

# 議会基本条例の一考察

## —二元代表制における立法府としての地方議会の視座—

武田 祐也\*

### 目次

1. はじめに
2. 二元代表制における地方議会
3. 自治基本条例と議会基本条例の法的関係
4. 議会基本条例における会派制度の取り扱い
5. おわりに

### 1. はじめに

2000年以來における地方分権改革により、地方議会の権限は大幅に増加した。それは、機関委任事務が廃止されたことにより、地方自治体の事務のすべてにおいて議会の権限が及ぶこととなったことが挙げられよう。それにより、地方自治体の中でも、地方議会にスポットが当てられる機会が多くなった。議会というものが、これほど論じられることは、今までになかったことであろう。各論文や紙面で、地方議会改革という言葉が躍り、語られることとなった。

まだまだ地方議会改革は制度論のみならず、議会の質の面でも、課題は山積みであるが、それでも改革を試みる議会は多く存在する。

その一つとして挙げられるのは、何と云っても、議会基本条例の制定であろう。議会基本条例は、議会の組織や運用、住民とのあり

方、首長や職員とのあり方について、基本的なことを定めるものである。神原勝教授によれば、議会基本条例とは「自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が、主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則などを定めた条例（以下略）」と定義されている（神原勝『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く—』公人の友社、2008年、p.127.）。今まで議会は、議会に関する各種条例や会議規則、傍聴規則といった、法規範のレベルも様々に、個別的に定め運用してきた。それを条例という自治体内で一番効力の強い法規範で取りまとめて、住民に分かりやすい基本条例として定めるものである。

朝日新聞の記事によれば、2008年4月現在、この議会基本条例を制定した地方議会は、17議会になるという報告がなされている<sup>1)</sup>。また、長野基講師によれば、7月を過ぎると、福島県と会津若松市を加え、19議会になるという報告がなされている<sup>2)</sup>。まだまだ、制定数は少ないが、現在制定中の議会を含めると、制定に関わる議会は急激に伸びている。

本論では、こうした議会の新たな試みである議会基本条例を考察するのである。その題

\*早稲田大学大学院 政治学研究科 博士後期課程

材として、二元代表制としての議会と議会内の会派制度を用いる。

前者は、議会基本条例を制定する目的と言え、二元代表制として、住民の信託に応えるということが主題であると思われる。実際、現在議会基本条例を制定されている19議会においても、11議会が前文や第1条にて、「二元代表」という言葉やそれに似た言葉を用いている<sup>3)</sup>。他の直接的には用いていない議会であっても、住民との関係や信託を重視している文言が見られている。議会基本条例は、二元代表制度を機能させるため、制定されるのである。そうした二元代表制の下の地方議会は、そのシステムに対応できるのか、馴染んでいるのか、考察してみようと思うのである。

後者は、地方議会内において、会派制度は重要な要素となっている。市レベル以上の議会であれば、会派制度がとられていない議会はほとんどないであろう。しかし、その会派は法規範的に曖昧なままの運用がなされてきた。法律上初めて「会派」の文言が使われた政務調査費制度も、真っ向から会派制度について、取り組まれては来なかったように思われる<sup>4)</sup>。この基本条例としての議会基本条例において、会派はどのように扱われているのか、考察してみるのである。

このようにして、本論は構成されている。制度論と現場が融合するように、述べていこうと思われる。

## 2. 二元代表制における地方議会

### 1) 議会基本条例制定の目的

議会基本条例をなぜ、制定するのか、それを考えてみると、住民からの信頼に応えること、代議制民主主義における議会システムをより機能させることであると思われる。そし

て、それらのことが発案されるのは、日本の地方議会が二元代表制を採用しているからであると思われる。これは、簡単に言えば、議会（議員）も、首長も住民による選挙で選出し、その両機関が切磋琢磨をして、良い自治体を形成していくことであろう。議会基本条例においても、「二元代表」という言葉が多く使われているのは、前述したとおりである。

例えば、茨城県鉾田市議会（例規集 [www.city.hokota.lg.jp/reiki-int/reiki-menu.html](http://www.city.hokota.lg.jp/reiki-int/reiki-menu.html)）の議会基本条例では、前文で、「地方議会は、地方分権の時代にあつて、二元代表制のもと、地方公共団体の事務執行の監視機能及び立法機能を十分発揮しながら、日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を目指すものである。

鉾田市議会は、「鉾田市民によって選ばれた議員で構成され、市民の代表機関であるとともに、市民の意思を代弁する合議制機関であることから、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く市民に明らかにする責務を全うし、鉾田市における民主主義の発展と市民の福祉の向上のために活動するものである。

議会は、日本国憲法及び地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）を遵守し、議会の公正性・透明性を確保することにより、市民に開かれた議会、市民参加を推進する議会を目指して活動し、市民に信頼され、活力ある議会の実現のために、この条例を制定する。」と、制定されている。

要するに、二元代表制の下での、首長への住民からの信託に相対して、議会への信託に応えるために、基本条例を制定するのであると思われる。

### 2) 立法府としての議会

しかしながら、議会基本条例を制定する目

的として、二元代表制を挙げること、そして、それらを一番最初に全文として宣言することに関しては、そう簡単なことではないであろう。ただ単に、単なる基本条例として、宣言するということではないことは肝に念じていなくてはならない。その意味は重い。

二元代表制であるということを議会基本条例に記載し、それが第一に来るということは、より執行機関の首長と対等ではなくてはならないし、それを宣言したことと考えられる。首長と比較して議会はどうかであろうか、ということが考えなくてはならない。

その視点から言えば、まず最初に議会の議員提案としての政策的条例提案数の低さは目に映ってしまう。地方議会では、議会議員は議員定数の12分の<sup>1)</sup>に当たる議員の賛成が得られれば、議員提案ができるが、その提案数は低い。それでも以前よりは、伸びてきているとも見られるが、その伸び数はわずかに数パーセント<sup>6)</sup>であり、厳しい視点で見れば、横ばいである。微々たるものである。

今までの学説では、地方議会議員の権限と首長との権限ではその差は大きく、それは比較対象にならない、議員提案ができるにしても、合議機関であるため、横の関係もあり、調査研究の援助を得られる機関もなく、なかなかできない、とした説もあった。そのため、地方議会はより、チェック機関として、監査能力のほうに重視するべきとする説<sup>7)</sup>もあった。

しかし、議会基本条例において、二元代表制について言及してしまった以上は、果たしてその考えでいいのか、という疑問が存在してしまう。どうしても立法能力という点において、首長を中心とした行政との差が大きい現在において、二元代表制という言葉を用いるのは、その意味が軽くなってしまうような感覚があるのである。ゆえに、それを議会基

本条例を制定した議会や、制定を目指している議会が真の意味でとらえているのならば、今までの旧来の議会論を覆す、地方議会の大変換であると言えるのである。それは簡単なことではなく、ただ単に議会基本条例を定め、そこに二元代表制に応えたいという希望を記載したところで、果たされることではないことは言うまでもない。

とは言え、地方自治法という法律を中心に組織化されている現在の地方議会において、制度論については、法律の改正という対外的な要因が果たされない限り、なかなか大きな変化は見られないということがある。もちろん、議会が立法府であるといえ、政策的条例の提案数を首長と比較して、50% 50%にするには、限界があるであろう。前述のように首長は独任制であり、事実上首長の決断で組織は作動するのに対し、合議機関である議会は横の関係が存在する。時間的な点を考えても、首長と立法力で互角になるのは厳しい。予算編成権が首長にしかないという問題も存在する<sup>8)</sup>。

まず、第一に考えられる改革として、法律レベルの問題であるが、地方議会の議員提案の要件数を議員一人から認めてもいいのではないか、という点がある。前述のように、現在の地方自治法では、議員総数の12分の1に当たる数の議員の賛成が得られなければ、議案を提案することはできない。議員数12人以下<sup>9)</sup>の定数の少ない町村では、現行においても議員一人でも提案できるのであるが、せっかく議員が条例案を作成したとしても、提案までに、他議員との折衝をしなくてはならないのである。そもそも、戦後約10年間、最初の地方自治法においては、地方議会議員の議員提案を一人から認めていた<sup>10)</sup>。それが、国会に倣って、提案数の要件が付けられたとの報告もある<sup>11)</sup>。後述する会派制

