

地方議会の法定外会議への 費用弁償と議会自律権

——阪神水道企業団判決と兵庫県議会法定外会議判決——

大 塚 明

1. 地方議会の法定外会議
2. 阪神水道企業団事件の概要と判決
3. 兵庫県議会法定外会議事件の概要
4. 兵庫県議会法定外会議事件判決
5. 両事件判決の検討
6. 地方議会の自律権
7. 地方自治法の改正

1. 地方議会の法定外会議

地方自治法（以下、「法」という。）では、その89条以下で、普通地方公共団体には、議会を置くこととされている。この地方自治体の議会（以下、「地方議会」という。）は、法96条で議決権が定められているが、後述の平成20年改正により法100条12項が追加されるまでは、法109条以下の常任委員会等に関する規定以外には、地方議会の運営等に関する会議体等を設置できる規定が存在しなかった。しかし、地方議会がその権能を十全に発揮するためには、地方議会自身が、議案の審査、議会の運用準備、会派間の調整、手続きの事前打合せ、等々の広く議会の運営について協議調整するための場が不可欠である。これは、地方議会が自主

的、自立的に運営されるためには当然に必要とされるものであり、このため、地方議会においては、法に規定のある委員会等以外に、さまざまな会議を設置することが多かった。これは、地方議会が首長に従属することなく独自の立場からの本来的地方議会としての責任を果たすための「自律権」であるといつて良いであろう。

しかし、従前の法においても、論文や解説書等⁽¹⁾においても、地方議会の権能と権限、とくに議会の自律権については、言及が極めて乏しい。判例においても、議会の「自律権」に直接正面から言及するものは見当

(1) 兵庫県議会事件の際に参照した文献資料のうち主なものは、次のとおりであるが、正面から本件争点を論じたものはない。

- 杉原泰雄「地方自治権論・再考」法律時報(2004)4月号～7月号
佐藤英善「新地方自治の思想—分権改革の法としくみ」敬文堂(2002)
地方分権推進委員会 最終報告(2001.6.20)
注釈地方自治法Ⅰ 第一法規(加除式)
白藤博行・山田公平・加茂利男 編著「地方自治制度改革論—自治体再編と自治権保障」自治体研究社(2004)
駒林良則「ここから始める『地方議会改革』」自治体問題研究所(2007)
室井力・原野超編「新現代地方自治法入門」法律文化社(2000)
駒林良則「地方議会の法構造」成文堂(2006)
稲葉馨「自治組織権と付属機関条例主義」塩野宏先生古希記念『行政法の発展と変革 下巻』有斐閣(平成13年)
兼子仁「自治体・住民の法律入門」岩波書店(2001)
地方自治制度研究会「Q&A 地方自治法 平成18年改正のポイント」第164回国会 参議院総務委員会会議録第24号(2006)
成田頼明「地方自治の本旨」ジュリスト増刊法律学の争点シリーズ2 憲法の争点(新版)(1985)
白藤博行「地方自治の本旨」ジュリスト増刊法律学の争点シリーズ1 行政法の争点(第3版)(2004)
第27次地方制度調査会第27回専門小委員会資料(平成15)
「自治体議会議員の新たな位置付け—都道府県議会制度研究会最終報告」都道府県議会制度研究会(平成19年)
「逐条地方自治法」学洋書房(昭和58年)
「全訂 注釈地方自治関係事例集」ぎょうせい(昭和57年)
全国町村議会議長会編「議員必携」学洋書房(平成19年)

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

たらず、そのために法に定めのある議会の委員会等（法定会議）以外の、議会の自律権の発現としての、いわゆる「法定外会議」については、従前は学説においても、判例においても、まったく議論の外であった。

ところが、一部事務組合（法284条以下）である阪神水道企業団の議員が協議会等に出席した費用弁償支出の控訴審判例において、議会内の法定外会議ではなく一部事務組合の法定外会議のケースではあるものの、地方自治法所定の会議以外の、いわゆる法定外会議への出席の実費弁償が認められないとする判断が示された。⁽²⁾そして、これを契機としてか、地方自治体の議会の法律に明文の定めのある会議以外のいわゆる法定外会議一般について、それが法定外会議である故のみをもって、その出席に対する費用弁償が違法であるとする訴訟が、兵庫県知事を被告として神戸地裁に提起された。⁽³⁾

