

論
說

議会基本条例の可能性（一）

——三重県議会基本条例を例に——

駒 岩

林 名

良 秀

則 樹

はじめ

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 課題となつた条項の成立経緯

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、本号）

第三章 三重県議会基本条例の個別的問題点

昨年一二月二〇日、三重県議会は、地方分権時代を先導する議会を目指して、同議会の basic 理念及び活動原則を定めた「三重県議会基本条例」を制定したが、この条例は自治体議会関係者の注目を浴びるところとなつてゐる。

議会基本条例は、昨年五月に全国で最初に北海道栗山町議会が制定しているのであるが、三重県議会基本条例は府県レベルでは最初であるとともに、その内容は現行の二元代表制を踏まえた地方分権改革にふさわしい議会の役割や活動のための基本的事項を定めることを自認しており、その実現の行方と今後の三重県議会のあり方に大きな関心が寄せられている。

三重県議会基本条例は、第一章で詳論するように、これまで三重県議会が取り組んできた議会改革の集大成という位置づけを持つとともに、同条例が制定されるようになった背景として——前文にもあるように——、地方分権改革の動向を抜きにしては考えられないものといえる。地方分権改革の進展によつて、自治体は否応なく自己改革を余儀なくされ、その一端として、自治体を動かす主要な機関としての議事機関と執行機関のあり方にも変革を迫られ、さらには、議会と長の関係についても議論が展開されるなど、自治体組織のありかた自体が大きく問われているところである。議事機関たる議会に限つても、従来から「議会の活性化」が叫ばれてきたのではあるが、分権改革の大きなテーマとなつてゐる「住民自治の充実」には議会の活性化が不可欠であるとの認識のもと、例えば二〇〇五年一二月に第二八次地方制度調査会が提出した「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」にもあるように、議会の機能たる意思決定機能と監視機能の強化が改めて要請されている。かかる要請に応えて、例えば、議員提案型の政策条例の増加にみられるように、徐々にではあるが積極的な議会改革の取組も

散見されるようになつた。三重県議会基本条例が示す議会の役割やその活動の基本的方向性も、議会活動の積極的な公開とこれに対応する形での議会への県民参加であり、さらには議会機能としての執行機関監視とともに議会独自の政策形成を謳つてゐるのであって、分権改革の方向性に沿つたものと評することができる。

もつとも、三重県議会が自らの議会改革を遂行するなかで、議会基本条例への制定に至つた動機は、県議会の存在理由を県民との関係において法制上明らかにすべきである、との認識を深めたからであるといえる。換言すれば、地方議会はいかなる位置づけにあり、またいかなる任務を果たすべきかが現行法制上明確でないということに思い至つたのであろう。地方議員についても同様のことがいえる。つまり、前述した地方議会の機能が十全に發揮できるようにするためには、これまでの議会運営に比重を置いた活性化策だけでは足りず、こうした点を明確にするような法的対応の必要性を痛感したのではないかと思われる所以である。即ち、憲法九三条は地方議会を憲法上の必置機関としているにとどまり、その位置づけや任務については明記していないため、それらは地方自治法の議会関係規定に委ねられるとみられてきたが、同法九六条以下の規定だけからこれらを導出るのは無理があるようと思われる。地方議会の位置づけや任務を明らかすることは、そもそも自治体組織に係る憲法と地方自治法の関係をどうみるかにも関わり、加えて自治体が自らの組織についてどこまで自主立法により規律できるのかという自治組織権にも関わるとみられるのであり、三重県議会はこの点を二元代表制の下での議会という前提に基づく基本条例の制定という形で県民に提示したとみることができる。かかる意味において、三重県議会基本条例は現行法制上あいまいであった地方議会のありかたについての論議に一石を投じるものとなろう。

さて、昨年末に成立した地方分権推進法を期に平成一九年から第二期の地方分権改革が始まるといわれている⁽¹⁾。そうした時期にあって、今後の議会のありかたについて先導的な位置づけをもつと思われる三重県議会基本条例を詳しく紹介しつつ、その法的意義を考察しました問題点等を示すことは意味のあることではないかと思う。そこで、

第一章ではこの条例の制定経緯を略述することにしたが、その執筆はこの条例の制定に重要な役割を担った三重県議会の岩名秀樹議員にお願いした⁽²⁾。それ以外は筆者（駒林）が担当しているが、全体の責任は筆者が負っている。なお、参考までに三重県議会基本条例全文を次に掲げておくことにする。

三重県議会基本条例

平成十二年四月のいわゆる地方分権一括法の施行により、地方公共団体（以下「自治体」という。）は、自らの責任において、その組織及び運営に関する様々な決定を行うこととなり、国と自治体の関係も、従来の上下・主従の関係から、対等・協力の関係へと変化した。

また、住民が自治体の長及び議会の議員を直接選挙するという二元代表制の下、三重県民の代表として選ばれる議員と知事は、それぞれが県民の負託にこたえる責務を負っている。

このため、本県議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の地方自治の実現に向け、国や政党等との立場の違いを踏まえて自律し、知事その他の執行機関（以下「知事等」という。）とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において、政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うものである。

今日まで、本県議会は、分権時代を先導する議会を目指して、議会改革に積極的に取り組み、知事等への監視機能の強化や政策立案機能の充実等の議論を行い、議会改革推進のために、平成十五年十月には、本県議会の基本理念と基本方向を定める決議を行うなど、真摯に努力を重ねてきた。

ここに、本県議会は、これまでの歩みから、日本国憲法及び地方自治法の範囲内において、議会の基本理念、議

員の責務及び活動原則等を定めるとともに、議会と知事等及び県民との関係を明らかにし、県民の負託に全力でこたえていくことを決意し、この条例を制定する。

第一章 総則

（目的）

第一条 この条例は、二元代表制の下、議会の基本理念、議員の責務及び活動原則等を定め、合議制の機関である議会の役割を明らかにするとともに、議会に関する基本的事項を定めることにより、地方自治の本旨に基づく県民の負託に的確にこたえ、もって県民福祉の向上及び県勢の伸展に寄与することを目的とする。

