

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）（第一分科会関係）

1. はじめに

- 地方自治法は、制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権一括法を除けば、制定当初の大枠をほぼ維持されてきた。
- 今日、地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれるにもかかわらず、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低下している。
- このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が必要である。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすること。この2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。
- ・ 前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。
 - ・ 後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。
- 平成の合併を経たこと、指定都市は19市が指定されるようになったこと、また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針であること等を踏まえ、規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。
- また、平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。

左欄は、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（平成22年6月22日・総務省）の関係部分を要約して記述（右欄に併せて構成を入れ替え）。

右欄は、左欄の記述を前提として、地方自治法抜本改正についての考え方を新たに記述したもの。

全体の構成

（※注 **太字** が第一分科会関係）

1. はじめに
2. **地方公共団体の基本構造のあり方**
 - (1) **現行制度の課題**
 - (2) **地方公共団体の基本構造のあり方の見直し**
3. **長と議会の関係のあり方**
 - (1) **現行制度の課題**
 - (2) **長と議会の関係のあり方の見直し**
4. **住民自治制度の拡充**
 - (1) **議会のあり方の見直し**
 - (2) **代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実**
 - ① **住民投票制度**
 - ② **直接請求制度の見直し**
 - ③ 住民訴訟制度の見直し
5. **国と地方の係争処理のあり方**
6. **基礎自治体の区分・大都市制度のあり方**
7. **広域連携のあり方**
8. 監査制度・財務会計制度のあり方

2. 地方公共団体の基本構造のあり方	
(1) 現行制度の課題	
<p>(地方公共団体の基本構造の決定方式)</p> <p>○ 地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、日本国憲法第92条に基づいて法律で定められるべきである。</p> <p>他方、現行の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものか、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。</p> <p>この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）、住民投票制度の導入を構想することもできる。</p> <p>○ 憲法第93条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得るが、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、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あり得るかを検討していく。</p> <p>(現行制度の独自性)</p> <p>○ 現行制度は、長と議会の議員を住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自の制度である。</p> <p>(議会が果たすべき機能の観点からの課題)</p> <p>○ 現行制度は、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられるが、議会による執行機関の監視を野党的な勢力のみが担いがち、条例提案など政策形成について議会が執行機関に依存、議会の議決行使の実態は長の提案を追認する傾向が見られる。</p> <p>(長と議会が対立した場合の課題)</p> <p>○ 現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されることから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。議会と長が対立した場合の解決手段として、議会による不信任議決、長による議会の解散、専決処分などを用意しているが、議会が長による解散権の行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行使しないなど、適切に行使されていないという問題も指摘できる。</p>	
(2) 地方公共団体の基本構造のあり方の見直し	
<p>(現行の基本構造の見直し)</p> <p>○ 現行制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、①議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方、②議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ①の場合、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入が考えられるが、長の指揮監督下 	<p>(基本構造の選択肢のモデル)</p> <p>○ 地方公共団体の判断で現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば、次のものが考えられる（別紙）。</p> <p>① 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方（融合型）</p> <ul style="list-style-type: none"> 「議員内閣モデル」（イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考）

に入ることは問題がある、長のみ権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘がある。

- ・ ②の場合、議会の執行権限の行使に係る事前の関与を縮小し、検査権・調査権等の拡充、条例制定範囲の拡大、議会に招集権を付与する等が考えられる。

(地方公共団体による基本構造の選択可能性)

- 現行制度と異なる選択肢を可能とする場合、地方自治法でそれぞれを選択肢として提示することや、基本となる類型を法定した上で異なる選択を可能にすることが考えられ、併せて検討していく。また、選択肢を提示する場合、すべての地方公共団体を想定するのか、あるいは、想定するのは都道府県か市町村か、また、規模の大きな地方公共団体か、小さな地方公共団体かといった論点にも留意する必要がある。

- ・ 「特別職の兼職許容モデル」(議員から副知事・副市町村長を選任するもの)

② 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方(分離型)

- ・ 「純粋分離型モデル」(議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの)

③ ①②いずれでもないもの

- ・ 「自治体経営会議モデル」(議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの)
- ・ 「多人数議会と副議決機関モデル」(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)

(今後の検討の方向性)

- これらの選択肢の具体的なモデルについては、憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から、様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法(立法形式、提案権者、条例制定方法)、特に、通常の条例と異なる「基本条例」(「自治憲章」という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく。

