

# 自治体議会改革の憲法問題

小林 武

## 目次

はしがき

### 一 課題としての自治体議会改革

#### 1 現況、改革の提唱と課題

(1) 改革が迫られている状況

(2) 改革の提唱

① 国側・政府与党側からの改革提唱

② 主体の側のとらえ

(3) 改革の射程範囲

#### 2 憲法にもとづく現行法制検討の必要

(1) 自治体議会改革と憲法論

(2) 地方自治法自体の見直し

① 古くて新しい課題としての自治体議会改革

② 《国による画一的な地方行政法》としての性格をもつ現行地方自治法

③ 憲法適合性に問題がある地方自治体議会関連規定

### 二 憲法が想定する自治体議会像

1 九二条「地方自治の本旨」に込められた憲法原理

(1) 「地方自治の本旨」——地方自治の総則としての機能

- (2) 日本国憲法の国民主権の原理と地方自治  
 2 憲法による自治体議会の位置づけ

- (1) 通説の枠内での積極的解釈  
 (2) 議会の長に優位した位置づけの弁証

### 三 現行地方自治体議会法制の問題点

- 1 長 議会議長を憲法適合的に規定しているか否か見直しの必要なもの

- (1) 議会の本来的地位にかかわる長の権限  
 (2) 長の議会に対する権限

- 2 議会の組織・権限にかんして憲法意思から乖離した規定

- (1) 選挙制度の問題と議員定数の「条例定数制」

- (2) 立法権行使の制約

- (3) 議会の組織・運営への規制

- (4) 議員特権の存否をめぐって

- ① 免責特権

- ② 不逮捕特権

- ③ 議員報酬請求権

### 四 自治体議会改革をもたらすもの

- 1 議会改革にとっての憲法改正の意味

- (1) 改憲提案の中の自治体議会

- (2) 改憲は、より充実した自治体議会への改革を可能にするか

- 2 住民自治を担う議会の新生——むすびにかえて

- (1) 「議会基本条例」のもつ可能性

- ① 制定の背景

- ② 制定への流れ

- ③ 注目される内容

- ④ 「基本」条例の最高法規性の論点

- (2) 住民自治を実現する機関としての「志」をもった議会への努力を…結語

## はしがき

地方自治体議会が、今、多様な問題に直面する状況下で、そのあり方を見直し、新生をはかるべきことか、各方面で意識されている

日本国憲法は、第八章において、地方自治体について「元代表制 首長制の統治構造を採用した上で、自治体議会を、住民代表機関、団体意思決定機関かつ第一義的立法機関として位置づけている」とくに九三条、九四条「詳細は後に論じる」その点で、議会は、地方自治の「方の本源」であり、また、長との関係においてむしろ「主導機関」であって、民主主義の根幹をなすものである、等々の表現がこれまで用いられてきたのも、的を射たものといえる

自治体統治構造においてこのような位置にある議会は、しかしながら、その役割を十分に果たしているとはいえず、そのあるべき姿への回帰とそのため改革は、憲法に則した国づくり、とくに地域の主人公である住民の自治の実現のためにも、今日、不可欠のものとなつてゐる。そして、この課題の達成のためには、あれこれの制度運用上の手直しや、改善のアイデアで事足りるものではない。現行の地方自治制度、とりわけその基本的規範たる地方自治法を憲法に照らして見直さなければならないと考える

すなわち、地方自治法（以下、地自法）と略称も「は、日本国憲法を直接に具体化した基本法のひとつ」といわゆる「準憲法」といわれるのが通例であるが、しかしながら、憲法を正しく具体化していない規範を「遺憾ながら、私見によれば多数」も含んでおり、それは、以下に見るとおり、議会の扱いにかんしても例外ではない

この点に憲法の光を当ててこれを抜本的に改めることこそ自治体議会改革の要諦であると考え、以下、検討を進めたいと思う。

## 一 課題としての自治体議会改革

### 1 現況、改革の提唱と課題

(1) 改革が迫られている状況

自治体議会の問題状況は、つとに、議会が「形骸化・空洞化」し、また「首長の追認機関」化しているなどと表現され、その低速ぶりから議会無用論まで唱えられることがある。この住民不在状況に照らし、議会審議の充実・公開、住民参加を軸とした議会改革が求められているのである。

これは、報道機関も活発に取り上げており、政務調査費や海外視察費の度重なる不正支出の事案のほかに、たとえば、こうした「カネ」の問題から「ヒン詰まりの議会」の状況が生じて、その存在意義自体が問われ、定数削減の直接請求にまで発展した自治体や、議会をチェックする市民グループによる「通信簿」づくりの試みの事例が報じられている。これら報道された問題のもつ意味は、議会が地方自治の柱でなければならぬはずのものであることにかんがみて、重い。

## (2) 改革の提唱

### ① 国側・政府与党側からの改革提唱

自治体議会改革は、上からこれに関与するものと、議会が主体的に取り組んでいるものとの二つがあるといえる。

上から、すなわち、国側・政府与党側からの提唱としては、二〇〇一年六月の地方分権推進委員会最終報告が自治体議会活性化の必要性を指摘し、それが地方自治法の改正を促しもした。とくに〇五年二月の第二八回地方制度調査会答申は、「地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定をおこなう前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が必要」であることを謳い、これを受けて〇六年に、地自法の議会関係条項に相当多数の見直しがなされている。

そして、この間、憲法改正の動きが奔流をなして進行した。その中で、とりわけ二〇〇五年一〇月に公にされた自由民主党「新憲法草案」が、これは、第八章「地方自治」を、第二章（戦争放棄。第九条）とともに、全面的に改変しようとする提案として注目される。後に四一で取り上げるが、第三次分権改革の首長制見直し議論が憲法改正を視野に入れたものであることに、とりあえず留意しておきたい。

### ② 主体の側のとりくみ

議会が主体的にとりくんでいるものとして、まず、一九九八年に出された地方議会関係三団体の報告書があり（全国都道府県議会連合会（二月）、市議長会（二月）、町村議長会（四月））、それらは、制度規制の緩和・縮減など、議会活性化方策を提唱している。また、二〇〇四年二月の全国知事会自治体研究会の報告書『地方自治保障のグランドデザイン——自治体研究会報告書』<sup>1)</sup>は、政府形態の選択を各自治体に認めることを提言した。

そして何より、いわゆる議会基本条例の制定が、一九六六年以降に見られることが大いに注目されるが、これについては、後の四二で概観する。

### (3) 改革の射程範囲

こうした自治体議会改革については、それを検討ないし実践するとき、その射程範囲をどのようなものとして設定するかを明確にしておく必要があると思われる。それは、ひとつには、自治体議会に絞ってその活性化を追求するのか、それとも「元代表制」首長制の自治体統治構造全体を見直すことまで視野に入れて議会改革を考えるのか、である。もうひとつは、現行法制度を前提にして、その運用の手直しにより議会改革を図るのか、それとも法制度そのものを検討・批判の対象に据えて憲法による検証をおこなうことで議会改革をもたらそうとするのか、である。私は、いずれについても後者の立場に立って、本稿の考察を進めたいと思う。

