

議会基本条例の可能性（二・完）

——三重県議会基本条例を例に——

駒 岩
林 名
良 秀
則 樹

目 次

はじめに

第一章 三重県議会基本条例の制定経緯

一 条例制定までの取組

二 課題となった条項の成立経緯

第二章 三重県議会基本条例の意義と評価

一 二元代表制の下での三重県議会基本条例の意義

二 地方分権改革における三重県議会基本条例の意義（以上、五六巻四号）

三 議会基本条例制定の必要性（以下、本号）

第三章 議会基本条例の個別的問題点

- 一 議会基本条例の主な内容
 - 二 議員活動の諸規定
 - 三 議会の機能強化について
 - 四 議会と長等執行機関の関係
 - 五 議会と住民との関係
 - 六 最高規範性
- まとめにかえて
- 一 議会の監視機能強化の必要性
 - 二 自律的議事機能性の確立

第二章 三重県議会基本条例の意義と評価(承前)

三 議会基本条例制定の必要性

本条例制定以後、都道府県レベルでは福島県で制定され(二〇〇八年七月)、市町村レベルでもかなりの自治体で制定されるようになったが、なお検討中のところも多いようで急速に拡大するの判断とはしない。議会基本条例の制定が躊躇される一つの理由として、制定の動きが加速している自治基本条例のなかに、議会の機能及び役割や運営原則さらには議員の責務といった議会に関する規定を置いているものが多くあるため、自治基本条例のほかに議会が敢えて議会基本条例を制定する必要性がないという意識が働いているものと思われる。しかし、議会が議会基本条例を制定すべき客観的な法状況が以下にあることも指摘しておかねばならない。

(一) 地方議会の組織運営に関する法整備の必要性

i 地方議会法制の不備

議会基本条例は、議会活動についての基本を定めるものである、と一応定義づけることができるが、本条例も第一条において「議会に関する基本的事項を定める」としている。このことは、議会活動を基礎づける議会の位置づけやその活動原則というものが地方自治法からは十分に明らかでないばかりか、長の議会召集権や長の専決処分制度みられるような地方議会改革の一環としての議会の自立的運営の要請とは相容れないと思われるものが依然として存在するなかで、議会が自らの意思に基づき議会運営を行使するためには現行法制度には限界があるということに自覚した結果であるともいえるのではないか。これまで、議会の組織及び運営は地方自治法及び標準会議規則によって専ら規律されるべきであるという通念が、少なくとも議会関係者の間では支配していたように思う。因みに、地方議会法に關係する規定をその法形式の観点からみると、第一に、現行地方自治法九二条以下の議会関係規定(以下には長との關係の規定を含む)があり、さらに、地方自治法の規定により各議会に制定を委ねられた条例群がある。議員定数条例、委員会条例、同法九六条二項に基づく議決追加の条例などがこれにあたる。第二に、会議規則と傍聴規則がある。地方自治法自身が条例という法形式ではなく、規則という形式に委任しているものである。なお、会議規則は地方自治法規定を前提にした会議運営に関するものであり、議会活動全般にかかわるものではない。因みに、会議規則に関する規定は既に市制六三条及び町村制五九条にあり、それは市町村会に会議規則(及び傍聴人取締規則)を設けることを義務づけていた。これに対して、第三に、地方自治法が明示的には条例に委任していないときでも議会関係の条例が制定されている場合もある。例えば、事務局設置条例、政治倫理条例を挙げることができる。なお、以上の議会関係条例の細目については、規程という形式のほか、要綱、要領といった内規としての性質をもつにすぎないものが制定されている。会議運営については、さらに各議会で取り決められた「申し

合わせ」といったもので慣例上規律されている場合もある。

以上の諸々の法形式による規律に基づいて各議会の組織運営がなされているものの、現実の運営は、前記の地方自治法の議会関係規定及び会議規則を中心に行われ、それを遵守することで統一的な議会運営が図られることになっていた。要するに、組織運営について、地方自治法の授權のある場合を除いて、独自の議会運営のための条例化には消極的姿勢であったということができよう⁶⁾。この状況は、地方自治法の議会関係規定及び会議規則が組織運営の最低基準として捉えられているのではなく、「枠」としての機能を果たしてきた証左であるといつてよい。例えば、内部組織についていえば、附属機関は地方自治法上執行機関に付属するものだから議会は創設できないという通念があるためか条例化されず申し合わせ事項において扱われてきたし、会派についても条例化することは避けられてきたように思われる。もっともこれは、地方自治法のなかに、各議会に対して会議規則以外に組織運営の詳細を授權する規定が存在しないことによるのかもしれない⁷⁾。これを規定の不備とみるかはともかく、かかる授權の不存在が「枠」をはめるという理解につながるわけではない。地方議会は、自治権を背景にした議会自律権によって議会は自らその活動に関して本来自由に規範を制定できるのであって、それが地方自治法に抵触しない限り可能であることは自覚されなければならず、議会基本条例はかかる自覚を促す契機と捉えるべきであろう⁸⁾。今回の議会基本条例が地方議会法制に与える意義は、それによって独自の議会運営の姿勢をみせるだけでなく、独自の議会法制が展開される可能性を開いたところにあると思う。

ii 地方議員の法的性格の不明確さ

地方議会法制の不備について議会の組織運営面について論じてきたが、地方議員の法制度においてはその中核的要素であると思われる議員の性格面での規定が不備であることから混乱が生じているといえるのである。

地方議員の法領域は、これまで常に国会議員との異同が論じられ、地方議員の法的性格についても主に国会議員との違いに焦点が当てられてきたが、その結果として地方議員の法的性格の議論に深化がみられたとは決していない。筆者は、この問題について、地方議員が全住民の代表であること（住民代表性）では国会議員とその質的同一性がみられることに同意しつつ、地方議員の法的性格が住民代表性だけから規定されるのではなく、いわゆる「公務的」要素を併せ持つ性格であることを見逃してはならない、と考えてきた。この「公務的」要素なるものを徴表している地方自治法規定として、同法二〇三條⁹⁾（執筆時）を挙げることができる。この条文では、地方議員も非常勤の職と同様に「報酬」が支給され費用弁償も支給されることとなっている。つまり、報酬は職務遂行の対価として支払われることから、地方議員についてもその職務の副職性が推認されることとなるが、このことが地方議員を今もなお——公務としての——名誉職であると主張される根拠になっていると思われる。しかし、同条四項では、地方議員に限り、常勤職への支給が本来である期末手当の支給を認めているため、副職性は相対化しているといわざるをえない。これは議員——特に大規模自治体の議員——の果たしている職務の実態に合わせようとした結果、副職性の前提である名誉職から導き出されるはずの「報酬」制度あるいは「費用弁償」制度と齟齬をきたすこととなっているためである。この限りでは、現行地方自治法の地方議員の処遇面から地方議員の職務を性格づけることは無理があるように思われる¹⁰⁾。

