

# 第一分科会における主な議論について

## 開催実績及び議事内容

- ◇第3回（6/18） 広域連携、議会のあり方
- ◇第4回（7/30） 自治体の基本構造
- ◇第5回（8/25） 議会の招集権、広域連携、基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方
- ◇第6回（9/30） 長と議会の関係の見直し（専決処分、再議制度、条例の公布等）、議会・議員・長に対する解職請求制度等の見直し、国・地方間の係争処理のあり方

## ◆自治体の基本構造のあり方

### 『二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化』

#### ○地方自治体の形態の選択肢について

- ・ 自治体の基本構造を検討する際には、規模や種類に応じて組織のあり方が異なることに着目した多様な選択肢が必要ではないか。
- ・ 自治体がどのモデルを選択するかは、団体規模に応じて異なり、自治体の現場ごとで違ってくるものであり、さらには時代が違えばまた違ってやることを踏まえ、基本構造の選択肢の提供を行うべきではないか。

#### ○基本構造の各モデル（たたき台）について

- ・ 多人数議会も、議員内閣モデルも小規模な市町村でこそ、効率化を目的とした簡素な仕組みとしてあり得るのではないか。

- 大きな広域自治体で議員内閣モデルを言い出すことは、首長の議会操縦をやりやすくする、言い換えれば、議会の中に自分の与党勢力を確実に形成しやすくするということに根本的な目的があるのではないか。
- 議員内閣モデルにせよ、兼職許容モデルにせよ、長の指揮監督下にあることをもって、議決の賛否が長に拘束されるというのは議会議員が住民から直接選挙されているということから違和感を禁じ得ない。
- 議員内閣モデルと憲法との関係について、憲法上は議事機関を設置するということと、長、議員を公選するという規定が置かれているが、そこから直ちに現行法の自治法が採用している兼職禁止がダイレクトに要請されるかどうかは解釈が分かれるのではないか。
- 例えば国のレベルでも国会議員が総理大臣になる、大臣になるということがあるため、兼職を認めることが直ちに権力の融合を招いて、権力分立という憲法の柱を否定することにはならないのではないか。兼職することは憲法上、自治体のレベルで認められるという解釈は十分成り立つのではないか。
- 議会の中でも自分の属する党派として行動しなければいけないという拘束を負い、他方で長によって選ばれた以上、長に対しても責任を負うという二重の責任を負うということになるため、両方が両立をしないということになった場合は、辞職をするということになるのではないか。
- 自治体経営会議モデルについては、過去の参事会制度同様、ある意味では議会の議員の中から有力議員が自治体経営会議に選出されてくる議員となると、ここに有力な議員たちが結集して、そして市長と合意ができれば物が動くということになるわけで、その弊害として、ボス議員の発言力が極めて強くなるのが危惧される。逆に、そこさえ握れば長と議会とのフリクションは起こらないで自治体が運営されるという意味では効率化するといえるのかもしれない。

## ○地方自治体の基本構造の選択手法について

- ・ 自治体の基本構造の決定について、通常の条例とは違った上位概念である、基本条例や自治憲章ということを示的に位置づけるといふ考え方はあつてしかるべきであり、特別な条例形式について国の法律で認めるといふのはあり得るのではないか。
- ・ 国法の諸形式といふものをどう考えるか。憲法の中に、憲法、法律、命令、条例といふ法形式が定められているが、それに反する形ではなくて、それをより具体化するといふ形で憲法の次の段階である法律で、条例の中にも複数の種類の条例があるといふふうにな形式を分けるといふことを憲法は禁じていないのではないか。

## ○議会の権限・責任のあり方について

- ・ 長と議会の関係において、効率性を確保した上で、議会が十分な監視機能あるいは政策立案機能を果たすといふ両者のバランスをどう確保していくかが重要ではないか。
- ・ この第一分科会の会議において、長と議会の関係については、もっと緊張感のある、よき対立関係をつくるためにはどうすればいいかといふことを議論していることからすれば、今以上に効率化を図ることがどの程度実需としてあるのか。むしろ、議会が十分に機能していない実態をどのように変えていけばいいのかといふことが実需ではないか。
- ・ 議会が責任を問われるような仕組みなり運営にするといふところをどうやって担保していくのかについて考えていくといふことが、効率性にもつながっていくのではないか。そのためには、やはり議会の機能強化とか議会の責任をどうするかといふことを視点に置いた議論をしないといけない。

