでいるものですが、会議規則を「会議条例」として条例化するという動きが出ていることです。会議規則の条例化は「120条違反ではないか」ということも片一方で言えるのかもしれませんが、「会議規則の中には傍聴者の扱いや請願の扱いなど住民に関わるようなものも定められているのであるから、それならむしろ条例化するべきではないのか」ということがずっと議論されてきたので、「会議条例」というかたちで定めようとした議会がいくつか見られるようになったということです。

以上の「自主的な改革の取組」というのは、議会の現場のほうからなされてきた点に注目すべきと思っています。いわゆる（全国）三議長会から言われたことではなく、各議会の現場の中で必要性があったからそれを変えていこうとしたと思います。この動きは、後からも触れますが、議会が自らの判断で法形成を行おうとしている、こういうものとして評価したいと思っています。

### Ⅲ 地方議会の制度に関する議論の動向と私見

#### 1 自治体基本構造変革の議論とその終息

ここからは、自分の考えてきたこと、考えていることを——すでにここまでのところでも少しお話ししてきたんですけども——述べていきたいと思います。

1つめとしては、「1 自治体基本構造変革の議論とその終息」、(1)当時(第2次地方分権改革以降)の改革の方向性というところです。これはいったい何のことを言っているのかというと、旧民主党政権下での議論をだいたい考えていただければ良いと思っています。旧民主党政権下は「地域主権改革」を確か掲げていたと思います。それが政権の「一丁目一番地だ」というのもあったと記憶しているのですが、その議論のある意味での到達点としては、画一的な自治体の基本構造というものを柔軟化していく、多様化していくということでした。こういったところによって、自治体の自治権の中の一つである自治組織権、あるいは組織における自己決定と言ってもよいのでしょうか、そういったところを拡大していくという認識があったように思っています。

それが具体的に現れたのが、(2)のところの2011年に総務省から示された「地方自治法抜本改正についての考え方」です。二代表制というのは、議会と長が住民の代表だということで、これがチェック・アンド・バランスによって地方政治を進めていくという政治体制を言っているのですが、この二代表制を維持したままで、現行制度以外にどのような制度が可能なのかということで、いくつかモデルが示されました。その示されたタイプを、一般には「融合型」と「分離型」というふうに二つに分けられると言われてきました。「融合型」というのは、議会が執行機関に対して事前の段階から関わっていく。これはいわゆる事前関与というかたちで、具体的には地方自治法96条1項4号以下の定めを念頭に置いているのですが、

例えば金額の大きな契約の締結に事前に議会が関わっていくのですが、契約の締結は純粹には行政執行権限なんだけれども、そういうものをあらかじめ議会のほうでチェックするという現在の規定の方向性を拡大していくというのが「融合型」、これが一つのあり方となります。この延長線上で、もう皆さん方が覚えておられるかどうか、あるいは若い学生の方はご存じないかもしれませんが、昔の大阪府知事その後大阪市長であった橋下さんが言っていた議員内閣制——つまりキャビネット（内閣）に何人かの議員が選ばれて執行機関のいちばんトップに就くがこの中にももちろん首長も入ってくる——もこのモデルの一つとして、当時大変注目されたように思っています。

一方、「分離型」というのは、言うなれば大統領制に近づけていこうというもので、議会と執行機関たる長がそれぞれの責任を明確にして、議会は執行機関の権限行使に事前に関わらない、つまり事前関与しない、という方向でやっていくといくものです。「二元代表制」を前提に考えていくと、ひとつのキャビネットに議員と長がいっしょに入ってしまうということは大丈夫なのか、つまり「二元代表制」という機関分立に反するのではないかという疑問があったわけです。脚注6のところを見ていただくと、私もこの当時「分離型」の立場で考えていたかと思えます<sup>6)</sup>。

(3)の自民党が政権に復帰して以降の基本構造の見直しの議論というのは終息に向かいます。これはどういうことか。もちろんその政治的な判断はよくわかっていませんが、基本構造の見直しは地方制度に大きく影響する改革なんですね。したがって、これに本気になって手をつけると大変なことだというように思ったのかなという感じはして、そういう政治判断のためにこの議論は終わってしまったと思います。地方制度そのものは、話は少し飛びますけれども、道州制とかの議論も自民党が政権復帰して以降あ

