

地方公共団体の 基本構造について

地方行財政検討会議・第一分科会（H22.7）資料より

【市長会議 資料】

平成23年10月31日

資料について

「地方自治法抜本改正に向けての基本的考えかた」
(H22.6 総務省)において、「**日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制**(※1)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(地方自治体の)組織形態があり得るか検討していく」とされたことを受け、平成22年7月の地方行財政検討会議・第一分科会(※2)における議論のたたき台として、総務省から提出された資料を抜粋したもの。

※1)

- 議事機関として、議会を設置する(憲法第93条1項)
- 長及び議会の議員は、住民が、直接これを選挙する(憲法第93条2項)

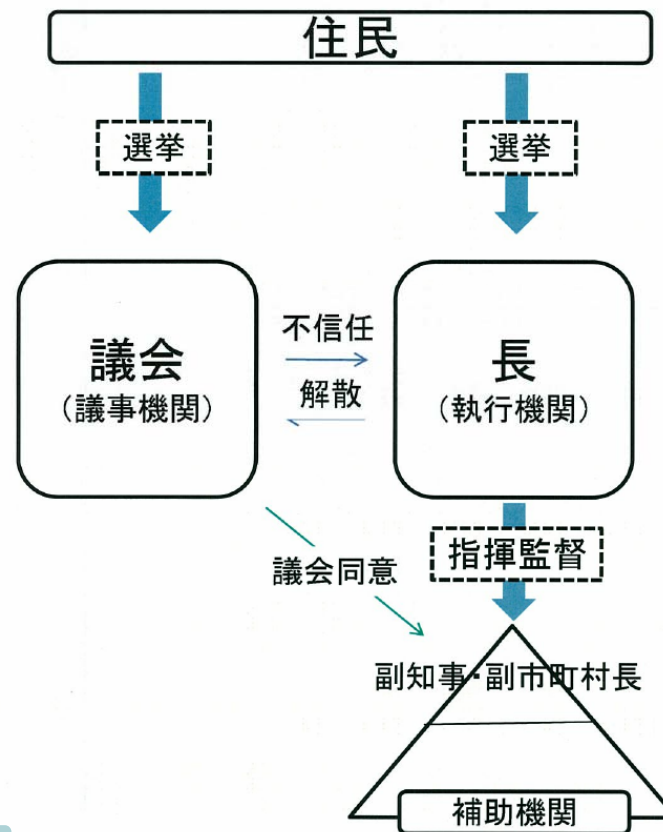
※2)

