

# 地方議会の自律権の展開

駒 林 良 則

## 目次

### はじめに

- 一 地方議員の活動の自由と議会の自律権
  - 1 地方議員の活動の自由について
  - 2 議員の調査研究活動の自由と自律権
- 二 組織自律権の展開 — 議会内の会議体を例に —
  - 1 法定外会議について
  - 2 政策形成機能強化を目的とする議会内組織の設置
- 三 議会自律権の議論の整理 — まとめにかえて —
  - 1 地方議会の自律権の展開
  - 2 地方議会の自律権の構造

### はじめに

#### (1) 議会の自律権を取り巻く状況

地方議会の自律権は、当初憲法学における司法権の限界論のなかで地方議員の懲罰の裁判例がその具体的問題として注目を集めたのであるが、それはかかる判例がいわゆる部分社会論の問題として扱ったことが大きいであろう<sup>1</sup>。他方、行政法学の対応や地方議会の実務書において、議会の自

---

1 最高裁昭和35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁。この判決は、議員の出席停止に関するものであるが、「自律的な法規範をもつ社会ないし団

律権は議会の権能のひとつとして説明されているものの、高い関心が示されてきたわけではなかった。つまり、自律権の問題が司法審査の可否をめぐる議論以外には、議院の自律権との比較でその狭小性が語られるのが通例であった。

筆者は、これまで、地方議会の法制度を扱う論攷のなかで、地方議会の自律権についても考察を進めてきた。筆者が関心を抱いたきっかけは、地方分権改革における住民自治の側面について地方議会活性化の要請が議論されたからであるが、その後の地方議会改革の進展を背景とする議会法制の変容が生じているとの認識と関係が深いということができる。かかる変容の特質としては、法原理的な変化が生じたというのではなく、法内容の拡大とともに、議会が法形成の客体から主体としての立場に転換したことである、とみてきた<sup>2</sup>。この背景には、議会改革における議会基本条例の制定の拡がりが見えるように、議会が自らの意思に基づいて議会運営を行うためには、地方自治法のみでは対応できないという認識が広がったことが挙げられる。これをより正確に言えば、議会の組織運営について、地方自治法議会関係規定及びその授權により制定される諸条例や会議規則によってのみ法的に根拠づけられるという通念が崩れてきたことを意味するといえる<sup>3</sup>。これに対応して、筆者は分析の視座を従来の地方自治法規定中心から、議会の自主的・法的形成部分にも及ぼすべきであることを主張した。議

---

体にとっては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも裁判にまつを適当としないものがあり、本件の出席停止の如き懲罰はまさにそれに該当する。」との言説は著名である。なお、この判例の論理に対する批判につき、最近のものとしては、実質的法治主義の貫徹の立場から、神長勲「地方議会議員に対する懲罰と実質的法治主義」紙野健二・白藤博行・本多滝夫編『行政法の原理と展開』室井力先生追悼論文集（法律文化社、2012年）99頁以下がある。また、地方議会はそもそも統治機関であるから部分社会論になじまないとする批判もある（渋谷秀樹『憲法（第2版）』（有斐閣、2013年）656頁）。

- 2 この点については、既に別稿にて詳細に論じたことがある。拙稿「地方議会法制の変容」立命館法学 348号 7頁以下。
- 3 岩名秀樹・駒林良則「議会基本条例の可能性（二・完）」名城法学 58巻 1・2号 3-4頁（駒林執筆）この点は既に触れたことがあるが、その後の展開は、ほぼこの点を裏付けているように思われる。

会改革は、自律的法形成が可能であることを各議会に改めて意識させたように思う。例えば、後にみる中津川市議会代読拒否事件を経験した中津川市議会が最近制定した議会基本条例（2014年制定）は、「障がいを持つ議員については、本人の意思を尊重し、議会活動を保障します。」（同条例4条2項）としている。これは、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」が2014年に制定されたことが影響しているようにと思われるが、議員の有り様について地方自治法の規定がないなかで、現今の社会情勢の要請を踏まえて同市議会が独自の判断によってそれに応えたものといえるだろう。

以上のような、近時の地方議会の法内容の展開は、地方議会の自律権の構造を分析するうえでも興味深い事例を生起させているように思われる。事例は専ら議員活動に関するものである。もっとも上記のように、これまでの論攷において、それらの事例については部分的に触れてきたところである。そこで、これまでに扱った事例も含めて、その展開を整理しておこうと思う。即ち、これらの展開が自律権の内容にどのように関わり、自律権の構造に対してどのように影響を与えているかを検討したいと思う。

## (2) 議会自律権に関する私見の要約

これまでの論攷における地方議会の自律権についての私見を整理・要約すると、概ね以下のように思う。

- ① 地方議会の自律権の本質は、会議体が自律的で妥当な意思決定を行うための独自の運営手続とそのために必要な組織の存在を基底としている自律性を核として成立するものである<sup>4</sup>。
- ② 地方議会の自律権の根拠は、地方自治法に求められるのではなく憲法93条に定める議会の議事機関性に求められる<sup>5</sup>。そうすると、地方

---

4 拙稿「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（敬文堂、2011年）264頁。

5 この点を詳説すると、地方議会が憲法93条に基づく意思決定権限を有する会

議会の自律権の保障は、立法者に向けられているといえる。また、地方議会の自律権は、自治体の自治組織権の一部を形成しているといえることができ、自治組織権の憲法上の保障も考え併せると、議会自律権の保障の度合いは高いといえる。

- ③ 地方議会の組織・運営についての具体的形成は、地方自治法（及びその授權を受けた条例や同法 120 条の会議規則）によってなされてきた<sup>6</sup>。それゆえ、地方議会の自律権は立法による制約を強く受けてきたが、だからといって「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。」<sup>7</sup>と捉えるべきではない。地方自治法の規定内容が自律権の全てを具体化しているわけではない。分権改革の趣旨を踏まえれば、地方議会の組織・運営の制度形成の骨格部分は、法律（即ち地方自治法）に委ねるべきであるとしても、地方自治法は、憲法 93 条に根拠を有する地方議会の自律権を尊重して、骨格部分以外については大綱的規定にするか又は自治体に選択の余地のある規定内容にすべきである<sup>8</sup>。なお、「骨格部分は法律に委ねる」とは、骨格部分の形成が法律に専属するという意味ではなく、法律が骨格部分を定めないときは条例で定めうる、ということである。

