

◇ 書 評 ◇

立命館大学法学叢書 第22号

駒林良則『地方自治組織法制の変容と地方議会』

白 藤 博 行*

はじめに～駒林氏の2冊目のモノグラフィー

駒林氏は、前書『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）において、すでに地方議会の法原理の解明を十分に果たしたものと拝察していたところであるが、その全体的解明への真摯な研究はその後も続いていた。その成果が本書である。前書と同様、ドイツ地方議会の法理論・制度・運用の省察を特徴とする比較法研究、同時に、日本の地方分権改革にかかる実務と学問的成果を丁寧に考察し、「地方議会法」のあり方を模索する研究方法には変わりはない。ただ、本書は、駒林氏が代表を務める「議会事務局研究会」での研究会活動をとおして実務家との接点がさらに増えたことで、議会のリアルな問題点の検討に一層の磨きがかかったものとなっている。

評者の恩師である故室井力教授は、「書評は、著者との闘いだ。生半可な気持ちで引き受けるものではない。」とおっしゃっていた。この言葉を思い出すと、この執筆に当たり身が引き締まる思いがする。駒林氏から常々送られてくる抜き刷りで、評者の地方議会に関する本棚はいっぱいである。実のところ、評者の地方議会論は、駒林氏の研究成果抜きでは語れない。その学恩に応えるためにも、ここは著者と闘うしかない。ただし、本書は、地方分権改革後の地方議会の問題を多面的に扱っており、そのすべてに言及するわけにはいかない。評者が考える論点に絞った書評になることをお断りしたい。

* しらふじ・ひろゆき 専修大学法学部教授

1. 自治体基本構造の骨格としての「二元代表制」論

日本国憲法が地方自治を保障し、それを具体化するため地方自治法が制定されて
ずいぶん年月日が経つが、いまだに「地方自治＝地方行政」観は克服されていな
い。駒林氏の究極の研究目的のひとつは、この「地方自治＝地方行政」観を打ち破
ることにありそうだ。そのために自治体を単なる「行政主体」としてではなく、
「統治主体」として把握しようとする。必然的に、地方議会も単なる「行政機関」
ではなく、「立法機関」として位置づけることになる。

この地方公共団体＝統治主体論あるいは地方議会＝立法機関論を支える憲法原理
は、いわゆる「二元代表制」に求められる。すなわち、憲法第93条第1項が地方公
共団体に議事機関としての議会の必置を求め、同時に、同条第2項が長の直接公選
を定めていることから、議会と長の「二元代表制」が自治体組織の基本構造にかか
る憲法の組織原理であるとされ、これを基本構造の「骨格」あるいは「固い」制度
とも表現している。

地方議会を自治体統治構造における立法機関と把握する考え方は、地方自治法の
解釈にも反映され、同法第96条の議決事件にかかる議会についても、すべてが行政
機関としての議決機関ではなく、条例制定権、予算決定権等は「立法機関としての
議会」の本来的権能と解されることになる。とはいえ、地方議会が立法機関である
ことの意義については、唯一の立法機関でもなく、最高意思決定機関でもなく、第
一義的あるいは本来的な立法機関であり、行政機関性を併有することを肯定してい
る。

この点、自治体が地域的統治団体であると考える評者からしても、おおむね異論
がないところである。ただ、本書で引用されている大森政輔内閣法制局長官の憲法
第65条の行政権についての国会答弁は、「地方公共団体に属する地方行政執行権を
除いた意味における行政権の主体は、最高行政機関は内閣である。」というにとど
まり、地方公共団体の行政権もまた内閣の行政権の内にあるかのごとき議論を否定
したものである。したがってこれとても「地方自治＝地方行政」観の内にあるとい
え、まだまだその克服には至っていなかったことには注意したい。今もそれが続い
ているからこそ、駒林氏の挑戦に意味がある。

また、地方分権改革後は、長の規則も条例と並ぶ自治立法と位置づけられ（いわ
ば「二元立法制」）、長の立法機関性も大いに評価すべきであり、議会の唯一立法機
関性の否定は肯定されることも同意したい。しかし、最高意思決定機関性の否定に

については、若干の違和感を禁じ得ない。たとえば自治法第14条第2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と定め、法律の留保論でいうところの侵害留保説の立場に立つ書きぶりとなっている。これは、いわば「条例留保」論を明記したにすぎず、なにも議会の最高意思決定機関性を定めたものではないが、少なくとも義務賦課行為および権利制限行為についての議会の条例留保を定めたものであり、長に対する議会の団体意思決定権の優位性を示したものではある。これについて、住民にとって本質的に重要な事項については議会の議決＝条例の根拠なくして自治体の意思決定とはならないというような本質性留保論的解釈があってもおかしくない。この限りで、議会の自治体における最高機関性を評者は認めるところである。

2. 「二元代表制」を基底とした地方議会と長の関係論

地方分権改革後の議会改革論が丁寧に分けられている。ふりかえれば、議会の現実的な機能不全に対する批判もあり、議会と長の関係については、実に多くの具体的な議会改革案が提示され議論されてきた。たとえば「融合型」と「分離型」の議会改革論である。特に「議会内閣制」・「議員内閣制」といった融合型の提案は一般にも話題となった。駒林氏は、「二元代表制」を基本原理と把握し、これを機関分立主義と機関相互の独立性を前提とした「首長制の原理」とも表現するところであるので、類型的には「分離型」に与しているということであろう。

