

「地方自治法の一部を改正する法律案」に関する 地方六団体の意見と総務省の回答

<意見>

○ 全国知事会 (2/23)	・ ・ ・	1
○ 全国都道府県議会議長会 (2/15)	・ ・ ・	3
○ 全国市長会 (2/18)	・ ・ ・	4
○ 全国市議会議長会 (2/17)	・ ・ ・	9
○ 全国町村会 (2/21)	・ ・ ・	10
○ 全国町村議会議長会 (2/9)	・ ・ ・	13

<意見に対する回答>

○ 総務省 (2/28)	・ ・ ・	16
--------------	-------	----

<再意見>

○ 全国知事会 (3/3)	・ ・ ・	26
---------------	-------	----

<再意見に対する回答>

○ 総務省 (3/7)	・ ・ ・	29
-------------	-------	----

<再意見>

○ 全国市長会 (3/7)	・ ・ ・	34
---------------	-------	----

<再意見に対する回答>

○ 総務省 (3/8)	・ ・ ・	36
-------------	-------	----

<再意見>

○ 全国町村会 (3/10)	・ ・ ・	39
----------------	-------	----

<再意見に対する回答>

○ 総務省 (3/15)	・ ・ ・	41
--------------	-------	----

地方自治法等の改正についての意見

平成23年2月23日
全国知事会

先般、総務大臣・地方六団体会合が開催され、「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」（以下「改正案」という。）等について意見交換が行われた。

今回の改正案は、二元代表制を中心とした我が国地方自治制度の根幹に関わる大きな改正を含んでいる。しかし、総務大臣・地方六団体会合の際にも指摘したように、総務省に設置された地方行財政検討会議での十分な議論が尽くされていない項目や、委員間のコンセンサスが得られていない項目が多い上、地方側がこれまでに指摘してきた論点についても十分な回答がなされているとは言えない。

ここに、全国知事会としての基本的な考え方を改めて示すので、これを十分踏まえた対応を強く要請する。

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

国は、昨年12月に本会も含め地方側から提出した意見に対する明確な回答を示すとともに、決定に至った検討の経緯や判断とする根拠などについて十分な説明を行い、適正な手続きにより地方自治法の一部改正案を検討すべきである。

地方自治制度は、住民、議会、首長も含め現場の当事者による真摯な努力を前提としている。完璧な制度というものは無く、運用次第では、予期せぬ結果を生じさせる可能性がある。今回のような抜本的な見直しに当たっては、これまで地方制度調査会において十分な議論がなされてきたところであるが、今回はこのような丁寧な手続きがとられていない。制度変更によって起こりうる様々な弊害等についてさらに多面的かつ慎重な検討を行うべきである。

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

現行の地方自治制度は議会制民主主義が基本であり、住民投票の結果に拘束力を持たせることは、この制度の根幹を大きく変質させるものである。地方行財政検討会議の議論でも慎重意見が強く、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。

(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

現行法が直接請求の対象から除外している地方税の賦課徴収等に関する条例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、安易な減税要求の乱発の防止や、受益と負担の均衡の確保という観点から、要件の厳格化などについても多角的な検討を行うべきであり、今国会での法改正には反対する。

(3) 解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和について

直接請求の乱発によって住民生活に無用の混乱を生むことがないようにすべきである。署名数の要件については平成14年の改正で既に緩和されているところであり、署名収集期間の延長（政令改正で可能）によって対応すべきと考える。

(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

期限間際の日切れ法案成立を受けた条例改正や災害発生時の予算執行など、専決処分によらざるを得ないケースは避けられない。このような場合も含め、議会の承認が得られない場合に、全て一律に条例改正案、補正予算案の提出を義務付けることは円滑な行政運営の観点から極めて問題が大きい上、利害関係者に生じうる影響に対する配慮が必要であり、今国会での法改正には反対する。

(5) 地方議会の会期について

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い。

(6) 一般選挙後で議長がいない場合の総務大臣等による臨時会の招集について

議長がいない場合については、年長の議員が職務を行う臨時議長の制度（自治法107条）を援用する方法も考えられる。議会の自律性の確保、住民自治ということ考えると、総務大臣等が臨時会を招集する制度は不適切である。

(7) 一部事務組合・広域連合等について

一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化は、広域的な枠組みの維持による安定的な事務の執行に支障を生じるおそれもあり、更に慎重な検討が必要である。

一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができる点については、規約改正と同様に全ての構成団体議会で予算や条例等の議決を要することで住民意思の反映は確保できるものの、一部事務組合の性格によっては（例えば公営競技を行うものなど）、特に経営の柔軟性を失うおそれもあるため、更に慎重な検討が必要である。

また、現行法では、広域連合は国に権限移譲を求めることができるが、国には回答義務がない。現在、国の出先機関の廃止に伴う受け皿として広域連合の活用が検討されており、広域連合の権限強化を図るため、国からの回答義務を設けるべきである。

特に、広域連合への新規加入に係る手続きについては、柔軟性を高めるため、全構成団体の議会の議決に代えて、広域連合及び新規加入団体の議会の議決を要するものとする等、手続きの簡素化が必要である。

3 地方財政関係法改正について

国等への寄附原則禁止の見直し等地方財政関係法令の改正に関しても、昨年末に提出した意見書への真摯な回答をはじめ、さらに地方の意見も十分に踏まえつつ検討を進めるべきである。

地方自治法等の改正に関する意見

政府は、今国会に、地方自治法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律の改正案を提出する予定である。

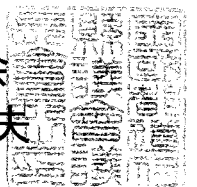
このうち、地方自治法の改正案においては、議会に関する項目について、本会が要請しているとおおり、規制を緩和しようとする方向が示されており、その限りでは、評価しているところである。

先般、2月7日に「総務大臣・地方六団体会合」が開催され、今回の改正案について意見交換が行われた際は、各団体から、個別項目に対し、慎重な検討を求めるなど多種多様な意見が出されていた。

よって、政府におかれては、今回の改正のうち、直接請求制度の見直し、住民投票制度の創設及び地方公共団体の国等への寄附に係る関与の廃止については、地方行財政に大きく影響することから、改正案を国会に提出する前に、地方六団体など関係各方面と十分な意見交換を重ねるよう強く要請する。

平成 23 年 2 月 15 日

全国都道府県議会議長会
会長 金子 万寿夫



平成23年2月18日

総務大臣

片山善博 殿

全国市長会

会長 森 民 夫

「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」

等に対する意見について

「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」等について、別添
のとおり意見を提出いたしますので、よろしく願いいたします。

「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」等に対する意見

平成 23 年 2 月 18 日
全 国 市 長 会

本会では、昨年 12 月 17 日、『「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）」（仮称）（案）』に対する意見を提出し、同意見を十分踏まえた検討を求めたところである。

しかし、先般情報提供された「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」においては、本会の意見はほとんど反映されておらず、特に制度化の必要性も含め、引き続き検討を要するとしていた事項についての国の考え方が示されないまま改正を行うとしていることは遺憾である。

また、地方公共団体の寄附金等の禁止規定の廃止については、昨年 12 月 28 日に「地方公共団体の寄附金等の禁止規定の廃止等に対する意見について」を提出しているところであるが、これについても本会意見は反映されていない。

