

法制情報

第9号

第9号テーマ

「地方自治法の一部改正について」

はじめに

令和 4 年 12 月及び令和 5 年 5 月に地方自治法の一部が改正されました。これは、全国市議会議長会や地方制度調査会において議論されてきた内容を含む改正であり、地方議会の役割及び議員の職務の明確化等、議会や議員に深く関わる改正であるため、その内容を解説します。

1 改正の経過

第 32 次地方制度調査会（平成 30 年 7 月～令和 2 年 6 月）

地方議会・議員のあり方に関する研究会 [総務省]（令和元年 6 月～令和 2 年 8 月）

令和 2 年 6 月 【第 32 次地方制度調査会】
「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」

令和 2 年 9 月 【地方議会・議員のあり方に関する研究会】
「地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書」

令和 3 年 4 月
自民党 PT による「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」

第 33 次地方制度調査会（令和 4 年 1 月～）

令和 4 年 11 月 【全国市議会議長会】
「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決議」

令和 4 年 12 月 16 日 地方自治法の一部を改正する法律① 公布

令和 4 年 12 月 【第 33 次地方制度調査会】
「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 5 年 5 月 8 日 地方自治法の一部を改正する法律② 公布

(1) 地方議会・議員のあり方に関する研究会〔総務省〕

平成16年に発足した第28次地方制度調査会で審議項目として取り上げられるなど、以前から議会のあり方、特に地方議会議員の法的位置付けについては繰り返し議論がされてきました。

そのような中で、「地方議会・議員のあり方に関する研究会」は、時代の変化に伴い、地方議会議員のなり手不足が深刻な状況となっていること等を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参画しやすくなるための方策等について幅広く議論を行うことを目的として、令和元年6月に総務省に設置されました。

そして、地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、請負に関する規制の緩和についてだけでなく、議会の権能の強化や立候補環境の整備等、地方議会のあり方について広く議論され、令和2年9月に報告書が取りまとめられました。

(2) 第32次地方制度調査会

平成30年から令和2年まで開催された第32次地方制度調査会では、「地方議会・議員のあり方に関する研究会」で整理された論点を踏まえ、2回にわたり地方議会のあり方等について議論されました。

令和2年6月には「**2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申**」が取りまとめられ、内閣総理大臣に手交されました。この中で、議員のなり手不足に対する当面の対応について、**①議員の法的位置付け、②議員報酬のあり方、③請負禁止の緩和、④立候補環境の整備**の4項目が示されました。

(3) 全国市議会議長会

全国市議会議長会は、令和元年以降「**多様な人材の市議会への参画促進に関する決議**」において、地方議会の位置付け及び議員の職務の明確化、請負に関する規制の緩和等について、議員のなり手不足を克服する一助となるとして、繰り返し要望してきました。

そして、全国都道府県議会議長会及び全国町村議会議長会とともに、多様な人材の地方議会への参画促進を図るため、地方議会の位置付け及び議員の職務の明確化、請負に関する規制の緩和等の制度改正や支援措置について、政府及び国会に対し要望活動を行いました。このような活動や地方制度調査会の答申、自由民主党の総務部会に設置されたプロジェクトチームの提言を受け、超党派による議員立法（衆議院総務委員会提出）として地方自治法の一部改正法案①が提出されました。

(4) 第 33 次地方制度調査会

令和 4 年に設置された第 33 次地方制度調査会では、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会（以下「三議長会」という。）が、令和 5 年統一地方選挙までに地方自治法の一部改正を実現させるため、前倒しで重点的な審議を行うことを要請し、同調査会専門小委員会において三議長会に対するヒアリングも行われました。

その結果、「**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**」が取りまとめられ、令和 4 年 12 月に内閣総理大臣に手交されました。そして、答申を踏まえた地方自治法の一部改正法案②が内閣から提出されました。

この答申では、地域の多様な民意を集約する議会の役割は大きく、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが重要であることが指摘されています。一方で、現在の議員の構成は性別や年齢構成の面で多様性を欠き、一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心の低下等、議員のなり手不足の原因の一つにもなっていると課題を整理しています。そして、その対応策として、①議会における取組の必要性、②議会の位置付け等の明確化、③立候補環境の整備、④議会のデジタル化の 4 点について提言しています。

2 改正の概要

	概要	該当条文	施行日
改正法①	議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和	第 92 条の 2	令和 5 年 3 月 1 日
	災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備	第 101 条	令和 4 年 12 月 16 日
改正法②	地方議会の役割及び議員の職務等の明確化	第 89 条	令和 5 年 5 月 8 日
	地方議会に係る手続のオンライン化	第 138 条の 2	令和 6 年 4 月 1 日
	会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給 ※	第 203 条の 2	
	公金事務の私人への委託に関する制度の見直し ※	第 243 条の 2	

