

地方自治法改正案に関する意見（骨子） （たたき台）

1 地方議会の会期

- 議会は、地方公共団体の意思決定機関としての役割を果たすため、多様な住民の意見を反映し、集約する機能を有しており、これらの機能を十分に発揮することが求められている。
- 幅広い住民が議会の議員として参画できるような環境を整備するとともに、住民が議会の審議に積極的に参加できるような仕組みを充実することが必要。
- 議会制度のあり方のみならず、住民の政治参加を促進する観点から労働法制を見直すほか、幅広い住民が参画しやすいような議会運営を可能にする仕組みの導入など様々な方策を多面的に講じていくことが必要。
- 原案は、現行の定例会と臨時会による議会運営の方式に加え、通年の会期とすることも選択できるようにするもの。この方式を選択し、定例日を条例で定めることによって予見可能性のある形で毎月定期的に会議を開くことが可能となる。この仕組みの導入は、より幅広い住民が議員として参画し易くする上で、意義を有するもの。
- 原案は、会期開始時期を1月に限定しているが、議会の議員選挙後から会期を開始する場合も想定され、会期の始期は、議会の自由度をより高める観点から、条例に委ねるべき。
- 通年の会期となった場合、議会の会議は定例日及び議長が必要と認めた日にかかれることとなるため、原案においては、長等の議会への出席義務について、定例日及び議案の審議に限定している。これらの場合以外の長等の出席義務については、行政執行への影響を考慮し、議会と長が協議して適切な運用がなされるべき。

2 専決処分

- 専決処分は、やむを得ない場合に議会の権限に属する事項を長が代わって行う制度であり、このような補充的手段の運用に当たって制度の趣旨を逸脱

することがないよう、平成18年に要件が明確化された。

- 現行制度は、長の行った専決処分に対し議会がこれを不承認とした場合については長は政治的責任のみを負うこととなっている。しかしながら、条例と予算については議会の最も基本的な権限であり、これらの専決処分が不承認となった場合に、何らの法的効果も生じないという現行制度は不十分。
- 不承認に法的効果を生じさせることとしても、対応を義務付ける場合、円滑で安定的な行政運営や利害関係者等に生じる影響等にも十分配慮する必要があり、不承認によって直ちに将来に向かって法的な効力がなくなるという仕組みは不適當。
- 原案は、専決処分の効力そのものには影響を与えず、長に対して将来に向かって一定の対応義務を課すこととしており、専決処分によって生じた法律関係にも配慮された適切な方策。
- 長の措置義務の具体的内容については、議会が不承認とした趣旨を踏まえ、補正予算の提出、条例改正案の提出、予算の未執行部分の執行停止が基本となるものと考えられるが、これら以外にも、長が議会や住民に対して専決処分の考え方について説明責任を果たす観点から必要な対応を行うことも可能となるようにすべき。
- 条例については基本的に議会側も提案することが可能であるため、長の対応義務の対象から除外することも考えられるが、長が行った専決処分に対し議会で不承認とされた以上、専決処分を行った長が自ら条例のあり方について検討を加えるべき。

3 直接請求制度

(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和

- 直接請求制度は、地方自治制度における住民の権利として位置づけられているものであり、必要な場合に有効に機能できるようにしておくことが必要。
- 直接請求のうち、議会の解散、議員又は長の解職及び主要公務員の解職の請求については、特に人口が多い地方公共団体において、必要な署名の収集が事実上困難であることから、平成14年改正により、有権者数40万以上

について署名数要件が1/3から1/6に緩和されたが、改正後についても、依然として人口が多い団体は機能しにくい状況。

- 署名収集期間については、現行制度では、地方自治法施行令において、都道府県2ヶ月、市町村1ヶ月となっているが、政令指定都市は人口の少ない県よりも人口が多く、また、平成の合併により市町村の区域も広がっていることから、現行制度は署名収集のために必要な手間に応じた合理的な期間となっていない。
- 原案は、人口が多い地方公共団体においても、解散・解職制度を有効に機能させるため、一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体に限って、有権者数に応じて署名数要件を緩和するとともに、署名収集期間についても、一定規模以上の有権者数を有する市町村について都道府県と同様に2ヶ月に延長することとしている。これは、上記を踏まえれば、適切な見直しである。
- 署名数要件が平成14年に改正された後も、都道府県や政令指定都市で請求が成立したのは1件のみであり、長と議会の対立が深刻化したときなど住民の主体的な行動により事態を打開する途は実質的に開かれた状態にしておくことが必要であり、このような観点から、見直しを図るべき。