度の根拠が薄いように、この議員提案の要件数の根拠も薄いように思われる。なぜ、議員提案に他議員の賛成がいるのか、根拠は弱いのである。

そもそも、議員数の12分の1の賛成を得たとしても、それで可決され、条例化したことにはならないのである。それで、ようやく提案ができるだけのことなのである。条例化させるのは、さらに本会議で過半数の賛成を必要とする。提案された議案への正当化の付与はその本会議の採決で決定すればいいのであり、提案の時点で決定すべきではない。提案をさせ、議論をさせることに制限を付けるのは、それこそ議会の活性化を妨げているようにも見受けられる。

比較で考えても、住民の請願・陳情は住民一人で発案できるのである。住民が持つ直接請求権の住民立法<sup>12)</sup>は、50分の1の署名が必要であるが、影響力の差はあれ、請願・陳情でも、条例の制定を提案することはできるので、事実上、発案は一人からできると言っても、過言ではないと考えている。事実、議会基本条例においては、住民からの請願・陳情を、「政策提案」と見ている議会、条例も多い<sup>13)</sup>。それにもかかわらず、議員は議会内で議員一人では発案できないのである。

ましてや、地方議会議員は、選挙において誰かしら住民から信託を受けているのであり、0票では当選できないものである。そして、公職選挙法に法定得票数の制限<sup>14)</sup>があり、票は得ても、あまりにも低得票数の場合は、当選が認められない。それらの例外<sup>15)</sup>は、無投票当選の場合が考えられるが、選挙をせずに当選者が決まるということは、いくら立候補者がいないからとは言え、不作為的により有権者からの責任を曖昧にするものであり、立候補者が政策を提示する機会も奪うことになり、廃止すべきであろう。信任投

票制を設けるなど、積極的に対応すべきである。いずれにしても、どの議員も個別に有権者から信任を得ているわけであり、議員提案権は議員個人に認められるべきである。

こうした立法府としての地方議会という期待に応えられない限り、議会基本条例が望む、首長と対等の二元代表制というのは、なかなか果たせないであろう。もちろん、立法機能だけでなく、監視機能も重要ではあるが、監視機能だけで仕方がないとする説はもはや過去のものとせざるを得ないということにするくらい、議会基本条例の制定は大改革なのである。理念だけでなく、行動も伴わなくてはいけないはずである。

### 3) 立法府としての議会の促進を期待する政務調査費

前述のように、二元代表制としての議会、そして立法府としての議会を考えると、政策的条例の議員提案があまりにも少ないという事実は大きな壁となっている。議員立法発案数の改革は少ないのであるが、それでも数々の改革がなされてきている。

その一つとして、2000年の地方分権改革において地方自治法改正により、制定された政務調査費がある。政務調査費は議員の調査研究のために設立されたもので、現在のところにおいて、その用途が疑問視されている。それは、用途が調査研究に寄与するのか疑問に思われることに使われていたり、単なる議員個人の事務費でしかなかったりもしている。そのため、議員の「第二報酬」と呼ばれていたりもする。

これは、議員立法という経験をほとんどしたことがない地方議会議員に、形式的に資金のみを与えた結果であり、ある意味必然の結果であったのかもしれない。このまま現在の状態が続くのであれば、政務調査費制度自体

の廃止、あるいは議員報酬に吸収されてしまうこともやむを得ないであろう。政務調査費はもちろん公金であり、用途について厳しくなるのは当然のことである。

ならば、前述の「第二報酬」という用途は極端にしても、現役の地方議会議員は政務調査費をどのように使っているのか、またその用途をどのように変えればいいのか、立法府としての議会、その議員としての使命に応えるために、その点は考察しておかなければならない。

本項では、政務調査費の用途をホームページで公開している議員に着目し、その用途について考察する。その対象として、茨城県取手市議会議員小泉眞理子議員<sup>16)</sup>を対象とする。なぜ、小泉議員にするかという、議会改革を重んじ、先進的な議員活動をしているということはもちろんある。ホームページ上にて、政務調査費の用途はもちろんのこと、その詳細や領収書も公開している地方議会議員はなかなか見当たらない。通例、自治体の情報公開条例を使用して、その公開をもとに、確認するのが一般的であろう。しかし、いち早くホームページにて公開しているのだから、政務調査費について熱心なのはもちろんのこと、情報公開も考慮している改革派の議員なのである。

そして、小泉議員は初当選以来、一貫してひとり会派にて活動をしている議員であり、前項での議員一人での議員立法という観点においても、基本となるのである。会派所属の議員であると、議員個人での調査研究にどう政務調査費が関わったのか、見え難いのである。小泉議員に的を絞るということは、そのような観点もあるのである。

または、小泉議員が所属する茨城県取手市議会は、議員立法提案数が2007年度で全国5位（開かれた議会をめざす会『議会活性化

アンケート2008報告書』2008年12月）であるということもある。前項のように、本論では議員立法に大きく重点を当てているので、その議会に所属する議員の政務調査費の用途には、注目したいところでもある。

それでは、その小泉議員の政務調査費の用途であるが、巻末資料1にて明らかにした。

まず、小泉議員が所属する茨城県取手市議会は政務調査費を議員一人につき、一年度10万円交付している。ただ、この場合注意する点は、取手市議会の場合、政務調査費は会派に限定して支給しているということである。しかしながら、小泉議員のように、一人でもひとり会派として会派を形成し、政務調査費を受け取ることが可能となっている。事実上、一人でも会派を形成でき、政務調査費の支給を受けているのであるから、個人への支給と見受けられるであろう。会派制度が定着した都市部において、このようなひとり会派の形成が結構多いのである。

その10万円の政務調査費に対して、支出は大きく上回っている。おそらく、すべての項目に、万遍なく使用されているのだと思うが、その政務調査費の内訳はどのようになっているのか、もっと詳しい分布が欲しいところである。これでは、どの項目に対して、どのくらいの割合で政務調査費が使われているのか分からない部分があるのである。

用途については、大まかに8点に使用されていることが分かる。

まず、述べておきたいことは、本論における政務調査費のスタンスである。それは、現実的に住民に還元できるもの、目に見える形で実現できるものに対して使用すること以外は、使用すべきでない、というスタンスに立っている。政務調査費の設立目的が、議員の研究調査のため、という明確な目的がある以上、できれば議員立法に寄与できることが

望ましい。それは、現実的に目に見える形で現れるものであるし、住民に対して直接に寄与できるものである。公金を用いているという重みを感じるのであれば、そこまで結果が求められよう。例えば、議員が地方議会に関する専門書を政務調査費で購入する場合、それがどのように現実的な形で活動に活かされたのか、説明が必要であろう。ただ単に、興味程度とか、勉強のためとか、漠然とした形で購入する専門書であれば、政務調査費を用いるべきではない。議員には決して安くはない、議員報酬も支払われているのである。

それでは、小泉議員の使途を見ていくと、小泉議員の使途について、一番大きいものは、議員活動広報誌関連ということになる。これは、自分の議員活動について、報告を広報誌として、作成したり郵送したりすることに使用されている。小泉議員の場合、かなり重点的にこの作業に使用されている。

確かに、このことによって、住民は議員の活動を知り、市内での問題や課題を理解することができる。住民が議会から遠のかないように、当選後も活動を知らせることは大切である。しかしながら、これはあくまでも情報公開の範疇であり、議員の情報を公開することが中心となる。政務調査費について研究調査のためという目的を厳格に捉えると、どうであろうかという疑問が発生してしまう。

