

地方議会の会議規則に関する覚書

駒 林 良 則*

目 次

はじめに

第一章 会議規則制定権について

- 1 自律権における会議規則制定権の位置づけ
- 2 会議規則の内容
- 3 会議規則の法的性格

第二章 ドイツゲマインデ議会の会議規則について

- 1 会議規則の制定
- 2 会議規則制定の法的根拠と内容
- 3 会議規則の法的性格論
- 4 会議規則に違反した議決の効果
- 5 小 括

第三章 ドイツの会議規則における議論からの示唆

- 1 会議規則をめぐる状況の類似性
- 2 会議規則の法的性格に関して
- 3 適正な会議運営の確保と会議規則——まとめにかえて

はじめに

本小稿は、地方議会の議事規則をめぐる法状況を検討することを目的としている。現実の議会の会議運営において、会議規則の果している役割は大きいものがある。しかしながら、議事規則自体への関心は、高いとはいえない。むしろ、標準会議規則があり、各議会が原則的にはそれに則って会議規則が作成されているために、その内容をどう解釈し機能させるかに

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部教授

各議会は関心を払ってきたといえる。

もっとも、今次の地方議会改革において、会議規則の問題が扱われてこなかったわけではない。一例を挙げると、改革のために議会活性化が要請された際に、標準会議規則の存在が会議の運営の独自性を失わせ弾力的な運営を妨げている要因になっているという指摘もみられた¹⁾。また、以前に論じたことがあるが²⁾、近時大津市議会などが会議規則を会議条例にしたことについては、会議規則が議事手続だけでなく請願など住民に関わる内容をも含むことが移行の動機の一つであったとされていた³⁾。会議規則の内容が議員だけに関わるものではないという問題は以前から指摘されてきたのである。こうした動きは、議会改革の下で各議会が自らの議会活動に関わる法制度の状況を点検し、自らの議会の活動に見合った仕組の構築を目指そうとしたときに、そうした問題を意識することになったともいえよう。

しかし、こうした動きにおいても、会議規則自体の法的性格について言及されることはあまりなかった。その背景には、国会両議院の議院規則と会議規則の内容的類似性が語られてきたことが遠因となっているのかもしれない。議院規則は各議院の運営自律権たる議院手続準則決定権にその根拠を有している⁴⁾ので、会議規則もその点は同様の制定根拠であるといえるが、統治構造からみたときに、国会と地方議会を全く同じ位置づけであるとはいいがたいことを踏まえると、議院規則と会議規則を同様に扱えるか、検討する必要があるだろう。

1) 月刊地方分権編集局「会議運営の改革を訴え、会議規則の改正も提案」地方分権16号33頁。

2) 拙稿「地方議会法制の変容」立命館法学348号13頁以下。同「地方議会の自律権の展開」名城法学66巻1・2合併号147頁以下。

3) この点を踏まえて、大津市議会会議条例(2014年制定)は、「この条例は、……(略)……議会に関する市民の権利を保障し、……」としている。

4) 大石真『議会法』(有斐閣, 2001年)156頁。大石教授は、議院手続準則決定権は議院自律権の中核を形づくとされている(158頁)。

このように、会議規則をめぐる法的問題については解明されていない部分もあるように思われるが、それは特に会議規則の法的性格であろう。本稿は、法的性格を解明するうえでの論点を提示するにすぎない。そのために、本稿は比較対照をドイツのゲマインデ議会の会議規則の議論に求めている。ゲマインデ議会の会議規則の議論状況を検討したうえで、そこから示唆が得られるものがあれば、示しておきたい。従って、会議規則の法的問題全般を扱うわけではなく、また、法的性格の結論を提示できるわけではないので、覚書としてお断りしておきたい。

第一章 会議規則制定権について

1 自律権における会議規則制定権の位置づけ

会議規則は、会議運営に関する事項について定めるものといわれているが、地方自治法120条は、「普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。」と定めるにすぎず、会議規則の内容形成は、議会の裁量に委ねられているといえるだろう⁵⁾。言うまでもなく、会議運営に関係のない事項を定めることはできない。但し、会議規則は、必要的記載事項として、地方自治法134条2項に基づいて「懲罰に関して必要な事項は、会議規則中にこれを定めなければならない。」とされ、具体的には、懲罰動議の提出、懲罰の審査方法、戒告・陳謝の方法、出席停止期間などを定めている。また、会議規則で定めうる事項として、地方自治法100条における協議調整の場の設置（同条12項）及び議員の派遣（同条13項）がある⁶⁾。

5) 佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ 議会』（敬文堂、2005年）561頁は、会議運営に関する事項である限り、法令の規定に違反しない範囲内で議会が自由に定めうる、とする。また、会議運営事項で地方自治法に規定のない事項や地方自治法の規定の細目的事項が内容である、とする。

6) なお、会議規則は、市制町村制及び府県制においても定められていた。例えば、明治44年の市制町村制の全部改正後は市制63条町村制59条に規定され、市制63条では「市会ハ会議規則及傍聴人取締規則ヲ設ケヘシ」とし、さらに会議規則に違反した議員に対する制

ところで、実際の会議規則の内容をみると、「会議」に関する事項にとどまらず、議会運営に関わるものについても制定の対象にしているといえる⁷⁾。例えば、標準会議規則には議員の資格の決定の規定もあるので、「会議」というよりも広く議会運営にもその制定範囲が及んでいるといえる。これは、議員からみれば、議員の議会での活動についても制定されている部分があるということである。このため、会議規則の対象を「議会の運営」としている註釈書もある⁸⁾。しかしながら、この「議会の運営」も議会活動全体までカバーしているわけではない。例えば、議会外での議員活動(政党活動や個人の政治活動以外)は含まれない。こうした議員活動については、議員政治倫理条例や政務活動費交付条例があるが、かかる活動は会議規則には含まれない。また、会派活動も「会議の運営」の範囲に本来含まれるべき事項ではあるが、含まれていないといえよう。

地方分権改革以降、地方議会の法的空間の拡がりが見え始めており、それが議会基本条例の制定の動きにつながっているようにも思える。しかし、標準会議規則はかかる動向とは関わりなく「存在」しているのであって、そこに齟齬が出てくる可能性がある。

なお、会議規則は、議会内部事項を定めているのであるから、その提案権は議員に専属していることはいままでもない⁹⁾。

2 会議規則の内容

会議規則は、専ら議会内部における意思形成のための諸手続を規定している。また、議会の秩序維持に関するものも定めている。以下では、標準

↘裁として、3日以内の出席停止又は2円以下の過怠金を科す規定を設けることができる、としていた。

7) 議員の派遣は、広く「会議」に係ることと捉えるのであれば問題はないかと思われる。「会議」以外の議会活動の事項は、条例等で定められることとなろう。

8) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 [第9次改訂版]』(学陽書房, 2017年) 465頁。

9) 西村弘一『地方議会——会議の理論と実際』(学陽書房, 1981年) 155頁。野村稔・鶴沼信二『地方議会実務講座改訂版 第1巻』(ぎょうせい, 2013年) 170頁。

