

行政通知の読み方・使い方

地方議会に関する地方自治法の解釈等について

(平成30年4月25日総務省自治行政局行政課長通知)

解説・藤村 直貴
(前総務省自治行政局行政課
行政第一係長)

1 はじめに

地方議会の議員は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第92条の2により兼業を禁止されている。ここでいう兼業の禁止とは、条文に即して言えば、地方議会の議員は、「当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人」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」になることができないとするものである。

兼業の禁止は、明治32年の府県制及び郡制の改正において創設され、その後一旦廃止さ

れたものの、昭和31年の法改正の際に復活し、現在に至っている。

本稿においては、本条を過去の行政実例等を踏まえ概観するとともに、総務省より発出された本条等に関する通知（平成30年4月25日付け総務省第94号総務省自治行政局行政課長通知。以下「総務省通知」という。）の内容を紹介することとしたい。

2 法第92条の2について

(1) 概要

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をする者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。

本条は、二段階で構成されている。すなわ

ち、「普通地方公共団体の議会の議員」は、
①「当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人」

又は、

②「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、とされている。

前者は「請負をする者及びその支配人」とされており、当該普通地方公共団体に対し地方議会の議員個人が請負をすることを想定し

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

ている。一方、後者は「主として同一の行為をする法人の……」とされており、地方議会の議員が、「主として同一の行為をする法人の」無限責任社員等たることができないと規定している。

なお、地方議会の議員が本条の規定に抵触する場合には、法第127条第1項の規定により、その職を失うこととされている。

第127条 普通地方公共団体の議会の議員が被選挙権を有しない者であるとき、又は第92条の2（第287条の2第7項において準用する場合を含む。以下この項において同じ。）の規定に該当するときは、その職を失う。その被選挙権の有無又は第92条の2の規定に該当するかどうかは、議員が公職選挙法第11条、第11条の2若しくは第252条又は政治資金規正法第28条の規定に該当するため被選挙権を有しない場合を除くほか、議会がこれを決定する。この場合においては、出席議員の3分の2以上の多数によりこれを決定しなければならない。

②・③（略）

(2) 「請負」の範囲について

兼業の禁止は、普通地方公共団体の議会の議員が、当該普通地方公共団体との間におい

て、利害関係に立つことを禁止し、議会運営の公正と事務の執行の適正を保証することを目的とするものである。本条に規定する「請負」とは、民法（明治29年法律第89号）第632条に規定する「請負」のみならず、その他経済的ないし営利的な取引契約も含まれるものと解されている。

他方、この規定の趣旨に抵触するおそれのないもの、例えば売買契約等の一取引にとどまるようなものについては、「請負」には該当しない。本条に規定する「請負」に該当するものは、当該地方公共団体との取引契約が一定の時間的継続性や反復性を有するものであると解されている。

○売買契約と請負の関係（昭和27年8月20日付け自行行発第4号。青森市長あて行政課長回答）

問 監査委員がその兼業している薪炭小売商業協同組合理事長の名目で市と薪炭納入契約を締結することは、第142条（現行法では法第180条の5）の請負の範囲に包含されるか。

答 設問の内容が明らかでないので確答しかねるが、その実体が単なる売買契約と解される限り、第142条（現行法では法第180条の5）にいう請負には該当しない。

「請負」とは、民法第632条の請負のみならず、普通地方公共団体、その長又はその者の委任を受けた者から一定の報酬を得てその需要を供給することを業とする場合をも含むのであるが、売買契約のごとき単なる一取引は「請負」には該当しないものである。

※この行政実例は、法第180条の5第6項に規定する普通地方公共団体の委員会の委員（教育委員会にあつては教育長及び委員）又は委員に關するものである。兼業の禁止は、地方議会の議員のほか、長（法第142条）、副知事及び副市町村長（法第166条第2項）、委員会の委員（教育委員会にあつては教育長及び委員）又は委員（法第180条の5第6項）について規定されている。地方議会の議員に係る兼業禁止と、長等の兼業禁止においては、対象となる法人に差異はあるものの、請負の範囲等は同様である。

○売買契約の態様（昭和31年10月22日付け自行行発第115号。北海道総務部長あて行政課長回答）

問 本町には土管販売業者が一人しかなく、しかもその者が町会議員であり、近隣町村には同業者がなく他の地方からの土管購入

はかえって割高となるので、この者と売買契約を行うことは法第92条の2の請負に該当するか。

答 当該売買契約が一定の期間にわたり納入することを内容とし、又はその契約の履行にあたり事実上必要とされる時期に、分割して供給する等継続的な供給契約ではなく、単なる一時的な売買契約であれば該当しないものと解する。

