

第一分科会・第二分科会合同会議（平成22年 5月19日）における地方六団体提出資料

資料1	全国知事会提出資料	……	1
資料2	全国都道府県議会議長会提出資料	……	3
資料3	全国市長会提出資料	……	12
資料4	全国市議会議長会提出資料	……	18
資料5	全国町村会提出資料	……	20
資料6	全国町村議会議長会提出資料	……	21

地方行財政検討会議における審議状況に対する意見

平成22年5月19日

全国知事会地方行財政検討会議に係るプロジェクトチーム

全国知事会では、地方行財政検討会議に係るプロジェクトチームを設置し、知事会としての考え方を整理することとしているが、現時点においては、全国知事会としての意見集約を行うには至っておらず、下記の意見は、知事会に設置されたプロジェクトチーム内の意見であることを申し添える。

記

I 総括的意見

1 地方自治とは、本来、その地に暮らす住民のためにあるものであり、政府が掲げる「地域主権」の理念のとおり、地域のことは住民自らが責任を持って決定していくことが地方自治の基本である。

しかしながら、現在の地方自治法制は、地方行政の組織・運営等について、過度に詳細な規定を設けるなど、地方行政の一覧性や個別の行政分野における画一的な運営の確保といった、国側の制度設計の論理を優先させたものとなっているとの指摘は否めない。

よって、地方自治法制を、本来あるべき「自治」を住民の側に取り戻すことを主眼とし、地方自治体の住民がよりよい「自治」を営めるよう再構築していくべきである。

2 地域主権の確立を目指した地方自治制度の基本的なあり方の検討においては、「地方自治の本旨」の明確化や国と地方自治体の役割分担、さらには広域自治体と基礎自治体の役割など、地方自治制度の前提となる理念を整理していかなければならない。

その整理の過程において、将来の地方政府基本法等の方向性が明らかになっていくのではないかと考える。

II 第一分科会関係（自治体の基本構造のあり方、住民参加のあり方）**1 選択肢の提示、選択の手法について**

議論の大きな方向性として、法律による各般の全国一律的な規定を見直し、地域主権改革の下で、自治体、あるいは住民自らが制度を選択できるような方向で検討すべきという論点整理は首肯できる。

その場合、広域自治体と基礎自治体、さらには自治体の規模等を考慮した制度の選択肢を示していく必要がある。

各自治体の制度の選択に当たっては、住民意思を十分に反映し、慎重な判断の下で行われるような手続を設けることにより、長期的に安定な制度となるよう留意すべきである。

2 議会と長の関係における方向性

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。

長と議会それぞれの責任を明確にし、お互いが民意を十分に踏まえた上で、議会という議論の場を通じて、民意が集約・統合されていく制度を確立していくべきと考える。

3 議会の議員による執行機関の構成員の兼職

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。

4 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。

Ⅲ 第二分科会関係（監査制度のあり方、財務会計制度のあり方）

1 監査制度のあり方について

現行の監査制度について、抜本的な見直しを含め、幅広い検討を行うことは首肯できる。その際には、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方自治体の行政運営の効率性にも配慮した監査の実施の両立が図られるような制度を検討していくべきである。

なお、現在、全国知事会行政改革プロジェクトチームにおいて、「監査制度の抜本的改革」を含む 14 の行政改革テーマについて現状整理と、今後、各自治体における取組の指針・参考となるよう研究を進めており、今後 12 月を目途に報告案を取りまとめ、全国知事会に報告・公表を予定しているところである。

2 予算の単年度主義と区分経理について

年度開始前の入札手続きや年度末の完了確認等、会計制度の理念と実務の実態がそぐわない点があることから、自治体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていく必要がある。

3 発生主義会計について

地域主権改革を推進する上で、地方自治体は財務状況の透明性を高め、住民への一層の説明責任を遂行することが求められており、この観点などから、バランスシート等の財務諸表の充実が必要とされている。

複式簿記・発生主義に基づく会計制度を導入するに当たっては、財務諸表を自治体間や民間の類似事業と比較・分析し経営改善に活用するために、全国標準的な会計基準が整備されるべきではないか。