会議規則を手がかりとして、会議規則で定められている内容について分析する。

議事の手続について詳細な定めがあるのは当然であるが、議員に対する義務も多く規定されているし、議会の意思形成に参加する議員の権利も、その制限を受けていることが分かる。かかる議員の権利のうち、会議に関わって主要なものは、議案提案権、修正権、発言権、動議提出権のほか、資格決定の要求権、投票表決の要求権といった要求権や、臨時会招集請求権、開議請求権、委員会招集請求権といった請求権である。さらに、表決権、各種の選挙権及び請願紹介権もある。

会議規則にはこうした権利の行使の要件のほか、制限が定められている。例えば、発言権は住民代表としての議員の重要な権利であるといえるが¹⁰⁾、標準都道府県議会会議規則によれば、議員は自由に発言できるのではなく、発言通告制度（同規則50条1項本文は、予め議長に発言通告書を提出しなければならない、と定める。）や、発言時間の制限（同規則55条）、質問回数制限などが定められている。

さらに、会議規則では、議会の秩序を維持するために、遵守すべき規律が定められており、議事妨害の禁止（標準都道府県議会会議規則110条）、許可なく登壇することの禁止（同規則114条）のほか、議長には秩序保持のための権限が与えられている（同規則115条）。また、地方自治法で定められた懲罰について、既に述べたように、その手続や懲罰の具体的内容に関わる定めも置かれている。最後に、住民の権利に関わる規定として、請願、公聴会の公述人、参考人に関わる定めが置かれている。

10) 例えば、名古屋高判平24・5・11判時2163号10頁は、地方議会議員は住民の多元的な意見や諸々の利益を当該地方公共団体の意思形成に反映させる役割を担っているから「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、地方議会等で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。」とする。

3 会議規則の法的性格

(1) これまでの議論

会議規則は、自主法規であるといわれている。自主法規のほか、「(議会内部の) 自律規定」¹¹⁾、「自主規律法規」¹²⁾という表現もある。この場合、「自主」や「自律」の方に重きがおかれているようである。これは思うに、議会の会議運営に関する事項は地方自治法で規定されているものがあるが、それは主要なものにすぎず、それだけで会議を運営することは到底できないため、地方自治法の当該規定のための細則のほか、会議運営のための補完的な規定を設ける必要があり、これら細則等は各議会に委ねることが妥当であるとの判断が地方自治法120条の法意であると解される。この点に加え、会議規則が議会の自律権を根拠にしていることを捉えて、「自主」、「自律」という表現になっていると考えられる。

次に、議会関係者の論著では、概ね外部効果が否定されている。例えば、「会議規則は原則として対外的な関係を生じない……」とし、但し、「請願に関する議事の手続き等は、一般住民に直接関係を有し……」¹³⁾という記述がなされてきた。つまり、例外的に請願に関わる規定については、住民の権利に関わるものなので、外部性を認めるともとれる表現になっているが、それを明確に記したものは管見の限りではなかった¹⁴⁾。それゆえに、住民に関係する規定については、その法的性質が異なるものとみているのかは定かではない。ただ、住民と直接関係するために公布を必要とするという点に言及しているのである。

さて、上述の「自主法規」というときの「法規」の意義が問題となる。

11) 中島正郎『最新 会議規則・委員会条例・傍聴規則 逐条解説』(ぎょうせい, 1990年) 21頁。

12) 久世公堯・浜田一成『議会(地方自治講座第2巻)』(第一法規, 1967年) 310頁。

13) 西村・前掲書156頁。

14) しかし、「はじめに」で触れたように大津市議会が住民に関する規定が外部効果を有するので会議規則の条例化の必要を考えたのであれば、こうした規定が「法規」即ち国民の権利義務に関する一般的な定めであるとの認識があったからであろう。

これについて、行政立法における法規命令と行政規則を区分するメルクマールである「法規」概念と同義として使われているようにも思える。ところで、「法規」性を有することは、以前から主張されている。入江俊郎氏は、1952年の著書で、会議規則について「その内容は議会の活動に参与する議員や執行機関に対し拘束力を持っている。」「法規たる性質を持っている面は否定できないのである。」¹⁵⁾としている。また、別の箇所では、会議規則について、「議会の運営に関する細則であって」、議員や執行機関に対する拘束力があるとし、「……地方自治法の規定を補完する内容を持つので……」自治法規たる面を持つものと思う¹⁶⁾、としている。

ここでの「法規」とは、単に、一般的抽象的な法規範という意味であろう¹⁷⁾。また、後に触れる判例において「……本件会議規則は、愛知県議会が地方自治法120条に基づき定めた法規範であって、愛知県議会ないし議長を拘束する……」¹⁸⁾として、会議規則を法規範であるとしているのは、同様の理解といえようか。もっとも、上述の入江俊郎氏の著書では、地方自治法130条3項の議長が定める傍聴人規則について「傍聴人取締規則は、所謂営造物規則たる性質を有し、法規たる性質は持たない。」¹⁹⁾としており、伝統的に営造物（管理）規則は「行政規則」と捉えられてきたことを考えると、ここでの「法規」は、法規命令と行政規則を区別するための「法規」概念として使用しているように思われるので、同氏が「法規」を

15) 入江俊郎『国会と地方議会』（学陽書房、1952年）223頁。なお、これに続けて、会議規則は、「一般の住民の権利義務に直接関係ないので、特に公布を要するものとはいえない」、としている。

16) 入江・前掲書133頁。

17) 「法規」概念をこのように捉えることは、まさしく法（規範）である、ということと同じであろう。この点について、平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）116頁を参照。

18) 名古屋高判平29・2・2判例自治434号18頁。もっとも、この文言は、被控訴人が争点となった配布用会議録を議会外に配布することを定めた同議会の会議規則の扱いを「任意の取り扱い」にすぎない、としたことに応えた文脈である。

19) 入江・前掲書224頁。

どう捉えているのかは定かではない。地方議会関係者の論著において、「法規」の意味内容についてこれ以上の議論はないようである。

ちなみに、国会両議院の議院規則の法的性格についても活発に議論されてきたとはいえないが、「法規」性が議論されることがある。近時では、例えば、森本昭夫氏が議院規則の性格を論じるなかで、「議院規則が法規を包含し得るか否かが問題とされることがある。」と述べ、この場合の「法規」とは「国民の権利義務に関する法規範」としており、行政法学での「法規」概念が想定されているように思われる。そして、それを前提に「議院外にある国民の権利義務に関する事項を定めることが可能である」とする見解に賛同しているのである²⁰⁾。

以上のように、「法規」の捉え方に一致がみられないことを踏まえ、うえで、共通するのは、会議規則は、原則として対内的関係を規律するものであるという点であろう。しかし、これにより、会議規則をいわゆる行政内部法の範疇で捉えることは、地方議会を「行政」に位置づけることを前提にしていることになり、問題といえる。

しかし、そもそも、「内部」・「外部」関係という表現は単に議会内部・外部という会議規則の効力の及ぶ範囲の意味にすぎず、行政法学で用いる行政内部法・外部法とは無関係と捉えてよさそうである。例えば、「会議規則は……(略)……議会の構成員である議員に対する拘束力は持っているが、議事手続き等に関連して第三者に対しても拘束力が含まれる。」²¹⁾という記述は、「法規」概念とは無関係に、会議規則の規定のなかには議員以外の者を対象とするものもあるという理解でよさそうである。