あらためて意見を提出するので、これらの意見を十分踏まえて法律案を作成するよう申し入れる。

1. 地方自治法の一部改正について

（1）一般選挙後等の臨時会の招集権について

国、都道府県、市町村は、平成 12 年の地方分権一括法の施行により「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係へと変化したにもかかわらず、一般選挙後等、議長がいない場合に、議会からの臨時会招集請求に対して長が招集しないときは、市町村議会は都道府県知事が招集する等としている。議会招集に係る「告示」は、独立した団体における固有の権限であることから、あくまで当該地方公共団体内において完結する制度とすべきであり、例えば地方自治法第 107 条の「臨時議長」の規定等を参考として検討すべきである。

(2) 専決処分について

条例・予算の専決処分を議会が不承認とした場合において、長に条例改正案の提出、補正予算の提出などの措置を義務付けるとしているが、これについては、①不承認の時点で専決処分は無効となり、長は速やかに措置を講じるということであるのか、②長が措置を講じ、議会が議決等するまでは専決処分の効力は有効ということであるのか、という解釈上の疑問がある。

さらに、すでに執行済みである場合や、すでに行われた処分に関係する者の利益を害する場合はどうするのかなどが不明である。

まずは、これらの疑問点について明らかにされたい。

なお、地方公共団体の義務に属する経費や、非常災害による応急のための施設の経費等についても措置を講じさせることは、再議制度との関係から疑問であるので、再検討を求める。

(3) 直接請求制度について

① 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和について

直接請求制度は、代表民主制の補完としての制度であること、解散・解職が頻繁に行われれば、行政の安定性を損ない、住民に対する行政サービスに大きな影響を与える可能性があること等にかんがみ、①必要署名数要件の緩和と署名収集期間の緩和を同時に行うことが適切であるのか、まずはどちらか一方のみ緩和することでは足りないのか、②どのような都市規模からどのように署名数を緩和するのが適切であるのか等について、さらに慎重に検討すべきである。

なお、指定都市については、直接請求の署名収集期間を都道府県と同様に二箇月以内とすべきである。

② 地方税の賦課徴収等を条例制定・改廃請求の対象とすることについて

この改正事項について議論があることは十分承知をしているところであるが、①「地域主権改革税制」として、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革するとされ、その具体策を平成 24 年度税制改正から実現するため、総務大臣主催の研究会を設置して、これから検討をすることとされているとともに、②政府として社会保障と消費税を含む税の一体改革を行うと

されており、地方消費税を含む地方税財源の一層の充実・確保が現下の喫緊の課題となっている。

このように、今後、地方税財源についても、その充実に向けて抜本的な改革が行われようとしている状況下において、これを直接請求の対象とすれば、地方税の減税等の要求が乱発される懸念や政争の手段として使われる懸念があるとともに、地方の行財政運営に大きな打撃を与え、住民サービスに影響を与える可能性も否定できない。したがって、なぜ今改正を行うのか十分了解できないところである。

また、この直接請求に基づく税条例等の改正による影響は、地方財政計画や地方交付税等とどのように関連するのかについては、明らかにされていない。

これらの改革の道筋やその内容が明らかになった段階で、改めてその導入の是非を検討すべきである。

(4) 住民投票制度の創設について

住民から直接公選で選ばれ、住民からの負託を得ている長と議会の双方がその設置を承認している大規模な公の施設について、住民投票に付することができるという制度改正を行うとしているが、①長と議会の双方が賛成しているものについて、なぜ住民投票に付し、拘束力を持たせるのか、②大規模な公の施設として、法令上どのような施設が対象とされ、また除外されるのか、③その対象施設に係る住民への情報提供を、どの程度まで示す義務があるのか（施設の規模、財源、設置場所など）、④住民投票に付する施設についての事前の議会承認の内容、及びその時期はどうするのか、⑤住民投票で否決された場合、否決の効力はいつまで及ぶこととなるのかなどについて、明らかにされていない。

まずは、これらの問題点や疑問点について明らかにし、さらに引き続き慎重に検討していくべきである。

(5) 国等による違法確認訴訟制度の創設について

①地域主権改革が進められ、地方分権型社会の実現を目指している中において、新たな国の関与の創設が行われることは、極めて慎重であるべき、②現行制度において、監査請求・住民訴訟、解職・解散請求等、住民によって是正が図られる規定があり、事例として稀有なケースを前提に一般的な制度として導入することが妥当かどうか、③この制度の創設の前に、自治事務等に係る国の新たな立法等に対して、自治体が十分協議し、意見反映を行えるルールを構築することが先決であるなどか

ら、さらに引き続き慎重に検討していくべきである。

まずは「国と地方の協議の場に関する法律案」を早期に成立させ、地方自治に関する新たな立法等について、国と地方が十分協議する仕組みを創設し、その実効性のある運営を図ることが前提となるものとする。

(6) 住民訴訟における首長等の賠償責任について

4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限については、引き続き検討するとされ、今般の改正事項とはなっていないが、責任要件について国家賠償法と同様に「故意又は重大な過失があったとき」に限定すること、及び賠償額について制限を設けることについても早急に検討し、早期に制度改正を行われたい。

2. 地方公共団体の寄附金等の禁止規定の廃止について

地方公共団体の寄附金等の禁止規定の改正に当たっては、単に禁止規定を廃止するのではなく、国と地方の財政秩序を確保するための何らかの制度上の担保措置を講じるべきである。

地方自治法の一部改正法案の概要に関する意見

今般、政府から提示された地方自治法の一部を改正する法律案の概要についての本会の意見は次のとおりである。

1. 今回の改正法案は、地方行財政検討会議における検討を踏まえ、当面早急に改善すべき事項について改正を図ろうとするものと承知しており、その限りにおいて異論はない。
2. ただし、改正事項のうち直接請求における地方税の賦課徴収等の除外規定の削除については、地方行財政検討会議及び総務大臣・地方六団体会合においてたびたび発言したとおり、国民負担の引上げが不可避とされている状況の中、選挙において減税を主張して住民の支持を得ようとする勢力が存する今日において、このような改正を行うことは、住民に対する誤ったメッセージを送ることになるのではないかと危惧するものであり、今回の改正においては慎重に対処すべきものとする。
3. 今回の改正は、当面早急に改善すべき事項についてのものと承知しており、今後、議長への議会招集権の付与をはじめとして本会が要望している諸事項についてもさらに検討を行い、地方自治法の抜本改正に取り組んでいただきたい。

平成23年2月17日

全国市議会議長会

会 長 五 本 幸 正

地方自治法の一部改正等に関する意見

このたび「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」等について、総務大臣と地方六団体の代表による会合が開かれ、その場において、全国町村会としての意見も開陳したところであるが、なお我々の基本的なスタンスや考え方が十分に理解されていないものと思料するので、ここに改めて意見を申し述べることにしたい。

1. 地方自治法の一部改正について

今回の地方自治法の一部改正に関しては、地方行財政検討会議での検討の過程における各委員の意見を採用する一方で、総務大臣の考え方が色濃く反映された内容もあるとのことである。「総務大臣との会合」でも指摘したが、このような重要な制度改正については、様々な観点からの十分な検討・議論を尽くすべきである。大臣は、「地方六団体と全く無縁でやっているわけではないし、何も情報を伝えずにいるわけでもない」というが、我々が昨年12月に意見を提出したのにも拘わらず、その後、総務省とほとんど実質的な議論や意見交換もないままに改正案が示された。もっと丁寧な対応があつて然るべきではないか、苦言を呈さざるを得ない。

とりわけ今回の改正は、自治制度の根幹にかかわる大きな内容を含んでいるだけに何故に地方制度調査会で広く有識者などの意見を聴取し、議論を重ねてとりまとめをする手順を経なかったのか疑問なしとしない。