今後の全国標準的な会計基準の検討に当たっては、地方財政の実務の実態及び全国知事会における検討を十分踏まえるとともに、地方自治体を幅広く参画させるなどその意見を最大限に反映する必要がある。

地方行財政検討会議検討項目に対する本会の考え方について

平成 22 年 5 月 19 日
全国都道府県議会議長会

本会は本年 1 月 21 日開催の第 135 回定例総会において「議会機能の充実強化を求める緊急要請」を、昨年 10 月 27 日開催の第 134 回定例総会において「公職選挙法の改正を求める緊急要請」をそれぞれ議決している。(提出資料 1、提出資料 2 参照)

また、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」では、「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」ことを求めているところであるが、このほど全国的なルールについての考え方を取りまとめたところである。(提出資料 3 参照)

以上の要請も踏まえた各項目に対する本会の考え方は次のとおりである。

1 議会と長の関係について

【現行憲法内における選択肢の提示、選択の手法】

- 自治体の基本構造については、憲法（93 条）が規定する二元代表制を前提として議論すべきである。その際、現行の二元代表制の特色を十分検証し、制度設計の方向・選択肢を提示すべきである。
- 基本的には自治体の自由度を高め、選択肢を広げる方向で検討すべきであり、法律の規定は最小限に留めるべきである。

【議会と長の関係における方向性】

- 現行の地方自治制度においては議会の権限は、招集権のあり方、付議事件に限定されている臨時会の活動制限などを含め十分ではないと考えており、現行憲法の下での二元代表制を維持し、議会権限を強化する方向で制度設計をお願いしたい。

【「議会機能の充実強化を求める緊急要請」（平成 22 年 1 月）

提出資料 1 参照】

- 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 首長の再議制度を存続させるか。首長優位の制度であるので、見直しが必要ではないか。
 - ⑥ 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

【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する。
- 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、二元代表制を前提とした自治制度を規定しているとする。
- 二元代表制においては、議会と首長は、それぞれを選んだ民意を尊重しつつ、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」に反するとする。
- 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（招集権のあり方など）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。

- 現行憲法の下において、二元代表制の制度趣旨をより徹底することにより、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元代表制を維持するなかで高めていくべきと考える。

【組織規模に応じた制度設計】

- 各自治体がその特性に応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。

2 議会のあり方について

【自治体の区分に応じた議会の役割】

- 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。

【議員の構成】

- 本会は、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」において「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。要請が実現すれば各都道府県における選挙区の定め方によって議員の構成にも変化が現れることは考えられる。基本的には地域の実情に応じ各自治体が自主的に条例で定めることができる仕組みとすることが必要であると考ええる。

- 幅広い住民が議員に選ばれ活動できるようにするためには社会的環境整備（休暇制度、復職制度等）が不可欠と考える。

【地方議会議員の選挙制度】

- 本会は、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。

【「公職選挙法の改正を求める緊急要請」（平成 21 年 10 月）

提出資料 2 参照】

- 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 票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。

【「公職選挙法改正に対する本会の考え方について」提出資料 3 参照】

【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。

【議員の位置付け】

- 自治体の長については、統括代表者としての位置付けが地方自治法でなされているが、同じく選挙で選ばれる議員については何ら規定がない。
- 議会を構成する議員は、議会の会議に出席して議案の審議等を行うほか、日頃からの調査活動において、住民の意思を充分把握し、政策に反映させることが重要である。そして、地域主権の進展に伴い、政策立案などの議員活動を今まで以上に積極的に展開していく必要となる。しかしながら、

住民にはこのような議員活動の成果が具体的に明らかになっていないのが実情である。そのため、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレを生じている。

- 議員の位置付け（責務）を法律で規定することにより、日常における住民意思の把握等を含む議員活動に対する住民の理解を促すとともに、議員に議員活動に対する説明責任を課することとなる。
- さらに、位置付け（責務）を法律で明記し議員の活動を適正に定めることにより、議員としての活動を積極的に展開できる環境を整えるという大きな政治的効果を発揮すると考える。
- 義務付け・枠付けの緩和や、ひも付き補助金の一括交付金化に対応して、議会が予算編成過程や条例制定過程において積極的に審議を行い、責任をもって議決を行う制度とすることが必要と考える。そのためにも、議会審議に参加する議員の位置付け（責務）を法律で明らかにすることがまず必要である。