## ○議会の招集権について

### （議会招集権一般）

- ・ 議長にも議会の招集権を与えるべきか否かというテーマは、二元代表制の仕組みの根幹に係わることから慎重に検討すべきではないか。
- ・ 地方六団体の中の長を代表している3団体は、いずれも慎重に対応すべきという立場。一方、議会を代表している三議長会は、招集権を議長に付与すべきという立場。

### （法的手当の必要性）

- ・ 議会を招集しない法律違反に対し、罰則規定が何もないことが問題ではないか。
- ・ 議会の側が招集請求すればそれに対して長が応じるという前提で、現在の制度はできているが、実際に議会側からの招集請求に長が応じないという事態が生じた以上、何らかの法的な手当等の解決策を図るべきではないか。
- ・ 長が議会の招集請求に応じない場合の問題解決策として、住民なり個々の自治体内で解消すべき問題であり、国として介入すべきでないという考え方がある一方、国が行政的に関与すべきであるという考え方もある。この点については、国と地方の係争処理に関する検討の中でも、現にそういった違法確認訴訟であるとか、義務付け訴訟というのがあり得るのではないかという検討がなされている。
- ・ 仮に法改正をする場合でも、結果としてすべての自治体を縛ることになり、全国一律に法は適用されるということを踏まえると、少し様子を見たほうがいいのではないか。

- ・ 国の行政関与一般ということを含めて考える場合、議会が開かれないうほかに、いろいろな違法状態が想定されるが、そういったものまで含めて考えるべきではないか。
- ・ 立法でもって解決する場合、招集請求権を行使したにもかかわらず招集されないという場合に限り、議長あるいは議会による招集を認めるという対応が考えられるのではないか。

## ○専決処分について

### (長と議会の関係)

- ・ 現在の我が国の長と議会の関係から見て、専決処分については、長の権限が非常に強いとの印象を受ける。現行制度を前提にした上での見直しを検討するのであれば、何故、長にこのような強い権限が付与されているかについて、そもそも議論が必要ではないか。

### (専決処分の対象)

- ・ 契約や財産処分といった、本来的に執行権に属するものは専決処分になじむが、条例や予算については議会の本来の権限であり、災害対応の緊急の補正予算といった非常に例外的なもの以外は専決処分の対象から外すべきではないか。なお、その場合、国の制度改革が遅いため専決処分せざるを得ないことがあることをどう考えるか。
- ・ 人事については行政委員会などの必置の機関で、任命が遅れることで第三者に重大な影響があるものは対象とすべきだが、副知事や副市長といった任意のものは対象外としてもよいのではないか。ただし、これらの人事は長と議会の関係の根本に関わる部分であるので不信任議決や解散権のあり方とも関係するのではないか。
- ・ 現行制度の下では、現場の実務の観点からも議会が開かれないう緊急の場合に専決処分が原則として議会の権限全てに及ぶのはやむを得ないのではないか。専決処分の対象から外せるものは、行政活動に支障のない副知事・副市長の選任くらいしかないのではないか。

## (会期制や招集権の問題との関係)

- ・ 昨今の、要件を満たしていない専決処分が行われているという問題は、会期制や招集権の問題に密接に関わってくるものではないか。

## (不承認の効力)

- ・ 不承認が専決処分の効力に何ら影響がないというのは大きな問題である。不承認の効果を遡らせることは第三者への影響等から難しいが、将来効を失わせることはひとつの解決策として考えられるのではないか。ただし、不承認の効果を及ぼす対象についてはよく検討すべき。
- ・ 専決処分が要件を満たしているか否かについて長と議会に争いがある場合、案件によっては、住民訴訟で争うことが可能であるが、現行制度上、これを正面から解消する手段がなく、何らかの法的手当が必要ではないか。例えば予算が未執行の場合には不承認になった予算は失効するなどとしてもよいのではないか。
- ・ イタリアでは長が、効力の期間を区切って法律に代わる命令を出し、数か月以内に議会の承認を得れば確定し、承認を得られなければ再度命令を出すという方法を取っていると聞いている。このような考え方も参考になるのではないか。

