

首長と地方議会の関係の見直しと住民自治の充実に向けて

— 地方自治法の一部を改正する法律案 —

総務委員会調査室 こまつ ゆき
小松 由季

1. はじめに

地方自治法は制定から60年以上経過したが、平成11年の改正による機関委任事務の廃止等を除けば、制定当初の大枠がおおむね維持されてきた¹。しかし、地方分権改革や平成の合併等に伴い、地方公共団体を取り巻く環境は変化している。また、地域の自主性及び自立性の向上が志向される中で、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担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任で地域の諸課題に取り組むことを可能とすることが求められている。

こうした状況を背景に、地方自治法の在り方について抜本的な見直しが求められ、総務省の地方行財政検討会議と政府の第30次地方制度調査会において検討が進められた。その結果を踏まえ、地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使の確保と、住民自治の更なる充実に主目的とした、地方自治法の一部を改正する法律案（閣法第60号）が、平成24年3月9日に国会に提出された。

本稿においては、同法律案の提出に至る経緯及び内容の概要を整理するとともに、関連する課題の一端を示すこととしたい。

2. 提出の経緯

(1) 地方行財政検討会議における検討

ア 鳩山内閣発足後の状況

平成21年8月30日の第45回衆議院議員総選挙の結果を受けて、9月16日に鳩山内閣が発足した。同日に閣議決定された「基本方針」には、同内閣の政策の柱の一つとして「内容のともなった地域主権」が掲げられ、「住民による行政を実現する」とされた。

このような中、10月9日に開催された全国知事会議において、松沢神奈川県知事が、現行の地方自治法を廃止して新たに「地方自治基本法（仮称）」を制定し、地方公共団体の裁量権を認める体系にすべきと提案した²。これに対し、原口総務大臣が「自治法も改正するよ」という指示をしている³と応じ、民主党政権において地方自治法改正という方針が対外的に言及された³。

12月14日に開催された地域主権戦略会議⁴の初回会合において原口総務大臣から提示された「地域主権戦略の工程表（案）」には、「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」が盛り込まれた。同工程表（案）では、総務省において地方自治法の抜本改正の検討を行い、一部は前倒しで法改正を行いつつ⁵、最終的には「地方政府基本法」の制定を目指す⁵とされた。

イ 地方行財政検討会議の発足

地方行財政検討会議は、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため⁶、平成22年1月1日の総務大臣決定により総務省に設置された。

従来、地方自治制度の在り方については、地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）に基づき、内閣総理大臣の諮問機関として内閣府に置かれる地方制度調査会（学識経験者、与野党国会議員、地方六団体代表により構成）において審議されていた。しかし、地方自治制度の改革は政治主導により検討を進め⁷、スピード感をもって実現すべきとの観点から⁸、地方行財政検討会議を新たに立ち上げ、総務省の政務三役も構成員として議論に参画することとした。

地方行財政検討会議の検討項目を議論するに当たり、まず、総務省から、これまでに首長や地方議員等により同省に提案された地方自治法改正に係る意見を踏まえた「検討項目の例」等が示された⁹。その後の議論の結果、地方自治の理念の再整理等を内容とする「総論」のほか、二代表制を前提とした地方公共団体の基本構造の多様化等を含む「自治体の基本構造のあり方」、議会や住民投票制度を取り上げる「住民参加のあり方」、「財務会計制度・財政運営の見直し」、「自治体の自由度の拡大（規制緩和）」が検討項目として整理された¹⁰。

平成22年前半の地方行財政検討会議では、主として地方公共団体の基本構造、議会の在り方、監査制度・財務会計制度について議論がなされた。この議論を踏まえて、6月22日、総務省は、今後さらに地方自治法抜本改正に向けた具体的な検討を深めていくために、現時点における基本的な考え方を取りまとめるもの¹¹として、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめた。なお、この内容は、同日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」にも盛り込まれている。

その後の地方行財政検討会議では、広域連携、大都市制度の在り方を始めとする個別の検討項目について議論が進められた。また、9月17日の内閣改造により任命された片山総務大臣が、10月18日の地方行財政検討会議（第6回）において、「住民自治の強化」を課題として挙げたことから¹²、この指摘に沿って、「条例制定・改廃に関する直接請求制度」（特に地方税等の賦課徴収に関する事項が条例の制定改廃の直接請求の対象から除外されていることの是非）や「住民投票制度」についても検討が行われた。

ウ 「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」の取りまとめ

以上の審議結果を踏まえ、総務省は、平成22年12月3日の地方行財政検討会議（第7回）に『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』（仮称）（案）を提示し、最終的には、平成23年1月26日に「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」として発表した。