次に小泉議員の使途で多くを占めているのが、研修会参加費、その年会費、参加するための交通費といった、議員同士や研究者等との交流や勉強会を目的とした会合関連が多く占められている。当該議会に限らず、他議会の議員との交流を深めることで、新たな課題が見つかったり、その解決策を伝授しあったりして、とても意義の大きいことであろう。また、そのような会合に参加する研究者は議会研究をマスターしており、また議会改革に

積極的であることから、それらの刺激は大きいものである。

しかし、それらの会合はあくまでも参加者の一人であり、そこで議論となるテーマを中心に話は進められることはあるであろう。つまり、現在議員自身が抱えているテーマと、そのような会合のテーマとが合えば良いのであるが、ないとすると現実的に得られる成果というのが、とても漠然としてしまうということである。研究者においても、講演したり、ディスカッションするのは、日本の地方議会全体を考えた、マクロの視点からであろうし、議員一人一人の課題を一緒になって、考えたり、解決策を考えたりすることは稀であろう。そのようなことで考えると、例えば議員立法したいテーマを抱えている場合、それらを議論する場合は、むしろ個別に議論したほうがはかどるであろうし、それならば研究者はもちろんのこと、大学院生など、若い力を利用しても、活力にあふれるかもしれない。そのほうが、費用的にも大幅に安いことは言うまでもない。選挙という大勢の人々の前で政策を訴え当選してきた議員であれば、こうした個別的にアポを取って会いに行くということに、物怖じしないであろう。そのくらい社交性豊かであると思われる。会合という目に見えない漠然の成果を、政務調査費という公金でかけるという費用と効果を天秤に乗せて考えた場合どうなのか、という問題が存在すると思われる。ただ単に、名の売れた会合に入っているという肩書でしかないとするならば、なおさらである。

最後に、もう一つ小泉議員の政務調査費の使途で特徴的な点を挙げるとすれば、図書購入費が挙げられる。小泉議員に限らず、全国の地方議会議員を考えても、政務調査費の使途の割合が、図書購入費に多く占めている議員は多いであろう。それだけ、書物から得ら

れることは多く、議員活動にも参考になることは多いであろう。

しかし、前述した、それを購入することによって、現実的に何に対してどう生かされたのか、明らかにすることは必要であると思われる。ただ単に、自分の漠然とした勉強のためであれば、現場で活躍する議員として、公金をかけて購入することとどうであるのか、考えなくてはいけないのではないだろうか。

図書や論文において、学者は自分の信念や研究結果で述べている。それは現場の議員にとって、とても意義の大きいことであるが、一方で議員も客観的にいろいろな側面で、物事を見極める眼力が必要である。学者が述べることも正しいこともあるが、一方で反論が発生してしまうことも社会科学という分野においては、どうしても防ぎようがない。それをわずかに数人や数冊の図書において、あたかもそれが模範解答のように受け入れてしまつては、危険性を伴うのである。最終的に、自分の議席において、自分の議決をするのは議員自身であり、そういう意味での「議員」、「自分」を持っていなくては、代議制民主主義として、住民の信託に応えられない。前述の会合の件と相まって、そのような問題があると思われる。

そもそも、現行の地方自治法においては、地方議会には議会図書室が必置されるものとしている。地方自治法第100条第16項には、「議会は、議員の調査研究に資するため、図書室を設置し前二項の規定により送付を受けた官報、公報及び刊行物を保管しておかなければならない」と規定されている。しかし、現在の地方議会においては、議会図書室を置いていないところもあり、置いてはいても、ほとんど開かずの間的な部屋となつてしまつてるところも多い。もちろん、政務調査費で地方議会に関連する図書をかうことは、使

途に合致していることであり、望ましいことである。一度購入し、そして読み終わった本は、図書室に置くようにして、どの議員も後に読むことができる形式にすべきではないだろうか。そうすれば、図書の二重購入も防げるものである。もちろん、住民にも開放して、住民が読んだり借りたりできるようにすべきことは言うまでもない。地方自治法第100条第17項には、「図書室は、一般にこれを利用させることができる」とある。そうならないと、公金をかけて購入することの割合が合わない。

以上のことにおいて、小泉議員の政務調査費をもとに、その使途について論じてきた。政務調査費制度が設立されてから8年余りが経つが、まだまだどのようにしていくか、制度そのものを考えても、議論の余地はありそうである。さらなる議論が必要である。

### 3. 自治基本条例と議会基本条例の法的関係

議会基本条例は自治体内の議会において、中心となる基本条例である。そして、地方自治体を地方政府として考えれば、議会の基本条例のほかに、地方自治体全体を通しての基本条例がある。それが、自治基本条例である。

自治基本条例と言えば、現在の日本の地方自治体において、議会基本条例より先に制定論議が盛んになった。その根拠に、制定自治体数は、議会基本条例よりもはるかに多く、現在では制定されることが普遍のこととされてきた。地方分権の象徴であろう。

また、地方自治体が二元代表制である限り、議会の基本条例として議会基本条例があるならば、行政としての基本条例も存在する。それが行政基本条例である。一般的に、自治基本条例において、議会の条項がな

いものを行政基本条例と呼ぶこととされている<sup>17)</sup>。

これらの自治基本条例、議会基本条例と行政基本条例は、二代表制において、関連性は複雑を帯びそうである。どのような関係になっていくのか、明らかにしておかなければならない。本項においては、そうした関係を現場の議論に関連させて述べていくものである。

### 1) 二代表制における自治基本条例と議会基本条例の関係

地方自治体におけるシステムが、二代表制であることは本論において、何度も述べている。それは、ほとんどの議会基本条例が前文や第1条にて、言及しているように、日本の地方政府の特色であろうと思われる。

ならば、そのシステムを条例論に当てはめてみるとどうであろうか。自治基本条例を中心として、行政基本条例と議会基本条例を制定するということが考えられようが、そこにはかなり複雑な関係が存在する。それは、条例論だけでなく、現場の議論からも現れている。

例えば、三者条例関係においてが挙げられよう。結論から先に述べると、三者の条例の強弱関係をどう関係付けるのか、文言において関係付けるにしても、法規範的に飛躍しすぎではないだろうか、という問題が存在する。自治基本条例、行政基本条例、議会基本条例について、制定された自治体の条例を探ってみても、どの条例についても、その条例は「最高法規」であると述べ、条例内で効力が一番強いものとされている条例が多い。それらの最高法規条例の関係である。例えば、最高法規である自治基本条例のある条文に対して、同じく最高法規であるはずの議会基本条例の条文が抵触したらどうなるの

か、という疑問が発生する。もちろん、そうならないためにも、各条例の条文で対応していたり、現実的にそうなる可能性は少ないと考えられるだろうが、二代表制である限り、全くないとは言えないだろう。それは、自治基本条例の主導権については後述するにしても、行政基本条例は行政側が、議会基本条例は議会側が、それぞれ主導権を握り、前者は首長提案で、後者は議員提案で発案されるから、互いに接触を持たない可能性が高いということである。そのような場合、最高法規である条例同士がぶつかり合う可能性は100%否定できないのである。どの条例が優越するのか、説得力が弱いと思われる。自治基本条例が優越するにしても、行政基本条例と議会基本条例の最高規範性というのは、自治基本条例を除いた最高規範性ということになり、その関係も明らかにしなくてはならないし、行政基本条例が議会基本条例よりも優越するとすれば、それは二代表制として、説得力のある理論でも確立されない限り、理解の得られないことになる。

または、行政基本条例や議会基本条例の最高規範性について、条文に自治基本条例が優越するとの一文を入れたとしても、法の優劣関係的にどうであろうか。基本的に、条例はすべて同格である。法律ですべての条例の中で自治基本条例が優越すると宣言したものがあれば、それは認められるが、現在のところ、そのような法律は存在しない。そうした関係の区別を付けるということで、疑問が発生する。