前記阪神水道企業団事件判決は、議会自体に設けられた法定外会議ではなく、外部の一部事務組合の会議であった。これに対して、兵庫県議会の法定外会議についての提訴は、議会内部に設置された法定外会議であった。それだけに、兵庫県議会としてはこの提訴を深刻に受けとめ、地方議会制度の根幹に関わる問題であると考えた。地方議会はその権能を発揮するために当然に自律権を有しており、その範囲で法律に定めのある会議以外にも必要な会議を組織したり費用弁償をしたりすることが許されるとして議会運営を行ってきた兵庫県議会にとっては、この訴訟提起は地方議会の自律権自体に対する否定、あるいは地方議会の自律権への挑戦として写ったのはやむを得ない。特に原告が、その請求原因を「法定外会議への出席は当該会議の具体的な目的や内容等のいかんにか

(2) 大阪高等裁判所平成16年（行コ）第5号損害賠償請求控訴事件 平成16年6月30日判決言渡 判例秘書 LLI/DB 05920937, 裁判所 HP (<http://www.courts.go.jp>)

(3) 神戸地方裁判所平成19年（行ウ）第63号違法公金支出返還請求事件 平成20年5月15日判決言渡 判例秘書 LLI/DB 06350824, 判例情報＞行政事件裁判例

かわらず、法定外会議であることの一事をもって……およそ『職務』ないしは『公務』とはいえないとの理由のみを請求原因とする。」とあっては、この提訴は、議会にとっては自律権の否定そのものであり、とうてい許容しえない主張であると考えたのも無理はない。

本来、地方議会には、後記資料の訴訟参加申立書に記載のような地方公共団体の意思決定を始めとする法令上明文の定めのある権限のほか、法令上明文の定めがないが、地方議会自身が自主、自律的に協議、調整し、決定していかなければならない事項も数多くある。地方議会が法令上明文の定めのある権限を行使するに当たっては、法に規定する本会議、委員会における議決という法定の方式によることとされているが、他方、法令上明文の定めのない事項の協議、決定手続については、法定されておらず、地方自治の本旨に基づいて、それぞれの地方議会が法に規定する会議以外の協議機関を設け、そこでの協議、調整、決定によることとするのは、法の趣旨には何ら反するものではない。そして、このような協議機関（法定外会議）への出席を議員の「職務」ないし「公務」として、条例の定めるところにより費用弁償をすることは、地方議会に認められた裁量の範囲内の行為であって、何ら違法ではない。

兵庫県議会は、この兵庫県に対する提訴をうけて、これを単なる費用弁償の可否の問題としてではなく、県議会の自律権そのものの危機ととらえて、行政事件訴訟法23条1項による訴訟参加の申立をした。（訴訟参加申立書は後掲資料のとおりである。）原告はこの参加申立に異議を述べたが、裁判所は第1回口頭弁論で参加を許可した。その後の訴訟遂行においても、実質的な当事者は、原告と参加人であり、主張立証も主としてその間で行われたものである。（筆者は、この訴訟参加人である兵庫県議会の代理人であった。）

この兵庫県議会法定外会議事件の判決は、議会の自律権自体、そしてこの帰結としての法定外会議の合法性が争われた珍しい判決であり、しかも地方自治体（首長）ではなく行政庁としての地方議会自体が積極的

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

に訴訟参加して議会自律権を主張したものであって、この点においても他に例は見当たらない。(行政庁の訴訟参加については、本訴判決とは別途の決定により処理されているために判決では言及がないし、行政庁としての長の参加を認める例は多いが、地方議会自体の参加の例は発見できなかった。)

本報告は、阪神水道企業団事件と、議会内法定外会議としての兵庫県議会事件とを対比して、地方自治体における自律権との関係で、法定外会議のあり方と合法性を検討しようとするものである。

2. 阪神水道企業団事件の概要と判決

阪神水道企業団は、神戸市、尼崎市、西宮市及び芦屋市の各市をもって組織され、上下水道事務の一部を共同処理する一部事務組合であって、企業団議会は各市の議会から選出される議員、各市長、神戸市助役、神戸市と尼崎市の水道局長の29人の議員で組織されている。普通地方公共団体の議会議員は、職務を行うための費用実費弁償を受けることができ、その額と支給方法は条例で定めることを要し、これらは一部事務組合にも準用される。本件においては、条例が定められており、本件支給はこの条例に基づくものである。