（基本理念）

第二条 議会は、分権時代を先導する議会を目指し、県民自治の観点から、真の地方自治の実現に取り組むものとする。

（基本方針）

第三条 議会は、前条の基本理念にのっとり、次に掲げる基本方針に基づいた議会活動を行うものとする。

一 議会活動を県民に対して説明する責務を有することにかんがみ、積極的に情報の公開を図るとともに、県民が参画しやすい開かれた議会運営を行うこと。

二 議会の本来の機能である政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価を行うこと。

三 提出された議案の審議又は審査を行うほか、独自の政策立案や政策提言に取り組むこと。

四 地方分権の進展に的確に対応するため、議会改革を推進し、他の自治体の議会との交流及び連携を行うこと。

第二章 議員の責務及び活動原則

(議員の責務及び活動原則)

第四条 議員は、地域の課題のみならず、県政の課題とこれに対する県民の意向を的確に把握し、合議制の機関である議会を構成する一員として、議会活動を通じて、県民の負託にこたえるものとする。

2 議員は、日常の調査及び研修活動を通じて自らの資質の向上に努めるものとする。

3 議員は、議会活動について、県民に対して説明する責務を有する。

4 議員は、議場で質疑及び質問を行うに当たっては、対面演壇において、県政の課題に関する論点を県民に明らかにするため、一問一答方式等の方法により行うものとする。

(会派)

第五条 議員は、議会活動を行うため、会派を結成することができます。

2 会派は、政策立案、政策決定、政策提言等に関し、会派間で調整を行い、合意形成に努めるものとする。

(議会運営の原則)

第六条 議会は、本県の基本的な政策決定、知事等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言を行う機能が十分發揮できるよう、円滑かつ効率的な運営に努め、合議制の機関である議会の役割を果たさなければならない。

2 議会は、議長、副議長、議会運営委員会の委員長等を選出するときは、その経過を明らかにしなければならない。

3 議会運営委員会は、議会運営について協議し、調整するものとする。

4 常任委員会又は特別委員会は、それぞれの設置目的に応じた機能が十分發揮されるよう運営されなければならない。

(議会の説明責任)

第七条 議会は、議会運営、政策立案、政策決定、政策提言等に関し、県民に対して説明する責務を有する。

(第四章 知事等との関係)

(知事等との関係の基本原則)

第八条 議会は、二元代表制の下、知事等と常に緊張ある関係を構築し、事務の執行の監視及び評価を行うとともに政策立案及び政策提言を通じて、県政の発展に取り組まなければならない。

2 議会は、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、議会活動を行わなければならぬ。

(監視及び評価)

第九条 議会は、知事等の事務の執行について、事前又は事後に監視する責務を有する。

2 議会は、議場における審議、決算の認定、監査の請求、調査の実施等を通じて、県民に知事等の事務の執行についての評価を明らかにする責務を有する。

(政策立案及び政策提言)

第十条 議会は、条例の制定、議案の修正、決議等を通じて、知事等に対し、積極的に政策立案及び政策提言を行うものとする。

(第五章 議会の機能の強化)

第十一條 議会は、知事等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言に関する議会の機能を強化す

るものとする。

(附属機関の設置)

第十三条 議会は、県政の課題に関する調査のため必要があると認めるときは、議決により、学識経験を有する者等で構成する調査機関を設置することができる。

2 議会は、必要があると認めるときは、前項の調査機関に、議員を構成員として加えることができる。

3 第一項の調査機関に關し必要な事項は、議長が別に定める。

(検討会等の設置)

第十四条 議会は、県政の課題に関する調査のため必要があると認めるときは、目的を明らかにした上で、議決により、議員で構成する検討会等を設置することができる。

2 前項の検討会等に關し必要な事項は、議長が別に定める。

(議員間討議)

第十五条 議員は、議会の権能を發揮するため、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会並びに前二条の規定により設置される調査機関及び検討会等において、積極的に議員相互間の討議に努めるものとする。

2 議員は、議員間における討議を通じて合意形成を図り、政策立案、政策提言等を積極的に行うものとする。

(研修及び調査研究)

第十六条 議員は、政策立案及び政策提言能力の向上のため、研修及び調査研究に積極的に努めるものとする。

(政務調査費)

第十七条 会派及び議員は、調査研究に資するために政務調査費の交付を受け、証拠書類を公開すること等によりその使途の透明性を確保するものとする。

2 政務調査費に關しては、別に条例の定めるところによる。

第六章 県民との関係

(県民の議会への参画の確保)

第十八条 議会は、県民の意向を議会活動に反映することができるよう、県民の議会活動に参画すること等により努めるものとする。

2 議会は、知事等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言の過程において、参考人、公聴会等の積極的な活用及び県民との意見交換等県民参画に係る制度の充実に努めるものとする。

(広聴広報機能の充実)

第十九条 議会は、議会に対する県民の意向の把握及び多様な媒体を用いた県民への情報提供に努めるものとする。

2 議会は、広聴広報機能の充実を図るため、議員で構成する広聴広報会議を設置する。

(委員会等の公開)

第二十条 議会は、開かれた議会運営に資するため、委員会等を原則として公開する。

(議会活動に関する資料の公開)

第二十一条 議会は、三重県情報公開条例（平成十一年三重県条例第四十二号）との整合を図りつつ、議会活動に關する資料を原則として公開し、会議録については、議会図書室において県民が閲覧できるようにしなければならない。

第二十二条 議会は、議会改革に継続的に取り組むため、議員で構成する議会改革推進会議を設置する。

(交流及び連携の推進)

第二十三条 議会は、他の自治体の議会との交流及び連携を推進するため、独自に又は共同して、分権時代にふさわしい議会の在り方についての調査研究等を行うものとする。

第八章 政治倫理

(政治倫理)

第二十四条 議員は、県民の負託にこたえるため、高い倫理的義務が課せられていることを自覚し、県民の代表として良心と責任感を持って、議員の品位を保持し、識見を養うよう努めなければならない。

2 議会は、議員の政治倫理に関して別に条例を定める。

第九章 議会事務局等

(議会事務局)

第二十五条 議会は、議会の政策立案能力を向上させ、議会活動を円滑かつ効率的に行うため、議会事務局の機能の強化及び組織体制の整備を図るものとする。

2 議会は、専門的な知識経験等を有する者を任期を定めて議会事務局職員として採用する等議会事務局体制の充実を図ることができる。

(議会図書室)