なお、一九八一年一月に開催された日本地方自治学会は、共通課題として「自治体議会改革を考える」を立てた趣旨にかんじて、改革手法が国レベルの法改正によるべきか、それとも自治体レベルの条例改正によるべきかはなお別に検討すべき論点である。旨記していた重要な論点であるが、国法の憲法適合的な改正により自治体および自治体議会の活動の自由が十全に確保される条件を整え、その上で自治体立法により自主的に改革を進めるべきであることは明らかであろう。

## 2 憲法にもとづく現行法制検討の必要

### (1) 自治体議会改革と憲法論

自治体議会改革を憲法にもとづいて検討しようとするとき、さしあたり、二点に留意しておきたい。

ひとつは、現行地方自治法の問題であるが、すでに先にも示唆的に記しておいたように、同法は、合憲性の疑わしい規定を少なからず含んでいる。具体的には次項で指摘するとおりであり、議会改革論も、この点を避けては通れない。

もうひとつは、憲法学、憲法理論の問題である。従来より、憲法学は、地方自治が日本国憲法により独立の章を立てて定められた統治の原理であり、その制度であるにもかかわらず、これを「辺境」の地に置いてきた。この状況は、今日でも基本的に変わらない。標準的体系書における地方自治の章を取り出してみるなら、芦部信喜著（高橋和之補訂）『憲法』第四版（岩波書店・二〇〇七年）は、三八二頁中で一八頁を充てているにとどまる。

そして、憲法学説が地方自治論の領域で一般的に扱うテーマは、地方自治保障の性質、「地方自治の本旨」の内容としての住民自治・団体自治、自治体の機関とりわけ長・議員等の公選と二段階制、条例論とくに法令との関係とその範囲、といったところである。これは、国との関係つまり団体自治のテーマに関心が偏重していることを示すものであり、しかも、議会の法構造は、行政法としての地方自治法の論題とされ、憲法学からの検討は、国会との異同を表面的に論ずるにとどまっている。

まことに、ここでは『憲法は変わったが憲法学は変わらぬ』の状況が残っているというべきであろう。憲法にもとづく自治体議会改革論には、このような憲法学の実情を認識した上でとくまなければならぬのである。

## (2) 地方自治法自体の見直し

## ① 古くて新しい課題としての自治体議会改革

自治体議会改革の提唱は、今始まったものではなく、つとになされてきた。その背景には、議会権限が地方自治法制定以来一貫して低下してきた状況がある。すなわち、議会は、地域の全体的課題にかんする審議・決定機関としての活動の実績をもたず、むしろ地元への利益誘導の役割に傾斜してきたため、住民も、議会を迂回して長に直結する事態が、かねてよりみられたのである。

たとえば、一九七一年の東京都議会事務局調査部『首長主義と地方議会——制度とその実際』は、議会の機能低下を惹き起こしている要因として、専門的能力の不足のために行政機能の拡大に対応できないこと等のほかに、とりわけ、戦前の執行機関が議会に優位する体制が存続し、とくに当時の機関委任事務の増大が議会の自主的活動を困難にしていることを指摘している。地方自治法の自治体議会関係規範を、国—地方関係、首長制の在り方に遡って見直すことの必要が認識されていたのである。

## ② 『国による画一的な地方行政法』としての性格をもつ現行地方自治法

現行地方自治法は、自治体に向けられた国法として過度に詳細かつ煩瑣な内容をもつ規範である。その、細かすぎ、厳しすぎるパターンリズムは、あたかも学校の校則を彷彿とさせる。つまり、それは、地方自治保障法としての役割にそぐわない、国による画一的な地方行政法としての色彩を濃厚に帯びている、といわざるをえない。なお加えて、形式の面でも、度重なる複雑な改正によって、「枝」条文が著しく多く設けられているなど、法典全体が見通しの利かないものとなっている。

それに見合って、先にもふれたように、地方自治法には、合憲性に問題があると思われる条項が相当含まれて



いる。それゆえ、同法を「準憲法」ないし「憲法付属法」と位置づけることには、十分慎重でなければならぬものと思われる。

すなわち、合憲性の疑わしい規定として——議会関係のものは別に次項でとりあげるが——、たとえば、まず、市町村の廃置分合・境界設定手続（七条）が挙げられる。関係市町村の申請にもとづいて知事が都道府県議会の議決を経てこれを定めるという手続（二項）は、住民の直接的意思決定を必要事項としておらず、憲法上の住民自治の要請にそぐわない。しかも、都道府県の廃置分合・境界設定の場合には法律（これは、憲法九五条の住民投票を伴う地方自治特別法を意味する）で定めることが原則とされていることと較べて、著しく平仄を欠くといわなければならない。また、住民の条例改廃請求権について地方税等の徴収を対象から除外している制限規定（七条一項括弧書き）は、合憲性に大きな問題がある。さらに、請願の手続・対象の制約（二四・二五条）も憲法上の権利である請願権を正しく具体化したものではない。加えて、関与の諸類型（二四五条以下）、とくに代執行（二四五条の八）が憲法に照らして疑問があることは、すでに多方面から指摘されてきたところである。

### ③ 憲法適合性に問題がある地方自治体議会関連規定

議会にかんしても、憲法を正しく具体化しておらず、違憲と疑われる規定が少なからず見られる。

それら規定を体系立てて整理して検討することは、後に（三で）おこなうが、典型的なものを挙げておくなら、議員定数（総定数）の上限の法定（九〇条二項・九一条二項）、長の議会招集権（一〇一条一項、臨時会については二・三項）、議会解散権（一七八条）、長の特別拒否権（一七六条四・八項）および専決処分（一七九条）などがそれにあたる。これらについては、まず解釈によって憲法との乖離を埋める努力がなされるべきであるが、それがなしえないときには、憲法体系から排除することが当然であるといえよう。こうした違憲的規定をもたらしている基本

的な要因として、二点指摘しておきたい。

まずひとつに挙げられるべき要因は、現行地方自治法が旧地方制度との連続性、つまり旧制度を継承した部分を残していることである。それは、執行機関が議会に優位する体制が存続していることを意味する。そのことを如実に示す規定として、先に挙げた、長による議会招集権、解散権、特別拒否権および専決処分のほかに、何と一九四三年——まぎれもなく戦時中——に導入された議決事件の制限列举規定が現行法でも置かれており(九六条)、あまつさえ議会の権限を縮減する根拠規定として威力を発揮している。また、議会自主解散の特別多数決の要件がことのほかに厳格である(定足数四分の三以上、その五分の四以上で議決。一九六五年制定の「地方公共団体の議会の解散に関する特別法」二条二・三項)のも、かつて内務大臣の有していた議会解散権を議会に自主的に行使させることへの懸念から出たものであるといわれる。

