

現在の地方議会に関する論議について¹⁾

駒 林 良 則*

目 次

はじめに

第1章 二元代表制をめぐる議論の展開と終息

- 1 議会と長の間をめぐり議論について
- 2 自治体組織の変革論について
- 3 執行機関多元主義と二元代表制
- 4 住民との関係における議会の役割

第2章 地方議会の位置づけ——本来的な立法機関

第3章 議会の立法機関性に関わる課題

- 1 団体意思配分規定としての地方自治法96条1項について
- 2 議会の立法機関性と整合しない制度の見直し
- 3 積極的な法形成の必要
- 4 議会活動の恒常化

第4章 立法機関としての議会の位置づけを実質化する方策

- 1 政策形成に関わる議会へ
- 2 議会への住民参加——住民からみた視点

第5章 議会に関する近時の議論動向について

- 1 議会を取り巻く法状況の変化
- 2 議会総体としての「議会活動」という視点について

終 章 まとめに就いて——今後の展開を見据えて

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部特任教授 立命館大学名誉教授

1) 本稿は2023年開催の日本地方自治学会における「地方議会に関する議論の展開と二元代表制の現在」と題する筆者の報告原稿に大幅に加筆修正をしたものである。ちなみに、筆者は2003年の日本地方自治学会において二元代表制に関する報告を行う機会に恵まれた。本稿はこの間の20年の地方議会に関する議論の展開を概観するものである。なお、2003年の報告の内容については「二元的代表制の再検討」日本地方自治学会編『分権型社会の政治と自治＜地方自治叢書17＞』（敬文堂、2004年）3頁以下を参照されたい。

- 1 現在の地方議会が置かれている状況に対する私見のまとめ
- 2 地方分権時代に合致した地方議会の法制度の方向性

はじめに

地方分権改革によって事務事業権限が拡大した自治体はそれに対応する体制を整備することとなったが、行財政能力の弱い市町村の多くは合併によって対処することとなった。平成の大合併であるが、これにより市町村の議会数及び議員数は減少した。このため長の権限が拡大したにも拘わらず、市町村議会の監視機能を含めた議会機能は相対的に低下したといえるであろう。それだけでなくとも地方分権改革以前から議会は執行機関の決めたことに対する追認機関にすぎないと批判されてきたのである。この状況を改善するために、議会の機能強化が唱えられることとなったが、それは現在に至るまで変わらない方向性といえることができる。また、地方分権改革によって地方の自主性・自律性が高まるものと期待され、それは画一的な自治体組織に対する柔軟化の要請に繋がったが、柔軟化の議論は停滞しているといえる。

以上が地方分権改革後の地方議会をめぐる議論状況の筆者なりの概観である。これに対して近時の改革の議論は、議員のなり手不足問題の解消を主目的にしており、そのための小規模自治体の議会制度の抜本的な見直しも提言されたのであるが、実現には至っていないし、議論もやや足踏み状態といえるだろう。もちろん議員のなり手不足問題や多様性確保といった課題が解決したわけではなく、かかる議論は引き続きなされている²⁾。他

2) 最近では、2024年3月に全国町村議会議長会の町村議会議員のなり手不足対策検討会が出した『町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～』がある。この報告書は、なり手不足の問題を町村議会だけでなく、地方自治全般に関わる問題、即ち、町村議会のみならず町村全体さらには都道府県及び国の問題として受け止めるべきであるとし、それぞれの主体の取組むべき対策を示しており、注目される。

方、議会における最近の自主的改革に目を向けると、コロナ禍で推進できなかった「住民に開かれた議会」を实践する議会の取組³⁾がなされるようになってきたことや、コロナ禍で議会が機能不全に陥ったことを受けて、遅れているとされてきたデジタル化へ取組が進んできたことが目立った動きといえるだろう⁴⁾⁵⁾。

次に、地方議会の法制度に関する最近の動きには注目すべきものがある。

一つ目は、議員の出席停止の懲罰が争われた令和2年11月15日の岩沼市議会事件最高裁判決民集74巻8号2229頁（以下、令和2年最判という。）である。出席停止懲罰の適否を司法審査の対象にするという60年ぶりの判例変更がなされ、公法学において大きな関心を集めている。議員の出席停止懲罰の「法律上の争訟性」の問題にとどまらず、懲罰全般の司法審査の可能性や議会の自律権の問題、とりわけ自律権と司法審査の関係、さらには議員の法的地位にも議論は及んでいる⁶⁾。これは、同判決が結論を導くために地方議会の位置づけや地方議員の役割について言及したことも影響したように思われる。もっとも、近時の議会と所属議員との法的紛争に関しては、議員活動の自由とりわけ議員の発言の自由に関連して地方議員の役割の重

3) なお、議会のこれまでの自主的改革の取組について、辻陽『日本の地方議会』（中央公論新社、2019年）228－229頁では、「外からの」議会改革である議会外の有識者による改革提言に対比して、「内からの」改革と位置づけ、その内容を①情報公開の促進・住民との接点の強化、②政策立案等、対首長権限の強化による機関間「分立」の強化、③議会審議の充実化——と整理している。

4) この動きに関連して、請願書の提出など議会に関する手続で文書によるとされていたものについて、2023年の地方自治法改正により、各議会の判断でオンラインによることが可能となった（同法138条の2）。

5) なお、コロナ禍を経験して、国と地方の関係をどうするかについては、非平時における課題——特に国の指示権——として注目を集めている。また、コロナ禍以前から地域の持続可能性の確保の観点で広域連携が注目されてきた。これらはいずれも団体自治に関わるものであり、住民自治にどう影響するのか——自治体組織が影響を受けることは不可避であろうが——、現時点では不透明といえる。

6) 地方分権改革では、団体自治に比べて住民自治に関して成果に乏しいとされているが、議論そのものの進展はみられたところである。但し、本稿はその詳細に触れることが目的ではない。

要性を指摘する司法判断が繰り返されてきたことにも留意しておかねばならない。例えば、中津川市議会代読拒否事件では、肉声での発声ができなくなった議員が代読による発言を同市議会に求めたところ同市議会がこれを拒否したため、国家賠償請求訴訟が提起されたものであるが、控訴審である名古屋高裁判決平成24年5月11日判時2163号10頁⁷⁾は、地方議員は住民の意見や利益を当該団体の意思に反映させる役割を担っているから「……地方議会の議員には、表現の自由（憲法21条）及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。」として、当該議員が市議会議員として議会で発言することを阻害され、多大な精神的苦痛を被ったことは明らかである、とした。このように議員の発言の自由を重要視していることをみれば、令和2年最判もこの判断の流れにあるというべきであろう。いずれにしても、公法学において等閑視されてきた地方議会が司法権との関係を中心に注目されているのである。

二つ目は、2023年の地方自治法改正において、同法89条に地方議会及び議員の位置づけが明文化されたことである⁸⁾。これは、第33次地方制度調査会が提出した『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）において示された内容が盛り込まれたものである⁹⁾。なお、かかる地方制度調査会の議論のなかで、上記の令和2年最判で示された地方議会の位置づけや議員の役割が紹介・検討され、それが答申内容に影響したことは留意されてよいだろう¹⁰⁾。

7) この判例については、拙著『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、2021年）218頁以下で触れている。

8) 明文化の意義について、拙稿「議会・議員の位置づけの明文化」自治日報4181号（2022年11月7日）3頁を参照されたい。

9) 第33次の地方制度調査会では三議長会から明文化の要請がなされたことが答申に繋がったといえるが、この点については既に第32次の同調査会でも議論されたところであった。

10) 第33次地方制度調査会第6回専門小委員会（2022年8月）の議事録における太田匡彦委員の発言など。専門小委員会でのかかる規定の導入に対する各委員の発言をみる限り、懸念の表明や消極的賛成が目立っていたといえよう（今井照「地方自治法の一部を改正す」

もっとも、地方自治法に明文化されたことで新たに何らかの法的効果が生じるものではない——従って、訓示的規定といえる——のではあるが、明文化を要望した三議長会さらには各議会がかかる条文の趣旨を積極的にうけとめて、その取組¹¹⁾のなかでどう実現するかがこれからの課題となるであろう。

本稿は、二元代表制に関する近時の議論を整理したうえで、地方議会における地方分権改革後の展開をも踏まえて、現在の議論状況について筆者の関心のある事柄につき素描することを目的とする¹²⁾。

第1章 二元代表制をめぐる議論の展開と終息

1 議会と長の関係をめぐる議論について

議会と長の関係は、一般に首長制といわれているが、首長制は二元代表制をその骨格として成立する仕組であると捉えることができる。二元代表制ないし首長制について論じてきた私見の骨子を示す¹³⁾と、以下のようになる。

ア) 通説的理解は、二元代表制を憲法93条に根拠を有する憲法上の要請として捉えている。二元代表制は、「執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する」¹⁴⁾仕組であると説明される。憲法93条の議事

ゝる法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（2022年12月28日）について」自治総研533号77～80頁）。

11) 明文化をうけて、いわゆる三議長会は共同して、議会への住民の関心を高め、議会への住民参加を促すために、いわゆる主権者教育の推進を各議会に求める「地方議会に関する地方自治法改正を踏まえた主権者教育の推進に関する決議」（2023年12月）を出しているが、これもこの取組の一環である。