(3) 「主として同一の行為をする法人」 について

法第92条の2においては、地方議会の議員が、当該地方公共団体に対し「主として同一の行為をする法人」の無限責任社員等になることを禁じている。この「主として同一の行為をする法人」とは、当該普通地方公共団体に対する請負について、当該団体の長若しくはその団体の長の委任を受けた者に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占めるものとされている。当該請負が、当該法人の業務の主要部分を占めるものであるか否かについては、当該法人の業務や当該請負の態様に即して判断する必要がある。

○「主として同一の行為をする法人」について（最高裁昭和62年10月20日判決）

「主として同一の行為をする法人」とは、当該普通地方公共団体等に対する請負が当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが類型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人を指すものと解すべきである。そして、右の規定の意義に照らせば、当該普通地方公共団体等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場合は、そのこと自体において、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるものというべきであるが、右請負量が当該法人の全体の業務量の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、適正を損なうおそれが類型的に高いと認められる程度にまで至っているような事情があるときは、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たると言い得るのである。

○「主として」の趣旨（昭和27年8月20日付 青森市長あて行政課長 行政発第4号）

問一 第142条中「主として」とは、請負行為をする側からみた場合か、あるいは請負行為をさせる側からみた場合か。

二 「主として」の解釈について

答一 前段お見込のとおり。

二 「主として」とは、当該請負が当該請負をする者の業務の主要な部分を占める意である。

3 総務省通知について

総務省通知では、法第92条の2等についての解釈を示しているものであり、その内容は次のとおりである。

（平成30年4月25日付け総行第94号。各都道府県総務部長、各都道府県議事局長、各指定都市総務局長、各指定都市議事務局長あて総務省自治行政局行政課長通知）

地方議会に関する地方自治法の解釈等について

地方議会に関する地方自治法（昭和22年法律第67号）の解釈等について問い合わせ等がありましたので、参考のため次のとおりお知らせします。

各都道府県総務部長におかれましては、貴都道府県内の市区町村（指定都市を除く。）の長及び議会の議長に対しても、本通知の周知をよろしくお願いいたします。

なお、地域の元気創造プラットフォームにおける調査・照会システムを通じて、各市町村に対して、本通知についての情報提供を行っていること、及び本通知は地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

1 地方自治法第92条の2等の解釈について

地方自治法第92条の2の規定により、議員は、当該地方公共団体に対し請負をする者等たることはできないこととされています。これは、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ことを趣旨とするものです。

同条の請負は、ひろく業務としてなされる経済的又は営利的な取引契約を含む一方、一定期間にわたる継続的な取引関係に立つものに限られると解されます。したがって、法令等の規制があるため当事者が自由に内容を定めることができないう取引契約や、継続性がない単なる一取引をなすに止まる取引契約は、同条の請負に該当するものではないと解されます。

また、議員又は議員が無限責任社員等を務める企業等が、当該地方公共団体から同法第232条の2の規定による補助金の交

付又は同法第244条の2第3項の規定による指定管理者の指定を受けることについては、前者は贈与に類するものであり、後者は議会の議決を経た上で地方公共団体に代わって公の施設の管理を行うものであり、特段の事情がある場合を除き、いずれも当該地方公共団体と営利的な取引関係に立つものではないため、同法第92条の2の請負に該当するものではないと解されます。

なお、以上の解釈については、同法第142条、第180条の5第6項及び第252条の28第3項第11号の請負についても同様です。

2 地方自治法第123条に係る取組について

地方自治法第123条の規定により、地方議会は書面又は電磁的記録をもって会議録を作成しなくてはならないこととされています。これは、住民の求めに応じて閲覧させることなどにより、議事公開の原則を全うすることを趣旨とするものです。

議会活動の透明性向上の観点から、会議録については、速やかに作成するとともに、住民が閲覧しやすい環境に置くことが重要と考えられます。音声認識技術の活用により会議録作成に係る作業の効率化が図られ