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」は、地方行財政検討会議における検討を受けて、現時点における地方自治法の抜本改正の考え方が取りまとめられたものであり、各項目について「速やかに制度化を図る」、「引き続き検討」等の区分が示された。また、「総務省は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、地方自治法改正案として第177回通常国会に提出すること等によってその実現

を図ることとし、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ものとする」との方向性も提示された¹³。

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」において、「速やかに制度化を図ることが必要」とされた項目は、以下のとおりである。

- 長と議会の関係のあり方（再議制度、長の専決処分、議会の招集権、条例の公布）
- 議会のあり方（会期制）
- 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実（住民投票制度¹⁴、直接請求制度）
- 国と地方の係争処理のあり方
- 広域連携のあり方

この「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」を基に、総務省は、地方自治法改正案（以下「原案」という。）を取りまとめた。

（2）総務省原案に対する地方六団体の反応

ア 改正内容に対する意見

総務省が取りまとめた原案については、地方六団体との間で、平成23年2月7日に開催された総務大臣・地方六団体会合や、書面による意見と回答の提示により議論が進められた。

特に焦点となったのは、片山総務大臣就任後に検討項目に追加され、「速やかに制度化を図る」とされた、「直接請求制度」のうち地方税等の賦課徴収に関する事項を条例の制定改廃の直接請求の対象から除外する規定を削除すること（地方税の直接請求対象化）と、「住民投票制度」のうち大規模な公の施設の設置の方針を対象とした住民投票の制度化であった。

地方側からは、地方税の直接請求対象化について、地方公共団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懸念もあるとして、慎重な検討を求める意見が出された。また、住民投票を制度化し、結果に拘束力を持たせることについて、代議制という地方自治の根幹に関わる改正であることや、制度の詳細が不明であることから、拙速を避けるべきとの意見が出された。

その他、専決処分の報告を議会が不承認とした場合に長に必要な措置を義務付ける等の項目についても、執行三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）を中心に、地方側の反対意見が見られた。

イ 原案の取りまとめに至る経緯に対する意見

原案は、地方行財政検討会議における議論を基に取りまとめられたとされる。しかし、地方行財政検討会議の構成員であった達増岩手県知事が「地方行財政検討会議では、…この国会に法案を出すということはコンセンサスは得られていない」との見解を示すなど¹⁵、原案の取りまとめに至る経緯も問題視された。

地方六団体からは「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」¹⁶等として、従来は地方制度調査会を活用していたことにも言及

しつつ、慎重な検討を行うよう要請がなされた。同様に国会審議においても、地方制度調査会は戦後の地方自治を担ってきた制度であり、改めて活用することを求める発言が見られた¹⁷。

(3) 第30次地方制度調査会における検討

平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、第177回国会（平成23年常会）への地方自治法改正案提出に向けた議論は中断を余儀なくされた。

議論の再開に当たり、現在のねじれ国会の状況では野党の理解を得る必要もあり、また、地方六団体から、その意見を聴く場として地方制度調査会の設置を望む声が寄せられていたことなどを総合的に勘案し¹⁸、平成23年7月、第30次地方制度調査会の立上げが決定された。委員は30人（学識経験者18人¹⁹、国会議員6人²⁰、地方六団体6人²¹）である。

第30次地方制度調査会の第1回総会は8月24日に開催され、その場において、菅内閣総理大臣から以下の事項について諮問がなされた。

- 住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方
- 我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方
- 東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方

第30次地方制度調査会は、同調査会が設置された経過も踏まえ、まず、地方自治法改正案について審議を行うこととした。審議において取り上げられたのは、原案のうち地方六団体との間で特に議論となっていた以下の6項目であった。