---

6) 二元代表制が議事機関たる議会と執行機関たる長との機関分立を前提にし、相互のチェック・アンド・バランスによる権力集中を防ぐことを目的としていることを踏まえれば、私見では分離型が方向性として望ましい、との立場を当時取っていた。

まり議論されないのは、地方制度を触るということは非常に大きな政治的リスクが伴うのではないか。これをいろいろ議論すると政権として「危ない」ということがたぶんあるのでしょうか。そのために、こうした大きな議論はなくなったというふうに思っています。

## 2 終息後の議会制度変革の提言（特に議員なり手不足問題への対応）

「2 終息後の議会制度変革の提言」のところですが、とはいえ、議会制度の問題を何も手をつけないのかといいますが、そうではなく、上記の終息後も議会制度の変革の動きというのはずっとあるわけです。その主要な背景は「議員のなり手不足」に集約されています。これが今や大きな問題と認識され、議会をとにかく変えていかなければならないというのは共通の認識となっているということです。そこで、典型的な提言として2つ挙げておきました。

一つは、2018年の「町村議会のあり方に関する研究会報告書」です。それからごく最近では、32次地制調の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方に関する答申」（2020年6月）と、前記の「町村議会のあり方に関する研究会報告書」がこの研究会に議会関係者を参加させなかったために非常に不人気で批判<sup>7)</sup>を受けたために、新たに「地方議会・議員のあり方に関する研究会」というのが設置され、——ここには議会関係団体からも委員が入っています——その報告書が2020年9月に出されています。

最初の2018年の「町村議会のあり方に関する研究会報告書」では、「集中専門型」議会と「多数参画型」議会という、今の議会制度と並立したかたちでさらに2つのモデルを考えて、そのチョイスをそれぞれの自治体に任せるといふ提言がなされました。「集中専門型」というのは、裁判員制度をイメージしていただくとわかりやすいのかなと思います。少数の3

---

7) この提案は各方面から批判され、事実上棚上げとなっている。

～5人ぐらいの専門の議員とともに、住民から選ばれた「議会参画員」——これはもうちょっと多人数です——で構成された議会を設けるというものです。つまり裁判員制度にたとえると、国民から選ばれた裁判員（議会参画員）が裁判官（専門の議員）といっしょになってやっていくというイメージのもので、これが「集中専門型」です。もう一つの「多数参画型」というのは、議員は専門ではなくみんな非専門で、他に仕事がある議員で構成されるものです。つまり、議員はいわゆる名誉職と言ってもいいのではと思いますが、そういった基本的には報酬をもらわない議員にたくさん来てもらって、それでやっていくということで構成されるのが「多数参画型」です。「集中専門型」も「多数参画型」も、現在の議員以外の多くの住民に議会に関わってもらおうということでは、一致した方向性といえます。

次に、32次地制調答申と「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」は、中身的に言えば議会制度に対して何かを明確に打ち出したわけではないのですが、この2つのものから言えることは、まず「議会における住民参加」——「議会に対して住民がどうかかわっていくか」という議論が必要だということです。また、「議会の多様性」——つまりいろんな層の方が議員になってもらうという意味で、多様性を確保していかなければならない、そうでないと議会はもたないという認識があるのではないかと思います。これらは今ますます議論されるべき課題と思っています。

これに対応するかたちで、方向性として挙げるべきは「団体規模に応じた議会制度の検討の必要性」です。これは32次地制調答申でも、2020年9月の「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」でも同じように言っております。団体規模に応じた議会制度の検討——つまり都道府県であれ市町村あれ、自治体の規模に違いがあるのに、議会制度は基本的に同じものになっているが、これは今後維持できないのではないかとということです。画一的な議会制度が限界にきているという共通認識があると思います。私も同じような認識を持っています。ただ議会の制度が団体規模に

よって違ってくると、自治体の基本構造にも、つまり議会と長との関係にも影響が出てくることになり、そうなるとなかなか話が進まないという感じです。したがって、今次の地方自治法が改正されるようですが、その内容も、つまり今日（1月18日）から始まる通常国会に改正案として出てくるとしても、こういうところまでは手をつけられないのではないかと思います。

