

## 第6章 議会

### 第1節 議会の地位等

第1章第3節2の「日本国憲法上の地方自治の原則」の(2)で述べたように、憲法93条は、1項で、地方公共団体には必ずその議事機関として議会を設置すべきことを、2項で、地方公共団体の長と議会の議員は住民が直接これを選挙すべきことを定めている。これに対し、地方自治法の一部を改正する法律（令和5年5月8日法律第19号、以下、「令和5年改正法」という。）による改正前の地方自治法（以下、「旧法」という。）89条は、シンプルに「地方公共団体に議会を置く」とのみ定め、議会の役割・責任、議員の職務等については、本章第2節や第3節で引用する個別の規定に任せられ、議会の活動が住民の目から見えづらいものとなっているとの問題意識が関係者から示されていた。このため、第三十三次地方制度調査会の「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（令和4年12月28日、以下「33次地制調答申」という。）において、「議会の役割や責任、議員の職務等の重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的事項を地方自治法に規定することも考えられる」とされたことを踏まえ、令和5年改正法は、地方議会の役割や議員の職務等を自治法上明確にする改正が行われた。この結果、自治法第89条には、次の1～3の3項が新たに規定された。この改正は、令和5年改正法の公布日（令和5年5月8日）から施行された。

#### 1 第89条第1項（公選の議員による議事機関としての議会の設置）

本項は、憲法93条第1項を受け、普通地方公共団体に議事機関として議会を設置すること、及び、同条第2項を受け、議会は当該地方公共団体の住民が選挙した議員を持って組織されることを改めて明確にした規定である。

#### 2 第89条第2項（議会の権限の総則的確認）

本項は、議会の権限を確認的・総則的に規定するものである。このため、最も重要な権限である「議決」（自治96）のほか、「検査」（自治98）、「調査」（自治100）を例示したうえでこの法律に定めるその他の権限を行使すると規定して

## 第6章 議会

いる。なお、議会は、地方公共団体の意思決定機関ではあるが、唯一の意思決定機関ではなく自治法第96条の議決事項以外の団体意思の決定は長等の執行機関が行っている。このため、議会が行う団体意思の決定は、第96条所定の条例、予算等の重要事項についてであることを明確にするため、「この法律に定めるところにより当該地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し」と規定している。

### 3 第89条第3項（議員の職務遂行上の心構え）

地方議会の議員は、住民により選挙された地域の代表として、議決その他の議会の権限に属する議事に参与し、住民の意思を適切にその地方公共団体の運営に反映することを基本的職務としている。このため本項は、議員が前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならないと、その基本的な心構えを明確にしている。したがって、この規定は、議員の新たな義務や権限を規定したものではない。また、この「心構え」を規定した第3項に違反することは、議会の懲罰の理由になるとは考えていない旨の国会答弁がなされている。

### 4 議会と執行機関との相互牽制方式

このほか議会の地位に関わるものとして、議会と執行機関、とりわけ長との牽制方式がある。憲法は、第1章第3節2(2)で述べたように、議会の議員と長とをいずれも住民が直接これを選挙するとして、議会と長を対等な立場に置き、相互に牽制し合って行政の調和と均衡を図る首長制（首長-議会型）の組織原理を採用している。これにより、議会が長との関係で一定の相互牽制的地位にあることについては、本章第3節及び第7章第3節で後述する。

## 第2節 議員

### 1 議員の地位

#### (1) 議員の身分の取得及び任期

議員は、地方公共団体の議会の構成員である。憲法93条2項により、地方公共団体の議会の議員は、住民により直接選挙される。その選挙権及び被選挙権は、自治法及び公選法で定められており（前述69頁及び72頁）、選挙区も公選法で、

都道府県議会議員については一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし（同法15①）、市町村議会議員については原則として当該市町村の区域による（同条⑥）とされている。議員の任期は、4年である（自治93①）。議員の当選の効力は、原則として選挙における当選人としての告示により生ずるが（公選101の3②及び102）、議員の任期は一般選挙の日から起算され、一般選挙が議員の任期の満了前に行われたときは原則として前任者の任期満了日の翌日から起算される（公選258）。

## （2）兼職・兼業の禁止（兼業禁止の緩和は、令5. 3. 1施行）

地方公共団体の議員は、自治法92条により、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができず、また、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができないとされている。このほか、個別の規定により、地方公共団体の長（自治141②）、副知事又は副市町村長（自治166②）、選挙管理委員（自治182⑦）、裁判官（裁判所法52）等について、地方公共団体の議員との兼職禁止規定が置かれている。国家公務員及び地方公務員については、在職中は原則として公職の候補者となることができず（公選89）、そのような者が公職の候補者となったときは、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなされる（公選90）。なお、自治法92条の規定にかかわらず、地方公共団体の議員は、当該地方公共団体が構成員である一部事務組合又は広域連合の議員との兼職はできることとされている（自治287②及び291の4④）。