総務副大臣、総務大臣政務官、学識者6名、自治体関係者1名で構成。

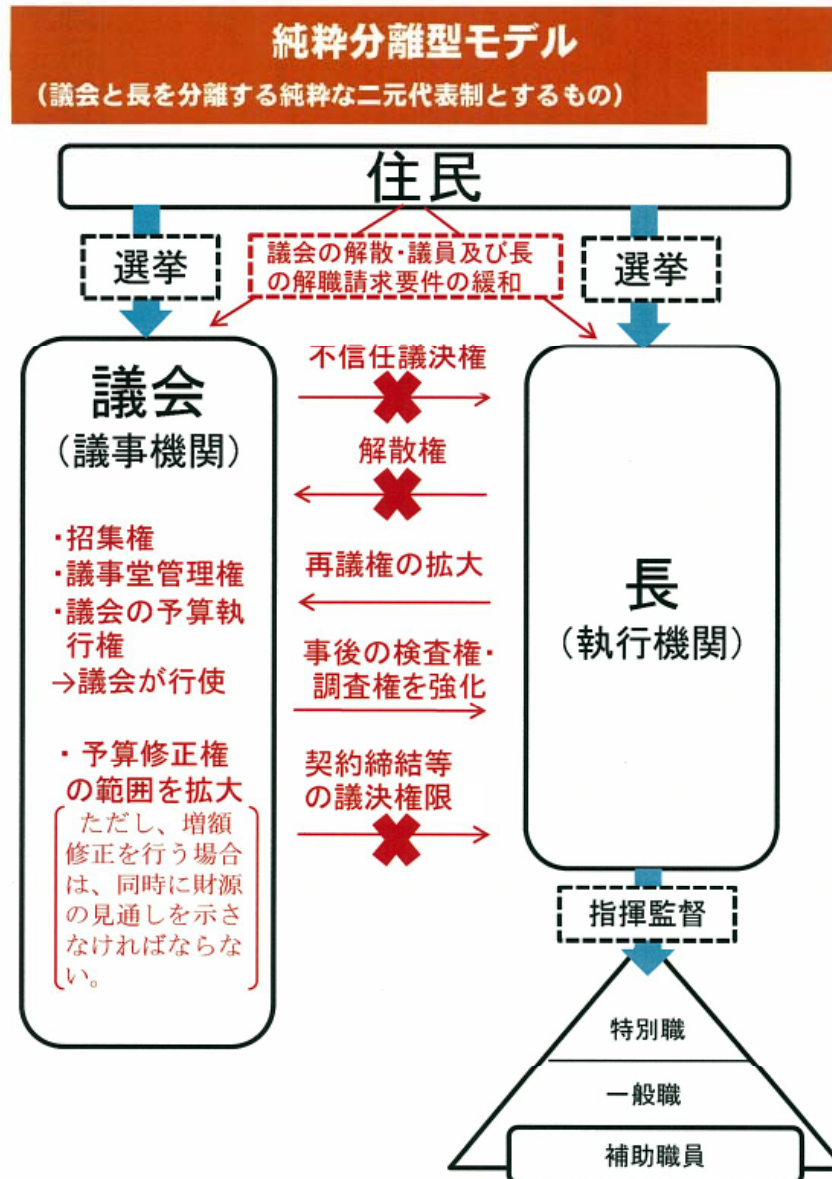
地方行財政検討会議・第一分科会での議論について

上記の第一分科会では、「新たなモデルを議論するのではなく、現行制度の問題点を解決していくための議論に集中する方が生産的なのではないか」などの様々な意見が出され、議論は収斂しなかった。(その後、同会議において、地方自治体の組織形態についての更なる議論がなされることはなかった。)

現行の二元代表制



地方自治体の基本構造（モデル）



【メリット・デメリット】

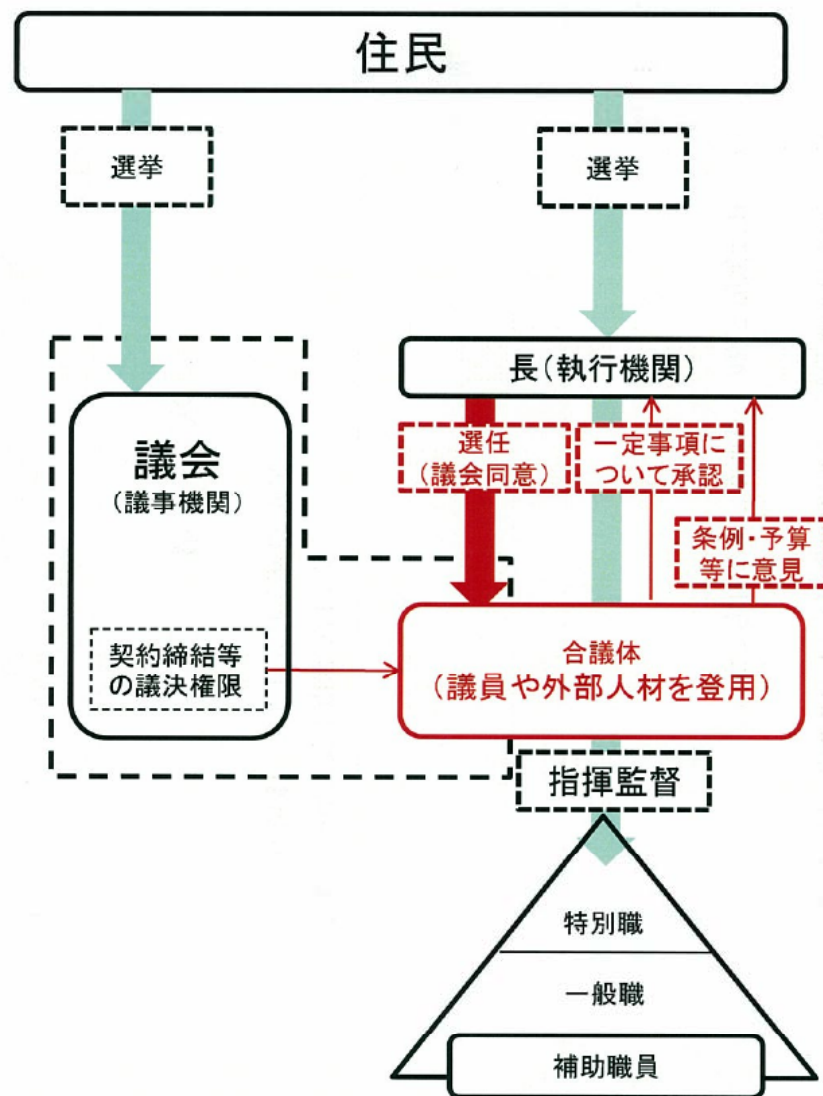
- ◇ 議会と長それぞれの役割・責任が明確化する。
- ◇ 長の日常的な執行権限の行使が迅速化する。
- ◆ 議会と長が対立する場合の解決手段が不十分ではないか。