## ○再議について

### (再議一般)

- ・ 一般再議は政治的なバランスをとるためのものであるのに対し、違法再議は内部統制的な要素があり、別に考えるべきではないか。
- ・ 現行の一般再議と特別再議の制度は過去の経緯で入り組んでおり、再整理すべきである。例えば、収支不能再議は一般再議及び違法再議に統合すべきではないか。

- ・ 一般再議は長の政策判断であるにもかかわらず、再議決要件は3分の2の同意である一方、より問題の多い違法再議等の再議決要件が過半数であることはバランスが悪いのではないか。
- ・ 違法再議について3分の2の多数による議決が必要とするのは内部統制の色合いが薄れるため、現行の過半数議決が適当と考える。また、一般再議についても再考を促すという性質を捉えれば、過半数議決にすることも考えられる。現行制度は、アメリカの拒否権にならって制度設計し、長に重みを与えているが、これを現在考えてみておかしいということになるかどうかということではないか。

### **(再議の運用)**

- ・ 再議制度が活用されていない背景には、再議にかかりそうなものはそもそも議案に上がらないという現状の長と議会との関係があるのではないか。
- ・ 運用例が少ない理由が、制度的障害によるものであれば制度改正をすべきであり、運用上の問題であれば異なる解決方法が考えられるのではないか。
- ・ 再議制度は拒否権という性質の他に、修正議決も視野に入れた建設的な議論の手法としての性質もあるのではないか。

### **○条例公布について**

- ・ 条例公布について「再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるとき」の規定は、長に自由裁量が認められているのではなく、もう少し拘束的に規定する形での法改正も考えられるのではないか。
- ・ 再議に付すのであれば、長は20日以内にすべきという規定に改正してよいのではないか。

## 『基礎自治体の区分の見直し』

- ・ 人口減少社会の中で、自治体を人口で区分するのはいかなるものか。いずれにせよ、この議題については、もっと時間をかけて議論すべきだろう。
- ・ 人口減少社会の中において、どのような権限を持ち、行使することがふさわしいか、基礎自治体自身、住民自身が判断する時期に来ているのではないか。基礎自治体の区分については、人口は必ずしも物差しではなくなっている。
- ・ 基礎自治体の区分のあり方については、自治体の「規模」や「能力」を基準とする場合に、「規模」は人口等だと思いが、「能力」を実際どういうふうに測るかということが1つの大きな問題になるのではないか。
- ・ 行政サービスの供給能力だけでなく、住民の自治への参加の意欲とかその能力といったものも考えられるのではないか。よって、こういった能力をどのように測るかという、その測定の仕組みがどのように考えられるかという点が、長期的な課題として挙げられるのではないか。
- ・ 基礎自治体の区分について、指定市、中核市、特例市のような大都市側の区分は理解しうるが、問題はそれ以外の自治体である。
- ・ いわゆる大都市以外の基礎自治体について、全国一律に人口で区分を行うことに意味があるのか。人口減少の動向や、日本の地理的なモビリティを踏まえると、現行どおり人口を基準に基礎自治体の区分を考えていくことは、手段と目的がずれているのではないか。
- ・ 基礎自治体を考える際に、人口を基準としていろいろ国が決め打ちにするというのは、今後は妥当ではないのではないか。
- ・ 基礎自治体については、世界の国々には、複数の種類が法令上区分されている国と、法令上は全く区別していない国との2種類があるが、法令上一つに統一する傾向にあると思う。
- ・ 基礎自治体の考え方として、何という名称が一番良いかについては大きな問題であるが、ディストリクトならディストリクトであるとし、名称は市・町・村を自由に名乗るという制度のほうがすっきりするのではないか。