地方自治権の本質の理解にかんする憲法学説において、今日でも、伝統的な承認説(伝來說)の現代的修正説というべき制度的保障説が通説の地位を占めていることも、右に述べた規範状況と見合ったものといえよう。また、中央政府を「国」と呼び、その下に都道府県を置き、さらに最底辺に市町村を位置づけて統治構造を上下関係で捉える、今なお通例の社会的意識もこれを支えている、と指摘しておきたい。

憲法上問題の多い現行法規定をもたらしている、もうひとつの基本的要因と思われるものは、旧制度との連続性の一環として、現行法が、今なお自治体を統治団体としてではなく行政団体として捉え、自治体議会を行政機関とみなしているところにある、といえる。ここにいう統治団体とは、国家の統治権の垂直的分布を前提に、住民主権という民主主義的モメントを軸にして、立法・行政機能を具えた統治構造をもつ団体を意味しており、そのような統治団体の立法機関にふさわしい議会の位置づけが要求される。しかしながら、現行法では、たとえば、

議会の議決事件（九六条）項各号の中には、本来の議会としての権限とともに、行政的権限が混在しており（五三・四号）、また、特別拒否権の制度（七六条）において、裁定に不服のあるときに出訴できるとされている（七項）のは、あたかも、議決を行政機関とみなした自治体議会のする行政処分と性格つけていることを示すものであるといえる。そして、現行法に、自治体議会における政党・公派の定めかないことも、同様にこのことを物語っている。

以上のような指摘が成り立つとすれば、自治体議会改革は、その本来の機能発揮を妨げている現行地方自治法関連規定を憲法に適合するものに是正することを、その必須の課題としているといえることができるのである。

## 二 憲法が想定する自治体議会公像

### 1 九二条「地方自治の本旨」に込められた憲法原理

中 地方自治の本旨 地方自治の総則としての機能

憲法九二条が定める統治構造の枠組み（すなわち、議事機関としての議会の設置、長・議員の公選）を支え・導く原理は、九二条の「地方自治の本旨」から明らかにされなければならない。

これまで、憲法学においては、通例、「地方自治の本旨」の意味については、九二条以下の三箇条から帰納的に導き出した住民自治と団体自治の二要素から成るものである、と説かれてきた。しかし、本来、その意味を把握するには、これを憲法構造全体に照らして明らかにしそこから具体的な規範内容を抽出する、演繹的な解釈手法を採ることが求められる。

すなわち、「地方自治の本旨」は、地方政治においても国政におけると同様に表現されるべき日本国憲法の各原理にほかならない。それは、とりもなおさず、個人の尊厳を基礎に、国民主権、自由・平等および生存にわたる人権の保障、そして平和主義である。これら各原理が、地方自治場裡で貫徹されるべきことを憲法九二条は要請しているのである。そのようにおさえた上ではじめて、住民自治・団体自治の二要素を、そこに含まれているものとして確認することができる。つまり、ひとつは、それぞれの地域においては主権の地域的主体としての住民による自己決定（自己統治）がなされなければならず、その原理の最小限の要請としての直接選挙や住民直接参政という民主主義的要素（住民自治）であり、前者は九三条で明文化され、後者はその代表的なものとしての地方自治特別法住民投票制度が九五条で具体化されている。もうひとつは、それぞれの地域は中央政府から自立した存在としてその政治を自主的に遂行し、またそれゆえ、地域の政治は自ら設計した統治団体（地方政府）の意思と責任の下で営まれるという自由主義的・地方分権的要素（団体自治）であり、九四条がそれを受けて制度化している。

「地方自治の本旨」からは他にも多くの規範内容が引き出されるが、この規定の意味を説明する鍵となるのは、とくに、国民主権をいかに理解するかである。

## (2) 日本国憲法の国民主権の原理と地方自治

日本国憲法の採る国民主権原理は、普通選挙制（一五条一項）、公務員選定罷免権（一五条三項）、憲法改正国民投票（九六条）、最高裁判官国民審査（七九条）、地方自治特別法の住民投票（九五条）などから「人民（プープル）主権」を意味するものと解される。これが、今日、なお少数説ながら有力説となっている。<sup>10</sup>

また、通説の代表的学者も、国民主権原理についてはナシオン主権的な全国民主体説に立ちつつ、主権の権力の契機を重視し、国民意思が国会において事実上忠実に反映される「社会学的代表」が憲法二四一条により要請されているとして、古典的代表制論を修正している。

憲法が想定する自治体議会像を探ろうとするとき、基本的に、右の「人民主権」的理解に立つことが有益であると筆者は考えるか、まずは、通説の枠内で議会の位置を憲法原理にもとづいて可及的に積極的に解釈しようとする見地に立って論じておきたい。

## 2 憲法による自治体議会の位置づけ

### 中 通説の枠内での積極的解釈

すなわち、通説は、憲法九三条は、国会の場合の議院内閣制とは異なる首長制 (presidential system)、いわゆる「元代表制」を採用し、議会と長を分立させて独立・対等の関係に置き、相互の牽制と均衡をおして地方自治体の公正な運営を図ろうとしたものであるとし、その場合、とくにわが国では、長、とりわけ知事が公選とされたことの歴史的意義を強調しているか、通例、それ以上の叙述には進んでいない。

しかし、議会についての憲法の規定に留意するに、それは、九三条で「議事機関 (deliberative organ)」とされている。このことは、議会が議決機関、立法機関であることを意味する。一方、地方自治体では、長も規則制定をおして立法に携わっているから、立法作用における両者の優劣関係が問題になる。そこで、これにかんして積極的な解釈を施すなら、まず、規則は、条例が憲法二四一条上の根拠をもつものであるのに対して、憲法の定めをもちたず、地方自治法上のものにすぎないことに気付く、たしかに、条例についても、九四条は、地方

公共団体」が制定することができるのみで、制定主体が議会であるとは明定していない。だが、議会は、合議体であることのゆえに、多様な住民意思の反映を受けて、討議をとおして調整し統合を図るという、慎重な意思決定が可能になる場である。言い換えれば、議会においてこそ熟慮民主主義、討議民主主義の実現が可能となるのである。他方、長は、独任制であることから、住民意思の集約機能に優れており、立法機関であるよりむしろ執行機関であることを本質とする。したがって、憲法九四条は、自治体立法の根幹の位置を占める条例の制定者として、当然に議会を想定しているものであるといえよう。——通説をベースにしても、以上のような積極的な解釈が成り立つものと思われる。

さらに、通説は、おしなべて、自治体議会が国会と比較して「最高機関」・「唯一の立法機関」でないことを強調する。そして、そのことから、長と議会の対等性、それも、議会の最高機関性が否定されて長と対等の位置に置かれる、という文脈で論じられるがゆえに、実質的には長の優位の実例が是認されることになる。また、同じくそのことから、自治体議会の自律性についても、国会（ないし院）には認められる議員の免責特権等が否定される、といった結論が直截に出されている。しかし、こうした通説的解釈は再検討されるべきであろう。項を改めて検討を進めておきたいと思う。