個別の事柄についても、再度言及しておきたい。

議長がいない場合の議会の招集について、市町村議会の招集を都道府県知事が行うというのは余りにも不自然であり、強い違和感を覚える。そもそも都道府県と市町村との関係についてどの程度の深い認識に立った議論を経たのか窺い知ることはできないが、果たしてそこまで知事が関与する法的な制度を用意しなければならない現実的な必要性があるのだろうか。

また、条例の制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定は、住民不信、愚民観に立っており、分権とは矛盾するとの大臣の見解である。確かに現行の規定は、一定の時代背景の下に設けられたものであるが、多くの住民にとって減税はそれ自体歓迎すべきものであるだけに、安易な減税要求の乱発などの懸念を払拭しきれない。最終的には議会の決定権

に委ねられるとはいえ、規定の削除の結果生じるであろう現実的・政治的な影響をどのように見通しているのか。果たして「分権の理念」の観点だけから判断してよい問題だろうか。請求要件の厳格化なども含め、もっと多角的な検討が必要であるように思われる。

さらに、結果に拘束力のある住民投票制度の導入は、「自治体の選択の幅を増やす」ものであるとはいえ、代表制の根幹に関わるものであり、当該団体にとっての最適の選択は常に住民の判断にあるとでもいうのだろうか。制度設計の詳細について不明の点もあり、様々な論点や是非についての議論も予想されることから、拙速を避けるべきである。

いずれにしても、法律改正に臨む基本的な姿勢の問題として、極めてまれな限界的なケースまで想定して制度的な手当をしなければならないものではない。むしろ、地方の自由度を高める観点から現行の自治法の諸規定の見直しを行い、過度の関与、規制、枠付け等を緩和する作業こそ必要なのではないだろうか。

以上の意見は、首長として、物事に対する好悪の感情や利害の判断に基づくものではなく、あくまでも住民自治、団体自治の深化のためにどのように考えるべきかという観点から申し上げていることをご理解願いたい。

2. 国等への寄附禁止規定の廃止について

昨年末に、全国町村会として提出した意見は、「地域主権の理念からすれば考え方は理解」しつつ、「国等と町村の力関係の現状は、そこまで至っていないこと」、「現行制度は、地方にとって一種の抑止力となっていること」等の認識に立って、「廃止・大幅な見直しは慎重に検討すべき」としているが、これは、国・地方の財政秩序の担保が明確にされない段階での、「廃止による町村への影響を十分見極める必要がある」、あるいは、「例外的に寄附等が認められる対象事業の拡大、総務大臣協議の弾力化等、段階的に進める必要がある」との町村長の率直な懸念を表明したものである。

先般の「総務大臣との会合」においても、これらを敷衍し、『私どもの意見を改正にどのように反映されるのか』、また、『地方の懸念を解消するため、現行制度の持つ機能をどのように担保し、維持するのか』を明確にするよう、強く要請したところである。

これに対し、片山総務大臣は、『寄附原則禁止の解除は、国が寄附をとりやすくするものではなく、自治体の自主性を発揮できるように規制を緩和する

こと』との考え方を述べ、『むやみに寄附を求めてはいけないというのは、この法律が通れば閣議決定したい』との方針を示す一方、『解除すると町村が不安ということであれば従前どおりにするのも選択肢』とも付言した。

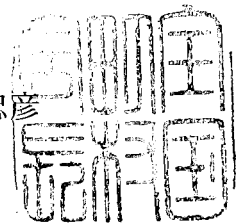
言うまでもなく、全国町村会の意見の主旨は、「地方の自主性の拡大」と「現行制度の持つ抑止的機能の担保」を両立させるということである。

従って、「閣議決定」という手法もその一つではあるとは受け止めているが、町村の懸念を払拭するには、「総務大臣への協議規定を廃止する」ことにとどめるのも一つの選択肢ではないかと思料する。

総務大臣 片山 善博 様

平成23年2月21日

全国町村会長 藤原 忠彦



要望の実現方について

平素は、地方自治の振興発展のため、格別のご尽力を賜わり深く感謝申し上げます。

さて、本会では、本日、都道府県会長会を開催し、「地方自治法の一部改正案に関する要望」を満場一致で決定しました。

つきましては、この実現方につき、貴職の特段のご高配を賜わりたく、よろしくお願い申し上げます。

平成23年2月

全国町村議会議長会

会 長 野 村 弘

地方自治法の一部改正案に関する要望

この度、国から、地方議会制度などについて地方自治法の一部改正を行う法律案の概要が提示された。

今般の改正は、本年1月26日総務省において取りまとめられた「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」によれば、地方行財政検討会議においてこの一年間に検討されてきた中で、速やかに制度化を図ることが必要であると考えられる事項を抽出したものとされている。

改正案の概要によると、昨今の自治体運営上問題となった事項への対応や、本会が従来から申し入れてきた事項への対応が含まれているが、十分とは言えない点もある。

一方、地方自治法の抜本改正を目的としているにもかかわらず、全体像をはっきりと示さない前に部分的に重要な制度改正を進めようとしており、戦後初めてと言える大掛かりな制度改正にしては拙速と言わざるを得ない。

よって、今回の改正案について、下記のとおり要望する。

記

1 通年の会期について

議会が通年の会期を選択した場合、会議を開く定例日について毎月1日以上を条例に定めること、長等の議場への出席義務について定例日の審議及び議案の審議に限定することとされているが、どのように議会を運営するかは、それぞれの自治体の条例又は会議規則に委ね、「毎月1日以上」等の要件は法律上削除すること。

2 議会の招集権について

議会が自主・自立的に政策を立案し、あるいは執行機関を厳しく

チェックすることが求められる今日、議会の運営は議会の責任で行うべきであり、議会を開く権限が議会側がないこと自体考えられないことである。

従って、議会の招集権は議長に付与することとし、一般選挙後の議長を選挙する会議の招集は、長あるいは都道府県知事の招集によることなく、条例又は会議規則でもってあらかじめ定める方法で議場へ集合できるよう法律上明記すること。

3 一般再議について

条例及び予算に係る一般再議における議決は、3分の2以上の特別多数議決となっているが、他の再議が単純多数議決となっていることと比べ特に差を設ける理由はなく、単純多数議決に改めるべきであること。

なお、再議権の行使にあたっては、公聴会の意見など客観的な判断を採り入れるようにすること。

4 直接請求制度、住民投票制度及び広域制度について

地方公共団体の基本構造がしっかり定まってないうちに、直接請求制度、住民投票制度、広域制度といったこれからの地方自治の根幹に関わる事項について、その一部分を取り上げ先行して改正しようとすることは、抜本改正の精神に反すると言わざるを得ない。

直接請求制度、住民投票制度及び広域制度は、更に議論を深め、全体像がまとまった時点において改正の可否等を判断すること。

平成23年2月9日

全国町村議会議長会

※注 その他の地方六団体に対しても、各通で同一の内容により発出

平成23年2月28日

全国知事会 御中

総務省自治行政局

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23日付けで、貴団体から標記法案に対する御意見をいただいたところですが、御意見に対しての当省の考え方を別添のとおり回答します。

なお、貴団体のほか、他の地方六団体の各団体からも御意見をいただいております、これらに対するものと併せて回答していることを申し添えます。

(連絡先)

総務省自治行政局行政課

電 話 : 03-5253-5510 (直通)

F A X : 03-5253-5511

担 当 : 新田理事官、萩原係長

地方自治法の一部を改正する法律案に関する総務省としての考え方

現在、当省では、地方自治法の抜本見直しについて「総務省の地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出する」（「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日・閣議決定））こととされている方針に基づき、「地方自治法の一部を改正する法律案」を今国会に提出すべく準備を進めているところです。

