

【項目】

1. 地方公共団体の基本構造のあり方
2. 長と議会の関係のあり方
3. 住民自治制度の拡充
 - (1) 議会のあり方の見直し
 - (2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実
4. 国と地方の係争処理のあり方
5. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方
6. 広域連携のあり方
7. 監査制度・財務会計制度のあり方

【基本的な考え方】

- **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ており、2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。**
 - ① **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。**
 - ・ 地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を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制度保障として十分に機能しているか。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないのではないか。
 - ② **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。**
 - ・ 地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、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な制度になっているか。

1 地方公共団体の基本構造のあり方

- 現行制度は、長と議会の議員を住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自の制度であり、地方自治法制定から60年以上を経て、機能し、また定着していると考えられる。
- 一方、議会による執行機関の監視を野党的な勢力のみが担いがち、条例提案など政策形成について議会が執行機関に依存、議会の議決行使の実態は長の提案を追認する傾向。
- また、議会による不信任議決、長による議会の解散など、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない。



→ 地方公共団体の判断で現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば、次のものが考えられる。

- ① 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方【融合型】
 - ・ 「議員内閣モデル」 (例えばイギリスの「公選首長と内閣制度」のようなもの)
 - ・ 「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)
- ② 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方【分離型】
 - ・ 「純粋分離型モデル」 (議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの)
- ③ ①②いずれでもないもの
 - ・ 「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)
 - ・ 「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)

