

地方議会の自律権に関する一考察

駒 林 良 則*

目 次

はじめに

I 自律権の議論の現況

II 議会の活動と自律権の関係

III まとめにかえて——現時点における議会自律権の意義——

はじめに

本稿のテーマである地方議会の自律権については、拙著『地方自治組織法制と地方議会』（2021年）のなかでこれまでの論考をまとめて示してきた。本稿はこれを再考しつつ、近時の議会の法状況の展開等も反映させて補足修正することとし、自律権の議論を筆者なりに整理したいと思う。また近時の議論展開のなかで浮かび上がった若干の課題についても示しておくことにしたい。

周知のように、出席停止の懲罰の司法審査が争われた岩沼市議会事件最判令和2年11月25日民集74巻8号2229頁（以下、令和2年最判という。）は、公法学に少なからず影響を与えた。即ち、この判決によって、いわゆる「部分社会論」が地方議会には否定されたと評価され¹⁾、また、出席停止の懲罰の取消訴訟が「法律上の争訟」であると認められたのであるが、そこで主

* 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) 令和2年最判により地方議会における「部分社会論」が否定されたことについては、人見剛「判批」法時2476号（2021年）13頁などを参照。

観訴訟が認められるための根拠に議員のいわゆる議事参与権が持ち出されたことで、これが、議員の権利特に議員活動の自由に関係することの意味とともに地方議員の権限や地位への関心を惹起させた。こうした議論は自律権特に運営自律権の議論にも少なからず影響を与えることになった。

さらに、令和2年最判の前後から、議員に対する議会の懲罰を含めた制裁的措置をめぐる争いにおいて、議員活動の自由を重視する判例の傾向は顕著であり、これによって議会内部の紛争における司法審査の実質的な拡大がみられるところである。近時でも、例えば、陳謝文の朗読を拒否したことを理由とした出席停止の懲罰について、大阪高判令和6年8月28日判タ1531号70頁は、出席停止処分の適否は司法審査の対象となるから、出席停止処分の違法性の判断をするために必要な限度で陳謝処分についての適法性及び相当性の検討は避けられないとして陳謝処分への司法審査が及ぶとした。この判決を「より一般的に陳謝処分の審査可能性を示唆しているように思える²⁾。」と評する向きもある。このような判例傾向をもって、地方議会の自律権が縮減したとの評価が一般的であろう。

また、運営自律権と司法審査の関係についていえば、議会内部の紛争における審査手法等を含めた議論の深化がみられる。例えば、重要な指摘として、土井翼教授は、議会の自律の内実を裁判所との関係で、規範定立の自律、規範解釈の自律、さらには規範適用の自律の三つに分説できるとし、議会内部の紛争は、規範適用の局面におけるものであり、かかる場合での議会の自律が司法審査においてどのように尊重されるべきかを分析している³⁾。もっとも、自律権の議論が司法審査との関係にその焦点が当てられすぎている感もある。いうまでもなく、自律権の議論は対司法権だけの問題ではない。つまり議会内部の紛争の構図のなかでしか運営自律権の有り様が論ぜられていないという嫌いがあるのではないか。

2) 榊原秀訓「陳謝文の朗読拒否を懲罰事由とする出席停止処分の審査」「新・判例解説」Watch 行政法36号(2025年)39-42頁。

3) 土井翼「地方議会に関する司法審査の方法」論究ジュリスト36号(2021年)143-144頁。

次に、運営自律権との関係で近時注目を集めたのはいわゆる「オンライン議会」の導入問題である⁴⁾。具体的には、本会議における定足数（地方自治法113条）や表決（同法116条1項）の際の議員の「出席」という要件につき、これを現に議場にいることであるとして、総務省が本会議におけるオンラインによる議員出席を認めないとの解釈を示したことである（2020年4月30日自治行政局行政課長通知）。他方で、委員会ではオンラインによる出席は差し支えない、としたので不統一となっている⁵⁾。この通知が発出されると、各議会では、オンライン議会の扱いを同通知の解釈に沿って、委員会では可能とするよう条例等の改正を行うことが増加した。しかし、オンライン本会議が「不可」とであるというのは、地方自治法における「出席」をどう捉えるかという点における一つの解釈にすぎない。オンラインによる議員の出席が現に議場にいるのと——情報環境の整備が向上するという前提で——同一と見做しうるのであれば、将来のパンデミックに備えて、オンラインによる出席を本会議でも可能とする解釈も成り立ちうるであろう⁶⁾。議員数が減少した町村議会ではその必要性は高いように思われる。しかし、本会議におけるオンライン出席を認めるよう総務省に働きかける議会側の動きは一部にみられたが、その後沈静化してしまった⁷⁾。こうした経緯自体極めて興味深いものであるが、この問題は法解釈における議会の自律を改めて考えさせることとなった⁸⁾。

4) 国会における導入の議論については、その論点と理論状況を含めて、植松健一「オンライン議会」法教502号（2022年）41頁以下が参考になる。

5) 佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）383、403頁。

6) 植松前掲も、地方議会のオンライン導入の必要性和許容性は国会よりも強い、とする（46頁）。

7) 議会が本会議にオンライン出席に踏み切れないのは、仮にそれを容認したうえで、ある案件の表決がなされた場合、当該議決の効力がオンライン出席を理由に争われることを危惧しているからと思われる。また、コロナ禍の際に多用された長の専決処分（地方自治法179条）で対応できることも一因かと思われる。

8) 地方自治法の解釈という点でこれと対比すべきは、同法138条の4第3項の「附属機関」を議会にも設置することの可否の問題である。これは、後述（Ⅱの1）するように組織自律権に関わるのではあるが、同条項の反対解釈から附属機関は執行機関にのみ設置できるとする考えが従前からあり、それゆえ、議会に附属機関を設置することはできないとの認