現行の地方自治制度は、昭和22年の地方自治法制定以来、60年以上を経過して国民に定着していますが、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が見込まれ、これまで以上に住民の負託に応えられる地方自治制度に進化を遂げる必要があります。

このためには、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求められます。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、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です。

地方自治法の抜本見直しは、この2つの目的にかなう地方自治制度を実現するため、長年にわたって運用され定着してきた地方自治法に基づく制度を巡る幅広い論点について改めて検証し、その結果として成案が得られた事項を速やかに制度化につなげていこうとする取組として行っているものです。具体的には、当省において地方行財政検討会議を開催し、

- ・ 地方自治の基本法としてのあり方
- ・ 地方公共団体の基本構造のあり方
- ・ 長と議会の関係のあり方
- ・ 住民自治制度の拡充
- ・ 国と地方の係争処理のあり方
- ・ 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方
- ・ 広域連携のあり方
- ・ 監査制度・財務会計制度のあり方

など、地方自治制度全般について幅広く議論を進めてまいりました。地方制度調査会ではなく、地方行財政検討会議において議論を進めてきたのは、政府全体の方針に従って、実質的な議論の段階から総務省の政務三役が加わり、政治主導により検討を

進めることとしたためです。

地方行財政検討会議については、本会議を7回、第一分科会を9回、第二分科会を8回、第一分科会・第二分科会合同会議を1回、開催いたしました。その全ての議事を公開するなど運営の透明性の確保に留意したほか、地方公共団体の議会の議長や長などの地方公共団体関係者に同会議の構成員又は専門委員として参画していただき、地方公共団体の意見聴取に意を用いてまいりました。また、これらの会議の場だけでは地方公共団体の意見を含む各方面の意見が十分でないと考えたことから、地方行財政検討会議における地方自治法の見直しについての議論の状況について、昨年10月から1ヶ月間、地方公共団体関係者を含め、広く国民一般からの意見募集を実施したところです。

このような過程を経て、今後の地方自治法の抜本見直しの方向性を盛り込んだ「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）」を昨年12月3日に開催した地方行財政検討会議・本会議（第7回）に当省から提出し、御意見をいただきました。ここでいただいた御意見、さらに、追って地方六団体から文書でいただいた御意見を踏まえて、本年1月26日、当省において「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「考え方」という。）として取りまとめました。ここで、速やかに制度化を図ることが必要であるとした事項について「地方自治法の一部を改正する法律案」として立案し、今国会に提出すべく準備を進めているものです。

この法案については、地方六団体の各団体にその概要を情報提供した上で、本年2月7日に開催された総務大臣と地方六団体との会合で意見交換を行い、いただいた御意見に対しては当省としての立案に当たっての考え方も説明をいたしました。さらに、先日、改めて地方自治法の一部を改正する法律案に対する御意見を文書により御提出いただきましたので、この御意見に対する当省としての考え方を次のとおり回答します。地方六団体の各団体におかれては、改めてこの法律案に対して御理解を賜りますよう、何卒よろしく申し上げます。

記

1. 地方議会制度について

(1) 会期制の見直しについて

会期制の見直しは、幅広い層の住民が議員として参画できる議会の実現や、議会審議の充実・活性化といった観点から議会運営のあり方について、より弾力的

な対応を可能とすることを目的とするものです。

今回の改正案で、具体的には、定例会・臨時会という区分を設けて、その間集中的に審議を行う現行の議会運営とは異なる議会のあり方、すなわち、通年の会期を定め、その間集中審議ではなく定期的に会議を開催して審議を行う議会運営を、議会が条例により選択することを可能とすることとしています。この場合、毎月1日以上、定期的に会議を開く日（定例日）を条例で定めることとしていますが、定期的に会議を開催して審議を行うことを住民に対し明らかにするために最低限必要であると考えています。

また、同じくこの場合には、長等の議会への出席義務を定例日の会議における審議及び議案の審議に必要な場合に限定することとしています。議会がいつでも会議を開くことができるようになることから、長等の負担を過重にせず、その行政能率を下げないようにするために必要であると考えています。

なお、今回の改正案は、現行制度の下で定例会・臨時会方式をとりつつ、会期を長く設定することによって通年に近い議会運営をすることができなくなるものではなく、現行制度に加えて新たな選択肢を設けるものです。

(2) 議会の招集権について

議会の招集権について、今回の改正案では、議長等による臨時会の招集請求に対して長が招集義務を果たさない場合に、議長が招集することとしています。議会の招集権をそもそも議長が有することとするについては、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として、地方行財政検討会議において引き続き検討していきたいと考えています。

なお、一般選挙後等で長が招集せず、かつ議長がいないときに、総務大臣又は都道府県知事が招集する新たな仕組みの導入については、御意見等を踏まえ、法律案に盛り込むことを見送ることとします。

2. 議会と長の関係について

(1) 一般再議について

一般再議について、今回の改正案は、その対象となる議会の議決を拡大することによって、議会に再考を促し、その結果、議論が活性化することや熟議が深まることを期待するものです。この場合、新たに拡大された対象に係る一般再議は、議会に再考を促すことを目的とするものであることから同一の再議決は通常単純多数決で足りるものとしています。

一方、現行制度による条例及び予算を対象とする一般再議は、これと目的を異にし、議会が条例や予算の議決によって直接長の執行行為を拘束することへの対

抗手段として同一の再議決に特別多数議決を求めることによって長と議会の間
に均衡と抑制の関係を確保することを目的とするものであることから、再議決の要
件のあり方については、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として、
地方行財政検討会議において引き続き検討していきたいと考えています。

なお、再議権の行使にあたり、長が公聴会を開催するかどうかは、必要に応じ
て長が適切に判断することで十分であり、長にその開催を義務付ける必要はない
ものと考えています。

(2) 専決処分について

専決処分については、長が議会に承認を求め、これに対して議会が不承認とし
た場合においても、法律上専決処分は引き続き有効であり、この点は、今回の改
正案によって何ら変わるものではありません。今回の改正案は、条例及び予算に
関する専決処分に対し議会がこれを不承認とした場合には、長に対して補正予算
の提出や改正条例案の提出など必要な措置を講ずる義務を課すこととするので
す。ここで講じられる措置は将来に向かって効力を生じることになります。長に
課される義務の内容は「条例の制定又は改廃に係る議案の提出、補正予算の提出
その他の必要な措置」であり、改正条例案の提出、補正予算の提出など、特定
の措置に限定しているものではなく、必要な措置の具体的内容は長が適切に判
断することになります。この際、既に執行された予算や、既に行われた処分の関係
者の利益については配慮した内容の措置とすることは可能であると考えています。

3. 直接請求制度について

(1) 条例の制定・改廃請求の対象について

直接請求のうち条例の制定・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
が除外されました。これらの事項が請求の対象となっていた地方自治法制定直後
(昭和22年5月3日)から昭和23年改正の施行日前(昭和23年7月31日)
までの間、地方税の減税(具体的には電気・ガス税が中心)を求める地方税条例
の改正の請求は道府県で11件、市町村で8件でした。

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反映
されることは地方自治の重要な要請です。確かに、当時は戦後間もなく、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と見え
ますが、経済状況も大きく変化した今日、直接請求制度は本来あるべき姿に
立ち戻ることが求められています。もとより条例の制定・改廃請求のためには法

令で定める手続により50分の1以上の有権者の署名を収集することが必要であり、これらの事項が再び請求の対象になっても、直接請求が乱発される事態は想定しにくいと考えており、「住民に対する誤ったメッセージを送ること」にもならないと考えていますが、要件の厳格化等の御意見をいただいているところです。具体的な御提案があればいただきたく存じます。