第二十六条 議会は、議員の調査研究に資するために設置する議会図書室を適正に管理し、運営するとともに、そ

- の機能の強化に努めるものとする。
2 議員は、調査研究のため、積極的に議会図書室を利用するものとする。

第十章 補則

(他の条例との関係)

第二十七条 この条例は、議会に関する基本的事項を定める条例であり、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。

(検討)

第二十八条 議会は、この条例の施行後、常に県民の意見、社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

註

(1) この新しい地方分権改革推進法の成立後から第一期の地方分権改革となるという表現については、新地方分権構想検討委員会『第二期地方分権改革とその後の改革の方向——豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』分権型社会のビジョン最終報告(二〇〇六年一月)から引用した。

(2) 筆者(駒林)は、この条例の制定に微力ながら関わる機会があり、本稿の執筆の動機もそこにある。なお、執筆に関して高沖企画法務課長をはじめ三重県議会事務局の方々には資料提供を含め様々な協力をいただいた。ここに謝意を表しておきたい。

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

「議会基本条例」という名称が付された条例としては全国の都道府県議会レベルでは初とされる「三重県議会基本条例」は、平成七年に北川正恭知事の下で始まった県庁改革と同時に、県議会も当時の岩名秀樹議長の下で取組が始まった議会改革一二年間の集大成と捉えることができる。その間、議会改革が進展する中で、「議会基本条例」という言葉 자체が県議会で取り上げられたのは、平成一四年度の「ニュー・パブリック・マネジメント時代における議会のあり方についての調査」中間報告書が初めてであった。

その後、平成一五年四月の県議会議員の改選時期を経て、平成一五年度から一六年度にかけての「二元代表制における議会の在り方検討会」での議論が、この議会基本条例の考え方のベースになっていると捉えることができる。そして、平成一七年度の「議会基本条例研究会」、平成一八年度の「議会基本条例検討会」を経て、平成一八年九月一五日に議会基本条例素案が公表され、同年一二月議会に上程、可決成立したのである。以下、まず、この条例の制定経緯について述べる。

(一) 【平成一四年度】——「ニュー・パブリック・マネジメント時代における議会のあり方についての調査 (政策推進システム対応検討会中間報告)」

三重県では、平成一〇年から北川正恭知事の下で「行政システム改革」による集中的な改革が行われた。これは後に「政策推進システム」として県政運営のシステムに導入された「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」

の考え方により多くの影響を受けたものであった。この三重県の政策推進システムの基本的な考え方は、行政運営を管理型システムから経営型システムへ転換させようとするものであった。特に、NPMの手法の一つである政策評価を説明する中で、執行機関のマネージメント・サイクルとして Plan-Do-See のサイクルが示され、これは今後の議会の在り方についても重大な影響を及ぼすものとされ、議会との関係について議論を呼んだ。それは、示されたサイクルの中に議会の関与について具体的なイメージが示されていなかったのである。

NPMでは行政運営における Plan-Do-See のマネージメントサイクルが重視される。三重県の政策推進システムもこのサイクルを前提とするが、そこにおける See は自己評価であり、評価結果に対しても広く県民（議会を含む。）の意見の収集とその反映を図り、基本的には執行機関限りの自己完結性の高い仕組みである。

この執行機関におけるマネジメントサイクルの確立は、それ自体有効であるとしても、その完成度が高まれば高まるほど議会の位置付け、役割といったものは不安定なものとなる。「執行」を行わない議会が単純にマネージメントサイクルに入ろうとするならば、議会が執行機関ないしマネージメントサイクル（政策推進システム）に「取り込まれる」ことになる。このような議会にとって非常に厳しい現状等にかんがみ、真にあるべき二元代表制の姿を捉え直し、議会の存在価値、担うべき役割・機能を改めて自ら問い合わせ必要があるとして、標記調査は單に対処療法治的な解決を探るものではなく、将来にわたり県民の負託にこたえることのできる議会ないし議員の在り方、在るべきシステムの構築を目指して調査・検討を行おうとするものであった。

この調査は、まず、分権時代のあるべき二元代表制の枠組みというものを考えた。政策推進システムにおいては、住民は「顧客」と位置付けられる。それに対して、住民は自治体のいわば「株主」であり、「所有者」ないし「主権者」であるという見解があり、このような考え方を念頭において、住民との関係において、分権時代のあるべき二元代表制の枠組みをイメージしたのである。

また、今後の議会の在り方を論ずるとき、審議・議論を前提とする議決という議会の本来的権限を軸とする「政策決定機能」と、行政監視機関として首長（執行機関）の行政執行の監視・統制に力点を置く「評価・監視機能」があり得るとし、政策決定と行政監視とは、いずれも議会の重要な機能であり、どちらが優先するというものではない、とした。首長と議会（議員）が共に住民の直接選挙で選出され（住民代表）、両者が相互に抑制・均衡しながら、自治を実現すべき二元代表制が真に機能するためには、これらの機能をそれぞれ充実させ、両者がバランスよく機能を発揮できるようになることが望ましい。

地方分権時代における議会の在り方の一つとしては、法的適合性などの解決すべき課題はあるものの、例えば中長期的視点に立脚して議会が政策の大綱や政策の優先付けなどを集約し、それを基に議決や意見書などを通じて執行機関に対して「政策方向の表明」を行い、それに基づいた政策的判断に即して、首長が作成する予算案などを議会において審査、審議等を行い、最終的に議会が政策決定していく仕組み（サポート体制の一つとしての諮問機関の創設などを含め）を作ることが考えられるのではないか。

これらの考え方を一連のサイクルにまとめると、執行機関限りの Plan-Do-See のサイクルとは別次元の「議会による政策方向の表明→政策決定→執行の監視・評価→次の政策方向の表明」という新しい政策サイクルの構築が考えられる。この議会の政策サイクルと首長の政策推進システムというサイクルが相まって地方自治行政が推進されることとは、今後的地方自治体における議会及び首長という二元代表制の新しい展開方向を示唆するものであった。

政策推進システム対応検討会（座長・三谷哲央議員）の中間報告では、このような考え方を骨子として、議会主導の新しい政策サイクルのシステムの構築が提案されたのであるが、この考え方方が生まれる根底には、当時、我が国の NPM 理論の分野では第一人者とされた新潟大学大住莊四郎教授の知見によるところが大きく、実際、大住教授を検討会に講師として招き、委員と議論を重ねた。中間報告では、最終報告へ向けての調査、検討の具体的課題