以上の懲罰権やオンライン議会の議論は、運営自律権に関するものである。自律権のもう一つの領域として組織自律権がある。組織自律権の問題として扱われてきたのは、議会内部において、議会が自らの意思で地方自治法が定めている組織以外の組織を創設することであった。しかし、組織に関わる最近の動きというのは、議会活性化の要請をうけた議会が、住民説明会や議会への住民参加などの取組がなされることとなったことである。これは議事運営に関わらないものの、議会組織の拡大という面からみれば、組織自律権に関わる事柄とみることができそうである。もし可能ならば組織自律権の概念にも影響を及ぼしそうである。

I 自律権の議論の現況

1 地方議会の自律権の意義と根拠について⁹⁾

(1) 自律権の意義等

地方議会の自律権は、議会実務書では議会の権限の一つに挙げられ、議会の内部的事項について自律的に決定・処理する権限であると説明される。例えば、「その内部の組織や運営に関する一定の事項について、他の機関等から関与を受けることなく、自律的に決定し、処理する権限」¹⁰⁾と定義づけられ、具体的な自律権として地方自治法の関係規定が列挙されることに

議が広くあったのである。しかし、三重県議会が2006年12月に制定した同議会基本条例12条で「附属機関」の設置を宣明し、それ以後追随する議会が増えていった。議会がこうした動きになったのは、現実に議会が附属機関を設置する必要性が生じたからである。附属機関は議会内部の問題であり、本会議のオンライン出席とは同列には扱えないものの、緊急時での議会活動の維持を保障するために、自律権の行使としてのオンライン出席を条例で可能とする取組が検討されるべきであろう。

9) 地方議会の自律権における「自律性」の意味について、神橋一彦教授は、① 規範定立の自律性 ② 規範適用の自律性 ③ 紛争解決の自律性、の三つの法創造の段階があることを提示している(神橋一彦「公法解釈と自律的法規範」公法研究85号(2024年)71頁)。この分類でいうと、オンライン本会議の問題は②の規範適用の自律性の問題といえようが、行使すべき状況及び必要性があると思われるのにあえて行使しないということになるのか。

10) 八木欣之介=小笠原春夫編『実務地方自治法講座 5 議会』(ぎょうせい、1990年)70頁。

なる。つまり、これまでの議会実務のレベルでは、自律権の内容を地方自治法の範囲内のものとして捉えてきたといえるのであるが、そうなると、議会自律権は結局地方自治法に由来するものと理解されてしまうことになろう¹¹⁾。また、そのような理解に立つのであれば、次に扱う自律権の憲法上の根拠の議論は不要ということなろう。

ところで、こうした従来の実務書における自律権の理解——現在の議会実務においても影響は小さくない——において、議員の活動と自律権の関係はどのように捉えられてきたのであろうか。そこで、以前の有力であった議会実務書を繙くと、まず、地方議会は憲法93条によって法令によりその権能が定められ、その機能を発揮することが保障されている、としつつ、法令により定められた議会の「権限を具体的に実現化し効果を発揮させるのは、議会の構成員である議員の任務である。」とし、議会の権能とは別に議員にも諸権限を付与し、「その活動により議会の機能を遂行させるための保障をする」ことは、必要不可欠である、とする¹²⁾。この説明は、要するに、議員の権限もあくまで議会の機能の発揮のためにある、ということが底流にあると言わざるをえず、議員の活動の自由を考慮するという視点はみられない。これは、議員の議事に関わる権限は、議員の活動の自由という議員個人の権利とは切り離された議員という地位、即ち議会という合議体を構成する一機関にすぎないという地位に基づくものである、という論理に立脚しているといえる。現在の実務においてもその基調は変わっていないといえよう。例えば、ある実務書によれば、議員の権限の一つとして発言権を挙げ、議会内での発言が議会にとって最も重要であるから議員の言論は保障されねばならない、として、いわゆる発言自由の原則が示されている。しかし、発言に関して国会議員のように免責特権がないことが指摘されるとともに、発言の自由に対する制約があることが強調される。日

11) 大出峻郎『現代地方自治全集3 地方議会』（ぎょうせい、1977年）180頁では、議会の自律権は法令の規定する範囲内のものでなければならない、とする。

12) 西村弘一『地方議会——会議の理論と実際 全訂版』（学陽書房、1987年）60頁。

く「……会議体である議会の内部関係においては、一定の規律と秩序がある。」として、一定の規律と秩序を遵守しなければならず、それゆえ、発言の自由には一定の制限がなされることになり、それによって「公正でしかも能率的な議会の運営が図られ、真の発言の自由が担保される。」とする¹³⁾。これは、発言の自由といえども、議会の自律権の下にあるという認識が示されているように思われ、反面、発言の自由が憲法上の権利でもあるとの認識が希薄であることをうかがわせる¹⁴⁾。こうした実務書における論理からすれば、議会の一機関にすぎない議員の諸権限の行使も議会の権能の一つである自律権に当然に服することになろう¹⁵⁾。しかし、令和2年最判の論理を踏まえると、少なくとも議事参与に関わる議員の諸権限と議員活動の自由を切り離すという論理は、もはや維持できなくなっているといえる。にも拘わらず、議員の権限をめぐるこのような理論上の展開が議会の「現場」にはいまだ浸透していないというのが実情であろう¹⁶⁾。

ところで、筆者は、地方議会という会議体が適切な意思決定を行うための独自の運営及び手続とそれに必要な組織を自ら定めることが自律権の本質である、と理解してきた¹⁷⁾。こうした自律権の本質の理解は、何らかの意思決定を行うべく設けられた会議体において、それが適正に活動するために一般的に承認されるものといえよう¹⁸⁾。もっとも、地方議会は、単な