### 2) 自治基本条例と議会基本条例の制定方法

そうした視点を踏まえて、制定方法について述べることにする。上記三条例について、一般的に、考えられる制定方法は三通りあるであろう。一つは、自治基本条例のみを定め

て、そこに議会の条項まで含めてしまい、行政基本条例や議会基本条例は制定しない方法である。二つ目は、二元代表制に鑑み、自治基本条例は定めなくて、行政側の基本条例である行政基本条例と議会側の基本条例である議会基本条例を定めるものである。いわゆる、行政基本条例と議会基本条例の併用型である。三つ目は、自治基本条例を自治体の基本条例として定め、それを具体化するものとして、行政基本条例と議会基本条例を定めるものである。

一つ目については、当該自治体内の基本条例を自治基本条例とし、そこに行政や議会についてのすべての条項を入れてしまうことである。自治体憲法と呼ばれるのが自治基本条例であり、国会においても、最高法規である上位法は憲法だけのものであるから、それを類似したものと言えよう。

しかし、こちらは議院内閣制の国会と、二元代表制の地方自治体という差異を、欠落しているように見受けられる。二元代表制における地方自治体にて、基本条例は自治基本条例のみということになると、その制定の主導権の問題が出てくるのである。つまり、首長を中心として、行政が制定過程の主導権を握るのか、あるいは議会が制定過程の主導権を握るのか、という点である。一見すると、どちらも差異がないように見えるが、二元代表制において、その点は非常に大きい。それは、現場の議論からも現れている。そちらについては、後述する。

次に、先に三つ目の制定方法である、自治基本条例を自治体の基本条例について制定し、それを具体化するものとして、行政基本条例、議会基本条例を定めるパターンを考察する。こちらについての問題点は、これら三条例についての関係があるが、これは前述した。また、一つ目のパターン同様、制定過

程の主導権の問題もあるが、こちらは後述する。

このような、三つの制定のパターンがあるのであるが、現在上記条例を制定している自治体を、このパターンで分類するのは不可能であろう。と言うのは、議会基本条例を日本の地方議会で最初の定めた北海道栗山町でも、自治基本条例の制定論議は始まっているものであるし、たまたま現在自治基本条例しか制定していない自治体においても、意図的に他の二条例を制定しないわけではないからである。根本的に、上記のような分類を考えて、制定をしていないであろう。おそらく、すべての地方自治体がいつかは三つ目のパターン、自治基本条例と行政基本条例、議会基本条例の併用型を目指していることと思われる。

### 3) 千葉県我孫子市の自治基本条例(案)、長野県飯田市の自治基本条例制定過程

ここで、二つ目の制定パターンについて論述する前に、現場の議論について、論じておきたい。それは、一つ目の制定パターンで論じた、自治基本条例の制定過程についての主導権の点である。

この件に関して、典型的な差異として、千葉県我孫子市の自治基本条例(案)と長野県飯田市の自治基本条例の制定過程がある。その差異は、自治基本条例の制定について、首長が作った市民委員会が中心となったのか、議会が作った市民委員会<sup>18)</sup>が中心となったのかの違いである。

千葉県我孫子市の自治基本条例については、拙稿「自治基本条例における住民投票条項の一考察」(『中央学院大学社会システム研究所紀要』第6巻第2号、2008年)にて詳しく論じている。ゆえに、簡単に結果のみ述べておくと、我孫子市における自治基本条例

は、首長を中心とした行政側の策定委員会により、条例案が作成されたもので、その委員会に議会議員が参加することはなかった。策定委員会により、最終条例案まで作成され、議会に首長提案として上程されたのであるが、議会の過半数を取れずに廃案となってしまったということであった。

このように書いてくると、いかにも住民が決めたものを議会が否決したという事実だけが前面に出てしまい、誤解を招きそうだが、本論においてはそういう面を重視したいのではない。もちろん、議会側にもそれぞれの議員が正当性を持った考えによって採決行動を成したのであり、それを否定するつもりはない。ここで重視したいのは、政治的側面ではなく、システムの面であり、行政側が事実上、中心となって主導権を取り、諮問委員会を作成し、最終案まで漕ぎつけていながら、議会が否決したという機械的な、システム論である。もちろん、より詳細な審議過程について、どうしてこのような結論が出たかについては、今後の研究課題としたい。

一方で、長野県飯田市においての自治基本条例は、議会側が作成した諮問委員会にて、条例案を作成したという対比がある。もちろんこの場合は、議会が条例案を策定し、議員提案したので、その条例案は制定され、自治基本条例が発効している。

飯田市の自治基本条例策定につき、議会が主導権を握ったものというモデルケースであるため、これらを主題とした論文もかなり発表されている。しかしながら、どの論文を見ても、行政や市長について、触れられているものはあまりない。強いて挙げれば、策定委員会に、4人の市職員が参加したこと、法制担当専門官と条文素案を作成したことくらいであろう<sup>19)</sup>。それらは、前者はどのくらいの役職を任されている職員が参加したのか定

かではないが、市長や副市長ではないことは間違いのないであろう。後者においても、その意味は法律や他条例との抵触の部分の確認が中心であったことと予想ができる。おそらく、大部分において、議会が中心となっていたと推定できるであろう。こうして書いていくと、それは当たり前のことであると思われるかもしれない。しかし、実際、三重県議会の場合、議会基本条例の作成について、首長と数回にわたり懇談を持ったことも報告されている。そして、その内容について、首長側から様々な言及があったとも聞かれている<sup>20)</sup>。やはり、条例を作成する場合、他機関についても大きな影響力を持つのである。飯田市議会の場合、あくまでも論文の情報でしかないが、そういった点は聞かれないのである。

二元代表制を基本に見てみると、飯田市の場合、議会が条例を制定して相手方が首長ということになる。それは合議制の機関が条例を作成し、その相手は独任制の首長ということになる。人数的には、首長の下で補佐する公務員の数では、議会議員の比ではないが、それはシステムの上では首長の命令に従う存在でしかない。議会議員は合議制であるため、一人一人の議員は全員平等であり、議会での採決権を持つ。その権限は重い。もちろん、今回の飯田市の場合はそうならなかったが、首長の側にも再議権があり、議会の提案を拒否する権限はある。しかし、それも議会の特別多数（出席議員の3分の2）にて、可決することは可能ではある。前述の三重県議会の例においても、再議の存在を示唆するところまで来ていたのである<sup>21)</sup>。

そういう観点では、我孫子市の場合、独任制である首長が条例案を作成し、合議制である議会に提案したのという形式なので、そういう差になってしまった部分がある。この策

定委員会に議会議員が参加していたら、結果はどうであったのか、という観点は存在するであろう。もちろん、二元代表制に照らし合わせるのならば、首長の諮問機関である策定委員会に、議会議員が参加するのは本末転倒であろう。それこそ、二元代表制のシステムに真っ向から反するものと言える。しかし、現実政治を考えた場合に、住民が作成した条例案を実現するという観点では、考えてみてもいいのではないだろうか。実際、このように考える先行研究も存在する<sup>22)</sup>。策定委員会に議会議員の参加は敬遠されがちであるが、条例案をさらに良化するために、考えてみては良かったのではないだろうか。

いずれにしても、事実上、我孫子市の事例においては首長が主導権を握ることとなり、一方で飯田市の事例においては議会が主導権を握ることとなった。それにより、結果が大きく変化することとなった。こうした主導権の差が、自治基本条例の策定の場合、発生することになることを念頭に置いてほしい。それはまた、二元代表制ならでのことでもある。

#### 4) 行政基本条例、議会基本条例併用のパターンについての考察

それらを踏まえて、自治基本条例と行政基本条例、議会基本条例につき、策定パターンの二つ目について、考察していきたい。確認しておく、このパターンは自治基本条例を敢えて定めず、行政基本条例と議会基本条例との併用型で挑むというパターンである。

前述のように、自治基本条例を定める場合、その過程において、主導権を握るのが首長なのか、議会なのかという差があることを述べた。二元代表制である限り、その差は一般的であると思われる。そう考えると、初歩