この事件では、一審判決が費用弁償を適法と認めて原告の請求を棄却したのに対して、大阪高裁が「憲法ないし法の趣旨としては、地方公共団体の意思決定方法につき、可能な限り議事機関である議会が法定の方法による議決をもって行うものとし、その運営のために必要であると議会が判断した場合に限り、条例により、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみを設置することができる」と規定しているものと解され、……法の規定している3種の委員会以外の委員会や会議を設置することはできないものというべきである。」として、「本件協議会を議会の意思に基づく公式の会議と見ることは相当でない。」から、「これらへの出席は議員の職務ないし公務ということとはできない。」と判断した。但し、

原告請求が主位的に不法行為を請求原因としていた点については、企業団議会の定めた条例については誠実に執行する義務があることなどを考慮して不法行為の成立は認めず、単に法的根拠を欠くものとしての不当利得の限度で請求を認めたものである。

この判決は、被告であり控訴人であった阪神水道企業団企業長によって上告および上告受理申立がされたが、平成18年9月12日最高裁決定は、適法な上告理由に該当しないとして上告を棄却し、また、上告審として上告受理申立てを不受理としたことにより確定している。したがって、最高裁自身が大阪高裁判決で判示された法令解釈を是認する判断を直接下したものとはなっていない。

3. 兵庫県議会法定外会議事件の概要

この訴訟は、兵庫県議会の法定外会議出席に対する実費弁償の違法を主張して争ったものであるが、請求の根拠のひとつとして前記阪神水道企業団事件判決をあげていることから、この判決を契機としてのものであると考えられる。

原告の主張は、一審判決の「当事者の主張」にまとめられているが、

(1) 地方公共団体の議会は、地方自治法に定める以外の、いわゆる「法定外会議」を設けることは許されない。

(2) 地方自治法203条3項にいう「職務」とは、地方自治法に規定のある会議への出席に限られ、法定外会議への出席は「職務」ではない。

というものが主たる主張である。

原告の主張は、「本訴は、法定外会議への出席は当該会議の具体的な目的や内容等のいかんにかかわらず、法定外会議であることの一事をもって、前記理由によりおよそ議員の『職務』ないしは『公務』とはいえないとの理由のみを請求原因とするものであり、かかる理由が採用されなかった場合に、法定外会議の中にはその出席が『職務』ないしは『公務』

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

となり得る場合があることを前提に、本件各会議ないしは少子化理事会が、その具体的な議題その他の内容等からして、個別的に『職務』ないしは『公務』に当たらないものであるとの仮定主張は行わない。」というものである。つまり、個々の本件法定外会議の具体的な公務性を争うのではなく、先の阪神水道企業団事件判決に依拠して、「法定外会議」の一般的な違法性を主張するものであることを明確にしている。すなわち、ここで争われたのは、個々の法定外会議の具体的な公益性や合法性の問題ではなく、議会内部の法定外会議一般についての合法違法そのものなのである。

しかし、先の大阪高裁判決も、法上明文の定めのない会議を一切設置できないと判断するものではかならずしもないとも読み取ることもできる。すなわち、大阪高裁判決は、「地方公共団体の意思決定方法につき、可能な限り議事機関である議会が法定の方法による議決をもって行う」として、法が法令上明文の定めのある権限の行使については、これを法定の方式によることとしたのであって、それらの議決によって、地方公共団体の意思を確定させ、法令が付与した効果を発生させるものとしたものである。法は、法令上明文の定めのある権限の行使に限っては、本会議とその内部的審査機関である委員会についての規定を置き、それらの議決を経よう求めていると考えられるのである。つまり、大阪高裁判決が法上明文の定めのない会議が設置できないと言っているのは、法令上地方議会に付与され、議決の対象とされている法令上の権限の行使に係る審査に関してのことであって、議決の対象とされていない協議・調整・決定に係る案件等についてまでは言及していないと考えることは可能なのである。

4. 兵庫県議会法定外会議事件判決

兵庫県議会の法定外会議について、神戸地方裁判所の一審判決は、次のように述べている。

「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、本議会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、……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。」

そのうえで、議会における会派の結成とこれを中心とした議事進行にふれて、「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ち合わせ等をも含めた庶務の事項については協議、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るべきである。」とした。そして、「法定外会議が議会制度を形骸化させる危険性を孕むことは運用上十分留意されるべきであるが、その危険性故に法が法定外会議の設置を一切許さない趣旨であるとまで解されない。」として、「本件各会議が法定外会議であることの一事をもって本件費用弁償が直ちに違法となるものではないといわざるを得ない。」と判断したのである。