(2) 法的課題

会議規則におけるいくつかの課題について論じてみたい。会議規則に反して制定された議決等の効力については、あまり議論がなされていないの

20) 森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則【参議院規則編】』(弘文堂, 2019年) 9頁。

21) 中島・前掲書21頁。

が現状であろう。会議規則違反の議決又は選挙は、違法なものとして再議の対象となる（地方自治法176条4項）との記述にとどまっていることが多いようである²²⁾。つまり、会議規則の実効性を担保するための制度として、長の義務的再議制度が想定されているように思える。しかし、法令違反ならともかく、議決が会議規則に違反していることを長側が容易に知りうるかどうかという点で義務的再議制度が機能するのか大きな疑問がある。また、さらに、会議規則にとどまらず違法な議決があった場合に、その効力については十分な法的検討がなされていない。これは、紛争があったとしても、議会内部にとどまる限り、議会の自律権の範囲内の事項として司法審査が及ばないことが大きく影響しているであろう。

ところで、議員の権利をめぐる議会内の紛争について、近時の判例を挙げておくと、明石市議会で（会派の）代表者会への出席が認められなかった会派の議員が提起した国家賠償請求事件²³⁾について、神戸地裁は、「……代表者会に出席するという原告らの主張する権利は、議会内部において有する権利利益にとどまり、会派の代表者が代表者会に出席できないことによって、一般市民法秩序において保障される権利利益が損なわれることになるとはいえない……」「……原告らが侵害されたと主張する会派結成等の権利はあくまでも明石市議会における会派結成や会派の活動に関係する利益にすぎないものであり……」として、こうした争いは「議会内部における議会運営の在り方に関する政治的思想の対立の問題をいうにすぎない……」から、議会内部で解決されるべき問題であるとして、法律上の争訟に当たらず不適法却下した。ここでの「会派結成権」や「代表者会へ出席する権利」は、議会内部における議員や会派の権利利益であり、議会外の一般市民法秩序とは通常は関係しない²⁴⁾のであるが、しかし、これ

22) 久世・浜田・前掲書310頁。

23) 神戸地判平成30年2月1日 LEX/DB25449348

24) 本件でも原告側が当該措置による権利利益の侵害が議会内部にとどまらないことを主張するのであるが、それが認められるのはかなり難しいであろう。

が司法審査の対象外になると、こうした権利利益、特に少数派の権利をどのように実効的に保障するのが既述した本来議員が有する議会への参与権との関係で問題となり、単に政治的対立の問題としてこれを法的に救済しないままでよいのか、という疑問が生じる。

次に、会議規則に基づく、配布用会議録に議員の発言が掲載される権利の有無が問題となった事案がある。事案は、愛知県議会議長が当該県議会議員のした発言について取消命令を出したが、同議会の会議規則123条では議員や関係者に配布する配布用会議録には取消を命ぜられた発言は掲載しないとしているところ、当該議員は発言は社会通念上相当な内容であるなどとして議長の取消命令の取消しを求めて出訴した、というものである。第一審(名古屋地判平27・9・28判例自治434号15頁)は、議会の内部規律の問題であるから法律上の争訟に当たらないとして不適法却下したが、控訴審(名古屋高判平29・2・2判例自治434号18頁)は、同会議規則121条2項が議事における発言を逐語によって会議録原本に記載し、同規則122条が配布用会議録を議会外に配布することを規定したのは、地方自治法123条1項の議長の会議録調製権を制限し、議員に対してその発言が逐語により記載された配布用会議録が議会外に配布されることによって住民に公開されることを保障したものであるとしたうえで、議員の発言が配布用会議録に記載される権利は同規則121条2項及び同規則122条に基づくもので一般社会と直接関係する重要な権利であるから、本件取消命令はこの権利を制限するもので、それゆえに、その適否は議会の内部規律の問題にとどまらず法律上の争訟に当たるとして、第一審判決を取消した。

本件は、このように議長の発言取消命令の適否が争われたのであるが、上告審(最判平30・4・26判時2377号10頁)で破棄自判となり、発言取消命令の適否は司法審査の対象とならないとされた。本稿が関心を持つのは、控訴審判決が、愛知県議会議長が同規則121条2項及び同規則122条に基づいて議員の議事における発言が逐語で会議録原本に記載され、配布用会議録が議会外に配布されることによって発言が住民に公開されることを保障していると

捉えたいうえで、こうした規定が議員に対して配布用会議録に自らの発言を記載される権利を保障したものと解し、しかも一般社会と直接関係する重要な権利である、としている点である。もっとも、筆者は、これらの規定は会議録作成を具体化する規定であるとみるべきで配布用会議録に発言を記載される権利を議員に認めたものと解するには無理がある、という立場である²⁵⁾。とはいえ、一般論として、会議規則の規定から議員の権利を導出できないという立場ではなく、そうした権利——例えば、動議提出権、質問権など——が導き出されても直接に一般社会に関係しない場合は司法審査の対象とならないことを問題視したい。つまり、これらの権利が不当に制約された場合——それが議員個人の主観的利益に関わらない場合——の法的救済手段がないとあってよく、そのための仕組みを真剣に検討すべきときにきていると思われる。

第二章 ドイツゲマインデ議会の会議規則について

ドイツの地方議会の会議規則を扱うにあたって、我が国との比較対照の観点から特にゲマインデ（Gemeinde 市町村）のレベルに限定してみることにする。

1 会議規則の制定

会議規則（Geschäftsordnung）²⁶⁾の制定は、各州ゲマインデ法（Gemeindeordnung）でのゲマインデ議会（Gemeinderat）に関する条項において定められている。その規定の仕方は、各州ゲマインデ法により様々である²⁷⁾。

25) 拙稿「地方議員の発言に対する議長の取消命令の適否が司法審査の対象とならないとされた事例」新・判例解説 Watch23号79頁。

26) Geschäftsordnung という用語は、議会のみならず合議体機関について制定される場合を指すが、本稿では特に断らない限りゲマインデ議会の会議規則として用いることにする。

27) ゲマインデ法の会議規則に関する定め方は様々であり、以下のニーダーザクセン州のメ

例えば、ニーダーザクセン州の地方自治法 (Kommunalverfassungsgesetz) 69条は、「代表機関 (Vertretung) は、会議規則を定める。会議規則は、特に、秩序維持、招集および議決手続に関する規定を設けねばならない。」とする。また、バーデン・ヴュルテンベルク州のゲマインデ法36条2項は「ゲマインデ議会は、その内部事項、特に議事手続を、法律の範囲内で会議規則を定める。」とするが、同法はこれ以外にも、議員の市町村長への質問 (Anfrage) の方法等 (24条4項2文) や住民の議会における質問時間 (Fragestunde) の手続や回数 (33条4項) などについて、その詳細を会議規則で定めることとしている。

そもそも、各州ゲマインデ法の議会関係規定は、議会の組織及び会議の手続の主要な事柄を定めている²⁸⁾。これを受けて、各ゲマインデ議会が自らの会議規則を定めることとなるが、その場合、各州ゲマインデ法の上記規定をそのまま会議規則に置くという事柄も多いといわれているし、また、州毎に会議規則のモデル (Mustergeschäftsordnung) も作成されているので、それに準拠するといわれている。実務では、ゲマインデ法の議会関係規定を補充ないし補完するものとして会議規則が制定されるという認識のようである²⁹⁾。

なお、会議規則は、各議会の議決という形式で、改選後議員任期の開始の都度、制定されるのが通常とされ、条例形式での制定はまれであるとされている³⁰⁾。後にみるように、会議規則は条例の性格を有するものではな

∨地方自治法のように、制定をゲマインデ議会に義務づけているものもあれば、単に授權しているにすぎないものもある。また、会議規則において最低限定めるべき事項を要請している場合もある。ノルトライン・ヴェストファーレン州ゲマインデ法47条2項のように、招集期間、招集の方法、会議の運営、議員の質問権については会議規則で定めることを要請している。

28) D. Ehlers, in: T. Mann/G. Püttner (hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., 2007, S. 484.

