

目次

1 地方自治の基本原則	1
(1) 地方自治の本旨	1
ア 総括・理念	1
(ア) 地方自治の本旨の意味	1
(イ) 憲法論議	3
(ウ) 基本法制定論議	4
イ 自治体の存立保障	10
(ア) 総括	
(イ) 自治体の種類と階層性	10
i 総括	10
ii 大都市	13
iii 小規模自治体	
(ウ) 自治体間の相互関係	16
i 広域自治体と基礎自治体の役割分担	16
ii 自治体間の連携	18
iii 自治体間紛争の処理	
(2) 住民自治制度	20
ア 住民の権利義務のあり方	20
イ 住民による統制のあり方	21
ウ 住民投票制度	22
エ 都市内分権	
(3) 国と地方の関係	25
ア 国と地方の役割分担	25
(ア) 総括	25
(イ) 義務付け・枠付けの見直し	28
(ウ) 国の出先機関改革	31
イ 立法上の関与	
ウ 事務執行上の関与	35
エ 事務執行後の関与	36
2 自治体の組織に関する規律	37
(1) 代表機関のあり方	37
ア 総括	37
イ 長のあり方	38
ウ 議会のあり方	42
(ア) 総括	42
(イ) 権能	45
(ウ) 議員の地位	49
(エ) 議員の選挙	52
(オ) 運営	53

エ 議会と長の関係	55
(ア) 総括	55
(イ) 議会内閣制	62
(ウ) シティーマネージャー制度	65
(2) 規律密度のあり方	67
ア 執行機関に対する規律のあり方	67
(ア) 行政委員会制度	67
3 自治体の権能に関する規律	71
(1) 行政権	
(2) 立法権	72
ア 自治体の専属的・優先的な立法権限及び憲章制定権について	
イ 法令と条例の関係	72
ウ 義務付け・枠付けと上書き権	
エ 条例の違法性評価	
オ 広域自治体の条例と基礎自治体の条例の関係	
(3) 財政権	
ア 自治体の課税権のあり方	
イ 国による財源保障(地方交付税のあり方等)	
(4) 司法権	
4 地方自治制度の特例	75
(1) 自治体の組織・権能の自主選択制	75
ア 地方特別法	75

【出典】

区分			
A	国	A1 総務省・地方行財政検討会議	A11 総務省・地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方(2010年6月)
			A12 本会議第3回会合-第一分科会における検討状況について(2010年4月)
			A13 第1分科会第3回会合-広域連携について(2010年6月)
			A14 第1分科会第3回会合-議会のあり方について(2010年6月)
		A2 地方制度調査会	A21 第23次地方制度調査会答申 -広域連合及び中核市に関する答申-(1993年4月)
			A22 第26次地方制度調査会答申(2000年10月) -地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申-
			A23 第27次地方制度調査会答申 -今後の地方自治制度のあり方に関する答申-(2003年11月)
			A24 第28次地方制度調査会答申 -地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方-(2005年12月)
			A25 第29次地方制度調査会答申 -今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方-(2009年6月)
		A3 憲法調査会	A31 衆議院憲法調査会報告書(2005年4月)
A32 日本国憲法に関する調査会報告書(参議院)(2005年4月)			
A33 内閣憲法調査会における憲法改正の要否に関する諸見解(2002年2月)			
A4 地方分権推進委員会	A41 最終報告(2001年6月)		
A5 地方分権改革推進委員会	A51 第1次勧告(2008年5月)		
	A52 第2次勧告(2008年12月)		
	A53 第3次勧告(2009年10月)		
A6 地域主権戦略会議	A61 地域主権戦略大綱		
A7 その他	A71 首長の多選問題に関する調査研究会(総務省)(2007年5月)		
B	政党	B1 民主党	B11 民主党の政権政策 Manifesto(2010年6月)
		B2 自由民主党	B21 自民党政策集 J-ファイル2010(マニフェスト)(2010年6月)
C	広域自治体	C1 全国知事会	C11 地方自治の保障のグランドデザイン I(2004年2月)
			C12 地方自治の保障のグランドデザイン II(2006年12月)
			C13 地方行財政検討会議における審議状況に対する意見(2010年5月)
		C2 都道府県	C21 地方自治基本法の提案(神奈川県)(2010年1月)
			C22 「地域主権」確立のための改革提案(大阪府)(2010年1月)
C23 東京自治制度懇談会 議論の整理 ～地方自治制度改革の課題と方向性について～(東京都)(2007年11月)			
D	基礎自治体	D1 全国市長会	D11 分権時代の都市自治体のあり方について(2005年6月)
			D12 「議会と長の関係」及び「監査制度」について(2010年5月)
		D2 (財)日本都市センター	D21 自治体組織の多様化-長・議会・補助機関の現状と課題-(2004年3月)
			D22 基礎自治体の将来像を考える-多様な選択の時代に-(2009年9月)
		D3 都市分権政策センター	D31 道州制に関する意見(2009年)
		D4 指定都市市長会	D41 道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言(2006年1月)
			D42 民主党政権公約に対する指定都市市長会要請(2010年5月)
			D43 地方自治法上の直接請求の署名収集期間にかかる指定都市市長会提案(2010年6月)
		D5 全国町村会	D51 地方行財政検討会議検討項目について(2010年5月)
			D52 「平成の合併」の終わりと町村のこれから(2010年4月)
		D6 その他	D61 日本を牽引する大都市-「都市州」創設による構造改革構想-(横浜市・大阪市・名古屋市)(2009年2月)
			D62 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想(特別区)(2007年12月)
			D63 構造改革特別区域制度に係る提案(第4次提案)とその回答の概要(志木市)
E	学識者	E1 シティマネージャー制度調査研究委員会	E11 シティマネージャー-日本に導入する場合の問題点-(1984年3月)
		E2 地方行財政検討会議資料	E21 地方政府基本法についての意見(西尾勝委員)(2010年2月)
F	地方議会	F1 都道府県議会	F11 議会機能の充実強化を求める緊急要請(2010年1月)
		F2 都市議会	F12 地方財政検討会議検討項目に対する本会の考え方について(2010年5月)
		F3 町村議会	F21 地方自治法の抜本改正に向けての意見(2010年5月)
G	その他	G1 自治日報	G11 「自治法抜本改正」シリーズ記事(2010年3月～2010年4月)
		G2 経済同友会	G12 「地方議会改革」シリーズ記事(2010年5月～2010年6月)
		G21 地域主権大綱の策定に向けて～地域主権国家の全体像の提示を求める～(2010年6月)	

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	ア 総括・理念	<p>◇A31(第3編第3章第9款第1「地方自治の章に関する包括的な議論」)</p> <p>292条の「地方自治の本旨」</p> <p>92条の「地方自治の本旨」については、次のような意見が述べられた。</p> <p>a.「地方自治の本旨」は、表現が抽象的で意味が分かりづらいので、明確な表現にすべきである。</p> <p>b.「地方自治の本旨」は、憲法上重要な概念であり、改正の必要はない。</p> <p>c.「地方自治の本旨」は団体自治及び住民自治であり、その意味内容は憲法の運用や判例の形成のなかで明確になっている。</p> <p>d.「地方自治の本旨」の住民自治とは、共に生きる前提として、多様性のある強調した地域を作っていくための必要不可欠の前提である。また、それらの利害を制度として調整していくのが団体自治である。</p> <p>e.「住民自治」と「団体自治」については、住民自治を重視して、地域住民が行政的な合意を地域のコミュニティの中で形成していくことが重要である。</p> <p>f.現在、住民自治が重視される傾向にあるが、団体自治の重要性も把握する必要がある。</p> <p>g.「地方自治の本旨」の内容として、国家といえども侵すべからざる地方自治の原理があるとする自律的自治観を確認すべきである。</p> <p>(参考人等の発言)</p> <p>・92条の「地方自治の本旨」は、少なくとも地方公共団体が一定の固有の自治権を行使する領域を持っていることを宣言した条文である。問題は、その領域の具体的な範囲がこれまで明確にされてこなかったことである。(森田朗参考人)</p> <p>・「地方自治の本旨」は、非常に分かりにくい文言であり、いかようにも解釈できるが、住民の願い、住民の要望、住民の不満といったものを汲み上げて行政を作り上げていくというプロセスを制度的に保障するものと考えられる。(片山善博参考人)</p> <p>◇C11(第2章第2節(3)「地方自治の本旨」をめぐる解釈)</p> <p>「地方自治の本旨」には、地方自治の理念(あるべき姿)が含まれ、やはり、住民自治と団体自治がその根幹をなすものである。また、地方自治は、憲法上、国民主権の原理に基礎づけられた民主政治の地方的表現であり、「地方自治の本旨」は、一定の地方自治の存在を保障していると解釈すべきであろう。しかしながら、何にもかも「地方自治の本旨」に含めて解釈しようとするには無理がある。「地方自治の本旨」について、単なるプログラム規定・宣言的規定ではなく、裁判で争うことができる実定法的規定であると考えた場合には、特にそうである。「地方自治の本旨」は、抽象的な規定であり、「解釈に開かれた規定」である以上、決して一定不動のものではなく、社会的条件の移り変わりに対応して考えていく必要があり、社会情勢の変転に伴ってその形式、内容は変化していくものであり、また、それは、具体の立法や法律の解釈運用を通じて経験的に固められてゆくものと考えられるのである。</p> <p>すなわち、「地方自治の本旨」は、通説の説くように、住民自治と団体自治という2つの要素からなる一定の地方自治を保障しているが、その具体的内容は、その時々々の社会状況とそれを受けた立法政策や法律の解釈運用によって決まってくるのである。したがって、かつてのように、福祉国家の実現と広域的な地域開発が重要な課題であり新中央集権的傾向が強かった時代には、国家がその任務を果たすために、「多くの複雑な立法ないし行政的な措置が必要となる。そして、それらの措置は、しばしば、伝統的な「地方」を超えた規模でなされることを要求し、その結果として、多かれ少なかれ、従来の地方自治に対して、あるいは地域的に、あるいは事項的に、食いこむことを余儀なくされる。しかし、こうした食いこみは、憲法の高くかかげる社会国家の理念の実現のために不可欠なものであり、決して地方自治の本旨に反するものではないだろう」という解釈が出てくるのである。また、反対に、現在のように、社会経済状況の変化とそれに対応するに当たっての中央集権的国家体制の限界から地方分権が強く求められる時代には、「地方自治の本旨」の中に従来にない新しい要素を付け加え、「今日の時点で、あるべき地方自治の本旨の中に、国と自治体の役割分担の明確化原則を読み込んでいくことは、憲法規範の極めて正当な解釈であり、また、妥当な立法解釈と行うことができるであろう」とか、「従来の「地方自治の本旨」の内容に、こお「国の地方の適切な役割分担」をも読み込むべきであろう。」という解釈が出てくるのである。</p> <p>問題は、このような住民自治と団体自治を中核的要素としつつも、抽象的で相当な弾力性を持った「地方自治の本旨」を、今後わが国地方自治の基本原則として維持していくべきかどうかということである。</p> <p>◇C12(第2部第2章第2節地方自治の基本原則)</p> <p>「地方自治の本旨」というのは、住民自治と団体自治の2つが中核的構成要素であることについては疑いが無い。問題は、そこから出発して、さらにどの範囲までを「地方自治の本旨」に含まれるとするかである。</p> <p>まず、団体自治というのは、地方自治体は独立した団体として、自らの責任で自らの事務を処理するということである。また、住民自治というのは、その地方自治体の意思決定へ住民が参加するということであり、それは、通常は間接民主主義の形で行われ、場合によっては住民自身による直接民主主義の形で行われる。</p> <p>このことから、「自己決定・自己責任の原則」については、それがどこまで徹底したものであるかという問題はあるが、「地方自治の本旨」に含まれるとすることができるかもしれない。しかしながら、そこからさらに進んで、住民自治の重視(自己決定権の拡大)という観点から、米国で「ホームルール」の重要な構成要素として認められている自治憲章(home rule charter)を制定することまで「地方自治の本旨」に含まれるとするかどうかについては大いに議論があるものと思われる。</p> <p>また、地方自治体は、法律に列挙された権限のみを行使するのではなく、一般的権限(general competence)を持つということが「地方自治の本旨」に含まれるとすることは当然のことであろう(注8)。しかしながら、そこからさらに進んで、団体自治の強化(地方自治体の権限拡大)という観点から、地方自治体は地域における総合行政主体(地域総合行政主体)であるということまで「地方自治の本旨」に含まれるとすることは議論があると思われる。なお、この問題には、国と地方自治体との「適切な役割分担」原則と「地方自治の本旨」との関係が絡んでくるのであり、この点については次節で触れることにしたい。</p> <p>さらに、住民自治や団体自治に関連して、住民の役務受給権や負担分任義務についても「地方自治の本旨」に含むとするかどうか問題となってくるかもしれない(注10)。また、2層制の保障が「地方自治の本旨」に含まれるかどうか問題になってくるであろう。</p> <p>以上のように、「地方自治の本旨」を明確化するに当たっては、その範囲をめぐってなお検討しなければならない問題が残っている。加えて、先の意見にもあったように、明確化することは固定化することであり、時代の変化に応じた柔軟な対応を損ねる可能性についても考慮しなければならない。したがって、地方自治の基本原則としては、「地方自治の本旨」という「解釈に開かれた規定」(注11)を、あえて明確化せずそのまま残していくということも、1つの有力な選択肢となるのではないと思われる。</p>
----------------	-------------	---------	--

地方自治制度に関する論議動向(素案)

1 地方自治の 基本原則	(1) 地方自治の 本旨	ア 総括・理念	<p>◇C21(1(1)①地方自治の本旨が不明確～自治法は、何に基づいて何を定めているのか?)</p> <p>憲法に規定された「地方自治の本旨」は地方自治法において何度も使われているものの、その内容は具体化されていない。</p> <p>一般に、「地方自治の本旨」とは「団体自治と住民自治を意味する」と言われているが、講学上の概念としてはともかく、これでは住民から見ても、実際のところ何のことが良く分からない。地方自治は、本来、そこに住み、暮らす住民のためにある。</p> <p>地域のことは住民自らが権限と責任を持って決定することが自治の基本である。</p> <p>地方自治法が、日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」に基づいて種々の事項を定めようとしているのであれば、少なくとも、地方自治の主役たる住民が見て分かりやすい形で、どのような「地方自治の本旨」に基づいて、何を定めようとしているかを示さねばならない。</p>
--------------------	--------------------	------------	--

<p>1 地方自治の基本原則</p>	<p>(1) 地方自治の本旨 ア 総括・理念</p>	<p>◇A32(第3部地方自治1地方自治の本旨、国と地方の役割) 規定の内容の明確化については、より明確な規定を置くべきとする意見 ・地方自治の本旨の内容をもう少し具体的に明示すべきではないかと考える。具体的には、地方自治の原則として、①国が地方自治体・地域住民の意見を尊重すること、②地方自治体の責任、③財政基盤を確保するため財政的自立を明確にすること、を考えなければならない(公明党) ・地方自治の本旨とは住民自治と団体自治を意味していることを、憲法に書き込んだ方がよい ・地方自治体の実態が本来の自治に沿っていないのは、憲法の地方自治の本旨とい概念があいまいなことに起因している ・もっと明確な自治の基本原則という形で規定すべきではないか などの意見が相次いだ。これに対して、 <u>現行のままでもよいとする意見</u> ・地方自治の本旨の内容を憲法に詳細に規定すべきとの主張もあるが、固定的に決めると柔軟な対応を損ねる。時代の変化に対応するためには、憲法上あまり詳細な規定は置かない方がよいなどの意見も出された。</p>
		<p>◇A33(第3章第9節(2)1地方自治の本旨) [改正論] 現行の地方自治に関する規定は適切でなく、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けるべきであるとする立場から、次のような意見がある。 ①「地方自治の本旨」という言葉は、現代の地方自治のあり方を十分に示すものではないとし、地方自治の基本原則の内容を明らかにする規定に改めるべきである。 ②「地方自治の本旨」の表現は維持しながらも、これに加えて国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定等を設けるべきである。 [改正不要論] 現行憲法における地方自治の章の意義を高く評価し、また、現代の地方自治のあり方から見た国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けることも特に必要ではないとする見解においては、第92条の「地方自治の本旨」はそのままに維持すべきであり、改正する必要はないとする。</p>
		<p>◇C11(憲法に盛り込むべき事項) 国際的にみた場合には、地方自治の保障規定、法律への委任規定、議会の設置と議員の公選に関する規程、地方自治体の権限に関する規定は、多くの国の憲法に共通してみられるものである。しかしながら、我が国の憲法には、多くの国の憲法にみられる地方自治体の種類に関する規定や地方自治体の財政に関する規定が置かれていない。したがって、地方自治が保障される対象を明確化するために地方自治体の種類(あるいは構造)に関する規定を設けることや、団体自治を強化するために、その裏付けをなす地方自治体の財政に関する規定を設けることが必要となるのではないと思われる。また、今回の地方分権改革で国と地方自治体の関係が大きく変化したことを受けた国との関係に関する規定の充実や、最近における住民参加・住民との協働の動きを踏まえた住民自治に関する規定の充実も必要になるのではないと思われる。</p>

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	ア 総括・理念	(ウ) 基本法制定論議①	<p>◇A11(1.はじめに)</p> <p>○ 日本国憲法は「地方自治」について規定する第8章を設け、第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」としている。昭和22年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権一括法を除けば、制定当初の枠がほぼ維持されてきた。</p> <p>○ 今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになってきている。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなるが見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。</p> <p>一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざるを得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。</p> <p>○ このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすることである。この2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。</p> <p>具体的には、前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。</p> <p>また、後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。</p>
				<p>◇A31(第3編第3章第9款第1「地方自治の章に関する包括的な議論」)</p> <p>地方自治の章を積極的に評価する意見</p> <p>f 地方自治に関する憲法の規定の不備が、地方自治の発展を阻害しているわけではなく、「地方自治基本法」の制定等の制度改正によって地方分権の推進が可能である。</p>
				<p>◇A41(第4章VI「地方自治の本旨」の具体化)</p> <p>最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度的保障を確固たるものにする方策を構想することである。</p> <p>憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。</p> <p>しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計は挙げて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基づいて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに練り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。</p> <p>しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(1) 地方自治の本旨</p> <p>ア 総括・理念</p>	<p>(ウ) 基本法制定論議②</p>	<p>◇C11(第3部第2章3地方自治基本法についての検討)</p> <p>地方自治の保障にとって重要な事項であるとしても、そのすべてを憲法に盛り込むことはできない。ヨーロッパでも、ヨーロッパ地方自治憲章を批准したドイツやイタリアなどの国々が、その憲章の内容をすべて憲法に規定しているわけではない。また、あまり細かな事項まで憲法で規定することは、かえって地方自治制度の適用を硬直的なものにしてしまう恐れがある。硬性憲法の性格が非常に強く、ほとんど改正が行われない我が国憲法においては特にそのことがいえる。</p> <p>そのために、憲法には、地方自治の保障にとって特に重要な基本的事項についてのみ規定し、それ以外の重要事項については、地方自治基本法のようなものを制定することにより対応し、憲法と同法が相まって地方自治の保障を確保すべきだとする意見も出てくるのである。</p> <p>実際にも、「地方自治基本法案」(自治基本法研究会)が構想・提案されている。そこで、この地方自治基本法について検討してみたい。</p> <p>まず第一に、地方自治基本法の法体系上の位置付けである。同法は、もちろん憲法よりも下位にあるが、通常の法律よりは上位にある法規範として想定されているようである。例えば、前述の自治基本法研究会は、地方自治基本法の制定が必要なる理由として「地方自治の本旨」の具体化する基本法を制定し、個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと内閣及び各省庁に課す必要がある。」と述べている。しかしながら、このような法律の制定がはたして可能なのだろうか。</p> <p>憲法改正が行われた場合には、憲法に「その他の地方自治の基本原則は地方自治基本法に定める。地方自治に係るその他の法律は憲法および地方自治基本法に定める基本原則を遵守しなければならない」という旨の規定を置くことにより、あるいは可能かもしれない。しかしながら、憲法改正を行わずに、地方自治基本法のみを制定した場合には、たとえ名前は「基本法」であったとしても、その法的効力は通常の法律と変わらないものとなる。この場合は、後法が前法に、特別法が一般法に優越するのであり、地方自治基本法に反する法律が制定されたとしても、それは有効であり、地方自治基本法で規定した地方自治の基本的事項は保障されないことになる。ただし、憲法で規定している基本的原則(現行憲法でいえば「地方自治の本旨」)の内容を具体化したものが地方自治基本法であり、それに反する法律は、すなわち憲法違反となるというようなものができれば、それは、通常の法律よりも強い効力を持つことになると思われる。しかしながら、抽象的な憲法の基本的原則について、その違反がただちに憲法違反ともなるような形で法律として具体化することができるかという問題がある。また、その基本的原則の内容は、時代により変わる可能性もあり、地方自治基本法で具体化した内容が、その後もずっと憲法の基本原則を具体化したものであり続けるとは限らないのである。</p> <p>第二に、地方自治基本法に盛り込むべき内容についてである。自治基本法研究会が作成した「地方自治基本法案」は「地方自治法の上に、地方自治の基本原則と制度的原則を定めた「地方自治基本法」が必要である、という結論を得た。」ことから作成されたものであるとされる。しかしながら、その内容についてみると、現行の地方自治法が規定している事項と重なる部分が多い。</p> <p>第三に、国際的視点からみると、今回調査した16カ国の中には「地方自治基本法」のようなものを持っている国はない。憲法(あるいは州憲法)の規定を受け、また、憲法に規定がない国は、ただちに我が国の地方自治法に相当する法律を制定して地方自治制度を具体化しているのである。</p> <p>憲法と地方自治法の間、地方自治基本法のようなものを制定し、地方自治の保障において憲法的な、あるいは憲法に準じている位置付けとすべき重要事項を盛り込むことも、1つの選択肢としては考えられる。特に、「基本法」という法形式が、通常の法律よりも一段重みを持って扱われる効果を期待することができるかもしれない。しかしながら、地方自治の保障における重要な事項のうち、憲法に盛り込むべきものは憲法に盛り込み、それ以外のものについては地方自治法の改正により対処するという方法もあるのではないかと考えられる。国際的にみた場合には、そのような法体系のほうが普通であり、そもそも、地方自治法自体が、国会法、裁判所法、内閣法等とともに、憲法付属法典といわれ、地方自治の基本と骨格を定めた根幹となる法律、すなわち基本法的な性格をもつものであるとされているのである。</p>
		<p>◇C21(2)(2)「地方自治の本旨」の具体化)</p> <p>地方自治基本法では、地方自治の本旨の内実とされる住民自治・団体自治の理念及び地方自治の保障について明示する必要がある。</p> <p>住民自治については、アメリカの地方制度のように住民が地方自治体を設立する権利まで遡及する議論もある。ただ、全国土が地方自治体で網羅された日本の現状と現行憲法を踏まえれば、「本来は自ら設立すべき自治体」に対する住民の権利・義務として、住民参加権、住民投票権、納税義務などを明記する。そして、この権利を保障する制度を地方自治基本法に盛り込み、各自自治体が具体的に制度化できるようにする。</p> <p>一方団体自治については、国と地方自治体の関係及び地方自治体間関係の基本として国、都道府県、市町村の役割分担等を明確化するとともに、地方自治体が憲法から直接授けられた自治財政権、自治行政権、自治立法権を持つということを含め、その保障を明記する。これらは、憲法第94条で示された地方公共団体の権能を具体化するもので、地方に関する法律は一律にこれらの権限を尊重して制定すべきことを明らかにする。</p> <p>また、これらの権利を担保する制度として、国と地方の協議の場や国・地方の係争処理の仕組み、地方共有財源の制度等が挙げられるが、こうした制度の大枠を地方自治基本法で定め、各制度の仕組みは、その大枠の中で個別法において具体的な制度設計を行うこととなる。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p>	<p>(1) 地方自治の本旨</p>	<p>ア 総括・理念</p>	<p>(ウ) 基本法制定論議 ③</p> <p>◇C21(2(4))「地方自治基本法の位置付け」 地方自治基本法は準憲法的な位置付けを持つ法律とし、地方自治を保障する諸原則とそれを支える基本的な制度のみを地方自治基本法に規定する。各制度の個別の仕組みは、法律で全国一律に定めるべき必要最小限の事項に限り、地方の組織や財務等の個別法に再編して規定する。 ここで言う「準憲法的な位置付けを持つ法律」とは、憲法的価値の実現に奉仕する法律であること、すなわち憲法第8章地方自治に定められる憲法的価値の実現、とりわけ憲法原理である地方自治の本旨を明確化、具体化する法律であるということである。従って、地方自治の本旨を具体化した地方自治基本法の規定、主旨、目的に沿うように地方自治に関する個別法を定めることで、法体系上、個別法は地方自治基本法の下に位置付けられるものとする。 このように地方自治基本法と同時に一括改正される個別法に関しては、地方自治基本法の趣旨、目的に沿ってその規定が改正されることで、地方自治基本法と個別法の抵触は考えにくい。しかし、一般的に、個別法を新たに制定、改正する際に、基本法が拘束力を持ち得るかが問題となる。基本法といえども国法の形式としてはあくまで法律であり、個別法に優先するものではないという考えが一般的であるが、基本法に準憲法的な位置付けを持たせることで、個別法に優先する効力を持つという学説、判例もある。 地方自治基本法の立法趣旨は、地方自治の本旨の具体化であるので、地方自治基本法と抵触する法律は憲法にも抵触する可能性がある。こうした意味で、法形式上は対等の関係にある個別法に対する地方自治基本法の拘束力は担保されると考えられる。</p> <p>◇D11(Ⅱ.5(1))「地方自治基本法について今後さらに検討」 憲法に基づく地方自治の保障をより明確化し、確保するための具体化方策として、いわゆる地方自治基本法を制定するという考え方がある。 この基本法は地方自治に関する立法原則、自治立法権、自治行政権、自治財政権等を定めるとともに、自治体に関する画一的な制度規制を緩和し、具体的な自治体の組織・運営に関する事項については、各々の自治体の条例の規定に委ねることとすることなどを目的としている。 これに対して、現行の地方自治法が地方自治に関する基本法として機能しており、また、地方自治の本旨の具体化を図る上では、必要に応じて現行の地方自治法を改正すればよく、新たに地方自治基本法を制定する必要はないとする考え方がある。 さらには、そもそも基本法を他の法律の上位にある法規範として位置付けることについて疑問を呈するなどの様々な考え方もある。 地方自治基本法の制定については、その必要性と効果、現行の地方自治法との関係等、今後さらに検討を深める必要がある。</p>
------------------------	--------------------	----------------	--

<p>1 地方自治の基本原則</p>	<p>(1) 地方自治の本旨</p>	<p>ア 総括・理念</p>	<p>(ウ) 基本法制定論議④</p> <p>◇E21「地方政府基本法についての意見」</p> <p>1 当会議の前回会合において、主催者側から、地域主権戦略会議の最終成果として期待されている地域主権推進基本法と当会議の最終成果として期待されている地方政府基本法とは、相互に無関係の別件である旨の回答を得たところであるが、その上でなお残る疑問は、この二つの基本法のそれぞれについて、主催者側がどのような性質の基本法をイメージしているのか、である。</p> <p>2 地域主権推進基本法の方は、地域主権戦略会議において国庫補助負担金の一括交付金化や出先機関改革等についての審議を重ね、その結論を踏まえた上で、これらの改革を体系的な工程表に基づいて推進するために制定しようとしている基本法なのであると推測しているのであるが、そうであるとすれば、この地域主権推進基本法は、中央省庁等改革基本法、特殊法人等改革基本法、公務員制度改革基本法等に類似した、すでに先例のある改革推進型の基本法に属する。そして、この類型の基本法の場合であれば、この基本法に基づく実施法である改革諸法がすべて制定され実施に移されたときにその役割を終える性質の基本法である。</p> <p>地方政府基本法の方も、これと同種の改革推進型の基本法なのであるか。すなわち、前回会合において主催者側から提示された参考資料「検討の視点(イメージ)」及び「検討項目の例」を出発点にして当会議が審議した結果を最終的に一括して体系的に実現するために制定される基本法なのであるか。そうであるとすれば、名称を地方政府改革推進基本法(または地方政府形成推進基本法)に変更しておいた方が誤解を招かないように思われる。</p> <p>3 それとも、地方政府基本法は、この種の改革推進型の基本法では全くなく、憲法と地方公共団体の組織及び運営に関する事項について定めた通常の諸法との中間に位置し、憲法と通常の諸法とを媒介する機能を期待された基本法なのであるか。言い換えれば、公職選挙法・地方自治法・地方公務員法・地方財政法・地方税法・地方交付税法等々、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定めている通常の諸法を規制し続ける上位法としての機能を期待されているのであるか。少なくとも、橋下大阪府知事や松沢神奈川県知事から提出されている地方自治基本法試案はこの種の機能を期待した基本法構想であるように思われる。</p> <p>4 地方政府基本法を後者のような性質の基本法としてイメージしているのだとすると、すでに前回会合において岩崎美紀子議員が注意を喚起していたように、地方政府基本法と通常の諸法との法的関係が決定的に重要な論点になる。言い換えれば、通常の法律に優越する法的効力を有する基本法なるものを制定する余地がそもそもあるのかないのかという論点こそが、絶対に避けて通ることのできない、最も基本的な論点となって浮上して来ざるを得ない。</p> <p>5 日本国憲法が制定される直前の1947年3月に制定された旧教育基本法を嚆矢として、基本法と銘打つ「形式上の基本法」はすでに30法律以上に増えて来ているにもかかわらず、通常の法律に優越する法的効力を有するとみずからの法文上に明記している基本法も、このような法的効力を有すると最高裁判決によって認定された基本法も、これまでのところ一つとしてない。</p> <p>それ故に、基本法と銘打つ法律を制定することによって、当該基本法に関連する通常法律の制定及び解釈適用に際しては当該基本法に準拠してこれを行うように国会及び裁判所、並びに内閣・各府省に対して配慮を要請するという点において一定の事実上の効果は認められているものの、国会がみずからこの種の基本法を制定したにもかかわらず事後の国会が当該基本法に違反する(あるいは当該基本法の一部条項を修正または適用除外する)通常法律を制定した場合には、いかに基本法と銘打ついても、その他の通常法律の場合と全く同様に、「後法は前法を打ち破る」とする後法優先の一般原則から免れることはできないとするのが、学界の通説である。</p> <p><主要な参考文献></p> <p>菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』540号、1973年 川崎政司「基本法再考—基本法の意義・機能・問題性(1)～(6・完)」『自治研究』81巻8号～83巻1号、2005年～2007年 塩野宏「基本法について」『日本学士院紀要』第63巻第1号、2008年</p> <p>6 したがって、当会議の主催者側が後者のような性質の地方政府基本法の制定を目指しているのだとすれば、当会議に問われるのは、上記のような限界をもつことを承知の上で、従来型の基本法として地方政府基本法を制定しようとするのか、それとも、敢えて上記のような限界を突破する何らかの方途を模索し、通常法律に優越する全く新たな類型の基本法として地方政府基本法を制定しようとするのか、である。</p> <p>7 私見によれば、後者の方途として唯一残されているのは、以下のような論理構成に立脚するものではないかと考える。</p> <p>すなわち、地方政府基本法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している日本国憲法第九二条の明示的な委任に基づいて、同条にいうところの「地方自治の本旨」を解釈し補充した憲法実施法(または憲法附属法)というべき性質のものであること、それ故にまた、地方公共団体の組織及び運営に関する諸制度の詳細を設計する諸々の通常法律はこの地方政府基本法に違反しないかぎりにおいて制定され解釈適用されなければならない旨を、みずからの法文上に明記することではないか、と考える。</p> <p>8 ちなみに、日本国憲法が明示的に法律に委任している条項を調べてみると、別紙に示したとおり、①第九二条と同様に「法律でこれを定める。」と規定している条項、②「法律の定めるところにより、」と規定している条項、③「法律の定める〇〇」と規定している条項の、三類型がある。</p> <p>そして、これらの憲法条項に規定されている事項を調べてみると、①政府の組織に関する事項と、②権利義務の規律に関する事項と、いずれも法律主義(または法定主義)の原則を確立することが不可欠と判断されている、二種類の領域に限定されていることが判明する。</p>
--------------------	--------------------	----------------	---