として八項目が例示され、その一番目に「議会基本条例の制定」として次のように記述されたのである。

『分権時代の二元代表制の一方を担う本県議会が広く県民に対していかなる存在かを法制上明らかにする議会基本条例を議員提案により制定することを検討する必要がある。具体的には、本県議会のあり方、条例事項である委員会、現在は会議規則に定められている議事運営の基本的事項を統合して規定することが考え得る。また、必要があれば、地方自治法に根拠規定を設ける等の法改正の要望を検討することも考えられる。』

このように、三重県議会としては、この中間報告において初めて初めて「議会基本条例」という言葉が使われたが、当時は議員間においても、まだそのイメージは何も固まっていない状況であった。

(二) 【平成一五年度～六年度】——「二元代表制における議会の在り方について」（最終検討結果報告書）

標記の最終検討結果報告書は、上述したように、政策推進システム対応検討会が行った中間報告を引き継ぐものであり、平成一五年四月の議員改選で一時中断されたものの、平成一五年度から一六年度にかけて検討が行われ、検討会の名称も「二元代表制における議会の在り方検討会」（座長・三谷哲央議員）と改められたものである。また、「二元代表制」という考え方を議員全員で共有するため、平成一六年二月には、大森彌東京大学名誉教授を招き、「二元的代表制と今後の議会の在り方」のテーマで講演会を行い、県内市町村議会議員も含めて二元代表制という考え方の理解を深めた。

最終検討結果報告書では、中間報告で提起された問題意識の根底にある自治体の長と議会の関係を、今般の分権改革の枠組みを通じて読み解き、二元代表制における議会の在り方について提言を行うものであった。そして、中間報告で示した議会主導の新しい政策サイクルも考慮して、二元代表制を始めとする地方自治制度の捉え方、議会の運営、議会サポート体制の充実、議会と長との新しい関係の再構築、議会の責任等について検討し、二元代表制

に基づき議会がその権能を發揮し、住民の負託にこたえていくため、地方自治法の規定が妨げとなっている事項について、必要最低限の法改正を提言していくとともに、現行法の枠内で対応が可能なものについて、議会として積極的に取り組んでいくように提言として取りまとめた。

最終検討結果報告書では、「今後、他府県と力を合わせ要望を行い、一刻も早く法改正が実現するとともに、提言が三重県議会において実行され、三重県議会が議会改革の先導的な役割を果たしていくことを希求するものである」と結ばれているが、ここでも提言項目が八項目挙げられており、その提言一が、『議会基本条例の制定について検討を行うものである』とされたのであった。

この最終検討結果報告書については、平成一七年三月末に、検討会から岩名秀樹議長に報告されたが、同月初旬に三谷座長を中心とする「二元代表制における議会の在り方検討会」委員と野呂昭彦知事との間で、二元代表制の在り方を巡って激論が交わされた経緯がある。野呂知事は、報告書が提案している「執行部の政策立案の前に議会が政策方向を表明し、政策の基本的な方向付けをする」という新しい政策サイクルには真っ向から反対の意を表明し、議会は執行部の監視機能を高めることが役割の中心である、とした。この野呂知事の考え方は、この激論の後、平成一八年九月の議会基本条例素案が発表された際にも、改めて示されたのである。

(3) 【平成一七年度】——「議会基本条例研究会」の設置

「二元代表制における議会の在り方検討会」の座長であった三谷哲央議員は、平成一七年五月に副議長に就任し、田中覚議長とともに、検討会最終報告書の提言に沿って「議会基本条例の検討」に取りかかることとした。

そして、同月一三日、前議長であった岩名秀樹議員を座長とし、各会派から選出された五人の議員で構成される「議会基本条例研究会」が設置された。「研究会」という名称は、この時点では議会基本条例を制定するかどうかに

ついて、未だ議会全体では合意に至っていない、ということで付されたものであった。そこで、議会事務局は、議会基本条例というものをより具体化するために、学識経験者等を回って法解説を聞いたり、参考文献を探すところからスタートした。

同年五月から六月にかけて、議会事務局職員が、九州大学大橋洋一教授（行政法）、福岡大学村上英明教授（憲法）、山梨学院大学江藤俊昭教授（地方自治論）を訪ね、三重県議会が目指している議会基本条例について、何が規定できるのか、何を規定すべきなのか、具体的には、二元代表制、附属機関、最高法規性といった論点について意見交換した。また、研究会の委員である議員以外の全議員が、議会基本条例に対する認識を深めるため、同年六月には、名城大学駒林良則教授を三重県議会に講師として招き、『二元代表制における議会の役割と議会基本条例』というテーマで講演会を開催し、意見交換も行った^①。そして、同年七月末には、全国都道府県議会議長会で議会制度研究会の委員であった東京大学斎藤誠教授（行政法・地方自治法）及び金井利之助教授（都市行政学・行政学）からは全国議長会の研究会での検討結果との関係について、また、東京大学宇賀克也教授（行政法・地方自治法）からは議会の附属機関設置の考え方について、それぞれ有力な教示を得た。

このよう、地方自治や行政の専門家との意見交換等を参考にしながら、議会基本条例研究会では、平成一七年五月から平成一八年三月まで、五回の研究会を開催して議論を重ね、一般的に議会基本条例を検討していくに当たっては、次の事項について検討していくことが考えられるのではないかとして、一二二項目を挙げたのであった。

- ①議会の役割・責務・権限等、②議員の役割・責務・権限等、③議会と県民との関係、④議会と知事との関係、⑤議会の説明責任、⑥議会の情報公開、⑦議会による行政評価、⑧議会の評価、⑨附属機関、⑩議会基本条例の最高法規・規範性、⑪二元代表性、⑫政治倫理

さらに、議会基本条例研究会では、実際に具体的な議会基本条例の条文の形を見て県議会議員全員が勉強すると

いうことで、当時、具体的な議会基本条例の要綱案を発表していた北海道自治体学会議会研究会のリーダーである渡辺三省氏を講師に招いて、平成一八年四月、「議会基本条例により議会は変わるか」をテーマに講演会を開催し、意見交換を行うなど、議会基本条例制定に対する議会全体の機運を高めていったのである。