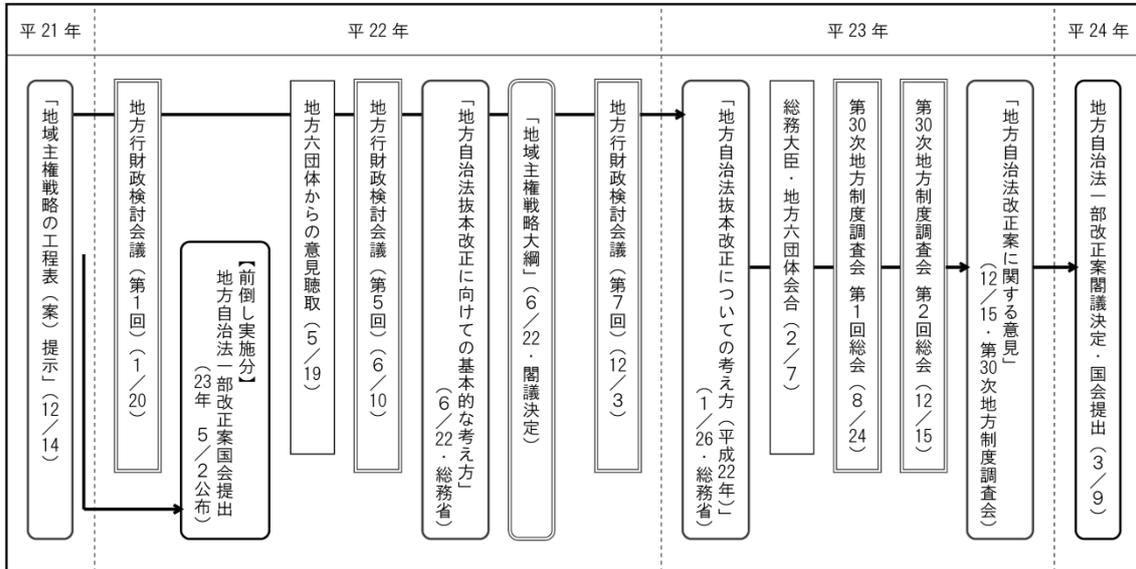
- 通年議会の導入
- 専決処分（議会が不承認とした場合の長の措置義務）
- 解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和
- 地方税の直接請求対象化
- 大規模な公の施設の設置の方針を対象とした住民投票の制度化
- 一部事務組合等からの脱退手続の簡素化

地方制度調査会の審議は、専門小委員会を中心に行われる。専門小委員会の審議は学識経験者の委員のみにより行われることが慣例とされていたが、今回は地方六団体側も5回中3回の審議に参画した。そして、専門小委員会において取りまとめられた「地方自治法改正案に関する意見」が、12月15日に開催された第30次地方制度調査会の第2回総会において承認され、野田内閣総理大臣に提出された。

当該意見では、審議において取り上げられた6項目のうち、地方税の直接請求対象化について、「制度化を図るべき」としつつも、制度化の時期は、地方公共団体の財政運営に与える影響や厳しい財政状況等を踏まえて、十分見極める必要があるとした。また、大規模な公の施設の設置の方針を対象とした住民投票の制度化について、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるものの、対象や要件等、更に議論すべき論点があることから、「引き続き検討すべき」とした。その他の項目については、原案の修正を求めたものもあるが、「制度化を図るべき」とした。

この第30次地方制度調査会の意見を踏まえ、総務省は地方自治法改正案を取りまとめ、平成24年3月9日、閣議決定の後、国会に提出した。

図1 地方行財政検討会議及び第30次地方制度調査会における検討経過



（出所）総務省資料により作成

3. 法律案の概要

（1）地方議会制度

ア 地方議会の会期

現在、地方公共団体の議会は、「定例会」・「臨時会」の区分に応じて、一定時期に集中的に審議を行うことが一般的である。しかし、この方式によって幅広い層の住民が議員として議会に参加することが困難となっているとも考えられている。

本法律案は、長期の会期を設定し、定期的かつ予見可能性のある形で議会が開催できるよう、いわゆる「通年会期」とすることを可能とするものである。会期は毎年条例で定める日から翌年の当該日の前日までとすることができる。また、制度導入の趣旨に鑑み、「通年会期」とする議会は、条例で定例日を規定しなければならない。なお、地方公共団体の長は、会議に付議すべき事件を示して定例日以外の日における会議の開会を請求することができる。

また、現行制度では、地方公共団体の長等について、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められた場合の議会出席義務が規定されている（地方自治法第121条）。

「通年会期」を導入することで、議会出席義務による長等の負担増が懸念されたため、本法律案では、「議場に出席できないことについて正当な理由がある場合において、その旨を議長に届け出たとき」は議会出席義務が免除されるとしている。

なお、現行制度においても、定例会の回数を年1回、会期を1月から12月までの1年間に設定する等の方法で実質的に「通年会期」としている地方公共団体が存在する。本法律案により新たな制度が導入されるが、あくまで現行制度に加えて新たな選択肢を設けるもの²²であり、現行制度に基づいた取扱いを否定するものではない。

イ 臨時会の招集権

現行制度において、議会の招集は長に専属の権限となっている。ただし、(議会運営委員会の議決を経て)議長、又は、定数の4分の1以上の議員は、それぞれ会議に付議すべき事件を示して、臨時会の招集を請求することができ、当該請求があった場合、長は20日以内に臨時会を招集しなければならないとされている。

