

地方自治法の改正について

1 全国知事会の意見

合意に至っていない項目

- ① 住民投票制度の創設について
- ② 直接請求に係る地方税の賦課徴収等の除外規定の削除について
- ③ 解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和について
- ④ 条例・予算の専決処分を議会が不承認とした場合の長の対応義務について
- ⑤ 地方議会の会期について
- ⑥ 一部事務組合・広域連合等について

賛成を表明してきた項目

- ① 臨時会の招集権
- ② 議会運営
- ③ 再議制度
- ④ 副知事及び副市長の選任を専決処分の対象から除外すること
- ⑤ 条例公布
- ⑥ 国等による違法確認訴訟制度の創設
- ⑦ 広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとすること

2 これまでの経緯

12月3日 地方行財政検討会議

(地方自治法抜本改正についての考え方について議論)

12月17日 全国知事会意見書提出

1月26日 総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方」発表

2月7日 総務大臣・地方六団体会合

2月23日 全国知事会再意見書提出

2月28日 総務省回答

3月3日 全国知事会再々意見書提出

3月7日 総務省再回答

3月中旬 予定されていた地方六団体と総務省との調整の場が震災で延期

総務省の回答に対する意見

平成 23 年 3 月 3 日
全 国 知 事 会

総務省から回答のあった「地方自治法の一部を改正する法律案に関する考え方について（平成 23 年 2 月 28 日付）」は、地方側がこれまでに指摘してきた論点に対し抽象的な説明にとどまり、的確とは言えない回答が多いと考えています。

については、改めて現時点での我々の考えを主張するとともに疑問点を提出します。

1 適正な手続きにより地方自治法見直しの検討を行うこと

地方行財政検討会議では、構成員の意見を踏まえた取りまとめはされておらず、報告書も作成されていない。

会議の構成員である岩手県知事からも、最後に開催された昨年 12 月 3 日の同会議において慎重な検討を求める意見書を提出したが、総務省案に至る過程では反映されていない。他の構成員からも慎重論が相次いだが同じく対応されておらず、改正案に盛り込むまでの手続きが適正とはいえないと考える。

これまでの地方自治法の改正にあたっては、地方制度調査会において幅広い観点から十分な議論がなされたうえ、「答申」という形で明確に取りまとめがなされており、このような丁寧な手続きがとられるべきである。

また、「昨年 10 月から 1 ヶ月間、地方公共団体関係者の意見を含め、広く国民一般からの意見募集を実施したところ」とあるが、住民投票制度や直接請求制度等については、この期間中に地方行財政検討会議の分科会での議論は行われたものの、意見募集を開始した時点では今回のような具体案は示されておらず、国民の意見を十分に聞いたものとは言えない。

2 今回の改正案について

(1) 住民投票制度の創設について

住民投票制度を新たに導入しようとする以上、現行制度に何か問題があるのか、現行制度では解決できない困難な状況が生じているのか、まずは実態を把握した上で導入の必要性を検討すべきである。

回答では、住民投票制度の創設目的、制度概要等について触れられているが、いわゆる立法事実、すなわちなぜ制度の導入が必要か、なぜ対象を公の施設に限定するのか、といった点で具体的かつ説得的な説明が無い。「制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性なども含め十分な議論が尽くされたとは考えられず、今国会での法改正には反対する」という本会の意見に対する明確な回答になっていない。

例えば、片山大臣は本年 2 月 7 日の総務大臣会合で夕張市の例を挙げ、住民投票制度の必要性を主張されたが、夕張市の財政破綻を受けて地方財政健全化法が立法・施行されており、現時点で住民投票制度の導入が不可欠という状況にはないものと考えている。

対象を大規模な公の施設に限定することについても、なぜこれは住民投票の対象とすべきであり、他の案件は対象にしないのかという考え方が示されていない。二元代表制という大原則を変更する改正である以上、こうした基本的な考え方について実態を踏まえ十分な検討を行うべきであると考えます。

現実には、昨年11月25日の地方行財政検討会議の第一分科会においても、有識者からは「現行制度の課題が出ていない」「(大規模な公の施設の設置について) やるとしても諮問的な住民投票こそふさわしいのではないかと」様々な意見が出されているが、現在の案がこれらの指摘に応えたものとなっているのか、今回の回答でも明らかにされていない。

