

# 地域主権型社会にふさわしい地方自治法制の 確立に向けた提案(中間報告)

**【市長会議資料】**

**平成23年7月27日**

# 1 指定都市市長会が目指す地域主権型社会

- 住民に身近な行政は、地方自治体が自主的かつ総合的に広く担うようにする。（団体自治）
- 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。（住民自治）

**地域主権型社会の主役は“住民”**

**広域自治体ではなく、“住民に最も身近な基礎自治体”が主たる担い手**

# 2 現行の地方自治法制の主な課題と抜本的見直しの必要性

- 補完性の原理・基礎自治体優先の原則が徹底されていない。

## 具体例

市町村と都道府県が同一内容の事務を重複して処理し、非効率・不経済な事態が生じている事例がある。

- 法律・政令が詳細すぎて（地方自治法だけでも1,460からなる膨大で複雑な条項）、規律密度が高すぎるため、地方の自主性・自立性が阻害されている。

## 具体例

監査委員：指定都市は4人（ただし、条例による増員は可）、うち議員は2人か1人（地方自治法第195・196条）

- 地域の実情に応じた住民自治を保障する規定になっていない。

#### 具体例

地域自治区・地域協議会は、市域全域に設置しなければならないなど、住民自治の仕組み等について必要以上に詳細に定められているため、地域の実情に合った取り組みの障害となっている。  
(指定都市は大都市特例により、市域の一部に設置可)

- 規定内容が現状に合致せず、制度疲労が生じている。

#### 具体例

都道府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、市町村の規模や行政能力が拡大するとともに、様々な広域的課題への対応も含め、都道府県・市町村が担うべき役割が変化しているにもかかわらず、地方自治体の種類、事務権限などに反映されていない。

## 結果として

### 団体自治

地方自治体が、住民福祉の向上を目指し、地域の様々な課題に自主的・自立的に迅速、的確に対応するための事務権限、財源、裁量等がない。

### 住民自治

住民が、地域の実情に応じて、自らの判断と責任において、地域の諸課題に取り組むとともに、決定していくための仕組みが不十分である。

住民がより良い行政サービスを受けられるよう、「基礎自治体優先の原則」に則った地域主権改革を進めていくためには、地方自治法制の抜本的見直しが必要である。

### 3 目指すべき地方自治法制

各地域において、「地方自治の本旨（団体自治と住民自治）」がより充実するような地方自治法制

#### ■ ■ 目指すべき地方自治法制の基本的考え方 ■ ■

① 地方自治体が、地域の実情に合った施策展開ができるよう、地方自治法制自体及び個別法の規律密度を大幅に緩和し、条例制定権を拡大させる。

② 地方自治体の自治立法権、自治行政権、自治組織権、自治財政権を拡充させる。

- 立法原則の明確化 [ P 4 ]
- 執行機関（行政委員会等）の任意設置 [ P 5 ]
- 附属機関に係る設置規定の緩和 [ P 5 ]
- その他の論点[地方財政の独立] ※今後検討 [ P 10 ]

③ 国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担を、基礎自治体優先の原則に基づき見直す。

- 補完性の原理・基礎自治体優先の原則の徹底 [ P 6 ]
- 国と地方自治体、都道府県と市町村における対等の位置付けの徹底 [ P 6 ]

④ 新たな大都市制度（特別自治市）を創設する。

- 特別自治市の創設 [ P 7 ]
- 大都市等特例税制の創設（特別自治市創設までの経過的措置） [ P 8 ]

⑤ 憲法の規定する二元代表制に基づく間接民主主義を前提としながら、地域の実情に合わせた住民自治拡充の取り組みを保障する。

- 地域の実情に応じた住民自治の推進 [ P 9 ]

⑥ 地方自治に関する事項について、地方の意見をより国政へ反映できるようにする。

- 内閣への意見申出等の弾力化 [ P 9 ]

## 4 地域主権型社会にふさわしい地方自治法制の確立に向けた提案

### 自治立法権・自治行政権

#### 立法原則の明確化

##### 問題点◇

自治事務に対する義務付け・枠付けを行うような法令が多数あり、今後も同様の法令が創設されることを防ぐことが難しい。

##### 《具体例》

立法原則や自治事務への配慮が新たに規定された平成12年4月1日以降も、義務付け・枠付けの見直し対象となっている法律が制定されている（障害者自立支援法 等）

##### 見直しの方向性◇◇

自治事務に対する法令による義務付け・枠付けを行わないことを原則とし、義務付け等を認める場合の基準を明確化する。

## 自治組織権

### 執行機関（行政委員会等）の任意設置

#### 問題点⇨

執行機関（行政委員会・委員）の設置は法定されているため、法律に定めのない執行機関を設置することや、法定の執行機関を設置せずに首長に執行させることができない。

#### 見直しの方向性⇨⇨

執行機関の設置については、各地方自治体の判断で、条例により定めることができるようにする。

### 附属機関に係る設置規定の緩和

#### 問題点⇨

附属機関の設置に際しては、迅速な判断が要求される場合であっても、個別に条例を制定することが求められる。

#### 〈具体例〉

多様化、専門化する行政課題に速やかに対応するために、要綱等に基づいて設置した附属機関的組織が開催した会合について、住民監査請求や訴訟で違法とする監査結果や判決が出されている。