29) R. Thiele, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 2. Aufl., 2017, S. 216.

30) M. Karst, Der rechtswidrige Gemeinderatsbeschluss, 1994, S. 44. 条例形式は、実務では敬遠されるという。条例形式での制定となると、公布行為を要し、会議規則の改正も

いとするのが一般的であるが、条例形式での制定を妨げるものではないとされている³¹⁾。会議規則の制定は、ゲマインデ法に特別の定めがない限り、単純多数決で議決され、また、同様に変更もできるとされている³²⁾。なお、会議規則自体や会議規則より上位にあるとされる規範——例えばゲマインデ法や基本条例（Hauptsatzung）³³⁾——に別段の定めがない限り、会議規則は一般には議員の任期期間を超えて通用しているとみてよい³⁴⁾。

2 会議規則制定の法的根拠と内容

(1) 制定の根拠

ドイツのゲマインデには、基本法28条2項1文に基づき、自己責任性（Selbstverantwortlichkeit）が保障される。この自己責任性の保障に組織高権（Organisationshoheit）の保障も含まれる。組織高権は、ゲマインデが自らの組織機構を編成する権能であるが、ゲマインデ議会の会議規則もゲマインデの組織高権のなかに含まれるとされる。つまり、会議規則の制定は、ゲマインデの組織高権の発現とみることができる。例えば、ゲルン＝ブリューニク（A. Gern/C. Brüning）は、議会は自らの組織高権に基づいて会議規則を制定する権利を有するという³⁵⁾。これに対し、ローテ（K.-H. Rothe）は、会議規則の制定根拠について、組織高権に加えて、ゲマインデ議会の自律（Autonomie）からも根拠づけられるという。即ち、パーラ

ゝ原則として条例形式を要するからである（G. Lissack, Bayerisches Kommunalrecht, 3. Aufl., 2009, S. 167.）。

31) Vgl. F. Foerstemann, in: G. Püttner (hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 1982, S. 108.

32) Ehlers, aa.O., S. 485.

33) 一般に、会議規則は、法律及び基本条例に対して劣位であるが、条例とは同位であるとされる。Vgl. T.-I. Schmidt, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2014, S. 108.

34) K. Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2019, S. 373. 多くの場合、任期開始の際に制定された会議規則に旧会議規則の失効が定められ、有効期限（任期満了時）が定められているが、内容は旧会議規則をほぼ継承するものである。

35) A. Gern/C. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2019, S. 298.

メント (Parlament) が、自律権によって自らの内部事項について広汎に形成する自由を有するのと同様のことは、ゲマインデ議会にも妥当することが認められるというのである³⁶⁾。なお、ゲルン＝ブリューニクは、上述のあとに、「ゲマインデ議会は、その自治組織権 (Selbstorganisationsrecht) に基づいて、その会議の適切な運営を保障するために定めようとする規律について、広い形成余地を有している。」³⁷⁾とする。

また、エリヒセン (H.-U. Erichsen) は、会議規則の根拠を、あらゆる合議体が有するところの当該組織と機関内部の手續運営を定める権利に求めている³⁸⁾。つまり、合議体機関に固有の組織権に根拠を有するという見解である³⁹⁾。ヴェヒター (K. Waechter) は、会議規則の根拠を組織高権ではなく、議会の有する自己形成権 (Selbstgestaltungsrecht) ——これはゲマインデの他の機関からの干渉を受けないという意味である——に基づくものとしている⁴⁰⁾。

このような制定根拠をめぐる理論状況を整理してみると、組織高権は組織機構を自ら組織編成する権能であるから、ゲマインデ議会がこの高権を行使して、自らの内部組織機構について何らかの規律をすることができるわけであるが、それは、各州のゲマインデ法では一般に Geschäftsordnung という形式で要請されているのである⁴¹⁾。そのような前提のうえで、ゲマ

36) K.-H. Rothe, Rechtsnatur und strittige Regelungen der Geschäftsordnungen kommunaler Vertretungskörperschaften, DöV 1991, S. 488. なお、アルティクス＝シュナイダーは、このあたりはあいまいで、議会の会議規則制定権は組織高権に基づく会議規則の自律に含まれるという (S. Articus/B.-J. Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 5. Aufl, S. 261)。

37) Gern/Brüning, aa.O., S. 298.

38) H.-U. Erichsen, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, S. 117.

39) E. Schmidt-Assmann, Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen – Aufgaben, Verfahren, Rechtsschutz –, 1981, S. 33.

40) K. Waechter, Kommunalrecht, 2. Aufl., 1995, S. 180. Fn. 75.

41) なお、ゲマインデ議会のみならず広くゲマインデの組織については、基本条例にも定めがあり、これも組織高権に基づくものといえる。Vgl. E. Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, ↗

インデ議会には、組織機構を自ら編成する権能を自律権として、言い換えると自己形成権として、広汎な形成が認められるという論理構成になっていると思われる。つまり、組織高権として与えられた権能を前提に、ゲマインデ議会は自己の組織運営、特に運営面について会議規則により自由に行使できる、ということになる。但し、形成余地があるといってもそれには限界があり、その「限界とは、ゲマインデ法における強行法規や州及び連邦の憲法の定めには当然ながら反することができないことである。」⁴²⁾

(2) 会議規則の内容

次に、会議規則の内容について簡単に紹介したい。

会議規則の規律対象について、一般には、後述する連邦行政裁判所の判例の言を借りると、「議会の内部組織と議会の意見及び意思形成の手順 (Ablauf)」⁴³⁾ということになる。議員一人一人の意思を合議体たる議会全体の意思へと統合するために、議員の権利や義務などを定めることやそのための組織を形成することが会議規則の目的といえる⁴⁴⁾。しかし、こうした内部組織や議員の権利義務の主要なものは、各州ゲマインデ法においても定められており、さらに、各ゲマインデの基本条例で定められる事項もある。

会議規則の具体的内容としては、会議に関する手続、議長代行者の順例、会議招集のために必要な期間、定例の会議の始期と終期、議会における紀律、動議に関する扱い、議員の質問権、会派の権利義務、会議を非公開にする場合の対象事由、紀律違反に対する制裁を科す——但しゲマインデ法に制裁⁴⁵⁾を科す旨の定めがある場合に限る——場合の事由など多岐に

↘1982, S. 146.

42) Gern/Brüning, aa.O. S. 298.

43) NVwZ 1988, S. 1120.

44) Rothe, aa.O., S. 486.