- ① 以上の③を前提に考えると、地方自治法における議会自律に係す

---

議体であるなら、自律的な意思決定を行うのに最小限必要な自律権能を具備するのは、地方自治法の関係規定をまつまでもなく、当然のことなのである。拙稿「地方議会の自律権の再検討」樋口陽一・上村貞美・戸波波二編『日独憲法学の創造力下巻』栗城壽夫先生古稀記念（信山社、2003 年）432 頁を参照。

- 6 前掲「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」265 頁、同「地方議会法制の変容」21 頁。
- 7 大出峻郎『地方議会』現代地方自治全集 3（ぎょうせい、1977 年）180 頁。なお、このような理解の延長線上に、議会は常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会以外の委員会や会議を設置することができない、とする主張がある。例えば、神戸水道企業団事件大阪高裁判決平成 16 年 6 月 30 日（LEX/DB 25410350）はこれに同調する。なお、この判決を紹介するものとして、大塚明「地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権」神戸学院法学 43 巻 4 号 1 頁（5 頁）以下がある。
- 8 拙稿「地方議会の自律権の再検討」437 頁。

と思われる規定は、自律権の基本的事項について定められたものと解される。つまり、地方自治法は、地方議会の自律権の枠法として存在しているわけではない<sup>9</sup>。

## 一 地方議員の活動の自由と議会の自律権

### 1 地方議員の活動の自由について

#### (1) 地方議員の議員活動

地方議員の（職務）活動については、議員の位置づけの明確化を目的とした議員立法による2008年の地方自治法改正<sup>10</sup>で、議員に対する公費支出の対象に関わる同法100条12項において議会の活動の範囲の明確化が図られた際に議論<sup>11</sup>になったところである。但し、この改正で議員の位置づけや身分が明確になったというわけではないことも付け加えておきたい。

さて、議員活動というものを考えてみると、広義では、議会に係る活動のみならず、議員が所属する政党や会派のためのいわゆる政党活動や、選挙活動、後援会活動といった議員の個人的活動もこれに含まれよう。しかし、議員活動の中核にあるのは、議会における活動、言い換えれば議会内での議員活動であることは言うまでもない。議会内での議員活動とは、本会議及び委員会での質疑、質問、表決、意見表明さらには全員協議会などの協議機関での活動といったことを内容とするものである。これは、通例では「議会活動」といわれている。ちなみに、「議会活動」は、議会法で扱う議員の権限の行使を内容とするものということができる。即ち、議員の権限は、具体的には、議案や意見書案の提出権、動議提出権、発言権、

---

9 前掲「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」265頁、「地方議会法制の変容」21頁。

10 この改正は、議会活動の範囲の明確化とともに議員の報酬に関する規定の整備（同法203条により非常勤職員との報酬規定の分離がなされた）を内容とする。なお、この改正の経緯について、松永智史「地方自治法の一部改正について」地方自治729号129頁以下がある。

11 議員の職務の分析については、田口一博「2008年地方自治法改正をめぐって（下）203条・議員の報酬に関する規定の整備がもたらす意味と議員の職務について」自治総研360号54頁以下に詳しい。

修正権、表決権、選挙権などをいう<sup>12</sup>。

ところで、こうした「議会活動」を十全に行うための準備的活動、即ち、議会における上記の議員の権限を行うための前提となる調査や研究といった活動も、議員にとって重要な活動であり「議会活動」に準じた扱いがなされるべきである。この活動は、概ね政務調査費の支給対象となるべき範囲に相当する活動であるといえる。もっとも、近時の地方自治法改正で政務調査費は政務活動費となったため、調査研究活動以外の、例えば補助金の要請活動も政務活動費の支給対象となっている。

本章で扱う対象となるものは、「議会活動」とそれに関係する議員活動である。このうち、「議会活動」即ち議会内での（議会運営に関係する）議員の活動について、憲法論的にいうならば、住民の負託を受けた議員は、自らの判断と責任において行うのであり、法の定め反しない限りで、かかる活動を自由に行うことが保障されている、といえよう。このことは、地方議員においても基本的にはいわゆる自由委任の原理が妥当<sup>13</sup>することを前提として、この自由委任原理から導出できるものといえる<sup>14</sup>。

## (2) 議員活動の自由とその保障

近時の議員活動の自由に関係する二つの裁判例について以下ではやや詳しく検討したい。

- 
- 12 こうした議員の権限ないし権能を通じて、議員はその職責を果たすことが期待されている（大石眞『議会法』（有斐閣、2001年）51頁）。なお、地方議員の権限について詳細には、野村稔・鷗沼信二『地方議会実務講座 改訂版第1巻』（ぎょうせい、2013年）232頁以下を参照。
  - 13 ここでは、地方議員の「代表」性について詳細に議論することは避けるものの、「代表」の概念において自由主義的要素が一般的には否定されていない——別言すると、民主主義的要素のみで代表性を認識する命令的委任を全面的に認めない——ことから、自由委任の原理を捉えている。
  - 14 拙著『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）137頁。

④ 中津川市議会代読拒否事件控訴審判決

事案の概要

原告である中津川市議会議員が在職中に下喉頭がん手術によって肉声での発言が困難になったため、市議会での第三者による代読によって発言したい旨を求めたが、同市議会議会運営委員会においては代読による発言の方法を認めず、発言できない状態となった。議会運営委員会は音声変換装置付パソコンを用いて発言するように求めたが、原告は、これを拒否し代読による発言を要請した。その後、岐阜県弁護士会が、同市議会に対して、原告の要求している代読による発言を認めるように勧告したため、同市議会は、平成 17 年 11 月 28 日に一般質問については音声変換装置付パソコンで行い、再質問は原告のメモに基づく職員が代読するという案を示したが、原告議員はこれを了承した。その後、原告議員の任期が終了したが、原告議員は、市議会の対応によって発言が認められず表現の自由等が侵害されたとして、市議会議員であった者 28 人に対して民法 709 条及び同法 719 条に基づき、また中津川市に対して国家賠償法 1 条に基づき、損害賠償を請求した。第一審の岐阜地裁平成 22 年 9 月 22 日判決（判時 2099 号 81 頁）は、障害のある原告議員に対して議会活動における障害補助手段の使用を強制することは議会に参加する権利を害するものであるとして、市の行為の違法性を肯定し原告の請求を認めた。

控訴審名古屋高裁平成 24 年 5 月 11 日判決（判時 2163 号 10 頁）<sup>15</sup> の要旨

地方議会は団体の重要事項につき統一的な意思形成をするとともに、執行機関の事務の監視という役割・権能を担っており、それを「適正・円滑に果たすため、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、自主的、自律的に決定し、処理する権限（自律権）を有していると解され（地方自治法 103 条ないし 137 条、市議会委員会条例、会議規則）、このような地方議会の運営に関する事項は、

