

地方自治法改正案に関する意見

平成 23 年 12 月 15 日

地 方 制 度 調 査 会

平成23年12月15日

内閣総理大臣 野田 佳彦 殿

地方制度調査会
会長 西尾 勝

地方自治法改正案に関する意見

当調査会は、地方自治法改正案について調査審議した結果、別紙のとおり結論を得ましたので、意見を提出します。

地方自治法改正案に関する意見

当調査会は、総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案（以下「原案」という。）について、総務大臣の要請を受けて本年8月以降審議してきた。

当調査会として、原案のうち地方六団体との間で特に議論となっている事項について、地方六団体の代表とも意見交換を重ね慎重に審議した結果、以下のとおり意見を取りまとめた。

1 地方議会の会期

議会が地方公共団体の意思を決定する機関として適切な役割を果たすためには、多様な住民の意見を反映し集約する機能を果たすことが期待されている。

このような観点から、なるべく幅広い層の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参加し易くなるような仕組みも必要である。

このためには、議会制度のあり方にとどまらず、より幅広い層の住民が政治に参加できるようにする観点から労働法制を見直したり、幅広い層の住民が議員となって活動することを可能とするような議会運営の仕組みを導入したりするなど様々な方策を多面的に講じていくことが必要であると考えられる。

原案は、現行の定例会と臨時会によって構成された議会運営の方式に加え、通年を会期とすることを選択できるようにするものである。この方式を選択し定例日を条例で定めて予見可能性のある形で定期的に会議を開くこととすることによってこれまでとは異なる議会運営の方式が可能となる。

この方式を選択する途を開くことによって、議会運営の方式の選択肢が広がるのみならず、より幅広い層の住民が議員として参画し易くなることにつながるものと考えられ、その制度化を図るべきである。

原案は、会期の始期を1月に限定することとしているが、例えば議会の議員選挙後から会期を開始する場合等も想定されることから、必ずしもこれに限定する必要はなく、会期の始期は条例に委ねることとすべきである。

また、原案は、条例で毎月1日以上 の定例日を定めることとしているが、地方公共団体の自主性を尊重する観点から、会議の日については必ずしも毎月1日以上と限定する必要はないものと考えられる。この場合において、今回の制度改正の趣旨が現行の定例会・臨時会とは異なる議会運営の方式を導入することにあり、住民にとって予見可能性のある形で会議が開かれるようにするものであることを踏まえて、条例で定例日を定めることとすべきである。

通年の会期を選択した場合、議会の会議は定例日及び議長が必要と認めた日に開かれることとなる。このため、原案は、長等の議会への出席義務について、定例日及び議案が審議される日に限定することとしているが、地方公共団体を代表する立場にある長の円滑な職務遂行に配慮し、一定の手続を経た場合にも長等の出席義務を免除することができるようにすべきである。

2 専決処分

専決処分は、真に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、いわば補充的な手段を定めた制度であり、運用にあたって制度の趣旨を逸脱することがないように、平成18年にその要件が明確化されたところである。

現行制度においては、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、その処分の効力に影響は生じず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、このうち条例と予算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ついて何らの法的効果も生じないとされている現行制度は、そのあり方に問題が残されているものと考えられる。

議会の不承認に何らかの法的効果を生じさせる制度を導入するにあたって、

議会が不承認とした場合、当該専決処分についてはその時点から将来に向かって法的な効力を失わせるという制度も考えられるが、一方で円滑で安定的な行政運営や既に形成された法律関係等による利害関係者等に生じる影響等を考えれば、慎重に検討する必要があるものと考えられる。

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措置をとることを義務付けるものであって、専決処分によって既に生じた法律関係にも配慮されており、その制度化を図るべきである。

長のとる措置の内容については、議会が不承認とした趣旨を踏まえ補正予算や条例改正案の提出及び予算の未執行部分の執行停止を行うこと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この措置に含まれることとすべきである。

条例は基本的には議会も提案することが可能であるため、条例の専決処分の不承認については長の措置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当該条例について検討を加えるべきである。

3 直接請求制度

(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件等

直接請求制度は、地方自治制度に特徴的な住民の権利として位置づけられており、どの地方公共団体においても必要な場合には有効に機能するようにしておくことが望ましい。

直接請求のうち、議会の解散及び議員、長又は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40万超の部分について署名数要件が1/3から1/6に緩和された。しかしながら、この改正後において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、依然として

