

首長・議会議員の選出方法について(意見集約案)

1 首長の選出方法について

(1) 直接公選制か議院内閣制か、選択できることとするか。

論点に関する各種提言等

道州の首長の選出方法について、第 28 次地方制度調査会の道州制のあり方に関する答申(平成 18 年 2 月)(以下、「地方制度調査会の答申」という。)では、「長は、道州の住民が直接選挙する。」としている。また、都道府県の報告書でも、例えば、徳島県道州制等研究会の「真の地方分権時代における県のあり方に関わる研究報告書」(平成 18 年 9 月)では、議院内閣制は、「住民と首長の関係が間接的なものになってしまい、住民の意思が十分に反映されないおそれがある。したがって、道州の議会議員及び執行機関の長の選出については、住民が直接選挙する直接選挙制を採用するべきである。」としている。この他にも北海道の「地域主権型社会のモデル構想(案)」(平成 18 年 3 月)や四国知事会の「四国 4 県道州制研究会中間報告書」(平成 18 年 6 月)が同趣旨の意見となっており、首長の選出方法は、直接公選とすべきとの意見が大勢を占めている。

また、全国知事会の憲法問題に関する報告書(平成 18 年 3 月)においても、「地方分権の確立に向けては、首長の強いリーダーシップとともに、住民の直接公選により選ばれたという正当性が果たす役割が大きい。このため、地方自治体の長及び議員の選出方法は、最も民主的な方法である直接選挙を原則とすべきである。」と述べている。

一方、自由民主党道州制調査会の「道州制に関する第 2 次中間報

告書」(平成19年6月)では、「道州の首長の選出方法については、現行制度として定着している直接公選による大統領制の意義・問題点や、日本の政党政治のあるべき姿、道州の役割・権能・規模、憲法との関わりなどを含め、議院内閣制という選択肢も含めつつ、さらに議論を深めることとする。」とされている。

また、首長の選出方法を道州が選択することについて、地方六団体の新地方分権構想検討委員会の分権型社会のビジョン(最終報告)「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」(平成18年11月)においては、「道州制において、首長を直接公選とすることは、首長の力が強くなりすぎて住民のコントロールが難しくなるのではないかと懸念がある。しかし、逆に、国に対抗する力を大きくするために道州の首長は直接公選とすべきとの考えもある。これらの事を念頭に置いた、首長の直接公選制と議院内閣制とを自治体が選択することが可能となる仕組みの是非も含めた首長選任の仕組み」を検討することが必要とされている。

PTの意見集約

ア 直接公選制か、議院内閣制か。

道州制は、国のかたちを根本的に見直し、これまで国が担ってきた事務を、国が本来果たすべき役割に重点化し、内政に関する事務を道州や基礎自治体が一貫して担うことにより、真の分権型社会を実現するためのものである。

道州の首長は、地域の多様なニーズや課題を踏まえ、様々な政策を住民に対し責任をもって実現していく必要がある。そのためには、住民に直接選ばれたという事実を基に、強いリーダーシップを発揮

していくことが望ましい。これまでも、都道府県の知事は、直接公選を背景としたリーダーシップにより様々な政策を打ち出し、それが地方政治のダイナミズムを生み、地方自治の発展に寄与してきた。

また、広域自治体である都道府県の知事を住民が直接選挙することは、戦後60年にわたって実績を重ねており、国民の間でも定着している。このようなことから、道州制の下においても、首長の選出方法は直接公選制が望ましいとする意見が多数であり、もっぱら議院内閣制を主張する意見はなかった。

なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論づけることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、選択肢の一つとして議院内閣制についても残しておくべきとの意見があった。

その他に、直接公選制に関連して、首長へ権限が集中することへの対策が必要という意見や、選挙区が広くなることで選挙運動や選挙資金の調達等が難しくなるとの意見もあった。こうした点は、首長に対する議会の権限の強化や首長の行政執行を監視する制度的な仕組み、選挙制度等のあり方など、道州の制度設計の中で対策を考えていかなければならない。