---

15 この判決には、多くの評釈があるが、阿部和史「判批」自治研究 91 巻 1 号 125 頁以下は、行政法的視点で批判するものである。

地方議会の内部規律の問題として、議会の裁量に委ねられていると解するのが相当である。そして、議員の議会本会議や各種委員会における発言の方法等もまた、上記の議会の運営に関する事項に含まれると解される。」

「…市議会における委員会及び本会議の議事進行等について、広く市議会の自主性、自律性が認められていることは否定しえないところである。しかし、このような市議会の自主性、自律性は、市議会議員各自に議会において発言する権利、自由が認められることを前提として、各議員の発言方法や発言時期、場所等を調整し、地方議会としての統一的な意思を適正・円滑に形成するためのものであるから、その前提となる各議員の発言の自由や権利そのものを一般的に阻害し、その機会を奪うに等しい状態を惹起することは、市議会の自主性、自律性の範囲を超えるものといわねばならない。」

一審原告は、市議会及び被控訴人議員らの対応により、「平成 15 年 4 月 23 日に市議会議員に再選された後、同 17 年 11 月 28 日まで、市議会議員として議会で発言することを一般的に阻害されて、発言の権利、自由を侵害されていたものであり、議会で発言することは、議員として最も基本的、中核的な権利であることからすれば、これにより、一審原告が多大な精神的苦痛を被ったことは明らかというべきである。」

#### 議員活動の自由と自律権の関係

本事件の控訴審判決では、議員活動の自由について、次のように述べている。

「地方議会議員は、憲法で定められた地方公共団体の議事機関である地方議会（憲法 93 条 1 項）の構成員として、当該地方公共団体の住民による直接選挙で選出され（同条 2 項）、議会本会議や委員会における自由な討論、質問・質疑等を通じて、当該地方公共団体の住民の間に存する多元的な意見や諸々の利益を、当該団体の意思形成・事務執行等に反映させる役割を担っているのであるから、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。」

これは、議員の議会内での様々な活動のうち、議員の発言や表決の自由というのは、憲法学でいう議員の政治的活動の自由であり、その意味でも議員の基本的な権利であることを確認した趣旨である。控訴審判決の議会自律権の理解は、従来の実務上の捉え方とみてよいであろう。というのは、「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、自主的、自律的に決定し、処理する権限」を自律権であるとしたうえで、括弧書きながら自律権の内容を示すものとして、地方自治法 103 条乃至 137 条、委員会条例、会議規則を挙げているからである。

このような議会自律権も制約を受けることを本判決は明示している。議会自律権は議会が憲法 93 条の議事機関としての役割を十全に果たすためにある。憲法でいう議事機関は、団体意思決定機関性と解されているので、自律権も議会が団体意思決定機関としての役割を果たすために認められている。それゆえ、議員の行う本会議や委員会での自由な討論、質問さらには表決を通じて、議会がそうした機関として活動することと自律権の行使が相反するときは自律権も制約を受けることになる。自律権行使も、議会の意思決定機関としての活動に反しない限りでなしうる、ということがいえる。このことは、議会自律権の内在的制約と捉えてよいであろう。本控訴審判決は、こうした論理を示したものと見える。

#### ⑧ 府中市議会議員政治倫理条例事件

##### 事案の概要

地方自治法 92 条の 2 は、議員の公正な職務執行の確保を目的として、議員が当該地方公共団体に対し、請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役等になることはできない、としている。府中市議会は、同条の規定の趣旨を尊重して、議員の 2 親等以内の親族が経営する企業は、市が発注する工事の委託契約を辞退しなければならず、当該議員も当該企業が辞退届を提出するように努めねばなら

ない旨（以下、これを「2親等規制」という。）を定めた府中市議会議員政治倫理条例を制定した。また、条例には、上記の内容に違反する疑いがあると認められるときには、議員にあっては議員定数の8分の1以上の者の連署によって違反していると疑うに足る事実を示して、議長に審査請求できるという規定があり、請求があったとき議長は政治倫理審査会を設置して審査を付託しなければならないと定められ、議長は、審査の結果の報告を受け、違反行為があったと認められるときは、市議会に諮って、条例規定の遵守させるための警告を発すること 議員の辞退勧告を行うこと その他議長が必要と認める措置、のいずれかを講じることとされていた。

本件原告議員の兄が経営する会社と府中市が道路工事契約をしたところ、他の議員から本条例違反があるとして審査請求がなされ、政治倫理審査会は違反行為があったと認定し、同市議会は原告議員に対する条例の規定を遵守させるための警告を発すべき旨の決議をした。その後、議長は、警告を発した。原告議員が本件条例は憲法違反であり、審査請求等の一連の手続きは違法であるなどと主張し、市に対して国家賠償法1条に基づき、慰謝料等の支払いを求めた。

最高裁平成26年5月27日判決<sup>16</sup>の要旨

議員活動の自由が2親等規制によって制約されるとき合憲性の判断枠組としては、「制約が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかによるものと解される」とし、その手法として「その目的のために制約が必要とされる程度と、制約される自由の内容及び性質、具体的な制約の態様及び程度等を衡量して決するのが相当である」として、規制目的とその実現手段との合理性の有無について利益衡量を採用している。この審査によって、議員活動の自由に対する2親等規制による制約は、正当な目的を達成するための手段として必要かつ合理的な範囲のものといえることができる、

---

16 判時2231号9頁。この判決の評釈として、上田健介「政治倫理条例における二親等規制の憲法合憲性」民商150巻3号132頁以下、橋本基弘「市議会議員政治倫理条例の合憲性」平成26年度重判解14頁以下、などがある。

とした。このなかで、最高裁は、制約の程度についての議論として、議員が義務を果たさなくてもその地位を奪われるものではなく警告や辞職勧告にとどまることを挙げ、さらに、この自主規制が「議会の内部的自律権に基づく」性格を有しているので、議会の自律的な規制のあり方については議会の自主的な判断として尊重されるべきでものと解される、としている<sup>17</sup>。