なお、直接請求がなされた場合にも、条例の制定・改廃のためには議会で審議され議決されることが必要であり、最終的な判断は長提案又は議員提案の条例と同様、議会に委ねられています。今後、地方税財政制度のあり方については様々な議論が予想され、制度改正も考えられますが、そのような場合においても地方税の賦課徴収等について議会は引き続き重要な役割を果たしていく必要があります。その役割は今回の改正案によって何ら変わるものではありません。また、個々の地方公共団体における地方税の賦課徴収等についての条例の制定・改廃は、直接請求を経ているかどうかにかかわらず、地方財政計画の作成又は地方交付税の算定に対して中立的であると考えられます。

(2) 解散・解職請求の署名数要件の緩和について

解散・解職請求の署名数要件については、有権者数の多い地方公共団体においては必要な署名数が多すぎるため制度として機能していないのではないかと指摘があり、平成14年の改正で必要署名数の緩和を行いました。しかしながら、改正後についても、都道府県・指定都市・中核市・特例市において解散・解職請求が成立した例が1件（名古屋市）のみであるなど、依然として制度が機能しにくい状況にあると認識しています。

今回の必要署名数の緩和に関する改正案は、このような現状を踏まえて、全ての地方公共団体について一律に緩和するものではなく、有権者数が多い地方公共団体においても制度が機能するようにするという観点から、有権者数が一定以上（16万以上）の地方公共団体（選挙区）に限って、有権者数に応じて緩和することとしており、最も緩和される有権者数区分（40万以上）であっても有権者の10分の1以上は署名数を必要とする制度にしようとするものです。

(3) 解散・解職請求の署名収集期間について

解散・解職請求の署名収集期間については、請求代表者等による署名の収集のために必要な手間に応じた合理的な期間である必要があります。現行制度では都道府県の場合には2箇月、市町村の場合には1箇月とされていますが、署名数要件は都道府県であっても市町村であっても同じであることから、一定規模以上の有権者数を有する市町村については都道府県と同様に2箇月に延長するために政令を改正することを検討しています。

4. 住民投票制度の創設について

地方公共団体の行政運営に住民の意見を的確に反映させるため、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住民投票制度を創設することとしました。

住民投票制度の立案に当たっては、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しております。

また、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘されていることから、その対象を限定して立案することとし、今後、実施状況をよく見極めた上で制度の見直しを検討していくこととしています。具体的には、今日の厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が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限定しています。

住民投票制度の具体的な手続については、地方公共団体が当該公の施設を設置しようとするときに、長は、当該公の施設の設置に係る予算を議会に提出する前に、当該公の施設に関する設置の目的、位置その他政令で定める事項（設置に係る事業費見込みとその財源等を規定する予定）を明らかにして、その設置について議会の承認を求め、承認を求める議案が可決されたときに当該公の施設の設置について選挙人の投票に付することとしております。この投票の結果、過半数の同意が得られなかったときは、この投票の対象となった公の施設は設置できないこととなります。なお、同一の公の施設について改めて同じプロセスを経て住民投票に付することは妨げられないものと考えております。

また、住民投票の対象となる施設については、法令により設置しなければならないものとされていることその他の事由により住民投票に付することが適当でない公の施設を政令によりその対象から除外することとした上で、それ以外の施設のうちから、地方公共団体において特に重要であり、かつ、大規模な施設を住民投票の対象として条例で定めることとしており、地方公共団体の自主性に最大限配慮しています。

5. 住民訴訟における首長等の賠償責任について

いわゆる4号訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会が放棄する議決を行うことについては、住民訴訟係属中のみならず判決確定後を

含めて放棄を制限することの要否や、放棄する場合に一定の具体的な要件を設定することについて検討してきました。しかしながら、そもそも議会による放棄の議決そのものを権限の濫用に当たるとして無効とする高等裁判所の判決もあり、これと異なる立場をとる高等裁判所の判決と併せて、最高裁判所に上告されていることから、判例の動向を見極めながら引き続き検討することとしています。

また、いわゆる4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限については、米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重すぎるのではないかとの指摘がある一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものであるといえるのかという意見もあり、この点についても引き続き検討することとしています。

6. 国等による違法確認訴訟制度の創設について

国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度は、当省で取りまとめた「考え方」で説明しているように、既に行われた国の関与に関する国と地方公共団体間の法律解釈の齟齬を解消するための中立・公正な司法的手続を整備するために創設するもので、新たな国の関与を創設するものではありません。

現行制度では、国と地方公共団体間の法律解釈の齟齬を解消する手段を地方公共団体にしか与えられていないことから、是正の要求等を受けた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い場合に、訴訟等により法律解釈の齟齬を解消することができないこととなります。この場合、仮に地方公共団体の事務処理が違法であれば、住民に対して法律や条例の遵守を求めるべき立場にある地方公共団体自身が違法行為を行っていることになるし、逆に国の関与が違法であれば地方自治に対する侵害というべきこととなり、いずれにしても行政の法適合性の原則に合致しないものとなります。

本制度の創設は、こうした観点から、中立・公正な係争処理手続を整備しようとするもので、事例として多く想定されるかどうかにかかわらず、国と地方公共団体の関係に関する制度として不可欠のものです。また、現在、政府としては、法令による義務付け・枠付け等の見直し等によって、地方公共団体の自主性・自立性を高めるため、国等による事前規制から事後の是正措置に転換していく改革を進めているところですが、本制度の創設はこの改革に資するものと考えています。

なお、地方自治に影響を及ぼす法令等について、地方公共団体の意見を反映していく仕組みの必要性については当省としても理解しています。このため、地方自治法では、地方自治に影響を及ぼす法令等に関して、地方六団体は内閣・国会

に意見申出等を行うことができることとされ、また、地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合、各大臣に地方六団体への事前情報提供が義務付けられています。このほか、「国と地方の協議の場に関する法律案」は第174回国会に内閣から提出し、現在、継続審議中となっています。

7. 広域連携について

広域連携について、その改正案の内容は、一部事務組合等からの脱退の手続、一部事務組合の議会・監査委員のあり方、広域連合の執行機関のあり方に関するものですが、いずれも広域連携の仕組みを柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとするものと考えています。

脱退の手続については、現行制度では、全ての関係地方公共団体の合意を必要とするため、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るといわざるを得ない場合があることから、一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置について、地方公共団体が2年以上前に予告した場合には、脱退できることとするものです。

一部事務組合の議会・監査委員のあり方及び広域連合の執行機関のあり方については、いずれも、一律に義務付けるものではなく、一部事務組合や広域連合の性格に応じ、これらを組織する地方公共団体の意思によって採用し得る組織形態の幅を広げるものです。

また、広域連合から権限移譲の要請があった場合の国からの応答義務等については、今後、国の出先機関改革の中でその必要性を検討してまいります。

8. 地方自治法の抜本見直しの全体像について

地方自治法の抜本見直しについて、地方行財政検討会議では、これまで地方公共団体の基本構造のあり方、長と議会の関係のあり方、住民自治制度の拡充、国と地方公共団体の係争処理のあり方、基礎自治体の区分・大都市制度のあり方、広域連携のあり方、監査制度・財務会計制度の見直しなど幅広い事項について検討を行ってきました。当省が取りまとめた「考え方」には、同会議における検討を踏まえ、現時点における地方自治法の抜本改正についての考え方を盛り込んでいます。当省としては、このうち速やかに制度化を図ることが必要であると考えられる事項については、今国会に提出することによってその実現を図り、また、引き続き検討が必要であると考えられる事項については、地方行財政検討会議においてさらなる検討を進めることが適当であると考えています。

