

## 地方行財政検討会議の検討の方向性について（第一分科会関係）

※「検討項目の例」・「検討の視点」中、下線部は、第1回会合で配付した参考資料2「検討の視点（イメージ）」・参考資料3「検討項目の例」で示した事項について修正があった部分、又は追加をした事項である。

検討項目の例	検討の視点	主な議論
<b>総論</b>		
<p>○ <u>地方自治の理念の再整理（「地方自治の本旨」の具体化）</u></p> <p>○ <u>地方自治の基本法としてのあり方</u></p>	<p>○ <u>地域主権の確立を目指す観点から見たときに、国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則、住民の権利義務のあり方等について、現在の地方自治法の規定で十分であるかという観点から、地方自治法のあり方や地方自治の理念を改めて整理すべきではないか。</u></p>	<p>【前回の主な発言】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 基本法的なものの制定、あるいは憲法に分権とか地域主権とか、そういうものを明記することを考えてもよいのではないか。</li> <li>○ 憲法があって、憲法の中で地方について言及がされる、それを実際に制度として基本法がつけられ、個別法の国法秩序の位置付けのようなものがどうなるかということを考えておかないと、現在と同じ状況になる。</li> <li>○ 地方政府基本法という形を視野に入れて進めるのであれば、理念の問題を整理することが必要ではないか。</li> <li>○ 国民が住民として、地方自治体を自由にデザインして、そして、それぞれの幸福や経済の発展を追求していくことができるというような、また、住民としての権利と国民としての権利の調整が必要になる場合もあり、国の政府と地方政府の間の協議の場などの制度の有り様が決まってくるのではないかと思うので、理念を整理する必要があるのではないか。</li> </ul> <p>【参考：これまでの議論等】</p> <p><u>地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月20日）（抄）</u></p> <p>第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して</p> <p>VI 「地方自治の本旨」の具体化</p> <p>最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。</p> <p>憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。</p> <p>しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。</p> <p>しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。</p> <p><u>地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）（抄）</u></p> <p>第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大  6 義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み  (1) 義務付け・枠付けに関する立法の原則</p> <p>自治事務については、地方自治法第2条第13項において「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」とされている。義務付け・枠付けの見直しとは、これを個別の法律において具体的に実現する意義を持つものである。</p> <p>将来的にもこの見直しの実効性を担保するため、今後、制定、改正される法律は、今次の地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわち、第2次勧告第1章2（2）で明らかにしている、義務付け・枠付けの見直しの具体的な方針に沿ったものとなるようにすべきである。このためには、地方分権改革推進計画において、この義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべきである。</p> <p>さらに、今後、この原則について法律上明確にすることも検討すべきである。</p> <p><u>地方自治の保障のグランドデザイン（平成16年2月・第7次自治制度研究会・全国知事会）（抄）</u></p> <p>第2章 主要課題の検討  第1節 憲法による保障規定  3 地方自治基本法についての検討  (略)</p> <p>まず、第一に、地方自治基本法の法体系上の位置付けである。同法は、もちろん憲法よりも下位にあるが、通常法律よりは上位にある法規範として想定されているようである。例えば、前述の自治基本法研究会は、地方自治基本法の制定が必要な理由として「「地方自治の本旨」を具体化する基本法を制定し、個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと内閣及び各省庁に課す必要がある。」と述べている。しかしながら、このような法律の制定が果たして可能なのであろうか。</p> <p>憲法改正が行われた場合には、憲法に「その他の地方自治の基本原則は地方自治基本法に定める。地方自治に係るその他の法律は憲法および地方自治基本法に定める基本原則を遵守しなければならない」という旨の規定を置くことにより、あるいは可能かもしれない。しかしながら、そのような憲法改正を行わずに、地方自治基本法のみを制定した場合には、たとえ名前は「基本法」であったとしても、その法的効力は通常法律と変わらないものとなる。