本件事案で示された「議員活動の自由」と自律権

a 「議員活動の自由」の整理

本件控訴審判決（広島高判平成 23 年 10 月 28 日判時 2144 号 91 頁）<sup>18</sup> では、地方議員の活動の自由について、「憲法 15 条が国民主権の原理の表現として公務員を選挙する権利や立候補する自由を保障し、憲法 93 条 2 項が普通地方公共団体の議会の議員をその普通地方公共団体の住民が直接選挙することを保障している趣旨に照らせば、選挙で選ばれた住民の代表である議員の活動の自由にも憲法上の保障が及び、憲法 21 条 1 項の表現の自由として議会の議員の活動が保障されていると解すべきである。」とした。上記の最高裁においても、明言していないものの、議員活動の自由が憲法 21 条 1 項から導出されるとみている。そこで、まず、ここでいわれている「議員活動の自由」について整理しておく。

「議員活動の自由」について本件控訴審判決は上記のように憲法上の保障を受け、憲法 21 条の表現の自由として保障されるという。考えるに、これは議員としての政治活動の内容というものは、その中核となる議会での議案の発議、表決や質問及び討論などの活動、即ち議員の権限の行使を通じての住民代表たる議員としての意見の表明などを念頭に置いているように思われる。この点で、中津川市議会代読拒否事件では議員の発言の自

---

17 この判決の目的と手段の合理性審査は、緩やかな審査によって合憲性を判断したとされ、その理由としては、自主規制が議会自律権に基づくものであることが挙げられている。上田・前掲 135 - 136 頁、橋本・前掲 15 頁。

18 この判決の評釈として、戸部真澄「議会議員政治倫理条例の違憲性が認められた事例」新・判例解説 Watch 2012 年 10 月 53 頁がある。

由（参政権行使）が問題となったが、同事件の控訴審判決は、発言の自由を議員として最も基本的中核の権利である、としていることと通底している。しかし、「議員活動の自由」あるいは議員の政治活動の自由といってもその外延は明確ではない。例えば、本事件での2親等規制の目的は、地方自治法92条の2の議員の兼業禁止規定の目的である議員の職務執行の公正さの確保と同様である。同法92条の2の規定は、地方議員としての地位や身分に関わる規定である。ここでいう職務執行を議員活動として捉えるのであれば、兼業禁止規定は、議員活動の公正さを担保するための仕組みと捉えることができる。要するに、議員活動の公正さが求められる範囲は、議会内の活動即ち「議会活動」にとどまらないだろう。つまり、公正さが求められる議員活動の範囲には、議会内の活動を指す「議会活動」とともに調査研究活動といった「議会活動」に付随あるいはそれを支える議員（及び会派）としての活動もこれに含まれるであろう<sup>19</sup>。逆に、議員の個人的活動や純粋な政党活動は対象外となる。

このようなことから、「議員活動の自由」の範囲として想定できるのは、議員の活動全般のうち、いわゆる「議会活動」と、それと関連する議員（及び所属会派の）活動ということになる。憲法上の保障の対象である「議員活動の自由」の範囲を、一応このように捉えたと、「議員活動の自由」が無制約に認められるわけではない部分があり、本件事件はそうした部分に関わるものとみることができる。制約をうける一因として議会自律権からの制約がある。以下では、「議員活動の自由」と議会自律権の関係について扱う。

#### b 「議員活動の自由」と議会自律権の関係

地方自治法92条の2による議員の兼業禁止、即ち一定の私企業からの

---

19 議員の政治活動の自由における活動の「場」は、確かに議会内活動に限られまいだろう。政治活動は政党活動や選挙活動も含まれよう。しかし、議員活動のうちこの「議員活動の自由」の対象範囲については、「場」としての議会が想定されていると考えられるので、議会内の活動あるいはそれに関連する活動ということになる。

隔離という目的は、議員の職務執行の公正さを担保するものであるが、これと同様の目的を達成するために2親等規制を府中市議会が定めたことが問題の核心である。ところで、議会自律権のうちの運営自律権は、議会の適正な運営を目的としている。適正な運営の確保のための一つの方策として、関係私企業からの隔離が同法92条の2によって制度化されているということになる。これに対して、2親等規制は、府中市議会の自主規制であり、運営自律権の行使とみることができる。府中市議会は、適正な運営を行うために、同法92条の2の兼業禁止規定を、2親等規制を核とする政治倫理条例によってさらに拡張しようとしたと理解することができる。

そこで、こうした自主規制による議員活動の自由への制約が必要かつ合理的な範囲のものであるかが最高裁において争点になったのであるが、これは、「議員活動の自由」とそれに対する議会の運営自律権による制約の問題とみることができる。最高裁は、かかる制約が必要かつ合理的な範囲であるかどうかを審査するあたり、上記のように、利益衡量によることとし、2親等規制が議会の自律権に基づくものであり、自律権の行使として位置づけられるから、議会の判断は尊重されるべきである、としている。

議会の自律権の議論にとって重要なことは、最高裁が本件条例による2親等規制を議会の自律権に依拠するものであると判断している点である。この言明は、自律権の内容が地方自治法の議会関係規定及びそれによって授権された委員会条例及び会議規則だけで形成されるものではなく、それ以外の議会独自の条例——つまり、外部効果を有する法形式としての条例——も自律権の内容形成にあずかることができることを容認したものとして意義がある。

## 2 議員の調査研究活動の自由と自律権

### (1) 議員の調査研究活動

地方自治法100条に定める調査権は、議会が権限行使の主体と定められ

ているため、議会に認められたもので議員に認められるものではない<sup>20</sup>。しかし、議会が行使すると言っても、具体的には個々の議員や会派の活動に依存せざるを得ず、その活動の総体として議会の調査権限が行使されているとみてよい。議会の監視機能の充実、この調査権限を最大限活用することに大きく関わるので、議会の調査内容の充実が一層求められている。

また、近時の議会改革でも、議会の政策形成機能の充実が求められたことは、既に周知の事実である。議員提案条例を典型とする政策形成機能の向上を図るといっても、限られた議会リソースのなかで課題も少なくなく、そもそも議員個人に政策形成に対する関心と政策能力の向上心がなければ、画餅に帰することになる。そして、政策形成の具体的扱いにおいては、その問題についての必要かつ十分な調査研究が不可欠であることはいまでもない。このため、政策形成を支援する一環として、議員又は会派に対して政務調査費を交付できることが2000年の法改正で制度化され、さらに2012年の改正では政務活動費制度に改められた。もちろん、執行機関の事務処理に対する監視や議会の政策形成に直接的な関係がなくとも、議員は、その職責上、当該自治体の将来の在り方といった大局的な見地からも調査研究を行う必要があるので、そうしたのもも議員の調査研究のなかに含まれるであろう。