⁽⁴⁾
控訴審判決は原審判断を踏襲したうえで、「地方自治法は委員会とし

(4) 大阪高等裁判所平成20年（行コ）第103号違法公金支出返還請求控訴事件 平成21年1月23日判決言渡 判例秘書 LLI/DB 06420806, 裁判所HP (<http://www.courts.go.jp>) 裁判例情報>行政事件裁判例

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

ては上記3種類の委員会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。」としながらも、続けて「しかし、一定の組織が設置された場合、その組織の運用に必然的に付随する庶務的事項に関する権限は、その設置とともに付与されたものということができる。」とした。そして、「地方公共団体の議会は、憲法がその設置を義務づける議事機関であって、非常に広範な権限を持つところ、その議会が求められている役割や機能を十全に果たすためには、議会自体が、自主的、自律的に協議し、調整し、決定して行かなければならない事項は多く存在している。地方分権の重要性が強調される今日の状況下では、議会の自主性は尊重されるべきものであり、議会には、その地方の住民の付託に基づいて、その住民のために自主的、自律的に運営されることが期待される。」とする。

そして、控訴審判決はこの認識に立って「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、「これらによれば、本件各会議は、いずれも議会が議会として自主的、自律的な活動をする上で必然的なもので、運営上の協議、調整であり、庶務的な事柄であるということができるのであって、本件各会議は、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

等を行う場として、地方自治法上の根拠を有しないものではない。」と結論した。

これら一・二審判決は、いずれも地方議会の自主的・自律的運営を重視して、必要な範囲での法定外会議を「憲法や地方自治法の趣旨に反するものでない」と地方議会の自律権を認めたものと評価することができよう。

5. 両事件判決の検討

両判決は、阪神水道企業団事件が特別地方公共団体としての一部事務組合、兵庫県議会事件が議会内の法定外会議、という相違はあるものの、地方自治体に規定されていない、いわゆる「法定外会議」についてのものであるという点では同様である。

しかし、阪神水道企業団事件判決が一般論として述べている地方自治法の法定外会議に関する法解釈は、3項末尾にも書いた通り、限定的に読みとる余地もあるうえに、兵庫県議会事件における法定外会議等までを想定したものまでは必ずしも言い切れず、その意味で兵庫県議会事件判決のいうところの「同判決は、一部事務組合である阪神水道企業団の議会の議員が協議会等に出席したことについて、阪神水道企業団報酬並びに費用弁償に関する条例に基づく費用弁償として支給された費用の支出が問題とされた事案に関するものであり、同条例の内容も本件条例とは異なっているのであって、事案を異にする。」という評価も首肯できる。また、そもそも同じ高裁レベルで、相互に拘束力のないことを前提とすれば、仮に結論が明らかに相反していたとしても奇とするには足りないということもできる。

ただ、両判決を比較して考えるならば、阪神水道企業団事件においては判決は一般論により結論を出したかのような表現になっているとはいえ、実際に争われたのは一部事務組合の議会であり、その法定外会議としての重要性や必要性についての十分な主張や立証が、地方議会一般の

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

場合と同様に為されたとは言い切れない。ましてや、地方議会の自律権を考慮に入れての判断とも言い得ないし、3項末尾に記載の通り、判決自体を限定的に読むことも可能である。そう考えると、法定外会議一般についての判決理由がレイシオデシデンダイと言えるのか、同判決の「理由」とする一般論が「一般論」として十分に成熟したものと言いつけるかどうか、については、十分に疑問の余地がある。

これに対して、兵庫県議会事件判決は、議会内の法定外会議について、その職務や機能、重要性等について審理し、その結果として議会の機能の重要性と自立性から、「法定外会議のすべてを一律に違法とくいえることはできない」と判断した上で、本件請求が「法定外会議であることのゆえのみ」をもっての違法性主張であったことから、請求を棄却したものである。この兵庫県議会事件の地裁と高裁の判決は、先の阪神水道企業団事件判決を参照した上でのものであり、その意味では「一般論」としての先の判決を否定したものと考えることができる。⁽⁵⁾