また、現在地方が独自で法的拘束力を持たない範囲で住民投票を運用している現状や、その投票結果にどのような効果を持たせているのかも踏まえる必要がある。特に都道府県など広範な区域を持つ自治体では、施設の設置地域とそれ以外の地域では住民の判断に大きな差異が生じることも予想される。投票率が低い場合の投票の成立要件なども含め、検討すべき課題は多いと考えます。

(2) 直接請求に係る地方税の賦課徴収等の除外規定の削除について

回答では「戦後間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上記のような改正が行われた(対象が厳格化された)」とされているが、国の予算で2年連続して国債発行額が税収を上回ることや少子高齢化の進行などを踏まえれば、戦後との比較はともかくとして、国・地方を通じた財政状況は深刻である。

にもかかわらず、減税が地方選挙の大きな争点となっている現状に鑑みれば、地方税の賦課徴収等に関する条例を直接請求の対象とすることについては、安易な減税要求の乱発が予想され、受益と負担の均衡の確保という観点から懸念される。また、現実問題として、この直接請求制度が政治的主張のための手段として利用され、地域に無用の混乱を引き起こすのではないかと懸念もある。

地方税等は財政的に見て自治体の行財政運営全体に大きな影響を与えるものであるがゆえに、慎重な検討が求められる。

(3) 解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和について

回答では「制度が機能しにくい状況にある」とされているが、そもそも解散・解職請求が頻繁に行われることが地方自治のあるべき姿であるのか疑問である。また、この制度があまり機能していないとすれば、制度のせいなのか、住民の関心が低いからなのかなど、まずは原因を分析する必要があるのではないかと。

直近の名古屋市でも請求が成立しており、全国的に見て直ちに法改正を行わなければならない実態はなく、改正の必要性は乏しい。また、長と議会が対立してリコール合戦となり、地域が混乱している事例が見受けられることから、まずは、政令改正により署名収集期間を延長し、その運用状況を検証した上で、必要があれば、必要署名数の緩和を検討することとすべきである。

(4) 条例・予算の専決処分を議会が不承認とした場合の長の対応義務について

議会が不承認とした場合において、全て一律に条例改正案や補正予算案の提出、その他の必要な措置を義務付けることは、特に長と議会が対立しているような状況の下では、円滑な行政運営の観点から極めて問題が大きい。

回答では「講じられる措置は将来に向かって効力を生じる」「措置の具体的内容は長が適切に判断する」とされており、措置の具体的内容を長の裁量に任せるのであれば、措置すべき必要性についても長の裁量に任せるべきであり、長への新たな義務付けを行うべきではない。

(5) 地方議会の会期について

回答では、法改正の目的として幅広い層の住民が議員として参画できる議会の実現を掲げているが、これを阻害している要因には様々なものがあり、定例日を定めることが有効に機能するのか疑問である。

現行法下でも通年議会を開催することは可能であり、あえて法改正し制度化する必要はなく、現に通年議会としている自治体もある。

(6) 一部事務組合・広域連合等について

今回初めて一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化の内容が示された。一の地方公共団体が脱退しようとしても脱退できず、結果として過度の負担を強いられている具体的な事例があれば、御教示願いたい。

一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織できるとすることについては、一部事務組合の性格に応じたきめ細かな検討が必要であるが、現時点の情報では改正の是非を判断することが困難であるので、条文も含めた具体案を示されたい。

広域連合から権限移譲の要請があった場合に国に応答義務を新たに課すことや、広域連合への新規加入に係る手続きを簡素化することについて、回答では、「今後、国の出先機関改革の中でその必要性を検討する」とされているが、むしろ出先機関改革を強力に進めるためにも、本会の意見を実現させるべきである。

3 今回の改正案のうち賛成する項目について

以下の項目については法改正に賛成するものである。

- 臨時会の招集権
- 議会運営
- 再議制度
- 副知事及び副市長の選任を専決処分の対象から除外すること
- 条例公布
- 国等による違法確認訴訟制度の創設
- 広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする