

地方行財政検討会議（第一分科会関係）の検討項目に対する地方六団体の意見

平成 22 年 5 月 19 日に開催の地方行財政検討会議 第一分科会・第二分科会合同会議で提出された地方六団体の意見を基に分類整理。

1 自治体の基本構造のあり方

<p>【全国知事会】</p> <p>議論の大きな方向性として、法律による各般の全国一律的な規定を見直し、地域主権改革の下で、自治体、あるいは住民自らが制度を選択できるような方向で検討すべきという論点整理は首肯できる。</p> <p>広域自治体と基礎自治体、さらには自治体の規模等を考慮した制度の選択肢を示していく必要がある。</p> <p>各自治体の制度の選択に当たっては、住民意思を十分に反映し、慎重な判断の下で行われるような手続を設けることにより、長期的に安定な制度となるよう留意すべきである。</p>	<p>【全国都道府県議会議長会】</p> <p>自治体の基本構造については、憲法(93条)が規定する二元代表制を前提として議論すべきである。その際、現行の二元代表制の特色を十分検証し、制度設計の方向・選択肢を提示すべきである。</p> <p>基本的には自治体の自由度を高め、選択肢を広げる方向で検討すべきであり、法律の規定は最小限に留めるべきである。</p> <p>各自治体がその特性に応じて採り得る複数の制度設計を提示し、各自治体の自主的判断より選択できることとすべきである。</p> <p>自治体の事務量の増加及び裁量権の拡大に伴い特に都道府県議会では、実態として議員は専門化せざるを得ない状況となっており、その傾向は地域主権の実現に伴い自治体の規模に拘わらず今後益々強まると考えられる。検討に際しては、議員活動の実態を踏まえた議論(議員の位置付けを含めて)を展開していくべきと考える。</p>
<p>【全国市長会】</p>	<p>【全国市議会議長会】</p>
<p>【全国町村会】</p>	<p>【全国町村議会議長会】</p>

2 議会と長の関係について

(1) 議会と長の関係における目指すべき方向性

<p>【全国知事会】</p> <p>現行憲法を前提とした二元代表制の下では、住民の直接公選で選ばれる首長と議員が、相互の緊張関係を維持しながら、相互牽制と均衡による公正な行政運営が行われることが期待される。</p> <p>長と議会それぞれの責任を明確にし、お互いが民意を十分に踏まえた上で、議会という議論の場を通じて、民意が集約・統合されていく制度を確立していくべきと考えらる。</p>	<p>【全国都道府県議会議長会】</p> <p>現行の地方自治制度においては議会の権限は、招集権のあり方、付議事件に限定されている臨時会の活動制限などを含め十分ではないと考えており、現行憲法の下での二元代表制を維持し、議会権限を強化する方向で制度設計をお願いしたい。</p> <p>「議会機能の充実強化を求める緊急要請」(平成22年1月)</p>
<p>【全国市長会】</p> <p>直接公選首長制を維持することが必要。</p> <p>地方自治体における組織マネジメントについては、行政委員会の設置の選択制を導入する等、地域住民の自らの判断により、地域の実情に応じた行政組織とすることが可能となるようにすべき。</p> <p>地方自治法の大綱化や枠組化のみならず、関係するその他の法律についても大枠化する方向で検討することが必要。</p> <p>住民自治をより直接機能させるため、長も議員も直接住民から選ばれることが必要。</p> <p>長と議会の均衡及び相互けん制のもとに置くことにより、チェックアンドバランス機能を行いつけることが必要。</p>	<p>【全国市議会議長会】</p> <p>現行の二元代表制は、「強首長制」と言われるように首長は強大な権限を有している。</p> <p>議会と長の関係の検討に当たっては、単なる制度論としての議論ではなく、個々の項目について、実態や長所・短所を含め慎重に検証し、その結果を踏まえて議論すべきである。</p>
<p>【全国町村会】</p> <p>現行の二元代表制は、その長い歴史により地方自治に定着しており、これまでも長と議会が相互に牽制し均衡が図られ十分に機能してきた。よって、今後も維持すべきと考えらる。</p>	<p>【全国町村議会議長会】</p>

