

平成23年2月28日

全国市長会 御中

総務省自治行政局

地方自治法の一部を改正する法律案に関する考え方について

平成23年2月18日付けで、貴団体から標記法案に対する御意見をいただいたところですが、御意見に対しての当省の考え方を別添のとおり回答します。

なお、貴団体のほか、他の地方六団体の各団体からも御意見をいただいております。これらに対するものと併せて回答していることを申し添えます。

(連絡先)

総務省自治行政局行政課

電話：03-5253-5510 (直通)

FAX：03-5253-5511

担当：新田理事官、萩原係長

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

現在、当省では、地方自治法の抜本見直しについて「総務省の地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出する」（「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日・閣議決定））こととされている方針に基づき、「地方自治法の一部を改正する法律案」を今国会に提出すべく準備を進めているところです。

現行の地方自治制度は、昭和22年の地方自治法制定以来、60年以上を経過して国民に定着していますが、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、これまで以上に住民の負託に応えられる地方自治制度に進化を遂げる必要があります。

このためには、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ます。これは、一つには、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こと、もう一つには、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ことです。

地方自治法の抜本見直しは、この2つの目的にかなう地方自治制度を実現するため、長年にわたって運用され定着してきた地方自治法に基づく制度を巡る幅広い論点について改めて検証し、その結果として成案が得られた事項を速やかに制度化につなげていこうとする取組として行っているものです。具体的には、当省において地方行財政検討会議を開催し、

- ・ 地方自治の基本法としてのあり方
- ・ 地方公共団体の基本構造のあり方
- ・ 長と議会の関係のあり方
- ・ 住民自治制度の拡充
- ・ 国と地方の係争処理のあり方
- ・ 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方
- ・ 広域連携のあり方
- ・ 監査制度・財務会計制度のあり方

など、地方自治制度全般について幅広く議論を進めてまいりました。地方制度調査会ではなく、地方行財政検討会議において議論を進めてきたのは、政府全体の方針に従って、実質的な議論の段階から総務省の政務三役が加わり、政治主導により検討を

進めることとしたためです。

地方行財政検討会議については、本会議を7回、第一分科会を9回、第二分科会を8回、第一分科会・第二分科会合同会議を1回、開催いたしました。その全ての議事を公開するなど運営の透明性の確保に留意したほか、地方公共団体の議会の議長や長などの地方公共団体関係者に同会議の構成員又は専門委員として参画していただき、地方公共団体の意見聴取に意を用いてまいりました。また、これらの会議の場だけでは地方公共団体の意見を含む各方面の意見が十分でないと考えたことから、地方行財政検討会議における地方自治法の見直しについての議論の状況について、昨年10月から1ヶ月間、地方公共団体関係者を含め、広く国民一般からの意見募集を実施したところです。

このような過程を経て、今後の地方自治法の抜本見直しの方向性を盛り込んだ「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）を昨年12月3日に開催した地方行財政検討会議・本会議（第7回）に当省から提出し、御意見をいただきました。ここでいただいた御意見、さらに、追って地方六団体から文書でいただいた御意見を踏まえて、本年1月26日、当省において「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「考え方」という。）として取りまとめました。ここで、速やかに制度化を図ることが必要であるとした事項について「地方自治法の一部を改正する法律案」として立案し、今国会に提出すべく準備を進めているものです。

この法案については、地方六団体の各団体にその概要を情報提供した上で、本年2月7日に開催された総務大臣と地方六団体との会合で意見交換を行い、いただいた御意見に対しては当省としての立案に当たっての考え方も説明をいたしました。さらに、先日、改めて地方自治法の一部を改正する法律案に対する御意見を文書により御提出いただきましたので、この御意見に対する当省としての考え方を次のとおり回答します。地方六団体の各団体におかれては、改めてこの法律案に対して御理解を賜りますよう、何卒よろしく申し上げます。