45) 制裁には、出席停止、過料 (Geldbuss)、費用弁償の不支給などが用いられているようである。

亘る。なお、ゲマインデ法の関係規定と会議規則の関係についてであるが、上述のように、組織高権に基づいて、ゲマインデ議会は会議規則の自主的な規定を定める余地があるものの、それは州立法者が当該事項の定めをゲマインデ法において完結させていない場合である、とされる。但し、ランゲ (K. Lange) は、ゲマインデ法がある事項について会議規則で定めることを認めないととれる定めを置くのであれば、組織高権や会議規則の自律を制約するための画一性がなぜ必要なのかを示さねばならない⁴⁶⁾、として、できるだけ議会が自主的な定めを置くことが可能となるような姿勢を示している。

なお、会議規則における自主的な定めに関する法的限界であるが、ゲマインデ法における強行法規に反することができないだけでなく、憲法レベルの法原則、例えば平等原則や法治主義の諸原則に反することができないことは当然であろう⁴⁷⁾。

3 会議規則の法的性格論

(1) ゲマインデ議会の法的性格との関係

会議規則の法的性格には争いがある。このことは、ゲマインデ議会の法的性格をどのように捉えるかにも関わっているように思われる。つまり、ドイツにおいて、ゲマインデは州の行政機構の一環とみなされているため、ゲマインデ議会も法的にはあくまで行政機関として位置づけられている。つまり、立法部には位置づけられずパラメント性は否定されている。しかし、ゲマインデ議会は立法的機能を有しており、そしてその民主主義的正統性は、連邦及び州レベルの議会つまりパラメントと同様のものであることから、ゲマインデ議会をパラメント類似の機関であると性格づけられるとの見解も有力である⁴⁸⁾。ゲマインデ議会にパラメント類似

46) K. Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2019, S. 376.

47) Lange, a.a.O.

48) Lange, a.a.O., S. 138.

の性格が認められるならば、パーラメント、即ち連邦議会や州議会に適用される法原則や議事手続がゲマインデ議会にも妥当しうることが考えられる。

もちろん、すべてが妥当するというわけでないが、個別的に妥当するかどうかを吟味することになる⁴⁹⁾。このように解すると、パーラメントの会議規則における法原則がゲマインデ議会にも妥当するものがあることになる。

(2) 会議規則の法的性格

会議規則の法的性格について、実務において広く支持され従来の学説でも一般的であったのは、行政規則（Verwaltungsvorschrift）とみる見方であろう。これは、会議規則が「法規」であることを否定するものといえる⁵⁰⁾。つまり、ゲマインデ議会が法的には行政機関であると位置づけているため、議会の内部事項を規律する会議規則は行政規則として性格づけられる、ということになる。これは、実務においては、会議規則は議会の内部事項に対する準則（Richtlinie）にすぎないものと扱われていることからいえるだろう⁵¹⁾。そして、こうした捉え方は、後述するように、場合によっては特別多数決の賛成議決によって会議規則の手続とは異なる手続をとることができる⁵²⁾という柔軟性に表れている⁵³⁾。

ところで、連邦議会の議事規則（Geschäftsordnung des Bundestages）の法

49) Lange, a.a.O., S. 138.

50) Vgl., K.-F. Rotberg, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, 33. Aufl., 2019, S. 97.

51) Foerstemann, a.O., S. 108.

52) 例えば、ラインラント・プファルツ州内務省が作成したゲマインデ議会のための会議規則モデル（Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte 2016年改訂）34条は「議会は、個別の事案について、ゲマインデ法の規定に違反しない限りで、法定議員数の三分の二以上の賛成で、会議規則によらない別段の取り扱いをすることができる。」と定める。

53) Foerstemann, a.O., S. 109. これには異論もある。シュミット・ヨルツイヒは、会議規則が継続性のある特別の形式で制定されるものであることや会議規則違反にも市町村長の異議権行使の対象となることに鑑みて、ゲマインデ法にそれを認める規定がある場合や会議規則が自らそれを容認する規定を定めている場合を除いて、否定されるべきとする（Vgl. Schmidt-Jortzig, a.a.O., S. 147.）。

的性格も争いのあるところであるが、議会の自律的決定の側面を捉えて、従来から、議事規則は自律的規約 (autonome Satzung) であるという見方が主張されてきた。そこで、連邦議会のようなパーラメントが自らの自律権によって自らの内部事項を形成する自由を有する——これは議事規則の自律 (Geschäftsordnungsautonomie) と呼ばれる——のと同様のことが地方議会にも妥当するとして、ゲマインデ議会の会議規則制定権も連邦議会の議事規則と同様の性格が認められる、と主張するものがある。即ち、会議規則を自主規約 (Satzung) と性格づける立場である⁵⁴⁾。自主規約は外部法 (Aussenrecht) であり、外部効果を有するので、会議規則も外部効果が認められることになる。

会議規則を行政規則とみる見方は通説であるとみられてきたが、批判も多い。例えば、行政規則は元来ヒエラルヒー的行政組織において発出されることを前提にしているので、合議体内部には相応しくないといえるであろう⁵⁵⁾。ゲルン＝ブリューニクは、会議規則の規定内容には議員の質問権といった議員の権利義務のみならず住民の質問時間という住民の権利の定めがあることを挙げて、かかる権利は伝統的な行政規則の法理論に従えば生じないはずである、と批判する。そして、住民の権利を定める限りで、会議規則は外部効果を有するという。即ち、会議規則が住民の権利を定めている部分については、実質的意味での外部法規でなければならないと主張する⁵⁶⁾。反面、議会内部の手続を定めるにすぎない部分については、内部法規であると性格づけている⁵⁷⁾。

54) R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1996, S. 196. ここでいう自主規約は、条例 (kommunale Satzung) ではない。つまり、ここでいう自主規約は、Satzungsautonomie に基づいて、国家から自律した行政主体により自らの事項について制定される一般的規律の呼称である。

55) Karst, a.a.O. S. 44.

56) 外部効果を有するのであれば、外部効果を有する法形式である「自主規約」として制定されねばならない、とされている (Gern/Brüning, a.a.O., S. 298.)。

57) Gern/Brüning, a.a.O., S. 298.

しかし、こうした二つの法的性格を併せ持つという見解について、特に外部効果を有する規定があるとする点については批判がなされており、ローテは、会議規則の規定は議員間の法関係を根拠づけているにすぎず、第三者例えば住民を拘束するものではない、とする⁵⁸⁾。

会議規則を行政規則と解することで法規性を否定することには批判が強い。そこで、会議規則は、いわゆる内部法（Innenrecht）の一類型であるが、従来の法理論でいう行政規則とは別種のものとして位置づけられるというのである。これは、内部法としての法規性を承認するというのである。

ここでいう内部法について、概説書に沿って簡単に触れておくことにする。それによると、内部法とは、外部法と区別された高権的領域（hoheitliche Sphäre）に属する者の間でのみ通用する規律のことを指す（つまり、規律制定者と規律の名宛人が同一の機関に属する）。内部法のうちで、「合議体規則（Geschäftsordnung）」なるものは合議体機関が制定する抽象的な規律を指し、それは成員が制定し成員にのみ向けられたもので、合議体の運営のための組織や手続、さらには紀律をその規定内容とする⁵⁹⁾。内部法は、外部効果がないという点で外部法と区別される。また、外部効果がないため、公示の必要はないとされる⁶⁰⁾。なお、さらに言うと、内部法に属する規範であることを理由に、上述したように、合議体が、ある案件については、特別多数決によって合議体規則の定めとは異なる手続を取ることが容認される、とする。この理由としては、合議体規則に則するという要請はそれが自己目的なのではなく、合議体内部でのより適正な手続の履践に資するものであるにすぎないからである、とされる。但し、こうした合

58) Rothe, a.a.O., S. 489.