6. 地方議会の自律権

本件兵庫県議会事件訴訟にあたっては、地方議会の自律権についての過去の論考を、兵庫県議会事務局とともにできる限り渉猟したが、冒頭にも述べたとおり、ほとんど言及がない。その意味では、今回の兵庫県議会事件判決は、「議会の自律権」に言及して法定外会議の存立可能性

(5) 兵庫県議会事件一審判決後の論考ではあるが、大森彌「分権時代の議会・議員のあり方と改正自治法」(財団法人地方自治研究機構『自治体法務研究』2008年秋 No 14 号所収)は、「大阪高裁平成16年6月30日判決に示されている地方議会の議員の職責・職務に関する解釈は、非現実的であり、その解釈では、実際に議事機関としての議会の機能を果たせないし、議会は有効にその役割を果たすことができない」として、「法令上明文の定めのない会議であっても、地方議会の運営・管理上必要な会議は、自律権に基づくものであり、当該会議への出席は、地方議会の議員の職責・職務として認められる」ことを主張する。

を肯定した初めての判断であると思われる。この点において、本判決の重要性は、法定外会議出席への実費弁償の可否の問題にとどまることなく、むしろ「地方議会の自律権」を判例上はじめて正面から公的に認めたとあるというべきではないだろうか。

なお、従来の判決例においても、正面からの法定外会議や議会自律権への言及とはいえないものの、今回の兵庫県議会法定外会議判決に先駆すると考えられる判決例は存在する。

たとえば、昭和63年3月10日最高裁判決は、⁽⁶⁾「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その機能を適切に果たすために必要な限度で広範な権能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することもできる」として、派遣決定当時には法令上明文の定めのない議員の海外派遣を適法とした。⁽⁷⁾この最高裁判決は、地方議会の権能が必ずしも法令上明文の定めのある場合に限られない広範なものであると明確に判断するとともに、派遣決定当時（そして、判決当時においても）、本件各会議と同じく、法上明文の定め⁽⁸⁾のなかった「議会運営委員会」での派遣決定を適法なものと判断しているのである。

本来、地方公共団体は、国政とは異なり、首長と議会との関係は、議院内閣制的ではなく大統領制的であると言われており、議会と首長とは相互に独立である。しかし、議会の権限や自律性については、従来は現場の実務に委ねられており、法律や学説が立ち入った議論をすることはまれであった。その一因には、残念ながら地方議会それ自身の非力あるいは弱体が無かったとはいきれない。条例制定や予算についても、圧

(6) 昭和63年3月10日最高裁判決民集153号491頁，判時1270号73頁，判タ663号85頁

(7) 神長勲「地方議会が議員を海外に派遣する権能」別冊ジュリスト125 地方自治判例百選第2版88-89頁（1993年）のコメントがある。

(8) 地方自治法109条の2の「議会運営委員会」は、平成3年改正による追加である。

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

倒的に首長の権限が大きく、ともすれば議会は首長に対して、抵抗あるいは反対することはあっても、積極的に提案することは事実上困難であった。議会事務局にしても、議会独自の独立した人事に裏付けられた事務局ではなく首長部局から出向の人員によっており、事実上の首長部局への従属があったといえなくもない。

しかし、そのような中であっても、近時は一部地方議会においては独自の活性化策を模索し、地方議会の独自性を確立しようと努力していた。議会基本条例等の制定などは、この一環ということがいえよう。本件判決は、そのような今日の状況の中において、地方議会の独自性と自律権を認める点において、一石を投じたものということがいえる。

7. 地方自治法の改正

これらの判決後の平成20年には、地方自治法の一部改正により、100条に現行の12項が追加され、「議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。」とされた。⁽⁹⁾

この改正は、まさに兵庫県議会事件判決の趣旨にそったものであり、判決の趣旨を明文で法に取り入れたものと評価することができる。

阪神水道企業団事件判決が指摘するとおり、「地方公共団体の議会が法定の委員会以外の会議を設置することができるものとする、当該会議には法の規制が及ばず、法定外の会議において上記の法の厳格な手続によらないで実質的に審理・議決がされ、それが議会や委員会の審理・

(9) この改正については、平成20年6月18日付で総務省自治行政局行政課長から総行第73号「地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について（通知）」が各都道府県総務部長と各都道府県議会事務局宛に出されており、そこでは「上記の改正は、普通地方公共団体の議会の議員の活動のうち、各派代表者会議、正副委員長会議、全員協議会等について、会議規則に定めることにより、議員活動の範囲に含まれ得ることを明確にしようとするものである」とされている。