もっとも、本年六月の地方自治法改正において、先に述べた同法二〇三條から議員に関する部分が新設の二〇三條の二に移り、議員の処遇が定められることとなったが、そこでは新たに「議員報酬」という用語が用いられており、非常勤の「報酬」と明確に区別されることになった。しかしながら、この改正によっても地方議員の法的性格づけが明確になったわけではない。それ故、地方自治法に議員の法的性格づけを設けることが望ましいという意見¹¹⁾も検討すべきである。もっとも、議員の法的性格づけは議会の位置づけとも密接に關係するため、立法的に解決することは容易ではない。都道府県議会議員について、国会議員に近似する「公選職」とすべきであるとの提案があ

るが、市町村議会議員と区別すべきかも含め検討すべき点が多い。こうした状況を受けて、とりあえずは各地方議会が議会基本条例で自らの議員の身分について規律する可能性があると思われる。

(二) 地方議会と住民の関係の明示の必要性

二元代表制の趣旨からすると、議員は住民に対して政治責任を負うことになるが、議会と住民との関係を明示する規定が地方自治法にはない。これは、議会は住民代表機関であるからあえて住民との関係を明文化する必要はないとの判断であるともいえるが、議会が政策形成能力を強化するためには究極的には住民の協力賛同が必要であるので、やはり明文化が望ましいであろう。また、議会は、住民から遊離した存在にならぬよう住民からの監視を受けつつその意向を吸収集約することに努めなければならない。但し、各議会と当該住民の関係は、それぞれ状況が異なるため、各議会が自らの判断で妥当な関係を構築していくべきものであるから、それを議会基本条例に明記することは意味のあることであろう。

(三) 政策形成機能強化への対応

既に述べたように、地方分権改革の下での議会機能強化論においては、議会の監視機能のほか特に政策形成機能の充実が強く主張されてきた。これは、議員による独自条例制定の増加という形で徐々に実現されていると思われる。確かに、議会の政策立案能力の向上を目的として学識経験者の協力を得るといふ形での「専門的知見の活用」が一〇〇条の二に規定されたが、これは政策形成機能を向上させる一手法にすぎない。そもそも、政策形成機能を地方議会が担うことを地方自治法は想定していなかったと思われる。そのため、地方自治法の構造では、議会は長提案の議案の審議機関——実際には単なる追認機関ではないかと揶揄されてきたことはさておき——にすぎないのが現実であった。

従って、政策形成機能を十全に機能させるためには、地方自治法に議会の性格づけ——既に指摘したように、筆者はこれを本来の立法機関と性格づける——を明確化させることが必要であろう。しかし、それが欠如している以上、議会基本条例によって対処する必要がある。なお、本条例は、附属機関や調査機関の設置あるいは事務局の充実により政策形成機能を強化しようとしている。

註

- (1) 自治体議会改革フォーラムと朝日新聞が共同実施した全国アンケートによると、二〇〇八年四月までに議会基本条例を制定した市町は一六である。但し、二二八の自治体が同条例の制定を検討しているといわれている。
- (2) これらの条例のさらに細目的なものについては長の規則や議会独自の規程などの形式が利用されている。なおこの点やや問題として指摘されてきたのは、議会が独自に制定する政務調査費条例の施行運用のための「規則」の制定を議会ができないとされていることである。つまり、議会の一般的な規則制定権はないと解釈されていることを問題視する見解がある。加藤幸雄「分権改革と地方議会」今村都南雄編著『現代日本の地方自治』(二〇〇六年、敬文堂)一九九頁以下。
- (3) 会議規則と傍聴規則を規則ということで長に規則と同列にみている考えもある。しかし、会議規則も傍聴規則も議会という議体の内部的規範であるから長や委員会の規則規程とは異なると思う。
- (4) 入江俊郎・古井喜実『逐条市制町村制提議』(昭和十二年、良書普及会)一〇二九頁によると、この規定は、「市町村会内部の自治的規則に関する規定」という。会議規則の規定内容として、会議手続、会議順序、採決方法、議員の動議提出方法、議員の提案方法などを挙げている。会議規則の歴史的経緯を踏まえると、会議規則は議事運営に関する事項にその範囲が限定されているものであり、議会活動全般について定めることはできない。
- (5) 議会内の法制定形式についてであるが、議会に「規則」の制定はできないとされているとしても、条例のほか、条例の施行運用に関する法形式の名称を「規則」でなければならぬはずはなく、「規程」という名称でもよく、要は、内部的

規範であるから、自治法に名称がないものでもいいと思われる。

- (6) 但し、議会関係者の間では、議員定数条例、定例会の招集回数条例、委員会条例、会議規則、傍聴規則等で定められている議会運営について、その骨格的部分を「会議条例」として体系化すべきであるという認識は、以前から生じていた(例えば、平成十四年制定の「横須賀市議会会議条例」)。これは、議会基本条例制定への過渡期的なものと位置づけられることがであろう。
- (7) ドイツ・ゲマインデ(市町村)議会の法構造については、各州ゲマインデ法にゲマインデ議会についての詳細な規定が置かれている。ゲマインデ議会に我が国の会議規則に相当するGeschaeftsordnungを制定することが認められている。法制上、ゲマインデ議会は合議体の行政機関と性格づけられるため、なるほどGeschaeftsordnungも行政内部規範としていえることができる。しかし、Geschaeftsordnungの対象領域は、我が国の会議規則のような会議運営に関する事項に限定されているのではなくゲマインデ議会の内部組織も含まれる。従って、会派もこれに含まれる。但し、各州のゲマインデ法には会派に関する規定を有するものもあり、それに反して定めることはできない。E・シヨミット・アスマンによれば、Geschaeftsordnungは法律(ゲマインデ法)の授權なしにゲマインデ議会の固有の組織権を根拠にして制定することが可能である。E. Schmidt Assmann, Kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen — Aufgaben, Verfahren, Rechtsschutz, 1981, S. 33f.
- (8) この点で、憲法九二条により自治体の組織は法律で定めると規定していることから、議会の組織運営も法律によるべきであるとの異論が予想されるが、結論的にいえば、議会の組織運営が原則的には地方自治法にゆだねられるとしても、地方自治法が「沈黙」している場合は、各議会は自らの自律権に基づいて組織運営を形成する自由が認められるべきと考えた。詳細については、拙稿「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議会改革」(自治体研究社、二〇〇七年)二二頁以下を参照された。
- (9) 執筆時点における地方自治法二〇三条であり、議員に関する処遇を非常勤から分離し、二〇三条の二が新たに設けられた平成二〇年改正は後に触れる。
- (10) 地方自治法上の地方議員の職務の不明確性(但し、本年六月の改正前)を指摘するものとして、大森彌「自治体議員の