要するに、議会の政策形成機能や監視機能の充実強化の成否は、議員がかかる問題にどう取り組むかにかかっている。つまり、こうした取組の総和が議事機関としての議会の役割を確立させていくことにつながる。そうした意味で、その前提となる議員の調査研究活動の重要性は強調されるべきであろう。

## (2) 調査研究活動の自由

以上のことから明らかなように、議員の調査研究活動は、本来的には、議員が議員としての本来の職責を果たすために欠かせない活動といえよう。従って、その目的は、執行機関等への監視や批判を目的とする場合もあるだろうが、議会独自の政策形成のための調査研究活動もあるだろうし、それら

にとどまるわけではない。

ところが、議会の政務調査費（現、政務活動費）の不適正な使用が問題となった裁判で議員や会派が作成した「政務調査費報告書」の文書開示が求められた事案において、会派の調査研究活動について、それが執行機関に対する監視の機能を目的とするものと捉えているのではないかと思われる最高裁決定があり、それゆえに議員の調査研究活動の自由を執行機関からの自由として捉えているものがある。例えば、最高裁平成 22 年 4 月 12 日第 2 小法廷決定（判時 2078 号 3 頁。以下、平成 22 年決定という。）は、当時の名古屋市会のある会派が政務調査費を所属議員に支出する際に、所属各議員から「政務調査費報告書」（会派による独自作成）の提出を受けていたところ、この報告書が文書提出命令申立ての対象とされた事案で、この報告書が提出命令の対象となるかが争われたものである。このなかで同決定は、政務調査費の支出報告書の様式が概括的な記載でもよく、当該支出の係る調査研究を行った議員の氏名、活動目的さらには内容等を具体的に記載すべきものとされていないという点の趣旨について、

「これらの趣旨は、政務調査費は議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究活動に充てられることも多いと考えられるところ、会派による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならないとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派及び所属議員の活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねないことから、政務調査費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることにより、会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」

と述べている。また、同様の論旨は、最高裁平成 26 年 10 月 29 日第 2 小法廷決定（判時 2247 号 3 頁）にも示されている。

平成 22 年決定は、議員の議員や会派の調査研究活動の基盤の充実が政

務調査費の制度目的であるとし、政務調査費の支出の逐一について明らかにされてしまうと、結果として会派や議員の調査研究活動が執行機関や他会派から干渉を受ける恐れが生じて調査研究活動の自由が妨げられるという懸念を表明しているが、この前提には調査研究活動が「議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすため」になされることも多いからである、としている。要するに、この最高裁決定のいう調査研究活動の自由は、特に執行機関からの同活動への干渉を意識したものである。また、こうした捉え方の背景には、いわゆる 100 条調査権の対象が当該団体の事務であり、それは専ら執行機関の活動に関わるものであることが反映しているであろう。しかし、調査研究活動は、本来的には議会審議の向上などの議員としての職責を果たすために必要とされる日常的活動であって、調査研究活動の目的が執行機関等への監視に限られるわけではない。

ともあれ、調査研究活動の自由は、議員の活動の自由のなかで、その中核に位置づけられるであろう「議会活動の自由」とは異なって、いわばそれを支えるために認められる自由であるということができ、また、憲法上保障された自由ということもできないと思われる。それゆえに、議会の自律権との関係において、制約されることも容認されうると考えられる。その議論として、調査研究活動の自由と政務調査費支出の透明性の確保について、次に論じてみたい。

### (3) 調査研究活動の自由と議会の自律権

#### — 政務活動費の支出に関する議長の調査権

旧政務調査費に関しては、それが公費支出であることから、その用途の透明性の確保が要請される。透明性の確保について、2012 年の地方自治法改正前では、同法 100 条 14 項<sup>21</sup>が収支報告書を議長に提出するものとしていただけで、議長の政務調査費についての調査権限は曖昧であった。ま

---

21 この規定は改正後では 100 条 15 項である。

た、前記の平成 22 年決定にも表れているように、政務調査費の使途をめぐる透明性の確保は議会の自主的な取組に委ねられていた。しかし、現行（即ち、政務活動費）では同法 100 条 16 項で「議長は第 14 項の政務活動費について使途の透明性に努めるものとする」とされている。

ところで、議長の調査権限は、議長の事務統理権（同法 104 条）の一環と位置づけることができよう。これを含む議長の有する諸権限は、議会活動の円滑な運営に関するものであり、その根拠は、議会の自律権に由来するものである。議長の調査権が自律権に由来するものとして位置づけられるために、政務調査費の支出の適正化や透明化のための議長の調査範囲や手法も当該議会の自主的判断に委ねられることになる。つまり、調査権限は調査研究活動の自由に配慮して抑制的でなければならないのではなく、むしろ積極的に行使することも可能といえる。前述したように、調査研究活動のうちの政務活動費による活動については公費支出によるものであるため、透明性の確保が要請されているのである。このための議長の調査権限が積極的に行使されることになっても議員の調査研究活動の自由それ自体が阻害されるものではない。かかる自由は、透明性の確保の要請を受ける限りで、自律権行使の性格を有する議長の調査権に服さねばならないといえる<sup>22</sup>。なお、議員の調査研究活動における調査の相手方のプライバシー保護の観点から、議長の調査権限においてもそれに配慮すべき場合があることは当然である。

さて、地方議員の政務調査費（現、政務活動費）の不適正支出をめぐる問題は、全国的にクローズアップされ、議会側もその透明化の方向へ本腰を据えて取組むようになってきており、議長の調査権限の強化も志向される傾向にある。例えば、兵庫県議会は、その基本条例 15 条で政務活動費の適正な使用とその使途の明確性を明記し、さらに政務活動費交付条例を改正して、議長が収支報告書の内容について必要に応じて是正を命ずるこ

---

22 以上について、詳しくは、拙稿「判批」判時 2268 号 152 頁を参照されたい。

ともできるようにしている（9条の3第2項）。また、神戸市会は、政務活動費交付条例9条で議長が収支報告書等について必要に応じて調査を行う、と定めるが、内規である神戸市会政務活動費経理要綱では、議長が収支報告書等提出書類を検査できることが規定され、さらに、議長が専門的知見を有する政務活動費検査員を委嘱して収支報告書、経理帳簿及び預金通帳を検査させることができる、と定められている。

