

21世紀地方自治制度についての調査研究会  
報告書  
(平成22年度)

平成23年3月

財団法人 自治総合センター





## はじめに

現在、我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティ機能の変容といった時代に直面しており、地方公共団体は、住民に身近な行政を果たすべき立場として、なお一層、住民の負託に応えられる存在になっていくことが求められている。このような現況下、政府においては、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ための改革として、義務付け・枠付けの見直し、都道府県から基礎自治体への権限移譲、一括交付金の創設、国の出先機関改革等の地域主権改革に取り組んでいる。このような改革を進めていくために、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し、かつ、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観点から地方自治法の抜本見直しが行われているところであり、成案が得られた事項から地方自治法の改正案を取りまとめ、順次、国会に提出することとされているところである。

当センターは、このような時代の要請と現況を踏まえ、学識経験者の方々にご参加いただき、今後の地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として本研究会を設置したものである。

本研究会において、平成22年度では、今般の地方自治制度を巡る諸課題、特に、地方公共団体の基本構造のあり方、基本条例、地方公共団体における住民投票制度の導入、国の法令と地方公共団体の関係をテーマとして、それぞれの論点について自由な議論を行った。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

本報告書が広く地方公共団体の行政課題への対応と施策展開の一助となることを期待したい。

平成23年3月

財団法人 自治総合センター  
理事長 二橋 正弘



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会

### 委員名簿

平成23年3月1日現在

(五十音順)

磯部 哲	慶應義塾大学法科大学院准教授
伊藤 正次	首都大学東京都市教養学部法学系教授
太田 匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北島 周作	成蹊大学法学部法律学科准教授
小島 慎司	上智大学法学部国際関係法学科准教授
勢一 智子	西南学院大学法学部法律学科教授
曾我 謙悟	神戸大学大学院法学研究科教授
谷口 尚子	東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授

以上



# 目 次

## 第1回 地方公共団体の基本構造をめぐる論点について

○ 議事要旨	・・・	1
○ 資料		
・ 地方公共団体の基本構造をめぐる論点	・・・	1 1
・ 議会と長の関係に係る現行制度の概要	・・・	1 5
（現行制度の概要、現在の日本、市制・町村制制定時（明治21年）の日本、市参事会の位置づけの変化）		
（地方行財政検討会議・第一分科会（第1回）（平成22年3月18日）配付資料）		
・ 議会と長の関係に係る諸外国の制度	・・・	2 0
（イギリス、フランス、イタリア、スウェーデン、韓国、ドイツ、アメリカ）		
（地方行財政検討会議・第一分科会（第1回）（平成22年3月18日）配付資料）		
・ マサチューセッツ州一般法の定める 都市憲章の行政府形態	・・・	2 8
（地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料）		
・ 諸外国における二元代表制の制度（イギリス、フランス、アメリカ）	・・・	2 9
（地方行財政検討会議・第一分科会（第1回）（平成22年3月18日）配付資料）		
・ 地方自治体の基本構造のあり方に関する諸議論	・・・	3 5
・ 制定にあたって特別の手続を必要とする法令	・・・	4 1
（憲法第95・96条、地方自治法第4条・第244条の2）		
・ 地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方	・・・	4 2
（総務省（平成22年6月22日））		
・ 地方公共団体の基本構造について（たたき台）（案）	・・・	6 2
（地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料）		

## 第2回 基本条例をめぐる論点について

○ 議事要旨	・・・	7 1
--------	-----	-----

## ○ 資料

- ・ 「基本条例」をめぐる論点 . . . 79
- ・ 「ホームルールチャーター」、「自治基本条例」  
及び「地方自治法」の対比表 . . . 83
- ・ 栗山町議会基本条例（平成18年5月18日条例第17号） . . . 100
- ・ 内閣府地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月14日）（抄） . . . 107
  - V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
  - VI 「地方自治の本旨」の具体化
- ・ 地方政府基本法についての意見 . . . 109  
（地方行財政検討会議（第2回）（平成22年2月15日）西尾構成員提出資料）
- ・ 地方公共団体の基本構造の選択手法について（案） . . . 112  
（地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料）
- ・ イギリス・アメリカにおける  
地方公共団体の基本構造の選択手法 . . . 113  
（地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料）

## 第3回 地方公共団体における住民投票制度の導入をめぐる論点について

### ○ 議事要旨 . . . 119

### ○ 資料

- ・ 地方公共団体における住民投票制度の導入をめぐる論点 . . . 129
- ・ 住民投票に係る過去の提言等 . . . 136
- ・ 住民投票の類型 . . . 141  
（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）
- ・ 一の地方公共団体のみ適用される特別法に  
係る住民投票（憲法第95条） . . . 142  
（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）
- ・ 合併協議会の設置に係る住民投票（市町村合併特例法） . . . 143  
（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）

●	日本国憲法の改正に係る国民投票（憲法第96条）	145
	（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）	
●	議会の解散、議員・長の解職に係る住民投票	146
	（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）	
●	現在は廃止された住民投票制度	147
●	住民投票の実施状況の全体像	148
	（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）	
●	住民投票条例の諸事例	149
●	住民投票の実施事例	150
●	各国の住民投票制度の比較	151
	（地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料）	
●	各国の住民投票制度（アメリカ、スイス、ドイツ、スウェーデン）	154
	（第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」等により作成）	

#### 第4回 国の法令と地方公共団体の関係をめぐる論点について

○	議事要旨	165
○	資料	
●	国の法令と地方公共団体の関係をめぐる論点	173
●	国の法令の立案過程への地方の意見反映のための諸制度	180
●	地域主権改革関連2法案の概要	183
	（地域主権戦略会議（第2回）（平成22年3月3日）配付資料）	
●	諸外国における国の制度等に対する 地方公共団体の意見の反映に関する制度の概要	184
●	主要国の議会第二院に係る選出方法	187
	（自治体国際化協会「オランダの地方自治」（2005年）、同「ベルギーの地方自治」（2001年）等により作成）	

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 構造改革特区制度とは  (内閣官房地域活性化統合事務局・内閣府構造改革特区担当室  『構造改革特区～地域特性を活かして魅力を創出』)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 188</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方分権改革推進委員会 第2次勧告(概要)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 191</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方分権改革推進委員会 第3次勧告(概要)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 194</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方分権改革推進委員会 第2次勧告(抄)  (第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大 3 義務付け・枠付け  のメルクマール該当・非該当の判断)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 195</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方分権改革推進委員会 第3次勧告(抄)  (第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大  2 3つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識  6 義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み  7 今後に向けて)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 201</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ フランス第5共和国憲法  (初宿正典・辻村みよ子編(2006)『新解説世界憲法集』三省堂)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 208</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方公共団体による違法行為の    国等による是正のための現行制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 213</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国等による違法確認訴訟制度の創設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 226</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法的拘束力を担保するための    地方公共団体に対する実力手段</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・・・ 227</li> </ul>



# 第1回

地方公共団体の基本構造をめぐる  
論点について



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成22年度）

### （第1回）議事要旨

1 日時 平成22年9月21日（火）16:00～

2 場所 （財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 磯部 哲 慶應義塾大学法科大学院准教授  
伊藤 正次 首都大学東京都市教養学部法学系教授  
太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授  
北島 周作 成蹊大学法学部法律学科准教授  
小島 慎司 上智大学法学部国際関係法学科准教授  
勢一 智子 西南学院大学法学部法律学科教授  
曾我 謙悟 神戸大学大学院法学研究科教授  
谷口 尚子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授  
(平成22年9月21日現在)

4 議題 地方公共団体の基本構造をめぐる論点  
～議会と長の関係を中心として～

5 概要

#### 議会と長に係る現行制度の位置付け

（議会と長の関係に係る現行制度をどう位置付けるか）

- ・ 不信任議決について、あまり利用されていないという意見もあるが、多用されていいものなのか。
- ・ 現行制度は戦前の官選知事の流れを受け継いでいる。戦前の官選知事は地方自治法を遵守する精神があったが、今後、長の性格が変わっていくなかで、その仕組みを維持できるか。現行制度は、長が議会より強い権限を持つ仕組みになっている。これまで法を遵守する人が長として選ばれていたため、暴走は起こらなかったが、その前提が崩れたときに、今までの仕組みで望まし

い住民自治になるのか。

- ・ 議会と長の基本構造について、海外の制度と比較しても一般的な制度というものはないのではないか。どのような仕組みも伝統の中ででき上がってきたものであり、一概にこの仕組みがいい悪いということは判断できない。

### 地方公共団体の基本構造の自由度の拡大

(地域住民自身による選択可能性)

- ・ 住民が長をリコールする要因は、迷惑施設の設置や合併などの住民にとって明確に利害関係があることについてである。一方、議会が長に対して不信任議決をするのは、長が議会に不利益な形で制度を変えようとしたときに抵抗するといったような政治的な対立の場合が想定される。不信任の制度をなくすと、住民の関心のあることでしか長は解職されない恐れがある。
- ・ 住民には自分の生活があるので、面倒なことをしてまで自治に参加しようとするインセンティブはなかなか働かない。議会と長の基本構造について住民の関心は向かないだろう。選挙の争点においても、議員の報酬や減税などが注目されて、複雑な争点は住民の意識に上りにくいのではないか。住民の関心と、議会と長の対立の関心はずれるので、その制度設計は難しい。
- ・ 議会と長が対立して事態が進展しないことと、事態が効率的に進むということは、トレードオフの関係にあり、どの辺にバランスをとるかということが重要である。そのことを住民に決めさせることがいいことなのか。
- ・ 現行の制度は議会と長のバランスをとって均衡している部分があり、そこから離脱して別のモデルを考えることがいいか。
- ・ 地方公共団体の基本構造について、その意思決定方式をだれに決めさせるかという問題がある。議会の特別多数決や住民投票などが考えられるが、いつでも変えられる、あるいはいつまでも変えられないというのは困る。また、住民投票で多様な選択肢があると決まらないので、ひとつの型で発議させる必要があるのではないか。
- ・ イギリスでは、議会が選択肢を決めた後に、住民投票にかけて過半数の賛

成で採用となる。具体的には、従来の制度のモデルを導入している例が多い。「公選首長と内閣制度」は、強い首長がいる団体が採用しているが、減る傾向にある。

基本構造を条例で決める場合、議会の議決を単純多数決とすることは要件が低すぎるため、3分の2の特別多数議決として、住民投票の過半数で決定するという仕組みを基本としてはどうか。また、住民側から条例の制定請求をして、議会の議決を経て住民投票にかけるという場合は、首長が係わらないという問題があるので、首長側からも意見を付して住民投票にかけることが必要か。

地方行財政検討会議においも、通常的意思決定プロセスでは議会の多数派が政治的な競争のルールを歪めてしまう可能性を危惧する意見があり、特別多数決や住民投票というプロセスを求めるべきではないかという指摘があった。

地方公共団体の基本構造を住民投票の対象としたとき、3つの仕組みを提示するだけでなく、それがどのような政治のプロセスを生じるかということ住民が具体的にイメージできるようにすることが必要。地方公共団体の基本構造についての理解は容易ではなく、投票率が非常に低くなった場合に、その結果にどこまで妥当性・正当性を付与できるか。首長が特定の選択肢を主張して、その首長に対する是非を問う選挙が住民にとって負担の少ないものになるが、首長の人間性に左右されてしまう恐れがある。

選挙がうまくいくためには制度だけでは不十分である。政治学者なりマスメディアなりが、選挙で何を選ぼうとしているのか、それがどういう効果をもたらすのか、ということ住民に理解させることをしなければ、実質的に意味のある選挙にならない。日本人は、制度を選ぶという選挙をしたことがないので、住民がその選挙の意味を理解するには少し時間がかかるかもしれない。

住民投票では、法律で4つか5つ定めて、ある立場の者に選択肢を絞らせて住民投票にかける方法がある。しかし、首長に選ばせると首長の権限が強いタイプになり、議会に選ばせると議会の権限が強いタイプになるという問題があるので、独立性の強い専門家による委員会なり審議会なりで、討議させるという手続が必要か。また、後で修正をきかせやすいように5年か10

年を経過したら必ず住民投票にかけるということにすれば、既存の制度を選んでいても、後には工夫の余地がでてくるかもしれない。

- ・ 人は慣れているものを選ぶので、経路依存的に現行制度に近いものを選択する。実際には、多数の自治体で現行の制度が選択され、一部の先進的な自治体が既存とは別の制度を選択し、その制度がうまくいけば、他の団体に拡大していく過程をとるだろう。住民が自分たちの住民自治の仕組みを選ぶということは、ハードルは高いが、市民を信頼した意義のあるものである。
- ・ 自治体がコンスティテューションを作ろうという場合に、制定のイメージとして考えるか、あくまで法律に定められた手続のひとつと考えるかによって、住民がどの程度関与するべきかわ変わってくる。基本条例という自己組織権の最初の制定の決定権に住民を参加させるということは、法律に従ってはいるが、それに尽きない政治的なレジティマシーがある。コンスティテューションの発起人を選定するとき、どれくらい政治的な意味でのコンスティテューションと考えるかによって、多くの人々が同意する発起人でなければいけないのか、それとも地方自治法に精通している人という程度でいいのか分かれてくる。
- ・ 田舎では、地域の有力者が発起人となってもそれほど問題とならないかもしれないが、大都市になると、準公選的なものでやらざるを得ないかもしれない。
- ・ 日本の自治体の規模や能力に大きく差があるので、どのような仕組みを選択すれば自分たちの自治体にふさわしいかは住民もよくわからない。選択肢が示されただけでは足りず、実際にどこの町でどう動いたとかということを見ないと住民は簡単に決断できないだろう。

#### (憲法との関係)

- ・ 地方議会における議院内閣制的な不信任・解散の関係は憲法上要求されていないので、廃止しても問題はない。
- ・ だれがだれを選び出す制度にするか。議院内閣制にするか二元代表制にするかという問題と、議会と長の権限の問題については、分けて考えなければならない。だれがだれを選び出すのかという問題は憲法上の制約があるが、

それぞれ役割については少なくとも憲法の問題はないだろう。

・ 住民が首長を選んでも、首長に何の権限もないのであれば、憲法上問題がある。議会と長が互いの権限を共同行使することは、議会と長が対立した場合にデッドロックに陥る可能性はあるが、完全に切り分けてしまうと、それぞれが立法権を持ってチェック・アンド・バランス機能が働かなくなる恐れがある。

### (国の法令の適法性確保)

・ 適法性確保について、違法行為に国が全てに関与する必要があるのか。国の利益、国の統治機構の根幹に係わる問題に限定するべきか。阿久根市で職員を復職させないという事態は、法治国家原理からすると重大な違反状態ではあるが、統治機構の根幹にかかわる問題とまでは言えない。必要性が全くないとは言えないが、適法性という一語ですべてが正当化されるわけではない。

・ 阿久根市の問題は、内部でもめているだけであり、国や県などの他の団体が関与する必要があるのか。国の行政的関与については、その必要性を考える必要がある。

### 議会と長に係る現行制度の様々な問題

#### (議会と長の関係に係る現行制度の問題点をどう考えるか。)

・ 議会と長が対立していること自体は問題でない。長が議会の中に与党会派をつくらうとしている大阪府や名古屋市の場合は、制度の欠陥とは言えないのではないか。

・ 長が議会を解散できる場合の要件を法律で定めることは難しい。重要な条例を否決した場合を不信任したものとするという要件にしたとしても、議会にとっては何が重要な条例か不明であり、議会は解散されたくなければ賛成するよう圧力をかけられている状態となる。国や県を関与させる手続も想定しにくいいため、やはり長は住民に訴える以外にないのではないか。

・ 阿久根市では、市長が本当にやりたいことは別にあるが、職員の給料を安

くするとか税金を安くするとかいうポピュリズム的な政策を訴えて支持を取りつけているのではないかと危惧される。

● 長が統治事項と考える事項が議会で否決された場合、長が住民に直接請求を求めることは、それほどおかしいことか。7条解散のような任意解散権がないならば、何らかの形で住民に信を問う以外ないので、アジェンダを執政の一大事項として住民に訴えることはあり得る。

● 長が積極的に議会の解散権を行使する仕組みがないにもかかわらず、実質的に長が議会とのねじれを解消しようとしている。重要な条例が否決された場合に要件を限るということを法定することはできないとしても、現行のようにならぬ積極的な解散ができる仕組みがない状態を是とするか。

● 議会が何ら行動を起こしてこないが、事実上は冷戦状態であるというときに、住民に信を問うための権限が長にだけ与えられていないということを積極的に評価することは難しいのではないか。

● 長が議会の中に与党的な勢力を形成することについて、長は立法権限を行使するときは条例を可決してもらわないといけないので、長は常に絶対与党的な勢力を持っていなければならない。議会に与党的な勢力が形成されること自体をマイナスに評価することはできないのではないか。当初は対立があっても、数年経てば与党的な勢力ができて上がるのであれば、議会と長の基本構造を変えるまでの問題にはならないのではないか。

● 現行の仕組みでは、長は、政党色をばかして選挙を戦うほうが都市部では有利になるが、その場合に、どうやって与党を作るか。ひとつは、橋下知事のように、自分で議会の中に与党的な勢力を作るという方法がある。もうひとつは、議会の解散と長の失職による選挙を同日にして、郵政選挙のように争点を明白に住民に示すことであるが、単一争点選挙は危険。また、世の中に対立があるのは当然であり、対立があって決まらないということ、慌てて決めてしまうことよりも良いという考え方はあり得る。

● イタリアの地方議会では、長は常に議会の多数派となるように、長が55%以上とる多数派プレミアム制をとっており、長と議会が対立しないようになっている。



- ・ 議会が機能を発揮していないということが問題ではなくて、議会の支持基盤と長の支持基盤が同じなので、事前の根回しで調整がされているということが問題ではないか。近年、議会と長の対立により、不信任議決という伝家の宝刀が実際に使われることが増えてきた。伝家の宝刀を本当に使えるようにすることがいいのか、もう少し議会と長がソフトな形で話し合えるような仕組みがいいのか。

**(執行機関の責任領域と、議事機関の責任領域はそれぞれ明確化するべきか)**

- ・ 二元代表制の原点に戻って考えると、不信任議決の制度と解散権の制度をなくす方向になるのではないか。解職請求や条例の制定・改廃請求の要件については、ガバナンスの説明責任から、より緩和していくことが考えられる。長から議会の解散権を機動させる仕組みがないということの問題視するのであれば、その要件を厳格にした上で発動を認めることも考えられるが、長が安易に議会を解散できるとすると、長の多数派が形成されるまで解散し続けることが懸念される。その問題と基本構造の選択の問題を連動させれば、解散の制度と不信任議決の制度をどのように設計するのかという、幾つかの選択肢が考えられるだろう。
- ・ アメリカのように、厳格な二元代表制で選ぶのもやめさせるのも選挙だけだが、選挙を2年に1回など頻繁にするという制度も考えられる。
- ・ 長の権限が強く設計されていることについて、今までは性善説にたっていたが、それを悪用する例が出てきた。議会は多数でものごとを決める機関であるので、議会の役割を強化する場合は、条例の立案機能を強化することより、本来の強みである慎重な審議により長の暴走を止めることができるという仕組みを強化する方向で改正した方がいいだろう。



# 資 料



## 地方公共団体の基本構造をめぐる論点

### ～議会と長の関係を中心として～

#### 【議会と長に係る現行制度の位置付け】

- 議会と長の関係に係る現行制度をどう位置付けるか。
  - 一 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のとおり、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用していると位置付けることができるのではないかと考えられる。
  - ・ 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。（自治法第178条第1項）
  - ・ 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。（自治法第101条第1項、第97条第2項、第211条第1項、第149条）
  - ・ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。（自治法第96条第1項、第162条）
- 一 この制度は、長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えないのではないかと考えられる。

#### 【地方公共団体の基本構造の自由度の拡大】

- 議会と長の関係を中心とする地方公共団体の基本構造に関し、地方公共団体の自由度を拡大することについてどう考えるか。
  - （地域住民自身による選択可能性）
  - 一 地方自治法が定める住民自治の仕組みは、必要以上に画一的になっていないか。住民自治の仕組みについても地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきではないか。
- （憲法との関係）
- 一 日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住

民が直接選挙することを求めており（第 93 条）、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられている。日本国憲法は、議会と長の関係を含む、地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのか。

#### （住民自治のルール決定方式）

一 地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるためのルールであるが、これを地域住民の通常的意思決定に委ねることをどう考えるか。

#### （国の法令の適法性確保）

一 我が国の地方公共団体は極めて幅広い事務を処理している一方で、地方公共団体の事務の処理については、国の法令によって様々な規定が設けられている。これらの規定に従った地方公共団体の事務処理、すなわち、適法性の確保のために国が有する手法は極めて限定され、住民自治の仕組みによる適法性の確保を期待していることをどう考えるか。

#### 【議会と長に係る現行制度の様々な問題】

○ 地方自治法が定める住民自治の仕組みは、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。代表民主制による手法と直接民主制による手法は適切に組み合わせられているか。

○ 議会と長の関係に係る現行制度の問題点をどう考えるか。

一 現行制度について、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点を指摘されていることをどう考えるか。

・ 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視が機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。

- 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。
- 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

○ 議会と長の対立を解決するための現行制度は十分に機能しているか。

一 長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されるから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。このため、地方自治法は、長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないように、以下のとおり、解決手段を用意している。

- (ア) 議会の不信任議決と長による議会の解散（自治法第 178 条第 1 項）
- (イ) 議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分（自治法第 179 条第 1 項）
- (ウ) 条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度（自治法第 176 条第 1 項・第 4 項、第 177 条第 1 項・第 2 項）

一 しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また議会が解散権行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるのではないか。(イ)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、解決手段として適切に行使されていないのではないか。

○ 昨今の一部の地方公共団体における議会と長の対立の解決に向けた諸手法をどのように評価するか。

○ 他方、多くの地方公共団体において議会が機能を発揮していないと批判されていることをどのように考えるか。

一 議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが期待されている。

一 しかしながら、現実には、

- ・ 審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない
  - ・ 財政状況や公金支出への監視が十分でない
  - ・ 議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できていない
  - ・ 住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われていない
- などという批判があることをどう考えるか。

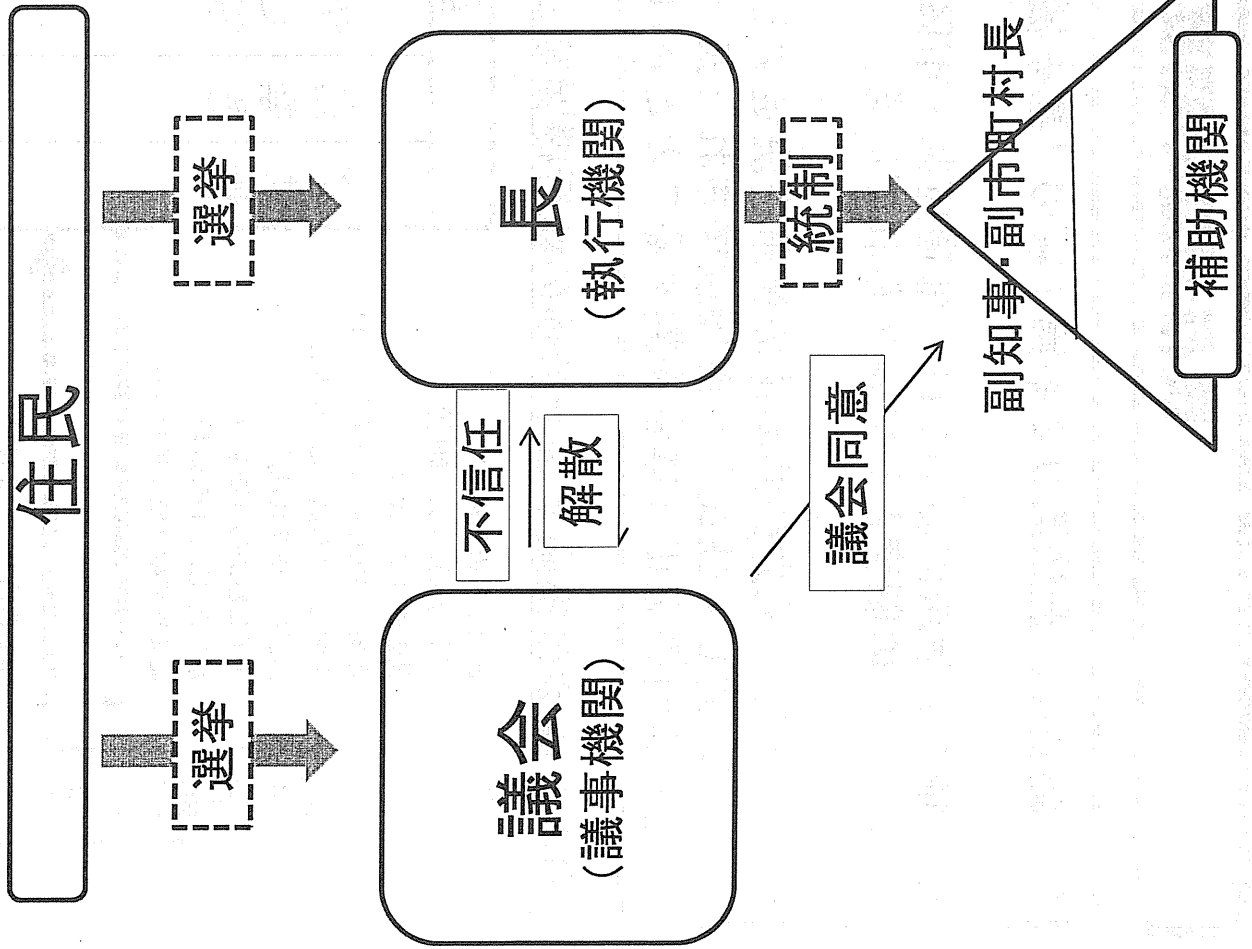
一、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向。

○ 近年の地方自治法の改正は、地方公共団体の意思決定過程への住民の意見の反映という観点から議会の機能の充実・強化を図ってきたが、今後も、同様に議会の機能の充実・強化を図っていくべきか。逆に、執行機関の責任領域と、議事機関の責任領域はそれぞれ明確化するべきか。



# 現行制度の概要（執行機関を中心に）

地方行財政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料



○ 議事機関として、議会を設置する  
(憲法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93条2項)。

○ 長は独任制の執行機関として、  
 ・ 団体を統轄し、これを代表する  
(法147条)。  
 ・ 団体の事務を管理し及びこれを執行する(法148条)。

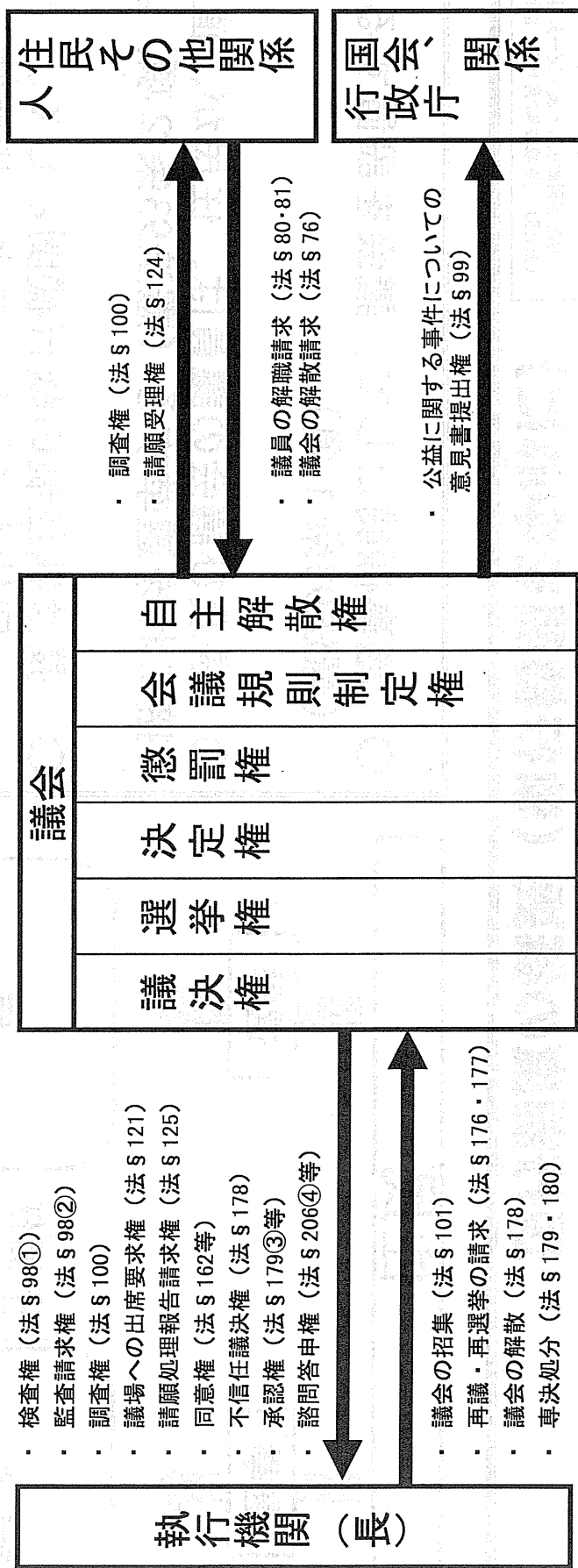
○ 長は議会の同意を得て、副知事・副市長を任命する。  
 ※ 条例で定数を自由に定めることができる。  
 ※ 内部的補佐にとどまらず、長の命を受け、長に次ぐ立場から関係部局を指揮監督し、必要な政策判断を行う。

# 現行制度の概要（議会を中心に）

地方行政財政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

- 議会は、憲法第93条第1項の「議事機関」として置かれる。
- 地方自治法においては、都道府県・市区町村等の団体の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。
- 議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適正な運営を期することとされている。

## 【参考】議会の権限と長その他の執行機関等との関係



# 現在の日本

地方行財政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

住民

選挙

選挙

## 議会

【任期】 4年  
 【権限】 次の事項を議決 ①条例制定改廃 ②予算議決 ③決算認定 ④重要な契約の締結 ⑤重要な財産の取得処分 ⑥負担附帯附・贈与收受 ⑦権利放棄 ⑧重要な公共団体の施設長期独占使用 ⑨普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起等 ⑩法律上の他の団体の権限に属する事項等 ⑪区域内の法令等の活動の総合調整 ⑫その他法令等により議会の権限に属する事項等) 検査・監査請求 意見書の提出 調査権 等  
 【兼職禁止】 衆・参議院議員、地方公共団体の議会議員・常勤職員 等

## 市町村長

【任期】 4年  
 【権限】 市町村を統轄代表し、市町村の事務を管理執行(担任事務はおおむね次のとおり) : ①議案提出 ②予算調製・執行 ③地方税賦課徴収 ④決算議定認定付議 ⑤会計監督 ⑥財産取得・管理・処分 ⑦公の施設の設置・管理・廃止 等  
 【兼職禁止】 衆・参議院議員、地方公共団体の議会議員・常勤職員 等

## 行政委員会

教育委員会  
 選挙管理委員会/公平委員会  
 人事委員会  
 監査委員会  
 農業委員会  
 固定資産評価審査委員会

再議

不信任

解散

選任 (議会同意)

選任

## 副市町村長

【任期】 4年  
 【権限】 ①長の補佐 ②補助機関たる職員の担任事務の監督 ③長の職務代理 等  
 【兼職禁止】 衆・参議院議員、地方公共団体の議会議員・常勤職員 等

## 会計管理者

【権限】 ①現金・有価証券・物品の出納保管 ②小切手振出 ③決算調製 等

# 市制・町村制制定時（明治21年）の日本の市制

地方行政政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

## 市制

公民

選挙

**市会** (無給)

【任期】 6年(3年ごと半数改選)  
 【権限】 次の事項を議決：  
 ① 条例・規則制定改廃 ② 市費をもつて支弁すべき事務 ③ 予算議決 ④ 決算認定 ⑤ 使用料等の賦課徴収の方法を定めること ⑥ 市有不動産の売買等 ⑦ 基本財産の処分 ⑧ 新たに権利の負担をなし、権利の棄却をなすこと ⑨ 市有財産及び営造物の管理方法を定めること ⑩ 市吏員の身元保証金徴収及びその金額決定 ⑪ 市に係る訴訟及び和解に関すること  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の市吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

市会が推薦する3名の候補者の中から内務大臣が天皇の裁命を得て任命

市会が選挙で選出、府県知事の認可

市会が選挙で選出

市参事会が推薦する者の中から市会が選出、府県知事の認可

**市参事会**

【権限】 ① 市会の議事準備、議決執行、違法議決等の執行停止、再議等 ② 市の設置に係る営造物の管理 ③ 歳入管理、支出命令、会計出納監視 ④ 市の権利保護、市有財産管理 ⑤ 吏員等の指揮監督 ⑥ 証書公文書類保管の市を代表 ⑦ 使用料等の賦課徴収 ⑧ 市参事会に委任された事務の処理等

**市長** (有給)

【任期】 6年  
 【権限】 ① 市参事会の議決を受けて執行 ② 市参事会の招集・市参事会の議長の職 ③ 市参事会の事務の専決処分  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の市吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

**助役** (有給)

【任期】 6年  
 【権限】 市長の職務を補助・故障時の代理、市行政事務の一部を分掌  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の市吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

**名誉職参事会員** (無給)

【任期】 4年(2年ごと半数改選)  
 【権限】 市長の職務を補助・故障時の代理、市行政事務の一部を分掌  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の市吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

**収入役** (有給)

【任期】 6年  
 【権限】 収入受領、費用支払その他会計事務  
 【兼職禁止】 市参事会員、所屬府県の官吏、有給の市吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

## 公民

選挙

**町村会** (無給)

【任期】 6年(3年ごと半数改選)  
 【権限】 次の事項を議決：  
 ① 条例・規則制定改廃 ② 町村費をもつて支弁すべき事務 ③ 予算議決 ④ 決算認定 ⑤ 使用料等の賦課徴収の方法を定めること ⑥ 町村有不動産の売買等 ⑦ 基本財産の処分 ⑧ 新たに権利の負担をなし、権利の棄却をなすこと ⑨ 町村有財産及び営造物の管理方法を定めること ⑩ 町村吏員の身元保証金徴収及びその金額決定 ⑪ 町村に係る訴訟及び和解に関すること  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の町村吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

町村会が選挙で選出、府県知事の認可

町村会が選挙で選出、府県知事の認可

町村会が推薦する者の中から町村会が選出、郡長が認可

## 町村制

**町村長** (原則無給)

【任期】 4年  
 【権限】 ① 町村会の議事準備、議決執行、違法議決等の執行停止、再議等 ② 町村の設置に係る営造物の管理 ③ 歳入管理、支出命令、会計出納監視 ④ 町村の権利保護、町村有財産管理 ⑤ 吏員等の指揮監督 ⑥ 証書公文書類保管 ⑦ 町村を代表 ⑧ 使用料等の賦課徴収 ⑨ 町村長に委任された事務の処理等  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の町村吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

**助役** (原則無給)

【任期】 4年  
 【権限】 町村長の職務を補助・故障時の代理、町村行政事務の一部を分掌  
 【兼職禁止】 所屬府県の官吏、有給の町村吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

**収入役** (有給)

【任期】 4年  
 【権限】 収入受領、費用支払その他会計事務  
 【兼職禁止】 町村長、助役、所屬府県の官吏、有給の町村吏員、検察官、警察官吏、神官僧侶その他諸宗教師、小学校教師

# 市参事会の位置づけの変化

地方行政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

## ◆市制町村制 (明治21年法律第1号)

### 市参事会は執行機関

- 第64条 市参事会は其市を統括し其行政事務を担任す
- 市参事会の担任する事務の概目左の如し
- 一 市会の議事を準備し及其議決を執行する事若し市会の議決其権限を越え法律命令に背き又は公衆の利益を害すと認むるときは市参事会は自己の意見に由り又は監督官庁の指揮に由り理由を示して議決の執行を停止し之を再議せしめ猶其議決を更めざるときは府県参事会の裁決を請ふ可し其権限を越え又は法律命令に背くに依て議決の執行を停止したる場合に於て府県参事会の裁決に不服ある者は行政裁判所に出訴することを得
  - 二 市の設置に係る営造物を管理する事若し特に之が管理者あるときは其事務を監督する事
  - 三 市の歳入を管理し歳入出予算表其他市会の議決に依て定まりたる収入支出を命令し会計及出納を監視する事
  - 四 市の権利を保護し市有財産を管理する事
  - 五 市吏員及使丁を監督し市長を除くの外其他に対し懲戒処分を行ふ事其懲戒処分は譴責及十円以下の過怠金とす
  - 六 市の諸証書及公文書類を保管する事
  - 七 外部に対して市を代表し市の名義を以て其訴訟並和解に関し又は他庁若くは人民と商議する事
  - 八 法律命令に依り又は市会の議決に従て使用料、手数料、市税及夫役現品を賦課徴収する事
  - 九 其他法律命令又は上司の指令に依て市参事会に委任したる事務を処理する事

第67条 市長は市政一切の事務を指揮監督し処務の渋滞なきことを務む可し  
(略)

## ◆市制 (明治44年法律第68号)

### 市参事会は議決機関

- 第67条 市参事会の職務権限左の如し
- 一 市会の権限に属する事件にして其の委任を受けたるものを議決する事
  - 二 市長より市会に提出する議案に付市長に対し意見を述べたる事
  - 三 其他法令に依り市参事会の権限に属する事件

### ※ 執行機関は市長

(参考)

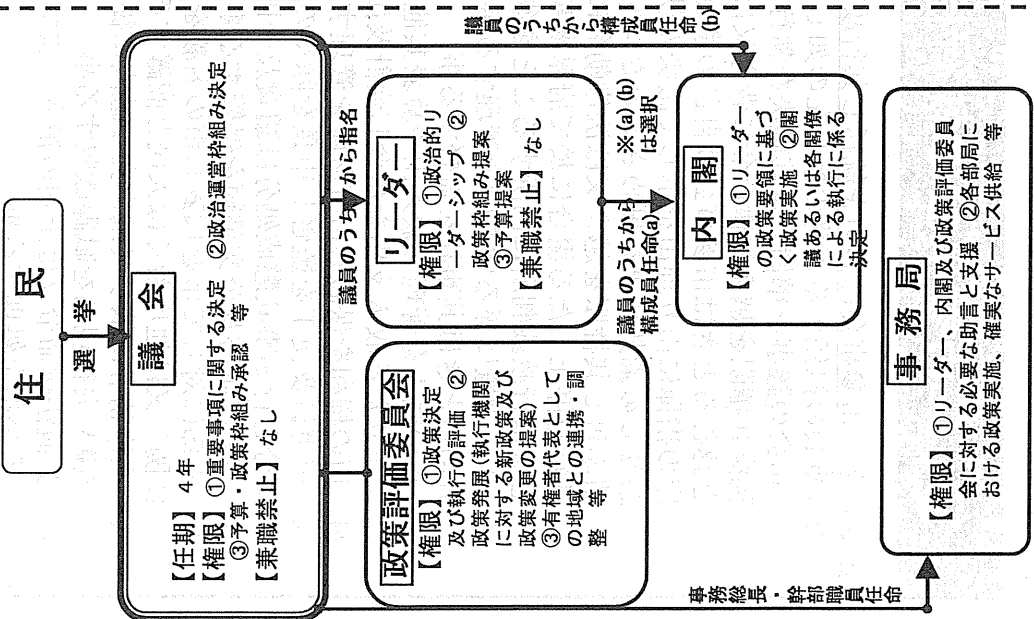
- 第87条 市長は市を統括し市を代表する市長の担任する事務の概目左の如し
- 一 市会及市参事会の議決を経へき事件に付其の議案を発し及其議決を執行する事
  - 二 財産及営造物を管理する事但し特に之が管理者を置きたるときは其の事務を監督する事
  - 三 収入支出を命令し及会計を管理する事
  - 四 証書及公文書類を保管する事
  - 五 法令又は市会の議決に依り使用料、手数料、加入金、市税又は夫役現品を賦課徴収する事
  - 六 其他法令に依り市長の職権に属する事項