3. 長と議会の関係の見直し	
(1) 現行制度の課題	
	<p>○ 地方公共団体の基本構造に係る現行制度の課題については、その解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切でない。長と議会の関係については、現行制度による地方公共団体の基本構造を前提としても、近年における運用状況を踏まえつつ、必要な対応が図られるべきである。</p> <p>○ すなわち、執行機関として長を、議事機関として議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制では、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。二元代表制においては、このような場合に、長と議会が行政運営について正面から向き合って十分に議論を重ね、なお一致に向けて最善を尽くすことが求められる。長や議会それぞれが住民の負託に応じて、それぞれの役割を適切に果たしていくためには、このような熟議のプロセスを経ることが要請されているのである。</p>
(2) 具体的方策	
	<p>○ このような観点から長と議会の関係に係る現行制度を見直すこととし、具体的には次の点について速やかに制度化を図る。</p> <p>① 再議制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとっている場合に、執行権限の行使に責任を持つ長に対して、議会の再考を求める権限を与えるのが一般再議制度である。実際には行使の事例は少なく、議会との対立を表面化させることをおそれているのではないかという指摘もあるが、長が議会の判断に異議を有するときにはこれを行行使し、長の意見を踏まえた上での再審議を求めるべきである。 ・ 現行の一般再議制度は、再議に付されるべき議会の議決が執行上一定の効果を生ずるため、そのような効果が生ずることへの対抗手段を執行権限の行使に責任を持つ長に付与しているものとして、条例及び予算に限って認められ、議会が同一議決を行うためには3分の2以上の多数が必要である「拒否権」として位置付けられている。しかしながら、現行の一般再議制度の対象とならない議決であっても、例えば、地方自治法第96条第2項によって条例で議会の議決すべき事件とされたものなどについても、地方公共団体の行政運営について長が議会と異なる立場をとることは考えられ、このような場合には、長が議会に対して再考を求める必要性があると考えられることから長の再議の対象とすることとする。このとき、議会が同一議決を行うためには過半数でよいものとする。 ・ 収支不能再議は、違法なものは違法再議の対象となり、事実上収支不能であるものは一般再議の対象にすればよいことから廃止する。また、災害応急等再議については、過半数で再議決をした場合、不信任議決とみなされることは本来の不信任議決が4分の3以上の同意が必要であることとのバランスを欠いていること等を踏まえ、引き続き検討していく。 <p>② 長の専決処分</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 長の専決処分は、議会において議決又は決定すべき事件に関して、必要な議決又は決定が得られない場合において補充的手段として長に許容されている権限であることから、長の補助機関である副知事、

副市町村長の選任を専決処分の対象から除外する。

- ・ また、専決処分後の長の報告に対して、議会が不承認とした場合であっても、現行制度では、法律上処分の効力に影響はないと解されている。専決処分の対象は本来議会において議決又は決定すべき事件であることを踏まえれば、議会が不承認とした場合には、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかという議論があり、この点を踏まえ、議会による不承認という判断が出た場合、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講じなければならないこととする。

③ 議会の招集権

- ・ 議会の招集権については、議会側が必要と認めるときに必ず臨時会が必ず開かれることを担保することが必要であり、平成18年の地方自治法の一部改正が行われ、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができることとされた。しかしながら、臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しないおそれがあることから、議会側が必要と認めるときに確実に臨時会が開かれるようにするため、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集できることとする。

④ 条例の公布の見直し

- ・ 条例の制定・改廃の議決があった場合には、長は、「再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるとき」に、議長から送付を受けた日から20日以内に公布義務を負っている。しかしながら、長が「再議その他の措置を講ずる必要」があると認めた場合は公布しなくてもよいこととされており、再議その他の措置を講じないまま、長期にわたり条例の効力が生じないことになるおそれがある。このため、長は、再議その他の措置を講じた場合を除き、20日以内に条例を公布しなければならないこととする。