## 二 組織自律権の展開 ― 議会内の会議体を例に ―

### 1 法定外会議について

#### (1) 兵庫県議会法定外会議住民訴訟事件

組織自律権については、法定外の議会内の会議体を設置しうるのが問題となった。その一例として、兵庫県議会法定外会議住民訴訟事件を検討してみよう。

これは、既に触れた2008年の地方自治法改正で100条12項により議会活動の範囲が明確化される以前の事案で、法定外の会議体に県議員が出席した場合でも公務であるとして費用弁償を兵庫県が支出したことが違法であるとして、住民訴訟が提起された事案である。原告住民らの主張は、法定の本会議や委員会以外の会議の設置を許せば実質的に本会議や委員会に代替する役割がそれと与えられかねず、法の厳格な手続きによらずに審理や議決がなされる危険性があるから、法の定める議会制度の趣旨が潜脱される、というものである。これに対して被告側は、議会という合議体を適正かつ効率的に管理・運営していく上で、各種制度や事務事業、議会全体に関わる庶務的事項等について議会自身が自主的自律的に法定外の会議において、協議、調整、決定することも法の趣旨に反するものではない、と反論した。

第一審の神戸地裁平成20年5月15日判決<sup>23</sup>は原告の主張を退け、控訴

---

23 LEX/DB 25442321

審の大阪高裁平成 21 年 1 月 23 日判決<sup>24</sup>も第一審を支持した。即ち、控訴審判決では、法定外会議を設けることができるかどうかについて、「憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項については法定主義をとり、地方自治法は委員会としては上記 3 種類の委員会 [常任委員会、議会運営委員会、特別委員会 筆者] のみを認めるに過ぎないから、これらの委員会と同様の、議会の議事に関し、これらを調査し、かつ審議するような委員会や会議を、法律の根拠なく設けることはできないというべきである。」としながら、「地方公共団体の議会が自主的、自律的な活動をする上で、そのために必要な庶務的事項を処理したり、議会の適正、効率的な運用のために準備的、調整的な作業として、会派間の意見調整を含めた協議、調整を主とした議会運営における手続面の打合せ等を行う場を設けても、これは議会の運営に必然的に付随する事項ということができ、これを上記法定の委員会と同等の委員会であるとか、法律で定める事項であるということではできないのであって、地方自治の本旨に反するものでも、憲法や地方自治法の趣旨に反するものでもないというべきである。」として、法定外の会議の設置が違法でないことを明言している。

なお、会派単位での議会運営がほぼ主流となるなかでどの議会にも以前から全員協議会や会派代表者会議があり、こうした会議体は議事調整を目的とする協議的な場として機能している。既に述べたように、2008 年の地方自治法改正で同法 100 条 12 項により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して、こうした紛争の立法的解決がなされている<sup>25</sup>。

ところで、本稿の対象である組織自律権との関係においては、第一審判

---

24 LEX/DB 25441982

25 もっとも、本事案のように、紛争となるのは、こうした協議、調整の場で議会における物事が決まってしまうのではないかと、との疑念があるためであろう。そうした疑念を払拭するためには、かかる会議も可能な限り公開にすることと、議会閉会中には議会の諸活動ができないことへの対応として、こうした会議が必要であることも頷けるものの、通年議会を導入することでこうした会議の活用を減らすことも考慮しなければならないだろう。

決の判示が興味深いので、以下、その部分について引用し、次に検討することにした。

「地方自治法は、憲法 92 条を受けて、『地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め』ることを目的とし（地方自治法 1 条）、組織及び運営の中核的事項を規律しているが、なお、議会の自律権を尊重し、本会議の運営等の詳細については会議規則に（同法 120 条）、法定委員会の設置の有無やその所管事項、委員会における審査及び調査に関する具体的な手続き等の詳細については条例に（同法 109 条、109 条の 2、110 条、111 条）、それぞれゆだねるなど、法においては、議会の組織、運営に関する基本的な事項を規定し、地方公共団体の行政が広範かつ多岐にわたるとともに、各種行政が専門化している実情にかんがみ、具体的かつ詳細な事項については、審議の徹底と効率的な議事運営を図るため、議会の実情に応じた自主的・自律的な運営に任せているところである。」「…（略）…議会を適正かつ効率的に管理・運営していく上で、会派の有する意見集約機能を活用しながら、議会の適正かつ効率的な管理・運営のために必要な会派間での手続面での打合せ等を含めた庶務的事項について協議、調整、決定するための場として法定外会議が必要とされるのであれば、その限りにおいて法定外会議を活用することも議会の自律権の行使として地方自治法は許容しているものと解すべきである。」

## (2) 第一審判決における自律権の検討

第一審判決の判示における議会の組織自律権については、第一に、議会の組織自律権の理解に注目すべきであろう。即ち、地方自治法は、議会の自律権を尊重して、議会の組織、運営について基本的な事項は地方自治法が定めるものの、具体的かつ詳細な事項については議会の自主的・自律的な運営に任せている、と判示しているが、この自律権の捉え方によるならば、議会には、組織・運営に関して、—— その基本的事項を除くものの—— 一般的な自律権が認められることになる。つまり、この判示は、

地方自治法の組織自治権に係る議会関係規定であると実務上挙げられてきた規定にのみ依拠することなく、議会が一般的に組織自律権を有することを地方自治法自体が容認している、と捉えているのである。

第二に、議会を適正かつ効率的な運営していく上で法定外の会議が必要であるならば、法定外会議を活用することは議会の組織自律権の行使として容認される、という点も注目される。つまり、法定外会議を設置し運用することは議会の自律権の行使である、と捉えているのである。実務における一般的な自律権の捉え方は、議会内部の事項に対する自主的な決定権限をいうのであるが、その具体的内容は地方自治法の規定内容（及びその授權による条例）を指しているとみてきた。この立場では、組織自律権の内容としては、議員定数（同法 90 条、91 条）、議長副議長等の選任や辞職等（同法 103 条乃至 108 条）、委員会の設置及び委員の選任（同法 109 条）、議会事務局の設置（同法 138 条 2 項）が挙げられている<sup>26</sup>。つまり、この立場では、自律権は、結局、地方自治法の当該権限の総和と捉えているので、本判決のように、議会がその内部的組織を構築することが自律権の内容になることは、およそ想定されていないであろう<sup>27</sup>。これに対して、本判決の自律権の捉え方に従うならば、議会には、当然に内部組織における組織自律権が認められ、それは、地方自治法の規定の趣旨に抵触しない限りで行使しうる、ということになるであろう。

## 2 政策形成機能強化を目的とする議会内組織の設置

前項で扱った法定外の会議体は、議事運営を主に調整する場として機能してきたものであるが、これらとは別に、議会の政策形成機能をはじめとする議会機能の強化を目的とした内部組織としての会議体が設けられるよ