【主な論点】

- 対立の解消方策として、住民投票を導入する方法もあるのではないか。
- 検査権・調査権の強化として、具体的にどのようなことが想定されるか。
- 分離型を徹底すれば、条例制定権（法令による委任条例は除く）、予算編成権を議会に専属させることも考えられるが自治体レベルで適切か。

「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)



【メリット・デメリット】

- ◇ 議員及び外部人材から構成員を登用し、その知見を結集することにより、政策の充実が期待できる。
- ◇ 議員の一部を執行に参画させることにより、ひいては議会の自治体運営に対する参画の度合いが高まる。
- ◇ 長の適正な権限行使が期待できる。
- ◆ 議員を執行に参画させることにより、議会の長に対する監視機能が弱まるおそれがある。
- ◆ 長のリーダーシップが発揮しにくくなるおそれがある。

【主な論点】

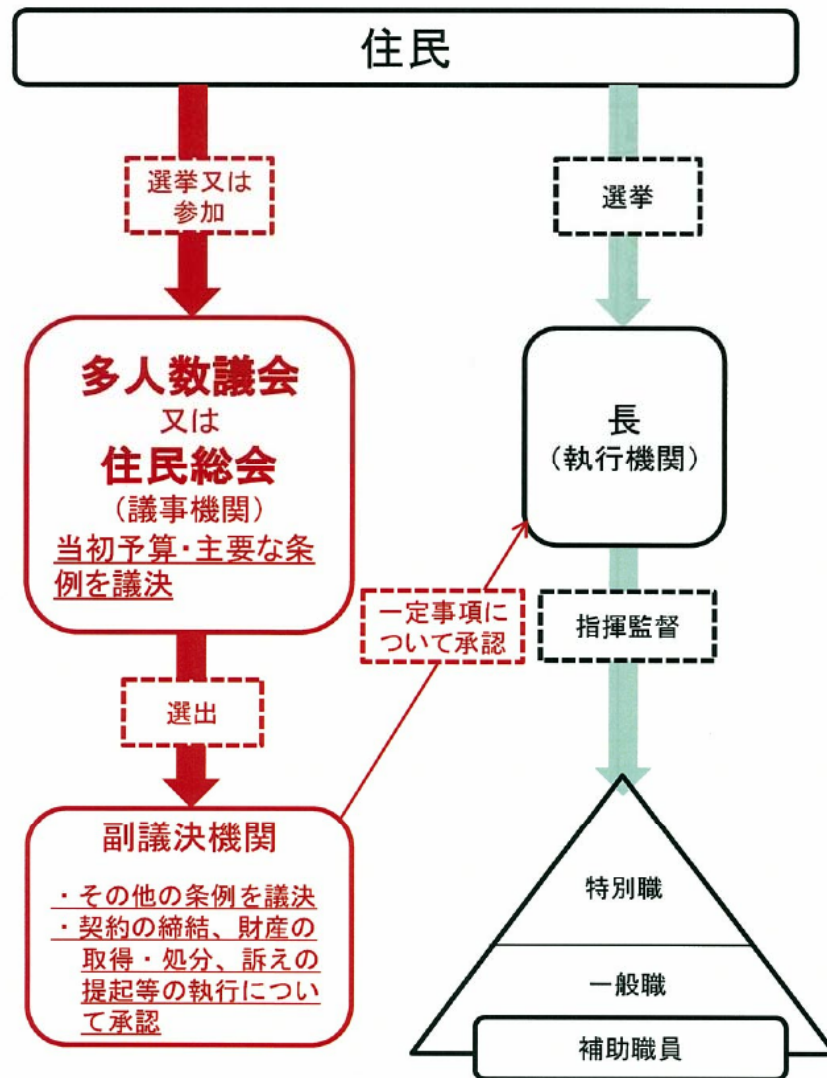
- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
- 合議体がこれまでの議会の権限の一部を行使することになるため、長の選任ではなく、議会の選挙とすべきではないか。
- 自治体の規模の大小はモデルとの親和性に関係ないか。
- 議会同意の場合、外部人材に下記の権限を付与して良いか。
 - * 条例・予算等の重要政策の議案に意見を述べる。
 - * 契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等について、議会の議決事件から外した上で、合議体の承認を要することとする。