## (2) 議会の長に優位した位置づけの弁証

① まず、議会は立法機関として、憲法上、長に優位すること（議会優位の非対等性）が確認される。これは、通説に対して論争的な立論であるが、論者によって、次のようなきわめて啓発的で説得的な分析がなされており、筆者は同感を惜しまない。

すなわち、「三元的立法制」の議院内閣制との相違を強調して自治体においては長と議会の対等の立法制が採られているとする通説に対して、この論者は、憲法九三条の定める首長制の含意は、権力分立、直接公選、機関相互間の抑制と均衡にあり、対等性を意味してはいない（なお、均衡が対等と別義であることはいうまでもない）とするものである。こうして、対等性は、両者とも住民代表たるところにあり、政治的・理念の意味をもつにとどまる。しかも、この点でも、長の被選挙資格には住民要件がないことなどから、議会の優位を説くことができる。

また、議会の議決要件を限定列举する地方自治法九六条は——本稿では先にふれたが——、戦時中（一九四三年）に、それまでの概括列举を改定したもので、首長制原理で説明されるべき対象ではない。そして、この九六条と一四九条（首長の担任意務の総括的列举）との比較から、団体意思決定における首長優位を導くことは正しくない。九六条二項の運用により、かえって議会が優先的に事件（事務）の担当を決めることができることが重視されなければならない。

憲法に照らすなら、立法機能にかんして憲法九四条が定めた地方公共団体の条例制定権は、九三条で議事機関とされた議会に振り当てられる。地方自治法一四一条一項や九六条一項一号は、それを確認した規定であって、議会の条例制定権を創設したものではない。それにひきかえ、長の規則制定権は、憲法上のものではなく、法律により与えられたものであるにとどまる。結局、議会こそ第一義的立法機関であり、住民代表機関、団体意思決定機関であるといえるのである。

なお、九九年改正地方自治法で、権利制限・義務賦課行為を必要的条例事項とする、いわゆる侵害留保原則が設けられた（一四条二項）のは、立法機関としての議会の優位を明確化した、憲法原則適合的な法改正であると

解される。

② さらに「人民主権」原理をより明確に基軸にして理解したときには、次のように論じることができよう。すなわち、自治体議会は、町村議会（地自法九四、九五条）こそ本来の住民意思決定機関であることにかんがみるなら、直接民主制の代替物として意味をもつものであり、そのようなものとして、上記の第一義的立法機関、住民代表機関そして団体意思決定機関としての位置づけを説明することができる。

そして、自治体議会にかんして採られるべき代表制は、半代表（ないしは社会学的代表）の原理に適合する少数代表制、とくに比例代表制であり、小選挙区制は「壊れた鏡」として排除される。また、住民による議会の解散請求・議員の解職請求の制度は、憲法上の要請とされることになる。

——このような視点をもって自治体議会法制を見直す立場から、ついで章を改めて、現行地方自治法の問題点を摘示し、論じておきたい。

### 三 現行地方自治体議会法制の問題点

#### 1 長〓議会関係を憲法適合的に規定しているか否か見直しの必要なもの

##### (1) 議会の本来的地位にかかわる長の権限

長の権限についての地方自治法の規定の中で、長の権限を議会の本来的地位に抵触する形で認めているものがない。次のごとくである。

すなわち、長は、自治体を統括し・代表する者とされている（二四七条）が、この地位は、議会も、少なくとも



も分有しているものといわなければならぬ。また、長は、自治体の事務を管理・執行し（一四八条）、包括的な事務執行権をもつ（一四九条九項）か、その一部は本来議会のものとして解されるべきである。そして、長が、条例の委任を必要とすることなく、規則を制定することからでき（一五一条）、あまつさえ議会に条例を提出する権限を認められていること（一四九条、一五一条）は、議会の第一義的立法機関性を侵害するものにほかならない。

## ② 長の議会に対する権限

長が、議会の活動に対して有する地方自治法上の権限については、さらに大きな問題を孕んだ規定が見受けられる。

まず、先にもふれたところの再議制度、とりわけ特別拒否権（一七六条四、八項）は、長による議会への統制制度であると同時に、議会の議決の適法性を確保するための地方自治体内部の統制制度と性格づけられているものであり、憲法上の自治体統治構造の原理に反して、長の優位を刻印した仕組みであるといわなければならぬ。なお、長の専決処分、とくに法定代理的専決処分（一七九条）が問題となる。なお、近時、専決処分の濫用を防止する目的で、同処分をおこなう要件を明確化する法改正がなされたが（一六六年）、長が議会の議決事件について議会の議決を待たずに自らの責任において処分することができるというこの制度自体が見直されるべきであろう。そして、長による議会の解散（一七八条）であるが、これは、議院内閣制の要素を加味したわが国首長制の特質をあらわすものとされ、長が議会を解散できるのを不信任の議決を受けた場合に限定し、それによって議会との間の抑制・均衡をはかった制度であるとみられている。しかし、本来、長による解散は、三代表制になじまないものであり、わが国の場合、長の実質的優位を増幅させる機能を担っていることを指摘しておかなければ

なるまい。

## 2 議会の組織・権限にかんして憲法意思から乖離した規定

### (1) 選挙制度の問題と議員定数の「条例定数制」

① 自治体の選挙制度は、先に示したわれわれの見解によれば、住民の意思（民意）を議会に正確に、つまり公正かつ忠実に反映させる制度、いいかえれば住民意思と代表者意思との事実上の類似を実現できる制度でなければならぬ。

その要請に照らすなら、まず、選挙区ごとの定数配分（公職選挙法（以下「公選」）一五条参照）は、「人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことが強く要求」される（最判一九八四・五・一七民集三八巻七号七二頁）はずである。しかし、たとえば、今引いた最高裁判決の事案では、都議会議員の当時の定数配分不均衡は一对四・五二に達していた事態につき、これを違法としつつ、衆議院のケースと同様に、事情判決の法理を用いて無効としなかった（しかし、首長制の場合、議会が存在しない法的状況が生じてもそれと無関係に長が存続しているのだから、国会の場合に倣う必要はないといえる<sup>17</sup>）。なお、いわゆる特例選挙区制度（公選二七一条二項）が、議員定数不均衡を促す制度的要因となっている。

また、自治体議員の選挙にかんして現行法が定めている、国政の場合と同様の国籍要件・年齢要件・居住要件（地自一八条・一九条、公選九条・一〇条）にも問題がある。外国人の参政権については、国民主権原理の伝統的理解に立ってこれを否定する立場が支配的であるが、学説では、地方政治にかんしては、憲法九三条二項の「住民」概念に依拠して、これが許容され、さらに要請されているとする説がつとに有力になっている。最高裁も、九〇

