

自治体議員の法的位置づけをめぐる

大 森 彌

一 機関委任事務の廃止と自治体議会

一九四七（昭和二二）年五月三日に地方自治法が日本国憲法と同時に施行されてから七〇年が過ぎた。この間を振り返ると、何と言っても、一九九九年のいわゆる地方分権一括法の成立が大きな出来事であった。これによって、機関委任事務制度が廃止され、国と自治体の関係が従来の上・下・主従から対等・協力へと転換することになったからである。

機関委任事務は、明治二一（一八八九）年に公布された市制・町村制において、市町村の長を国の指揮監督の下におき、戸籍など国の事務を執行させる方式として制度化されたものである。当時の「市制町村制理由」によれば、国の仕事を市町村にさせる方式には、市町村に委任するか、市町村長を指定して委任するかの二つがあり、その違いは、前者が市町村は市会・町村会に対して責任を負い常に監視を受けるのに対して、後者は市町村長が

官命によって事務に従事し市会・町村会とは「相関せず」、官庁に責任を負うという点にあるとし、後者を選んだという。重要な違いは議会関与の有無である。

この機関委任事務制度は、実に一〇〇余年の命脈を保ち続け、自治体に対する中央省庁による行政統制の根幹をなしていた。戦前の都道府県は国の総合出先機関と位置づけられ、官選知事の下で国の仕事を行っていた。戦後の地方自治制度の発足により、都道府県知事が直接公選となったにもかかわらず、否、むしろ公選制になったがゆえに、機関委任事務の制度が温存され、都道府県にも全面的に適用された。

機関委任の方式のもとでは、国は、住民や議会の意向とは関係なく、国の事務を一方的に行うような細かい通達によって自治体の首長に命ずることができ、首長は省庁に対して責任をとればよいということになっていた。これは、議会の関与と住民への責任を排除している点で、まがいもなく「官治」の仕組みであった。だからこそ、この官治システムが廃止されれば、自治体議会は住民の代表機関としての本来の機能を発揮できるはずである。

日本国憲法第九三条は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と規定しているが、これに照応する憲法規定は長（首長）に関してはない。地方自治法（以下、自治法）上は、首長は、自治体の「事務を管理し及びこれを執行する」とされている。また、議員の被選挙権に関しては「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という住民要件を課しており、議員が住民の代表者である性格は明白である。首長の被選挙権には、このような要件はなく、どこの住民でもかまわない。首長は行政執行の長であることがより重視されている。

こうした点を考え合わせると、議会こそが住民自治の根幹をなす自治体の機関であるということが出来る。「相

関せず」と脇に追いやられていた自治体議会は、やっとその存在価値を示すことができたこととなった。しかし、自治体が機関委任事務制度の軛から解放されても、首長が、国の機関として行動しやすいように保有してきた予算編成権、議案提出権、専決処分権などの権限は揺るがなかった。憲法第九三条第二項が定めている「地方公共団体の長及び議会の議員は、・・・地方公共団体の住民が、これを直接選挙する。」という、いわゆる二元的代表制は、執行機関優位の機関間関係であり続けている。この下で、自治体議会が自らの存在価値を示すには、どうすればよいか、これが第一次分権改革後の自治体議会の基本課題となった。

二 議会の機能強化と都道府県議長会の提案

ところで、一九九五年に設置された地方分権推進委員会は、一九九七（平成九）年七月に第二次勧告を出した。その「第六章 地方公共団体の行政体制の整備・確立」の中で、「行政体制」という括りではあったが、ともかく「Ⅳ 地方議会の活性化」という一項目を立て、「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる」とし、このため、国及び地方公共団体が措置すべき、議会の機能強化、議会の組織・構成、議会の運営に関する勧告を行った。

これが一つの重要な転機になって、自治体議会の機能強化や活性化を目指す改革が進められるようになったといえる。一九九九年（平成一一）年自治法改正（地方分権一括法）では、議員定数が法定主義から条例定数制へ移

行（九〇条、九一条）、議員の議案提出要件が議員定数の八分の一以上から一二分の一以上へ緩和（一二二条二項）、議員の修正動議の発議要件も同じく緩和（一一五条の二）が行われた。二〇〇〇（平成一二）年自治法改正では、議会は自治体の公益に関する事件についての意見書を国会にも提出可能になり（九九条）、政務調査費の制度化（二〇〇条一二項、一三項）、常任委員会の設置数の人口段階別制限の撤廃（二〇九条）が行われた。