議長への招集権付与は、以前から、議会三団体(全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会)より要望されていた。さらに、平成22年には、長と議会が対立し、長が議会の招集請求に応じず専決処分を繰り返す事例も生じていた。

このような状況に鑑み、本法律案では、議会の招集権が長に専属している制度を改め、議長又は議員による招集請求があった日から20日以内に長が臨時会を招集しないときに限り、議長が臨時会を招集することを可能としている。

ウ 議会運営

現行の地方自治法では、委員会の委員について、選任時期等が細かく規定されている。地方自治法全般について「規律密度が高く、地方自治体の組織及び運営についての裁量の余地が乏しい」との指摘がある²³ことも受け、本法律案では、地方議会の委員会に係る規定を簡素化し、委員の選任等については条例に委任するとした。

また、現行の地方自治法では委員会における公聴会開催及び参考人招致の規定は存在するが、本会議に係る規定が存在しない。そこで、本法律案では、本会議における公聴会開催及び参考人招致が可能であることを明文化している。

(2) 議会と長との関係

ア 再議制度

再議制度は、議会に対し長が拒否権を行使し又は再考を促す制度として設けられている。現行の地方自治法では、その類型として、①議会における条例の制定・改廃又は予算に関する議決に対する再議(一般再議)と、②違法議決・違法選挙に対する再議(違法再議)、③収入又は支出についての執行不能議決に対する再議(収支不能再議)、④義務費の削除又は減額の議決に対する再議(義務費再議)、⑤非常災害復旧費等の削減又は減額の議決に対する再議(災害応急等再議)があり、それぞれ再議後の手続や効果等が異なっている。①の「一般再議」に対し、②から⑤については「特別再議」とも言われ、一般再議は再議に付すか否かが長の権限に委ねられている(任意的再議)が、特別再議は再議に付さなければならないと規定されている(義務的再議)。

このように、再議制度は多種の類型があり複雑化していることに鑑み、制度の再整理を求める意見がある。また、現行の一般再議の対象は条例と予算に係る議決に限られており、総合計画等について議会と長の立場が異なる場合は再議に付すことができない点も問題視されていた。

そこで、本法律案では、一般再議の対象を条例・予算以外の議決に拡大するとともに、収支不能再議の規定を廃止することとしている。収支不能再議は、その内容に応じて、一般再議又は違法再議の対象となる。

イ 専決処分

地方自治法第179条による専決処分は、議会の議決・決定を得られないとき²⁴に、長の権限として認められるものである。現行制度では、長が専決処分を行った場合、長は、次の会期において議会に報告し、その承認を求めなければならないが、議会の承認が得られなかった場合も当該処分の効力には影響がない²⁵。

専決処分については、長の権限が非常に強いことから対象を限定すべきとの意見がある一方で、実務上対象範囲の限定は困難との見解や、対象から外す場合にも必置機関でない副知事・副市町村長の選任程度との意見もあった。また、専決処分が不承認となった場合に専決処分の効力に何ら影響が及ばないことも問題視されていた。

本法律案では、専決処分の対象から副知事・副市町村長の選任を外すこととした。また、条例の制定・改廃又は予算に関する専決処分が不承認となった場合には、長は速やかに必要と認める措置を講じ、その旨を議会に報告しなければならないとしている。

専決処分が不承認となった場合の長の対応につき、原案は条例改正案・補正予算の提出等を基本的対応として想定し、条文上も例示した。しかし、行政執行上、条例改正案等の提出が困難であり、専決処分の必要性を議会に改めて説明することも想定し得るため、長のとりうる措置が幅広いものであることを明らかにすべきと指摘された。そこで本法律案は、長が「必要と認める措置を講ずるとともに、その旨を議会に報告しなければならない」と規定し、長の判断による幅広い措置が可能であることを明確にしている。

ウ 条例公布

現行制度では、議会において条例の制定・改廃の議決があった時は、その日から3日以内に議長はこれを長に送付しなければならない。長は、条例の送付を受けた場合、再議や審査申立等の措置が必要でないと認めるときは、送付を受けた日の翌日から20日以内にこれを公布しなければならない。条例は、公布によってその効力を生ずる。

しかし、このような現行の規定では、長が再議等の措置が必要であると「認める」場合は公布しなくてもよいと解釈され、再議等の具体的な措置を講じず、かつ、条例の公布もなされない状態が続き、長期にわたり条例の効力が生じないことも起こりうる²⁶。

そこで、本法律案では、長は条例の送付を受けた日から20日以内に、再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないとしている。