(2) 議会の議員による執行機関の構成員の兼職

<p>【全国知事会】</p> <p>現在議論されている、議会の議員による執行機関の構成員の兼職については、二代表制の下で、議会と執行機関の融合が住民レベルから真に望まれる形態なのか疑問であり、相互牽制機能の低下につながる恐れがあることから、慎重な対応が必要と考える。</p>	<p>【全国都道府県議会議長会】</p> <p>地方政府基本法の制定にあたっては、多様な自治の仕組みを可能とすることが重要と考えているが、その内容は、現行憲法の下での許容範囲内にとどめるべきであると考えます。</p> <p>憲法では、議会は「議事機関」（立法機関及び意思決定機関としての機能を果たす。）として設置することとされ、議員と首長はそれぞれ住民から直接選挙されることとなっており、これに基づき地方自治法は、二代表制を前提とした自治制度を規定していると考えます。</p> <p>二代表制においては、議会と首長は、それぞれを選んだ民意を尊重しつつ、自治体として適切な意思決定を行い、公正で円滑な自治の運営に努める制度となっている。むしろ、議案の企画・立案機能を含めて「議事機関」としての議会機能の充実・強化を検討すべきであり、議員を執行機関の構成員とすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは「地域主権改革」に反すると考える。</p> <p>本会がかねてより、「議事機関」としての議会の機能を充実・強化することにより「首長制」ともいわれる首長優位（招集権のあり方など）の制度を改め、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を確立するよう求めてきた。</p> <p>現行憲法の下において、二代表制の制度趣旨をより徹底することにより、お互いの緊張関係を維持しながら意思決定を行うことが必要であり、自治制度の自由度も二代表制を維持するなかで高めていくべきと考えます。</p>
<p>【全国市長会】</p> <p>我が国の地方自治に定着している現行制度について、例えば、あえて首長と議会の結びつきを密接にしていくとの方向性や、議員の執行機関への参画など、いわゆる議会内閣制的な制度については、極めて慎重に検討すべき。</p>	<p>【全国市議会議長会】</p> <p>議員を副市長等に登用することを可能にする「議会内閣制」は、二代表制を実質的に変質させ、議会を執行機関の中に取り込み、首長の権限強化を目指そうとするものではないかとの疑念を抱かざるを得ない。</p> <p>二代表制を堅持し、意思決定機関としての議会の権能をより強化することによって「強い議会」を構築し、二代表制の機能をより高めていくことを目指すべきであると考えます。</p>
<p>【全国町村会】</p> <p>現行憲法の下での二代表制を維持すべきと考えます。よって執行機関の構成員の兼職は慎重に議論すること。</p>	<p>【全国町村議会議長会】</p>

3 議会のあり方について

(1) 議会運営のあり方(方向性)

<p>【全国知事会】</p> <p>地域主権が進展することに伴い、地方議会の役割も高まっていく。議会機能の充実強化や議決に関する責任のあり方など、現行の議会制度の運用の実態も含めて、十分に議論していく必要がある。</p>	<p>【全国都道府県議会議長会】</p> <p>自治体の権限の拡大に対応して、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を強化し公正で円滑な自治の運営を図る必要がある。現行憲法の下で二元代表制を維持し、多様な民意を代表する「議事機関」としての議会の機能を強化する方向で議論を行い、その前提に立って制度設計を検討すべきである。</p> <p>議会のあり方を検討する基本的な方向としては、地方の自由度を高め、選択肢を広げるべきであり、法律の規定は最小限に留めていただきたい。議会の議決対象、委員会や附属機関設置などの組織運営等については、条例や会議規則に委ねることとし、議会の自主的活動の範囲を拡大していただきたい。</p>
<p>【全国市長会】</p> <p>地方公共団体の統轄代表権から来る長の権限に関する事項についての議会の権限のあり方については、極めて慎重であるべき。</p> <p>議会の責任を明確化することも含めて検討することが必要。</p>	<p>【全国市議会議長会】</p> <p>「強い議会」を構築するためには、地方議会議員の法的位置付けを明確にするとともに、議会の自主性・自律性を高め、各議会が地域の実情に応じ、自らの判断により権能を行使できるよう、議会の活動を制約している関係法令上の諸規定を見直すことが必要である。</p>
<p>【全国町村会】</p>	<p>【全国町村議会議長会】</p>

(2) 議会機能の強化(議会と長との関係に係るもの)