### 改正の主な理由

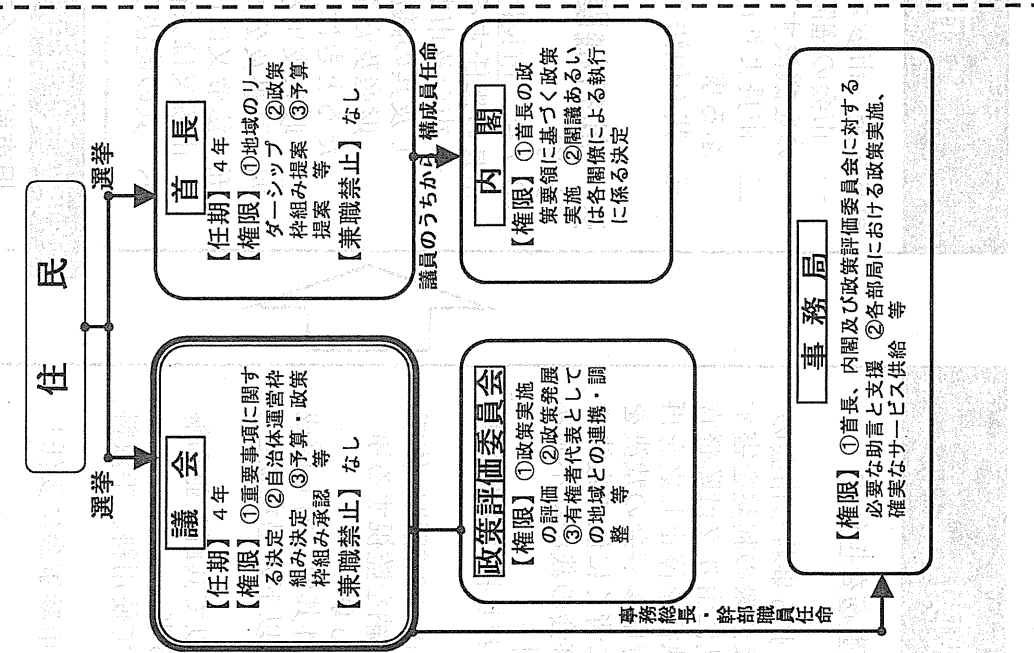
旧市制による市参事会は執行機関であり、外部に対して市を代表するものであったが、この制度によると責任の帰属が明白でなく、事務の敏活を欠くことから、執行機関を、従来市参事会の議長であった市長をもってこれにあてることにより、改め、それと同時に市参事会は市会とともに議決機関とした。



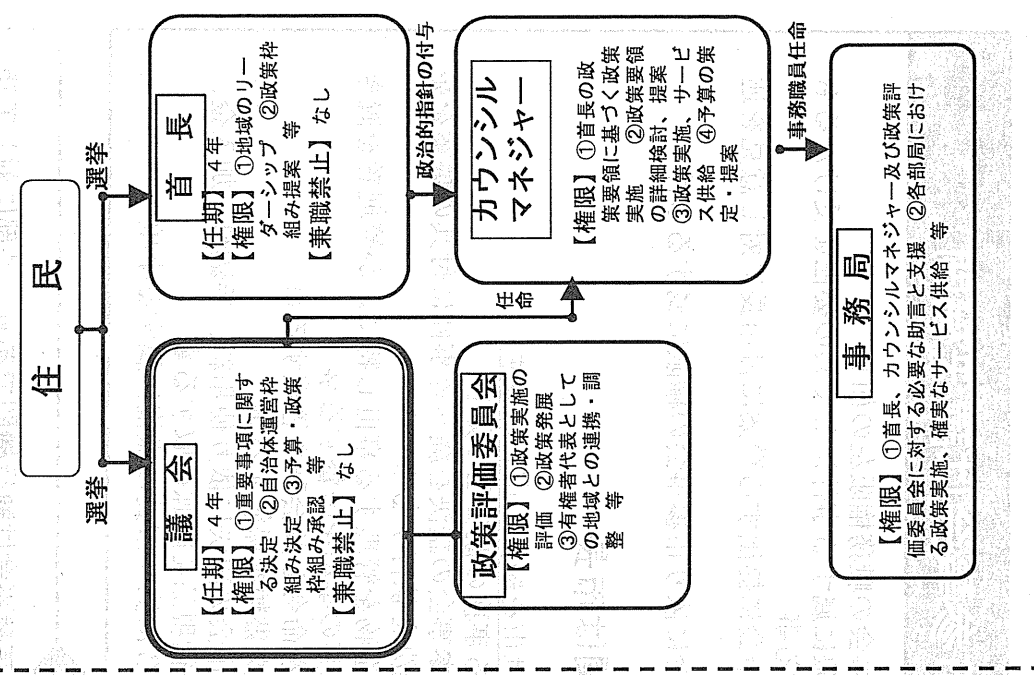
## ① リーダーと内閣制度



## ② 公選首長と内閣制度



## ③ 公選首長とカウンシルマネジャー制度



(注1)：「2000年地方自治法」(イングランド及びウェールズ地方に適用)で、従来型の議会全体で行ってきた政策決定とその評価に係る責任の所在を、政策決定に責任を持たせるエグゼクティブ(内閣構成議員)と政策評価を担当するバックベンチャー(一般議員)に明確に区分する3つの地方自治体構造モデルを示し、すべての地方公共団体(人口85,000人未満の小規模自治体は除く。)にこのいずれかを選挙することを義務付けた。

(注2)：人口85,000人未満の地方公共団体等は、上記3類型に加えて従前の委員会制も選択可能。

(注3)：イングランドとウェールズの6大都市圏及び各カウンティに公安委員会が設置されている。

# フランス

住民

選挙

## コミューン議会

【任期】 6年  
 【権限】 次の事項を議決：①予算の審議・採択、税率の決定、地方債の枠組み・方式の決定 ②財産の取得・賃貸・譲渡、用途変更 ③公益事業の創設及び組織化 ④公共工事請負契約に関する枠組みの決定 ⑤コミューンの名において行われる訴訟及び応訴の承認 ⑥職員の身分規定、職の創設及び廃止 等

議員のうちから選出

## 執行理事会

### 議会議長=首長(メール)

【任期】 6年  
 【権限】 ①執行機関としての権限：コミューン議会の決定を執行、予算作成・支出命令、財産管理、契約に署名、公共工事指揮、裁判においてコミューンを代表 等 ②議会がメールに委任できる権限：駐車料金等租税的性質を持たない使用料決定、予算で決められた起債、③国の代表としての権限：司法警察官吏としての職務(刑法違反の証明、証拠収集、告訴発の受理等)、戸籍官としての職務、県地方長官の監督の下での法令・規則の公布・執行 等

【兼職禁止】 国の財政部局の職員等、欧州議会の議員、州議会の議長、県議会議長、欧州委員会委員、欧州中央銀行役員、フランス銀行金融政策委員会委員

### 副首長

(1~10数名)

【任期】 6年  
 【権限】 メールの監視と責任の下、メールから委任された特定の行政分野における権限執行、その職務の範疇でメールを補佐。メールが欠けた場合の職務代行 等  
 【兼職禁止】 国の財政部局の職員等

議員のうちから選出

## 会計官

(大臣の任命)

【権限】 支出命令の確認 等  
 【兼職禁止】 国の会計官の職

# イタリア

地方行政検査計会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

住民

選挙

## コムーネ議会

【任期】5年  
【権限】①憲章、公社の定款、一般的基準の制定、総合計画、財政計画、公共事業計画、地域都市計画、予算の決定 ②基礎自治体(コムーネ)間・広域自治体(プロヴィンチア)との協約締結 ③公営企業・公社の設立 ④税等の決定 ⑤地方債の発行 等  
【兼職禁止】 権数の地方議員・評議員

選挙

## 評議会

【権限】①議会の定めた行政の一般方針をシンダコとともに実施 ②年一回議会に対する活動報告 ③議会に対する予算案提案 ④議会の定める一般的基準に基づいて行政組織及び事務内容に関する規則制定 等

## 首長(シンダコ)=評議会議長

【任期】5年  
【権限】①評議会の招集及び評議会の議長の職 ②コムーネに委任された国及び州の事務の執行 ③法律・憲章及び条例により付与されたその他の権限 ④危機管理 ⑤公共機関・関連団体等における代表者の任免 等  
【兼職禁止】 なし

不信任

免任

免任

## 評議員

【任期】5年  
【権限】 コムーネ行政における事務事業の管理について、合  
施。  
【兼職禁止】 なし

## 副首長

【任期】5年  
【権限】  
シンダコ不在時の代理  
【兼職禁止】 なし



# スウエーデン

地方行政政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

住民

選挙

## コミュニケーション議会

【任期】 4年

【権限】 以下の事項について議決：①事業の目標と方針 ②予算、課税及びその他の重要な財政的問題 ③専門委員会の組織と活動形態 ④委員会及び起草委員会の委員及び委員代理の選出 ⑤監査委員及び監査委員代理の選出 ⑥政治的代表的者に対する経済的な報酬の基準 ⑦各年度の活動報告の承認及び責任解除 ⑧住民投票 等

【兼職禁止】 事務職員の最高職

選出

## 執行委員会

委員長、副委員長(1,2名)

【任期】 4年

【権限】 ①地方公共団体の活動を指揮調整 ②他の委員会の事務を監督 ③他の委員会その他の機関に対して必要な提案を行う。④対外的にコミュニケーションを代表 ⑤議会で審議される議案の作成・公表 ⑥財務管理 ⑦議会の議決の実施 ⑧議会から委任された任務の遂行 等

【兼職禁止】 事務職員の最高職及び当該委員会の活動を担当する職員

(注) 委員会の構成員の数(5名以上)は、代理委員とともに議会で決定。通常、委員は議会における各党の議席数に応じて比例代表的に選出。委員は必ずしも議員である必要はない。

選出

## その他の委員会

(選挙管理委員会(必置)、公安委員会(必置)、その他任意の委員会設置可)

【権限】 各委員会が所掌する使命の遂行その他の事業

※【任期】 【兼職禁止】(注)は、執行委員会と基本的に同じ。

選出

## 監査委員

監査委員代理

【任期】 4年(少なくとも3名ずつ)

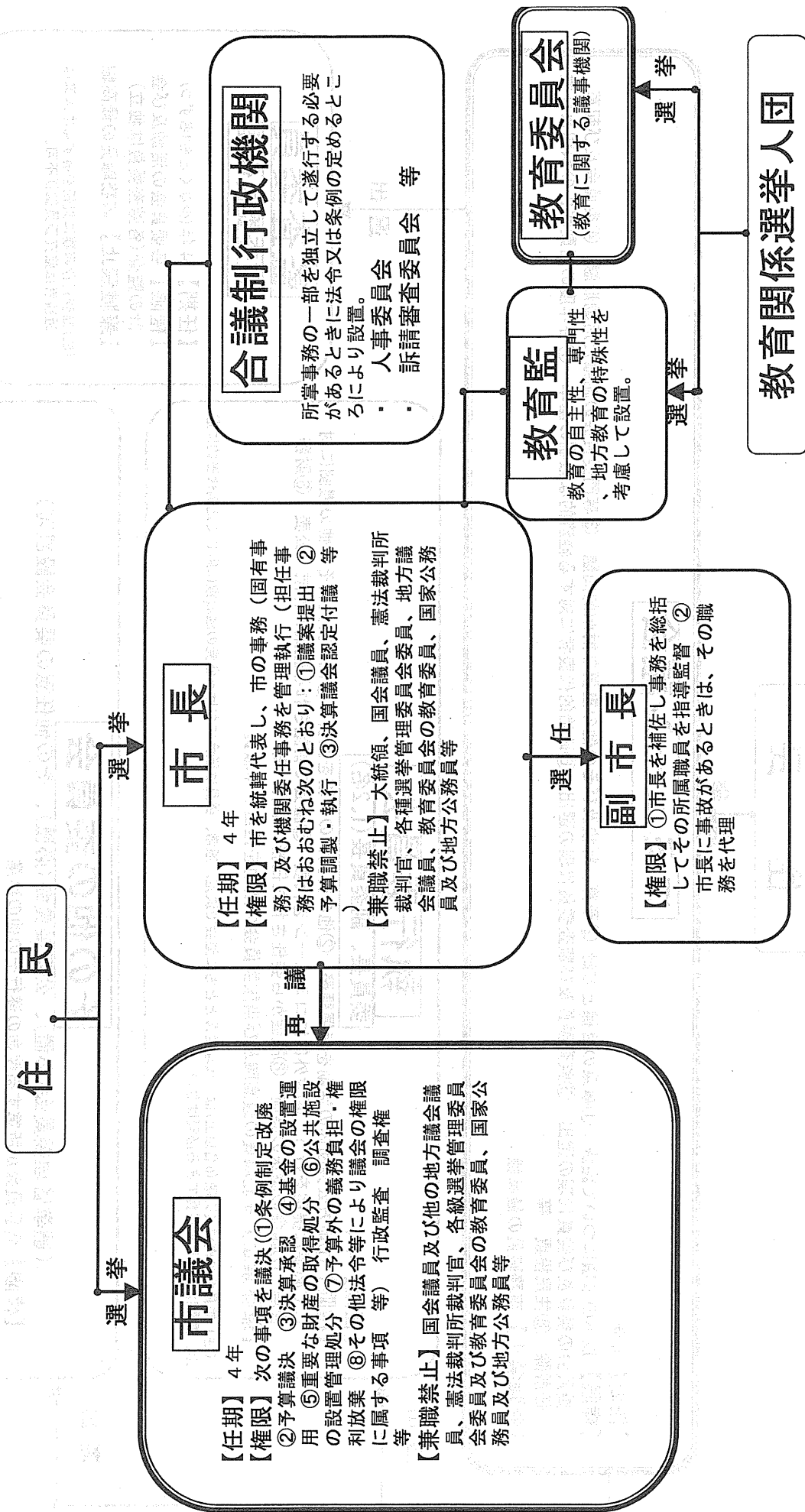
【権限】 各委員会の活動及び会計の監査(各監査委員は独立)

【兼職禁止】 事務職員の最高職

(注) 監査対象事務に責任を有する本人又は近親者は監査委員就任不可。

# 韓国

地方行政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料



(韓国) (行政検討会議) 配付資料  
地方行政検討会議・第一分科会

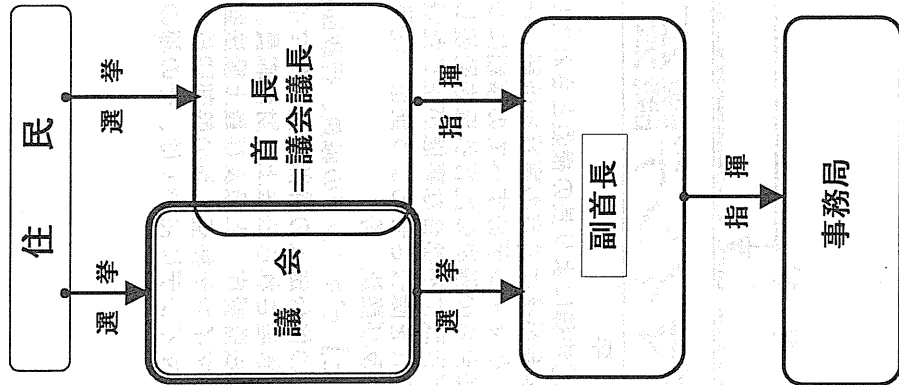
出典：自治体国際化協会『韓国の地方自治』(2003. 11)、山下茂他『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996. 9)、阿部照哉他『世界の憲法集』(第2版 有信堂 1998)

# ドイツ

地方行財政検討会議・第一分科会  
(第1回) (平成22年3月18日) 配付資料

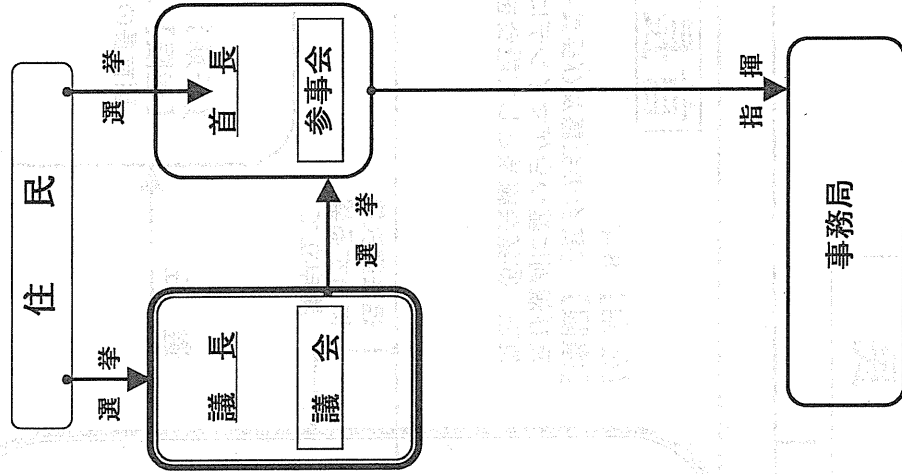
## ① 南ドイツ市長制

(バーデン＝ヴュルテンベルク州の例)



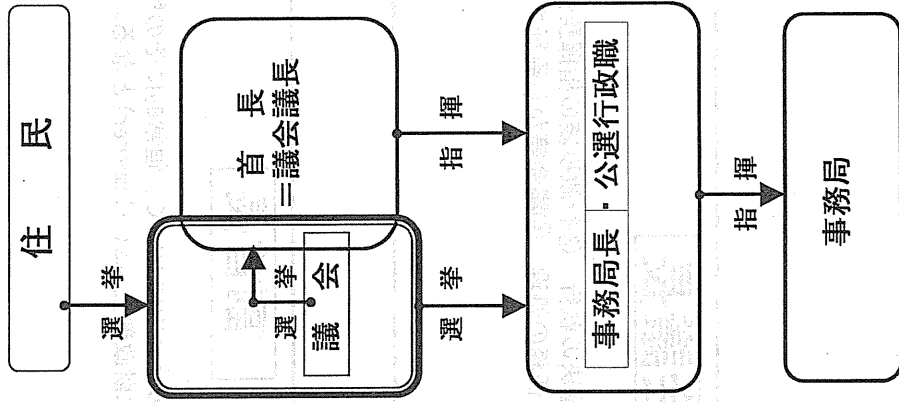
## ② 参事会制

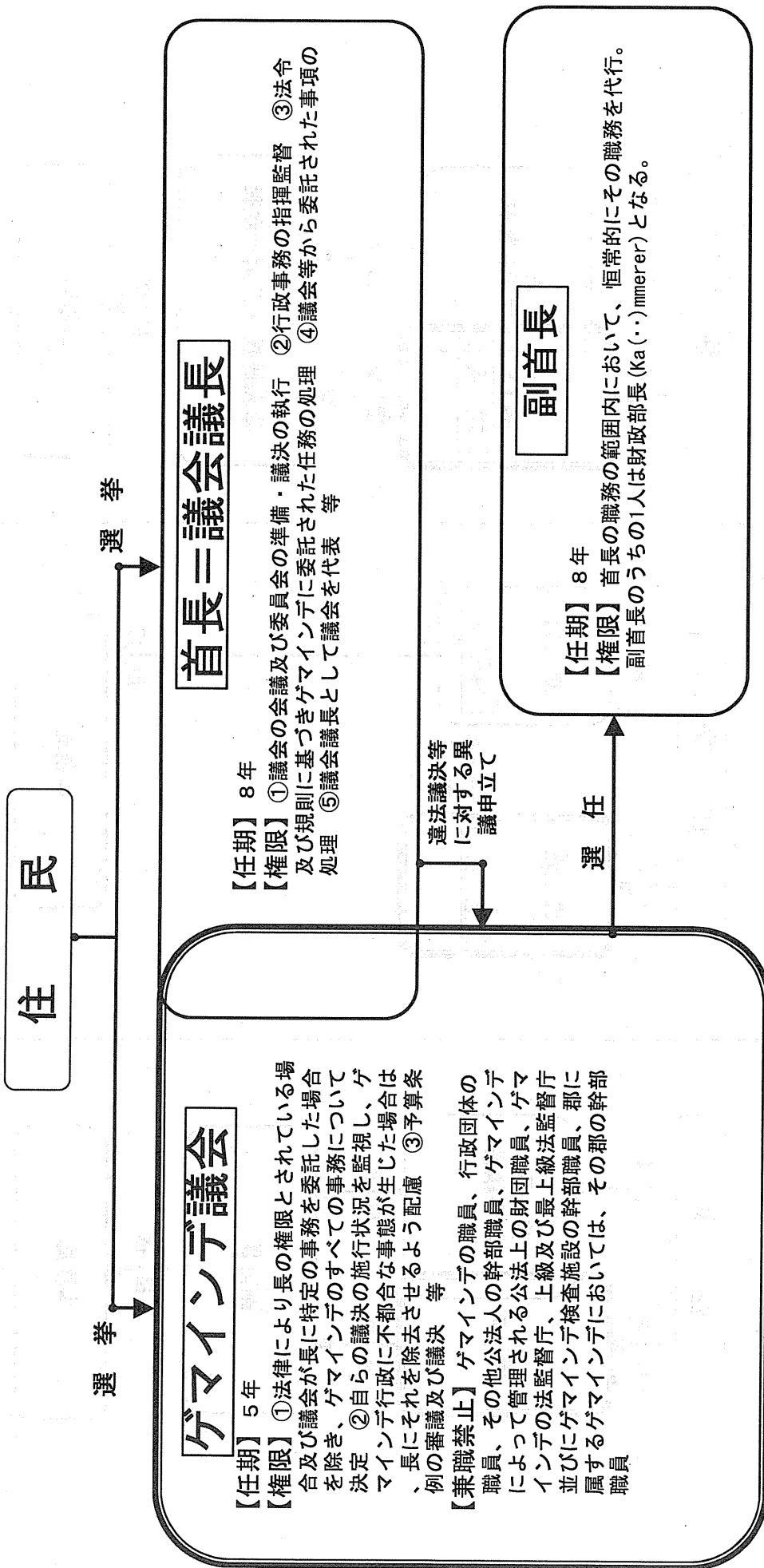
(ハッセン州の例)



## ③ 北ドイツ議会制

(ノルトライン＝ヴェストファーレン州の例)





(注)：ゲマインデが出納業務をゲマインデ行政の外部の部署に処理させない場合に、ゲマインデが会計職(Kassenverwalter)を選任する。会計職の権限は出納業務である。会計職は、会計検査庁の長及び検査員との兼職が禁止されている。

出典：自治体国際化協会『ドイツの地方自治』(2003.3)、山下茂他『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996.9)、阿部照哉他『世界の憲法集』(第2版 有信堂 1998)



# マサチューセッツ州一般法の定める都市憲章の行政形態

## 【General Laws of Massachusetts CHAPTER 43. CITY CHARTERS】

地方行政財政検討会議・第一分科会  
(第4回) (平成22年7月30日) 配付資料

### 原文

### 和訳

<p>PLAN A. GOVERNMENT BY MAYOR AND CITY COUNCIL ELECTED AT LARGE.</p>	<p>A方式 市長及び全市選出の市議会による行政府 【Section 46-55】 ※予備選無し</p>
<p>PLAN B. GOVERNMENT BY MAYOR AND COUNCIL ELECTED BY DISTRICTS AND AT LARGE.</p>	<p>B方式 市長並びに選挙区及び全市選出の市議会による行政府 府【Section 56-63】</p>
<p>PLAN C. COMMISSION FORM OF GOVERNMENT.</p>	<p>C方式 委員会形態による行政府 【Section 64-78】</p>
<p>PLAN D. MAYOR, CITY COUNCIL AND CITY MANAGER.</p>	<p>D方式 市長、市議会及び市支配人によるもの 【Section 79-92A】</p>
<p>PLAN E. GOVERNMENT BY A CITY COUNCIL INCLUDING A MAYOR ELECTED FROM ITS NUMBER, AND A CITY MANAGER, WITH ALL ELECTIVE BODIES ELECTED AT LARGE BY PROPORTIONAL REPRESENTATION.</p>	<p>E方式 比例代表制によりすべての選挙主体を全市より選出する、市長をその定数に含む市議会及び市支配人による行政府 【Section 93-116】</p>
<p>PLAN F. GOVERNMENT BY MAYOR AND COUNCIL ELECTED BY WARDS AND AT LARGE, AND NOMINATED AT PARTY PRIMARIES.</p>	<p>F方式 市長並びに選挙区及び全市選出の市議会（政党予備選挙において指名）による行政府 【Section 117-127】</p>

# 諸外国における二元代表制の制度

## ① イギリスの「公選首長と内閣制度」

地方行政政検討会議・第一分科会（第1回）（平成22年3月18日）配付資料

住民

選挙

（チエック機関）

議会

- ・重要事項に関する決定
- ・自治体運営の枠組み決定
- ・予算・政策枠組みの承認
- ・事務総長と幹部職員との任命
- ・内閣閣僚は、議員から任命

政策評価委員会

- ・政策決定及び執行の評価
- ・政策発展
- ・有権者代表としての地域との連携・調整

選挙

（執行機関）

直接公選首長

- ・地域のリーダーシップ
- ・政策枠組みの提案
- ・予算提案
- ・政策枠組みの範囲内で執行に係る意思・戦略決定

内閣

- ・首長により任命
- ・首長の政策要領に基づく政策実施
- ・閣議又は各閣僚による執行に係る決定

（事務局）

事務総長及び幹部職員

- ・首長、内閣及び政策評価委員会に対する必要な助言と支援
- ・各部署における政策実施、確実なサービス供給

【選挙制度】 二元代表制

- ・首長は住民の選挙により直接選ばれる（任期4年）。

【各機関の関係】 議院内閣制と大統領制の折衷

- ・首長は、議員のうちから内閣構成員を任命する。
- ・首長は、予算・政策枠組みを提案し、議会は、これを承認する。
- ・内閣は、予算・政策枠組みに従い、首長の政策要領及び指揮の下、日々の政策を決定・実施する。
- ・内閣構成員以外の議員は、政策評価委員会の構成メンバーとなり、内閣の政策決定や執行状況を評価・監視する。

【内閣の構成等】 首長を中心に議員により構成

- ・首長は、内閣の議長となる。
- ・首長は、2名から9名の議員を構成員として任命する。
- ・首長は、内閣及び構成員の権限を設定する。事務局に権限移譲もできる

【議会による行政部局の統制】 幹部人事権を通じた統制

- ・議会に事務局の事務総長・幹部の人事権がある。



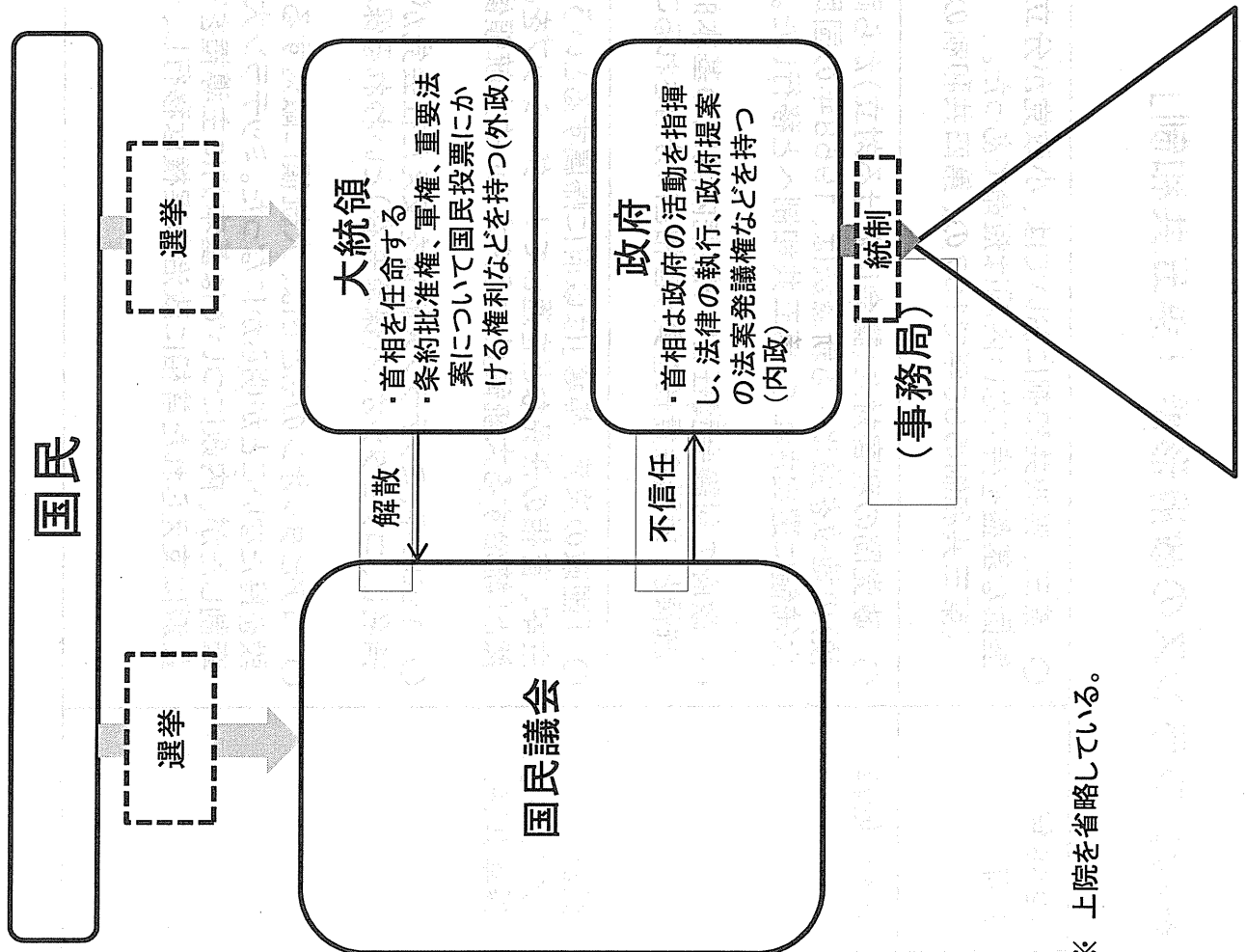
## 【参考】イギリスの「公選首長と内閣制度」

2000年 地方自治法 以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 従来、イギリスの地方自治体は、住民の選挙により選ばれた議員で構成される議会が議決機関のみならず執行機関の機能も併せ持っていた。</li> </ul>
導入の経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 議会の各委員会が執行機関となる議会統治型は、①会議に多大の時間が費やされる等の非効率性、②誰が実質的な決定をしているかわかりにくい等の透明性の欠如が批判されてきた。</li> <li>○ 2000年地方自治法では、3つのスタイルの執行機関の編成が規定され(①リーダーと内閣制度、②公選首長と内閣制度、③公選首長とカウンシルマネージャー制度(2007年地方自治法で廃止))、イングランド及びウェールズの地方自治体はいずれかを選択しなければならなかった。</li> <li>なお、人口8万5千人未満の二層制が適用されている地域のディストリクト又は住民投票が否決された場合で政府に認められた場合に限り、引き続き、④委員会制度を採用することも可能とされた。</li> <li>○ 自治体全域の住民の信任を得た公選首長は、強力なリーダーシップの下に自治体全域にわたる政策を推進できると期待されている。</li> </ul>
導入の 手続・状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2006年5月現在で、①リーダーと内閣制度:314団体、②公選首長と内閣制度:12団体、③公選首長とカウンシルマネージャー制度:1団体、④委員会制度:59団体である。</li> <li>○ 公選首長の導入には、当初、議会の議決又は有権者の5%以上の請願を受けて住民投票を実施し、過半数の賛成を得ることが必要であった。 2007年地方自治法により、住民投票を実施しなくとも議会の議決により直ちに公選首長を導入できる途が開かれている。</li> </ul>
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公選首長と議会多数派との政治党派のねじれが生じる可能性がある。</li> </ul>

※ 前頁、本頁は、自治体国際化協会「イギリスの地方自治」(2003. 1)、田村秀「イギリスにおける地方自治関係法令のあらましについて」(2007.3)、自治体国際化協会「英国の地方自治(概要版)」(2009年改訂版)を参照し作成



## ② フランスの政府形態（第五共和制）



※ 上院を省略している。

### 【選挙制度】 二元代表制

- ・ 大統領は国民の選挙により直接選ばれる(任期5年)。

### 【各機関の関係】 大統領制 + 議院内閣制

- ・ 執行権は、無答責の強い大統領と、対議会責任を負う首相とに分有される(二頭制)。
- ※ 執行府の実権を大統領が握れば大統領制的となり、首相が握れば議院内閣制的なものとなる。
- ・ 大臣に選ばれた議員は議席を失い、その補充員が代わって議席を得る。

### 【大統領と国民議会の関係】 大統領は解散権等を持つ

- ・ 大統領は、国民議会を解散できる。
- ・ 大統領は、法律の審署及び再審議請求の権限を持つ。

### 【大統領と政府の関係】 大統領は首相任命権等を持つ

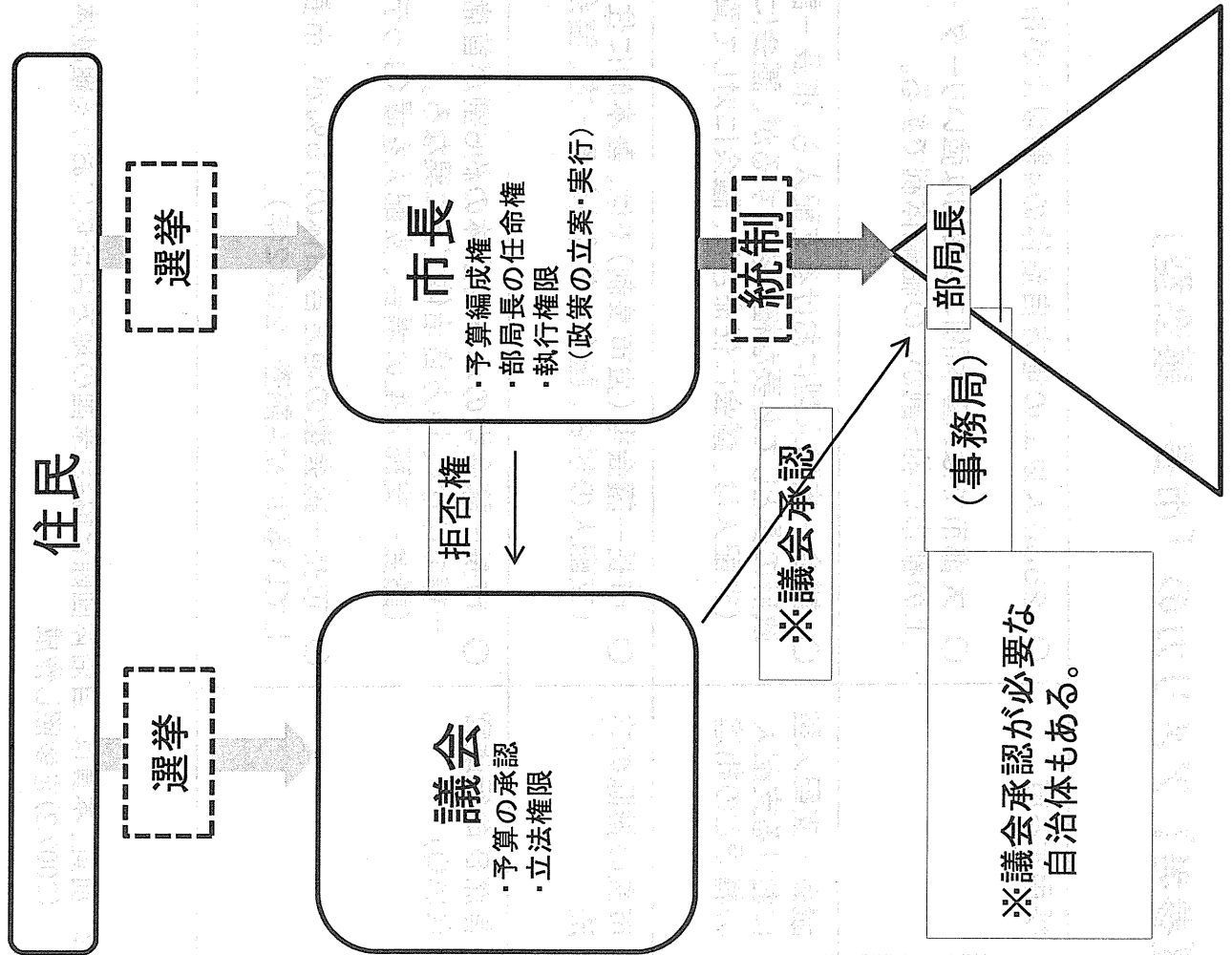
- ・ 大統領は、首相を任命する。
- ・ 大統領は、大臣会議(閣議)を主宰する。
- ・ 大統領は、オルドナンス及びデクレ(政令)の署名の権限を持つ。

## 【参考】フランスの政府形態「第五共和制」

<p>1958年 以前</p>	<p>○ 第三、第四共和制においては、小政党が分立し、議会に安定した多数派が存在しなかった。そのため、議会に堅固な基盤を持たない内閣は短命であった。 (第三共和制の65年で107の、第四共和制の12年で25の内閣が存在。)</p>
<p>導入の経緯</p>	<p>○ 政党間の利害対立(議会における対立)から距離をとって国民の統合と国家の独立を確保する国家元首(大統領)の地位を強化する新憲法は、1958年の国民投票により圧倒的多数の賛成を受けて成立し、ドゴール自身が大統領に選出されて、第五共和制へと移行した。</p> <p>○ 政府の対議会責任という議院内閣制の基本的な枠組みは否定されなかったため、執行権は、無答責の強い大統領と、対議会責任を負う首相とに分有されることとなった(執行府の二頭制)。</p>
<p>課題: コアビタシオン (保革共存)</p>	<p>○ 「国政の決定、指導」は政府に帰属するという憲法の規定がありながら、1986年までは、大統領が大臣会議の主宰、首相の任免などを通じてリーダーシップをとり、事実上国政の決定を行ってきた。党派的对立から離れて超然と「統治する大統領」というドゴール的大統領像は、ドゴール亡き後も絶大な影響力を持ってきた。</p> <p>○ 1986年、ミッテラン大統領を支えた社会党が保守連合に破れ、ミッテラン大統領は保守連合のシラクを首相に指名し、コアビタシオン(保革共存)といわれる保革共存政権が誕生して、二頭制の問題が現実となった。</p> <p>○ コアビタシオンのもとでは、大統領に敵対する議会多数派に支持された首相に対して、大統領は有力な対抗手段を持たないことが明らかになった。ミッテラン大統領は外交と国防は大統領に留保された領域であるとして首相を牽制したが、内政については基本的に主導権を首相に委ねた。議会多数派と大統領が対立する場合には、議会多数派に支えられた首相に政治の実権は移行し、一元的議院内閣制的な運用が生じるのである。</p>

※ 前頁、本頁は、自治体国際化協会「フランスの地方自治」(2009. 8)、奥島・中村編「フランスの政治」(1993)を参照し作成

### ③ アメリカの「市長一議会型（強市長制）」



#### 【選挙制度】 二元代表制

- ・ 基本的に市長は住民の選挙により直接選ばれる。  
 (任期は通常4年)。

#### 【市長の役割】 執行権限を持つ

- ・ 基本的に市長は、行政の長として、予算編成権や部長の任命権※など、行政に対して大きな影響力を持っている。

※ 議会承認が必要な自治体もある。

#### 【議会の役割】 立法権限・市長コントロールの役割を持つ

- ・ 基本的に立法権限のほか、予算の承認など、行政の長である市長の権限や政策に対して、チェック・アンド・バランスの機能を果たしている。

#### 【市長と議会の関係】 市長が拒否権を持つ

- ・ 基本的に市長は議会に対して拒否権※を持つ。
- ※ 特別多数(議員定数の3分の2)の議決により覆される可能性がある。

## 【参考】アメリカの「市長－議会型」

採用する市	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2500人以上の地方自治体の4割以上が市長－議会型を採用している(ICMA調査、2001年)。</li> <li>○ 大都市では、基本的に政治的に強いリーダーシップが求められるため、採用される傾向にあり、人口25万人以上の都市の約6割がこの組織体制である。</li> </ul>
議会－支配人型における支配人の権限との相違	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 議会－支配人型における支配人も、市長－議会型の強市長と同様、予算編成権や部局長の任命権など、行政府の長として必要な権限を有するが、議会に対する拒否権を持たない。 (支配人は、議会に任命され、議会に対して責任を負う。)</li> </ul>
市長の排除の手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市長－議会型(強市長制)では、基本的に住民の解職請求が認められる。 (支配人の場合、議会に任命される一方、議会の多数決により排除されるのと対照をなす。)</li> </ul>
首席任命行政官(CAO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市長－議会型の地方自治体の約6割が首席任命行政官を置いている(ICMA調査、2001年)。職務内容は様ではなく、地方自治体ごとに異なる。 (議会－支配人型の場合、支配人を置くようデザインされているのと対照をなす。)</li> <li>○ 市長－議会型の地方自治体の16%が、市長の首席任命行政官に対する任命に議会の承認が不要であるとしている(ICMA調査、2002年)。</li> </ul>

※ 前頁、本頁は、自治体国際化協会「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」(2006. 9)、自治体国際化協会「米国の州議会の概要」(2007.2)を参照し作成