年代半ばに至って、定住外国人に選挙権を付与する措置を講ずることは憲法上禁止されていないとの、許容説の見地に立つに至った(最三小判一九九五・二・二八民集四九卷二号六三九頁)。ただ、公選法の改正は、今もなされていない。年齢要件についても、住民に身近な地域の問題について住民自治を充実させるには、国政においても望まれる一八歳選挙権を、国政に先立って地方政治で実現させることには十分な合理的理由が認められるといえよう。居住要件も、現行の三か月を短縮する方向での再検討が求められよう。

② 自治体議会議員の総定員について、地方自治体は、九九年改正で、上限値を法律により設定し、その枠内で具体的な総定数を条例で定めることとしている。これを、「議員定数の条例制定制」と名付けて自治の充実に資するものと評価するのが通例であるが、われわれの見地からすれば、上限の法定こそ問題であるといわなければならぬ。「上限枠それ自体は、立法裁量に委ねられるべきことがらであろう」とする見解が一般的であるが、それ自体を再検討しなければなるまい。定数を何名とするかは、すべて条例によって定めることこそ憲法によって保障された自治組織権にふさわしいあり方だといえよう。

## (2) 立法権行使の制約

① 自治体議会の立法権行使にも、地方自治法による大きな制約がある。

議員の条例案提出要件は、九九年法改正で、議員定数の八分の一以上から二分の一以上に緩和されたが(一二条)、それでも重きにすぎ、理不尽な規定である。本来、この要件は各自自治体議会が自ら定めるべきテーマであろう。こうした制約が大きくはたらいて、今日、市町村議会の場合、議員提案議案は一五%、議案のうち三〇%を占める条例案については、議員提出は何と四・五%にすぎないとされる<sup>19)</sup>。しかも、その際に、政府が呈

示している「条例準則」に従って条例を制定しているのが実状であり、そこから、どの自治体の条例も画一的なものとなる「金太郎飴」現象が起きている。とくに、公安条例や青少年保護条例などを取り上げるなら、本来は国が法律をもって定めるべき事柄を条例に肩代わりさせる実態——私はこのような条例を「国家法代替条例」と呼ぶ——がわが国にはある。

② 議会の一般的規則制定権についてまで、総務省は、これを否定する見解を採っている。すなわち、地方自治法は、議会に「会議規則」(二二〇条)、議長に「傍聴規則」(二三〇条三項)の制定を義務づけているが、総務省見解によれば、それらは例示にすぎず、議会は条例の施行に必要な規則を制定する権限をもたない、とされる。なお、総務省は、市町村の場合、議員提案条例には市町村長の制定した規則を付すべしとの指導をしており、ここからは、あからさまな長優位の認識が見て取れるのである。

右の会議規則についても、先に示した「条例準則」の存在と相似て、「標準会議規則」が、こちらは地方関係団体によってつくられ、各自治体がそれに準拠しているのが実態であるとされる。

なお、自治体議会の傍聴については、地方自治法一一五条一項は、会議の公開を定めている。ここにいう「会議」は、本会議を意味するとされるが、運用上多く委員会も公開されている。しかし、一三〇条の傍聴規則は、公開の具体化をはかるものではなく、「取締り」の規定であることに留意しておきたい。

さらに、自治体議会の組織・運営に対して地方自治法上の規制がなされており、項を改めて取り上げよう。

### (3) 議会の組織・運営への規制

① まず、議会の内部機関(附属機関)の設置であるが、附属機関の設置は、執行機関には認められている

(一三八条の四第三項)。議会が自らの附属機関を設置できるかについては、議会がその自主組織権にもとづいて内部組織を決定することは当然であるにもかかわらず、消極に解されているのである。なお、二〇〇六年改正で、議会に、専門的事項にかかる調査を学識経験者等に求める附属機関の設置が求められたが(二〇〇条の二)、これは、部分的な措置にとどまるものであることを指摘しておきたい。

② また、常任委員会にかんしても、二〇〇〇年改正で設置数は条例化されたが(一〇九条一項)、議員の常任委員会所属の義務づけなど、細かく規制されている(同条二項以下)。

③ そして、自主解散の特別多数決要件の重さ(特別法による定め(前述))も、議会運営にとって重大な制約としてはたらいっているものと思われる。

④ さらに、自治体議会における議員に対する懲罰(一三四・一三五条)のあり方、とりわけ司法審査との関係も、議会運営の自主性と大きなかかわりをもつ。

すなわち、地方議会は、議事機関としての役割を遂行するのに必要な内部規制を制定する自律権を、固有の機能として有している。この事理は、九三条が議事機関として議会を設置したことにもとづくものであり(参照、米内山事件〔最大決一九五三・一・一六民集七卷一号二頁〕における栗山茂裁判官の反対意見)、さらに、九二条「地方自治の本旨」にすでに含まれているものといえる。したがって、地方議会の懲罰権は、国会・議院の懲罰権とは多くの相違点をもつものの、このように憲法を直接の根拠とするものであって、地方自治法一三五条は、基本的には確認規定とみるべきであり、懲罰事由やその種類・態様、またその手続の細則については、自治体議会の自主的判断に委ねられるのが当然であろう。

これにかんして、最高裁判所は、つとに、除名処分を、出席停止処分等と區別して、司法審査の対象となるも

のとしてきた。その論理については、当初、六年の判決（最大判・九六・一・一、九民集一四卷一頁、六三三頁、村議出席停止事件）は、特別権力関係論を前提にした内部・外部関係二元説を提示したが、その後、七七年の判決（最判・九七・三・一、五民集一三卷一頁、四四頁、国立富山大事件）が、最高裁独自の部分社会論を完成させた。なお、この七七年判決が先の六年判決を引用したことで、六年判決は、今日では部分社会論を形成した判例として位置づけられている。

最高裁流の部分社会論は、自律的法規範を有する特殊な部分社会」とみなされた団体の内部の紛争を、一般市民法秩序と直接に関係するものを除いて、一括して司法審査の対象としないという論理の粗雑さにおいて、そして何より、国民の憲法上の裁判を受ける権利を蔑ろにすることから成り立ちがたく、さらには、団体が、行政を主体としたものにとどまらず私的団体も含めて右の論理をあてはめるのは、特別権力関係論を洗練させつつ、実質的にはむしろ拡大させたものである点においても、学説はこそって批判的である。従って、自治体議会における議員に対する懲罰についても、結論的には除名のような重い懲罰は司法審査の対象となるとの結論を採るにしても、その結論は、部分社会論の思考によってではなく、議会の自律権と議員の裁判を受ける権利との調和から導き出されるべきである。

なお、懲罰の事案ではないが、岐阜県中津川市議会では、議員在任中に病気のため発語障害に陥った議員が代読による発言を要求したところ、他の多数の議員が多数決でこれを封じてしまうという事態になった。いじめと受け取られる不利益措置である。その議員の提訴（損害賠償請求）により現在岐阜地裁に係属中であるが、この訴えを「部分社会論」を持ち出すことで、つまり、部分社会内部の争いゆえに司法審査の対象にしない、として斥けてしまうことは妥当でない。まさに、議会内での発言・表現の自由が侵害されているこの事案では、原告