に戻って、自治基本条例を制定する意義を改めて考えなければならないと考える。

何度も繰り返しになるが、地方自治体は二元代表制のシステムを採用している。そこで、そもそも自治体憲法と称された、自治基本条例を制定するというのは、システムに合っているだろうか、という疑問が発生する。自治体憲法と言われると、どうしても国を模倣しているニュアンスがあり、議院内閣制のシステムとの差異が欠落しているように受け止めてしまう。

首長と議会がそれぞれの意見を持つのは、二元代表制において、必然であると思われる。それはむしろ、二元代表制のシステムが純粹に作動し、機能したと言えなくもない。議会のシステムが稼働したと見るべきであろう。もちろん、内容云々の話ではなく、システム上の話である。

これらの事例は極端であるかもしれない。しかしながら、行政基本条例と議会基本条例が整わないまま、自治基本条例の策定に入るのは、主導権の問題は避けられないことと思われる。行政、議会について、策定委員会を形成した側に住民は参加するのであるから、両者の摩擦は起こってしまうのである。

そして、前述したように、三条例の関係についても、整理ができていとは言えない。一般的の先行的な条例がそうしているように、行政基本条例を最高法規とし、さらに議会基本条例も最高法規とし、その上にまたさらに効力の強い自治基本条例という最高法規を設けるのは、法規範的に混乱を招いてしまうであろう。それらの条例同士の関係について、最高法規という条例への根拠法がないことという点も、まだまだ整えていかなければならない。

そう考えていくと、まずは行政側の行政基本条例と議会側の議会基本条例、この二条例

を定め、併用していくことを目指すことが望ましいように思われる。このパターンこそが、二代表制というシステムには、適っているであろう。自治基本条例については、まだまた遠い将来のために検討すべきことはたくさんあり、様々な点が整ったら、制定を考えても良いのではないだろうか。早急に、行政側と議会側が融和し、望ましい形で制定できるとは考えられない。自治基本条例は、そこから引き抜いて行政基本条例と議会基本条例を作成するより、後者の二条例を融合させる形式こそが、二代表制にふさわしいであろう。

#### 4. 議会基本条例における会派制度の取り扱い

議会基本条例を述べるにあたって、ここまで論じてきたものは、二代表制という観点や自治基本条例、行政基本条例との関係といった、抽象的で外部環境のことを述べてきた。本章では、議会基本条例の内部に入り込み、その条文について、述べておきたい。本論において、その対象とするのは、議会内における会派の取扱に着眼し、論じていくことにする。

地方議会において、会派の存在とは曖昧なまま取り扱われてきた。法律においても、条例においても、その存在がどのようなものなのか、明確に書かれている根拠法規はない。各議会において、規程や申し合わせ事項といった、事実上の慣習により、決められているに過ぎない。法律において、会派というのは2000年の地方分権一括法により、政務調査費交付の単位として、初めて記載されている。しかし、それらの政務調査費関連の議論が、会派について、その意味と意義を真っ向からとらえるチャンスとも言えたが、真正面

から議論されてはいないといった感がする。それで、法律では単に政務調査費を受け取る単位として、会派という存在が記されている。もちろん、判例においては会派について様々に位置づけはなされているが、統一されていなく、案件によって、その都度変化なされているところも見受けられる<sup>23)</sup>。

##### 1) 会派を議会基本条例にて定めることの問題点

それでは、そうした明確な定義のない会派を定義付けするとしたら、どこで行うのが良いのだろうか。その一つに、議会基本条例も考えられるであろう。議会基本条例は、法律の補完という観点も成り立つであろう。

しかし、こうした会派を議会基本条例にて、明確に綿密に定めることは、どんな問題点があるだろうか。それは、議員そのものの権力を規定することにもつながり、単純に済む問題ではないであろうと思われる。因みに、ここでの問題点は、会派そのものの議論ではなく、議会基本条例に会派制度を定めることを考察するに過ぎない。会派そのものの議論になると、また別件になるからである。

まず一つ目のポイントとなることは、法律でほとんど触れられていない会派というものを、条例という手段で定めることである。これは、法律の補完を条例が行っているという結論が出るであろうが、法律は政務調査費という制度のみでしか会派の記載がないのに、その作成を示唆しているのか、という問題がある。この点については、都道府県議会と市議会、町村議会では全く異なるであろう。

二代表制で、(政令指定都市と条例で区割り選挙を行っている自治体を除く)市町村議会は大選挙区制という選挙区制度を採用中で、会派の意義については、よく考えていかなければならない。もし法律が会派の作成を

示唆していないとするならば、それは条例が法律を超えてしまい、法の優劣関係の逆転現象にはならないだろうか。政務調査費制度が法律で会派について初めて記載しているものだとすることは前述したが、それは地方自治法第100条第12項に、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。(以下略)」という条文でしかない。ここには、政務調査費の用途の方法について書かれたものであり、その方法は議員個人と会派、あるいはその両方という三通りについて示されたものである。つまり、この条文において、議員個人も会派も同格なのである。このことから、必ずしも法律が地方議会において会派の作成を示唆しているとは言えないであろう。そう考えると、会派について根拠法を失うようにも見受けられる。にもかかわらず、最高法規と謳う議会基本条例に、会派について定めることは法の優劣関係の問題も発生するように思われるのである。

二つ目のポイントは、地方自治法における政務調査費制度の会派は、議員個人と会派とを同格として書かれていることは前述したのであるが、それにもかかわらず議会基本条例に会派制度を別制度で設けていることについてである。つまり、会派という存在を際立たせてしまい、議員活動が窮屈になっていくのではないか、ということである。

議員活動は議員個人で活動しようとも、会派に所属して活動しようとも、それは議員個人の自由によるものである。その根拠は、大体の議員が、会派の加入、離脱につき、その理由を住民にほとんど報告なしに、行っていることにも現れているであろう。それらは、無投票当選でない限り、有権者から得票を多

数得て、他者に勝利し、当選しているということからのものであろう。議員の議席は有権者から与えられたものであり、憲法上の国民主権論においても、地方議会議員は半代表制と見られているから<sup>24)</sup>、議員活動の自由はあるのであり、会派については慣習的に、自然にその範疇と考えられているのであろう。そうした議員活動の自由とされている会派について、議会基本条例で定めてしまうことは、当該議会内において会派活動を常態としてしまい、議員活動の選択の自由を狭めてしまうことにはならないだろうか。会派に入るかどうかは議員活動の自由としながらも、事実上会派に加入しないと活動できない状態を作成してしまう危惧がある。もちろん、会派加入について、メリットもたくさんあるであろう。しかしながら、デメリットもあるのも事実である。そうした中で、会派のデメリットな側面を重視し、会派非加入やひとり会派として活動する議員をいかにも特異なものとしてしまうのはいかがなものかと思われる。ましてや、その差によって、さまざまな点で有利不利が出てしまうとしたり、それは議員間の平等の原則の問題も出てしまい<sup>25)</sup>、公平でない議会運営になってしまう。

三つ目のポイントとして、前述の二つ目のポイントと関連するが、議会基本条例に会派の条文を設けることで、これにより会派中心の議会になることの現れとなるのではないかと、ということである。これは、地方議会における政治の主役が会派であることを宣言したことと同じであり、今後の議会運営は会派をもとに行われることを意味するとも見受けられる。もちろん、極端な論理ではあるが、議会基本条例を当該議会内条例の最高法規と見るのであれば、このくらいの意味を持つことは考えておかなければならない。

そもそも、もう一度初歩に戻って、議会基

本条例を制定する意味を考えてみよう。それは地方分権の時代を迎えるにあたっての地方議会の重要性、そして二元代表制における議会の意義、それらは今までの地方議会は、国会の模倣が多かった側面もあり、その改革の意味もあるであろう。議会基本条例は、地方議会が地方議会として自立していくことの宣言でもあり、現われでもある。

しかしながら、議院内閣制と二元代表制という国会と地方議会の違いもありながら、さらに会派というものを残存させること、これはまだ国会の模倣が残存していくことも意味しないであろうか。会派政治こそが、国会のコピーになってしまう側面も、全くないとは言えないであろう。