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	ア 総括・理念	(ウ) 基本法制定論議⑤	<p>9 そこさらに、これらの憲法条項のうち、政府の組織に関する憲法条項に基づいて制定された法律を調べ、これを列挙してみると、皇室典範、国籍法、公職選挙法、国会法、内閣法、国家公務員法、裁判所法、会計検査院法、地方自治法等々と並ぶ。しかも、これらの諸法は、憲法と一体をなすものとして、憲法の制定・施行とほぼ同時期に相前後して制定・施行されているのであって、これらの諸法こそ政府組織に関する「実質上の基本法」そのものである。</p> <p>以上の諸点を考慮すると、地方自治法を含むこれらの諸法は、いずれも憲法の明示的な委任に基づいて制定された憲法実施法(または憲法附属法)と称しても決して不自然でない法律なのであって、同じく国会によって制定された法律ではあるものの、その他の通常法律とは別格の法的効力を有する法律として制定され解釈適用されることも、あながち全く根拠のないことではないのではなからうか、と思考する次第である。</p> <p>10 この種の全く新たな類型の基本法として「地方政府の組織及び運営に関する憲法実施法」を制定する余地が開けるのであれば、その際には、国における憲法→憲法実施法→法律→政省令の法体系の確立に併せて、地方公共団体の自治立法権の世界についても、自治憲章(または憲章)→条例→規則の法体系の確立を許容すべきである。</p> <p>なぜなら、2000年12月に北海道ニセコ町で「まちづくり基本条例」が制定されて以来、同種の運動が急速に全国各地に波及し、地方公共団体においても自治基本条例や議会基本条例を制定する動向がますます顕著になってきているが、これらの基本条例と通常の条例との関係は、国における「形式上の基本法」と通常法律との関係に見られる限界と全く同様の限界を抱えていて、自治基本条例や議会基本条例を地方公共団体の最高規範に位置づけることに難渋しているからである。また、地方議会が制定する条例と長等の執行機関が制定する規則との関係は、国における国会が制定する法律と内閣・各府省大臣・各行政委員会等が制定する政省令・規則等との関係と完全に同列にはなっていないので、この点も、この機会に併せて改革すべきである。</p>
				<p>◇G11(2010/3/12.金井 利之)</p> <p>現行憲法の枠内の「地域主権改革」における「抜本見直し」とは、「地方自治の本旨を地方自治法から抜く」ということである。新自治法は、「地方自治の本旨」という精髓の抜けた、技術的で簡素な法律となることが期待される。そして、「地方自治の本旨」を具体化することが、基本法の機能である。「個々の自治の仕組み」は、各自治体の条例(=普通条例)または憲章条例(=特別条例)によるべく、基本法から直接に自治体に授權がなされることが好ましい。そもそも、現行憲法制定過程では、憲章条例の制定権を自治体に付与する方向性があったからである。さらには、地方自治特別立法(憲法九五条)の自治体主導的な活用手続きが制度化されてもよい。</p> <p>基本法は憲法附属法典として、現行憲法の地方自治四条文の具体化を盛り込むことが期待される。(国の唯一の立法機関としてではなく)国権の最高機関としての国会によって、憲法解釈を「基本法」の形式を持って定める。いわば、「憲法解釈法」である(本当は「基本法」の形式でなくともよく、憲法解釈国会決議でもよい。)</p> <p>当然ながら、基本法に反する法令条規とその運用は、解釈上から直ちに憲法違反であるから、少なくとも、国会・内閣・各省庁・自治体においては認められない。これまで内閣法制局が実質的に独占してきた憲法解釈権を、国会が法律の形式を持って回復するのである。</p> <p>そして、そうした国会による憲法解釈=基本法が、国の一方的=集権的宣言とならないように、「国と地方の協議の場」で協議が整うことが手続的な前提となる。再帰的に、制定される基本法には、国と自治体間の誠実協議と合意形成の手続制度が盛り込まれて然るべきである。その意味で、「国と地方の協議の場」は国権の最高機関に設置されるべきものであろう。</p> <p>勿論、基本法が裁判所の違憲立法審査権や憲法解釈権を縛ることはあり得ない。しかし、裁判所に対する国権の最高機関からの重要なメッセージにはなる。また、立法機関たる国会が単純に後法・特別法をもって、最高機関たる国会の定めた基本法を破ることはできない。素人目には一見すると基本法に反するような法律を制定するならば、基本法を明文改正するか、あるいは、基本法に反しないという解釈が示される必要がある。</p> <p>このようにして基本法によって本が抜かれた新自治法は、形骸化される。現行自治法のような詳細な条項は不要であり、大幅に簡素化されるべきである。ただ、標準設定または任意規定として、自治体が特段の定めをしない限りは適用される、という形で存置することは、特段の不都合を感じない自治体にとっては便利であろう。しかし、地域の実情に特に応じる必要が生じた場合には、特定多数派や現職首長のお手盛りを許さないような、特別多数議決・住民投票を要するような憲章条例で、「特段の定め」=「上書き」できるようにすることが、「地方自治の本旨」に合致すると考えられる。</p>

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	ア 総括・理念	(ウ) 基本法制定論議⑥	<p>◇G11(2010/3/19,辻山 幸宣)</p> <p>自治体の組織・運営に関する事項をここまで細かく規定する現行地方自治法は「地方自治の本旨」に適っているとは思えない。</p> <p>そこで、地方自治法に代えて、住民の自己決定に基づいて自治体の組織を樹立し、住民の意思に基づいて運営していくことを保障する「地方自治基本法が必要だ。</p> <p>このような意味での自己決定は二〇〇〇年の地方分権一括法の基本理念でもあった。それなのに、いま地方自治基本法が必要だと思われるのは次のような事情による。すなわち、右の「基本方針」にもみられる「地域のことは地域に住む住民が決める」との関係に、「補完性・近接性の原理」を組み合わせる必要がある。それは、「何が地域のことであるか」を決定するのは常に中央であったという歴史を振り返れば当然のことであろう。今の政権も、「地方にできることは地方にゆだね」「国の権限や財源を精査し、地方への大胆な移譲を進める」(基本方針)など、相変わらず中央の決定で地方の担当を増やす考えを表明している。</p> <p>重要なのは、どの事務を担当するかを自治体ごとに決定できることなのである。それができないから、仕事に合わせて自治体の規模を再編するという本末転倒が生じていて、仕事を引き受けられない小規模自治体に対する合併圧力がやまないのである。小さな規模で住民が肩を寄せ合うようにして生きることを選択できる自治制度が必要である。そのためには地方自治基本法は、自治体における「共同の財布」の作り方と「共同の事業」の決定権をその住民の自己決定にゆだねることを基本にして制定されなければならない。</p>
				<p>◇G11(2010/4/16,松本英昭)</p> <p>日本国憲法は、地方自治に関して一章(第八章「地方自治」)を置いて、地方自治を保障している。しかし、憲法の地方自治の保障の規範的意義については、制度的保障のようなものと解するのが一般的であると思われるが、そのことについても、また、その範囲や内容についても、様々な見解がある。憲法の付属法典ともされる現行地方自治法は、地方自治に関する根本的・基幹的な事項を定め、基本法的性格の規定を包含していることは間違いないが、地方自治法全体としては、本則だけで約五〇〇条の大法典であり、その中には、戦前からの沿革の経緯と歴史的な性格を有する規定も少なくない。え、ドイツの地方自治の制度、フランスのかつての地方制度、アメリカの地方制度などの影響を受けたモザイク的な一面がある(もっとも、外国の制度の影響については、日本的な変容がたくみに加えられている)。このような現行地方自治法の規定の中で、憲法の付属法典的な性格を反映している規定はどれなのかは明らかではない。また、憲法の付属法典的な性格を反映した地方自治法の規定があるからといって、法体系上、憲法の規定のように他の法律の規定の上位にあるものではない。また、憲法の地方自治の保障の規定を具体化していると思われる法律の規定は、地方税財政、選挙などに関する法律の規定にもある。</p> <p>このようなことから、地方自治関係法制を整理して、現行地方自治法の範囲にとどまらず、地方自治に関して真に根幹的・基幹的で基本的な事項を重点的に集大成して、地方自治基本法を制定することは、考えられると思う。</p> <p>その際、内容的には、どのような事項に関して地方自治基本法に盛り込むことが考えられるであろうか。</p> <p>まず、期待を込めて取り上げたいと思うのは、各行政分野の法律に優先的に適用されることもなり得る地方自治に係る規定(現政権の表現で言えば、地域主権に係る規定)である。このことについては、法律の相互の間では、法の適用の一般原則により、「特別法は一般法に優先」し、「後法は前法に優先」するから、基本法で規定されているからといって、他の法律の規定に優先的に適用されることにはならない。したがって、地方自治基本法が制定されることとなった場合、地方自治基本法に規定する際の当該規定の法体系全体における位置付けやそれを踏まえた規定振りを検討する必要がある。そしてそれによって、当該規定が他の法律に原則として優先して適用されるということについて、法的な確信が一般的に醸成されるようにすることを考えてはどうか。このことについては、例えば、地方自治に関する法令の解釈・運用に関する原則についての規定、条例による法令の補正等に関する原則に関する規定(このことについては、拙稿「自治体政策任務をサポートする自治法制のあり方について」(「ジュリスト」二〇〇九年九月一五日号参照)などが考えられるのではないかとと思う。</p> <p>次に、住民自治に関する基本約事項に関する規定である。現在の地方自治制度でも住民自治に関する規定があることはもちろんであるが、住民とともに地域の公共の形成・維持発展を図るという思潮の基本を定める規定が欠けている。地方自治基本法には、住民との協働、パートナーシップといった観点からの規定を置くことなどが考えられる。</p> <p>そのほか、地方自治基本法には、地方税財政の根幹的な事項、地方財政運営や国と地方公共団体との財政秩序の基本といったことも盛り込むのが適当であろう。また、地方選挙について、地方公共団体の裁量の可能な制度を含むものとして、主要な事項を定めることとしてはどうかと思う。</p>

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	イ 自治体の種類と階層性(総括)	<p>◇A11(1.はじめに)</p> <p>○地方自治法制定から60年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる昭和の大合併、平成の合併を経て、地方自治法制定時に1万を超えた数が平成21年度末には1727となった。旧5大市からスタートした政令指定都市は19市が指定されている。また、市町村(特別区を含む。)は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針である。このように規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。</p>
		①	<p>◇A31(第3章第9款第3・3地方公共団体の二層制)</p> <p>地方公共団体の二層制については、現行の二層制を整理すべきであるとする意見と現行の二層性を維持すべきであるとする意見が述べられた。</p> <p>ア 現行の二層制を整理すべきであるとする意見 現行の二層制を整理すべきであるとして、次のような意見が述べられた。 a都道府県とほぼ同一の権限を有する政令指定都市の制度があることや、情報化や交通網の整備が進んだことから、二層制を見直す必要がある。道州制の導入や市町村合併の進捗を踏まえて、特に都道府県制を整理していくべきである。 b基礎的自治体が直接に国と向かい合う一層制によってこそ本当の地方自治が実現する。</p> <p>イ 現行の二層制を維持すべきであるとする意見 現行の二層制を維持すべきであるとして、次のような意見が述べられた。 a二層制を廃止すると、市町村が行う事務以外の事務が国の直接執行となることから、二層制が憲法に適合的である。 b市町村合併の進捗が不十分で市町村が脆弱な現状において、都道府県は役割を有する。 c現行の二層制に加えて、基礎的自治体の下に住民の自治が充実した地域の「コミュニティ」を設け、その中で住民の合意を図っていくべきである。</p>
			<p>◇A32(第3部・2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制)</p> <p>地方分権の流れの中で受け皿となる基礎的自治体を強化すべきことについては、調査会において共通の認識があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・党の新憲法起案小委員会の検討(平成17年)においては、地方自治体は基礎的自治体とこれを包括、補完する広域自治体で構成することとしている(自由民主党) ・広域自治体と基礎的自治体の二層制を前提とし、かつ基礎的自治体を優先するという考え方を明確にするのが望ましい ・基礎的自治体は市町村と考えており、都道府県は市町村の連合体のような形に組み立てていかざるを得ないのではないか ・できるだけ基礎自治体に多くの役割を担ってもらい、また、それに堪え得る基礎自治体をつくっていくべき ・身近な基礎自治体に財源と権限を移譲し、負担とサービスの関係を適切に住民が判断できるよう透明性を確保しながら、自ら考え自ら決めるという民主主義の原点に立ち返り、地方の自主性、自己決定能力を高めていくことが地方の個性を回復させるために必要 <p>などの意見が出された。</p>
			<p>◇A33(第3章第9節(2)2地方公共団体の範囲又は種類)</p> <p>[改正論] 地方公共団体の範囲又は種類が不明確であるとし、また、特に道州制の設置あるいは都道府県制度の改革等のためにも、地方公共団体の範囲又は種類を明確にする規定を設けるべきであるとする見解(多数意見) 第92条、第93条が「地方公共団体」とのみ定めていることから、都道府県を廃止して道州を設けること、都道府県知事の公選制を廃止することなどが違憲かどうかについて解釈上の争いがあるため、憲法上に明確な規定を設けるべきである。</p> <p>[改正不要論] 地方公共団体の範囲又は種類を明確に定めるために改正する必要はないとする見解(少数意見) 第92条が特に地方公共団体の範囲又は種類等について規定を設けていないことが、弾力的な立法及び運用にとって長所であり、また、現在において必要なのはむしろ現行憲法の下において国と地方公共団体、及び地方公共団体相互の間における協力関係を促進することである。</p>
			<p>◇A51((3)広域自治体と基礎自治体の役割分担)</p> <p>広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理は、地方自治制度の基本原則(「基礎自治体優先の原則」)である。住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい。「補完性・近接性」の原理にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする。</p> <p>市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制の整備が進み、「県内分権」の意識も高まっている。このようななかで、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村が処理することとすることができ、制度を活用した権限移譲が進んでいる。こうした状況も踏まえ、基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務、住民の日常生活に最も密接に関連する福祉・保健・医療及び教育に関する事務を中心に都道府県から市町村への法令による権限移譲を進めることとする。なお、権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとする。</p> <p>あわせて、規模や能力が異なる個々の基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、広域連合の形成、周辺自治体又は広域自治体による連携と補完などの制度の拡充をはかることが必要である。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(1) 地方自治の本旨</p> <p>イ 自治体の種類と階層性(総括)</p> <p>②</p>	<p>イ 自治体の種類と階層性(総括)</p> <p>②</p>	<p>◇C11(第2章第3節2「地方自治体」の存在の保障)</p> <p>次に、「社会的基盤」と「基本的権能」を踏まえて、法律により、憲法上の「地方公共団体」を定めるとして、現在の都道府県と市町村のように2層制の構造を保障しなければならないのかということが問題となる。</p> <p>これについては、都道府県・市町村の2重構造は憲法上の要請であるとの考え方もあるが、前述のように、憲法制定当時の担当者は、憲法は重疊的構造を要請しているものではなく、特に、広域的地方自治体について設置するかは立法政策の問題であるとしていた。また、旧憲法調査会においても、憲法は2層制の構造を保障しているものではなく、広域的な地方公共団体である都道府県を廃止しても違憲ではないという意見が多かった。ただし、重疊的構造を立法政策の問題であるとして、憲法制定当時の担当者は、「現在のような複雑且つ高度な経済的、社会的、文化的なわが国の国民生活の実状に即して考えた場合、単に市町村というような基礎的の地方公共団体だけを認め、これに地方自治活動の一切を委せるというのでは、果たして真に憲法の要請する地方自治の本旨が達成できるものか否かは大いに問題」であるとして、「憲法第92条の地方自治の本旨に照らし、基礎的の地方公共団体のほかに、これを包括する何らかの上位の広域地方公共団体を重疊的に認めることが憲法の要請に適合するのではないか」という感触を示している。</p> <p>我が国は、憲法制定当時の担当者がこう述べた時点と比べても、さらに複雑・高度な社会となっており、国と1層制の地方自治体という構造で、これに政治・行政的に対処しようとするのは、当時以上に問題が大きいと思われる。また、国際的にみても、今回調査した16カ国のうち、1層制を採用しているのは、一部採用も含めて、イギリス、カナダ、オーストラリア及びオーストリアの4カ国である。しかも、あとの3カ国が連邦制国家であることを考えると、国家全体の統治構造として1層制を採用しているのは、イギリス1カ国のみということになる。さらに、ヨーロッパにおいては、1997年に、少なくとも2層制以上の地方自治の制度が望ましいとの考え方の下に、ヨーロッパ地域自治憲章草案が作成されている。これらのことを考えると、我が国においても、憲法上の「地方公共団体」は、少なくとも2層制以上が望ましいのではないかと思われる。</p> <p>以上のことからすると、我が国においては、「社会的基盤」を考慮したうえで、「基本的権能」を持った2層以上の地方自治体を設置し、それらを憲法上の「地方公共団体」として位置づけるべきこととなる(ただし、それらは、現在の市町村及び都道府県でなければならぬというわけではない)。</p> <p>法制上は、憲法改正がたびたび行われるようになれば、諸外国と同様に、憲法に具体的な地方自治体の種類を規定することも考えられるし、それが明確で一番いいとも言える。しかしながら、現行憲法のように、まず改正が行われないような場合には、憲法では、基礎的の地方自治体と広域的な地方自治体という2層制の構造だけを保障するという方法も考えられる。ただし、これについては、フランスのように3層制の必要が生じた場合には対応できないという問題は生じる。「地方自治の本旨」の内容として、2層制以上の保障を読み込んでしまうことができないかということも、もう一度考えてみる必要があるかもしれない。それらがいずれも難がある場合には、やむなく憲法は少なくとも1層の地方自治体の存在は保障しているとした上で、あとは、立法政策上、2層制以上の地方自治体望ましいとして、法律によりその存在を規定し、それを憲法上の「地方公共団体」と位置付けていくことになるであろう。</p> <p>なお、2層制以上の地方自治体を保障するとした場合には、それは、現在の市町村・都道府県のように、一応の役割分担はあるものの、総合的行政主体として一般的権限を持つ地方自治体を2層重ねて置くことを意味するのかという点については、国家構造全体のあり方という見地から、それ以外の選択の可能性も含めて、なお検討してみる必要があると考える。その場合、例えば、基礎的の地方自治体が総合的行政主体であることを前提として、広域的な地方自治体の役割を限定していく方向と、そうではなく、国の行政権の移譲やさらには立法権の分割までも視野に入れ、広域的な地方自治体を準国家的な性格を有するものとしていく方向などが考えられるであろう。</p>
		<p>◇C12(第2部第2章第4節地方自治体の種類・存在保障)</p> <p>我が国憲法は硬性憲法であり、たとえ今回改正が行われたとしても、その後は、また長期にわたって改正されない可能性が高いことを考えると、地方自治体の種類を憲法で特定してしまうことは余り好ましくないであろう。しかしながら、従来のように単に「地方公共団体」とするだけでは、2層制以上の地方自治制度が望ましいとしても、それはあくまでも立法政策の問題であって、憲法上は1層制でもかまわないのだという議論が出てくることになり、地方自治の保障に欠けるような事態が生じる可能性がある。</p> <p>このため、憲法改正を行うに当たっては、地方自治体の種類を特定することなく、2層制以上の地方自治制度を保障する規定を設けることを考えるべきである。具体的には、まず、それぞれの存在意義等についての議論を深めた上で、「基礎自治体」と「広域自治体」の存在保障について明記すべきであり、また、それに加えて、法律で「その他の地方自治体」についても創設できるとすることも考えるべきであろう。この場合、「基礎自治体」及び「広域自治体」以外の地方自治体を設けるかどうかは立法政策の問題となり、また、どのような団体が憲法上の「基礎自治体」あるいは「広域自治体」に該当するかは、法律によって(場合によっては解釈により)定められることになる。</p> <p>その場合、現在の市町村については間違いなく憲法上の「基礎自治体」として位置づけることになるであろうが、現在の都道府県を憲法上の「広域自治体」とするかどうかについては、道州制の導入問題が絡んでくることになる。すなわち、「地方公共団体」ほどではないが、「広域自治体」というのも一般的・抽象的な言葉であるため、必ずしも「広域自治体」=都道府県ということにはならず、都道府県を廃止して「広域自治体」としての道州を設置し、それを憲法上の「広域自治体」と位置づけることも可能であると思われるのである。</p> <p>また、「基礎自治体」と「広域自治体」を明記する場合には、その両者の関係についても憲法で規定しておくべきかどうかという問題が生じるが、特に、シャウブ勧告以来の「市町村優先の原則」、あるいは、最近における「補完性の原理」の考え方を踏まえると、先に述べた国と地方自治体の「適正な役割分担」原則に準じるような形で、「基礎自治体」が「広域自治体」よりも優先・重視されることを憲法で規定しておくことが望ましいのではないかと思われる。</p> <p>なお、用語の問題として、「地方公共団体」(基礎的の地方公共団体、広域的な地方公共団体)という言葉は維持すべきか、それとも「地方自治体」(基礎自治体、広域自治体)という言葉に改めるべきかという問題がある。</p>

地方自治制度に関する論議動向(素案)

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	イ 自治体の存立保障	<p>(イ) 自治体の種類と階層性(総括) ③</p> <p>◇C22(「地方政府」の役割①基礎と広域) 基礎と広域～地方政府(基礎、広域)と中央政府(国)の三層構造に再編～</p> <p>改革の方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> * 地方政府(基礎、広域)と中央政府(国)の三層構造に再編 ・基礎地方政府は、「安心」の担い手。住民に身近な行政を担う。一定のスケールメリットを発揮しながらもニア・イズ・ベターの原則を徹底できる規模に再編(政令指定都市等の区分は解消) ・広域地方政府は、「成長」の担い手。まとまりのある圏域の広域行政を担う。産業政策やインフラ整備などを実施。都道府県を解消し、道州制へ移行 ・国は、外交、防衛、通商など国家戦略に特化、純化
----------------	-------------	------------	--

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(1) 地方自治の本旨</p> <p>イ 自治体の存立保障</p> <p>種類と階層性 (大都市)</p> <p>①</p>	<p>(イ) 自治体の種類と階層性 (大都市)</p> <p>①</p>	<p>◇A23(第2.2)</p> <p>(1) 大都市に共通する課題</p> <p>基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感できる方途である。このような見地から、これまで、中核市制度・特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。</p>
		<p>◇A24(第3・1 現行の都道府県と市町村の制度を前提とした大都市制度)</p> <p>大都市制度に関しては、規模・能力に応じた権限移譲や、大都市における住民自治の拡充、中核市等のあり方の検討等がこれまでの答申でも課題として指摘されてきたところである。</p> <p>国と地方の役割分担を見直し、指定都市、中核市、特例市等の都市の規模・能力に応じた事務権限の一層の移譲が進められるべきであり、特に、三大都市圏の市町村に係る、既成市街地、近郊整備地帯等における都市計画権限の制限等については、早急に見直しを図ることが必要である。</p>
		<p>◇A25(第1.3(4) 大都市圏の課題への対応)</p> <p>大都市圏においては、今後、地方圏に比べて急速な高齢化が進行し、また、昭和30年代から40年代にかけての人口急増期に集中的に整備した公共施設が一齐に更新時期を迎えるため、これらに伴う財政負担の急増が見込まれている。</p> <p>また、大都市圏においては、先に述べたとおり、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方が課題となっている。</p> <p>大都市圏の市町村は、他の地域に比して人口密度が高く市街地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待でき、広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられる。</p> <p>大都市圏の市町村は一般的に人口が多く、合併によりさらに人口規模が拡大する場合には、住民自治の充実を図る観点からも、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みについて幅広く検討を行うことが適当である。</p>
		<p>◇B21(134 指定都市制度のあり方の見直し)</p> <p>指定都市制度は創設から50年以上が経過し、この間、指定都市を取り巻く環境も大きく変化しています。指定都市が地域特性や実情にあわせた行政を担うことができるよう、広域自治体と指定都市のあり方などについて検討します。</p>
		<p>◇C22「地方政府」の役割①基礎と広域)</p> <p>基礎と広域～大都市を核とする発展戦略を展開できる仕組みに～</p> <p>改革の方向性</p> <p>* 新たな地方政府では、次の二つの選択肢がありうる</p> <p>① 大都市を核とする発展戦略は広域地方政府に一元化。現在の政令指定都市は、広域地方政府としての役割を持たず、住民に身近な行政を担う基礎地方政府の役割に徹する。</p> <p>② 政令指定都市は周辺市町村と再編・合併し区域を拡大。基礎地方政府としての役割に加え、府県が担ってきた広域地方政府としての役割も一元的に担う。その際に、区長公選制などによる住民自治機能の強化を図る。</p> <p>◇C23(IV 東京における大都市制度のあり方について)</p> <p>(総論)</p> <p>『議論のまとめ』から</p> <p>○ 東京における大都市経営の主体については、大都市経営が必要な範囲(高度集積連たん区域)が複数の基礎的自治体に分かれているため、都がその役割を果たすことになる。</p> <p>○ 都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。</p> <p>検討課題</p> <p>○ 都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすため、法令上の位置付けを含め、制度的な担保について検討する。</p> <p>〈大都市経営の担い手としての都の役割の明確化〉</p> <p>○ 東京においては、都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある。</p> <p>○ 都が特別区の区域において果たすべき役割については、現行の地方自治法においても、第281条の2に定められているが、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではない。</p> <p>○ そのため、都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「大都市経営」の観点から見直し、大都市経営の概念を明らかにした上で、特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである。</p>

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	イ自治体の存立保障	<p>◇D41(IV1検討に当たっての視点)</p> <p>(1)大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべき</p> <p>ア 国と地方自治体との間の役割分担の原則(地方自治法第1条の2) 地方自治体は、住民の高祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。 国は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ・ 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ・ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施 <p>といった国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本とする。</p> <p>イ 広域自治体と基礎自治体との間の役割分担の原則(地方自治法第2条第3項、第5項及び第6項) 広域自治体は、地域における事務及び法令により処理することとされている事務のうち、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 広域にわたる事務(広域事務) ・ 基礎自治体に関する連絡調整に関する事務(連絡調整事務) ・ 規模・性質において一般の基礎自治体が処理することが適当でないと認められる事務(規模・性質対応事務) <p>を処理する。 基礎自治体は、広域自治体が処理することとされている事務を除き、一般的に、地域における事務及び法令により処理することとされている事務を処理する。ただし、その規模・能力に応じて、規模・性質対応事務も処理することができる。 広域自治体と基礎自治体は相互に競合しないようにしなければならない。</p> <p>ウ 以上のとおり、地方自治法は、地域における事務は、可能な限り基礎自治体が処理し、広域自治体による処理は、あくまでも例外的・限定的なものとする考え方を基本としている。(基礎自治体優先の原則)</p> <p>エ こうした考え方からすれば、地域における事務で、現在、国や都道府県で実施されているものは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村に移譲していくべきであり、また、その事務の位置付けについても、これまでの発想を抜本的に転換し、国や都道府県が例外的に移譲されるのではなく、本来的に市町村の事務とすべきである。 そして、とりわけ高度な行政能力を有する基礎自治体である大都市は、真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべきである。</p> <p>(2)住民本位の自主的かつ総合的な行政運営 地方分権改革は、従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムから住民主導の個性的で総合的な行政システムへの改革である。 この地方分権改革の一環として行われる国や都道府県から市町村への事務権限や財源の移譲は、単に「基礎自治体優先の原則」という理念の追求にとどまるものではなく、現実に住民主導の行政運営に資するものでなければならない。 したがって、国や都道府県から市町村への事務権限や財源の移譲は、市町村の事務とすることにより、住民の意向を反映した、より良い行政サービスが提供できるのか、住民主導・住民本位の自主的かつ総合的な行政運営が可能となるか、といった視点で検討されなければならない。</p> <p>(3)大都市固有の行政需要への対応 大都市は、住民に最も身近な基礎自治体としての役割を果たすとともに、人口が稠密であり、経済活動が高度に集積していることから、都市基盤の整備・更新・管理など一般の市町村とは異なる固有の行政需要への対応も求められており、大都市制度は、こうした様々な行政需要に応えることができるものでなければならない。</p> <p>(4)事務権限に見合う自主財源の制度的保障 地域の実情に応じた施策・事業を自主的かつ総合的に実施するためには、事務権限と同時にそれを処理するために必要な経費に係る自主財源が必要不可欠であり、当該財源を制度的に保障するシステムが必要である。</p> <p>(5)各都市の多様性に対応した弾力的な制度 第27次地方制度調査会における指定都市等の分類にもあるように、同じ大都市といっても、それぞれ都市圏における役割等に差異があるため、制度化にあたっては、画一的なものせず、多様性に応じた弾力的な制度とすることが必要である。</p> <p>(6)基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応 「基礎自治体優先の原則」からすれば、大都市圏域における広域的な行政課題については、すべて広域自治体が対応すべきとするのではなく、大都市を中心とした基礎自治体間の連携(共同処理)による対応が検討されるべきである。</p> <p>◇D41(IV3(3))「特別市」制度について 現行の道府県制度のもとで指定都市が道府県と同等の権限を保有し道府県から完全に独立する「特別市」制度については、かつて「特別市」制度が議論されていた昭和20年代と比べ、住民の生活圏・経済圏は飛躍的に拡大しており、市域を超える広域的な行政課題も増大していく中で、こうした課題に「特別市」制度によりどこまで効果的・効率的に対応できるのか、むしろ広域自治体で処理の方が合理的ではないのかといった問題点がある。 しかし一方で、「特別市」制度は、その導入により、いわゆる「二重行政」の問題が解消され、指定都市が市内の行政を一体的かつ総合的に実施することができ、市民サービスにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットをもたらす有力な制度といえることができる。 したがって、「特別市」制度については、道州制に関する取組の状況を注視しつつ、現行の道府県制度のもとで各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(1) 地方自治の本旨</p> <p>イ 自治体の存立保障</p> <p>種類と階層 (大都市)</p> <p>③</p>	<p>(イ) 自治体の種類と階層 (大都市)</p>	<p>◇D42 (3) 新たな大都市制度(特別自治市(仮称)の創設)</p> <p>現行の指定都市制度は50年以上前に暫定的に創設された制度である。全国の約2割もの人口が集中し、我が国を代表する大都市が、世界的な都市間競争や今後の人口減少社会に対応するため、そのポテンシャルを十分に発揮し、日本全体を牽引するエンジンとなるには不十分な制度である。</p> <p>今後の地方政府基本法(仮称)の制定にあつては、自立した基礎的自治体への権限移譲の先行事例となるよう、大都市が地域特性や実情にあわせ、広域自治体や周辺自治体と多様な連携を行いながら、創意工夫と責任に基づく自立的な都市経営を行うために、あるべき大都市制度の一つの姿として、二層制の自治構造を廃し、広域自治体と指定都市を同格とする新たな「大都市制度(特別自治市(仮称))」の創設を盛り込むこと。</p>
		<p>◇D61 (4)(1)「都市州」の創設</p> <p>道州制においては、道州に包含されない大都市制度として、一般道州か独立した「都市州」制度を創設し、まずは我が国を代表する大都市である横浜、名古屋、大阪の3大都市に適用すべきである。</p> <p>ここでいう「都市州」は、広域自治体であるとともに、基礎自治体でもある。これは、広域行政と基礎行政を一体的に管理運営できるという独特な制度である。</p> <p>「都市州」は大都市経営主体として、交通政策、エネルギー政策、食糧政策、防災・治安政策など市民の安心、安全の確保や危機管理、企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策などを担い、大都市特有の都市問題に対して迅速かつ効果的、専門的に対応できることになる。このことにより、大都市特有の都市問題に対して迅速かつ効果的、専門的に対応できることになる。このことにより、国や一般道州との重複行政を全廃することが可能になるとともに、一般道州は広域調整と大都市以外への対応に特化できる。また、昼間人口(就業者)の意思が強く反映できる自治制度をつくるのも「都市州」制度の特徴と考えられる。</p> <p>「都市州」は、大都市を一体的に経営することにより、地域経済力の向上に貢献する。3市は、それぞれ首都圏、中京圏、関西圏における地域経済力の向上に貢献し、さらには我が国を牽引していく。大都市の経営を「都市州」が引き受けることにより、一般道州は一般道州内市町村への補完に力を傾注でき、コンパクトな道州として行政コストの肥大化を避けつつ、地域の自立と我が国の国際競争力を高めることに繋がると考えられる。</p> <p>なお、「都市州」の区域を越える広域的課題については、「都市州」が、近隣市町村や隣接一般道州との水平連携により対応していく。</p> <p>また、大都市圏では大都市域を越えた範囲において一定の機能的なまとまりをもつため、「都市州」には、大都市が主に現在の市域をもって単一市で独立する「単一都市州」と、都市圏として機能的なまとまりを形成し、近隣自治体と共に独立する「大都市圏州」とが考えられる。そのため、区域の再編(市町村合併)や新たな連携強化等を進めていくことも検討すべきである。</p> <p>さらに、これらの独立性の高い大都市の位置付け・役割や「都市州」の多様なあり方を法制度的に担保するため、「大都市制度法(仮称)」の制定が必要である。</p> <p>なお、「都市州」は市の機能と州の機能を併せ持つが、首長、議員、職員は市と州の職務を兼務し効率的な大都市経営を行うことは言うまでもない。</p>
		<p>◇D62</p> <p>Ⅱ 1(3)「都の区」の制度廃止</p> <p>○ 21世紀において求められる基礎自治体の役割に応え、東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。800万人を擁する東京大都市地域においてこそ、住民の意思でそれぞれの地域の実情を反映した施策を行う住民に最も身近な政府の再構築が急務である。</p> <p>○ 特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。</p> <p>(略)</p> <p>Ⅲ 1「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿</p> <p>○ 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。</p> <p>○ 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体は、後述するような新しい「対等・協力」の関係を前提にしており、これを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく「東京〇〇市」と称することとする。この際、長い間特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも、「区」という名称から決別すべきである。</p> <p>2「東京〇〇市」の「対等・協力」関係-基礎自治体-</p> <p>○ 東京大都市地域は、沿革的に一体的な整備などが必要であるとされ、個々の特別区には、それぞれ住民の意向とは関わりがなく東京大都市地域全体を一体的なかんてんから捉えた地域特性が形成されてきた。この結果、特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。しかし、この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。</p> <p>○ この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。</p> <p>○ 「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせて多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。</p> <p>○ 「基礎自治体連合」の設立に必要な最小限の要件は法定される。法定化される要件としては、設置の手続きに関するなどが考えられる。</p> <p>○ 「基礎自治体連合」は事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体(特別区=「東京〇〇市」)間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。</p>

