

パネルディスカッション 参考資料

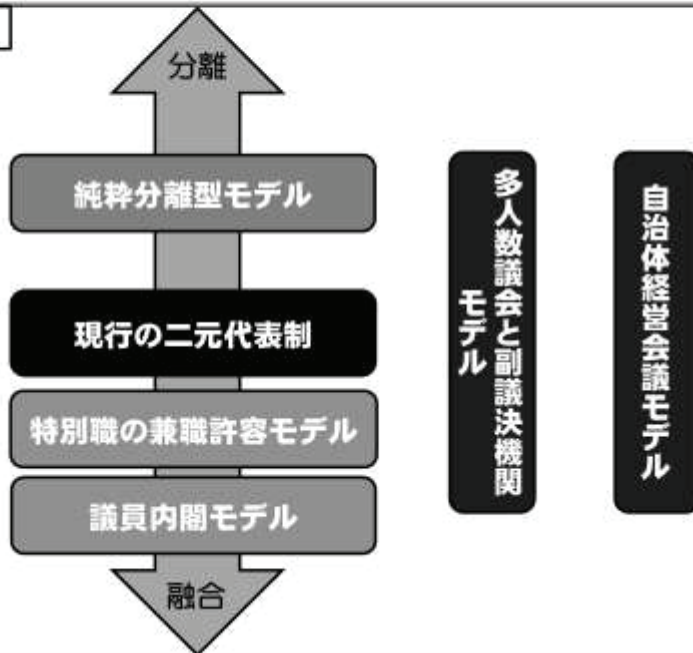
牧原 出 氏（東京大学先端科学技術研究センター教授）

出典：地方行財政検討会議 第一分科会（第4回）資料（抜粋）

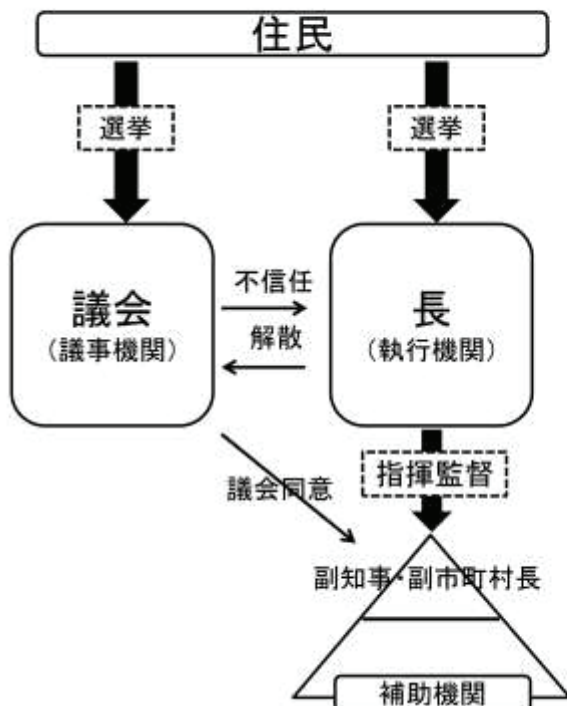
地方公共団体の基本構造について（案）

現行の二元代表制を基本とし、地方公共団体の判断でこれとは異なる基本構造を選択できることとする。

モデルと融合・分離の方向性



現行の二元代表制

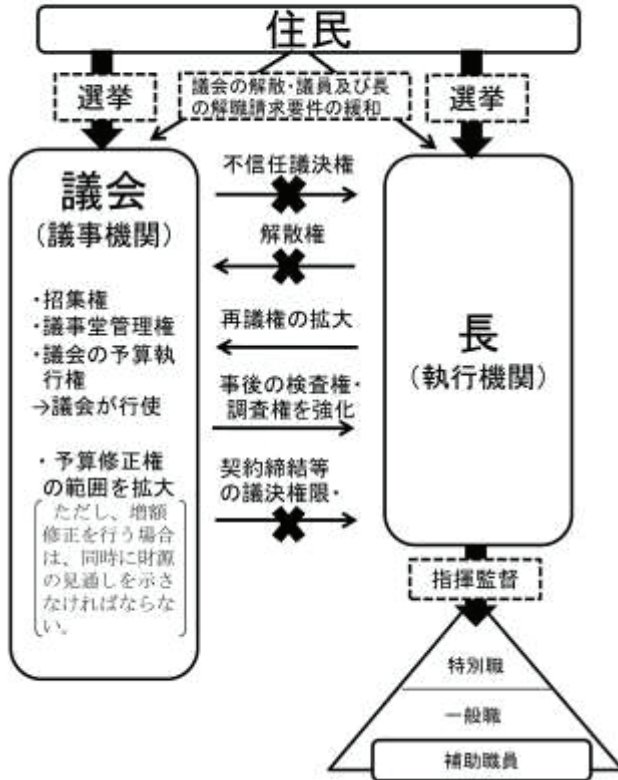


【モデルの概要】

- 議事機関として、議会を設置する（憲法93条1項）。
 - 長及び議会の議員は、住民が、直接これを選挙する（憲法93条2項）。
 - 長は独任制の執行機関として、
 - ・ 団体を統轄し、これを代表する（法147条）。
 - ・ 団体の事務を管理し及びこれを執行する（法148条）。
 - 長は議会の同意を得て、副知事・副市町村長を選任する（法162条）。
- ※ 条例で定数を自由に定めることができる（法161条2項）。
- ※ 内部的補佐にとどまらず、長の命を受け、長に次ぐ立場から関係部局を指揮監督し、必要な政策判断を行う。

純粋分離型モデル

(議会と長を分離する純粋な二代表制とするもの)



【モデルの概要】

- 不信任議決制度・解散制度は廃止する。
(議会の解散・議員及び長の解職請求要件を緩和する。)
- 長の再議権を拡大する。
- 執行権限の行使に対する事後の関与として、検査権・調査権を強化する。
- 議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は議会が行使する。
- 議会の予算修正権の範囲を拡大する。ただし、増額修正を行う場合は、同時に財源の見通しを示さなければならないこととする。