そして、平成一八年五月、議会基本条例の同年度内制定を目指し、研究会を発展的に組織強化し、研究会の委員メンバーを母体としてさらに各会派からの代表委員七名を加えて計一二名の議員で構成する「議会基本条例検討会」が設置されたのである。

四 【平成一八年度】——「議会基本条例検討会」の設置から条例案作成へ

平成一八年五月、議長に就任した藤田正美議長は、議会基本条例の同年度内の制定と同年九月にその素案を公表するとし、「議会基本条例検討会」（座長・岩名秀樹議員）での条例素案策定に着手した。議会基本条例検討会（以下、検討会という）は、昨年度一年間の研究会での研究成果を踏まえながらも実質四ヶ月しか検討期間がないため、検討会に各会派一名ずつの幹事三人を選出し、さらに、岩名秀樹座長三谷哲央副座長とともに五人で構成する検討会幹事会（以下、幹事会という）を設けて条例素案策定に全力を挙げた。議会基本条例検討会は、前述した昨年度の研究会の一〇項目を基に、会派の規定なども盛り込みながら、それぞれ三つの会派から提出された第一次案をベースに幹事会を八回、検討会を一回開催して、三つの会派の意向を調整しながら議論を重ねた。

また、同年八月末には、地方自治法との関係で問題になると予想される「二元代表制」、「政策決定」、「附属機関」、「最高法規制」等の規定ぶりについて総務省の見解を知るべく、自治大学校教官経験者でもある京都大学上子秋生教授（自治体法務）を同検討会に招き、見解を求めた。

その後、素案最終案へ向けて各会派の意向も調整し、同年九月五日、第九回検討会において各会派の意見も合意

に達して素案がまとまり、同年九月一五日、代表者会議において議会基本条例素案が承認され、素案公表となつたのである。

素案公表後、同月二十五日から一ヶ月間、パブリックコメントを実施して、広く県民等から議会基本条例素案に対する意見を求めたが、素案公表直後に野呂昭彦知事から議会の素案に対して、「地方自治法上の知事の権限を侵さないか」等五項目の疑問点が呈示された。これは、既に述べたように、野呂知事の中には、「二元代表制における議会の在り方検討会」最終検討結果報告書を公表した際に議会が提案した「議会主導の新しい政策サイクル」に対する根源的とでもいえる疑問があつたのではないかと捉えることができる。これを受け、検討会の岩名秀樹座長と三谷哲央副座長は、同年一〇月一七日、県議会と知事が議会基本条例を巡っての意見交換会を実施し、議会と知事がそれぞれの考え方を主張したが、素案を修正するかどうかは今後の同検討会で検討することとした。

また、同年一月一日、全国の地方議会では初めて議会基本条例を制定した北海道栗山町議会を招いて、三重県津市で「三重県地方議会フォーラム二〇〇六」を開催し、基調講演をお願いした大森彌東京大学名誉教授から貴重な助言を得るとともに、出席した県内の地方議会議員等からも素案に対する意見を聴取することができた⁽²⁾。

このような素案公表後のパブリックコメントや学識経験者等の意見を踏まえて、検討会では、素案に対して、「憲法及び地方自治法の範囲内」、「二元代表制の用語は必要最少限使用」「情報公開条例との整合性を図る」、「最高法規制の規定であるという誤解を与えないようにする」等々の修正を加えた岩名座長・三谷副座長修正案が幹事会で示され、各会派協議となつた。

結局、同月二二日、第一回検討会において、最終的に座長・副座長修正案が合意されて、ようやく検討会の最終案がまとまった。その後、同月二八日、代表者会議において各会派承認され、同日午後、全員協議会にて議員全員に了解され、ここに、「二元代表制」を明記し、「議会が知事と独立・対等の立場で独自の政策立案や政策提言に

積極的に取り組む」ことが骨子で、地方分権時代の議会の役割や権限、責務などを示した「三重県議会基本条例」最終案が確定し、一二月一日第四回定期会に上程された。「三重県議会基本条例案」は、検討会委員一二名の議員名による議員提出条例として提案され、議会運営委員会に付託審査された後、同年一二月二〇日、全会一致にて可決、成立したのである。

(1) その後、同年六月から七月にかけて、さらに幅広い意見を参考にするため、四日市大学竹下譲教授（地方自治論）、同志社大学新川達郎教授（行政学）からも知見を得た。

(2) さらにもその間、素案に対しては、前記の研究会設置当時御指導いただいた先生方の他、北海学園大学神原勝教授（政治学）、松山大学妹尾克敏教授（憲法・地方自治法）、関西学院大学曾和俊文教授（行政法）等の全国の学識経験者等からも貴重な意見が寄せられた。

二 課題となつた条項の成立経緯

次に、三重県議会基本条例の制定過程で特に問題となつた諸条項について、その成立経緯を紹介しておきたい。

(一) 「会派」について

会派については、前記幹事会第一回会合において、平成一七年度の研究会で整理した一二の検討項目のうち、「議員の役割・責務・権限等」の項目の中で、議員の団体である会派についても県民が理解しやすいように、位置付けや定義付けの整理を行うということで合意された。

周知のように、会派については、平成一二年に地方自治法が一部改正され、政務調査費の支給対象として会派の

規定が設けられ、初めて地方自治法上の用語となつたが、この際も用語として明確な定義付けはされなかつた。そこで、この議会基本条例において会派の定義付けを行おうと、三つの会派からそれぞれ条文案が提出され、そこでは、前文においても「国、政党などいかなる権力におもねることなく」と規定する案もあり、幹事会においても意見が分かれたのである。幹事会で、さらに「議会側が一枚岩になるという中での会派という意味において規定してはどうか。そのために国政の政党間の争いを持ち込まないよう」等の意見が出され、前文にある「国や政党等との立場の違いを踏まえて自律し」の規定との兼ね合いのバランスの面からも議論が重ねられた。

そして、検討会の議論では「本来は、国政における政党間の争いを持ち込むことは、議会として一つの意思形成をしていく上で決して好ましいことではない。国政選挙の応援をすることは勿論いいが、それと県議会レベルでの政党論議とは別である。」「県議会の立場として、現実に地方議会も政党を背負って選挙するケースがある。」「県議会の議論に政党を前面に押し出すのは好ましくない」等の議論がなされた。結局、前文に「国や政党等の立場の違いを踏まえて自律し」という文言を規定し、第五条において「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。会派は、政策立案、政策決定、政策提言等に関し、会派間で調整を行い、合意形成に努めるものとする。」という規定内容で各会派が了解した。