この場合は、後法が前法に、特別法が一般法に優越するのであり、地方自治基本法に反する法律が制定されたとしても、それは有効であり、地方自治基本法で規定した地方自治の基本的事項は保障されないことになる。ただし、憲法で規定している基本原則（現行憲法でいえば「地方自治の本旨」）の内容を具体化したものが地方自治基本法であり、それに反する法律は、すなわち憲法違反となるというようものができれば、それは、通常法律よりも強い効力を持つことになるとと思われる。しかしながら、抽象的な憲法の基本原則について、その違反がただちに憲法違反ともなるような形で法律として具体化することができるかという問題がある、また、その基本原則の内</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>容は、時代により変わる可能性もあり、地方自治基本法で具体化した内容が、その後もずっと憲法の基本原則を具体化したものであり続けるとは限らないのである。 (略)</p> <p><u>地方自治基本法の提案（平成22年1月・神奈川県知事）（抄）</u></p> <p>2 新たな地方自治法制の構想  (2) 「地方自治の本旨」の具体化  地方自治基本法では、地方自治の本旨の内実とされる住民自治・団体自治の理念及び地方自治の保障について明示する必要がある。</p> <p>住民自治については、アメリカの地方制度のように住民が地方自治体を設立する権利まで遡及する議論もある。ただ、全国土が地方自治体で網羅された日本の現状と現行憲法を踏まえれば、「本来は自ら設立すべき自治体」に対する住民の権利・義務として、住民参加権、住民投票権、納税義務などを明記する。そして、この権利を保障する制度を地方自治基本法に盛り込み、各自治体が具体的に制度化できるようにする。</p> <p>一方、団体自治については、国と地方自治体の関係及び地方自治体間の関係の基本として国、都道府県、市町村の役割分担等を明確化するとともに、地方自治体が憲法から直接授けられた自治財政権、自治行政権、自治立法権及び自治組織権を持つということを定め、その保障を明記する。これらは憲法第94条で示された地方公共団体の権能を具体化するもので、地方に関する法律は一律にこれらの権限を尊重して制定すべきことを明らかにする。</p> <p>また、これらの権利を担保する制度として、国と地方の協議の場や国・地方の係争処理の仕組み、地方共有財源の制度等が挙げられるが、こうした制度の大枠を地方自治基本法で定め、各制度の仕組みは、その大枠の中で個別法において具体的な制度設計を行うこととなる。</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
1. 自治体の基本構造のあり方		
<p>○ 二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化</p>	<p>○ 地方自治法は、厳格な二元代表制を一律に採用しているが、<u>より多様な組織を地方自治体自らの判断により決定できるような仕組みも考えられるか。</u>地方自治体の基本構造のあり方をどう考えるか。</p>	<p>【参考：これまでの議論等】</p> <p>構造改革特別区域制度に係る提案（第4次提案）とその回答の概要（平成15年11月）（抄）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 提案団体 埼玉県志木市</li> <li>2 提案内容 地域の実情に応じ、議会の議員により地方公共団体の事務を担当する委員会を組織し、当該委員会が構成員の中から地方公共団体の統轄代表者を選出して、その者に当該地方公共団体の事務を執行させるというもの。</li> <li>3 回答：対応不可 (第2次回答：総務省) <ol style="list-style-type: none"> <li>1 提案にある、いわゆる市支配人制に関しては、従来から、 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 憲法は議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関と執行機関の分立を要請しているものかどうか、</li> <li>(2) 憲法に規定する「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するものと解すべきかどうか、地方公共団体を代表する者であれば足りると考えられるか。</li> </ol> <p>という議論すべき憲法解釈上の論点があるところである。</p> </li> <li>2 1のような憲法上の大きな論点があるテーマであるので、国民的な議論を得たうえで地方制度調査会等の場において慎重に検討すべき課題である。</li> </ol> </li> </ol> <p>自治体組織の多様化—長・議会・補助機関の現状と課題—（平成16年3月・財団法人日本都市センター）（抄）</p> <p>第2章 自治体組織法制の論点 —憲法理論の立場から—</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 はじめに—憲法理論の現状— <ol style="list-style-type: none"> <li>(3) 制定過程（背景）からいえること (略)</li> </ol> <p>ところで、独任制の長の必置制については、これまであまり言及されていない。そして、「置く場合にはそれは直接公選でなければならない」という見解もあるが、一般的には、必置制を前提としていると理解されているようである。