13) 野村稔＝鶴沼信二『地方議会実務講座 改訂版 第2巻』（ぎょうせい、2013年）113頁、121-122頁。

14) このような認識は、議員の権利に対して過度に自律権を重視する姿勢といえよう。

15) 西村前掲書41頁では、議会の議員に対する統制は、地方自治法のほか議会の自律権の作用である、とする。

16) 議会の「現場」では、懲罰に対する司法審査が除名に加えて出席停止にも及ぶよう判例変更されたこと自体は周知されていると思われる。従って、各議会は出席停止の懲罰の適用にも今後は「慎重」になると推測される。しかし、現時点において司法審査が拡大したことの理由まで十分に理解されているかは疑問である。

17) また自律権の究極的目的を住民代表たる議員の果すべき役割を実現するためとしてきた。駒林良則『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、2021年）185、214頁。

18) これは、大石眞教授のいう「会議法」としての議会自律権と内容として同趣旨である。これについて、同教授は「……議会が会議体である以上、いわば会議法の準則にしたがう機

る会議体ではなく、住民公選による議員から構成されるものであるため、強い民主的正統性を有し、憲法93条によりその設置が憲法上義務づけられた自治体の第一義的な立法機関であると位置づけられる。そのため、地方議会の自律権は、国会各議院の自律権とは同一であるとはいえないものの、それに準じたものとして、十分に尊重されるべきである。それだけに、自律権行使のための規律が明確に定められるだけでなく、適切に運用されなければならない。これはいうまでもなく、議会が住民自治実現のための必須の機関であり、自律権行使に問題があれば住民自治を損なうことにつながりかねないためである。

なお、次に述べるように、自律権は憲法上の根拠を有するものであって地方自治法にその法的根拠を有するものではない¹⁹⁾。自律権の具体的内容について、上述のように、地方自治法が定めているもののみを指していると解する立場がある²⁰⁾が、これにとどまるものではない。

(2) 自律権の憲法上の根拠について

上述したように、地方議会が憲法上必置の機関であることを前提にすれば、その自律権もまた憲法93条に根拠を有するとみてよいであろう。

これに対して、令和2年最判における宇賀克也裁判官補足意見は、地方議会の自律性の憲法上の根拠を憲法92条の「地方自治の本旨」に求め、「地方自治の本旨」の内容としての住民自治を示している²¹⁾。法廷意見においても住民自治を根拠とすることは明言されてはいないが、憲法で採用され

関であるという視点であって、審議・議決機関として、合理的な議事進行ルールを備えなければならない。」という（大石眞「二元代表制下の統治機構をめぐる諸問題」毛利透＝須賀博志＝中山茂樹＝片桐直人編『比較憲法学の現状と課題』初宿正典先生古稀祝賀（成文堂、2018年）289頁）。

19) 駒林前掲書214頁。

20) 例えば、八木＝小笠原前掲書71頁。

21) その後の判例においても、例えば、七宗町議会事件名古屋高裁令和4年11月18日判決判例地方自治496号（2023年）22頁など、住民自治を根拠に置いていると思われるものがある。

た住民自治の原則に基づいて議会は住民代表機関としての重要な権能を有しており、議会の自主的かつ円滑な運営の確保のため議会に自律的権能が尊重されるべきである、とする。この点を敷衍していると思われるのは令和 2 年最判の調査官解説であって、地方議会の自律性は、「……地方自治の本旨のうち、主として住民自治の観点から、議事機関として作用するために認められるということができるようと思われる。」²²⁾としている。これは、自律性の意味における自主的自律的な運営という側面を重視して、そうした議会の運営や決定につき他からの介入をうけないという意味での自主性・自律性の究極の根拠として住民自治を挙げているものと推測できよう。これは自律性を保障するという観点に立ったものということができそうである。なぜなら、宇賀克也裁判官補足意見は、別の自律性に触れていると思われる箇所では「……住民自治により司法権に対する外在的制約を基礎づけながら……」と述べている。これからすると、かかる自律性が対外的に——絶対的ではなく相対的にはあるが——保障されるという側面を捉えて論じているといえるからである。対外的とは、ここでは司法権を指すことになるろう。

要するに、自律権の根拠を憲法92条の「地方自治の本旨」のうちの住民自治に求めるという立場は、自律権の「保障」という側面に着目したものとといえるのではないか。これに対して、憲法93条に根拠を置く立場は、自律権と総称される議会の諸権能（規則制定権、紀律権、組織運営権など）の憲法上の根拠をどこに求めるべきかという観点からのものである。なお、筆者は、自律権は、その究極の目的として、議員が地域住民の多様な意見・利益を議会の意思形成に結びつけるという役割を適切に実現するためのものである、と捉えている²³⁾。つまり、住民自治を具現化する役割を担っている議員の活動に資するために、議会の自律権があるとみている²⁴⁾。地方