### 3 状況に対する私見——このような状況に対して何を論じてきたのか

「3 状況に対する私見——このような状況に対して何を論じてきたのか」ということですが、これまでの状況に対して、自分はどのように考えてきたのかということになります。自分の本の宣伝のようになって申し訳ないのですが、『地方議会の法構造』という前著から、近著の『地方自治組織法制の変容と地方議会』<sup>8)</sup>へ、という、両書のつながりのことをお話ししていきたいと思います。

前著『地方議会の法構造』では、もっぱら地方議会の法的性格の解明を目指しました。地方議会の法原理を分析しようとして、比較法的な観点を中心に、法原理の分析を行いました。そこから言えることは、「地方議会というのは国会とは違い、行政機関的な要素をまだ持っているということは否めない」ということでした。そういったことが次にお話しすることと関連するのですが、今の憲法93条を根拠としている「議事機関としての議会」というものを考えたときには、議会は、「二元代表制」の中では、やはり第一義的なないしは本来的な立法機関でなければならない<sup>9)</sup>、と位置づけたいと思っています。ただこれが現実にはそのような実体を持っていないということはわかっていますし、その原因の一つとして、議会が行政機関と位置づけられていた旧地方制度の時代の仕組をそのまま現行の地方自治法も継受しているので、前著ではそのことを指摘したのです。

---

8) 法律文化社より2月刊行。

9) 現実の議会には立法機関の実質が伴っていないとの指摘があることはいうまでもない。

ただ、現行の地方自治制度とこうした仕組にどのような齟齬があって、それをどうしたらいいのか。それを指摘しただけではそれで終わってしまうわけで、どうしたらよいかということが、課題として残っていたという感じがありました。それ以外にもいろいろなことを前著では書いていましたが、基本的な部分はそのような内容であったわけです。

他にも前著では十分に議論できなかった課題はありますが、主なものとして3つ挙げておきました。一つめとしては、旧地方制度から引き継いでいる仕組を今の「二元代表制」とどのように整序するのか、ということをやらないといけない。二つめは、これは地方議会から離れる話かもしれませんが、行政法学の体系では自治体の組織と国の組織をあわせて「行政組織法」というジャンルで扱っています。ただ、自治体というものを行政の組織としてだけ見るというのは、少し問題になってくるわけでして、統治の主体でもある自治体——こういうふうに捉えたときに同じ土俵で議論していいのかという疑問をずっと持っていました、これについて何らかの方向性を出したいと思っていました。三つめは、これは地方議会の中核だけれども、自分で十分に解決できていない「自律権」の問題をどうすべきか、こういうところが課題としてやらないといけないと思っていました。それで、それら全部にお答えできるかたちで本にすることはできませんでしたが、ある程度の方向性を示すかたちで、本当は昨年末には出す予定でしたが、一書にまとめて2月刊行ということになりました。

近著『地方自治組織法制の変容と地方議会』ではどういうことを言っているのかですが、レジュメでも長々としていてまとめきれないのですが、先の3点に対応して、以下の3点を挙げておきました。

一つは、旧地方制度に由来する仕組、特に地方自治法179条の「専決処分」については、二元代表制からすると廃止すべきという意見もあります。そのとおりと言えばそれで終わってしまいます。しかし、専決処分という179条は後でお話するようなこのコロナ禍ではよく利用されており、議会の招集ができない、緊急を要する場合は、長が「専決処分」で

やっていくという必要性はあるわけですので、こういう現実の要請を考えたときに、専決処分制度をもう少し限定的に考えながら、整序していくべきであると思っています。もっとも、以前は、専決処分制度はなかったほうがいいかなと思っていましたが、今のところ、議会権限のうち専決処分の対象については、確かに人事案件なんかはできないのですが、それ以外なら基本的に何でも対象にできることになっています。こういう「専決処分制度」が果たしていいのか、「二元代表制」とは矛盾する、ないしは齟齬があるというふうに考えていますから、その対象について、とりわけ条例が専決処分の対象にできることについて、ちゃんと吟味しなければならないと思っています。それから、長が行った「専決処分」の後に、長は議会に報告しなければならず、それに対して議会が承認を与える、ということになっています。しかし、事後報告、事後承認は、ある意味法的効果をもっていない。議会が専決処分によってなされた行為の効果を覆すことはできないと解釈されています。もっとも、覆すことができないまでも、不承認となったときは、今の条文では「長は必要と認める措置を講じなければならない」となっているわけです。措置をとらなかつたらどうなるのかは決まっていないので、政治的責任はともかく、措置をとらなくても法的責任はなく、長の「専決処分」による行為の法的効果に影響はないとされています。つまり議会の不承認でも覆らないようになっているけれども、それで果たしていいのかということなんです。こういうところを議論する、ないしは不承認に実効性を持たせることによって、「二元代表制」と整合性がとれるようなかたちで、「専決処分」を維持することができないかと思っています。