たとえば、法学協会編の注釈書によると、「現在、広く行われている地方自治組織だけについても、議会制、首長制、支配人制等〔があり、〕その何れもが……自主的・民主主義的組織たりうるを失わない。そこで新憲法は、本条によって、わが国の地方公共団体の組織が具体的にどのようなものであるべきかを明示することにした。……〔そして〕新憲法は、住民自治の理想を徹底的に実現し、議会と長との相互の牽制と均衡によって公正な地方自治行政の運営を保障しようとする見地に立って、従来、比較的親しまれて来た議会制を斥け、新しく首長制をとり、……長はすべてその住民の直接選挙にすることにした」としている。また、地方自治法もこのような理解のもとに制定されたといえよう。地方自治法の基本原理として、首長主義と執行機関の多元主義を挙げる場合が多いが、首長主義は以上の理解に基づいていると考えられる。多元主義の根拠は、「その他の吏員」の公選制に求めることができるかもしれないが、そのような説はないとされている。</p> </li> <li>5 むすびにかえて—立憲主義の基本原則からの視角— (略)</li> </ol> <p>このような近代立憲主義からシティ・マネージャー制度を考えると、一方では否定的な評価もあるが、(略) 次のような点を改めて確認しておくことが重要であろう。すなわち、「解釈論としては、市支配人制度を正面から取り入れることは憲法上困難であろうが、長の側で、市支配人に相当する者に大幅に権限を委任して専門的な経営をさせるといった程度のことは現行憲</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>法のものでも可能ではないかと思われる」とされるのである。これは、現在の助役制度をシティ・マネージャー的に運用するという極めて現実的な選択肢の提言と解することができる。憲法の規定やそのベースにある憲法の基本原理を考えると、政治的コントロールが実効的に確保されるのであれば、制度としてのシティ・マネージャーのような制度、さらには同様の権限を公選職ではない者にも付与した制度が導入された場合であっても、「地方自治の本旨」に反しないばかりでなく、現在の地方自治において求められている行政運営の専門化・高度化・効率化にむしろ適うともいえるのではなかろうか。</p> <p>「地域主権」確立のための改革提案（平成22年1月・大阪府知事）（抄）</p> <p>議会内閣制 ～「地方政府」は規模や機能に応じた仕組みに～  <u>改革の方向性</u>  * 自立的な地域経営を可能とするため、首長と地方議会が協働し責任を共有する仕組みが必要。しかし、単純に選択制にすると「安易な選択」に流れることを危惧。各地方政府の規模、特性、必要性に応じた一定のルールを設定すべき  《広域地方政府》  ・首長と、同じく住民の直接選挙で選ばれた地方議会（議員）とが、地域経営の入口（予算や政策の決定）から出口（執行、効果検証）に至る一連のサイクルを協働し、責任を共有する政治主導を実現するシステム  《基礎地方政府》  ・首長がリーダーシップを発揮し、民意を反映した政策実現を強力に推進し議会がチェック機能を果たす行政主導のシステム（現行制度）</p> <p>議会内閣制 ～議院内閣制型や取締役会型など多様な議会内閣制を可能に～  <u>改革イメージ</u>  * 地方議会議員の地方公共団体常勤職員との兼職禁止規定（現行地方自治法第92条第2項）や特別職公務員の任命制限（現行地方公務員法第3条3項）を廃止し、首長と議会が協働する政治主導の地方政府組織運営を導入  【議院内閣制型の議会内閣制】  ・首長が、議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治的任用することで、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有（選挙制度を改正し、首長と議員の任期も統一）  【取締役会型の議会内閣制】  ・議員に加えて、外部人材や特別職の職員（副知事・部局長級に限らず幅広く登用）を”取締役会構成員”として政治的任用することで、政治・経営の両面から意思決定機能を強化</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 基礎自治体の区分の見直し</li> <li>○ 大都市制度のあり方</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「平成の大合併」進展後、市町村の姿は変貌を遂げたが、現行の基礎自治体のあり方（市と町村、市の種類（指定都市・中核市・特例市））はこれにふさわしいものとなっているか。</li> </ul>	<p>【前回の主な発言】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現在の政令指定都市の中で様々な都市的な形態の違いが出てきており、これを一律に扱うことができるかどうかという点についても精査が必要ではないか。一律にこれらを委任する項目を精査していくよりは、むしろある部分的な幾つかのメニューをつくりながら、都市の性格に応じて選択していくことも考えられてもいいのではないか。</li> <li>○ 基礎自治体がより自由でそして強くなっていくことが、都道府県という広域で見たときの広域をよくしていくことが基本である。そういう意味で、市町村が強くなること、また、大都市の中でも最近多様になってきているが、そういう色々な多様な市町村が自分らしさを発揮しながら強くなっていくようにということが基本的な方向ではないか。</li> <li>○ 基礎自治体を一律に、例えば面積とか人口とかそういうもので区切るのではなく、また、新たなものの見方というか、それぞれが守ってきたものとか、そういうものをやはり1つずつ見直していく必要があるのではないか。