記

1. 地方議会制度について

(1) 会期制の見直しについて

会期制の見直しは、幅広い層の住民が議員として参画できる議会の実現や、議会審議の充実・活性化といった観点から議会運営のあり方について、より弾力的

な対応を可能とすることを目的とするものです。

今回の改正案で、具体的には、定例会・臨時会という区分を設けて、その間集中的に審議を行う現行の議会運営とは異なる議会のあり方、すなわち、通年の会期を定め、その間集中審議ではなく定期的に会議を開催して審議を行う議会運営を、議会が条例により選択することを可能とすることとしています。この場合、毎月1日以上、定期的に会議を開く日（定例日）を条例で定めることとしていますが、定期的に会議を開催して審議を行うことを住民に対し明らかにするために最低限必要であると考えています。

また、同じくこの場合には、長等の議会への出席義務を定例日の会議における審議及び議案の審議に必要な場合に限定することとしていますが、議会がいつでも会議を開くことができるようになることから、長等の負担を過重にせず、その行政能率を下げないようにするために必要であると考えています。

なお、今回の改正案は、現行制度の下で定例会・臨時会方式をとりつつ、会期を長く設定することによって通年に近い議会運営をすることができなくなるものではなく、現行制度に加えて新たな選択肢を設けるものです。

(2) 議会の招集権について

議会の招集権について、今回の改正案では、議長等による臨時会の招集請求に対して長が招集義務を果たさない場合に、議長が招集することにしています。議会の招集権をそもそも議長が有することとするについては、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として、地方行財政検討会議において引き続き検討していきたいと考えています。

なお、一般選挙後等で長が招集せず、かつ議長がいないときに、総務大臣又は都道府県知事が招集する新たな仕組みの導入については、御意見等を踏まえ、法律案に盛り込むことを見送ることとします。

2. 議会と長の関係について

(1) 一般再議について

一般再議について、今回の改正案は、その対象となる議会の議決を拡大することによって、議会に再考を促し、その結果、議論が活性化することや熟議が深まることを期待するものです。この場合、新たに拡大された対象に係る一般再議は、議会に再考を促すことを目的とするものであることから同一の再議決は通常単純多数決で足りるものとしています。

一方、現行制度による条例及び予算を対象とする一般再議は、これと目的を異にし、議会が条例や予算の議決によって直接長の執行行為を拘束することへの対

抗手段として同一の再議決に特別多数議決を求めることによって長と議会の間
に均衡と抑制の関係を確保することを目的とするものであることから、再議決の要
件のあり方については、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として、
地方行財政検討会議において引き続き検討していきたいと考えています。

なお、再議権の行使にあたり、長が公聴会を開催するかどうかは、必要に応じ
て長が適切に判断することで十分であり、長にその開催を義務付ける必要はない
ものと考えています。

(2) 専決処分について

専決処分については、長が議会に承認を求め、これに対して議会が不承認とし
た場合においても、法律上専決処分は引き続き有効であり、この点は、今回の改
正案によって何ら変わるものではありません。今回の改正案は、条例及び予算に
関する専決処分に対し議会がこれを不承認とした場合には、長に対して補正予算
の提出や改正条例案の提出など必要な措置を講ずる義務を課すこととするので
す。ここで講じられる措置は将来に向かって効力を生じることになります。長に
課される義務の内容は「条例の制定又は改廃に係る議案の提出、補正予算の提出
その他の必要な措置」であり、改正条例案の提出、補正予算の提出など、特定
の措置に限定しているものではなく、必要な措置の具体的内容は長が適切に判断
することになります。この際、既に執行された予算や、既に行われた処分の関係者
の利益については配慮した内容の措置とすることは可能であるとと考えています。

3. 直接請求制度について

(1) 条例の制定・改廃請求の対象について

直接請求のうち条例の制定・改廃請求の対象については、昭和23年の改正に
よって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例
が除外されました。これらの事項が請求の対象となっていた地方自治法制定直後
(昭和22年5月3日)から昭和23年改正の施行日前(昭和23年7月31日)
までの間、地方税の減税(具体的には電気・ガス税が中心)を求める地方税条例
の改正の請求は道府県で11件、市町村で8件でした。

税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が反映
されることは地方自治の重要な要請です。確かに、当時は戦後間もなく、住民の
経済状況も極度に逼迫していた事情もあって上記のような改正が行われたと考え
られますが、経済状況も大きく変化した今日、直接請求制度は本来あるべき姿に
立ち戻ることが求められています。もとより条例の制定・改廃請求のためには法