人口が多い団体では機能しにくい状況にある。

長と議会の対立が深刻化したときなどには、住民の主体的な行動により事態を打開する途が実質的に開かれた状態にしておくことが必要であると考えられる。

このような見地から、都道府県や政令指定都市等一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体については、有権者数や住民の投票数の実態等も踏まえて署名数要件を見直すべきである。

署名収集期間については、現行制度では都道府県2ヶ月、市町村1ヶ月となっているが、政令指定都市には一部の県よりも人口が多い市もあることを踏まえると、その署名収集期間について都道府県と同様に2ヶ月に延長すべきである。

(2) 条例の制定・改廃の請求対象

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除外された。

この改正は、地方自治法制定直後（昭和22年5月3日）から昭和23年改正の施行日直前（昭和23年7月31日）までの間、電気ガス税を中心とした地方税の減税を求める税条例の改正請求が多数行われ、そのほとんどが否決されたこと等の事情を踏まえて行われたものである。

しかしながら、地方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である。

昭和22年当時は、いまだ戦後まもない時期であり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行われたものと考えられるが、経済状況も大きく変化した今日、本来あるべき姿に立ち戻り、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・改廃請求の対象とすることを基本とすべきであると考ええる。

住民に身近な使用料や手数料などについて直接請求の対象から除外されていることにより、受益と負担の関係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状態にあるとも考えられる。

直接請求がなされた場合においても、実際に条例の制定・改廃が行われる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真剣な審議を行うことは議会の活性化にも資するものであり、この点からも地方税等に関する事項を直接請求の対象とすることについては意義があるものと考えられる。

地方税等に関する事項を直接請求の対象とするにあたっては、長年、地方税等に係る条例が直接請求の対象とされてこなかったこと等を踏まえ、当面は、地方税全てを対象とするのではなく一部の税目に限定したり、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たりするといった方策をとることも考えられる。また、直接請求の対象となる地方税等の収入の増減に見合う歳出を明らかにした上で議会で審議することが必要であるという指摘もある。

以上を踏まえ、対象とする地方税の内容、署名数要件のあり方等について更に検討を加えた上で制度化を図るべきである。

一方、制度化にあたっては、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である。また、ギリシャの財政危機に端を発した世界経済の不安定な状況が続いており、我が国においても社会保障・税一体改革についての議論が進められている。このような状況を踏まえれば、制度化の時期については、今後の経済状況の推移や改革の実施状況等を十分見極めて検討する必要がある。

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基本は代表民主制であり、住民の選挙を通じて選ばれた長や議会がまず、住民の意思を反映する役割を果たすことが前提である。

一方、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、各地方公共団体においては現在も色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されている。

このような状況を踏まえ、代表民主制を補完する制度の一つとして、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の有益な試みであると考えられる。

制度化にあたっては、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であり、長及び議会が適切な情報を住民に積極的に提供し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とすべきである。

原案は、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の関心が高いことを踏まえ、住民が直接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に住民投票の対象を限定することとしており、当該施設の設置について、条例を制定することによって住民投票の対象とすることを可能とするものである。

具体的には、長が大規模な公の施設の目的、位置、予定事業費及び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限って住民投票を実施することとしている。この手続により、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されるとともに、議会の役割すなわち代表民主制と直接参政制度との調和に配慮されていると考えられる。

しかしながら、長と議会が承認した場合に住民投票を実施する仕組みでは、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のではないかと、いう指摘もある。また、大規模な公の施設の設置を住民投票により決定することについては、施設の設置場所や規模など多様な論点があるにもかかわらず、結果として設置の是非のみが問われることとなり、その手法として適当ではないのではないかと、いう考え方もある。

一方、住民投票を制度化するのであれば、その対象は、大規模な公の施設の設置ではなく、地方公共団体の存立に関わる重要な事項である市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等とすべきではないかという考え方もある。

さらに、住民投票の効果については、その拘束力が及ぶ期間のあり方についても検討する必要がある。

以上を踏まえ、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ものの、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件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である。

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を考慮すれば、基礎自治体の行財政基盤の強化は依然として必要である。

その手法として、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このような観点から制度の見直しが必要である。

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こととされている。

そのため、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、このことが、新たに広域連携を活用することに踏み出すことに躊躇する一因にもなっているものと考えられる。

このような状況を踏まえると、原案のように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べきである。

制度化にあたっては、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である。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ものと考えられる。

なお、一部事務組合等からの脱退については、これに伴う財産処分やその後の事務処理体制の構築などの課題があることから、これらの事項を構成団体に誠実に協議し予告期間内に適切な結論が得られるよう努力すべきである。