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	(ウ) 自治体間の相互関係 (広域自治体と基礎自治体の役割分担) ①	<p>◇A61(第3基礎自治体への権限移譲)</p> <p>1 基本的な考え方 主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくことを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。</p> <p>いわゆる「平成の合併」により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は3,232(平成11年3月末)から1,727(平成22年3月末)となった。これによって、市町村では行政規模や能力の拡充が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取組が行われるとともに、行政運営の効率化の取組も進められている。また、「条例による事務処理特例制度」の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらしめる意欲をも併せ持っていることを示している。</p> <p>以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原則」に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする。</p> <p>2 具体的な措置 平成20年5月に地方分権改革推進委員会が提出した第1次勧告では、基礎自治体優先という基本原則の下で行政分野横断的な見直しを行うとの基本認識に立って、権限移譲を行うべき事務について勧告がなされた。</p> <p>今般、上記1の考え方の下、第1次勧告に掲げられた事務について、内閣を挙げて検討を行い、権限移譲等を行う事務について結論を得た(68項目、251条項)。今後、別紙2に掲げる事務に関し必要な法制上その他の措置を講じることとし、法律の改正により措置すべき事務については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する。</p> <p>3 円滑な権限移譲の実現に向けて (1)基礎自治体の取組 本大綱で移譲を決定する事務は、多数に上るが、その円滑な移譲を実現するためには、まずは権限の移譲を受ける基礎自治体自身の主体的な取組が必要である。</p> <p>また、移譲される事務と、従来から処理している事務とを一体的かつ総合的に行うことによって、その相乗効果を発揮できるようにすることなどを通じ、地域住民が地域主権改革の意義や権限移譲の効果について、より強く実感できるようにすることも重要である。</p> <p>なお、それぞれの基礎自治体が、自らの置かれた現状や今後の動向等を十分に踏まえつつ、行政機関等の共同設置や、近隣自治体との一部事務組合や広域連合の設置、事務委託制度の活用など、必要に応じた自治体間連携を図っていくことも考えられる。</p> <p>(2)国及び都道府県の取組 国及び都道府県においても、円滑な権限移譲に向けて所要の取組を行うことが必要である。</p> <p>国は、権限の移譲に伴い、適切に既存の財源措置を見直し、市町村に対して、地方交付税や国庫補助負担金などに関し確実な財源措置を行うこととする。また、所管府省から都道府県及び市町村に対し、移譲事務の内容や取扱い、留意点等について確実な周知・助言を行うほか、市町村からの照会や相談に適切に対応していく。</p> <p>また、都道府県においては、庁内及び市町村との間での推進体制の構築を始めとする環境整備や、円滑な引継や研修、職員の派遣、自治体間連携の具体的手法の周知・助言を行うなどの役割を果たすことが期待される。そのため、国は、都道府県に対して、これらの必要な支援に努めるよう要請する。</p> <p>4 今後の取組 まずは本大綱で決定した事務の移譲に万全を期すとともに、地域主権改革を更に推進する観点から、今後も継続的に基礎自治体への権限移譲を行っていく。今回、多くの権限移譲を実現することとしたところであるが、なお第1次勧告に掲げられた条項の半数近くが残されている。今後とも、これらの移譲について、その実現に向け、引き続き検討を行う。</p> <p>また、地方からの新たな提言や、条例による事務処理特例制度の活用状況等も踏まえ、基礎自治体への法令による一層の権限移譲について検討を行う。</p>
----------------	----------------	---	---

<p>1 地方自治の基本原則</p>	<p>(1) 地方自治の本旨</p>	<p>イ自治体の存立保障</p>	<p>◇D22(2)</p> <p>2 国、道州、基礎自治体の対等・協力関係 第二期地方分権改革の趣旨に鑑み、基礎自治体における自由度の高い行政運営を推進することが重要である。そのためには、国による義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小すると共に、条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大を図るべきである。 道州制を導入する場合においても、国による地方への義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小することが求められるのは当然であるが、さらに道州による基礎自治体への新たな義務付け・枠付け、関与が発生することのないように注意する必要がある。 連邦制国家においては、州政府が基礎自治体に関する設置の根拠法を有するなど強力な権能を保持する例が多い。しかし、わが国の都道府県と市町村が上下・主従の関係から対等・協力の関係へと成熟してきた歴史を踏まえれば、道州制を導入する場合においても、道州と基礎自治体は対等・協力の関係にあるべきである。道州が条例で基礎自治体に関する事務配分や組織編成を規律することを認めるような強大な権限を付与することは、基礎自治体の自主性・自立性を著しく阻害することとなるから不適切と考えられる。</p> <p>3 国、道州、基礎自治体の事務配分(役割分担)</p> <p>(1) 基本的な視点 戦後のわが国の国づくりにおいては、中央集権体制が日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、社会経済環境の変化に伴い、現在では地域住民の多様なニーズに対して的確な行政サービスを供給することは困難である。また、現行制度下における事務配分については、住民から見た権限・責任の不明確さや二重行政などによる無駄が指摘されているところである。 このようなことから、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、役割分担に基づく事務を再配分する必要があり、その必要性は、道州制の導入にあたっては、何ら変わりはない。 市町村は、住民登録をはじめ、ごみ処理、上下水道、保育所、小中学校、都市計画、生活保護、介護保険及び消防など住民の生活に不可欠な行政サービスを幅広く提供している。しかしながら、現在、法律や補助金の基準などで国が全国一律のルールを細かく定めており、住民のニーズをきめ細かく取り入れることや地域の問題を地域で解決することができるような仕組みには必ずしもなっていない。国民・住民の幸せという観点からは、住民本位の行政サービスを迅速かつ効果的に提供することが重要であり、住民にとって最も身近な政府である基礎自治体が行政サービスを総合的・一体的に遂行できるように、基礎自治体優先の原則に基づいて国、道州、基礎自治体間の事務配分を考えていく必要がある。 なお、欧米各国における中央政府と地方政府の事務配分について分析してみると、連邦制国家では国の主権行使が連邦政府と州政府で分担されているため、基礎自治体よりも州政府の役割が相対的に大きくなるという事情があるが、単一制国家では広域自治体よりも基本的な住民サービスを担う基礎自治体の役割が大きくなる傾向にあるといえる。</p> <p>(2) 基礎自治体の役割 ② 道州制を導入する場合、第28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」で示されたように、国の役割は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施など「国が本来果たすべき役割」に重点化されることとなる。また、道州は「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」など、補完性・近接性の原理に基づき、基礎自治体では担うことのできない広域事務を担うこととなる。 その中で、基礎自治体は、前述の基本的な視点に基づき、住民に最も近く、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担う総合行政主体として、現在都道府県が行っている事務の多くを含む総合的な役割を担うべきと考えられる。 この点、市区長アンケート調査結果によれば、現在すべての都市自治体に配分されている事務について、一部の事務を除き、今後も行っていきたくて考えている傾向が表れており、また、特例市など一部の都市自治体のみが実施している事務については、都市計画、文教行政、民生行政など多くの分野について権限移譲を求める傾向が表れていることから、基礎自治体が上記の総合的な役割を担い得るよう、事務の再配分を行うべきであると考えられる。 なお、現在すべての都市自治体に配分されている事務のうち、都市自治体がその実施に必ずしも納得していない一部の事務として、特に「生活保護に関する事務」と「国民健康保険事業に関する事務」がある。「生活保護に関する事務」については、全国市長会「生活保護制度改革に関する意見」にもあるように国の責任のもと、社会的セーフティーネットとして全国的に平等なナショナルミニマムを確保すべき事務であることから、国が平等なサービス提供に責任を持つべきと考えている団体が多数あり、また「国民健康保険事業に関する事務」については、市町村単位では十分なリスク分散ができない場合が多いため、国、都道府県(又は道州)など大きな単位で行うべき事務であると考えている団体が多数あるのが現状である。</p>
--------------------	--------------------	------------------	---

1 地方自治の基本原則	(1) 地方自治の本旨	イ自治体の存立保障	(ウ)自治体間の相互関係(自治体間の連携)	<p>◇A11(1.はじめに)</p> <p>○また、都道府県間、市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。</p> <p>●他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。</p> <p>●これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。</p>
				<p>◇A13 広域連携のあり方に関する見直しについての視点(案)</p> <p>広域連携のあり方を見直しを検討するに当たり、以下のような視点が考えられるのではないかと。</p> <p>1 平成の合併後の広域連携のあり方に関する視点</p> <p>●平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、その一つとして広域連携の仕組みを活用する観点から、現行制度の見直しが必要ではないか。</p> <p>●市町村合併の進展により、一般的には、基礎自治体の行財政基盤は強化されている。他方、現在も小規模町村は多数あり、その置かれた状況は多様である。検討に当たっては、これらの状況を念頭に置くべきではないか。</p> <p>●基礎自治体自らが多様な選択肢から最適な仕組みを選ぶことを前提としつつ、基礎自治体間の広域連携についての広域自治体(都道府県)の役割をどのように考えるか。</p> <p>●現行制度にとらわれない基本的な見直しとして、どのようなものが考えられるか。</p> <p>2 一部事務組合・広域連合のガバナンスに関する視点</p> <p>●一部事務組合・広域連合の性格に応じたガバナンスのあり方をどのように考えるか。検討に当たっては、①一部事務組合・広域連合の組織体制、②住民の監視、③構成団体の関与といった観点があるのではないかと。</p> <p>●一部事務組合・広域連合については、機動的な意思決定が困難であるといった意見があるが、これをどう考えるか。</p> <p>●理事会制及び特別議決制(現行では複合的一部事務組合についてのみ採用可)を採用できるようにすべきとの意見があるが、これをどのように考えるか。</p> <p>●そもそも、一部事務組合・広域連合の組織の基本構造について、議会と長(管理者)の二元構造を必須のものとするか。議決機関と執行機関との一元化が考えられるか。</p> <p>●議決機関と執行機関とを一元化する場合には、マネージャー制等の導入も考えられるか。また、現行制度における議会の権能(住民の権利を制限し義務を課す条例の制定、執行機関の監視等)をどのように考えるか。</p> <p>3 一部事務組合・広域連合に対する住民の意向の反映に関する視点</p> <p>●一部事務組合・広域連合には、住民の意向が反映しにくいといった指摘があるが、これをどのように考えるか。</p> <p>●住民の意向の反映という観点から、特に、一部事務組合・広域連合の議会のあり方をどのように考えるか。</p> <p>4 一部事務組合・広域連合の機能と区分のあり方に関する視点</p> <p>●現行制度では、設置目的やその機能に応じ、広域連合と一部事務組合とを区分しているが、運用の状況を踏まえ、この意義をどのように考えるか。</p> <p>●広域連合については、国の出先機関から移譲される事務を処理する仕組みとして活用しようとする動きがあるが、これをどのように考えるか。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(1) 地方自治の本旨</p> <p>イ自治体の存立保障</p> <p>(ウ)自治体間の相互関係</p> <p>(自治体間の連携)</p> <p>②</p>		<p>◇A21(第2・1(1)広域連合制度の創設の趣旨等)</p> <p>都道府県及び市町村区域を超える広域行政体制については、当調査会は、かつて、社会、経済、文化の発展及び交通通信手段の発達に伴う広域行政の要請に対処するため、地方公共団体の総合的かつ弾力的な広域行政体制の準備の必要性を指摘し、地方公共団体の連合に関する制度を創設することが適当である旨答申したところである。</p> <p>これについては、答申の一部を実施するものとして、いわゆる市町村の複合的一部事務組合制度が創設されたが、当調査会の提言からは未だ不十分なものといわざるを得ない。のみならず、その後、わが国の社会は都市化、高齢化、情報化が急速に進展するなど広範な面において大きな変化を遂げており、都道府県及び市町村の区域を超える広域行政についても、そのニーズが増大し、かつ多様化してきているところである。</p> <p>現在、これらの広域行政需要に対応するための代表的な制度として一部事務組合制度があるが、この制度は、国又は都道府県から直接に権限移譲が受けられないこと、所掌事務の変更に自らのイニシアチブが発揮できないこと、組織が画一的であること等広域行政需要に対応する上での限界が指摘されている。</p> <p>したがって、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまでも必要性が指摘されてきた国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある。</p> <p>◇A25(第1・2・(3)事務処理方策に関する基本的な考え方</p> <p>現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。</p> <p>このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。</p> <p>なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自律圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。</p> <p>◇D22(第1部第1章6将来展望-日常生活圏を単位とした「基礎自治体」</p> <p>基礎自治体の将来は、日常生活圏を基本単位として構想されるべきである。ただし、平成の大合併を経た後でも、その日常生活圏の中での基礎自治体のあり方には、多様な姿があるということである。</p> <p>ある地域では、合併により日常生活圏が1つの市町村となり(広域的市町村)、圏域行政が当該市町村の行政として行われている。ある地域では、広域市町村圏の広域行政機構が強化され、それを中心とした圏域行政が展開されている。ある地域では、圏域行政を定住自立圏に特化し、中心市のリーダーシップの下で圏域行政が展開されている。ある地域では、日常生活圏を単位とした圏域行政は特に行わず、事務の共同処理のみが実施されている等々である。</p> <p>そこで問われるのは、日常生活圏全体としてみた場合に、基礎自治体として果たすべき役割を十分に果たすことができるのかということであり、そのために、地域として最もふさわしいあり方を選択したのかということである。</p> <p>また、その際、多くの地域では、今後、市町村の区域よりも大きな単位での圏域行政と、一方では、市町村の区域よりも小さい単位でのコミュニティ行政の強化が求められることになるのであろう。</p>
--	--	---

<p>1 地方自治の 基本原則</p>	<p>(2) 住民自治 制度</p>	<p>ア 住民の 権利 義務の あり 方</p>	<p>◇C21(3(2)①)住民の権利・義務とそれを保障する制度)</p> <p>現行の地方自治法は、地方自治体に取り組むべき「住民自治」を支えるための規定内容が十分ではない。このため、例えば、本件において、住民自治を支える新たなルールづくりとして知事の大選制限を試みても、地方自治法上の根拠規定が無いため、実施には困難が伴っている。また、住民投票についても、首長の解職等を決定する手続として規定されているが、住民自治の充実を図るという観点から、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票は制度化されていない。</p> <p>そこで、住民自治を充実させるため、住民が地方自治体の運営に参加する権利を定めるとともに、参加にあたって必要となる地方自治体の情報を知る権利を定めるとともに、参加にあたって必要となる地方自治体の情報を知る権利などについて定める必要がある。</p> <p>その上で、各自治体において、住民の権利を保障する制度の具体的な要件(住民投票の成立要件など)を地域の実情に合わせて条例により定めるべきである。</p> <p>こうした規定により、住民自治の仕組みを自由に選択する権能が地方自治体に付与されることにより、自治体ごとに地域住民の選択に基づく多様な自治システムが構築されることが期待される。</p> <p>「基本法の規定内容」</p> <ul style="list-style-type: none"> ○住民の権利・義務及びそれを保障する制度については、現行の地方自治法にある権利・義務・制度に加え、新たな権利・制度を追加し、「地方自治の本旨」の実現のための規定とする。 ○住民の権利・義務は、地方自治体の運営に参加する権利、地方自治体運営に関する情報を知る権利、公共サービスを楽しむ権利及び納税の義務を定める。 ○参加する権利に位置付けられる権利として、現行の地方自治法に規定されている権利(選挙権、条例制定改廃請求権、議会の解散請求権等)のほか、新たな権利として住民投票権などを定める。 <p>「個別法に委ねる内容」</p> <ul style="list-style-type: none"> ○直接請求や住民投票の制度設計のうち、全国一律に定める必要のある最小限の事項については、個別法により定める。 <p>「条例に委ねる内容」</p> <ul style="list-style-type: none"> ○議会の解散請求権、首長の解散請求権等の直接請求権の要件、住民投票の成立要件などについて条例により定める。
-----------------------------	----------------------------	--	---

1 地方自治の 基本原則	(2) 住民自治 制度	イ 住民による 統制のあり 方	<p>◇A25(第1.3(5)「小さな自治」への対応)</p> <p>住民自治の強化や住民と行政との協働の推進などを目的として、第27次地方制度調査会の答申を踏まえ、地方自治法上の制度としての地域自治区や合併に際して設置される地域自治区等が制度化されたところである。</p> <p>住民自治や住民と行政との協働については、それぞれの地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきものであり、今後、地方自治法に基づく地域自治区については、地域の実情に応じて住民自治等を推進する仕組みとして、一層の活用が図られることが期待される。</p> <p>現在、地方自治法に基づく地域自治区は、市町村の全域にわたって設置するものとされているが、地域自治区制度の活用を促す観点からは、市町村の判断により当該市町村の一部の区域を単位として地域自治区を設置することもできるようにすることについて検討すべきである。</p> <p>また、地域自治区については、地域協議会の構成員について公選の手続による選任を認めるべきではないか、地域協議会に一定の決定権を付与してはどうか、地域協議会の構成員の要件を通勤・通学者や当該区域で一定の活動を行っている者にまで拡大すべきではないかなどの意見があった。</p> <p>これらの点については、長の付属機関である地域協議会の構成員と公選された長との関係や公選された議員により構成される市町村の議会との関係をどう考えるか、されには、地域自治区や地域協議会そのものについてどの程度の代表制と権限をもつものとするかなどの観点から、慎重にけんとうすべきである。</p> <p>さらに、地域においては、コミュニティ組織、NPO等の様々な団体による活動が活発に展開されており、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、地域コミュニティの活性化が図られることが期待される。</p> <p>そのための方策としては多様なものが考えられるが、近年特に、地域のコミュニティ組織における経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となってきたとの指摘を踏まえ、その実態等を勘案し、さらに必要な検討を行っていくべきである。</p>
--------------------	-------------------	--------------------------	--

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(2) 住民自治制度</p> <p>ウ 住民投票制度</p> <p>①</p>	<p>ウ 住民投票制度</p> <p>①</p>	<p>◇A22(第1・1(1)住民投票制度)</p> <p>我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。</p> <p>当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった、これらの論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。</p>
		<p>◇A31(第3編第3章第9款第6「住民投票」)</p> <p>地方公共団体が住民に対し直接に特定の政策・施策に関する判断を問う直接民主主義の仕組みの一つである住民投票制度に関しては、その制度化の是非と制度化に当たって留意すべき事項について議論が行われた。</p> <p>1 住民投票の制度化の是非</p> <p>住民投票の制度化の是非については、制度化すべきであるとする意見と制度化することに慎重な意見が述べられた。</p> <p>ア 住民投票を制度化すべきであるとする意見</p> <p>住民投票を制度化すべきであるとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。</p> <p>a 住民の政治への直接参加は、民主主義の原則に合致する。</p> <p>b 必ずしも政策の是非が争点となるわけではない地方議員の選挙の実態を踏まえ、地方自治を住民に身近なものとする観点から、住民投票が大きな意味を持つ。</p> <p>c 地方政治においては、住民の生活に密接に関連する事項が多く、直接の利害関係者である住民の判断に委ねたり、その判断を参考にすることが適切な事項が少なくない。</p> <p>d 住民投票は、近代国家がとる代議制に基づく間接民主制と二律背反の存在ではなく、相互に補完可能である。</p> <p>e 原子力発電所の設置の是非等について各自治体で実施されてきた住民投票は、住民の意思を地方政治に反映する上で大きな意義を持つものであり、住民が意思表明する機会を安定的、普遍的に保障するために必要である。</p> <p>f 即時性があり、テーマごとの住民の意思を知ることができる。</p> <p>イ 住民投票を制度化することに慎重な意見</p> <p>住民投票を制度化することに慎重な意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。</p> <p>a 投票に際して、事実上の強制、煽動、妨害等が生じる懸念がある。</p> <p>b 住民投票により判断を求める事項について、住民の理解が不十分ではないかという懸念がある。</p> <p>c 住民投票は、前文等において間接民主主義を基本とする憲法に適合しない。</p> <p>d 首長が直接に民意に訴えるために投票を実施することは、議会の否定につながりかねない。</p> <p>e あまり頻繁に用いられ、あらゆる争点について実施することとなると、住民自治の要素が強くなりすぎる。</p> <p>2 住民投票の制度化に当たって留意すべき事項</p> <p>住民投票の制度化に当たって留意すべき事項について、次のような意見が述べられた。</p> <p>a 安全保障など住民投票になじまないテーマもある。</p> <p>b 原子力発電所等迷惑施設の設置に関する問題のように、住民投票に付されて否決されると問題が行き詰まるものもある。</p> <p>c 住民に判断を求める事項については、情報開示が公正に行われる必要がある。</p> <p>(参考人等の発言)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民投票には自分たちのことは自分たちで決めるという理念の具体化という側面があるが、他方で、中央集権に対する地方の住民の意思表示という側面もある。(井口秀作参考人) ・住民投票を実施するハードルの低さと、議会の審議の充実という二つの条件を満たすためには、地方自治法の改正と住民投票に係る新しい法律の作成という二つの可能性を探るべきである。ただし、住民投票の濫用はやはり避けなければいけない。(井口秀作参考人) ・議会における審議が基本であると思うが、内容によっては住民投票が適する分野はある。ただし、住民投票の結果をどのような形で使うのかを住民に明示することが大事である。(増田寛也参考人) ・住民投票は、国民主権の活性化のために可能な限り行われるべきである。(鴨野幸雄意見陳述者) ・地方自治権及び住民自治の強化の観点から、従来の代議制民主主義を大転換して直接民主主義的に理解し直すこと、住民投票を積極的に再評価すべきであり、そのための憲法規定が望まれる。代表者又は為政者は、重要な場面における政治判断に際しては、現実に表明せられた国民の声に耳を傾けるべきであり、国民主権、住民主権が理念として直接民主主義の本質を持つことから、実際には住民投票を行った際に生じる諸問題を理由としてその実現を回避してはならない。(大隈義和参考人) ・住民投票が求められる背景には、議会や行政といった正規のルートでは住民の要求がなかなか反映されていないという不満があると考えられる。その意味では、民意が反映される住民投票は、民主主義の観点からも望ましいが、この制度は、住民全員の意思であるという点で大変重い決定であり、一旦決定されたことを覆すのは難しく、軽々に利用することは危険である。正規のルートである地方議会や地方行政機関への住民参加の仕組みを充実させていくことが先決ではないか。(森田朗参考人) ・住民投票を行うに当たっては、①法的拘束力をどのようなものとするか、②どのような場合に住民投票を行うのか、③住民の請求と議会の議決又は首長の決定との関係はどうなるのか、④住民投票を行うタイミングをどうするか、⑤投票の成立要件として最低投票率を考えるべきか、⑥地域の要素を中心とする有権者の範囲はどうするかなど詰めなければならない問題が多岐にわたっている。(大隈義和参考人)

1 地方自治の基本原則	(2) 住民自治制度	ウ 住民投票制度②	<p>◇A32(第3部地方自治2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制) 住民投票制を法定化するか否かについては意見が分かれた。</p> <p><u>現在の住民投票について否定的な意見</u> ・条例に基づく住民投票は、94条を受けて、地方自治法で認められている。条例が法律の範囲内で定められると憲法にある以上、法的には省令以下の重みしかないが、政治的には非常に大きな意味を持つので、法的に位置付けるか、完全に禁止するか議論を深めるべき。 ・議員は公職選挙法の厳しい規定の下に選ばれるが、住民投票には買収や個別訪問など同法の規制がかからず、世論では直接民主主義の結果の方が重いとされることに疑問を呈する。 など、現在の住民投票の在り方に疑問も呈されたが、住民の意思を直接反映するという意義を評価する立場から、</p> <p><u>住民投票を評価する意見</u> ・地方分権を強力に進め、生活にかかわる大部分の決定を地方自治体で行い、住民投票制度を実現すれば、より直接的に民意を反映した政治になる ・地域に重大な影響を及ぼす問題について、住民が意思を表明する機会を安定的、普遍的に保障するために住民投票制度が必要、 など、積極的な意見が出された。 これに対して、あくまでも補完的役割として考えるべき等、導入には慎重な意見も見られた。</p> <p><u>住民投票に慎重な意見</u> ・住民の意思を問うには、首長・議会の選挙のほか、発達した通信手段を利用することも可能。住民投票は、憲法の規定する首長・議員の直接選挙制や間接民主主義の在り方を曲げる使われ方をされてはならず、補完的な役割として考えるべき ・憲法では代表民主主義が基本となっており、地域の議会の議論を経た上でテーマによっては住民投票を行うという手続きが正しいのではないか ・代表民主制を採用する以上、直接民主主義的手法である住民投票は代議制の補完が基本である。導入に際しては、対象の案件や項目の設定、住民への情報提供、拘束力等を検討する必要があり、なお議論の余地が多いなどの意見が出された。</p>
			<p>◇C11(第4節2(1)直接請求制度) 直接請求制度は、新憲法制定に先立つ1946年の第一次地方制度改正により導入されたものであり、憲法に規定されているものではないが、憲法と同時に施行された地方自治法に盛り込まれ、「間接民主主義の欠陥を補強し、住民自治の徹底を期するため、直接民主主義の原理に基づく住民の基本権として認められているものである」とされる。 この導入の経緯について、当時の担当者は、「長を直接選挙にした反面、従来のような中央からのコントロールないし監督がなくなるので、当然住民による監督すなわちリコール制が導入されないと、制度として首尾一貫しなくなるわけである。これは総司令部の示唆というほど強いものではなく、むしろ日本側が自主的に採用したものであると記憶している。」と述べており、官選知事から公選知事への移行に伴い、国の地方自治体に対する監督が弱まることへの対応策として日本側が進んで導入したことを明らかにしている。 この制度について、旧憲法調査会報告書は、「直接請求の制度は、首長制に基づく代表的民主主義の運用の合理化を保障し、同時に、各種の行政委員会の運用の合理化を確保するものとして高く評価されるべきであって、これを直ちに憲法上の制度に引き上げる必要はないとしても、これを廃止することは適当ではないとする意見が圧倒的であった」としている。 今回の分権改革により機関委任事務制度が廃止され、国の地方自治体への監督はさらに弱まることとなった。これは、団体自治の強化として歓迎すべきことではあるが、反面、住民によるコントロールの重要性が増大したということである。また、一方では、今回の分権改革により地方自治体の自己決定権が拡大した結果、住民の政策形成過程への参加の重要性も増大した。住民に対して、従来のイニシアティブ(発議権)に加えて、決定権までを認めるかが、住民投票の問題として議論されている。また、その途中のプロセスにおける住民参加の充実も問題となっている。 これら直接民主主義的な制度の具体化は、現行制度もそうになっているが、その導入の可否も含め個々具体的に検討した上で制度設計を行い、法律あるいは条例で規定されるべきものである。 すなわち、次のような規定である。 「第72条の1 ①法律は各々の地方自治体の選挙民が請願権の行使を通じ、当該地方自治体の権限に属する問題を、当該地方自治体の議会の議事日程に登録することをできる条件を定める。 ②組織法の定めるところにより、地方自治体の発意によって、地方自治体の権限に属する議案または行政処分案を、レフェランダムにより当該地方自治体の住民の決定に付することができる。 ③特別な地位を有する自治体の設置またはその組織の変更を行う場合、法律により、当該地方自治体に登録されている選挙民に諮問することができる。地方自治体の境界を変更する場合にあっても、法律の定めるところにより、選挙民に諮問することができる。」 また、ヨーロッパ地方自治憲章には、地方自治の権利は議会が行使するとしながらも、それは「法律により認められた市民集会、市民投票及びその他の直接的な市民参加方式によることを妨げるものではない」という規定がある。(同憲章第3条第2項)。 したがって、これらを参考としつつ、憲法に住民参加に関する規定を設けるかどうかについても検討していくことが必要であると考える。</p>

1 地方自治の 基本原則	(2) 住民自治 制度	ウ 住民 投票 制度 ③	<p>◇D11(Ⅱ.5(3))</p> <p>(3)住民投票制度のあり方について今後さらに検討 自治体では、独自の条例を制定し、特定の政策の是非を問う住民投票を実施する事例がある。 現行法制度の下では、独自の住民投票手続が、国の法令に定めた地方公共団体の長や議会の権限に抵触する場合には、その住民投票手続は違法であると判断される可能性があると考えられているため、現実に実施されている条例による住民投票は「投票結果を尊重する」という非拘束型のものである。 住民投票については、住民自治を拡大し、住民の意思を直接、都市自治体の政策に反映させるための手法として積極的に評価する考え方と、現行の間接民主制との関係等からこれを消極的に捉える考えたかがある。 一般的な住民投票の制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、長や議会の権限との関係、投票結果に拘束力を持たせるか否かなど、今後さらに検討を深める必要がある。</p>
			<p>◇D43</p> <p>地方自治法に規定されている条例の制定又は改廃の請求など直接請求の署名収集期間は、地方自治法施行令により、告示があった日から都道府県にあっては二箇月以内、市町村にあっては一箇月以内と規定されている。 地方自治法施行令の当該規定は、地方自治法の制定とともに昭和22年に定められたもので、以降、60年余改正のないまま現在に至っている。現在の指定都市制度は、地方自治法の改正により昭和31年に創設され、さまざまな大都市特例が設けられたが、当該規定の改正は行われず、指定都市は市町村の区分として扱われている。 指定都市市長会では、人口規模が大きな指定都市にとって、署名収集期間が一箇月以内とされていることは、市民の権利が制約されるとの認識のもと、我が国の地方自治制度の根幹である代表民主制を補完する直接請求制度の実効性を確保し、住民自治の充実を図るため、下記のとおり提案するものである。 なお、本会では地方自治法等における大都市制度の課題について引き続き検証を進め、適宜、提案をする考えである。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>○ 指定都市にかかる直接請求の署名収集期間について、都道府県と同様に二箇月以内とすること。</p>