改正法①は、各党間の協議の結果、法案の起草が行われ、令和 4 年 12 月 6 日の衆議院総務委員会において委員会提出の法案として決定すべきとの動議が提出され、賛成多数により決定、その後、12 月 8 日に衆議院本会議、12 月 10 日に参議院本会議において可決され、12 月 16 日に公布されました。

改正法②は、地方制度調査会による答申等を踏まえ、内閣から提出され、令和 5 年 4 月 18 日に衆議院本会議、4 月 26 日に参議院本会議において可決され、5 月 8 日に公布されました。

※本稿では、地方議会に関連する改正について解説し、その他の改正については概要のみ記載します。

3 改正の内容

(1) 議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和 第 92 条の 2

議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的として規定されています。改正前の地方自治法第 92 条の 2 では、禁止の対象を単に「請負」と規定しており、これは民法上の「請負」よりも範囲が広いものと解されていました。また、議員が個人事業主として地方公共団体との間で請負関係に立つことは、請負金額に関わらず一律に禁止されていました。

この規定については、近年、議員のなり手不足が深刻化する中で、禁止の対象となる請負の範囲が条文上不明確であるため、立候補しようとする者の懸念材料となっていることや、個人請負が一律に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であると指摘されていました。

このような状況を受け、三議長会は、請負禁止の範囲の明確化及び緩和について政府や政党に対し繰り返し要望していました。特に、個人事業主と地方公共団体との間で取引関係が生じやすい町村部を抱える全国町村議会議長会においては、これを重点要望項目として位置付けていました。

今回の改正によって、「**請負**」の定義を明確化するとともに、**各会計年度において支払を受ける請負の対価の総額が 300 万円※を超えない者を、議員個人による請負に関する規制の対象から除く**ことになりました。 ※上限額は政令で定められています。

「請負」の定義は、「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普通地方公共団体が対価の支払をすべきもの」と規定されました。「業として行う」とは、継続反復して行うことで、事業性のない取引は除外する趣旨であると考えられます。

(参考) 法人による請負について

法人による請負については、これまでと同様「主として同一の行為をする法人」である場合に限り、議員が当該法人の役員になれないとされています。

この「主として同一の行為をする法人」に該当するかどうかについて、最高裁判所は、同様の長に関する規定について、普通地方公共団体に対する請負量が、当該法人の全体の業務量の半分を超えることを一つの基準としていますが、半分を超えない場合であっても、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が長の職務執行の公正、適性を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っているような事情があるときは、「主として同一の行為をする法人」に該当するとしています。

＜最高裁 昭和 62 年 10 月 20 日＞

請負に関する規制の緩和については、衆議院総務委員会の委員会決議及び参議院総務委員会の附帯決議において、議員の職務執行の公正、適正を損なうこととならないよう、改正趣旨の周知徹底と併せて議員個人の請負状況の透明性を確保するための対応について必要に応じ適切な助言を行うようにすることを政府に対して求めています。

また、改正法①の公布に合わせて、総務省から以下のとおり通知が発出されました。

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）（令和4年12月16日付
総行第351号）（抜粋）

第一 議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和に関する事項

- 3 …近年、地方議会議員選挙において、…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行われるものであり、議会運営の公正を保障するとともに、事務執行の適正を確保するという地方自治法第 92 条の2の規定の趣旨を変更するものではないこと。
- 4 …改正に伴い、議会運営の公正、事務執行の適正が損なわれることがないように、例えば、条例等の定めるところにより、地方公共団体に対し請負をする者である議員が、…一定の事項を議長に報告し、当該報告の内容を議長が公表することとするなど、各地方公共団体において、議員個人による請負の状況の透明性を確保するための取組を併せて行うことが適当であること。

○ 改正後の地方自治法（抜粋）

※下線部が改正箇所

第 92 条の 2 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通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普通地方公共団体が対価の支払をすべきものをいう。以下この条、第 142 条、第 180 条の 5 第 6 項及び第 252 条の 28 第 3 項第 10 号において同じ。）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普通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、支配人及び清算人たることができない。

○ 改正後の地方自治法施行令（抜粋）

第 121 条の 2 地方自治法第 92 条の 2 に規定する政令で定める額は、300 万円とする。

(2) 災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備 第 101 条

改正前は、議会の招集の告示をした後、議会開会日前までに議員がこれに応じることが困難な事態が発生した場合の対応については、法文上明らかではなく、行政実例では告示後の開会日の変更はできないと解されていました。

改正後は、災害その他やむを得ない事由により開会日に会議を開くことが困難であると認めるときは、招集の告示をした者が開会日を変更できることになりました。なお、恣意的な変更がなされないよう、開会日の変更にあたっては変更後の開会日とともに変更の理由を告示することとされています。