(3) 直接請求制度

地方自治法は住民による直接請求制度を採用しており、現行制度では、有権者数の3分の1（有権者数が40万を超える場合には、その超える数については6分の1）以上の者の署名をもって、議会の解散や議員・長等の解職を請求できる。かつては地方公共団体の規模に関係なく有権者数の3分の1以上の者の署名が求められていたが、都市部においては必要数の署名を集めることが困難であることから、平成14年の地方自治法改正により、有権者数が40万を超える場合の特例が設けられた。署名収集期間は、政令により、都道府県では2か月以内、市町村では1か月以内と定められている。議会の解散や議員・長の解職の請求があった時は、投票に付し、過半数の同意があった時は、解散・解職が成立する。

しかし、平成14年の法改正後も、都市部において必要数の署名を収集することは依然困難であるため、署名数要件の更なる引下げが検討された。原案では、有権者数が16万を超える場合から署名数要件の特例を設け、有権者数16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1とすることが提案された。しかし、地方側から直接請求の乱発等の懸念や、緩和幅の見直しを求める意見が出されたことから、第30次地方制度調査会では、都道府県や指定都市等一定規模以上の有権者を有する地方公共団体を対象に署名数要件を見直すべきとされた。

本法律案では、有権者数が80万を超える場合には、その超える数については署名数要件を8分の1に緩和することとしている²⁷。平成23年9月2日現在で有権者数が80万を超えているのは、40都道府県²⁸と12指定都市²⁹である。

なお、指定都市の署名収集期間を2か月に延長する政令改正も行われる見込みである。

(4) 国等による違法確認訴訟制度の創設

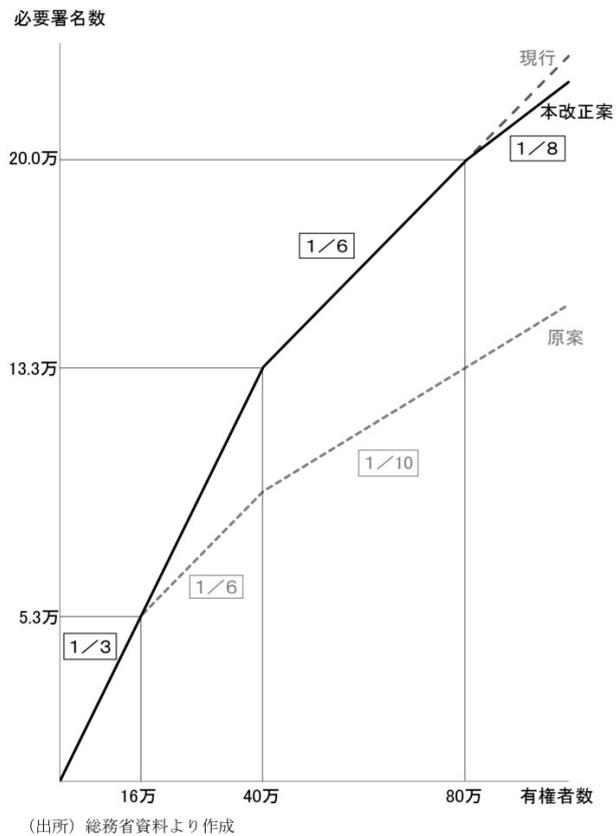
現行制度では、国等による自治事務に関する是正の要求又は法定受託事務に関する是正の指示等について争いがある場合は、当該是正の要求等を受けた地方公共団体から、第三者機関である国地方係争処理委員会又は自治紛争処理委員への審査申出や、訴訟提起を行うこととなっており、国等からの審査申出や訴訟提起の仕組みは設けられていない。そのため、国等の是正の要求等に対し、地方公共団体がこれに応じず、かつ審査申出等も行わないまま、問題が解決されない事態が生じている。

そこで本法律案は、是正の要求等を受けた地方公共団体が、当該是正の要求等に応じず、かつ審査申出等も行わない場合等には、国等から高等裁判所に対し、不作為の違法確認訴訟を提起することを可能としている。

(5) 一部事務組合・広域連合等

地方公共団体は住民に身近な行政主体として多様な役割が期待されているが、財源や人員は限られており、効率化を図る必要がある。そのため、複数の地方公共団体により事務の共同処理を行う広域連携の仕組みが活用されているが、改善すべき点も挙げられている。これを受けて、本法律案は以下の3項目について改正を行うこととしている。

図2 解散・解職請求に係る署名数



ア 一部事務組合等からの脱退手続の簡素化

現行制度では、一部事務組合³⁰、協議会³¹、機関等の共同設置³²から脱退する場合、関係地方公共団体の協議が調わなければならない。つまり、一部事務組合等を構成する全ての地方公共団体の議会の議決が求められることになる。