<p>4. 住民自治制度の拡充</p>	
<p>(1) 議会のあり方の見直し</p>	
<p>(議会に期待される機能とその現状)</p> <p>○ 議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担うため、政策形成機能、様々な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を十分に発揮することが期待されているが、議会の現状はこうした期待に応えられているとは評しがたく、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分ではないという指摘がある。また、議員構成は多様な層の幅広い住民の意見を反映しておらず、住民参加の取組みも不十分という指摘もある。</p> <p>(議会に期待される機能に応じた議会のあり方)</p> <p>○ 議会の政策形成機能に着目して専門的知識を有する少数の議員で構成される議会が望ましいとする考え方、住民の意見反映等の機能に着目して地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加する多人数の議員により構成される議会が望ましいとする考え方があり得る。これらの実現可能性、課題、効果等について検討。前者の場合、住民の意見反映等の機能が損なわれないか、後者の場合、住民の意見集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じないか、等という観点から十分な検討が必要である。</p> <p>(「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成)</p> <p>○ 議会は多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」であるべきだが、現実の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成になっていないとの指摘がある。幅広い住民が議員活動を行うことが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）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫について、具体的方策を検討していく。</p> <p>(議会の議員の選挙制度のあり方)</p> <p>○ 都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域となっていることについて、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、今後検討。また、地方議会の選挙制度は、個人本位であり、今後は、政策本位の選挙になるような選挙制度を目指すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響などの論点についても検討を行う。</p> <p>(議会運営)</p> <p>○ 議会の審議については、一部の議会が活性化に取り組んでいるものの、全体としては依然十分なものとは言えないという指摘がある。諸外国の議会運営の手法も参考としつつ、議員同士の議論、議員と住民の議論等により、議会の議論をより充実させる方策を検討していく。</p> <p>(議員の位置付け)</p> <p>○ 議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から、「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、この点が明らかでないことによって議員活動にどのような支障が生じているかを含め、今後議論を行う。</p>	<p>(多様な層の幅広い住民が議員として活動できる議会)</p> <p>○ 多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする環境整備のための法制度（労働法制、立候補及び兼職禁止等）のあり方を含め、国民の政治参加を促進するために労働法制はどのようにあるべきかという観点から、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待する。</p> <p>○ また、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするため、現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速やかに制度化を図る。</p> <p>(議会の議員の選挙制度のあり方)</p> <p>○ 都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点についても引き続き検討していく。</p> <p>○ また、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によるとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、引き続き検討していく。</p> <p>(議会のあり方)</p> <p>○ 今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化のための方策、議会・議員の果たすべき役割を法律上明らかにすること等について引き続き検討していく。</p>

<p>(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行の地方自治制度は代表民主制を前提とした上でそれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。すなわち、現行の地方自治法は、住民の選挙権とともに、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散、議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。 ○ 沿革として、我が国の地方自治制度ではこれら現行の直接請求制度のほか、過去、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（昭和23年8月1日新設、昭和39年3月31日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和23年8月1日新設、2年間で失効）、市町村の境界変更（昭和28年10月1日新設、原則昭和36年6月29日失効）、市町村合併（昭和31年10月1日新設、昭和36年6月29日失効）、自治体警察の廃止（昭和26年6月12日新設、昭和29年6月30日廃止）について住民投票制度が設けられていた。これらの制度も、同様の考え方に立って導入されたが、社会情勢の変化に伴ってその意義が失われたため廃止されたものと考えられる。 ○ 代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、地方自治法制定から60年以上を経て地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識が多様なものになっている今日、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、一般的な住民投票制度の導入についても検討すべき時期に来ている。
<p>① 住民投票制度</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 住民投票は、個々の政策等について、住民が投票により自らの意思を直接に表明するものである。近年、地方公共団体において、市町村合併に関するものを中心に、条例・要綱等に基づいた住民投票を実施する例が少なからず見られ、これは一定の場合には有効なものとして機能してきたと考えられる。 ○ 一方、諸外国の例を見れば、住民投票制度は、スイスやアメリカなど一部の国を除き、近年に至るまで、議会制民主主義を採用する多くの国においては地方自治制度においても代表民主制による意思決定を原則とする立場から積極的に採用されてこなかったという歴史的経緯がある。行政運営全体との整合性が確保されているか、その対象とする事項の設定に当たって地域的利害と国民的利害との関係に十分に留意されているか、他の代替手段との比較を含めて十分に議論が尽くされ、住民に事前の情報提供がなされているかなど、制度の導入、具体的な制度設計については課題もある。 ○ このように住民投票制度は、活用される場面に応じて、メリット・デメリットがあるため、その対象項目や効果についてまずは限定的なものとして制度化し、その後、一定期間、その政治的効果などを含め、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しの必要性等を検討することが適切である。 ○ 限定的に制度化する際の対象事項としては、市町村の廃置分合の申請等地方公共団体の存立に関する事項、大規模な公の施設の設置の方針の是非、議会の議員の定数や議員報酬などが考えられるが、そのあり方について検討する。

② 直接請求制度の見直し

- 現行の直接請求制度については、次の点について見直すこととし、速やかに制度化を図る。
 - ・ 有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分その機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う
 - ・ 条例の制定・改廃請求の対象については、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。これは、地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担することが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方公共団体の行政運営に要する経費の負担のあり方、地方税制度、財政調整制度等についてルール構築が進められており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。
- 長・議員の解職請求については解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべきという議論がある。