12) 本稿は地方議会に関するこれまでの論考を再構成しつつ新たな論点を加えたものである。

13) 前掲「二元代表制の再検討」6～9頁。

14) 総務省「地方自治法抜本改正についての考え方」（2011年1月23日）。

機関は、住民代表たる議員の合議による自治体の意思決定を行う機関であると性格づけられている。

- イ) 議会と長の関係は憲法93条からは導出できないので、地方自治法に具体化しているとみるのが一般的な理解である¹⁵⁾。しかし、地方自治法の関係規定には旧地方制度から承継されているものもあるので、憲法上の要請である二元代表制の趣旨と整合しないものがあることに留意すべきである。
- ウ) 自治体の組織構造を統治構造と捉えた場合、その骨格が二元代表制であるとみることができる。そうすると、二元代表制は、立法機関と執行機関の機関分立を基本としているのであるから、議会は、本来的な立法機関として位置づけられるべきである。
- エ) 議会が本来的な立法機関であるとするならば、立法作用のみならず当該自治体の重要事項の決定についても——地方自治法96条1項に列挙された事項に限定されず——議会が関与すべきである。
- オ) 二元代表制の下では、議会と長は両者が相互に牽制し均衡と調和を図ることによって自治体を運営するものとされる。そのため議会と長の対等性が追求されるが、私見では対等性の意味は政治的な地位の対等性であると捉えるべきではないか、と考えている。

議会と長の関係について、特に両者の対等性を指向する場合、常に議会の側に問題があり、長と非対等であることが強調されてきた。議会は自治体規模の大小等により議員定数に大きな差異があるにも拘わらず、近時の地方自治法改正による見直しは全ての議会の改革に適するものとしてなされてきた。そうした改正内容の多くは議会内部における議会運営を中心とし

15) 憲法レベルでは二元代表制という骨格のみが定められており、議会と長の関係については、法律事項とするか自治体に委ねるべきか、ということになるが、憲法92条の「地方自治の本旨」をも踏まえると、法律事項は議会と長の権限と両者の基本的関係に留めておくべきである（それ以外は自治体の自由委ねる）と考えられる。とはいえ、現行の地方自治法の関係規定がすべて問題なしというのではない。

た議会活性化を目的としたものであったといえる。これに対して、同法改正のうち議会と長の関係についての見直しは、同法179条の専決処分につきその対象から副知事副市長の選任を除外したことや議会不承認に対する長の対応措置を定めたこと、長の一般拒否権（同法176条1項）の対象を条例及び予算以外の議決にも可能としつつその再議要件を過半数にしたこと、などが挙げられる¹⁶⁾ものの、これらが議会と長の法的関係に大きく影響を与えたとははいえないであろう。つまり、地方分権改革での地方議会に関する地方自治法改正は、総じていえば、二元代表制のあり方に大きく関わるようなものではない。今後、議会に関しては、議会の本質に関わるような制度改正——それは二元代表制のあり方を左右することになる——が求められることになる¹⁷⁾。

2 自治体組織の変革論について

自治体基本構造の見直し論は、旧民主党政権において「地域主権改革」が掲げられた前後から、自治体組織——地方政府の組織形態と言い換えてもよい——の弾力化・多様化の要請を背景に活発に議論されたが、特に、2011年に総務省から『地方自治法抜本改正についての考え方』が出されこ
とで、自治体組織構造への大きな関心と呼んだ。自治体組織をめぐる議論は、二元代表制ないし首長制につき憲法がいわば「固い制度」を採用しているとしつつも、それをどの程度柔軟化できるのかという従来から続く議論に関するものと、自治組織権の見地から自治体は自らの組織を本来自由に決定すべきであるとの理解の下で仮に現行制度とは異なる制度が認められるとして、それを選択する自由が自治体に広く認められるべきであると

16) これについては、前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』200頁で詳細に触れている。

17) 白藤博行「憲法の自治体議会像と議会改革の課題——「力の三角形」（住民力・議会力・行政力）の再構成の視点から——」専修法学論集89巻31頁以下は、2003年の論考であるが、既に議会活性化について、「小手先」の議会活性化論ではなく議会の本質的な問題を解決する改革でなければならないことを指摘している（特に37頁）。

いう議論の二つのものがあつた。後者の議論について、私見は、自治体基本構造の骨格部分は法律によるべきとの立場である¹⁸⁾。しかし、自治体基本構造において、その骨格部分が法律によって定められていればそれ以外の部分の政府形態の多様性は、自治組織権の下で広く認められねばならない。もっとも、憲法92条が自治体組織について法律による規律を認めているので、自治体基本構造を法律により国が定めることは許容されねばならないが、それは議会及び長の権能、さらに両者の関係における基本的な部分であり、現にその主要なものは地方自治法の関係規定に表われているとみることができる。しかし、それらの規定内容全てが地方分権改革を経た憲法92条の「地方自治の本旨」に合致しているとは限らず、その検証が必要である。なお、これらの規定のために各自治体の自治組織権は制約されているといわねばならないが、法律により定め尽くすことは自治組織権を没却することになるし、「地方自治の本旨」に反することになると言わねばならない¹⁹⁾。以上が変革論に対する筆者の立場である。

ところで、基本構造をめぐる議論において、当初では二元代表制を一律に適用することに疑問を呈する見解もあつたが、現時点で一律適用に大きな異論は生じておらず、自治体基本構造を根本的に変革する議論は終息しているといえよう²⁰⁾。しかし、基本構造をめぐる議論は、二元代表制の下で現行制度がどこまで柔軟化できるかということを検討する契機になったといえるし、改めて二元代表制そのものがもつ問題点についても検討され議論されたという面では一定の意義があつたといえる。もっとも、柔軟化

18) 以下は、前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』43頁で詳細に検討している。

19) この点について、自治体が自治組織権に基づいて自らの形態を自ら自由に決定することと、デモクラシーの質の担保から国全体として一定の枠づけの必要性が対置される、とし、「法律による可能な制度形成の幅に対して憲法がいかなる限界を定めているかが問われることになる。」という指摘がある（林知更「憲法原理としての地方自治」只野雅人編著『講座 立憲主義と憲法学＜第4巻＞統治機構Ⅰ』（信山社、2023年）368頁。）。

20) 前掲「二元代表制の再検討」16頁では、自治体組織構造の変革をめぐる議論がドラステックに展開されている旨を記述していたが、その後、旧民主党政権が交代して地方制度改革が政治課題ではなくなったことが、議論の終息に大きく作用したのであろう。

については、これまでのところ、自治体側は概ね消極的な反応であったこともあり、実現の方向には至らなかったといえる。自治体側、特に議会においてはその当面の課題に関心が向いていたことも影響したかもしれない。

これに対して、議会制度の改革提案は近時いくつかなされてきた。『地方議会に関する研究会報告書』（2015年）や『地方議会・議員に関する研究会報告書』（2017年）さらには『町村議会のあり方に関する研究会報告書』（2018年）などである。前二者の報告書について、辻陽教授は、「……特に選挙制度に注目した議論」であり、「政党の役割が重要視されてきた」とする²¹⁾。つまり、政党を軸とした選挙制度の導入を目的としており、どちらかという大規模自治体議会が念頭にあるものといえる。

二元代表制を自治体組織の基本原則として動かしがたいものだとすることに対する批判は、そのことが自治体基本構造の画一性を高めており、それは地方分権改革で要請された自治体組織の柔軟化あるいはその多様な仕組の実現を阻害しているものではないか、というものであろう。多様性を求める風潮があるのに、二元代表制の画一的適用はそれに逆行しているということであろう。果たして、二元代表制は自治体組織の展開の桎梏なのであろうか。

二元代表制は、議会と長が分離し、それぞれがその役割を果たすことを前提にしているが、両機関が本来の役割を果たすのであれば組織は柔軟であってよいはずである。上述の『町村議会のあり方に関する研究会報告書』が「集中専門型議会（これは極少数の専門議員と住民のなかから選ばれた（専門議員数より多い）議会参画員より成る）」と「多数参画型議会（議員は全て非専門の議員から成る）」というモデルを提示したのであるが、これは二元代表制

21) 辻前掲『日本の地方議会』（前注3）230頁。こうした改革提言に対して、各議会の自主的改革は、辻教授がいうように、議会の機能強化を目指すもので、その方向性が異なる（同231頁）。自主的な改革を目指す方向性は、本稿の立場である立法機関性の確立の一環と捉えることができる。

の枠内での議会のあり方の提案ということができ、それでも基本構造の多様性はある程度達成できるものと捉えることができる。もっとも、そうした小規模自治体の議会のあり方については、実現の見通しはたっていない²²⁾。

現在においては、議員のなり手不足問題が小規模議会を中心に喫緊の課題となっている。自治体組織に関わる議論は議会に集中しており、このことは人口減少社会の下での自治体の持続可能性を確保するために議会がその地域の意思決定の形成に重要な役割を果たさねばならないことを前提しつつ、議会が多くの課題を抱えていることを示しているように思われる。そこで、改めて議会の位置づけを確認しておくことは、課題を議論する前提としても必要であろう。

3 執行機関多元主義と二代表制²³⁾

周知のように、地方分権改革の進行に伴い、行政委員会制度には変容がみられた。2014年の地教行法改正（教育行政への長の関与の強化）における教育委員会の見直しの議論の際に、長への教育行政権限の一元化が主張されたことを契機として、行政委員会に委ねられてきた行政分野について——全部とはいえないが——民主的正統性を有する長の下に一元化する方向を検討すべし、との主張もなされた²⁴⁾。

行政法学では、二代表制は憲法レベルの問題であるのに対して、執行

22) ボランティア的な議会にするにしろ少数数の専門性の高い議会にするにしろ、そのためには、議員の身分の問題、議員定数をどうするのか、議員の選出方法をどうするかという選挙制度に関わる問題、さらにはかかる議会が団体意思を決定する権限の範囲をどうするかといった考慮すべき複数の要素があり、且つそれらが相互に関連するため、考慮要素を一体的に議論することが容易ではないことも制度改正の見直しが進まない理由の一つといえよう。