</li> </ul>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p><b>【参考：これまでの議論等】</b></p> <p><u>道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言（平成18年1月・指定都市市長会大都市制度調査研究プロジェクト）（抄）</u></p> <p>3 現行道府県制度のもとでの制度改革  (3) 「特別市」制度について  現行の道府県制度のもとで指定都市が道府県と同等の権限を保有し道府県から完全に独立する「特別市」制度については、かつて「特別市」制度が議論されていた昭和20年代と比べ、住民の生活圏・経済圏は飛躍的に拡大しており、市域を越える広域的な行政課題も増大していく中で、こうした課題に「特別市」制度によりどこまで効果的・効率的に対応できるのか、むしろ広域自治体で処理する方が合理的ではないのかといった問題点がある。  しかし一方で、「特別市」制度は、その導入により、いわゆる「二重行政」の問題が解消され、指定都市が市域内の行政を一体的かつ総合的に実施することができ、市民サービスにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットをもたらす有力な制度といえることができる。  したがって、「特別市」制度については、道州制に関する取組の状況を注視しつつ、現行の道府県制度のもとで各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。</p> <p><u>日本を牽引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想－（平成21年2月・横浜市・大阪市・名古屋市）（抄）</u></p> <p>4 大都市制度創設の提案  (1) 「都市州」の創設  道州制においては、道州に包含されない大都市制度として、一般道州から独立した「都市州」制度を創設し、まずは我が国を代表する大都市である横浜、名古屋、大阪の3大都市に適用すべきである。  ここでいう「都市州」は、広域自治体であるとともに、基礎自治体でもある。これは、広域行政と基礎行政を一体的に管理運営できるという独特な制度である。（略）  「都市州」は、大都市を一体的に経営することにより、地域経済力の向上に貢献する。3市は、それぞれ首都圏、中京圏、関西圏における地域経済力の向上に貢献し、さらには我が国を牽引していく。大都市の経営を「都市州」が引き受けることにより、一般道州は一般道州内市町村への補完に力を傾注でき、コンパクトな道州として行政コストの肥大化を避けつつ、地域の自立と我が国の国際競争力を高めることに繋がると考えられる。  さらに、これらの独立性の高い大都市の位置づけ・役割や「都市州」の多様なあり方を法制度的に担保するため、「大都市制度法（仮称）」の制定が必要である。  なお、「都市州」は市の機能と州の機能を併せ持つが、首長、議員、職員は市と州の職務を兼務し効率的な大都市経営を行うことは言うまでもない。</p> <p><u>東京自治制度懇談会 議論の整理（平成19年11月・東京自治制度懇談会・東京都）（抄）</u></p> <p>IV 東京における大都市制度のあり方について  （総論）  『議論のまとめ』から  ○ 東京における大都市経営の主体については、大都市経営が必要な範囲（高度集積連たん区域）が複数の基礎的自治体に分かれているため、都がその役割を果たすことになる。  ○ 都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。</p> <p>検討課題  ○ 都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすため、法令上の位置付けを含め、制</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>度的な担保について検討する。</p> <p>《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 東京においては、都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある。</li> <li>○ 都が特別区の区域において果たすべき役割については、現行の地方自治法においても、第281条の2に定められているが、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではない。</li> <li>○ そのため、都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「大都市経営」の観点から見直し、大都市経営の概念を明らかにした上で、特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである。</li> </ul> <p>「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想（平成19年2月・特別区制度調査会・財団法人特別区協議会）（抄）</p> <p>II 改革の基本的な考え方</p> <p>1 集権体制としての「都の区」の制度廃止</p> <p>(3) 「都の区」の制度廃止</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 21世紀において求められる基礎自治体の役割に応え、東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。800万人を擁する東京大都市地域においてこそ、住民の意思でそれぞれの地域の実情を反映した施策を行う住民に最も身近な政府の再構築が急務である。