『職務』——固定観念の打破に向けて——」議会政治研究八四号六七頁以下がある。

(11) 大森前掲七一頁。

第三章 議会基本条例の個別的問題点

一 議会基本条例の主な内容

本条例を含めこれまで制定され、または制定案に盛り込まれた議会基本条例の規定内容を分類すると、概ね、議会審議(原則)に関するもの、議員活動に関するもの、議会機能の充実強化に関わるもの、議会と長その他執行機関との関係に関するもの、議会と住民との関係に関するもの、さらには議会基本条例の位置づけ(または性格)に関するものに分けることができる。もちろんそれぞれの議会基本条例の規定の仕方や内容は一律ではないが、基本条例という性格上、原則的訓示的な規定振りが多いといえる。

議会審議原則に関する規定は、地方分権改革で指摘された議会審議の活性化という要請を受けたものであり、議会基本条例には欠くことのできないものである。もっとも、審議に関しては、地方自治法及び議会規則に規定があるので、基本条例の規定は抽象的な規定振りとなっている。具体的にいうと、審議の透明化・効率化を謳うものがあるほか、議員間の自由討議の拡大を強調する規定がある。議員活動に関する規定では、議員の責務又は職務に関する規定が挙げられる。このなかには議員の政治倫理規定や政務調査費の規定も含まれよう。また研修の充実に挙げているものもある。さらに、本条例では五条に会派に関する規定が盛り込まれた。

議会の機能強化については、既に述べたように、政策形成機能について専門的知見の活用が一昨年の自治法改正で盛り込まれたが、十分とはいえない。議会の政策形成力を高めるために、法定外の内部機関の設置や議会事務局

の調査機能強化などが考えられる。特に前者について、本条例では附属機関の設置（二二条）と調査機関の設置（二三条）が挙げられる。

議会と執行機関の関係に関するものでは、議会審議における一問一答方式を規定するものや執行機関側に議員質問に対する反問権を付与する規定などが注目されている。要するに、議会と執行機関との緊張関係を築く目的で規定されたものということができる。住民との関係に関する規定は、住民の議会への参画という側面のほか、議会活動を住民に積極的に公開し、さらには議会主催の住民説明会の実施のように住民への働きかけを行うものも含まれる。最後に、議会基本条例の位置づけについては、これに議会法規における最高法規性を持たせることができるかが問題となる。既に制定された議会基本条例のなかには、最高法規であると明定するものがあるほか、いわゆる配慮規定にとどまるものもある。

以下では、議会基本条例の主要な規定内容のなかで、検討すべきいくつかの論点を取り上げて論じることとする。

二 議員活動の諸規定

（一） 会派

本条例第五条は、会派に関して、第一項で「議員は議会活動を行うため、会派を結成することができる」と規定し、同第二項で会派は政策立案等について会派間で調整し合意形成に努めるものとする、と定めた。

一般に、会派は、議会内において政治的信条を同じくする議員によって結成される同志的集団であるといわれる。即ち、会派が結成されるのは議員が議会内での自らの政治的活動を強めその支配力を獲得するという目的があることとは異論がないであろう。従って、会派は、多くの場合、政党を基盤として成立するものである。もっとも、会派がその機能において、多様な住民意見を集約し議会の意思形成に反映させる面をもち、政策集団としての役割も期

待されていることは事実である。また、議会運営が会派を単位としてなされていることも周知であり、各議会において、会派代表者による会議などが組織され会派間の調整にあっている。現に、議員提案による政策条例が制定される際には、各会派内での意見集約の後、当該条例内容の原案作成から確定まで会派間の調整がなされているようである。

にもかかわらず、会派それ自体の定義づけを含めて、会派の議会内での地位や権限及び責務などが地方自治法に規定されず、標準会議規則にも規定がない。その限りでは、会派は現行地方議会法のなかで正規の存在とはいえない状況にある。地方自治法や標準会議規則に会派の規定がないのは、議会の構成単位があくまで議員であるとの認識があるものと思われる。従って、例えば、委員会委員の選任についても委員会条例で会派の所属議員数により会派に按分されると定められることはなく、議長による委員の指名という結果のみが定められているのが通例であろう。

しかし、会派の存在を前提にして、例えば議事運営を調整する議会運営委員会や会派代表者会議の取り決めなどでは、会派に関する定めが置かれているであろう。そこでは、議会内で交渉を行う会派の人数や会派代表者を議長へ通知することなどが定められるのが通例であろう。

本条例は、制定過程を見ると、こうした状況を前提にして会派をいわばフォーマルなものとして位置づけようとしたことが推察される。しかし、本条例において会派の定義規定は見送られてしまった。政党をベースにする会派を法定化することの難しさが看取できる。また、会派が議員の自主的な意思によって成立することを考慮するならば、——従って会派強制がなされないならば——会派を規定することには消極的な対応となるだろう。しかし、前述のように会議運営において会派は不可欠な存在であることを重視するならば、会派の規定を置くことは不可避ではなからうか。因みに、最高裁判所は、近時、仙台市議会において政務調査費により調査研究を行った場合に議

員が自らの会派に対して提出することとなっている調査研究報告書が本案事件たる住民訴訟事件の違法性の立証に必要であるとして原告住民より文書提出命令の対象として申立てられた事件のなかで、調査研究報告書を市長に送付することを予定していないことの趣旨について、「議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、(略)……調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に執行機関からの干渉を防止する……」⁵⁾と述べている。つまり、最高裁は、会派について、明確な法制がないにもかかわらずその活動を承認したうえで、その調査研究活動が執行機関等から干渉をうけ自由な活動が阻害される恐れがあることを認めているのであって、これは、結果として会派の調査活動の自由に配慮することを求めたものと思われる。このように、会派は地方議会の法制度としていわば「認知」されているのであって、議会基本条例においては積極的な対応が必要である。