3 監査制度について

- 監査委員の独立性を高めることは必要であると考えますが、地方の自主性を尊重する立場からは、監査委員の選任については、議員を対象から当然に除外する制度ではなく、あくまで当該自治体の自主的判断により、議員を含めて適任者を監査委員に選任するという考え方で検討していただきたい。

議会機能の充実強化を求める緊急要請

地方分権をさらに推進するためには、地方政府における自治立法権を担う地方議会が住民に対する説明責任を果たしながら、政策立案機能、監視機能を十分に発揮する必要がある。特に、義務付け・枠付けの緩和などにより地方自治体の条例制定権が広がることに伴い、政策を提言し行政を監視する地方議会の役割と責任は益々大きなものとなる。

地方議会は、これまで議会活動の透明性の向上を図りながら、議会に与えられた機能を充実するため自己改革に努めてきた。今後とも地方議会は、住民の負託と信頼に応えるため、地域の実情に即した自主的な議会運営を目指すとともに、住民に対する説明責任を自覚し、自ら議会機能の向上に努めなければならない。その上で、地方分権をさらに推し進めるためには、議会活動の自由度を高めつつ、地方政府における立法府にふさわしい法的権限を確立する必要がある。

また、議会を構成する地方議会議員が、本会議・委員会において行政に対する監視や政策立案のための充実した審議を行うことは、当該地方自治体の事務に関する調査研究や、住民意思の把握など不断の議員活動に支えられている。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。

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。

- (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。

契約の締結、財産の取得・処分の議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大すること。

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。

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。

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じること。

(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。

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。

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。

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、責務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。

(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、議員又は会派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派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。

平成22年1月21日

全国都道府県議会議長会

公職選挙法の改正を求める緊急要請

都道府県議会議員の選挙制度は、明治11年の府県会規則以来、一貫して郡市という歴史的行政単位が選挙区とされており、郡市の地域代表という性格を強く有している点に特徴がある。

しかしながら、大正10年の「郡制廃止に関する法律」によって郡制が廃止された結果、現在「郡」には行政単位の實質はなく、さらに合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義は大きく変化している。

第29次地方制度調査会の答申では、議員定数の法定上限を撤廃し各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとされた。さらに、自由度を高めるとともに地域間格差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、地域代表と人口比例を調和させながら地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できることとすることにより、住民意思を正しく議会に反映させ、地域の振興を図る制度とすることが喫緊の課題となっている。

よって、都道府県議会議員の選挙区について、「郡市の区域による」としている公職選挙法の規定(第15条)を改正し、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ることを強く要請する。

平成21年10月27日

全国都道府県議会議長会

公職選挙法改正に対する本会の考え方について

平成 22 年 5 月 19 日
全国都道府県議会議長会

本会が、平成 21 年 10 月 27 日開催の第 134 回定例総会で決定した「公職選挙法の改正を求める緊急要請」では、「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。

緊急要請が求めているのは、選挙区の設定について議会の自由度を高めることであるが、恣意的な選挙区設定ではなく、一定の全国的なルールを踏まえることとしている。

本会が想定している全国的なルールは、次のとおりである。

【全国的なルールとして想定している事項】

- 選挙区の設定は、市町村(政令市の区を含む)を基準とする。現行制度における任意合区の制度は廃止し、配当基数に拘わらず合区を可能とすることにより、広域選挙区の設定も可能とする。
- 選挙区の設定にあたっては、当該選挙区の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数の半数を超えるようにする。
- 選挙区の設定(合区)にあたっては、現行制度における選挙区割り(特に北海道、東京都における支庁の枠組み)、地勢、歴史的経緯などを踏まえ、合理性を判断したうえで決定するものとする。飛び地を同一選挙区とすることも、合理性の範囲において可能とする。

【公職選挙法改正にあたって配慮していただきたい事項】

- 定数配分にあたって人口比例を基礎とすることは当然であるが、地域代表を確保するため、人口以外の要素も総合的に考慮できる仕組みの実現についても、検討・配慮されたい。
- 特例選挙区の存廃については、現在(又は今後)特例選挙区を抱える当該団体の意向を十分配慮されたい。
- 各都道府県における周知・準備のために、改正法の適用までの十分な期間を設定するとともに、適用は早くとも平成 27 年統一地方選挙からとされたい。