23) 以下の論述は、前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』23-26頁で既に触れているところである。

24) 伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる——行政委員会制度改革の視点」都市問題98巻7号61頁。

機関多元主義は法律レベルの問題であるとしつつ、執行機関多元主義は二元代表制と緊張関係にあるとの指摘がなされている²⁵⁾。教育行政への長の権限強化や農業委員会及び海区漁業調整委員会における委員公選制廃止がなされたこと²⁶⁾によって、行政委員会制度の民主的正統性は長のその派生的なものとなったといえよう。しかし、多元主義の正当化理由である首長権力の分散そのものは、現在も妥当と思われる。というのは、二元代表制の現状ではチェックアンドバランスが有効に機能せず、長への行政権限の一元化は首長優位の状況をさらに助長することになるとの批判が予想されるからである。確かに、二元代表制からみれば、長への行政権限の一元化は、行政活動に関わる全ての政治責任を長が負うこととなるので、議会はそれを追及することになるという意味では、親和的といえるだろう。しかし、行政権限を長に独占させねばならない根拠を憲法に見出すことはできず、また、仮に一元化による長の権限強化がなされた場合、現在の地方議会の監視権限で十分に統制できるのか疑問である²⁷⁾。

4 住民との関係における議会の役割

住民自治の実現にとって、二元代表制は、住民の意思をできる限り自治体の意思へ反映させるための仕組といえるのであって、筆者は以前にも「二元代表制をより住民意思が反映させるために、どのように制度改善し、さらには制度をどう機能させるべきか、という視点」で自治体基本構造を分析すべきであると主張した²⁸⁾。ここでいう制度改善は、地方議会に関し

25) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』（有斐閣、2021年）216頁。

26) 行政委員会制度の変容について、島村健「地方行政組織の構成原理に関する一考察——公選制行政委員会の終焉に寄せて——」太田匡彦＝山本隆司編著『行政法の基礎理論——複眼的考察』（日本評論社、2023年）51頁以下。

27) 伊藤正次「自治体の行政委員会制度と執政制度——執行機関多元主義・再考——」公法研究79号195頁は、長の権限集中への対処として、議会と直接請求制度による統制があるとする。

28) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』28頁。

ていえば、以下に（第3章1及び2）述べるとおり、議会の立法機関性と不整合な制度を見直すことであると認識しており、また、制度の機能面については、地方議会の立法機関性を実質化するための議論（第3章3及び4、第4章）であると考えている。

次章では、地方議会の立法機関性を詳論することになるが、これはいうまでもなく、地方議会を国会と同様の位置づけにすることではない。国会とは異なる立法機関として捉えることである。両者の相違は、自治体統治構造における議会の位置づけから導出されるものでもあるが、住民との関係が国会の国民との関係とは異なるためでもある。この点についてはもちろん多くの論点がある²⁹⁾。長も住民公選による民主的正統性を有するために、地方議会の民主的正統性が相対的に低下することも指摘されるところである³⁰⁾。また、議会が直接民主主義的制度と緊張関係にあることを踏まえつつ、同制度を行使することによる住民の直接参政との折り合いを議会がどうつけるのかという原理的問題も横たわっているが、例えば、直接民主主義的制度による住民の直接的な意思表示があくまで非恒常的であることとの対比において、議会の討議による合意形成を用いた恒常的な活動及びそれを通じた意思決定という特徴を有することによって、自治体全体における住民自治実現への議会の役割を示すことはできるであろう。こうした住民と議会（ないし議員）の原理的關係において言及すべきは、令和2年最判が、議員は住民自治の原則を体现化するものである、と判示し、また、宇賀克也裁判官補足意見が、住民自治の要請の観点から「住民が選挙

29) 例えば、住民との関係における地方議会の代表制の特性についての国会との違いとして、地方議会の半代表制的性格を指摘できる。この点についての近時の論考として、木村俊介「半代表制的性質を伴う我が国の地方議会」ガバナンス研究16号1頁以下では、直接請求制度の存在や国会に比べて地方議会が住民の要求に直接に関係しているという特徴などがあることから、地方議会に半代表制的側面を有するとし、住民の要求に応えるという役割が期待されるものの、現状の地方議会はそれに応える活動を行っているとはいえない、と分析している。

30) 早川誠「地方自治体における『代表』概念」都市問題2019年4月号39頁。

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、……住民自治の実現にとって必要不可欠であるといえることができる。」と説示したことである。これらは、議員の役割は有権者の意思を議会に反映させることであるという住民自治の原則が明確に示されたといえるが、このことは、飯島淳子教授が指摘するように、議員が住民の意思を自治体の意思決定に反映させるための媒介項としての役割を担うことを意味する³¹⁾。かかる理解を踏まえて、さらにいえば、地方レベルでも間接民主制を基本とすることを前提にすると、議会が住民代表たる議員間の討議及びそれによる合意形成に——少なくとも理念的には——依拠した正統性を有する自治体の意思決定機関であることを含意しているとみなされなければならないであろう。

第2章 地方議会の位置づけ——本来的な立法機関

まず、地方議会の位置づけを考える場合、自治体という統治主体における議事機関としての議会の意味³²⁾と、それを正しく制度化することが重要

31) 飯島淳子「住民論について」自治総研533号5頁。

32) 令和2年最判は、議会は憲法93条の議事機関について、住民代表から構成されとし、続けて「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。」と述べている。所定の重要事項とは、地方自治法96条1項の議決事件を指し、また、「などの権能」とは同法98条及び100条の議会の監視機能である、とする。この説示からいえることは、憲法上の議事機関たる議会について、その位置づけとして住民代表機関であることが示され、すぐに地方自治法レベルでの権能論に言及していることである。そして権能論の中心は重要事項の団体意思の決定であることが読みとれる。

つまり、この説示からは、議会の自治体組織における位置づけは判然としない。しかし、この点について、本判決の調査官解説（荒谷謙介「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と司法審査」曹時73巻10号171頁以下）は、塩野前掲『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』（前注25）に言及している。同書では条例制定という立法権能も地方自治法96条1項の重要事項の一つであることに、いわば解消されている（217頁）。なお、同書の立場は、「憲法にいう議事機関とは、議決機関であるというのが一般的理解である……」（214頁）とする。しかし、次章で触れるように、議決機関という性格は憲法上根拠づけられているのではない。

である。自治体の統治構造における組織機構の骨格的原理としての二元代表制の内容は既述のとおりである。従来の二元代表制の議論では、国政レベルでの議院内閣制とは異なる原理であることが強調され、議会と長の対等性の要請が強調されるとともに、議会は唯一の立法機関ではないこととされてきた。しかし、このような二元代表制の特徴を強調してきたことが、議会の本来的立法機関性を相対化させてきたのではないかと思う。自治体においても議会を中心とする民主主義的統治構造が貫徹させるべきとの統治原理としての要請からすれば、地方議会は本来的な立法機関であるとして位置づけられねばならないし、首長制の仕組のなかで、議会のかかる位置づけにそぐわないものは改められねばならない³³⁾。言い換えると、二元代表制について、それによって要請される長との対等性を追求し、議会の地位を相対的に上昇させることはもとより重要ではあるが、むしろそのためにも二元代表制における議会と長という機関のそれぞれの役割の違いを明確にして、議会の役割を再度吟味することに議論の重点を置くべきである。なお、本来的な立法機関であることは、当然のことながら、議会の立法機能の行使に長を関与させないことを意味するものではない。この点で、例えば、議会が独自に政策条例を策定する場合に長が当該条例案の執行面や財政面からの意見表明等の関与をすることは、条例の実施からすればむしろ必要といえるだろう³⁴⁾。

ところで、問題とすべきは、議会と長の関係についての手掛かりを地方自治法の関係規定に拠ることが暗黙の了解とされてきたことである³⁵⁾。二元代表制については、憲法レベルの議論がなされるべきなので、両者の関

33) 拙著『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）211－213頁。

34) 拙稿「地方議会の政策形成機能の法的課題」桃山法学第23号333頁。

35) 林知更教授は、住民自治一般についての指摘として、憲法93条のように、憲法が住民自治にいかなる拘束的な枠を定めているかが、明示的に規定している部分を超えたところでは明確ではなく、「……（意図的もしくは結果的に）法律や条例・運用等に委ねられた部分が小さくないのが、この問題領域の特徴であると考えられる。」（林前掲「憲法原理としての地方自治」369頁。）という。

係も本来は憲法原理から導き出されるべきであろう³⁶⁾。もっとも、先に触れた地方自治法89条のような憲法規定を直接に踏まえた位置づけられる規定は別段であろう。繰り返しになるが、筆者は、両者の関係論を議論する前提として、まずは議会の位置づけを明確にすることを強調してきたのである。

第3章 議会の立法機関性に関わる課題

本来的な立法機関として位置づけられるべき議会であるが、それと整合しないと思われる地方自治法上の仕組について、以下の4点を示しておきたい。

1 団体意思配分規定としての地方自治法96条1項について

議会を団体意思決定機関として捉えたとしても、地方自治法96条1項は、旧地方制度（市制町村制）から継受した規定であること、従って、旧地方制度の下では「行政主体」として性格づけられた地方公共団体の内部における行政機関として議会が位置づけられたことから、当時の議会と長との関係は行政機関間の関係であり、団体意思の配分もその意味での意思決定の配分の定めであったということに留意しなければならない。さらに、地方自治法96条1項には立法的事項があるがこれは議会の本来的権能であるにも拘わらず、行政的事項と並列に定められているという問題点があることを指摘しておかねばならない。このことは、そもそも地方自治法における議会及び長に関する規定が自治体の統治機構における両者の関係を定めることを意図していないことに起因するものといえる。