引き続き検討が必要であるとしている事項である地方公共団体の基本構造のあり方については、二元代表制による代表民主制を前提としつつ、代表民主制を構成する長と議会をはじめとする地方公共団体の基本構造のあり方を多様化することについて検討するものです。

しかしながら、今回の直接請求制度の見直し、住民投票制度の法制化、広域連携のあり方に関する改正は、今後における地方公共団体の基本構造のあり方に関する検討に影響を与えるものではないと考えられます。

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」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懸念される。

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こと

平成23年3月7日

全国知事会 御中

総務省自治行政局

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3月3日付けで、貴会から提出のあった標記法案に対する意見について、改めて下記のとおり回答します。

記

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について

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「考え方」という。）は、地方行財政検討会議に政務三役が出席し、会議における議論に耳を傾け、闘わされた議論を踏まえ、その上で、総務省において議論を整理して取りまとめたものです。すなわち、まず、それまでの地方行財政検討会議の第一分科会及び第二分科会での意見の集約の状況を踏まえ、項目ごとの方向性を示した案を「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）」として作成し、昨年12月3日に開催した地方行財政検討会議・本会議（第7回）に提示しました。ここでいただいた御意見、さらに追って地方六団体から文書でいただいた御意見も踏まえ、本年1月26日、当省において「考え方」を取りまとめたことは、前回回答したとおりです。

昨年12月3日の地方行財政検討会議においては、多岐にわたる論点について、様々な御意見が出されましたが、貴会が御指摘されている事項について、反対の御意見はなかったと承知しています。確かに、御指摘のとおり、当日欠席された岩手

県知事からは、複数の項目について更に慎重な検討を求める御意見が示され、また、全国市議会議長会や全国町村議会議長会からは、住民投票制度についての御意見も示されました。その上で、いただいた御意見を踏まえ、必要な対応を行ってまいります。「手続が適正とはいえない」ものとは考えておりません。

なお、昨年10月より1ヶ月間にわたり実施した地方自治法の抜本見直しに関する意見募集は、地方行財政検討会議における検討項目全般について、実質的な議論が行われている段階で自由な御意見を幅広くお聞きすることを目的として行ったもので、このため「考え方」の取りまとめ前に行ったものです。

2. 住民投票制度の創設について

二元代表制による現行の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り、この点は今回の改正案においても何ら変更はありません。

その上で、今回の改正案は、地方公共団体自らの選択により、拘束的な住民投票制度を導入することとしており、その必要性について、前回の回答を敷衍させていただきます。

個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明する手法を導入しようとするときに、現行制度の下では、地方公共団体の意思決定に当たってその結果を参考にすることは可能ですが、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束するようにすることは、法律の定める場合を除きできないと解されています。そこで、今回の改正案では、地方公共団体が必要であると判断した場合に、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束する住民投票制度を条例によって選択し、導入することができるようにするものです。

公の施設を対象にしたのは、前回回答したように、行政サービスに関する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は住民が多大な関心を寄せており、公の施設は直接住民が利用する中核的な行政サービスであるからです。

このほか、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として「市町村の廃置分合の是非」を住民投票の対象とすることを検討しましたが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえ、これが住民投票の対象としてふわしいかどうかは、今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していくこととしました。また、「議員の定数」を対象とすることについては、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」で議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしていることから、本法案が成立した場合、その運用状況を慎重に見極め、対応していく必要があると考えています。

なお、御指摘のように地方行財政検討会議・第一分科会において様々な意見はありましたが、直接民主制は、代表民主制を補完する手段として導入すべきだということについて、基本的には異論がなかったものと承知しております。

今回の住民投票制度は、地方公共団体に対してその導入や対象となる施設の規模、種類等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しているものであり、かねてより地方公共団体の自由度の拡大を唱えておられる貴会の御理解をいただきたいと存じます。

3. 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

前回回答したとおり、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を反映させることは地方自治の重要な要請であると考えています。財政状況が深刻であるからといって、税をはじめとする地方公共団体の収入を直接請求の対象外にしておくのではなく、これらの事項を対象にした上で、財政状況が深刻であればこそ、住民に対してその説明を尽くし、受益と負担の均衡の確保の必要性について理解を得ることが今求められていると考えています。

なお、要件等の厳格化等の御提案があればいただきたく存じます。

また、現行の条例の制定・改廃の直接請求制度では、当該地方公共団体の区域内で選挙が行われることになるときは、例えば、任期満了による選挙があるときには任期満了の日前60日に当たる日から当該選挙の日までの間、請求のための署名を求めることができないものとされているなど、選挙のための運動と直接請求のための署名収集行為とを時間的に切り離すこととしており、選挙と直接請求それぞれの適正な運用を期しています。

4. 解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和について

前回回答したとおり、平成14年の改正で必要署名数の緩和を行いました。改正後についても都道府県・指定都市・中核市・特例市において解散・解職請求が成立した例は1件（名古屋市）にとどまります。このような状況を踏まえれば、全国的に見ると、大都市においては解散・解職請求制度は機能しにくい状況にあり、その原因は署名数要件が厳しすぎることにあります。

なお、署名収集期間についても、前回回答したとおり、請求代表者等による署名の収集の手に応じた合理的な期間にするという観点から、一定規模以上の有権者数を有する市町村については都道府県と同様に2箇月に延長するために政令を改正することを考えています。

5. 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

今回の改正案では、議会が専決処分を不承認とした場合には、長に必要な措置を講ずる義務を課すこととしています。この場合に、その対象となる専決処分は、条例の制定改廃及び予算に係るものに限定しており、それ以外について議会による不承認に対して必要な措置を講ずるかどうかは、引き続きその必要性を含めて長の裁量に委ねられています。条例の制定改廃及び予算についての議会の議決は、議会の重要な権限であることから、長と議会の対立を解消する見地からは、その具体的内容については長の裁量に委ねることとしつつも、必要な措置を講ずる必要はあると考えています。

6. 地方議会の会期について

会期制の見直しは、前回回答したとおり、定例会・臨時会という区分を設けて、その間集中的に審議を行う現行の議会運営とは異なる議会のあり方を新たな選択肢として設けるものです。今回の改正案による議会運営を選択した場合には、会期が条例で定める1月中の日から翌年の当該日の前日までと定められ、一般選挙後最初の招集が行われた後は、原則として任期満了まで常時活動能力を有することとなること、一般選挙後最初の招集を除いて長の招集行為は不要となること、長等の議会への出席義務が定例日における審議又は議案の審議に限定されることといった、現行制度の下での通年議会の開催とは異なる仕組みが設けられており、制度化の意義はあるものと考えています。

この改正案は、より一層幅広い層の住民が議員として参画できるようにするとともに、議会審議の充実・活性化といった観点から、議会運営のあり方について、より弾力的な対応を可能とすることを目的とするものです。御指摘のとおり、より幅広い層の住民が議員として参画できる議会の実現や、議会審議の充実・活性化を図る方策には様々なものがありますが、今回の改正案による会期制の見直しは、毎月1日以上、定例日を条例で定めることによって、定期的に会議を開催して審議を行うことを住民に対して明らかにするものであることから、そのような方向に踏み出す手段の一つとなると考えています。

7. 一部事務組合・広域連合等について

「平成の合併」後において、広域連携の仕組みを使いやすいものとすることは重要なことと考えており、今回の改正案も、基本的にはこの考え方に沿ったものです。

一部事務組合等からの脱退手続については、現行制度では脱退の意思があっても、全構成団体の協議が調わなければ脱退することは認められておらず、脱退の自由がありません。今回の改正は、こうした不都合を改善し、一定期間をおいた上で脱退できるようにするものです。