→ 各方面から幅広く意見を聴きながら、引き続き検討。

地方公共団体の基本構造について（たたき台）

（地方行財政検討会議・第一分科会④（平成22年7月30日））

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。

分離

モデルと融合・分離の方向性

純粹分離型モデル

現行の二元代表制

特別職の兼職許容モデル

議員内閣モデル

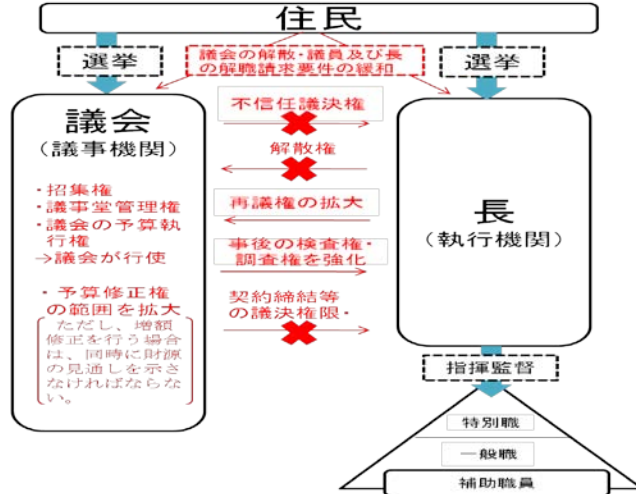
融合

多人数議会と副議決機関モデル

自治体経営会議モデル

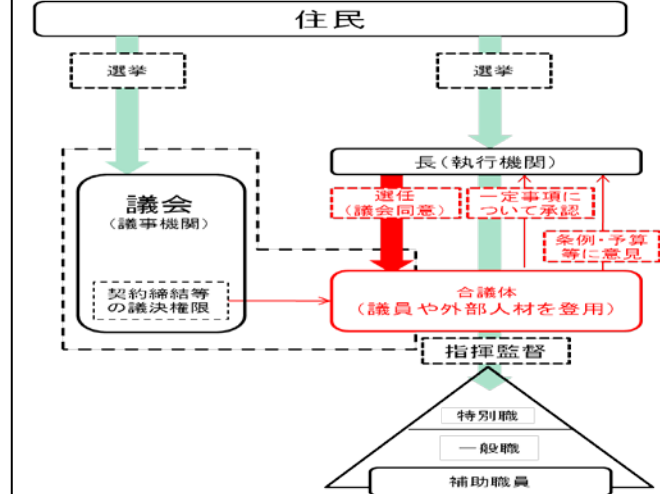
純粹分離型モデル

（議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの）



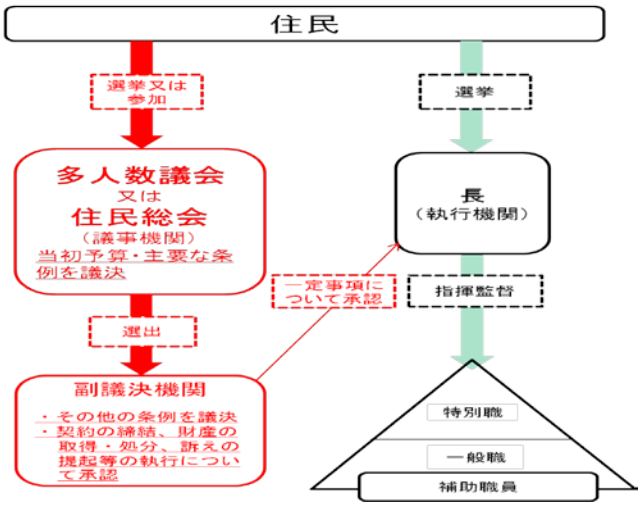
「自治体経営会議」モデル

（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）



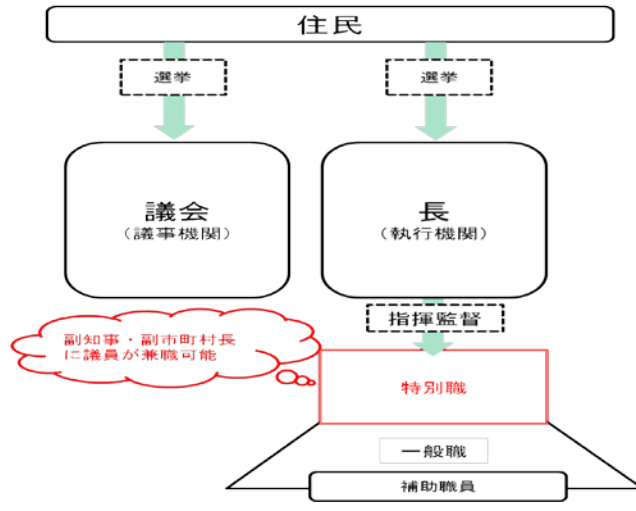
多人数議会と副議決機関モデル

（多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの）



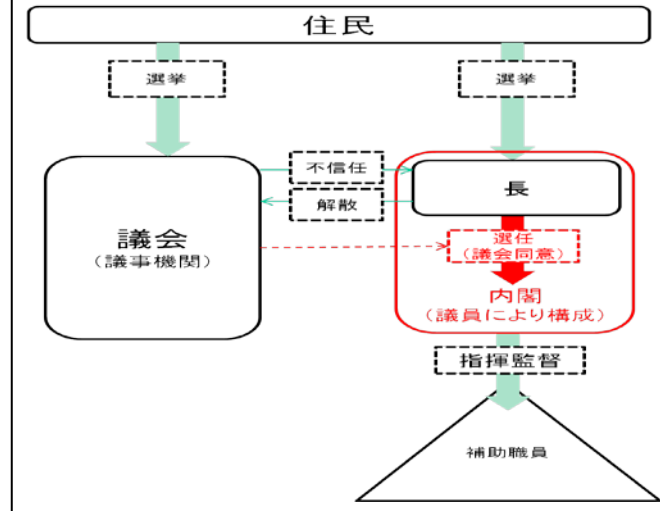
特別職の兼職許容モデル

（議員から副知事・副市町村長を選任するもの）



議員内閣モデル

（イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考）



2 長と議会の関係のあり方

- 長と議会を住民が直接選挙する二元代表制においては、長は執行機関としての、また、議会は議事機関としての役割をそれぞれが適切に果たすことが重要。地方公共団体の運営は、長と議会が相互に牽制し、均衡と調和の上に立って行うことが必要。
- 長と議会の関係のあり方については、制度に内在する課題の解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切でない。
- 長と議会は、住民から託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張し合う関係にあることから、互いに異なる立場をとることは想定される。長や議会それぞれが住民の負託に応じて、それぞれの役割を適切に果たしていくための熟議のプロセスを経ることが必要。

(再議制度)

- ①現行の一般再議制度の対象とならない議決（法§96②で議決事件とされたもの等）を再議の対象とすること、②収支不能再議の廃止は、**速やかに制度化を図る。**
- 災害応急等再議、違法再議に係る審査申立てについては、**引き続き検討。**

(長の専決処分)

- ①副知事・副市町村長の選任を専決処分の対象から除外すること、②専決処分報告を議会が不承認とする場合に長に条例改正案・補正予算案の提出等の措置を義務付けることについては、**速やかに制度化を図る。**