イ 選出方法を選択できることとするか。

首長の選出方法をそれぞれの道州が選択できることとするか、という論点については、小規模な自治体であるならば、現行の一律直接公選制に代えて多様な形態を選択できるようにすることも考えられる。しかしながら、道州という非常に大きな行政体については、基本的な組織原理がそれぞれの道州の考え方によって大きく異な

ることは、国家としてのあり方に問題が生じるおそれがあることから、あえて道州の首長の選出方法をそれぞれの道州が選択できるようにする必要はないとの意見が大勢を占めた。

まとめ

道州の首長は、地域の多様なニーズや課題を踏まえ、住民に対し責任をもって様々な政策を実現していく必要がある。そのためには、道州の首長は、住民に直接選ばれたという事実を基に、強いリーダーシップを発揮していくことが求められる。

都道府県の知事の直接公選は、長年にわたって実績を重ねており、国民の間でも定着している。

これらのことから、道州の首長については、直接公選とすることが望ましいとする意見が多数であり、もっぱら議院内閣制を主張する意見はなかった。

なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論づけることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、選択肢の一つとして議院内閣制についても残しておくべきとの意見もあった。

また、首長の選出方法を選択できることとするかどうかについては、道州という大きな行政体の基本的な組織原理を選択可能とする必要はないと考える。

(2) 首長の多選制限を定めるべきかどうか。

論点に関する各種提言等

道州の首長を直接公選とすると、道州の首長の権限が強大になることに対して、それによる弊害を除去するため、首長の多選を制限すべきではないかという議論がある。地方制度調査会の答申では、道州の「首長の多選は制限する。」と明記している。また、自由民主党道州制調査会の「道州制に関する第2次中間報告書」(平成19年6月)でも、「道州の首長を直接公選で選出する場合には、首長の多選制限を設けることについて検討すべきである。」とされている。

さらに、ほぼ同時期に、首長の多選問題を研究してきた総務省の「首長の多選問題に関する調査研究会」が、研究結果(平成19年5月)を発表した。この中では、「法律に根拠を有する地方公共団体の長の多選制限については、必ずしも憲法に反するものとは言えない」とした上で、多選を制限する場合は、「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」との見解を示している。

一方、都道府県の報告書では、多選の制限に慎重な報告が多く、東京自治制度懇談会の「道州制のあり方についての意見」(平成18年2月)では、「道州の首長のみを多選禁止とすることは、他の選挙制度との整合性や民意の反映の観点から問題がある。道州においても民意が的確に反映される仕組みが必要である。」との意見が出され、四国知事会の「四国4県道州制研究会中間報告書」(平成18年6月)においても、「現行の都道府県知事に比べ権限が大幅に拡

大することを理由に、道州の長の多選を禁止することについては、答申のとおり多選を禁止すべきとする意見と、住民が判断すべき事項であり国が制度化すべき事項ではないとの意見に分かれたことから、今後更なる検討が必要」とされている。

P Tの意見集約 首長の多選制限を定めるべきかどうか。

道州の首長の多選を制限することについては、道州の首長に必要な権限を持たせつつ、首長への権限の集中による弊害を除去する有効な手法であり多選を制限すべきという意見があった。

一方、多選による弊害は権力の腐敗が中心で、多選制限のみで問題の解決にはならないことや、首長に権限が集中する弊害を除去するためには、議会の機能強化を含めた首長の行政執行を監視する制度的な仕組みなどを構築すべきとの多選を制限することに対して慎重な意見もあった。

さらに、道州が担う役割や権限の大きさによって検討されるべきであるとか、現在、国において先行的な議論が進められており、これらの動向を見極めるべきといった引き続き検討していくべきであるとの意見もあった。