御指摘の具体的事例について、網羅的な調査はしていませんが、一部事務組合を構成する1団体の合意を得られずに協議が難航し、構成団体間の対立が生じたまま一部事務組合を存続せざるを得なかった事例等、複数の事例を承知しています。これらの事例においては、いずれも、最終的には一部事務組合が解散されましたが、協議の労力や財政面で結果として相当の負担があり、このような状況は改善していく必要があると考えています。

また、広域連合から権限移譲の要請があった場合の国からの応答義務等については、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」(平成22年12月18日閣議決定)にも示されているとおり、具体的意思を有する地域との間で、十分な協議・調整を行いながら、広域連合制度を活用するための諸課題について検討を行った上で、新たな広域行政制度の整備を行います。

なお、現時点での条文案については、地方自治法第263条の3第5項の規定に基づき、平成23年3月3日付けで貴会に対し情報提供を行ったところです。

(連絡先)

総務省自治行政局行政課

電 話 : 03-5253-5510 (直通)

F A X : 03-5253-5511

担 当 : 新田理事官、萩原係長

「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（総務省回答）」に対する意見

平成 23 年 3 月 7 日
全 国 市 長 会

去る 2 月 18 日に本会が提出した『「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」等に対する意見』について、2 月 28 日付で地方自治法の一部を改正する法律案に関する総務省としての考え方の回答があったところである。

この中で、一般選挙後等で長が招集せず、かつ議長がいないときにおける議会の招集に関する改正を見送ることについては、本会の意見を反映したもので是とするものであるが、その他の事項については、本会がさらに慎重に検討を求めているにもかかわらず、本会の意見を踏まえ改正を行う方向としており遺憾である。

改めて以下の事項について再考を求めるものである。

地方税の賦課徴収等を直接請求の対象とすることについては、①「地域主権改革税制」として、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革するとされ、その具体策を平成 24 年度税制改正から実現するため、総務大臣主催の研究会を設置して、これから検討することとされているとともに、②政府として社会保障と消費税を含む税の一体改革を行うとされており、地方消費税を含む地方税財源の一層の充実・確保が現下の喫緊の課題となっている。

今回の回答において、「経済状況も大きく変化した」という状況認識や「直接請求が乱発される事態は想定しにくい」という認識については本会と意見を異にするものであり、地方税財源の充実について抜本的な改革が行われようとしている今日、これを直接請求の対象とすれば、地方税の減税等の要求が乱発される懸念や政争の手段として使われる懸念があるとともに、地方の行財政運営に大きな打撃を与え、住民サービスに影響を与える可能性も否定できない。したがって、なぜ今改正を行うのか十分了解できないところである。

これらの改革の道筋やその内容が明らかになった段階で、改めてその

導入の是非を検討すべきである。

また、解散・解職請求について、指定都市は署名収集期間については、その延長を求めているところであるが、今回の改正において、署名収集期間とともに署名数要件を同時に緩和する必要性がどこにあるのか、また、それ以外の都市にまで拡大する必要性があるのか等について、行政の安定性の見地等も含め、その検証が未だ不十分であると考えるので、さらに慎重に検討すべきである。

さらに、住民投票制度については、住民から直接選挙で選ばれ、住民に対して直接責任を負い、正当な負託を得ている長と議会の双方が大規模な公の施設の設置を承認しているにもかかわらず、なぜ二代表制を補完する制度を創設して拘束力のある住民投票に付すのか、今般の回答によっても未だ了解できないところである。

今回の回答において、「多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘されていることから、その対象を限定して立案する」としているが、この指摘は、大規模な公の施設にも当てはまることであり、拘束力のある住民投票制度については、拙速に制度化を図るのではなく、さらに引き続き慎重に議論を行うべきである。

また、本会では、専決処分について、再議制度における義務に属する経費等との関係を指摘したところであるが、何ら措置を講じることとされていない。改めて再考を求める。

なお、違法確認訴訟制度については、自治事務等に係る国の新たな立法に対して、自治体が十分協議し、意見反映を行えるルールを構築することが先決であり、そのための重要な役割が期待される「国と地方の協議の場に関する法律案」を早期に成立させ、その実効性のある運営を図ることが必要であること、また、住民訴訟における首長等の賠償責任の限定・制限について早期に制度改正を行うことを、改めて指摘しておきたい。

平成23年3月8日

全国市長会 御中

総務省自治行政局

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3月7日付けで、貴会から提出のあった標記法案に対する意見について、改めて下記のとおり回答します。

記

1. 地方税の賦課徴収等を直接請求の対象とすることについて

前回回答したとおり、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を反映させることは地方自治の重要な要請であると考えております。この要請は、地方税制度の抜本的改革や社会保障制度と消費税を含む税の一体改革に何ら反するものではなく、むしろ、「現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革する」とされているからこそ、地方税の賦課徴収等を直接請求の対象とした上で、住民に対して財政状況について十分な説明をし、受益と負担の均衡の確保の必要性について理解を得ることが求められると考えております。

なお、直接請求は、法律の定める厳格な手続きに則って住民が労力をかけて行うものであり、もとよりいたずらに乱発されることはないと考えておりますが、要件等の厳格化等の御提案があればいただきたく存じます。

2. 解散・解職請求に係る署名数要件の緩和について

前回回答したとおり、平成14年の改正で必要署名数の緩和を行いました。

改正後についても、都道府県・指定都市・中核市・特例市において解散・解職請求が成立した例は、1件（名古屋市）にとどまります。このような状況を踏まえれば、指定都市のみならず有権者数が多い都市においては解散・解職請求制度は機能しにくい状況にあり、その原因は署名数要件が厳しすぎることにありと考えています。このことから、今回の改正案では、署名数要件について、全ての地方公共団体について一律に緩和するものではなく、有権者数に応じて緩和を行うこととしております。

なお、署名収集期間については、前回回答したとおり、請求代表者等による署名の収集の手間に応じた合理的な期間にするという観点から行うものです。署名数要件は、都道府県であっても市町村であっても同じであることから、一定規模以上の有権者数を有する市町村については、都道府県と同様に2箇月に延長することが必要であると考えています。

3. 住民投票制度について

御指摘のとおり、今般導入することとしている住民投票制度については、住民から直接選挙で選ばれた長が提案し、議会が承認したものについて住民の投票に付することとしているものです。

個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明する手法を導入しようとするときに、現行制度の下では、地方公共団体の意思決定に当たってその結果を参考にすることは可能ですが、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束するようにすることは、法律の定める場合を除きできないと解されています。そこで、今回の改正案では、地方公共団体が必要であると判断した場合に、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束する住民投票制度を条例によって選択し、導入することができるようにするものです。公の施設を対象にすることとしているのは、前回回答したように、行政サービスに関する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は住民が多大な関心を寄せており、公の施設は直接住民が利用する中核的な行政サービスであるからであり、このため、公の施設の設置について長の提案及び議会の承認を経た上で、真に設置が必要なものか投票により住民の意思を直接確認し、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束する選択肢を用意しようとするものです。

なお、御指摘のとおり、住民投票制度は、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にするおそれがあることから、その対象を限定して立案することと致しましたが、公の施設の設置については、前述のような理由に加え、争点が明確であって、住民の直接の判断にもなじみやすいものと考えられ、その導入や