前述のように、もちろん会派の機能のメリットも全くないとは言えない。それは現実的に、今まで議会の中で、一番の単位となってきたわけであるから、その機能性も否定できない。ならばなおさら、会派という制度を中途半端にしないで、今後どうしていくのか、明確にさせていく必要があるのではないだろうか。そもそも、形式的には地方議会議員は個人で活動するものということになっているので、不透明性は住民にとっても見え難いものとなる。

このように、議会基本条例において、会派を記述することのポイントを三点挙げてみた。会派については、現実政治が先行してしまい、その存在について考えることがあまりなかった。こうした会派について、現在制定されている議会基本条例は、どのように規定するのか、次項において見ていきたい。

## 2) 議会基本条例中の会派

第1章においても述べたが、2008年7月時点において、議会基本条例を制定している議会は、19議会がある。これらのうち、条

例内に会派についての条文がある条例は、11議会にとどまった。その内容については、巻末資料2により、掲載した。

まず、会派記述のある条例が、11議会にとどまったことはどうであろうか。もちろん、北海道栗山町議会のような、議員定数の少ない議会においては会派制度が採られていないのであるが<sup>26)</sup>、市レベル以上になれば、大体の議会において会派制度は採用されていると思われる。町議会においても、ある程度定数があれば、会派制度を採る議会もある<sup>27)</sup>。議会基本条例を制定する議会が、19議会とまだ少ないということもあるが、会派制度を記述する条例もその半数というのは、少ないとも言えないだろうか。

それらについては、前述したように、会派というものが、法律で明確に定義されたものではないこと、または前項でも述べたように、非常に扱いにくい存在であることなどが考えられよう。議員の活動にもかわり、定義が難しいことも考えられよう。さまざまな性格を持つ会派が、多岐にわたって分布し、議会基本条例の中に一つの条文として、規定することへ向けてまとめられなかったのかもしれない。

それでも、11議会の条例においては、何らかの形で会派について規定がなされている。本項では、それらについて考察を深めていきたい。

まず、真っ向から会派とはどういうものなのか、定義化に挑んだ議会については、11議会のうち、6議会を数えた。それらのほとんどが政策をキーワードとし、政策によって、集っている集団として位置付けたいようである。それは、例えば「基本的な政策又は政策の理念を共有する議員集団」（神奈川県湯河原町）ということがあり、政策を中心の議員集団としたいことが伺われる。

住民にとって、一見すると分かりにくい会派というもの、定義化するためにこのような形式になったのであるし、それが一番分かりやすい形かもしれない。しかし、深く考察してみるとまだまだ手探りの感がある。

そもそも、政策を中心とした集団が会派であるならば、反対解釈で政策がない会派は会派でないのか、という疑問は浮かぶであろう。会派を政策集団と限定してしまうのであれば、ローカルマニフェストを持つ、ローカルパーティーとすることに他ならないであろう。実際の数値化は図っていないが、ローカルマニフェストを掲げて、選挙に挑んでいる会派はどのくらいあるであろうか。おそらく、現在では少数になってしまうと思われる。それは、会派の結成が議員選挙に当選して、初議会が招集されたときに発表されるものであることに現れている。そして、議員個人でローカルマニフェストを持つ議員も少数であることにも現れている。マニフェストを持つとしようとする議員は存在すると思うが、権限等の問題もあり、かなり抽象的なものになっているのではないだろうか。それらのマニフェストであっても、会派が政策集団であるならば、きちんとマニフェストを調整して会派に加入しているだろうか。はたして、政策を第一に会派を選択し、加入しているだろうか。現在の地方議会における会派の現状を考えると、疑問があるのである。そもそも、本当に自分の政策を調整して会派を選択しているのであれば、どの会派も自分の政策と比較して一長一短である可能性が高く、加入する会派を一つに絞れないはずである。この案件に関してはA会派と考えが一致する、しかしこちらの案件についてはB会派と一致するといった形で、会派の加入の決断は難しいはずである。それでも、客観的に住民の視点から見ると、簡単にそして短期間に加入す

る会派を決定しているように思われるのである。これでは、政策が中心の集団とは言えないのである。また、会派への加入につき、こうした政策の調整で妥協があるのであれば、それはかなりの大きな妥協とも言える。住民から得た選挙の得票の重みに対して、とても大きな妥協を当選後の最初の議会で行っていることになる。

そうでないとするならば、この議会基本条例で定義された会派に適う会派は存在しないことになる。そうなると、議員はひとり会派として、個人で活動しなくてはならない。現状はそうではなく、それでも会派は存在している。これでは、最高法規としたい、議会基本条例が軽視されてしまうのではないだろうか。

あるいは、会派の条項は将来に向けた希望であって、理想論を記述したものとも考えられる。けれども、現在において議会基本条例を掲げたならば、速やかに条例の文言と理想に追い付かなければいけないだろう。やはり、そうならないと議会基本条例の軽視になってしまう。

本論の見落としにより、議会基本条例で会派の定義を掲げ、そしてそれを政策中心の集団とした議会において、そのすべてとは言わなくても、マニフェストによる会派間の選挙や議会運営が行われているところもあるかもしれない。それならば、今度は選挙制度はどうかという部分がある。

現在の選挙制度は、都道府県議会と政令指定都市議会選挙、そして条例で区割り選挙を行っている自治体を除けば、大選挙区制が採られている。これは、前述にて少々触れたが、有権者は候補者を直接選択し、有権者の信託は候補者個人に与えられるものである。この件において、会派制度の正当性を与えるならば、比例代表制の導入や大選挙区制であっても連記制など、考えていくべきであろう。そ

のほうが、住民にとって分かりやすいはずである。新鮮味と国政との政治の視点においての連動が図られ、住民の目ももっと地方議会へと向けられる可能性は秘めているであろう。けれどもやはりこれは、議員個人の力量をかなり狭める結果となり、議員個人の活動や力を考えると、考えることがあるように思われる。

会派を政策集団として定義化していない議会は、残り5議会になる。こちらでは、会派の活動方法や目標等が書かれているに過ぎない。それは、三重県や一関市において定められている、「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。」という文言に現れているだろう。

これらについては、やはり会派というものが形式的に多岐に渡っていて、なかなか定義化が難しいことが伺われる。明確に会派というものを定義せずに、会派の多様性を認めているものとも言えるであろう。実質的な過程論の研究については、今後の研究課題である。

しかし、これらの条例は会派というものを逆に定義しないことにより、より議会の中の会派政治を強度にしているということも言えなくない。それは、前述した条文に挙げられていよう。

会派制度について、条文で定義化していない5議会のうち3議会ではあるが、三重県と福島県、そして一関市においては、前述した条文を設けている。繰り返しになるが、議会内について、政策立案、政策決定、政策提言等については、会派間で調整を行った上で、合意形成に努めるとされている。読んで字の如く、ここに議員という言葉はないのである。すべてとは言わないかもしれないが、かなりにおいてのことを、会派間の調整を重視した上で、合意形成するとのことである。こ

れは、議会内の主体は会派であって、今後ともども、会派を中心に議会政治がなされていくことが宣言されたものとも見えない。極端かもしれないが、議会基本条例に規定するということは、そういうことを意味するほど重いのである。

そうなると、ますます議員個人とは何なのか、という疑問が深まってしまうのである。議会において議員個人は二番目のものとなり、会派が最初に来るものであろう。極端な話、議会運営委員会に会派非所属議員は加入させないことを正当化させる条文にもなり、議会の重要な案件は会派代表者会議が中心となって決めることを正当化させる条文にもなり得るのである。それを基本条例である議会基本条例において、そして文言のあやにおいて最高法規という形式にして、お墨付きを与えてしまうのである。これは民主主義においても、議会政治においても、とても大きなことである。本当に住民がそのような政治を望んでいるのか、じっくり時間をかけて伺っていくべき点でもある。