本法律案はこれを改め、脱退日の2年前までに他の全ての構成団体に書面で予告することにより脱退を可能としている。脱退前の予告期間を2年以上とすることで、関係地方公共団体の準備期間が確保できると考えられている。

イ 一部事務組合の議会

現行制度では、一部事務組合に議会を置くこととされているものの、当該議会の議員は関係地方公共団体の議員から選出される場合が多く、また、一部事務組合の議会の開催回数も限られているため、活動が低調で、住民の目も届きにくいと指摘されてきた。

そこで、本法律案は、一部事務組合の議会を廃止し、代わって一部事務組合を構成する地方公共団体の議会がその機能を果たす形態の導入を可能としている。この制度を採用する場合、全ての構成団体の議会の議決が一致することが求められる。また、このような一部事務組合においては、一部事務組合の監査委員の事務についても構成団体の監査委員が行うことが可能となる。

ウ 広域連合の理事会

現行制度において、広域連合³³には独任制の長を置くこととされている³⁴。しかし、複数府県によって構成される大規模な広域連合の設立もあり、広域連合の執行機関について、独任制の長に代えて合議制の理事会の設置を可能とすべきとの意見があった。

本法律案では、現行の地方自治法において理事会の設置が認められている複合的一部事務組合³⁵の規定を準用し、広域連合においても理事会の設置を可能としている。

4. 本法律案の提出に至る経緯及び内容に関連する課題

(1) 地方自治制度の検討過程について

今回の地方自治法改正案提出に際しては、その検討過程が問題となった。

総務省からの原案提示を受けて、地方六団体等からは地方制度調査会の活用を含めた丁寧な手続が求められ、これを受けて第30次地方制度調査会が立ち上げられた。

一方、そもそも地方制度調査会に代わって地方行財政検討会議が設置された背景には、政治主導によりスピード感を持って決定するとの考え方があった。

現在、第30次地方制度調査会では大都市制度の在り方について検討がなされているが、これに関連し、いわゆる「大阪都構想」を推進しようとする大阪府市統合本部では「一番心配なのは、この第30次地制調ですね。これはかなりテンポの遅い審議会ですから、ここへかかると既に関係者からは、手ぐすねを引く構えですね、できるだけ遅くしようという動きも出ております」と言及された³⁶。また、国会でも、地方制度調査会に関し「やるのが遅い。立ち上がりも遅い、工程も遅い」との発言があった³⁷。

このように、地方自治制度の議論において、丁寧な手続が求められる一方で、早期に結論を出すことへの要請もある。議論に要する期間等は取り上げる事項に応じて異なる

ものではあるが、丁寧さと迅速性をバランスよく満たすための組織運営の在り方は今後議論すべき課題と言える。

また、地方自治法の改正に当たって、地方六団体の賛同を得ることが必須か否かも議論となった。総務省が提示した原案の内容に地方六団体から強い反対意見が出されたことに関連して、地方六団体の意見を聞き慎重に検討すべきではないかと問われた片山総務大臣は、「六団体の皆さんが反対したから何もやっちゃいけないというのは、論の立て方としてはやっぱりおかしいのではないかと私は思うんです」³⁸と答弁している。

地方六団体は、原案に対しては概して反対の立場であった。しかし、特に議論のある事項が第30次地方制度調査会において審議された結果、最終的には理解が得られたものと考えられる。その一方で、結果的には、改革抵抗勢力と化した地方六団体等の意向に沿って原案が改められたとの厳しい見解も存在する³⁹。

さらに、今回の地方自治法改正の検討過程において、地方六団体内で見解を異にする事項もみられた。「国と地方の協議の場」の法定化に当たっては、国と地方の対立のみならず、地方六団体相互の対立や、各団体内における意見集約の困難さも指摘された⁴⁰が、地方自治制度の議論においても同様と考えられることから、意見集約の在り方は今後も議論となり得ると考えられる。

(2) 今後の「地方自治法抜本改正」等に向けた検討について

平成21年12月の地域主権戦略会議(第1回)で示された「地域主権戦略の工程表(案)」や、平成22年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」には、「地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本見直し)」を行うとの方針が示されていた。地方行財政検討会議が平成22年12月を最後に開催されていないこと等から、現時点において、地方自治制度の議論の場は実質的に地方行財政検討会議から第30次地方制度調査会に移行していると考えられるが、第30次地方制度調査会への諮問事項では、「地方自治法の抜本見直し」について明示的な言及がない。この状況に鑑みれば、平成22年に地方行財政検討会議が議論し、平成23年1月の「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」において引き続き検討するとしていた事項の取扱いを含め、今後の「地方自治法の抜本見直し」の方向性について明確化することが求められよう。