</li> <li>○ 特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（後述の「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。</li> </ul> <p>(略)</p> <p>III 「基礎自治体連合」の構想</p> <p>1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。</li> <li>○ 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体は、後述するような新しい「対等・協力」の関係を前提にしており、これを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく「東京〇〇市」と称することとする。この際、長い間特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。</li> </ul> <p>2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 — 「基礎自治体連合」 —</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 東京大都市地域は、沿革的に一体的な整備などが必要であるとされ、個々の特別区には、それぞれの住民の意向とは関わりなく、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。この結果、特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。しかし、この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。</li> <li>○ この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。</li> <li>○ 「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。</li> </ul>
○ 都道府県間・基礎自治体間の広		【参考：これまでの議論等】

検討項目の例	検討の視点	主な議論
域連携のあり方		<p>第23 次地方制度調査会答申「広域連合及び中核市に関する答申」(平成5年4月19日)(抄)</p> <p>第2 都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項</p> <p>1 広域連合制度の創設の趣旨等</p> <p>(1) 都道府県及び市町村区域を超える広域行政体制については、当調査会は、かつて、社会、経済、文化の発展及び交通通信手段の発達に伴う広域行政の要請に対処するため、地方公共団体の総合的かつ弾力的な広域行政体制の整備の必要性を指摘し、地方公共団体の連合に関する制度を創設することが適当である旨答申したところである。</p> <p>これについては、答申の一部を実施するものとして、いわゆる市町村の複合的一部事務組合制度が創設されたが、当調査会の提言からは未だ不十分なものといわざるを得ない。のみならず、その後、わが国の社会は都市化、高齢化、情報化が急速に進展するなど広範な面において大きな変化を遂げており、都道府県及び市町村の区域を超える広域行政についても、そのニーズが増大し、かつ多様化してきているところである。</p> <p>現在、これらの広域行政需要に対応するための代表的な制度として一部事務組合制度があるが、この制度は、国又は都道府県から直接に権限移譲が受けられないこと、所掌事務の変更に自らのイニシアチブが発揮できないこと、組織が画一的であること等広域行政需要に対応する上での限界が指摘されている。</p> <p>したがって、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまでも必要性が指摘されてきた国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある。</p>
○ 国・地方関係のあり方	○ 地域主権型社会において国と地方自治体の関係をどう考えるか。国・地方それぞれの判断と責任が尊重されるためには、どのような仕組みが必要か。	<p>【参考：これまでの議論等】</p> <p>第28 次地方制度調査会答申「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(平成17年12月9日)(抄)</p> <p>2 法令・制度における地方の自由度の拡大と権能の充実</p> <p>(3) 自主性・自律性の拡大に対応した地方公共団体の事務処理の適法性の確保</p> <p>地方公共団体の自主性・自律性を拡大する見地からは、地方公共団体の事務処理の適法性の確保も課題であり、事後的な是正策の検討をすることが必要である。</p> <p>現行制度では、是正の要求・指示を受けた地方公共団体が、当該是正の要求・指示に不服がある場合には本来は審査の申出をすべきにもかかわらず審査の申出をせず、かつ是正改善措置を講じない場合には、義務違反が継続することとなるという問題がある。</p> <p>この点については、地方公共団体が審査の申出をしない場合には一定期間内に是正改善措置の内容を大臣に通知するとともに、議会にその内容を報告し、併せて公表することとすべきとの意見、さらには間接強制に類似した措置の導入を検討すべきとの意見もある。しかしながら、地方公共団体が当然従うべきルールについてあえて制度化する必要性はないとの意見や、長の選挙等を通じて是正改善を図る手段もあることから現時点における新たな措置の導入に慎重な意見もあり、さらに検討を進める必要がある。</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