「議会と長の関係」及び「監査制度」について

平成22年5月19日

全国市長会行政委員会委員長

岡山県新見市長 石垣正夫

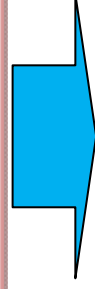
1. 議会と長の関係

(1) 自治体の基本構造のあり方について

「分権時代の都市自治体のあり方について」

(平成 17 年6月 全国市長会・分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会)

- ・直接公選首長制は、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、今後も維持することが必要。
- ・自治体の行政組織については、自らの判断と責任において民主的で効率的な行政運営を確保するため、地域における総合的な行政主体として地域の実情に最も相応しく、自主性が発揮できるよう、より弾力化することが望ましいことから、次の事項の実現を図るべき。
 - ①教育委員会、農業委員会の設置の選択制の導入
 - ②その他の行政委員会についても、地域の実情に応じて自主的な判断ができるよう、組織・運営に関する国の法令規定の弾力化
- ・「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方との適切な役割分担を踏まえたものでなければならぬ。」との地方自治法の主旨にかんがみ、国の諸法令は、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ことが必要。

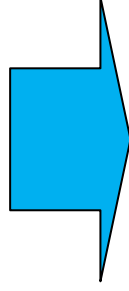


- 直接公選首長制を維持することが必要。
- 地方自治体における組織マネジメントについては、行政委員会の設置の選択制を導入する等、地域住民の自らの判断により、地域の実情に応じた行政組織とすることが可能となるようにすべき。
- 地方自治法の大綱化や枠組化のみならず、関係するその他の法律についても大枠化する方向で検討することが必要。

(2) 議会と長の関係における方向性について

「自治体組織の多様化に関するアンケート調査」(平成15年(財)日本都市センター実施 市長アンケート)

- 自治体組織の多様化
 - ・公選首長・公選議員としている首長制及び二元代表制という「現行制度のままでよい」・・・77%
 - ・「基本的には現行制度を継続するが、もう少し自治体が自らの判断でその組織形態を選択できることが望ましい」・・・19%
- 議会と長の均衡及び相互けん制の仕組み
 - ①長の専決処分、②予算案、条例案の提出・議決権、③長の不信任議決、議会の解散、④議会の監視、調査権等について、いずれも9割以上の市長が「維持・継続すべき」という回答。



- 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定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。

(3) 議会のあり方について

- ・現行憲法では、「地方公共団体の長」は首長であり、議会は「議事機関」との位置づけ。
- ・長は地方公共団体を統轄し代表するもの。
- ・首長は、地方自治体の意思決定である議会の議決に基づき、行政を執行。
- ・例えば住民訴訟の損害賠償請求のように、現行制度においては、その責任を問われるのは首長等の執行側のみであるので、議会の責任が不明確との指摘あり。



- 地方公共団体の統轄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。
- 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。

○個別の議会の権限等についての考え

- ・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みと理解。
- ・議会への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。

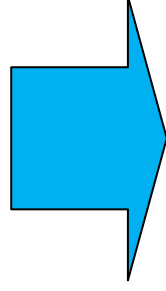
2. 監査制度について

- ・不祥事件については、各地方自治体が防止に努めるとともに、監査機能がしっかりと果たせるよう、地方公共団体の代表としての長として、努力していく所存。
- ・検討を行うに当たっては、まずは、制度に問題があるのか、運用において問題があるのかについて、しっかりと検証を行うことが必要。

「分権時代の都市自治体のあり方について」

(平成 17 年6月 全国市長会・分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会)

- ・地域の実情に応じ、自主的な判断ができるよう、監査委員等の行政委員会・委員について、組織・運営に関する国の法令の規定を弾力化すべき。
- 不祥事件は、まずは、地方自治体の内部統制、ガバナンスにより、その防止を図るべきもの。



- 不祥事件は、まずは、制度・運用のいずれに問題があるのか、しっかりとした検証を。
- 地方分権型社会においては、都市自治体が、自らの責任において自ら律していくべき。
- 国が法令で義務付け・枠付けを増やしていくのではなく、地方の自主的な取り組みに委ねるべく、地方自治法の規定を大枠化するということも議論の対象となるのではないか。