議決と同視されたり、また、それに代替的役割が与えられる危険性が生じかねず、ひいては法の規定する議会制度の趣旨が潜脱されるおそれがある。また、法定外の会議を許すとすると、その範囲が際限なく広がる危険性があるし、合理的な範囲に限定するとしても、その判断は不明確なものとならざるを得ず、上記の弊害を防止できない」という危険性は否定できない。

しかし一方で、兵庫県議会事件判決が指摘するとおり、「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と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。」という指摘も正鵠を得ている。その意味で、改正前の法が「明文をもって定めた委員会以外には一切の会議体の設置を認めていない」というのは、一面においては議会運営の実際の必要性を無視したものであり、他面においては議会の自律権を否定するものであるとの批判がある⁽¹⁰⁾。

(10) 地方議会の自律性については、平成17年12月9日に地方制度調査会長から内閣総理大臣へ答申された「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」においても、その「第2 議会のあり方」において、「議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、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こととし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる。」と述べている。また、平成18年5月31日の「地方自治法の一部を改正する法律」（平成18年法律第53号）の委員会採決に際しては、衆・参両議院の総務委員会において、「地方議会の機能の充実強化を図るため、議決事件の拡大、調査権・監視権の強化、議会の内部組織権の拡充、議会の独立性の確保のため必要な議長権限の付

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

必要な会議体等の設置の可否や可否と、本会議を中心とした議会運営の潜脱の問題とは別に論じるべきであろうし、その会議体の公務性や公益性も個々具体的に論じられるべきであろう。その意味において兵庫県議会事件判決は、「法定外会議の一律全否定」という考え方を否定したものであって、議会の自律性と運営の必要性を評価した妥当なものと評価できる。そして、今回の地方自治法改正は、まさにそれに沿った改正であり、この判決は今回の地方自治法改正を導いた、あるいはうながしたものと評価することができよう。

与等について、引き続き検討を行うこと。」との附帯決議も可決されており、地方議会の機能の充実強化は、地方自治の本旨からして要請されてきていたと考えることができる。

資料 訴訟参加申立書

平成19年（行ウ）第63号 違法公金支出返還請求事件

原告

被告 兵庫県知事

訴訟参加申立書

平成19年9月21日

神戸地方裁判所第2民事部合議A係 御中

参加申立人 兵庫県議会

被参加申立人（被告） 兵庫県知事 井戸敏三

第1 申立ての趣旨

上記当事者間の御庁頭書事件について、申立人を被告兵庫県知事のために参加させる旨の決定を求める。

第2 申立ての理由

- 1 原告らは、前記事件において、地方公共団体の議会には、地方自治法上明文の定めのない会議を設置することは許されておらず、兵庫県議会に設置された各会派代表者会議等地方自治法上明文の定めのない各会議（原告ら訴状別紙費用弁償一覧表記載の各会議）に出席した議員に対する費用弁償（以下「本件費用弁償」という。）は、すべて違法であると主張し、各議員に対する不当利得返還の請求をすることを被告に対し求めている（原告ら訴状）。

- 2 ところで、申立人は、地方公共団体の「議事機関」（憲法93条1

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

項)として設けられた地方自治法第2編第6章に規定する議会であり、地方自治法上、①議決権(地方公共団体の意思のうち基本的なもの又は重要なものを決定する権限(同法96条1項))のほか、②選挙権(議長・副議長等の選挙(同法103条1項, 106条2項), 選挙管理委員等の選挙(同法182条1項, 2項, 地方自治法施行令135条2項, 136条2項)等)、③監視権(長その他の執行機関の行う行政執行について監視し、牽制するための権限。検閲・監査請求権(同法98条1項, 2項), 調査権(同法100条), 承認権(同法179条3項), 同意権(同法162条, 196条1項, 243条の2第8項等), 不信任議決権(同法178条)等)、④意見表明権(機関としての議会の意思・見解を表明する権限。意見書提出権(同法99条), 諮問答申権(同法206条4項等)), ⑤請願に関する権限(請願受理権(同法124条), 請願処理経過結果報告請求権(同法125条)), ⑥自律権(機関としての議会の内部組織・運営に関する一定事項につき、他の機関等から関与を受けることなく、自律的に決定し、処理する権限。決定権(同法118条1項, 127条1項), 内部組織権(議長・副議長等の選挙(同法103条1項, 106条2項), 委員会の設置及び委員の選任(同法109条1項, 2項, 109条の2第1項, 2項, 110条1項, 2項), 事務局の設置(同法138条1項)等)、規制制定権(同法111条, 120条), 規律権(同法129条, 130条, 134条1項等), 自主解散権(地方公共団体の議会の解散に関する特例法2条)等)といった権限を付与され、地方公共団体における議事機関として広範な権能を有するものである。