22) 荒谷謙介「最高裁調査官解説」法曹時報73巻10号（2021年）198頁。

23) 駒林前掲書235頁。

24) 神橋一彦教授は、地方議会の自律性について、地方議会を構成する「議員の独立性（自

議員の公選は憲法93条2項に基づくものであるから、自律権の根拠も同条に求めるべきであろう。

とはいえ、自律権につき憲法92条を根拠とみることによる「保障」の観点は、——議院自律権の明文の根拠が憲法にあるのに対して——地方議会の自律権の明文の根拠が憲法にないだけに大きな意味を有するといえる。確かに、憲法92条は自治体の組織運営への法律による介入を容認しているが、同時に、「地方自治の本旨」により、かかる法律も制限をうけることになるため、自治体の機関である議会の自律権への法律の規律も制約があることになるからである。そして、自律権に関係する地方自治法の規定内容が「地方自治の本旨」に照らして妥当なものか否かの吟味が必要とされる状況がみられるようになってきた。即ち、懲罰を含む紀律権に関わる地方自治法の諸規定は制定時から概ね変更されておらず、これは同法129条の発言取消権も同様であるが、発言内容の事後的な発言取消という仕組が、議員の発言の自由の保障との関係から、その運用も含めて問題視されているのである²⁵⁾。また、町村議会の議員数が大きく減少するなかで、懲罰に関する規定を一律に適用することが妥当かどうか吟味されるべきであろう。例えば、地方自治法135条では、除名以外の懲罰は出席議員の過半数の賛成で成立することになるが、これは小規模な議会でも適用される。しかし極めて議員数が少ない場合には、少数の議員によっていわば恣意的に運用される恐れが強まるといわざるをえない。加えて、運営自律権に関連して以前から問題視されてきたのは、議会の招集について長に招集権が有することである（地方自治法101条1項）。旧地方制度から承継された制度であるが、現憲法下での二元代表制において果たして妥当であるのか疑問であり、現憲

由委任）を必須の前提とする」という（神橋一彦「統治機構の機能維持と司法審査——憲法53条違憲国賠訴訟など近時の事件を中心に——」立教法学105号（2022年）78頁脚注18）。筆者も上述のように地方議会の自律権を議員の役割の実現に資するものとしているので、筆者の方向性と同様といえよう。

25) 神橋前掲「公法解釈と自律的法規範」80-81頁、同「厚木市議会ホームページ会議録発言掲載等請求事件」行政法研究60号（2025年）303頁以下、特に323頁脚注(9)。

法の下での地方議会の運営自律権と齟齬があるように思われる。

次に、憲法92条の「地方自治の本旨」における住民自治を根拠とするメリットは、同条が組織自治権の根拠でもあるので、組織自治権と議会の組織自律権とが共通の法的基盤にあることが明瞭になることを挙げることができる。組織自治権の拡充が地方分権改革によって追求され、それは議会においても議会の活性化として要請されることとなったことは後に詳論するが、議会自律権の伸張は当該自治体の自治権の伸張でもあることは留意されておくべきであろう。

2 議院自律権と地方議会の自律権との相違

以上の近時の地方議会をめぐる運営自律権に関する議論や判例動向をみると、地方議会の自律権と議院自律権が大きく相違していることは、異論のないところである。両者がその内容において同一でないことは、議員特権の有無や財政（ないし財務）自律権の有無²⁶⁾とともに、自律権が憲法上明確に保障されているか否かという点からも明らかである、とされてきた。両者の相違について次のことは留意しておくべきである。即ち、議院の手続準則の規律について、国会法と議院規則との関係が憲法学では問題となるが、憲法58条2項が法律を介さずに自律権を保障していることから、議院手続準則の規律は議院規則の独占的排他的事項であるとして、国会法の効力を否定する説が有力となっていることである²⁷⁾。こうした主張の基底に

26) 国会法32条などにより議院には一定の財政自律権が認められている。他方、地方議会も長の予算編成権に服しており、予算費目としての「議会費」についての財政上の自律は乏しいといえる。

27) 大石眞教授は、国会法と議院規則の関係の議論に触れるなかで、憲法58条2項において議院の自律権を保障している趣旨を踏まえれば、議院の院内手続準則を規律することは「議院規則の独占的・排他的な所管事項とする」説を主張する（大石眞『憲法概論 I 総説・統治機構』（有斐閣、2021年）280頁）。この主張の核心は、院内の会議等の事項は議院が自主的に決定すべきであるという点であろう。この場合の自主的の意味は、排他独占的に規律しうることであろう。要するに、議院の自律権においては、当該事項についての（原則として）排他独占的規律の可能性がそのメルクマールであると論結できよう。このような

あると思われるのは、議院自律権におけるメルクマールとして、当該事項における排他独占的決定が認められる点にあるように思われる。これは、議院の自律権が他の国家機関からの独立性を保障する²⁸⁾ という権力分立制に依拠していることから明らかである²⁹⁾。そしてこの排他独占性にこそ地方議会の自律権との根本的相違があるといえよう。国レベルの議会（Parliament）一般における自律権のメルクマールが排他独占性にあるとすると、地方議会には「自律権」は認められないことになる。令和2年最判での前記宇賀裁判官補足意見では「自律権」を用いずに「自律性」という用語が使われているのも、司法審査の介入という点に関わるとはいえ、単純な言い換えなのではなく、こうした相違が意識されているのかもしれない。

同補足意見では、出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となとしたうえで、懲罰の実体判断につき議会に裁量が認められ、この裁量権行使が逸脱又は濫用にあたる場合に限り違法となる、とした。そして、その後の下級審での懲罰処分の適否についても裁量統制の法理が用いられている状況にある。象徴的にいえば、議院の自律権に近いとされてきた地方議会の自律性が司法審査との関係においては裁量の問題に「変容」したとみることもできよう。この新たな展開をどう評価すべきであろうか。神橋一彦教授は、議会内部の紛争に対する司法審査に対して、議会判断への司法の介入を積極的に認める要因があるとしつつも、他方で、議会の自律的運営への配慮も考慮すべきであるとのスタンスを表明している。そのうえで、同教授は、「……地方議会の自律性をどこまで裁量権の問題として捉えることができるか」とし、懲罰を扱う場合、公益の実現を第一次的目的とする行政活動と議会の内部規律では性格や構造が違うことに留意すべき、とする³⁰⁾。

メルクマールは地方議会には認められないといえる。

28) 長谷部恭男編著『注釈日本国憲法(3)』（有斐閣、2020年）774頁（長谷部恭男執筆）。

29) 確かに、地方議会の自律権においても首長という他機関からの干渉を受けないことが挙げられるのであるが、議院という国レベルの権力分立に関係する場合とパラレルには論じられないといえる。