(3) 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化 第 89 条

これまで、地方自治法における地方議会の位置付けは不明確であり、第 89 条に「普通地方公共団体に議会を置く。」としか規定されていませんでした。

議会の位置付け等の明確化については、以前から議論があったものの結論には至っておらず、三議長会は、議会についての住民の理解を深め、女性や若者など多様な人材の議会への参画を図り、議員のなり手確保につなげるため、議会の位置付け等を地方自治法に明記することを継続的に要望していました。

その後、第 33 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」において、「議会の役割・責任、議員の職務等について、そ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な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、議会の役割及び議員の職務等を地方自治法上明確に規定することとなりました。

改正後の第 1 項では、**議会の位置付け**が規定されています。憲法第 93 条第 1 項において、地方公共団体に議事機関として議会を設置するとされていることを踏まえ、地方自治法においてもその旨を明確にしたものです。

第 2 項には、**議会の権限**が確認的・総則的に規定されています。代表的な権限である「議決」のほか、「検査」や「調査」が例示されており、民主主義の根幹を担う議会制度の趣旨を明確に示しています。

第 3 項には、**議員の職務**が規定されています。議員の役割は、議会における議決等を通じて住民の意思を適切に地方公共団体の運営に反映することです。議員が住民の意見を適切に反映した議論を行うことが、議会としての適切な意思決定に繋がることから、「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」と規定しています。

なお、これらの規定は全ての議会や議員に共通する一般的な事項を規定するものであり、新たに権限や義務を定めたものではありません。

○ 改正後の地方自治法（抜粋）

※下線部が改正箇所

第 89 条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

2 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

3 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、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。

(4) 地方議会に係る手続のオンライン化 第 138 条の 2

行政機関等に対する申請や行政機関等が行う処分通知など、法令上の手続のうち書面等により行うことが求められているものについては、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（以下「デジタル手続法」という。）により、原則としてオンラインにより行うことが可能とされています。

しかし、この「行政機関等」には地方議会が含まれておらず、請願書の提出や国会への意見書の提出等、行政機関等が関わらない手続についてはデジタル手続法の対象外であるため、書面で提出する必要がありました。

今回の改正によって、議会に対する住民からの請願書の提出や、国会に対する議会からの意見書の提出等の議会に係る手続について、一括してオンラインによる方法で行うことが可能となりました。

<オンラインにより行うことが可能となった手続>

地方自治法の条項	手続の主体⇒相手	手続
第 99 条	議会⇒国会	意見書の提出
第 100 条第 15 項	会派又は議員⇒議長	政務活動費に係る収入及び支出の報告書の提出
第 109 条第 6 項	委員会⇒議会	議案の提出
第 112 条第 1 項	議員⇒議会	議案の提出
第 118 条第 6 項	議会⇒議員、 被選挙人等	議会における選挙の投票の効力の異議に係る決定書の交付
第 123 条第 4 項	議長⇒長	会議録が電磁的記録をもって作成されている場合の当該記録された事項を記載した書面又は磁気ディスクの提出
第 124 条	住民⇒議会	請願書の提出
第 127 条第 3 項	議会⇒議員	議員の資格決定に係る決定書の交付
第 137 条	議長⇒議員	欠席議員に対する招状の発出

なお、今回の改正は、各議会に対し、各議会の判断でこれらの手続をオンラインによる方法で行うことを可能とする権限を与えるものであり、議会に対してオンラインによる手続を整備する義務が課されるものではありません。また、文書等による手続の規定は存置されているため、議会がオンラインによる手続を整備したとしても、住民が従来通り文書等による手続を求めた場合、拒むことはできません。

請願書等のオンライン化については、オンラインによる方法で手続を行う場合の本人確認等の方法に関して、今後、省令が整備される予定です。また、各議会においても、オンラインによる方法を採用する場合には、会議規則等で具体的な手続を定めることとなります。

[参考文献]

- ・大森彌 著『自治体議員入門』（第一法規）
- ・全国市議会議長会『全国市議会旬報 2154号』
- ・全国市議会議長会『全国市議会旬報 2214号』
- ・全国市議会議長会『全国市議会旬報 2217号』
- ・全国市議会議長会『全国市議会旬報 2232号』
- ・全国市議会議長会・全国町村議会議長会共同編集『地方議会人 2023年1月号』（中央文化社）
- ・全国市議会議長会・全国町村議会議長会共同編集『地方議会人 2023年6月号』（中央文化社）
- ・地方自治制度研究会編『地方自治 令和5年3月号』（ぎょうせい）
- ・地方自治制度研究会編『地方自治 令和5年7月号』（ぎょうせい）
- ・地方自治判例研究会編『判例地方自治 令和5年4月号』（ぎょうせい）

✚ 「法制情報」は、「市会ジャーナル」の特別編として、議会活動を法制面でも積極的にサポートすることを目的として、議会局政策調査課（法制等担当）が編集・発行しているものです。