59) Vgl. T.-I. Schmidt, a.a.O., S. 94. なお、我が国における行政内部法の議論について、平岡・前掲書267頁以下、横重博「行政法における内部法とその法理」上智法学論集16巻3号1頁以下などを参照。

60) 但し、外部効果のあるなしに関わらず、関係者に周知させるべきという異論もある。Vgl. Lange, a.a.O., S. 369.

議体規則によらない「別段の取扱 (Abweichung)」にも限界があるといわれ、例えば、ゲマインデ議会の会議規則にある規定でもそれがゲマインデ法の規定をそのまま移したものであるときは、当該規定に反することはできないとされている⁶¹⁾。

会議規則が内部法であっても、会議規則に基づいて議員の権利義務が生じうるし、議事に関わる関係者の権利義務も生じうる。会議規則によって根拠づけられた議員の権利が侵害された場合は、後述の自治体組織訴訟を提起する要件を満たすものとしてその提起が可能となる⁶²⁾。

上述のように、連邦議会の議事規則の法的性格に見解の一致はみられないものの、議事規則の諸規定が法規 (Rechtssatz) の性格を有することは一般に承認されている。このことから議事規則の法的性格はどの類型にもあてはまらない特殊の規律タイプ (Regelungstyp) であるとの見方が示されている。そこで、ゲマインデ議会の会議規則においても同様に法規であることを認め、会議規則の性格を特殊の規律タイプであるとし、議員の権利義務を定める法的根拠としうると説明する立場がある⁶³⁾。

ところで、会議規則の法規性の承認については、連邦行政裁判所1987年9月15日決定がしばしば引用される。この決定は、行政裁判所法47条の規範統制手続 (Normenkontrollverfahren) の対象に、議会の会議規則がなりうるか否かが争点となったものである。つまり、具体的には規範統制の対象を定める同条1項2号の「州の法律の下位に属するその他の法規 (Rechtsvorschrift)」のなかに会議規則が含まれるかどうかである。

本件事案は以下のとおりである。ラインラント・プファルツ州の郡議会 (Kreisstag) の当該議員は緑の党に属するただ一人の議員であり同党会派を自認して活動しようとしたところ、同議会の会議規則では会派結成は二人

61) Vgl. T.-I. Schmidt, a.a.O., S. 108. シュミットは、会議規則に「別段の取扱」を容認する明文の定めがなくても可能としている。

62) Lange, a.a.O., S. 309. 門脇雄貴「機関の権利と機関訴訟 (一)」首都大学東京法学会55巻1号130頁以下を参照。

63) Lange, a.a.O., S. 367, 369.

以上の議員を必要とするとしていたため、それが認められなかった。そこで、当該議員は、この規定に対する規範統制手続を請求しその適法性を争った。連邦行政裁判所は、原審から行政裁判所法47条1項2号にいう「法規」の概念に郡議会の会議規則の当該規定が該当するか否かという点についての判断を求められた。

連邦行政裁判所は、以下の理由により、会議規則における会派結成に必要な最小限の議員数（Fraktionsmindeststärke）の規定は、行政裁判所法47条1項2号の規範統制の対象にあたるとした。

「会議規則の規律対象は、議会の内部組織とともに議会の意見及び意思形成の手順である。従って、会議規則は、国家と市民の関係ではなく、組織内部の法関係について定めるものにすぎない。」しかし、「(原審の) 上級行政裁判所は、審査の請求に基づいて、規範統制手続により当該規定の適法性を審査することが当然に認められている。」「なぜなら、当該規定は、抽象的一般的方法で郡議会議員の会派結成権を定めている。つまり、この場合、法規命令や条例に基づく市民の権利についての抽象的一般的規定と同様に、実質的意味での法規（Rechtssatz）であることが問題になっているのである。法規（Rechtssatz）が、その規律内容において専ら自治体の内部領域に関わるもの——この限りでは、従来なら行政内部の職務に関わる行政規則たる訓令（Weisung）を想起させるもの——であるとしても、そのことと、行政裁判所法47条1項2号の意味での法規（Rechtsvorschrift）として認めることと矛盾するものではない。」「……規範統制手続の意義や目的からすると、地方議会の議員の権利が抽象的一般的方法で定められる規定は、内部法規（Innenrechtssatz）としての性格を有するものであっても、行政裁判所法47条が適用できるのであって、議員の請求に基づいてその適法性が審査されねばならない。」

以上のように、この決定は、自治体議会の会議規則が法規であることを認めたことに意義がある。また、この決定の実務における影響は、会議規則の法的性格に争いがあるにせよ、それとは関わりなく、同決定が会議規

則の規定を規範統制の対象に含むとしたことである⁶⁴⁾。

4 会議規則に違反した議決の効果

会議規則違反があった場合に、それにより制定された議決の扱いについては、会議規則の法的性格が影響して、多くの議論がなされてきた。

従来からの理解では、会議規則の規定に違反した議決であってもそれによって議決の効果は影響を受けないことになる。これは、内部法の理論から説明される。例えば、条例が会議規則の規定に反して議決され制定されたとしても、当該条例は有効である⁶⁵⁾。即ち、一般化して言うと、内部法に対する違法は、外部関係における措置、例えば条例の効果に影響を与えない、ということになる⁶⁶⁾。なお、こうした理解からすれば、会議規則がもし条例形式で制定された場合に、会議規則の規定に対する違反は外部効果を有する条例に違反したことになるので、議決も違法性を帯びることになる。

また、内部法たる会議規則に違反する議決等があったとしても、住民等いわゆる第三者は、それに対して訴えを提起することはできないとされる。これは言うまでもないが、会議規則には外部効果がないとされるからである。会議規則が外部効果を欠くために会議規則の規定に反することがあっても、そのことで通常では住民等第三者の権利が侵害されたとはいえないからである⁶⁷⁾。

これに対して、議員は自治体組織訴訟(Kommunalverfassungsstreit)と一般に呼称される機関訴訟を提起して、会議規則の違反について訴求することができる⁶⁸⁾。つまり、議員は、会議規則違反のために自らの法律上保護

64) Lissack, a.a.O., S. 167.

65) 例えば、ランゲは、原則論として、「条例議決のような措置が会議規則に違反してなされたとしても、内部法としての会議規則の性格のゆえに、議会の外部においては法違反として扱うことは、排除されるのである。」とする(Lange, a.a.O., S. 371.)。

66) T.-I. Schmidt, a.a.O., S. 108.

67) Lange, a.a.O., S. 371.

68) Articus/Schneider, a.a.O., S. 260.