- 議会の議決事件については、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する。
- 条例制定範囲の拡大として、現行の規則事項を条例事項とし、条例の委任を受けて規則を定めることとする。

【メリット・デメリット】

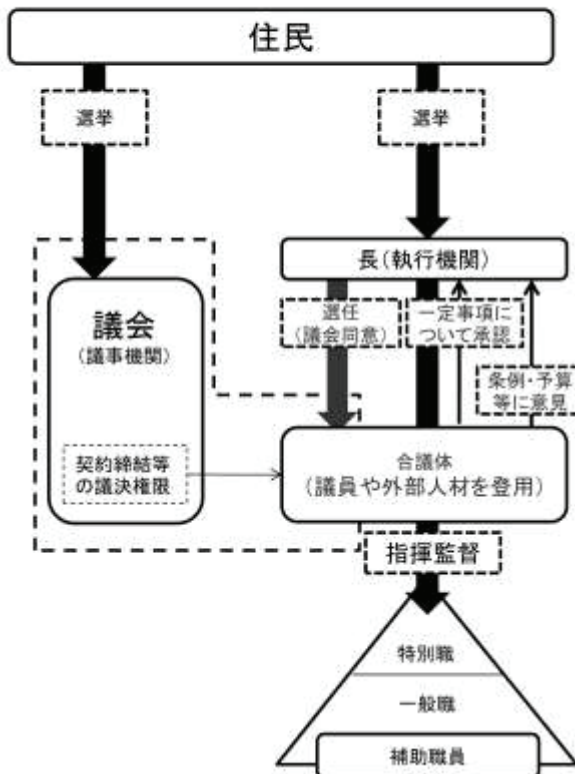
- 議会と長それぞれの役割・責任が明確化する。
- 長の日常的な執行権限の行使が迅速化する。
- 議会と長が対立する場合の解決手段が不十分ではないか。

【主な論点】

- 対立の解消方法として住民投票を導入する方法もあるのではないか。
- 検査権・調査権の強化として、具体的にどのようなことが想定されるか。
- 分離型を徹底すれば、条例制定権(法令による委任条例は除く)、予算編成権を議会に専属させることも考えられるが自治体レベルで適切か。

「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)



【モデルの概要】

- 新たに合議体(仮称)自治体経営会議)を設け、構成員は、長が議会の同意を得て議員及び外部人材のうちからこれを選任する。
- 合議体は条例・予算等の重要政策の議案に意見を述べる。
- 契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等について議会の議決事件から外した上で、合議体の承認を要することとする。

【メリット・デメリット】

- 議員及び外部人材から構成員を登用し、その知見を結集することにより、政策の充実が期待できる。
- 議員の一部を執行に参画させることにより、ひいては議会の自治体運営に対する参画の度合いが高まる。
- 長の適正な権限行使が期待できる。
- 議員を執行に参画させることにより、議会の長に対する監視機能が弱まるおそれがある。
- 長のリーダーシップが発揮しにくくなるおそれがある。