こうして開始された自治体議会関係の自治法改正は、その後も続き、二〇〇二年改正では、議員派遣の制度化（二〇〇条一二項）が、二〇〇四年改正では定例会について回数制限の撤廃（二〇二条）が行われた。

折しも、二〇〇四（平成一六）年三月に発足した第二八次の地方制度調査会（以下、地制調）において「議会のあり方」が審議項目として取り上げられた。これを、全国都道府県議会議長会（以下、議長会）は、議会の機能強化にかかわる制度改革の実現を図る好機の到来と捉え、二〇〇四（平成一六）年四月に「都道府県議会制度研究会（以下、研究会）」（座長・大森彌東京大学名誉教授）を設置した。研究会は、平成一七年三月、一七項目の議会制度改革を盛り込んだ中間報告「今こそ地方議会の改革を」をまとめた。議長会は、この中間報告に基づき、平成一七年五月、「議会制度の充実強化に関する要望」（一七項目）を国に働きかけた。

研究会は、二〇〇六年（平成一八）年三月に「改革・地方議会―さらなる前進へ向けて」（報告）を、そして二〇〇七（平成一九）年四月に「自治体議会議員の新たな位置付け」（最終報告）をとりまとめた。議長会は、改めて地方議会の機能強化のために残されている課題を整理したうえで、二〇一〇（平成二二）年一月、「議会の機能の充実強化を求める緊急要請」を、さらに二〇一四（平成二六）年五月発足の第三二次の地制調（議会制度審議項目に取り上げた）に対して全国市議会議長会、全国町村議会議長会と調整して「地方制度調査会におけ

る重点検討項目について」を提出している。

表は、研究会提言事項一覧と、提言の中から議長会が要請事項として取り上げた事項、地制調の答申、地方自治法が改正された事項を対比したものである。

研究会提言の措置状況（全国都道府県議長会事務局作成）

分類	研究会提言	【九項目】 実現していない項目				
		議長に議会費の予算執行権を付与すること	議長に議会棟の管理権を付与すること	議会の議決による執行機関への資料請求権を保障すること	予算修正権の制約を緩和するとともに、予算の議決科目を拡大すること	意見書に対する関係行政庁等の誠実処理を義務付けすること
要 一七項目 請		○	○	○	○	
要 機能強化 請						○
答 地制調 申		×	×	×	慎重に検討	×
改 自治法 正		×	×	×	×	×
備考						

分類	研究会提言	一部実現した項目【五項目】					
		議長の議場秩序維持権を強化するため議長に懲罰発議権を付与すること	委員会への説明員の出席要求を可能にすること	請願について議会及び執行機関の誠実処理義務を明確化すること	議会の招集権を議長に付与すること	閉会中の委員会活動に係る制約を撤廃すること	議会に附属機関の設置を可能とすること
要一七項目請		○	○	○	○	○	○
要機能強化請		○	○	○	○	○	○
答申地制調	×	×	×	×	△	△	△
改正自治法	×	×	×	×	△	△	△
備考					二四年改正	二四年改正	運用 一八年改正 二三年改正

自治体議員の法的位置づけをめぐる

分類	研究会提言				【八項目】 実現した項目				
	議員の位置付けを明確化すること	①位置付けの明確化	②報酬の見直し	③政務調査費の見直し		調査権・監視権を強化すること (公社等に対する監視機能強化)	議会の内部機関の設置を自由化すること	議会事務局の機能を明確化すること	委員会にも議案提出権を付与すること
要 一七項目 請	○	○	○		○		○	○	○
要 機能強化 請		○	○	○	○				
答 地制調 申		継続審査	×	×	○	×		○	○
改 自治法 正	△	×	△	△	○	○	○	○	○
備考			報酬↓議員 二〇年改正	二四年改正	政令改正		協議・調整 の場の設置 二〇年改正	一八年改正	一八年改正 一八・二四年改正