また、第30次地方制度調査会の「地方自治法改正案に関する意見」において、地方税の直接請求対象化については、「対象とする地方税の内容、署名数要件のあり方等についてさらに検討を加えた上で」との条件が付されつつ「制度化を図るべき」とされている⁴¹。当該項目の制度化に向けた検討も今後の課題である。

(3) 本法律案による改正項目について

ア 解散・解職請求の署名数要件の緩和幅について

本法律案における解散・解職請求の署名数要件の緩和幅は、原案と比べて抑制されている。原案どおりに改正されれば、署名数要件が10万以上引き下げられると見込まれる地方公共団体が、24都道府県と4指定都市あったものの、本法律案による改正では9都

道府県に限られる⁴²。この改正で、都市部において直接請求の成立が困難である状況が改善されるのか、検討が必要であると考えられる。本法律案提出に向けた検討においては、解散・解職請求の署名数要件が平成14年の地方自治法改正により緩和されたものの、その効果があまり見られなかったことが指摘された。本法律案による改正後も、なお効果が不十分と考えられれば、再度、制度改正の必要性が唱えられる可能性もある。

イ 専決処分が不承認となった場合の長の対応について

専決処分が不承認となった場合の長の対応については、長の判断による幅広い措置が認められていることが条文上明らかにされた。そのため、不承認となった場合の長の対応が議会への説明や報告等にとどまり、原案で基本的な対応として想定されていた条例改正案や補正予算の提出といった措置があまりとられないことも考えられる。従来、議会三団体側は、議会において補正予算等の専決処分が否決された場合には、未執行部分の執行停止及び新たな補正予算を義務付ける等の対応義務を規定すべきと主張していたこともあり⁴³、本法律案による改正後も、運用状況に応じ、議論となり得るであろう。

ウ その他

その他の課題としては、再議制度の類型の再整理を更に進めるべきとの指摘⁴⁴があるほか、臨時会の招集権を議長に付与する制度について、一般選挙後等の議長が選任されていない場合の取扱いが明確となっていない等の事項が考えられる。

5. おわりに

住民に身近な地方公共団体の果たすべき役割の拡大が見込まれる中で、地域の自主性・自立性を高め、地方公共団体の運営に地域住民の意思が一層反映されるようにするためには、地方自治の仕組みそのものについても見直しを行うべきとの観点から、地方自治法の抜本改正が検討されてきた。しかし、残された課題は多く、今回法案化された内容についても、その一部は限定的な改正にとどめられたと考えられる。

このような状況に鑑み、国会審議においても、今後の地方自治制度の在り方を見据え、地方自治法抜本改正に係る議論が深められることが期待される。そして、住民自治の拡充等は、本法律案によって一定程度の前進が図られていると考えられるが、実際に制度改正の効果がどの程度現れるか、運用状況も含め注視していく必要がある。

¹ 総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」(平22.6.22) 1頁

² 松沢成文『「地域主権国家」の実現に向けた法制化について」(全国知事会議における提案文)(平21.10.9)

³ 田中聖也『「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」について』『地方自治』756号(平22.11) 52頁

⁴ 「地域主権」に資する改革に関する施策の検討等のため、平成21年11月17日の閣議決定により設置された。

⁵ 前倒し実施分として、平成22年3月29日に「地方自治法の一部を改正する法律案」(第174回国会閣法第58号)が提出され、平成23年4月28日に成立した(平成23年法律第35号)。

⁶ 総務省「地方行財政検討会議の開催について」(平22.1.1)

⁷ 総務省「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」(平23.2.28)

⁸ 原口総務大臣は記者会見(平21.12.15)において、地方行財政検討会議における地方自治法改正に関し、「スピード感を持ってやっていただきたい」と発言している。

⁹ 地方行財政検討会議(第1回)議事録5頁(平22.1.20)。なお、橋下大阪府知事による「議会内閣制」提案も影響を及ぼしたとされる。(大阪府『「議会内閣制」のねらい』(平22.1)