---

26 野村・鵜沼前掲 167 頁、井上源三『最新 地方自治法講座 議会』（ぎょうせい、2003 年）121 頁（川村毅執筆）。

27 この背景には、地方議会を含む地方自治組織は法律により形成されるべきで、かかる法律の許容する範囲内で自治体は自らの組織を形成する余地がある、という理解があると思われる（拙著・前掲『地方議会の法構造』273 - 274 頁）。

うになった。これは、議会改革の進展の伴う動きとして、注目されている。こうした議会の機能強化を目的とした内部組織として、附属機関の設置が、議会基本条例のなかにみられるようになった。議会基本条例に基づく附属機関の設置は、三重県議会基本条例 12 条が「議会は、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ときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる。」と定めたことを嚆矢とする。もっとも、その後の各議会の議会基本条例制定において、附属機関の設置の規定がスタンダードになったかというそうではない。これは地方自治法 138 条の 4 第 3 項が執行機関の附属機関として、自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の機関を置くことができる、と定めていることから、附属機関を設けることができるのは執行機関であって、議会は附属機関を設けることができないのではないか、との通念が未だ存在するためであろう<sup>28</sup>。しかし、議会が自律権に基づいて附属機関を設けることは、何ら疑いを入れる余地がない<sup>29</sup>。

附属機関は、例えば、三重県議会基本条例 12 条にあるように、議会活動に関して、審査、諮問又は調査の必要があると判断した場合に各々設置されることになっており、個別具体的な審議事案のために設けられるという趣旨ではなく、今後の議会の意思形成をしていくうえで専門的な調査研究が必要であると認識されたものがある場合に設置されることになる。それゆえ、ある程度の常設的な会議体が想定されているといえる<sup>30</sup>。附属機関の構成員は外部の学識経験者等が想定されているかと思われる。こうした附属機関の設置趣旨から考えると、小規模自治体議会よりも大規模自治体議会の方が導入しやすいといえるかもしれない。

---

28 近時制定されている議会基本条例では、附属機関ではなく、地方自治法 100 条の 2 の「専門的知見の活用」としての調査機関の設置を定めていることが多い（なお、附属機関と調査機関と両方を定めている議会基本条例もある）。

29 附属機関の設置については、成田頼明ほか編『注釈地方自治法 全訂 1』（第一法規、加除式）1612 頁（100 条の 2、斎藤誠執筆）も、地方公共団体の自主組織権の一環として可能であるとして、その合法性を認めている。

30 前掲「議会基本条例の可能性（二・完）」15 頁。

議員間で政策形成の課題を検討、討議するための政策検討会議や政策討論会等を設置する議会も増えてきた。例えば、2013年に制定された北海道芽室町議会基本条例17条1項は、「議会は、町政に関する重要な政策及び課題等について、議会としての共通認識を深めるとともに、政策形成能力の向上を図るため、議員政策討論会を開催します。」としている。政策形成機能の強化のための以上のような会議体は、地方自治法が想定していない議会内組織である。また、これらの会議体の活動によって得られたものが直接に議会の意思となるわけではない。これらの会議体は、本会議や委員会の審議を充実させあるいは支えるための組織と位置づけられる。これらの会議体は、議会の組織自律権の行使として、各議会の自主的判断に基づいて形成されるものであるといえる。しかし、直接的には議会の意思にならないことをもって、これらの会議体の公開性を否定するものでもない。公開性の問題とともにこれらの会議体への住民参画や議会外部の専門的知見の関与が議会機能の充実の観点からも推進されねばならない。他方で、議会への住民参加が議会自律権との関係についてどう整序されるべきかの検討が必要なのかもしれない。

### 三 議会自律権の議論の整理 ― まとめにかえて ―

#### 1 地方議会の自律権の展開

以上の地方議会の自律権に関わる近時の動向を踏まえて、議論の中間的な整理を行っておくことにしたい。なお、中間的な整理にとどまるのは、現在の議会改革の動向の把握や2016年3月に第31次地方制度調査会が提出した『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスに関する答申』における今後の地方議会のあり方をめぐる内容など、地方議会の自律権に関わる可能性のある状況について分析ができていないためである。

さて、最高裁の提示した部分社会論は、自律的な法規範を有する社会や団体にあっては、当該規範の実現を内部規律の問題として、自治的措置に任せるとするものである。しかし、そもそも地方議会が部分社会論の対象

とすることには疑問が呈されている。つまり、地方議会は政治部門にあるから部分社会論を持ち出す必要はなくその自律権の問題と捉えるべきとの主張がある<sup>31</sup>。他方、国会の議院自律権の論理が地方議会の自律権にそのままあてはらないことは異論のないところである。議院の自律権が国会議員の懲戒処分に対して司法審査を排除することとなっているとしても、それが地方議会に妥当するわけではない。そのため、地方議会の自律権は、議院の自律権に比べて狭小であるとされており、逆に地方議員の懲戒処分については全面的に司法審査を及ぼすべきとの見解<sup>32</sup>もある。

これらの議論を前提に、本稿の関心からすると、問題となるのは、第一に、議会の内部事項の規律制定の主体に議会自身がなれるのかどうかである。従来の議会自律権の捉え方では、自律権の内容である組織運営に関する事項は、地方自治法の当該規定及びその授権による委員会条例と会議規則が想定されてきた。委員会条例や会議規則は各議会によって制定されているので、議会自身も内部事項の規律主体であることは論をまたないところではあるが、委員会条例や会議規則はいわゆる三議長会の策定した標準委員会条例、標準傍聴規則及び標準会議規則が実務に大きな影響を与えており、各議会が真の意味での自主的判断で規律している範囲は極めて狭いとみてよいだろう。しかし、府中市議会議員政治倫理条例事件最高裁判決は、地方自治法の授権によらない、即ち自主条例である議員政治倫理条例による2親等規制を議会の内部事項とみているのであって、それを前提にして、当該条例内容の合憲性を審査しているのである。

第二に、内部規律の法形式は、自治体（議会）の自由に選択できるか、ということである。この点の具体的問題として浮上するのは、地方自治法120条が制定を要求している会議規則を廃止して会議条例をそれに代替させることができるか<sup>33</sup>、というものである。つまり、会議規則という法形