【議会のあり方との関係】

- 合議体に参画する議員と議会に残る議員に、役割の差が生じることをどう考えるか。

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)



【メリット・デメリット】

- ◇ 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み、地方自治に対する住民の関心が高まる。
- ◆ 多人数議会又は住民総会が議事機関として機能し、長との間で適切な緊張関係を構築することができるか。

【主な論点】

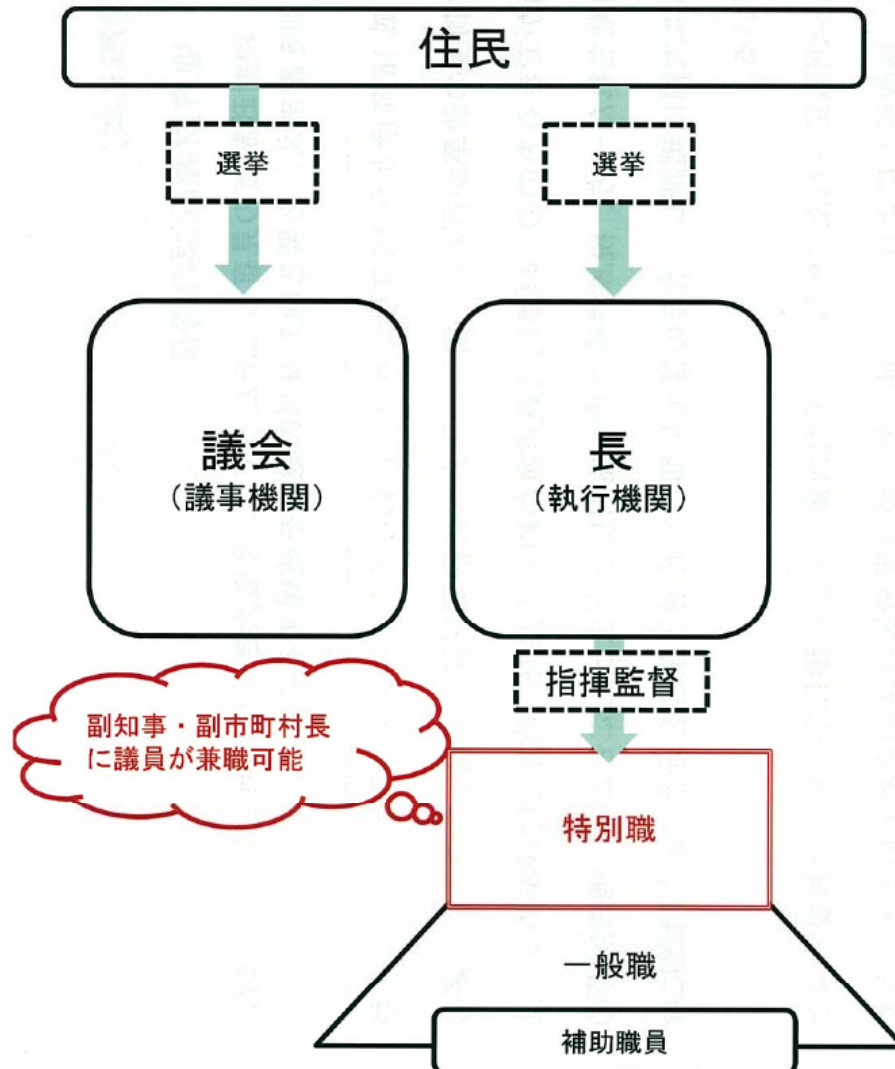
- 副議決機関の構成員は多人数議会又は住民総会において選出されることからすれば、法律によって多人数議会又は住民総会の権限を副議決機関に委任すると構成することもあるか。
- 住民総会については、人口が多いと住民総会を開催することが困難であるため、小規模な市町村には馴染むと考えられるが、現在、町村総会を利用している団体がなく、現実的ではないのではないか。

【議会のあり方との関係】

- 多人数議会の場合、副議決機関の構成員と多人数議会に残る議員に、役割の差が生じることをどう考えるか。
- 住民総会の場合、副議決機関の構成員は議員ではないため、その身分や報酬のあり方をどう考えるか。