## 地方自治体の基本構造のあり方に関する諸議論

### 1 憲法第93条に関する学説

#### ① 執行機関としての「長」と議事機関としての「議会」の設置が求められるとするもの

◆宮澤俊義『日本國憲法』日本評論社（昭和30年）

○「本条は、地方公共団体が、その重要な機関として、意志機関としての議会と執行機関としての長との二つを有すること、しかも、議会の議員も長も、ともに直接に住民によって選挙されるべきことを定める。議会と長との関係については、それ以上詳しく規定することなく、これを法律にゆづっているが、国会と内閣とのあいだにみとめられるような関係—後者の首長は前者によって指名され、後者は前者に対して責任を負う—は、地方公共団体の議会と長とのあいだでは、みとめられないとするのがその趣旨であろう。」

◆清宮四郎『憲法I』有斐閣（昭和54年）

○「直接選挙は、国会議員の場合と異なり、憲法上の要求である。憲法が、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対し、地方政治については、執行機関の首長制を採り、議会制を採っていないのは、知事や市町村長は、直接に住民から選挙され、住民の意志を背景としながら、地方議会に対して独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあたるほうが望ましいとみたからである。」

◆佐藤幸治『憲法〔新版〕』青林書院（平成5年）

○「地方公共団体には、「議事機関」として「議会」が設置され、有権者団の直接選挙する「議員」によって構成される。ここに「議事機関」としての「議会」とは、団体意思の決定を行なうための合議制機関のことであって、地方自治法にいう「議会」のみならず、町村において「議会」に代わって設置しうるものとされる「選挙権を有する者の総会」を含むものと解される。」

○「「地方公共団体の長」は、地方公共団体を代表する職務を有する独任制執行機関で、有権者団が直接選挙する。・・・長の直接公選制は、総司令部の強い意向を反映するものであったとみられる。」

◆伊藤正己『憲法』弘文堂（平成7年）

○「・・・直接公選制により、地方公共団体の議会と長との間は、独立・対等な関係に置かれているとみることができ、これを首長制と呼び、アメリカの大統領制に等しい関係である。なぜこのような制度が採用されたか明らかではないが、国の場合には、既に議院内閣制の経験が積み重ねられていたうえ、天皇制との関係で大統領制をとることは困難な問題が生じるとの考慮が払われたのに対し、地方政治においては民主制の性格を実現するためにそのような制度をとることにさして障害がみられず、またそれが望ましいと考えられたものと思われる。」

## ② 執行機関の構成や「長」と「議会」の関係の多様性を示唆するもの

◆宮澤俊義『日本國憲法』日本評論社（昭和30年）

- 「・・・長は、独任制機関であることが予想されているとおもわれるが、しかし、合議制の長を設けることもかならずしも本条の禁ずるところではあるまい。」

◆佐藤功『憲法（下）〔新版〕』有斐閣（平成2年）

- 「・・・長を合議制の委員会の形態とすることは本条の禁止するところではない。」

◆佐藤功『憲法（下）〔新版〕』有斐閣（平成2年）

- 「国（中央政府）の場合には国会と内閣との関係においていわゆる議院内閣制がとられているのと異なる。ただし、憲法は、本条によって、地方公共団体の長と議会とがともに住民の直接選挙に基づくことを定めるのみであって、長と議会との関係については何ら規定を設けていない。・・・地方自治法の定める長と議会との関係は、本条が首長制をとっている以上、両者を相互に独立・対立・対等の関係に置くこと（それぞれに権限を分ち、それぞれが自主的にその権限を行使するものとする）を基本とし、ただ両者の間に対立ないし衝突が生じた場合に、地方公共団体の活動の正常な運営を確保するために必要な限度で、その対立・衝突を調整し、両者の権限の均衡を図る制度を設けている（これらの制度は首長制に伴うものであるから、国の場合の議院内閣制に伴う内閣と国会との関係における諸制度と異なる）。」

◆佐藤功『日本国憲法概説』学陽書房（平成9年）

- 「国の場合と異なり、ともに住民の選挙による議会と執行部の長の両者を独立・対等の関係に置くものであり、アメリカ的ないわゆる首長制（大統領制）をとったことを意味する。この点において、国の場合の内閣と国会が議院内閣制の関係に置かれている点と対比される。」

◆野中、中村、高橋、高見『憲法Ⅱ』有斐閣（平成13年）

- 「憲法93条は公選の長と議会をおくことを規定しているが、執行機関と議事機関との関係や両機関の組織形態については直接規定していない点に着目して、いわゆる「委員会制」のように、公選による数人の議員が立法権と執行権の双方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度であるとか、アメリカの市支配人(city manager)のように、議会を存置したまま、行政の執行についてのみ議会が任免権を有する市支配人に委ねる制度などにならって、純然たる二元代表制と異なった組織形態を取り入れる余地が残されているという見解（\*）も主張されている。」

\*今村都南雄（「地方公共団体の組織編制」（1984年））、佐藤竺（「長と議会の関係」（1986年））

## ③ その他

◆芦部信喜 高橋和之補訂『憲法 第4版』岩波書店

- 「地方公共団体には議会が設置され、また、地方公共団体の長、議会の議員等は住民の選挙によらなければならない。これは、地方自治の民主化を徹底しようとするものである。」

## 2 国会答弁・地方制度調査会での発言

### ① 執行機関としての「長」と議事機関としての「議会」の設置が求められるとするもの

●参・総務委員会（平成15年7月1日）

< 国務大臣（片山虎之助君） >

・・・このシティーマネジャーというのはアメリカにあります・・・。執行機関と議決機関を兼ねた理事さんみたいな、日本でいえば簡単に言うと理事さん、五、六人選びまして執行の責任を持つんですよ。そこで、その理事さんの中で理事長さんみたいな人がこれが市長さんになるんですね。議長であり市長で、代表になって、そして実務は全部その理事会が選んだシティーマネジャーに任せるんですよ。シティーマネジャーはこれ雇われ人ですけども、理事会に責任を持つ、こういう仕組みですね。

前から我が国でもいろんな議論が実はあるんですが、今言われましたように、我が国の今の地方制度は大統領制で議会制民主主義ですから、これを、やっぱり根幹ですから、これは憲法にも絡んできますし、なかなかこれで今市町村長を廃止するというのは私は難しいと、法制論を含めて難しいと思いますが、ただ、今の我が国の市町村制度は三百四十万の横浜市から百人の何とか村まであるんですよ。三千二百が、三千二百幾らが同じ均一の市町村制度なんです。これは私は変えてもいいんじゃないかならうかと。

今、仕方がありませんので政令市と中核市と特例市というのを作って、それと普通の市があるんですね、町村と。こういう今制度の仕組みになっているんですが、一遍、今合併も進んでおりますし、市町村の再編が一段落したら、この均一の市町村制度を見直してもっと多様な制度にする、選択制にする。場合によっては、私のところはシティーマネジャーでいきたいといえばそれは認める。こういうことを検討すべき時期に来ているんじゃないかならうかと。

そういう意味で、大変私は適切な問題提起ではなからうかと。ただし、これを今やろうといってこれはなかなかやれません。問題提起としての意味はあると、こういうふうに思っております。

●参・総務委員会（平成18年5月20日）

< 副大臣（山崎力君） >

（将来、首長をやめてカウンシル制にするとか、小数の委員会制にしてシティーマネジャーあるいはタウンクラークに多くをゆだねるなど、チャーター制度を考えてほしいという質問に対し）

憲法九十三条の地方自治の、長と議員の直接、これが、住民がこれを選挙するですか、直接、このところとの絡みがございますので、非常に憲法改正まで行くのかどうかという議論もあろうかと思えますし・・・、議決機関と執行機関の分立を憲法上要請しているかということに関しては、学者とか学説間の対立もあるというふうに理解しております。

非常に難しい問題であろうと思いますが、いずれにいたしましても、地方公共団体の組織の在り方あるいは制度といったものを可能な限り弾力的に考えまして、それで、その地域の人たちの代表、あるいは地域の人たちの意向に沿った形の制度に持っていくということは、これは重要なことだろうと考えております。





## ② 執行機関の構成や「長」と「議会」の関係の多様性を示唆するもの

### ●衆・憲法調査会（平成13年11月8日）

<森田朗参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）>

・・・間接選挙・・・は我が国の場合も可能性としてはあり得ると思いますし、分権推進委員会の最終報告、本年の六月に出ましたけれども、その最終報告の中では、それぞれの自治体の中でどのような行政組織を編成するか、その地方行政組織の編成権自体が地方自治のかなり重要な権限ではないかと。

そういう意味でいいますと、それを一律に地方自治法なりなんなりで法律で縛るといふ制度、これを見直す必要があるのではないかという提言もしているわけございまして、この点につきましては、私はそうした方向で、例えばアメリカに見られますようなチャーター制度もそうですけれども、検討に値するのではないかと考えております。

ただ、その場合に、よく言われますのは、今議員も御指摘になりましたけれども、憲法九十三条の問題があるのではないかということですけれども、これは、必ずしも別々に公選で選べるところまで言っているのかどうかということについては、読み方の問題があるのではないかと思います。私は、間接であるにせよ、少なくとも上からの任命制でない以上は、かなり広く考える余地があるのではないかと考えております。

ただ、これにつきましては、法律の専門の先生方は必ずしもそうではないという御意見もあるようでございまして、現時点ではその程度しかお答えできないというところでございます・・・。

### ●衆・憲法調査会地方自治に関する調査小委員会（平成14年3月28日）

<森田参考人>

・・・特にアメリカがそうですけれども、首長と議会を別々に選挙で選ぶか、・・・議会の中からその長を選ぶか、・・・いわゆる市支配人のような人を雇ってきて行政をゆだねるという市支配人制度を置くか、これはそれぞれの自治体が選択できるようになっている。・・・我が国も、規模を考えますと、人口三百四十万の政令市から二百人の村まで同じ形じゃなしに、小さな村の場合にはそういう仕組みもあってもいいのではないか。実際に、地方自治法の九十四条で住民総会という制度も置かれておりますけれども、そうした市町村の組織そのものの多様化というものを認めていいのではないか。

そういう観点からしますと・・・九十三条の二項が制約になるという意見もございまして。私自身は、これは官選がいかにぬという趣旨に理解すればいいのではないかというふうにも思うのでございまして、法律の専門の方の場合には、やはりこれがある以上、二元的な代表制の仕組みというものは日本の場合には採用せざるを得ないのではないかという意見がございまして、この辺につきましてはもう少しきちっとした議論を進めていくべき論点ではないかと思っております。（略）

（シティーマネージャについてどう考えるかという質問に対し）

・・・小規模な町村の場合には、行財政の能力をある程度維持していくためには、こうした行政の専門家が、一種の請負といえましょうか、行政の事務を専門家として執行していく、それをしっかりと住民から選ばれた議会が管理をするという仕組みが望ましいのではないかと、そういう仕組みを導入する余地を少なくとも設けるべきではないかと考えております。

それ自体につきましては、首長と議員を選挙で選ぶという仕組みと必ずしも抵触するものではないと思っておりますので、そういう意味でいいますと、憲法上も、なるべく緩やかに解釈すればそういうことが可能であるし、現実の問題としては、そういう制度の導入の余地を設けていく必要があろうか、かように考えております。

●衆・憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会（平成16年5月20日）

<辻山参考人（財団法人地方自治総合研究所理事・主任研究員）>

シティーマネジャー制を採用すると、憲法九十三条に違反するだろうかという議論がござい  
ますけれども、やりようによってはいけるのかなど。つまり、どんな権限を与えるかとか、地  
方公共団体の長は選挙するようになって、地方公共団体の長はいろいろな事務、権限があり、  
地方公共団体を代表するという権限があったりいたしますよね。そういうものを持たせないシ  
ティーマネジャーだったら抵触しないのかなという気はいたします。

先ほど私が、もし憲法に踏み込んだ議論をせよというのであれば九十三条を見直してはどうかと  
申し上げたのは、その点も含んでございます、シティーマネジャー制の採用がもう少し懸  
念なくできるようになるのではないかなというようにも含めてです。

◇第28次地方制度調査会第9回専門小委員会

<小早川副会長>

公選の長とシティーマネジャーとを並立させて、役割分担をさせるといういろんな例がある  
というご紹介もありまして、ですから、憲法上も長は長としての実態を持っている限りでは、憲  
法違反にはならないのだろうと思うのです。ガバナンスの実権を手放してしまうということを  
憲法は予定していない。そこに限界があるのだろうと思うのです。・・・公と民の共同のシステ  
ム・・・、そういうところに本当に条例なり、何なりで権限を与えていくというようなことが、  
ある程度のところまでは現行憲法でも、一長は最終的には全体の総合調整の役割を担わなけれ  
ばいけない、そこは必要だと思いますけれども、その範囲内でいろいろな実験はできるのじゃ  
ないかなという気はしているんです。

## 制定にあたって特別の手續を必要とする法令

### ○ 日本国憲法（昭和二十一年十一月三日憲法）

第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

第九十六条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

### ○ 地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）

第四条 地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。

2 (略)

3 第一項の条例を制定し又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならない。

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

# 地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方

## 1 地方公共団体の基本構造のあり方

平成22年6月  
総務省

- 法律で定められる基本的な枠組の中で、選択肢を用意し、地域住民自身が選択できる姿を目指す。選択の方法は、通常の条例のほか、基本条例（自治憲章）、住民投票等が考えられる。
- 憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討。

## 2 長と議会の関係の見直しの考え方

### □ 現行制度の課題

- 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、専決処分など、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。

### □ 見直しの考え方

- 現行制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、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、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の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれメリット・デメリットを検討。
- ①の場合、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入が考えられるが、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘がある。
- ②の場合、議会の執行権限の行使に係る事前の関与を縮小し、検査権・調査権等の拡充、条例制定範囲の拡大、議会に招集権を付与する等が考えられる。

### 3 議会のあり方の見直しの考え方

#### □ 議会に期待される機能とその現状

- 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。

#### □ 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

専門的知識を有する少数数の議員で構成される議会とする考え方、多数数の議員により構成される議会としていく考え方があり得る。

#### □ 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

幅広い住民が議員活動を行うことができるようにするための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫について、具体的方策を検討。

#### □ 議会の議員の選挙制度のあり方

都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域となっていることについて、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、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べきとの提言があり、今後検討。また、地方議会の選挙制度は、個人本位であり、今後は、政策本位の選挙になるような選挙制度を目指すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響などの論点についても検討。

#### □ 議会運営

議員同士の議論、議員と住民の議論等により、議会の議論をより充実させる方策を検討。

#### □ 議員の位置付け

議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、この点が明らかでないことによって議員活動にどのような支障が生じているか議論。

## 4 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方

### □ 監査制度と財務会計制度をめぐる状況

- 一昨年以来、会計検査院の検査等により広範囲の地方公共団体で不適正経理が判明。
- 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。

### □ 監査制度の見直しの考え方

#### ◎ 現行制度の課題

- 監査委員制度・外部監査制度が設けられているが、監査の対象、観点が明確に区分されず。
- 監査委員及びその補助職員は、監査対象との一体性が高く、専門的な知識・経験も不十分。
- 外部監査人は、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識等を当然に有しているものではなく、また、外部監査制度は、組織として十分な監査を行うものにはなっていない。
- 監査を担う人材の確保の必要性が意識されていない。個々の地方公共団体での人材育成・確保には、人材育成の手法、処遇の面等で限界。
- 監査の手法がまちまち。監査基準として十分なものが存在しない。

#### ◎ 見直しの考え方

- 監査委員制度・外部監査制度の廃止を含め、ゼロベースで大胆に見直し、制度を再構築するべき。

## (1) 基本的な考え方

- 内部の監査と外部の監査に再構築し、監査の対象、観点を制度上明確に区分すべき。

## (2) 内部の監査のあり方と内部統制システム

- 独立執行機関による監査や長の補助機関による監査が考えられる。執行機関における内部統制システムのあり方を含めて、今後具体的に検討。

## (3) 外部の監査のあり方

- 内部の監査に期待できない機能（例：決算やその前提となる財務に関する事務処理、組織的・慣習的な不正行為の指摘等）については外部の監査が不可欠。
- 外部の監査には、監査対象からの独立性、組織的な体制の構築が必要。地方公共団体から独立した機関（例：イギリスの監査委員会）や、複数の地方公共団体の共同設立機関などが考えられ、具体的な制度設計を今後検討。

## (4) 監査を担う人材の確保及び監査の基準

- 外部の監査については、組織的な監査手法等に関する専門的知識、及び行財政制度、特に財務会計制度についての知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提。資格制度や、人材を集約する制度についても検討。また、専門性の要請は、内部の監査を担う主体に対しても同様であり、あわせて検討。
- 監査の客観性確保のため、公正で合理的な監査基準の設定及び公表を検討。

## □ 財務会計制度の見直しの考え方

- 現行の予算・決算制度、国庫補助制度が予算の無理な執行を強いているのではないかという指摘がある。
- 会計制度が実態にそぐわない点があることから、実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。
- 発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという意見がある一方、売却不可能な財産の評価、発生主義の意義や位置づけについて慎重に議論すべきとの意見もあり、あるべき制度の理念と地方公共団体の実務の状況を考慮の上、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討。



## 「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

平成 22 年 6 月 22 日

1. はじめに
2. 地方公共団体の基本構造のあり方
3. 長と議会の関係の見直しの考え方
  - (1) 現行制度の課題
  - (2) 見直しの考え方
4. 議会のあり方の見直しの考え方
  - (1) 議会に期待される機能とその現状
  - (2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方
  - (3) 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成
  - (4) 議会の議員の選挙制度のあり方
  - (5) 議会運営
  - (6) 議員の位置付け
5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方
  - (1) 監査制度と財務会計制度をめぐる状況
  - (2) 監査制度の見直しの考え方
    - ① 現行制度の課題
    - ② 見直しの考え方 ～廃止を含め、ゼロベースで～
  - (3) 財務会計制度の見直しの考え方



## 1. はじめに

○ 日本国憲法は「地方自治」について規定する第 8 章を設け、第 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」こととしている。昭和 22 年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。制定から 60 年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成 11 年の地方分権一括法を除けば、制定当初の大枠がほぼ維持されてきた。

○ 今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになってきている。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、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。

一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざるを得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。

○ このような状況を克服し、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いる。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であり、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ある。この 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。

具体的には、前者の観点からは、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が問われている。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という指摘もある。

また、後者の観点については、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が問われている。

○ 地方自治法制定から 60 年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる昭和の大合併、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 1727 となった。旧 5 大市か

らスタートした政令指定都市は19市が指定されている。また、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である。このように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この間の変化を踏まえた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、改めて検討が必要であろう。

- また、都道府県間、市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。

他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。

これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。

- 地方行財政検討会議は、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を進めている。

これまでのところ、会議では、地方公共団体の基本構造、議会のあり方、監査制度及び財務会計制度などについて重点的に検討しており、本報告は、これらの論点について、今後、さらに具体的な検討を深めていくために、現時点における基本的な考え方を取りまとめるものである。

なお、その他の論点については、引き続き会議で取り上げ、検討することとする。

## 2. 地方公共団体の基本構造のあり方

### （地方公共団体の基本構造と憲法）

- 日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている（第93条）。これは、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられている。

- これを受けて、地方自治法では、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を定めている。住民の直接選挙によって選出された長と議会は、健全な緊張関係を構築しつつ、各々の役割を的確に果たしていくことが期待されている。

### （地方公共団体の基本構造の決定方式）

○ 地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるための仕組みであり、住民自治の基本ルールを定めるものにほかならない。このような地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、日本国憲法第 92 条に基づいて法律で定められるべきである。

○ 他方、現行の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものか、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。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観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。

この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。

○ 憲法第 93 条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得る。地方自治法の抜本見直しにおいては、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、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組織形態があり得るかを検討していく。

### 3. 長と議会の関係の見直しの考え方

#### (1) 現行制度の課題

##### (現行制度の独自性)

○ 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使に関しても事前に関与する制度を採用している。

- ・ 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。
- ・ 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。
- ・ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町・副村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。

○ この制度は、長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、

連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様となっており、我が国の制度は独自性が強いと考えられる。

#### (議会が果たすべき機能の観点からの課題)

○ 一律に二元代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から60年以上を経て、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。

○ 命このような長と議会の関係は、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。

- ・ 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会が執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視が機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。

- ・ 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。

- ・ 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

#### (長と議会が対立した場合の課題)

○ 現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されるから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。

○ 長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないよう、現行制度は、(ア)議会の不信任議決と長による議会の解散、(イ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ウ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意している。

○ しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また議会が解散権行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(イ)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、解決手段として適切に行使されていないのではないかという問題も指摘できる。

#### (2) 見直しの考え方

(現行の基本構造の見直し)

○ (1) で述べたような諸課題を踏まえ、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。

- (a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方
- (b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方

○ 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。

すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、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という考え方である。

○ 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととするとも考えられる。

○ また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。

一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみでの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。

○ 他方、長と議会が執行機関、議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張感を持った関係に再構築するという観点に立てば(b)の方向も検討されるべきである。

すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。

この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするということも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は、自

ずから議会側が有することになると考えられる。

#### (地方公共団体による基本構造の選択可能性)

- 地方自治法が定める基本構造について上記のように(a)又は(b)の方向で検討し、現行制度とは異なる選択肢を取ることが可能とされた場合においては、地方自治法においてそれぞれを選択肢として提示し、その中で選択できることとすることや、基本となる類型を法定した上で、地方公共団体の判断により、これと異なる選択を可能にすることが考えられ、あわせて、検討を進めていく。

また、地方自治法が選択肢を提示する場合、すべての地方公共団体を想定するのか、あるいは、これを選択する地方公共団体として想定するのは都道府県か市町村か、また、規模の大きな地方公共団体か、小さな地方公共団体かといった論点があることについても留意する必要がある。

### 4. 議会のあり方の見直しの考え方

#### (1) 議会に期待される機能とその現状

- 議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが期待されている。

- しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。

また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。

#### (2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

- 議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

- 例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれることがないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある。

なお、地方自治法は、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることを許容しているが、実際には、町村制時代を含め、過去に2例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。

### (3) 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

- 議会は、多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」であるべきことが期待されるが、現実の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成となっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにすることが必要であり、そのための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫を進めることが考えられ、今後、具体的な方策について検討を進める。

### (4) 議会の議員の選挙制度のあり方

- 現行の議会の議員の選挙制度は、公職選挙法によって、次のとおり定められている。
  - ・ 都道府県議会議員の選挙区は郡市の区域（政令指定都市では行政区の区域）による。
  - ・ 政令指定都市の議会議員の選挙区は行政区の区域による。
  - ・ その他の市町村の議会議員は、原則として市町村の区域において選挙され、特に必要があるときは選挙区を設けることができる。
- 特に、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によるとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべき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べきとの提言があり、今後検討を進める。
- また、都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点について

全件でも併せて検討を行う。

### (5) 議会運営

○ 議会の審議については、一般的に形骸化しているという指摘があり、一部の議会で議会基本条例の制定など議会の活性化に取り組んでいるものの、全体としては依然十分なものとは言えないという指摘がある。

○ 諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に、地域住民が自由に出席し、地方公共団体の施策について議員に直接質問することができる機会が設けられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加するなど、各国において、様々な取り組みが見られる。

○ 我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘があり、今後検討を進める。

○ 議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いが、条例や会議規則に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行う。

### (6) 議員の位置付け

○ 議員の位置付けについては、その明確化を図る必要があるという考え方に立って、平成20年に議員提案によって地方自治法が改正され、①議会活動の範囲を明確化するため、議会が、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとする、②議員の報酬に関する規定を他の行政委員会の委員等の報酬に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を「議員報酬」に改めることとされた。

○ これに加えて、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているかを含め、今後、議論を行う。

## 5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方



## （１）監査制度と財務会計制度をめぐる状況

### （地方公共団体の行政運営の適正の確保のための諸制度）

○ 地方公共団体の適正な行政運営を確保するためには、長をはじめとする執行機関がそれぞれの判断と責任で行政運営に当たるとともに、議会が執行機関に対する監視機能を適切に行使しなければならない。

○ これに加えて、地方自治法は、公正で、合理的かつ効率的な事務処理を確保するために、以下のような監査制度を設けている。

○ 全ての地方公共団体に長と独立した執行機関として監査委員の設置が義務付けられ、監査委員は例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査等を行うものとされている。  
○ 一定の資格等を有する外部の専門家（外部監査人）による外部監査制度が設けられている。

○ また、監査委員は、いわゆる地方公共団体財政健全化法に基づき、健全化判断比率の対象となる財政指標を審査事項としており、この財政指標のいずれかが早期健全化基準を超えた場合、個別外部監査の実施が義務付けられている。

○ 一方、地方自治法は、地方公共団体の財務に関し、予算・決算、収入・支出、契約、現金及び有価証券、時効、財産について基本的なルールを定め、並びに住民監査請求及び住民訴訟等の制度を設けている。  
これは、地方公共団体の自主的な財政運営に関わる財務の事務に関して、民主的統制を保障するとともに、税を原資とする地方公共団体の財政運営についてはその財務の事務に関し特に適正かつ明確な処理を確保する要請があるためである。すなわち、財政民主主義の観点から、地方公共団体の予算に関しては議会による統制が確保される必要があり、その前提として、予算・決算制度は明確で分かり易いものであること、住民に対して財政状況等の説明責任を十分に果たすものであることを求めている。また、財務の事務のうち会計事務の適正な執行を確保するための内部牽制の仕組みとして、長の補助機関でありながら職務上独立した会計管理者を設けている。

なお、国と地方公共団体の財政運営はともに税を原資とするものであり、公金の適正執行に対する要請は共通であること、また、国と地方公共団体の財政運営は相互に密接な関係にあることから、地方公共団体の財務会計制度は、国の制度と基本的に共通のものとなっている。

### （監査制度と財務会計制度をめぐる状況）

○ 一昨年以來、広範囲の地方公共団体において国庫補助事業に係る不適正な経理処理が行われていたことが会計検査院の検査によって判明している。これを契機として、多くの地方公共団体で全庁的な調査を行った結果、不適正な経理処理が広がっている事実が明らかになった。

○ 一部の地方公共団体においては、不適正な決算が調製され、監査委員の審

査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。

これらを踏まえると、監査委員制度、外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度が有効に機能しているのか疑問も多い。

- 不適正な経理処理の背景には、予算単年度主義、予算執行の硬直性、国庫補助事業の仕組み等、現行の財務会計制度がそもそも不正に陥りやすい仕組みになっていることがあるのではないかと指摘がある。
- 地方公共団体の財政状況は極めて厳しい。地方公共団体が自らの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に公開した上で、住民の理解を得て財政運営を行う要請は従来にも増して高まっている。このような観点からも、地方自治法が定める予算・決算制度が、住民に対する財政状況等の説明責任の観点から、さらに、民主的統制の観点から十分なものであるかどうか検討することが必要である。

## (2) 監査制度の見直しの考え方

### ① 現行制度の課題

#### (監査が果たすべき機能の観点からの課題)

- 地方公共団体においては、議会が執行機関に対する監視機能を有しており、また、行政評価をはじめとして、執行機関が自ら行政運営の適正を確保するための仕組みを有しているほか、監査委員と外部監査人による監査制度が設けられている。
- 政府部門における監査は、その機能に着目すると、一般に、①法令等のルールへの適合性を検証する合規性監査、②経済性、効率性、有効性等を検証する業績監査、に整理することができる。合規性監査には財務関係書類、決算の正確性を検証する監査も含まれる。
- このような監査の機能を前提とすると、監査委員と外部監査人による現行の監査制度については、次のような課題を指摘することができる。
  - ・ 監査委員による監査については、例月出納検査が現金出納を対象として、決算審査が決算を対象として、ともに合規性監査として行われる。また、財務監査が財務に関する事務処理全般を対象として、行政監査が地方公共団体の事務処理全般を対象として行われるが、その観点は合規性監査から業績監査まで及ぶものとされている。監査委員の法的責任については、例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査のいずれについても、その職務権限が適切に行使されなかった場合に直ちに監査委員が損害賠償責任等の責任を問われることとはされていない。
  - ・ 外部監査人による監査については、包括外部監査は包括外部監査人自身の判断によって特定のテーマを設定して行われるが、監査委員による財務

監査と同様、財務に関する事務処理全般を対象とし、その観点も同じく合規性監査から業績監査まで及んでいる。包括外部監査契約を適正に履行しなかった場合の包括外部監査人の責任は、地方公共団体に対する契約責任が基本である。

- 以上のように、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない。

○ なお、株式会社においては、会社法上、取締役の職務執行全般の合規性・業績の監督を取締役相互又は取締役会が、このうち合規性の監査を監査役が、さらに財務諸表の正確性・企業会計原則準拠性の監査を外部機関である会計監査人（監査法人・公認会計士）が担っている。すなわち、監査主体によってその役割、監査の対象及び観点が明確に区分されている。また、監査主体に任務懈怠があり、これによって会社に損害を与えた場合には、会社に対して損害賠償責任を負い（会社法第 423 条等）、悪意・重過失等によって損害を与えた第三者にも損害賠償責任を負うこととされている（同法第 429 条）。

#### （監査委員制度の課題 ～独立性・専門性に限界～）

○ 監査委員には識見委員として当該団体の職員OBが就任することも多い。監査委員の事務を補助する職員として任じられている者は、当該地方公共団体の職員として採用され、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場の職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る。

このような現状を見ると、現行の監査委員制度では、例えば、財務に関する事務処理の組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できないのではないかという批判がある。

○ 加えて、監査の専門性という観点からは、監査委員、監査委員の事務を補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘がある。近年では、弁護士、公認会計士等を監査委員として選任する地方公共団体もあるが、監査主体を組織全体としてみたときには、やはりこのような指摘を払拭することはできない。

#### （外部監査制度の課題 ～専門性・組織性に限界～）

○ 外部監査制度は、地方公共団体が、弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等、外部の専門家（外部監査人）と契約を締結して監査を受ける制度である。

これらの弁護士、公認会計士、税理士等の専門的知識を活用できる分野においては、地方公共団体の監査においても外部監査人として機能を発揮できる。しかしながら、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとは言い難い。

○ また、外部監査制度は、個人である外部監査人が地方公共団体と契約を締結して、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、そもそも組織として十分な監査を行う制度にはなっていない。そのため、組織的・慣習的な不正行為の指摘も視野に入れて、監査の対象を拡大することについては、基本的な制度設計の観点から、限界があると考えられる。

#### (監査を担う人材の課題)

○ 監査を担う人材という面からは、本来、地方公共団体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されてこなかった。これまで地方公共団体の監査に全く携わったことがなかった者が、長の任命によって監査を担い、又は監査の事務を補助することになり、実務経験の中で知見を蓄えようとしているのが現実である。個々の地方公共団体がこのような人材を独自に育成し、確保することも考えられるが、人材育成の手法、処遇の面等で限界があるのも事実である。

#### (監査の基準についての課題)

○ 監査委員制度、外部監査制度を問わず、現行の地方公共団体の監査では、監査の観点は合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのが明確でない。監査の手法は地方公共団体によって、あるいは監査の主体によってまちまちである。一部の地方公共団体では「監査基準」が作成されているが、法的位置づけがあるわけではなく、また、これらの内容が監査基準として十分なものと言えるか疑問がある、という指摘がある。

### ② 見直しの考え方 ～ 廃止を含め、ゼロベースで～

#### (基本的な考え方)

○ 以上の諸課題は、現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度、外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すこととし、次の考え方に沿って制度を再構築するべきである。

なお、再構築に当たっては、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方公共団体の行政運営の効率性にも配慮した監査の実施の両立が図られるような制度を検討していく必要がある。

- ・ 地方公共団体の適正な行政運営の確保は、まずは、執行機関が自らの判断と責任において行うこととし、議会が執行機関に対して監視機能を適切に行行使することを引き続き基本とすべきである。
- ・ その上で、公正で、合理的かつ効率的な地方公共団体の事務処理を確保するための地方公共団体の監査機能を適切に発揮する観点からは、地方公共団体の内部の主体が担う監査と、地方公共団体の外部の主体が担う監査を設けることとすべきである。そして、それぞれの監査主体が担う監査の

適格な対象及び観点は制度上も明確に区分される必要がある。

#### (内部の監査のあり方と内部統制システム)

○このうち、地方公共団体の内部の主体が担う監査のあり方については、現行の監査委員制度のように、地方公共団体の内部であっても監査対象からの一定の独立性が確保されてこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長から独立した執行機関の責任において監査を行う手法が望ましいという考え方がある。

逆に、株式会社の監査役に取締役会への出席義務、必要な場合に意見を陳述する義務があるように、むしろ地方公共団体の内部にあってこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長の補助機関が監査主体となり監査を行う手法を採用すべきであるという考え方もあり得る。

○また、議員のうちから監査委員の一部を選任する現行制度は、議会による執行機関に対する監視機能の一部という側面もある。地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計するべきであるという意見、また、現行の制度に意義があるとする意見もあり、今後、検討を進める。

○一方、株式会社においては、会社法及び金融商品取引法に基づき、法令等の遵守、財務報告の信頼性等を目的として内部統制の仕組みが存在しており、金融商品取引法はこの仕組みそのものを会計監査人（同法上は「監査人）」の監査の対象としている。このような内部統制システムは、監査役又は会計監査人による監査とは別に構築されるものであり、監査を有効に機能させる前提でもある。つまり、取締役の職務の執行の法令適合性、会社の業務の適正、財務計算に関する書類の適正等の確保は、監査役又は会計監査人による監査と、内部統制の構築が相まって達成されると考えられる。

地方公共団体においても同様に、事務の処理の適正の確保は、監査のみではなく、執行機関の内部に、執行機関の事務の処理の適正の確保のための体制を構築し、これと相まって達成するべきであるという考え方もある。

○これらの考え方を踏まえて、地方公共団体の内部の主体が担う監査の制度設計及び地方公共団体の内部統制システムのあり方について今後具体的な検討を進める。

この場合、長の支出命令の適法性等を確認する権限を有する会計管理者、予算調製を担当する部局、行政評価を担当する部局等との関係も整理が必要であろう。

#### (外部の監査のあり方)

○内部の監査には独立性の限界があり、これに期待できない機能については、地方公共団体の外部の主体による監査が不可欠である。

○例えば、住民に対する財政状況等の説明責任は、議会による統制が機能す

るための最低限の前提であることを踏まえれば、決算やその前提となる財務に関する事務処理については、地方公共団体の外部の主体が担う監査によってその正確性、合規性を担保すべきという考え方がある。

また、不適正な経理処理は地方公共団体の内部統制システムや内部の監査によって是正されるべきであるが、個人的・偶発的な不正行為にとどまらない組織的・慣習的な不正行為の指摘、また、内部統制システムそのものの適切な構築の担保については、外部の主体による監査が担うべきであるという考え方がある。

○ 地方公共団体の外部の主体が担う監査には、監査対象からの独立性が求められることから、外部の監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しないような体制、つまり、組織的な外部監査体制の構築が求められる。

この外部監査組織には、監査に関する専門的な知識を有し、かつ、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識も備えた人材が不可欠の要素である。

○ このような要請に対応する方策としては、例えば、イギリスの監査委員会(Audit Commission)のように地方公共団体から独立した機関や、複数の地方公共団体が共同で設立した機関を設けて、こうした機関が監査にかかわっていくことが考えられるが、具体的な制度設計を今後検討する。

#### (監査を担う人材の確保)

○ 地方公共団体の監査機能を適切に発揮するためには、監査主体のあり方とともに、監査を担う人材の確保が重要な課題である。地方公共団体の外部の監査を担う主体は、監査証拠を収集し、監査調書を体系的に作成した上で、意見を表明するための合理的な基礎を形成するという組織的な監査手法等に関する専門的な知識、及び行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提となるのである。

○ そのような人材を確保するための資格制度のほか、地方公共団体から独立した機関、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討する必要がある。また、専門性の要請は、地方公共団体の内部の監査を担う主体、また、これを補助する職員に対しても同様であり、あわせて検討する。

#### (監査の基準)

○ 地方公共団体の外部の主体が担う監査であればもちろんのこと、内部の主体が担う監査についても、監査には一定の客観性が求められるべきであり、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定し、公表すべきとの指摘があり、この点についても検討を進める。

### (3) 財務会計制度の見直しの考え方

- 地方自治法が定める予算・決算制度は、財政の民主的統制の観点から、予算の単年度主義を採用して年度を超える支出に一定の制約を課し、また、予算に款項の区分を設けてこれを超えた予算の流用を制限している。そのため、明確、かつ客観的な財務処理を確保する観点から、単式簿記、現金主義による財務会計制度が組み立てられている。
- しかしながら、過度に予算単年度主義にこだわった予算の執行に関する規定が地方公共団体に予算の無理な執行を強いているのではないかと、また、国庫補助事業については、補助対象経費が不明確である、国庫補助金の交付決定以降でなければ執行ができないため短期間に無理に事業を実施し、予算執行することになりがちである、という指摘があり、不適正な経理処理を誘発したり、効率的かつ効果的な行政執行を阻害する一因となっているのではないかと指摘もある。
- このほか、年度開始前に入札手続きや年度末の完了確認等、会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、地方公共団体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。
- 現金主義を基本とする予算・決算制度については、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという問題意識から、発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという指摘がある。
- 発生主義に立った財務会計制度への移行については、以下のような意見がある。
  - ・ 説明責任をより一層果たす観点からは財務4表が不可欠であるとして積極的に考える意見。
  - ・ 道路など売却できない行政財産の評価の問題など、発生主義の意義やその位置付けについて慎重に議論すべき、住民にわかりやすく将来負担を示すことができれば必ずしも貸借対照表である必要はないのではないかとする意見。
- 総務省から発生主義の考え方を取り入れた財務書類の作成要領が示され、多くの地方公共団体で取組みが進められ、例えば、各団体のホームページで財政事情を見られるようになっているが、地域の住民の判断と責任を求めるに当たって、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について、議論を深める。
- 財務会計制度の見直しについては、引き続き、あるべき制度の理念と地方公共団体における適正かつ効率的な事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討を進めていくこととする。