議会基本条例は、その議会の実態に合うように、議会議員の自由意思により、制定されるべきである。しかしながら、会派については、このようにまだまだ熟考していかなくてはならないことが多いと思われる。そもそも、どうして地方議会の主体が会派になるのか、それすら明確には分かっていない。分かっているまま、法規範により、制定してしまうことは議員の活動方法まで変わってしまい、かなり議員像が歪んでしまわないだろうか。何事も実現ありきで、形式的に条例化の実現だけを重視してしまうのは、いかがなものだろうか。

議会基本条例のみならず、会派については、多角的な観点で議論を行うことが必要である。

## 5. おわりに

このように、本論では近年制定数が増えている議会基本条例について、考察を進めてきた。そして、それは多くの議会基本条例にて、文言が見られる二代表制という視点を中心に、論じてきた。

そのため、第二章においては、二代表制の機能ということを中心に議会基本条例を定めるのならば、なおさら立法府としての機能を今以上に果たさなくてはならないということをも提案し、その内容について論じてみた。ここでは、議会は権能的にも制約があり、立法機能というよりは、首長に対するチェック機能が重要という旧来の説を取り上げ、今後議会基本条例時代の議員像について探ってみた。また、本来議員立法等研究調査のために導入された政務調査費制度について取り上げ、現場で活躍する議員の政務調査費の用途を考察してみた。それらについて、議員立法についての提案を議員個人から認め、議会を活性化させるということと、政務調査費は公費を使用するので、住民に対し、目に見えるような成果が上がらなければ、この財政難の地方自治体においては、見直すべきということをも結論付けた。

第三章では、議会基本条例とともに、議員のあり方について制定する自治基本条例について、論じてきた。ここでは、同じ基本条例である自治基本条例や行政基本条例との関係が主題であった。

つまり、その三条例の優劣関係はどう付けるのか、最高法規についての根拠などが中心であった。これらについて、どう関係付けるかによっても、二代表制のパワーバランスは変わってしまう。立法機関としての意義もまた、変わってしまうのである。制定という形式的なことを目標とせず、さらに熟考して

いかななくてはならないのである。

また、千葉県我孫子市、長野県飯田市の自治基本条例制定過程についても取り上げ、制定の主導権を議会が握るのか、首長を中心とした行政が握るのかによって、その結果が大きく変わってしまうことも論じた。これは二代表制としての必然でもあった。そのため、行政基本条例と議会基本条例の併用型も考えられることを結論付けた。

第四章については、議会基本条例においての会派について取り上げてみた。会派について何らかの文言のあった議会基本条例のほとんどが、会派は政策を中心とする集団であると見ていることがわかった。

しかし、政策を中心とするのが会派であるとするならば、政策がないものは会派でないことになり、実態に合うのか、疑問があったものであった。さらに、会派についての定義付けがなく、会派についての条文を持つ議会基本条例については、基本条例で会派制度を定めてしまうことにより、今後の議会は会派を中心として運営していくことを宣言したことと同じになってしまうのであった。議会活動をかなり狭めてしまう結果となってしまうことがあった。地方自治体は二代表制ということがあり、国政の運営のコピーが批判される中において、会派制度こそが国政のコピーになってしまうのであった。

以上のことが、本論の主題であり、結論であった。議会基本条例はこれからも急激に制定数は伸びていくことだろう。各議会ともに個性的な、地域に馴染んだ条例が作成されていくことであろう。しかし、基本条例を定めることをよく考えていかななくてはならない。それは、今後とも議員活動の基本となるべきもので、そう簡単に変更はできない。一過性の流行に終わるのではなく、議論をよく熟成させて、制定していかななくてはならないのである。

巻末資料 1 取手市議会議員小泉真理子議員の政務調査費使途  
小泉真理子ホームページ <http://www.k-mariko.com/> より、武田が編集

取手市議会議員 政務調査費	10万円
議員活動広報誌の新聞折り込み代	221620 円
印刷代	191000 円
用紙代	233730 円
郵送代	31920 円
資料文書コピー代	6350 円
印紙購入代	3000 円
図書購入費	8055 円
交通費	10020 円
研修会参加費	13500 円
送料	3000 円
会合年会費	8000 円

巻末資料 2 議会基本条例内の会派記述

岩手県一関市

[http://www1.g-reiki.net/ichinoseki/reiki\\_menu.html](http://www1.g-reiki.net/ichinoseki/reiki_menu.html)

(会派)

第 5 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る。

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

神奈川県湯河原町

[http://www.town.yugawara.kanagawa.jp/reiki/reiki\\_menu.html](http://www.town.yugawara.kanagawa.jp/reiki/reiki_menu.html)

(会派の活動)

第 8 条 議会の会派（以下「会派」という。）は、基本的な政策又は政策の理念を共有する議員集団として、地域の実情と町民の意見に基づいて、活力ある地域づくりと町民福祉の向上を図るための政策の形成に積極的に取り組むよう努めなければならない。

2 会派は、各議員が町民の信託を受けて選ばれたことを認識し、各議員の選挙公約又は政策に関する意見を尊重するとともに、政策の是非等を検討する場合には議員間の合意形成を図るよう努めなければならない。

愛知県北名古屋市

[http://www.city.kitanagoya.lg.jp/profile/reiki\\_int/reiki\\_menu.html](http://www.city.kitanagoya.lg.jp/profile/reiki_int/reiki_menu.html)

(会派)

第 4 条 議員は、市議会活動を行うため、同一理念を共有する政策集団（以下「会派」という。）を結成することができる。

2 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。

3 会派に関することは、別に定める。

## 三重県

[http://www.houmu.pref.mie.jp/d1w\\_reiki/reiki.html](http://www.houmu.pref.mie.jp/d1w_reiki/reiki.html)

(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る。

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。

## 三重県伊賀市

[http://www3.e-reikinet.jp/iga/d1w\\_reiki/reiki.html](http://www3.e-reikinet.jp/iga/d1w_reiki/reiki.html)

(会派)

第5条 議会の会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成し、活動する。

## 大阪府熊取町

[http://www.town.kumatori.lg.jp/reiki\\_int/reiki\\_menu.html](http://www.town.kumatori.lg.jp/reiki_int/reiki_menu.html)

(会派)

第4条 議員は、議会内部組織として会派を結成する。

2 会派の取扱いに関することは、別に定める。

## 京丹後市

[http://www.city.kyotango.kyoto.jp/reiki/reiki\\_menu.html](http://www.city.kyotango.kyoto.jp/reiki/reiki_menu.html)

(会派)

第4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る。

2 会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成し、活動する。

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

## 島根県出雲市

<http://www.city.izumo.shimane.jp/reiki/>

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 会派 市政に関する主義及び主張を同じくする複数の議員が、調査研究、政策立案等を目的として結成した団体をいう。

## 福島県

[http://www.pref.fukushima.jp/gikai/fu\\_1/news/200807/image/gikaikihonjourei.pdf](http://www.pref.fukushima.jp/gikai/fu_1/news/200807/image/gikaikihonjourei.pdf)

(会派)

第11条 議員は、議会の機能を遂行する活動（以下「議会活動」という）を行うため、会派を結成することができる。

2 会派は、公正かつ活発な議会運営に資するため、会派間での積極的な討議及び調整に努めるものとする

3 会派は、県政に関する県民意思の把握に努めるものとする

4 会派は、県政の課題及び政策に関する広範な情報収集及び調査研究に努めるものとする。

5 会派は、積極的に研修等を行い、所属議員の議会活動に必要な見識を高めるよう努めるものとする。

福島県会津若松市

[http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/j/reiki\\_int/reiki\\_menu.html](http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/j/reiki_int/reiki_menu.html)

(会派)

第4条 議員は、議会活動を行うに当たり、会派を結成するものとする。

2 会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成する。

3 会派は、政策決定、政策提言、政策立案等に際して、会派間で調整を行い、合意形成に努めるものとする。

4 議長は、必要があると認めるときは、会派の代表者の会議を開催する。

宮城県松島町

[http://www.town.matsushima.miyagi.jp/003\\_gov\\_info/04\\_reiki/reiki.html](http://www.town.matsushima.miyagi.jp/003_gov_info/04_reiki/reiki.html)