地方公共団体の議員は、当該地方公共団体に対し請負（業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該地方公共団体が対価の支払いをすべきものをいう。）をする者（各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者を除く）及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役、若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び精算人となることができない（自治92の2）。これは、地方自治法の一部を改正する法律（令和4年法律第101号 以下「令和4年改正法」という。）による改正前の自治法第92条の2と同様に、議員が当該地方

公共団体と経済的乃至は営利的な関係に立つことにより、議会運営及び地方公共団体の事務執行の公正が害されることを防止することをその趣旨とするものである。しかしながら、近年、地方議員のなり手不足が深刻化する中で、旧規定では、禁止の対象が単に「請負」と規定されその範囲が条文上明確でないため立候補しようとする者の懸念材料となっていることや、法人の役員等については当該地方公共団体に「主として」請負をする場合が禁止されているのに対し個人請負については一律禁止とされていることが議員のなり手不足の要因の一つとなっているとの指摘が関係者からなされていた。このような議員のなり手不足への対応が喫緊の課題となっていることを踏まえて、国会における議員提案により、令和4年改正法による改正前の自治法92条の2に上記下線部分の2つの括弧書きを追加する改正が行われたのである。この改正は、公布の日（令和4年12月16日）から3月を超えない範囲内で政令で定める日（令和5年3月1日）から施行するとされ、同日には地方自治法施行令で政令で定める額が300万円と定められ（同令121条の2）、300万円以下の個人請負は許容されることとなった。300万円とする考え方については、個人の企業の年間売上高の全国平均の2割程度の水準であること、法人については「主として」の解釈として当該法人の全業務量の5割までの地方公共団体に対する請負が認められていることを踏まえ、十分に低い水準に抑えようとしたものであることが、法案審議において示されている。なお、自治法92条の2の第一の括弧書き中の請負の定義においては、「業として行う」とすることにより反復・継続的行為であることを明確化し、「工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引」とすることにより民法上の請負に限らず、広く営利的・経済的な取引契約を含むこととしている。これは、令和4年改正法による改正前の自治法92条の2の「請負」についても、議会運営及び地方公共団体の事務執行の公正が害されることを防止するという観点から、民法所定の請負契約に限らず、広く業務として行われる経済的ないし営利的な取引契約であって、一定期間にわたる経済的な取引関係に立つものすべてが含まれると解釈・運用されてきており、その従来の解釈を承継した規定とされたものである。この請負の定義部分は、長の兼業禁止（自治142）、委員会の委員等の兼業禁止（自治180の5⑥）等におい

でも同じとされている（同括弧書後段）。

### (3) 議員報酬及び費用弁償

地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない（自治203①）。議員報酬は、議員としての職務の執行に対する対価であり、議員は、報酬請求権を有する。また、議員は、職務を行うため要する費用の弁償及び期末手当を受けることができ（同条②③）。議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びに支給方法は、条例でこれを定めなければならない（同条④）。地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、議員に支給することはできない（自治204の2）。

### (4) 政務活動費

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その他の活動に資するため必要な経費の一部として、議会の会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる（自治100⑭）。これは、平成24年の自治法改正の際、平成12年に導入されていた政務調査費について、国会で、その名称を「政務調査費」から「政務活動費」と、「議員の調査研究」を「議員の調査研究その他の活動」と修正したものであるが、同時に、議長は、政務活動費について、その用途の透明性の確保に努めるものとするとの規定が追加された（同条⑯）。

なお、政務調査費時代の事案であるが、最高裁（最判3小平28. 6. 28、参考判例⑫）は、自治法に定める政務調査費の対象とならない経費について、議会の会派に対し自治法232条の2の規定に基づき補助金を交付することは、禁止されていないとした。

## 〔参考判例⑫ 政務調査費と会派運営費への補助 最判3小平28. 6. 28〕

資料：判例地方自治413号49頁

京都府は、平成12年に自治法で政務調査費制度が規定される以前から、府議会の各会派に対し会派の調査研究費等を支援するため、報償費という名目で金員を交付していた。自治法での政務調査費制度の導入に伴い、京都府は、平成13年以降、各会派に対し調査研究費、研修費等の8項目を政務調査費として交