36) 渋谷秀樹「日本の地方自治に適した制度改革」都市問題2019年4月号74頁は、憲法理論からすると「地方自治法に基づく地方自治制度も、憲法の枠内で採りうる選択肢の一つを採用したにすぎない。」とし、憲法原理から自治体の組織制度を考察することを提起している（同80頁）が、考察の方向性として異論はない。

通説によると、団体意思決定機関としての議会が団体意思を決定する範囲は、地方自治法96条1項の議決事件という議会の議決権の範囲である、としてきた。改正された同法89条2項も「……議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し……」とあるが、この理解の延長線上にあるといえよう³⁷⁾。また、有力な見解では、憲法93条にいう「議事機関」を議決機関である³⁸⁾としているが、改正された地方自治法89条もこの見解を前提にしているようである。しかし、地方自治法96条1項は議会の議決対象事項を挙げているにすぎないのである。一般的理解では、このように「議事機関」を議決機関であると捉えているが、これは、同法96条から憲法93条の議会の地位を導き出すという論法と言わざるをえず、妥当といえない。既に触れたように、自治体組織——ここでは議会と長の関係——について、法律に全て委ねるという解釈ないし理解は、「地方自治の本旨」に合致しないからである。要するに、旧地方制度からの仕組が「地方自治の本旨」と合致することが論証されねばならないのにも拘らず、そうした論証が示されていないのである。さらに言えば、一般的理解によると、自治体の団体意思の決定については、むしろ、長に包括的権限があるとし、重要な、それ故限定的な団体意思決定権限が議会に配分されていると捉えるようであるが、この捉え方の根拠を地方自治法147条の長の統轄代表権に求めているようである。しかし、同条もまた旧地方制度から継受された規定であることに留意すべきであり、現憲法の下での二代表制の趣旨と整合しているかどうかの検討がなされないまま、議会と長の意思決定権限関係の根拠とすることには問題があるといえよう³⁹⁾。仮に「統轄」なる用語の意味を各執行機関のみな

37) 地方自治法89条に関する2023年改正については、長も団体意思を決定する権限を有することに配慮して、議会の団体意思決定機関性を明記せず、こうした文言になったといえる。中西則史＝藤本元太「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」地方自治908号42頁はこのことを示唆している。

38) 塩野前掲『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』214頁。

39) ちなみに、同法96条1項について、議会の議決事項を厳格な制限列举とみること〆

らず議会を含めて統轄すると解する⁴⁰⁾のであれば、二元代表制の趣旨と合致しないといえよう⁴¹⁾。議会が本来決定すべき団体意思には、当該団体の基本方針などが挙げられるべきであるが、かかる一般的理解によって、当該自治体の基本計画等重要政策についての議決を議会が行うことが当然視されず、同法96条2項の活用論に向うことになる。確かに、こうした活用事例は増えているが、議会が団体意思決定機能を有する以上、自治体の重要な計画等に長とともに議会が関わることは不可欠というべきである⁴²⁾⁴³⁾。

「……戦後、憲法第九三条第一項により、議会が憲法上の議事機関として位置づけられたことの意義を十分に考慮しない結果をもたらしかねないことである。戦前の沿革は、議会の権限を抑え、長の権限に力点を置いた官治行政的発想を反映していると考えられるが、……（略）……このような発想が憲法第九三条第一項との関連を十分に反映することなく、そのまま引き継がれたとも解しうる。」（今村都南雄＝辻山幸宜編著『逐条研究地方自治法Ⅲ』（敬文堂、2004年）225－226頁）との指摘が既になされていることに注目すべきである。

- 40) 松本英昭『新版逐条地方自治法＜第9次改訂版＞』（学陽書房、2017年）522頁。
- 41) 斎藤誠「名古屋市議会の再議議決に係る市長の審査申立てに対する愛知県知事の裁定（二件、平成二三年一月一四日）」自治研究87巻6号141頁も、本条の「統轄」は執行機関との間の権限関係に限定すべきとする。
- 42) この考えは、執政作用を認めることである。執政作用を自治体にも存在することを認識するとともに、首長だけが担うものでないことをも示すことになる。この点については、前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』26頁及び30頁以下を参照されたい。
- 43) 入江俊郎（当時法制局参事官）は「地方議会は地方団体の意思決定機関である。地方団体が其の個性と特色とに従って其の事務を運用するに当っては、先づ第一に何を如何に經營すべきかの方針を樹立せねばならない。地方議会は即ち其の方針樹立の機関なのである。」「……自治団体の意思機関としては普通選挙に依り選任せられ、住民の意思を反映し、住民全体の縮圖とも云ふ可き地方議会が存する以上は、自治団体活動の根本方針の決定は宜しく其の地方議会の権限に属せしむ可く、……」とする（入江俊郎「議員の発案権に付て」自治研究5巻8号66－67頁）。なお、この点については、既に前掲「地方議会の政策形成機能の法的課題」336頁で引用している。

入江の見解は、旧地方制度におけるものであるとしても、当時の議会においてですら、このような捉え方がなされていたことに留意すべきであろう。

2 議会の立法機関性と整合しない制度の見直し

1) 専決処分制度

整合しないと史料される制度として地方自治法179条の専決処分制が挙げられる。同条の専決処分制は、旧地方制度に由来するもの⁴⁴⁾で、本来議会に認められた議決権限を長が代わって行使するものであるから、本来例外的な手段といえる。

とはいえ、現憲法下での二元代表制において立法機関として位置づけられるべき議会と、執行機関と位置づけられる長との間で、議会の権限を長が専決処分によって代替することが果たして妥当といえるのであろうか。とりわけ、条例という議会立法について、長が専決処分によって代替できるとすることの原理的不整合性を認識すべきであろう。加えて、条例制定という議会が行使する中核的権能を長が行使することによって、令和2年最判で改めて確認された住民代表たる議員の責務の発揮を奪うことになることにも留意しなければならない。従って、議会が立法機関として有する権限、即ち地方自治法96条1項1号乃至3号の権限については専決処分から除外することが検討されるべきではないだろうか。

もっとも、現実における専決処分制の「定着」——コロナ禍において、自治体では新型コロナウイルス感染症関連の補正予算等に対して専決処分が多用されたということは周知のとおりである⁴⁵⁾——を考えると、まずは、議会の事後承認を実質化して議会権限を回復するような立法措置を設けるべきであろう。また、地方自治法179条4項に定められた事後承認において否決された場合は、専決処分の効力を失わしめるという対応も検討

44) 地方自治法147条の長の統轄代表権については、旧地方制度において、当初は府県会、市会及び町村会に統轄代表権があったものの、改正により知事、市長及び町村長へ統轄代表権が移された。この経緯について、今村＝辻山前掲『逐条研究地方自治法Ⅲ』（前注39）136頁以下を参照。

45) コロナ禍での専決処分の多用について、実態を調査したものとして、榊原秀訓「新型コロナウイルス感染症下における地方議会の対応——東海三県における地方議会の対応調査のまとめ——」南山法学45巻2号196頁以下がある。

されてよいであろう⁴⁶⁾。

ちなみに、大規模災害等のいわゆる非平時における地方議会の活動は大きな課題といえる。通常、議会は平時においてこそ機能する組織と考えられているので、非平時での活動について法制面での手当は想定されていなかった。非平時での活動を可能にするためのツールとして議会 BCP（業務継続計画）が注目されている。これには課題があるものの、非平時における議会活動を確保する観点からその積極的導入が検討されるべきである⁴⁷⁾。

2) 長の特別拒否権

次に、地方自治法176条4項以下のいわゆる長の特別拒否権は、議会の議決又は選挙が権限踰越又は法令等に違反したと長が判断したときに、長に議会の再議又は再選挙に付することを義務づけるものであるが、再議又は再選挙の結果、議会が再度同じ議決をしたときになお長が権限踰越又は違法であると認めるときは、それが知事の場合は総務大臣に対し、市町村長の場合は知事に対し、それぞれ審査を申し立てることができるというものである。申し立てをうけた総務大臣及び知事は、当該議決又は選挙が権限踰越や違法であると認めたときは、それを取消す裁定を下すことができる（同条6項）。この仕組みも旧地方制度に由来するもので、かかる総務大臣や知事の裁定（裁定的関与）が、——裁定に不服な場合議会又は長による出訴が可能とはいえ——自治体内部での本来的立法機関たる議会と、長の間の、しかも議会の議決の合法性をめぐる争いの解決に妥当する仕組みであろうか。そもそも裁定的関与自体が、地方分権改革が目指した国と地方の

46) 地方自治法179条の専決処分については、2006年及び2012年の地方自治法改正においてその対象が限定され、また、認められる要件も厳格になり、加えて同条4項が新設された。しかし、この制度の骨格は維持されたままである。

47) この議会 BCP を最初に導入した大津市議会につき、コロナ禍を経験した課題などについて、清水克士「コロナ禍を受けた大津市議会の議会 BCP の見直しについて」議員 NAVI 2020年9月25日号1頁以下を参照。

対等性からも問題視されてきた⁴⁸⁾が、旧地方制度では行政機関として性格づけられていた議会を前提にしたこの制度が現憲法下での二元代表制と整合するかは極めて疑問であり、議会と長の機関訴訟の仕組みのみでよいと思われる。

