

第一分科会における検討状況について

第一分科会における検討状況について

1 自治体の基本構造のあり方 — 議会と長の関係について —

- 現行憲法内における選択肢の提示
- 選択の手法
- 議会と長の関係における方向性
- 議会の議員による執行機関の構成員の兼職
- 組織規模に応じた制度設計

2 住民参加のあり方 — 議会のあり方について —

- 自治体の区分に応じた議会の役割
- 議員の構成
- 地方議会議員の選挙制度
- 議会運営
- 議員の位置付け

1 自治体の基本構造のあり方ー議会と長の関係についてー

現行憲法内における選択肢の提示

○ 直接公選された長と議会が各々の役割を果たし、健全な緊張関係を構築していくことは重要な課題であり、議会と長の関係については、憲法第93条の枠の中で、伝統的な理解に沿った二代表制を前提とし、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態が有り得るかを検討していくべきではないか。

選択の手法

○ 地域主権改革の基本理念からは、住民自身が組織のあり方を自ら選択できるという観点が必要ではないか。

○ 憲法は、民主主義が万能ではないことを前提に、通常の民主主義の議会を通じた多数決の手続きでは決めることができないものを定めるという性格を持っており、その観点からすると、通常の地方政府のプロセスに委ねたほうが良い部分と、そうではない部分とを仕分けた上で、基本的な枠組みについては国が地方自治法のような形で責任を負って定め、それ以外の部分については、住民投票で決めるのか、条例で定めるのか等々を議論すべきではないか。

議会と長の関係における方向性

- 現在の地方自治の制度は、単純な二元代表制を採用せず、議会による長の不信任議決や長による議会の解散権など議院内閣制の仕組みが混在しており、独特な制度となっている。今後の見直しの方向としては、①議会と長の結びつきをもっと密接にしていこうという方向と、②議会と長のあり方を純粋な二元代表制の仕組みに見直し、執行機関及び議会のそれぞれの責任を明確にしていこうという方向があるのではないか。
- 構造改革特区など地方自治体からの提案を見ると、①の方向を検討するニーズが存在するのではないか。
- ②の場合、議会の議決事件について、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、人事同意等、執行機関の執行の前提として要するものとされるものを議決事件の対象外とし、議会の権限を本来的なものに純化してはどうか。
- 議会と長の関係を分離した場合の議会の監視権限は、事前に執行権の行使に関与するのではなく、執行した結果について徹底的に関与し、例えば、問題があると議会が判断した場合、条例で執行権限の行使に対し一定のルールを設ける、規則等で定めていた事項を条例化していくことといった権限の拡大を認めていくことになるのではないか。
- 議会と長の関係を分離した場合の議会の本来的な権限をどう考えるのか。監視権限を考えると、契約締結等の執行権限に属する事項を議決対象から外すということにはならないのではないか。



- 議会が執行権限により責任を持つ場合、行政執行がスムーズに行くことにはならず、むしろ、対立を生む可能性もあるのではないか。権限を明確に、役割を分離した方がスムーズに行くことも考え得るのではないか。
- 議会が全体的に不活性であるとされる理由の一つに、議会には予算編成などの執行権がないことが挙げられるが、議会には執行権はないが議決権があるのであり、議会は執行権限に責任を持つのではなく、議決に責任をもっと持つ方向に制度面及び運用面において、検討すべきではないか。
- 国家元首と政府の長としての役割を持つという大統領制においては、大統領は立法権（法案作成権と提出権）を持たないのが基本であるが、地方自治体の長は、大統領と同じような側面を持ちつつ、強力な立法権を有していることについてどう考えるか。
- 現在の地方議会改革の動きは、議会が二元代表制の中で長と緊張関係をもって、もっと機能強化を図れるような改革をしようという方向の取組みであると考えられるが、そのような中であって、議会を執行機関に取り込んでしまうような方向性で、果たして今の議会の問題が解決するのか。
- 議会と長の関係を考えるとき、権力の抑制と均衡を重視するのか、それとも行政の効率的執行を高めるのかという比較考量ではないか。

議会の議員による執行機関の構成員の兼職

- 議会と長の役割・権限は明確であるべきであり、議会と長が融合する形態は、両者間の協働を強調しても、手法としては無理な面があるのではないか。例えば、議員の身分を維持したまま、執行機関で長の指揮命令下に入る場合、議会の構成員としての権限、地位との関係で、抵触が生じるのではないか。
- 直接公選の長が存在しない場合、行政権は議会の多数派が内閣を形成することにより成立するが、議会の選挙とは別に行政権の長が直接選挙で選ばれる場合には、議員が執行機関と融合するということは、政治制度上考えにくいのではないか。
- 分離を徹底する分離型の権力分立を自治体において憲法が想定しているとするれば、議員の執行機関との兼職禁止は、憲法の古典的な理論からはあり得るのではないか。
- 公選議員と公選首長が存在している場合であっても、議員が執行機関に入る仕組みはイギリスにおいて存在しており、議員が執行機関に関わることはあるのではないか。
- 憲法第93条の条文だけを素直に読めば、議員の執行機関の職員との兼職禁止は読み取れないのではないか。



○ 首長が、議会が選任する副知事などに権限を大幅に与えた場合、首長が議会勢力を自らの側に取り込もうとして機能し得るし、逆に、議会がそのようなポストを通して実権を握るようにも機能し得ると考えられるなど、どのような影響が出てくるのかがよく分からないのではないか。