(二) 「附属機関」、「調査機関」等の設置について

附属機関等の設置については、三重県議会は、議会基本条例制定前の平成一七年二月から、当時の岩名秀樹議長が、議長の私的諮問機関として外部の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」を設置し、企業庁事業について検討結果報告をまとめ、それを受けて議会は、平成一八年三月に、知事に対し企業庁の民営化について提言を行つており、また平成一八年度も、病院事業庁についての検討を実施している経緯があつた。し

たがって、議会基本条例中には、外部民間人で構成する「附属機関」、議員と有識者で構成する「調査機関」等は、是非とも規定したい項目であった。「附属機関」は、例えば、議会独自の情報公開条例における外部民間人のみで構成する審査会を、「調査機関」は、平成一八年度も実施している有識者と議員で構成する「公営企業事業の民営化検討委員会」を、それぞれ想定したものであった。

しかしながら、執行機関とは異なり、議会の附属機関に関しては、周知のように地方自治法に設置できる根拠規定は存在しない。そこで、議会基本条例に規定できるかどうかが議論されたところである。平成一七年度に議会事務局職員が大学教授等有識者に附属機関設置の是非を尋ねたところ、地方自治法に明文の禁止規定がないので設置できるのではないか、という見解や、地方自治法第二条一二項で地方公共団体に関する法令の規定は地方自治の本旨に基づいてこれを解釈し及び運用するようにならなければならない旨が規定され、法令の自主解釈権を自治体が有することとされているから、条例で設置しても支障はないのではないか、という意見が大勢であった。さらに、平成十八年六月に地方自治法が一部改正され、議会制度の見直しの中で、政策立案機能を強化するため、学識経験者等の知見を活用する、いわゆる「専門的知見の活用」が認められたこともあり、検討会では、この際、地方自治法に風穴を開ける意味でも「附属機関の設置」を議会基本条例素案に規定したのである。

もっとも、この素案に対しては、野呂知事から「現行の憲法及び地方自治法の範囲内の条例であるのかどうか。附属機関等の設置は、改正地方自治法において認められた専門的知見の活用の範囲内か」等五項目の主要な論点について十分な議論が必要である、との意見が寄せられたため、同年一〇月に議会基本条例検討会の委員と知事との間において、意見交換会が開催された。この意見交換会において、知事から附属機関について、「地方自治法の規定になくともその隙間を埋めて附属機関を設置できるとの一部の学者の解釈は一般的なものではないから削除すべきである」との見解が示されたが、検討会の岩名秀樹座長は「従来から議長の私的諮問機関という位置付けで活用

してきた実績があり、今回の議会基本条例制定の趣旨は、議会としてこれまでの議会改革の成果を集大成し、議会・議員が負うべき責務を県民に対しても明らかにすることにあり、議会基本条例施行後の実際の運用は、改正地方自治法の趣旨に基づいた調査等を優先させることになる」との考え方を示した。しかし、検討会では、最終的に「憲法及び地方自治法の範囲内において」との文言を前文に入れることで決着をみた。

(三) 「最高法規性」について

議会基本条例の最高法規性については、硬性憲法のような性質（特別多数の規定）を持たせて簡単に改正されないようなどいう意見もあることは承知していたが、平成一七年度の議会基本条例研究会の議論においては、いわゆる基本法と呼ばれるものと同様の法体系が望ましいとしており、検討会としては、この考え方に基づき素案を作成した。

これに関しても、附属機関等の設置と同様に知事から「最高法規性を有するもののかどうか」という疑義が示された。素案段階では第二七条は「他の条例等を制定し、又は改廃する場合においては、この条例との整合性を図るものとする」としていたのであるが、知事側は「知事が提出する条例をも拘束するものである」との理由で、「議会に関する他の条例等を制定し、……」とすべきであるとの強い意見を出していた。これに対して、検討会からは知事に対し「基本条例は最高法規性を有しない」旨回答したが、知事側は納得せず、結局「議会に関する他の条例等……」と素案を修正することになった。

(四) 「反問権」について

首長など答弁者が議員の質問に対して当該議員へも逆に質問することを認める、いわゆる反問権については、

「二元代表制における議会の在り方について」最終検討結果報告書（平成一七年三月）での提言項目の中に、「三重県版クエスチョンタイムの導入を行うものとする」とあり、「本会議の場において会派代表者が知事に對して県政の基本政策に係る質問を行なうことを想定しており、この場合においては、知事に質問権を付与することを想定している」と記述されていた経緯がある。これを受けて、検討会の岩名秀樹座長から、「二元代表制を主張するなら、知事側にも配慮して、議会基本条例中に反問権を規定してはどうか」と提案があり、素案発表後に議論された。しかしながら、先の「三重県版クエスチョンタイム」の提言は、議院内閣制の国政の場における与党党首である首相と野党党首との党首討論を前提にしており、「二元代表制を標榜する県議会が、議会基本条例に規定して導入するのはいかがなものか」との反対意見もあり、結局、検討会としては、今後の検討課題として最終案に盛り込むことは見送られた。

（五）「知事等執行機関との協議の場」の設置について

重要な政策決定を行う際の知事等執行機関との事前協議の場については、議会基本条例素案を公表した時点において、野呂知事から「事前に協議してほしかった」旨の苦言が呈された。また、平成十八年十一月一日、三重県議会が開催した「地方議会フォーラム二〇〇六」において、基調講演した大森彌東京大学名誉教授から、「従来にも増して議会が政策形成機能を強めていき、予算を伴うような事柄で政策決定する場合には、どこかで事前に知事等執行機関と協議の場を設けるような仕組みが必要ではないか」との指摘があった。

この問題についても、「議会と知事が、必要に応じて協議する場（二元協議会）」の設置を議会基本条例に規定してはどうか」という岩名秀樹座長私案が出され検討会で協議したが、結局、検討会としては、「二元代表制の下では、できるだけ本会議等の公開の場で議論していくことが議会としての本来的役割であることから、事前協議が必要な場合は具体的な案件が生じた場合のみ原則公開で協議していく」とのこととし、議会基本条例への条文化は見送られた。