分類		研究会提言		要 一七項目 請	要 機能強化 請	答 地制調 申	自治法 改正	備考
	専決処分要件を見直すとともに、 不承認の場合の首長の対応措置を 義務付けること			○		○	○	一八二四年改正
	決算不認定の場合の首長の対応措 置を義務付けること			○		○	○	二九年改正

表にあるように、全体として、自治体の議会と議員の活動を制約していた規制が廃止ないし緩和される方向で制度改革が進んでいる。個々の事項について触れたところではあるが紙幅が限られているため、以下では、いまだ実現していない自治体議員の新たな法的位置づけに絞って、その経緯・意義・内容等について論じておきたい。

三 自治体議員の新たな法的位置づけ

(一) 旧自治法第二〇三条問題

自治法で議員の法的位置づけに関して規定しているのは第二〇三条のみである。しかし、同条は、議員の職責・職務の内容について全く触れていないし、議員に対する報酬の支給を義務づけ、費用弁償及び期末手当を支給できるとしているが、それが議員の職務との関係でどのような性質のものかは極めて不明確となっていた。

二〇〇八（平成二〇）年の自治法改正までの第二〇三条（以下、旧第二〇三条）は、「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、……その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。」② 前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬はその勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。③ 第一項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。④ 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。⑤ 報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定していた（傍線は筆者）。

旧二〇三条は一般職の非常勤職員についての包括規定である。その先頭に議会の議員が出ているため、議員を非常勤とみなしていると思える。ちなみに第二〇四条は常勤職員の包括規定となっており、その先頭に長が出ている。これは、常勤、非常勤という職員の新しいカテゴリーが地方公務員法に採用され、それを受けて地方自治法を直したものであった。

ところが、傍線の「その他」の次に「の」がないから、この条文は議員を非常勤と決めているのではなく、議員には「報酬を支給しなければならない」と規定しているだけだという。確かに自治体に報酬の支給を義務づけているから議員は有給職である。この点は戦前の無報酬の名譽職であった時代とは違う。しかし、有給だが、一般職の常勤職員の給料に当たる生活給ではないとされている。あくまでの支給されるのは「報酬」である。「報酬」とは一定の役務の対価として与えられる反対給付のことであり、どう見ても議員は非常勤扱いであるというほかない。

ところが、第二項では、議員への報酬は勤務日数に依じなくてもよいとしている。実際には月額報酬となっており、議会が閉会中の月も報酬は支給されている。その限りでは議員は非常勤扱いではない。さらに、第四項は、議員に対して期末手当を支給することができるとあるから常勤職扱いのように見える。

第二項と第四項は議員立法で押し込まれた経緯がある。常勤、非常勤の区別を導入して、非常勤ならば議員報酬も勤務日数に依じて支給することになる。それは困る、議員を除外すべきだ、となった。ポータスは国会議員にも出ているのに、地方議会の議員に出さないのは均衡を欠くではないか、地方議員にも期末手当も出せるように法律に書くべきだ、と書き込んだのである。

第三項の費用弁償は、戦前、議員は無報酬の名誉職であった時の実費に当たるもので、それが、戦後、自治法で報酬を支給しなければならなくなったにもかかわらず、十分な検討なしに持ち越されたものである。これは交通費なのか、月額報酬には含まれない一回ごとの実働への報酬なのか不明であった。応召で会議に出てくると日当のように一定額が支給されていた。今日では、費用弁償は、公務出張の旅費を別にすれば、議員が会議の招集に応じて出かけることにかかる実費＝交通費と考えるのが一般的となっている。

さらに問題は費用弁償の対象となる「職務」が自治法に明定されている正規の会議へ出席することだと極めて狭く解釈されていたことであった。それ以外の会議への出席に費用弁償すること違法だとされていた。職務をこのように狭く解釈するのは、議会活動の実際にそぐわないのは明らかであった。

自治体議員は、四年任期の特別職の地方公務員であり、常勤職のような職務専念の義務はなし、営利企業への従事の制限もなく、別途生活を維持するための職業を持ってもよいことになっている。なお、首長は第二〇四条

と第二〇五条によって公費支給では常勤の扱いを受けている（給料及び旅費、期末手当、退職手当、退職年金など）にもかかわらず、議員と同様に職務専念の義務はないし、兼業が認められている。