1 地方自治の基本原則	(3) 国と地方の関係	ア 国と地方の役割分担	(ア) 総括①	<p>◇A24(2(1)個別法令・制度における地方の自由度の拡大と権能の充実)</p> <p>事務事業の執行方法・執行体制に関する国の法令は、地方公共団体の自律性を高める内容とすべきである。特に自治事務については、国は制度の大枠を定めることに留め、地方公共団体が企画立案から管理執行に至るまでできる限り条例等により行うことができるようにすべきである。仮に国がこれらの執行方法等についての定めをする場合であっても、法律又はこれに基づく政令とすることを含めさらに検討する必要がある。</p> <p>また、国と地方の役割分担の原則等にとり、市町村、都道府県、国との間の事務事業を不断に見直し、補完性の原理や近接性の原理に基づいて、事務事業の移譲や関与の廃止・縮減をさらに推進する必要がある。</p> <p>特に、当調査会の累次の答申や地方公共団体の要望にある義務教育教職員の人事権、まちづくり・土地利用に関する事務、商工会議所の設置認可等の事務等の移譲や関与の廃止・縮減について、所要の措置を講じるべきである。</p>
				<p>◇A31(第3編第3章第9款第1.3「地方自治に関し憲法に規定すべき事項」)</p> <p>地方自治に関し、主として8章の不備を指摘する立場から、憲法に規定すべき事項について、次のような意見が述べられた。</p> <p>a.すべてを「地方自治の本旨」という文言の解釈から導き出すのではなく、国と地方公共団体の基本的な権限のあり方については、憲法に規定すべきである。</p> <p>b.中央政府と地方政府の立場が対等である旨の原則を憲法に明記すべきである。</p> <p>c.公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる「補完性の原理」を憲法の明記すべきである。</p> <p>d.国と地方公共団体の権限配分に対応して、地方公共団体の専属的あるいは優先的な立法権限を憲法で保障する必要がある。</p> <p>(参考人等の発言)</p> <p>・我が国でも、世界地方自治憲章に規定されている補完性の原則をとるべきである。(鴨野嶋仁意見陳述者)</p>
				<p>◇A32(第3部1地方自治の本旨、国と地方の役割)</p> <p>特に、国と地方の役割分担については、分担の基本原則を憲法上明記することや、特にEU諸国でも憲法に採用する動きが見られる、身近な自治体を優先して事務を配分するという意味で「補完性の原理」への言及もあり、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ナショナルミニマムとして国が行う事項は何か、地方にゆだねる事項は何か、地方間の財政較差をだれがどのように調整するかについて、憲法で基軸を定めるべき ・微にいり細にわたって地方自治の在り方について定めている地方自治法自身が、地方自治体の自己決定、自己責任をがんじがらめにしているのではないかなど意見が出された。 <p>補完性の原理については、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基本的人権の保障という観点から見た場合に、国、地方は相互補完的な役割と責任を有する。それぞれの権限の優位性、対立的権益を殊更強調するものであってはならない(公明党) ・行政事務の分担に関する補完性の原理が採用されていないことは、憲法の欠陥 ・補完性の原理に基づいて国と地方の役割分担を憲法上明記すべき。広域自治体と基礎的自治体の二層制を前提とし、かつ基礎的自治体を優先するという考え方を明確にするのが望ましい ・地方が原則的な行政権限を持つこととし、国は、条約や安全保障など国のみが行える権限を制限的に持つこととすべきなどの意見が出された。
<p>◇A41(第4章IV事務事業の移譲)</p> <p>ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合(IULA)がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。</p> <p>わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ関心を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるからである。</p>				

1 地方自治の基本原則	(3) 国と地方の関係	ア 国と地方の役割分担	(ア) 総括②	<p>◇A51((2)国と地方の役割分担) (役割分担の基本) 中央政府・地方政府が対等・協力の関係に立ちそれぞれの役割を果たすには、国と地方の行政の重複を排除し、国と地方の明快な役割分担を確立することが必要である。外交、防衛など国家としての存立にかかわる事務をはじめとする国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である。</p> <p>(国が重点的に担うべき役割) 地方分権改革推進法第5条等において定められているように、上記の国と地方の役割分担の基本を踏まえた、あるべき国と地方の役割分担の原則は、次のとおりと考える。</p> <p>1) 国は、以下の本来果たすべき役割を重点的に担う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ③ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施 ④ その他 <p>2) 住民に身近な行政は、できる限り地方自治体が担う。 このうち、上記1)の国が本来果たすべき役割の②は、主として立法行為を念頭においているものであり、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなどの法制的な仕組みの横断的な見直しは、これとの関係で地方自治に関する制約が必要最低限度にとどめられているかを問うものであると考える。 なお、国と地方を問わず、そもそも行政が直接担う必要がない事務・権限については、国と地方の役割分担を考える以前に、廃止・民営化等を検討すべきである。</p> <p>(国と地方の役割分担のメルクマール) 上記原則を、現在国が担っている具体の事務・権限にあてはめ、地方自治体への移譲を検討する際には、いわゆる「国と地方の二重行政」の排除という観点が重要である。これを踏まえれば、国と地方の役割分担について、次のような具体的なメルクマールが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 重複型 事務・権限が法令上一つの主体に専属しておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの(例：民間に対する助成・支援、調整、広報啓発など) こうした重複型については、地方に一元化して実施することを基本として、新たな「区分け」の線引きを行う。 ② 分担型 法令上、事務規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの(例：直轄公共事業や、民間に対する許認可・監督など) こうした分担型については、地方に事務・権限を移譲することを基本として、現行の「区分け」の線引きを見直す。 ③ 重層型 国が専ら本府省において策定する全国的な指針や全国一律の基準にしたがい、地方自治体が事務事業を実施するもの(例：介護保険、義務教育など) こうした重層型については、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。 ④ 関与型 地方が実施する事務に関して、国が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているもの(例：地方自治体に対する許認可・監督、助成・支援、調整、広報啓発など) こうした関与型については、原則廃止することを基本として、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。 ⑤ 国専担型 現在は主に国のみでその事務を行っているもの(例：民間に対する許認可・監督や、登記など) 国専担型については、我が国の社会経済情勢の変化を十分に踏まえた見直しを行、地方自治体の自主性及び自立性の発揮、地方自治体による総合行政の確立、住民の利便性の向上、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化といった観点に資するものについては、事務・権限の地方への移譲や廃止等を行う。
				<p>◇B11(9)地域主権) ○より質の高い住民サービスが確保できるよう、福祉事務所の設置や公園に関する基準などは、身近な自治体が決められるようにします。</p>
<p>◇C21(3(1)④)国・都道府県・市町村の役割分担等) ○国と地方自治体は対等・協力の関係にあることを定める。 ○都道府県と市町村はともに地方自治体であり、階層位置になく、それぞれの役割のもと、相互に連携・協力し、住民福祉の向上に努めるべきことを定める。 ○「補完性・近接性」の原理にしたがい、市町村は、地域における事務等を幅広く包括的に処理することとする。 ○都道府県は、地方自治体が担う事務のうち、市町村を包括する広域自治体として、広域的な事務、市町村に関する連絡調整に関する事務のほか、市町村が処理することが困難な事務を補完的に担うこととする。 ○国は国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模で若しくは全国的な視点にたつて行わなければならない施策及び事業を担うこととする。</p>				

1 地方自治の 基本原則	(3) 国と地方の 関係	ア 国と地方の 役割分担	<p>(ア) 総括 ③</p> <p>◇C21(3(3)②)自治行政権</p> <p>第一次地方分権改革(2000年施行の地方分権一括法)による地方自治法の改正により、機関委理事務制度が廃止され、地方自治体の事務が自治事務と法定受託事務に再編された。この改正では、法定受託事務を限定列挙し、それ以外を自治事務とすることで法定受託事務の拡大を抑制しようとしたが、実際には、改正後も法令による自治事務の過剰な義務付け・枠付けが繰り返されているなど、改正時の意図どおりの結果にはなっていない。</p> <p>そこで、自治事務については地方がその執行体制・方法等を選択できるような自由度を保障するための規定をおく必要がある。</p> <p>こうした規定により、地方自治体は地域の実情に応じた事務の執行が可能となる。</p> <p>基本法の規定内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地方自治体は、その役割を果たすため、必要な事務を自己の判断と責任において、自ら処理することができることなど、自治行政権の保障について定める。 ○現行地方自治法の第2条第13項に規定されている自治事務の配慮原則を見直し、強化した規定を盛り込むとともに、自治行政権を侵害する自治事務の一方的な創設は認められない旨を定める。 ○法律による義務付け・枠付けの拘束がある自治事務の創設について、地方と協議の必要性を定める。 <p>個別法に委ねる内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ○法律に基づく自治事務の大枠については、個々の個別法において定める。 ○法定受託事務については地方自治基本法の定める枠組みの下、個別法において定める。 ○どのような事務を執行するか、あるいは執行しないかを含め、執行の方法や基準等は、できる限り地方自治体の判断に委ねることとし、法令の規定は必要最小限とすることを国の責務として定める。 <p>条例に委ねる内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ○法令に定められる自治事務の執行については、その執行の基準・方法・内容等は地方自治体の条例によって定める。
--------------------	--------------------	--------------------	---

<p>1 地方自治の基本原則</p>	<p>(3) 国と地方の関係</p>	<p>ア 国と地方の役割分担</p>	<p>(イ) 義務付け・枠付けの見直し</p>	<p>◇A41(第4章1Ⅲ地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和)</p> <p>自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減され、しかも、国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。</p> <p>さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な縮減を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。</p>
				<p>◇A52(第1章1(1)見直しの必要性)</p> <p>しかしながら、「地方政府」の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があり、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である。</p> <p>このような認識の下に、地方分権改革推進法第5条では、「行政の各分野において地方公共団体との間で適切に役割を分担することとなるよう、……地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け……の整理及び合理化その他所要の措置を講ずる」としている。この「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」を本勧告では「義務付け・枠付け」と呼んでおり、この見直しこそが立法権の分権にほかならない。「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことをいう。もっとも、「義務付け」、「枠付け」は連続的な概念であることから、これを分けて用いることはせず、本勧告では、「義務付け・枠付け」を一体として見直しの対象としている。</p>
				<p>◇A53(第1章6(1)義務付け・枠付けに関する立法の原則)</p> <p>自治事務については、地方自治法第2条第13項において「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」とされている。義務付け・枠付けの見直しとは、これを個別の法律において具体的に実現する意義を持つものである。</p> <p>将来的にもこの見直しの実効性を担保するため、今後、制定、改正される法律は、今次の地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわち、第2次勧告第1章2(2)で明らかにしている、義務付け・枠付けへの見直しの具体的な方針に沿ったものとなるようにすべきである。このためには、地方分権改革推進計画において、この義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべきである。</p> <p>さらに、今後、この原則について法律上明確にすることも検討すべきである。</p>

<p>1 地方自治の基本原則</p> <p>(3) 国と地方の関係</p> <p>ア 国と地方の役割分担</p> <p>(イ) 義務付け・枠付けの見直し</p> <p>②</p>	<p>◇A61(第2義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大)</p>	<p>1 取組の意義等 地方公共団体の自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けが多数存在する現状にある。地域主権改革を進めるためには、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく必要がある。こうした取組を通じて、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を実現することを目指すものである。</p> <p>2 これまでの取組と当面の具体的措置 (1) 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に関する勧告 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、平成19年4月に設置された地方分権改革推進委員会において調査審議が行われ、その第2次勧告(平成20年12月)において、自治事務のうち義務付け・枠付けの見直しを行う必要があるものが条項単位で整理された。また、第2次勧告で見直す必要があるとされた義務付け・枠付けのうち、特に問題があるとされた「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」について、その具体的な見直し措置等が第3次勧告(平成21年10月)において提示された。</p> <p>(2) これまでの取組 政府としては、地域主権改革を実現する上で、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大は大きな意義を有することにかんがみ、第3次勧告を受け、同勧告が最大限実現されるよう内閣を挙げて速やかに取り組むこととし、平成21年10月以降、政府内での具体的な見直し検討作業を本格的に進めた。スピード感をもって改革に取り組むため、第3次勧告に盛り込まれた義務付け・枠付けのうち、まずは地方公共団体から要望のあった事項を中心に地方分権改革推進計画を策定し、平成21年12月15日に閣議決定した(第1次見直し(63項目、121条項))。 この地方分権改革推進計画に基づき「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」等を第174回国会に提出した。</p> <p>(3) 当面の具体的措置 地方分権改革推進計画の策定後も、第3次勧告で示された見直し対象のうち、当該計画策定の際に見直しの対象とされたもの以外の義務付け・枠付けについて、地域主権戦略会議の場においても議論を重ねるなど、引き続き見直しを進めてきた結果、具体的な見直し措置について結論を得た(第2次見直し(308項目、528条項))。 この第2次見直しにおいては、別紙1に掲げる事項について必要な法制上その他の措置を講じることとし、これらの事項のうち、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する。</p> <p>3 今後の課題と進め方 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大により、これまで国が決定し地方公共団体に義務付けてきた基準、施策等を、地方公共団体が条例の制定等により自ら決定し実施するように改めることが必要となる。こうした地方公共団体の取組の内容こそが、地域主権改革の真の意味での実現を左右するものである。地方公共団体は、地域主権改革の趣旨を踏まえ、今まで以上に地域住民のニーズの把握に努め、自らの判断と責任により地域の実情に合った基準の設定や、適切な施策等を講じなければならない。これによって改革の成果を国民・住民に示すことが求められている。 政府においては、地域主権改革の更なる進展のため、第3次勧告の実現に向けて引き続き検討を行う。また、第2次勧告において見直す必要があるものとされた義務付け・枠付けのうち、第3次勧告で取り上げた事項以外のものについても見直しを進めていくこととする。とりわけ第2次勧告において取り上げられた膨大な事項については、具体的に講ずべき措置の方針等を今後検討・整理した上で、見直しに向けて真摯に取り組んでいくこととする。見直しを進めるに当たっては、地方公共団体の意見も十分聞いた上で、計画的に着実に取り組んでいく。</p>
	<p>◇B21(132)</p> <p>地方分権改革の当面の推進策として、①地方分権改革推進委員会の第3次勧告を踏まえ、義務付け・枠付けの見直しを実施</p>	
	<p>◇D42(1 指定都市に対する大幅な権限移譲)</p> <p>(1) 権限委譲及び義務付け・枠付け・関与の見直し 地方分権改革推進計画に盛り込まれた義務付け・枠付け・関与の見直しは、あくまで第一歩に過ぎない。指定都市は道府県に比肩する高度な行政能力を有しており、国と地方、道府県と指定都市の役割分担を根本的に見直したうえで、真に国・道府県が担わなければならない事務を除き、全ての権限を指定都市に移譲すること。また、法令等による義務付け・枠付け・関与を廃止・縮小すること。</p>	

1 地方自治の 基本原則	(3) 国と地方の 関係	ア 国と地方の 役割分担	(イ) 義務付け・ 枠付けの 見直し ③	<p>◇G21(2(1)義務付け・枠付けの見直し)</p> <p>(1)義務付け・枠付けの見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 義務付け・枠付けの見直しは、法制面から地域による自主的な施策の幅を広げるため、地域主権の確立に不可欠な取り組みである。「地域のことは、地域が決める」地域主権国家においては、国と地方の役割分担を明示し、国が果たすべき役割を限定するとともに、地域へ権限を大幅に移譲しなければならない。 ● 権限移譲にあたっては、各地域がそれぞれの特性に合わせて、望ましい水準を決定することが不可欠であり、国の法令などを「上書き」できるよう条例制定権を強化する必要がある。 ● すなわち、国が一律に保障する最低限の基準は限定的に取り扱い、各種法令に記載された基準・手続きなどは、あくまでも各地域による政策決定に際して参照する基準と解すべきである。 ● そのため、通常国会に上程された地域主権改革推進一括法案において、41法律121条項の義務付け・枠付けの廃止・縮小が示されたことを評価したい。ただし、地方分権改革推進委員会は第3次勧告において892条項の見直しを勧告しており、一括法案はあくまでも最初の一步に過ぎない。 ● したがって、地域主権戦略大綱において、各省庁の抵抗を排し、892条項の義務付け・枠付けの見直しに取り組むよう求める。特に、地方要望分の104条項は廃止・縮小すべきである。 ● また、新たに制定・改正される法令に基準や手続き等を定める場合には、上記の基本的考え方に沿って慎重に検討するとともに、今般法制化される「国と地方の協議の場」において協議することを求める。
--------------------	--------------------	--------------------	----------------------------------	---

1 地方自治の 基本原則	(3) 国と地方の 関係	ア 国と地方の 役割分担	(ウ) 国の出先 機関改革	<p>◇A51(第5章(1)国の出先機関改革の基本方向)</p> <p>ア 見直しの視点 国と地方の役割分担の抜本的な見直しを行うとともに、行政の重複を徹底して排除し、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する観点から、「骨太の方針2007」に示された政府の方針を踏まえつつ、国の出先機関を大胆に合理化する抜本的な改革に向けた検討を進める。 これにより、国の出先機関の事務・権限の大幅な地方移譲や廃止などを行うとともに、国の出先機関を廃止・縮小する。</p> <p>国の出先機関の事務・権限の地方移譲や廃止等の具体的な検討にあたっては、地方自治法及び地方分権改革推進法が定める国と地方の役割分担を踏まえつつ、以下のような事務・権限の仕分けの考え方に沿って整理を行う。</p> <p>【国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方】</p> <p>① 重複型 事務・権限が法令上一の主体に専属させられておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの(民間に対する助成・支援、調整、広報啓発など)</p> <p>② 分担型 法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの(直轄公共事業や、民間に対する許認可・監督など)</p> <p>③ 関与型 地方自治体への関与等(地方自治体に対する許認可・監督、助成・支援、調整、広報啓発など)</p> <p>④ 国専担型 現在は主に国のみでその事務を行っているもの(民間に対する許認可・監督や、保険、登記など)</p>
				<p>◇A52(第2章(2)見直しの基本的考え方)</p> <p>国の出先機関の見直しを進めるにあたっては、国はその本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政は、できる限り地域の総合的な行政主体である地方自治体にゆだねるといふ、地方分権改革推進法第5条等に定められた国と地方の役割分担の基本に沿って、事務や権限の見直しを行うこととする。国と地方の役割分担を明確にし、それぞれが適切な役割を担うことにより、「二重行政」の弊害を徹底して排除する。これに加え、不要となった事務や事業の廃止・縮小、事務の集約化、民営化・独立行政法人化等を検討することにより、国と地方を通じた簡素で効率的な行政の実現をはかる。</p> <p>国会や国民の目の届きにくい国の出先機関の事務・権限を、住民との距離が近い地方自治体にできるだけ移譲することにより、地方議会や地域住民によるチェックや民意の反映等が的確に行われるように改める。すなわち、地域の民主主義によるガバナンス(統治)の充実をはかる。また、国の出先機関の事務・権限として残るものについても、透明性を高め、地域住民の目の届くものとなるような仕組みを提案する。</p> <p>地方再生、地域振興をはかる観点から、地方自治体へ権限と責任を移譲することにより、知事や市町村長が自らの創意工夫と決断で行動する地域の経営者となれるようにするとともに、地方再生、地域振興に係る国の施策を効率的・効果的にかつ総合的に実施できるよう、国の施策を現地レベルで実施する出先機関の組織の見直しを行う。 こうした見直しにより、国民、地域住民にとって、国と地方を通じて行政がより良いものになることを目指す。</p>

1 地方自治の基本原則	(3) 国と地方の関係	ア 国と地方の役割分担	(ウ) 国の出先機関改革	<p>◇A61(第4国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革))</p> <p>1 改革に取り組む基本姿勢</p> <p>(1) 改革の理念 国の出先機関について、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねるという「補完性の原則」の下、①国民・住民にとっての国・地方の役割分担の最適化、②国と地方を通じた政策展開や行政運営の最適化・効率化、③ガバナンスの確保の三つの観点を踏まえ、国と地方の役割分担の見直しを行い、国と地方を通じた事務の集約化等によるスリム化・効率化を図りつつ、事務・権限を地方自治体に移譲することなどにより抜本的な改革を進め、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにする。</p> <p>(2) 実効性の確保 こうした理念の下での改革の実を挙げるため、改革の工程を明らかにし、実効に向けて必要となる種々の条件整備、新たな枠組みやルールを検討・具体化に早急に着手し、可能なものから、逐次、柔軟かつ段階的に実現していく。</p> <p>2 改革の枠組み</p> <p>(1) 進め方の基本 ② 国の出先機関の抜本的な改革に当たっては、改革の理念に沿って、「原則廃止」の姿勢の下、ゼロベースで見直すこととし、地方自治体側を始め制度の利用者など広く関係各方面の意見等をも踏まえつつ、国と地方の役割分担の見直しに伴う事務・権限の地方自治体への移譲等を進めた上で、それに伴う組織の廃止・整理・合理化等の結論を得る。</p> <p>(2) 国と地方の役割分担の考え方 「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が担い、国は、国が本来果たすべき役割(地方自治法第1条の2第2項)を重点的に担うこととなるよう、現行の国と地方の役割分担を見直す。</p> <p>(3) 個々の事務・権限の取扱い 国の出先機関の事務・権限については、国と地方の役割分担の考え方を踏まえ、「補完性の原則」に基づき、その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合(注)を除き、地方自治体に移譲することとし、地方の発意による選択的实施や広域的实施体制の整備状況をも考慮の上、地方自治体へ移譲するものや国に残すものなどの類型に区分した整理(「事務・権限仕分け」)を行う。 その際、地域主権改革に資するものであるかどうかの観点から、①国民・住民のニーズや利便性、②地方の自主性・自立性の発揮、③地方自治体による総合行政の確立を総合的に勘案するものとする。 (注)「事務・権限の特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合」については、以下に掲げるものなど真にやむを得ないものに限定する。 ① 複数の都道府県に関係する事務・権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的生成や広域連合などの広域的实施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの ② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、各地方自治体の対応の相違等により著しい支障を生じるもの ③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、緊急時の対応等に著しい支障を生じ、国民の生命・財産に重大な被害を生じるもの ④ 事務・権限の的確な執行体制(人材、予算、知見の集積等)の整備が不可欠である一方で、見込まれる事務量等が最少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が著しく非効率とならざるを得ないもの</p> <p>(4) 財源・人員の取扱い (財源の取扱い) 事務・権限の地方自治体への移譲及び国から地方自治体への人員の移管等に際しては、改革の理念に沿って、それに伴う財源を確保することとし、必要な措置を講ずる。</p> <p>(人員の移管等の取扱い) 事務・権限の地方自治体への移譲に伴う人員の地方移管等の取扱いについて、技術や専門性を有する人材活用の観点から、職員の雇用と国と地方を通じた公務能率の維持・向上、国と地方の対等の立場にも配慮しつつ、次のような方向で、人員の移管等の仕組みを検討・構築する。 ① 人材の地方自治体への移管等について総合的な調整を行うため、国と地方の双方の関係者により構成される横断的な体制を整備 ② 人材の地方移管等に当たって必要となる枠組み・ルール等の構築(移管等が必要となる要員規模の決め方、移管等の方法、身分の取扱い、給与を含む処遇上の取扱い、退職金の負担等)</p> <p>(5) 柔軟な取組み (地方の発意による選択的实施) 事務・権限の地方移譲の実効性を確保する観点から、事務・権限の特性にも留意しつつ、全国一律・一斉に取り扱うのではなく、地方の発意による選択的实施による柔軟な取組を可能とする仕組みを検討・構築する。</p> <p>(広域的实施体制) その際、都道府県や市町村の単位を前提とするもののみならず、広域性を有する事務・権限の地方移譲を推進し、その実効性を確保する観点から、関係する自治体間の意思決定や責任の所在の明確化にも留意しつつ、自治体間連携の自発的生成や広域連合など広域的实施体制の整備に応じて、事務・権限の移譲が可能となるような仕組みも併せて検討・構築する。</p>
----------------	-------------	-------------	--------------	---

1 地方自治の基本原則	(3) 国と地方の関係	ア 国と地方の役割分担	(ウ) 国の出先機関改革	<p>(6) 今後の改革の進め方 (事務・権限仕分けの進め方) 上記2の(3)の「個々の事務・権限の取扱い」に沿って、以下により、事務・権限仕分けを行う。</p> <p>① 各府省は、地方自治体側の意見・要望等をも踏まえつつ、自らが所管する出先機関の事務・権限仕分け(「自己仕分け」)を行い、その結果を本年8月末までに地域主権戦略会議に報告する。</p> <p>② 地域主権戦略会議は、当該「自己仕分け」の内容について精査を行い、地域主権戦略会議としての事務・権限仕分けを行う。</p> <p>③ 事務・権限仕分けの区分については、次に掲げるパターンを基本とする。</p> <p>A 地方自治体へ移譲するもの</p> <p>a 全国一律・一斉に移譲するもの</p> <p>b 個々の地方自治体の発意に応じ選択的に移譲するもの</p> <p>① 現行の行政区域を前提とするもの</p> <p>② 都道府県の区域を超える広域的实施体制の整備を前提とするもの</p> <p>B 個々の地方自治体の発意による選択的实施を認め、その試行状況を踏まえて移譲の可否について判断するもの</p> <p>① 現行の行政区域を前提とするもの</p> <p>② 都道府県の区域を超える広域的实施体制の整備を前提とするもの</p> <p>C 国に残すもの</p> <p>a 独法化や民間委託化など実施主体の見直しを検討するもの</p> <p>b 本府省への引上げを検討するもの</p> <p>c 引き続き出先機関の事務・権限とするもの</p> <p>D 廃止・民営化するもの</p> <p>(「アクション・プラン(仮称)」の策定) 上記の事務・権限仕分けの結果を踏まえ、個々の出先機関の事務・権限の地方移譲等の取扱方針及びその実現に向けた工程やスケジュール並びに組織の在り方について明らかにする「アクション・プラン(仮称)」を年内目途に策定する。その際、地方自治体への移譲等については、地方自治体側の要望をも踏まえ、重点的に取り組むべき事項の速やかな実施を検討し、平成23年通常国会への法案提出も含め、可能なものから速やかに実施することを基本とする。</p>
-------------	-------------	-------------	--------------	---

1 地方自治の 基本原則	(3) 国と地方の 関係	ア 国と地方の 役割分担	(ウ) 国の 出先機関 改革 ④	<p>◇B21(132) 地方分権改革の当面の推進策として、(略)④国の出先機関を地方分権改革推進委員会の勧告に沿って廃止・縮小を実施することとします。また、道州制の導入にあわせて、地方出先機関の一元化等を推進します。</p>
				<p>◇D11(I .1(3)国の地方支分部局の廃止・縮小と事務権限の都道府県等への移譲) 本省庁から地方支分部局への事務権限の移譲がなされてきているが、地方支分部局による関与が大きくなっていること、また、依然として省庁ごとの縦割行政による弊害が残されていること等から、都市自治体が総合的な行財政運営を行う上で大きな障害となっている。 このため、国の地方支分部局を廃止・縮小し、その事務権限の大半及びこれに伴う所要財源を都道府県又は規模、能力の充実した都市自治体へ移譲する必要がある。</p>
				<p>◇D42(1指定都市に対する大幅な権限移譲) (2)国の出先機関の見直し ④ 国の出先機関改革に伴う事務・権限の移譲先として指定都市を明確に位置付け、人件費を含め必要な全てを税源移譲により措置すること。また、職員等の移管について議論を行うにあたっては、すでに国以上の大幅な職員定数の見直しを行っている指定都市の現状や意見を十分に反映させること。</p>
				<p>◇G21(2(4)国の出先機関の抜本改革) (4)国の出先機関の抜本改革 ●国の出先機関の抜本改革により、国と地方の役割分担の見直しに合わせて、地方自治体に組織と業務を移管し、行政の重複を排するとともに、地域の意思に基づく行政を実現しなければならない。 ● 地方分権改革推進委員会の第2次勧告に示された総合的出先機関への改編にとどまらず、都道府県の枠を超えた広域行政に関する業務についても、「国の出先機関を原則廃止する」ことを前提に移管を検討するべきである。 ● すなわち、道州制を視野に、出先機関の権限・財源・人員の受け皿として広域連合の形成や都道府県合併などを促していくとともに、希望する地域への移管を先行して進めることとし、地域主権戦略大綱において出先機関の抜本改革の工程を明確に示すよう求める。</p>

1 地方自治の 基本原則	(3) 国と地方の 関係	ウ 事務執行上 の関与	<p>◇A32(第3部1地方自治の本旨、国と地方の役割)</p> <p>国と地方の相互のチェックの在り方について、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・党の新憲法起草小委員会の検討(平成17年)においては、地方自治体が違法行為を行った場合の是正と政府が地方自治体に対し違法行為を行った場合の救済は、法律で定める旨を明らかにしている(自由民主党) ・地方自治体の違法行為等に対して国として合法性の監督ができるような担保措置を設ける必要がある。同時に、国のチェックが合法的でない場合の司法上の救済措置を設けることが望ましい、などの意見が出された。
			<p>◇C11(国からの関与の制限と救済)</p> <p>地方自治体に対する国の行政的関与については、まず、地方自治体が法律違反の行為を行った場合には、国法の統一性という観点から、国は関与する必要があり、したがって、合法性の監督は認められなければならない。しかしながら、地方自治の保障の観点から、合目的性の監督については、できるだけ避けることが望ましい。また、国の関与は法律に基づくものである必要がある。これらについては、今回の地方分権改革により、地方自治法に取り入れられた。ただし、地方自治体が違法な立法(条例・規則の制定)を行った場合に対する関与、すなわち、条例・規則の違法を審査する仕組みについては、なお、中長期的な検討課題として残されている。</p>

地方自治制度に関する論議動向(素案)

1 地方自治の基本原則	(3) 国と地方の関係	工 事 務 執 行 後 の 関 与	<p>◇A24(2)(3)自主性・自律性の拡大に対応した地方公共団体の事務処理の適法性の確保)</p> <p>地方公共団体の自主性・自律性を拡大する見地からは、地方公共団体の事務処理の適法性の確保も課題であり、事後的な是正策の検討をすることが必要である。</p> <p>現行制度では、是正の要求・指示を受けた地方公共団体が、当該是正の要求・指示に不服がある場合には本来は審査の申出をすべきにもかかわらず審査の申出をせず、かつ是正改善措置を講じない場合には、義務違反が継続することとなるという問題がある。</p> <p>この点については、地方公共団体が審査の申出をしない場合には一定期間内に是正改善措置の内容を大臣に通知するとともに、議会にその内容を報告し、併せて公表することとすべきとの意見、さらには間接強制に類似した措置の導入を検討すべきとの意見もある。しかしながら、地方公共団体が当然従うべきルールについてあえて制度化する必要はないとの意見や、長の選挙等を通じて是正改善を図る手段もあることから現時点における新たな措置の導入に慎重な意見もあり、さらに検討を進める必要がある。</p>
----------------	----------------	---	---

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ア 総括</p>	<p>◇A11 (2 地方公共団体の基本構造の決定方法)</p> <p>○ 日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている(第93条)。これは、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられている。</p> <p>○ これを受けて、地方自治法では、議会と長の関係を含め、地方公共団体の基本構造を定めている。住民の直接選挙によって選出された長と議会は、健全な緊張関係を構築しつつ、各々の役割を的確に果たしていくことが期待されている。(地方公共団体の基本構造の決定方式)</p> <p>○ 地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるための仕組みであり、住民自治の基本ルールを定めるものにほかならない。このように地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、日本国憲法第92条に基づいて法律で定められるべきである。</p> <p>○ 他方、現在の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものが、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。</p> <p>○ この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例(「自治憲章」)を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。</p> <p>○ 憲法第93条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得る。地方自治法の抜本見直しにおいては、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。</p>
---------------------------	---------------------	-------------	---