対象となる施設の規模、種類等について地方公共団体の条例で選択する仕組みとした上で、制度化を図ろうとしているものです。

4. 専決処分について

今回の改正案によって、予算に係る専決処分を議会が不承認とした場合には、長に対して補正予算の提出等の必要な措置を講ずる義務が課されることとなりますが、その具体的な内容は、長の裁量に委ねられており、様々な選択肢があり得るものと考えています。この場合であっても、地方公共団体の義務に属する経費について、その経費及びこれに伴う収入を予算に計上しなければならない地方公共団体の義務は何ら変わりなく、この義務に違反する措置を長が講じなければならないことにはなりません。したがって、改正案の見直しは必要ないものと考えています。

(連絡先)

総務省自治行政局行政課

電 話：03-5253-5510 (直通)

F A X：03-5253-5511

担 当：新田理事官、萩原係長

地方自治法改正案に対する意見

地方自治法改正案に対する小職の意見に対し、改正の趣旨などについてご懇篤な回答をいただきました。

制度改正についての検討の場を、地方制度調査会ではなく、地方行財政検討会議によることとしたのは、「政府全体の方針に従って、政治主導により」検討を進めることとしたものであるということですが、政府全体の方針と言うのはいかなるものか判然としません。地方行財政検討会議での検討は、地方制度調査会に諮問し、そこで慎重に審議・議論することを排除する理由にはなりえないと考えます。

とりわけ以下の点については、せつかくの回答ではありますが、なお得心いたしかねるので再度意見を述べることにします。

1 住民投票制度の創設について

総務大臣は、記者会見（2月25日）で、「住民の皆さんの政治参画機会を拡大、拡充することに反対するのはいかなるものか」と述べていますが、そのように一刀両断に決めつける発言こそ多角的な議論を封じる姿勢の表れであると言わざるを得ません。

また、「（意見交換の参加者は）文書を読むだけで、反論がないまま、議論が尽くされていないといわれても、何回やっても埒があかない」という趣旨を述べ、議論が尽くされていないという地方側の指摘を「通り一遍」と評しているのも同様であり、いささか不快の念を禁じえません。

住民投票は、代表制を「補完」するものであるといいますが、前回の意見で述べた「結果に拘束力のある住民投票制度の導入は、代表制の根幹にかかわるものであり、当該団体にとっての最適の選択は常に住民の判断にあるとでもいうのだろうか」という、制度に内在する疑問に対して正面から答えておられませんし、そもそも結果に拘束力を持たせるのは、法形式的には二元代表制と相いれないのでありまして、解職請求等既存の制度との関連を含め、代表制と住民意志との緊張関係についての透徹した議論がなお必要なはずです。

さらに、あたかも「選択制である」とか、「自主性に最大限配慮している」からよいではないかというのは、制度の本質論を回避した立論であると言わざるを得ません。

当該団体の組織、行財政運営に対する住民の関心が多種多様である中で、なにゆえに「受益と負担の関係や将来世代への負担のあり方に多大の関心を寄せている状況」を持ち出して、住民投票の対象を大規模な公の施設に限定する理由としているのか依然として不明で

す。制度導入を急ぐ余りの恣意的な選択であるとのそしりはまぬがれないのではないで
しょうか。

このような制度を地方自治法で定めなければならない実際的な必要性が実証されている
のならば、お示しいただきたいと思います。

2 直接請求制度にかかる条例の制定・改廃請求の対象について

社会保障と消費税をはじめとする税制の抜本改革に関する議論がなされつつある今日、
一方でこのような改正を行うことによる社会的な影響や国民の受け止め方についてどのよ
うな認識をお持ちなのか定かではありませんが、この点については、拙速を避け、慎重な
扱いが必要であることを再度強調しておきます。

そのうえで申し上げます、回答では、「本来あるべき姿に立ち戻ることが求められている」
と独自の見解が示されているにすぎません。本来あるべき姿とは一体どういうものでしょ
うか。

また、直接請求が乱発される事態は想定しにくいとしていますが、なにをもってそのよ
うな判断に至っているのか不明です。

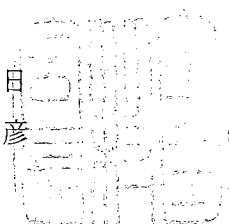
なお、請求要件の厳格化については、多角的な、幅広い慎重な検討・議論が必要である
ことの例示として述べたものであって、それを「具体的なご提案があれば」という次元で
受け止められたのは残念というほかはありません。

議長がいない場合における議会の招集を都道府県知事などが行うこととする仕組みは、
今回の改正案に盛り込むことを見送ることとされました。どこからそのような奇異な発想
がでてきたのか窺い知る由もありませんが、そうした仕組みの導入を撤回するのは当然の
ことです。前回の意見で申し述べましたように、現実的には極めて稀と思われる事案まで
想定して、地方行財政運営の現場の知恵に委ねればよいものを、いわば手とり足とりの姿
勢で国が法律的な枠組みをはめてしまおうとする姿勢自体が問題なのだとすることを指摘
しておきたいと思います。

総務大臣 片山善博様

平成23年3月10日

全国町村会長 藤原忠彦



平成23年3月15日

全国町村会 御中

総務省自治行政局

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3月10日付けで、貴会から提出のあった標記法案に対する意見について、改めて下記のとおり回答します。

記

1. 住民投票制度の創設について

二元代表制による現行の代表民主制は、今後においても地方自治制度の根幹をなすものであり、この点は今回の改正案においても何ら変更はありません。

その上で、今回の改正案は、地方公共団体自らの選択により、拘束的な住民投票制度を導入することとしており、その必要性について、前回の回答を敷衍させていただきます。

個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明する手法を導入しようとするときに、現行制度の下では、地方公共団体の意思決定に当たってその結果を参考にすることは可能ですが、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束するようにすることは、法律の定める場合を除き、できないと解されています。そこで、今回の改正案では、地方公共団体が必要であると判断した場合に、その結果が地方公共団体の意思決定を拘束する住民投票制度を条例によって選択し、導入することができるようにするものです。

地方自治制度において、法律により対象事項を限定して拘束力のある住民投票制度を導入することは、議事機関としての議会と執行機関としての長の二元代表制に

よる代表民主制を求めている現行憲法においても導入できるものと考えており、過去にも、市町村の境界変更や重要な財産・営造物の独占的使用の許可、自治体警察の廃止等について拘束力のある住民投票制度が設けられ、現在も合併協議会の設置について設けられています。

公の施設を対象にすることとしているのは、前回回答したように、行政サービスに関する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は住民が多大な関心を寄せていることに加え、公の施設は直接住民が利用する中核的な行政サービスであるからです。

今回の住民投票制度は、地方公共団体に対してその導入や対象となる施設の規模、種類等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しているものです。すなわち、議会自らの判断により、住民投票というより慎重な手続を取ることができるようにするものであり、貴会の御理解をいただきたいと存じます。

2. 直接請求制度に係る条例の制定・改廃請求の対象について

前回回答したとおり、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を反映させることは、地方自治の重要な要請であると考えております。このような要請からすれば、代表民主制を補完する制度の一つとして設けられている条例の制定・改廃請求の制度の対象から地方税の賦課徴収等だけを除外する根拠はないのではないかと考えられ、制定当初の地方自治法においてこの制度が導入されたときには、このような制限はありませんでした。昭和23年の改正によりこれらが除外されたのは、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があったことが背景にあったものと考えています。

また、直接請求は、法律の定める厳格な手続に則って住民が労力をかけて行うものであり、住民に対する説明責任を十分に果たしていけば、いたずらに乱発されることはないと考えております。

(連絡先)

総務省自治行政局行政課

電 話 : 03-5253-5510 (直通)

F A X : 03-5253-5511

担 当 : 新田理事官、萩原係長