の裁判を受ける権利が尊重されるべきなのである。

⑤ 加えて、議会自治・議会自律の原則ないし機能をめぐっては、この懲罰権の論議とも関連しつつ、自治体議会における議員特権の存否が争われてきた。一瞥しておこう。

#### (4) 議員特権の存否をめぐって

##### ① 免責特権

議員の免責特権は、国会については憲法五一条がこれを認めているが、自治体議会の場合は、憲法に明文の定めはなく、地方自治法にも規定がない。これをめぐって、最高裁（最大判一九六七・五・二四刑集二一巻四号五〇五頁）は、国権の最高機関たる国会については、憲法上、広範な議員自律権が認められ、五一条で議員の発言について免責特権が与えられているが、この理を地方議会にそのまま直ちに当てはめてそれらの保障が憲法上なされていると解すべき根拠はないとし、さらに、ある程度認められる自治・自律の権能の範囲の行動についても原則的に司法審査権の介入が許される、としている。もっとも、この判例は、国会と自治体議会では自治・自律権の保障が「同様」ではないとして、後者の免責特権を否定したにとどまり、本格的に、国民主権・国民代表制論に遡って自治体議会の位置づけを説明しようとしたものではない。

免責特権は、本来、自由委任原理（ナシオン主権にもとづく古典的な純粹代表制の原理）になじむものであり、憲法が、「人民主義」（プーブル主権）の原理をより強く導入した地方自治政治における議会についてこれを明文で定めなかったのはそのためであると考えられる。しかし、免責特権の保障なしには議員の職責を全うすることは不可能であるから、それは憲法上議員たる地位に含まれていると解すべきであろう。<sup>22</sup> いかえれば、議員の国

民（住民）への応答責任（responsibility）を免れる必要があるといえよう。免責特権は、自治体議会にかんしても、議会の自律（自立）権確保のために不可欠のものとして肯定されなければならないのである。

## 2 不逮捕特権

不逮捕特権も、憲法は国会議員について定める（五 条）のみで、自治体議会議員については明文規定を置いていない。地方自治法にも定めがない。しかし、そのことから直ちに消極の結論を導くほかないと考えるべきではなからう。

すなわち、憲法五 条は、両議院の議員につき、国会の開会中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は院の要求で会期中釈放されることを定めたものであるが、この特権付与の目的は、議員の身体の自由を保障して政府の権力によって議員の職務が妨げられないようにすること、および、議員の審議権を確保することにある、とされる。この事理は、自治体議会にも妥当すると考えるべきであらう。

## 3 議員報酬請求権

議員報酬請求権は、右記二つとは若干性格を異にして必ずしも「特権」にあたるものではないが、憲法は、国会議員については歳費を受ける権利として明文で保障している（四九 条）。地方議員にかんしては憲法上の定めはないが、地方公務員法（三 条三 項）で特別職の地方公務員とされた議員につき、地方自治法が、非常勤職として、条例の定めにより報酬および期末手当の支給と費用弁済を受けることができる旨定めている（一三 条）。

この地方自治法の規定が、議員の身分をいかなるものとして位置づけたのかは必ずしも明瞭ではないが、歴史的にみれば、制限選挙制度を支える名望家支配の実態に対応して、議員は名誉職とされ、無報酬主義の立場がとられてきた。それが、普通選挙へと発展し、議員が一般に職業議員となると、歳費を支払うことか世界各国でも



通例となった。このことは、わが国にも原則として当てはまる流れである。つまり、自治体議会についても、現在の議員はその活動状況に照らせば専門職とみられ、報酬および期末手当は生活給的性格をもつ。それゆえに、判例（最判一九七八・二・二三民集三（巻一号一頁））が、議員報酬請求権の譲渡性を認めたことには、学説の疑問が向けられているのである。<sup>25</sup>

議員報酬のあり方に一石を投じて注目されているのが、二〇〇八年三月末に条例で「日当制」を導入した福島県矢祭町であり、その実例に言及しておきたい。それは、定例議会などの開催日一日につき日当三万円とするものである。同町は、「平成大合併」の流れに抗して自立を守り、そして何より住民奉仕の行政姿勢を貫いて、徹底した町費削減を実践するという、高い志をもった自治体である。今般の日当制も、その一環として採られたものであって、議員が非專業の名誉職、專業の職業議員のいずれを本質とするものであるかの論議を踏まえたものではない。ただ、こうした日当制は、現実に、安定した職業・収入を町議の職とは別にもっている人しか選挙に出られないという、一般民衆排除の結果を招くことは避けられない。自治体の自立の途を模索するところから見出された方策であるが、こと志とは逆に、名望家の地方政治支配を生むことにならないか、歴史に照らした深い検討が望まれるように思われる。<sup>26</sup>

——このようにして、自治体議会改革を追及するとき避けて通ることのできないものは、現行法制の問題であることが明らかとなる。より率直に言えば、地方自治法の憲法に適合しない規範が地方議会のあり方を歪めており、これを是正することこそ議会改革の最大の課題なのである。このことを認識した上で、次に、終章として、議会改革の展望にかかわって、今日の改憲構想が議会改革に対していかなる意味をもつか、そして、議会基

本条例を中心とした議会自身の努力がいかなる可能性をもつかについて、検討しておきたい。

#### 四 自治体議会改革をもたらすもの

##### 1 議会改革に与つての憲法改正の意味

###### (1) 改憲提案の中の自治体議会

① 憲法改正論は、一九九〇年代以降、それまでの「解釈改憲」論が主流であった状況を転じて、明文の全面改正に向かうものを中心となつた。その中で、政党のほか、新聞社による全面改正キャンペーンや財界による改憲提案が前面に出ている。とりわけ、それは、九条改正を軸にした《constitutional reform》であることを特徴としている。<sup>27)</sup>

② 改革の諸提案の中で、とくに二〇〇五年の自由民主党「新憲法草案」が注目される。戦後、事実上一貫して政権を担ってきた政党による初めての完成型の提案だからである。その案において、章全体の抜本改正がはかられているのは、第二章「戦争放棄」と第八章「地方自治」である。この両章こそ、明治憲法には全くなかつたのを日本国憲法で創出したものであり、それゆえ、これを全面的に除こうとすることには、重大な歴史逆行的意味がある。<sup>28)</sup>

「新憲法草案」における第八章改定の主要点をまとめておこう。

まず第一に、大原則である「地方自治の本旨」を矮小化した上で、つまり、九一条の二で、「地方自治の本旨」の条文見出しのもと、「地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立的かつ総合的に