旧二〇三条は、議会の議員を一般職の非常勤職員の包括規定の中に入れ込みながら、議会の議員が非常勤であるとは決めていないというならば、少なくともそれが分かるような規定にすべきであるということになる。

(二) 第二〇三条の改正

二〇〇五年三月の研究会の中間報告では、「地方自治法第二〇三条から『議会の議員』を削除し、新たに『公選職』にかかる条項を設けるとともに、議会の議員に対する『報酬』を『歳費』に改めよ。」と提言している。

第二八次地制調の「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」（二〇〇五（平成一七年一二月））は、議員の位置付けに関しては、「議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、『公選職』という新しい概念を設け位置づけの変更を行うべきであるという意見があるが、この点については、『公選職』にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務との関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。」とした。

議長会は、二〇〇六（平成一八）年一〇月、国に対して「地方議会議員の位置付けの明確化に関する要望」を行った。その内容は、①地方議会議員の職責又は職務を明確にするため、地方自治法に新たに、例えば「議会の議員は、議会の権能と責務を認識し、その議会の会議に出席し議案の審議等を行うほか、当該普通地方公共団体の事務に関する調査研究及び住民意思の把握等のための諸活動を行い、その職務の遂行に努めなければならない。」旨の規定を設けること、②地方自治法第二〇三条から議会の議員に関する規定を他の非常勤職と分離し、

独立の条文として規定するとともに、議会の議員、とりわけ都道府県議会議員の議員活動の実態に対応し、職務遂行の対価について、単なる役務の提供に対する対価ではなく、広範な職務遂行に対する補償をあらわす名称とするため、「報酬」を「歳費」に改めること。

研究会の最終報告（平成一九年四月一九日）では、議員の位置づけについて、①公選職でありながら任命職と同じ枠組みに包摂され、②職責や職務が法令上に明記されず、③公費支給と議員の活動実態との整合性がとれていないとし、改めて「自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員の職責・職務に関する規定を新設せよ」と提案した。

この提案の趣旨は、第一に、議員が住民の直接選挙によって公選されてその地位に就任したという意味で、任命職である職員とは異なり、明確に公選職と捉え直すべき身分であることを明らかにし、住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として掲げることに、公選職としての議員の位置付けを法令上明確にすべきであること、第二に、議員の職責・職務を示した条項を地方自治法上に新設することにより、次のような実効的な効果を期待できるものと思われること。①議員に求められている職責・職務を明確にして、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレをできるだけ縮小していくこと、②これまで不当に狭く解釈されてきた議員の活動領域を適正に定めることにより、議員としての活動がより積極的に展開できる環境を整えること。第三に、法令上に、議員が担っている幅広い職責・職務を明示することにより、一般に誤解を与えている非常勤職的な扱いを正すこと、であった。

議長会の要請への応答として、国は、二〇〇八（平成二〇）年に自治法を改正し、二〇三条の中ではあるが、議員の議員についての規定を分離独立させ、第一項にまとめ、報酬を「議員報酬」に改めた。現行自治法（二〇〇八年改正）の第二〇三条は次の通りとなっている。

第二〇三条 普通地方公共団体は、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。② 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る。③ 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。④ 議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

第二〇三条の二 普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、・・・その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない（以下省略）。また、費用弁償との関係で極めて限定されていた「職務」の範囲も「議会は、会議規則の定めによって、議会の審査又は議会の運営に関する協議又は調整の場を設けることができる」（第一〇〇条第一二項）と改め、例えば各会派代表者会議、正副委員長会議、全員協議会などの活動も実費弁償の対象にすることができることとなった。しかし、二〇〇八年改正は新たな法的位置付けまでには及ばなかった。

その後、第二九次地制調は、「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」（平成二一年六月一六日）の「三 議会の議員に求められる役割」の中で、議員の位置付けについては、「議員の活動は、議会における審議・討論にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等広範にわたることから議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見がある。この点につ

いては、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。」としている。国は、新たな位置付けに関しては慎重な姿勢を維持している。実現までにはまだ時を要するだろう。政務活動費の使途とも関係するが、議員活動のうち、公費支給の対象とはならない政治活動（政党活動や選挙活動など）をどう特定するかも検討しなければならない。

（東京大学名誉教授）