【主な論点】

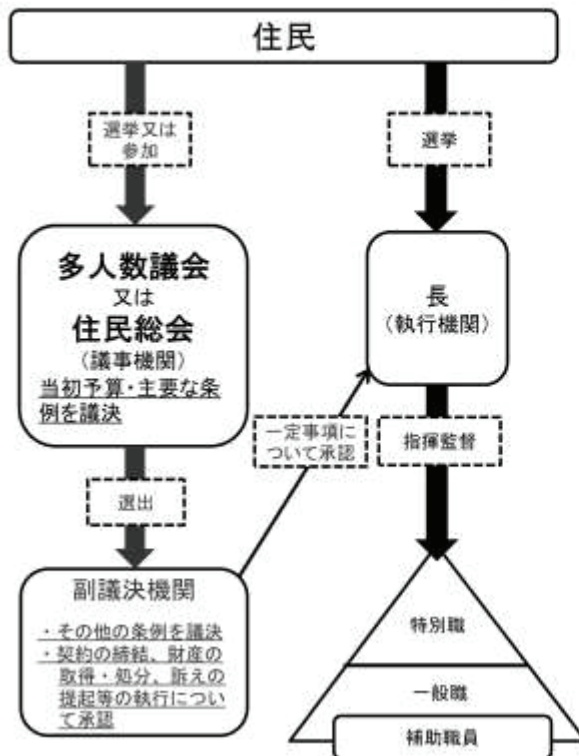
- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
- 合議体がこれまでの議会の権限の一部を行使することになるため、長の選任ではなく、議会の選挙とすべきではないか。
- 自治体の規模の大小はモデルとの親和性に関係ないか。
- 議会同意の場合、外部人材に上記の権限を付与して良いか。

【議会のあり方との関係】

- 合議体に参画する議員と議会に残る議員に、役割の差が生じることをどう考えるか。

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)



【モデルの概要】

- 議事機関として多人数議会又は住民総会を設ける。
- 多人数議会又は住民総会において選出された構成員からなる副議決機関を設ける。
- 現行の第96条の議決事件を議決事件と承認事件に分け、多人数議会又は住民総会は主要な条例・予算等(議決事件)を議決し、副議決機関は、その他の条例(議決事件)を議決することに加えて、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等(承認事件)の長の執行について承認する。
- このほか副議決機関に長の提出する重要な議案について意見を述べる権限を付与することも考えられるのではないかな。

【メリット・デメリット】

- 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み、地方自治に対する住民の関心が高まる。
- 多人数議会又は住民総会が議事機関として機能し、長との間で適切な緊張関係を構築することができるかな。

【主な論点】

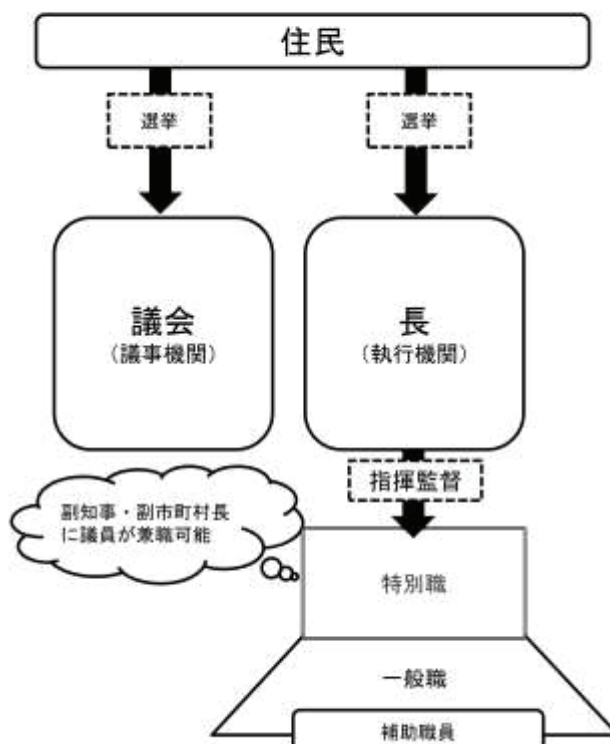
- 副議決機関の構成員は多人数議会又は住民総会において選出されることからすれば、法律によって多人数議会又は住民総会の権限を副議決機関に委任すると構成することも考えられるかな。
- 住民総会については、人口が多いと住民総会を開催することが困難であるため、小規模な市町村に馴染むかな。又は、現在、町村総会を利用している団体がなく、現実的ではないのではないかな。