2. 住民参加のあり方		
○ 議会のあり方	<p>○ <u>地域主権改革の進展に伴い、地方自治体の処理する事務が今後更に増大するとともに、条例により自主的に定めることができる範囲が拡大するなど、地方自治体の責任領域が拡大していくことになると考えられるが、地域主権型社会における議会の役割が十分に発揮されるよう、議会機能の更なる充実・強化を図っていく必要があるのではないか。</u></p> <p>○ <u>住民の意見を行政運営に反映させる観点から、多様な層から幅広い住民が議会の議員に選ばれるような方策を考える必要があるのではないか。</u></p> <p>○ 幅広い住民が、議会の議員をはじめ、地方自治体の行政運営に参加するような方策を考える必要があるのではないか。</p> <p>○ <u>市町村合併による規模の拡大を踏まえると、市町村内における地域内分権を図る必要があるのではないか。</u></p>	<p>【前回の主な発言】</p> <p>○ 地域主権改革を進める上で、地方自治の一翼を担う住民意思決定機関、代表機関としての議会のあり方というのを大きく変えていかなければならない。住民意思決定機関であるので、そのやり方は色々な選択があってもいいのではないかと。</p> <p>○ 議員の職務・職責を明確に法律に書いていくことが、基本的にまず必要である。日常的に地方議員が住民意思を把握するための日常活動も議員活動であり、早めに議論を深めていただきたい。</p> <p>【参考：これまでの議論等】</p> <p>第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成21年6月16日）（抄）</p> <p>第3 議会制度のあり方 2 議会制度の自由度の拡大 議会制度のあり方については、できる限り選択の余地を認める方向で見直しを行うことも、議会の機能の充実・強化に資するものであることから、以下の点について検討を行った。</p> <p>(2) 議会の招集と会期 (略) 議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる。</p> <p>例えば、諸外国の地方議会においては、毎週定期的に会議を開催するなどの運営も行われている。このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとするほか、住民にとっても傍聴の機会が拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる。我が国においても、特に、基礎自治体の議会においては、このような柔軟な議会運営を可能とする要請は高いものと考えられる。</p> <p>今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。</p> <p>このような方策を活用することを通じて、議会における議員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。</p> <p>(略)</p> <p>3 議会の議員に求められる役割等 (2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備 (略) また、勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支え</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>るべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。  (中略)  公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。  公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。  この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。</p> <p><u>議会機能の充実強化を求める緊急要請（平成 22 年 1 月 21 日）（全国都道府県議会議長会）（抄）</u></p> <p>(1) 第29次地方制度調査会が答申した議会の権限強化等に係る次の事項について法令改正を行うこと。  ① 契約の締結、財産の取得・処分議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大すること。  ② 地方自治法第96条第2項を改正し、法定受託事務も議会の議決事件の対象とすること。  ③ 議会への経営状況報告の対象となる法人の範囲を拡大すること。  ④ あらかじめ付議された事件に限定されている臨時会の活動能力及び継続審査事件に限定されている閉会中の委員会の活動能力の制限撤廃を含め、会期制の見直しなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するに必要な措置を講ずること。</p> <p>(2) 本会がかねてから要請している議会の権限強化のための次の事項について法律改正を行い、地方政府における立法府にふさわしい位置付けを行うこと。  ① 真の二元代表制を実現するため、議長に議会の招集権を付与すること。  ② 議会意思を確実に国政等に反映させるため、議会が議決した意見書に対する関係行政庁等の誠実回答を義務付けること。  ③ 住民から選挙で選ばれる「公選職」としての地方議会議員の特性を踏まえ、その責務を法律上明らかにするとともに、責務遂行の対価について、都道府県議会議員については「地方歳費」又は「議員年俸」とすること。</p> <p>(3) 議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行うこと。</p>