実施することを旨としておこなう。」と、その意義を縮減した上で、これを解体してその後の各条文に散りばめたこと。

第二に、国・地方の「適切な役割分担」と「相互協力」を憲法上明記したこと。

第三に、住民を、地方自治への「参画者」、地方自治体の役務の「負担を公正に分任する義務」の主体へと眨めたこと。

第四に、地方自治特別法住民投票制度（現行九五条）を当然のごとくに廃止したこと。

第五に、「広域自治体」を明記して、市町村合併の一層の推進を前提にした道州制を展望していること。

そして第六に、自主財源・健全財政の確保を指示していること、である。

すなわち、一見して明らかのように、この自民党案は、新自由主義を理念として今日推し進められている自治体改革を憲法典に錨着させようとするものであるといえる。

その中で、自治体議会にかんする改正提案は、次の二つの条項にみられる。——第九三条（地方自治体の機関及び直接選挙）①「……条例その他重要事項を議決する機関として、議会を設置する。」とした条項、および、第九四条（地方自治体の権能）「地方自治体は、その事務を処理する権限を融資、法律の範囲内で条例を制定することができる。」とした条項である（なお、条文見出しは法典中のものである）。

つまり、とくに、現行九四条の「財産を管理し」と、とりわけ「及び行政を執行する」とを削除したことが重大な意味を持っているといえよう。それは、自治体の統治性を低めるものであり、そして、そのことは、九三条の条例制定権の対象を狭めることになり、自治体議会の機能を致命的なまでに縮減させてしまう結果を生む。

## ② 改憲は、より充実した自治体議会への改革を可能にするか

以上の觀察にもとづくなら、改憲は眞の自治体議会改革に資するかというテーマは、改憲一般でなく、現今の具体的な改憲動向に即して考えるべきことになる。そうであるなら、自治体議会改革を今日進められようとしている改憲によって実現しようとするのは、木に縁って魚を求む類の見当違いのものであるにとどまらず、危険であるといわなければならない。

したがって、そうした改憲に拠るのではなく、現行憲法に照らして自治体議会関係法制度を見直し、その憲法適合的改正と、それに沿った運用の改善をはかることが最善の方策であり、これをこそ課題とすべきであると考ええる。そして、その点で、近年の議会自身の努力に注目したい。それに触れて、むすびに代えることにしよう。

## 2 住民自治を担う議会の新生 　　むすびにかえて

### (1) 議会基本条例 のもつ可能性

#### 1 制度の背景

近年、とくに二、三年以降、議会基本条例 の制度をとおして議会改革を図る自治体が少なからず見受けられる。その背景には、住民が自治体の主人公として扱われない状況の中で、最も身近な議会を見直し、批判をとおしてそれを再活性化させ、そこに自治の手がかりを得ようとする、議会に寄せる住民の期待が一方にある。同時に、それに応えようとする議会自身の姿勢、つまり、代表機関であることの実質化、審議の充実などにより、住民のための議会への再生を目指す積極姿勢が、こうした条例の制定を促しているといえる。

## ② 制定への流れ

二〇〇五年の第二八回地方制度調査会答申にもとづいてなされた地方自治法改正で、議会制度にかんする一定の見直しははかられる状況の中で、〇六年に初めて北海道栗山町が、「議会基本条例」を制定した（五月）。ついで、都道府県では最初のものである三重県条例が制定された（二月）。翌〇七年には、自治体議会改革フォーラムも開かれ、議会基本条例は、〇八年四月までに一七議会で制定をみている（朝日新聞〇八・六・一一付による）。なお、議員提案による初めてのものとして、愛知県北名古屋市条例（二〇〇七年二月制定、〇八年七月施行）がある。

なお、「自治基本条例」の中で、議会にかんする基本的規定を置く例もみられる。

## ③ 注目される内容

議会基本条例にほぼ共通して規定されている項目は、議会審議原則、議会活動原則、議会機能の充実強化、議会と執行機関との関係、議会と住民との関係、基本条例の最高法規性などであり、それらにより議会の位置と活動の基本を定めたものである。

とくに、昨今の問題と関連して取り上げられるのは、費用弁償や議員報酬の削減、海外視察制限など「厚遇」廃止の規定であり、また、委員会原則公開、質疑応答一問一答（首長側に反問権を付与する）方式等も注目されている。

## ④ 「基本」条例の最高法規性の論点

興味深く思われることのひとつは、議会基本条例、また自治基本条例など、「基本」条例の他の条例に対する優位、ないし最高法規（最高規範）性の問題である。

この点で、多くの基本条例は、他の条例に対する優位を宣言しているが、それは、他の条例の解釈や後続の条例の制定に際して、基本条例と整合するよう配慮を求め、いわゆる訓示規定たる意味をもつものにとどまらるであろう。ただ、基本条例については、改廃議決を特別多数決にする等、改廃手続の加重をはかることは、地方自治法一一六条の例外として可能であると説かれている。<sup>30)</sup> 条例制定手続は、本来、自治体の自律権に属する事柄であることから、この一一六条が表決要件を過半数としているのは特別多数決を禁止したものではない、と読むことを妥当とすべきである。それは、基本条例の実質的な最高法規性を担保するものであるといえる。

この、基本条例の最高法規性の議論は、制憲期の《charter》構想と七〇年代の「憲章条例」制定運動を想起させる。<sup>31)</sup>

すなわち、《charter》構想は、総司令部案（一九四六年二月二三日のマッカーサー草案）八七条に、「彼等（＝住民）自身ノ憲章（charter）」という形で登場していた。それは、実体的には地方主権的思想を基盤とし、手続的には住民による直接制定を前提にした、地方政府の基本法にふさわしい構想であったが、同年三月二日以降の日本政府案で、「条例」（regulation）へと転じた。<sup>32)</sup>

「憲章条例」、いわゆる「自治体憲法」の制定運動は、革新自治体期の七〇年代にみられた。代表的に、一九七三年の「川崎市都市憲章原案」を取り上げるなら、市民主権と自治、人権宣言、「最高法規性」に謳う基本条例が構想されており、その法体系中の位置は、憲法（の人権規定）の直接の下位にこの憲章条例が置かれ、他の条例は、それとの整合的な制定・運用を強く求められるものと考えられていた。

今日、自治体の議会基本条例、また自治基本条例を構想推進するにあたって、これらの先例を大いに活かすことが、可能かつ必要であるように思われる。さらに、望むらくは、それら基本条例が、このような「自治体憲

法」として発展していくことが期待されているのである。

(2) 住民自治を実現する機関としての「志」をもった議会への努力を…結語

本稿では、自治体議会改革の要諦は、何より、地方自治法制自体を憲法に則して見直すところにある、という視点をもって検討を進めてきた。議会関係の領域では、大綱の基準のみを法律で定め、それ以外は自治体が直接憲法にもとづいて定めることこそ「地方自治の本旨」の要諦であるというのが、われわれの基本的見解である。

同時に、議会の自己改革が課題となるが、それは、「基本条例」に示された方向性をもって、制度改革・法解釈・議会運営の各方面で進められなければならないであろう。

それを支えるものとして、とりわけ議会側の「志」の要素が大きいのではあるまいか。先に(三二)(三)(四)で紹介した岐阜県中津川市議会で見られた、言語障害の議員の代読要求を他の多数の議員が封じてしまうといった議会状況をみると、改革は、道半ばという以上に、先行きが暗い。自治体議会には、住民と結び、その要求にもとづいて再生の道を歩むことが求められている。

