

このような機能を有する地方議会が、その実態において、とかく、十分にその機能を果たしていないといった批判がある。このようなことから近年、地方議会の活性化ということが重要な課題となつてきている。そして、様々な観点から、制度の改革、運営の改善などが論議されており、その一部については、制度の改正が行われ、また、各地方議会において前向きな取り組みがみられるようになっている(第二次地方制度調査会「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(平成十七年二月)」第2「議会のあり方」、第二次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申(平成二十年六月)」第3「議会制度のあり方」参照)。なお、議会議基本条例の類を制定する団体も増えている。

また、平成二十三年の地方自治法の改正により、議員定数の上限数の制限の廃止、法定受託事務に係る事件についても、原則として条例で議決事件とすることができるものとするなどの改正が実現した。さらに、平成二十四年の地方自治法の改正により、通年の会期の制度、臨時会の招集の請求があつた場合に長が招集しないときに議長が招集する制度、委員会制度に関する規定の簡素化などの改正が実現した。

第一節 組 織

〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。

〔解釈〕 一 本条は、憲法第九十三条をうけて、普通地方公共団体に議会を置くことを定めた規定である。いふまでもなく議会は、普通地方公共団体の意思決定機関であつたが、普通地方公共団体の意思は、住民に代つて議会によつて決定される。住民は、選挙を通じて

当選者の代表者を通じて、その代表者を通じて間接的に議会の意思決定に参与する。これは、人口が多き自治体においては、住民が直接参加して議論し、意思決定することは不可能であること、また、多くの住民にとつては、諸々の政治・行政の問題を直接判断するための相応の知見と時間的余裕とを有し難いことなどから他ならない。もつとも町村については、条例で議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができることとされている(法九四)が、これは、人口も非常に少なく、単一的な社会的構成を有し、その住民全部が一堂に会して論議することができるような町村についての極く例外的なものであるといえる。

二 議会は普通地方公共団体の意思決定機関であるが、普通地方公共団体の意思のすべてが議会により決定されなければならないかという、決してそうではない。普通地方公共団体の場合、意思を決定する機関として議회가、決定された意思を執行し実現する機関として長をはじめ、教育委員会、選挙管理委員会等の執行機関が、それぞれあるが、これらの意思決定機関及び執行機関の権限は法令等によつて規定され、それに従つて運用される。そして、意思決定機関としての議회가団体意思を決定する場合の権限は法第九十六条に掲げられているので、議会は同条第一項各号に掲げる事項及び同条第二項の規定により議会の権限とされた事項について議会の議決により団体の意思を決定する。それ以外の場合、執行機関たる長、各種委員会等が、自己の権限に属する事項につき、自ら決定し(自ら決定したことが団体の意思となる)、これを執行することとなるのであつて、その範囲のものも決して少なくはない。しかしながら、議会は予算の議決及び条例の議決を通して、そのような事務についてもその意思を及ぼし得るわけであるから、議회가普通地方公共団体の運営全般にわたつての方針を決定するものであるといふことができる。

三 議会は普通地方公共団体の機関であり、法人格を有しない(行判 明三五、三、五)。議회가普通地方公共団体の事務を直接に管理し、執行することは原則としてあり得ない。また、通常の訴訟の当事者になることはできないのであつて、法律による特別の定めがあるときに限られる(例えば法一七六)。