次に、先ほど出た地方自治法176条4項の「特別拒否権」のところです。少し専門的になって恐縮ですが、これは廃止ということではなく、長が「違法な議決なんだ」「議会の権限を超えている議決だ」というかたちで議会の再議に移りしかし議会により同じ内容が再議決されたときに、長と議会の意見が整わないときは、長は、知事なら総務大臣、市町村長なら知事



に対して審査の申立てができるのです。この関与——即ち審査を国や都道府県がやるということが地方分権改革で実現した国と地方の対等性からみて問題であるので、関与を廃止していきなり裁判所に提訴できるようにしてもよいのではないかと考えているところです。なお、新著では触れてはいませんが、ついでに申し上げますと、地方自治法177条1項1号及び2項のいわゆる「長の原案執行権」は、義務費削除及び減額を議会が議決したときに長が再議にかけ、議会が再議決したときは、長はそれを無視して原案執行できるとするものですが、「二元代表制」からすると議会の予算議決権を制約するものであり、廃止の方向がいいだろうと思っています。さらに、同法177条1項2号及3項の災害関係費の予算が議会から拒否され、それに対して長が再議にかけたものの議会が再議決したときは長への不信任議決とみなすというこの制度は、不信任議決に対する長の議会解散という事態を招来しかねず、やはり廃止していくべきと考えているところです。

二つ目は先ほどお話したところですが、自治体を統治主体であると考えて、そうすると議会も長も統治の機関でもあるということですから、これを行政法学における行政組織法の中で議論することは妥当なのかどうかというふうに思っています。そこは丁寧な議論が必要ですが、結論としては行政組織法とは別に「自治体組織法」というものを、自治体が持っている自治組織権を基底に据えて形成していけないかと考えています。

地方議会の組織や運営については、「自治組織権」を自治体が持っていることと、これに加えて、議会は「自律権」を有していますから、議会は自分の組織や運営については、もっともっと独自性を出していくべきではないか。「自律権をもっと活用してください」ということをここでは強調したいと思います。それとともに、しかしながら地方議会の「自律権」というものには限界があって、少なくとも判例動向から見れば、運営自律権といえども議員の基本的な権利に関わる議員活動の自由、例えば発言の自由というものを制限することはできない。この権利は、憲法上の保障の対象

となっているはずだからこれを侵すことはできない<sup>10)</sup>はずで、そこに自律権の限界があることを明確にしなければならない、と思っています。議会関係の実務家のイメージでは、「司法審査を国会の議院の自律権と同じように司法審査が及ばないというようなことが、地方議会の自律権の本質である」と捉えられてきたように思っているのですが、そうではないのではないかと。そこに地方議会の自律権の本質があるとは言えなくて、「司法審査が及ぶとしても地方議会に自律権がないとは言えない」ということを確認しておきたいというわけです。言いたいことは、国会の各議院の「自律権」と同じような発想でもって、地方議会の「自律権」を捉えることはできないだろうということです。「司法審査」が及ぶことに対しては、「自律権」が侵されるというイメージを持ちがちですが、地方議会において「自律権」に対して「司法審査」が及んでくるという状況は、自律権の適正な行使をむしろ促すことになるのではないかとみています。後で出てくる「自律権」を裁量として考えていくと、裁量権の行使に濫用がない限り、それは認められていくわけだから、「司法審査」がなされることに対してそんなにナーバスになる必要はなく、それに対応すべきであると思っています。

そのようなことを考えたときに、国会の法原理をそのまま地方議会にもってくるのはなかなか難しいし、行政組織法という範疇で地方議会を捉えていくのもこれまた難しい。だから「地方議会法」というようなものを考えていくべきではないかと思っています。今お話しした「自律権」の問題もそうですし、議会と長の関係が非常に微妙な、ある意味「密接」な関係を持っているので、国会の「アナロジー」で地方議会を考えていくことは難しいと言えましょう。そういった意味では、国会と区別したかたちで「地方議会法」を考えていくべきかと思っていますが、「地方議会法」がどんな内容になるのかは十分に打ち出せませんでした。そこはこれからの課題