第六章 政務調査費

(政務調査費の交付、公開、報告)

第十条 政務調査費は、議員による政策研究、政策提言等が確実に実行されるよう、松島町議会政務調査費の交付に関する条例(平成十四年条例第十七号)の規定により、会派及び議員個人に対して交付するものとする。

2 政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、公正性、透明性等の観点に加え、その支出根拠が議会の議決事項である予算に依拠することから、町民等から疑義が生じないように、議長に対して証票類を添付した報告書を提出するとともに一年に一回以上、政務調査費による活動状況を町民に報告しなければならない。

## [注]

- 1) 『朝日新聞』(2008年6月1日付、第28面)より。
- 2) 長野基「議会基本条例の条文整理」「市民と議員の条例づくり交流会議2008(第8回):議会改革はいま 市民自治体をめざして一広がる議会基本条例、決算を活かす、市民と議員の政策づくり」第3分科会「議会改革」配布資料(2008年7月27日 法政大学)より。
- 3) 前掲朝日新聞を参照に、各自自治体の例規集から、武田が調べたもの。
- 4) 詳しくは、武田祐也「地方議会における会派と政務調査費」(『早稲田政治公法研究』第87号、2008年)を参照のこと。
- 5) 地方自治法第112条第2項には、「議案を提出するに当たっては、議員の定数の12分の1以上の者の賛成がなければならない」とある。
- 6) 加藤幸雄『「知らなかった」ではすまされな

い市町村議会の常識』(自治体研究社、2008年、p.86.)より。

- 7) 例えば、寄本勝美「地方自治と議会の機能—千葉市のごみ問題を事例として—」(本田弘ほか編著『創生・地方自治—21世紀の新しい手法』ぎょうせい、1992年)がある。
- 8) 地方自治法第97条第2項には、「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。」とある。
- 9) 法定議員数12人以下の地方議会とは、人口2000人未満の町村とされている。  
江藤俊昭『図解地方議会改革実践のポイント100』(学陽書房、2008年、p.114.)より。  
現在において、議員定数12人以下の議会とは、沖縄県北大東村議会(5人)、北海道夕張市議会(9人)、北海道歌志内市議会(10人)などがあるという。  
前掲加藤 p.36より。
- 10) 岩崎恭典「岩崎恭典「地方議会と住民投票制

- 度」寄本勝美『公共を支える民—市民主権の地方自治』（コモンズ、2000年、p.75.）より。
- 11) 前掲加藤 pp.88～89. より。
- 12) 地方自治法第74条第1項より。
- 13) 例えば、議会基本条例の先駆けとなった、北海道栗山町はこのように見ている。  
神原勝『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く』（2008年、公人の友社、p.144.）より。
- 14) 公職選挙法第95条第1項には、法定得票数を満たさないと当選が認められないことが書かれている。
- 15) 公職選挙法第100条には、無投票当選について規定されている。  
また、住民による解職請求では、この無投票当選の場合について、地方自治法第84条により、解職請求の制限期間の例外としている。
- 16) 茨城県取手市議会議員。4期目。1999年に茨城県旧藤代町町議会選挙初当選の後、2003年に再選。旧藤代町議2期のあと、藤代町が取手市に合併されることにより、2005年に在任特例として、取手市議会議員になり、2008年1月、再選を果たす。  
小泉眞理子ホームページ・プロフィール欄 <http://www.k-mariko.com/> より。
- 17) 木佐茂男「自治基本条例の論点と到達点」（『地方自治職員研修自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』2002年11月号増刊、第35巻、公職研、2002年、p.32.）より。
- 18) 一般的に、総務省によれば、議会がこうした諮問委員会を作成することに、否定的な見解があり、それが流通してきた。今回の飯田市議会は、その慣習を超えて、制定に漕ぎつけたものである。  
しかしながら、議会が諮問委員会を作成できないとは、二元代表制の原理をないがしろにするものと言える。認められるべきであろう。  
2006年の地方自治法改正で、地方自治法第100条の2により、「専門的知見」が活用できることとなり、議会が住民や専門家の意見を聞くことが可能になった。これらが発展して、議会の諮問委員会も認められることになるだろう。

- 19) 中島武津雄「市民とともに自治のルールを作る—足掛四年の条例づくりで見えたこと」（『月刊自治研』2007年1月号、自治労、p.70.）より。
- 20) 藤田正美「政策立案・提言機能の強化を目指して—分権時代を先導する議会改革」（『月刊自治研』2007年1月号、自治労、p.75.）より。
- 21) 前掲藤田21に同じ。
- 22) 前掲寄本より。
- 23) 前掲武田より。
- 24) 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議会改革』自治体研究社、2007年、pp.24～27.）より。
- 25) 地方議会議員の原則として、議員平等の原則がある。  
詳しくは、前掲加藤 p.23. を参照のこと。
- 26) 橋場利勝「なぜ議会基本条例は生まれたか」（『栗山町発・議会基本条例』公人の友社、2006年、p.19.）より。
- 27) 武田祐也「地方議会における会派議会の分類—関東一都六県の地方議会をもとにして—」（『早稲田政治公法研究』第86号、2007年）によれば、関東地方において、会派制度を採る町村は、12議会数えられた。

## [参考文献]

- 寄本勝美『公共を支える民—市民主権の地方自治』（コモンズ、2000年）
- 江藤俊昭『図解地方議会改革実践のポイント100』（学陽書房、2008年）
- 神原勝『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く—』（公人の友社、2008年）
- 橋場利勝、神原勝『栗山町発・議会基本条例』（公人の友社、2006年）
- 加藤幸雄『「知らなかった」ではすまされない市町村議会の常識』（自治体研究社、2008年）
- 本田弘ほか編著『創生・地方自治—21世紀の新しい手法』（ぎょうせい、1992年）
- 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、2007年）
- 『地方自治職員研修自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』（2002年11月号増刊、第35巻、

公職研、2002年)

武田祐也「地方議会における会派と政務調査費」  
（『早稲田政治公法研究』第87号、2008年）

武田祐也「地方議会における会派議会の分類  
—関東一都六県の地方議会をもとにして—」  
（『早稲田政治公法研究』第86号、2007年）

長野基「議会基本条例の条文整理」「市民と議員  
の条例づくり交流会議2008（第8回）：議会  
改革はいま 市民自治体をめざして—広がる  
議会基本条例、決算を活かす、市民と議員の

政策づくり—」第3分科会「議会改革」配布  
資料（2008年7月27日 法政大学）

長野基「自治体議会の現状と改革の動向」（『地  
方自治職員研修』2008年5月号、2008年）

中島武津雄「市民とともに自治のルールを作る  
—足掛四年の条例づくりで見えたこと」（『月  
刊自治研』2007年1月号、自治労）

藤田正美「政策立案・提言機能の強化を目指し  
て一分権時代を先導する議会改革」（『月刊自  
治研』2007年1月号、自治労）

One Consideration of the Assembly Basics Regulations  
—Point of View— of the Local Assembly as the Legislature  
in the 2 Yuan Representation

TAKEDA Yu-ya

A last part of Dr. Waseda University Graduate School Political Science Graduate Course

**Abstract**

The subject in the main subject is to discuss the assembly basics regulations from the side of the 2 yuan representation. Therefore I regard ability for legislation of the assembly to confront a chief as a problem.

In addition, in 2 yuan representation, I discuss it about the relations of the self-government basics regulations and the assembly basics regulations.

I consider the associate system how there should be the member of the Diet as the legislature.

In conclusion,

- ① Because it is the legislature, I enable the member of the Diet suggestion from member of the Diet alone,
- ② The combination of the administration basics regulations and the assembly basics regulations being desirable,
- ③ As for the associate system, it was thought that I became the idealism to mention it in the assembly basics regulations in the present.