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	イ 長のあり方 ①	<p>◇A31(第3編第3章第9款第3.4「地方公共団体の組織・機構のあり方」)</p> <p>b地方公共団体の首長の権限は大きく、地方分権や市町村合併の進捗により、それが一層強化されることから、首長の多選を制限すべきである。</p>
			<p>◇A32(第3部2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制)</p> <p>首長の多選制限について、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大統領制である首長の権限が地方分権の進展にともなって強くなっていくと、民主主義を活性化する意味でも多選禁止についての議論は避けられないと思う <p>などの意見が出された。</p>
			<p>◇A33(第3章第9節(2)3地方公共団体の長の選任方法)</p> <p>[改正論]</p> <p>第93条が長の直接公選制を一律に定めていることは適切でないとし、これを改める必要があるとする見解(多数見解)</p> <p>地方公共団体の長は団体の大小に応じて適当なものを選びうるようにすべきであり、直接選挙に限るべき理由はなく、法律に委ねて選択の余地を認めるのが適当である。</p> <p>[改正不要論]</p> <p>長の直接選挙制を定めた第93条は改めるべきではないとする見解(少数見解)</p> <p>地方公共団体の長の直接選挙制は、地方自治、特に住民自治の原則からいって維持すべきである。また、首相公選制を唱える委員からは、直接選挙制は、首相公選制の精神につながるものとして維持すべきであるとの意見もある。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>イ長のあり方②</p>	<p>◇A71(3憲法上許容される多選制限の内容)</p> <p>(1) 制限する多選の期数(任期) 仮に地方公共団体の長の期数(任期)を法律によって制限する場合において、その期数を1期限りとすることは、その地方公共団体の長にとって、ひとたび選挙で当選した場合に引き続き選挙される機会が与えられないこと、また、選挙人にとっても1期目の実績を評価する機会が与えられないこととなることから、結果として、選挙権・被選挙権の双方について著しい制約となるものと考えられる。 こうしたことを考えると、民主主義の原理及び基本的人権の尊重の原理の沿って2期目の立候補を認めることと、権力集中排除という立憲主義の原理に沿って期数を1期限りとすることを比較衡量した場合には、民主主義の原理及び基本的人権の尊重の原理が優先されるべきものと考えられ、1期の長さにもよるが、地方公共団体の長の期数を1期限りとすることは憲法上問題があると考えられる。 他方、1期を超える期数をもって在任期数の制限をする場合には、その期数を何期とするかという点に着目すれば、それは立法政策の問題であると考えられる。 また、地方公共団体の長の多選を制限する場合において、通算期数により制限を行うのか、連続就任を制限するののかという点についてであるが、通算期数により制限することは、当該期数に至った者は二度と当該地方公共団体の長の職に就任することができなくなるという点で、過度の制限と考えられることから、連続就任を制限することが適当であると考えられる。 なお、諸外国の状況を概観すると、直接公選される国家元首を有する人口50万人以上の立憲主義国家88カ国における大統領についてみると、アメリカ合衆国大統領など54カ国が2期までの任期制限を設けている。 アメリカ合衆国では、50州のうち36州が知事の大選制限を行っており、また、人口50万人以上の32都市のうち我が国の地方公共団体と類似の強市長型の都市19都市について見ると、8都市が任期制限を行っている。このほか、イタリアでは地方公共団体の長について原則2期(1期5年)まで、韓国では地方公共団体の長について3期(1期4年)までと、連続就任の制限が設けられている。</p> <p>(2) 制限する地方公共団体の長の範囲 立憲主義の観点から、一人の人間が権力の座に長期在任することを制限するという多選制限の考え方自体は、いずれの地方公共団体にも当てはまるものであり、また、多選制限が民主主義の基本原則とも矛盾するものではないという考え方も、いずれの地方公共団体にも当てはまるものであり、多選を制限する対象をすべての地方公共団体の長としても憲法上問題はないものと考えられる。 また、例えば都道府県知事など一定の範囲に対象を限定して多選制限をすることについては、基本的には立法政策のレベルにおいて検討されるべき事項であり、憲法上問題はないものと考えられる。ただし、対象の限定に合理的理由が必要なことは言うまでもない。 なお、地方公共団体ごとに、多選制限の是非及びその具体的内容を定めることについては、(3)の論点とも関わる問題である。</p> <p>(3) 制限の法形式 地方公共団体の長の多選制限は、どの程度の期間在任できるかという在任期間の制限であり、任期と同様に、地方公共団体の組織及び運営に関する基本的な事項である。したがって、在任制限を制度化する場合には、法律にその根拠を置くことが憲法上必要であり、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を一般的に定めた地方自治法において規定することが適当であると考えられる。 法律に地方公共団体の長の多選制限の根拠を置くのであれば、法律によって一律に多選制限を行うこととするのか、あるいは、多選制限の是非や具体的内容を条例に委ねることとするのか、については、立法政策の問題であり、憲法上の問題は生じないと考えられる。 なお、立法政策論としては、次のような考え方があり得る。 まず、地方公共団体の長の多選制限の根拠を、立憲主義及び民主主義の原理に求める考え方からすれば、地域による差異を認める必要もないことから、法律によって、一律に、対象となる地方公共団体の長の多選を制限するという考え方もある。このような考え方については、地方自治法において長の任期を4年とし、その終期、解職の要件、手続等を一律に定めている現行制度とも整合的であるとも言える。 一方、地方公共団体の自主的な判断をできる限り尊重する観点から、多選制限をすること自体の是非や多選制限の具体的な内容は条例に委ねるといった考え方もある。このような考え方については、地方分権推進委員会第2次勧告において言及されており、地方公共団体の自主性を尊重する地方分権改革の考え方とも整合的であるとも言える。</p>
-----------------------	---------------------	----------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>イ 長のあり方 ③</p>	<p>◇C11(第3章第4節1長の直接公選制)</p> <p>憲法制定時に、総司令部が長の直接公選の導入を強くもとめたのは、特に、内務省が任命する官選知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるよう民主化・分権化する必要があると考えていたためである。しかしながら、その後半世紀以上を経て、戦後の民主的な地方自治の制度は我が国にしっかりと定着し、されには今回の分権改革によって都道府県の完全自治体化が図られたことなどを考えると、現在の状況は、総司令部が長の直接公選に固執しなければならなかった当時とは大きく異なっている。また、今回調査した諸外国では、住民から直接選出される議会を持つことは共通しているものの、長等の執行機関のあり方は、国によって、あるいは同一国内の地方自治体によっても、多様なものがある。しかも、我が国のように、憲法で長の一律直接公選制を規定している国は一つもないことは、先に述べたとおりである。</p> <p>したがって、長の一律直接公選制については、見直しを行い、住民の意思に基づくものであることを前提とした上で、もっと多様な政府形態のあり方を考えてもよい段階にきたのではないと思われる。しかしながら、これ自体も半世紀以上にわたって定着している制度であることを考えると、この問題については、議会も含めた地方自治体の政府形態のあり方の一環として、さらに突っ込んだ検討が必要であると考えられる。</p> <p>◇C12(第2部第2章第5節地方自治体の自治組織権)</p> <p>米国の「ホームルール」の観点からすれば、この政府形態の決定権こそ「ホームルール」の中核的な部分である(注5)。そのため、我が国においても、「自己決定・自己責任の原則」の下で、より自由で多様な地方自治の姿を求めていくとすれば、地方自治体の政府形態についても自らが選択・決定できるようにすべきであるという議論が出てくるのは当然のことである。</p> <p>したがって、憲法改正を行うに当たっては、地方自治体には民主的に選出された議会という存在が必要不可欠であり、その議員については一律に直接公選を求めるとしても、その執行機関については長の一律直接公選制以外にも選択の余地を認めてもよいのではないかと考える。</p> <p>しかしながら、我が国では長の直接公選制が長年にわたって定着していることや、最近では諸外国においても長の直接公選制が広まりつつあることを踏まえると(注6)、原則は長の直接公選制とした上で、その例外についても認めるという方法が適当なのではないと思われる(注7)。</p> <p>その場合、①政府形態の例外は、すべての地方自治体に認めるか、それとも一部の地方自治体に限るとするか、②政府形態の選択肢については、法律であらかじめ用意し、その中から選択させることにするかどうか、③選択肢の決定形式については、特別に憲章のようなものを必要とするか、それとも通常の条例でよいとするか、④選択肢の決定に当たっては、住民投票を必要とするかどうか、といった検討すべき課題がいくつかある。</p> <p>まず、①については、かなり以前から、一方では、より小さな地方自治体についての見直しの必要性、また一方では、より大きな地方自治体についての見直しの必要性が指摘されていたところであり(注8)、最近においても同様の議論があるようである(注9)。これについては、前者が、規模の小さな地方自治体については、その自由に任せてもよいのではないかと地方自治体の自己決定権という問題意識から出ているのに対して、後者は、余りに規模の大きい地方自治体においては、そもそも長の直接公選制という制度は、国全体の統治システム上、上手く機能しないのではないかと問題意識から出ているのではないと思われる。</p> <p>したがって、政府形態についての選択の自由をどこまで認めるべきかという問題は、まず規模の小さな地方自治体から始めて、それをどの範囲にまで拡大することができるかという形で検討すべきものであろう。</p> <p>次に、②については、例えば、米国のニューヨーク州では、都市(City)は、その憲章(charter)により政府形態を自由に決めることができるが、カウンティ(County)は、法律で定めた4つの政府形態(あるいは、それらの変形)の中から選択している(注10)。長年、画一的な政府形態の下にあった我が国の地方自治体については、全くの自由選択とするよりは、法律でいくつかの選択肢を示した上で、その中から選ぶという段階から始めるほうがよいのではないと思われる(注11)。</p> <p>③については、米国の場合は、「ホームルール」に基づき憲章(自治憲章)により定められているのが通常である。この憲章は、地方自治体版の憲法として、通常の条例(ordinance)の効力を上回るものであり、州法並みの効力を持つものである(注12)。そして、米国において憲章により政府形態が自由に決定できるのは、法制的にみれば、憲章がその限りにおいて州法と同等のものであり、州が法律によりその地方自治体の政府形態を創設したのと同じとみることができるからではないと思われる。</p> <p>したがって、我が国においても、地方自治体が全く自由にその政府形態を決めることができるようになる場合には、このような憲章制定権を地方自治体に認めることを考えなければならなくなるであろう。しかしながら、法律でいくつかの選択肢を示した上で、その中から地方自治体が選択をするのであれば、既に法律で創設したものの中からの選択であるため、条例によって行うこともできるのではないと思われる。</p> <p>④については、米国では、憲章(自治憲章)の制定・改廃には住民投票が必要であるとされている(注13)。したがって、政府形態の選択については、その一部を構成するものとして住民投票の対象となると思われるが、政府形態の選択自体についても法律で住民投票が必要であると規定している場合もある(注14)。政府形態の選択は、地方自治体にとって極めて重要な事項であり、憲章制度を導入する場合はもちろん、あらかじめ法律で定められた選択肢の中から条例により選択をするとした場合においても、それを議会の議決だけで可能としてしまうのではなく、その成立要件として住民投票を求めることとすべきであろう(注15)。</p>
---------------------------	-------------------------	--------------------------	---

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	イ 長のあり方	<p>◇D11(Ⅲ,1(1)(2))</p> <p>(1)直接公選首長制度の存続 地方公共団体の長は、地方公共団体の住民が直接これを選挙し(憲法第93条第2項)、地方公共団体を統轄し、これを代表する(地方自治法第147条)とともに、地方公共団体の事務を管理及び執行する(同法第148条)こととなっている。 また、世界の地方自治制度を見ると、直接公選首長制度以外にも執行機関を合議制とする参事会制度、議事機関と執行機関が一体化した理事会制度、市支配人(シティ・マネジャー)制度、間接公選首長制度等の多様な制度が採用されている。 昨今、我が国においても、住民ニーズや自治体が担う行政事務の多様化、複雑化に伴い、多様な住民意見を反映し、または調整しながら、より適切な意思決定と効率的かつ効果的な行政運営を図るという観点から、直接公選首長制度以外の多様な制度の導入についても検討が必要であるとの意見がある。 これに対し、現行の直接公選首長制度は、我が国の地方自治に定着するとともに、住民自治の観点からも十分に機能してきたことから、本検討会においては、直接公選首長制度は適切な制度であり、今後も維持する必要があるとの意見が大多数を占めている。</p> <p>(2)直接公選首長制度以外の制度の検討 直接公選首長制度以外の制度導入については、我が国の政府は、憲法解釈上「憲法は議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関と執行機関の分立を要請しているものかどうか」という論点や、「憲法に規定する「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するものと解すべきかどうか、地方公共団体を代表するものであれば足りると考えられるか」といった論点があることから、慎重な検討が必要であるという見解を示してきた。 これに対して、現行憲法第93条では、①合議制の長を設けることを禁じてはいない、②議会による首長の選任という方法を否定していない、③公選による議員のうち1名を首長とすることは必ずしも本条に抵触するものではない、④市長の権限を制限することに関する規定が設けられていないなどの解釈で、直接公選首長制度以外の制度の導入も可能ではないかとする学説も一部に存する。 また、首長制度など自治体の組織形態を自治体が自主的に選択できる制度にすべきであるという意見もある。 直接公選首長制度以外の多様な制度のあり方については、長期的な観点から検討することも必要と考えるが、その際にはこのような論点を踏まえ国民的な議論がなされる必要がある。</p>
			<p>◇D12(1(1)自治体の基本構造のあり方について)</p> <p>○直接公選首長制を維持することが必要。</p>
			<p>◇D21(第2章1.(1)条文からいえること)</p> <p>憲法93条は上記のように、非常にシンプルな規定である。ここからは、①議事機関としての議会の設置、②長の設置、そして③議員・長(及びその他の吏員)の直接選挙(公選)をよみとることができる。ただし、②の長の設置に関しては、それが必置か否かについては議論があり、長を置くときは公選によるという趣旨とも読める可能性が示唆されている点に留意する必要がある。</p>
			<p>◇D21(第2章4.(4)政治的リーダーシップの獲得)</p> <p>2)「長」の位置付けの再考 「長」がそもそも必置機関かという問題については、先に触れたように議論もあるが、戦前、そして戦後今日に至るまでの蓄積・経験がある以上、必置から外すとすれば相当の根拠を示す必要があり、やはり必置機関という位置付けをとらざるをえないであろう。とすれば、必置機関として、その権限をどのようなものとすべきか、ということに制度設計の焦点を合せた方がより現実的である。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(1) 代表機関のあり方</p> <p>ウ 議会のあり方</p> <p>(ア) 総括①</p>	<p>◇A11(4)議会のあり方の見直しの考え方(1)(2)</p>	<p>(1) 議会に期待される機能とその現状</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために、政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これを十分に発揮することが期待されている。 ・しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策論議が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。 ・また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。 <p>(2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。 ・一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。 ・例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある。 ・なお、地方自治法は、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会(町村総会)を設けることを許容しているが、実際には、町村制時代も含め、過去に2例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。
	<p>◇A12(自治体の区分に応じた議会の役割)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・議会のあり方の前提として、都道府県及び市町村の果たすべき役割をまず考えるべきではないか。 ・都道府県の場合、自治体経営の観点が重要で、首長のリーダーシップが重視されるけれども、市町村では地域の身近なことについてもっと住民が直接発言できる機会が必要で、議会に特に求められるのではないか。 ・多様な住民の意見が反映されている議会構成を目指すとしても、地方議会すべてについて同様の制度を設けるのではなく、市町村の議会の問題と、都道府県の議会の問題は大きく異なるのではないか。なるべく多様な意見が反映される必要性は、市町村の議会に特に求められるのではないか。 ・市町村においても多様な姿となっており、地域内分権を図る必要がある規模の大きい団体もあり、規模や置かれている状況により、市町村レベルでも多様な制度を考えていくべきではないか。 ・まちづくり協議会のような地域レベルの団体で地域の問題を決めていこうという取組と地方議会を引き合わせていくという選択肢があり得るのではないか。 ・今後の議会のあり方として、専門的知識を有する少人数の議員で構成されるものとするか。多人数の議員により構成されるものとしていくべきか。また、その方向性は、都道府県と市町村、規模の大きな自治体と規模の小さな自治体で異なるか。
	<p>◇A22(第1(2)地方議会制度のあり方)</p>	<p>住民を幅広く代表する地方議会は、当該地方公共団体の施策を策定又は決定する議事機関としての機能及び長その他の執行機関の監視機関としての機能を有している。これらの機能は、いずれも住民自治制度を確立する上で必要不可欠なものであるが、地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、住民の代表である地方議会の果たすべき役割の重要性がこれまで以上に高まっているところである。</p> <p>地方議会がその役割を十全に果たすためには、地方公共団体の長と議会とが相互にその機能を十分発揮しつつ、地方議会あるいはその構成員である議員が、自らの判断と責任において、自主的かつ自立的に活動できることとする必要があり、また、その際には、議会と地域住民との信頼関係が確立されていることが必須の前提となる。しかしながら、近年、ときとして議会と住民の意思の乖離や上記の議会の機能の形骸化が指摘される場合がある。地方公共団体における議会は、住民自治の根幹をなす機関であるという原則を再認識した上で、制度、運用の両面にわたり、その機能の充実を図っていくことが必要である。</p> <p>地方議会の活性化のためには、地方議会の議員に幅広い人材を確保し、議会の調査機能や議員研修の充実を図るとともに、議会の運営に際し、その審議の透明性を高め、E1973議会と住民との意思疎通を促進することが極めて重要である。現在も、一部の地方公共団体において、住民の傍聴等の利便を考慮して、夜間、休日に議会を開催するなどの取組が行われているところであるが、このような取組の促進に加え、さらに、公聴会制度や参考人制度の積極的活用を図る必要がある。なお、議会審議の一層の活性化を図るという観点から、学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けることも今後の検討課題とすべきである。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ウ 議会のあり方</p>	<p>(ア) 総括②</p>	<p>◇A24(第2(1)(2)議会に対する期待と評価)</p> <p>1 議会に対する期待と評価 議会には、多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められており、議会の構成や運営において、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が従前にも増して必要とされている。 また、議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っているが、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められている。 地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められているほか、地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割が拡大し、また住民への説明責任を果たすことがますます重要となっていることから、執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要と考えられる。</p> <p>他方、議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が高すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘もある。</p> <p>その一方で、休日、夜間の議会開催やインターネットの利用などにより積極的に議会の審議の公開や広報活動を行う、あるいは住民との意思疎通を図る取組を行う、条例案等の議員提出を積極的に行うなど、新しい時代の議会に期待される機能を発揮すべく、さまざまな積極的取組を行って議会改革に取り組んでいる議会も見られる。また、議員定数、報酬についても自主的に抑制を行っている議会も多くなっている。</p> <p>2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討 (1) 具体的方策の検討の観点 議会のあり方については、このような議会の現状についての住民等の声や、先進的な議会改革の取組事例を勘案しながら、先に述べた議会における利害調整機能、議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう、その見直しを検討すべき時期に来ている。 また、議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定めることとし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる。 このほか、それぞれの議会において、改革に取り組んでいる先進的な取組を参考にしつつ、現行制度の積極的な活用や適切な運用を進めることによって、議会の一層の活性化やその果たすべき役割と現状評価の間にあるギャップの解消を図り、議会の自己改革を進めていくべきである。</p>
				<p>◇A32(第3部地方自治2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制)</p> <p>地方議会については、 ・当の新憲法起草小委員会の検討(平成17年)においては、地方自治体の議会の議員は、その地方自治体の住民が直接選挙することとしている(自由民主党) ・三位一体の改革が進むと、知事はより一層強くなることから、バランスを取るため、議会の提案権を拡大するなど議会の権限を強化すべき ・行財政の無駄を無くすことは当然のことだが、無原則に地方議員定数を行革の対象にすることは憲法の定める地方自治の本旨と全く相容れない、議会の自殺行為などの意見が出された。</p>
				<p>◇A61(第8・2議会制度)</p> <p>2 議会制度 議会は、団体意思の決定機関、執行機関を監視する機関としての役割を有しており、これらの役割を十分に発揮していくことが期待されている。住民ニーズが多様化する中で、議会はこれを地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させていかなければならない。しかしながら、議会の現状を見ると、政策議論や監視が十分でない、「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていない、また、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない、という指摘がある。こうしたことから、以下の事項を始め、議会の在り方について今後広く検討する。 ・幅広い住民が議員活動を行えるようになるための環境整備 ・議員同士、議員と住民の議論等により議会審議を充実させる方策 ・議会・議員の果たすべき役割 ・議会が長と対立した場合の解決方策を含めた、長と議会の関係 また、都道府県議会議員の選挙区の在り方、地方選挙を政策本位の選挙制度に変更すべきかどうかとの論点等について検討する。</p>
				<p>◇B21(133 分権の推進に伴う地方の機能強化)</p> <p>地方分権の推進に伴い役割が拡大する地方議会を充実・強化するため、議会の諸機能を強化するとともに、政治活動との区別を踏まえたうえで、住民意思の把握などを含めた地方議会議員の職責・職務の範囲を法制化し、明確化することを目指します。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(1) 代表機関のあり方</p> <p>ウ 議会のあり方</p> <p>(ア) 総括</p> <p>③</p>	<p>◇F11</p> <p>しかしながら、議員の責務に関する法律上の規定がないこともあり、議員活動に対する住民の理解が十分得られていないのが現状である。議会が住民に期待される機能を十分発揮できるようにするため、公選職としての地方議会議員の責務を法律上明記するとともに、専門化している都道府県議会議員の特性を踏まえて、議員の責務を果たすにふさわしい活動基盤を透明性を確保した上で強化することが喫緊の課題となっている。</p> <p>よって、速やかに関係法令の改正を行い、地方政府における立法府にふさわしい地方議会の法的権限を確立するとともに、地方議会議員の責務の明確化及び活動基盤を強化するため、次の事項を要請する。</p> <p>(1) 第29次地方制度調査会が答申した議会の権限強化等に係る次の事項について法令改正を行うこと。</p> <p>① 契約の締結、財産の取得・処分議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大すること。</p> <p>② 地方自治法第96条第2項を改正し、法定受託事務も議会の議決事件の対象とすること。</p> <p>③ 議会への経営状況報告の対象となる法人の範囲を拡大すること。</p> <p>④ あらかじめ付議された事件に限定されている臨時会の活動能力及び継続審査事件に限定されている閉会中の委員会の活動能力の制限撤廃を含め、会期制の見直しなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するに必要な措置を講ずること。</p> <p>(2) 本会がかねてから要請している議会の権限強化のための次の事項について法律改正を行い、地方政府における立法府にふさわしい位置付けを行うこと。</p> <p>① 真の二元代表制を実現するため、議長に議会の招集権を付与すること。</p> <p>② 議会意思を確実に国政等に反映させるため、議会が議決した意見書に対する関係行政庁等の誠実回答を義務付けること。</p> <p>③ 住民から選挙で選ばれる「公選職」としての地方議会議員の特性を踏まえ、その責務を法律上明らかにするとともに、責任遂行の対価について、都道府県議会議員については「地方歳費」又は「議員年俸」とすること。</p> <p>(3) 議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会はが住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会は活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行うこと。</p> <p>◇G11(2010/4/9、片山 善博)</p> <p>まず、執行機関に対するチェック機能が働いていない。ほとんどの自治体議会は、首長の提案する議案をほぼ100%無傷で通している。これは、自治体の政策や予算のすべてを事実上執行機関が決めていることを意味している。例えば、膨大な予算の中にムダがないはずがないのに、それらは取り除かれずそのまま執行されている。</p> <p>かつてわが国の刑事裁判では有罪率が九九%を越えていた。これでは有罪か無罪かを事実上行政(検察及び警察)が決めているに等しく、裁判機能が空洞化しているのではないかとの批判が、裁判員制度の導入を含む司法制度の大改革につながった。チェック機能が空洞化している地方議会も似たような状況にあると認識すべきである。</p>
--	---

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ウ 議会のあり方</p>	<p>(イ) 権能①</p>	<p>◇A24(2)(2)②議会の組織、③議会の権能</p> <p>② 議会の組織 議会の組織に係る自主性・自律性の拡大等を図る見地から議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止することとし、一定の規律が必要な場合には、委員会条例に必要な規定をおくこと等に対応することとすべきである。 また、委員会の委員については、閉会中など一定の場合に委員会条例で定めるところにより、議長が指名することによって選任等ができるようにすべきである。</p> <p>③ 議会の権能 ア 委員会の議案提出権 委員会審議の充実を踏まえ、現在、長又は議員に限られている議案提出権について、委員会にも認めるべきである。 イ 専門的見地の活用 議会における審議を充実し、政策形成機能の強化を図る見地から、公聴会、参考人制度の活用、議会事務局の補佐機能の充実等について、それぞれの議会における取組が期待される。 また、議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査、報告もできることとすべきである。 ウ 議会の議決事件の拡大 議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加を図ることが考えられる。 なお、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。</p>
---------------------------	-------------------------	---------------------	--------------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ウ 議会のあり方</p>	<p>(イ) 権能 ②</p> <p>◇A25(第3、1議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策)</p> <p>住民自治に根差した地方行政を実現するとともに、その適正な運営を確保するため、以下のような所要の見直しを行うべきである。</p> <p>(1) 議決事件</p> <p>① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決 契約の締結及び財産の取得又は処分については、本来、執行機関限りで処理するという考え方もあるが、現行制度においては、地方公共団体の財政運営に与える影響等にかんがみ、政令で定める基準に従い条例で定めるものについては、議会の議決を要するものとされている。 議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきである。</p> <p>② 議決事件の追加 議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。 各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取組が行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。 また、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、第28次地方制度調査会においても答申されたとおり、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにとどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討していく必要がある。</p> <p>(2) 議会の監視機能</p> <p>① 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大 長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人は、現行制度においては、当該地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人等とされている。 この点については、現在、監査委員の監査が資本金等の4分の1以上を出資している法人等にまで及んでいることなどを踏まえ、議会の監視機能を高めるという観点から、長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人についても、当該地方公共団体が資本金等の4分の1以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものにまで拡大することとすべきである。</p> <p>② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄 住民訴訟のうち、地方自治法第242条の2第1項第4号に基づきいわゆる4号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。 近年、議会が、4号訴訟の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつか見られるようになってきている。 4号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。</p> <p>③ 議会における決算の認定 地方公共団体の決算は、毎会計年度、議会の認定に付さなければならないこととされているが、仮に議会が決算を認定しない場合には、まずは、議会が、その審議等を通じ、長の予算執行や政策遂行上の問題点等決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである。 また、長は、議会から指摘された問題点等に関しては、決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、決算が認定されなかった場合には、住民に対してもその善後策等を説明するよう努めるべきである。</p> <p>④ 議会の実地検査権等の監視機能 議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。 このような見地から、議会は執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところであるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。 現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるのか等の課題があるとの意見もあつたところである。このようなことから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。 また、議会の少数者による調査権等の行使を認めるべきであるとの意見があつたが、この点については、議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意思をどのように汲み上げ実現していくか、それぞれの議会で様々な運用を工夫していくことが適当である。</p>
-----------------------	---------------------	-----------------	---

地方自治制度に関する論議動向(素案)

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	ウ 議会のあり方	(イ) 権能③	<p>(3)議会活動の透明性と議会事務局等</p> <p>①議会活動の透明性 制度的な面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくためには、議会が、住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。 そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。 議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。</p> <p>②議会事務局等 地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。</p>
-------------------	-----------------	-------------	------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ウ 議会のあり方</p>	<p>(イ) 権能 ④</p>	<p>◇D12(1(3)議会のあり方について)</p> <p>○地方公共団体の統括代表権から来る長の権限に関する事項についての議会の権限のあり方については、極めて慎重であるべき。</p> <p>○議会の責任を明確化することも含めて検討することが必要。</p> <p>○個別の議会の権限等についての考え</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議決権については、例えば契約の締結、財産の取得・処分のように、本来的には長の執行権の範疇である事件に係る拡大は慎重であるべき。 ・議会の招集権については、第28次地方制度調査会の答申及びこれに基づく法改正により、すでに制度的に整理済と理解。 ・議会へ実地検査権の付与については、専門的な監査制度によることとした制度の沿革を踏まえ、監査委員と議会の役割のあり方の整合性をもった議論が必要。 ・不信任議決・解散については、議会、首長とも、直接住民から選挙されているもの。不信任議決、解散とも、主権者である住民の意思を尊重する観点から、高いハードルを設定することが必要であり、仮に、不信任議決要件の緩和や、解散権のみの廃止議論はあり得ない。
				<p>◇D51(2)</p> <p>現行十分に機能している長と議会の関係にかかる制度改正については、慎重に検討する必要がある。なお、議会に関する主な考えは以下のとおり。</p> <p>○招集権</p> <p>平成18年の地方自治法の一部改正により、議長による招集請求権は制度化されており、第29次地方制度調査会答申では招集請求権の運用状況を見ながら引き続き検討するとなっている。よって招集権を議論する際には、これまでの経過を含め慎重に議論すること。</p> <p>○専決処分</p> <p>専決処分を行う場合は、議会に理解を得られるよう努めており、基本的には現行制度で問題ないとする。</p>
				<p>◇F21(強い議会を構築するための方策)</p> <p>○「強い議会」を構築するためには、地方議会議員の法的位置付けを明確にするとともに、議会の自主性・自律性を高め、各議会が地域の実情に応じ、自らの判断により権能を行使できるよう、議会の活動を制約している関係法令上の諸規定を見直すことが必要であり、次の事項を実現すべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方議会議員の職責・職務の明確化 ・議長への議会招集権の付与 ・予算修正権の制限の撤廃 ・議長への議会費予算執行権の付与 ・閉会中の委員会活動の自由化
				<p>◇F31(2,3,4)</p> <p>2 議会の議決事項の拡充</p> <p>(1) 工事・製造の請負、財産の取得・処分の政令基準の廃止</p> <p>地域の実情を踏まえ、議会が自律的にチェック機能を発揮するため、議会の議決を要する工事・製造の請負、財産の取得・処分の政令基準を廃止し、条例で規定できるようにすべきである。(関係条文:令第121条の2)</p> <p>(2) 公社及び出資法人等に対するチェック機能の強化</p> <p>地方公共団体が設立した公社及び出資法人等に対し、地域の実情を踏まえ、議会が自律的にチェック機能を発揮するため、政令基準を廃止し、条例で規定できるようにすべきである。(関係条文:令第121条の3)</p> <p>3 議会事務局体制の強化</p> <p>議会の政策立案やチェック機能を強化するため、独立した議会事務局体制とするよう規定すべきである。(関係条文:令第138条)</p> <p>4 意見書の誠実処理</p> <p>町村議会の意見書提出については、国会実態調査(平成21年7月1日現在)によると、内閣・国会に提出された意見書の総数は、5,688件で1議会当たり5.7件となっている。</p> <p>国会に提出された意見書は、衆・参議長に対する公文書扱いとされ、公報に掲載されるが、内閣に提出されたものについては、なんら明文規定はないため、法令により誠実処理の義務を明文化すべきである。(関係条文:法第99・第125条)</p>

2 自治体の組織に関する規律 (1) 代表機関のあり方 ウ 議会のあり方 (ウ) 議員の地位 ①	<p>◇A11(4)(3)住民の縮図としてふさわしい議員の構成)</p> <p>○ 議会は、多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」であるべきことが期待されるが、現実の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成になっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにすることが必要であり、そのための環境整備(休暇制度、休職制度、復職制度)や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫を進めることが考えられ、今後、具体的な方策について議論を進める。</p>
	<p>◇A11((6)議員の位置付け)</p> <p>・議員の位置付けについては、その明確化を図る必要があるという考え方に立って、平成20年に議員提案によって地方自治法が改正され、①議会活動の範囲を明確化するため、議会が、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとする、②議員の報酬に関する規定を他の行政委員会の委員等の報酬に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を「議員報酬」に改めることとされた。</p> <p>・これに加えて、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているかを含め、今後、議論を行う。</p>
	<p>◇A12(議員の構成)</p> <p>・議会は多様な住民の代表であるべきであるが、現在の議会の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないといった課題があり、議員構成がその自治体の「住民の縮図」足りうるものになるよう変えていくことが必要なのではないか。</p> <p>・幅広い住民が議員活動できるようにするための環境整備(休暇制度、休職制度、復職制度)を考えていくべきではないか。</p>
	<p>◇A12(議員の位置づけ)</p> <p>・議員が住民から選挙で選ばれるという特性から「公選職」として位置付けられるべきとの要望を踏まえ、議会の果たすべき役割、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきか。</p> <p>・議員を「公選職」として位置づける意義について具体的議論が必要ではないか。議員報酬や手当、政務調査費に関するとするならば、そもそも議員の報酬等のあり方をどう考えるという問題として捉えて検討すべきではないか。</p>
	<p>◇A14(論点1)</p> <p>幅広い層の住民が議員として活動を行えるようにするために、労働法制や公務員法制において、以下のような環境整備のための制度の導入が考えられるか。</p> <p>① 労働基準法などの関係法律に以下のような規定を設けることが考えられるか。</p> <p>a 地方議会議員への立候補、議員活動の妨害禁止、それらを理由とした職場での不利益扱い、解雇及び免職の禁止規定を明確化する。</p> <p>b 議員在職中における雇用契約に係る有給休暇制度、一時休止・退職制度を設ける。</p> <p>c b)において一時退職した場合、議員としての任期を終えた後は、申請により従前の職又はそれと同等の給与が得られる職に復職させる。</p> <p>② 地方公務員が他の地方自治体において議員活動を行えるようにするために、①の規定に加え、地方自治法や地方公務員法などの関係法律に以下のような規定を設けることが考えられるか。</p> <p>a 一定の役職を除き、立候補及び兼職禁止規定を解除する</p> <p>b 議員となった場合には、公務員の職を一時停職又は離職することとする。</p> <p>c b)の場合、議員としての任期を終えた後は、申請により公務員としての職務に復帰させる。</p>
	<p>◇A24(2(2)①幅広いそうからの人材確保等)</p> <p>住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。</p>
<p>◇A24((2(2)⑤議員の位置付けと定数)</p> <p>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付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。</p>	
<p>◇A25(第3・2(1)議員定数等)</p> <p>議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。この場合において、各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。</p> <p>なお、議会の議事定数について緩和又は撤廃すべきであるとの意見があったが、一方で、議会は本来できるだけ多くの議員が出席して十分な議論がなされることが期待されるとの意見もあり、この点については、引き続き議論を重ねていくことが必要である。</p>	