(2) 条例の制定・改廃の請求対象の拡大

- 直接請求のうち条例の制定・改廃請求の対象については、地方自治法制定時（昭和22年）には、その対象の制限はなかったが、昭和23年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例がその対象から除外。
- これは地方自治法制定直後（昭和22年5月3日）から昭和23年改正の施行日前（昭和23年7月31日）までの間、地方税の減税（電気・ガス税が中心）を求める地方税条例の改正請求が多数なされ、そのほとんどが否決されたこと等の事情を踏まえて改正が行われたもの。
- 税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が適確に反映されることは、住民自治の観点から極めて重要。
- 昭和22年当時は、戦後まもなく、住民の経済状況も極度に逼迫していた事情もあって、このような改正がなされたと考えられるが、経済状況も大き

く変化した今日、直接請求制度は本来あるべき姿に立ち戻り、基本的には、住民自治の充実・強化の観点から、地方税等に関する事項を、条例制定・改廃請求の直接請求の対象とすべき。

- 地方税だけではなく、住民に身近な手数料や使用料などについてまで直接請求の対象から除外していることについては、受益と負担について住民自らが真剣に議論する契機が失われているともいえ、あわせて、その見直しを図ることが必要。
- その際、地方税全てを対象とするのではなく、一部の税目に限定するとか、50分の1となっている署名数要件を地方税等については引き上げるといったこともありうる。
- 直接請求が成立した場合でも、条例の制定・改廃のためには、議会の議決が必要であり、最終的な判断は議会に委ねられている。地方税等に係る住民からの提案について議会が審議をすることは議会活性化にも資するもの。
- 長期にわたり対象外とされてきた地方税等に関する事項を直接請求の対象にするにあたっては、地方公共団体の財政運営に与える影響や地方財政の極めて厳しい現状等への考慮も必要。
- 対象とする地方税等の内容、署名数の要件のあり方、実施時期等について十分検討を加えた上で、制度化を図るべき。

4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

- 我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思を反映する手段としては、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会がその中心的な役割を果たすことが前提。
- 地方公共団体の行政運営に対する住民の信頼の確保や住民の参加の観点等から、現在、各地方公共団体においては、様々な住民意思の把握手法が活用されており、条例に基づく諮問的な住民投票についても、これまで様々な形で実施。
- 代表民主制を補完する制度として、住民投票制度を法制化し、投票によって示された住民の意思に地方公共団体が法的に拘束される制度の導入につい

て途を開くことは、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、有益な試み。

- 制度化に当たっては地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から、制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべき。
- 住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みを設ける必要。
- 原案は、その対象を、受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方について住民が多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置としており、当該施設について、条例で住民投票の対象とすることを可能とするもの。
- 長が施設の目的、位置、予定事業費、財源を明らかにした上で、その設置について議会に承認を求め、議会の承認が得られた場合に住民投票を実施するものであり、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかになるという効果も期待でき、また、代表民主制にも配慮された工夫された案。
- 住民投票の対象については、原案の大規模な公の施設以外にも、市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等を対象とすることも考えられる。また、効果については、拘束力が及ぶ期間についても検討すべき。
- 住民投票までのプロセスについては、原案のように、長と議会が承認したものを住民投票にかける仕組みでは、長や議会の側に住民投票を導入しようとする動機が働かないという恐れも考えられる。
- 拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるが、住民投票を実施する場合の要件や対象等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべき。

5 一部事務組合等

- 平成の合併は平成22年3月末までで一区切りとされたところであるが、基礎自治体への権限移譲の進展や、複雑多様化する住民サービスへの対応など、基礎自治体の行財政基盤の強化は必要。

- 市町村間での事務の共同処理に係る広域連携の仕組みをより活用しやすいものにしていく必要があり、一部事務組合等についても制度の見直しが必要。
- 一部事務組合等からの脱退については、現行制度では、構成団体に脱退の意思があっても、全構成団体の議会の議決を経て行う協議が整わなければ脱退できない。
- 一部事務組合等の設立後長期間経ったことによる事情変更などがあっても、事務処理の枠組みを容易に変更できないという支障が生じることとなっており、新たに広域連携を活用することを躊躇することを招く一因にもなっていると考えられる。
- 一部事務組合等からの脱退について予告を行うことで一定期間経過後に脱退を可能とする仕組みを導入することが必要。
- 一部事務組合等の安定的な運営に影響が生じないようにするため、予告期間については、十分な期間を設けることが必要。原案は2年という長期の期間をとることとしており、この点についても適切な配慮が行われている。