（1）周知のように、北海道栗山町議会基本条例はこの「反問権」を同条例五条一項で規定している。即ち、「議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に對して議長又は委員長の許可を得て反問することができる」と規定している。

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

（一）二元代表制の下での地方議会の位置づけ

三重県議会基本条例（以下、本条例という）には、前文を含めて多くの箇所で「二元代表制」という言葉が使われており、これをみても本条例が二元代表制における議会のありかたを追求し、それを実現しようとする意欲が窺える。二元代表制とは、一般には、地方議会の成員たる議員だけでなく首長をも住民公選とすることで、首長も住民代表性を有することによりその権力基盤が住民に置かれるため、国政レベルの議院内閣制と異なり、首長が議会ではなく住民に政治責任を負う制度である、と説明されている。^①

二元代表制の下での議会のありかたについて、本条例ではその前文で「知事その他の執行機関（以下知事等といふ）とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において、政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び

評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うものである。」と表現している。また、これを本条例の八条乃至一〇条で敷衍している。二元代表制という我が国自治体の組織構造における議会と長の関係については、両者は住民代表機関として各々の権限を分かちつつ対立して相互の抑制均衡を図る、と説明されている。ここから、議会と首長の相互抑制及び拮抗性が導かれ、それゆえに議会と首長は住民代表機関として相互に対等であることが強調されてきた。本条例もこうした二元代表制の理解に立っている。

しかし、現実の二元代表制のありように対する評価は、周知のように、議会と首長のチェックアンドバランスが機能せず首長が議会に対して優位しバランスを欠いている、と批判されてきたのである、その見直しのために、議会の機能強化活性化が主張されてきたのである。こうした要請は、第一次分権改革における機関委任事務廃止に伴い条例制定権の範囲が拡大したという事態に加え、パブリックコメント制度の導入にも示されるように、首長サイドにおいて政策の正当性を高める方策が導入されることによって、議会と首長とのアンバランスがむしろ拡大しているとの認識も働いているようと思われる。こうした状況を前提にして、本条例の制定も議会の機能強化を目指しているが、それは裏返せば議会からの危機感の表れともみえることができる。

ところで、二元代表制の下での地方議会は本来どのような位置づけにあるべきなのかについて少し検討しておきたい。地方議会は、憲法九三條に基づき住民代表機関として住民意思を体現する役割を有する。そのことから、議会は当該自治体の団体意思を決定する機関であることが承認される。他方で、既に述べたように、二元代表制の下では、地方議会は国政における国会のような「最高機関」ではなく、また同様に「唯一の立法機関」ではないといふことが強調されてきた。しかし、そのために、地方議会の住民機関としての意義あるいは団体意思決定機関の意味内容の検討が不十分であったことは否めない。二元代表制をベースにした議会と首長の関係を機軸とする自治体の組織構造は、一般に首長制といわれている。つまり、地方議会の位置づけを究明することは、さしあたり首長制とから脱却することである。

(二) 意思決定機関としての議会の意義

自治体統治構造原理としての首長制の下では、議会が本来的あるいは第一義的な立法機関であるべきことを主張したが、さらにそれを実質化することが要請されることになる。既に述べたように、議会は住民代表性に基づいて当該自治体の意思決定機関であるとしても議会が意思決定する事項は憲法上明らかでないため、通説は、地方自治法九六条一項に列举された議決事項を意思決定の範囲とみている。しかし、同項で議決事項とされているものには、条例制定や予算決定という立法機関としての本来的権限を確認したもの以外に同項五号乃至一四号のいわゆる行政的権限に属するものがある。後者はいわば行政主体としての意思決定事項を定めたといえるのであって、これと本来的権限とを同一条項に含めていることは、議会の本来的立法機関性と整合的ではないといえるだろう。

本来的立法機関であることを踏まえるならば、自治体の意思として重要な事項は議会の権限事項であるべきである⁽⁴⁾。それは自治体の重要な政策の決定といったものであるが、これが九六条一項にないでの長の権限であるという解釈は妥当でなく、少なくとも重要政策に関わることは議会の権限とみてよいであろう。本条例も議会活動の基本方針を定めた第三条をはじめ第一〇条や第一一条で政策の決定とともに政策の立案及び提言を明記している。分権改革では議会の政策形成機能の充実が要請されているが、政策の「立案」や「提言」は政策形成に主体的に関わることを意味する。もっとも、この点については同法九六条二項を活用し議会の議決事項の追加という方法で解決することもできる。例えば、栗山町議会基本条例八条は、九六条二項の議決事項について「代表機関である議会が町政における重要な計画等の決定に参画する観点と同じく代表機関である町長の政策執行上の必要性を比較考量する」としたうえで、地方自治法二条四項に基づく基本構想及び総合計画などの諸計画を列举しているのである。

これに対しても、本条例は、政策の「決定」段階のみならずその形成過程にも関わっていくことを議会の権限であると宣言しているのである。議会機能としての政策形成機能の強化が唱えられ、議員立法も増加しつつあるが、政策形成に対して議会が関わっていくためには議会事務局の充実などその条件整備も必要なことから、政策形成への取組は大規模な自治体議会に期待されるものとなっている。

二 地方分権改革における三重県議会基本条例の意義

(一) 議会に関わる地方自治法改正の推移

既に述べたように、地方分権改革の課題のひとつとして、議会改革がクローズアップされている。もっとも、先の「地方分権推進委員会第二次勧告（一九九七年七月）」で、議会の機能強化と組織及び運営の活性化が提言されて以来、地方議会のありかたは改革課題として認識されてきたのであるが、これは、現行の二元代表制を維持しつつ議制度の創設（一〇〇条一二項）などが実現した。

さて、二〇〇一年六月に出された分権推進委員会最終報告は第一次分権改革で積み残された改革課題として住民自治の拡充を挙げ、そのための検討すべき現行法制の問題として、自治体の組織機構の自由度を高めるためそれを阻害している制度規制として地方自治法の画一性や規律密度の高さを指摘した。この指摘は、前記第二次勧告の示した地方議会の活性化による議会機能の強化だけでは現行法制の枠内にとどまることになり、住民自治の拡充のために現行組織を改革して新しい政府形態の創造までも視野に収めた議論が活発化する契機となつたのである。この議論は、第二八次地方制度調査会に引き継がれた。しかし、同調査会が二〇〇五年一二月に提出した『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に關する答申』は、地方議会について、議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限並びに長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定めるとして、その組織と運営はできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる、と主張するにとどまった。