# 地方公共団体の基本構造について（案）

地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）  
（平成22年7月30日）配付資料

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。

モデルと融合・分離の方向性

分離

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

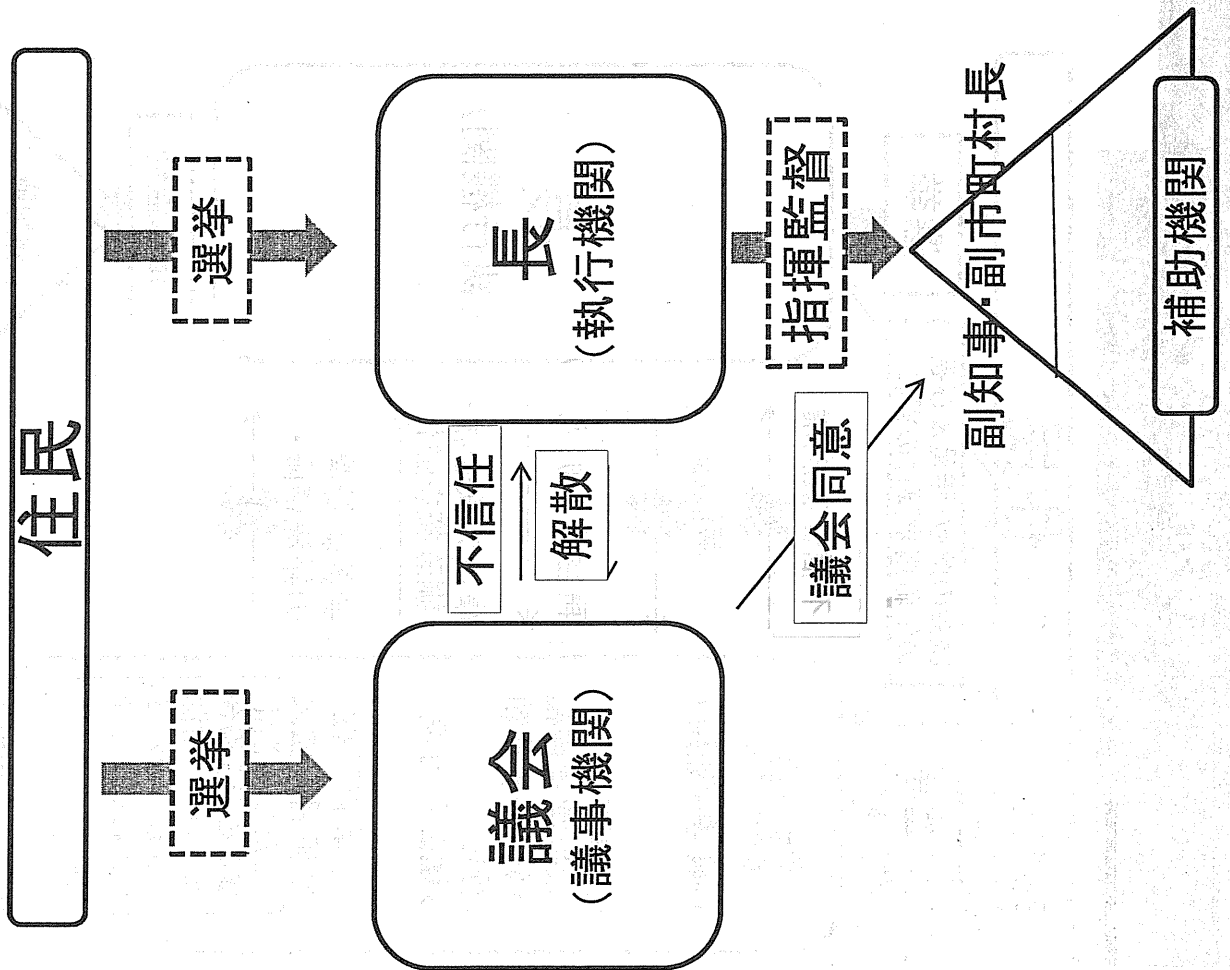
融合

多人数議会と副議決機関  
モデル

自治体経営会議モデル



## 現行の二元代表制

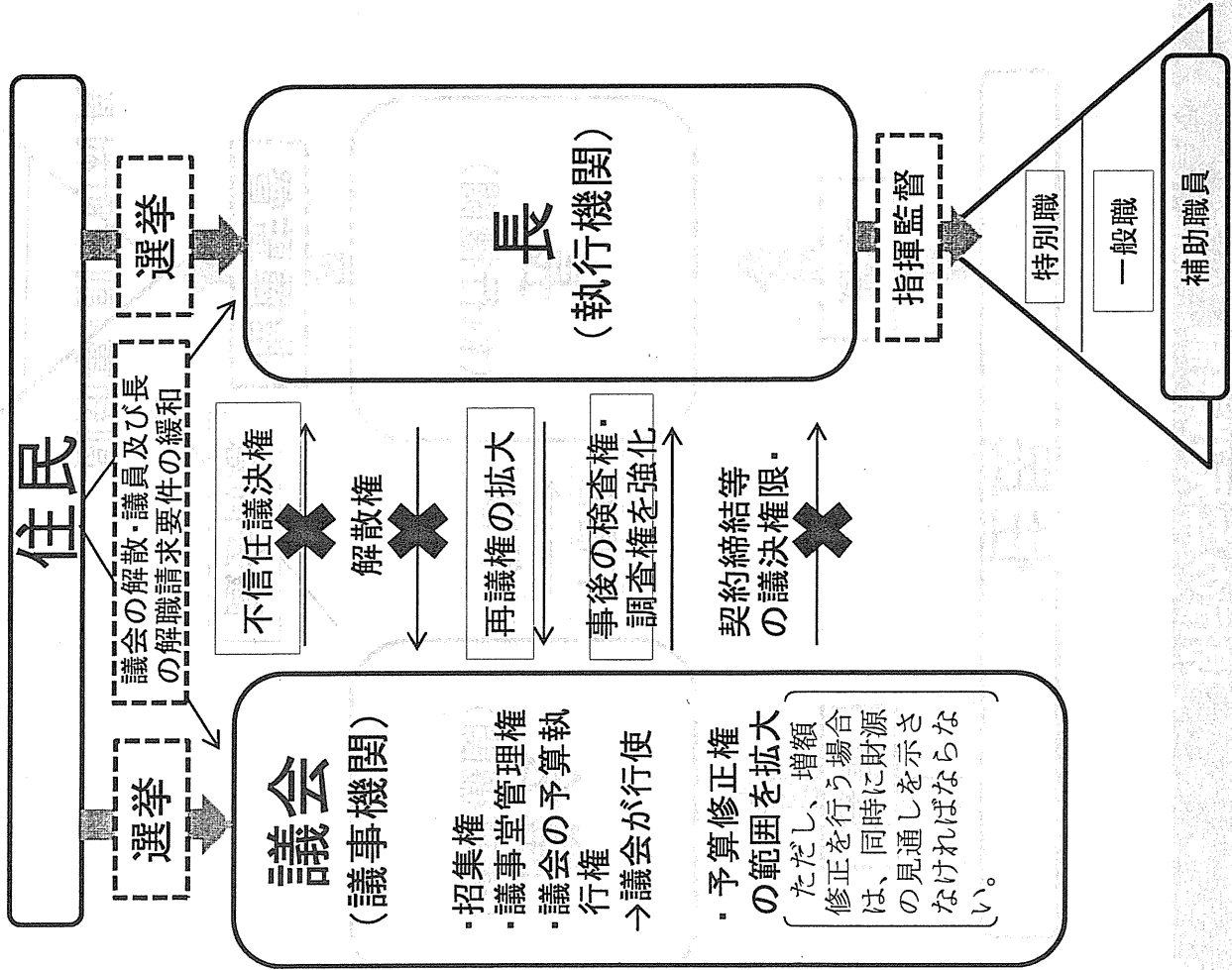


### 【モデルの概要】

- 議事機関として、議会を設置する（憲法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93条2項）。
  - 長は独任制の執行機関として、
    - ・ 団体を統轄し、これを代表する（法147条）。
    - ・ 団体の事務を管理し及びこれを執行する（法148条）。
  - 長は議会の同意を得て、副知事・副市町村長を選任する（法162条）。
- ※ 条例で定数を自由に定めることができる（法161条2項）。
- ※ 内部的補佐にとどまらず、長の命を受け、長に次ぐ立場から関係部局を指揮監督し、必要な政策判断を行う。

# 純粋分離型モデル

(議会と長とを分離する純粋な二元代表制とするもの)



## 【モデルの概要】

- 不信任議決制度・解散制度は廃止する。  
(議会の解散・議員及び長の解職請求要件を緩和する。)
- 長の再議権を拡大する。
- 執行権限の行使に対する事後の関与として、検査権・調査権を強化する。
- 議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は議会が行使する。
- 議会の予算修正権の範囲を拡大する。ただし、増額修正を行う場合は、同時に財源の見通しを示さなければならぬこととする。
- 議会の議決事件については、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、人事同意等、執行機関の執行の前提として要するものとされるものを議決事件の対象外とする。
- 条例制定範囲の拡大として、現行の規則事項を条例事項とし、条例の委任を受けて規則を定めることとする。

## 【メリット・デメリット】

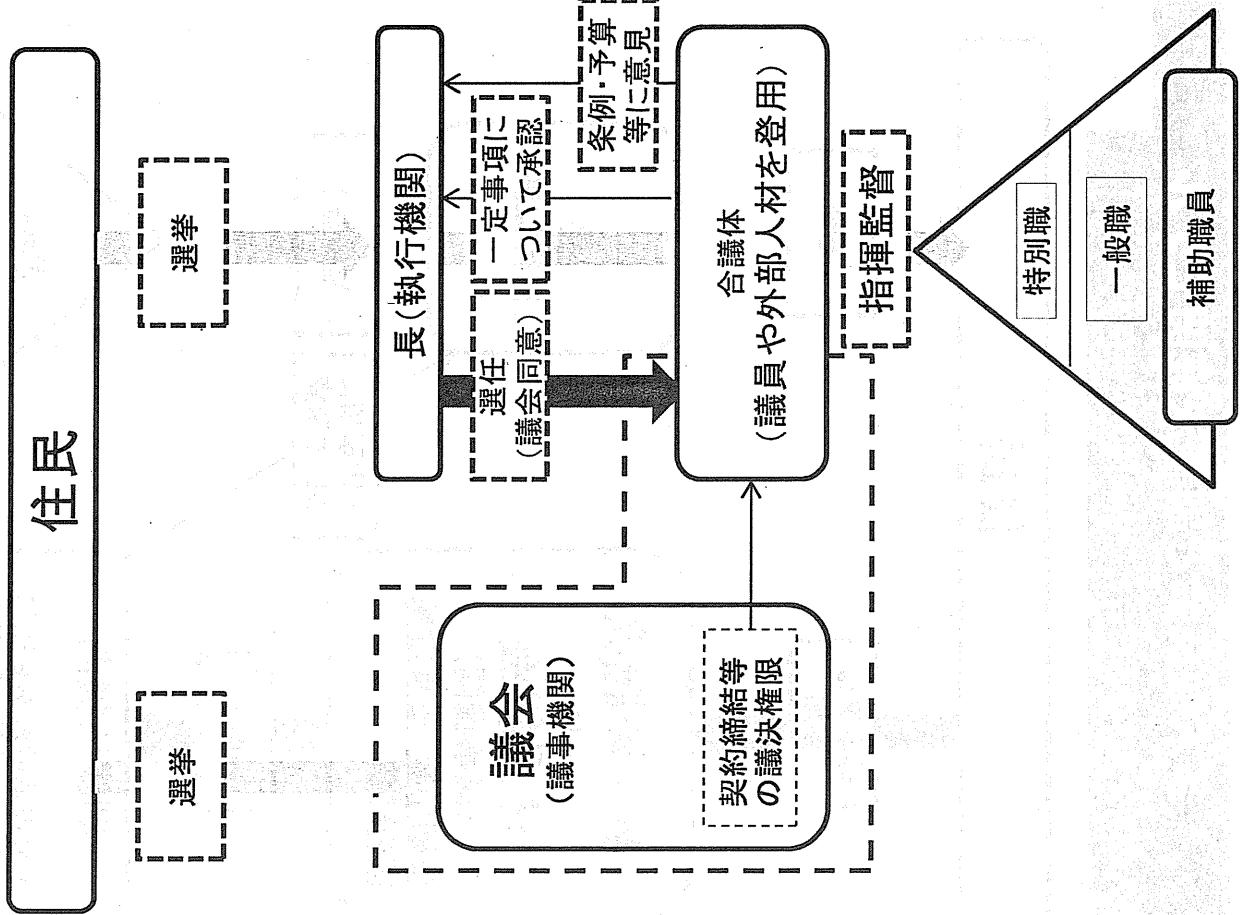
- 議会と長それぞれの役割・責任が明確化する。
- 長の日常的な執行権限の行使が迅速化する。
- 議会と長が対立する場合の解決手段が不十分ではないか。

## 【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)



## 【モデルの概要】

- 新たに合議体（仮称）自治体経営会議）を設け、構成員は、長が議会の同意を得て議員及び外部人材のうちからこれを選任する。
- 合議体は条例・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。

## 【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】

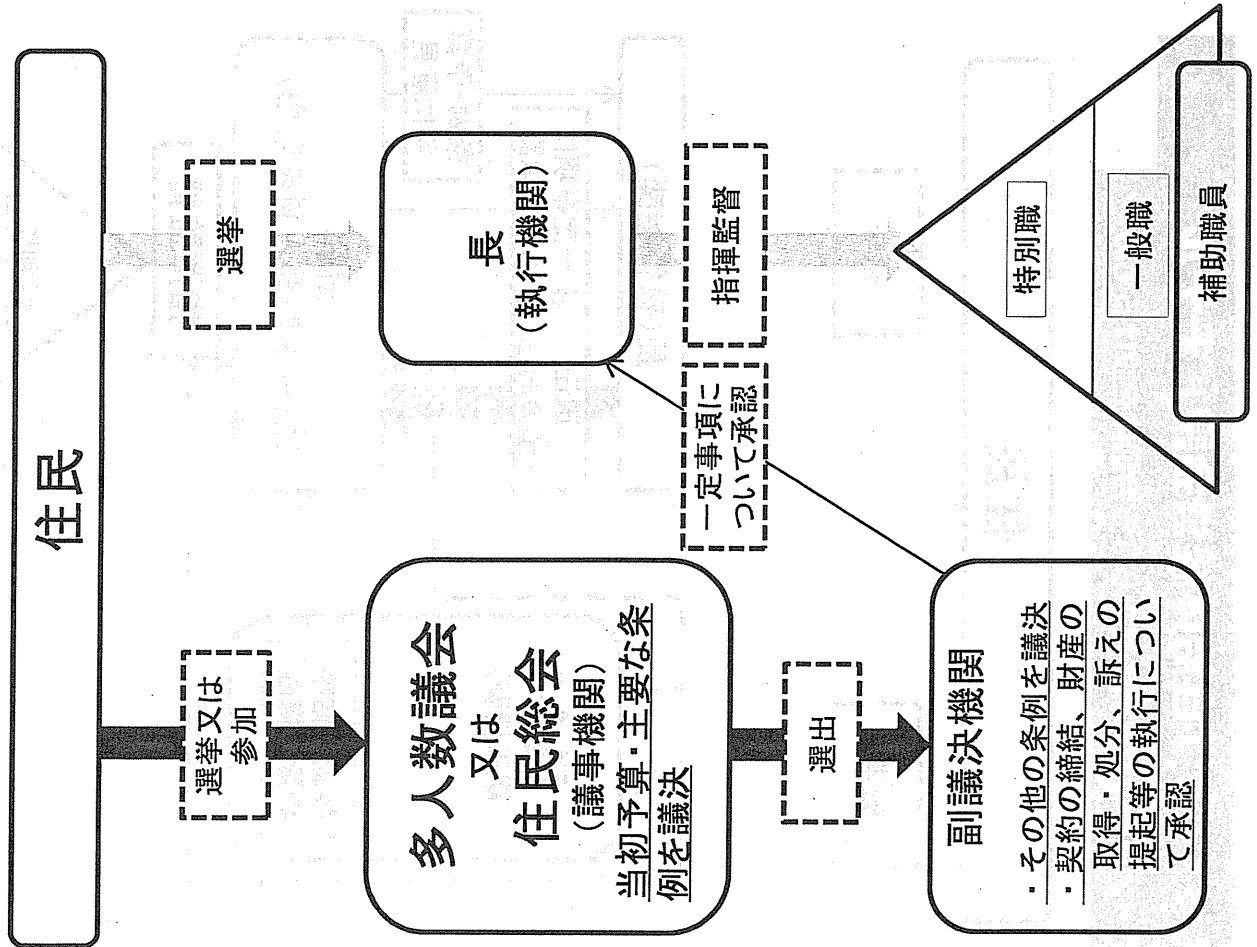
- 議員を執行に参画させることをどう考えるか。
- 合議体がこれまでの議会の権限の一部を行使することになるため、長の選任ではなく、議会の選挙とすべきではないか。
- 自治体の規模の大小はモデルとの親和性に関係ないか。
- 議会同意の場合、外部人材に上記の権限を付与して良いか。

## 【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)



## 【モデルの概要】

- 議事機関として多人数議会又は住民総会を設ける。
- 多人数議会又は住民総会において選出された構成員からなる副議決機関を設ける。
- 現行の第96条の議決事件を議決事件と承認事件に分け、多人数議会又は住民総会は主要な条例・予算等（議決事件）を議決し、副議決機関は、その他の条例（議決事件）を議決することに加えて、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等（承認事件）の長の執行について承認する。
- このほか副議決機関に長の提出する重要な議案について意見を述べる権限を付与することも考えられるのではないか。

## 【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】

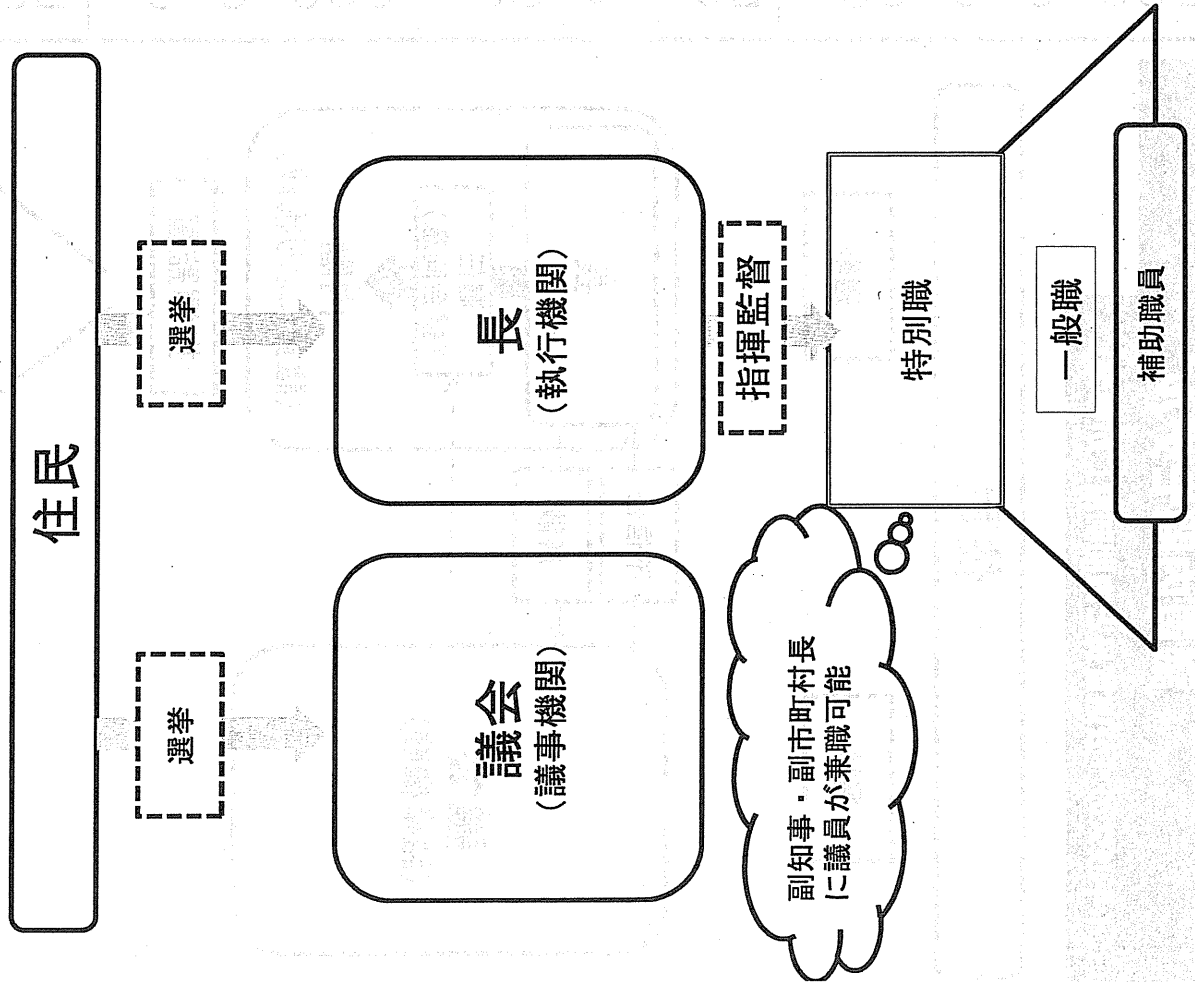
- 副議決機関の構成員は多人数議会又は住民総会において選出されることからすれば、法律によって多人数議会又は住民総会の権限を副議決機関に委任すると構成することも考えられるか。
- 住民総会については、人口が多いと住民総会を開催することが困難であるため、小規模な市町村に馴染むか。又は、現在、町村総会を利用していている団体がなく、現実的ではないのではないか。

## 【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。)



### 【モデルの概要】

- 副知事及び副市町村長は、長が、議会の同意を得て、議員のうちから選任することができることとする。

【参考】18年改正において、新しい副知事・副市町村長制度が整備された。

- ・ 条例で定数を自由に定めることができた。
- ・ 単に内部的な長の補佐にとどまらず、より積極的に、長の命を受け、政策及び企画について、いわゆるラインとして長に次ぐ立場から関係部局を指揮監督し、必要な政策判断を行うことを明確化した。
- ・ 長の権限に属する事務の一部について、委任を受けてその事務を執行することとした。

### 【メリット・デメリット】

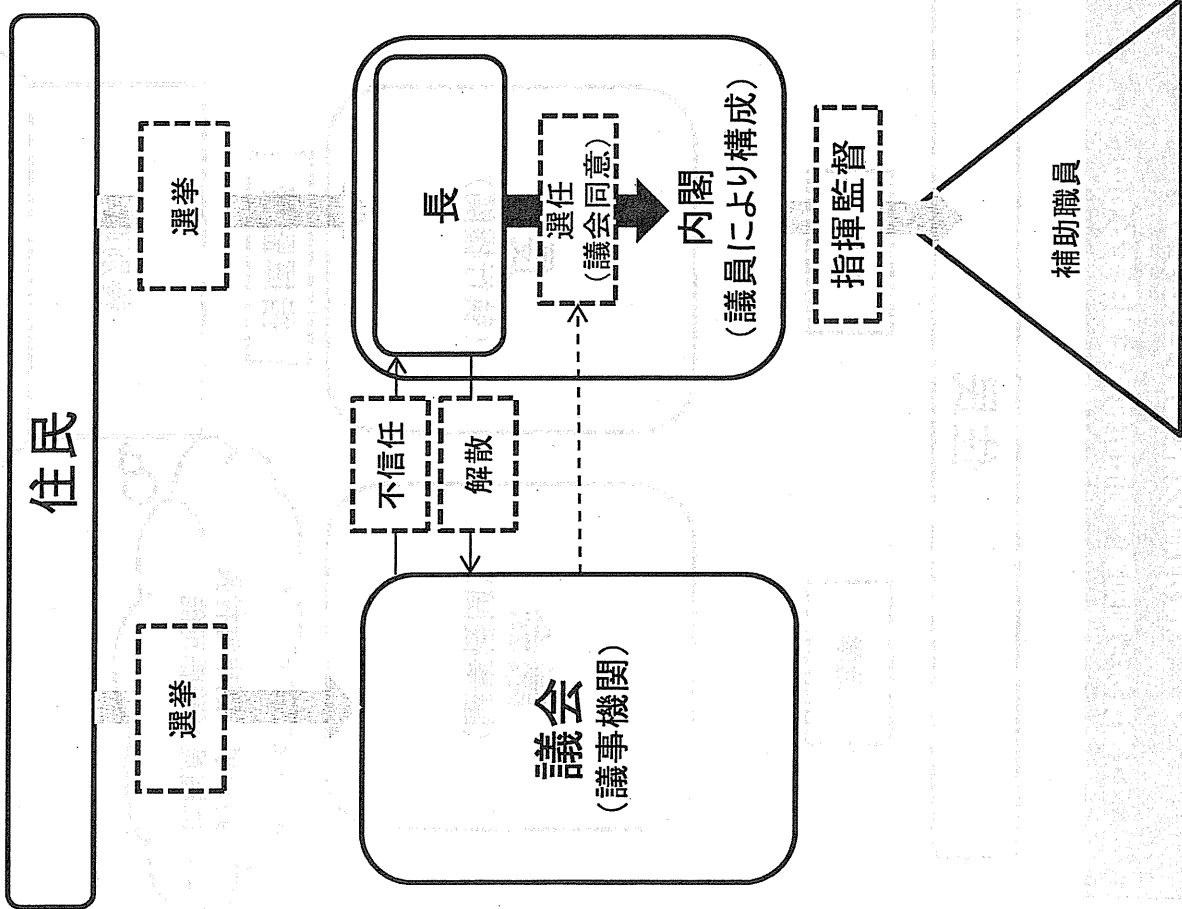
- 議員の一部が執行に参画することになり、ひいては議会の自治体運営に対する参画の度合いが高まる。
- 相互牽制機能の低下につながるおそれがある。

### 【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)



## 【モデルの概要】

- 合議制の執行機関である内閣を設ける。
- 長は、議員のうちから、議会の同意を得て、数名の内閣構成員を選任する。
- 長は内閣の一員であり、内閣の議長となり、地方公共団体を代表する。
- 内閣の権限は法律により定める。(例：予算案や条例案等の重要な議案について事前に審議決定する。)
- 内閣は、長の指揮の下、政策を決定・実施する。
- 内閣構成員となった議員は、委員会及び本会議の議決権を有するが、審議においては理事者側として、質問権を有しない。

## 【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等をどうするか。
- 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。

## 第2回

基本条例をめぐる論点について





## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成22年度）

### （第2回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年10月28日（木）17:00～
- 2 場 所 （財）自治総合センター 大会議室
- 3 出席者 磯部 哲 慶應義塾大学法科大学院准教授  
伊藤 正次 首都大学東京都市教養学部法学系教授  
太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授  
北島 周作 成蹊大学法学部法律学科准教授  
小島 慎司 上智大学法学部国際関係法学科准教授  
勢一 智子 西南学院大学法学部法律学科教授  
曾我 謙悟 神戸大学大学院法学研究科教授  
谷口 尚子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授  
(平成22年10月28日現在)

#### 4 議 題 「基本条例」をめぐる論点

#### 5 概 要

##### 分類と問題の所在

##### （自治体の存立と権限の根拠となる自治立法の形式）

- ・ 日本国憲法が、日本全国あまねく地方自治体の遍在を要求しているとするれば、自治体の存立の根拠を定める立法は必要ないか。その場合、基本条例は自治体の権限の根拠、自治体の基本構造となる組織の形態を選択する法形式以上の意味はないと考えるか。
- ・ 現行の二層制を前提に考えたときに、いずれの自治体も存在しないということが違憲状態だとすれば、住民に県又は市町村の存立の義務を課すことにならないか。この場合、自治体の存立の基礎を住民投票で決めるときに、市町村は必要だが都道府県は不要とか、市町村は不要だけど都道府県が存立すればよいとか、どちらかは存立した方がいいと思う人の多数関係によって、両方成立しないということも考えられ、この制度論はリスクがあるか。

- ・ 日本全国あまねく市町村が必要だと理解すれば、自治体に強制的に何かメニューの中から条例で選択させることになって、今の仕組みのままでもいい場合も条例で選択しなければならないという形にするのか。

### (自治体の基本構造となる組織の形態を選択する自治立法の形式)

- ・ 法律により自治体の基本構造について幾つか選択肢を示し、基本条例により各自治体が基本構造を選択する場合、以下の点についてどう考えるか。
  - ① 自治体が基本条例による選択を拒否する場合、その自治体は存立していないとみなすか。
  - ② 都道府県レベルで基本構造を選択する場合、ある地域が選択を拒否して無自治体地域が存在してしまうことが、憲法上許容されるか。
  - ③ 選択を拒否する地域を想定して、あらかじめ国が法律等によって基本的な事項を定めておくことも考えられるか。
- ・ 基本条例で自治体が自由な組織形態を選択するとしても、法律によって法人が必ず置くべき機関が定められている中で、地方公共団体だけが、法律の関与なく自由に組織形態を決めることはできないか。

### (条例の上位の法形式として位置付けられる自治立法の形式)

- ・ 例えば、一部事務組合の規約と一部事務組合の議会が定める条例を比べた場合、規約の方が決定的な意味を持つのは規約がなければ団体が存在しない、いわゆる法人の行為能力のようなものはすべて規約にあるということであって、この関係を上下関係にあるということとはできないだろう。
- ・ 条例の上位の法形式というものをそもそも考え得るか。法律の上位下位関係を考えるとき、例えば憲法実施法律のようなものを法律と上下関係に置くということは難しいが、条例の場合は法律で定めてしまえばよいという点で容易ではないか。
- ・ 条例の上位下位関係を設定するに当たっては、例えば、国法と地方自治法の関係のように、特別法が一般法を破ると考えるか、上位法は下位法を拘束すると考えるか、どちらか決めておく必要があるか。
- ・ 事項や手続きなど、何をもって上下関係を設定するか、この事項を定めるものは上位とか、この手続きに基づくものは上位とか、あらかじめ決めておく必要があるか。
- ・ 国と地方の異なる行政主体が定めるルールの間で上下関係を設定する問題と、地方自治体が定める条例の中で上下関係を設定する問題は、全く別

質か。基本条例は、住民も含めて決定するから上位だというように決定の仕方とセットに考えるべきで、同じ議会で単に議決した条例の中で、上位下位というのはどういう意味を成すのか。

・ 憲法や地方自治法は、条例限りで法源をつくることまで認めておらず、条例の中に条例A、Bというものを定めて、自治体が上下関係を設定することは、地方自治法違反だと考えられてきたのではないか。

・ 栗山町議会基本条例は、法律を解釈してどう運用するかについては、自治体固有の権利を持っているという、自己解釈権の考え方に基づいたものか。裁判所に無効とされるまでは、自治体は都合のいい解釈をして条例を設定するというもので、例えば、以前、機関委任事務についての情報公開において、自己法令解釈権の議論をてこにして、機関委任事務関係の文書を情報公開条例を適用して処理したという場合があって、実務的に地方公共団体にとって有利だと考えることもできる。

・ 条例で上下関係を設定することが地方自治法違反ということについて、例えば条例で特別多数決でないと定められない事項を勝手に増やす、制定の手続きの付加によって硬性と上位性を保とうとすると条例制定手続規定に違反し、地方自治法上できないという前提があるのではないか。このようなことを考えると条例の上下関係を設定するものは、国の法律か。

・ 上位条例で何を設定すべきか、ふさわしくない事項まで上位条例で設定することになった場合、後に住民が住民自治をうまく駆使できなくなると考えられ、国が上位条例に書くことができる事項をあらかじめ定めておくか、又は、国民が特権的な地位として、どのような事項でも書き込めるようにするかという問題があるか。

・ どのようなニーズがあって条例の上位下位の関係を設けるかを考えなければ、基本条例で定めるものを事項にするか、手続にするかといったことを判断できないか。

・ 国が関与しない事項があれば、その事項の基本方針を上位の基本条例で定め、下位の条例で具体化することもできるか。

・ 地方公共団体においては、この事項は規則に委任する、この事項は条例に基づいて行うといった、条例と規則の委任関係、すでに事実上の上下関係を設けて政策を合理的に進めている。憲法上、条例の間に上下関係を設定することに制約はないが、政策を合理的に進めるために、条例の上下関係を設定しても、現行の地方自治法の枠組みと義務付け、枠付けのあり方の中ではあまり意味がないか。

- 法律で、基本条例にあらかじめどのような事項を定めるか、どのような定め方をしたときに、上位規範とするかを定めなければ、上下関係を誰が設定するかという問題があるか。

### (基本条例の位置付け)

- 憲法が最高規範だということは、国民全体がそのように考えているからか。住民皆が基本条例だと考える限りにおいて基本条例と位置付けられるような基本条例は現在でもつくることができる。基本条例に何か意味があるかということ、その自治体の住民や議会が基本条例に沿った条例しか定めないで統治を行っている限りにおいては、最高規範としての意味があるか。
- 基本条例に意味をもたせるのであれば、地方自治法の組織を定める規定を間引いて、自治体の基本構造となる組織形態を選択することができるようにすべきか。その上で、その基本条例を条例より上位の法形式として位置付けるということは、両立し得るか。
- 基本条例を通常手続によってどのような事項でも定めることができるとすれば、政治関係の変化によってその最高規範そのものを改正することも容易であるが、改正をすることが困難な硬性かつ上位法形式という法規範とするのであれば、基本条例に何を書き込むか、書き込めるようにするかがとても重要で、その時点でどのような事項も書き込むことができるとすると、後の住民は、政治決定の意思が大幅に削られるという問題もあるか。

### (基本条例の選択方法)

- 自治体の基本構造となる組織形態を決める方法について、特別多数にするか、住民投票を行うか、提案権を誰にするかなど、色々な選択肢が考えられる。現状とは別の組織形態を選択する場合は、提案者が少なければ少ないほど変更しにくく、最終的に決定する際に、特別多数や住民投票の要件を課せば課すほど組織形態を決定しにくいと考えられるので、どの程度新しい形態に変えやすくさせていくのかという観点から考えるべきか。
- 自治体の基本構造となる組織形態を幾つかの選択肢から選択するとき、通常の条例の制定手続や首長や議会が提案し議会において過半数で議決するという形は、その時々々の政治情勢の変化によって非常に可変的で住民にとって望ましいか。
- 例えば、3分の2の特別多数決と住民投票の過半数という選択手続きも考えられるか。ただし、議員提案で基本条例を特別多数決により選択する

場合、首長が関与できずに決定される可能性があるので、例えば、住民投票実施時に首長の提案を同時に付記する方法も考えられるか。

・ 多様な統治形態を実験的に取り入れるという観点から、緩やかな選択の  
手続を考えるか。

#### (基本条例の正当性)

・ 議会が基本条例を定めても、後議会にとって基本条例としての意味を持つ  
つかどうかは不明であり、正当性を付加するために住民投票を課すという  
議論もあるか。

・ どのようなプロセスで基本条例を制定すれば、後で正当性が認められる  
かということ、国民投票や住民投票がなければ正当性が認められないか  
ということとは別質か。

#### (基本条例と条例の整合性)

・ 基本条例に実質的な意味を持たせるのであれば、例えば、明らかに基本  
条例に反している条例ではなく、どちらとも捉え得る条例について、基本  
条例と整合的に解釈をすることとできるか。

・ 自治体が条例の基本条例との整合性の判断を国に求めたときに、国の機  
関である裁判所が、体系的な解釈の一環として判断を行うことができるか。

・ 議会が基本条例の中で特定の重要な事項を定めたり、見直しをする特別  
な手続を定めたりすることにどういう効力があるのかということ、上位規  
範としての意味があるか。首長が基本条例に反する条例に基づいてな  
にか処分をしたので取消訴訟をといるときに、ただ基本条例違反というこ  
とだけをもって、その条例に基づく処分の違法性を裁判所が判断できるの  
か。

・ 条例と基本条例の関係において、解釈の整合性を求めるということだけ  
であればいいが、上位の基本条例に違反しているから制裁を与えるという  
ことになれば、上下関係を定める根拠が必要か。

### 憲法との関係

・ 二層制を考えた時に、都道府県と市町村のどちらかの存立は強制し、分  
割してもう一層として市町村をつくるか、包括する広域自治体をつくるか

④ 決めるという制度設計は合憲論の枠内で、伝統的な遍在性を前提にしてもあり得るかもしれない。一層制を唱える人は、基礎的な地方公共団体を前提に議論をしていて、伝統的な解釈としては、市町村は強制的に設立し、都道府県は設立するかどうかは自由に選択するという方向を考えているのではないか。

⑤ 法律は憲法の下にあるということは憲法が決めているが、政令と条例の関係、省令と条例の関係については、地方自治法第14条の「条例は法令の範囲内で定める」という規定によって決まっている。この規定を、条例は「法律」の範囲内にあると厳密に読むとすれば、政省令と条例との関係は政策問題とし、条例による上書き権も政省令との関係においては、地方自治法で一般的に処理できると考えることも可能か。

⑥ 基本条例を条例の上位の法形式として位置付ける場合には憲法上の制約はないが、例えば、基本条例を自治体の基本構造となる組織の形態を選択する法形式と組み合わせて位置付ける場合には、自治体の基本条例に法律が白紙委任するとしても、憲法上の制約の問題があるか。

⑦ 法律で上位下位の間関係をつくれるかどうかは憲法解釈が前提で、憲法解釈は法律を1種類として捉えているので、その中で上下関係を設定することは難しいか。一方で、条例の間に上下関係を設定することについて、憲法上特段の制約はないので、法律の定めにより条例で上下関係を設定することは可能か。

# 資 料





## 「基本条例」をめぐる論点

### (分類)

- 一般に「基本条例」(又は「自治憲章」。以下同じ。)として議論されるものは、以下のとおり分類ができるか。

#### A 自治体の存立と権限の根拠となる自治立法の形式 (Home Rule Charter)

(例: Boston City Charter、Model Charter for Oregon Cities)

#### B 自治体の基本構造となる組織の形態を選択する自治立法の形式

(例: 内閣府地方分権推進委員会「最終報告」、総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」(平成22年6月22日)「2. 地方公共団体の基本構造のあり方」、総務省地方行財政検討会議第一分科会第4回会合「地方公共団体の基本構造の選択手法について(たたき台)」(平成22年7月30日))

#### C 条例の上位の法形式として位置付けられる自治立法の形式

(例: (参照: 総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」(平成22年6月22日)「2. 地方公共団体の基本構造のあり方」、総務省地方行財政検討会議第2回会合西尾構成員提出資料「地方政府基本法についての意見(平成22年2月15日)」)

#### D 自治体の行政運営の基本的なルールについて定める条例

(例: ニセコ町まちづくり基本条例、栗山町議会基本条例)

### (憲法との関係)

- 憲法は、地方公共団体について、
  - ・ 「法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」こととし、直接公選の長と、直接公選の議員で構成される議会を基本構造とする、二代表制を採用していると考えられる(第93条)。
  - ・ その権能について「その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する」こととし、「法律の範囲内で条例を制定することができる」こととしている(第94条)。
  - ・ 以上の基本的な枠組みを前提として、その「組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」こととしている(第92条)。

これらの規定を受け、地方自治法その他の法律によって地方公共団体の組織及び運営に関する事項が具体的に定められている。

### (問題の所在)

- 現行憲法の規定を前提としつつ、長と議会の関係を含む地方公共団体の基本構造をはじめ、地方公共団体の組織及び運営に関する事項に関し、地方公共団体の自由度を拡大し、住民自治の仕組みについても地域住民自身が選択できるような姿を目指す場合、「基本条例」はどこまで許容されるか。

#### Aについて

- 我が国の自治体は、憲法及び法律をその存立や権限の根拠としており、米国でみられる Home Rule Charter System のように自治体の存立や権限の根拠を「基本条例」に求めることは困難か。
- 一方、米国の Home Rule Charter System についても、法制的にみれば、Home Rule Charter は州憲法又は州法に認められることによって制定されるものであり、その限りにおいて州憲法又は州法と同等のものであるから、州が憲法又は法律によりその自治体の存立や権限の根拠を定めたのと同じとみれば、Bとの差異は相対的なものか。

#### Bについて

- 地方自治法が定める住民自治の仕組みは、必要以上に画一的になっていないか。憲法は、議会と長の関係を含む自治体の基本構造に関し、どのような組織の形態を許容しているのか。基本構造を含めた自治体の組織及び運営に関する事項についても地域住民が選択できるような姿を目指すべきではないか。
- 一方、憲法第 92 条が「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」を法律事項としている以上、基本的事項は法律で定めなければならないか。例えば、法律で定められる基本的事項の枠組みの中で選択肢を用意し、地域住民が選択することは考えられるか。
- 「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」を法律が基本的事項を定めた上で、地域住民の判断に委ねることとした場合、それは如何なる方式で行われるべきか。
  - この決定方式を「条例」と呼ぶのが適当か。「条例」と呼ぶとしても、少なくとも地方自治法第 14 条の「条例」ではなく、法律の特別の委任に基づく決定方式と考えられるか。
  - この決定方式は自治体の通常決定手続（通常多数による議決）によることが適当か。例えば、地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法

等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるためのルールであることをどう考えるか。

一 自治体の通常の決定手続によらない場合、例えば、以下の手法が考えられるか。

- ・ 決定主体に着目して、議会による特別多数による議決、又は議会に代えて住民投票による決定とすること
  - ・ 効力発生要件を付加して、議会の議決後に住民投票による承認を求めること、さらには国又は都道府県の許可を求めること
  - ・ 提案者を特定して、議会による提案に限る、議会のみによる決定を許さないため長の提案に限る、又は、直接請求による提案に限ること
- (参照：総務省地方行財政検討会議第一分科会第4回会合提出資料「地方公共団体の基本構造の選択手法について(たたき台)」(平成22年7月30日))

## Cについて

- 条例の上位の法形式として位置付けられる自治立法の形式として「基本条例」を制定することは可能か。憲法第94条は「法律の範囲内で条例を制定することができる」こととしているが、この種の「基本条例」を許容しているか。
- 現行法制下において、条例に限らず同一の法形式について、制定手続の相違等によってその効力について上位下位の関係を設けることは想定されているかどうか。例えば、法律や政令についても上位の法律や政令(「基本法」「基本政令」と下位の法律や政令を設けることは考えられるか。
- 一方、条例の上位にある法形式(例：法律)の特別の委任に基づいて制定される「基本条例」については、当該上位法形式(例：法律)と同一の効力を有するものと考えられることから、条例の上位に位置するということができるか。この場合の「基本条例」は条例かどうか。
- この種の「基本条例」が通常条例制定手続によって制定されることとした場合、先議会が議決して制定した「基本条例」に違反する条例を、後議会が制定できないのは何故か。
- この種の「基本条例」について議会の議決によって制定されるが、特別多数による議決を求める場合、あるいは議会の議決後に住民投票による承認を求める場合、次のとおりケースを分けて考えられるか。
  - (a) 一定の事項について「基本条例」の対象とするとき
  - (b) 一定の事項について「基本条例」の対象とするが、「基本条例」に違反しない限りにおいて条例を制定することができることとするとき