○ また、そのような実権を与えられた副知事のようなものが出てくると、わざわざ憲法で首長の直接公選制を定めているにもかかわらず、首長が単なる飾りになってしまうのではないかという問題が出てくるのではないか。

○ 平成18年の地方自治法の改正により、長のトップマネジメントを強化する見地から、副知事・副市町村長の権限が強化されているが、現行の制度でも、副知事等に権限を委譲し、例えば、シティマネージャーに類似した運用はできるのであり、何ができないのかをもっと検証する必要があるのではないか。

組織規模に応じた制度設計

○ 地方自治体もリージョナルなレベルと、ローカルなレベルがあり、長と議会のあり方は、サイズとレベルの違いを踏まえて考えるべきではないか。

○ 指定都市はある程度、同質性が高いので、地方自治体のあり方をどうするかという議論の材料になるのではないか。

○ 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考えられるか。

2 住民参加のあり方ー議会のあり方についてー

自治体の区分に応じた議会の役割

- 議会のあり方の前提として、都道府県及び市町村の果たすべき役割をまず考えるべきではないか。
- 都道府県の場合、自治体経営の観点が重要で、首長のリーダーシップが重視されるけれども、市町村では地域の身近なことについてもっと住民が直接発言できる機会が必要で、議会に特に求められるのではないか。
- 多様な住民の意見が反映されている議会構成を目指すとしても、地方議会すべてについて同様の制度を設けるのではなく、市町村の議会の問題と、都道府県の議会の問題は大きく異なるのではないか。なるべく多様な意見が反映される必要性は、市町村の議会に特に求められるのではないか。
- 市町村においても多様な姿となっており、地域内分権を図る必要がある規模の大きい団体もあり、規模や置かれている状況により、市町村レベルでも多様な制度を考えていくべきではないか。
- まちづくり協議会のような地域レベルの団体で地域の問題を決めていこうという取組と地方議会を引き合わせていくという選択肢があり得るのではないか。
- 今後の議会のあり方として、専門的知識を有する少人数の議員で構成されるものとするか。多人数の議員により構成されるものとしていくべきか。また、その方向性は、都道府県と市町村、規模の大きな自治体と規模の小さな自治体で異なるか。

議員の構成

- 議会は多様な住民の代表であるべきであるが、現在の議会の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないといった課題があり、議員構成がその自治体の「住民の縮図」足りうるものになるよう変えていくことが必要なのではないか。
- 幅広い住民が議員活動できるようにするための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）を考えていくべきではないか。

地方議会議員の選挙制度

- 自治体の場合、長の選挙は、民意の反映というよりは、政権付与の側面が強いが、議会は政権選択の側面はなく、民意の公正で正確な反映に重点が置かれるのではないか。
- 現在の地方議会の選挙制度は、都道府県は中選挙区、市町村は大選挙区となっており、「個人の選択」となっているが、多様な民意を反映する仕組みになっていると言えるのか。
- 今後は地方議会も政策本位の選挙とすべきかどうか。その場合、選挙制度はどうあるべきか。また、地方議会の政党化の問題について、どう考えるべきか。



○ 都道府県の選挙は比例代表選挙にすれば、地域代表性が無くなり、政党が活性化し、女性が進出しやすくなる。また、行政権限の少ない指定都市から選出される都道府県議会議員の数が多という論点も解消される。一方、県内市町村との関係が重要であると考えれば小選挙区制を採用することとなる。それぞれに一長一短があるのではないか。

○ 市町村レベルでは、合併前の旧市町村単位の意見など地域の意見を反映させる見地からは、選挙区を採用する考え方もありうるのではないか。

○ 住民が自らの地域について、自ら決定し責任を負うという改革を目指すのであれば、地方選挙の投票率が低いということはかなり問題ではないか。地方選挙については、有権者の年齢を下げるなど、投票率を上げるための選挙制度のあり方を考えるべきではないか。住民の政治参加を促すための方策を、地方議会のあり方の最初の段階で考えるべきではないか。

議会運営

- 議員同士で議論することで、政策形成の過程、プロセスを住民に明らかにするという説明責任を議会がもっと果たすべきであり、そのためにはどのような制度であるべきか。
- 現行制度の下でも常時当局側の出席を求めず、議員間で議論するなど、当局側が有している情報を引き出しながら、議会自らがレベルアップしていくなど、運用上の工夫次第でいろいろなことができるのではないか。
- 現在議会に対する住民の信頼が失われ、議員が多すぎる、報酬が高すぎるという批判があるのであれば、議会の権能拡大などにより、議会審議が活性化するための方策を考えるべきではないか。
- 会期制や招集権のあり方などについて、更に議論を深めるべきではないか。
- 議会が、住民や専門家などの非議会議員（議決権のない者）を取り込んで、議会における議論を充実させることが考えられないか。
- 広域連合や一部事務組合において重要な意思決定をする場合も多いが、意思決定をする議会がほとんど形骸化しているのではないか。もっと機能する議会にするための見直しが必要ではないか。

議員の位置づけ

- 議員が住民から選挙で選ばれるという特性から「公選職」として位置付けられるべきとの要望を踏まえ、議会の果たすべき役割、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきか。
- 議員を「公選職」として位置づける意義について具体的議論が必要ではないか。議員報酬や手当、政務調査費に関するとするならば、そもそも議員の報酬等のあり方をどう考えるかという問題として捉えて検討すべきではないか。