伊賀市議会基本条例五条では会派は「政策を中心とした同一の理念を共有する議員集団として活動する」ものと規定している。また、福島県議会基本条例は、一一条二項で会派間の討議と調整を求め、同四項では会派に政策等に関する広範な情報収集と調査研究を求めている。こうした定義規定会派の活動原則規定以外に、会派の成立に必要な最少人数、議会における会派の権利や義務、会派と会派所属議員の関係など、扱べきものが多いと思われる。

(二) 議員関係規定について

会派以外の議員に関係する規定も議会基本条例で定められている。本条例においても、第二章「議員の責務及び活動原則」の第四条に議員としての責務と活動原則を定め、さらに議員の責務については、一五条、一六条及び二四条に具体的規定がある。これらの規定は議員活動における行動規範としての意義をもつ。

議員に関しては、既に述べたように、地方自治法に地方議員の法的な位置づけを定める規定などが設けられず、議員が自らの会派に対して提出することとなっている調査研究報告書が本案事件たる住民訴訟事件の違法性の立証に必要であるとして原告住民より文書提出命令の対象として申立てられた事件のなかで、調査研究報告書を市長に送付することを予定していないことの趣旨について、「議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、(略)……調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に執行機関からの干渉を防止する……」⁵⁾と述べている。つまり、最高裁は、会派について、明確な法制がないにもかかわらずその活動を承認したうえで、その調査研究活動が執行機関等から干渉をうけ自由な活動が阻害される恐れがあることを認めているのであって、これは、結果として会派の調査活動の自由に配慮することを求めたものと思われる。このように、会派は地方議会の法制度としていわば「認知」されているのであって、議会基本条例においては積極的な対応が必要である。

伊賀市議会基本条例五条では会派は「政策を中心とした同一の理念を共有する議員集団として活動する」ものと規定している。また、福島県議会基本条例は、一一条二項で会派間の討議と調整を求め、同四項では会派に政策等に関する広範な情報収集と調査研究を求めている。こうした定義規定会派の活動原則規定以外に、会派の成立に必要な最少人数、議会における会派の権利や義務、会派と会派所属議員の関係など、扱べきものが多いと思われる。

議員に関しては、既に述べたように、地方自治法に地方議員の法的な位置づけを定める規定などが設けられず、議員が自らの会派に対して提出することとなっている調査研究報告書が本案事件たる住民訴訟事件の違法性の立証に必要であるとして原告住民より文書提出命令の対象として申立てられた事件のなかで、調査研究報告書を市長に送付することを予定していないことの趣旨について、「議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、(略)……調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に執行機関からの干渉を防止する……」⁵⁾と述べている。つまり、最高裁は、会派について、明確な法制がないにもかかわらずその活動を承認したうえで、その調査研究活動が執行機関等から干渉をうけ自由な活動が阻害される恐れがあることを認めているのであって、これは、結果として会派の調査活動の自由に配慮することを求めたものと思われる。このように、会派は地方議会の法制度としていわば「認知」されているのであって、議会基本条例においては積極的な対応が必要である。

三 議会の機能強化について

(一) 附属機関

本条例の二二条乃至二四条は、議会の機能強化のため、外部からの知見を活用するために、地方自治法には規定されていない——いわば「法定外」の——内部組織について定めるものである。会派を単位とする議会運営を効果的ないし円滑に行うために、どの議会にも全員協議会や会派代表者会議といったようなインフォーマルな組織がつけられていた。こうした組織は議事の取扱に関する非公式の協議の場という性格をもつ。もっとも、本年六月の地方自治法改正で二〇〇条二項が新設され、こうした協議の場を会議規則に定めることができるようになったことは評価してよい。しかし、本条例の二二条乃至二四条に規定するものは、議事や協議には直接関わりのない組織である。むしろこれは議会の政策形成機能や監視機能を高めるために設けられるものであって、それが、審査、調査および諮問という目的であっても、議会の審議の組織たる委員会とは異なるものである。これらの内部的組織について否定的意見が強いことは既に第一章で触れたが、それは、議会組織は法定のものしか認められないという通念が存在することに尽きるであろう。確かに、議事手続それ自体に関する組織は非公式なものを設けるべきでないと考え、ここでいう内部組織は議会機能の強化を企図したものである。既に触れた地方自治法二〇〇六年改正

で盛り込まれた専門的知見の活用は、議案の審査又は当該自治体の事務に関する調査のために必要となる専門的事項に係る調査をするとき（法一〇〇条の二）であるから、これが常設的な性格をもつとはいえないであらう⁷⁾。一方、これら内部的組織が各議会の組織自律権に基づいて設置しうることは既に第二章で述べた。以下では附属機関を設置に関わる一般の問題点——従って、議会基本条例に規定されているか否かに拘らず——について少し検討することにした。

議会の組織自律権を根拠に附属機関を設置することができるとして、一般論としてまず問題となるのは、法的根拠を何におくべきかである。換言すれば、条例を根拠にすべきであるかそれ以外でも可能か、即ち議決や内規的なものでいいのか、ということである。地方自治法が執行機関の附属機関については法律又は条例に基づくとしている（附属機関条例設置主義⁸⁾）こととの均衡を考へるならば、やはり条例を根拠とすべきであらう。また、この点は、条例に基づかない附属機関、即ち事実上の附属機関や準附属機関と呼ばれる多くの機関が自治体には存在することに対して、そうした機関の委員に支払われた報酬や報償費が附属機関条例設置主義に反した公金支出であり違法であるとした住民訴訟の判決⁹⁾が出されていることも考慮すべきであらう。

次に、附属機関は、直接議会の下に置くべきか、それとも議長の下に置くべきかである。これについて本条例は、一二条で「議会は、議会活動に関し、…別に条例に定めるところにより、附属機関を設置することができる。」としており、設置される附属機関の根拠となる各々の設置条例の定めらせている、とみることもできるが、直接議会の下に置くというのが立法者意思というべきであらうか。因みに、筆者（駒林）は、議会基本条例が存在せずとも議会の附属機関は設置できるという立場であるが、議会基本条例が存在しない場合には、附属機関は議長の下に置かれるべきであると解していた。理由は、附属機関の設置を究極的には議長の事務統理権⁹⁾のなかに含まれるものと考えてきたためである。つまり、附属機関といういわば行政機能的なものは、議長に付置させる方が地方自治