## 『大都市制度のあり方』

- ・ 地域主権改革において基礎自治体優先の考え方が採られている中で、大都市特例のような基礎自治体間における権限の「特例」の考え方を果たして残すべきなのか。基本的には基礎自治体が権限を担うような仕組みにして、権限を担うことができないのであれば「特例」として、広域自治体が担う方が本来の地域主権と考える。
- ・ 地方分権改革推進委員会がもっと大幅に、基礎自治体のほうに都道府県の事務を移譲するという方向性を示していることを踏まえると、特例、中核、指定の区分というのは、齟齬がかなり大きくなっていくのではないかと考える。
- ・ 都道府県に属さない大都市制度があり得るかということについては、法的には可能ではないか。もちろん、その場合においても、住民自治の仕組みが何もないというのは、自治の仕組みの観点から問題であるため、住民自治的な仕組みについては工夫する必要があると考える。
- ・ 一般の市と特例市、中核市、指定市という、市の段階区分については、事務権限の移譲等の動向に照らして、見直す余地はあると考える。その際、これを人口で区切っていくことが良いかどうかについては、いろいろ議論があるが、その問題と、市と町村の区別という話は、別と捉えるべきではないか。

## 『広域連携のあり方』

### ○全体について

- ・ 行政サービスを充実させるためには、個々の自治体が自らの行財政基盤を強化することが基本となる。広域連携のあり方を検討するに当たっては、各自治体が広域連携に取り組みやすいよう、多様な選択肢を用意すべきではないか。
- ・ 現在、様々な分野で広域連携の取組みが行われているが、事務の内容によって、期待される役割や住民の関心が異なることに留意が必要ではないか。
- ・ 本来基礎自治体が単独で処理すべき業務を行う「消極的な連携」のみならず、力のある自治体が大学や公共交通機関の運営などを広域で行う「積極的な連携」が今後は必要となっていくのではないか。
- ・ 現在の地方自治法上の広域連携の制度というものが、縛りすぎかどうか。ある程度国で決めざるを得ないものも残ると思うが、柔軟な連携の手法を考えていくべきではないか。

### ○規約制定・変更等の手続きについて

- ・ 広域連携に関する意思決定過程において、全ての構成団体の議会の議決を経ることが煩瑣だとの声があるが、柔軟化できる局面があるかどうかは、広域連携を「開始する段階」、「運営する段階」、「解消する段階」の各段階に分けて検討するべきではないか。「開始する段階」で全ての構成団体の議会の議決を要するのは当然である。

### ○一部事務組合等のガバナンスについて

- ・ 一部事務組合等の議会がほとんど形骸化しているという実態がある。本当に機能する議会をどう作るかということが非常に重要になる。

- ・ 一部事務組合や広域連合が現実に処理している事務を考えれば、その議会の議員や長について直接選挙を採用したとしても、住民の関心は集まらないのではないか。
- ・ 一部事務組合等の議会には、住民の眼が届きにくくなっている。他方、一部事務組合等の議会の審議内容を、構成団体の議会の議事日程に上げて報告、質疑等を行っている例もある。
- ・ 特別地方公共団体である一部事務組合等については、普通地方公共団体とは異なる柔軟な組織形態を選択できることとしてもよいのではないか。
- ・ 一部事務組合等その多くが限られた市町村事務の処理の代行を行っているに過ぎないという運営の実態や構成団体からの統制が働きにくいといった声があることを踏まえれば、一部事務組合等には議会を置かずに構成団体の議会がこれに代わる組織形態を選択できることとしてもよいのではないか。
- ・ 議会と長を独立させ、牽制し合う普通地方公共団体の組織形態には、ある程度大きな権限を持つとの前提がある。一部事務組合等は、その権限によっては、議会と長の二元制でなくともしかるべきである。その場合も、各構成団体で同じ条例を議決すれば権利義務規制はできる。
- ・ 一部事務組合等の管理者等への権限の集中を懸念する声があることを踏まえれば、独任制の管理者等に代えて合議制の理事会を置く形態を選択できることとしてもよいのではないか。
- ・ 一部事務組合等の効率的な運営を図るため、管理者等の権限を包括的に受任する「マネージャー（仮称）」を置く形態を選択できることとしてもよいのではないか。