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	ウ 議会のあり方	<p>◇A25(第3・3議会の議員に求められる役割等) 議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。 議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる。</p> <p>(1)議員の役割等 議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。個別の利益の実現を図るため、行政に不当に介入し、その公正な執行を歪めるような議員の活動が見られるとすれば、住民の地方議会及び議員に対する信頼を著しく損なうものであって、このような活動を厳に慎むべきことはいうまでもない。 なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。</p> <p>(2)勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備 現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。 また、勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。 議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。 公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。 公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。 この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休職制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。</p> <p>(3)議員の位置付け 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。</p>
			<p>◇A31(第3編第3章第9款第3.4「地方公共団体の組織・機構のあり方」) c地方議員の定数削減は、93条の住民自治を縮減するものである。</p> <p>◇C13(Ⅱ4 議会のあり方について) 地域主権が進展することに伴い、地方議会の役割も高まっていく。 議会機能の充実強化や議決に関する責任のあり方など、現行の議会制度の運用の実態も含めて十分に議論していく必要がある。 なお、議長への議会招集権の付与及び会期制については、執行機関による円滑な行政サービスの提供など、各般の影響にも十分留意した上で、慎重な検討が必要である。</p> <p>◇C22(「地方政府」のガバナンス・マネジメント) 議会内閣制～「地方政府」の機能・役割に応じた地方議会のあり方を～</p> <p>改革の方向性 * 多様な住民の参画が可能となるよう、多様な議会運営、議員のあり方を検討すべき ・議会運営(開催時期、期間、頻度、時間帯など) ・議員(専門職議員か兼業議員か、議員数、報酬額をどうするのかなど) (例)基礎地方政府においては、兼業議員とした上で、現行の上限を上回る議員数とし、報酬額でバランスをとり、議会を夜間にも開催するなど柔軟運営を行う、などの選択もあり得る。 ⇒議員定数上限の単純な撤廃は反対 議員報酬がある場合は、議員定数の上限は法定化するべき 議員報酬がない場合は、地方政府の裁量に委ねるべき</p>

2 自治体の組織に関する規律 (1) 代表機関のあり方 ウ 議会のあり方 (ウ) 議員の地位 ③	<p>◇F12((2)自治体の区分に応じた議会の役割)</p> <p>・自治体の権限の拡大に対応して、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を強化し公正で円滑な自治の運営を図る必要がある。現行憲法の下で二元代表制を維持し、多様な民意を代表する「議事機関」としての議会の機能を強化する方向で議論を行い、その前提に立って制度設計を検討すべきである。</p>
	<p>◇F31 (5(1),6,7)</p> <p>5 地方議会議員選挙の活性化 (1) 被選挙権の引下げ 被選挙権年齢のあり方については、その職務内容や選挙権年齢とのバランスを考慮しながら検討されるべき事柄であり、選挙権年齢の問題は、民法上の成人年齢や刑事法での取扱いなど法律体系全般との関連も十分に考慮しながら、選挙権と被選挙権の年齢格差をなくすため、被選挙権年齢の引き下げの検討をすべきである。(関係上文:法第18条・19条)</p> <p>6 多様な人材の登用 勤労者等が議員として活動することを容易にするため、選挙制度、職場における休暇保障・復職制度等の導入なども併せて検討すべきである。</p> <p>7 その他 (1) 副議長の人数制限の撤廃 法第103条(議長及び副議長)で副議長は1人と限定されているが、議長はともかく、副議長まで法で「1人」と規定する必要はないのではないか。 (2) 臨時議長の規制緩和 法第107条[臨時議長]の規定では、年長の議員が臨時に議長の職務を行うとされているが、法律で「年長の議員」と規定すべき必要はないのではないか。 (3) 議員の議案提出要件の制限撤廃 法第112条[議員の議案提出権]では、団体意思決定議案を提出するに当たっては、議員の定数の12分の1以上の者の賛成がなければならない、とされている。自由度の拡大や議会活性化という観点からしても、全国一律に法律で議案提出権の制限を設ける実益は無く、機関意思決定議案と同様に、団体意思決定議案についても、各議会の会議規則で定めるようにすべきではないか。</p>
	<p>◇G11(2010/4/9、片山 善博)</p> <p>議員が「既得権集団」になっているとの批判も根強い。首長や職員の処遇は最終的には議会のチェックを受け、条例で決められる。ところが、議員の定数や報酬などは、議員自身が決める仕組みがとられている。自分のことを自分が決めるのでは「お手盛り」に陥る可能性を否定できまい。</p> <p>市民の代表として市政に参画する議員たちの報酬が、市民の平均所得に比べてべらぼうに高い。そんな「高給取り」をたくさん抱えておく必要はないとして、定数と報酬を半減させる条例改正案を出したのが河村名古屋市長である。この改正案は全員一致であつさり否決されてしまったが、その結果に違和感を抱く市民は多いだろう。自分たちの「取り分」を自分たちで決めることには、正統性が伴わないからである。</p> <p>この問題を解決するには、例えば議員たちの処遇は議員たちには決めさせないで、最終的には住民投票で決めるのが理にかなっている。これに限らず、自治体の意思決定においてもっと住民投票が活用されてしかるべきだ。首長の根回しによって議会がチェック能力を失うことの多い現状にかんがみれば、根回しの効かない住民がもっと意思決定の場に登場することの意義は大きいからである。</p>
<p>◇G12(2010/5/21、大山 礼子)</p> <p>自治体財政が厳しさを増す現在、議員定数削減論や待遇切り下げ論が住民にアピールするのは理解できる。しかし、落ち着いて考えてみると、たとえば「議員定数は少なければ少ないほどよい」といった主張が暴論であることは明らかであろう。首長も選挙によって選ばれる二元代表制の下で、議会に存在意義があるとすれば、住民代表機関として住民の多様な意見を代弁することにほかならず、それには一定数以上の議員が必要になるはずだからである。また、議員の職は報酬や名誉を目当てにするものであってはならないし、貴重な税金を使う立場として、議員が節約に努めなければならないのは当然だが、住民代表である議員にしっかりと働いてもらうためにはある程度の公費負担は不可欠である。せっかく選んだ議員が思うように活動できないのでは、かえって税金の無駄遣いになってしまう。</p> <p>「出たい人より出したい人」という言葉がある。地方議会に対する批判の淵源は、住民代表を自認する議員側と議員を自分たちの代表だと感じられない住民側との意識の落差にあるのではないかと。真の住民代表を議会に送るために、選挙制度や議会運営の改革を怠ってはならないだろう。地域社会に貢献したいと考える普通の人々が議員をめざせるように、立候補休職制度や兼職制限の緩和なども視野に入れるべきだし、自治体の規模によっては夜間や休日の開会を主体とする議会運営を考える余地もある。そうした改革を進めたくうえで、議会を機能させるにはどれほどの経費が必要なのか、ヴァリュエーション・フォー・マネーの視点からの分析が重要になる。住民の側も、自分たちの代表に十分に働いてもらうために、どのような待遇を用意し、支援体制を整えるべきかを冷静に考える時期ではあるまいか。</p>	

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	ウ 議会のあり方	(エ) 議員の選挙	<p>◇A11(4・(4)議会の議員の選挙制度のあり方)</p> <p>(4)議会の議員の選挙制度のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現行の議会の議員の選挙制度は、公職選挙法によって、次のとおり定められている。 ・都道府県議会議員の選挙区は郡市の区域(政令指定都市では行政区の区域)による。 ・政令指定都市の議会議員の選挙区は行政区の区域による。 ・その他の市町村の議会議員は、原則として市町村の区域において選挙され、特に必要があるときは選挙区を設けることができる。 ○ 特に、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によることとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、今後検討を進める。 ○ また、都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考える化といった論点につちえも併せて検討を行う。
				<p>◇A12(地方議会議員の選挙制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体の場合、長の選挙は、民意の反映というよりは、政権付与の側面が強いが、議会は政権選択の側面はなく、民意の公正で正確な反映に重点が置かれるのではないか。 ・現在の地方議会の選挙制度は、都道府県は中選挙区、市町村は大選挙区となっており「個人の選択」となっているが、多様な民意を反映する仕組みになっていると言えるのか。 ・今後は地方議会も政策本位の選挙とすべきかどうか。その場合、選挙制度はどうあるべきか。また、地方議会の政党化の問題について、どう考えるべきか。 ・都道府県の選挙は比例代表選挙にすれば、地域代表制が無くなり、政党が活性化し、女性が進出しやすくなる。また、行政権限の少ない指定都市から選出される都道府県議会議員の数が多いという論点も解消される。一方、県市町村との関係が重要であると考えれば小選挙区制を採用することとなる。それぞれに一長一短があるのではないか。 ・市町村レベルでは、合併前の旧市町村単位の意見など地域の意見を反映させる見地からは、選挙区を採用する考え方もありうるのではないか。 ・住民が自らの地域について、自ら決定し責任を負うという改革を目指すのであれば、地方選挙の投票率が低いということはかなり問題ではないか。地方選挙については、有限者の年齢を下げるなど、投票率を上げるための選挙制度のあり方を考えるべきではないか。住民の政治参加を促すための方策を、地方議会のあり方の最初の段階と考えるべきではないか。
				<p>◇A14(論点2)</p> <p>現行の選挙制度が、幅広い層の住民が議員として活動を行う上で阻害要因となっているとは考えられないか。そこで、選挙制度について、以下のような変更を加えることができないか。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 選挙公営制度を見直す。例えば、町村長及び町村議会議員選挙について選挙公営の対象を拡大する。 ② 供託金制度を廃止するか、現行制度よりも供託金額を低減させる。
				<p>◇F12(地方議会議員の選挙制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 本会では、都道府県議会議員の選挙制度について、現在「郡市の区域による」とされていることを改め、「全国的なルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにする」ことを求めている。 ○ 本会として取りまとめたルールは、① 恣意的な選挙区割りを避けるため市町村を基本単位とし、合区することは自由とする、② 1選挙区の最小配当基数は0.5とする(1表の格差の是正のため)、③ 合区にあたっては地勢、歴史的背景など一定の合理性を要することとする — の三点である。
				<p>◇F31(5(2)(3))</p> <p>(2)戸別訪問の解禁</p> <p>住民に身近な市町村の選挙については、候補者と有権者との戸口での質疑や討論を可能にする戸別訪問を解禁し、選挙の活性化と自由化を図るべきである。</p> <p>(3)公営選挙の拡大</p> <p>市町村合併による選挙区域の拡大、選挙対象人数の増加を踏まえ、町村の選挙についても市と同様の取り扱いとすべきである。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>ウ 議会のあり方</p>	<p>◇A11(4(5)) (5) 議会運営 ○ 議会の審議については、一般的に形骸化しているという指摘があり、一部の議会で議会基本条例の制定など議会の活性化に取り組んでいるものの、全体としては依然十分なものとは言えないという指摘がある。 ○ 諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に、地域住民が自由に出席し、地方公共団体の施策について議員に質問することができる機会がもつけられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として出席するなど、各国において、様々な取組みが見られる。 ○ 我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘があり、今後検討を進める。 ○ 議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いが、条例や会議規則に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行う。</p>
			<p>◇A12(1) 組織規模に応じた制度設計 ○ 地方自治体もリージョナルなレベルと、ローカルなレベルがあり、長と議会のあり方は、サイズとレベルの違いを踏まえて考えるべきではないか。 ○ 指定都市はある程度、同質性が高いので、地方自治体のあり方をどうするかという議論の材料になるのではないか。 ○ 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考えられるか。</p>
			<p>◇A12(2) (議会運営のあり方) ・議員同士で議論することで、政策形成の過程、プロセスを住民に明らかにするという説明責任を議会がもっと果たすべきであり、そのためにはどのような制度であるべきか。 ・現行制度の下でも常時当局側の出席を求めず、議員間で議論するなど、当局側が有している情報を引き出しながら、議会自らがレベルアップしていくなど、運用上の工夫次第でいろいろなことができるのではないか。 (議会の構成のあり方) ・現在議会に対する住民の信頼が失われ、議員が多すぎる、報酬が高すぎるという批判があるのであれば、議会の権能拡大などにより、議会審議が活性化するための方策を考えるべきではないか。 ・会期制や招集権のあり方などについて、更に議論を深めるべきではないか。 ・議会が、住民や専門家などの非議会議員(議決権のない者)を取り込んで、議会における議論を充実させることが考えられないか。 ・広域連合や一部事務組合において重要な意思決定をする場合も多いが、意思決定する議会がほとんど形骸化しているのではないか。もっと機能する議会にするための見直しが必要ではないか。</p>
			<p>◇A14(論点3) 幅広い層の住民が議員として活動を行えるように議会の会期及び開会について、以下のような制度を導入することが考えられるか。 ① 地方自治体の判断により議会の会期制を廃止することができるかとすべきか。廃止した場合以下の問題点についてどう考えるか。 → 議会の招集権の要否及び所在はどうなるのか。例えば、議会の招集は議員の一般選挙後、初の招集の場合に限り、長が招集することとなるのか。 → 長の専決処分の要件はどう変わるのか。例えば、議会が議決すべき事件を議決しないときや議会が開会されない場合等についてどう考えるか。 → 一事不再議の原則についてはどう考えるのか。 ② 地方自治体の判断により議会の会期制を廃止した場合、例えば定例日を決めて議会を開会することとするか。 → 定例日を基本とした場合、どのような手続及び内容が考えられるか。例えば、緊急に議案を審議してもらう必要が生じた場合どのような手続が考えられるか。 → 現行制度では、議会の招集が直近において決まることが多く、他に職を有する者が参画しにくい状況にあるため、定例日制をとることで了知できることになるか。 ③ 議会の開会を、原則として夜間又は休日(土曜日、日曜日)とするような配慮規定を設けることが考えられるか。 → 夜間又は休日議会については、地方自治体の長以下の職員の勤務体制についてどう考えるか。 例えば、長等の出席義務について厳格な要件を加えるべきか。</p>

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	ウ 議会のあり方	(オ) 運営②	<p>◇A24((2)④)議会の運営 ア 住民と議会との意思疎通の充実 民意を直接聴取し、議会を活性化する手段として公聴会、参考人制度の活用が期待される。 また、休日、夜間議会の開催、ケーブルテレビ、インターネット等の集団を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである。 政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その師との透明性を高めていくべきである。 このほか、会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。</p> <p>イ 議会事務局の機能の充実 専門的能力を有する職員の養成・確保のための方策を検討するなど、議会事務局の補佐機能や専門性の充実を図るべきである。</p>
				<p>◇A24((2)⑦)小規模自治体における議会制度のあり方 民意の適切な反映、効率的な議会運営等の観点から、少なくとも小規模な自治体については、現行の会期制度を廃し、週一回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できるようにすることを、今後検討すべきである。</p>
				<p>◇A25(第3・2・(2)議会の招集と会期) 現行制度において、議会は、定例会と臨時会に分けられ、定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集し、臨時会は、必要がある場合において、その事件に限りこれを招集することとされている。現在は、一年間に数回、一定の会期を定めて定例会を開催するとともに、その会期以外においては、必要に応じて、臨時会を開催するという形の議会運営が一般的となっている。 議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考へていくことが求められる。 例えば、諸外国の地方議会においては、毎週定期的に会議を開催するなどの運営も行われている。このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとするほか、住民にとっても傍聴の機会が拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる。我が国においても、特に、基礎自治体の議会においては、このような柔軟な議会運営を可能とする要請は高いものと考えられる。 今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。 このような方策を活用することを通じて、議会における議員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。 議会の招集権については、長のみではなく議長にも付与すべきとの意見もあったが、この点については、平成18年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、引き続き検討していくべきである。</p>
				<p>◇F12 議会運営 ・議会のあり方を検討する基本的な方向としては、地方の自由度を高め、選択肢を広げるべきであり、法律の規定は最小限に留めていただきたい。議会の議決対象、委員会や附属機関設置などの組織運営等については、条例や会議規則に委ねることとし、議会の自主的活動の範囲を拡大していただきたい。</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>工 議会と長の関係</p>	<p>(ア) 総括 ①</p> <p>◇A11(議会と長の関係の見直しの考え方)</p> <p>(イ)現行制度の課題 (現行制度の独自性)</p> <p>○ 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。 ・ また、議会運営について、議事を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。 ・ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。 <p>○ この制度は、長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において決して一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様となっている。</p> <p>(議会が果たすべき機能の観点からの課題)</p> <p>○ 一律に二元代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から60年以上を経て、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。</p> <p>○ このような長と議会の関係は、長によつて執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視が機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。 ・ 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちである。 ・ 議決権の行使は、本来最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。 <p>(議会と長が対立した場合の課題)</p> <p>○ 現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されるから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。</p> <p>○ 長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないように、現行制度は、(ア)議会の不信任議決と長による議会の解散、(イ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ウ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意している。</p> <p>○ しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また議会が解散権行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(イ)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、解決手段として適切に行われていないのではないかという問題も指摘できる。</p>
-----------------------	---------------------	------------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>工 議会と長の関係</p>	<p>(ア) 総括 ②</p> <p>(2)見直しの考え方 (現行の基本構造の見直し)</p> <p>○ (1)で述べたような諸課題を踏まえ、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行のもの異なる基本構造を選択できるようにするには、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。</p> <p>・(a)議会が執行権限の行使により責任を持つようなあり方 ・(b)議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方</p> <p>○ 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。</p> <p>すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能また、団体意思の決定機関としての機能も高まるといふ考え方である。</p> <p>○ 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うことも考えられる。</p> <p>○ また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという関係も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員による長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。</p> <p>一方で、議会と長の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。</p> <p>○ 他方、長と議会が執行機関、議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張関係を持った関係を再構築するという観点に立てば(b)の方向も検討されるべきである。</p> <p>すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にすることも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は、自ずから議会側が有することになると考えられる。</p> <p>(地方公共団体による基本構造の選択可能性)</p> <p>○ 地方自治法が定める基本構造について上記のように(a)又は(b)の方向で検討し、現行制度とは異なる選択肢を取ることが可能とされた場合においては、地方自治法においてそれぞれを選択肢として提示し、その中で選択できることとする。基本となる類型を法定した上で、地方公共団体の判断により、これと異なる選択肢を提示することが考えられ、あわせて、検討を進めていく。また、地方自治法が選択肢を提示する場合、これを選択する地方公共団体として想定するのは都道府県が市町村か、また、規模の大きな地方公共団体か、小さな地方公共団体かといった論点があることについても留意する必要がある。</p>
---	------------------	---

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	工 議会と長の関係	<p>(ア) 総括 ③</p> <p>◇A12(1) (現行憲法内における選択肢の提示) ・直接公選された長と議会が各々の役割を果たし、健全な緊張関係を構築していくことは重要な課題であり、議会と長の関係については、憲法第93条の枠の中で、伝統的な理解に沿った二元代表制を前提とし、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していくべきではないか。</p> <p>(選択の手法) ・地域主権改革の基本理念からは、住民自身が組織のあり方を自ら選択できるという観点が重要ではないか。 ・憲法は、民主主義が万能ではないことを前提に、通常の民主主義の議会を通じた多数決の手続きでは決めることができないものを定めるという性格をもっており、その観点からすると、通常の地方政府のプロセスに委ねたほうがいい部分と、そうではない部分とを仕分けた上で、基本的な枠組みについては国が地方自治法のような形で責任を負って定め、それ以外の部分については、住民投票で決めるのか、条例で定めるのか等を議論すべきではないか。</p> <p>(議会と長の関係における方向性) ・現在の地方自治の制度は、単純な二元代表制を採用せず、議会による長の不信任議決や長による議会の解散権など議院内閣制の仕組みが混在しており、独特な制度となっている。今後の見直しの方向としては、①議会と長の結びつきをもっと密接にしていくという方向と、②議会と長のあり方を純粋な二元代表制の仕組みに見直し、執行機関及び議会のそれぞれの責任を明確にしていくという方向があるのではないか。 ・構造改革特区など地方自治体からの提案をみると、①の方向を検討するニーズが存在するのではないか。 ・②の場合、議会の議決事件について、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、人事同意等、執行機関の執行の前提として要するものとされるものを議決事件の対象外とし、議会の権限を本来的なものに純化してはどうか。 ・議会と長の関係を分離した場合の議会の監視権限は、事前に執行権の行使に関与するのではなく、執行した結果について徹底的に関与し、例えば、問題があると議会が判断した場合、条例で執行権限の行使に対し一定のルールを設ける、規則等で定めていた事項を条例化していくこととなった権限の拡大を認めて行くことになるのではないか。 ・議会と長の関係を分離した場合の議会の本来的な権限をどう考えるのか。監視権限を考えると、契約締結等の執行権限に属する事項を議決対象から外すということにはならないのではないか。 ・議会が執行権限により責任を持つ場合、行政執行がスムーズにいくことにはならず、むしろ、対立を生む可能性もあるのではないか。権限を明確に、役割を分離したほうがスムーズにいくことも考え得るのではないか。 ・議会が全体的に不活性であるとされる理由の一つに、議会には予算編成などの執行権がないことが挙げられるが、議会には執行権はないが議決権があるのであり、議会は執行権限に責任を持つのではなく、議決に責任をもっと持つ方向に制度面及び運用面において、検討すべきではないか。 ・国家元首と政府の長としての役割を持つという大統領制においては、大統領は立法権(法案作成権と提出権)を持たないのが基本であるが、地方自治体の長は、大統領と同じような側面を持ちつつ、強力な立法権を有していることについてどう考えるか。 ・現在の地方議会改革の動きは、議会が二元代表制の中で長と緊張関係をもって、もっと機能強化を図れるような改革をしようという方向の取り組みであると考えられるが、そのような中であって、議会を執行機関に取り込んでしまうような方向性で、果たして今の議会の問題が解決するのか。 ・議会と長の関係を考えるとき、権力の抑制と均衡を重視するのか、それとも行政の効率的執行を高めるのかという比較考量ではないか。</p> <p>(組織規模に応じた制度設計) ・地方自治体もリージョナルなレベルと、ローカルなレベルがあり、長と議会のあり方は、サイズとレベルの違いを踏まえて考えるべきではないか。 ・指定都市にある程度、同質性が高いので、地方自治体のあり方をどうするかという議論の材料になるのではないか。 ・規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考えられるか。</p>
-------------------	-----------------	--------------	---

2 自治体の組織に関する規	(1) 代表機関のあり方	工 議会と長の関	(ア) 総括④	<p>◇A24(2)(2)⑥長と議会の関係)</p> <p>ア 専決処分のあるあり方 専決処分は議会の権限に属する事項を長がやむを得ない場合に代わって行う制度であることにかんがみ、その適用に当たって制度の趣旨に即した要件の明確化を図るべきである。その際、必要に応じて委任専決についても検討すべきである。</p> <p>イ 議会の招集のあり方 議会の招集のあり方については、議会側が必要と認めるときに臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を提案しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、召集請求があるときには、長は一定期間内に召集しなければならないものとするべきである。また、議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである。</p>
				<p>◇A31(第3編第3章第9款第3.4「地方公共団体の組織・機構のあり方」)</p> <p>地方公共団体の組織・機構のあり方については、次のような意見が述べられた。 a地方公共団体においては、93条により一律に長と議会の二元主義がとられているが、地方公共団体の規模等に依じた組織・機構の多様化を図るため、議院内閣制、シティ・マネジャー(市支配人)制、カウンシル(評議会)制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべきである。</p>
				<p>◇A61(第8・1地方公共団体の基本構造)</p> <p>日本国憲法第93条は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている。この規定は、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられており、これを受けて、地方自治法では、地方公共団体の種類や規模にかかわらず、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を一律に定めている。</p> <p>現行制度は長と議会の間に均衡と抑制の取れた関係を保つ仕組みとして機能し、定着してきたが、地域主権改革の理念に照らし、法律で定める基本的な枠組みの中で選択肢を用意し、地域住民が自らの判断と責任によって地方公共団体の基本構造を選択する仕組みについて検討を進める。</p> <p>地方公共団体の基本構造について、憲法がどのような組織形態を許容しているかについては様々な解釈があり得るが、伝統的な解釈に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。</p>
				<p>◇C11(第4節1 長の直接公選制)</p> <p>憲法制定時に、総司令部が長の直接公選の導入を強く求めたのは、特に、内務所が任命する官選知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるよう民主化・分権化する必要があると考えられていたためである。しかしながら、その後半世紀以上を経て、戦後の民主的な地方自治の制度は我が国にしっかりと定着し、さらに今回の分権改革によって都道府県の完全自治体化が図られたことなどを考えると、現在の状況は、総司令部が長の直接公選に固執しなければならなかった当時とは大きく異なっている。また、今回調査した諸外国では、住民から直接選出される議会を持つことは共通しているものの、長等の執行機関のあり方は、国によって、あるいは同一国内の地方自治体によっても、多様なものがある。しかも、我が国のように、憲法で長の一直接公選制を規定している国は一つもないことは、先に述べたとおりである。</p> <p>したがって、長の一直接公選制については見直しを行い、住民の意思に基づくものであることを前提とした上で、もっと多様な政府形態のあり方を考えてもよい段階にきたのではないと思われる。しかしながら、これ自体も半世紀以上にわたって定着している制度であることを考えると、この問題については、議会も含めた地方自治体の政府形態のあり方の一環として、さらに突っ込んだ検討が必要であると考えられる。</p>
				<p>◇C13(Ⅱ2 議会と長の関係における方向性)</p> <p>現行憲法を前提とした二元代表制の下では、住民の直接公選で選ばれる首長と議員が、相互の緊張関係を維持しながら、相互牽制と均衡による公正な行政運営が行われることが期待される。</p>
<p>◇D12(1(2)議会と長の関係における方向性について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○住民自治をより直接機能させるため、長も議員も直接住民から選ばれることが必要。 ○長と議会の均衡及び相互けん制のもとに置くことにより、チェックアンドバランス機能を行い続けることが必要 ○我が国の地方自治に密着している現行制度について、例えば、あえて首長と議会の結びつきを密接にしていくとの方向性や、また議員の執行機関への参画など、いわゆる議会内閣制的な制度については、極めて慎重に検討すべき。 				

2 自治体の組織に関する規律 (1) 代表機関のあり方 工 議会と長の関係 (ア) 総括 ⑤		<p>◇D21(第2章1(3)制定過程(背景)からいえること) (略) ところで、独任制の長の必置制については、これまであまり言及されていない。そして、「置く場合にはそれは直接公選でなければならない」という見解もあるが、一般的には、必置制を前提としていると理解されているようである。たとえば、法学協会編の注釈書によると、「現在、広く行なわれている地方自治組織だけについてみても、議会制、首長制、支配人制等〔があり、〕その何れもが……自主的・民主主義的組織たりうるを失わない。そこで新憲法は、本条によって、わが国の地方公共団体の組織が具体的にどのようなものであるべきかを明示することにした。……〔そして〕新憲法は、住民自治の理想を徹底的に実現し、議会と長との相互の牽制と均衡によって公正な地方自治行政の運営を保障しようとする見地に立つて、従来、比較的親しまれて来た議会制を斥け、新しく首長制をとり、……長はすべてその住民の直接選挙にすることにした」としている。また、地方自治法もこのような理解のもとに制定されたといえよう。地方自治法の基本原理として、首長主義と執行機関の多元主義を挙げる場合が多いが、首長主義は以上の理解に基づいていると考えられる。多元主義の根拠は、「その他の吏員」の公選制に求めることができるかもしれないが、そのような説はないとされている。</p>
		<p>◇D51(1) ○ 現行の二元代表制は、その長い歴史により地方自治に定着しており、これまでも長と議会が相互に牽制し均衡が図られ十分に機能してきた。よって今後も維持すべきと考える。</p>
		<p>◇F12(1) ・議会と首長の関係について具体的な検討項目を例示すると次のとおりである。 ①議会の招集権のあり方(議長に付与すべきである) ②首長の議会解散権、議会の不信任議決制度を存続させるか。 また、不信任議決を受けた首長が解散権を行使せず失職した場合、その後実施される選挙に当該首長が立候補することを禁止すべきか。 ③首長の専決処分を存続させるか。 また、専決処分不承認の場合の首長の対応措置を義務付けるか。 ④決算不認定の場合の首長の対応措置を義務付けるか。 ⑤議会への予算提案権の付与及び議会の予算修正権の範囲拡大</p>
		<p>◇F21(3、長と議会の関係のあり方) ○ 現行の二元代表制は、「強首長制」と言われるように首長は強大な権限を有している。 ○ 議会と長の関係の検討に当たっては、単なる制度論としての議論ではなく、個々の項目について、実態や長所・短所を含め慎重に検討し、その結果を踏まえて議論すべきである。</p>
		<p>◇F31(1) 1 議会と長の関係の見直し (1)議会の招集権 議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地から、議会の招集権については、必要に応じて議会を機動的に開催できるよう、議長に招集権を付与すべきである。(関係条文:法第101条第1項) (2)長の不信任議決と議会の解散権 長の不信任議決の要件を4分の3以上から、過半数若しくは3分の2以上まで引き下げるとともに、不信任議決に対抗する長の解散権行使は廃止するよう制度を改めるべきである。(関係条文=法第178条) (3)再議 議会の議決権の重要性に鑑み、一般的再議権について、特別多数議決を単純多数議決に改めるとともに、長と議会両者の対立点を明確にするため、再議権の行使にあたっては、公聴会を開催するなど客観的基準を採用する制度に改めるべきである。(関係条文:法第176条) (4)専決処分 専決処分は、議会の議決権が軽視される一因となっているため、議会が「不承認」とした場合、その効力が存続するものは将来効力を失わせ、改めて提案させるなどの措置を義務付けるべきである。(関係条文:法第179条) (5)予算の策定と決算の認定 議会活動の機動性を高めるため、予算のうち議会費については、議会側の提案をもとに予算を編成する制度とするとともに、予算執行における透明性を確保するため、決算が「不認定」の場合、再発防止、政策の変更、責任の所在の明確化について、長から議会への説明を義務付けるべきである。(関係条文:法第96条・法第112条・法第233条)</p>