(臨時会の招集権)

- 議会側の招集請求に対して長が招集義務を果たさない場合の議長への議会招集権の付与については、**速やかに制度化を図る。**

(条例の公布の見直し)

- 再議等を講じた場合を除き、長は20日以内に条例を公布しなければならないとすることについては、**速やかに制度化を図る。**

3 住民自治制度の拡充 (1) 議会のあり方の見直し

- 議会は、団体意思決定機関、執行機関の監視機関としての役割があるが、このための政策議論が必ずしも十分でない、監視が不十分という指摘がある。
- 議員構成は多様な層の幅広い住民の意見を反映しておらず、住民参加の取組みも不十分という指摘もある。

(労働法制等)

- 多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための労働法制・公務員制度については、**国民的な論議が幅広く行われることを期待する。**

(会期制)

- 現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、**速やかに制度化を図る。**

(議員の選挙制度のあり方)

- 都道府県議会議員の選挙区等の地方公共団体の議会の議員の選挙制度について、**引き続き検討。**

(議会のあり方)

- 今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化のための方策、議員の果たすべき役割の法定化等について、**引き続き検討。**

3 住民自治制度の拡充 (2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

- 代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹。同時に、地方公共団体の行政運営に対する住民の意識が多様なものになっている今日、代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討。

① 住民投票制度

- 住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、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が適切。
- 具体的には、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。
- また、市町村の廃置分合の是非が考えられるが、今後における基礎自治体のあり方の議論の中で引き続き検討。このほか、現在、国会に提出中の議会の議員定数の法定上限廃止を内容とする地方自治法一部改正案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員定数を対象とすることについても、議論を深める。
- 長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面についても住民投票の活用が考えられるが、この点については、地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討。

② 直接請求制度の見直し

- 解散・解職請求における、①署名数要件の緩和、②署名収集期間の延長 等について、速やかに制度化を図る。
- 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について、速やかに制度化を図る。
- 長等の解職投票で失職した者の立候補制限、解職・解散投票の成立要件の設定 等について、引き続き検討。

③ 住民訴訟制度の見直し

- 住民訴訟の対象とされた長等に対する損害賠償請求権等の放棄の制限・要件について、判例の動向を踏まえながら、4号訴訟における長の責任要件・賠償額等の制限の是非を含め、引き続き検討。

4 国と地方の係争処理のあり方

- 地方公共団体の違法な事務処理に対する国等による是正の要求・指示については、国・地方間の係争処理手続が設けられているが、地方公共団体側からのみ第三者機関に対する審査の申出や、裁判所に対する訴えの提起を行うこととされており、国等の側からは審査の申出や訴えの提起ができない。このため、地方公共団体が審査の申出や訴えの提起がされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることができず違法状態が継続。
- 昨今、是正の要求がされたにもかかわらず、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かった事例が複数生じており、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性の原則の観点から見ることができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

→ 国と地方自治体の間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に地方自治体側のみでなく、国側からもこれを解消する手段を講じることができるようになるため、**国等の是正の要求等に対する地方自治体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みの導入について、速やかに制度化を図る。**

5 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

- 市町村は、「平成の合併」を経て、地方自治法制定時に1万を超えた数が平成21年度末には1,727。
- 旧五大市からスタートした指定都市は19市が指定。
- 市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針。
- 規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度が新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要。

→ **規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件を人口に着目して定めることが妥当か、都道府県に属さない大都市（特別市）の可能性、大都市における住民自治の充実 等について、引き続き検討。**

6 広域連携のあり方

- 広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、広く活用され、一定の成果を上げてきた一方で、住民による監視のあり方や、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方に課題。

→ ①一部事務組合等からの脱退手続の簡素化、②一部事務組合の議会・監査委員の役割を果たす組織形態の選択制、③広域連合の執行機関として理事会を置けるとすることについて、**速やかに制度化を図る。**

7 監査制度・財務会計制度の見直し

- 平成20年次からの会計検査院の検査等により、検査対象となった47都道府県・18指定都市の全てにおいて、不適正経理が半明。また、一部の地方公共団体で、不適正な決算が調製され、監査委員の審査が不十分であったため、財政状況等について不正確な情報を住民に開示。
 - 監査委員制度、外部監査制度からなる監査制度が有効に機能していない。
 - 予算単年度主義、執行の硬直性、国庫補助制度等、現行の財務会計制度にも原因があると指摘。
- 厳しい財政状況を正確かつ簡明に公開し、住民の理解を得て財政運営を行う要請が高まる。