30) 神橋前掲「公法解釈と自律的法規範」82-83頁。

筆者も同様の問題意識を有している。当面裁量権の問題として処理され且つ精緻化する議論傾向は続くと思われる、結果として司法審査の「拡大」となるが、議会の現状からみてその必要性を肯定的に評価せざるを得ない。しかし、司法審査の対象となったことから、直ちに「自律性」を「裁量」に置き換えてよいのかという素朴な疑問がある。これを本稿との関係で一般化していえば、「自律性」の行使の問題を裁量権の問題に「還元」できないものがあるのではないか、ということになろうか³¹⁾。もっともこの点については筆者に定見がなく今後の課題としたい。

Ⅱ 議会の活動と自律権の関係

1 議会活動の拡大と組織自律権

組織自律権の議論においてまず確認しておくべきことは、自治組織権との関係である³²⁾。自治体に保障された自治組織権により自治体には自らの組織の編成を自由に行いうるが、憲法が要請する二元代表制の下では、自治体議会組織については議会に組織編制権が委ねられることになる³³⁾。他方で、組織自律権は議会が自律的な意思形成を行うために必要な組織を形成する権能といえるが、議会が自治組織権に基づき自らの組織を編制する範囲と、議会が組織自律権により組織を形成する範囲とは、概ね重なることになろう。また、一般に議会の組織というと、審議運営に関係する——それをサポートする議会事務局を含めて——議会の組織が想定されること

31) 神橋教授は、別の論考で「……地方議会の自律権を裁量権と読み換え、広い裁量権を前提に司法審査を行うという途もある。」とする(神橋一彦「地方議会議員の出席権・発言権——議員の議事参与権と政治活動の自由」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツ基本権裁判の展開』(信山社、2025年)783頁)。

32) 以下の論述は、駒林前掲書49頁以下に述べたものを略述したものである。

33) 稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の発展と変革(下)』(有斐閣、2001年)336-343頁。なお、自律権の意義について、通常示される「他の機関からの干渉を受けない」という側面は、地方議会の場合長からの干渉が問題となるが、二元代表制の下では、組織自律権においてはかかる問題はほぼ生じしないといえる。

もあって、議会実務では、自治組織権との関係は意識されてこなかったように思える。しかし、近時の議会の活性化の要請を受けて、議会審議に直接関わらない組織が議会にも設けられるようになってきた。その例として、議会説明会といった住民との関係構築のための組織が挙げられるが、これは、議会活動の拡大として捉えることもできよう。こうした組織は間接的にせよ適正な意思形成に資することになるから、組織自律権によるものといえなくもないが、議会外部との関わりという点で本来の議会運営とは異質なものであるため、組織自律権の範囲を超えているといえるかもしれない。もしそうであったとしても、議会が担っている自治組織権の行使として位置づけることはできよう。

次に、地方議会の組織自律権における問題は、地方自治法における議会の組織に関係する規定をどう捉えるかという点に集約されてきたといえるが、いうまでないことであるが、憲法92条を根拠にして、国が法律によって地方議会を含む自治体の組織について規律することができ、この結果、組織自律権の行使といえども、議会は、地方自治法の議会関係規定に反するような組織上の定めをすることができないと解されている。但し、私見では、こうした地方自治法の議会関係規定も「地方自治の本旨」から、議会の組織運営の根幹的部分に限られるべきであるという立場であり、かかる地方自治法の規定も大綱的な内容にすべきと考えている。

問題なのは、既に述べたように、少なくとも従来の議会実務における自律権の理解では、自律権の具体的内容を地方自治法に規定されているものと捉えるところがあり、組織自律権においてもそのような傾向があることである。しかし、かかる理解は、議会独自の調査機能の充実や議会活性化で求められた政策形成機能の強化及び住民との接点の強化などをうけた議会活動の拡大という状況にそぐわなくなっていると思われる。このことが如実に現われているのが附属機関の設置の問題である。地方自治法は地方議会に附属機関を設置する規定を欠いているので、地方議会には附属機関

は認められないとする通念が議会実務を未だ支配しているようである³⁴⁾。認められないとする論拠の一つとして、議会は議案審議をする機関であるから、そのための組織として本会議と委員会があるので附属機関は不要である、というものである。しかし、議会の活動は議案審議に限られるわけではないのであって、議案審議に関わらない場合でもその活動が必要なときには、そのための組織を内部的に設けることはむしろ当然のことのように思われる³⁵⁾。また、後述するように、標榜される「議会の活性化」からすれば、附属機関の設置はむしろ必要な取組であろう。

まとめると、地方自治法が定めていない議会の組織に関する規律は、組織自律権を行使して各議会が定めうるものであり、たとえば議会基本条例や会議規則などによって、政策検討会議などのほか、附属機関³⁶⁾といった議会内部の会議体を設けることができるのである。また、会派も議会内の一つの組織とみることができれば、会派に関する規律も可能である。

2 議員活動の多様化と運営自律権

筆者は、既に拙著のなかで、「つまり、運営自律権は、議員の議会内活動のみならず調査研究活動といった議員の活動にも及びうることになる。」³⁷⁾としていた。この表現は、正確性を欠くものといえるが、どのような議員

34) これは、附属機関なるものを執行機関にのみ設置できる（地方自治法138条の4第3項）と解されているからであろう。この前提には附属機関なるものは行政の組織であるとの理解がある。しかし、本稿は、附属機関とされるものもつ性格として、地方自治法138条の4第3項に挙げられた「審査、諮問又は調査」のための機関であること、そうした機関が一般に第三者機関であること——これらの性格を有する機関が議会にも必要であることを主張しているのである。従って、必ずしも「附属機関」という名称に拘っているわけではない。

35) 地方議会における附属機関の設置に対する私見の詳細は、拙稿「現在の地方議会に関する論議について」立命館法学414号（2024年）21頁脚注51）を参照されたい。