<<http://www.pref.osaka.jp/koho/chiiji/gikainaikaku.html>>

- ¹⁰ 総務省「地方行財政検討会議の検討の方向性について」（地方行財政検討会議（第3回）資料）（平22.4.26）
- ¹¹ 総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（平22.6.22）3頁
- ¹² 地方行財政検討会議（第6回）議事録（平22.10.18）10頁
- ¹³ 総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（平23.1.26）1頁
- ¹⁴ 住民投票制度のうち、大規模な公の施設の設置の方針を対象とした住民投票の制度化につき「速やかに制度化を図ることが必要」とされたが、これは平成22年12月3日の地方行財政検討会議（第7回）で提示された案とは異なる記載である。平成22年12月案では、住民投票の制度化の対象となり得る項目を例示の上、「そのあり方について検討する」とされていた（総務省『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』（仮称）（案）」（地方行財政検討会議（第7回）資料）（平22.12.3）8頁）。
- ¹⁵ 全国知事会臨時知事会議に向けた山田地方分権推進特別委員会委員長記者会見（平23.2.17）において言及されている。<<http://www.nga.gr.jp/news/H230217kaikengaiyo.pdf>>
- ¹⁶ 全国知事会「地方自治法等の改正についての意見」（平23.2.23）
- ¹⁷ 第177回国会衆議院総務委員会議録第11号12頁（平23.4.19）
- ¹⁸ 新田一郎「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』について」『地方自治』772号（平24.3）55頁
- ¹⁹ 学識経験者として地方行財政検討会議に参加した6人は全て第30次地方制度調査会の委員となっている。
- ²⁰ 民主党4人（衆院3人、参院1人）、自由民主党2人（衆院1人、参院1人）である。
- ²¹ 各団体の会長（全国知事会は総務常任委員会委員長）が委員に就任した。
- ²² 総務省「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」（平23.2.28）
- ²³ 総務省「検討の視点（イメージ）」（地方行財政検討会議（第1回）資料）（平22.1.20）
- ²⁴ 具体的には、①議会が成立しないとき（在任議員の総数が議員定数の半数に満たない場合）、②地方自治法第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき（出席議員の数が議長の外2名を下る場合）、③長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、④議会において議決すべき事件を議決しないとき、に専決処分が認められる。
- ²⁵ 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第6次改訂版』（学陽書房 平成23年）587頁には「ただし、議会が専決処分そのものでなく、その処分の内容について不満があり承認を与えないような場合には、長にその政治上の責任は残るものであって、後日、予算の修正、条例の否決、不信任決議等の原因となることも考えられる」とある。
- ²⁶ 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第6次改訂版』（学陽書房 平成23年）226頁には「長が議長から送付を受けた日から20日以内に公布しなかった場合も、…条例自身の性質に何ら変更をもたらすものではなく、また、その期限の経過によって長が条例公布の義務を免れるものでもない。ただ、条例としての効力を生ずることがないというに止まる。もとより、違法な取扱いであって、長に対する政治的責任の追及は免れ難い」とある。
- ²⁷ 有権者数80万以下の部分の取扱いについては現行どおりである。
- ²⁸ 47都道府県のうち、福井県、山梨県、鳥取県、島根県、徳島県、高知県、佐賀県以外が該当する。
- ²⁹ 12指定都市に該当するのは、札幌市、仙台市、さいたま市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市である。
- ³⁰ 一部事務組合は、地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体である。
- ³¹ 協議会は、地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度である。
- ³² 機関等の共同設置は、地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度である。
- ³³ 広域連合は、地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体であり、国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。
- ³⁴ 広域連合の長は、その規約で定めるところにより、広域連合内の有権者による投票又は構成団体の長の投票により選挙されることとなっている。
- ³⁵ 複合の一部事務組合は、複数の事務を処理する一部事務組合で、一部の事務については一部の構成団体のみが共同処理するものを指す。
- ³⁶ 大阪府市統合本部での堺屋太一特別顧問発言（「第1回大阪府市統合本部会議議事概要」（平23.12.27）20頁）
- ³⁷ 第180回国会参議院予算委員会議録第10号29頁（平24.3.16）
- ³⁸ 第177回国会参議院総務委員会議録第4号12～13頁（平23.3.25）
- ³⁹ 田中孝男「地方議会改革と住民自治」『法律時報』84巻3号（平24.3）40頁
- ⁴⁰ 今井照「国政参加か、国政動員か 政府間関係の本質へ」『地域政策』（平22.夏季号）9～10頁
- ⁴¹ 第30次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」（平23.12.15）7頁
- ⁴² 平成23年9月2日現在の選挙人名簿登録者数による。
- ⁴³ 都道府県議会制度研究会「改革・地方議会—さらなる前進へ向けて—」（平18.3.29）
- ⁴⁴ 災害応急等再議と義務費再議のいずれにも該当しうる議決があることから、災害応急等再議を義務費再議に統合すべき等の指摘がある（松本英昭『自治制度の証言』（ぎょうせい 平成23年）263～264頁）。