## ○権限委譲の受皿としての広域連合について

- ・ 広域連合制度は、権限移譲の受皿となることを期待されて創設されたが、一部事務組合とは異なる特徴的な仕組みが十分には活用されていない。この実態を踏まえて、広域連合制度のあり方を検討すべきではないか。

### ○国・地方間の係争処理のあり方について

#### (国からの訴えの提起)

- ・ 第1次分権改革のときに国と地方の法解釈に齟齬がある場合に、国と地方両方から申出等を行い、国・地方係争処理委員会や訴訟を通じて解決すべきと勧告したが、平成11年の制度化のときに国からの訴えが落ちた形になり制度としてアンバランスになっているのではないか。
- ・ 法治主義の観点、法適合性の原則から、「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」で議論が進められたが、その際、新たな制度は一種の国の関与になるわけなので、地方自治という観点から慎重な議論を行った。このため、執行力の付与というところまでは踏み込んでいない。こういった制度設計の方向性については、活かすべきではないか。
- ・ 地域主権改革により国と地方の関係は新しいフェーズに入ってきていると考えられ、また、現実の問題となる事象もあることから、限定的な形で国のほうから訴えの提起の手段をいくつか整備するということには意味があるのではないか。

#### (住民からの訴えの提起)

- ・ 現在活用されている、自治体の違法な財務会計行為に係る住民訴訟は、住民自治、住民参政というだけでなく、財政統制という観点で制度設計されている特別な客観訴訟である。したがって、自治体が是正の要求に従わないということだけの理由で住民が直接に訴訟を提起できることは、現在の客観訴訟、司法権の考え方からは距離があるのではないか。
- ・ 是正の要求等に対して国の側が訴訟を起こして、司法の判断として違法確認等の判決がでた段階で、なお従わない場合に、住民側からの訴えを認めることは選択肢としては考えられるのではないか。
- ・ 国の是正の要求等に基づき住民が訴えることを可能にすることは、地方自治体の判断より国の判断を尊重することとなるので、まずは、国と地方で争うべきではないか。

## ◆住民参加のあり方

### 『議会のあり方』

#### ○幅広い住民が議会活動を行うようにするための環境整備のための法制度について

##### （会期制）

- ・ 招集権の問題については、長と議会双方の意見があるが、会期制の廃止により問題が解消するのではないかと考えられることから、今後、積極的に検討すべきではないか。

##### （労働法制）

- ・ 労働基準法については、基本的に諸外国と比べても、（有給休暇制度等の）保障が薄いことがうかがわれるため、より手厚くする方向で検討することは、結果的に多様な人々が立候補するインセンティブになると考えられるが、その一方で、雇用者や労働法制側の理屈も踏まえると、議会の開催等のあり方についても工夫する必要はあるのではないか。

##### （公務員と議員の兼業）

- ・ 議員というものが職業化することが本当に良いのか。議員に多様な人が挑戦しやすい制度、例えば、公務員が他の自治体の議員になることなどについて議論をすべきでないか。
- ・ 地方公務員が他の自治体に立候補するのを許容するというのは、第29次の地方制度調査会でも議論し、積極的な方向が出されていることも踏まえ、今後積極的に検討すべきではないか。

##### （選挙制度）

- ・ 供託金や選挙公営の対象を拡大するというのは、立候補自体はしやすくなるが、幅広い人材の立候補のための方策としては、もう少し検証が必要ではないか。

## ○議会の活性化について

### (議会運営のあり方)

- ・ 地方議会における非公式協議の公式化についての法改正がなされたが、非公式の場で実質が決まるということは、住民の議会に対する信頼が失われてしまうことにならないか。
- ・ 地方議会は、事前の非公式の場でコアの議論をしていたり、市民にとって有益な情報のやりとりをしている実態があるが、それをどのように公式の場で行うようにしていくかが重要ではないか。
- ・ 議会のあり方については、議会の議論を深めるとか、議会の役割を高めていく方向や自由度を高めていく方向で考えていくべきではないか。
- ・ 議会側が、住民の代表の議会であるという感覚がどれほどあるのか。市民感覚で議会がどういう活動をしているかわからないということこそが問題ではないか。議員に立候補しようかと考えている人は、特別な意識の人という感覚があり、普通の人の方が自分もそこに参加したいと思える魅力的な機関にどうしたらできるかという視点も重要ではないか。