全国市長会としては、地方行政検討会議において制度の基本的な考え方が明らかになった段階であらためて意見を申し上げることとし、上記意見は、私見にわたる部分があるものである。

地方自治法の抜本改正に向けての意見

平成 22 年 5 月 19 日
全国市議会議長会

1. 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、二元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。

○全国市議会議長会としては、二元代表制を堅持し、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、二元代表制の機能をより高めていくことを目指すべきであると考えます。

2. 強い議会を構築するための方策

○「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。

- ・ 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

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証し、その結果を踏まえて議論すべきである。

4. 監査制度のあり方

○監査制度のあり方については、第 29 次地方制度調査会でも議論されたが、監査委員のあり方が議論の中心であったと思われる。

○その際、本会としては、

- ・ 監査委員を議会で選挙することは、監査委員の独立性を確保する観点から賛成であること。
- ・ 議会選出監査委員は、長の人事権の範囲内にある監査事務局職員の後ろ盾となっていることから、事務局体制の強化なくして単に議選委員を廃止した場合、かえって監査が形骸化する惧れがあることから、議選委員を法律で一律に禁止するのではなく、各議会の判断に委ねるべきであること。

以上の点を主張した。

○監査制度のあり方については、実質的に監査機能の強化を図るという見地から抜本的に議論すべきであると考えている。

地方行財政検討会議検討項目について

平成22年5月19日

全国町村会常任理事 寺島光一郎

現在の長と議会の関係は長い歴史の中で、「緊張関係」や「議会運営の慣習」により構築されており、何処の議会でも共通するものはあるが、それぞれ特色を持って議会運営がなされている。

このような実態を踏まえて議論いただきたい。

1. 自治体の基本構造のあり方 —議会と長の関係について—

- ・ 現行憲法内における選択肢の提示
- ・ 選択の手法
- ・ 議会と長の関係における方向性

○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。

- ・ 議会の議員による執行機関の構成員の兼職

○現行憲法の下での二元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。

2. 住民参加のあり方 —議会のあり方について—

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。

○招集権

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も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。

○専決処分

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考える。

3. 監査制度について

○各地方自治体における現行の監査制度の実態を検証する必要がある。そのうえで、監査制度の見直しが必要であれば地域の実状に応じた自主的な判断ができる制度となるよう検討されたい。

地方議会の活性化に関する提言

全国町村議会議長会

地方分権の推進に伴い、住民の代表機関として自治体の最終意思決定にあずかる地方議会の役割と責任は格段に重くなることに鑑み、町村議会の更なる活性化を図るため、下記事項の実現を提言する。

記

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)

2 議会の議決事項の拡充

(1) 工事・製造の請負、財産の取得・処分の政令基準の廃止

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)

(2) 公社及び出資法人等に対するチェック機能の強化

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)

3 議会事務局体制の強化

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：法第138条)

4 意見書の誠実処理

町村議会の意見書提出については、本会実態調査(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。

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)

5 地方議会議員選挙の活性化

(1) 被選挙権年齢の引下げ

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。(関係条文：法第18条・19条)

(2) 戸別訪問の解禁

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。

(3) 公営選挙の拡大

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。

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・復職制度等の導入ことなども併せて検討すべきである。

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。

監査機能の充実強化に関する提言

地域主権改革の推進に対応して、地方公共団体の公正で合理的かつ能率的な行財政運営を確保するうえで、監査委員の果たすべき役割はますます増大していることに鑑み、下記事項の実現を提言する。

1 監査委員の選任方法等の改善

監査委員の選任方法や構成については、監査機能の充実強化を図るため、監査委員は、議員・OBの選任制限を設けることなく、議会において選任できるようにすべきである。

(関係条文：法第196条)

2 監査事務局体制の強化

地方公共団体の財政状況に関する一定の指標の整備及び公表の義務付けが、監査委員の審査に付すこととされていることを踏まえ、監査委員及び監査委員事務局の一層の能力の向上を図るため、監査事務局の設置について、都道府県同様法律に規定すべきである。

(関係条文：法第200条)