---

31 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）594頁。

32 渋谷・前掲書（注1）656頁は、地方議員の全ての懲戒処分を司法審査の対象にすべきである、という。

33 消極的な立場としては、地方自治法規定には会議規則を前提としているもの

式ではなく、その内容を条例化することを地方自治法が許容しているとみるべきかどうかである。もっとも、会議条例への移行をめぐる動きについては、大津市議会が2014年に会議規則を会議条例にしたことも注目されてよいであろう<sup>34</sup>。この問題について、筆者は、以前の論稿で、「同法120条の趣旨は、議会の運営自律権を尊重して、地方自治法は会議運営に欠くことのできない原則的な定めをすることとしそれ以外の事項は各議会の会議規則に委ねることにある、といえる。そのように120条の趣旨を捉えるならば、地方自治法と各議会が定める会議規則とのいわば役割分担にこそその真意があるのであって、法形式としての会議規則に拘泥する必要はないと解される。会議規則を『会議条例』にしたとしても、会議条例の提案権が議会の専属するのであるから、実質的にも違いはないのである。」<sup>35</sup>として、運営自律権の積極的行使として、会議規則についての法形式の選択の自由を肯定した。条例化を選択することで、会議規則より改正がしづらくなることが予想されるが、それならば条例化を選択しなくてもよいし、あるいは会議運営の基本原則や基本的事項を条例化してその細目は会議規則に置くとする方法もあろう。

いずれにしても、内部規律についての法形式の選択の自由についても、地方自治法の当該規定に反しないかぎり——当該規定の趣旨目的を捉え直し

---

(例えば、同法100条12項)があり、それと整合しないのではないが、また、条例にすると、首長の付再議権(同法176条1項)の対象となること、さらにはその改廃が直接請求の対象となるので自律権が侵害されることになるとの主張(近時の包括的な論稿として、吉田利宏「議会の例規考」自研92巻8号79頁以下がある。)もありえよう。後者については、再議決の要件は加重されるものの議会の判断によること(仮に再議決できなければ会議規則のままである)現行の直接請求制度では当該条例改正案の採否はあくまで当該議会にあるので、そうした懸念はあたらなないといえよう。

34 2014年に制定された大津市議会会議条例は、第1条において、「この条例は、地方自治の本旨に基づき、地方自治法第120条に規定する会議規則の内容を条例において定めることにより、議会に関する市民の権利を保障し、市民に開かれた議会の運営を図ることを目的とする。」とし、ちなみに、同条例72条は、この条例に定めるもののほか、会議の運営に関し必要な事項は、議長が定める、としている。

35 前掲「地方議会法制の変容」14 - 15頁。

つつ ― 自律権の行使として認めていくべきことである。

## 2 地方議会の自律権の構造

議会自律権は、一定の内部事項について、他の機関からの干渉をうけず、当該議会が自主的な決定を行いうる、というのが一般的な理解であろう。今次の展開は、自主的に決定できる内部事項の範囲についての議論と自主的決定の限界を示したもののいうことができ、同時にそれは自律権の構造を考えることにも繋がったといえるのではないが。

中津川市議会代読拒否事件控訴審判決から言えることは、自律権それ自体は、議員の基本的権利である発言の自由に対して、その本質的な部分を侵すようなことがあってはならないということであろう。運営自律権は、議員の議員としての基本的権利を侵すことができないという意味では、自律権行使に対する、即ち自律権の範疇に入る事柄について自由に決定することに対する内在的制約が示されたということが出来る。さらに、この論理を敷衍すると、自律権を含む議会の諸権能も、結局は、議員の果たすべき役割を実現することに資するものでなければならないことになる。議員の役割とは、地域住民の多様な意見や利益を、議会活動を通じて自治体の意思形成に反映させるというものである。それは、議員が住民代表であるかぎり、不変である。しかし、その役割を果たすための議員活動の方法は様々であるから、その活動が自律権に関わる場合、つまり組織運営の内部事項の規律内容に関わるときに、それを見直す必要がある場合もあるだろう。内部事項の規律内容に関わる地方自治法の規定が議会改革の変化に伴って不十分であるということになれば、議会は自律権を行使して独自の判断によってそれを補充することができる。府中市議会議員政治倫理条例は、その例であるといえる。議会が規律の必要があると判断したときに、当該組織運営事項について地方自治法の定めがないときは、議会が自ら定めうることは当然である。それゆえ、前章にみたように附属機関等の議会機能の強化のための議会内組織の設置が議会に認められるのである。

また、議会の運営自律権は、議員の議会内の諸活動、即ち議員の「議会

活動」とそれに関係しかつ支えることになる議員活動——即ち、第一章の1で扱った「議員活動の自由」に対応する——の範囲によって、その対象範囲が画定されるといえるだろう。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ということである<sup>36</sup>。議員活動の自由といっても、それが憲法上の保障の対象となる議員の権限行使の局面における自由——議員活動の自由のなかでの中核に位置づけられる——から、かかる議員の権能を十全に発揮させるための自由——調査研究活動の自由などを指し、いわば周辺部分となる——まであり、議会の運営自律権が議会運営の適正さを確保する必要から、周辺部分については自由が制約を受けることが妥当性を有するものと考えられる。

なお、議会の自律権に対して司法審査が及ばないわけではない。正確にいうと、地方議会が自律権に基づいて法形成した場合に、合憲性のみならず地方自治法に抵触するかどうかの審査を裁判所はなしうるのであって、この点は既に述べたように、司法審査を排除することが地方議会の自律権の本質的特性であると捉えてはならないと思う。つまり、司法審査が及ぶとしても議会に自律権がないとはいえないのである。府中市議会議員政治倫理条例事件最高裁判決が示したように、司法審査において議会に高い裁量が認められることは自律権があるとみてよいだろう。議院の自律権との相違は、このように司法審査を含む他の機関からの干渉を受けうることに端的に表れており、単純に議院の自律権のアナロジーとして地方議会の自律権を捉えてはならない。ここまで今次の議会自律権をめぐる展開に対して中間的整理として自律権の構造についての試論を述べてきたが、いずれにしても自律権の内実に関わる議論が今後さらに展開されることが望まれる。

---

36 このことは議員の政党活動や議員個人の活動には自律権は及ばないことを意味する。

[付記]

30年以上も前のことになるが、筆者が名城大学法学部に奉職する際に網中政機先生にお目にかかったときのことを鮮明に記憶している。網中先生は私が同学部に着任してからも法学部を発展させたいというお気持ちを折に触れて開陳されていたように思う。その後の網中先生の法学部だけでなく名城大学全学への多大なご貢献とご活躍については多言を要することはないだろう。また、それに比例して、名城大学が発展してきたことも異論のないところである。先生から受けた学恩に感謝して本稿を捧げたいと思う。