

地方自治法抜本改正に向けた議論の状況（議会関係）

平成 22 年 6 月 10 日に開催の第 5 回地方行財政検討会議の資料「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（案）を基に、第 1 分科会関係の内容を抜粋して整理。

<議論の背景>

①基礎自治体を地域行政の中心的な役割に位置づけ

- ・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えるようにする。
- ・都道府県から基礎自治体に行政分野横断的な権限移譲を行う方針である。
- ・市町村による広域連携など、多様な基礎自治体の選択肢を用意する必要がある。

②自己責任、自己決定による地域課題解決の仕組み

- ・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。
- ・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にする。
- ・地方選挙の投票率が国政選挙より総じてひくく、全体として見ると低下傾向にある。

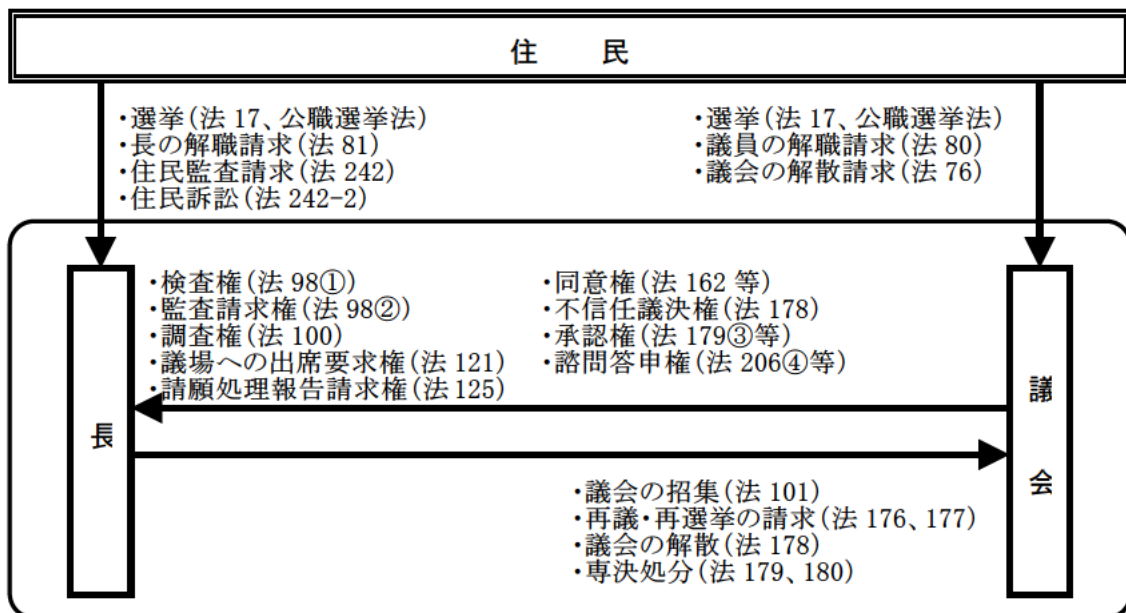
③国と地方の役割見直し

- ・国の出先機関改革による都道府県への権限移譲と、都道府県間の広域連携の仕組み。

1 自治体の基本構造のあり方

(1) 憲法の趣旨

日本国憲法
 第 93 条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
 ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律で定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
 執行機関としての独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、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を採用していると考えられる。



※法—地方自治法

(2) 現行憲法下における制度の多様性

二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のかを検討していく必要がある。

(3) 自治体の基本構造の決定方式

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は、法律で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、地域住民自身が住民投票などにより選択できるようにすべき。

2 議会と長の関係のあり方

(1) 現行制度

議院内閣制の要素

- ・長による議会の招集
- ・予算案提出権限の長への専属 など

議会による執行権限行使の事前関与

- ・長による契約の締結、財産の取得・処分、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について、議会の議決・同意を義務付け