法の趣旨と整合的であるとみてきたからである。

ところで、本条例一二条によれば、附属機関は、「議会活動に関し、審査、諮問又は調査のため必要があると認める」場合に設置されることになっている。これは、議会の政策形成機能や団体意思決定機能が十全に発揮されるように議会活動に関して審査、諮問、調査が必要であると自ら判断した場合に各々設置されるのであるから、個別具体的な審議事案に直接関係あるものという意味ではない。即ち、個別具体的な案件とは関わりなく、今後議会の意思を形成していくうえで専門的な調査等が必要となるため、議会が自らの判断で取り上げる事項について設置するものであり、常設的なものが念頭に置かれているのである。一二条の附属機関として想定される一例は、第一章にも触れたように、議会情報に関わる情報公開審査会である。もつとも、三重県は既存の情報公開条例における実施機関に議会を含めているため、設置の必要性は乏しいといえる。

なお、附属機関の構成員は自治体外部の学識経験者を想定するのが通例であらう。本条例一二条には明記されていないが、同様である¹⁰⁾。本条例の場合、一二条及び一四条の規定との対比から、議員は附属機関の構成員には想定されていないといえる。

（二）調査機関

本条例一二条の調査機関は、議会の議決によって設けられるものである。この点では、二〇〇六年改正で設けられた地方自治法一〇二条の二の「専門的知見の活用」の一形態とみることができる。因みに、監視権の一環としての一〇〇条調査権は、執行機関の事務執行における特定の事案に対するものであるのに対して、本条の調査機関は議会の政策形成能力の充実に関わるものであるから、具体的事案の真実究明等の調査とは次元の異なるものであるといえる。また、設置の要件としては、「県政の課題に関する調査のために必要があると認めるとき」となっており

り、一二条の附属機関の設置目的である議会活動に関する審査・諮問・調査とは異なり、県政課題の調査という見地から設けられるものである。

本調査機関の構成員については、本条第一項及び第二項により、原則的に学識経験者としつつ、必要なときには議員も構成員に加わることができるとしている。これも第一章で触れたように、三重県議会には既に学識経験者と議員で構成する「公営企業事業の民営化検討委員会」が設置されており、これを念頭に置いた条項となっている。

なお、本条例一二条の調査機関は、議長の下に置かれることが想定されているといえる。なぜなら、設置根拠を議会の議決に求めており（第一項）、調査機関についての詳細な定めを議長に委ねている（第三項）からである。

四 議会と長等執行機関の関係

議会と長等の執行機関との関係を規律する規定については、二元代表制の下での両者の緊張関係を理念的に述べた規定もみられるが、さらに、審議における質疑応答に関して一問一答方式を明記したり、議員質問に対応する執行機関の反問権を明文化しているものが目立つ。

しかし、執行機関との関係で注目すべきは、議会が重要な計画や政策などの議会審議のためにその政策等の必要な情報——論点情報——を執行機関から提供を受けることが明記されることとなり、さらには重要政策の政策形成過程における議会関与の保障を規定する議会基本条例が現われたことである。これは、栗山町議会基本条例六条において、町長が議会に政策等の提案をする際に、政策等の決定過程を説明するように務めなければならないとし、政策等の内容のみならず、他の自治体との比較や財政上の措置などの情報の提供を定め、かかる情報を元に、議会は、政策等の論点争点を明確にし、執行後の評価に役立つように審議することに務めるように定めたことを嚆矢としている。その後、こうした政策等の審議のための論点情報について説明すべき努力義務は、例えば、北古

屋市議会基本条例八条にみられるように、議会側の説明要求という規定の仕方になってくる¹¹⁾。ともあれ、これらの規定は、議会審議での論点の明確化とともに政策等の公正性透明性の確保を目指しており、議会の監視機能の向上に繋がるものである。一方、湯河原町議会基本条例五条は、第一項で「町長その他の執行機関は、総合計画、公共事業その他重要な政策を決定しようとするときは、あらかじめ議会又は議員の意見を聴くように努めなければならない。」「と定めるとともに、第二項では「議会は、町長が政策案を議案として提案し、又は意見を聴くために提示したときは、当該政策の必要性、当該政策の妥当性（代替案との比較検討の結果を含む。）、当該政策案に係る費用対効果その他必要な事項について検討し、議決又は意見に反映させるよう努めなければならない。」「としている。政策立案過程においていわゆるパブリックコメント手続が多くの自治体で実施されるなかで、執行機関の立案する政策の形成に議会も関与していくことは大きな意義を持つと思われる。

逆に、議員提案型条例を促進する観点からも、議員立法の審議における執行機関側の意見反映の機会をいかに確保するかが考慮されるべきであろう。意見反映の必要性は、全ての議員提案条例に該当するとはいえないものの、条例執行には通例予算を伴うのであり、また条例実施のために執行機関側の事前了解も不可欠であると思料されるからである。もっとも、二元代表制の下での長と議会の対峙的構造において、安易な意見反映は馴れ合いに陥る恐れがある。しかし、議員提案型条例では、発案から議決まで議会のみで意思決定されてしまったため、長には再議権があるとはいえず、執行機関側の意見反映手続は必要であろう。この点は、議会審議段階における何らかの手法が考えられてよい。

五 議会と住民との関係

近時の地方議会改革では議会が住民とどのような関係を構築すべきかが大きな課題となっている。二〇〇五年一

二月に提出された第二八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について」においても、現状の議員構成が多様な民意を反映するものになつておらず、住民参加の取組の遅れが指摘され、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が必要である、と説いている。議会が住民代表機関であることは言うまでもないが、地方自治法に議会と住民との関係を明示した規定がないこともあって、制定された議会基本条例には必ず議会と住民との関係に触れる規定が置かれている。自主性を強調するのであれば、住民との関係の規律も各議会の判断に委ねるべきであろう。議会改革において要請されている議会活動の充実強化が議会の政策形成能力の向上を主たる内容とするものであつても、それは議会と住民との密接な関係を基盤として初めて実現できるものであることは疑う余地はなく、多様な手法による住民との関係強化が必要となつてくる。