【議会のあり方との関係】

- 多人数議会の場合、副議決機関の構成員と多人数議会に残る議員に、役割の差が生じることをどう考えるかな。
- 住民総会の場合、副議決機関の構成員は議員ではないため、その身分や報酬のあり方をどう考えるかな。

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。)



【モデルの概要】

- 副知事及び副市町村長は、長が、議会の同意を得て、議員のうちから選任することができることとする。

【参考】18年改正において、新しい副知事・副市町村長制度が整備された。

- ・ 条例で定数を自由に定めることができるとした。
- ・ 単に内部的な長の補佐にとどまらず、より積極的に、長の命を受け、政策及び企画について、いわゆるラインとして長に次ぐ立場から関係部局を指揮監督し、必要な政策判断を行うことを明確化した。
- ・ 長の権限に属する事務の一部について、委任を受けてその事務を執行することとした。

【メリット・デメリット】

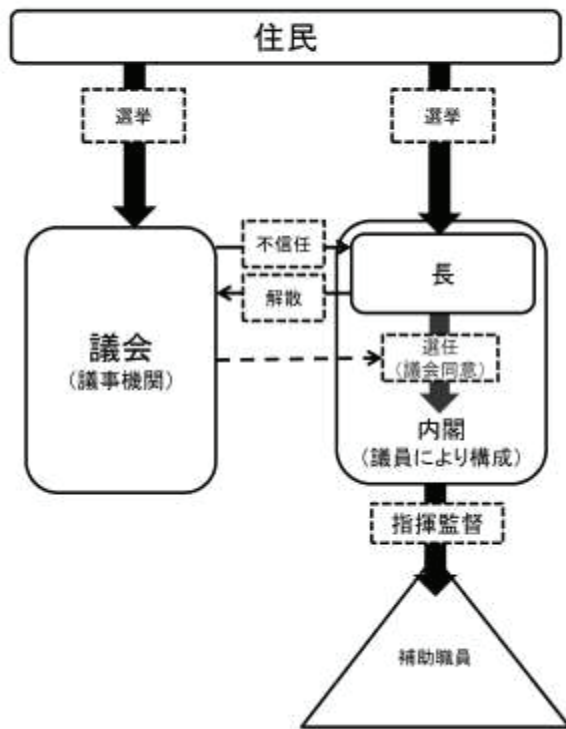
- 議員の一部が執行に参画することになり、ひいては議会の自治体運営に対する参画の度合いが高まる。
- 相互牽制機能の低下につながるおそれがある。

【主な論点】

- 議員を執行に参画させることをどう考えるかな。
- 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な。
- 小規模な団体においては、議員から人材を確保することで、スムーズな自治体経営に資することとなるかな。

議員内閣モデル

(イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考)



【モデルの概要】

- 合議制の執行機関である内閣を設ける。
- 長は、議員のうちから、議会の同意を得て、数名の内閣構成員を選任する。
- 長は内閣の一員であり、内閣の議長となり、地方公共団体を代表する。
- 内閣の権限は法律により定める。(例：予算案や条例案等の重要な議案について事前に審議決定する。)
- 内閣は、長の指揮の下、政策を決定・実施する。
- 内閣構成員となった議員は、委員会及び本会議の議決権を有するが、審議においては理事者側として、質問権を有しない。

【メリット・デメリット】

- 執行権限の行使の責任は、長とともに議員の一部にあることになり、ひいては議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まる。
- 長のみ権限強化や相互牽制機能の低下につながるおそれがある。

【主な論点】

- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
 - ・ 憲法上許容されるか。
 - ・ 内閣構成員となった議員の取り扱い等をどうするか。
- 内閣の構成員と長の指揮監督権をどう考えるか。
- 内閣の意思決定の方法をどうするか。
- 合議体の内閣が置かれることから、大規模な自治体に馴染むか。あるいは人材の確保等の観点から、小規模な自治体に馴染むか。
- 法定受託事務をはじめ法令に基づく事務の適切な執行が確保できるか。
- 長の選任ではなく議会の互選による方が議会が執行権限の行使により責任を負うことになるのではないか。

【議会のあり方との関係】

- 内閣の構成員とならず議会に残る議員が少なくなりすぎると、監視機能が低下するおそれがある。
- 内閣に参画する議員と議会に残る議員に報酬等で差を設けるか。
- 議会の機能が政策形成機能よりも監視機能に重点が置かれるのではないか。