- 3) そして、地方自治法において、普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができ(同法203条3項)、その費用弁償の額及びその支給方法は、条例で定めなければならないとされ(同条5項)、これを受けて、兵庫県においては、議員が職務を行うために要した費用の弁償について、議員提案によ

り、議会の議員の報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和35年兵庫県条例第55号。以下「費用弁償条例」という。）を定めている。

本件費用弁償は、原告ら訴状別紙費用弁償一覧表記載の各会議（以下「本件各会議」という。）に参加した議員に対し、費用弁償条例3条1項、4項ないし6項、9項に基づき支給したものである。

本件各会議のうち、各会派政務調査会長会、地方議会協議会、広報委員会、正副常任委員長会議及び各会派代表者会議は、いずれも地方自治法上明文の定めはないが、県議会の広範な権限・機能を十分に発揮するため、議会の運営上必要不可欠なものとして設置したものであり、また、少子化対策調査特別委員会理事会は、地方自治法及び兵庫県議会委員会条例（昭和38年兵庫県条例第65号）に基づき設置した少子化対策調査特別委員会の内部機関として、兵庫県議会委員会条例28条に基づき同委員会の決議を経て設置されたもので、同委員会の一部を構成している。

以上のとおり、本件各会議は、議会の運営上必要不可欠なものとして、県議会が設置し、議員提案による費用弁償条例に基づき、本件各会議に出席した各議員に対し費用弁償したものである。

- 4 住民訴訟における行政庁の訴訟参加の制度（地方自治法242条の2第11項、行政事件訴訟法43条3項、41条1項、23条1項）は、被告とされていない行政庁が訴訟の争点に関する主張や訴訟資料・証拠資料を有している場合、当該行政庁を訴訟に参加させ、その主張や訴訟資料・証拠資料を法廷に提出させることによって、適正な審理裁判を実現することを目的とするものである。

本件訴訟の争点は、本件費用弁償の適法性、すなわち、本件各会議の適法性、ひいては議会の内部組織や運営自体の適法性であって、当該争点に関する主張や資料を提出させることが最も適切な者（申立人）を本件訴訟に関与させるのが適当である。

確かに、被告兵庫県知事は、兵庫県における予算を執行する権限

地方議会の法定外会議への費用弁償と議会自律権

及び財産を取得し、管理し、及び処分する権限を法令上本来的に有し（地方自治法149条2号、6号）、特段の委任等がなされない限り、地方自治法240条の規定に基づき地方公共団体の債権を管理する権限を法令上本来的に有する者として、本件訴訟において被告適格を有する。また、被告兵庫県知事は、本件費用弁償に関する支出負担行為及び支出命令の権限を法令上本来的に有する者である。

しかし、普通地方公共団体の議会は、前記2のとおり、当該普通地方公共団体の議事機関として、その権能を果たすために必要な限度で広範な権能を有し、普通地方公共団体の長は、議会を指揮監督し、議会の自律的行為を是正する権限を有するものではない。普通地方公共団体の長は、議会の行為については、その予算を執行する権限を有するにとどまるものである。

このような議会と長との権限関係からすると、議会が設置した地方自治法上明文の定めのない各会議への議員の参加については、長としては、これが著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、議会の決定を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を執る義務があり、これを拒むことは許されないものと解される（最高裁平成15年1月17日第二小法廷判決・民集57巻1号1頁参照。教育委員会と長との関係につき、最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753号参照）。

したがって、本件訴訟の争点、すなわち、本件各会議の適法性に関する主張や資料は、議会の活動に関する財務会計上の事務を執行するにとどまる被告兵庫県知事のみでは、限定的なものとならざるを得ず、本件各会議を設置した申立人において本件訴訟の争点に関し主張させ、あるいは、資料を提出させることが適当であり、申立人を本件訴訟に参加させる必要がある。

5 以上のとおり、申立人は、本件申立てをする次第である。