#### 見直しの方向性⇨⇨

附属機関の設置に係る包括的な条例を制定し、必要に応じて市長の判断により附属機関を設置できるようにする。

### 補完性の原理・基礎自治体優先の原則の徹底

**問題点**◇

住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることが基本であるが、広域自治体と基礎自治体の役割について、位置付けが不明確である。

《具体例》

市町村と都道府県が同一内容の事務を重複して処理し、非効率・不経済な事態が生じている事例がある。

**見直しの方向性**◇◇

住民により身近な市町村を優先とする考えを徹底し、市町村と都道府県の事務処理が競合している場合は、市町村が優先的に処理することとする。

### 国と地方自治体、都道府県と市町村における対等の位置付けの徹底

**問題点**◇

国と地方自治体、都道府県と市町村の関係については、対等な関係とされているにもかかわらず、実質的には対等な関係となっていない。

《具体例》

都道府県知事がした処分については総務大臣、市長村長がした処分については都道府県知事に審査請求できることや、市町村の廃置分合、境界線変更に際して、都道府県知事が総務大臣の同意を得たり、都道府県議会の議決を得たりすることは、国と地方自治体、都道府県と市町村が対等に位置付けられていることと整合性がとれていない。

**見直しの方向性**◇◇

国が地方自治体、都道府県が市町村の上位にあるかのような事項については、対等の位置付けに見直す。

## 特別自治市の創設

### 特別自治市の創設

#### 問題点⇨

- 現行の指定都市制度では、指定都市に対する部分的な権限移譲に留まっているため、指定都市が大都市のポテンシャルを発揮し、大都市固有の行政課題に対し、責任ある迅速な対応ができない。
- 道府県と指定都市の役割分担が不明確であるため、市域内で道府県が類似行政を実施して二重行政が発生することもあり、効果的・効率的な行財政運営の妨げとなっている。
- 税財政制度について、大都市が担う事務・役割に対応できていない。

#### 《具体例》

教職員の任命権は指定都市にあるものの、給与負担、学級編制や教職員定数に関する権限を一元的に持っていないため、地域の実情や多様なニーズに応じた教育が実現できない。

新たな大都市制度として、大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない特別自治市を創設する。

\*特別自治市は、その市域内の地方の事務（国に属さない事務）全てを処理する。

\*特別自治市は、その市域内における全ての地方税を一元的に賦課徴収する。

\*特別自治市は、広域自治体の区域外とする。

#### 見直しの方向性⇨⇨

## 大都市等特例税制の創設

### 大都市等特例税制の創設

#### 問題点⇨

- 大都市等（指定都市、中核市、特例市）には、事務配分の特例により、道府県の事務・権限が移譲されているが、必要な財源について税制上の措置が不十分である。
- 大都市等の市民は、道府県から移譲された事務について、大都市等から行政サービスを受けているにもかかわらず、その負担は道府県税として納税しており、受益と負担の関係にねじれが発生している。

#### 《具体例》

大都市(指定都市)の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額

(H21年度予算に基づく概算)

道府県に代わって負担している経費3,692億円 - 税制上の措置2,248億円

= 措置不足額1,444億円

#### 見直しの方向性⇨⇨

道府県から大都市等（指定都市・中核市・特例市）への税源移譲により、道府県に代わって行っている事務について所要額が税制上措置される大都市等特例税制を創設する

※指定都市については、特別自治市ができるまでの経過的措置

## 住民自治の拡充

### 地域の実情に応じた住民自治の推進

#### 問題点

住民自治の仕組み等について必要以上に詳細に定められていることから、地域の実情に合った取り組みの障害となっている。

#### 〈具体例〉

地域自治区は行政区内に複数設置し、それぞれ事務所を置かなければならないため、区役所を事務所として活用することができない。

#### 見直しの方向性

住民自治に関する具体的仕組み等は、地域の実情に応じて、各地方自治体の判断で、条例により定めることができるようにする。

## 地方の意見の更なる国政への反映

### 内閣への意見申出等の弾力化

#### 問題点

地方6団体は、内閣に意見の申し出（または国会への意見書提出）ができ、内閣は遅滞なく回答する義務を負うが、各地方6団体の中で意見が一致しなければ意見の申し出等は難しく、多様な自治体の意見を国に示し、国政に反映させる手法としては不十分である。

#### 〈具体例〉

都道府県や指定都市に事務執行等を義務付ける法案が立案された場合、全国知事会は申し出を行い、内閣は回答義務を負うが、指定都市市長会が申し出を行っても内閣は回答義務を負わない。

#### 見直しの方向性

内閣が遅滞なく回答する義務を負うものを、指定都市市長会などの、共通目的を持った団体等に拡大する。

## 5 その他の論点

### 地方財政の独立

- 起債の自由化
- 課税自主権
- 地方への税源移譲
- 国庫補助負担金の見直し など

## 6 今後の進め方

- 本日の地域主権推進部会・市長会議での議論を踏まえるとともに、その他の論点についても検討を加え（指定都市市長会としての意見統一ができるかどうかを含む）、次回の地域主権推進部会・市長会議に第一次成案を諮る。
- 次回の地域主権推進部会・市長会議の議論を受け、第一次成案を確定させた後、早期に国等へ提案する。