——議会への死亡宣告が執政者の独裁をもたらした歴史の轍を踏まないために\*

註(一) 自治体議会の位置をこのように捉えるものとして、目にとまったものを、順に、次のものから引用した。

最高裁大法廷・米内山事件決定(最大決一九五三・一・一六民集七卷二号二二頁)における小林俊三裁判官の補足意見。

柳瀬良幹「議会と長の関係」『自治論集』21、「自治運営論」地方自治研究会・一九六四年所収)二三三頁。

江藤俊昭「地方分権が求める地方議会・議員像とは——議会改革の新潮流を踏まえて」住民と自治二〇〇八年一月号二八頁。

- (2) 参照、白藤博行「憲法の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)の再構成の観点から」専修法学論集九号(二〇〇三年)三四—三五頁。
- (3) 順に、朝日新聞二〇〇八年六月一日付、同年一月二一日付。
- (4) 参照、加藤幸雄「新しい地方議会」(学陽書房・二〇〇五年)五九—六〇頁。
- (5) この報告書は未見であり、駒林良則「憲法上の地方議会と改革課題」自治体問題研究所編『ここから始める地方自治改革』(自治体研究社・二〇〇七年)一三三頁に拠る。
- (6) 命名は、手島孝「憲法学の開拓線——政党行政国家の法理を求めて」(三省堂・一九八五年)に拠るが、同感である。
- (7) 私のももの、この一般的傾向を免れたものではない。参照、小林武「渡名喜庸安『憲法と地方自治』(現代憲法体系13。法律文化社・二〇〇七年)。
- (8) 同書は未見であり、駒林良則『地方自治の法構造』(名城大学法学会選書。成文堂・二〇〇六年)二二二頁に拠る。
- (9) この項の「地方自治の本旨」論については、このテーマにかんして全体的俯瞰を試みた、小林武「『地方自治の本旨』解釈の課題(覚え書き)」愛知大学法学部法経論集一六九号(二〇〇五年一月)一頁以下への参照を請う。
- (10) 日本国憲法の採る国民主権の原理が「人民(プーブル)主権」と解されるべきことについては、この説の主唱者による多くの著作があるが、標準的なものとして参照、杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』(有斐閣・



一九八九年)一六六頁以下。また、これを地方自治にかんして展開したものは、同「地方自治権論・再考」①⑦法律時報七六卷四〜一二号(二〇〇四年)参照。

(11) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法(第四版)』(岩波書店・二〇〇七年)四一頁以下。

(12) 渋谷秀樹「日本国憲法六〇年 現状と展望——地方自治」(ジュリスト一三三四号(二〇〇七年))が、「住民総会が憲法の想定内の制度であることからして、様々な利益代表がそのまま議会に忠実に反映される制度こそ地方議会の本来の在り方ではないか」と論じている(一三九頁)のも、この考え方を地方自治の場面で展開したものであるといえる。

(13) 私のものとしては、前掲書(註7)の他に、山下健次・小林武『自治体憲法』(自治体法学全集2。学陽書房・一九九一年)への参照を請う。

(14) 駒林良則・前掲書(註8)一八八頁以下。

(15) 佐藤幸治「地方公共団体の統治構造」佐藤・中村睦男・野中俊彦『ファンダメンタル憲法』(有斐閣・一九九四年)二四一頁。

(16) 参照、宇賀克也『地方自治法概説(第二版)』(有斐閣・二〇〇七年)一八三頁。

(17) 参照、『基本法コンメンタール 憲法(第五版)』(別冊法学セミナー一八九。日本評論社・二〇〇六年)四二二頁〔澤野義一執筆〕。

(18) 吉田栄司「地方議会議員の免責と非免責——ライアビリティとアカウンタビリティ」、レスポンスビリティの区別」関西大学法学論集五四卷六号(一九五〇年三月一〇日)七五頁。

(19) この数字、および、次の条例準則、総務省見解、標準会議規則などについては、加藤幸雄「地方議会の役割と権限」住民と自治二〇〇七年一月号一二頁以下に拠る。

- (20) 参照、小林武『地方自治の憲法学』(学陽書房・二〇〇一年)一七七頁。
- (21) なお参照、人見剛『住民自治の現代的課題——地方議会・住民参加・住民投票』公法研究六二号(二〇〇三年)は、「国からの統制による自治体の自立権の制約は、すなわち自治体議会の権限の制約を意味する」として、その柔軟化を主張している(一九二頁)。
- (22) 杉原泰雄・前掲書(註10)四六九頁。
- (23) 吉田栄司・前掲論文(註18)七七、九三頁。
- (24) 芦部信喜・前掲書(註11)二九一頁。
- (25) 高田敏・村上武則(編)『ファンタメンタル地方自治法』(法律文化社・二〇〇四年)。
- (26) 矢祭町の試みには各方面からの強い関心が集まっており、報道も頻繁になされているが、最近の一例として、朝日新聞二〇〇八年一月一九日付。
- (27) やや詳細な検討をしたものとして、小林武「平和憲法の国際協調主義——改憲論への根本的批判のたぐい」深瀬忠一・上田勝美・稲正樹・水島朝穂(編)『平和憲法の確保と新生』(北海道大学出版会・二〇〇八年)三七頁以下への参照を請う。
- (28) 以下の分析は、小林武「憲法「改正」と地方自治——二一世紀に活かすために」(自治体研究社・二〇〇六年)六六頁以下でおこなっている。
- (29) 議会基本条例にかんする以上の叙述については、朝日新聞二〇〇八年六月一日付を参照した。なお、同紙面は、各自治体の基本条例の内容が、早くも画一化する傾向にあることを指摘している。
- (30) 参照、駒林良則「議会基本条例の可能性——三重県議会基本条例を念頭に」二〇〇七年九月一日開催の「名古屋」行政判例研究会での報告レジュメ三頁。

(31) この両者にかんして、山下健次、小林武・前掲書(註13)七四頁以下および二一五頁以下への参照を請う。

(32) 白藤博行・前掲論文(註2)三九頁は、現行憲法においてもなお、解釈上これを導入する余地がある、としている。

(33) この点で注目してよいと思われるものとして、近年、連続して開催されている、小規模自治体による「小さくても輝く自治体フォーラム」を挙げたいと思う。ここでは、合併に依存しない自立への努力が語られており、地方議会のあるべき姿を見る思いがする。『住民と自治』誌(自治体研究社刊)に、毎回の要約の記事が掲載されている。

(\*) 本稿は、二〇〇八年度日本地方自治学会(二〇〇八年一月八日、同志社大学で開催)において、「自治体議会改革を考える」という共通論題につき、これを憲法学の側から考察することを求められておこなった報告(原題「自治体議会改革を考える——憲法学の視点から」)を骨子としている。非会員である私に、ゲスト・スピーカーとしての報告を要請してくださった日本地方自治学会に感謝したい。

(二〇〇八年二月五日)