なお、感染症の大規模な蔓延における議会と長の関係について、かかる場合の感染症を地方自治法177条1項2号における災害と捉えたと、その予算経費の削除や減額の議決を議会がしたときは、長に再議の義務があり、再議によっても同様の議決がなされたときは不信任議決とみなすこととなる。もし不信任議決に対して長が議会解散を行ったとき、それが災害発生中であれば議会選挙が困難な事態も考えられ、そうすると長が専決処分に対応することになる。つまり、この仕組みは長に強力な権限を付与していると解することができる⁴⁹⁾。そこで、この規定は議会の役割を放棄させるものであるといえることから、廃止すべきと思われる⁵⁰⁾。

3 積極的な法形成の必要

これは、地方議会がその組織や運営について自ら法形成する領域が拡大していることを背景にしている。こうしたいわば議会内部事項について、議会は、自ら法形成することには総じて関心を払ってこなかったといえる。このことは、画一的な議会運営をもたらしてきた一因であるといえる。そのような状況のなかで、地方分権改革によって地方自治法による議会への規制が縮減したことは、法形成を拡大させる契機となった。

48) 人見剛「地方自治体の自治事務に関する国家の裁定的関与の法的統制」同『分権改革と自治体法理』(敬文堂、2005年) 275頁。

49) 金井利之『コロナ対策禍の国と自治体——災害行政の迷走と閉塞』(筑摩書房、2020年) 311頁以下では、この規定は災害行政における首長への権力集中を指向する規定であるとする。

50) 都道府県議会制度研究会『都道府県議会制度研究会報告書』(2020年) 28頁。同旨、拙稿「地方議会——法的展開と今後」立命館法学393・394号936頁。これに対して、この規定には同項1号の原案執行権を認めるようにすべきとの議論もある。

それとともに、内部事項の問題が議会活動の活性化に関わることが各議会に認識され、地方自治法の議会関係規定や標準会議規則で定められた事項は会議運営を中心とする議会内部事項の必要最小限のルールにすぎない、という理解も改革に先進的な議会を中心に醸成されつつあると思われる。つまり、最小限として定められているものを議会が自ら補うことにより、自らの議会に適した議会運営を行おうとすることは至極当然のことであり、その表われが議会基本条例の制定であるといえるのではないか。また、議会が独自に附属機関を設置する——そうした議会が徐々に増えてきた——ことにより、議会の諸課題に対処するようになったことも同様の姿勢といえる⁵¹⁾。

51) 附属機関の設置については、地方自治法138条の4を根拠に、執行機関にのみ設置でき、議会は設置できないという通念があるように思われる。この通念を形成している総務省サイドの旧来の解釈が未だ議会の実務で通用していることに対してのアンチテーゼでもある。

筆者は、同条はあくまで執行機関に附属機関を設置する根拠規定であって議会について設置することを地方自治法は「沈黙」しているという考えである（拙稿「議員政治倫理条例の検討」立命館法学408号69頁以下）。「附属機関」なるものが地方自治法の執行機関の行政執行のための調査や諮問等を行う機関である、という総務省サイドの解釈をとると、本来的に立法機関である議会には設置できないことになる。これは地方自治法でいう「附属機関」は行政機関であることを当然の前提にしている。但し、議長が一定の行政事項につき行政庁として機能する場合、例えば、近時多くの議会で制定された議会個人情報保護条例に基づいて、仮に当該議会に独自の——即ち、首長の下の個人情報保護審査会ではなく——個人情報保護審査会を議長の附属機関として設置することは可能であろう。

また、総務省サイドの解釈では、議会には附属機関がなまじないとするが、この解釈の前提として、議会は議案審議を行う機関であるとする認識があるようである。つまり、議案審議に関する調査等については学識経験者等の専門的知見の活用のための制度が設けられており（地方自治法100条の2）それで十分であるということのようである。しかし、この認識は、議会が議案審議とは直接関係のない活動があることを全く想定していないと言わざるをえない。かかる活動について調査等が必要なときは議会が自らの自律権に基づいて附属機関を設置することは、同法138条の4に矛盾するものではない。ここでいう附属機関なるものの性格は、一定事項につき議会（ないし議長）からの諮問に応じて機関としての組織的判断たる意見等を答申するという機関である。同法138条の4にいう「附属機関」を議会に設置できるか否かという問題設定をせずとも、同様の性格を有する機関を——附属機関という呼称にするかどうかは別として——議会が設けることは議会の組織

また、内部事項を超える部分があると思われるが、頻発する議員の不祥事に対応する形で「議員政治倫理条例」が多くの議会で制定されるようになった⁵²⁾。同条例の制定が必要とされる理由の一つとして挙げられるのは、議員に対する懲罰の対象となる行為が議場等議会内の言動とされているため、議員の議会外の行為について地方自治法はそれに対応する特段の規定を置いていないことである。そのため、議員の議会外での不祥事について同条例を制定することによって対処する議会が増えてきたのである⁵³⁾。

さて、議員の不祥事への対応以外にも、前述した非平時での議会活動の確保——その手段としての議会 BCP の策定——といった各議会が解決すべき諸課題に対して法的対応が必要な場合があると思われるが、法的対応に消極的な議会が少なくないのが現状である。これには様々な理由があると思われるが、議会に対する住民の信頼を高めるためにも積極的な対応に踏み切ることが望まれるのである。

ㄨ 自律権の問題であって、それが地方自治法上否定される明確な定めがない以上、肯定されることになろう。

以上のことから、議長が行政事項を担う場合に設ける附属機関と、議会（ないし議長）が議案審議以外の活動について（その名称はともかく）附属機関を設ける場合との二種の附属機関があることになる。

52) 議員政治倫理条例は、当初は住民の監視によって議員の不正を防止するという目的で制定され、また、資産公開制も含まれていたため情報公開法制の一環としての性格づけがなされてきた。しかし、最近制定されている同条例においては、問題となった当該議員の当該行為の真相究明とそれに基づいた当該議員に対する議会としての措置がその内容の中心であるといえる。なお、同条例の動向については、前掲「議員政治倫理条例の検討」51頁以下を参照されたい。

53) 2023年地方自治法改正による同法89条3項は、議員は「住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない」と定められたが、この規定は、議員に対して、法の遵守とともに議員としての品位と名誉を損なうことなく住民全体の利益の実現のために行動するための行動規範を定めることを要請している、と捉えることもできよう。議員政治倫理条例における政治倫理基準はそうした行動規範の一つとみることができる。この点については、前掲「議員政治倫理条例の検討」55-56頁を参照されたい。

4 議会活動の恒常化

議会の立法機関としての地位を確立するためには、議会活動の恒常化が必要である。地方分権改革による長の権限拡大に対応するために議会も監視機能を強化する必要があり、また議決すべき事項も拡大している。こうした状況を踏まえ、議会機能を十全に発揮するためには、通常年4回の会期では対応できないのではないかと。会期を通年とすることが必要に思われる⁵⁴⁾。通年会期制は地方自治法で選択的に導入されているが、定例会を年1回と定めている議会を含めると、令和3年4月1日現在で111議会で実施されており⁵⁵⁾、その後徐々に増えているもののまだ多いとはいえない状況である。しかし、上述した同法179条の専決処分制度を実質的に「機能させない」手立てとしても、議会活動の恒常化は必要である。

第4章 立法機関としての議会の位置づけを実質化する方策

1 政策形成に関わる議会へ

立法機関としての位置づけを強調してきたが、それを実質化することが必要となる。これに関しては、まず、一連の議会改革で要請されてきた議会の政策形成機能の充実強化を挙げることができる。議会の政策形成機能の充実、議会が有する政策形成力を最大限に行使することである⁵⁶⁾。政策形成機能の強化については、議員提案政策条例の制定が中心的に論じられ、議会が政策条例⁵⁷⁾の制定を検討する場として、委員会以外に、政策検

54) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』205頁。

55) 総務省通年会期制に関する調（令和3年4月1日現在）より引用。

56) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』119頁。

57) 議会が議員提案として策定する政策条例といっても、従来は予算措置を伴わないいわゆる理念条例が多かったといえるが、近時では、例えば「三重県の木づかい条例」（令和3年4月施行）のように、執行機関に一定の施策を義務づける内容をもつものも制定されるようになった。なお、この三重県条例の意義については、拙稿「都道府県議会の政策条例制定の今後」自治日報4123号3頁を参照されたい。

討会議などの名称での独自の議会内組織が設けられるようになった。しかし、積極的に政策条例の制定を目指す議会がある一方で、無関心な議会も多い。確かに、町村レベルの議会においては、議員数が少ないなど政策条例を独自に策定するには厳しい面もあろう。政策形成機能を充実させることへの課題も多いが、その一つにこれに対する議員の消極的意識がある。政策形成充実の必要性を議員が十分に認識していないのである⁵⁸⁾。もっとも、政策形成の手法は、条例制定だけではなく、首長提案議案の修正、決議、長への政策提案などもある。このように、執行機関の政策形成への関与も含まれるので、議会によっては、条例制定以外のこうした取組を充実することに重点を置くことでもよいと思われる⁵⁹⁾。

2 議会への住民参加——住民からみた視点

議会活性化が唱えられた当初、住民との関係は視野に入っていなかったといえるが、近時、議会への住民の参加が議会の活性化のために必要であるということは共通認識になっている。また、議会が立法機能を高めるためにも住民とのつながりが不可欠のように思われる。そのために、議会には住民が参画しやすい環境を構築することが求められている。前述した第33次地方制度調査会答申においても、住民に開かれた議会の実現が課題として挙げられている。これは、住民から見ると、議会が閉ざされた存在であるという意識が今もって拭いきれないという状況があるからである。同答申では、デジタル技術を活用した議会からの多様なツールによる情報発信の充実が掲げられるとともに、住民が積極的に議会に参画する取組として、議会と住民が共同して政策づくりを行う「政策サポーター」や議会運営への意見や提言を聴取するための「議会サポーター」制などが紹介され