(c) 全ての事項について「基本条例」の対象とするが、「基本条例」に違反しない限りにおいて条例を制定することができることとするとき

○ (a)については、そもそも「基本条例」と条例の対象事項が重複しないため内容に応じた制定手続の差異にすぎず、上位下位の関係は生じていないのではないか。

○ (b) (c)については、議会が「基本条例」としてでも条例としてでもいずれでも制定可能な事項について敢えて「基本条例」として制定することをどう考えるか。

ー 事項的な限界無しに、先議会の決定によって後議会を拘束することを許容することは((c))、議会の議事機関としての機能に支障をもたらさないか。

ー 事項的な限界を設けるとすれば((b))、どのような事項が「基本条例」と条例の間に上位下位の関係を設けることになじむか。

○ Aの「基本条例」を想定した場合、「基本条例」が付与した権限の範囲外で制定された条例は無効になると考えられる。Bの「基本条例」を想定した場合、「基本条例」によって選択されなかった機関に対して事務の処理を義務付ける条例は無効であると考えられる。これらの「基本条例」と条例の関係は、上位下位の関係とは異なるか。

#### Dについて

○ 行政運営の基本原則について定めたものとして意味があるものと考えるか。

○ 現在「基本条例」として制定されている条例においては、その最高規範性を規定したり、「基本条例」に基づく他の条例等の体系化を義務付けているが、現実には、他の条例の効力に影響を及ぼすことはないと考えざるを得ないか。

(参照：ニセコ町まちづくり基本条例、栗山町議会基本条例)

【ホームルールチャーター】、「自治基本条例」及び「地方自治法」の対比表

<p><b>BOSTON CITY CHARTER</b> Prepared and distributed by the Boston City Council July 2007 ※ 「政府機構：修正プランA」及び「市長及び市議会の一時的権限」の章のみ</p>	<p><b>MODEL CHARTER FOR OREGON CITIES</b> ※ City of Ashland ホームページより (<a href="http://www.ashland.or.us/Files/MODEL%20CHARTER%20with%20comments.pdf">http://www.ashland.or.us/Files/MODEL%20CHARTER%20with%20comments.pdf</a>)</p>	<p><b>自治基本条例</b> (ニセコ町まちづくり基本条例平成12年条例第45号)</p>	<p><b>地方自治法</b> (昭和二十二年法律第六十七号)</p>
<p>第1条 定義 第2条 許容される政府の形態 第3条 新しい政府の計画はどのようなようにして選択されるか 第4条 未使用 第5条 未使用 第6条 計画の最低限の期間 第7条 新しい計画に対するその他の要件 第8条 現在の公職の任期の終期 第9条 会計年度及び市の年度</p> <p>政府機構：修正プランA 予備選挙を伴う全市一区選出の市長、市議会及び教育委員会による政府</p> <p>弁護士と学者は、ボストン市憲章に関連した用語体系を使用するときは注意をすべきである。 この市憲章は、一般的に、「プランA」の政府機構としてみなされるが、ボストン市は、マサチューセッツ州一般法第43章に含まれるプランAの規定の下で運営されてはいない。ボストン市庁の政府機構は、マサチューセッツ州の一般法におけるいくつもの計画に先駆けたものであり、この用語の混同は、マサチューセッツ州の一般法における政府の計画の公表の不幸な副産物である。</p> <p>第10条 プランA 【これらの】条において規定される政府機構は、・・・この法令により構成され、また、プランAとして知られるものである。</p> <p>第11条 市政府の3つの部門 市には、法令により権限が付与され、義務が課せられるものとなる。市の最高経営責任者である市長、市の立法機関である9名の議員からなる市議会及び教育委員会が設けられるものとする。</p>	<p>前文 オレゴン州口市の有権者である我々は、オレゴン州憲章と州法に基づき、最大限の権利を行使し、この自治憲章を制定する。</p> <p>第1章 名称および境界</p> <p>第1条 表題 この憲章は20XX年の～憲章とする。</p> <p>第2条 名称 オレゴン州の口市は口市という名称の地方自治体とする。</p> <p>第3条 境界 本市は現存する、又は法的に修正された境界線内のすべての領域を含む。本市は公的記録として、正確かつ最新の境界図を保全する。</p> <p>第2章 権限</p> <p>第4条 権限 本市は、この憲章が明確に規定しているか否かに関わらず、合衆国及びオレゴン州の憲法、法律、慣習法によって認められる権能のすべてを有する。</p> <p>第5条 解釈 この憲章は、本市がこの憲章並びに合衆国及びオレゴン州の法律で認められるすべての権限を十分に行使できるように、柔軟に解釈される。</p> <p>第6条 権限の付与 有権者は、オレゴン州憲法によって、地方自治体のすべての立法に対する発案権と住民投票の権利が保障される。この憲章</p>	<p>ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を受する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。 まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は、「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよきよきを实践できるまちをつくるため、この条例を制定します。</p> <p>第1章 目的 (目的) 第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりに関するわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。</p> <p>第2章 まちづくりの基本原則 (情報共有の原則) 第2条 まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を实践するため、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。 (情報への権利) 第3条 わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。 (説明責任) 第4条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民</p>	<p>第3条 [地方公共団体の名称] 第5条 [区域] 第6条 [都道府県の廃置分合及び境界変更] 第6条の2 [申請に基づく都道府県合併] 第7条 [市町村の廃置分合及び境界変更] 第7条の2 [所属未定地域の編入] 第8条 [市及び町の要件、市町村相互間の変更] 第8条の2 [市町村の適正規模の勧告] 第9条 [市町村の境界の調停及び裁定] 第9条の2 [市町村の境界の決定] 第9条の3 [公有水面のみに係る市町村の境界の決定等] 第9条の4 [埋立地の所属すべき市町村を定める措置] 第9条の5 [あらたに生じた土地の確認] 第1条の2 [地方公共団体の役割と国による制度策定の原則] 第2条 ② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。 ③ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。</p>

<p>第11条A 就任の誓約</p> <p>選挙により市長に選出された者及び選挙又は選挙以外の方法により市議会議員又は教育委員会の委員に選ばれた者は、いずれも、その役職の職務に就く前に、忠誠の誓約、州憲法により規定された就任の誓約及び合衆国憲法の支持の誓約を行うことを目的として、宣誓し、市書記により保管される本に署名するものとする。</p> <p>これらの誓約は、選挙により市長に選出された者については、最高裁判所の裁判官、本市において閣議を依頼された記録裁判所の裁判官又は法務官によって、また、選挙又は選挙以外の方法により市議会議員又は教育委員会の委員に選ばれた者については、市長又は市長に選ばれた者に対してなされた前述の誓約を管理する権限を与えられた者によって、管理されるものとする。</p>	<p>に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。</p> <p>(参加原則)</p> <p>第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、町民の参加を保障する。</p>	<p>に特別の定めがあるものを除くほか、議会は本市に付与されたすべての権限を有する。議会は、立法権、行政権、準司法権を有する。議会は条例によって立法権を行使し、議決により行政権を行使し、命令により準司法権を行使する。議会は条例制定権を委任することはできない。</p>	<p>第2章 住民</p> <p>第10条 [住民の意義及び権利義務]</p> <p>第11条 [住民の選挙権]</p> <p>第12条 [条例の制定改廃請求権及び事務の監査請求権]</p> <p>第13条 [議会の解散請求権及び主要公務員の解職請求権]</p>
<p>第7条 市長</p> <p>市長は議会の事務を統理し、秩序を保持し、会議規則を施行し、議事を整理する。市長は議会における投票権を有し、拒否権は有しない。市長は、議会の同意を得て条例又は議決によって設立された委員会の委員を任命する。市長は議会のすべての決定に署名をしなければならない。市長は本市の政治的な長とする。</p> <p>第25条 市長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。</p> <p>第26条 町長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。</p> <p>2 前項の規定は、副町長及び教育長の就任について準用する。</p>	<p>第7章 執行機関</p> <p>第2節 普通地方公共団体の長</p> <p>第1款 地位</p> <p>第2款 権限</p> <p>第3款 補助機関</p> <p>第4款 議会との関係</p> <p>第5款 他の執行機関との関係</p>	<p>第7条 市長</p> <p>市長は議会の事務を統理し、秩序を保持し、会議規則を施行し、議事を整理する。市長は議会における投票権を有し、拒否権は有しない。市長は、議会の同意を得て条例又は議決によって設立された委員会の委員を任命する。市長は議会のすべての決定に署名をしなければならない。市長は本市の政治的な長とする。</p> <p>第25条 市長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。</p> <p>第26条 町長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。</p> <p>2 前項の規定は、副町長及び教育長の就任について準用する。</p>	<p>第11条B 市長の代理に関する規定</p> <p>市の公務を市長が欠席する場合、又は何らかの理由によりその職務を遂行することが不可能となった場合及び何らかの理由により市長が欠席となった場合は、いずれの場合であっても、市議会の議長が、欠席、遂行不能又は欠員が続く間、市長の職務を遂行するものとする。</p> <p>市議会の議長が選出されていない場合、議長も欠席する場合、又は何らかの原因により議長が市長の職務を遂行できない場合は、市長又は市議会の議長が選出され、又は公務に復帰し、又は前述の職務の処理が可能となるまでの間、第17条D&lt;市議会の議決に対する市長の承認の目的のために、市書記により当該選挙が行われるまでの間、市議会における投票を公職を選出するための選挙とみなして選出された議員が、市長の職務を遂行するものとする。</p> <p>この市長の職務を移譲されることとなる者を「市長代理」と呼ぶこととし、遅延が許されない議案に関しては、市長の権限を保有し、恒久的な任用を行う権限は一切持たないものとする。</p> <p>市長及び市議会の一般的権限</p> <p>第12条 市長の任期</p> <p>市長が選出される通常の市議会議員選挙の後の、2年ごとの通常の市議会議員選挙において、全市一区選出により、その当</p>
<p>執行機関の責務</p> <p>第27条 町の執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければならない。</p> <p>2 町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、職責かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない。</p>		<p>執行機関の責務</p> <p>第27条 町の執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければならない。</p> <p>2 町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、職責かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない。</p>	



<p>年度の間にとする。</p> <p>第15条 全市代表の市議会議員の欠員 何らかの原因から全市代表の市議会議員に欠員が生じた場合は、市書記は暦日で21日以内に市議会に対してその旨を通知するものとする。</p> <p>残りの市議会議員は当該通知から15日以内に、残任期間の全市代表議員として、欠員の生じた期間における全市代表議員候補者が出された通常選挙において落選していた全市代表議員候補者の中から、職務に資格と意欲を有する、当該選挙で最大票数を得た者、又そのような職務に資格と意欲を有する落選候補者がいない場合には、全市代表議員候補者に対する投票権を正式に有する登録有権者を選ぶものとする。</p> <p>残りの市議会議員が、市書記による市議会への通知から15日以内に上記のように選出できなかつたときは、市長により、又市長がいなくても市議会議員に選出されるものとする。</p> <p>第15条A 選挙区代表の市議会議員の欠員 通常選挙の180日以上前に選挙区代表の市議会議員の欠員が生じたときは、市書記は直ちにその旨を市議会に対して通知するものとする。</p> <p>当該通知がなされたから最初の市議会において、市議会は直ちに残任期間の選挙区代表の市議会議員を推薦することを目的とする特別の予備選挙を請求する命令を採択するものとし、当該選挙は、市議会が当該命令において定める、命令の採択後62日以上76日以内の火曜日に実施されるものとする。</p> <p>選挙区代表の市議会議員候補者であつて、特別の予備選挙で獲得した票数が上位2名の場合は、推薦されたもののみならず、特別の予備選挙から24日後に実施する特別選挙において、その氏名を投票用紙に記載するものとする。</p> <p>第15条B 特別の予備選挙 第15条Aに規定する特別の予備選挙の請求は、議会の投票により効力をもち、第17条Dの規定に関わらず、当該投票にについては、市長による承認を求めて提示されることはないものとする。</p> <p>第15条Aに規定する特別選挙は、次に掲げるものを除き、すべてこの憲章の定めるところによるものとする。</p> <p>(a) [第24条]規定により必要な署名は、請求から10日以内に</p>	<p>第9条 議長 議長は、毎年、最初の会議で議員の中から議長を選出し、議長は、市長が職務を執行することができなときは市長の職務を執行するものとする。</p> <p>第10条 規則 議長は、会議規則を議決によって設けなければならない。</p> <p>第11条 会議 議長は少なくとも月に一回、会議規則により指定された時間と場所に会議を開催しなければならない。規則に従って他に会議を開催することができる。</p> <p>第12条 定足数 過半数の議員が出席しなければ、会議を開くことができな。但し、過半数に満たない場合でも、会議を開催し、会議規則に則り、議員に出席を強制することができる。</p> <p>第13条 表決 この憲章が議会構成員の過半数の同意を求めるときは、定足数の過半数の同意により議事を決する。</p> <p>第14条 記録 議会の会議録は会議規則に則り作成されなければならない。</p> <p>第4章 立法権</p> <p>第15条 条例 議長は条例の制定によってその立法権を行使する。すべての条例の事項は、「(本市名)は以下のように定める」と明記しなければならない。</p> <p>第16条 条例の制定 (a) (b)に規定される場合を除き、条例の制定には二回の会議で過半数の同意が求められる。 (b) 市民が一週間以上前に、提案された条例が文書で入手可能である場合に限り、議長は、少なくとも定足数の全議員一致により、一回の会議で条例を制定することができる。 (c) 提案された条例の現実的な修正は、会議においてその</p>	<p>2 議長は、議決機関として、町の政策の意思決定及び行政活動の監視並びに条例を制定する権限を有する。</p> <p>(議会の責務) 第18条 議長は、議決機関としての責任を常に自覚し、将来に向けたまちづくりの展望をもって活動しなければならない。</p> <p>2 議長は、広く町民から意見を求めるよう努めなければならない。</p> <p>3 議長は、主権者たる町民に議会における意思決定の内容及びその経過を説明する責務を有する。</p> <p>(議会の組織等) 第19条 議会の組織及び議員の定数は、まちづくりにおける議会の役割を十分考慮して定めなければならない。</p> <p>(議会の会議) 第20条 議会の会議は、討議を基本とする。</p> <p>2 議長は、説明のため本会議に出席させた者に議員への質問及び意見を述べさせることができる。</p> <p>(会議の公開) 第21条 議会の会議は公開とする。ただし、非公開とすることが適当と認められる場合は、この限りではない。</p> <p>2 前項ただし書により非公開とした場合は、その理由を公表しなければならない。</p> <p>(議会の会期外活動) 第22条 議長は、閉会中においても、町民への町民の意思の反映を図るため、まちづくりに関する調査及び検討等に努める。</p> <p>2 前項の活動は、議会の自主性及び自立性に基づいて行われなければならない。</p> <p>(政策会議の設置) 第23条 議長は、本会議のほか、まちづくりに関する政策を議論するため、政策会議を設置することができる。</p> <p>2 前項の会議は議長が招集し、議事運営にあたるものとする。</p> <p>(議員の役割及び責務) 第24条 議員は、町民から選ばれた公職者として自ら研</p>	<p>第4節 議長及び副議長 第5節 委員会 第6節 会議 第7節 請願 第8節 議員の辞職及び資格の決定 第9節 紀律 第10節 懲罰 第11節 議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員</p>
---	---	--	---



<p>(b) 選挙管理委員会は請求日から7日後までは、推薦候補の申立を公表してはならないこと</p> <p>(c) 特別の予備選挙における選挙区選出の市議会議員が推薦候補の申立を行うためには、通常の予備選挙における選挙区代表の市議会議員候補者に係る[第25条]規定と同数の署名が必要であること</p> <p>(d) すべての推薦候補の申立は、特別な予備選挙を請求する命令が採択されたから15日後の午後5時までに、選挙管理委員会に届け出られなければならないこと</p> <p>(e) 推薦候補の申立に対する異議の届出の最終日以後に、選挙区代表の市議会議員候補者の推薦を辞退してはならないこと</p> <p>(f) 選挙管理委員会は、推薦候補の再申立の最終日から2週間以内に[第26条]規定により必要とされる認証を完了しなければならないこと</p> <p>(g) 推薦候補の申立が届け出られ、明白に適法である場合には、市の登録権者から書面により異議が唱えられた場合を除き、それを有効としなければならないこと。当該異議は、署名の認証の日から土曜、日曜及び法定の祝日を除き3日以内に選挙管理委員会に届け出られなければならないこと</p> <p>(h) [第26条B]規定により候補者は交代することができないこと</p> <p>(i) マサチューセッツ州一般法にこれに反する規定のある場合であっても、選挙区代表の市議会議員に係る特別の予備選挙の認証から3日後までは、選挙管理委員会に対して、申立を再集計し届け出ることができること</p> <p>第16条 市議会議員の給与 すべての市議会議員は年俸を支払われ、…どの市議会議員も、市の財源から直接若しくは間接に負担又は立て替えない費用をも支払われないものとする。</p> <p>第17条 市議会議長選挙</p>	<p>条例が制定される前に、大々的に宣言されるか、又は市民が文書で入手可能でなければならぬ。</p> <p>(d) 条例制定後、各議員の投票は議事録に記録されなければならない。</p> <p>(e) 条例制定後、記録管理者は条例が制定された日時、記録管理者の氏名及び条例の表題を記録しなければならない。</p> <p>第17条 条例の施行日 条例は通常、制定の日から30日後、又は条例に規定されるそれより後の日から施行される。ただし、緊急を要するときに特別の定めがある場合には、制定されてすぐに、または制定から30日以内に施行される。</p> <p>第5章 行政権</p> <p>第18条 決議 議会は通常、決議によって行政権を行使する。決議は、「(本市名)は、以下のように議決する」とすることができる。</p> <p>第19条 決議の手續 (a) 決議又は議会における行政的な決定は、一回の会議における議決が求められる。 (b) いかなる決議の実質的な修正も、会議において決議がされる前に、大々的に宣言されるか、又は市民が文書で入手可能でなければならぬ。 (c) 決議又は行政的な決定の後、各議員の投票は議事録に記録されなければならない。 (d) 決議の後、記録管理者は決議がされた日時、記録管理者の氏名及び決議の表題を記録しなければならない。</p> <p>第20条 決議の効力 決議とその他の行政決定は同意の日、又は決議の定める日より効力を生ずる。</p> <p>第6章 準司法権</p> <p>第21条 命令 議会は通常、命令によって準司法権を行使する。命令は、「(本市名)は、以下のように命令する」とする。</p> <p>第22条 命令の承認</p>	<p>人に努めるとともに、公益のために行動しなければならぬ。</p> <p>い。</p> <p>2 議員は、基本的人権の擁護と公共の福祉の実現のため、政策提言及び立法活動に努めなければならない。</p>
--	--	---

<p>市議会は、選挙を載定し、議員にその資格を与えるものとする。〔また市議会は〕その全議員の多数決により、議員の中から議長を選出し、議長は会合に出席したときには議事を司るものとし、時宜に応じたその進行に係る規則を設けるものとする。議長が選出されるまでの間、また議長が欠席の場合には司会が選出されるまでの間は、在任が最長の議員が議事を司るものとする。</p> <p><b>第17条A 市長による議会の招集</b> 市長は、前述の議会が後日まで休会中であったも、市の利益にかなうと判断するときはいつでも市議会を招集することができ、市議会議員に対して、当該議会の開催に関して適切な書面により通知を送付するものとする。</p> <p><b>第17条B 市議会による公職の任命</b> 市議会は、市長の賛成により、時宜に応じて市書記以外に、議会に関する事項を司るため必要と考えられる公職を置き、その給与を設定し、また当該公職を廃止し、給与の額を変更することができる。市長の賛成がない場合には、公職を置いたりえ、現職者を任意に異動させることができる。 市書記は、市議会の書記として職務に就くものとする。</p> <p><b>第17条C 市議会による選挙の投票手続</b> 第15条の規定により市議会議員を選挙する場合も含め、いかなる法の規定に基づく市議会による選挙は、すべて、口頭で投票を行うものとし、各議員は、出席の場合は、市書記その他適当な公職の者から呼ばれたときにその名を答え、事案に応じて投票する先の者の名前を述べるか棄権するものとする。市書記その他適当な公職の者は当該投票すべてを記録するものとする。 前記のように実施されない選挙は無効とする。</p> <p><b>第17条D 市議会の議決に対する市長の承認</b> 市議会によるすべての命令、条例、議決及び投票（第13条に基づき採決された特別の選挙の要請、前記の議会内部の事項に関する投票、法的権利に関しない議決、役職者の選定及び市長の指名を退駁する決議を除く）は、市庁に対して、その賛成を得るために提出されるものとする。 市長は賛成の場合、署名を行うものとし、それにより効力を生ずるものとする。市長が反対の場合は、市長は書面によりそれについての異議を添えて市書記に提出し、返送された市議会に、全市を代表した異議を記録するものとする。</p>	<p>(a) 命令又は他の議会における準司法的決定は、一回の会議における議決が必要である。 (b) いかなる命令の質的な修正も、会議においてその命令が議決される前に、大々的に宣言されるか、又は市民が文書で入手可能でなければならぬ。 (c) 命令又は議会の準司法的決定の議決の後、各議員の投票は議事録に記録されなければならない。 (d) 命令又は議会の準司法的決定の議決の後、記録管理者は命令が議決された日時、記録管理者の氏名及び命令の表題を記録しなければならない。</p> <p><b>第23条 命令の効力</b> 命令とその他の準司法的決定は議決の日、もしくは命令の定める日より効力を生ずる。</p> <p><b>第7章 選挙</b></p> <p><b>第24条 議員</b> この憲章が制定された際の議員の任期は、その議員が選ばれた際に定められた期間である。憲章制定後の一般選挙においては、三人の議員が四年の任期で選出される。</p> <p><b>第26条 州法</b> 選挙は、この憲章又は条例に特別の定めがある場合を除き、州法に従わなければならない。</p> <p><b>第27条 資格</b> (a) 市長及び議員は州法上の有権者でなければならず、任命又は選挙から直近の一年間、本市の区域内に住所を有しなければならない。 (b) 一回の選挙において、複数の役職の候補者になることはできない。 (c) 市長及び議員は本市の他の職を兼ねることができない。 (d) 議会は議員の選挙と資格に関し決定する権限を有する。</p> <p><b>第28条 指名</b> 議会は、市長又は議員に指名される者の行動様式を条例で定めなければならない。</p> <p><b>第29条 公職の任期</b></p>	<p>市議会は、選挙を載定し、議員にその資格を与えるものとする。〔また市議会は〕その全議員の多数決により、議員の中から議長を選出し、議長は会合に出席したときには議事を司るものとし、時宜に応じたその進行に係る規則を設けるものとする。議長が選出されるまでの間、また議長が欠席の場合には司会が選出されるまでの間は、在任が最長の議員が議事を司るものとする。</p> <p><b>第17条A 市長による議会の招集</b> 市長は、前述の議会が後日まで休会中であったも、市の利益にかなうと判断するときはいつでも市議会を招集することができ、市議会議員に対して、当該議会の開催に関して適切な書面により通知を送付するものとする。</p> <p><b>第17条B 市議会による公職の任命</b> 市議会は、市長の賛成により、時宜に応じて市書記以外に、議会に関する事項を司るため必要と考えられる公職を置き、その給与を設定し、また当該公職を廃止し、給与の額を変更することができる。市長の賛成がない場合には、公職を置いたりえ、現職者を任意に異動させることができる。 市書記は、市議会の書記として職務に就くものとする。</p> <p><b>第17条C 市議会による選挙の投票手続</b> 第15条の規定により市議会議員を選挙する場合も含め、いかなる法の規定に基づく市議会による選挙は、すべて、口頭で投票を行うものとし、各議員は、出席の場合は、市書記その他適当な公職の者から呼ばれたときにその名を答え、事案に応じて投票する先の者の名前を述べるか棄権するものとする。市書記その他適当な公職の者は当該投票すべてを記録するものとする。 前記のように実施されない選挙は無効とする。</p> <p><b>第17条D 市議会の議決に対する市長の承認</b> 市議会によるすべての命令、条例、議決及び投票（第13条に基づき採決された特別の選挙の要請、前記の議会内部の事項に関する投票、法的権利に関しない議決、役職者の選定及び市長の指名を退駁する決議を除く）は、市庁に対して、その賛成を得るために提出されるものとする。 市長は賛成の場合、署名を行うものとし、それにより効力を生ずるものとする。市長が反対の場合は、市長は書面によりそれについての異議を添えて市書記に提出し、返送された市議会に、全市を代表した異議を記録するものとする。</p>
--	--	--

<p>借入を許可し、予算を充当し、又は金銭の負担に関連する規則を承認するすべての命令、条例、議決又は投票が、[上記のように]市議会に返送された場合は無効であるものとし、それに関してさらなる行為は必要ないものとする。</p> <p>ただし、その他のすべての命令、条例、議決又は投票について返送された場合は、市議会は直ちに再審議を行い、当該再審議後に全市議会議員の3分の2が市長の反対にも関わらず、賛成票を投じたときは、その時点より効力を有するものとする。ただし、当該投票は、市議会が全市を代表した反対を記録した日から7日目までは行ってはならないものとする。</p> <p>この条で市長に対して提出されることが必要とされているすべての命令、条例、議決又は投票について、当該提出から15日以内に市長の署名を得、又は先に規定した異議を提出されることなくなかった場合は、提出の16日後以降の日より有効となるものとする。</p> <p>この条で市長に対して提出されることが必要とされているすべての命令、条例、議決又は投票は、命令等の全体として賛成又は反対の対象となる。ただし、同一の命令等が起債を許可し、又は予算を充当するものであるときは、市長はその一部又は全体に対して賛成し、又はそれに対して反対することができる。市長が賛成し、署名した当該項目の全部又は一部は有効なものとし、市長が反対し、市書記に対してその旨の書面を提出した項目の全部又は一部は無効とし、市長が命令、条例、議決又は投票が提出されてから15日以内に、賛成又は反対をしなかったものについては、当該提出の16日後以降において有効となるものとする。</p>	<p>一般選挙によって選出された公職の任期は、選挙後、直近の議会の会議より始まり、後任が資格を得、当該職務に就くまで継続する。</p> <p><b>第30条 誓約</b> 市長及び議員は、職務を忠実に遂行すること並びに合衆国及びオレゴン州の憲法及び法律を遵守することを誓約しなければならない。</p> <p><b>第31条 失職</b> 以下の場合、市長又は議員は失職する。 (a) 失職事由 (1) 死亡 (2) 不適格の決定 (3) 解職請求の成立 (b) 以下の事由に係る議会の決定 (1) 任期が始まって10日以内に資格を得られない場合 (2) 議会の同意なしに本市から30日以上離れる場合、又は60日間に及び議会のすべての会議を欠席した場合 (3) 本市の区域内に住所を有しなくなった場合 (4) 州法上の有権者資格を有しなくなった場合 (5) 有罪判決により拘禁される場合 (6) 辞職 (7) 第33条(1)による解任</p> <p><b>第32条 欠員の補充</b> 市長又は議員の欠員は残りの議員の過半数によって任命される。被任命者の任期は任命の時から始まり、前任者の任期満了の時に終わる。無資格により会議に出席できない議員又は本市から移住した議員がいる場合、議会の過半数をもって臨時の議員を任命することができる。</p>	<p><b>第17条 E 条例及び借入金の命令による市長の提案</b> 市長は、市の福祉に資すること考えた場合、条例又は借入命令の形式で市書記に提出することにより、市議会に対し時宜に添って提言を行うことができる。</p> <p>市議会は、提出されたそれぞれの条例又は借入命令について審議し、前述の方法により提出された日から60日以内に可決又は否決するものとする。</p> <p>当該条例又は借入命令が上記の60日以内に否決されなかつたときは、市長によって事前に取り下げられた場合を除き、市議会が可決したのと同様に有効なものとする。ただし、市長が、否決又は取り下げられた条例又は借入命令を再度提出することは妨げないものとする。</p> <p>市議会は、条例若しくは借入命令を発議し、又は借入の項目を減額し若しくは否決することができるが、市長の賛成を条件として、条例を修正することができる。</p>
---	--	---

学校の敷地以外のすべての土地の販売、土地購入にかかるすべての予算の充当及び市議会により投票されたすべての借入には、全市議会議員の3分の2の賛成票が必要であり2回の読み上げと2回の投票後に初めて議会で可決されるものとし、2回目の読み上げと投票は、1回目した後14日以内に行われるものとする。ただし、税金を見込んで行う一時的な借入に関する借入命令の場合は、前記の2回目の読み上げと投票は、1回目から24時間以内に行うことができる。

2回目の読み上げと投票において、土地購入若しくは借入額の増額又は購入若しくは借入金の収益の配分の変更は、行うことはできないものとする。

市長から提示された借入命令を直ちに実行することを求める3名の市議会議員が署名した請願が、当該借入命令の提示から14日以内に市書記に提出されたときは、次の市議会の会合において、またその点について既に投票が行われていた場合には、当該投票に必要な期間の満了後に当該借入命令の採択の賛否を問うこととする。ただし、この点にかかる当該措置の時期を早めて行っはならず、当該借入命令は市長が取り下げることとはできない。

#### 第17条F 特定の情報に関する要求

市議会はいかなるときも、その司法管轄権に含まれる任意の事項について、個別に市長に対して情報を求め、前述の質問の受理の日から1週間後以降に開催される会合に出席し、関連する事項に係る書面による質問に回答するよう求めることができる。

その場合において市長は、自ら又は市庁の部門の長及び役員会の委員により、当該会合への出席と当該質問に対する公的な回答を行うものとする。

当該出席している役職者は他の事項に関係する質問に対して回答する義務を負わない。

市長はいかなるときでも、そのような議題に関して希望のあったときは、自ら、市庁の部門の長、又は役員会の委員により、市議会への出席及び発言を行うことができる。

#### 第17条G 契約の締結に対する制限事項

1909年の法の第486章の規定を除き、市議会並びに議員、委員、公職者及び雇用者は、直接又は間接を問わず、市又はサブオーク郡の代わりとして、労働者の雇用、契約の締結、資材、消耗品及び不動産の購入、公共建築物やその他の資産の建築、改築及び修繕、維持管理・運営、市又は郡の雇用者の任用又は解任、市議会の不測の費用に必要なものを除いた公金の支



<p>市議会議員又は市議会議員として選出された者は、その任期の間は、市政府の他の役職又は地位、若しくは市議会議員又は市議会の議員若しくはは議長職の職権上就くこととなる役職を除いて、給与が市の資金から支払われる役職又は地位に任命され又は就くことはできない。ただし、これらの役職に就く前に市議会議員又は市議会議員として選出されたことを辞任すれば、その任期の間に、市議会の助言及び同意の有無にかかわらず、知事からこれらの役職に任命されることを妨げないものとする。</p>			<p>第17条 召集及び召集状の発出の権限 市議会の前の公職会、マサチューセッツ州一般法の第138章の第1条において定義される免許委員会又は許可機構、ボストン市の警察本部長又は選挙管理委員会は、参考人のそれぞれの権威の範囲における問題に関して、出席による証言又は文書の作成により、参考人を召集することができる。この参考人は、裁判所の民事訴訟における参考人と同じ方法で召集され、同じ謝礼を支払われ、欠席について同じ罰則が適用されるものとする。</p> <p>市議会の議長、委員会の委員、又は警察本部長は、議会、分科会、委員会又は警察本部長の前に現れる参考人に対して、宣誓を求めることができる。</p>
<p>第3章 情報共有の推進 (意思決定の明確化) 第6条 町は、町政に関する意思決定の過程を明らかにすることにより、町の仕事の内容が町民に理解されるよう努めなければならない。</p> <p>(情報共有のための制度) 第7条 町は、情報共有を進めるため、次に掲げる制度を基幹に、これらの制度が総合的な体系をなすように努めるものとする。 (1)町の仕事に関する町の情報分かりやすく提供する制度 (2)町の仕事に関する町の会議を公開する制度 (3)町が保有する文書その他の記録を請求に基づき公開する制度 (4)町民の意見、提言等がまづづくりに反映される制度 (情報の収集及び管理)</p>	<p>第8章 任命職 第33条 シティ・マネジャー (a) シティ・マネジャーは本市における行政的な統轄者とされる。シティ・マネジャーは日常的な行政事務について、市長と議会に対し責任を負う。シティ・マネジャーは政策形成において市長と議事を補佐し、条例及び決議に基づいて政策を遂行する。 (b) 議会は、その過半数によって、シティ・マネジャーを任命し、解任する。任命は政治的に中立でなければならず、教養、能力、及び地方自治体での経験のみに基づかなければならない。 (c) シティ・マネジャーは本市の区域内に住居を要する必要はない。 (d) シティ・マネジャーは任期を定め、又は任期を定めずに任命され、議会の過半数によっていつでも解任される。欠員が出た場合、議会はなるべく早く当該職を任命し</p>	<p>第18条 境界 第19条 区を設けないこと 第20条 市議会議員の市内居住義務 第21条～第33条 選挙手続 第34条 部局及び機関の変更 第35条 市長による任命 第36条 任命手続 第37条 人事委員会の経費 第38条 部局の長が欠けた場合 第39条 委員長及び部局の長の任期 第40条 部局の長の解任 第41条 公務員法の特例 第42条 支出の範囲 第42条A 予算承認前の契約更改 第44条～第47条 財政委員会 第48条 予算の編成と同意 第49条 予算成立前の支出</p>	<p>その他の規定</p>

<p>第50条 公金の流用</p> <p>第51条 補助金及び寄付の受け入れ、受領及び支払</p> <p>第52条 市書記の任期</p> <p>第53条 市監査役の職務</p> <p>第54条 収支残高</p> <p>第55条 監査委員会による市財政の再確認</p> <p>第56条 臨時費</p> <p>第57条 職員にかかる支出と流用</p> <p>第58条 病院会計と保険会計</p> <p>第59条 公共目的の土地の取得・収用</p> <p>第60条 土地利用の変更</p> <p>第61条 余剰土地の賞与と売却（公園と運動場を除く）</p> <p>第62条 土地販売による収入</p> <p>第63条 予備資産たる路外駐車場構造物</p> <p>第64条 市債</p> <p>第65条 市職員の名簿</p> <p>第66条 市職員の権限</p> <p>第67条 シティ・レコードの内容と発行</p> <p>第68条 特定の契約の締結と提案の公表</p> <p>第69条 契約の要件（保証）</p> <p>第70条～第78条 教育委員会</p>	<p>なければならない。</p> <p>(e) シティ・マネジャーは</p> <p>(1) 市長又は議会の免除がない限り、議会に出席しなければならない。</p> <p>(2) 市長及び議会に対し、本市の状況に対して必要な政策に関し、報告しなければならない。</p> <p>(3) すべての条例、決議、認可、契約その他行政の決定を執行しなければならない。</p> <p>(4) 職員を任命、監督、解任しなければならない。</p> <p>(5) 内部組織を設けなければならない。</p> <p>(6) 予算を編成し、執行しなければならない。</p> <p>(7) 公共施設や財産を管理しなければならない。</p> <p>(8) 地境間連携を推進しなければならない。</p> <p>(9) 政策決定過程における議会、職員、そして市民間の協働を促進し、共同体意識を醸成しなければならない。</p> <p>(10) 議会により命じられた他の義務を履行しなければならない。</p> <p>(11) 権限を委任した場合でも、すべての補助機関の行為に対する責任を負わなければならない。</p> <p>(f) シティ・マネジャーは議会の意思決定又は司法的決定に反してはならない。</p> <p>(g) シティ・マネジャーと他の議会により任命された職員は、議会の会議に出席することができるが、投票することはできない。シティ・マネジャーはすべての会議の議論に参加できる。</p> <p>(h) シティ・マネジャーが一時的に職務不能になった場合、もしくはシティ・マネジャーが欠けた場合、議会は臨時のシティ・マネジャーを任命しなければならない。臨時のシティ・マネジャーは、職員を任命し又は解任する場合は議会の承認が必要なることを除いて、シティ・マネジャーとしての権限と義務を有する。</p> <p>(i) 議員は、シティ・マネジャー又はその候補者に対し、職員を任命若しくは解任又は財産若しくは契約に関する行政的な決定に対して干渉しようとしてはならない。これに違反した場合は、公聴会を経て、議会の過半数により解任される。議会において議員はシティ・マネジャーと市政に関するあらゆる事項について議論し、提案することができる。</p>	<p>第8条 町は、まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集し、速やかにこれを提供できるよう統一された基準により整理し、保存しなければならない。</p> <p>（個人情報の保護）</p> <p>第9条 町は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう個人情報の収集、利用、提供、管理等について必要な措置を講じなければならない。</p> <p>第4章 まちづくりに参加の推進</p> <p>（まちづくりに参加する権利）</p> <p>第10条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。</p> <p>2 わたしたち町民は、それぞれの町民が、国籍、民族、年齢、性別、心身の状況、社会的又は経済的環境等の違いによりまちづくりに固有の関心、期待等を有していることに配慮し、まちづくりに参加についてお互いが平等であることを認識しなければならない。</p> <p>3 町民によるまちづくりの活動は、自主性及び自立性が尊重され、町の不当な関与を受けない。</p> <p>4 わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない。</p> <p>（満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利）</p> <p>第11条 満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。</p> <p>2 町は前項の権利を保障するため、規則その他の規程により具体的な制度を設けるものとする。</p> <p>（まちづくりにおける町民の責務）</p> <p>第12条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であること認識し、総合的視点に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</p> <p>（まちづくりに参加する権利の拡充）</p> <p>第13条 わたしたち町民は、まちづくりへの参加が自治を守り、進めるものであることを認識し、その拡充に努めるものとする。</p> <p>第5章 コミュニティ</p> <p>（コミュニティ）</p> <p>第14条 わたしたち町民にとって、コミュニティとは、町</p>
--	--	--





<p>第37条 成果主義 議会は決議によって、本市職員の採用、選考、昇進、異動、降級、停職、一時解雇、解雇を成果と適性に基づいて決定する。</p> <p>第10章 パブリックインブルーズメント</p> <p>第38条 手続 議会は条例によって、パブリックインブルーズメントの作成、変更、中止及び廃止の手続を規定することができる。パブリックインブルーズメントは、改善のため特別のアクセスメントを受け、不動産の所有者による申出によって、6ヶ月間中止される。中止のために必要な所有者の人数は条例で定める。</p> <p>第39条 特別のアクセスメント 不動産に対する課税、徴収及びパブリックインブルーズメント又は他の行政サービスのための特別なアクセスメントの手続は条例によって定める。</p> <p>第11章 雑則</p> <p>第40条 負債 負債は州法が定める限度を超えてはならない。起債をするために憲章を改正する必要はない。</p> <p>第41条 条例の存続 この憲章に合致したすべての条例は、改廃されない限り存続する。</p> <p>第42条 廃止 この憲章が施行される以前に存したすべての憲章は廃止する。</p> <p>第43条 条項の効力 この憲章中の条項は分離して扱うことができる。裁判所において、ある条項が無効と判示されても、憲章の他の条項に影響を与えない。</p> <p>第44条 施行日 この憲章は、20XX年〇月〇日</p>	<p>かわる権利を守るための仕組み等について説明するよう努めるものとする。</p> <p>3 町は、前2項の規定による応答を迅速かつ適切に行うため、対応記録を作成する。</p> <p>(意見・要望・苦情等への対応のための機関) 町の機関</p> <p>第33条 町は、町民の権利の保護を図り、町の行政執行により町民が受ける不利益な扱いを簡易かつ迅速に解消させるため、不利益救済のための機関を置くことができる。</p> <p>(行政手続の法制化)</p> <p>第34条 条例又は規則に基づき町の機関がする処分及び行政指導並びに町に対する届出に関する手続について必要な事項は、条例で定める。</p> <p>(法令の遵守)</p> <p>第35条 町は、まちづくりの公正性及び透明性を確保するため法令を誠実に遵守し、違法行為に対して直ちに必要な措置を講ずるものとする。</p> <p>第8章 計画の策定過程 (計画過程等への参加)</p> <p>第36条 町は、町の仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるように配慮する。</p> <p>2 町は、まちづくりに対する町民の参加において、前項の各段階に応じ、次に掲げる事項の情報提供に努めるものとする。</p> <p>(1) 仕事の提案や要望等、仕事の発生源の情報 (2) 代替案の内容 (3) 他の自治体等との比較情報 (4) 町民参加の状況 (5) 仕事の根拠となる計画、法令 (6) その他必要な情報</p> <p>(計画の策定等における原則)</p> <p>第37条 総合的かつ計画的に町の仕事を行うための基本構想及びこれを具体化するための計画(以下これを「総合計画」と総称する。)は、この条例の目的及び趣旨にのっとり、策定、実施されるとともに、新たな行政需要にも対応できるように不審の検討が加えられなければならない。</p> <p>2 町は、次に掲げる計画を策定するときは、総合計画との整合性に配慮し、計画相互間の体系化に努めなければならない</p>	<p>第2条 ⑭ 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。</p>
---	---	---