36) 附属機関の問題としては、近時制定されることが増加している議員政治倫理条例に基づく政治倫理審査会が挙げられる。例えば、2025年6月に制定された東京都議会議員政治倫理条例でも第三者で構成される政治倫理審査会が常設された（同条例5条）。

37) 駒林前掲書235頁。

の活動に対して議会の自律権が及びうるのかという、自律権の範囲についての問題意識があったからであった。そこで、運営自律権が及ぶ議員の活動について改めて整理しておくことにしたい。

なお、運営自律権の内容は、議院の運営自律権についての大石眞教授の整理³⁸⁾を参考にすると、①議会運営の手続準則の制定権能 ②議会運営における秩序維持のための紀律権能、となる。また、②はさらに、議員に対する懲罰権とそれ以外の秩序維持の紀律権に分けることができよう。当然ながら、議員の活動の全てに運営自律権が及ぶわけではない。

議員活動を類型化すると、まず、本会議・委員会への出席やそこでの表決といった議員としての本来的な活動である狭い意味での「議会活動」がある（以下、第1類型という）。次に、この「議会活動」に関連する活動あるいは支える活動がある（以下、第2類型という）。この類型には、「議会活動」に関わる調査や資料作成、議員が所属する会派の会議などの「調査研究活動」（これは旧政務調査費の支給対象となる活動といえる）と、「調査研究活動」には含まれないが議員・会派としての活動がある（例えば中央省庁への補助金の要請活動など）³⁹⁾。最後の類型として、「議会活動」とは関連性のない活動があり、所属政党の活動、後援会活動、選挙活動、私人としての活動というものである（以下、第3類型という。）⁴⁰⁾。

このように大きく三つに分類した議員の活動類型に対して、運営自律権が及ぶ範囲を考えると、上記の狭い意味での「議会活動」の類型、即ち第1類型は当然であるが、加えて「議会活動」に関連する活動類型（第2類型）のうちの「調査研究活動」にも及ぶといえる。「調査研究活動」は、議員の調査研究や会派の会議といったものであるが、これは最終的には議

38) 大石前掲書277頁では、運営自律権を、議院手続準則の決定権、院内秩序維持の規律権及び議員に対する懲罰権の三つに分類しているが、このうちの後二者を議会運営の秩序維持のための紀律権として統合した。

39) 辻陽『日本の地方議会』（中央公論新社、2019年）171頁。

40) この類型化については、辻前掲書171頁の図に依拠した。

会の意思形成に関わり、意思決定の妥当性に資するものと捉えることができるため、運営自律権が及ぶといえる。従って、第2類型のうちの「調査研究活動」以外の活動や、「議会活動」とは関連性のない活動の類型（即ち第3類型）に入る活動には、運営自律権は及ばないとみられる。現状において、「議会活動」（第1類型）と「調査研究活動」は、議会運営の手続準則の性格を有する規律を定める議会基本条例やその他の関係条例さらには会議規則のほか、各種規程や申し合せなどが定めうる対象となっているといえる。運営自律権の紀律権能（上記の②）のうち、懲罰権の対象は「議会活動」に限定されるが、それ以外の秩序維持の紀律権は加えて「調査研究活動」にも及ぶといえる。

以上は範囲論であるが、以下では、運営自律権が及びうる範囲において、自律権行使が制約をうけることも示しておかねばならない。

運営自律権の行使に関わる事項に地方自治法の規律があるときは、それに反することはできない。法律による制約である。但し、上記①の手続準則制定権についてであるが、会議規則という法形式をとることが地方自治法120条で定められているものの、これについては拙著で詳細に論じたように、この法形式を選択せず条例によることが容認されると解する⁴¹⁾。なお、地方自治法の規律に反しない限りで、議会基本条例において運営手続を定めることも当然に可能である。

次に、②の紀律権能であるが、そのうちの議員懲罰権については地方自治法及び会議規則に詳細な手続等の定めがある。それ以外の秩序維持権も同様である。紀律権については、地方自治法に定める以外の紀律を、運営自律権を根拠に議会が条例等により独自に定めることは当然可能である。その例として、制定が増加している議員政治倫理条例を取り上げることができる。この条例の対象は、同条例に定められた政治倫理基準に反する行為であるので、前述した議員の活動類型との対応関係はなく、第1、第2

41) 駒林前掲書203-204頁。

及び第3の各類型の活動においても対象となりうる。そして、当該行為が政治倫理基準違反行為であるという請求がなされ、政治倫理審査会での審理で基準違反であるとの同審査会の判断がなされれば、議会が何らかの制裁的措置——但し、専ら法的効果のない措置であるが——を講じるというのがこの条例の仕組である。議員政治倫理条例による議会の措置を紀律権の行使の一環とみることもできようが、そうなると、議会の自律権の及ぶ範囲でしかこの条例は通用しないということになりそうである。しかし、そのように理解するのではなく、「議会活動」及び「調査研究活動」に関する当該対象行為への対応は、紀律権の行使として捉えつつ、それ以外の議員の活動範囲における行為に対する措置は別異に理解することになろう。即ち、政治倫理基準違反となる行為は、——もちろん議員政治倫理条例によって政治倫理基準の内容に違いはあるが——議員個人の政治活動や私的活動における不祥事にも適用される可能性があるが、こうした自律権の範囲を超える議員の行為をかかえる条例の規律対象とする場合は、自律権のうちの紀律権とは別異の、つまりこの条例に基づく当該議会の独自の自主的な規制であると捉えるべきであろう。

3 議員活動の自由と運営自律権

運営自律権の範囲の議論に関連して、次に、運営自律権と議員活動の自由についてみておくことにしたい。但し、あくまで両者の関係における一般論であることをお断りしておく。