ている事例等も参考にしつつ、会議録のホームページ上での公開等に積極的に取り組んでいただくようお願いいたします。

総務省通知のうち法第92条の2に関する箇所は、1の部分である。(2は、法第123条に規定する議会の会議録の作成に関するものであり、法第92条の2に関するものではないため、解説を割愛する。)

総務省通知は新たな解釈を示したのではなく、地方公共団体等からの問合せ等を踏まえ、従来の解釈を改めて示したものであることに留意する必要がある。

以下、総務省通知の内容について、若干の解説をすることとしたい。

(1) 法第92条の2の趣旨及び請負について

総務省通知1の第一段落及び第二段落において、法第92条の2の趣旨及び「請負」の定義について触れられているが、同条の規定の趣旨等を改めて示したものであり、本稿「2 法第92条の2について」を参照されたい。

(2) 法第232条の2の規定による補助金の交付又は法第244条の2第3項の規定による指定管理者の指定を受けるといふこと

総務省通知1の第三段落においては、「当該地方公共団体から同法232条の2の規定による補助金の交付又は同法第244条の2第3項の規定による指定管理者の指定を受けること」が法第92条の2に規定する「請負」に該当するか否かについて、解釈を示している。

普通地方公共団体は、法第232条の2の規定により、その公益上必要がある場合には、寄附又は補助をすることができることとされている。また、法第244条の2第3項の規定により、普通地方公共団体が設立する公の施設の管理を、指定管理者に行わせることができることとされている。「補助金の交付を受けること」は「贈与に類するもの」に、「指定管理者の指定を受けること」は、議会の議決を経た上で地方公共団体に代わって公の施設を管理するものである。

したがって、特段の事情がある場合を除き、いずれも当該地方公共団体と営利的な取引関係に立つものではないため、法第92条の2の「請負」に該当しないことを総務省通知は示したものである。

(3) 法第142条、第180条の5第6項及び第252条の28第3項第11号に規定する「請負」について

「2 法第92条の2について」の行政実例

の解釈で概説したとおり、地方自治法では、長、副知事又は副市町村長、委員会の委員又は委員等についても、地方議会の議員と同様、兼業の禁止を規定している。

また、法第252条の28第3項第11号の規定により、普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体に対し請負（外部監査契約に基づくものを除く。）をする者等と、外部監査契約を締結してはならないこととされている。

第142条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）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。

第180条の5 (略)

②⑤ (略)

⑥ 普通地方公共団体の委員会の委員（教育委員会にあつては、教育長及び委員）又は委員は、当該普通地方公共団体に対しその職務に関し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資してい

る法人で政令で定めるものを除く。）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。

⑦・⑧ (略)

（外部監査契約を締結できる者）

第252条の28 (略)

2 (略)

3 前二項の規定にかかわらず、普通地方公共団体は、次の各号のいずれかに該当する者と外部監査契約を締結してはならない。

一〜十 (略)

十一 当該普通地方公共団体に対し請負（外部監査契約に基づくものを除く。）をする者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

これらの規定における「請負」の意義や範囲は法第92条の2における「請負」と同様であることから、総務省通知第四段落において、その旨が示されたものである。（なお、法第252条の28第3項第11号に規定する「請負」については、条文から明らかであるように、「外部監査契約に基づくものを除く」とされ

ていることに留意する必要がある。

4 おわりに

以上のとおり、法第92条の2について、法令の趣旨や総務省通知の内容について解説を試みた。

本稿が、各地方公共団体における適切な団体運営の一助となれば幸いです。

●第53号(2018年5月発売) 定価(本体1,150円+税)

・特集 市町村議会の活性化と住民参加

地方議会改革と議会基本条例
人口減少時代における地方議会の在り方
住民参加と開かれた議会
議会の政策機能と議員提案条例
18歳選挙権と地方議員選挙
北海道浦幌町 目の前の課題解決が議会活性化への第一歩
長野県飯綱町 飯綱町議会の議会改革と議会基本条例
茨城県取手市 「議会愛」で対話重視の様々な事業を展開
福島県会津若松市 会津若松市議会の議会改革と議会基本条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例
京都市宿泊税条例

・トピックス

自治体におけるAI導入の現状と課題
都市緑地法等の一部を改正する法律(平成29年法律第26号)の解説(「都市公園法」を中心に)



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい | フリーコール(通話料無料) | TEL: 0120-953-431 | Web | URL: <https://gyosei.jp>
受付時間: 月~金 9時から17時 | FAX: 0120-953-495 | 不