この点、「首長主導型民主主義」といえば聞こえはいいが、地方自治法は、長の付再議権（議決に対する拒否権）、専決処分権および予算調製権等を規定していることから、いわゆる「強首長制」と評価されるところである。ただ、仔細にみると、「拒否権プレイヤーとしての議会」を定める条項もあり、その評価は分かれるところであろう。そもそも自治法が、議会と長の関係についても詳細に規定しすぎであり、自治組織権を侵害するといった議論はつとに存するところである。評者は、(財)地方自治総合研究所に設置された「自治法研究会」の「地方自治基本法構想」案(1998年)の策定作業にかかわったことがあるが、詳しすぎる地方自治法を改正し、「真の二元代表制を実現すること」を目指した「地方自治基本法」を構想するという意欲をもって、「自治体に立法機関として議会を置く。」(第21条)と記したことを思い出す。

自治体における議会と長との関係は、国における国会と内閣との関係と比肩しう

るものではないが、議会主義の危機が叫ばれ、議会の改革構想が議論されるとき、いわゆる「議院内閣制」についての様々な思索は参照に値する。たとえば議院内閣制を「議会に対して責任を負う内閣による統治」と大雑把に定義するとすると、自治法の自治体統治構造は、「議会に対して責任を負う長による統治」とでも換言されようか。そうであるならば、長が議会に負うところの責任は、「行政責任」だけではなく、「政治責任」を負うところのものとも解釈できよう。

この点、駒林氏は、自治体の内部組織を「統治の場」と位置づけており、さらに、憲法第65条にかかる憲法学における「執政権」論について、国レベルだけでなく、地方のレベルでも応用可能であると考えているようだ。「執政作用」と「執行作用」の区別と二元代表制の問題である。自治法における「執政作用」にかかる関係規定は少ないが、地方自治における「執政作用」と「執行作用」の区別の可能性は否定されていない。むしろ大津浩氏の立法権分有論に親近感を持ち、立法機関としての議会論を展開する駒林氏にとっては、長の執政作用への議会の「牽制論」を超え、議会の「統制論」までが射程に入っていることだろう。そうであるならば、長の「執行作用」にかかる「法律による行政の原理」・「条例による行政の原理」だけでなく、長の執政作用にかかる「法律による執政の原理」・「条例による執政の原理」のような、二元代表制の憲法原理の下でも機能するもうひとつの法治主義論（法治国原理）あるいは民主主義論（民主政原理）があってもよさそう。また、仮に、二元代表制が「二元立法制」と「二元行政制あるいは二元執政制」を基本的構成要素と仮定するならば、議会と長には、異なる民意に基づく「二元的民主的正統化」が要請される。「二元的民主的正統化」を基礎とした議会と長との矛盾の接合の制度化が今後の喫緊の課題と言えそうである。

3. 地方議会の自律権と自治組織権

駒林氏は、地方議会の自律権の根拠を憲法第93条の「議事機関」規定に見出すことの功罪についても論じている。憲法第92条は、「地方自治の本旨」の制限はあれ、地方議会の自律権の具体的内容を地方自治法といった法律に委ねていると解されるとすれば、地方議会の自律権と地方自治法の議会内部事項にかかる規定との間の緊張関係が生じるのは確かだ。そこで、地方議会の自律権の適正な行使を図るために司法的統制や住民による自律権統制の可能性に期待しているようである。たしかに地方議会の自律権は国会の議院の自律性とは異なるところであり、最近の地方議会の議員の出席停止処分にかかる司法審査の可能性の途を開いた最高裁判決（大法廷

令和2年11月25日)も、地方議会の自律権の適正行使保障と読めば興味深い。地方議会の自律権について、国会の議院の自律権のアナロジーで議論はできないという自覚は、「地方議会法」なる法領域を必要とする一貫した主張につながるものである。

4. 自治体組織法の原理へ

これまでの行政法学において、執行機関に関する法だけではなく、自治体組織全般に関する法が「行政組織法」として扱われてきたことに対する鋭い批判から、立法機関としての地方議会論は、「行政組織法」から「地方議会法」へ展開し、さらに「行政組織法」のコロラリーとしての「地方自治法」を超えて、「自治体組織法」の構築を提言するに至る。自治体を統治主体として把握することから出発して、議会はその基本構造において本来的立法機関と位置づけられ、自治体統治構造の中で再定位するという道筋を示している。議会と長との関係についても、「執政作用」論を踏まえ、両者の関係は自治体における統治機関関係であると把握されることになる。自治体組織が国の行政組織とは本来的に異なる原理で統制されるというならば、自治組織権を基底とした自治体組織法を観念することは必然である。たとい地方自治組織と国の組織が法治国原理と民主政原理を実現する機構であるといった任務に共通性はあるとはいえ、自治体組織法の原理的性質は、これまで行政法学等で想定されてきた「行政組織法」とはあまりにも異なるからである。

この点、地方自治組織と国の組織との組織原理の違いを論ずるにあたって、山本隆司氏の「利害関係者全体を淵源とする自律的正統化」にかかる統治原理に言及されているが、この「自律的正統化」論は、「機能的自治」や「機能的自治組織」と深くかかわる議論であり、「民主的正統化」論との関係もまだ未解決の問題である。自治組織権を基底とした自治体組織法を展望するにあたり、慎重な検討を要するところであろう。

おわりに

議会と長の具体的な問題である専決処分論、二元代表制＝首長制と執行機関多元主義との関係、行政の内部統制論あるいは自治体の自己統制論など重要な問題に触れることができなかったが、「地方自治＝地方行政」観の克服の道筋ははっきりと見えた。「自治体組織法」の原理の解明の次著を期待したい。