この点に対して関心が向けられた契機は、令和2年最判において、懲罰権という自律的権能の行使といえどもそれが議員の中核的な活動に制約を加えることになるのであれば、その適否は議会の自主的解決に委ねることはできないという論旨が示されたことである。つまり、議員活動の自由の保障がクローズアップされたのであるが、これは令和2年最判以前からの

判例動向でも示されてきたところである⁴²⁾。議員が議会で発言し表決に加わるという議事参与権は、議員の政治的活動の自由に関わるもので、この自由は、憲法21条に根拠を有する議員個人の基本権として保障されるとの考え方が示されたのであるが、こうした基本権のみならず住民自治を実現するための議員の権限としても保障されるとの主張⁴³⁾が有力になっているといえる。そこで、令和2年最判がいう議会活動の自由は、上記の本稿で示してきた議員の活動類型のうち、さしあたり「議会活動」に対応するであろう。即ち、「議会活動」こそ、本会議・委員会での発言・表決といった、議員が議事参与の権限を行使するという議員の最も重要な活動を指しているものであって、議会の意思決定に住民の意思を反映させるという議員の役割ないし責務に直接関わるものだからである。従って、議員活動の自由は、「議会活動」の領域では強く保障されることになり、紀律権を含む運営自律権の行使は、それゆえ強く制約を受けることになる。他方、前述の運営自律権の範囲論において運営自律権が及ぶとした「調査研究活動」には、「議会活動」のための議員個人の調査研究といった「議会活動」のために当然必要なものもあるが、会派の会議への出席や会派の広報活動というものも含まれている。前者は議員が自らの「議会活動」を十全に行うためのものであるが、後者は、上記でいうところの議員個人の本来の役割とは直接に関わるものとはいえないであろう⁴⁴⁾。つまり、「調査研究活動」にも様々な活動があり、「調査研究活動」のうちでも「議会活動」に強く関連する活動から、必ずしもそうでないものまでであること⁴⁵⁾を踏まえると、「議会活

42) 名古屋高判平成24・5・11判時2163号10頁（中津川市議会代議拒否事件控訴審判決）、最判平成26・5・27判時2231号9頁（府中市議会議員政治倫理条例事件）。

43) 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今後の展望」大貫裕之ほか編『行政法理論の基層と先端——稲葉馨先生・亙理格先生古稀記念』（信山社、2022年）368頁。山崎友也「判批」判時2401号（2019年）151-152頁。

44) 従って、憲法上保障される議員の政治的活動の自由について、拙著ではここでいう前者のみならず後者も含めるように論じたが（駒林前掲書223頁）、現在では後者まで含めうるのか躊躇を覚えるところであり、さらに考察を深めたいと思う。

45) もちろん関連性の強弱は相対的であるからその境界を明確に示すことは難しい。

動」との関連性が強くない活動（つまり後者の活動）にまで、運営自律権が議員活動の自由の保障を理由に強く制約をうけるということにはならないことになる⁴⁶⁾。つまり、「調査研究活動」の領域における議員活動の自由は、自律権行使との関係において、その保障に強弱があるといえよう。

Ⅲ まとめにかえて——現時点における議会自律権の意義——

地方議会改革以後の地方議会を取り巻く状況の変化は、自律権のみならず議会の位置づけなど地方議会の法理論全般にも影響を与えたといえる。これは国会の法状況とは異なるものといってよいだろう。繰り返しになるが、議院の自律権と地方議会の自律権とを同一の土俵で論じることが難しくなっている。議事運営の諸原則における議院と地方議会の規律内容の共通性が認められてきたため、これまでの地方議会の実務では著しく相違していることが十分に認識されてこなかった。しかし、令和2年最判以降の判例動向や学説の展開は、議会内部の紛争への司法権の関与という状況をみるかぎり、議院の自律権と地方議会の自律権とは同視できないものであることが共通認識になっているとみてよい。なお、議院の自律権の憲法論については、管見の限りでは注目すべき展開はみられない。むしろ地方議員の出席停止の懲罰が司法権の対象となったことが、逆に議院の自律権の

46) この点に関連して、筆者は、駒林前掲書224頁以下で、調査研究活動の自由は「議会活動の自由」を支えるものであって、憲法上保障された自由ということではできず、制約も許されるとした。言葉足らずの表現で修正が必要と思われる。つまり、拙著にいう「調査研究活動の自由」は本稿でいう第2類型に相当する。第2類型には、「調査研究活動」とその活動が含まれることになるが、拙著の「調査研究活動の自由」における活動として念頭あったのは、本稿でいうところの「調査研究活動」のうちで「議会活動」に直接に関わらない活動と第2類型のうちの「調査研究活動」以外の活動なのである。というのは、拙著では、続けて政務活動費についての規律を例に議論を進めているが、政務活動費はこれらの活動も支給対象となっており、そこでの規律（地方自治法100条及びそれに基づく各議会の支給条例）についてそれが議員活動の自由の側面から制約を受けるという議論にはならないと主張したかったのである。

議論への問題提起になったかもしれない⁴⁷⁾。

既に述べたように、今後地方議会の自律権の問題を扱う場合、議院の自律権から切り離して独自の問題として検討しなければならない。これは要するに、議院自律権のアナロジ的な思考からの脱却を意味する⁴⁸⁾。

1 自律権の「活性化」

今次の地方議会改革は 議会活性化を一つの目標とするものであった⁴⁹⁾。議会活性化は、要するに、議会が自ら有する機能を充実し発揮することであるが、それによって議会の役割である住民自治の実現を目指しているのである。また、議会機能の充実強化のために、多くの議会は、様々な取組を行い自主的な改革を進めてきた。議会活性化の要請は、当初は外発的なものであったが、その後の自主的な取組においては積極的にこれを進める議会も現れるようになった。この取組を議会内部から支えているのが自律権といえよう。つまり、地方自治法改正により活性化を阻害してきた法的仕組が徐々に縮減した後の各議会の自主的な改革は、専ら政策立案機能の強化や住民との関係の強化を目指してそのための内部組織の創設や住民参加の仕組を作ってきたのであるが、それは専ら組織自律権を行使することでなされているといえるのであって、言い換えれば、活性化を支えるものとして機能したのが——議会が意識したかどうかはともかく——自律権であったといえるのである。