議会と住民との関係に関する議会基本条例の規定は、こうした住民との関係強化を前提にして、住民が議会活動に参画することを保障し、また 議会が住民に対してその活動について説明責任を果たすことを内容としてとみることができ、は、議会審議に住民の意見を直接的に反映させることを目的としたものといふことができる。具体的方策としては、委員会での公聴会や参考人の活用のほか、請願及び陳情を住民からの政策提案とみて提案者の意見陳述の機会を付与することなどが注目される。の議会としての説明責任に関しては、インターネットを通じて議会の有する情報を積極的に開示することや委員会傍聴など、議会の公開性を高める取組が進められている現状を踏まえて、これらを規定化することがなされてる。さらに、議会から住民への積極的な働きかけという側面で見れば、住民への説明会や報告会といった住民との交流の場が試みられており、そこでの議会からの情報提供と住民との意見交換による民意の吸収が期待されている。

なお、の住民の議会への参画という観点については、本章三で検討した附属機関への住民の参与という方策が挙げられる。つまり議会の下に設置されることになる附属機関たる審議会等の委員に一般住民が加わるのである。

六 最高規範性

既に制定された議会基本条例のなかには最高規範性を謳つものがある。例えば、今金町議会基本条例一七条は「この条例は、議会運営における最高規範であり、議会は、この条例に違反する議会の条例、規則等を制定してはならない。」と規定している。議会基本条例が「最高規範」であるという場合、このように形式的効力の面から他の議会関係条例等に対する優位性を指すのが一般的であろう。言い換えると、議会基本条例に抵触する議会関係条例等は無効となるという意味である。「最高規範」性は、さらに、当該議会基本条例を改廃する際に、一般の条例とは異なりその改廃の手續を加重するなど、改廃を困難にすることも含まれることがある。

まず前者について、即ち、議会基本条例に他の議会関係条例等に対する優位性を付与することができるかについては、自治基本条例における議論が参考となる。自治基本条例を当該自治体の最高規範と位置づけ、当該自治基本条例に反する条例を制定できない、と定めることが可能か否かは、活発に議論されてきたところである。しかしこの点、地方自治法は条例相互の形式的効力の優劣を定める規定を持たず、従つて、法的効力に差異を設けることはできないと解するのが一般的である。また、実際に制定された自治基本条例の多くも最高規範であるとは謳つものの、形式的効力には触れず、例えば、三鷹市自治基本条例三条一項が「この条例は、市政運営における最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定並びに法令、条例、規則等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合性を図らなければならない。」と定めているように、自治立法権の行使において自治基本条例との整合を遵守することを要請するにとどまっているのである。

議会基本条例と他の議会関係条例等との関係もこの議論が妥当しよう。即ち、議会基本条例と他の議会関係条例との間の法的効力に優劣はなく、従つて、上記の今金町議会基本条例一七条のような規定を設けても議会基本条例に違反する他の議会関係条例が無効であるとはいえない。そうすると、これは、あくまで宣言的な意味に過ぎない

ということになる。最近制定された福島県議会基本条例も、第一条の目的規定のなかで、「この条例は、議会における最高規範として、議会の基本理念及びその実現を図るための基本となる議会の機能、議会運営の原則、議員活動の原則等を明らかにし、……(略)」¹⁵⁾というように、最高規範であることを明言するものの、他の議会関係条例との効力関係には触れることなく、宣言的な意義しかないといえる。本条例二十七条も「議会に関する他の条例等を制定し又は改廃する場合においては、この条例との整合を図るものとする。」¹⁶⁾としているが、この条文には他の議会関係条例等と本条例とは並列する関係にすぎないという解説が付せられている。また、湯河原町議会基本条例一五条二項は、基本条例の目的や原則に沿って議会運営が行われているかを不断に点検するように求めているが、これは法的効力について不問とし実質的に最高規範になるような工夫とみることができるといえる。最高規範性は、全ての議会関係条例に対するものではなく議会運営に係る条例に対していわれているのであるとしても、議会運営は議会自律権を根拠にして議会の条例提案の専管事項とされていることから、最高規範であることの実質的意味が当該議会の将来の議会運営を自己拘束することにあるならば、消極的に解せざるを得ない。将来の議会の条例制定への制約につながる恐れがあるからである。

他方、後者、即ち改廃手続の加重は、自治基本条例においても、「最高規範」としての実効性を確保するためにその改廃を容易にさせない仕組みとして主張されることがある。ここでも問題となるのは、自治基本条例を改廃する場合に地方自治法一一六条の議決要件における特別多数決とすることが可能かということである。これも、将来の議会の意思決定への制約であることを理由に、地方自治法で法定されていない以上認められないとするのが通説である。¹⁶⁾既存の自治基本条例においてもこうした加重を規定するものはない。これに対して、南川教授は、一一六条の特別多数決の例外を設けることは可能との立場を表明されている。その根拠として、団意思の決定方法は本来自治体の自由に委ねられているのであって、条例制定手続についても法令に反しない限り自由であるとする。¹⁷⁾

本条例を含め既存の議会基本条例において改廃手続の加重を規定するものはない。もっとも、伊賀市議会基本条例では、基本条例の改正案を「本会議において、改正の理由及び背景を詳しく説明しなければならない」「二三条三項」として、説明責任の面から一般条例よりも基本条例の改正の重要度を増す工夫がなされている。

- (1) 東京地判平成一〇年一〇月三〇日判例自治一九〇号四七頁。
- (2) 政策提言を期待している規定を有している例として、北名古屋市議会基本条例四條二項は「会派は、積極的な政策提言等により市議会運営を行うものとする。」と定めている。
- (3) 但し、一〇〇条二項(二〇〇八年六月改正後は二三項)の政務調査費の支給先として、会派が規定されている。
- (4) 野村稔『地方議会への二六の処方箋』(きょうせい、二〇〇〇年)一三四頁。
- (5) 平成一七年一月一〇日民集五九卷九号二五〇三頁。
- (6) 改正により新設された一〇〇条一二項は「議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関する協議又は調整を行うための場を設けることができる。」と定められたが、協議・調整の場の根拠を「会議規則」に持たせることとしたのは、それが議会の運営に関わることであるからだと思われる。しかし会議規則に加えて条例にも根拠を持たせるという選択肢もあったと思われる。
- (7) 松本英昭『逐条地方自治法第四次改訂版』(学陽書房、二〇〇七年)三五七頁は、かかる調査について、対象事項、期間、調査の相手方などを議決する必要があると説く。
- (8) 判決は、越谷市情報公開懇話会報償費事件判決、若宮町21まちづくり委員会委員報酬事件などを指しているが、これらの判決は判例集未登載であり、事件及び判決内容については、碓井光明「地方公共団体の附属機関等に関する若干の考察(上)」——附属機関条例設置主義を中心にして——「自治研究八二巻五三頁以下に拠った。
- (9) 事務統理権のなかには、議会内でのみ通用する内規を定める権限も含まれると思う。議会機能の強化を図るための内部組織の設置も内部管理事務のひとつとみれば、この権限から導き出すことが可能と思われる。