令で定める手続により50分の1以上の有権者の署名を収集することが必要であり、これらの事項が再び請求の対象になっても、直接請求が乱発される事態は想定しにくいと考えており、「住民に対する誤ったメッセージを送ること」にもならないと考えていますが、要件の厳格化等の御意見をいただいているところですが、具体的な御提案があればいただきたく存じます。

なお、直接請求がなされた場合にも、条例の制定・改廃のためには議会で審議され議決されることが必要であり、最終的な判断は長提案又は議員提案の条例と同様、議会に委ねられています。今後、地方税財政制度のあり方については様々な議論が予想され、制度改正も考えられますが、そのような場合においても地方税の賦課徴収等について議会は引き続き重要な役割を果たしていく必要があります、その役割は今回の改正案によって何ら変わるものではありません。また、個々の地方公共団体における地方税の賦課徴収等についての条例の制定・改廃は、直接請求を経ているかどうかにかかわらず、地方財政計画の作成又は地方交付税の算定に対して中立的であると考えられます。

(2) 解散・解職請求の署名数要件の緩和について

解散・解職請求の署名数要件については、有権者数の多い地方公共団体においては必要な署名数が多すぎるため制度として機能していないのではないかとの指摘があり、平成14年の改正で必要署名数の緩和を行いました。しかしながら、改正後についても、都道府県・指定都市・中核市・特例市において解散・解職請求が成立した例が1件(名古屋市)のみであるなど、依然として制度が機能しにくい状況にあると認識しています。

今回の必要署名数の緩和に関する改正案は、このような現状を踏まえて、全ての地方公共団体について一律に緩和するものではなく、有権者数が多い地方公共団体においても制度が機能するようにするという観点から、有権者数が一定以上(16万以上)の地方公共団体(選挙区)に限って、有権者数に応じて緩和することとしており、最も緩和される有権者数区分(40万以上)であっても有権者の10分の1以上は署名数を必要とする制度にしようとするものです。

(3) 解散・解職請求の署名収集期間について

解散・解職請求の署名収集期間については、請求代表者等による署名の収集のために必要な手間に応じた合理的な期間である必要があります。現行制度では都道府県の場合には2箇月、市町村の場合には1箇月とされていますが、署名数要件は都道府県であっても市町村であっても同じであることから、一定規模以上の有権者数を有する市町村については都道府県と同様に2箇月に延長するために政令を改正することを検討しています。

4. 住民投票制度の創設について

地方公共団体の行政運営に住民の意見を的確に反映させるため、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして住民投票制度を創設することとしました。

住民投票制度の立案に当たっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から、制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとしております。

また、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘されていることから、その対象を限定して立案することとし、今後、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としています。具体的には、今日の厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に限定しています。

住民投票制度の具体的な手続については、地方公共団体が当該公の施設を設置しようとするときに、長は、当該公の施設の設置に係る予算を議会に提出する前に、当該公の施設に関する設置の目的、位置その他政令で定める事項（設置に係る事業費見込みとその財源等を規定する予定）を明らかにして、その設置について議会の承認を求め、承認を求める議案が可決されたときに当該公の施設の設置について選挙人の投票に付することとしております。この投票の結果、過半数の同意が得られなかったときは、この投票の対象となった公の施設は設置できないこととなります。なお、同一の公の施設について改めて同じプロセスを経て住民投票に付することは妨げられないものと考えております。

また、住民投票の対象となる施設については、法令により設置しなければならないものとされていることその他の事由により住民投票に付することが適当でない公の施設を政令によりその対象から除外することとした上で、それ以外の施設のうちから、地方公共団体において特に重要であり、かつ、大規模な施設を住民投票の対象として条例で定めることとしており、地方公共団体の自主性に最大限配慮しています。

5. 住民訴訟における首長等の賠償責任について

いわゆる4号訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会が放棄する議決を行うことについては、住民訴訟係属中のみならず判決確定後を

含めて放棄を制限することの要否や、放棄する場合に一定の具体的な要件を設定することについて検討してきました。しかしながら、そもそも議会による放棄の議決そのものを権限の濫用に当たるとして無効とする高等裁判所の判決もあり、これと異なる立場をとる高等裁判所の判決と併せて、最高裁判所に上告されていることから、判例の動向を見極めながら引き続き検討することとしています。