(2) 議会の現状と課題

- ・現行の二代表制は、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、定着していると考えられる。
- ・条例立案などの政策形成について、執行機関に大きく依存しがち。
- ・議決権の行使は、長の提案を追認する傾向が見られる。
- ・長が執行権限を行使するため議会の中に与党的な勢力を形成し、議会の執行機関に対する監視は、野党的な勢力のみが担うことになりがち。
- ・長と議会の対立により、地方公共団体の行政運営に支障が生ずる。
- ・長との対立が深刻化しても、議会が解散権行使を恐れて、不信任議決を行わない。

(3) 見直しの考え方

議会が執行権限の行使により責任の持つようなあり方

議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、議員が執行機関の構成員として参画するなど。

「地域主権」確立のための改革提案（平成 22 年 1 月、大阪府橋下知事）

「地方政府」のガバナンス・マネジメント 議会内閣制

課題意識

都道府県や指定都市では官僚組織が大きく、厳格な二代表制の下において、首長ひとりでは、政治主導による自治体経営には限界。議会は、二代表制の下、首長に対するチェックに軸足を置き、予算編成権への関与等には積極的ではない。

改革の方向性

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)

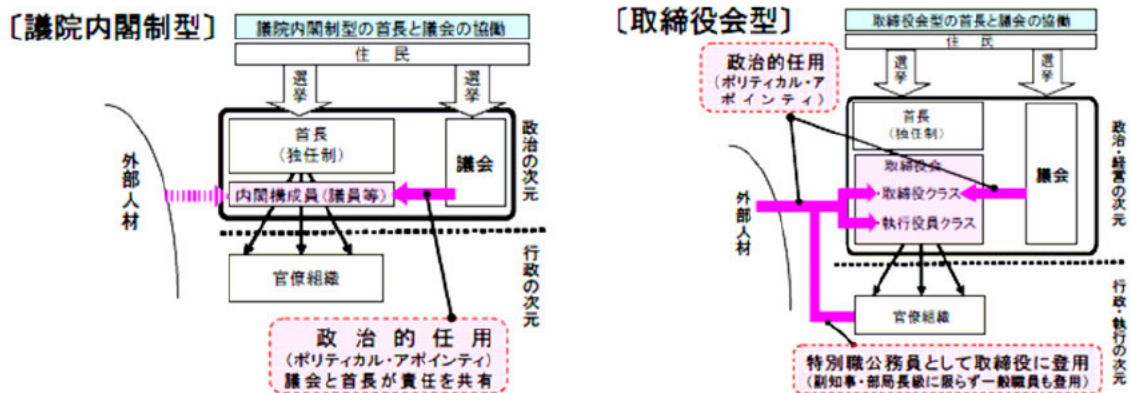
■改革のイメージ

【議院内閣制型の議会内閣制】

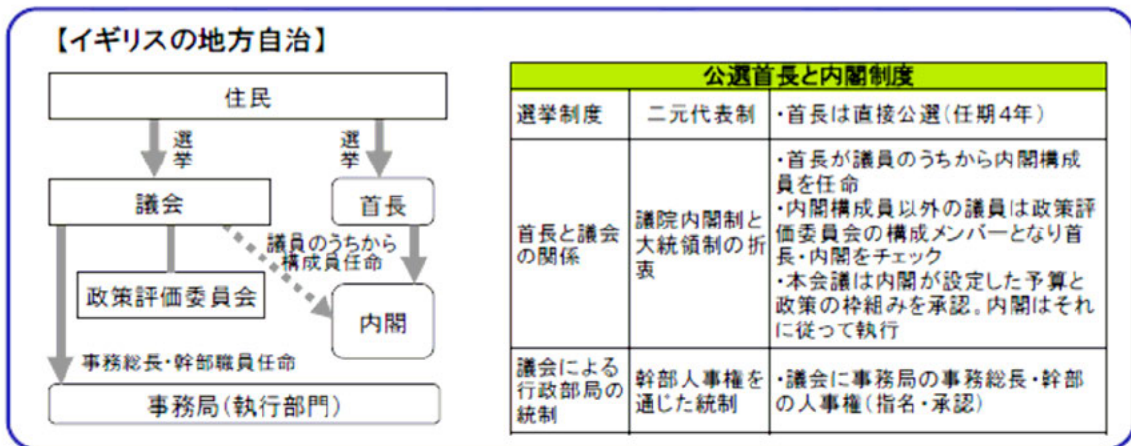
首長が、議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治的任用することで、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有 (選挙制度を改正し、首長と議員の任期も統一)