- (10) この点は、第一章でも触れたように、「外部民間人で構成する」ものと当初より想定されていたし、「三重県議会基本条例逐条解説」においても、「一二条の解説のなかで、「…議会に学識経験者等で構成する附属機関を設置するものである。」と書かれている。
- (11) 北名古屋市議会基本条例八条は、「市議会は、まちづくりの基本方針並びに市民生活に重要な影響を及ぼすことが予想される施策及び事業について、市長等に対し、その政策形成過程等を明らかにするため、次に掲げる事項について説明を求めることができる。(略)」と規定している。また、同様に同条例九条も予算及び決算における政策説明を求めることができるとしている。
- (12) 同様の規定として、伊賀市議会基本条例九条、今金町議会基本条例六条などがある。
- (13) また、伊賀市議会基本条例二二条も、「この条例は、議会における最高規範であって、議会は、この条例の趣旨に反する議会の条例、規則等を制定してはならない。」と規定しており、なお、北名古屋市議会基本条例一七条も同様である。
- (14) 市村充章「自治基本条例の最高規範性——戦後の地方自治における根本問題——」議会政治研究八三号三二頁。
- (15) 整合を図ることは、三重県全般に求めているわけであるから、議会関係の条例のなかには知事提案の条例もあるので、そうした条例についても——つまり知事部局へも——整合を図るために、見直しを要請しているものと解せざるをえない(この条項について異論が知事側にあるのであれば、再議にかけることができたのであり、それがなかったことは同意の意思があったものとみなされよう)。
- (16) 木村琢磨「自治基本条例(自治憲章)の制定に向けての「考察」千葉大学法学論集一七巻一―二一―三頁は、議会の議決手続の加重は、「法律以外の規範によって議会の主権的決定権を手続面で侵害することを意味する」としている。
- (17) 南川諦弘「自治基本条例の最高規範性について(再論)」地方自治職員研修臨時増刊七一九七六頁

まとめにかえて

一 議会の監視機能強化の必要性

議会の監視機能に関わる近時の法状況で見逃せないのは、自治体の補助金交付や契約締結の適法性を争う住民訴訟事件において、議会の当該補助金交付決定や契約への関与を重視していると思われる判例が散見されることである。補助金交付は「公益上の必要性」(地方自治法三三二条の二)という要件を満たさねばならないが、この「公益上の必要性」は自治体の広範な裁量判断に委ねざるを得ないものの、かかる裁量判断が適法である基準として、当該補助金の趣旨・目的・効用や補助対象事業の目的・状況などのほかに「議会の対応」が挙げられており、こうした諸事情を総合的に考慮して裁量判断に逸脱・濫用があった場合に限り、公益性を満たさず補助金は違法とされることが判例上確立されている。つまり、「議会の対応」が補助金交付の「公益上の必要性」の判断基準の一つに挙げられているが、これは、長の補助金支出を決定したことをうけて議会が予算案審議を通じて長の判断をチェックすることを含意しているといえる。第三セクターへの補助金交付が当該事業運営で生じた赤字を補填するためであるとして長の補助金交付決定が問題となった下関日韓高速船最高裁判決¹⁾は、当該補助金交付について、公益上の必要性があると判断したことを是認したのであるが、それは、議会が当該補助金に係る予算案を当該補助金支出の当否を審議したうえで可決したことを重視したものとと思われる。また、外郭団体への同様の補助金交付が問題となつたいわゆる「陣屋の村」補助金事件最高裁判決²⁾でも、多数意見は本件補助金交付には公益上の必要性があるとした自治体の判断は不合理ではないとしたが、滝井裁判官は反対意見のなかで、補正予算に本件補助金が計上され、議会がそれを議決したとしても本件補助金交付は適法にはならず、議会において実質的な審議がなされたかどうか

よる、とした。これは、議会の関与は場合によってはチェック機能を超えて議会独自の判断が要請されることを示した意見として、反対意見とはいえ注目すべきである。

こうした議会の実質的な審議を要請していると思われるものとして、名古屋デザイン博住民訴訟事件がある。この事件では、名古屋市長が代表の地位ある博覧会協会との契約締結が問題となったが、最高裁判決³⁾は、民法の双方代理規定の類推適用を認めつつ、議会に民法一六条の「追認」する機関としての地位を認められた原審を支持したが、ここでは、議会は、契約の効果を自治体に帰属させるための「追認」をする機関として位置づけられうる以上、議会は契約の効果を自治体に帰属させることが妥当か否かを独自に判断しなければならないという要請のもとに置かれることを示しているものと思われる。つまり、議会は長からの議案提案に対して漫然と審議するのではなく実質的な審議をなさねばならない場合があることを示唆したものとして注目すべきである。いづれにしても、これらの判決は、議会の関与による監視機能の重要性を改めて認識させるとともに、議会の責任の重大性を喚起したといえる。

周知のように、地方分権改革と並行して進行してきた地方自治体の行政改革は、自治体経営の手法によって、指定管理者制度や市場化テストにみられるように、大きく加速したといえる。地方議会もかかる動向の埒外ではなく重要な任務を負わされる場合がある。例えば、指定管理者制度は、地方自治法二四四条の二第三項に定める条例に基づいて施設毎に管理者の指定を行うのであるが、指定手続においては、長による指定管理者候補の選定の後、議会が指定管理者となる団体の名称、指定の期間、対象施設の名称等の事項を議決した（同条第七項）うえで、管理者が指名されることになっている。かかる議会の関与は、管理者の指定までのプロセスにおいて恣意性を排除し透明性・公正性を担保するという意義があるといわれている⁴⁾。

また、夕張市の財政破綻を教訓に制定された自治体財政再建法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成一九年法律第九四号））では、議会による民主的統制が重要視されている。同法では、自治体は四つの健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）のうち一つでも基準を超えたときには「財政健全化計画」を策定しなければならないが、いわゆる再生基準に達しているものが一つでもあったときは「財政再生計画」を策定しなければならないとされているが、これらの計画は長が作成（変更を含む）し議会がこれを議決によって承認することを要すると定められている（同法五条一項、九条一項）。特に、早期健全化の段階である健全化計画においても、このように議会の議決を必要としていることから、同法が議会の関与を重視していることがうかがえる⁵⁾。