58) この点については、既にも掲「地方議会の政策形成機能の法的課題」338頁において指摘したのであるが、それから10年が経過しているものの、状況は大きく変化していないと思う。

59) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』231－232頁。

ている。

以上の取組は、結局は議会の機能向上を目的とするものであって、議会と住民との関係からいえば、議会側からの住民へのアプローチとしての住民参加ということになる。これに対して、住民を起点とした議会への住民参加という捉え方が成立しうる。かかる捉え方について、飯島淳子教授は、「議員と住民という生身の主体間のコミュニケーションという視点」を提示しつつ、その制度として、議員が住民の意見を聞いて議会对応に結びつけるというルートもあれば、第1章で触れた「集中専門型議会」における「議会参画員」のように住民に議会権限の発揮の役割を担わせるというルートもある、とする。そして、「議会は、住民を起点とする、長とは別個の組織・基準・方法に拠って政策を立案し実現する仕組となることで、長つまりは官僚への対抗という意味で住民自治の拡大に寄与する」ことになるとしている⁶⁰⁾。このような住民を起点とした住民参加の捉え方は、これまでの議会改革では十分に認識されなかった視点であり、注目すべきである。また、住民自治の実現という面から、飯島教授は、住民は、その代表者（議員）の選出とともに「その行動に関する決定に関与し」、決定されたものについても住民が「公共的活動の分担」を通じて執行の段階にも関与すること⁶¹⁾、そして住民は議会選挙を通じて代表者たる議員の活動を評価する、という住民を起点としたPDCAが回ることを提起しているが⁶²⁾、かかる視点も注目すべきである。こうした住民を起点とした捉え方による住民自治の実現という視点からみた上記の議会への住民参加手法は、理念としての住民代表機関である議会が実際には住民代表たりえていないという理念と現実の乖離を埋める一つの手段であると捉えることもできるため、住民の議会ないし議員への関与の手段として積極的に位置づけられることになる。

60) 飯島淳子「議員と住民とのコミュニケーション」法学83巻3号23-24頁。

61) 飯島前掲「住民論について」20-21頁。

62) 飯島前掲「議員と住民とのコミュニケーション」26頁。

第 5 章 議会に関する近時の議論動向について

1 議会を取り巻く法状況の変化

1) 積極的な法形成への端緒

議会の法制度面の改革で注目すべきは、議会に関する法内容の量的拡大⁶³⁾とともに、既に述べたように、法内容の形成について議会自らが主体的な立場に立つことを意識したことであろう。

前者は、数次の地方自治法改正によって、議会の自由度が高められ、また審議の活性化や政策形成機能の充実を目指す内容のものである⁶⁴⁾。後者に関していうと、これまでの議会実務では、議会の組織運営は、現行の地方自治法の議会規定を遵守し、標準委員会条例及び標準会議規則等⁶⁵⁾に準拠することでしかできないという通念が支配的であったといえる。このことは、オンライン議会が可能かどうかを総務省に問い合わせるという国への「依存」体質と通底している。このような対応は、議会の法実務において、国会のそれに範を求めるという意識が働くからであろう。言い換えると、議会の運営については、国会のアナロジーとして地方議会を捉えることが当然視されているのである。確かに、議事手続の骨格については国会と地方議会ではほぼ同様の法内容といえるため、同じ法原理に支えられているといえよう⁶⁶⁾。しかし、このことから直ちに会議運営が全て国会と同じ内容でなければならないわけではないだろう。即ち、地方自治法や標準会議規則でオンライン議会——特に本会議——が定められなければ不可能である、とは一概にはいえないのである。

しかし近時は、この通念から脱却を目指す動きがみられるようになって

63) なお、勢一智子「地方議会の規律における司法権の役割」論究ジュリスト36号150頁以下は、議会自らの規律を含む法的規律の増加を「法化」という現象であると捉えている。

64) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』197頁。

65) この「等」は標準議会傍聴規則である。

66) 前掲『地方議会の法構造』147頁。

た。これは、上述の地方自治法改正により議会の自由度が高まったことが背景にあり、これを契機に全国的な議会改革が進行したからである。各議会が自らの議会のあるべき姿を定める議会基本条例制定の動きは、地方自治法にその根拠がなくとも、自らのあり方を定め、自らに適した議会運営を模索することになったといえる。具体的には、議会基本条例に基づいて議会報告会や議会モニターなどのいわば法定外の取組が積極的になされてきたことが挙げられよう。

これに呼応して、会議運営に関する自らの法状況を点検して、自らの運営に見合う仕組への転換を指向する動きが見られた。繰り返しになるが、会議運営の原則について議会基本条例が制定されるようになったが、その意義は、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（地方自治法120条）に限られるわけではないことを示したことである。さらに、そもそも会議規則という法形式にこだわる必要があるのか、という問題提起もなされている。言い換えると、会議規則という法形式ではなく会議規則の内容を条例化することを地方自治法が許容しているのかどうか、ということである。この実践についていうと、大津市議会は会議規則を廃止して会議条例を制定したことが注目される⁶⁷⁾。同議会は、その理由として会議規則が議事手続だけでなく、請願など住民の権利に関わる内容が含まれていることを挙げている⁶⁸⁾。私見は、自律権を尊重するならば法形式としての会議規則に拘泥する必要はないという立場である⁶⁹⁾。

デジタル社会の到来やコロナ禍を経験したことにより、議会運営をめぐる法制度が議会の置かれた状況にそぐわなくなっているものがあると筆者は考えている⁷⁰⁾ので、そのための法制度の整備が必要となろう。しかし、

67) 大津市議会の会議条例制定の経緯について、清水克士「『市民に開かれた議会』を目指して～議会運営ルールの「見える化」という観点から～」議員 NAVI 48号27頁以下。

68) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』165、203頁。

69) 前掲『地方自治組織法制の変容と地方議会』234頁。

70) オンライン議会が念頭にある。

議会が自らの置かれた状況に適した運営を行っていくために、とりあえずは運営手続を自律的に定めていくことが望まれる。大津市議会の事例はそのような対応の一つである。もっとも、ほとんどの議会が上記の通念に縛られているのではないかと思われ、変革への意識が議会全般に浸透しているとは言い難い。

以上まとめると、既存の地方議会法制——地方自治法の議会関係規定、それに基づく関係条例及び会議規則を指す——が現在の議会が置かれた状況に適合できなくなっていると判断した議会は、地方議会法制の不十分な部分を解決するために法形成に乗り出していると評価することができる。但し、多くの議会は——オンライン議会の問題のように——既存の地方議会法制と牴触することを懸念しているのであって、そのために独自に法形成に踏み込めない状況にあるといえる。なお、議会が取組むべき法形成はそうした場合だけではない。後に述べるように、議会改革によりその活動領域が拡大した部分に対する法的根拠を与えるためにも法形成がなされているのである。この領域では既存の地方議会法制が存在せず牴触の問題は生じない。なお、法形成におけるかかる二つの側面が判然と区別できるものではなく、第3章で触れた非平時における議会活動の確保は両側面に関わっているといえよう。

2) 懲罰等の制裁的措置をめぐる司法判断の動向と議会の対応

令和2年最判を含む地方議員と議会の法的紛争における司法判断については、周知のように多くの論考があるが、本稿はこれを詳細に検討することが目的ではない。以下では、かかる司法判断の動向に対して議会がどう対応すべきかという点を念頭に論じることにした。

懲罰以外にも議員にとって不利益となる制裁的措置が、例えば議員政治倫理条例によって当該議会から下される場合がある。こうした懲罰を含む制裁的措置が争われた場合、判例の対応は、議会の自律権を尊重してかかる措置が議会の内部規律の問題にとどまるかどうかで判断する傾向にあ

る。つまり、議会の内部規律の問題の場合にはその措置の適否は議会の自律的判断に委ねて司法判断の対象としないが、内部規律の問題ではない場合には司法審査が及び、その適否を裁判所が判断することになる。

令和2年最判は、出席停止の懲罰についてそれが住民代表たる議員の議員活動の中核的な部分であるところの議会に出席し発言し表決する権利を制約することになるので、議会の自主的自律的な解決に委ねられるべきではない、とした。そのうえで、懲罰は議会の自律的権能に基づくもので、一定の裁量が認められるとした。宇賀裁判官補足意見によると、懲罰の実体判断には裁量が認められるが、裁量権行使が逸脱濫用に当る場合は違法となる、としている。これを受けて、その後の判例における懲罰処分の裁量審査では、裁量統制の実体的審査基準として、比例原則違反や事実誤認が用いられている⁷¹⁾。

さて、上記の議会の内部規律の問題か否かの判断基準であるが、名張市議会事件最高裁判決平成31年3月14日民集73巻2号123頁では、嚴重注意処分は特段の法的効果を生じないことや処分通知書を新聞記者のいる前で議長が朗読交付したことが社会的評価を殊更に低下させたものではないとして、内部規律の問題にとどまるとした。これにより、その後の多くの判例はこの基準に従っているといえる。例えば、議員の発言に対して謝罪と反省を求める決議を議会が行ったことに対して、当該議員が決議の取消を求め、加えて本件決議が広報誌に掲載されたことによって名誉が毀損されたとして国家賠償請求を求めた事件（大阪地判令和5年7月14日判タ1515号72頁）では、本件決議は、懲罰ではなく議会の事実上の意思決定としての決議にすぎず、政治的意味を有する事実上の効果を伴うものであるとしても法的効果を伴うものではないとして、取消の訴えを不適法とし、また決議は議会の内部規律の問題であるとして、名誉毀損となる違法性を否定した。もっとも、議会外の行為である議員の政治活動における言動が議員と