また、有権者数規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う場合には、少数の有権者の意思によって解職・解散投票が行われやすくなることから、併せて解職・解散投票について新たに成立要件を設けるべきではないかという議論がある。これらの点について引き続き検討していく。

5. 国と地方の係争処理のあり方

(現行制度の課題)

- 地方公共団体の事務処理が法令に適合して行われなければならないことは当然である。長その他の執行機関は事務処理の法令適合性が確保されるよう自ら万全の措置を講ずるべきである。それでもなお、長その他の執行機関の事務処理に違法があると認められる場合には、監査委員制度・外部監査制度がその機能を発揮すべきことは言うまでもない。また、議会による執行機関の監視機能が発揮されるべきである。例えば、事前の段階では契約の締結、財産の取得・処分等についての議決権、事後の段階では検査権・調査権を活用することが考えられる。さらには、長に対する信任が失われる事態に陥れば、不信任議決を行うこともあり得るであろう。さらには、住民も、地方公共団体の財務会計行為の違法性については住民監査請求・住民訴訟によって是正を図ることが可能であり、長その他の主要な公務員としてふさわしくない行為があるとすれば、解職の請求を行うこともできる。このように、地方公共団体の違法な事務処理は、まずは、自律的に解決されるべきである。
- 一方、このような形で地方公共団体の違法な事務処理が是正されない場合も考えられることから、地方公共団体の違法な事務処理に対しては国等が関与を行う制度が設けられている。地方公共団体の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき等には違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができ（是正の要求）、法定受託事務の処理が法令の規定に違反しているとき等には違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる（是正の指示）。併せて、地方公共団体に対する国等の関与をめぐり、国等と地方公共団体間で争いが生じた場合に、中立・公正な第三者機関（国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員）の判断によって処理し、これで解決しない場合には裁判所の判断を得て解決を図る国・地方間の係争処理手続が設けられている。
- しかしながら、現行の係争処理手続では、地方公共団体側からのみ第三者機関に対する審査の申出、裁判所に対する訴えの提起を行うことによって、問題の解決を図るものとされており、国等の側からは審査の申出や訴えの提起ができない。このため、国等による是正の要求・指示に対して、地方公共団体がこれらに応じた措置を講じないにもかかわらず、審査の申出や訴えの提起がされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることができず違法状態が継続することになる。
- こうした状態は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による制度導入時から懸念されていたが、昨今、是正の要求がされたにもかかわらず、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、第三者機関に対する審査の申出をしなかった事例が複数散見され、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性の原則の観点から見過ごすことができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

(国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設)

- このような事態が生じ、継続するのは、国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることによるものであり、この現行制度の不備を、司法的手続（新たな訴訟制度）を整備することによって解消することが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる最も適切な解決方法である

	<p>と考えられるからである。</p> <p>○ 具体的には、地方公共団体による事務処理の適法性を確保するために、国等から是正の要求・指示に対する地方公共団体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みについて、速やかに制度化を図る。</p>
--	--

6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

○ 平成の合併を経たこと、指定都市は19市が指定されるようになったこと、また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針であること等を踏まえ、規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。（1. 再掲）

- 現行の基礎自治体の区分、大都市制度については、次の点について引き続き検討していく。
- ・ 平成の合併により地方自治法上の市の要件（人口5万以上等）を満たさない市が増加している一方で、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村がある。市であることと町村であることの法律上の効果の差異は主として事務権限の相違にあるが、この法律上の効果の差異との関係において、市の要件は合理的なものか、また、町と村には差異がないことをどう考えるか。
 - ・ 指定都市・中核市・特例市・一般市の区分についても人口に着目することが、今後見込まれる権限の移譲との関係で適切なものか、規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は指定都市から町村に至るまで人口に着目して定めることが妥当か。
 - ・ 今後、人口減少により、それぞれの基礎自治体の区分において人口要件を満たさなくなる基礎自治体の増加が見込まれる中で、区分の移行が円滑に行われる仕組みが必要ないか、また、規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件として人口に代わり得るものがないか。
 - ・ 大都市について、都道府県との二重行政解消のために一層の権限移譲を進めることや、都道府県に属さない大都市（特別市）などを構想し得るか、また、住民自治の充実を図っていくためにどのような仕組みが考えられるか。

7. 広域連携のあり方

○ また、平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つ。他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。(1. 再掲)