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(1) 代表機関のあり方</p> <p>工議会議と長の関係</p> <p>(ア) 総括 ⑥</p>	<p>◇G11(2010/3/26、増田 寛也)</p>	<p>現状の地方議会は首長の提案した議案を、否決はおろかほとんど修正することもなく認めており、単なる追認機関となっているものが多い。一方で、首長が大胆な改革に取り組もうとすると感情的に反発して、抵抗する場合が数多くみられる。財政が厳しいにもかかわらず、相変わらず地元の陳情を執行部に取り次いで圧力をかける、典型的な利益誘導型の「口利き議員」も存在する。</p> <p>予算編成の当初の段階から議会が(あるいは有力な議員が)関与すれば、議会にも責任が生じるし、無理な注文もなくなるかもしれない。いわゆる経営判断と責任を首長と議会が共有する、政治主導の組織運営体制を構築するのが狙いであろう。</p> <p>しかし、私はこうした構想やそのための地方自治法抜本改正には疑問を持っている。今後分権改革が進み、地方により多くの権限、財源、組織が移ることを考えれば、首長と議会は相互にけん制し合う姿の方がより健全ではないか。わが国の地方議会のレベルに問題が多いとすれば、まずは議会改革を急ぐのが筋であろう。</p> <p>首長と議会が感情的な対立に陥っているともしそれを乗り越える力量を首長が持つべきであるし、むしろ、対立の姿をあからさまに住民に見せた方がよい。どうせ四年に一度は選挙があり、どちらに理があるのか有権者の審判が下されることになるのだから。議会内閣制構想には、議会の抵抗に手を焼く首長に賛同者が多いという。また、政権側でも県庁の中に議員による政務三役を置き県庁の内部を完全に掌握したいという隠された狙いもあるやに聞く。</p> <p>いずれにしても、ここはくれぐれも慎重に考えるべきであろう。現行憲法における地方自治の原則は、議場における首長と議会の緊張感ある二元代表制である。</p>
	<p>◇G11(2010/4/2、大森 彌)</p>	<p>日本国憲法英語版では、地方公共団体にはlocal public entity、議事機関にはdeliberative organ、その議会の議員にはmembers of their assembliesという語があてられている。deliberative organとは、「討論の場」のことである。議会は、審議し立法するために集まってきた住民代表者たちの合議制機関である。</p> <p>地方公共団体にとって、憲法上、「議事機関」は必置となっているが、これと照応する憲法規定は長についてはない。長は、地方自治法(以下、自治法)上、地方公共団体の「事務を管理し及びこれを執行する」とされている。首長がどんなに有能であろうが、住民の代表機関としての議会なしの地方自治などありえない。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。憲法英語版では、長はchief executive officerである。その長に、予算編成権・議案提出権・再議権を与え、議会における議案審議への参加を認めるなど、執行部優位の制度となっていることが問題なのである。</p> <p>憲法第九三条によって、長と議会の議員の直接公選制と代表機関としての並立制は動かしようがない。その上で、「議事機関」のメンバーが、その身分を持ったまま副知事、副市長を兼ねるなどということができるかどうかを考えなければならない。分科会の議論では、いくら「協働」を強調しても長と議会が融合するというのは無理があるのではないかと指摘されている。住民からの直接付託によって選ばれた議員が、その身分を保持したまま首長の指揮命令下に入るとなれば、その議員もメンバーである議会としての地位や権限と抵触するのではないかと、したがって、議員の職を辞めて執行機関の一員になるのが筋ではないかということになる。それでも、国会議員は議員のまま内閣の職を兼ねているのではないかといわれるかもしれない。しかし、地方議会の議員は「議事機関」のメンバーであって、その「議事機関」が執行機関の役割を兼ねられるなどという意味合いは一切ないというほかない。むしろ、事案の企画・立案機能を含めて「議事機関」としての議会をどうすれば充実・強化できるかを検討すべきである。自治法抜本改正に際し、「議会内閣制」などといってさらに執行部を強めることになるのは「地域主権改革」に反する。</p>
	<p>◇G12(2010/5/14、廣瀬 克哉)</p>	<p>ところで、地方議会内部からの改革は、いま地道に、しかし着々と全国に広がりつつある。二〇〇六年に北海道栗山町議会が初めて制定した議会基本条例は、すでに100本をこえた。議会が住民に対して審議過程への参加機会を提供することや、議会の活動に関する説明責任を果たすこと、議員間の討議を活発化させ、政策の論点、争点を示していくこと、議会からの政策提案を積極的に行うことなどがその内容となっている。</p> <p>このような地域の議会活動の中では、争点となる政策については、決してスムーズには意思決定に至らない。首長との緊張感ある質疑が行われ、しばしば議会自らが関係当事者に対して調査を行い、必要に応じて利害関係者や専門家に参考人等の形で議会の審議に参加してもらい、議員間の討議を経てようやく決着が付く。原案どおり可決されるとは限らず、修正や否決もある。</p> <p>これは首長の政策がスムーズに実現されていく議会ではないが、「住民の意思を適切に政策に反映させ」、独任制代表である首長の誤りをチェックするという点では、大した議論もなく首長の提案がすべて原案どおり可決されていく議会よりも、望ましい議会のあり方ではないだろうか。そして、このような議会のあり方こそが、本来二元代表制のなかで議会に期待されているあり方の筈である。目指すべき議会像が、いまようやく具体例をもって示されようとしているのである。</p> <p>このような議会の改革は、まだまだ少数の議会で行われているに過ぎない。しかし議会内閣制の導入は、それ以外の議会から改革機会を奪う危険性が高い。いま広がりつつある議会改革をモデルとして位置づけながら、そのような改革を促進するような制度面での対応を行うことこそが、地方自治法改正の検討には求められている。</p>

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	工 議会と長の関係	<p>(ア) 総括 ⑦</p> <p>◇G12(2010/5/28、江藤 俊昭)</p> <p>それに対して機関競争主義・討議重視型は、新しい議会の役割を強調する。二元代表制に含まれている機関競争主義の側面を重視し、議会が本来発揮してこなかった機能を充実させる。ここ数年、従来の議会運営とはまったく異なる議会が現れている。住民に開かれ住民参加を議会にも導入し、議員同士の討議を十分やりながら、執行機関と切磋琢磨する議会の登場である。議会は、もともと条例・予算の議決、決算の認定、契約や財産の処分など、巨大な権限を持っている。その議会が動き出した。この議会は、常に住民の前に出て説明責任を追及している。首長と緊張感があってもお互いよりよい地域経営のためであって、「住民の不利益になる」ことはない。</p> <p>機関競争主義・討議重視型は、議会と首長それぞれの役割を重視する。首長は独任制でリーダーシップに、議会は合議制で多様な民意を統合することに長けている。首長が改革志向を持ち、全体を見通せる力を持たなければ、総花的でしかも税制危機の状況では一律5%カットなどの哲学無き施策が提案され実施される。本来、議会は多様な角度から少数意見も踏えて、総体的相対的な政治判断ができる機関である。議会での討議や住民との意見交換という、討議の空間を重視する。もちろん、時間がかかるという意見もある。しかし、実効性があり議会の議決を経た団体意思としての総合計画を軸に地域経営を行えば、住民、議会、首長もその役割を認識するとともに、修正も容易である。従来の議会・議員は責任を自覚し大きく変わらなければならない。北海道栗山町議会、会津若松市議会、三重県議会など新しい議会運営やその議員活動も広がってきた。</p>
-------------------	-----------------	--------------	--

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	工 議会と長の関係	(イ) 議会内閣制 ①	<p>再掲</p> <p>◇A11(議会と長の関係の見直しの考え方-現行の基本構造の見直し)</p> <p>○(イ)で述べたような諸課題を踏まえ、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。</p> <p>(a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方</p> <p>(b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方</p> <p>○ 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。</p> <p>すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方である。</p> <p>○ 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととするとも考えられる。</p> <p>○ また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。</p> <p>一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。</p>
				<p>◇A12(1)</p> <p>(議会の議員による執行機関の構成員の兼職)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会と長の役割・権限は明確であるべきであり、議会と長が融合する形態は、両者間の協働を強調しても、手法としては無理な面があるのではないかと。例えば、議員の身分を維持したまま、執行機関で長の指揮命令下に入る場合、議会の構成員としての権限、地位との関係で、抵触が生じるのではないかと。 ・直接公選の長が存在しない場合、行政権は議会の多数派が内閣を形成することにより成立するが、議会の選挙とは別に行政権の長が直接選挙で選ばれる場合には、議員が執行機関と融合することは、政治制度上考えにくいのではないかと。 ・分離を徹底する分離型の権力分立を自治体において憲法が想定しているとすれば、議員の執行機関との兼職禁止は、憲法の古典的な理論からはあり得るのではないかと。 ・公選議員と公選首長が存在している場合であっても、議員が執行機関に入る仕組みはイギリスにおいて存在しており、議員が執行機関に関わることはあるのではないかと。 ・憲法第93条の条文だけを素直に読めば、「議員の執行機関の職員との兼職禁止は読み取れない」のではないかと。 ・首長が、議会が選任する副知事などに権限を大幅に与えた場合、首長が議会勢力を自らの側に取り込もうとして機能しえるし、逆に、議会がそのようなポストを通して実験を握るようにも機能し得ると考えられるなど、どのような影響が出てくるのかがよく分からないのではないかと。 ・また、そのような実権を与えられた副知事のようなものが出てくると、わざわざ憲法で首長の直接公選制を定めているにもかかわらず、首長が単なる飾りになってしまうのではないかとという問題が出てくるのではないかと。
<p>◇C13(Ⅱ3議会の議員による執行機関の構成員の兼職)</p> <p>現在議論されている、議会の議員による執行機関の構成員の兼職については、二元代表制の下で、議会と執行機関の融合が住民レベルから真に望まれる形態なのか疑問であり、相互牽制機能の低下につながる恐れがあることから、慎重な対応が必要と考える。</p>				

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>工議会議長との関係</p>	<p>◇C22(「地方政府」のガバナンス・マネジメント) 議会内閣制 ～「地方政府」は規模や機能に応じた仕組みに～</p> <p>改革の方向性 * 自主的な地域経営を可能とするため、首長と地方議会が協働し責任を共有する仕組みが必要。しかし、単純に選択制にすると「安易な選択」に流れることを危惧。各地方政府の規模、特性、必要性に応じた一定のルールを設定すべき <<広域地方政府>> ・首長と、同じく住民の直接選挙で選ばれた地方議会(議員)とが、地域経営の人口(予算や政策の決定)から出口(執行、効果検証)に至る一連のサイクルを協働し、責任を共有する政治主導を実現するシステム <<基礎地方政府>> ・首長がリーダーシップを発揮し、民意を反映した政策実現を強力に推進し議会がチェック機能を果たす行政主導のシステム(現行制度) 議会内閣制 ～議院内閣制型や取締役会型など多様な議会内閣制を可能に～</p> <p>改革のイメージ * 地方議会議員の地方公共団体常勤職員との兼職禁止規定(現行地方自治法第92条第2項)や特別職公務員の任命制限(現行地方公務員法第3条3項)を廃止し、首長と議会が協働する政治主導の地方政府組織運営を導入</p> <p>【議院内閣制型の議会内閣制】 ・首長が、議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治的任用することで、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有(選挙制度を改正し、首長と議員の任期も統一) 【取締役会型の議会内閣制】 ・議員に加えて、外部人材や特別職の職員(副知事・部局長級に限らず幅広く登用)を“取締役会構成員”として政治的任用することで、政治・経営の両面から意思決定機能を強化</p>
			<p>◇D51(1.自治体の基本構造のあり方-議会と長の関係について-) ・議会の議員による執行機関の構成員の兼職</p> <p>○現行憲法の下での二代表制を維持すべきと考える。よって執行機関の構成員の兼職は慎重に議論すること。</p>
<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(1) 代表機関のあり方</p>	<p>工議会議長との関係</p>	<p>◇F12(1議会と長の関係について) 【議会の議員による執行機関の構成員の兼職】 ○ 本会も、地方政府基本法の制定にあたっては、多様な自治の仕組みを可能とすることが重要と考えているが、その内容は、現行憲法の下での許容範囲内にとどめるべきであると考えている。 ○ 憲法では、議会は「議事機関」(立法機関及び意思決定機関としての機能を果たす。)として設置することとされ、議員と首長はそれぞれ住民から直接選挙されることとなっており、これに基づき地方自治法は、二代表制を前提とした自治制度を規定していると考えている。 ○ 二代表制においては、議会と首長は、それぞれを選んだ身に尊重しつつ、自治体として適切な意思決定を行い、公正で円滑な自治の運営に努める制度となっている。むしろ、議案の企画・立案機能を含めて「議事機関」としての議会機能の充実・強化を検討すべきであり、議員を執行機関の構成員とすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは「地域主権改革」に反すると考える。 ○ 本会がかねてより、「議事機関」としての議会の機能を充実・強化することにより「首長制」ともいわれる首長優位(抄集権のあり方など)の制度を改め、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を確立するよう求めてきた。 ○ 現行健保王の下において、二代表制の制度趣旨をより徹底することによって、お互いの緊張関係を維持しながら意思決定を行うことが必要であり、自治制度の自由度も二代表制を維持するなかでたかめていくべきと考える。</p> <p>【組織規模に応じた制度設計】 ○ 各自治体がその特性におうじて採り得る複数の制度設計を提示し、各自治体の自主的判断より選択できることとすべきである。 ○ 自治体の事務量の増加及び裁量権の拡大に伴い特に都道府県議会では、実態として議員は専門化せざるを得ない状況となっており、その傾向は地域主権の実現に伴い自治体の規模に拘わらず今後益々強まると考えられる。検討に際しては、議員活動の実態を踏まえた議論(議員の位置付けを含めて)を展開していくべきと考える。</p>
			<p>◇F21(議会内閣制に対する考え方) ・議員を副市長等に登用することを可能にする「議会内閣制」は、二代表制を実質的に変質させ、議会を執行機関の中に取り込み、首長の権限強化を目指そうとするものではないかとの疑念を抱かざるを得ない。 ・全国市議長議長会としては、二代表制を堅持し、意思決定機関としての議会の権能をより強化することによって「強い議会」を構築し、二代表制の権能をより高めていくことを目指すべきであると考えている。</p>

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	工 議会と長の関係	(イ) 議会内閣制③	<p>◇G12(2010/5/14,廣瀬 克哉)</p> <p>議会内閣制は改革の手段として効果が期待できるものと言えるだろうか。 この提案のモデルとなっているのは、英国の一部の自治体で導入されている制度である。議会と首長が別々の選挙で選出されるが、「内閣」を首長が議員の中から選んだメンバーで構成し、内閣のメンバーは議員の身分を保ったまま執行権の運用に携わる。</p> <p>最初に導入されたのは二〇〇〇年に設置されたロンドン全域をカバーする広域自治体「大ロンドン」においてである。最初の市長選挙に勝利したのは、労働党の公認を得られず無所属で出馬したケン・リビングストンだった。議員選挙で当選したのは主要三政党の公認候補がほとんどであり、議会はいわば「オール野党」状況となった。そこで市長は三党すべてから「内閣」のメンバーを選び、議会を「オール与党」へとひっくり返したのである。</p> <p>内閣に入らないその他の議員は、政策の評価やチェックを行うことが主な任務とされるが、内閣を構成する有力な議員たちも議会の中に残っているなかで、その他の議員が制度的な「野党」として活発に活動できるということは考えにくい。実態として議会全体が首長の下に「オール与党」として配置されることになる危険性が高いのである。</p>
				<p>◇G12(2010/5/28 江藤 俊昭)</p> <p>首長主導型は、議会内閣制の発想と結びつく。二元代表制(議員・首長の直接選挙)は残しつつも、それに内包している機関競争(議会と首長との善政競争)の側面を無視・軽視する。首長と議会が一体となり地域経営を行うものである。聞こえはいいが、従来批判されてきた「総与党化」の制度化である。政治任用される議員は、議会が推薦すれば、議会主導の政治が行えるという声も聞こえる。しかし、実際には住民から強い支持を得た首長では困難である。議会内閣制の制度化以前でも、運用で首長主導型を目指す運動も見受けられる。「大阪維新の会」(大阪府)や「減税日本」(名古屋)といった地域政党の設立である。</p> <p>首長主導型は効率性(スリム化と速さ)を重視する。首長マニフェストを掲げて当選した首長は、それを推進することが民主主義であり責務と感ずる。その成否は、次の選挙での審判でみる、反対する者は議会・議員であれ住民であれ「敵」と映る。</p> <p>首長主導型は、従来の国主導に代えて首長が起点である。機関競争主義が作動し始め、議会の巨大な権限が「障害」とも映っていると勘ぐりたくもなる。住民の支持を必要とすることは当然である。とはいえ、首長が提起するマニフェストに対する支持である。この文脈では、住民投票法の議論も首長の施策への賛同を求めるものも加味されるし、市町村の基本構想の法定化の削除(自治法2④)は、議会の議決を経ない行政計画として策定される。</p>
				<p>◇G12(2010/6/11 三谷 哲央)</p> <p>私が橋本知事にお目にかかりこの問題で議論をした時も、知事は「大阪府のような大きな自治体では知事一人で経営はできない」「知事と議会が予算の編成から執行、評価まで…いわば入り口から出口まで共同して責任をもつ仕組みが必要」「そのために議員が議員の身分のまま部長職などについてもらう…つまり、議会が行政に対して責任を持つ形、これが議会内閣制なんです」と説明をした。</p> <p>この「議会内閣制」が持つ様々な問題点は既に多くの地方自治専門家の方々から指摘されているが、その問題点の最大のもは、議会の「有力議員」なり多数会派の代表が議員の身分のまま執行部入りをするにより、議員が知事の部下になり、結果として知事と議会に上下関係ができてしまう、つまり二元代表制での「知事と議会は独立対等」との基本的関係を根底から崩してしまうことにある。</p> <p>当然のことながら議会の持つ最も期待される権能のひとつである「執行部に対する監視・評価」機能がほとんど崩壊することになるのは自明である。</p>

2 自治体の組織に関する規律	(1) 代表機関のあり方	工 議 会 と 長 の 関 係	(ウ) シティ・マネージャー制度 ①	<p>◇A12 ・平成18年の地方自治法の改正により、長のトップマネジメントを強化する見地から、副知事・副市長村長の権限が強化されているが、現行の制度でも、副知事等に権限を委譲し、例えば、シティマネージャーに類似した運用はできるのであり、何ができないのかをもっと検証する必要があるのではないか。</p>
				<p>◇A31(第3編第3章第9款第3.4「地方公共団体の組織・機構のあり方」) (参考人等の意見) ・地方公共団体を代表するという権限がないシティ・マネージャー制であれば、93条に違反せず、また、93条を見直せば、シティ・マネージャー制をより問題なく採用できる。ただ、市町村長を公選で選ぶ道も選択肢として残す必要がある。(片山幸宣参考人)</p>
				<p>◇A32(第3部地方自治2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制) 首長・執行機関の在り方については、多様なあり方を認めることを検討すべきとして ・小規模の町村について、いわゆるシティ・マネージャー制度の採用や、道州制を視野に入るとすれば、地方自治体の長の選出方法を憲法上住民の直接選挙のみに限定しない方が適当ではないか ・首長の選出について、直接選挙だけではなく議会による間接選挙やシティ・マネージャー制度の採用など選択の余地を残した方が良いか検討の必要がある ① 執行機関等については、各団体の判断により多様な方式を選択できるよう幅を持たせることが望ましく、選択の余地を与える規定ぶりが望ましいなどの意見が出された。</p>
				<p>◇D21(第1部第2章5むすびにかえて—立憲主義の基本原則からの視角—) このような近代立憲主義からシティ・マネージャー制度を考えると、一方では否定的な評価もあるが、(略)次のような点を改めて確認しておくことが重要であろう。すなわち、「解釈論としては、市支配人制度を正面から取り入れることは憲法上困難であろうが、長の側で、市支配人に相当する者に大幅に権限を委任して専門的な経営をさせるといった程度のことでは現行憲法のものでも可能ではないかと思われる」とされるのである。これは、現在の助役制度をシティ・マネージャー的に運用するという極めて現実的な選択肢の提言と解することができる。憲法の規定やそのベースにある憲法の基本原理を考えると、政治的コントロールが実効的に確保されるのであれば、制度としてのシティ・マネージャーのような制度、さらには同様の権限を公選職ではない者にも付与した制度が導入された場合であっても、「地方自治の本旨」に反しないばかりでなく、現在の地方自治において求められている行政運営の専門化・高度化・効率化にむしろ適うとも言えるのではなかろうか。</p>
				<p>◇D21(第1部第2章4(3)2)地方公共団体の長の権限) そして、シティ・マネージャーの導入の可否が、ここでの具体的な課題であるとすれば、まずその前提問題として、147条と148条に規定された権限を「長」以外の者にゆだねることが可能か否かを考える必要がある。その際、問題となるのは、選出方法と権能の関係の問題であろう。この問題を考える際に参考になるのは、次のような事案である。 鶴飼信成教授によると、93条と同様に長の公選規定をおくケンタッキー州憲法の下で、市支配人制を法律で採用したこと含憲性が問題となった事案において、「市支配人制の下では、市長は市政府の執行部の長とされている。その権限はさぶる制限されているに相違ないが、憲法上どの程度以上は権限を制限してはいけないという規定はない。市支配人を〔ケンタッキー憲法〕160条に基づいて選挙しなければならないということにはならない」とするのである。この事例は、選出方法(選挙)は権能とは必ずしも結びつかないことを示唆しているといえる。そして、このような示唆からみると、議論としては、長が仮に公選された地位であっても儀礼的代表にとどめるということも成り立つのかもしれない。 しかし、選挙によって選出された人がどのような権限を持つべきかという議論が政治学においてどのように考えられているかは先に述べたように不明にして知らないが、少なくとも統轄・代表の権能、つまり実質的権限を奪うということは公選職であることは矛盾するように思われる。これは戦前の長の権限からの沿革からしてもいえることであろう。公選の長の権限を単なる儀礼的権限のみに限定することは、やはり問題が残るように思われるのである。しかし、これも憲法では明文で指示されていないので、政策的な判断に過ぎないのかもしれない。 管理・執行の権能については、公選の長からは分離可能と解することもできようが、仮に分離した場合に、統轄・代表と管理・執行との関係が問題となる。統轄・代表という概念の中に、管理・執行に対する何らかの介入権が含まれていると考えられるからである。ただ、統轄の内容としては、任命・解任権といった人事権をもつとするか、業務の執行に当たっての拒否権をもつとするか、さまざまな関与の仕方がありうるであろう。必ずしも、日々の業務の管理・執行に対する統轄と考えなければならない理由はないのである。さらに、業務の管理・執行を担当するシティ・マネージャーの選任、監督を議会がなすか否か問題もある。しかし、統轄・代表の内容が一義的に明確でない以上、これについても様々なバリエーションがありうると考えられる。</p>

2 自治体の組織に関する規律 (1) 代表機関のあり方 (ウ) シティ・マネージャー制度	工議会議と長の関係	<p>◇D63</p> <p>1 提案団体 埼玉県志木市</p> <p>2 提案内容 地域の实情に応じ、議会の議員により地方公共団体の事務を担当する委員会を組織し、当該委員会が構成員の中から地方公共団体の統括代表者を選出して、その者に当該地方公共団体の事務を執行させるというもの。</p> <p>3 回答: 対応不可 (第2次回答: 総務省)</p> <p>1 提案にある、いわゆる市支配人制に関しては、従来から、 (1) 憲法は議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関の執行機関の分立を要請しているものかどうか、 (2) 憲法に規定する「地方公共団体の長」派執行機関の長を意味するものと解すべきかどうか、地方公共団体を代表する者であれば足りると考えられるか。 という議論すべき憲法解釈上の大きな論点があるところである。</p> <p>2 1のような憲法上の大きな論点があるテーマであるので、国民的な議論を得たうえで地方制度調査会等の場において慎重に検討すべき課題である。</p> <hr/> <p>◇E11(Ⅱ・1シティ・マネージャー制度導入についての市長等の意見)</p> <p>1.シティ・マネージャー制度導入についての市長等の意見 ○加藤参与 私どもは3市の市長さん、助役さんからお話をうかがったわけですが、実は、3市のうち2市が中央官僚から助役を招き、1市がかって県の職員であった有能な方を助役に招いたということで、3市とも外から助役を導入した経験のある市でございました。そこで、シティ・マネージャー、それからあるいはそういう行政専門家を外から招いて幹部にすることについてのいろいろ出されたご意見をまとめますと、おおよそ次のようになります。</p> <p>まず、第1に日本の地方自治体の組織風土といたしまして、全く地縁関係のない外部の行政専門家に当該地方自治体の行政執行の責任を委ねること、つまりシティ・マネージャー制度を採用することですが、それに対しては当然、職員や住民から反発があるのではないかという意見が強く出されました。従いまして、そういう行政責任を外來の行政専門家が前면에負うという純粋な形のシティ・マネージャー制度は、人口が大変少なく職員に人材の乏しい小規模町村ならば、あるいはうまくいかもしれないが、それ以外の市町村では、住民から選挙された市長、つまり住民代表として選ばれた市長が行政執行の最終責任を負う。そしてその市長を補佐する助役という形で行政専門家を導入することが適当ではないかということでした。</p> <p>それから、シティ・マネージャー的な存在の採用、つまり行政専門家を外部から導入するという面につきましては、従来の枠を離れた新しい発想、新しい組織機構が必要となっている現在の中小都市においては、必要性がある。しかし、大都市においてはその都市の官僚機構が古くから整備されているし、人材も蓄積されているので行政専門的な存在は自前で調整できるから必要ないというご意見がありました。</p> <p>また、そういう外部から行政専門家を招くことについては、現在は変革的である。したがって・旧来のしがらみといいますが、慣習といいますが、そういうものをどンドン破っていかなければいけないという面があるので旧來の関係がない人が、積極的に改革を推進するためには、むしろふさわしいといいますが、必要ではないかというご意見もありました。</p> <p>一方、地元に関係のない外來助役が業績を上げていくためには、単に行政のエキスパートという専門性だけでは、不十分ではないか。行政専門性に加えて、国と県とのつながりつまり中央政府の官僚であったとか県の役人であったとか、そういう背景があって、国や県がその人をバックアップするとか、あるいは国や県と市役所との間の有効なパイプ役になり得るとか。そういうプラス要因が加わって、初めて、外來助役が十分に業績を上げるのではないか。そういう意味でシンクタンクみたいな国や県と関係のないところからパッと来るという形では、うまくいかないのではないかというようなご意見もありました。</p> <p>さらに、アメリカのシティ・マネージャー制度では議会が罷免権を持って、いつでもクビにでき、シティ・マネージャーには身分保証がないということですが日本の場合には、例えば任期とか、一定の身分保証が必要ではないか。そうでないとアメリカ的なシティ・マネージャー、あるいは外來助役になる人がいないのではないかという意見もありました。</p> <p>また、外來から行政専門家が地方自治体に入る場合に、一人だけではあまり効果が上がらないのではないか。それを補佐するアシスタントといいますが、行政専門家が2、3人は集団的といいますが、連れていくことが必要ではないかという意見もありました。そういうシティ・マネージャー、あるいは外來助役の効果といたしましては、市役所に残存する村役場的な閉鎖的な体質を打破して、異質なものを組織内に持ち込むことによって、組織体質に新しい刺激を加えることができるのではないかと、と前向きに評価するご意見が出されておりました。</p> <hr/> <p>◇E11(Ⅱ.2.合議制期間とシティ・マネージャー制度)</p> <p>シティ・マネージャーというものを考える場合に、いくつかの視点があると思うのです。一つはすでに先程ご指摘がありましたけれども、いわゆる総務ないし行政管理関係の専門職員の養成システムとの関連という社会的な面ですが、もう一つは組織論という視点があると思うのです。シティ・マネージャーというシステムは、基本的には合議制の行政機関に馴染む制度ではないかという問題です。カウンスル・マネージャーのカウンスルというのは、合議制の行政機関が行政責任を持っているわけですね。そういう仕組みですと、どうしても行政専門家が必要になってくる。現実には、例えば教育委員会という合議制機関の場合には、教育長というのが馴染んでいるし、教育長をよそから持ってくるのに違和感があるという議論はしてないのですね。それから、例えば広域行政事務組合においては、理事会制の場合はもとより、名目的には管理者の場合でも、実質的には各市町村長より構成される一種の理事会のような形の運営にならざるを得ない。そうなりますとやはり事務局長という行政専門家が組織論として不可欠なのです。そうすると、シティ・マネージャーが日本に合うか、合わないかという議論をする前に、仮に議会のほうを行政責任を持つカウンスルという形にすると、その関係において、シティ・マネージャーというシステムがスワットと入ってきてしまうのかなという感じがする。</p>
--	-----------	--