71) 岩沼市議会事件差戻審地裁判決である仙台地裁令和5年3月14日判決 判時2569号13頁。

としての自覚を欠き議会に対する信用を失墜させたなどを理由とする辞職勧告決議について、当該議員が議員活動の自由を侵害されたなどとして国家賠償請求を訴えた七宗町議会事件の名古屋高裁令和 4 年11月18日判決判自 496号22頁は、議会外の議員の政治活動についてはそもそも議会の自律権は及ばず議員として許されるべきものであるから、それを理由に辞職勧告決議を行った場合は内部規律の問題にとどまらず裁判所は決議の違法性の有無を判断できる、とした。そのうえで、同判決は、決議内容を検討して、当該議員の問題とされた行為が議会の内外を問わず違法性がある場合や著しく議員としての品位を欠く場合は議会の内部規律の問題であり、その対応については議会の判断を尊重すべきであるとしつつ、本件で問題となった議員活動には違法性がなく議員としての品位を欠くものではないにも拘らず辞職勧告決議をした部分について国家賠償法上の違法性を認めた⁷²⁾。以上の動向から言えることは、当該措置が内部規律の問題か否かについて、裁判所は、措置内容を個別に判断し、その際には、措置の法的効果のみならず当該議員への法的不利益の程度などと議会の自律権への影響を衡量していることが窺える。

ところで、令和 2 年最判によって除名のみならず出席停止の懲罰に司法審査が及ぶこととなったが、それ以外の懲罰について、例えば陳謝については、陳謝文の内容が本人の内心の自由との軋轢が問題となりうるため、国家賠償請求訴訟が提起されたり、陳謝を拒否したことを理由に出席停止が科された場合には出席停止の司法審査に関連して出席停止の原因となった陳謝処分の妥当性が審査される可能性がある。後者の判例として、香芝市議会出席停止処分取消事件（後に損害賠償請求に変更）奈良地裁令和 6 年 1 月16日判決 LEX/DB25596863 は、出席停止の懲罰が、先行する陳謝の懲罰のための陳謝文朗読を拒否したことを懲罰事由として科された場合は、「出席停止の懲罰の違法性判断の前提として、陳謝の懲罰の適法性、

72) この判決については、前掲「議員政治倫理条例の検討」82頁以下で扱っている。

相当性について判断することができる」としている。このような裁判所の懲罰の司法審査に対する近時の積極的な姿勢に議会は注視すべきであろう。

このような動向を受けて、制裁的措置を講ずることに対する議会の対処であるが、まず、最近の懲罰に対する司法判断において議会に対してその自律性を尊重する姿勢があるとはいえ、裁量統制の法理を適用していくという裁判所の「メッセージ」に対して、議会側がその意図を正しく受けとめねばならない。即ち、懲罰等の制裁的措置一般に求められるのは、そうした措置を講ずる場合、当該議員の議員活動の自由を十分に尊重ないし考慮したうえで判断しなければならないことは言うまでもない⁷³⁾が、令和2年最判後の判例をみる限り、一部の議会にはかかる認識が十分に浸透していないと言わざるをえない。次に、懲罰については、対象行為が、地方自治法、会議規則及び委員会条例に定める懲罰該当事由となる違反行為であることを明確に証明できること、また、その行為と科されるべき懲罰の量定と釣り合いがとれていることであろう。このことは、懲罰以外の制裁的措置にも妥当する。なお、言うまでもなく、除名や出席停止の懲罰を選択する場合は特に慎重に対応しなければならない⁷⁴⁾。

73) 懲罰に関する令和2年最判以降の判例においては、令和2年最判の判決文の文言を引用した説示が目立っている。それは概ね次のようなものである。即ち、①議会の位置づけと議会が当該団体の意思決定を行う機関であること、②地方議員は議会の意思決定に住民の意思を反映させる役割があり、それ故に地方議員の議員活動は保障されねばならないこと、③議会の自律的権能の一つとして、円滑な議会運営を目的とした議会内の秩序維持を行うために、議員に懲罰を科すことが認められること、④しかし、住民の意思を団体の意思に反映させるべく議員活動をするという議員の役割を踏まえるならば、一般論として議員の活動に制約を加えることには慎重でなければならないこと——である（例えば、湯河原町議会事件横浜地裁判決令和5年2月1日D1-Law.com2811171を参照。ちなみに、この判決では、陳謝懲罰について、陳謝は議場での議員活動を制約する効果をもたらすものではないとして、議会の自律的解決に委ねるべきものである、としている。）。

以上の諸点を考慮したうえで、懲罰を科すことが議会に求められるといえよう。

74) 船崎まみ「地方議会議員への懲罰等の措置をめぐる基本的視座」判自509号10頁。

2 議会総体としての「議会活動」という視点について

上述の法状況の変化でも触れたように、今般の地方議会改革以降、議会の活動領域は広がったといえる。以前より拡大した領域を含めた広い意味での「議会活動」という捉え方について指摘しておきたい。

ここでいう「議会活動」は、議会の会議運営や議員個人の議会に関する諸活動（例えば、議会での質問を行うための調査活動）を含み、さらに会議運営以外の議会総体として取組む諸活動をも視野に収めたものとして観念している。特に、会議運営以外の議会総体としての議会活動は、議会と住民との関係構築に関わる取組やその手段としての議会の情報発信などが具体例であるが、これらについて各議会が制度化することによって、地方議会の法的議論空間が拡大したといえよう。議会改革に積極的な議会がこうした議会総体として取組む姿勢を示してきたため、かかる取組が当該議会の議会基本条例に盛り込まれるようになった。議会総体としての取組は、議会と住民との関係構築といった議会外との関係に関わる取組だけでなく、いわゆる議員提案条例の制定にあたって議会全体で条例を策定するための特別の組織を設置することなどの議会内部の事項も含まれる。

こうした議会総体で取組むという意味での議会活動は、地方議会法制が想定していないものである。地方議会法制が想定している議会活動といえは、会議運営に関する事項の他、議員の活動において——議員の位置づけの規定が地方自治法に創設されたとはいえ（同法89条3項）——会議運営に関わるものであり、また政務活動費も法定されてはいる（同法100条14項）が、政務活動費は当初は政務調査費とされていたように、あくまで会議を中心とする議会内での議員活動を支える調査研究費の名目であった。政務活動費に移行したことで、調査研究に加えて、会派・議員としての活動で調査研究活動以外の活動でも、政党活動や後援会活動などでないならば支給対象となった。これまでの地方議会法制からみれば、政務調査費から政務活動費への変遷による支給範囲の拡大は、異質のものと捉えることができよう。本来地方議会法制は、議員個人を議会活動の単位として構成

されているといえるし、議会活動も会議運営及びそれに関わる議員活動を前提としているため、議員の集合体としての会派の活動⁷⁵⁾、さらには総体としての（会議以外の）議会活動は地方議会法制が規律すべき対象とはいえないことになる。そのため議会基本条例がこうした状況を補うものとして対応しているといえよう。

このように、議会総体としての議会活動という視点は、現行の地方議会法制が議会改革の進展に十分に対応できていないことを認識させるものであろう。こうした法状況の展開は、別の見方からすると、国会の法制と地方議会の法制を「議会議法」として共通の法的基盤の下にあるものとして理解し、この理解を前提に地方議会の法制度を性格づけようとする従来の実務の捉え方——これは法実務では依然として根強いといえるが、これを筆者は国会比較アプローチと呼称している——では対応できないことを示している。現在議会に求められている住民との情報共有や住民と議会との距離を埋めることは、総体としての議会が「住民と向き合うこと」を前提にしているが、こうした事態は現行の地方議会法制が想定してこなかったものである。私見では、議会基本条例でこれに対応するのでもよいが、地方自治法に何らかの法的根拠を置くことも検討されるべきと考える。なぜなら、そうした取組を前記の地方制度調査会答申も促しているからである。

終 章 まとめにかえて——今後の展開を見据えて

1 現在の地方議会が置かれている状況に対する私見のまとめ

1) 議会をめぐる問題状況からの脱却

筆者の主張は、統治主体たる自治体の組織原理として二元代表制を捉えようとすると、議会の位置づけとして本来的な立法機関であることが強調されねばならない、ということである。しかし、地方分権改革において議会

75) 実際の議会運営や議会の意思決定においては会派が中心的役割を担うのであるが、会派に関する共通事項等について、地方自治法の定めはない。

がクローズアップされたのは長とのカウンターバランス論であり、それは要するに、議会を活性化して議会の機能を強化することで長との対等性を目指したものである。そのためか、議会の本来的な立法機関——立法機関性を高めることにつながる地方自治法改正はなされてきたが——という位置づけについての議論は未だ十分ではないように思われる。繰り返しになるが、筆者は、二代表制の下での地方議会の地位を明確にすることが重要であると考えているのであって、長との対等性の議論よりも長と対峙できる実質的な地位をどう実現するか（制度化するか）が重要であると主張してきた。議会のあり方を含む二代表制の仕組を抜本改革する議論は沈静化しているため、当面は自治体住民の意思を自治体に反映させるために二代表制をどう機能させるかが重要といえる。人口減少社会の下で地域社会が大きく変動しつつあるが、この点でも議会の果す役割は依然として重要であるから、議会をどう機能させるかが重要な課題となる。それゆえ、筆者は、議会の機能強化のために、議会の立法機関性の強調とともにその実質化の必要性を論じてきたつもりである。これに関連して地方分権改革を経た二代表制の下での地方議会の本来の地位の確立を阻害しているものとして、旧地方制度に由来する地方自治法の議会と長の関係規定が残存していることを指摘してきた。