○ 広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政重要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、これまでも様々な分野で広く活用が進められ、一定の成果を上げてきた。

○ 一方、現行制度については、住民による監視のあり方、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方について、課題が指摘されている。

○ また、平成の合併が一区切りを迎え、今後は、自主的な合併のほか、市町村間の広域連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村がこれらの中から最も適した仕組みを主体的に選択できるようにする必要がある。都道府県間の広域的な連携についても、地域主権改革の担い手となろうとする具体的な取組が見られる。

○ そこで、現行の広域連携の仕組みについて、基礎自治体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする。具体的には、次の方策を検討し、速やかに制度化を図る。

① 脱退の手続

現行の広域連携の仕組みでは、設置・廃止や規約変更の全ての局面で全構成団体の議会の議決を要することとされている。全構成団体間の合意を基本としつつも、一部事務組合、協議会、機関等共同設置から脱退することについては、構成団体の意思を過度に拘束しているものと考えられることから、簡素な手続を認める。

② 一部事務組合の組織

(i) 一部事務組合の議会

一部事務組合においては、普通地方公共団体に準じて議会を置くことが必要とされているが、団体によっては、普通地方公共団体と比較して活発なものではなく、また、住民の眼が届きにくいという現状がある。

このような現状を踏まえ、住民意思の反映を確保しつつ、簡素効率化を図るため、一部事務組合に議会を置くことに代えて、構成団体の議会がその役割を果たす組織形態を採用できることとする。

(ii) 一部事務組合の監査委員

一部事務組合においては、監査委員についても、その機能を確保しつつ、簡素効率化を図るため、構成団体の監査委員を活用できることとする。

③ 広域連合の執行機関

今後、権限移譲の受皿となることが期待される広域連合について、独任制の長に権限が集中することを懸念する声があることを踏まえ、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会を置くことができることとする。