---

10) もっとも、議員活動でも議員の基本的権利に関わらないものについては、議会の運営自律権が議会運営の適正さを確保する必要から制約を受けることは妥当といえる。

であると思っています。

#### IV 今後の地方議会のあり方に対する若干の示唆 ——まとめにかえて

##### 1 積極的な法形成主体への期待

冒頭でお話したように、先々の地方議会のあり方のところまで今日は議論できません。ですので、以下の二つのテーマをお話しして、まとめに代えたいと思います。

一つ目は、各議会が積極的に法形成を行ってほしいという思いで、ここでは「1 積極的な法形成主体への期待」というようにまとめておきました。まず、議会基本条例の中に附属機関を設置する規定を設けているものがある。これはなかなかチャレンジングであり、「地方自治法に反するのではないか」という意見もまだまだありますが、こういう規定を議会基本条例の中に設けているところも出てきた。それから、「会議規則」に代えて「会議条例」を制定する動きが出てきた。どちらもまだまだ主流ではありませんが、こういった動きは、議会が自分の判断で当該議会にあった組織や運営を考えていくようになってきている現れである、というふうに私は評価しています。これまではどちらかという受け身的なもの、あるいは国に「ここを改正してくれ」「ここを変えてくれ」という方法で地方自治法を改正してもらい、そういうところが今でももちろんあるのですが、将来的には自分の議会のあり方は自分でつくるのだという動きになってほしいと思っています。

次に、少し筋は違いますが、関連すると思って、せっかくなのでテーマとして挙げさせていただきました。というのは最近、去年(2020年)11月25日に最高裁が「出席停止という懲罰に対して司法審査が及ぶ」という判決を出しました。「60年ぶりの判例変更だ」というふうに一部では大きく注目された判決が出たということです。ここに判決文を抜き出しています。

「議員は、……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き活動する責務を負う」とし、「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約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。」

昭和35年の判決でもって「部分社会論」が持ち出されて、とにかく「出席停止は議会内の話だから司法審査が及ばないんだ」というのが60年前に出ていた。これまでそれで来ていた。もちろん懲罰としての「除名」ということになると話は別で司法審査の対象となるということでした。この論理で60年来ただけれども、最高裁はこの方針を変えるという態度をとりました。私の本は、この判決に触れることは間に合わず、当然反映させることはできませんでした。最高裁判決では「議員の住民代表としての重要な権利がある。それが出席停止というかたちで制限されてしまう。これが制限されるようだったら、議員が果たすべき役割を果たせなくなる。出席停止ですから参集できない。そういうものであるならば、ちゃんと司法審査をすべきだ」と言っているわけです。「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、ここまで言い切っております。脚注を見てもらうと、宇賀克也裁判官の補足意見が書かれています。この判決は宇賀裁判官<sup>11)</sup>の考えが大きく作用し

---

11) なお、宇賀裁判官補足意見は「……地方議会議員を出席停止することは、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

たと考えてもいいと思っていますが、「地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象としても、地方議会の自律性を全面的に否定することにはならない」と述べています。この判決は、一応限定的とは言いながら、議会の運営に対して「司法審査」が及ぶことを認めています。これからこういう流れが出てくる<sup>12)</sup>ということとなれば、議会が議会運営を見直すチャンスと見るべきと思っています。たとえば、懲罰事由やその量定の基準みたいなものを「会議規則」につくっておかなければならなくなるのではないかと。つまり、この「司法審査」に耐えうる法整備をしていくきっかけになるのではないかと考えているところです。法的整備について、各議会はまだまだやるべきことが出てくると考えています。

したがって、このような状況を踏まえると、今後、各議会には自らの議会運営に適したものとなるように、積極的に法形成に努めることが求められると言えましょう。しかも「司法審査」を受けるので、それが妥当な適法なものにつくっていかないといけないことを、改めて考えていくべきでしょう。