○ 一般的な住民投票制度のあり方		<p><b>【参考：これまでの議論等】</b></p> <p><u>第 26 次地方制度調査会答申「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成 12 年 10 月 25 日）（抄）</u></p> <p>第 1 自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方  1 住民自治の更なる充実方策  (1) 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、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、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は、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。</p> <p>当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。これらの論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。</p> <p><u>地方自治基本法の提案（平成22年1月・神奈川県知事）（抄）</u></p> <p>（2）住民自治の保障  前文や総則等において、住民の信託を受けて地方自治体が既に設立されているという考えを盛り込むとともに、住民自治の保障として、地方自治法で定められる住民の定義及び住民の権利とそれを保障する制度を定める。</p> <p>① 住民の権利・義務とそれを保障する制度  現行の地方自治法は、地方自治体に取り組むべき「住民自治」を支えるための規定内容が十分ではない。このため、例えば、本県において、住民自治を支える新たなルールづくりとして知事の大選制限を試みても、地方自治法上の根拠規定が無いため、実施には困難が伴っている。また、住民投票についても、首長の解職等を決定する手続として規定されているが、住民自治の充実を図るという観点から、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票は制度化されていない。</p> <p>そこで、住民自治を充実させるため、住民が地方自治体の運営に参加する権利を定めるとともに、参加にあたって必要となる地方自治体の情報を知る権利などについて定める必要がある。その上で、各自治体において、住民の権利を保障する制度の具体的な要件（住民投票の成立要件など）を地域の実情に合わせて条例により定めるべきである。</p> <p>こうした規定により、住民自治の仕組みを自由に選択する権能が地方自治体に付与されることにより、自治体ごとに地域住民の選択に基づく多様な自治システムが構築されることが期待される。</p> （以下略）
○ 長の大選制限その他の選挙制度の見直し		<p><b>【前回の主な発言】</b></p> <p>○ 自分たちの地域のことを自分たちで考えるということをお子さんのころから考える機会というのが、一番公的な機会があるのは選挙であるので、その年齢を18歳にすることは一考に値するのではないか。</p> <p><b>【参考：これまでの議論等】</b></p> <p><u>首長の大選問題に関する調査研究会報告書（要旨）（平成19年5月・首長の大選問題に関する調査研究会・総務省）（抄）</u></p> <p>3 憲法上許容される大選制限の内容  （1）制限する大選の期数（任期）  ○ 地方公共団体の長の期数を1期限り（再選禁止）とすることは憲法上問題があると考えられるが、1期を超える期数をもって在任期数の制限をする場合には、その期数を何期とするかに着目すれば、それは立法政策の問題であると考えられる。</p> <p>○ 大選制限は、通算期数ではなく、連続就任を制限することが適当であると考えられる。</p> <p>（2）制限する地方公共団体の長の範囲  ○ 立憲主義及び民主主義の考え方は、いずれの地方公共団体にも当てはまるものであり、すべての地方公共団体の長を大選制限の対象としても憲法上問題はないものと考えられる。また、対象を限定して大選制限をすることについては、基本的</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>に立法政策の問題であると考えられる。</p> <p>(3) 制限の法形式</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 多選制限は、在任期間の制限であり、任期と同様、地方公共団体の組織及び運営に関する基本的な事項である。したがって、制度化する場合には、法律にその根拠を置くことが憲法上必要であり、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を一般的に定めた地方自治法において規定することが適当であると考えられる。