現行地方自治法96条1項に相当する議会の権限は、旧地方制度の市制町村制の昭和18年改正により、それまでの一般概括主義から制限的列举主義になったことをそのまま引き継がれていることを無批判に受け入れていることに大きな問題がある。これは、地方自治法96条2項の条例による議決事件の追加における同項の捉え方にも反映しているといえる。即ち、同項の議決事件の追加を地方分権改革における議会機能の強化のために積極的に活用することは、第28次地方制度調査会の『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』（2005年）で提起されたのであるが、同項について、総務省自治行政局行政課長通知（総行行第68号平成24年5月1日）では、議決事件の対象とならないと解される事務について、庄

村勇人教授の整理に従えば⁷⁶⁾、大要、「自治体に判断する余地のない事務」、「事務の性質上執行機関の事務」、「国の外交安全や国民の生命身体に緊急に関わる事務」とされ、逆に対象となるのはこれら以外の事務となる。対象とならないと解される事務のうち問題となるのは「事務の性質上執行機関の事務」であろう。これは、さらに①法令によって長その他の執行機関の権限に属するとされているもの、②事務の性質等から当然に長その他の執行機関の権限に専ら属すると解されるもの、に分けられるが、どちらも議決事件の追加の対象ではない、としている。このうち②は、事務の性質等という漠然とした基準であり、広く捉えてしまえば議会による議決の追加をする余地がかなり狭まってしまう。同法96条についてこうした解釈をとることは、結局、旧地方制度での権限関係をそのまま現行の長と議会の権限関係に移行したにすぎず、問題がある解釈であると言わざるをえない。団体意思決定権限を現状で固定したい意向が伺える。

このように、二代表制との不整合な仕組が多く残存しており、それが議会の立法機関性の展開を阻害しているのではないかと論じてきた。従って、こうした仕組を整理することが本来的立法機関性を高めることになり、議会の真の活性化につながることとなろう。もっとも、議会実務では、かかる不整合な仕組を不整合と認識することなく所与のものとして受け入れられているように思われる。要するに、別段の「支障がない」ということなのであろうか。別言すれば、議会の活性化を目指した地方自治法改正をさらに発展させて、本来あるべき立法機関としての位置づけを確立する方向に進めていくことに繋げようとしている議会はまだ少ないように思われる。しかし、議会をめぐる法状況の推移に対応して、議会側の認識を転換しなければならない段階に来ているように思われる。

76) 以下は、庄村勇人「地方議会の議決事項についての一考察」名城法学66巻1・2号399頁を参照。

2) 司法審査に耐える法整備の必要

令和2年最判は、一部の議会の懲罰事案をめぐってその自律権行使に濫用があることを踏まえて、制度目的が十分に果されていないと最高裁が判断したことが背景にあるように思われる。その限りでは、司法審査を拡大する方向性は、本来あるべき議会の自律権行使のあり方が一部の議会において機能していない状況にあることを捉えて、それを回復させることにつながる面もあるように思われる⁷⁷⁾。議会においても、これを議会運営を見直す契機と受けとめるべきであろう。

なお、令和2年最判では、地方議会について「自律権」ではなく「自律性」という言葉が使われている。これは、国会各議院に認められる議院自律権との相違が含意されているものと思われる。地方議会の自律権をめぐっては、議員の制裁的措置をめぐる裁判において、議会側が、国会のそれとパラレルに考えているかのような主張が散見された。これは自律権を根拠に司法審査が及ばないとする旧来の通念が未だ払拭できていないからかもしれない。令和2年最判は、地方議会に一定の「自律性」を認めつつも、少なくとも出席停止懲罰に対する司法審査を認めた。一連の議会と議員をめぐる紛争において、地方議員の住民代表としての役割を強調するとともに、その言論の自由を保障すべしとする裁判所の姿勢を議会側が充分に理解できず、それへの対応ができていないように思われる⁷⁸⁾。例えば、懲罰事案について懲罰に値する行為かどうかを吟味しなければならないが、その際には議員の言論の自由を充分に尊重ないし考慮したうえで判断

77) 神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と司法審査——岩沼市議会事件大法廷判決とその後の展望」『行政法理論の基層と先端 稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念』（信山社、2022年）369頁もかかる方向性を示していると思われる。

78) 本稿第5章1で扱った香芝市議会事件では、出席停止懲罰の差止め請求について仮の差止めが認められているが、その決定のなかで、奈良地裁は「……陳謝拒否を懲罰事由として、申立人に対し、陳謝処分より重く、議員活動に対する制約の大きい出席停止処分を科すのは、本件における具体的事実関係の下において、裁量権の範囲を超え又はその濫用となるものと一応認められる」と既に指摘していたのである（奈良地裁決定令和4年9月1日判自492号31頁）。

しなければならないはずである。このため、議会としては、議員に対して何らかの不利益な措置を講じる場合、適正な手続を踏むことは当然であるが、実体的にも妥当な量定が選択されるための指針を設けることが求められるのではないか⁷⁹⁾。

しかし、司法審査の拡大は、議会の「自律権」が縮小したことを意味するものではなくその適正な運用を求めているのである。むしろ、既述のように、不祥事議員の問題やパンデミックの対応のような現行の地方議会法制に不十分なところがあるため自律権を行使すべき課題があるのにも拘らず、行使していないという状況がある。これは、各議会が自らにどれほどの自律権があるのかを十分に認識していないことから生じるものとみることもできよう。自律権の主体であることの再確認が必要ということになる。これからは、様々な状況に対応するために、自律権をベースにして自主性を発揮した議会活動ができるかが、各議会に問われることになる。

2 地方分権時代に合致した地方議会の法制度の方向性

繰り返しになるが、地方議会が法的に対応すべき状況が以前と比べて広がっていることが確認された。これに対して、地方自治法の改正や標準会議規則の改定でのみ対応することには限界がある。それらが想定する議会活動を超えているからである⁸⁰⁾。各議会の自主的対応との役割分担であると捉えて、この超えた部分は各議会が対応すべきことになろう。なぜなら地方自治法は議会の組織やその活動について網羅的に定めているのではないからである。言い換えると、議会は、いわば想定される議会活動の対応

79) 立川市議会は議員政治倫理条例を2023年に大幅な改正を行い、同条例20条1項で政治倫理基準に違反した当該議員に対する同議会としての執りうる制裁的措置を列举している。そのうちのどれを選択するか指針が同条項の逐条解説において示されており、考慮事項として議員の言動によって議会が被った損害の程度と制裁的措置の重さが均衡していることなどを要請しており、参考になる。

80) 地方自治法が議会の法状況の「拡大」に対応しないのか不明である。それは既述のように、附属機関の設置について消極的であることに象徴されているといえる。

だけでなく、議会活動の拡大に対応した仕組を自ら構築することが求められる状況に移りつつあるといえる。

議会として係る状況に手をこまねいているわけにはいかないはずであるが、議会資源の制約など種々の理由から、対応できていないのが現状であろう。しかし、それが議会不信につながっているのかもしれない。我々は、地方議会に関する仕組を地方議会法制から捉えることを当然視してきたように思うが、そうした捉え方も限界に来ていると考えられる。そもそも、行政組織に組み込めない議会を、自治体行政組織法たる性格である地方自治法に定めていること自体が現憲法下の地方議会の法的基礎と相容れないと思われるからである。

次に、議会制度が抜本的に変革できないとすれば、人口減少社会が続くなかで、小規模自治体における議会は現行制度で将来もその役割を果たすことが可能なのか、つまり持続可能性があるのか、そのために当面どうすればよいか、その見通しを立てておかねばならない時期にきているように思われる。辻陽教授は、今後の地方議会に求められるのは画一的制度からの脱却である、とする。つまり、大規模自治体議会と小規模自治体議会では、「議員の待遇においても、議会の政党化の側面においても、大きな違いがある。」加えて「審議すべき議案の内容や数も異なっている」ならば、「自治体ごとに議会に求められるべき機能が異なることを素直に認め」て、それぞれに見合った制度を導入した方が、住民が求める議会の実現に近づくことになる、とし、画一的でない制度設計を導入する方向性を検討しないと議会への批判は免れないと断じている⁸¹⁾。

私見においても、大まかな方向性として、当該自治体の置かれた状況に見合った議会となることは必要であり、その意味で多様になることは、当然の成り行きのように思われる。筆者も、画一的とされる現行制度は限界に来ており、議会権能をめぐっては大規模自治体議会と小規模自治体議会

81) 辻前掲『日本の地方議会』243-244頁。

とで全く同様のものとするのは、無理があるように思う。今後、小規模自治体のあり方が変容を受けることをも見据えつつ、議会のあり方も様々な試みがなされるべきであろう。既述した『町村議会のあり方に関する研究会報告書』の提言のように、議会に住民が大きく関与していく形で議会制度を維持する方向性も選択肢であろうし、また、議会機能を純化していく方向性も考えざるをえないであろう。つまり、議会機能についていわばフル装備を小規模自治体議会に求めることは困難になるのではないか。議会機能を純化する方策としては、立法機関としての機能に純化する、具体的には権限を地方自治法96条1項1号乃至3号に限定する——逆に、自治体の重要政策は議会が関与することを必須とする——ことも視野に置くべきであろう。監視権限についても大規模自治体議会と同様の権限行使は難しいのではないかとと思われるので、直接請求制度や住民監査請求及び住民訴訟制度といった住民の直接的監視を活用することなどによる補完を考えざるをえないであろう。