## 2 オンライン議会に対して

二つ目は「2 オンライン議会に対して」ですが、議会事務局研究会という実務の方々との研究会では、オンライン議会をずっと議論の対象にしています。現在、コロナ禍で、各方面で業務の運営をどうしたらいいのかということが議論されているところだと思います。議会運営についても同様で、長の「専決処分」に委ねることもできるので、これとの関係も含めて、オンライン議会というものをどう考えていくべきなのかということに

---

ㄨ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。」「地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象としても、地方議会の自律性を全面的に否定することにはならない。」とする。

12) 近著では、会議規則の動議提出権や質問権という議員の権利——少数派の議員や会派にとって重要な権利でもある——があるが、それに違反する行為があるときは、自律権保障を根拠に司法審査が認められないのは疑問である、とした。

なります。

(1)のオンライン議会の導入については、地方自治法はそもそもコロナ禍のような状況を考えていませんでしたから、オンライン議회를想定していることはありえません。そこで、導入の可否を、地方自治法が想定しているものと同じようなものとして捉えられるかどうか、同一性が確保できるか、という方向で議論がされています。つまり、本会議のあり方ですが、「議場に議員が参集していることと同一であるかどうかで判断する」ということであります。それで、昨年、総務省から出た通知<sup>13)</sup>では「本会議は議員がそこにいなきゃならない」という意味と捉えて、オンライン議会はできないとわざわざ言っています。でも、「委員会は条例マターなのだから、やってもらおうが、どちらでもいい」、つまり可能だという総務省の考えが示されました。この方向ですと、結局、デジタル空間で参集していることが「そこにいること」と同じになるのかどうかということが、決定的であります。将来、整備されれば可能なのかなと思います。

そんな「同じ状況」が情報環境整備で可能になるかどうかということになりますので、「できない」ということになってしまうと、「オンラインの本会議はできない」ということになってしまい、こういうことでいいのかという話になる。そこで、オンライン議会というものを現行制度とは別のオプションとして持っておきましょうという考えが出てほしいと思っています。「例外的にオンラインに変更する」という状況は、どういう状況なのかということをあらかじめ示して、運用要件を決めておけば、その状況になれば自動的にオンライン議会に移行する。これは例外的な状況なのだから、通常の運用では議会が機能停止になってしまうよりはまだいいのではないか、ということにして、「本会議のオンライン開催も可能」として考えていく。そのかわり事後的に是正することも認めるようなかたちです

---

13) 「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」(2020年4月30日)。このなかで、本会議における議員の「出席」については「現に議場にいること」と解されている、とする。

るという方向性が考えられないのかと思っています。これができるとすれば、地方自治法がそれを容認する規程を置いておかないといけないかなと思いますが、要するに、オンライン議会の仕組みも維持しておきたいというふうにも思っているところです。議会活動も様々あるので、オンラインで可能なものはそれにシフトする見直しが進められるべきであるし、実際に進めている議会が出始めています。

(2)については、コロナが終息したときの対応です。コロナ禍終息後も可能なかぎり、オンラインで対応できるようにすべきである。というのは、議会のリソースは少なくなっている、即ち議員数もどんどん減っているわけで、議会の力が弱くなっているのです。こういう状況であれば、「オンラインで変えるところは変えていきましょう」というのは当然の話ではないかなと思っています。

もう一つは、育児や介護が必要な議員がいるが、そのために議会を欠席せざるえない状況がある。無理に議場に行ってもらうことを何とか変えられないか。オンラインで、介護も育児もできるようなかたちがとれないのか。オンラインによって対応することができないか、頭のひねりどころかなと思っています。

こうしてみると、議会のあり方をオンラインが変える可能性がある。柔軟な議会運営ができるきっかけになるのではないかなと思っています。そういうふうなかたちになれば、今の地方自治法の規定、標準会議規則、標準委員会条例の規定とマッチしなくなってくる。だから、それを考えるのではなく議会が自らどんどんやっていくべきかと思っている次第です。

最後にひと言だけ申し上げて終わります。地方議会をめぐる法的な課題や論ずべき問題点は、実際に取り組んでみると、まだまだ多いと思っています。今後は少しでもそれに取り組んでいくのが私に課せられた仕事であると思っています。時間が来ましたので、以上で講義を終わりにしたいと思います。ご静聴どうもありがとうございました。

地方議会——法的展開と今後（駒林）

\*本稿は、2021年1月18日に行われた「駒林良則教授退職記念講義」をもとに加筆・修正を施したものである。