(1) 監査制度の見直し

→ 現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで見直しを進め、**制度化に向け、関係者の意見を聴きながら更に詳細に検討。**

(2) 財務会計制度の見直し

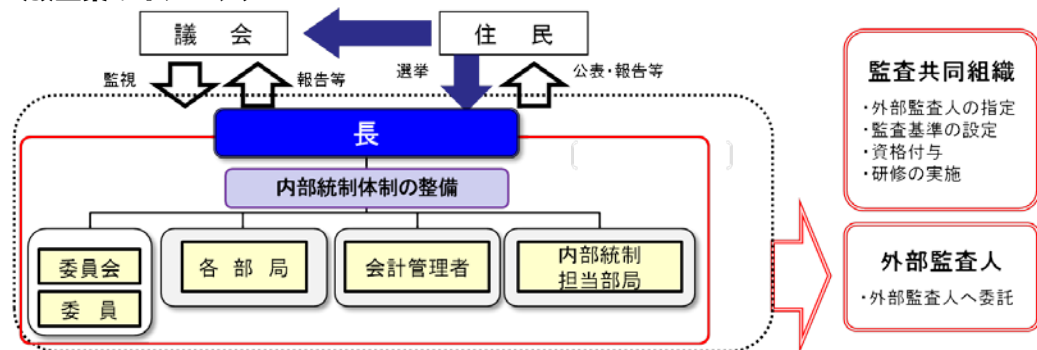
→ 財務会計制度については、国の制度との整合性、地方自治体の実務への影響へ配慮しつつ、具体的な方策について**引き続き検討**。
→ 現行の財務会計制度で、地方自治体の財務会計事務で不都合となっている実務的な問題点については**検討を進め、早期に結論**。

監査制度の見直しの方向性について（たたき台） （地方行財政検討会議・第二分科会④（平成22年7月22日））

見直し案① <長の責任の明確化及び監査機能の外部化>

長の責任をより明確化するとともに、独立性・専門性をより高めるため、監査の外部化を進める。 予算執行等については長が内部統制機能としてチェックを行い、不適正な予算執行等が発見された場合は長が責任を負う。決算等については外部監査人が監査を行い、監査後において不適正な決算処理等が発見された場合は外部監査人が責任を負う。

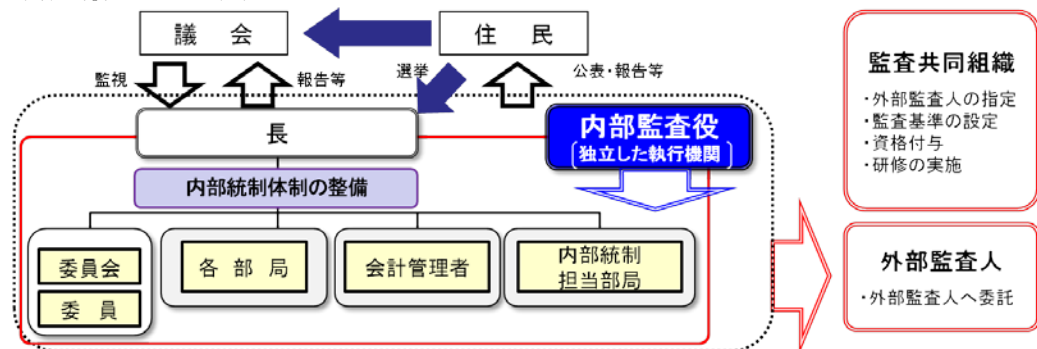
<改正案のイメージ>



見直し案② <内部と外部の監査機能の明確化>

内部の行う監査と外部の行う監査を明確化する。 予算執行等については内部監査役が監査を行い、監査後において不適正な予算執行等が発見された場合は内部監査役が責任を負う。決算等については外部監査人が監査を行い、監査後において不適正な決算処理等が発見された場合は外部監査人が責任を負う。

<改正案のイメージ>



見直し案③ <監査機能の共同化>

監査の独立性・専門性をより高めるため、地方公共団体が地方監査共同組織を設立して、監査等を共同で行う。 予算執行や決算等については地方監査共同組織が監査を行い、監査後において不適正な予算執行や決算処理等が発見された場合は地方監査共同組織が責任を負う。

<改正案のイメージ>