<p>【全国知事会】 議長への議会招集権の付与及び会期制については、執行機関による円滑な行政サービスの提供など、各般の影響にも十分留意した上で、慎重な検討が必要である。</p>
<p>【全国市長会】</p>
<p>【全国町村会】 議会招集権 - 平成18年の地方自治法の一部改正により、議長による招集請求権は制度化されており、第29次地方制度調査会答申では招集請求権の運用状況も見ながら引き続き検討するとなっている。よって招集権を議論する際には、これまでの経過を含め慎重に議論すること。 専決処分 - 専決処分を行う場合は議会に理解を得られるよう努めており、基本的には現行制度で問題ないとする。</p>
<p>【全国都道府県議会議長会】 議会の招集権のあり方(議長に付与すべきである) 首長の議会解散権、議会の不信任議決制度を存続させるか。また、不信任議決を受けた首長が解散権を行使せず失職した場合、その後実施される選挙に当該首長が立候補することを禁止すべきか。 首長の専決処分を存続させるか。また、専決処分不承認の場合の首長の対応措置を義務付けるか。 決算不認定の場合の首長の対応措置を義務付けるか。 首長の再議制度を存続させるか。首長優位の制度であるので、見直しが必要ではないか。 議会への予算提案権の付与及び議会の予算修正権の範囲拡大。</p>
<p>【全国市議会議長会】 議会の自主性・自律性を高め、各議会が地域の実情に応じ、自らの判断により権能を行使できるよう、議会の活動を制約している関係法令上の諸規定を見直す必要がある。 議長への議会招集権の付与 予算修正権の制限の撤廃 議長への議会費予算執行権の付与</p>
<p>【全国町村議会議長会】 議長への議会招集権の付与 長の不信任議決と議会の解散権 - 長の不信任議決の要件を4分の3以上から、過半数若しくは3分の2以上まで引き下げ、不信任議決に対抗する長の解散権行使を廃止。 長の再議 - 一般的再議権について特別多数議決を単純多数議決に改め、再議権の行使にあたっては、公聴会を開催するなど客観的基準を採用する制度に改める。 長の専決処分 - 議会が「不承認」とした場合、その効力が存続するものは将来効力を失わせ、改めて提案させる。 予算の策定と決算の認定 - 議会費は議会側の提案をもとに予算編成する制度とする。決算が「不認定」の場合、長から議会への説明を義務付ける。 議会の議決事項の拡充 ・工事・製造の請負、財産の取得・処分の政令基準を廃止し、条例で規定できるようにすべき。 ・公社及び出資法人等に対するチェック機能を強化するため、政令基準を廃止し、条例で規定できるようにすべき。 議会事務局体制の強化 - 独立した議会事務局体制とするよう規定すべき。</p>

(3) 議会の構成のあり方(選挙制度)

【全国都道府県議会議長会】

本会は、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」において「全国的な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」ことを求めている。要請が実現すれば各都道府県における選挙区の定め方によって議員の構成にも変化が現れることは考えられる。基本的には地域の実情に応じ各自治体が自主的に条例で定めることができる仕組みとすることが必要であるとする。

幅広い住民が議員に選ばれ活動できるようにするためには社会的環境整備(休暇制度、復職制度等)が不可欠と考える。

本会は、都道府県議会議員の選挙制度について、現在「郡市の区域による」とされていることを改め、「全国的な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」ことを求めている。

本会として取りまとめたルールは、恣意的な選挙区割りを避けるため市町村を基本単位とし、合区することは自由とする、1選挙区の最小配当基数は0.5とする(1票の格差の是正のため)、合区にあたっては地勢、歴史的背景など一定の合理性を要することとする - の三点である。

【全国市議会議長会】

【全国町村議会議長会】

多様な人材の登用 - 勤労者等が議員として活動することを容易にするため、選挙制度、職場における休暇保障・復職制度等の導入ことなども併せて検討すべきである。

(4) 議員の位置付け

【全国都道府県議会議長会】

自治体の長については、統括代表者としての位置付けが地方自治法でなされているが、同じく選挙で選ばれる議員については何ら規定がない。

議会を構成する議員は、議会の会議に出席して議案の審議等を行うほか、日頃からの調査活動において、住民の意思を充分把握し、政策に反映させることが重要である。そして、地域主権の進展に伴い、政策立案などの議員活動を今まで以上に積極的に展開していく必要がある。しかしながら、住民にはこのような議員活動の成果が具体的に明らかになっていないのが実情である。そのため、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレを生じている。

議員の位置付け(責務)を法律で規定することにより、日常における住民意思の把握等を含む議員活動に対する住民の理解を促すとともに、議員に議員活動に対する説明責任を課することとなる。

さらに、位置付け(責務)を法律で明記し議員の活動を適正に定めることにより、議員としての活動を積極的に展開できる環境を整えるという大きな政治的効果を発揮すると考える。

義務付け・枠付けの緩和や、ひも付き補助金の一括交付金化に対応して、議会が予算編成過程や条例制定過程において積極的に審議を行い、責任をもって議決を行う制度とすることが必要と考える。そのためにも、議会審議に参加する議員の位置付け(責務)を法律で明らかにすることがまず必要である。

【全国市議会議長会】

「強い議会」を構築するため、地方議会議員の法的な位置付け(職責・職務)を明確にする。

【全国町村議会議長会】