確かに、第一次地方分権改革の際に自治組織権が注目され、自治体組織に対する法規制を縮減して自治体組織の柔軟化をすすめて組織に対する自治体の自己決定権を伸張させることが志向されたのであるが、この方向性

47) 大石前掲書282頁は、令和2年最判の法理が「憲法上強い自律権を与えられた両議院における議員懲罰の問題にそのまま及ぶかどうかは明らかでない」とする。

48) 駒林前掲書248頁では「国会の自律権のアナロジーとして議論できない部分がある。」としてきたが、さらにそれを進めるべきということになる。

49) なお、地方分権改革の下での議会の活性化の経緯については、拙稿「地方議会の活性化」行政法研究60号（2025年）171頁以下を参照されたい。

は議会においてもその活性化のために地方自治法上の規制を緩和すること
に繋がったといえる⁵⁰⁾。規制が緩和された後の、特に組織面についての自
主的改革を支える法的根拠が組織自律権に求められたのである。組織自律
権を行使して、各議会が積極的に法形成を行うことになると、当然のこと
ながら画一的でない多様な法制運営が生じることになる。しかし、そのよ
うな状況こそ議会活性化の目標の一つではなかろうか。

また、議会の活性化の要請の一つとして、議会活動の「見える化」が掲
げられてきた。会議公開の原則があるにも拘わらず、住民からは議会が何
をしているのかわからない、という声が多いため、例えば、議会の情報発
信の必要性が指摘されてきたが、これも「見える化」の対応策の一つであ
る。しかし、「見える化」は、議会活動の可視化のみを求めているのではな
く、可視化によって住民の議会への関心が高まり、並行して住民のチェッ
クが機能することにより、議会運営が適正になされることも目指されてい
るものと理解すべきである。「見える化」は、さらに、議会運営に関わる法
領域の規律が不十分なときは、議会はこれを積極的にルール化——「申し
合わせ」といった議会外部から容易にアクセスできない規律方法ではなく
——すべきことにもつながるであろう。例えば、コロナ禍を経験したこと
で、今後同様の状況が生じたときに議会としてどう活動するのかをルール
化しておくことは不可欠といえよう。これについては議会 BCP（事業継続
計画）を策定する議会がみられるようになった。

組織自律権に関わって附属機関の設置に触れたが、附属機関について「見
える化」の観点からすると、附属機関の活動は原則的に公開であることが
要請されるであろう。つまり、一般化していえば、議会の内部組織におけ
る活動の「見える化」も求められるところである。しかし、様々な理由か
ら非公開とされている場合もある⁵¹⁾。

50) 拙稿「自治組織権に関する一考察」行政法研究32号（2020年）39頁。

51) 先に触れた（前掲注36）東京都議会議員政治倫理条例により設置された政治倫理審査会
は、同条例7条1項8号により、その審査は原則非公開となっている。非公開とする理由

2 現時点での自律権の課題等

本稿は、地方議会の自律権をめぐる最近の動向を踏まえつつも、焦点が当たっている議会内部の紛争の問題に限らず、自律権を筆者なりに俯瞰的に捉えて考察を進めてきたつもりである。これまで論じてきた点に関連して、改めて自律権の今後に関わる課題を整理しておくことにしたい。

既に触れたように、運営自律権に関係する地方自治法規定が憲法92条の「地方自治の本旨」に合致しているのかについては、例えば、議会の内部紛争に対する司法審査への関心が強まるなかで、紀律権に関係する規定内容の吟味の必要性が生じてきたように思われる。そこで、「地方自治の本旨」に合致しているかを吟味するときに、次の二つの視点で検討すべきであろう。第1に、「地方自治の本旨」に合致するというのは、現憲法下の地方議会の法システムが徐々に変化しているにも拘らず、自律権に関係する地方自治法の規定内容がそれに見合ったように改正されていないものがあるのではないか、という点である。これについては、オンライン議会の問題や同法129条の発言取消権の問題について議論があることは既に触れたところである。

第2に、そもそも旧地方制度から承継された自律権に関わる地方自治法の規定が現行の議会の制度や実情に合致しているのかの吟味がなされるべきであるという点である。これは既に触れた長の議会招集権の問題のほか、例えば、地方自治法138条の議会事務局の規定を挙げることができる。即ち、同条2項は、事務局に事務局長以外に書記その他の職員を置く、とし、同条3項では、事務局を置かない市町村議会に書記長、書記その他の職員を置く、としているのであるが、「書記(長)」は、旧地方制度の一時期には身分を表わす時があったものの⁵²⁾、現行法制度の下では、事務局の設置条例や会議規則等をみる限り、身分はおろか事務局内の職制としても

と「見える化」の必要性との衡量を行うべきであろう。

52) 旧地方制度から承継された「書記」についての経緯については、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ』(敬文堂、2005年) 699頁以下を参照。

また職務権限においても関わりがないようである。要するに、肩書きにすぎないといえる。そうすると、同条にいう「書記（長）」は実質的には意味がないものといえるだろう。

最後に、筆者は、積極的な自律権行使を望むものであり、実質的に自律権を充実していくことが望ましいという立場である。こうした充実は、画一的な議会の有り様を変えてゆくことにつながるように思われる。法制度的に画一性の高い現在の地方議会の有り様は限界を迎えているといえようが、そうすると、今後の自律権の議論が最終的に目指すのは、スローガンのいえば、自らの議会のあり方は自らでつくることの実現に寄与することにある、と思われる。