なお、首長の多選を制限できることとした場合には、その方法として、多選の制限を法律で一律に制限するのか、条例で定めることができるようにすべきか、という論点がある。このことについては、地方分権の観点から、道州の組織や運営に関しては、その枠組みは国が法律で定めるにしても、その具体的な内容は、道州の自主的な判断と責任により、道州が自ら決めることができるようにすべきと考えられる。したがって、国が法律で一律に制限の内容を定めるの

ではなく、道州が制限するかしないかを含めて、自治立法で定められるような法制度にすべきであるといった意見が多数あった。

また、法律で制限を設けることも一つの方法であるとの意見もあった。

まとめ

首長の多選の制限については、首長への権限の集中による弊害を除去する有効な手法であり多選を制限すべきという意見と、多選を制限する必要があるのか、他に首長に権限が集中する弊害を除去するための手法について検討すべきであるといった多選を制限することに対して慎重な意見があった。

なお、首長の多選を制限できることとした場合には、地方自治の観点から、国が法律で一律に制限の内容を定めるのではなく、道州が制限するかしないかを含めて、自治立法で定められるような法制度にすべきである。

2 議員の選出方法等について

(1) 議員の選出方法は、比例代表制か選挙区制か。

論点に関する各種提言等

地方制度調査会の答申では、「議会の議員の選出方法については、選挙区を設けて選挙する現行の方式のほかに、政策本位の選挙方法として比例代表制を採用することも考えられる。」としている。

また、自由民主党道州制調査会の「道州制に関する第2次中間報告書」(平成19年6月)では、「道州議会の議員の選出方法については、政党政治との関係、国政選挙や道州の区割り等との関係を十分考慮する必要がある。」とされている。

P Tの意見集約 比例代表制か選挙区制か。

都道府県議会の議員の選挙区が郡市の区域によることとされているのは、都道府県議会にその区域の代表が確保されるべきという趣旨とされている。

道州は、都道府県よりも広いエリアとなり、かつ、多様な地域から成ることが考えられる。行政を円滑に推進するとともに、均衡ある発展を図るためには、それぞれの地域の住民の意見を効果的に道州の議会に反映させる必要がある。そのためには、都道府県議会議員の選挙が選挙区を設けて行われてきた経緯を踏まえて、道州の議会議員の選出に当たっても、歴史的・地域的なまとまりのある区域を選挙区とし、選挙区選出の議員には、道州全体の奉仕者であると同時にそれぞれの地域の代表としての性格を持たせることが必要ではないかと考えられる。したがって、道州の議会議員の選出方法については、原則として、選挙区制とすることが

望ましいとの意見が多数であった。

一方、道州議会は広域的な観点からの役割を担うべきで、道州議会議員が地域代表としての役割を担うことは疑問であり、地域代表としての性格を持たない政策本位の選挙制度である比例代表制を採用することも考えられるとの意見もあった。

まとめ

これまでの都道府県議会議員の選挙制度が地域の代表を確保するため選挙区を設けてきた経緯を踏まえ、道州の議会議員の選出方法にあっても、道州内の多様な地域の住民の意見を道州の議会に反映させるため、原則として、選挙区制とすることが望ましい。

なお、選挙区制を原則としつつ、政策本位の選挙方法である比例代表制を加味することも考えられる。

(2) その他の意見

国会のあり方や国政選挙制度の見直しについて

国の政策決定過程に道州の意見を確実に反映させるため、道州の議会の代表を国の意思決定へ参画させるなど、国会のあり方について検討する必要がある。また、道州の議会議員の選出方法について、選挙区制を原則とすると、道州制の下での選挙区は、現行の郡市よりも広域となると見込まれることから、国政選挙の選挙区の見直しを併せて考えていく必要があるという意見が出された。

道州の議会のあり方について

議会議員の選出方法の議論において、道州の議会の機能の強化を図るべきではないか、また、基礎自治体の意見を道州の議会に反映させる仕組みを設けるべきではないか、といった意見が出された。これらの点については、道州の議会のあり方を考える中で、引き続き検討していくこととする。