地方公共団体の基本構造について（たたき台）

（地方行財政検討会議・第一分科会(平成22年7月30日)）

モデルと融合・分離の方向性

分離

純粹分離型モデル

現行の二元代表制

特別職の兼職許容モデル

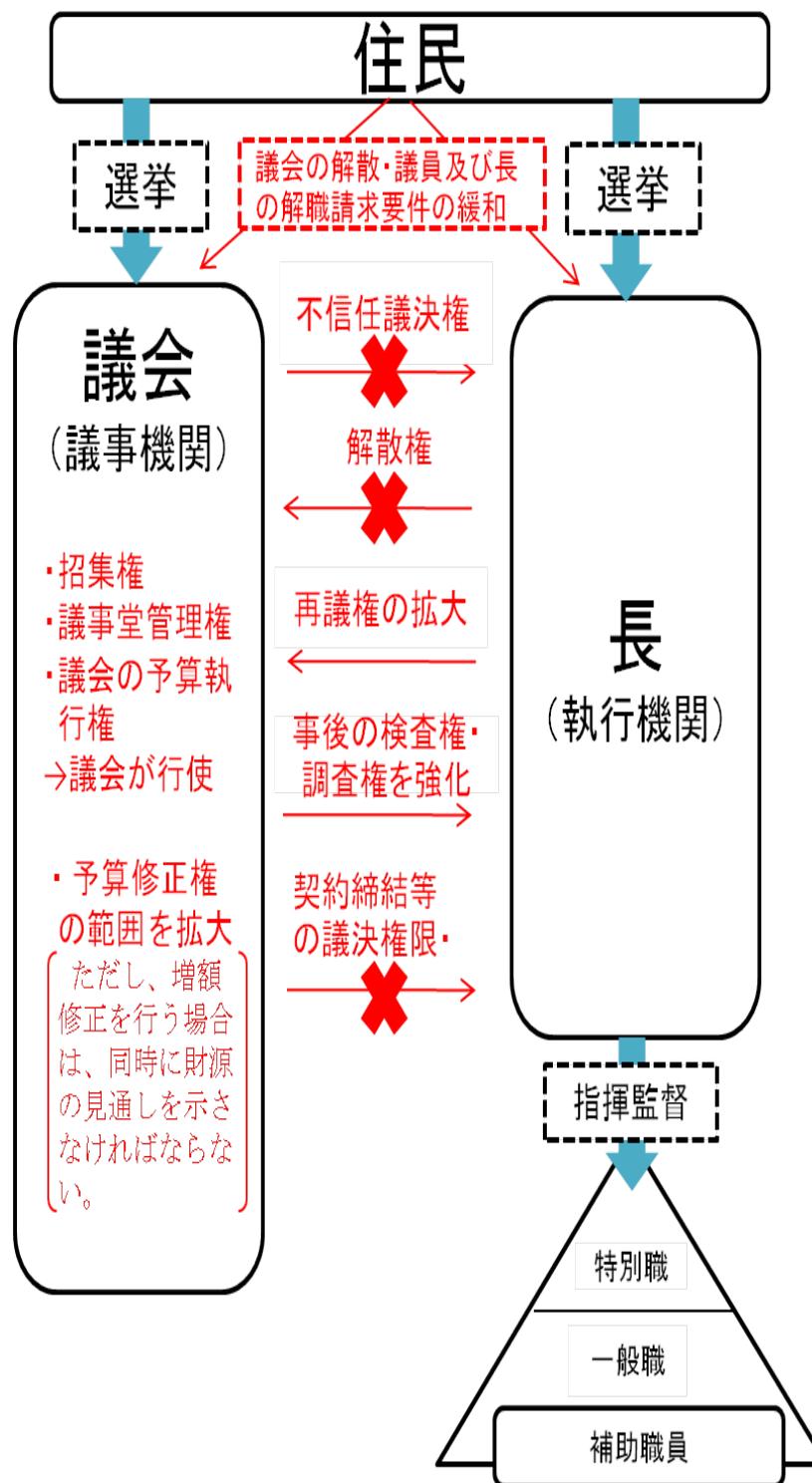
議員内閣モデル

融合

自治体経営会議モデル
多人数議会と副議決機関
モデル

