

はしがき

本書は、筆者にとって二冊目のモノグラフィーである。前著である『地方議会の法構造』（2006年）は、現行の地方自治法制の下での地方議会の法原理をドイツとの比較法的観点を踏まえて分析することを主たる目的とし、地方議会の法原理の解明という作業を通じて自治体組織において地方議会をどう位置づけるべきかをテーマとしていたものであった。前著では十分に取り組みなかった自治体基本構造の原理的な分析や、地方分権改革の下での地方議会を含む自治体の組織に関する改革動向を踏まえた自治体組織法制全般の検討を次の取り組みべき課題ではないかと認識してきた。

その後、いわゆる第二次地方分権改革において、改革の対象とすべきとされた住民自治の充実に関連して、自治体組織のあり方に関心が向けられ、その基本構造をめぐる議論が活発に展開されることとなった。また、住民自治の充実には、地方議会の活性化の必要性が指摘され、そのための改革も進められた。もっとも、地方分権改革に対する行政法学の自治体組織への関心は、国と地方の関係や条例論に比べれば、高いものとはいえなかった。この背景には、自治体基本構造においても、地方議会においても、根本的な制度改革には——その必要性は以前から指摘されてきたにも拘わらず——至らなかったことも挙げられるであろうが、筆者としては、こうした状況を少しでも打開するために微力ながら貢献したいと考えてきた。

そこで、前記の課題について、具体的には次のような取組を考えた次第である。第一に、自治体の基本構造において、旧民主党政権下で活発に議論された制度改革論などにも触れつつ、二元代表制の議論の現状を整理し、その到達点を示すことを目指した。それに関連して、現憲法の下での二元代表制と原理的に齟齬があると思われる旧地方制度から継受された諸制度について、比較法的考察を加えつつ、その整合性を検証することとした。この作業を通じて、二元代表制の法制度上の課題を提示することとした。

第二に、地方分権改革の下での自治体組織法制の展開や議論について、法制的観点から重要であると思われる事項を取り上げて分析を試みることを目指した。また、その作業から、統治主体たる自治体の組織であることを理論的前提に自治体組織を捉え直すのであれば、従来の行政法学における行政組織法の扱い方では十分に対応できないように思われるため、自治組織権を基底に据えた「自治体組織法」なるものを措定して、自治体組織改革の議論に対する新たな視点を提示できないかを検討することとした。

第三に、地方議会改革の進展によって、地方議会をめぐる法状況も変化している。そのような状況を紹介しつつ、前著ではほとんど扱えなかった地方議会の自律権をめぐる議論の動向についても検討し、地方議会の法状況を筆者なりに分析することにした。

以上のような取組に対して、本書の内容が十分に応えたものとなっていると言いはないが、自治体組織の法原理的な考察によって、自治体組織法制をめぐる議論への問題提起にはなったのではないかと考えている。また、本書は近時の自治体組織をめぐる課題について、常に、地方議会からの視点を意識したものとなっている。しかし、地方議会自体について解明すべき法的課題は自律権以外にもあるように思われる。これについては筆者の今後の取り組むべき課題と考えている。

ところで、筆者は、2009年に当時三重県議会事務局職員であった高沖秀宣氏とともに「議会事務局研究会」を立ち上げて、全国の議会事務局職員のみならず趣旨に賛同いただいた地方議員や地方議会を専門分野とする研究者にも参加してもらっているが、この研究会活動を通じて、実務との接点ができたことで、地方議会に対する見方がそれまでとは変わったように思っている。要するに、現実の議会を知ることによって有意義な刺激を受けたことは確かであり、「視野が広がった」と感じている。本書に、この研究会での活動の成果があまり反映できていないものの、この研究会を契機として、現実の議会の状況を意識して研究を進めてきたように思う。今思えば、議会関係者との交流がなければ、本書は成立しなかったかもしれない。地方議会関係者を含むお世話になった自治体関係者には改めてこの場を借りて感謝申し上げたい。

繰り返しになるが、本書は冒頭に提起した課題に十分に取り組めたとは言い難いが、現時点での到達点として上梓しておくべきものと考えた次第である。現在勤務している立命館大学法学会から立命館大学法学叢書第22号として本書を刊行することができたことに対し感謝を申し上げたい。また、刊行にあたっては、法律文化社の小西英央氏と八木達也氏には適切なアドバイスをいただき、刊行までに大変お世話になったことも記して謝意を表しておきたい。

2020年9月

地方分権一括法の施行から20周年の節目を迎えて

駒林 良則