された地位を侵害された場合には、自治体組織訴訟としての確認訴訟や給付訴訟を提起することができる⁶⁹⁾とする。

しかし、近時の理論状況をみると、こうした内部法の論理が会議規則の問題に全面的に貫徹しているわけではない。つまり、会議規則に違反した議決等がすべて有効である、とされるものではないといえる。

まず、挙げられているのは、会議規則の規定であっても、それがゲマインデ法にある規定をそのまま移している場合に、当該規定に反して成立した議決は違法とされる。この場合は実質的にはゲマインデ法に違反しているのであるから、この議決が条例等の法規の定立であるときは無効であり、それが行政行為の場合は取り消しすべき違法か無効となるとされる⁷⁰⁾。なお上記のゲマインデ法の規定については、それが任意法規ではなく強行法規である場合とする見解もある⁷¹⁾。ランゲは、これをさらに進めて、会議規則の違反が同時に法律違反であると見做されることがあるとして、会議規則の違反がゲマインデ法に根拠を有する議員の参与権（Midgliedschaftsrecht 但し、除斥される場合を除く）を侵害することになる場合、憲法原則に違反することになる場合、さらには平等原則違反になる場合である、という。こうした場合には当該議決は違法となるとい⁷²⁾う。

また、会議規則の違反を手続の瑕疵と捉える立場からのアプローチもある。エーラーズもその立場であるといえる。エーラーズは、会議規則の違反は専ら内部法の手続上の違反であるとし、かかる違反のうち議決に影響を与えるとみられる場合にのみ、議決は違法となるという。しかし、議決に影響を与える場合とは何かは明確には示されておらず、ゲマインデ法等の法令の強行法規をそのまま移した会議規則の規定に反するきを挙げて

69) T.-I. Schmidt, a.a.O.

70) Lissack, a.a.O., S. 168.

71) Ehlers, a.a.O., S. 486. エーラーズにおいても法定立行為は無効であるとするが、行政行為については取り消しすべき違法であるとしている（Ehlers, a.a.O., S. 516.）。

72) Lange, a.a.O., S. 372.

いるにすぎない⁷³⁾。同様に、アルティクス＝シュナイダーは、会議規則の議事手続の違反は議決の瑕疵であるとし、違反が重大であれば議決は無効となりうる、とする⁷⁴⁾。

ヴェヒターは、内部法の理論は立憲君主制を淵源とするものであるから時代遅れであると批判し、現代における議会主義的統治制度の下における議会内の少数派の権利の重要性を強調する立場⁷⁵⁾から、ゲマインデ議会の会議規則においても民主的正統性や少数派の権利の保護の必要性を説いている⁷⁶⁾。そうした観点で会議規則違反の問題を捉えたうえで、会議規則の規定を、①議会運営の構築に関わる規範 ②議会内の少数者の権利を定める規範 ③議事進行にのみ関係する規範、に分類している。そのうえで、①について、端的には議会の議決能力(Beschlussfähigkeit)に関する規定——例えば、招集、定足数、除斥、議事の公開など——は議会活動の民主的正統性を確保するものであるから、これらの規定の違反は議員の活動を危うくすることにつながる、として、その場合の議決等は瑕疵を帯びるとしている。同様に、②についても、少数派の権利を認める規範は審議結果の正当性に関わるものであるから、かかる規範に反した場合の議決等は瑕疵を帯びるとしている。これに対して③については、議事の規律を維持する見地からの規範にすぎないとして、その違反の場合の議決等への影響はない、とする⁷⁷⁾。

73) Ehlers, aa.O., S. 486. 以前は、会議規則のうちの重要なものに違反したときに限り、手続違反としてその議決も違法となるという見解が多かったようであるが、何が重要かが不明確であるとの批判がなされてきた (Vgl. Stober, aa.O., S. 196.)。

74) Articus/Schneider, aa.O., S. 260.

75) ヴェヒターは、ゲマインデ議会は、その内部機構や活動においてはパラメントとしての性格の比重が高い、という (Waechter, aa.O., S. 174.)。

76) Waechter, aa.O., S. 182.

77) Waechter, aa.O., S. 182f.

5 小 括

ゲマインデ議会の会議規則の内容は、州によってもまた各議会によっても差異はあるが、州を超えた連邦レベルでも共通に議論しうる素地が認められるとローテはいう⁷⁸⁾。このことは、本稿では触れられなかった会議規則の個別の論点——例えば、議事の公開——についても同様に議論ができることになる。そのうえで、これまでの議論を以下にまとめておく。

会議規則の法的性格には争いがあり、行政規則とみる立場、自主規約(Satzung)であるとみる見解、この二つの性格を併せもつものとする見解、さらに特殊な規律類型であるとする立場がある。大勢の理解では、会議規則はいわゆる内部法に属するとされ、原則として外部効果を持たないとされてきたため、議員はこれに拘束されるが、ゲマインデの他の機関や第三者を拘束することはできないとされている。そのため、会議規則に違反した議決を是正するために住民が訴求することはできないこととなる⁷⁹⁾。また、会議規則違反の議決がなされても、それによって制定された条例等の適法性は原則として影響を受けないことになる⁸⁰⁾。こうした点だけをみれば行政規則と性格づけることにも妥当性があるといえようが、そうすると、会議規則で議員の権利義務に関する定めを設けることはできないのではないかと、との反論を受けることになる。なお、会議規則が条例として制定された場合は、そうした定めが可能となる。これは条例が外部法であるからで、紀律違反行為、例えば審議の妨害に対して強制措置を会議規則に設けるのであれば、条例という法形式を選択することが要請されるといわれている⁸¹⁾。

次に、会議規則の適法性について、第三者から司法審査を求めることは、

78) Rohte, a.a.O., S. 486.

79) Thiele, a.a.O., S. 216., Lissack, a.a.O., S. 167.

80) Lange, a.a.O., S. 372.

81) K. Vogelgesang/U. Lübking /I.-M. Ulbrich, Kommunale Selbstverwaltung Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. Aufl., 2005, S. 107.

以上のように難しいものの、議員や会派からの規範統制手続や自治体組織訴訟による給付訴訟や確認訴訟が容易に提起しうること、会議規則の適法性の確保が担保されているといえよう。加えて、会議規則の違反の議決に対して、市町村長等は異議権（Widerspruchsrecht od. Beanstandungsrecht）を行使できることが各州ゲマインデ法で認められている⁸²⁾。つまり、異議権は、違法な議決に対して市町村長等が異議を申立てねばならず、その場合議会が再度審議することになる制度であり、その行使の要件としての議決の違法性のなかには会議規則違反も含まれるのである⁸³⁾。

第三章 ドイツの会議規則における議論からの示唆

1 会議規則をめぐる状況の類似性

前章では、ゲマインデ議会の会議規則をめぐる主な議論をみてきたが、こうした議論が我が国の会議規則の議論にどのような示唆を得ることができるのか、若干の検討を行いたい。もちろん両者の比較可能性を語る際に、その前提として、地方議会の位置づけが異なる——即ち既に触れたように、ドイツの場合はゲマインデが州行政の一環であるとされ、地方議会も行政機関であると位置づけられている——ことを無視することはできない。しかし、それを踏まえてもゲマインデ議会の会議規則の議論から得られるものがあると思われる。

我が国の地方自治法120条は各議会に対して会議規則の制定を義務づけているが、ドイツの各州のゲマインデ法でも各議会に制定を求めている。ゲマインデ法で議会の組織等の規定が定められていること——その内容は様々であるが——は、我が国地方自治法でも同様である。さらにいえば、

82) 異議権については、以前に触れたことがある（拙稿「地方自治法176条の長の特別拒否権について——ドイツにおける異議権との比較——」寺田友子他編『現代の行政紛争』（成文堂、2004年）97頁以下）。

83) Schmidt-Jortzig, aa.O., S. 101. Fn. 91a.