	<p>ない。</p> <p>(1) 法令又は条例に規定する計画</p> <p>(2) 国又は他の自治体の仕事と関連する計画</p> <p>3 町は、前2項の計画に次に掲げる事項を明示するとともに、その計画の実施に当たっては、これらの事項に配慮した進行管理に努めなければならない。</p> <p>(1) 計画の目標及びこれを達成するための町の仕事の内容</p> <p>(2) 前号の仕事に要すると見込まれる費用及び期間</p> <p>(計画算定の手続)</p> <p>第38条 町は、総合計画で定める重要な計画の算定に着手しようとするときは、あらかじめ次の事項を公表し、意見を求めるものとする。</p> <p>(1) 計画の概要</p> <p>(2) 計画算定の日程</p> <p>(3) 予定する町民参加の手法</p> <p>(4) その他必要とされる事項</p> <p>2 町は、前項の計画を決定しようとするときは、あらかじめ計画案を公表し、意見を求めるものとする。</p> <p>3 町は、前2項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。</p> <p>(計画進行状況の公表)</p> <p>第39条 町は、総合計画の進行状況について、年に一度公表しなければならない。</p>	
	<p>第9章 財政</p> <p>(総則)</p> <p>第40条 町長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画を踏まえて行わなければならない。</p> <p>(予算編成)</p> <p>第41条 町長は、予算の編成に当たっては、編成過程の透明性に留意し、予算に関する説明書の内容の充実を図るとともに、町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供に努めなければならない。</p> <p>2 前項の規定による情報の提供は、町の財政事情、予算の編成過程が明らかになるよう分かりやすい方法によるものとする。</p>	
	<p>第149条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 予算を調製し、及びこれを執行すること。</p> <p>三～九 (略)</p>	

(予算執行)

第42条 町長は、町の仕事の予定及び進行状況が明らかになるよう、予算の執行計画を定めるものとする。

(決算)

第43条 町長は、決算にかかわる町の主要な仕事の成果を説明する書類その他決算に関する書類を作成しようとするときは、これらの書類が仕事の評価に役立つものとなるよう配慮しなければならない。

(財産管理)

第44条 町長は、町の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び効率的な運用を図るため、財産の管理計画を定めるものとする。

2 前項の管理計画は、財産の資産としての価値、取得の経過、処分又は取得のため必要な事項が明らかとなるように定めなければならない。

3 財産の取得、管理及び処分は、法令の定めによるほか、第1項の管理計画に従って進めなければならない。

(財政状況の公表)

第45条 町長は、予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の高その他の財政に関する状況(以下「財政状況」という。)の公表に当たっては、別に条例で定める事項の概要を示すとともに、財政状況に対する見解を示さなければならない。

第10章 評価

(評価の実施)

第46条 町は、まちづくりの仕事の再編、活性化を図るため、まちづくりの評価を実施する。

(評価方法の検討)

第47条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に最もふさわしい方法で行うよう検討し、継続してこれを改善しなければならない。

2 町が評価を行うときは、町民参加の方法を用いるよう努めなければならない。

第11章 町民投票制度

(町民投票の実施)

第233条 (決算)

第9節 財産

第237条 (財産の管理及び処分)

第48条 町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直  
接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設ける  
ことができる。

(町民投票の条例化)

第49条 町民投票に参加できる者の資格その他町民投票  
の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例  
で定める。

2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は  
町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければ  
ならない。

第12章 連携

(町外の人々との連携)

第50条 わたしたち町民は、社会、経済、文化、学術、芸  
術、スポーツ、環境等に関する取組みを通じて、町外の人々  
の知恵や意見をまちづくりに活用するよう努める。

(近隣自治体との連携)

第51条 町は、近隣自治体との情報共有と相互理解のも  
と、連携してまちづくりを推進するものとする。

(広域連携)

第52条 町は、他の自治体、国及びその他の機関との広域  
的な連携を積極的に進めるものとする。

(国際交流及び連携)

第53条 町は、自治の確立と発展が国際的にも重要なもの  
であることを認識し、まちづくりその他の各種分野におけ  
る国際交流及び連携に努めるものとする。

第13章 条例制定等の手続  
(条例制定等の手続)

第54条 町は、まちづくりに関する条例を制定し、又は改  
廃しようとするときは、その過程において、町民の参加を  
図り、又は町民に意見を求めなければならない。ただし、  
次のいずれかに該当する場合はこの限りではない。

- (1) 関係法令及び条例等の制定改廃に基づくものでその  
条例の制定改廃に政策的な判断を必要としない場合
- (2) 用語の変更等簡易な改正でその条例に規定する事項  
の内容に実質的な変更を伴わない場合
- (3) 前2号の規定に準じて条例の制定改廃の議案を提出

第3節 普通地方公共団体相互間の協力

第1款 協議会

第2款 機関等の共同設置

第3款 事務の委託

第4款 職員の派遣

第3章 地方公共団体の組合

第1節 総則

第2節 一部事務組合

第3節 広域連合

第4節 全部事務組合

第5節 役場事務組合

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない  
限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制  
定することができる。

する者(以下「提案者」という。)が不要と認めた場合

2 町は、前項(同項ただし書きを除く)により作成した条例案をあらかじめ公表し、意見を求めるものとする。

3 町は、前項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。

4 提案者は、前3項に規定する町民の参加等の有無(無のときはその理由を含む。)及び状況に関する事項を付して、議案を提出しなければならない。

**第14章 まちづくり基本条例の位置付け等**  
(この条例の位置付け)

**第55条** 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

(条例等の体系化)

**第56条** 町は、この条例に定める内容に即して、教育、環境、福祉、産業等分野別の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化を図るものとする。

**第15章 この条例の検討及び見直し**  
(この条例の検討及び見直し)

**第57条** 町は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討するものとする。

2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

**附 則**  
(施行期日)  
この条例は、平成13年4月1日から施行する。

## 栗山町議会基本条例

平成18年5月18日

条 例 第 17 号

栗山町民（以下「町民」という。）から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会（以下「議会」という。）は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長（以下「町長」という。）とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。

議会が町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。

このような使命を達成するために本条例を制定する。われわれは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法律」という。）が定める概括的な規定の遵守とともに、積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。

### 第1章 目的

#### （目的）

第1条 この条例は、分権と自治の時代にふさわしい、町民に身近な政府としての議会及び議員の活動の活性化と充実のために必要な、議会運営の基本事項を定めることにより、町政の情報公開と町民参加を基本にした、栗山町の持続的で豊かなまちづくりの実

現に寄与することを目的とする。

## 第2章 議会・議員の活動原則

### (議会の活動原則)

第2条 議会は、町民主権を基礎とする町民の代表機関であることを常に自覚し、公正性、透明性、信頼性を重んじた町民に開かれた議会及び町民参加を不断に推進する議会を目的として活動する。

2 議会は、議会が、議員、町長、町民等の交流と自由な討論の広場であるとの認識に立って、その実現のために、この条例に規定するもののほか、この条例をふまえて別に定める栗山町議会会議規則(昭和63年規則第1号)の内容を継続的に見直すものとする。

3 議長は、別に定める栗山町議会傍聴規則(平成2年規則第1号)に定める町民の傍聴に関し、傍聴者の求めに応じて議案の審議に用いる資料等を提供するなど、町民の傍聴の意欲を高める議会運営に努める。

4 議会は、会議を定刻に開催するものとし、会議を休憩する場合には、その理由及び再開の時刻を傍聴者に説明するよう努める。

### (議員の活動原則)

第3条 議員は、議会が言論の府であること及び合議制の機関であることを十分に認識し、議員相互間の自由な討議の推進を重んじなければならない。

2 議員は、町政の課題全般について、課題別及び地域別等の町民の意見を的確に把握するとともに、自己の能力を高める不断の研さんによって、町民の選良にふさわしい活動をするものとする。

3 議員は、個別的な事案の解決だけでなく、町民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならない。

## 第3章 町民と議会の関係

### (町民参加及び町民との連携)

第4条 議会は、議会の活動に関する情報公開を徹底するとともに、町民に対する説明責任を十分に果たさなければならない。

2 議会は、本会議のほか、常任委員会、特別委員会を原則公開するとともに、議会主催の一般会議を設置するなど、会期中又は閉会中を問わず、町民が議会の活動に参加できるようにする措置を講じるものとする。

3 議会は、常任委員会、特別委員会等の運営に当たり、参考人制度及び公聴会制度を十

分に活用して、町民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるものとする。

4 議会は、請願及び陳情を町民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これら提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。

5 議会は、町民、町民団体、NPO等との意見交換の場を多様に設けて、議会及び議員の政策能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図るものとする。

6 議会は、重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表する等、議員の活動に対して町民の評価が的確になされるよう情報の提供に努めるものとする。

7 議会は、前6項の規定に関する実効性を高める方策として、全議員の出席のもとに町民に対する議会報告会を少なくとも年1回開催して、議会の説明責任を果たすとともに、これらの事項に関して町民の意見を聴取して議会運営の改善を図るものとする。

#### 第4章 町長と議会の関係

##### (町長等と議会及び議員の関係)

第5条 議会の本会議における議員と町長及び執行機関の職員（以下「町長等」という。）の質疑応答は、広く町政上の論点、争点を明確にするため、一問一答の方式で行う。

2 議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に対して議長又は委員長長の許可を得て反問することができる。

##### (町長による政策等の形成過程の説明)

第6条 町長は、議会に計画、政策、施策、事業等（以下「政策等」という。）を提案するときは、政策等の水準を高めるため、次に掲げる政策等の決定過程を説明するよう努めなければならない。

- (1) 政策等の発生源
- (2) 検討した他の政策案等の内容
- (3) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (4) 総合計画における根拠又は位置づけ
- (5) 関係ある法令及び条例等
- (6) 政策等の実施にかかわる財源措置
- (7) 将来にわたる政策等のコスト計算

2 議会は、前項の政策等の提案を審議するに当たっては、それらの政策等の水準を高める観点から、立案、執行における論点、争点を明らかにするとともに、執行後における政策評価に資する審議に努めるものとする。



第7条 (予算・決算における政策説明資料の作成)

第7条 町長は、予算案及び決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、前条の規定に準じて、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料を作成するよう努めるものとする。

(法律第96条第2項の議決事項)

第8条 法律第96条第2項の議会の議決事項については、代表機関である議会が、町政における重要な計画等の決定に参画する観点と同じく代表機関である町長の政策執行上の必要性を比較考量のうえ、次のとおり定めるものとする。

- (1) 法律第2条第4項の規定に基づく基本構想及び総合計画
- (2) 栗山町都市計画マスタープラン
- (3) 栗山町住宅マスタープラン
- (4) 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画
- (5) 次世代育成支援行動計画

## 第5章 自由討議の拡大

(自由討議による合意形成)

第9条 議会は、議員による討論の広場であることを十分に認識し、議長は、町長等に対する本会議等への出席要請を必要最小限にとどめ、議員相互間の討議を中心に運営しなければならない。

2 議会は、本会議、常任委員会、特別委員会等において、議員提出議案、町長提出議案及び町民提案等に関して審議し結論を出す場合、議員相互間の自由討議により議論を尽くして合意形成に努めるとともに、町民に対する説明責任を十分に果たさなければならない。

3 議員は、前2項による議員相互間の自由討議を拡大するため、政策、条例、意見等の議案の提出を積極的に行うよう努めるものとする。

## 第6章 政務調査費

(政務調査費の交付、公開、報告)

第10条 政務調査費は、議員による政策研究、政策提言等が確実に実行されるよう、別に定める栗山町議会政務調査費の交付に関する条例(平成14年条例第41号)に基づき議員個人に対して交付するものとする。

2 政務調査費の交付を受けた議員は、公正性、透明性等の観点に加え、その支出根拠が

議会の議決事項である予算に依拠することから、町民等から疑義が生じないように、議長兼事務局長に対して証票類を添付した報告書を提出するとともに、1年に1回以上、政務調査費に  
よる活動状況を町民に報告しなければならない。

## 第7章 議会・議会事務局の体制整備

### (委員会等の適切な運営及び一般会議の設置)

第11条 議会は、社会、経済情勢等により新たに生じる行政課題に適切かつ迅速に対応  
するため、常任委員会、特別委員会等の適切な運営により機動力を高めなければならない。  
1 議会は、法律により活動が制限されている常任委員会、特別委員会等の制約をこえて、

2 議会は、法律により活動が制限されている常任委員会、特別委員会等の制約をこえて、  
町政の諸課題に柔軟に対処するため、町政全般にわたって、議員及び町民が自由に情報  
及び意見を交換する一般会議を設置するものとする。

### (議会図書室の設置、公開)

第12条 議会は、議会図書室を設置するとともに、これを議員のみならず、町民、町職  
員の利用に供するものとする。

### (議会事務局の体制整備)

第13条 議会は、議会及び議員の政策形成・立案機能を高めるため、議会事務局の調査・  
法務機能を積極的に強化する。なお、当分の間は、執行機関の法務機能の活用、職員の  
併任等を考慮するものとする。

### (議員研修の充実強化)

第14条 議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上等を図るため、議員研修の充実強  
化を図り、この条例の理念を議員に浸透させるよう努めるものとする。

2 議会は、議員研修の充実強化に当たり、広く各分野の専門家、町民各層等との議員研  
究会を積極的に開催するものとする。

### (議会広報の充実)

第15条 議会は、町政に係る重要な情報を、議会独自の視点から、常に町民に対して周  
知するよう努めるものとする。

2 議会は、情報技術の発達をふまえた多様な広報手段を活用することにより、多くの町  
民が議会と町政に関心を持つよう議会広報活動に努めるものとする。

## 第8章 議員の身分・待遇、政治倫理

(議員定数)

第16条 議員定数は、別に条例で定める。

2 議員定数の改正に当たっては、行財政改革の視点だけでなく、町政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して町民の意見を聴取するため、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。

3 議員定数の条例改正案は、法律第74条第1項の規定による町民の直接請求があつた場合を除き、改正理由の説明を付して必ず議員が提案するものとする。

(議員報酬)

第17条 議員報酬は、別に条例で定める。

2 議員報酬の改正に当たっては、行財政改革の視点だけではなく、町政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して町民の意見を聴取するため、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。

3 議員報酬の条例改正案は、法律第74条第1項の規定による町民の直接請求があつた場合を除き、改正理由の説明を付して必ず議員が提案するものとする。

(議員の政治倫理)

第18条 議員は、町民全体の代表者としてその倫理性を常に自覚し、自己の地位に基づく影響力を不正に行使することによって、町民の疑惑を招くことのないよう行動しなければならない。

## 第9章 最高規範性及び見直手続

(最高規範性)

第19条 この条例は、議会運営における最高規範であつて、議会は、この条例に違反する議会の条例、規則、規程等を制定してはならない。

2 議会は、議会に関する日本国憲法、法律及び他の法令等の条項を解釈し、運用する場合においても、この条例に照らして判断しなければならない。

(議会及び議員の責務)

第20条 議会及び議員は、この条例に定める理念及び原則並びにこれらに基づいて制定される条例、規則、規程等を遵守して議会を運営し、もつて町民を代表する合議制の機関として、町民に対する責任を果たさなければならない。

(見直し手続)

第21条 議会は、一般選挙を経た任期開始後、できるだけ速やかに、この条例の目的が達成されているかどうかを議会運営委員会において検討するものとする。

2 議会は、前項による検討の結果、制度の改善が必要な場合は、この条例の改正を含めて適切な措置を講じるものとする。

3 議会は、この条例を改正する場合には、全議員の賛同する改正案であっても、本会議において、改正の理由及び背景を詳しく説明しなければならない。

### 附 則

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第1条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第2条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第3条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第4条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第5条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

(附則第6条)

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

この条例は、平成18年5月18日から施行する。

## 内閣府地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月14日）（抄）

### 第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して

委員会が推進してきた今次の分権改革は、既に第1章で述べたように、第1次分権改革というべきものにとどまっている。この未完の分権改革をこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っている。

これらを大きく分類すれば、以下の6項目に整理できると考える。

#### （I～IV略）

### V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策

第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。

地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。

しかしながら、最近では、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないかと見込まれる。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。

## VI 「地方自治の本旨」の具体化

最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。

憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。

しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。

しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。

2010.02.15. 地方行財政検討会議  
 地方政府基本法についての意見

西尾 勝

1 当会議の前回会合において、主催者側から、地域主権戦略会議の最終成果として期待されている地域主権推進基本法と当会議の最終成果として期待されている地方政府基本法とは、相互に無関係の別件である旨の回答を得たところであるが、その上でなお残る疑問は、この二つの基本法のそれぞれについて、主催者側がどのような性質の基本法をイメージしているのか、である。

2 地域主権推進基本法の方は、地域主権戦略会議において国庫補助負担金の一括交付金化や出先機関改革等についての審議を重ね、その結論を踏まえた上で、これらの改革を体系的な工程表に基づいて推進するために制定しようとしている基本法なのであると推測しているのであるが、そうであるとすれば、この地域主権推進基本法は、中央省庁等改革基本法、特殊法人等改革基本法、公務員制度改革基本法等に類似した、すでに先例のある改革推進型の基本法に属する。そして、この類型の基本法の場合であれば、この基本法に基づく実施法である改革諸法がすべて制定され実施に移されたときにその役割を終える性質の基本法である。

地方政府基本法の方も、これと同種の改革推進型の基本法なのであるだろうか。すなわち、前回会合において主催者側から提示された参考資料「検討の視点（イメージ）」及び「検討項目の例」を出発点にして当会議が審議した結果を最終的に一括して体系的に実現するために制定される基本法なのであるだろうか。そうであるとすれば、名称を地方政府改革推進基本法（または地方政府形成推進基本法）に変更しておいた方が誤解を招かないように思われる。

3 それとも、地方政府基本法は、この種の改革推進型の基本法では全くなく、憲法と地方公共団体の組織及び運営に関する事項について定めた通常の諸法との中間に位置し、憲法と通常の諸法とを媒介する機能を期待された基本法なのであるだろうか。言い換えれば、公職選挙法・地方自治法・地方公務員法・地方財政法・地方税法・地方交付税法等々、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定めている通常の諸法を規制し続ける上位法としての機能を期待されているのであるだろうか。少なくとも、橋下大阪府知事や松沢神奈川県知事から提出されている地方自治基本法試案はこの種の機能を期待した基本法構想であるように思われる。

4 地方政府基本法を後者のような性質の基本法としてイメージしているのだとすると、すでに前回会合において岩崎美紀子議員が注意を喚起していたように、地方政府基本法と通常の諸法との法的関係が決定的に重要な論点になる。

言い換えれば、通常の法律に優越する法的効力を有する基本法なるものを制定する余地がそもそもあるのかないのかという論点こそが、絶対に避けて通ることのできない、最も基本的な論点となって浮上して来ざるを得ない。

5 日本国憲法が制定される直前の1947年3月に制定された旧教育基本法を嚆矢として、基本法と銘打つ「形式上の基本法」はすでに30法律以上に増えて来ているにもかかわらず、通常法律に優越する法的効力を有するとみずからの法文上に明記している基本法も、このような法的効力を有すると最高裁判決によって認定された基本法も、これまでのところ一つとしてない。

それ故に、基本法と銘打つ法律を制定することによって、当該基本法に関連する通常法律の制定及び解釈適用に際しては当該基本法に準拠してこれを行うように国会及び裁判所、並びに内閣・各府省に対して配慮を要請するという点において一定の事実上の効果は認められているものの、国会がみずからこの種の基本法を制定したにもかかわらず事後の国会が当該基本法に違反する（あるいは当該基本法の一部条項を修正または適用除外する）通常法律を制定した場合には、いかに基本法と銘打っていても、その他の通常法律の場合と全く同様に、「後法は前法を打ち破る」とする後法優先の一般原則から免れることはできないとするのが、学界の通説である。

#### < 主要な参考文献 >

- 菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』540号、1973年
- 川崎政司「基本法再考—基本法の意義・機能・問題性（1）～（6・完）」『自治研究』81巻8号～83巻1号、2005年～2007年
- 塩野宏「基本法について」『日本学士院紀要』第63巻第1号、2008年

6 したがって、当会議の主催者側が後者のような性質の地方政府基本法の制定を目指しているのだとすれば、当会議に問われるのは、上記のような限界をもつことを承知の上で、従来型の基本法として地方政府基本法を制定しようとするのか、それとも、敢えて上記のような限界を突破する何らかの方途を模索し、通常法律に優越する全く新たな類型の基本法として地方政府基本法を制定しようとするのか、である。

7 私見によれば、後者の方途として唯一残されているのは、以下のような論理構成に立脚するものではないかと考える。

すなわち、地方政府基本法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している日本国憲法第九二条の明示的な委任に基づいて、同条にいうところの「地方自治の本旨」を解釈し補充した憲法実施法（または憲法附属法）というべき性質のものであること、それ故にまた、地方公共団体の組織及び運営に関する諸制度の詳細を設計する諸々の通常法律はこの地方政府基本法に違反しないかぎりにお



いて制定され解釈適用されなければならない旨を、みずからの法文上に明記することではないか、と考える。

8 ちなみに、日本国憲法が明示的に法律に委任している条項を調べてみると、別紙に示したとおり、①第九二条と同様に「法律でこれを定める。」と規定している条項、②「法律の定めるところにより、」と規定している条項、③「法律の定める〇〇」と規定している条項の、三類型がある。

そして、これらの憲法条項に規定されている事項を調べてみると、①政府の組織に関する事項と、②権利義務の規律に関する事項と、いずれも法律主義（または法定主義）の原則を確立することが不可欠と判断されている、二種類の領域に限定されていることが判明する。

9 そこでさらに、これらの憲法条項のうち、政府の組織に関する憲法条項に基づいて制定された法律を調べ、これを列挙してみると、皇室典範、国籍法、公職選挙法、国会法、内閣法、国家公務員法、裁判所法、会計検査院法、地方自治法等々と並ぶ。しかも、これらの諸法は、憲法と一体をなすものとして、憲法の制定・施行とほぼ同時期に相前後して制定・施行されているのであって、これらの諸法こそ政府組織に関する「実質上の基本法」そのものである。

以上の諸点を考慮すると、地方自治法を含むこれらの諸法は、いずれも憲法の明示的な委任に基づいて制定された憲法実施法（または憲法附属法）と称しても決して不自然でない法律なのであって、同じく国会によって制定された法律ではあるものの、その他の通常法律とは別格の法的効力を有する法律として制定され解釈適用されることも、あながち全く根拠のないことではないのではなかろうか、と愚考する次第である。

10 この種の全く新たな類型の基本法として「地方政府の組織及び運営に関する憲法実施法」を制定する余地が開けるのであれば、その際には、国における憲法→憲法実施法→法律→政省令の法体系の確立に併せて、地方公共団体の自治立法権の世界についても、自治憲章（または憲章）→条例→規則の法体系の確立を許容すべきである。

なぜなら、2000年12月に北海道ニセコ町で「まちづくり基本条例」が制定されて以来、同種の運動が急速に全国各地に波及し、地方公共団体においても自治基本条例や議会基本条例を制定する動向がますます顕著になってきているが、これらの基本条例と通常条例との関係は、国における「形式上の基本法」と通常法律との関係に見られる限界と全く同様の限界を抱えていて、自治基本条例や議会基本条例を地方公共団体の最高規範に位置づけることに難渋しているからである。また、地方議会が制定する条例と長等の執行機関が制定する規則との関係は、国における国会が制定する法律と内閣・各府省大臣・各行政委員会等が制定する政省令・規則等との関係と完全に同列にはなっていないので、この点も、この機会に併せて改革すべきである。

## 地方公共団体の基本構造の選択手法について（案）

地方行政財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料

地方公共団体の基本構造については、条例で選択することとするか。その場合の論点として次の事項が考えられるか。

### ① 立法形式は通常の条例でよいか。

- 通常の条例と異なる「基本条例」あるいは「自治憲章」という名称の立法形式を設定することとするか。その場合、「基本条例」の位置付けをどのように考えるか。

### ② 提案権者をどうするか。

- 議員提案を認めると長の関与なく基本構造が決定することから、提案者は長に限定するか。
- 直接請求の対象とするか。

### ③ 条例制定方法をどうするか。

- 議会の議決を経て住民投票を実施することとするか。
- 特別多数議決（3分の2以上）でよいとするか。

# イギリス・アメリカにおける地方公共団体の基本構造の選択手法

地方行財政検討会議・第一分科会（第4回）（平成22年7月30日）配付資料

## イギリス

### 【選択肢】

2000年地方自治法（Local Government Act 2000）及び2007年地方自治法（Local Government Act 2007）により、次のどちらかを選択することを義務付けている。

- I 議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う  
「リーダーと内閣（Leader and Cabinet）」制
- II 直接公選された首長が率いる内閣が政策決定を行う  
「直接公選首長と内閣（Mayor and Cabinet）」制

※ 人口85,000人未満の小規模自治体は、従来からの「委員会」制を採用できる。

### 【選択手法】

異なる制度への移行には、議会の議決が必要。

ただし、II「直接公選首長と内閣」制の採用にあたって、議会は議決により住民投票に諮ることができ、さらに、有権者の5%以上から請願があった場合には、住民投票が行われる。

※ 一度住民投票を行い過半数を獲得できなかった場合、次の住民投票は10年間行うことができない。

## アメリカ

### 【選肢肢】

主として各州の法律により、「弱市長・議会型（Weak Mayor-Council Form）」、「強市長・議会型（Strong Mayor-Council Form）」、「議会・支配人型（Council Manager Form）」、「理事会型（Commission Form）」などの選肢肢が定められている。

### 【選肢手法】

最も主要な手法は、自治憲章（Home Rule）により選択するものであり、住民が憲章起草委員を選び（裁判所による任命もある）、その委員会が自治憲章案を作成し、住民を対象とした一定期間の閲覧の後で住民投票にかけられ、一定の割合（一般には過半数）の賛成によって制定される。なお、州議会の同意を必要とする州もある。

また、改正する場合にも一般的には住民投票が必要となる。

※ 出典：小滝敏之「アメリカの地方自治」（2004）、竹下謙監修「よくわかる世界の地方自治制度」（2008）

（参考）マサチューセッツ州一般法 第43章B（ホームルールの手続（憲章委員会の設置・住民投票等））（抄）

### 第2条 制定、改定又は現行の憲章の修正

すべての市及び町は、この章によって定められた手続きにより、市憲章を採択し、改定し、又は現行の憲章を修正する権限を有するものとする。

### 第3条 憲章の制定及び改定のための請願；提出；異議

…市又は町の憲章の制定及び改定は、直近の州の選挙においてこれらの市又は町に居住していた登録有権者数の15パーセント以上の者により署名された請願を選挙管理委員会に提出することによって開始されるものとする。…

### 第4条 憲章の制定又は改定に関する議題の提出のための運営組織の命令；憲章委員会の推薦と選挙

市議会又は都市行政委員会は、選挙管理委員会による請願に十分な量の署名が記載されている旨の認定報告を受け取った日から30日以内に、命令により、…憲章の制定又は改定に関する議題を有権者に提示し、併せて、憲章委員会の委員を選挙で選出することに備えるものとする。…

**第5条 憲章委員会；委員の推薦と選挙の手續**

憲章委員会の委員の推薦には、市又は町の住民の数に応じて、以下の数の登録有権者の署名が必要とされるものとする。

- 住民が10万人以上であれば200人の署名；
  - 住民が5万人以上10万人未満であれば100人の署名；
  - 住民が1万2千人以上5万人未満であれば50人の署名；
  - 住民が6千人以上1万2千人未満であれば25人の署名；
  - 住民が6千人未満であれば10人の署名
- …

**第6条 憲章委員会；委員数；選挙**

憲章委員会は、この条の規定に基づき開催された選挙において、…全市一区選出で選出された9名の登録有権者から構成されるものとする。…

**第10条 この章の規定により以前に制定又は改定された市憲章の修正；手續**

(a) この章の規定により以前に制定又は改定された市憲章の修正は、この条に規定する方法による市の市議会又は町の町民会議の3分の2の投票によって提案することができない。なお、市長が存在する市では、市長の一致がなければ、市憲章の修正の提案はできない。また、立法機関、市長又はシティーマネージャ、都市行政委員会又はタウン・マネージャの構成、選挙又は任用の方法、公職の任期に係る市憲章の修正は、この章の規定により選出された憲章委員会のみが提案することができる。

**第11条 提案された憲章案又は改定案；有権者への提案；投票…**

第9条の規定により憲章委員会の最終報告書の提出があれば、市議会又は都市行政委員会は、最終報告書の提出から2ヶ月以降に開催される、最初の通常の市議会選挙、又は毎年若しくは2年に一回の町の公職を選出する町民会議において、提案された憲章案又は改定案の承認を得るよう、市又は町の有権者に提案するよう命令するものとする。…

提案された憲章の修正案も、同様に、第10条の規定により有効なものとなってから2ヶ月以降に開催される前述の市議会選挙又は町民会議において、有権者に提案されるものとする。…

市又は町の有権者の過半数により承認された新しい憲章案又は憲章の改定案は、当該憲章案又は改定案に規定する日より効力を有するものとし、同様に承認された憲章の修正案は、当該修正案又は修正案を提案した市議会の命令又は町民会議の投票に規定する日より効力を有するものとする。…



## 第3回

地方公共団体における住民投票制度の  
導入をめぐる論点について





## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成22年度）

### （第3回）議事要旨

1 日 時 平成22年12月10日（金）16:00～

2 場 所 （財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 磯部 哲 慶應義塾大学法科大学院准教授  
伊藤 正次 首都大学東京都市教養学部法学系教授  
太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授  
小島 慎司 上智大学法学部国際関係法学科准教授  
曾我 謙悟 神戸大学大学院法学研究科教授  
谷口 尚子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授

（平成22年12月10日現在）

4 議 題 地方公共団体における住民投票制度の導入をめぐる論点

#### 5 概 要

##### 1 住民投票制度の活用の検討が求められる背景

- ・ 行政サービスが低下する中で、税金が上がるとか、国民に不愉快な状況が増えていく、住民に負担を求めるから選択してもらう必要があるという考え方もあるか。
- ・ 政治学において、エリート民主主義と大衆民主主義があって、日本のよく言われている問題は、エリート民主主義が行き過ぎてしまったということか。議会や長というプロ集団で判断することが進み過ぎていて、例えば投票率の低下や、国際比較しても投票意欲や行動レベルが低いことをかんがみると、隣に原発が建つといったような場合以外、有権者は働きかけない限りは決定に参加しないのではないか。

##### （住民投票の実施状況）

- ・ 住民投票条例の事例を見ると、公共施設の設置や廃止の類が一番多い。岐阜県御嵩町の産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票では、外国人に投票権がないことについて、最高裁に訴訟が提起された。住民投票そのものが違法

かという論点ではなく、投票権を日本人に限定するかどうかということが争いになった。住民投票を日本国民に限るかどうかということも論点になるか。

### (諸外国の住民投票制度)

- ・ ドイツで最初に行われた住民投票は、迷惑施設とか軍事基地で、それがやがて草の根民主主義的な一種の背景で導入された。初めは、住民投票は住民の怒りを示すためのもので、自分たちで何か決めようとして住民投票を行っているわけではなかったと記憶している。
- ・ カリフォルニア州の場合は、住民が一定の要件を出すと、州憲法の修正を含めて請求をし、州民投票で過半数が得られれば発効するという、議会は全然関係ない形態になっている。
- ・ カリフォルニアでは、一度州議会が制定した法律を廃止したいとか、あるいは改正結果を一部止めたいというときに住民が提起して、住民投票にかけるといのがレファレンダムとされていて、議会とか知事が提案するものとは理解されていない。抑制的か促進的かという観点では、カリフォルニアのレファレンダムは抑制的な方向に、イニシアティブは促進的な方向に動かそうとする制度ではないか。
- ・ 地方税関係が条例の制定・改廃請求の対象外とされているのは、ネガティブリスト的な扱いか。カリフォルニアでは、予算編成を制約するような減税要求がたくさんあって、それが全部通っているので、どのように予算編成をしているのか全くわからない。
- ・ 国と地方の役割分担が分離型か融合型かという点で、ドイツは融合型であるが、地方公共団体は全権制限を主張できるので、住民投票がそれほど地方公共団体の事務を攪乱する要因にはならないと考えているのかもしれない。
- ・ ドイツの場合、国の監督権がかなり厳しく、機関委任事務のようなものもあるので、地方議会の権限の範囲は、それほど必要でない自治事務のようなものという面がある。日本の場合も、必要的自治事務が定められている以上、住民投票による攪乱はないか、そのこと自体違法と考えることになるか。
- ・ アメリカでは、自治体の権限を超えたようなことについて住民投票があったとき、裁判所が判断をする。州レベルでも、州憲法に違反するような住民投票について、たとえ賛成が多くても内容に整合性がないということであれば違憲である、住民投票自体が無効であると判断する。

## 2 日本国憲法との関係

- ・ 住民投票も、投票をしているのは何らかの意味での有権者という1つの機関であって、住民投票がより民主的であるというのは、考えがたい。住民投票が充実する方向に進んでいくと考えるのであれば、むしろ代表民主制の機能の低下として説明されるべきものであり、議会と長が公益を体現していく機能がなくなっているとか、もしくは二元代表制に基づくデッドロック現象によって起こるものだと考えるべきで、住民投票が充実する方向に向かわなければいけないと考えなくてもよいのではないか。
- ・ 民主主義の歴史がある中で、少しずつ有権者の責任部分が増えていく方向というのは、ある意味で代表民主制の機能が低下しているとも考えることもできる。
- ・ 憲法学者は、直接民主制に厳しい意見を持っていて、特に住民投票に反対しており、議会の討議へ期待を示し、議論を通した合理的決定が独自の価値を持つという考えがあるが、なぜ現行の直接請求制度に反対しないのか。直接請求は議会解散のみならず、ある特定メンバーの入れ替えも可能であるのに、なぜ問題にならないのか。
- ・ 合理的な議論をするためには、総選挙的なものよりも、シングルイシュー的な住民投票を重ねていくほうがよいか。その結果どこかで矛盾が生じた場合は、責任のある機関が調整をすればいい。そのほうが、困難を分割して統治する仕組みとして、かえって期待できるか。
- ・ 例えば、自治体の基本構造については正解が導けるかどうかは分からないので、住民投票にかけたほうがいいのかという場合は想定できるが、他により政策上の適正な判断が見出せるイシューについて、住民投票の方がいいが仕方なく代表制を採用しているという考え方はよくないのではないか。

## 3 住民投票制度の検討に当たって留意すべき点

- ・ 議会が自治体の向かうべき方向性に正解を見出すことができず、正確な判断ができなくなっているから、住民に任せる方がより民主的で正確な判断だと考えることについて危機感を感じる。
- ・ 住民投票も、法律や条例の根拠によって、ある一定の有権者という一つの機関が行っているものに過ぎない。低い投票率の中で選ばれた一部の住民の代表である議会の議員が決定することの方が民主的ということではなく、どちらも住民の一部が一つの機関として決定しているという点では変わりがないはず

であり、どちらかを一方的に、常に正しい判断をしてくれるのかのように考えることはおかしい。

問題・ 代表民主制が機能低下しているところに、いかに法律で住民投票に一定の裏付けをして、その制度を活用して直接民主制で補えるようにするという中で、代表者が丸投げして住民に判断を委ねるといことが、なぜ可能なのか。住民の出番だという性質の事項についてのみ可能なのか。代表者たちが住民に丸投げするということが許されるのか。

・ 住民の判断が議会の議員よりも優れているとは限らず、実際は強力なリーダーによって扇動されたり、トリガーが多様化することによって、政治的な渦に巻き込まれるだけで、結果的に賢明な判断ができるのか。

・ 迷惑系施設の建設や外国人の受け入れなど、対象となる 이슈のタイプによって、結果が読めるようなものと読めないものがあるが、リーダーに扇動されたり、住民の損になるようなことは中々決定しないというような場面も含めて、住民が自己責任で物事を決定する流れをつくるための手段か。

・ 住民投票制度を拡充していく分、政治的な混乱の場が増加することが考えられるが、これを避けるように考えるか、あるいはこの流れの中では仕方がないと考えるか。

・ 議会が反対しているので、長が迂回路のように住民投票を行う、議会と長が対立してデッドロックになったときに、住民投票で決定してその効果が継続するという場合に、後の長も議会も、同じ権限を持って決め直すことができるにも関わらず、手を付けられなくなるという事態が生じるか。

・ 例えば、住民投票により議員定数を減らした場合に、また増やそう思うときにリスクが高くて手をつけられないということは想定される。議会の議決であっても、住民投票であっても決定することが可能だというふうに、重疊的な権限の存在をなしにするか。一定の条件を満たした場合にのみ、住民投票にできる、議会限りで決定できるという形にするか。再決定が事実上できないという問題が予想されるが、あらかじめどちらの権限かということをはっきり決めておけば生じない問題か。

#### 4 法律で住民投票制度を設ける意義

・ 住民投票制度に国がどのように関与するか、国が法律で住民投票を義務付けたり、法律で議会の権限を奪ってしまうという問題についてまず考える必要がある。法律で住民投票制度を設けることは、議会や執行機関の権限を奪えるか

らであり、条例により拘束型の住民投票ができないということが通説である理由は、いわば住民が決定権を篡奪するものという理解からか。

- ・ 国がある程度義務付けたとしても、地方公共団体が政治状況などにより勝手に住民投票を実施することになれば、ますます政策的効果として何が起こるか分からない中で、住民自治の理念に照らして国において制度を備えておくべきか、地方公共団体の判断に任せるべきかの判断は難しい。
- ・ 例えば、長と議会が住民を無視して結託してしまうという場合に、現行の直接請求制度だけでは不十分な状況が考えられる。また、政策に行き詰まったときの処理も決めておく必要があり、その場合住民投票がいいか、新たな組織を選択し直す方がいいか。
- ・ 国が自治体に義務付けることがよいかどうかは不明であるが、民主主義が段階的に成熟化していくと、住民投票のようなプロセスが充実化されていく流れに向かうのではないか、その方向で制度を整備していかざるを得ないのではないか。
- ・ 住民投票をある事項について導入したり、義務付けたり、あるいは禁止したりする方がより正しい決定が得られるのか。住民は情報が限られているから任せられない、あるいは任せてもいいというレベルで判断すべき事項と、正しい判断ができないからこそ住民の意見を聞くべきだという事項があるか。
- ・ 科学的にリスクがどうしても読めない事項について、議会も住民も判断できないので、住民に判断を委ねるべきだという場合も考えられるか。
- ・ 住民投票の法制化を考える場合、できるかできないかということよりも、住民投票の仕方や公職選挙法の選挙規定を適用するかどうかということに注意を傾ける方がいいか。適正な手続は当然であるが、選択肢をいくつにするか、イエスノー型にするかといった細かな制度設計が重要か。
- ・ 住民投票をどういう場合にやるべきかという問題と、どういう形でやればうまくできるかという問題は別に考えるべきか。
- ・ 住民投票の実施を、統一地方選挙や普通の選挙に重ねて行うのか、独立で行うか。シングルイシューで選挙すれば議論の時間は確保できるが、人を選ぶ選挙と重ねて実施すると影に隠れるか、逆に人を選ぶ選挙の方がかえってシングルイシュー化するかもしれず、技術的な論点として考えられるか。

## 5 特定事項についての住民投票制度を法律で設ける場合の制度設計のあり方

### (対象事項のあり方)

- ・ ポジティブリストの方式は、基本的にリストに載っていない事項について、住民投票を行うことができないということか。ここで国が実力行使してその投票を禁止したり、違法な住民投票なので無視するということはできないのではないか。
- ・ ポジティブリストに載っていない事項について、自治体が住民投票を行うとき、国が実力行使してその投票を禁止したり、違法な住民投票なので無視するということはできないのではないか。
- ・ 外国人を排斥するといった事項が果たして住民投票として許されるか。最終的には司法判断になるかもしれないが、ネガティブリストとポジティブリストを考えるときの論点の一つになるか。
- ・ 基本的人権にかかわる事項については、最終的には裁判所の判断になる。国益の観点から国として住民投票が実施されては困る事項についてネガティブリストに記載する方が意味があるか。ただその場合も、リストに載せたところで、自治体が勝手にやっしまえば、国が止めるような権限を持っていないのでどうしようもない。
- ・ ネガティブリストを作成することに法的効果をどこまで期待できるか、最終的に誰かが人権を侵害され、最高裁の判断がないと意味を成さないというか。
- ・ 税金の問題は住民にとっても重要なのに、これをネガティブリストとして扱っていいか。請求があっても議会で議決して否決すればいいのであればリストとして記載してもいいとは思いますが、結果がどのように動くか分からないという不安がある。

### (必要的・義務的な実施条件・手続のあり方)

- ・ 必要的かつ拘束的な住民投票を実施させる場合、住民自治に対する国の関与という問題を考える必要があるか。
- ・ 住民投票は、何らかの決定の際に抑制的にも促進的にも働くところがポイントで、住民投票をやりたいことを進めるために使う方法と、慎重に考えて抑制するために使う方法のどちらの方向を狙って設計するかということが大事ではないか。どちらを狙って設計するかによって、実施条件や手続が必要的か任意的か、関係者を誰にするかということとは関連するか。