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。)



【メリット・デメリット】

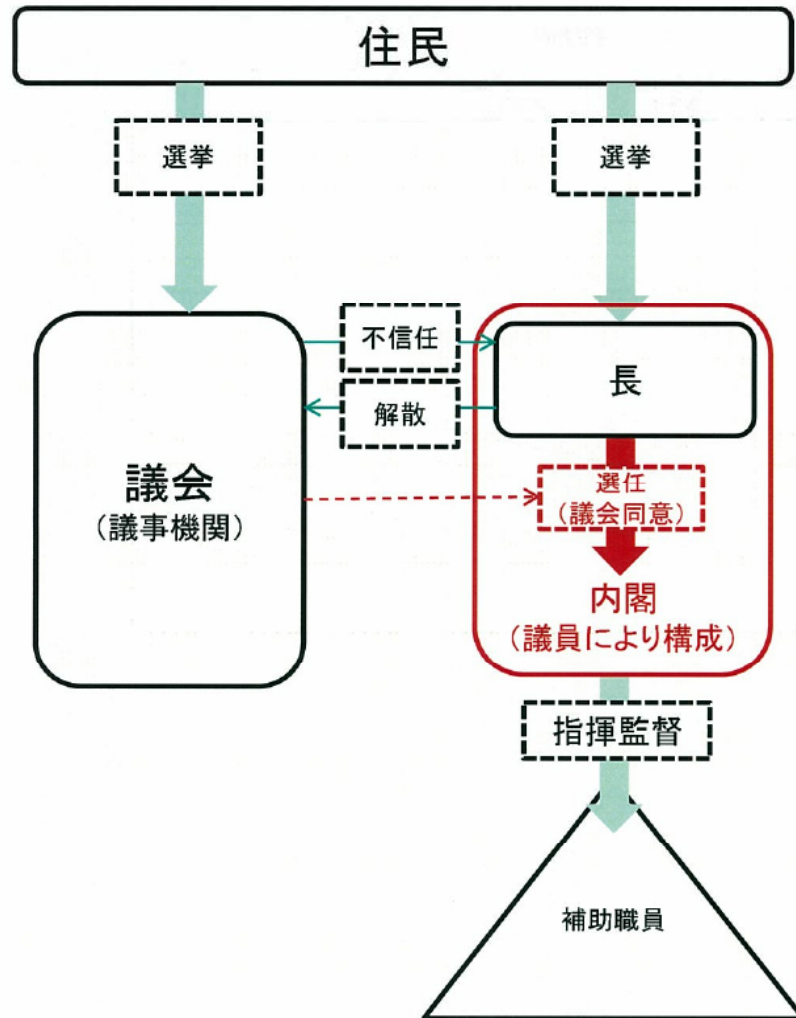
- ◇ 議員の一部が執行に参画することになり、ひいては議会の自治体運営に対する参画の度合いが高まる。
- ◆ 相互牽制機能の低下につながるおそれがある。

【主な論点】

- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
- 議員の身分を維持したまま、執行機関で長の指揮命令下に入る場合、議会の構成員としての権限、地位との関係で、抵触が生じるのではないか。
- 小規模な団体においては、議員から人材を確保することで、スムーズな自治体経営に資することとなるか。

議員内閣モデル

(イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考)



【メリット・デメリット】

- ◇ 執行権限の行使の責任は、長とともに議員の一部にあることになり、ひいては議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まる。
- ◆ 長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながるおそれがある。

【主な論点】

- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
 - * 憲法上許容されるか。
 - * 内閣構成員となった議員の取り扱いをどうするか。
- 内閣の構成員と長の指揮監督権をどう考えるか。
- 内閣の意思決定の方法をどうするか。
- 合議体の内閣が置かれることから、大規模な自治体に馴染むか。あるいは、人材の確保等の観点から、小規模な自治体に馴染むか。
- 法定受託事務をはじめ法令に基づく事務の適切な執行が確保できるか。
- 長の選任ではなく議会の互選による方が、議会が執行権限の行使により責任を負うことになるのではないか。

【議会のあり方との関係】

- 内閣の構成員とならず議会に残る議員が少なくなりすぎると、監視機能が低下するおそれがある。
- 内閣に参画する議員と議会に残る議員に報酬等で差を設けるか。
- 議会の機能が政策形成機能よりも監視機能に重点が置かれるのではないか。