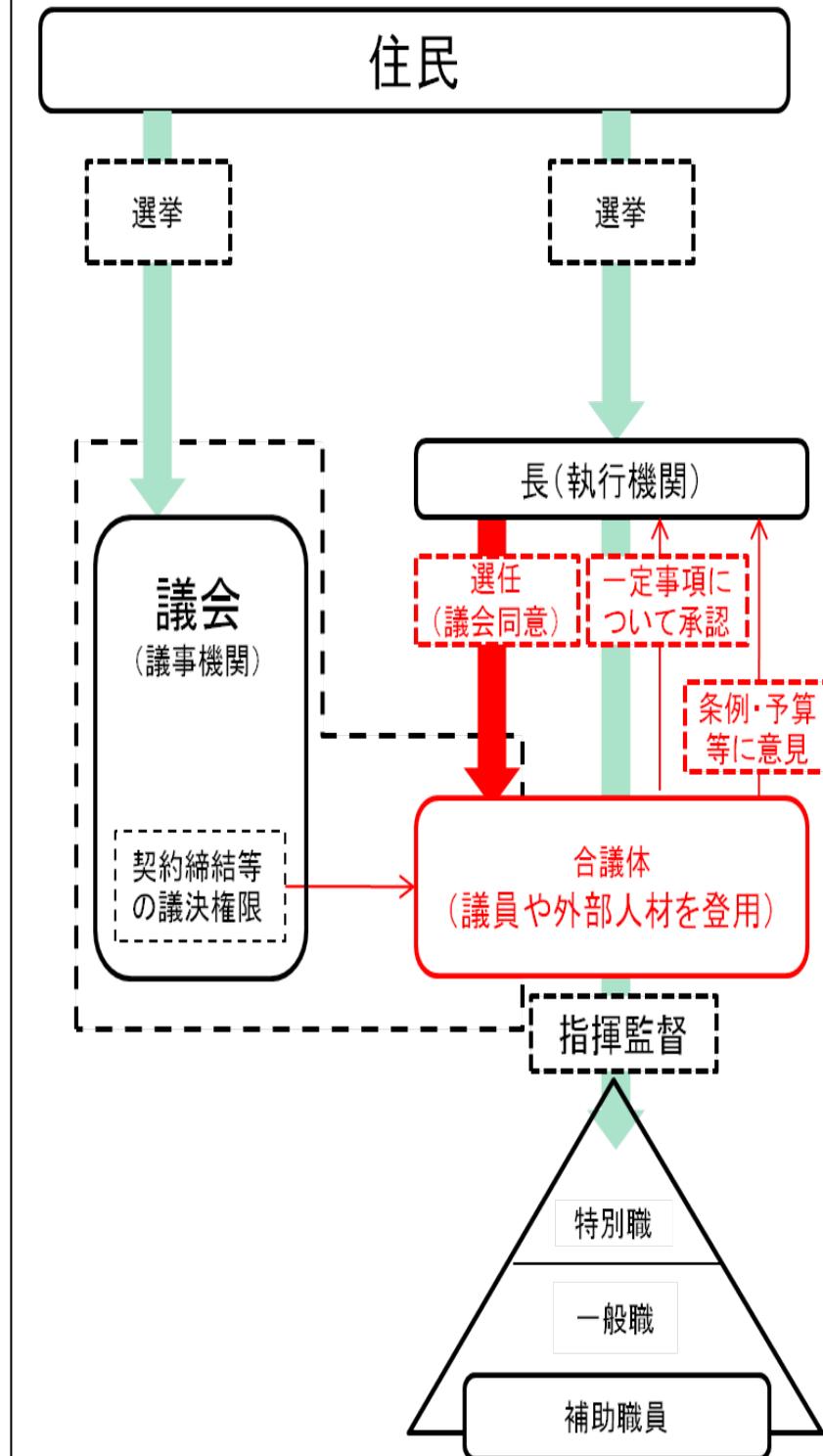
純粹分離型モデル

（議会と長を分離する純粹な二元代表制とするもの）



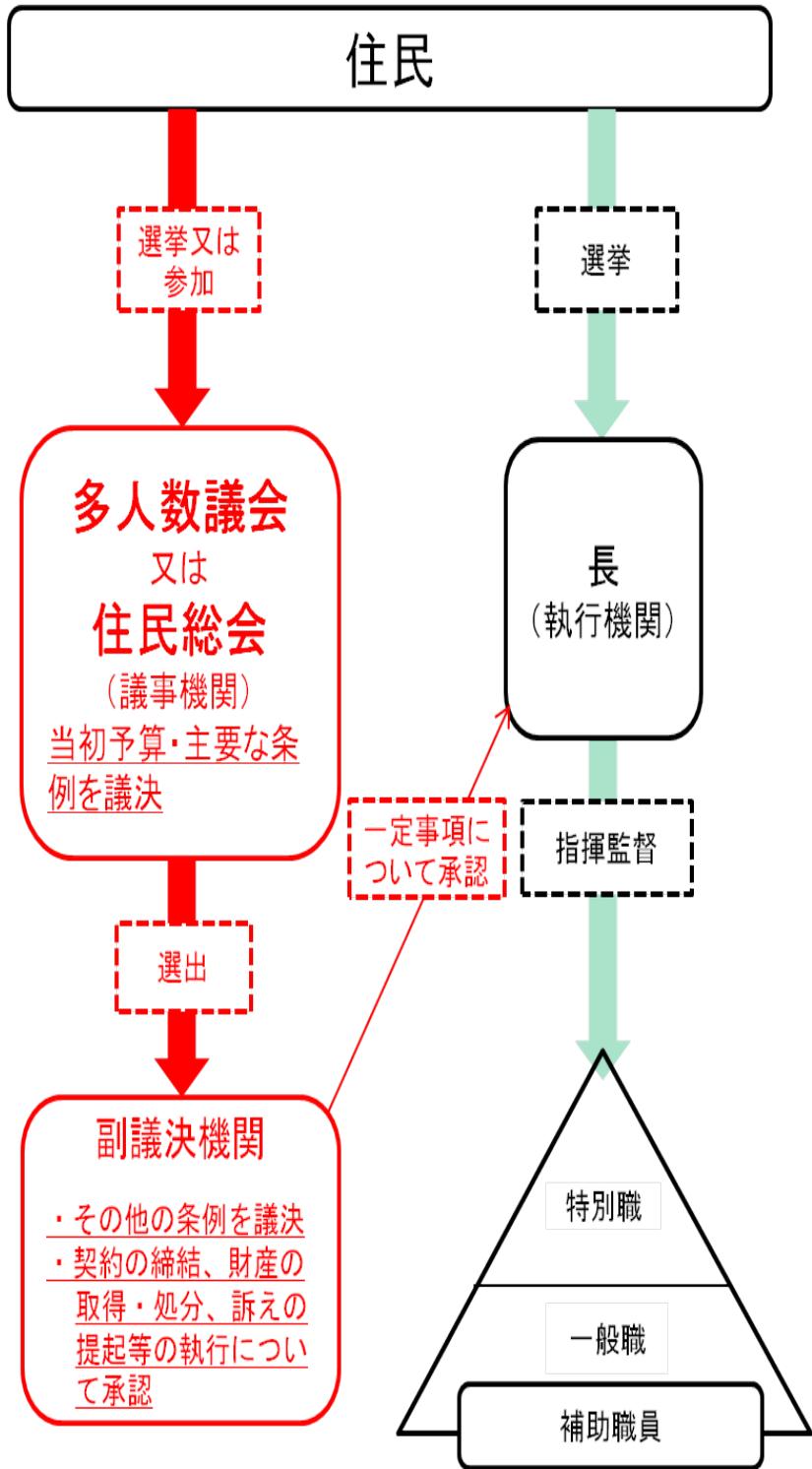
「自治体経営会議」モデル

（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）



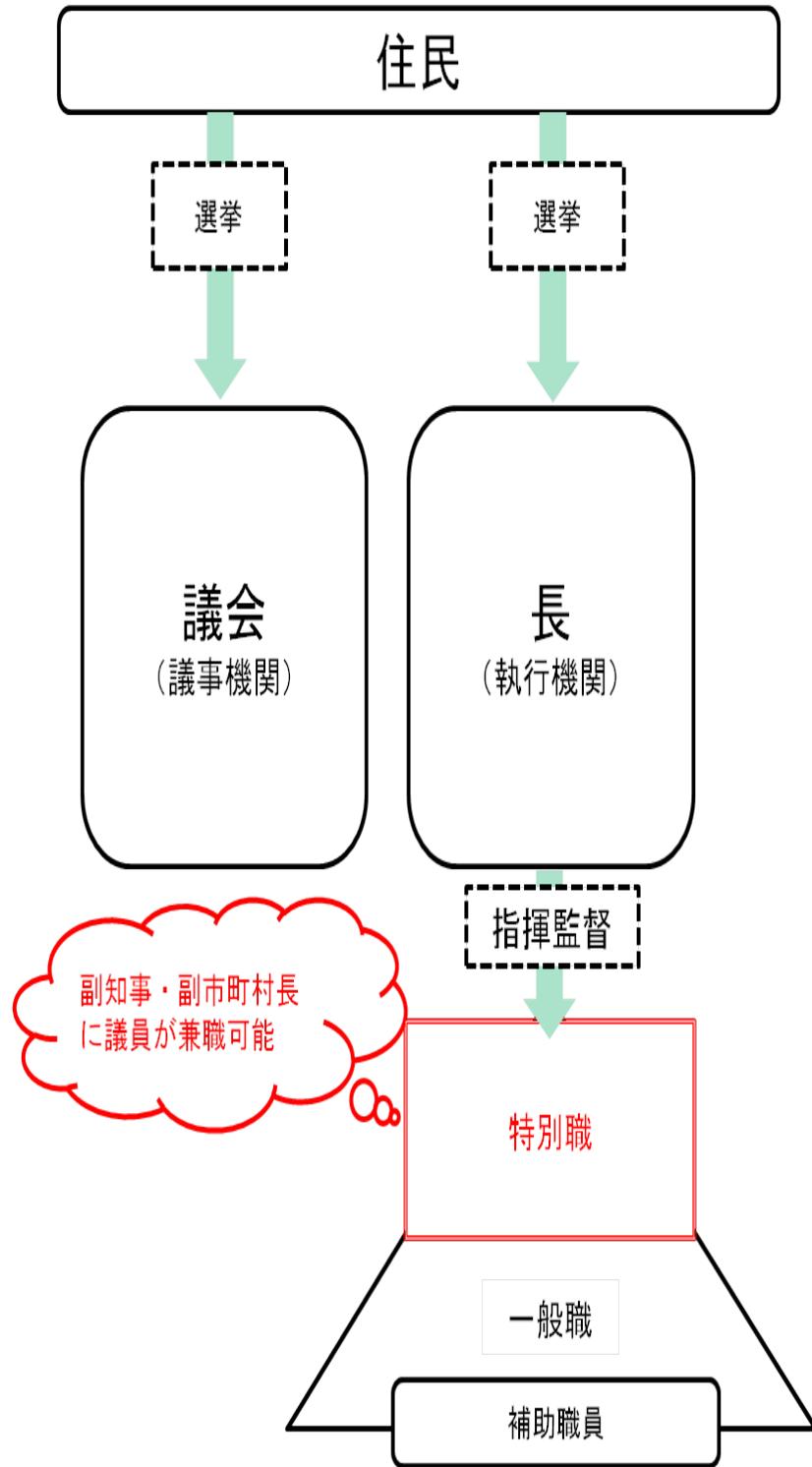
多人数議会と副議決機関モデル

(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)



特別職の兼職許容モデル

(議員から副知事・副市町村長を選任するもの)



議員内閣モデル

(イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考)