州によってモデル会議規則が策定されていること、概ねそれに則って各ゲマインデ議会が会議規則を制定していることも我が国と類似した状況とみてよいであろう。ちなみに、ゲマインデ議会の会議規則では議決によってその定めとは異なる取扱ができる旨の議論を前章で紹介したが、我が国の場合も、議決によりかかる取扱ができるかという問題で議論がある。これについて、違法ではないがそうした場合には会議規則を改正すべきである⁸⁴⁾、という見解が一般的といえるだろう。つまり、我が国の場合、好ましくはないが違法ではないということである。

次に、会議規則の法的根拠についてである。ゲマインデ議会の会議規則の根拠について、通常は議会の自律ないしは会議規則の自律（Geschäftsordnungsautonomie）に基づくとされているのであるが、議会の自律に基づくのではなく組織高権に基づくものであるとして対立があることは既にみたとおりである⁸⁵⁾。しかし、ゲマインデ議会の会議規則の究極的な根拠は、ゲマインデに憲法上保障された組織高権に求めるべきといえよう。そして、議会における組織高権の発現として会議規則があると理解すべきであることも既に述べたとおりである。

これに対して、我が国の会議規則の法的根拠は、地方議会の自律権に求められる。議会の自律権と自治体の自治組織権の関係については、別稿で論じている⁸⁶⁾。そこでは、要するに、議会自律権が及ぶ組織については、自治組織権の対象ともいえるので、組織自律権は議会における自治組織権の実質をもつと捉えるべきである、とした。運営自律権の一環とみられる会期規則に対応する自治権は自治立法権ということができればかもしれない。しかし、これまで自治立法権で扱われる対象に議会の会議規則が挙げられることはなく、会議規則を自治立法権として扱うべきとする見解には

84) 野村・鶴沼・前掲書171頁。

85) シュミット・ヨルツィヒは、会議規則の自律という概念の使用は慣行的であるとしている（Schmidt-Jortzig, aa.O., S. 146. Fn. 64）。

86) 拙稿「自治組織権に関する一考察」行政法研究32号37頁以下。

触れたことがない。なお、ドイツの組織高権は我が国の自治組織権より広汎な概念であるということができ、組織面のみならずその運用面も含まれるので、ゲマインデ議会の会議規則についても組織高権との関係が議論しえたのである。このためドイツの組織高権と我が国の自治組織権を単純に比較することはできない。

2 会議規則の法的性格に関して

我が国の会議規則の法的性格については、議論が進展していないといえるが、会議規則において住民の権利義務に関する一般的な定めがないうることは共通の理解があるといえよう。「法規」性の有無は行政立法をめぐる問題であるので、地方議会を行政機関であると見なしていた旧来の見方をとるのであればともかく、地方議会の位置づけを立法機関であるとするならば、ドイツの会議規則における「法規」性の議論をそのまま持ち出すことはできない。このように、議会の位置づけの違いからドイツの内部法の理論を全面的には参考にできないにしても、会議規則という規範が原則的に議会内部にのみ通用するものであるという点では共通するので、その点においてドイツとの比較も可能といえよう。会議規則をめぐる我が国の議論では、請願における住民の権利には関心を払っているが、議員としての言論の自由等の権利を具体的に行使するための要件が定められていることへの法的評価は十分ではないといえる。

ドイツの会議規則は、内部法の理論により、原則として外部効果はないとされている。従って、会議規則違反があっても、議員以外の第三者にはその是正を求めて出訴する途は認められないことになる。外部効果がないので、第三者には直接影響がないとされるからである。これに対して、議員は会議規則をめぐる法的紛争について規範統制手続や自治体組織訴訟の提起が認められているので、それによって会議規則の適法性が担保されていることになる。この背景には、会議規則の規定の解釈を関係者が誤っている可能性があることや、関係者間で解釈の不一致の場合に議会内部で解

決できない事情があるといわれている⁸⁷⁾。実際にもこれが原因となる訴訟が多く提起されているようである。

翻って我が国の場合、自律権が強調され、結果的に会議規則の規定の適法性や規定違反があった場合の議決等の効果についても議決が自治体の内部的意思決定であるとされ、原則として司法審査外となっている状況は、看過できないように思われる。もっとも、請願に関わる規定など住民に直接関係する規定に違反があったときは、当該住民はその権利利益を侵害されたとして司法審査を求めることは可能であろう。

3 適正な会議運営の確保と会議規則——まとめにかえて

既にみたように、会議規則は議会の運営自律権の一部といえるが、そもそも自律権は議会が会議体として自律的な意思決定を行うための独自の運営手続及びそのための組織を前提としている。この独自の運営手続を適正にするために制定されるのが会議規則である。もっとも、議会の自律権は、結局のところ、住民代表たる議員の果すべき役割を実現することに資するものといえるだろう。ここでいう議員の役割とは、地域住民の多種多様な利益や意見を議会の意思形成に結びつけるために活動することであり、その限りで自律権も制約されることがある⁸⁸⁾。このような自律権の限界を踏まえて、会議規則の問題も捉え直さねばならない。そうすると、議員の住民代表性やその果すべき役割を重視するのであれば、動議提出権や質問権といった議員の権利であって少数派の議員や会派にとって重要といえる権利に関わる会議規則の規定について、それに違反するような行為や議決等がなされたときにまで、自律権の保障を根拠に司法審査が認められないのは疑問である。もちろん、こうした権利が議会内にとどまるものと理解され、議員個人の主観的利益に関わるものとまで捉えられず、「法律上の争訟」に該当しないとされている状況は、筆者も承知している。しか

87) Rothe, a.a.O., S. 486.

88) 拙稿前掲「地方議会の自律権の展開」148頁。

し、こうした傾向は「法律上の争訟」を狭く捉えることとなり、裁判所の任務を過度に限定していることになっているという指摘⁸⁹⁾は、傾聴に値する。

次に、今後の会議規則の有り様についてであるが、近時の議会改革によって意思決定機関としての議会が再認識されている現状を踏まえると、会議規則は議会の意思決定手続に関わる重要な規範といえることができる。会議規則は、地方自治法のなかの議会の会議関係規定のみならず、憲法原理をも反映したものでなければならぬが、さらに当該議会が基本条例を制定している場合には、議会基本条例の理念やその内容をも反映したものでなければならぬであろう。その点からの不断の見直しが求められる。

地方議会改革後、拡大した議会の法的空間において、自律性を高めていくことが今後の課題であろう。同時に、自律性を高めるためには、各議会自身がその法形成により一層携わることが要請される。その際、各議会の会議規則を含めた独自の法形成における適法性が確保されなければならないが、上述のように司法的救済が困難であることを踏まえて、その制度的担保をどうするのかも各議会で議論することが求められることとなろう。

89) 高橋滋ほか編『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』（弘文堂、2014年）876頁。