このように、最近導入された諸制度において監視機能を有する議会の役割は大きなものがあるといえる。しかし、それを果たすべく実質的な審議をする場合には、それに応えるべき力量を議会が有していることが前提となろう。実質的な審議がなされるためには、かなりの専門的知識を必要とするものであり、そのための情報の収集の必要性とともに議会外部にもその支援を求めざるをえないであろう。議会の審議を向上させ監視機能を強化する点から、議会側に執行機関に対する一般的な情報請求権、言い換えると資料提出要求権を創設することが必要であろう。これを議会基本条例に明記することも一案と思われる。

二 自律的議事機関性の確立

二〇〇七年三月に発足した地方分権改革推進委員会は同年一月に今後の分権改革の方向性を示した「中間的取りまとめ」を公表した。そのなかで、同委員会は「地方政府の確立」を目指すとし、それは、自治行政権、自治立法権及び自治財政権を有する完全自治体を目指す取組である、と訴えたのであるが、そのなかでも自治立法権の分権を強く主張し、「自治立法権を担う地方議会の権能、制度などについて抜本的改革が必要となる」とともに、休日、

夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる」とした。さらに、同委員会は、「住民自治の観点から自治立法権を確立するためには、住民代表の機関である議会が住民にとって身近な存在となり透明で開かれた議会を目指すことがまず必要になる。」とする。このように、同委員会は、議会改革を自治立法権の確立という観点からも位置づけようとしている⁶⁾。要するに、自治体の立法権の強化、即ち条例制定権の拡充を目指す、そのために議会の機能強化を図ろうという同委員会の意図がつかがわれるが、当面はいわゆる「義務付け」「枠付け」を縮減あるいは見直していくことよって、条例制定権の拡大を実現していくこととなる。こうした見直しを行い条例制定権が実質的に拡大されることと並行して、議会の政策形成機能も一層の向上を図らねばならないだろう。

ところで、自治立法権の確立にあたっては、第二章でも強調したように、議会が本来的な立法機関であることを改めて確認するとともに、本来的立法機関性の確立を前提にすべきではないかと思う。ここにいう立法機関性の確立とは、議会が自律的に活動しうるような仕組みを構築することであり、また、議員の身分も名誉職的な議員法制から脱皮して、明確な職務と性格づけを与えられることが不可欠であろう。

ここで議会の自律的活動というのは、換言すると、議会が主導性を発揮することである。議会の主導性とは、まず、議会活動ができるかぎり恒常化させることである。会期制に拘束された議会では、二元代表制の下での執行機関との拮抗性は実現できないからである。その意味で、三重県議会が定例会の回数を年二回としたのは、恒常化を目指す取組として評価されねばならない。即ち、二会期制により定例会がほぼ通年化することになれば、議長に議会招集権がないという問題がほぼ解消されるとともに、長が地方自治法一七九条の専決処分を用いる状況を減らすことにもつながるからである。議会の主導性は、次に、長に依存しない議会活動を実現することである。特に、議員提案型条例の制定を含めて自治体の政策立案に主体的に関与することを目指すことである。もっとも、この実現

には議会議務局の充実など多くの前提条件があることはいうまでもない。このような主導性のある議会を目指すものを自律的議事機関と呼ぶことが許されよう。これは、当該自治体の運営の基本方針を決定してその執行を監視・評価するために長から自立的に活動し、且つ住民との連携を図る議会を標榜するものである。自律的議事機関である以上、議会は、必要があれば附属機関を設置するなど議会の自律権を顕在化させ、地方自治法の議会関係規定を完全無欠と捉える通念を払拭して、自らの意思で活動原則を形成していく方向に脱皮していかなばならない。議会基本条例の制定はその一歩となることが期待されているといえよう。

最後に、議会改革は今後も地方分権改革の主要な課題であることは疑いないところであるが、各々の地方議会の改革への意欲や取組は未だ十分とはいえない。議会基本条例の制定は、議会自らの改革の意思の表れとして評価できようが、制定自体を議会改革の到達点と捉えるのではなく出発点にすぎないという認識が必要である。むしろこれを端緒にして、自律的議事機関を目指す改革を進めていかなければならないと思う⁷⁾。

- (1) 最判平成一七年一月一〇日判例時報一九二二号三六頁。
- (2) 最判平成一七年一〇月二八日民集五九卷八号二九六頁。
- (3) 最判平成一六年七月一三日民集五八卷五号二二六八頁。
- (4) 地方行政改革研究会編『1冊でわかる！地方公共団体のアウトソーシング手法』(ぎょうせい、二〇〇七年)三五頁参照。

(5) なお、財政再生計画の策定や変更に関する議案を議会が否決したときは、長は一〇日以内に再議を求めることができることとなっている(同法一七条一項一号)。なお、この仕組みは、議会が財政健全化に抑制的な動きをみせかねないことに留意したものと思われる。

(6) なお、ここで触れた「地方政府」の意味内容を含め、「中間的な取りまとめ」に関する全般的評価について、さしあた

- り宮脇淳「地方分権改革の新展開と地方政府の確立——「中間的な取りまとめ」の基本理念——」日本行政学会編『分権改革の新展開』(ぎょうせい、二〇〇八年)二二頁以下を参照した。
- (7) 三重県議会は、平成二〇年から定例会の招集を年一回とし、第一定例会の会期を概ね二月中旬から六月中旬とし、第二定例会の会期を九月上旬から二月中旬として、年間開会日数を二四〇日程度とする改革を行った。
- (8) 議会改革と住民との連携について、山田公平「自治体議会改革と市民参加——自治体問題研究所編『ここから始める地方議会改革』(自治体研究社、二〇〇七年)六七頁は、「…自治体議会の改革を、代表民主制の地方政治における代表型の議会運営から参加型の議会運営への転換として位置づけ、議会の政策審議機能を市民参加によって充実し、議会改革の基盤を市民・地域コミュニティに置くこと…」とみている。なお、住民参加型の議会運営の例として、委員会審議への市民の諮問的参加が考えられている。
- (9) 本稿は本号を含め第一章以降を全て駒林が執筆している。

(二〇〇八年七月脱稿)