また、間接民主制における法の政策形成力がどの程度抑制的かということも関連付けて検討する必要があるか。二元代表制は、議院内閣制に比べて法の政

策形成力は抑制されるが、アメリカのように完全に二分されているタイプではない日本では、長も議会も条例案を提出できるため、そこまで抑制的とは言えないかもしれない。住民投票制度を導入する以前の間接民主制において、政策決定が進み過ぎるのが問題なのか、それとも逆になかなか決まらないのが問題なのか、さらに、それをどのように補うのかということを考えることが重要か。

#### (住民投票制度の制度設計のあり方に応じた政策的効果)

- 住民投票の政策的効果が、自治体の政策決定のブレーキになるか、促進するものになるかということをもともと設計できるか。その時々政治状況によって変わってくるのではないか。政策的効果よりは、むしろ長と議会のどちらに行動のしやすさを与えるか、その機関間関係に何をもたらすかという観点のほうがより予想がしやすいか。
- 首長と議会の党派的な関係などによって政策的効果が分かれる部分があると思うので、そういうことまで含めて抑制的か促進的に働くかということを読み切ることは難しいか。





# 資料



## 地方公共団体における住民投票制度の導入をめぐる論点

我が国において、法律によって、地方公共団体の意思決定手続に住民投票制度を導入する場合、どのような制度設計が考えられ、どのような論点があるか。

○ 住民投票制度の形態については以下のとおり分類を行った上で、制度設計を議論してはどうか。

- |                |                                    |
|----------------|------------------------------------|
| (i) 根拠規定       | (a) 憲法、(b) 法律、(c) 条例、(d) その他       |
| (ii) 開始者       | (a) 執行機関、(b) 議会、(c) 一定数の住民、(d) その他 |
| (iii) 実施条件・手続  | (a) 必要的・義務的、(b) 任意的                |
| (iv) 投票結果の法的効力 | (a) 拘束・決定型、(b) 諮問・助言型              |

○ 住民投票制度のうち、執行機関又は議会が案を作成するものをレファレンダム、一定数の住民が案を作成するものをイニシアティブと定義することができるか。

※ 開始者=案の作成者でないこともあり得る (ex. 抗議型レファレンダム)。

### 1 住民投票制度の活用の検討が求められる背景

○ 今後、地方公共団体の意思決定において住民投票制度を一層活用していくとすれば、以下のような背景が考えられるか。

― 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、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっていること。

― 議会は住民の意見反映・集約等の機能を果たす必要があるが、現実には多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できていない、住民との直接対話、住民参加の取組みも十分に行われていないという指摘があること。

― 長と議会は、住民との関係でともに民主的正統性を有する存在であり、互いに異なる立場をとることは想定され、このような場合には双方が十分に議論を重ねる必要があるが、なお、立場が一致せず、地方公共団体の行政運営が困難に陥る例が見られること。さらに、このような場合に、実質的に単一の政策を争点として選挙が行われるケースが見られようになってきたこと。

○ 地方自治体における住民投票の実施状況をどう考えるか。

○ 近年、諸外国において住民投票制度の導入が進んでいる状況をどう考えるか。諸外国と比較する際に、我が国の地方自治制度の特色をどう勘案すべきか。

## 2 日本国憲法との関係

### (国民主権・代表民主制における住民投票制度の位置付け)

○ 地方公共団体の意思決定手続における住民投票制度の導入については、国民主権や代表民主制の理解に応じて以下のように異なる立場がありうるか。

一 住民投票は、地方公共団体の権力の源泉である住民が直接その意思を表明するものであることから、日本国憲法の「地方自治の本旨」の要素である住民自治の観点から幅広く活用されるべきである。

一 日本国憲法は、地方公共団体の基本構造として代表民主制を採用していることから、代表民主制が機能不全に陥ったなど例外的な場合を除き、住民投票は

活用されるべきではない。

### (地方公共団体の基本構造との関係)

○ 日本国憲法は議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めているが(自治法第93条)、現行制度下においても以下のような制度が設けられており、代表民主制を前提とした上でこれを補完するものとして直接民主制的な手法の導入することは許容されていると考えてよいか。

一 現行の地方自治法は、町村において議会を置かずに選挙権を有する者の総会を設けることを許容していること(自治法第94条)。

一 現行の地方自治法は、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散、議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けていること(自治法第5章)。

また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしていること(自治法第5章第2節)。

一 沿革として、過去、他にも住民投票制度が設けられていたこと。

## 3 住民投票制度の検討に当たって留意すべき点

### (1) 制度として留意すべき点

#### (代表民主制の機能低下)

○ 我が国の地方自治制度は代表民主制を前提としているが、住民投票制度は、代表民主制の機能を低下させるという意見をどのように考えるか。具体的には、代表民主制を通じた意思決定過程において多様な利害を調整し、柔軟な解決方法の選択を可能にする熟議機能が低下する可能性、地方公共団体としては本来判断しなければならない事項について長、議会等が判断を回避する傾向を促す可能性をどう考えるか。

### (権力者、独裁者による意思決定の正当化)

- 住民投票制度は、具体的な制度設計によっては、二元代表制による権力の相互牽制機能、合議制の議会を通じて多様な層の幅広い住民の利害を調整し、その意見を集約する機能等を超越する仕組みとして機能し、権力者、独裁者による意思決定を正当化する可能性があるか(「プレビシット」)。

### (不完全な情報の下での判断)

- 他の手段との比較あるいは代替可能性を含めて、合理的な判断に必要な情報が住民に提供されるべきであるが一定の限界があるのではないか。その結果、住民に対する情報伝達能力が高い主体による誘導を容易にするのではないか。

### (広域的・国家的利害との齟齬、少数者の権利侵害)

- 住民投票の対象事項について、地域的な利害を対象とするとしても、それがより広域的な利害、国家的な利害と密接に関わる場合があることをどう考えるか。また、多数者による少数者の権利侵害をもたらす可能性があることをどう考えるか。

### (制度上は諮問・助言型であっても事実上拘束的)

- 住民投票の投票結果の法的効力(iv)について諮問・助言型(b)とする場合であっても、事実上、地方公共団体の意思決定に拘束的に機能する可能性があると考えられるが、法的には地方公共団体の意思決定を拘束しないものに過ぎず、拘束・決定型(a)と明確に区分して議論を進めてもよいか。

## (2) 地方自治の実態や社会のあり方に照らして留意すべき点

- 我が国の地方自治の実態、社会のあり方に照らして、住民投票制度の導入はどのような影響をもたらすことになるか。例えば、
  - 現在の地方選挙は必ずしも政策本位の選挙ではないことから、代表民主制による判断と住民投票の結果には相当の乖離が予想されるのではないか。
  - テレポリティックス、ネット社会の進行は、住民投票の結果にどのような影響を与えるか。
  - 住民投票が国に対する地方の要望行動・意見表明の強力な示威手段として活用される可能性はないか。広域的・国家的利害に関する事項であっても地方公共団体やその住民の合意が求められる傾向をより強めることにならないか。
  - 一部萌芽が見られるシングルイシュー・ポリティックス、マニフェストによる個別具体的な事項へのコミットの傾向に拍車をかけないか。
  - 群集心理的な世論形成や喝采による決定を促すことにならないか。
  - 合意形成を重視する社会文化に住民投票はどのような影響を与えるか。
  - 政治的エリートから大衆による政治への流れを加速するか。

#### 4 法律で住民投票制度を設ける意義

##### ④ (特定事項についての拘束・決定型住民投票制度の導入)

○ 複数の地方公共団体において、条例、要綱等で、住民投票の投票結果の法的効力(iv)について諮問・助言型(b)の住民投票制度が既に導入されているが、拘束・決定型(a)の住民投票制度を導入する場合には、現行の地方自治法の下において必ず法律の根拠が必要であるという理解でよいか。

##### ⑤ (特定事項についての必要的・義務的住民投票制度の導入)

○ また、複数の地方公共団体において、条例で、特定の事項について住民投票の実施を必要的・義務的(iii)(a)とする住民投票制度が既に導入されているが、国として特定の事項について住民投票の実施を必要的・義務的にする必要がある場合には、法律によって住民投票制度を導入する意義はあると考えられるか。

##### ⑥ (条例、要綱等による住民投票に当たっての適正手続の義務付け)

○ 複数の地方公共団体において、既に条例、要綱等で住民投票制度が設けられているが、住民投票制度についてはデメリットもあることから、住民投票を行う場合に適正手続を法律で義務付ける意義はあると考えられるか。例えば、住民投票に付する場合には、長その他の執行機関及び議会が自らの意見を示すこと、他の手段との比較あるいは代替可能性を含めて合理的な判断に必要な情報を提供することを義務付けること、住民投票運動・投開票について一定のルールを設けることが考えられるか。

○ すなわち、法律で住民投票制度を設けることとする場合、次のいずれかの考え方があり得るか。

A 特定事項についての住民投票の投票結果の法的効力を拘束・決定型とする必要がある。

B 特定事項についての住民投票の実施を必要的・義務的とする必要がある。

C 条例、要綱等による住民投票に当たって適正手続を義務付ける必要がある。

## 5 特定事項についての住民投票制度を法律で設ける場合の制度設計のあり方

○ 特定事項を対象事項として拘束・決定型住民投票制度(iv)(a)、必要的・義務的住民投票制度(iii)(a)を法律で導入する場合の制度設計については、次のような論点があるか。

### (1) 対象事項のあり方

○ 拘束・決定型住民投票制度(iv)(a)の場合には住民投票の結果が地方公共団体の意思決定となることから、対象事項の設定についてより慎重な検討が必要か。

○ 諮問・助言型住民投票制度(iv)(b)の場合には、必要的・義務的(iii)(a)としても住民投票の結果を参考にしつつ、最終的な地方公共団体の意思決定は従来通り地方公共団体の機関が行うことからより広範囲にわたる対象事項の設定が許容されるか。

○ 次のような各国の立法事例が参考となるか(注:連邦国家を中心に、一国内で異なる自治体によって対象事項が異なることが多いことに留意)。

#### ア. 対象事項の例

(任意的) 重要事項(ドイツ・韓国)、自治体の排他的権能(イタリア)、請求者(議会又は長)の権限の範囲内(フランス)

(必要的・義務的) 憲章改正(スイス・アメリカ)、一定以上の財政支出(スイス)、(学校区制導入等の)予算(アメリカ)

#### イ. 対象事項から除外している事項の例

特定個人に関する事項(スイス・フランス)、公務員の身分・報酬(韓国)、予算(スイス(個別項目は認容)、アメリカ(一部団体)、ドイツ、韓国、イタリア)

○ 具体的には、次のものを対象事項とすることが考えられるか。

### A 地方公共団体又はその機関の意思決定に代替する一般制度と位置付け、対象事項を特定しない場合

#### ア: 地方公共団体の事務(自治法第2条)

一 地方公共団体の事務に該当すれば、対象事項としない積極的な理由はないものとするか。

イ：長その他の執行機関の権限及び議会の議決事件

(例) 重要事項 (自治法第 96 条、第 149 条、第 180 条の 8 等)  
一 長その他の執行機関の権限、又は議会の議決事件として顕在化しているものとするか。

ウ：議会の議決事件 (自治法第 96 条)

一 議会の議決事件の範囲と考えるか。

この場合、対象事項は広範囲に及ぶことから、必要的・義務的住民投票制度 (iii) (a) とする場合には、開始者 (ii) を限定することによって一定のスクリーニングにすることが必要か。

一 この場合、対象事項には様々な性格を有するものが含まれることとなるため、代表民主制による意思決定にふさわしく、住民投票の対象事項とすることが適当でない事項についてネガティブ・リストが必要か。

(例) より広域的な利害、国家的な利害と密接に関わる事項、多数者による少数者の権利侵害をもたらす可能性がある事項

## B 地方公共団体の通常的意思決定手続によるべきでないものと位置付け、対象事項を特定する場合 (ポジティブ・リスト)

ア：地方公共団体の存立に関する基本的な事項

(例) 地方公共団体の廃置分合、基本条例 (自治憲章)、地方公共団体の基本構造の選択、議員・行政委員会の定数、議員・長の報酬、多選制限

イ：地方公共団体の行政運営について長と議会の意見が対立し、他の方法によってはその解消が期待できない事項

(例) 長による一般再議権 (自治法第 176 条第 1 項) の行使に対し、議会が同一の議決 (現行制度では 2 / 3 以上の同意が必要) を行ったが、長 (又は一定数の住民) はなお不満がある場合

ウ：地方公共団体の重要な意思決定に係る事項

(例) 重要な条例の制定改廃、一定規模以上の支出、重要な地方税の新設改廃、一定の場合における地方債の発行、総合計画の策定、重要な大規模施設の設置、都市計画の基本的事項



## (2) 必要的・義務的な実施条件・手続のあり方

- 特定事項について必要的・義務的に住民投票を実施する制度を導入する場合であっても、開始者(ii)を執行機関(a)又は議会(b)とする制度設計のほか、一定数の住民(c)とする制度設計が考えられるか。すなわち、一定数の住民の意思がある場合に限って住民投票の実施を必要的・義務的とする制度が考えられるか。
- 特定事項について必要的・義務的に住民投票を実施する制度を導入する場合であっても、全地方公共団体に一律に導入するのではなく、条例によって制度導入を選択した地方公共団体のみ限定して導入するということが考えられるか。住民投票の実施を必要的・義務的とする制度であることと、制度の導入を条例による選択制にすることは両立し得るか。

## (3) 住民投票制度の制度設計のあり方に応じた政策的効果

- 地方公共団体内部における通常的意思決定手続を終えた上で住民投票に付することとする場合((例)議会の議決を経て長が決定する事項を議会の議決を経て長が住民投票に付する。長が決定する事項を長が住民投票に付する。)、実際には、地方公共団体の通常的意思決定手続によって決定が見込まれる事項に対する住民による承認権又は拒否権として機能するか。
- 地方公共団体内部における通常的意思決定手続の途中過程において特定の機関のみが発案者となって住民投票に付することとする場合((例)議会の議決を経て長が決定する事項を議会が否決した場合に長が住民投票に付する。議会の議決に従って長が執行する事項について、議会の議決に対して長が再議に付した場合に議会が住民投票に付する。)、実際には、地方公共団体の他の機関が決定を望んでいない事項についての住民による決定として機能するか。
- 地方公共団体内部における通常的意思決定手続が進行しているか否かにかかわらず、発案者(ii)を一定数の住民(c)又はその他(d)((例)主務大臣若しくは都道府県知事)として住民投票に付することとする場合((例)一定数の住民(c)又は主務大臣若しくは都道府県知事(d)が案を示して請求することによって当該案について住民投票に付する。議会の議決を経て長が決定する事項を議会が否決した場合に一定数の住民が住民投票に付する。)、実際には、地方公共団体の通常的意思決定手続では決定が見込まれない事項についての住民による決定として機能するか。
- すなわち、住民投票制度は、地方公共団体の権力の源泉である住民の意思を直接に問う手法であるが、制度設計のあり方によって、住民投票の対象事項について一定の政策的効果が生じることになるか。

## 1. 住民意思の反映の方策の一つとしての住民投票の検討

住民の意思の反映する仕掛けが足らなかつたため、①議会制度の改革、②直接請求制度の改善、③住民投票の検討が必要とのお考え。

③については、「場合によってはアメリカみたいに、その地域の重要な問題については、住民投票で住民の意思を示すことによって、物事を決めていくということがあっていいんじゃないですか。こんなことをイメージしているんですね。それは、去年の民主党の、去年の政権交代前の選挙のマニフェストとともに作った副読本みたいな『インデックス2009』という政策集の中に、住民投票（ママ）を制定すると書いてあるのですけど、それ以外のこと書いていますけど、そんなことを見ながら、検討課題にしていきたいなと思っています。」

## 2. 住民投票の対象事項、改正スケジュール

「住民投票というと、よく巻町の原発の話がありましたよね。あれも一つの住民投票ですけど、私が描く住民投票というのは、自治体の仕事、自治体が決めるべき、具体的には議会には議会が決めるべきこと。で、日常はそれでいいんですけど、議会が決めていいんですけど、本当に重要な、特に重要な事柄とか、そういうものについて住民が直接政治参加と言いますか、間接民主主義の制度を補完するという意味で、住民が直接政治参加する機会があってもいいのではないかと思います。ですから、基本はその自治体が決めるべき重要な事柄ということになりますね。特に今、名古屋で一つのヒントがあるのですけれども、名古屋で問題になっているのは税の問題と、それから、議会の問題が出ていますよね。報酬とか、定数とかね。税は議会が決めるということが基本でいいんですけども、例えば議会自体の問題を議会自身が決めるというのには変だなという人もいますよね。だから、例えばそういうものを住民投票の対象にするというのも、一つのアイデアとしてあると思います。どうするかというのはこれから専門家の皆さんの意見も聞きながら検討していきたいとね。いずれにしても、戻りますけど、自治体の基本的な、基本的に重要な事柄を、住民投票の対象にしてはどうかという、そういう前提で住民投票の在り方を検討していくということになります。これも成案が得られれば、できるだけ早くということですよ。これ、いつになるか分かりませんけどね。」

## 分権改革

### 住民投票による民意のくみ上げ

住民投票を地域の意思決定に積極的に取り入れるため、「住民投票法」を制定します。

住民投票は住民の意思を確認するために非常に重要な手段であり、適切に利用すれば代議制民主主義を補完して住民の意思を政治に反映する有効な手段となります。

# 民主党の住民投票法案（平成12年第147回国会提出、衆第35号）

（目的）

第一条 この法律は、地方公共団体が住民投票の制度を設けることにより、当該地方公共団体における行政に住民の意思をよりの確に反映させることができるようにし、もって住民の福祉の増進に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「住民投票」とは、一定の事項についての住民の賛否その他の意見の投票（一の地方公共団体のみに適用される特別法の制定のための投票及び地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）の規定による直接請求に基づく投票を除く。）をいう。

（制度の整備）

第三条 普通地方公共団体及び特別区（以下「地方公共団体」という。）は、次条に定める基本を踏まえ、住民投票の制度を設けるものとする。  
2 住民投票に関し必要な事項は、条例で定めるものとする。

（制度の基本）

第四条 住民投票の制度の基本は、次に掲げるものとする。

一 住民投票に付する事項は、条例の制定若しくは改廃又は地方公共団体の住民の福祉に重大な影響がある事項とすること。

二 投票権を有する者は、当該地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者とすること。

三 住民投票は、次に掲げる場合に実施するものとする。

イ 投票権を有する者の総数を次の表の上欄に掲げてそれぞれ的人数に同表の下欄に掲げる割合を乗じて計算した人数を合計した人数を上限として条例で定める人数以上の投票権を有する者の連署をもってする請求があつた場合

十万人以下的人数 百分の十五

十万人を超え五十万人以下的人数 百分の十

五十万人を超える人数 百分の二

ロ 議会の議決があつた場合

四 地方公共団体は、住民投票の結果を尊重しなげなければならないものとする。

五 地方公共団体は、住民投票に付される事項に関し、その保有する情報を積極的に公開するものとする。

六 住民投票の実施についての第三号イの請求は、同一の事項について実施された住民投票の日から二年間は、することができないものとする。

七 地方公共団体は、住民投票が適正に行われることを確保するため、買収の禁止その他必要な規制の措置を講ずるものとする。

（条例の制定手続の特例）

第五条 条例の制定又は改廃の住民投票については、条例の定めるところにより、あらかじめその結果により条例の制定又は改廃の効果を生ずる旨の議会の議決を経た場合においては、当該効果を生ずるものとすることができる。

2 前項の条例においては、同項の議会の議決を経て実施される住民投票の効力に関する不服申立ての制度を設けるものとする。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

（地方自治法の一部改正）

第二条 地方自治法の一部を次のように改正する。

第十二条 第一項、第七十四条第一項及び第二百九十一条の六第一項中「（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ものを除く。）」を削る。

# 住民投票に係る地方制度調査会の過去の提言

## 1. 第26次地方制度調査会

『地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申』  
(平成12年10月25日) <抜粋>

第1 自己決定・自己責任の原則を踏まえ地方分権時代の住民自治制度のあり方

1 住民自治の更なる充実方策

(1) 住民投票制度

我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民ニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握方法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るといふ観点から、重要な課題である。

当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。これら論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。

ただ、市町村合併については、①まさに地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、②地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当である。その場合、自主的な市町村合併の推進という観点を踏まえ「市町村の合併の特例に関する法律」において位置付けることとし、制度化に当たっては関係団体の意見を十分聴取の上、円滑な運用を図られるものとする適当である。

## 2. 第24次地方制度調査会専門小委員会報告（平成8年4月16日）〈抜粋〉

### 第2 住民自治の充実等について

#### 2 住民投票制度の検討等

住民投票については、合併の是非などについて住民の意向を聴くため、これまで事実上実施されてきた例はあるが、地方行政における住民自治の重要性を考慮して、

ア 地方公共団体の計画策定や行政施策への住民参加の機会の拡大のための方策として住民投票制度の導入を検討すべきではないか。

イ 議会の活性化を図る観点からも住民投票制度の導入を検討するべきではないか。

などの意見がみられた。

他方、

ア 現行の代表民主制を基本とした地方自治制度の下で議会や長の本来の機能と責任との関係をどう考えるのか。

イ 住民投票が地域社会の合意形成に及ぼす影響などについて慎重に考える必要があるのではないか。

ウ 住民投票に適する事項及び適さない事項は何であるかについて慎重に検討する必要があるのではないか。などの意見もみられた。

したがって、こうした意見を踏まえ、住民投票制度を含め、地方公共団体への行政への住民参加の機会の拡大、政策形成等における住民意思の反映のための方策について、さらに引き続き検討していく必要がある。

## 3. 第16次地方制度調査会『住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申』

（昭和51年6月18日）〈抜粋〉

### 第2 住民の自治意識の向上に資するための方策

#### 5 住民投票制度の拡張

いうまでもなく、我が国の地方自治制度の基本的な仕組みは、議会及び長による代表民主制であるが、事案によっては住民投票により住民全体の意思を直接に確認することが適当なものもあると考えられる。

現行制度においても一部に住民投票制度が採用されているが、住民の自治意識醸成の見地からも、例えば、地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要がある。

しかし、住民投票制度は、代表民主制に対する補完的な制度として採用されるものであって、それにより議会や長の本来の機能と責任を損なうことのないように配慮する必要があると思われる。



# 住民投票の種類

地方行政検討会議・第一分科会(第7回)(平成22年10月29日)配付資料

## 1. 法律を根拠とするもの

	根拠	概要	拘束/諮問	投票権者	投票手続 投票運動
(レファレンダムの例) 地方自治特別法	憲法95条 地方自治法 261条、262条	憲法95条に基づき「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定に当たって、住民投票を実施(法律の制定には過半数の同意が必要。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(公選法準用)	自治法262条第1項 (公選法を準用)
(イニシアティブの例) 合併協議会の設置	市町村合併 特例法 4条、5条	直接請求で付された合併協議会の設置に係る議案が議会で否決された場合に、長による住民投票に付する旨の請求又は有権者の6分の1以上の直接請求により、住民投票を実施(投票で過半数の同意があったときは、議会が可決したものとみなされる。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(市町村の議会の議員及び市長の選挙権を有する者)	市町村合併特例法 5条32項 (公選法を準用)
(参考) 国民投票法	憲法96条 日本国憲法の 改正手続に関する法律	憲法96条に基づき「各議院の総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議」し、これに基づき国民投票を実施(投票で過半数の同意が必要。)	拘束	満18歳以上の日本国民(公選法、民法等の法制上の措置が講ぜられるまでの間は、投票権者の年齢は20歳以上とする。)	国民投票法で規定 (公選法を一部準用)
(参考) 議会の解散 公務員の解職	地方自治法 76-85条	有権者の総数の3分の1以上の連署による議会の解散、議員・長の解職の請求があった際に、住民投票を実施(投票で過半数の同意があったときは、それぞれ解散、失職。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(公選法準用)	自治法85条第1項 (公選法を準用)

## 2. 法律に基づかないもの

- ・ 根拠：条例、要綱など
- ・ 発議者：住民(一定数の署名)、議会、長その他の執行機関
- ・ 投票権者：選挙権を有する者に限る(未成年、在留外国人を対象とする場合もあり)
- ・ 投票手続、投票運動：条例

# 一の地方公共団体のみに適用される特別法に係る住民投票（憲法第95条）

地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料

## 1. 根拠条文

憲法第95条、地方自治法第261条・第262条

## 2. 制度の概要

- 憲法第95条 「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」
- 地方自治法第261条：以下の手続を規定
  - ・ 一の地方公共団体のみに適用される特別法を最後に議決した議院の議長から内閣総理大臣への通知
  - ・ 内閣総理大臣から総務大臣へ、総務大臣から関係普通地方公共団体の長への通知
  - ・ 関係普通地方公共団体の長が、選挙管理委員会に賛否の投票を実施させる
  - ・ 賛否の投票の結果の総務大臣への報告、総務大臣の内閣総理大臣への報告
  - ・ 内閣総理大臣による公布、衆議院議長及び参議院議長への通知
- 地方自治法第262条：賛否の投票への公職選挙法の規定の準用、賛否の投票と選挙及び解散又は解職の投票との同時実施

## 3. 適用事例

昭和24年から26年にかけて、広島平和記念都市建設法（昭和24年法律第219号）など、〇〇都市建設法として制定された15件の法律に関して、賛否の投票が行われている。



# 合併協議会の設置に係る住民投票（市町村合併特例法第4条・5条）

地方行財政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料

## 1. 根拠条文

市町村の合併の特例に関する法律第4条・第5条

## 2. 制度の概要

- 市町村合併特例法第4条（一の合併関係市町村（合併請求市町村）への合併協議会設置請求）
  - ・有権者の総数の50分の1以上の連署による合併協議会設置請求
  - ・合併請求市町村の長から合併対象市町村の長への意見聴取、合併対象市町村の長からの付議するか否かの回答（すべて付議するとの回答であった場合）合併協議会設置協議についての議会への付議
  - ・（合併請求市町村で否決し、かつすべての合併対象市町村で可決した場合）合併請求市町村の長からの請求又はそれがなかつた場合で有権者の総数の6分の1以上の連署による請求があった場合に、合併協議会設置請求に関する住民投票を実施
  - ・合併請求市町村における住民投票で有効投票総数の過半数の賛成があったときには、当該市町村の議会が可決したものとみなされ、合併協議会を設置
- 市町村合併特例法第5条（すべての合併関係市町村（同一請求関係市町村）への合併協議会設置請求）
  - ・それぞれの有権者の総数の50分の1以上の連署によるすべての同一請求関係市町村への合併協議会設置請求
  - ・合併協議会設置協議についての議会への付議
  - ・同一請求関係市町村のうち、合併協議会設置協議を議会が否決したすべての市町村において、長からの請求又はそれがなかつた場合でそれぞれの有権者の総数の6分の1以上の連署による請求があった場合に、すべての市町村において合併協議会設置請求に関する住民投票を実施
  - ・否決市町村における住民投票で有効投票総数の過半数の賛成があったときには、当該市町村の議会が可決したものとみなされ、すべての否決市町村で過半数の賛成があった場合には、合併協議会を設置

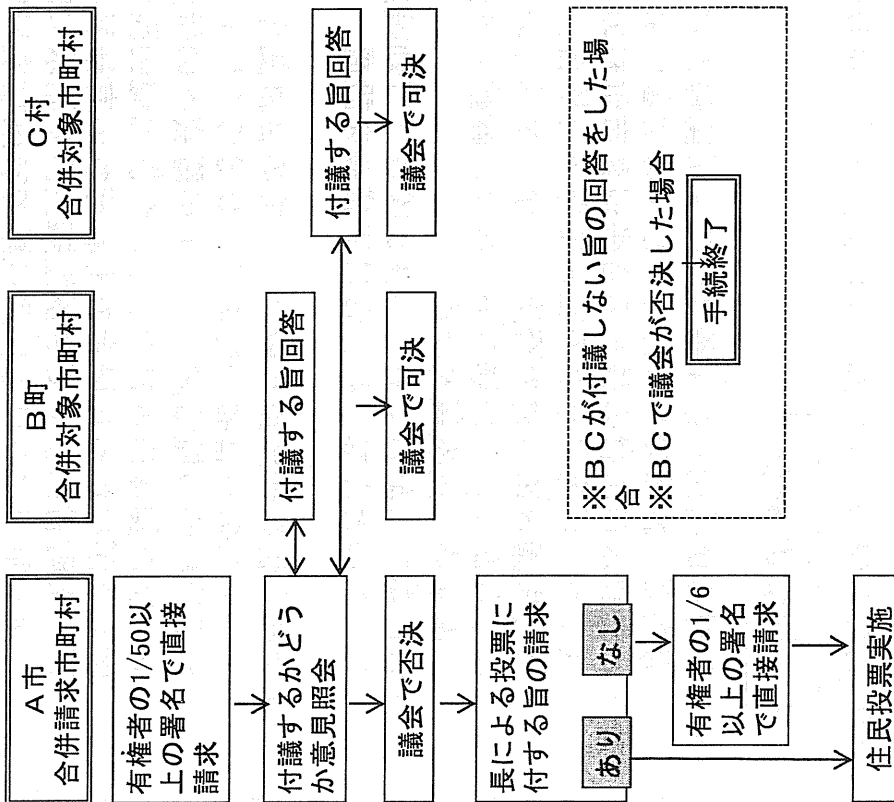
## 3. 適用事例

52 団体で実施済み。

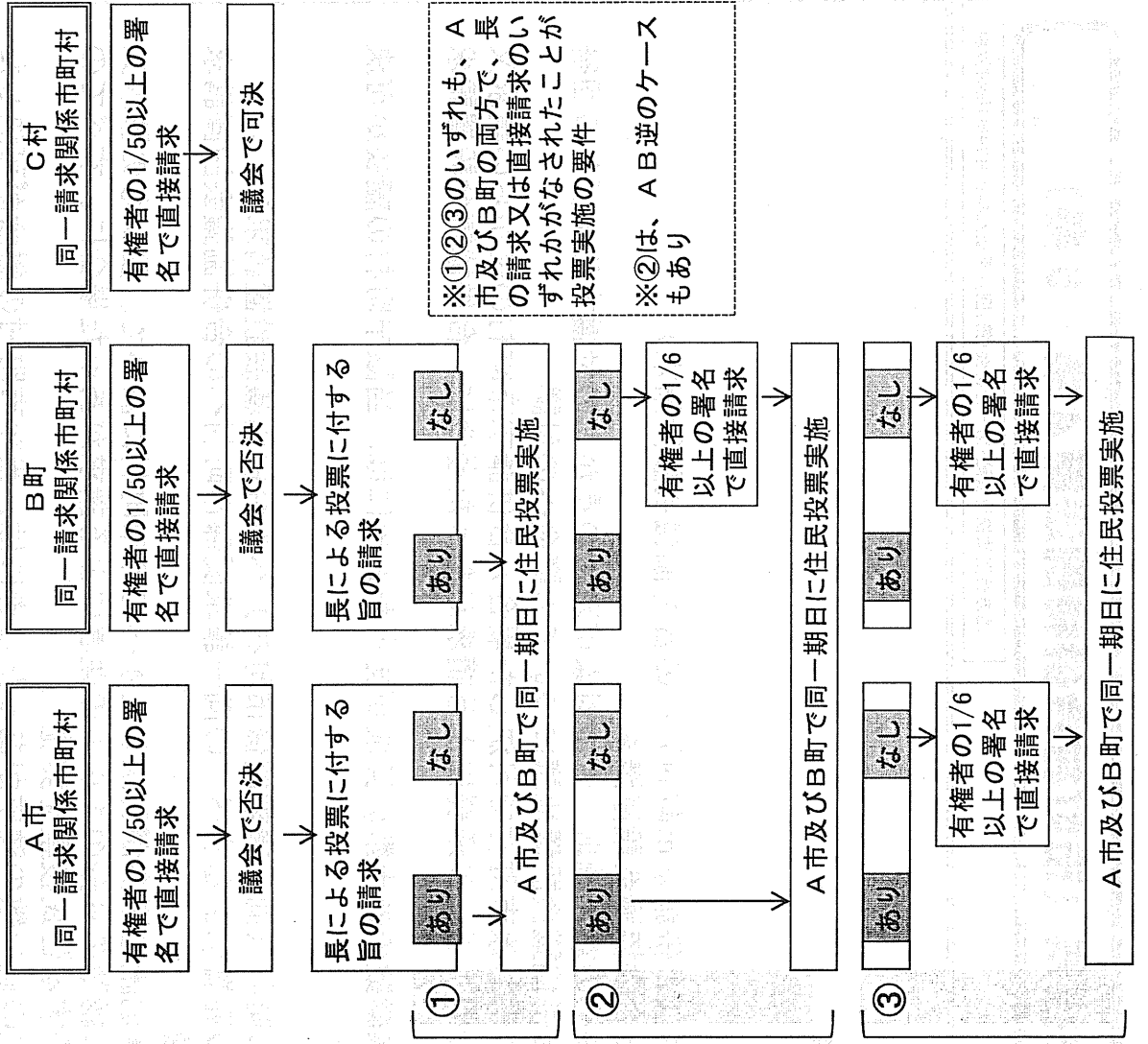
# 合併協議会の設置に係る住民投票（市町村合併特別法第4条・5条）

地方行政検討会議・第一分科会（第7回）（平成22年10月29日）配付資料

## 【市町村合併特別法第4条の場合】



## 【市町村合併特別法第5条の場合】（複数市町村で否決された場合を想定）



# (参考) 日本国憲法の改正に係る国民投票 (憲法96条)

地方行政検討会議・第一分科会(第7回)(平成22年10月29日)配付資料

## 1. 根拠条文

憲法96条、日本国憲法の改正手続に関する法律(平成19年法律第51号。平成22年5月18日施行)

## 2. 制度の概要

- 憲法第96条(憲法改正に当たったての国民投票(国民の承認))
  - ・ 両議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。
  - ・ 承認には、国民の承認に係る投票が必要(国民投票)
- 日本国憲法の改正手続に関する法律
  - ・ 国民投票に関する手続を規定

### 1 投票期日

国民投票は、国会の発議後60日から180日以内で国会の議決した期日に行う。

### 2 投票権者

満18歳以上の日本国民(成年被後見人を除く。)

(公職選挙法、民法等の関連法令について検討を加え、必要な法制上の措置が講ぜられるまでの間は、投票権者の年齢は20歳以上とされている(附則第3条)。)

### 3 公選法との相違

#### ○国民投票広報協議会

憲法改正の発議があったときは、国会に、両議院の議員各10名で構成する国民投票広報協議会を設置し、国民投票広報の原稿の作成等、国民に対する広報を行う。

#### ○国民投票運動

投票事務関係者の運動の禁止、公務員の地位利用による運動等の禁止は公選法と共通して規定されている。一方で、国民投票運動については、運動の時期や運動の方法(一定の組織的な多数人買収や利益誘導などを除く。)に制限がない。

## (参考) 議会の解散、議員・長の解職に係る住民投票 (地方自治法第76～85条)

地方行財政検討会議・第一分科会(第7回)(平成22年10月29日)配付資料

### 1. 根拠条文

地方自治法第76～85条

### 2. 制度の概要

- 議会の解散に係る投票 (地方自治法第76～79条)
  - ・ 有権者の総数の3分の1 (総数が40万を超える場合には、 $40万 \times 1 / 3 + 40万$ を超える数  $\times 1 / 6$ ) 以上の連署による議会の解散の請求があった際に、解散の投票を実施
  - ・ 解散の投票で過半数の同意があったときには、議会は解散
- 議員・長の解職に係る投票 (地方自治法第80～85条)
  - ・ 有権者の総数の3分の1 (総数が40万を超える場合には、 $40万 \times 1 / 3 + 40万$ を超える数  $\times 1 / 6$ ) 以上の連署による議員・長の解職の請求があった際に、解職の投票を実施
  - ・ 解職の投票で過半数の同意があったときには、議員・長は失職

### 3. 適用事例

過去30年間(昭和53年度～)では、いずれも市町村のみで、議会の解散に係る投票が53件(うち46件成立、7件不成立)、議員の解職に係る投票が41件(うち39件成立、2件不成立)、長の解職に係る投票が40件(23件成立、17件不成立)となっている。

# 現在は廃止された住民投票制度

項目	内容	法律の制定改廃経過
重要財産、當造物の独占的 利益付与及び独占的使用 の許可	条例で定める特に重要な財産又は當造物について、独占的な利益を与えるような処分又は10年を超える期間にわたる独占的な使用の許可をするときは、住民投票によって過半数の同意を得なければならない。	昭和23年7月20日 新設 (地方自治法213条) 昭和39年3月31日 廃止
戦時中の強制合併市町村 の分離	昭和12年7月7日から昭和20年9月2日に至るまでに行われた市町村の区域の変更について、当該区域の住民は、3分の1以上の連署をもって住民投票を請求することができる。 住民投票により過半数の同意があったときは、従前の市町村の区域のとおり市町村の境界変更をする。	昭和23年7月20日 新設 昭和23年から2年間で失効 (地方自治法附則2条) 住民投票実施件数 33 賛成28 反対5
市町村の境界変更	町村合併に関する都道府県知事の勧告が有権者の5分の3以上の連署を持って提出された意見を採用している場合において、当該町村議会が勧告と異なる議決をしたときは、請求の代表者は住民投票を請求することができる。 住民投票により5分の4以上の賛成があったときは、当該投票は当該町村議会の議決に代わる効力を有する。	昭和28年9月1日 新設 (町村合併特例法11条) 住民投票実施件数 29 賛成17 (昭和32年10月現在) 昭和40年3月29日 廃止
市町村の境界変更	都道府県知事は、市町村の境界変更の論争について住民投票に付すことが適當であると認める場合、又は当該論争に係る町村合併調整委員による調定で住民投票に付すことが定められている場合は、住民投票を請求することができる。 住民投票により3分の2以上の賛成があったときは、当該区域に係る市町村の境界変更に関し市町村の申請があったものとみなす。	昭和31年6月30日 新設 (新市町村建設促進法27条) 法律の施行の日から起算して5箇年を経過したときに失効。 ただし、町村合併調整委員の調停に付された市町村の境界変更に関する争論でその時点でに解決していないものについては、その時以後も効力を有する。 昭和40年3月29日 廃止
町村合併	都道府県知事は、未合併町村について関係市町村に勧告し、勧告後90日以内に当該市町村から勧告に基づく町村合併の申請がない場合は、住民投票を請求することができる。 住民投票により過半数の賛成があったときは、当該市町村から合併の申請があったものとみなす。	昭和28年9月1日 新設 (新市町村建設促進法28条) 住民投票実施件数 57 (昭和34年4月現在) 昭和40年3月29日 廃止
自治体警察の廃止	警察を維持している町村(人口5,000以上の町村)の有権者は、3分の1以上の連署をもって住民投票を請求することができる。過半数の同意があったときは、警察を廃止し、又は廃止した後再び警察を維持することができる。	昭和26年6月12日 新設 (警察法40条の3) 昭和29年6月30日 廃止 1,203の自治体警察の廃止

# 住民投票の実施状況の全体像

地方行政検査計会議・第一分科会(第7回)(平成22年10月29日)配付資料

## 1. 実施状況

根拠	都道府県	市町村
(1) 法律 (合併特例法)	0	53 (53)
(2) 条例	1	400 (378)
(3) 要綱、その他	0	14 (14)
計	1	467 (445)

(昭和57年7月の高知県窪川町での住民投票以降の投票実施数(平成22年10月の各都道府県・政令市からの回答に基づく。)。地方自治法に基づく解散・解職の投票、は除く。カッコン内は、うち市町村合併に係る住民投票の数。)

## 2. 実施結果の概要

- ・ 合併の賛否を問う住民投票 (条例・要綱等に基づく)  
319件 (合併について賛成多数171件、反対多数138件、不成立等10件)
- ・ 合併の枠組みを問う住民投票 (条例・要綱等に基づく)  
73件
- ・ 合併以外の住民投票

- ・ 産業廃棄物処分場設置についての住民投票
- ・ 原子力発電所におけるプルサーマル計画受け入れの是非に関する住民投票
- ・ 可動堰建設計画の賛否を問う住民投票
- ・ ヘリポート基地建設の是非を問う住民投票
- ・ 牧場誘致による牛舎建設の是非を問う住民投票 等

(平成22年10月総務省自治行政局住民制度課調べ)