### (夜間・休日議会)

- ・ イギリスで行われている内閣制のように、内閣の構成員たる議員が、議会に報告・議論をするような議会のあり方があり得るとすれば、議会の開会を、原則、夜間又は休日とした場合の自治体の職員の勤務体制の問題はクリアできるのではないか。
- ・ 地方議会はなるべく夜間や休日に開催すべきという意見の背景には、政治のプロではない人が地域の事柄を自分たちで決めていくというある種のアマチュアリズムの発想があるのではないか。
- ・ 一方、ガバナンスの一翼を担うコントロール機関としての議会を捉えた場合に、プロフェッショナルリズムと結びつくことで異なる議会のイメージが出てくるのではないか。
- ・ 幅広い住民の各層が議会に参加することは、基本的には市区町村議会、都道府県議会を問わず共通の問題であるが、議会をなるべく毎週定例曜日に、それも夜間に開くべきという意見は、一般の市町村の話には当てはまるが、都道府県議会や政令市の議会では難しいのではないか。

### (必要署名数)

- ・ 平成14年改正で大都市部での必要署名数要件を緩和したが、なお実質的に難しいということであれば、その延長線上で引き下げることが考えられる。
- ・ 特例市以上で署名が集まらなくて投票に移行した例がない事実をどう考えるか。住民の関心がないから集まらないのか、関心は高かったが集まらなかったのか。また、平成14年法改正で必要署名数を引き下げた時と状況が大きく変わったのか。何のために必要署名数を引き下げるのかきちんと整理すべきではないか。
- ・ 有権者数40万超の地方公共団体は都道府県と政令指定都市がほとんどであり、40万を超えたところで6分の1としている要件について、さらに引き下げてもいいのではないか。また、40万以下の3分の1としている要件についても引き下げて、人口規模の大きい都市については、さらに段階的に下げるなど、リコールしやすいように変えた方がよいのではないか。

### (署名収集期間)

- ・ 署名収集期間に関して、リコール請求の内容を議論し、住民に関心を持ってもらう時間が長いのは望ましいので、政令指定都市や中核市規模の都市においては、署名収集期間は長い方がいいのではないか。
- ・ 住民に関心を持ってもらうことにより署名数を増やすということであれば、必要署名数を引き下げるのではなくて、期間を長くするというところが落とし所ではないか。
- ・ 現行制度の署名収集期間に都道府県と市町村の間で差異があることは、合理的とはいえない。県より人口の多い市もあるため、長期の方に統一化すればいいのではないか。その際、地方公共団体により差異が設けられている選挙制度に波及することも考えておくべきではないか。
- ・ 条例制定・改廃請求等の署名期間については、条例の内容を理解する方がリコール請求よりも遥かに複雑であるので、同様に長い方に合わせればいいのではないか。

## **(住民投票の成立要件)**

- ・ 少数派だけでリコール請求の結果が決まってしまうのは問題である。現行制度は署名要件はハードルが高く、住民投票の成立は投票率と関係なく過半数で成立するが、署名要件を緩和するのであれば、住民投票の成立要件を厳しくすることもあり得るのではないか。
- ・ リコール請求に熱心な一部の運動者のみが投票に行き過半数でリコール請求の結果が出てしまうのは疑問である。投票結果に表れない有権者の意思をどう捉えるのか。
- ・ 住民が決めるとはいえ、一部運動者による少数だけで進んでしまうものであり、大多数は無関心層。一部運動者による少数だけでリコール手続きが進んでいくのをどう防いだらよいか。

## **(リコールにより失職した長及び議員の立候補制限)**

- ・ 立候補制限については、合議体としての議会の解散の場合と、長・議員の解職の場合とでは、性質が異なるのではないか。