</li> <li>○ 法律に多選制限の根拠を置くのであれば、法律によって一律に多選制限をするか、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かは、立法政策の問題であり、憲法上の問題は生じないと考えられる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 規模の拡大に伴う自治体経営への住民参画の手法</li> </ul>		<p><b>【参考：これまでの議論等】</b></p> <p>第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成21年6月16日）（抄）</p> <p>第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方</p> <p>3 今後の対応方策</p> <p>(4) 大都市圏の課題への対応</p> <p>大都市圏においては、今後、地方圏に比べて急速な高齢化が進行し、また、昭和30年代から40年代にかけての人口急増期に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、これらに伴う財政負担の急増が見込まれている。</p> <p>また、大都市圏においては、先に述べたとおり、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方が課題となっている。</p> <p>大都市圏の市町村は、他の地域に比して人口密度が高く市街地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待でき、広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられる。</p> <p>大都市圏の市町村は一般的に人口が多く、合併によりさらに人口規模が拡大する場合には、住民自治の充実を図る観点からも、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みについて幅広く検討を行うことが適当である。</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
4. 自治体の自由度の拡大（規制緩和）		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 執行機関（行政委員会など）</li> <li>○ 議会の組織・権能</li> <li>○ 財務規定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方自治法の規律密度が高く、地方自治体の組織及び運営について裁量の余地が乏しいという指摘があるが、地方自治体の自由度を拡大すべきではないか。一方、全国的に統一して定めることが要請される事項をどう考えるか。</li> </ul>	<p><b>【前回の主な発言】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自主組織権については、遺憾ながらほとんどないと言えるのではないか。自主組織権というのは、やはり地方自治体の基本的な権能であり、それぞれが自ら考えられるような枠組みをつくっていくというのが非常に大事ではないか。</li> <li>○ これまでの議会の組織の自由度の拡大等をさらに加速し、それぞれの地域に合った地方政府、個性ある議会の制度や、運営が選択できる自由度の大きな制度設計が望まれる。</li> </ul> <p><b>【参考：これまでの議論等】</b></p> <p><u>地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）（抄）</u></p> <p>第2章 地方自治関係法制の見直し 1 地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し</p> <p>地方自治法は、地方自治体の執行機関について執行機関多元主義を採用し、直接公選職の長とは別個に、委員会及び委員の制度を設けている。これらの委員会及び委員は、いずれも、一定の要件に該当する地方自治体に必ず設置しなければならないものとされている。</p> <p>この種の行政委員会制度は、戦後改革において、権力の集中を排除する、または民主化政策を推進するといった観点から、アメリカ合衆国の制度に倣って国と地方の双方に導入されたものであった。</p> <p>このうち国に導入された行政委員会については、その後、組織として肥大化している、責任の明確性を欠いている、能率的な事務処理の目的を達しがたい等々の批判を受け、多くのものが廃止されるか、あるいは審議会等へ改組されるといった経過をたどってきたのに対して、地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員の方は、おおむね昭和20年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されてきている。</p> <p>地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門技術的又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなお妥当しているのかどうか問われることになる。</p> <p>制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。</p> <p>（以下略）</p> <p><u>地方自治基本法の提案（平成22年1月・神奈川県知事）（抄）</u></p> <p>2 新たな地方自治法制の構想 （3） 規律密度の大幅な緩和と条例制定権の拡大</p> <p>アメリカでは、地方自治体の組織と運営に関する事項は自治体自らの立法により定めているのに対し、日本では、憲法第92条で組織・運営に関する事項は法律で定めるとしている。憲法の改正を視野に入れられない場合でも、組織・運営に関する事項を定める法律はできる限り枠法化して、地方自治体の裁量権を大きくし、条例で制定できる余地を広げるという方向で新たな地方自治法制は構築すべきであり、このことがまさに地方自治の本旨を実現していくことにつながる。</p>