また、いわゆる4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限については、米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重すぎるのではないかとの指摘がある一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものであるといえるのかという意見もあり、この点についても引き続き検討することとしています。

6. 国等による違法確認訴訟制度の創設について

国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度は、当省で取りまとめた「考え方」で説明しているように、既に行われた国の関与に関する国と地方公共団体間の法律解釈の齟齬を解消するための中立・公正な司法的手続を整備するために創設するもので、新たな国の関与を創設するものではありません。

現行制度では、国と地方公共団体間の法律解釈の齟齬を解消する手段を地方公共団体にしか与えられていないことから、是正の要求等を受けた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い場合に、訴訟等により法律解釈の齟齬を解消することができないこととなります。この場合、仮に地方公共団体の事務処理が違法であれば、住民に対して法律や条例の遵守を求めるべき立場にある地方公共団体自身が違法行為を行っていることになるし、逆に国の関与が違法であれば地方自治に対する侵害というべきこととなり、いずれにしても行政の法適合性の原則に合致しないものとなります。

本制度の創設は、こうした観点から、中立・公正な係争処理手続を整備しようとするもので、事例として多く想定されるかどうかにかかわらず、国と地方公共団体の関係に関する制度として不可欠のものです。また、現在、政府としては、法令による義務付け・枠付け等の見直し等によって、地方公共団体の自主性・自立性を高めるため、国等による事前規制から事後の是正措置に転換していく改革を進めているところですが、本制度の創設はこの改革に資するものと考えています。

なお、地方自治に影響を及ぼす法令等について、地方公共団体の意見を反映していく仕組みの必要性については当省としても理解しています。このため、地方自治法では、地方自治に影響を及ぼす法令等に関して、地方六団体は内閣・国会

に意見申出等を行うことができることとされ、また、地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合、各大臣に地方六団体への事前情報提供が義務付けられています。このほか、「国と地方の協議の場に関する法律案」は第174回国会に内閣から提出し、現在、継続審議中となっています。

7. 広域連携について

広域連携について、その改正案の内容は、一部事務組合等からの脱退の手続、一部事務組合の議会・監査委員のあり方、広域連合の執行機関のあり方に関するものですが、いずれも広域連携の仕組みを柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとするものと考えています。

脱退の手続については、現行制度では、全ての関係地方公共団体の合意を必要とするため、一の地方公共団体が脱退しようとしても脱退できず、結果として過度の負担を強いられるといわざるを得ない場合があることから、一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置について、地方公共団体が2年以上前に予告した場合には、脱退できることとするものです。

一部事務組合の議会・監査委員のあり方及び広域連合の執行機関のあり方については、いずれも、一律に義務付けるものではなく、一部事務組合や広域連合の性格に応じ、これらを組織する地方公共団体の意思によって採用し得る組織形態の幅を広げるものです。

また、広域連合から権限移譲の要請があった場合の国からの応答義務等については、今後、国の出先機関改革の中でその必要性を検討してまいります。

8. 地方自治法の抜本見直しの全体像について

地方自治法の抜本見直しについて、地方行財政検討会議では、これまで地方公共団体の基本構造のあり方、長と議会の関係のあり方、住民自治制度の拡充、国と地方公共団体の係争処理のあり方、基礎自治体の区分・大都市制度のあり方、広域連携のあり方、監査制度・財務会計制度の見直しなど幅広い事項について検討を行ってきました。当省が取りまとめた「考え方」には、同会議における検討を踏まえ、現時点における地方自治法の抜本改正についての考え方を盛り込んでいます。当省としては、このうち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、今国会に提出することによってその実現を図り、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ことが適当であると考えています。

引き続き検討が必要であるとしている事項である地方公共団体の基本構造のあり方については、二元代表制による代表民主制を前提としつつ、代表民主制を構成する長と議会をはじめとする地方公共団体の基本構造のあり方を多様化することについて検討するものです。

しかしながら、今回の直接請求制度の見直し、住民投票制度の法制化、広域連携のあり方に関する改正は、今後における地方公共団体の基本構造のあり方に関する検討に影響を与えるものではないと考えられます。