他方で、同調査会は、議会機能の充実を求め、その具体的方策として、①議員が複数の常任委員会に所属するとの制限の廃止②委員会の議案提出権の付与③議会が議案の審査や事務の調査に必要な専門的事項について、その調査等を有識者にさせることができる——専門的知見の活用④地方自治法一七九条の長の専決処分における「議会を召集するに暇がないと認めるとき」という要件の明確化⑤議会の議会召集権の付与、などを提言した。これらは三議長会の要望でもあったが、二〇〇六年五月の地方自治法改正の際に「議会制度の充実」として、①専門的知

見の活用（一〇〇条の二）②議長の臨時会招集請求権の付与（一〇一条二項・四項）③議員に複数の常任委員会への所属を認める（一〇九条一項）④委員会の議案提出権の付与（一〇九条七項、一〇九条の二及び一一〇条）⑤専決処分の要件の明確化（一七九条）などが実現した。なお、一二一条の長及び行政委員会の委員長等の議場への出席要求について、その要件につき「議会の審議に必要な」という条件を加えることとなった。これは、常態化している首長等執行機関のトップの議場への出席を少なくして、執行部と議員との議論に偏りがちであった議会審議のありかたを変えて議員相互の議論が活発化することを期待したものである。⁽⁵⁾

これまでの自治法改正は、議会審議の充実のために、自治法の規制を緩和しつつ——従って、その分だけ地方議会の自由度は増すことになる——必要な制度を創設してきたとみてよい。しかし、議会と首長の関係といった首長制の根幹に関わる部分についてはほとんど手がつけられていないのである。

（二）地方議会改革における本条例の意義

本条例も一連の議会改革の動向、言い換えると議会の自主性自律性を指向する各自治体議会の取組の達成点としての意義を有するものである。しかし、栗山町議会基本条例がその前文のなかで「地方自治法が定める概括的な規定の遵守」を明記していることから明らかのように、同条例が現行地方自治法に沿いながら独自の議会運営のルールを創造しようとしているのに対し、本条例は、現行の地方議会法制という枠を超えて、今後の三重県議会のありかたを定めようとする意識がみられる。

即ち、本条例が規定する条項のなかには、議員の任務や会派というような——個別の条項の検討は次章にゆずる——現行の地方自治法に規定されていないかあるいは地方自治法が想定していないと思われる事項について、三重県議会の判断で設けているものがあり、それが本条例の特徴でもある。特に、議論のある附属機関の設置（一

二条）の規定はそれを象徴しているが、これは三重県議会が以前から議会の内部機関の設置の自由化や附属機関の設置を強く主張してきたことからすると当然の帰結であるというべきである。

ところで、議会に附属機関を設置することについては実務では消極的に考えられてきたようであるが、これは地方議会に關わる地方自治法の規定を完結的なものと捉える解釈傾向があることを物語っている。しかし、附属機関を含めたこうした議会の内部組織の形成についていえば、これを議会の組織自律権を根拠にして広く認める——地方自治法に抵触しない限りで——べきであろう。即ち、議会の自律権の一環として承認されている組織自律権に基づいて、議会の内部組織事項につき各議会が必要とする内部組織を独自に形成することが本来認められるべきである。そうすると、議会の内部組織について地方自治法がすべて規律し尽くさねばならないとみるべきではなく、各自治体議会に形成の余地を残していると解することになる。つまり、議会の附属機関の設置は、立法者が沈黙しているのであって、設置が否定される理由にはならない⁽⁶⁾。このようにみていくと、本条例の附属機関の設置規定は、地方自治法の関係規定を完結なものと考えてきたこれまでの傾向を自覺的に改めようという姿勢の表れであり、議会の組織自律権を顕在化したものとして、評価することができよう。

（未 完）

(1) 辻山幸宣「二元代表制と地方議会」地域政策——あすの三重二〇〇一年秋号四頁以下参照。

(2) 自治体活動を単なる「行政」とみるのではなく「政治」を含む統治作用と見る見方に關わって、以下の首長の機能に関する議論をみておきたい。憲法上議会の権能と同様に首長の権能も明記されていないが、渋谷秀樹教授は、憲法六五条の内閣に属する「行政権」の意味内容についてそれを「執政」と捉えて「行政権 (administrative power)」ないし「行政執行」と区別する近時の憲法学の動向を踏まえて、首長の権能について、地方自治法一四七条の長の統轄代表権を単なる

儀礼的権限ではなく「執政」という政治的権能として政策の決定・執行の監督を内容とするものと捉え、同法一四八条に定める長の事務の管理・執行（＝「行政」）権限と区別するとともに、一四七条の権限をそのようにみる根拠を首長の住民公選制に求めている（渋谷秀樹「地方公共団体の組織と憲法」立教法学七〇号二四一八頁）。

このように憲法上の首長の権能に政治的権限を認め、それを住民公選制に求める見方からすると、地方議会の権能もまた政治的なものとみなければなるまい。これは当然のことなのであるが、敢えて触れるのは、従来から前記一四七条の代表権について政治的代表権と性格づけ、それとの関連で首長の政治的意思決定権能の広汎性を強調することがあり、そのため地方議会の政治的意見決定権能が矮小化されてきたのではないかと思われるからである。

（3）憲法の規定から、自治体のどの機関に立法機能が分配されるのかは明らかではなく、議会が立法機能を独占しているとはいえないが、首長が首長制における執行機関として認められる（首長制における本来の執行機関）とするならば、立法権は少なくとも第一義的には議会に配分されているとみなければならないであろう。

（4）詳しくは、拙稿「二元的代表制の再検討」日本地方自治学会編『分権型社会の政治と自治』（敬文堂、一〇〇四年）七頁以下参照。

（5）この点について、三野靖「二〇〇六年地方自治法改正の課題」自治総研三三八号五四頁を参照。

（6）この点について、詳しくは拙著『地方議会の法構造』（成文堂、一〇〇六年）二八〇一一页を参照されたい。