2 自治体の組織に関する規律	(2) 規律密度のあり方	ア 執行機関に対する規律のあり方	<p>◇A24(第1・1(2)行政委員会制度)</p> <p>(2)行政委員会制度 行政委員会制度は、戦後、国家行政組織の改革と連動し、首長への権限集中排除や民主化政策の推進の観点から導入されたものである。地方自治法及び個別法で都道府県に8の委員会と監査委員、市町村に5の委員会と監査委員を置くこととされており、いずれの機関も必置とされている。</p> <p>国の行政委員会は、責任の帰属が不明確であるなど導入当初から批判があり、行政改革の流れの中、戦後間もなく大幅に廃止又は審議会化されたが、地方公共団体においては、さまざまな行政委員会が今日まで維持されている。しかしながら、準司法的機能を有する機関を別にすれば、戦後60年を経て、社会経済情勢が大きく変化している中で、制度創設時と同様の必要性がすべての機関について存続しているとはいえない状況にある。</p> <p>すなわち、住民から直接選出された長が責任を持つことが求められているにもかかわらずこの要請を満たすことができない行政分野が生じている状況を改善し、また、地方行政の総合的、効率的な運営や組織の簡素化を図るため、以下の点について必置規定の見直し、組織・運営の弾力化を図るべきである。</p> <p>①教育委員会のあり方 教育委員会については、上記のほか、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校等、長と教育委員会がそれぞれ類似の事務を担任しているなどにより地方公共団体の一体的な組織運営が妨げられているという問題がある。</p> <p>教育委員会を必置とする理由として、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性が挙げられているが、これらの要請は審議会の活用等其他の方法でも対応できると考えられる。国においては教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものであるとは考えられず、また、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうると考えられる。</p> <p>このため、地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることとするのが適当である。</p> <p>なお、文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校、教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかの選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべきである。</p> <p>上記の点については、教育委員会の果たしている役割を評価する意見があった一方で、町村にあっては、選択制への移行にとどまらず、制度を廃止すべきとの意見もあった。</p> <p>また、義務教育教職員の人事権について、少なくとも中核市には移譲することが適当と考えられるが、移譲する場合には広域における一定水準の人材の確保の要請に十分配慮する必要がある。</p> <p>②農業委員会のあり方 農業委員会は、農地の権利移動の許可等法令業務の処理件数が減少傾向にあるなどその役割が変化しており、地域によっては事務の大半が事務局により処理されているなど形骸化しているとの指摘がある。</p> <p>また、現行制度上、農地が一定面積以下の市町村については農業委員会を置かないことができるが、一定面積を超える市町村について、市町村の裁量を認めずに一律に必置とすることは必ずしも論理的な整合性はないものと考えられる。</p> <p>さらに、必置の理由とされている地域の農業者の参画の必要性についても、首長部局と農業者との定例的な意見交換の場などにより代替することが可能であり、必ずしも行政委員会形態をとる必要はないものと考えられる。</p> <p>このため、市町村の判断により農業委員会を設置するか、設置せずその事務を市町村長が行うかを選択できることとするのが適当である。</p> <p>なお、農業委員会については、選択制への移行にとどまらず、制度を廃止すべきとの意見もあった。</p> <p>③監査委員のあり方 監査委員は、地方公共団体の公正で効率的な運営を図るために置かれる機関であり、他の執行機関を牽制する役割にかんがみれば、その権限、組織、運営等の基本的事項については引き続き法律で定めることが必要である。ただし、その人数については、監査委員の職責を踏まえると法律で一律に定める必要は必ずしもないと考えられる。したがって、地方公共団体の実情に応じて監査機能の充実を図る観点から、識見を有する者から選任する監査委員については地方公共団体の条例でその数を増加することができることとすべきである。</p>
-------------------	-----------------	---------------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(2) 規律密度のあり方</p> <p>ア 執行機関に対する規律のあり方</p>	<p>(ア) 行政委員会制度②</p>	<p>◇A53(第2章1地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し)</p> <p>地方自治法は、地方自治体の執行機関について執行機関多元主義を採用し、直接公選職の長とは別個に、委員会及び委員の制度を設けている。これらの委員会及び委員は、いずれも、一定の要件に該当する地方自治体に必ず設置しなければならないものとされている。</p> <p>この種の行政委員会制度は、戦後改革において、権力の集中を排除する、または民主化政策を推進するといった観点から、アメリカ合衆国の制度に倣って国と地方の双方に導入されたものであった。</p> <p>このうち国に導入された行政委員会については、その後、組織として肥大化している、責任の明確性を欠いている、能率的な事務処理の目的を達しがたい等々の批判を受け、多くのものが廃止されるか、あるいは審議会等へ改組されるといった経過をたどってきたのに対して、地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員の方は、おおむね昭和20年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されてきている。</p> <p>地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りだけの確たる根拠が存在していなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門的技術又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法的性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなおお当てしているのかどうか問われることになる。</p> <p>制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。</p> <p>(1) 教育委員会</p> <p>教育委員会制度は、戦後、教育の民主化を徹底する見地から、直接公選の委員から構成される行政委員会として発足した。その後、委員の直接公選制は廃止され、委員は議会の同意を得て、長が任命することとされたが、なお行政委員会の形態を存続させる根拠として、教育の政治的中立と教育行政の安定があげられていた。</p> <p>教育の政治的中立の要請が言われながら、国の教育行政には行政委員会制度は採用されてこなかったのに対して、地方自治体の教育行政に対してのみ行政委員会制度の採用を強制している制度的不均衡について、納得のいく説明はなされてこなかった。</p> <p>しかも、教育委員会制度がほぼ現在の姿になって半世紀以上を経た今日、その運用については、本来は委員会が決定すべき事務の多くが委員会事務局によって処理されているなど委員会の会議が形骸化している、合議制であるが故に機動性・弾力性に欠けるなどの指摘がなされている。</p> <p>また、教育委員会及びその事務局は、長から半ば独立した執行機関として、地域住民の意思を反映することよりも、文部科学省、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会という縦系列の指導助言に重きを置いた運営がなされがちであるとの批判も根強い。委員及び事務局職員の多くを学校教職員又はそのOBで占めることによって閉鎖的な世界を形成しているとの批判もある。</p> <p>さらに、自治体政策の企画立案と実施にあたっての横の総合調整の問題もある。現状では、幼稚園は「学校教育」として教育委員会が、保育所は「社会福祉」として長が担任しているが、地域住民の見地から見れば、いずれも、教育であり子育て支援である。また、公立学校は教育委員会の、市立学校は長の担任であるが、児童・生徒や保護者の見地から見れば、どちらも学校教育であることに変わりはない。さらに、社会教育行政は教育委員会、生涯学習支援は長という地方自治体内部における事務分担も、地域住民の立場に立てば、意味のない仕分けである。</p> <p>教育委員会制度が導入された当初は、その理由の一つとして、地域住民の意向の的確な反映があげられていた。しかしながら、この点についてはむしろ、直接公選の長の方がより適切に達成し得ると考えられる。その上になお一層多様な地域住民の意向を反映する必要があると判断される場合には、審議会等の住民参画機関を設置するなど工夫の余地が大きい。</p> <p>教育委員会を引き続き存置するか、それともこれを存置せずその所掌事務を長の所管とするかについては、地方自治体の判断によって任意に選択することができるように改めるべきである。</p> <p>地方自治体が、地域にあった教育を自由に展開することが、地方分権改革の観点からも求められている。その際、教育委員会がこれまで通り主体となるのか、それとも長が主体となるのかについては、地方自治体の自由度を高めることにより、各地方自治体が創意工夫し地域にあった地方教育行政体制の構築を図るべきである。</p> <p>なお、教育委員会の所掌事務を長が所管する場合は、教育の政治的中立や教育行政の安定性の確保に留意すべきであることはいうまでもない。とりわけ、教員の任用権を有する地方自治体においては、特段の注意を払うべきである。教育の政治的中立の確保を万全なものとするための具体的な措置として、長による教員任用の適否を事前に審査する専門的な審査機関を設けることも、十分に検討に値する。</p> <p>(2) 農業委員会</p> <p>農業委員会の委員構成の仕組みは複雑である。そこで当委員会は、既に第1次勧告において、農業委員会の選挙委員の選挙区等、農業委員会の組織運営に係る必要以上に詳細な規制については、地方自治体のより弾力的な運用を図る観点から、必要な措置を講じるべきことを勧告した。</p> <p>しかし、農業委員会をめぐる根源的な疑問は、この行政委員会の形態を今後とも存続していく必要がはたしてあるのかである。そこで当委員会はその後も、関係者から意見を聴取し、この制度をめぐる各種審議会等及び有識者会議における調査審議の状況をも踏まえつつ、地方自治体の組織のマネジメントを弾力化する観点から、引き続き検討してきた。</p> <p>農業委員会は、自作農の創設及び維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する行政委員会であり、農地改革の成果を確保するために、民主的な農業者代表組織として、長から独立した執行機関として市区町村に設置することを義務付けられてきたものである。</p> <p>しかしながら、その運用の実態を見ると、委員会が行う農地の権利移動の許可等の処理件数は減少傾向にある、地域によっては事務の大半を処理しているのは事務局で、委員会の会議は形骸化しているとの指摘もなされている。</p> <p>また、制度導入から半世紀以上を経過した今日、農業を取り巻く環境は激変している。食料自給率は低下し、農業従業者の高齢化が進んでいる。また、農地の荒廃が進み、耕作放棄地が拡大し、農地管理のあり方が根本から問われている。さらに、より簡素で効率的な地方自治体の組織のマネジメントを求める国民の声も高まっている。これらの点に鑑みれば、市区町村が地域の実情に応じ農地の管理を含め、農業政策全般を総合的に展開できるようにすべきである。このため、農業委員会のあり方についても全国画一的に定めるのではなく市区町村の自由度を高めるべきである。例えば、地域の農業者の参画の要請は、審議会等の活用や農業者との意見交換等の代替措置をもってしても十分に対応可能である。</p>
---	---------------------	--

<p>2 自治体の組織に関する規律</p>	<p>(2) 規律密度のあり方</p>	<p>ア 執行機関に対する規律のあり方</p>	<p>(ア) 行政委員会制度③</p> <p>既に現行制度でも、一定の農地面積(北海道800ha、都府県200ha)を超える農地を有する市区町村にはこれを必置、それ以下の農地しか有しない市区町村にはこれを置かないことができることとされているが、このような合理的な根拠のあやふやな一律の基準によるのではなしに、むしろ、農業委員会を設置するのか、これを設置せずその所掌事務を市区町村長が担うのかは、個々の市区町村が、地域の実情に応じて自主的に判断し、任意に選択できるように改めるべきである。市区町村長が直接事務を扱う場合は、農地の権利の移動を伴う事務を扱うことから情報公開を徹底して、透明性を高め、公正な事務の執行に努めるべきである。</p> <p>なお、引き続き農業委員会を存置する形態を選択する市区町村においても、同様に、情報公開の徹底を図るべきである。また、この農業委員会の選挙委員の選挙区等の設定を弾力化するとともに、これら選挙委員以外の長による任命委員の構成についても弾力化し、地域の農業者以外の農政に関する専門家の参画枠を自由に決定できるように改めるべきである。</p>
---------------------------	-------------------------	-----------------------------	---

<p>2 自治体の組織に関する規律</p> <p>(2) 規律密度のあり方</p> <p>ア 執行機関に係る必置規制のあり方</p>	<p>(ア) 行政委員会制度 ④</p>	<p>◇D11(Ⅲ,3)</p> <p>3. 行政委員会制度のあり方</p> <p>行政委員会制度は、戦後地方行政の民主化の要請に応じて採用されたものであるが、いずれの行政委員会も必ず設置することが原則とされている。都市自治体では、①首長の政治的な影響力を排除することを目的として設置された教育委員会、選挙管理委員会、②利害関係の調整を目的とした農業委員会、③公平・公正な行政を確保することを目的とした人事委員会・公平委員会、監査委員、④裁判手続に準ずる慎重な手続を経て審査決定することを目的とした固定資産評価審査委員会の6つの行政委員会等の設置が義務付けられている。</p> <p>これらの行政委員会等のうち、特に、総合的かつ地域的な行政運営の確保という観点から支障が指摘される教育委員会と、効率的かつ地域的な行政運営の確保という観点から支障が指摘される農業委員会については、当該行政委員会が処理することとされている事務の実施に当たっては、行政委員会を設置するかどうかを、首長の責任の下、自治体の自主的な選択に委ねる制度を基本とした見直しが求められている。</p> <p>(1)教育委員会制度のあり方(一部略)</p> <p>1)教育委員会制度の選択制の導入</p> <p>現在、教育委員会が決定すべき事務の多くが教育委員会事務局により処理されているため委員会自体が形骸化しているとの指摘や、合議制になっていることから機動性・弾力性に欠けるなどの指摘がある。</p> <p>また、教育行政は自治事務であるものの、文部科学省を頂点とした都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦系列の中央主導のシステムとなっており、首長の責任の下、自治体において、総合的かつ地域住民の意向に応じた教育行政を行う上で支障となっているとの指摘もある。</p> <p>一方、教育委員会制度は、国や都道府県、市町村が協力して融合的自治を行っており、有効に機能しているとの指摘もある。</p> <p>このため、都市自治体における教育行政の実施については、教育委員会を設置して行うか、首長の責任の下で行うか、あるいは弾力化を図るかなど、都市自治体が自主的に選択可能な制度とすべきである。その際、例えば、現行の教育委員会制度を採用しない場合には、審議会方式の採用等を可能とすることについても検討する必要がある。</p> <p>なお、学校教育分野に関する事務については、首長の政治的な影響力を排除し、教育の中立性の均衡を保つという観点から、引き続き教育委員会の専管事項としつつ、国や都道府県教育委員会は市町村教育委員会に可能な限り権限を移譲していくべきであるとの意見もある。</p> <p>2)幼稚園・生涯学習・社会教育、文化・スポーツに関する権限の首長への移管</p> <p>幼稚園・保育所、生涯学習・社会教育、文化・スポーツについては、各自自治体において総合的・横断的な取組みを行うための様々な工夫がなされてはいるが、保育所を除いては、制度上、教育委員会の所管事務とされており、依然として首長による一元的な教育行政の実施が難しい状況にある。</p> <p>このため、これらの分野に関する事務については、縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましく、また、合議体である教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、原則として、首長の責任の下で行うこととすべきである。</p> <p>3)都市自治体への教職員人事権等の移譲</p> <p>市町村は、設置者として市町村立学校の施設の整備、運営を行っており、教職員は市町村の職員と位置付けられている。しかし、教職員数が少ないため円滑に人事運営ができないことを理由に、教職員に関する任命権等は都道府県(政令指定都市を含む。)に付与され、市町村には付与されていない。そのため、教職員が「学校を設置している市町村の職員である」との自覚を持ちにくく、学校運営においても地域住民の意向を反映しにくいとの指摘がある。</p> <p>また現在の市立小・中学校の教員数は、中核市では平均2,000人程度、人口10万人規模の都市自治体でも平均500人程度となっており、円滑な人事運営に支障が生ずることはないと考えられる。</p> <p>このため、我が国における教育水準の維持と秩序の確保を前提に、有能な人材確保・育成の観点からの広域人事交流の仕組みを講じつつ、現在、都道府県が有する教職員の任命権等について、中核市等をはじめとする都市自治体に所要の税財源措置と合わせて移譲する必要がある。</p> <p>(2)農業委員会制度のあり方(一部略)</p> <p>1)農業委員会制度の選択制の導入</p> <p>今日の農業を取り巻く厳しい状況の中で、農地法に基づく法令業務処理件数は減少傾向にあるとともに、農業委員会が決定すべき事務の大半が農業委員会事務局により処理されているなど、地域によっては農業委員会は形骸化しており、これらの事務を農業委員会を設置して行うことは行政運営の効率化という観点から支障があるとの指摘がある。</p> <p>また、農家戸数が極めて少ないものの、各戸の農地面積が大きいことから、農業委員会を設置することが義務付けられている地域があるなど、それぞれの地域によって、農業経営内容が異なる現状が反映されない仕組みとなっている。</p> <p>このため、農地法に基づく農地の権利移動の許可等については、農業委員会を設置して行うか、あるいは首長の責任の下で行うか、都市自治体が自主的に選択可能な制度とすべきである。</p> <p>2)農業委員会における委員選出方法の選択制の導入</p> <p>農業委員会は、民主的な農業者の代表機関であることを担保する目的から、選挙による委員及び選任による委員から構成されている。しかし、現在、農業委員会委員の選挙による選出において、地域内の農業者による推薦や事前調整により、約9割の自治体では結果として選挙が無投票となっているとともに、農業委員が高齢化しており、実際に農業に従事している女性の農業委員への就任率が低い、選挙人名簿の作成事務など経常的な事務は煩雑で非効率であるとの指摘があり、委員の選出方法の見直しを求める意見がある。</p> <p>一方で、農業者の代表組織や自主管理組織としての性格を重視する観点と農業者の自覚・意欲の保持のためにも、投票の有無にかかわらず公選制の仕組みは必要であるとの意見もある。今後、多様な観点からの審議がなされるよう、任命制を含めた、委員選出の仕組みを都市自治体が自主的に選択できる制度とする必要がある。</p>
--	----------------------	--

地方自治制度に関する論議動向(素案)

2 自治体の組織に関する規律	(2) 規律密度のあり方	ア 執行機関に係る必置規制のあり方 (ア) 行政委員会制度⑤	<p>(3)行政委員会に対する規制緩和 都市自治体が新しい社会事象や行政ニーズに直面した場合に、教育委員会、農業委員会に限ることなく、選挙管理委員会、人事委員会・公平委員会、監査委員、固定資産評価審査委員会についても、その地域実情に応じ、自主的な判断ができるよう、組織・運営に関する国の法令の規定を弾力化する必要がある。</p> <p>また、現在、国では、国家行政組織法第3条第2項に基づき別の法律の定めるところにより新たな行政委員会の設置が可能とされており、一方、自治体では法律に規定される行政委員会以外は条例によっても設置できないこととされている。</p> <p>従って、自治組織権の拡大の観点から、都市自治体においても、行政ニーズに応じて、例えば情報公開の審査、個人情報保護の審査、入札の監視等に関して、独自の行政委員会を自らの判断で条例に基づき設置できるよう、地方自治法に所要の規定を設ける必要がある。</p>
-------------------	-----------------	--	--

<p>2 自治体の権能に関する規律</p> <p>(3) 立法権</p> <p>イ法令と条例の関係①</p>	<p>◇A31(第3編第3章第9款第4「条例制定権」)</p> <p>条例制定権について、次のような意見が述べられた。</p> <p>a 従来の法律の範囲内での条例制定権ではなく、国と地方公共団体の権限配分に対応して、地方公共団体の専属的あるいは優先的な立法権限を憲法で保障する必要がある。</p> <p>b 基礎的自治体における多様な自治のあり方を可能にするために、それぞれの地方公共団体がその代表組織、取り扱うべき事務、その経費の負担等の原則を条例で規定して、国会が承認するチャーター(憲章)制を採用すべきである。これに対して、チャーター制は、各地方公共団体において基本的な事項につき制度がことなることになり、問題であるとする意見が述べられた。</p> <p>c 条例により一定の法令の適用除外の選択を可能とする特例を定める「地方自治基本法」を制定すべきである。</p> <p>d 憲法上、国と地方の役割分担を法律により行うこととされているのであるから、国の権限を限定する法律を制定し、国会は法律で大枠のみを定め、残りの基準は政省令ではなく、条例で定めるという形態に変えていく必要がある。</p> <p>e 自治事務に関連する事項であっても、国全体の利益や他の地方公共団体の利益を配慮した形での国の法規制は当然に想定されている。法律と条例の抵触については、その文言のみならず趣旨等を勘案して判断するという最高裁判所の判例により、上乘せ条例や横出し条例の適法性を妥当な形で解決することが可能である。</p> <p>(参考人等の発言)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「自治基本条例」という条例により一定の法令の適用除外の選択を可能とする特例を定める「地方自治基本法」を制定すべきである。この「自治基本条例」は、95条を類推して住民投票により効果を生ずるものとし、それにより適用除外される法令としては、当該市町村の長や議会の議員の選挙における選挙権の年齢を定める公職選挙法の規定などが考えられる。(辻山幸宣参考人) ・中央政府があまりに詳細に物事を決めてしまうと、全国一律的になり、地域の実情にそぐわず不自由が生ずる。地方に自由度、柔軟性、選択性を持たせることが、これからの中央政府の地方公共団体に対する関与のあり方である。(片山善博参考人) ・国が法律でどこまで細かく規定できるかという点については、特にルールがない。したがって、法律で詳細に規定した場合、実質的に地方の自主立法の余地が縮小してしまう。法律の規律密度をどのような制度でコントロールできるかが課題となるが、基本的には国会が自主的にコントロールするのが現実的である。(森田朗参考人)
	<p>◇A32(第3部2住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制)</p> <p>条例については</p> <ul style="list-style-type: none"> ・条例制定権にあっても、立法・司法権を保障されているのではないという部分や、法律の範囲内でしか許されていないという部分があり、憲法改正が必要になるかについて議論の必要がある ・地方自治体には、法律の範囲内の条例制定権にとどまらず、中央政府との権限配分に対応し、地方自治体にゆだねられる分野の専属的・優先的な立法権を憲法上保障すべき。国は、専属的分野については立法権を持たず、優先的分野については大綱的基準を定める立法のみ許されるとの原則を書き込むべきではないか <p>などの意見が出された。</p>
	<p>◇C12(第2部第2章第7節地方自治体の自治立法権)</p> <p>次に、条例制定権に加えて、地方自治体の憲章(charter)制定権についても憲法で規定すべきではないかという議論がある。この憲章制定権を認めるということは、地方自治体に対して、条例を上回り法律に匹敵する効力をもつ自治体版憲法を作ることと認めるということであるが、その憲章制定権の最も中核的な部分は、地方自治体自らの政府形態の決定権・選択権である。</p> <p>先に第5節(地方自治体の自治組織権)で述べたように、地方自治体に対して全く自由にその政府形態を決める権限を与えようとした場合には、このような憲章制定権を地方自治体に認めなければならないかもしれないが、法律でいくつかの選択肢を示した上で、その中から地方自治体を選択するとした場合には、条例によって行うことも可能であると思われる。</p> <p>また、憲章が法律に匹敵する効力を持つことから、憲章制定権を認めた場合には、憲章の対象となる部分については国会の立法権が地方自治体に移ってしまうことになる。これは、その部分に対する専属的立法権を地方自治体に認めることを意味するが、このような専属的立法権を認めるか、また、その範囲(地方的事項)をどこまでとするかについては、先に述べたように今後「地方自治の本旨」への読み込みを試みるべき課題となっている。</p> <p>したがって、地方自治の姿を大きく変えてしまう可能性を持つこの憲章制定権については、その中核部分である政府形態の決定権・選択権についての条例レベルでの運用経験を踏まえた上で、また、地方自治体の専属的立法分野についての「地方自治の本旨」への読み込みを検討した後における、将来的な検討課題とすべきではないかと思われる。</p>
	<p>◇C21(2(3)規律密度の大幅な緩和と条例制定権の拡大)</p> <p>アメリカでは、地方自治体の組織と運営に関する事項は自治体自らの立法により定めているのに対し、日本では、憲法第92条で組織・運営に関する事項は法律で定めるとしている。憲法の改正を視野に入れない場合でも、組織・運営に関する事項を定める法律はできる限り枠法化して、地方自治体の裁量権を大きくし、条例で制定できる余地を広げるという方向で新たな地方自治法は構築すべきであり、このことがまさに地方自治の本旨を実現していくことにつながる。</p> <p>そこで、地方自治基本法には、法律により保障すべき基本的事項のみを定めるとし、地方自治体は基本法の大枠の範囲内で、地域の実情に即した条例を主体的に定めることができるものとする。これにより、各地域が自らの責任において、主体的に運営することができる。また、全国的に統一しなければならない事項は、地方税法や地方財政法等の地方自治関連法に定め、条例による上書きを大幅に認めた上で整理し直す。</p> <p>こうして地方自治に関連する法律の規律密度を緩和することで、地域ごとに地域の実情に見合った自治体運営ができるとともに、自治体の条例制定権の範囲が拡大することとなり、地域の課題に合わせて自治立法を行い、解決を図ることができる。</p> <p>なお、首長の任期や在任期間の制限などは、各自治体において住民の意思により定めることが望ましいが、憲法上の地方公共団体の組織及び運営に関する基本的な事項であると考えられるため、これらを条例に委ねる場合は、法律にその根拠を置くことが憲法上必要である。よって、任期や在任期間の制限を条例で定める根拠を地方自治基本法に置く必要がある。</p>

<p>2 自治体の 権能に 関する 規律</p> <p>(3) 立法権</p> <p>ア 法令と 条例の 関係 ②</p>	<p>◇C21((3(1)③)自治立法権)</p> <p>憲法では、地方公共団体は「法律の範囲内で」条例を制定することができる」と規定されている一方で、地方自治法では「法令に違反しない限り」において、条例・規則を制定することができる」とされている。この地方自治法の規定では、条例・規則の制定範囲を憲法の規定より狭めているとの誤解を招く恐れがある。</p> <p>そこで、憲法の規定を受け、地方自治基本法においては、法律と条例(規則)の関係を整理し、地方自治体の条例制定権について拡大する方向で見直す必要がある。</p> <p>こうした規定により、拡大した条例制定権を活用し、地域の課題に合わせて政策を実行することができる。</p> <p>「基本法の規定内容」</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地方自治体の定める条例は、地方自治の本旨に基づき、直接憲法第94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法であるので、法律で明示的に禁止していない限り、条例の制定権は保障されていることを定める。 ○条例制定権の拡大にあたっては法律の規律密度を緩和し、条例制定権の及ぶ範囲を広げることが基本とすることを定める。 ○国が制定する地方自治体に関する法令について、地方自治基本法で規定される立法原則に適合したものか、事前及び事後にチェックし、改善を求める制度を設けることを定める。その過程に地方自治体(の連合機関)が関わるようにする必要がある。 ○地方自治体は他の条例に対して優越性を持つ自治基本条例を制定することができることを定める(ただし、優越性の内容や制定要件については別途検討が必要)。 <p>「個別法に委ねる内容」</p> <p>なし</p> <p>「条例に委ねる内容」</p> <p>○法律で明示的に禁止されている場合を除き、地方自治体の事務について条例で定める。また、条例違反に対する罰則の上限等は地方自治体の条例で定める。</p> <hr/> <p>◇C22(「地方政府」の存立基盤③)自治立法権)</p> <p>自主立法権～「地方政府」に「一般上書き権(自主立法権)」を～</p> <p>改革の方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> * 個別法で除外しない限り、地方政府の責任と判断で、条例によって、法令を自由に変更できる権利(上書き権＝自主立法権)を付与 * どの仕事を「上書き」できるかを、国ではなく、地方政府が地域の実情に応じて機動的に決定できるよう、「個別上書き権」ではなく「一般上書き権」とする * 「地方政府基本法」を地方行政通則法として位置付け、条例に「一般上書き権」を付与 <p>(参考)「条例による事務処理の特例」(地方自治法第11章第4節)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方分権改革推進委員会で示された「上書き権」では、どの仕事を「上書き」できるかは各省庁が個別に定めることにより(「個別上書き権」)、自主立法権に対する各省庁の新たなコントロール手段になるおそれ ・「地方のことは地方で決める」ためには、どの法令上の仕事を上書きするかは、地方政府が自らの責任と判断で行えるよう、「一般上書き権」が必要
---	--

<p>2 自治体の 権能に 関する 規律</p>	<p>(3) 立法権</p>	<p>ア 法令と 条例の 関係 ③</p>	<p>◇D11(Ⅱ・1分権型社会における国の法令と条例の関係)</p> <p>(1) 地方自治の本旨に基づく国の法律・政令の大綱化・枠組み化等 地方公共団体に関する国の法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない(地方自治法第2条第11項)と、国の立法原則が定められている。 この趣旨を具体化するため、国が自治体の事務に関して法律・政令を制定する場合には、できる限り制度の大綱・枠組みあるいは基本的な基準を示すに止める必要がある。特に、自治事務に関してはこのことを徹底すべきである。 例えば、具体的な事務処理の基準、方法、手続等については、全国一律の規制が不可欠で条例制定の余地がないという場合を除き、それぞれの地域の特性に対応できるよう、自治体の条例で定めることを可能とする規定を関係法律において整備する必要がある。 また、条例が一定の範囲内で政令に規定された内容の弾力化を図りうる仕組みを創設する必要がある。すなわち、条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるようにする必要がある。 さらに、特区制度に基づく自治体からの申請があった場合に、法律・政令による規制を緩和し、条例による特例を認める措置を講じることとする規定を、構造改革特別区域法に追加する必要がある。 このように、法律・政令の大綱化・枠組み化等を図り、条例の機能強化等、法令面での自治体の権限を強化していくためには、自治体が自治関連法令の制定・改廃等へ参画する機会を制度的に確保することが必要である。</p> <p>(2) 条例の法的位置付けの強化に向けた地方自治法上の規定の見直し 憲法は「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる」(第94条)と規定し、一方、地方自治法は「法令に違反しない限りにおいて…条例を制定することができる」(第14条第1項)と規定しており、両者の規定は同様に解すべきものであるとされている。 この場合、「法令」には、法律のほか、政令、その他の命令(省令など)が含まれると解されている。 しかしながら、「地方自治の本旨」(憲法第92条)や「法律の留保」の考え方を踏まえるならば、自治体の条例制定権の範囲をより拡大すべきであり、この範囲を制約するものとしては、法律以外は、「法律に基づく命令であり、国政全般の見地から、より慎重な検討を経て政府全体の意思決定として制定される政令」に限ることとし、省令等以下の形式による命令は該当しないものとする必要がある。 このため、現行の地方自治法に規定する「法令に違反しない限り…」を、「法律又はこれに基づく政令の規定に違反しない限り…」と改正する必要がある。</p> <p>(3) まちづくり関係法律における条例との連携の強化 都市計画法や建築基準法において、条例により地域の実情に即した基準の設定を可能とする規定が整備されつつある。また、景観行政については、これまで都市自治体は独自の景観条例等を制定し、届出・勧告という行政指導的な手法によって取り組んできたが、景観法の制定(平成16年6月)で、条例による是正措置等という規制的手法による対応が可能となっている。 しかしながら、開発許可(都市計画法第29条)に関する基準や用途地域に係る建築物の建築確認(建築基準法第6条)に関する基準は、全国一律で定められているものが多くあり、地域の実情に即した基準を設けることができないとの問題もある。 このため、都市自治体が都市の実情に応じたまちづくりに取り組めるように、都市計画法、建築基準法等のまちづくりに関する法律・政令は最低限必要な基準に止め、その他の具体的な基準等は条例で定めることとする必要がある。 また、開発許可、建築確認等の許認可や監督処分に当たって、都市自治体が独自にまちづくりに関する条例で定めた基準もその審査基準等とすることができるよう、関係する法律・政令に所要の規定を設ける必要がある。 併せて、まちづくりや土地利用規制を効果的に実施していくため、地域地区の指定、規制基準の設定、許認可や監督処分等の権限については、地域の実情に精通し、住民に最も身近な都市自治体に一元化できるよう関係の法律・政令を整備する必要がある。</p>
--	--------------------	---------------------------------------	---

<p>4 地方自治制度の特例</p> <p>(1) 自治体の組織・権能の自主選択制</p> <p>ア 地方特別法</p>		<p>◇A31(第3編第3章第9款第71 地方自治特別法]</p> <p>地方自治特別法の制定について住民の投票を要する旨を定める95条について、次のような意見が述べられた。</p> <p>a 国の制度よりも地方自治の方が直接民主的な要素が強いのであって、95条の制度は直接民主制の発言形態である。</p> <p>b 憲法に明記され、戦後史の中で具体化されてきた95条に基づく特別法とその賛否を問う住民投票制度が、事実上沖縄県にしか適用されない駐留軍用地特別措置法の改正のように、適用されるべき事例でありながら用いられてこなかったという点に近年の特徴がある。</p> <p>c 住民の意思を尊重することは重要ではあるが、国家レベルの安全保障等については、一定の制約がある。</p>
		<p>◇A32(第3部地方自治2 住民自治・基礎的自治体の強化、住民投票制)</p> <p>憲法95条の地方特別法の規定については、広島平和記念都市建設法などが戦後間もなく施行されたほかは全く利用されていない状況ではあるが、存廃をめぐる議論され、</p> <p>・党の新憲法起草小委員会の検討(平成17年)においては、95条の住民投票制度は廃止することとしている(自由民主党)</p> <p>・95条は、この半世紀余り全く機能しておらず、事実上死文化しており、意味がないので削除してよい、などの意見に対して、</p> <p>・95条の地方自治特別法に係る住民投票は、国と地方で見解のそごがあるような場合にはいきてくるので、削除する必要はない。</p> <p>・官僚の小細工により、地方自治特別法とならないよう立法技術により95条が潜脱されているという事実を指摘しなければ、ただ95条に存在意義はないという結論にはならないなどの意見が出された。</p>
		<p>◇A33(第3章第9節(2)5地方特別法)</p> <p>[改正論]</p> <p>次のような論拠から、この制度は廃止又は改正すべきであるとする意見が多い。</p> <p>① 第95条は、国の一部にすぎない特定の地方公共団体に対して全国民を代表する国会の意思を左右する権利を認めるもので、これは第41条とも矛盾する。また、日本においてはアメリカと異なり、国の一部たる地方公共団体がこのような独自性をもつという観念は存在しない。</p> <p>② 府県の分合のような場合には、関係地方公共団体の議会において意思表示がなされ、その結果として住民の意向も国会に反映しうるのであるから、その際法律制定も立法権に委ねるほうが適当である。</p> <p>[改正不要論]</p> <p>特別の法律についてその適用を受ける特定の地方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨は合理的である。ただ、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、現在特にこの制度を改正すべき必要はない。</p>
		<p>◇C11(第4節2(2)地方特別法)</p> <p>憲法第95条は、地方自治法に対する住民投票を規定している。しかしながら、その規定の趣旨は、住民参加に関する住民投票の規定とは異なるものである。すなわち、住民参加に係る住民投票は、地方自治体の自己組織権・自己決定権に基づく権限を行使するに当たって、その決定を議会ではなく住民が直接行うというものであるのに対して、地方特別法に係る住民投票は、国の立法権に一定の制約を課すものである。</p> <p>これは、米国において、各州が憲法により一部の地方自治体のみ適用される特別法の制定に対して制約を課していることになったものである。すなわち、「アメリカの多くの州では、州議会がかつて、特別法(Special Law)または地方法(Local Law)を制定して、地方団体に対して不当な干渉を加えたことにかんがみ、憲法中に、すべての事項または列挙にかかわる一定の事項についての特別法の制定を禁止し、あるいは、一定の条件または制限の下でこれを認める旨を規定している例がある」ことから、その影響を受けて規定されたものである。ただし、そのすべてが住民投票を求めるものではなく、①特別法の制定前に当該地方自治体にその旨を通告しなければならないという方式(フロリダ州、アラバマ州)、②地方議会等の地方自治体の立法機関の構成員の3分の2以上賛成による申請を要する方式(ニューヨーク州)、③関係地方自治体の住民投票を要する方式(アメリカ都市連盟採択のモデル州憲法)などがあったとされる。我が国は、このうちの最後のモデル州憲法の方式を採用したことになる。</p> <p>この地方特別法については、早い段階から「アメリカの州のようなどころでは、いわゆる処分法律をつくって、小学校の建築を特定の請負業者に行わしめたというような歴史的な沿革があったのですから、初めてこの規定の意味もわかつておと思いますが、日本のように法律の大半が抽象的な規定が多い一最近だんだん具体的になって来ましたが、それでもなお、抽象的な規定が多い一ところではあまり存置する実益がないのではないかと思います。」という意見が出されていた。また、実際の運用においては、形式的にも実質的にも地方特別法に該当するような法律法のほうは、すべて政令でその適用範囲を限定する形にすることにより、第95条の適用を免れ、反対に、〇〇都市建設法のような、当該自治体に特別の不利益を与えず実質的には住民投票に付する必要のない法律が地方特別法として住民投票に付せられていたという実態があった。</p> <p>このため、旧憲法調査会においては、この制度は廃止または改正すべきであるという意見が多く出されたが、一方で「この規定が特別の法律についてその法律の適用を受ける特定の地方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨のものであり、この趣旨は合理的であるとし、ただ、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、さればとって現在特にこの制度を改正すべき必要もないとする」意見もあった。</p> <p>憲法第95条は、地方自治に関する一般法(一般制度)に対する特別法(特別扱い)の制限であり、個別の地方自治体を狙い撃ちした国の特別立法から当該自治体を保護するという意味で、地方自治を保証するものとはなっている。しかしながら、制度そのものに対する理解が必ずしも十分ではなく、運用面においても問題があると思われる。したがって、米国における当該制度とその運用の実態について十分調査した上で、我が国において、憲法上、これを現在の形で維持すべきか、また、その場合にはどのように運用すべきかを、改めて検討してみる必要があると考える。</p>