【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



《参考》 海外の類似制度



《地方議会の改革の方向性》

- 多様な住民の参画が可能となるよう、多様な議会運営、議員のあり方を検討すべき
 - ・議会運営 (開催時期、期間、頻度、時間帯など)
 - ・議員 (専門職議員か兼業議員か、議員数、報酬額をどうするのかなど)
- (例) 基礎地方政府においては、兼業議員とした上で、現行の上限を上回る議員数とし、報酬額でバランスをとり、議会を夜間にも開催するなど柔軟運営を行う、などの選択もあり得る
- ⇒ 議員定数上限の単純な撤廃は反対
 - 議員報酬がある場合は、議員定数の上限は法定化すべき
 - 議員報酬がない場合は、地方政府の裁量に委ねるべき

議会と執行機関それぞれの責任を明確にすることによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方

議会は団体意思の決定機関としての役割が基本であるとの観点から、事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使する。

- ・検査権、調査権の拡充
- ・条例制定範囲を拡充(長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にする)
- ・議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は議会側が有するようになる

3 議会のあり方

(1) 議会に期待される機能

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っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様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持ち、これを十分に発揮することが期待されている。

(2) 議会の現状と課題

- ・審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。
- ・一部の議会では、議会基本条例の制定など議会の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。
- ・議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取り組みが十分に行われているのかという指摘もある。
- ・現在の議会の議員構成は、サラリーマンや女性が少なく偏りが見られ、「住民の縮図」としてふさわしい議員構成となっていないとの指摘がある。
- ・都道府県議会議員の選挙区は、一律に郡市の区域によるとされているが、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわない。
- ・議員に求められる活動領域が拡大している中、議員の位置づけや報酬の見直しが必要。

(3) 今後の議会のあり方

議会運営

議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等により、議会における議論をより充実させる方策を検討。また、議会の組織運営等について、条例や会議規則等に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行う。

< 諸外国の事例 >

イギリス

- ・議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に「市民集会」や「質疑応答時間」が設けられ、地域住民が自由に出席し、地方公共団体の施策について議員に直接質問することができる機会を設ける。
- ・議会の委員会に地域住民の代表が参加。

ドイツ

- ・議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加。

アメリカ

- ・議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加。

議員の構成

議会の政策形成機能に着目する場合

専門的知識を有する者で構成されることが望ましく、比較的少数の議員で審議することが有効。

住民の意見反映等の機能に着目する場合

地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議することが有効。

多様な層の幅広い住民が議員として活動できるよう、そのための環境整備（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工夫など、具体的な方策について検討を進める。

選挙制度

都道府県議会議員の選挙区については、市町村の区域を基準とした上で条例で定めることができるよう検討すべきとの提言がある。

議員の位置づけ

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」として位置づけるべきとの提言がある。

< 参考 >

「議会機能の充実強化を求める緊急要請」抜粋

(平成 22 年 1 月 21 日、全国都道府県議会議長会)

- (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。

契約の締結、財産の取得・処分の議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大すること。

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。

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。

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じること。

- (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。

真の二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。

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。

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。

- (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。

「公職選挙法の改正を求める緊急要請」抜粋

(平成 21 年 10 月 27 日、全国都道府県議会議長会)

都道府県議会議員の選挙区について、「郡市の区域による」としている公職選挙法の規定(第 15 条)を改正し、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ることを強く要請する。