# 住民投票条例の諸事例

条例	対象事項	実施条件・手続	投票結果の法的効力
佐久市総合文化会館の建設の賛否を問う住民投票条例 (平成22年条例第32号)	総合文化会館の建設	必要的・義務的	諮問・助言型
尾西市が一宮市及び木曽川町と合併することの可否に関する住民投票条例 (平成15年条例第25号)	合併の可否	必要的・義務的	諮問・助言型
吹上町の合併についての意思を問う住民投票条例 (平成16年条例第1号)	合併についての選択肢	必要的・義務的	諮問・助言型
御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例 (平成9年条例第1号)	産業廃棄物処理施設設置の賛否	必要的・義務的	諮問・助言型 (町有地売却等関係事務の執行)
日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例 (平成8年条例第19号)	日米地位協定の見直し・米軍基地の整理縮小に対する賛否	必要的・義務的	諮問・助言型 (関係事務の執行)
宝塚市まちづくり基本条例 (平成13年条例第36号)	(広く市民の意思を直接問う必要があると判断した場合)	任意的 (市長)	諮問・助言型?
川崎市住民投票条例 (平成20年条例第26号)	現在又は将来の住民の福祉に重大な影響を与え、又は与える可能性のある事項であって、住民の間又は住民、議会若しくは市長の間に重大な意見の相違が認められるもの(一定の事項を除く)	任意的 (長、議会) 必要的・義務的 (一定数の投票資格者)	諮問・助言型
高浜市住民投票条例 (平成14年条例第33号)	市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事業であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの(一定の事項を除く)	任意的 (長、議会) 必要的・義務的 (一定数の投票資格者)	諮問・助言型

# 住民投票の実施事例

## 実施例

- (1) 市町村の施策に関連する市町村の住民投票の例  
・長野県佐久市「佐久市総合文化会館の建設の賛否を問う住民投票条例」に基づき、平成22年11月14日に住民投票を実施し、反対多数（70.7%）となり、投票結果を尊重し、市は建設を中止する方針を明らかにした。
- (2) 市町村合併の是非を問う住民投票の例  
・愛知県旧尾西市（現一宮市）「尾西市及び木曾川町と合併することの可否に関する住民投票条例」に基づき、平成16年2月29日に住民投票を実施し、賛成多数（71.7%）となり、投票結果を尊重し、平成17年4月1日に木曾川町とともに一宮市に編入した。
- (3) 市町村合併の枠組みを問う住民投票の例  
・埼玉県旧吹上町（現鴻巣市）「吹上町の合併についての意思を問う条例」に基づき、平成16年4月18日に住民投票を実施し、「鴻巣市・川里町との合併（45.8%）」、「行田市・南河原村との合併（43.7%）」、「合併しない（10.8%）」となり、鴻巣市及び川里町と合併協議会を設置し、平成17年10月1日に合併した。
- (4) 都道府県の施策に関連する市町村の住民投票の例  
・岐阜県御嵩町「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例」に基づき、平成9年6月22日に住民投票を実施し、反対多数（79.7%）となり、住民投票後、当該施設の開発計画の一時凍結を県に申し入れ、平成19年、20年に行われた県知事、事業所、町長による三者会談を経て、開発が取り下げられた。
- (5) 国の施策に関連する都道府県の住民投票の例  
・沖縄県「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例」に基づき、平成8年9月8日に住民投票を実施し、賛成多数（89.1%）となり、県は政府に対し、日米地位協定の見直し等を要望した。
- (6) 常設型住民投票条例の事例  
・兵庫県宝塚市「宝塚市まちづくり基本条例」、神奈川県川崎市「川崎市住民投票条例」、愛知県高浜市「高浜市住民投票条例」については、実施事例なし。



# 各国の住民投票制度の比較 (1/2) (未定稿)

地方行政改革検討会議・第一分科会 (第7回) (平成22年10月29日) 配付資料を基に作成

	スイス(連邦制) (自治体レベル)	アメリカ(連邦制) (自治体レベル)	ドイツ(連邦制) (自治体レベル)	韓国
投票の法的根拠	州憲法 州法 条例	州憲法 州法 自治体憲章	州法(多くは1990年代に導入)	法律(住民投票法(2004年))
投票実施の要件	①義務的実施:自治体の憲章改正、組織、廃置、分合、連合組織への参加、一定額以上の財政支出等を行うとき ②任意的実施:自治体の議会の議決に関し、以下の請求等があった時 ・住民の一定数以上の署名 ・議会の一定数以上の請求 ・執行機関の提案(執行機関提出議案が議会で否決・修正され、かつ、議会案が住民投票に付されるときに、執行機関案も併せて投票に付す) ③住民発議(ジュネーブ州内の例):一定数以上の署名があれば、議会が無効、審議開始、承認又は対案提出の決定を行うが、議会で否決された場合は投票	①義務的実施(ニューヨーク州の場合) ・憲章制定、境界、議会の変更、公職の廃止・設立等、(学校区の場合)予算について ②任意的実施 ・議案が可決した条例案等について、一定数の署名が集まった場合 ③住民発議 ・住民発議の憲章・条例改正案について一定数の署名を集めた場合 (憲章の場合はそのまま投票、条例の場合は議案がそのまま採用しなかった場合に投票としている例が多いが、例えばアリゾナ州内自治体では条例でも直接投票に付すとされている。)	①議会の過半数又は議員定数の2/3以上の議決をした場合 ②有権者の一定数以上の署名が集まり、議会で否決した場合 ③住民発議(投票権者の総数の1/20~1/5の範囲内で条例で定める数以上の署名) ④中央行政機関の長が、自治体の廃置分合、主要施設の設置など、国家事務に対する住民の意見をとりまとめるため必要と認めるとき行政安全部長官と協議の上、関係自治体の長に要求。	①(議会の同意を経た)長の請求(議会在籍議員の過半数の出席と出席議員の過半数の同意を得て) ②議会(単独)の請求(在籍議員の過半数の出席と出席議員の2/3以上の賛成) ③住民発議(投票権者の総数の1/20~1/5の範囲内で条例で定める数以上の署名) ④中央行政機関の長が、自治体の廃置分合、主要施設の設置など、国家事務に対する住民の意見をとりまとめるため必要と認めるとき行政安全部長官と協議の上、関係自治体の長に要求。
投票の対象事項	(対象) 「住民発議」の投票について、ジュネーブ州内団体では、市町村権限内で限定された項目(自治体の建物の建設、道路供用開始、基金設立、文化施設整備等) (除外) 「任意的実施」の投票について、一般的に、個人に関する事項(人事・選挙など)、予算・決算に関する事項(予算の個別項目は認容)、過去に投票を行った事項(新事実がない限り)は除外。ジュネーブ州内団体では、緊急案項による議決、議会で否決された議案を除外。	(対象) 「義務的実施」・「任意的実施」の投票については上記のとおり (除外) 「住民発議」の投票について、ニューヨーク市等全国の15大都市では、11市で除外事項なし、残り4市の除外項目例は、歳入、歳入、ゾーニング、投票方法、公選職の種類 (対象) 重要な自治体所管事項(公共施設の設置・廃止、市町村・郡の区域の変更、市町村名の変更等)を限定列挙又は例示(さらに条例で追加する途を残している州あり) (除外) 予算・決算・租税等、委任事務、自治体内部組織、法律上上に課された事項、争訟上の決定、正式な行政手続がある事項、都市計画等(州によって異なる)	(対象) 住民への過度な負担、重大な影響を及ぼす自治体の主要決定事項及び条例で定める事項 (除外) 違法又は訴訟係属中の事項、国又は他の自治体の事務、予算、財務、税・使用料等の賦課減免、機構、公務員の身分・報酬、他法で住民参加手続がある公共施設の設置、住民投票実施後2年を経過していない事項	(対象) 住民への過度な負担、重大な影響を及ぼす自治体の主要決定事項及び条例で定める事項 (除外) 違法又は訴訟係属中の事項、国又は他の自治体の事務、予算、財務、税・使用料等の賦課減免、機構、公務員の身分・報酬、他法で住民参加手続がある公共施設の設置、住民投票実施後2年を経過していない事項
投票の可決要件	有効投票の過半数	有効投票の過半数	有効投票の過半数かつ有権者の10%~30%以上	投票権者総数の1/3以上の投票で成立し、有効投票数の過半数賛成で可決
投票の効果	拘束的 (一部の州では、諮問的な投票制度も併存)	拘束的 (一部の州(例:ニュージャージー州)では諮問的投票も併存)	拘束的	拘束的

# 各国の住民投票制度の比較 (2/2) (未定稿)

地方行政財政検討会議・第一分科会 (第7回) (平成22年10月29日) 配付資料を基に作成

	フランス	イタリ	イギリス	スウェーデン
投票の法的根拠	憲法 法律 (2003年法、2004年法)	憲法、法律 州法、自治体憲章	法律 (1972年、2000年、2003年の各地方自治法)	法律 (地方自治体の住民投票に関する法律)
投票実施の要件	①拘束的住民投票(憲法・2003年法) ・議会の請求 ・執行機関の請求 ②諮問的住民投票(2004年法) ・コミュニティの有権者の1/5以上(又は県・州の有権者の1/10以上)の署名による発議があり、議会が諮問的住民投票に付すという決定をした場合 (対象) ①拘束的投票 ・議会の請求によるもの: 当該自治体の権限に属するもので、地方議会が議決するもの ・執行機関の請求によるもの: 自らの権限内にある事項に関する行政行為の案(特定個人に関わる案件(任命等)を除く) ②諮問的投票 当該地方公共団体において決定権限を有する機関がなす決定 (対象) ①拘束的投票 ・議会の請求によるもの: 当該自治体の権限に属するもので、地方議会が議決するもの ・執行機関の請求によるもの: 自らの権限内にある事項に関する行政行為の案(特定個人に関わる案件(任命等)を除く) ②諮問的投票 当該地方公共団体において決定権限を有する機関がなす決定	①州憲章に係る住民投票: 州の憲章公布後3ヶ月以内に、州の投票権者の1/5以上の連署又は州議会議員の1/5以上による発議があった場合(憲法123条) ②州住民投票: 州憲章に基づき、有権者、県等の請求により、州法案等に対して行われる。 ③区域の変更に係る住民投票: 市町村の新設や区域、人口100万以上(憲法132条)については、関係住民による住民投票を義務付け ④地方住民投票: 各自治体は、その憲章に、諮問型、廃止型又は提案型の住民投票制度を設けることができ、長、議員の一定数又は住民の一定数に発議権(自治体により異なる) (対象) ①1972年法: パリッシュ議会での住民請求(10名又は出席有権者の1/30の少ない方以上) ②2000年法: 首長制等導入について議会、有権者の5%以上の署名又は担当大臣の請求があったとき ③2003年法: 一般自治体(カウンティ・ディストリクト・ユニタリー等)の議会が決定したとき	(対象) ①1972年法: 当該パリッシュに係る事項 ②2000年法: 首長制等の導入の是非 ③2003年法: 当該自治体の事務、歳出又は区域福祉の向上に関する事項 (対象) ①1972年法: 当該パリッシュに係る事項 ②2000年法: 首長制等の導入の是非 ③2003年法: 当該自治体の事務、歳出又は区域福祉の向上に関する事項	(対象) 特段の制限はないが、議会の権能の範囲内に限られる。議会は、重要な案件について決定権を有する(例: 橋、道路の設置、境界変更等) (除外) 議会の権能の範囲外の事項
投票の対象事項	(対象) ①拘束的投票 ・議会の請求によるもの: 当該自治体の権限に属するもので、地方議会が議決するもの ・執行機関の請求によるもの: 自らの権限内にある事項に関する行政行為の案(特定個人に関わる案件(任命等)を除く) ②諮問的投票 当該地方公共団体において決定権限を有する機関がなす決定 (対象) ①1972年法: 当該パリッシュに係る事項 ②2000年法: 首長制等の導入の是非 ③2003年法: 当該自治体の事務、歳出又は区域福祉の向上に関する事項	(対象) 州憲章・区域の変更に係る投票は上記のとおり。地方住民投票については、各自治体の排他的な権能に対してのみ。 (除外) 州住民投票について、一般的には、税法や予算に関する内容は除外。	(対象) ①1972年法: 当該パリッシュに係る事項 ②2000年法: 首長制等の導入の是非 ③2003年法: 当該自治体の事務、歳出又は区域福祉の向上に関する事項	(対象) 特段の制限はないが、議会の権能の範囲内に限られる。議会は、重要な案件について決定権を有する(例: 橋、道路の設置、境界変更等) (除外) 議会の権能の範囲外の事項
投票の可決要件	①有権者の過半数が投票し、有効投票の過半数賛成で可決 ②賛否を表明するのみ	有効投票の過半数	有効投票の過半数	有効投票の過半数
投票の効果	①拘束的 ②諮問的	・諮問的(州の合併・新設(投票による過半数の賛成は必要条件の1つ)、市町村の新設や区域・名称の変更) ・拘束的(州憲章に係る住民投票) ・諮問的又は拘束的(地方住民投票)	・諮問的(1972年法、2003年法) ・拘束的(2000年法)(ただし、2007年の改正により議会の選択により、諮問手続によることも可能に)	諮問的

## 各国の住民投票制度の比較 (参考文献)

地方行財政検討会議・第一分科会(第四回)(平成22年10月29日)配付資料を基に作成

### <参考文献>

- ・ スイス：第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、自治体国際化協会(2006)「スイスの地方自治」、岡本三彦(2003)「スイスの住民投票制度」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、山内健生(1998)「ドイツにおける国民投票制度及び市民投票制度について(二)(第二章 スイスにおける国民(市民)投票制度について)」(「自治研究」第73巻・第8号)、Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., 'The IRI guidebook to Direct Democracy - 2010 edition (in Switzerland and beyond)'
- ・ アメリカ：第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、牧田義輝(2003)「アメリカの住民投票制度」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、自治体国際化協会(2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、John G. Matsusaka(2003), 'I&R in American Cities: Basic Patterns', Tracy M. Gordon(2004), 'The Local Initiative in California', New Jersey State Legislature Office of Legislative Services(2007), 'Office of Legislative Services Background Report Initiative and Referendum in New Jersey's Counties and Municipalities', State of Oregon Elections Division(2010), 'City Elections Manual', Municipal Research and Services Center(2006), 'Initiative and Referendum for Washington City and Charter Counties Guide', State of Arizona Department of State(2009), 'Initiative, Referendum, & Recall Handbook'
- ・ ドイツ：第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、稲葉馨(2003)「ドイツの住民投票制度」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、阿部成治(2003)「ドイツにおける自治体レベルの住民投票制度-13州の比較検討-」、稲葉馨(1997~98)「ドイツにおける住民(市民)投票制度の概要(一)~(五)」(「自治研究」第72巻・第5号~第73巻・第5号)、山内健生(1998)「ドイツにおける国民投票制度及び市民投票制度について(一)~(五)」(「自治研究」第73巻・第7号~第74巻・第1号)
- ・ 韓国：自治体国際化協会(2008)「韓国の地方自治」、金玄珠(2004)「韓国における住民投票制度の成立(一)・(二)」(「広島法学」28巻2号・4号)
- ・ フランス：自治体国際化協会(2009)「フランスの地方自治」、村上順(2003)「フランスの住民参加制度と住民投票」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、市川直子(2007)「フランスにおける住民投票制度改革」、福岡英明(1998)「フランスの住民投票制度」
- ・ イタリア：自治体国際化協会(2004)「イタリアの地方自治」、Roland Erne, 'Direct Democracy in Italy'
- ・ イギリス：Keith Parry(2010), 'Local Government: polls and referendums'
- ・ スウェーデン：小川有美(2003)「北欧(スウェーデン)における住民投票」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)

# 各国の住民投票制度（アメリカ）

## アメリカ(州・自治体)の制度概要

### 住民投票の根拠

●州：州憲法 ●自治体：州憲法、州法、自治体憲章 等

### 投票の発動要件

●州：＜イニシアティブ＞一定数(※1)の署名(※2)(州憲法改正(18州)、州法改正(22州))を経て、直接(州憲法改正(16州)、州法改正(16州))又は州議会が否決した場合(間接型)(州憲法改正(2州)、州法改正(9州))

＜レファレンダム＞州議会が可決した法案等について、一定数の署名が集まった場合(22州)、州憲法の規定(州憲法改正・州憲法に基づく起債等(47州))、州議会等の政府機関の決定(州憲法改正・州憲法に基づく起債等(24州))

●自治体：＜イニシアティブ＞一定数(※1)の署名(※2)を集めた場合憲章修正案・条例案について議会がそのまま可決しなかった場合、

＜レファレンダム＞議会が可決した条例案について、一定数の署名が集まった場合等

※1(必要署名数の例)前回知事選投票総数の3～12%、前回選挙投票総数の10～15%、前回大統領選投票総数の8%、州人口の2～4%、有権者の6～15%、絶対数(5万人(ニューヨーク市(人口約839万))、1万人(ポルティモア市(人口約64万)))等

※2(署名期間の例)30日～2年

### 投票の成立要件

●州：多数決、選挙投票者の30%以上・35%以上、●自治体：多数決 等

### 投票の対象となる範囲

●州：(対象事項)州憲法改正、州憲法に基づく起債、州法改正等、(除外事項)25州中11州は除外事項なし、14州の多くは、歳入、歳出、治安・安全・衛生の維持に係る法律等を除外

●自治体：(対象事項)憲章・条例の制定・改正、ゾーニングの変更、公営住宅の建設、公務員の勤務条件、学校建設のための公債の発行等、(除外事項)15の大都市では、11市で除外事項なし、残り4市の除外項目例は、歳入、歳出、ゾーニング、投票方法、公選職の種類

### 法的拘束力

法的拘束力を持つ

### 再議

●州：多くの州で住民投票で賛成多数となった法案の州議会による修正・廃止、住民投票で反対多数となった法案の再度の住民投票を認めている。(再議禁止期間や州議会の特別多数を求める州もあり。)

第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、牧田義輝「報告4・アメリカの住民投票制度」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、The Council of State Governments, 'The Book of the States 2008', Matsusaka, J. G., I&R in American Cities: Basic Patterns 等より作成



## (参考) 米国 (NY州等) における起債に係る住民投票 (レファレンダム) の歴史と意義①

### 1. 各州において導入された理由＝財政危機の回避

「1800年代前半、全米の多くの州や地方団体は、鉄道、道路、運河などを建設するために、巨額の地方債を発行した。しかし、1837年に始まった恐慌やその後の汚職問題、投機の影響などを受け9州が債務不履行に陥った。こうした債務不履行を経験した各州は、全信用力で発行する地方債、つまり一般財源保証債の発行に法律上の制限を加えるようになった。州憲法によって定められている一般保証財源債の制限としては、①歳入に対する上限設定、②長期債発行の禁止、③住民投票による承認、④議会の圧倒的多数の承認などがある。」(自治体国際化協会(2006)「米国地方債の概要とその活用事例」より抜粋)

### 2. ニューヨーク州における制度と運用＝長期債務の増大による財政悪化を回避するため、州憲法で一般財源保証債の発行時に住民投票を義務付けているが、当該義務を回避する様々な手法(裏口借入)が導入され、公社等を含めた実質的な州政府の将来負担を抑制することに必ずしも成功していない。

1846年 州憲法改正で州債の起債には住民投票を要するとの規定が盛り込まれる(運河・鉄道関連債務増加が原因)。

1915年 州が州法で公共事業体を初めて創設(「河川規制区」)。同法で同区の負債は州の負債でないとして規定。したがって住民投票は不要。しかし、その後の州最高裁判決により、公共事業体(Public authority)の「上水道供給委員会」は州の監督権の下で活動していることから、その負債は州が負担するものと判断。

1938年 州憲法改正により、公共事業体は州議会が設置するものであるが、その負債は州の負担にならないと明記された。このことが、現在に至るまで、公共事業体等を活用して、住民投票を要さない実質的起債を行う「裏口借入(backdoor borrowing)の慣行を定着させる原因となる。

1944年 州は「宿舎公社」を設立し、初めて「リース購入契約」(Lease-purchase agreement)による施設建設手法(公社が起債(住民投票不要)し、州は毎年度州議会で歳出予算が承認されれば償還見合額を負担)を採用する。

1960年 「住宅金融公社」を用いて、「道義的責任債券発行」(Moral obligation bonding)という手法(公社に償還のための特定財源があることを条件に、州が公社に債券発行権限を付与するもの)を使い始める。法的に州は償還義務を負わないが、「道義的責任」はあるとするもの。

1979年 コンベンションセンター建設のため、初めて「トライポロ一橋・トンネル公社」に対して、「契約上支払義務」(Contractual obligations)の手法を採用。公社に対して償還見合額を負担することについて、州には道義的責任はないが、州議会での毎年度の歳出予算の承認を条件として、契約上の支払義務があるとするもの。

2001年 州法で「州個人所得税レベニュー債」制度が導入される。一般財源保証債と異なり、住民投票は不要。これまでの手法では州の一般財源保証債より格付けが低かったが、これは同格付けであるため、より発行しやすいもの。

2009年 州の一般財源保証債残高が約33億ドルと対2004年比約13%減なのに対し、裏口借入(州が「リース購入契約」や「契約上支払義務」によって負担する予定の公共事業体の債務の残高と「州個人所得税レベニュー債」の残高)の合計は約437億ドルと同時期に約20%増。なお、1946～2005年までに行われた住民投票は34件で、うち22件は賛成多数、残り12件は反対多数となった(リスト別添)。

(New York State Office of the State Comptroller(2005), 'New York State's Debt Policy: A Need for Reform', Robert B. Ward (2006), 'New York State Government', Citizens Budget Commission(2006), 'Public Authorities in New York State' より)

## (参考) 米国 (NY州等) における起債に係る住民投票 (レファレンダム) の歴史と意義②

### 3. ニューヨーク州憲法の関係規定 (第7章(州財政)第11条)

(州債全般、契約の方法、住民投票)

第11条 本章第9条(訳者注: 税等収入及び認可債の売上金により償還される短期借入金)、第10条(訳者注: 侵略、暴動及び森林火災を抑えるための起債)又は第13条(訳者注: 借換債)に基づく州債又はその借換債を除き、今後は、いかなる州債又は州に代わって起こされる起債も、単一の事業又は目的のために、州法によって特定して認可されない限り、起こすことができない。当該州法は、一般選挙において、住民投票に付され、賛否の投票総数の過半数の賛成を得ない限り、効力を発せず、一般選挙が州議会での議決後3月以内である場合及び一般選挙において他に賛否の投票に付される州法又は州法案がある場合には当該一般選挙において住民投票に付してはならない。

2 州議会は、前項の住民投票による州法の承認を得たのち、同法に基づき州債を起していない限り、いつでも当該州法を廃止することができる。また、当該州法に基づいてさらなる州債又は負担に係る契約を行うことを州法により禁止することができる。

[State debts generally; manner of contracting; referendum]

§11. Except the debts or refunding debts specified in sections 9, 10 and 13 of this article, no debt shall be hereafter contracted by or in behalf of the state, unless such debt shall be authorized by law, for some single work or purpose, to be distinctly specified therein. No such law shall take effect until it shall, at a general election, have been submitted to the people, and have received a majority of all the votes cast for and against it at such election nor shall it be submitted to be voted on within three months after its passage nor at any general election when any other law or any bill shall be submitted to be voted for or against.

The legislature may, at any time after the approval of such law by the people, if no debt shall have been contracted in pursuance thereof, repeal the same; and may at any time, by law, forbid the contracting of any further debt or liability under such law. (Formerly §4. Renumbered and amended by Constitutional Convention of 1938 and approved by vote of the people November 8, 1938; further amended by vote of the people November 2, 1993.)

※1 Peter J. Galie氏のコメントによれば、当該条項は、米国民の政府への不信感及び自由主義政府であっても負債を抱える悪い癖があるという信念を象徴しているものであると解されている。また、3か月の投票禁止期間は住民に熟慮のための期間を与える趣旨であり、1回の投票に掛けられるのを、1種類の州債発行法のみとしているのは、住民が州債発行の1点に集中して検討できるようにする趣旨と解されている。

※2 他の条項で、第11条の例外が認められており、以下の目的のための起債の立法については、(場合によっては一定限度額までは)住民投票による承認を要しない。

第14条 踏切撤去

第18条 軍人への報償金・恩給

第19条 州立大学の拡張

**③ 意義と歴史 (レフアレンダム) の住民投票に係る起債における起債 (NY州等) 米国の (参考)**

**4. ニューヨーク州における近年の州債・地方債に係る住民投票の事例**

**(1) 州の事例**

● 「2005年ニューヨークの交通機関の再建及び更新に係る起債に関する法律」

( ' The Rebuild and Renew New York Transportation Bond Act of 2005 ' )

① 総起債額：29億ドル (1ドル=80円) として、約2320億円)。うち14.5億ドルは州運輸省に、14.5億ドルはMTA (ニューヨーク大都市圏交通局 (都心部の鉄道・地下鉄・バス・橋梁・トンネルを管理する公共事業体)) に配分。

② 事業期間：すでに知事・議会とで合意した「投資事業5カ年計画」(35.9億ドル) の歳入の一部を構成しており、5年間にわたるもの。

③ 事業概要：州運輸省分 (一般国道の建設、一般国道の州間高速道への改良等) MTA分 (新線整備、鉄道車両・バス・線路等の更新)

④ 住民投票結果：賛成多数 (64.5%)

**(2) 学区 (特別目的自治体) の事例**

● ミネオラ学区 (2010年10月26日)

① 総起債額：670万ドル (1ドル=80円) として5.36億円)

② 事業概要：学校の統廃合・増設

③ 住民投票結果：反対多数 (82.6%)

ニューヨーク州の州債に係る住民投票 (1946~2005年)

Year	Title	Amount	Percent in favor	Outcome
1946	State subsidies for Public Housing. Increase from \$6.25 million to \$9 million	\$3	64.8%	Pass
1947	Slum Clearance and Public Housing	\$135	70.5%	Pass
1949	Loans to Localities for Slum Clearance Low-Rent Housing	\$300	60.8%	Pass
1954	Construction of Facilities in Mental Hygiene, Social Welfare, Correction	\$350	83.1%	Pass
1954	Slum Clearance and Low-Rent Housing	\$200	61.4%	Pass
1956	Construction, reconstruction of State Highways, Parkways, Arterials	\$500	69.1%	Pass
1958	Slum Clearance and Low-Rent Housing	\$100	51.0%	Pass
1958	For Loans to Limited Profit Housing Companies	\$100	50.5%	Pass
1960	Acquire More Open Lands for Recreation and Conservation	\$75	72.9%	Pass
1960	Increase State Subsidies for Low-Rent Housing and Urban Renewal	\$5	52.9%	Pass
1962	Purchase Open Land for Parks, Conservation and Recreation	\$25	66.7%	Pass
1965	Combat Water Pollution by Construction of Sewage Treatment Facilities	\$1,000	80.9%	Pass
1965	Increase Periodic Subsidies, Bonds for Slum Clearance & Low-Rent Housing	\$209	36.7%	Fail
1965	Increase State Subsidies for Low-Rent Housing, Urban Renewal	\$14	34.9%	Fail
1966	Acquire and Develop Lands for Outdoor Recreation	\$200	59.1%	Pass
1967	Acquisition, Construction, Improvement of Highways, Mass Transit, Airport, Aviation	\$2,500	58.2%	Pass
1970	Increase state subsidies for Low-Rent housing and Urban Renewal	\$20	47.6%	Fail
1971	Acquisition, Construction, Improvement of Highways, Mass Transit	\$2,500	39.0%	Fail
1972	Preservation, Enhancement, Improvement of State's Environment	\$1,150	67.0%	Pass
1973	Maintenance of Transit Fares, Improvement of Transportation Facilities	\$3,500	41.9%	Fail
1974	Preserve and Enhance Commuter, Intercity Rail Passenger and Freight	\$250	64.6%	Pass
1975	Low-Rent Housing	\$250	36.1%	Fail
1977	Economic Development	\$750	38.4%	Fail
1979	Energy Conservation Through Improved Transportation	\$500	55.4%	Pass
1981	Acquire, Equip, Improve Correctional Facilities with Better Security	\$500	49.7%	Fail
1983	Preserve, Enhance, Improve State's Transportation Infrastructure	\$1,250	57.2%	Pass
1986	Preservation, Enhancement, Restoration, Improvement of Environment	\$1,450	67.2%	Pass
1988	Preservation, Enhancement, Restoration, Improvement of Highways and Bridges	\$1,450	55.4%	Pass
1990	Preservation, Enhancement, Restoration, Improvement of Environment	\$1,975	48.4%	Fail
1992	Infrastructure Projects to Retain and Create Jobs (NY, NY Bond Act)	\$800	44.1%	Fail
1996	Clean Water/Clean Air Act of 1996	\$1,750	56.7%	Pass
1997	School Facility Health and Safety Bond Act (school construction)	\$2,400	46.9%	Fail
2000	Transportation Bond Act	\$3,800	47.6%	Fail
2005	Transportation Bond Act	\$3,900	64.5%	Pass

(参考) 米国の地方債に係る住民投票 (レファレンダム) の歴史と意義④

5. 米国の地方債に係る住民投票の状況(2003年1月～12月)

(1) 件数

- ・右の件数と、下の全米の自治体数(2007年統計)を比較すると、州レベルはともかく、自治体レベルでは地方債に関する住民投票が行われる頻度は高くない。
  - ・カウンティ: 3,033団体
  - ・その他の一般目的自治体(右の市、町): 36,011団体
  - ・特別目的自治体(右の特別区): 37,381団体
- うち教育区: 13,051団体

(2) 教育区への集中

- ・右の表の事業内容別で学校関係のものが突出して多いが、これは学校区による学校建設・改良に係るもの。
- ・ニューヨーク州では、一般目的自治体や学校区は、当該団体の区域の資産税上の評価額の一定割合までしか起債できないこととなっており、学校区はさらに住民投票に付すこととされている。
- ・学校区は、通常資産税という単一の税に依存し、初等中等教育の実施という住民にとって関心の高いものに限定しているため、比較的住民の意思を直接行政に反映させやすいということがいえよう。

< 発行体別 >

	提案		承認	
	件数	金額(千ドル)	件数	金額(千ドル)
総計	796	34,215,417	472	22,972,060
州	12	8,749,400	10	6,249,400
カウンティ	32	2,711,919	26	2,544,419
市、町	163	4,948,794	121	4,201,821
特別区	586	17,550,204	312	9,721,621
その他	3	255,100	3	255,100

< 事業内容別 >

	提案		承認	
	件数	金額(千ドル)	件数	金額(千ドル)
総計	796	34,215,417	472	22,972,060
開発 (Development)	2	375,000	1	350,000
教育 (Education)	556	18,421,489	297	10,658,461
うち学校 (Schools)	549	16,877,389	291	9,129,361
うち大学 (Colleges)	5	1,522,100	5	1,522,100
電力 (Electric Power)	0	0	0	0
環境 (Environment)	0	0	0	0
医療 (Health Care)	8	473,510	6	418,240
住宅 (Housing)	0	0	0	0
公共施設 (Public Facilities)	120	1,422,649	80	850,833
交通 (Transportation)	38	7,234,935	33	7,046,757
うち空港 (Airports)	2	2,022,300	2	2,022,300
うち高速道路等 (Highway&Streets)	31	3,998,487	26	3,810,309
ユーティリティ (Utilities)	37	2,494,268	28	405,188
うち上・下水道 (Water&Sewer)	28	2,178,687	22	146,607
一般目的 (General Purpose)	35	3,793,567	27	3,242,582

出典: The bond buyer 2004 yearbook



# 各国の住民投票制度（スイス）

## スイス(州・自治体)の制度概要（※スイスには連邦レベルの制度もある。）

### 住民投票の根拠

●州：連邦憲法、州憲法、●自治体：州法、自治体条例 等

### 投票の発動要件

●州：＜義務的レファレンダム＞州憲法改正（全26州）、州法制定・改廃（12州）、州間協約締結、一定以上の支出（17州）、一般拘束的な議会決議（財産売買、公債発行、税率変更、予算決定）を行うとき  
＜任意的レファレンダム＞義務的レファレンダム以外の事項について、州法制定・改廃（24州）、一定以上の支出（21州）、州間協約締結等に関し、一定数（※1）以上の署名（※2）があったとき、又は議員の一定数（1／3・1／2）以上の要求があったとき（数州）

＜間接イニシアティブ＞州憲法・州法の制定・改廃について、一定数（※3）以上の署名（※4）があり、執行機関・議会が形式上・内容上の審査を行った上で、議会が投票の実施を確認したとき

●自治体：＜義務的レファレンダム＞憲章改正、組織、廃置分合、連合組織への参加、予算・税率の決定等を行うとき

＜任意的レファレンダム＞義務的レファレンダム以外の事項について一定数（※5）以上の署名（※6）があったとき、議会の一定数以上の要求があったとき、執行機関提出議案が議会で否決・修正され、かつ、議案が住民投票に付されるときに、執行機関案も併せて投票に付される場合

＜間接型イニシアティブ＞（州とほぼ同様）

※1（必要署名数）有権者の0.5%～5.7%、※2（署名期間）30～90日、※3（必要署名数）有権者の0.9%～5.7%、※4（署名期間）2～18か月、※5（必要署名数）有権者の5%～20%、※6（署名期間）20～30日程度

### 投票の成立要件

有効投票の過半数で決定

### 投票の対象となる範囲

●州：（対象事項）上記のとおり、（除外事項（任意的レファレンダムについて）緊急の性質を有しないこと、議会の専属的な権限に属する事項でないこと、行政処分を有しないこと等

●自治体：（対象事項）上記のとおり、（除外事項（任意的レファレンダムについて）個人に関する事項（人事・選挙など）、予算・決算に関する事項（予算の個別の項目については認められる）

### 法的拘束力

法的拘束力を持つ（一部の州では、諮問的な住民投票制度も併存）

### 再議

●自治体 過去一定期間（例：1年）に住民集会が取り扱った事項を、イニシアティブの対象と認めない例がある。また、過去投票が行われた事項については、新たな事実が存在しない限り、認められないことが多い。

第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、岡本三彦「報告2・スイスの住民投票制度」（森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」）、山内健生「ドイツにおける国民投票制度及び市民投票制度について（二）（第二章 スイスにおける国民（市民）投票制度について）」（「自治研究」第73巻・第8号）、Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., 'The IRL guidebook to Direct Democracy - 2010 edition (in Switzerland and beyond)'等より作成

# 各国の住民投票制度（ドイツ）

## ドイツ(州・自治体)の制度概要

### 住民投票の根拠

●州：州憲法、州法、●自治体：州法 等

### 投票の発動要件

●州：＜義務的レファレンダム＞州憲法改正(多くの州ではすべての改憲、議会が全会一致で可決したときを除く州あり)  
＜任意的レファレンダム＞州憲法改正(議員の過半数の請求で)、州法改正(議会で否決・可決されたものを議員1/3の請求で、議会が政府提出法案を否決したとき、議員提出法案について出席議員の1/2の請求で)  
＜間接イニシアティブ(※1)＞住民が求める州憲法改正・州法制定改廃・議会解散請求(州によって許容分野は異なる)について、一定数(※2)以上の署名(※3)があったとき、(州によっては政府の意見を付して)議会で採決のうえ、否決した場合に住民投票(多くの州で議会に対案提出権あり)

●自治体：＜任意的レファレンダム＞議会が過半数又は議員定数の2/3以上の議決により、実施

＜間接イニシアティブ＞一定数(※4)以上の署名(※5)があったとき、議会で採決し、否決した場合に住民投票  
※1：州民請求手続(議会審議を求めると州民発案手続(住民投票を求めるとの)の2段階になっている州があるが、2つの手続を併せれば、間接イニシアティブに分類できる。※2(必要署名数)有権者の1/20～1/5、有権者8万～45万、※3(署名期間)8日～1年、※4(必要署名数)原則、有権者の10～15%であるが、人口規模別で差を設けたり、5%以上であれば条例で要件緩和できる州もあり。※5(署名期間)4週間～2ヶ月

### 投票の成立要件

●州：有権者の1/2以上、投票数の1/2以上、投票率が有権者の1/2以上かつ投票数の1/2以上、有権者の1/2以上かつ投票数の2/3以上、投票率が有権者の1/4以上かつ投票数の1/2以上等  
●自治体：投票数の1/2以上かつ有権者の25%～30%以上

### 投票の対象となる範囲

●州：(対象事項)除外事項以外、重要な自治体所管事項、積極的に重要な事項(除外事項)：予算、租税、給与、財政、人事等(州によって異なる)  
●自治体：(対象事項)除外事項以外、重要な自治体所管事項(公共施設の設置・廃止、市町村・郡の区域の変更、市町村名の変更等)を限定列挙又は例示(さらに条例で追加する途を残している州あり)  
(除外事項)予算・決算・租税等、委任事務、自治体内部組織、法律上長に課された事項、争訟上の決定、正式な行政手続がある事項、都市計画等(州によって異なる)

### 法的拘束力

法的拘束力を持つ

### 再議

●州：議会による改正を禁ずるような規定は特になし、●自治体：改廃禁止期間は1～3年

第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、稲葉馨「報告1・ドイツの住民投票制度」(森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」)、稲葉馨「ドイツにおける住民(市民)投票制度の概要(一)～(五)」(「自治研究」第72巻・第5号～第73巻・第5号)、山内健生「ドイツにおける国民投票制度及び市民投票制度について(一)～(五)」(「自治研究」第73巻・第7号～第74巻・第1号)より作成

# 各国の住民投票制度（スウェーデン）

## スウェーデン（自治体）の制度概要

住民投票の根拠 地方自治体の住民投票に関する法律

投票の発動要件 <間接型イニシアティブ>  
委員会、議員又は有権者の5%以上の者の発議した案件について、議会が過半数で住民投票に付すことを議決した場合

投票の成立要件 有効投票の過半数で決定

投票の対象となる範囲  
1. 対象事項：特段の制限はないが、議会の権能の範囲内に限られる。\*議会は、重要な案件について決定権を有する（例：橋・道路の設置、境界変更等）  
2. 除外事項：議会の権能の範囲外の事項

法的拘束力 住民投票の結果について議会は拘束されない。諮問的效果のみ。

再議禁止期間 大半の州で禁止期間なし

第26次地方制度調査会提出資料「諸外国における住民投票制度の比較」、小川有美「報告3・北欧（スウェーデン）における住民投票」（森田朗・村上順編「住民投票が拓く自治」（2003年、公人社））より作成

# （イセーエとス） 新編 櫻葉集の調査

新編 櫻葉集の調査

新編 櫻葉集の調査

新編 櫻葉集の調査

本会編、リノコリ林業式組織の書の上は、その昔、成り又、昇華、全書、終  
 会別式、成集、本、リノコリ林業式組織の書の上は、その昔、成り又、昇華、全書、終

本会編、リノコリ林業式組織の書の上は、その昔、成り又、昇華、全書、終

新編 櫻葉集の調査

本会編、リノコリ林業式組織の書の上は、その昔、成り又、昇華、全書、終

本会編、リノコリ林業式組織の書の上は、その昔、成り又、昇華、全書、終

新編 櫻葉集の調査

新編 櫻葉集の調査

## 第4回

国の法令と地方公共団体の関係を  
めぐる論点について



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成22年度）

### （第4回）議事要旨

- 1 日時 平成23年2月4日（金）16:30～
- 2 場所 （財）自治総合センター 大会議室
- 3 出席者 磯部 哲 慶應義塾大学法科大学院准教授  
伊藤 正次 首都大学東京都市教養学部法学系教授  
太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授  
北島 周作 成蹊大学法学部法律学科准教授  
勢一 智子 西南学院大学法学部法律学科教授  
曾我 謙悟 神戸大学大学院法学研究科教授  
谷口 尚子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授  
(平成23年2月4日現在)

- 4 議題 国の法令と地方公共団体の関係をめぐる論点  
～国の法令からの自由度の拡大・国の法令への適合性確保～
- 5 概要

#### 1 地方公共団体の国の法令からの自由度の拡大

##### （義務付け・枠付けの見直し）

- ・ どのように義務付け・枠付けをするかということが問題であり、法律で細かいところまで決めることは許容できないが、手続や要綱といったマクロの部分を決めておくことは許容できるのではないか。
- ・ 社会福祉施設などは、施設基準を緩やかにすると粗悪になり、保育水準の低下が懸念される。一方で、都市部には待機児童を減らすことが優先的な政策課題とする地方公共団体も存在する。待機児童を増やしてでも、保育水準は守るべきと考えるか、保育基準を下げてでも待機児童は減らすべきと考えるか。その政策判断を国に一律に任せることはできないので、地方公共団体が判断するしかない。
- ・ 義務付け・枠付けの見直しを行う際のメルクマールは適切か。メルクマー

ルへの当てはめは、人によって判断が分かれてしまうおそれがある。

- ・ メルクマールの当てはめは、人によって判断が分かれてしまうので、第三者組織が必要という議論もある。

### (条例による一般的上書権)

- ・ 法律を条例で上書きできるかについては、国会の意思が入っているかどうか重要となる。総合特区構想は、大臣の指定により、法律が適用除外になり、条例で書き直すことが可能となってしまうことに問題がある。他方、オンライン化法や沖縄振興特別措置法は、国会の判断で法律の規定を除外する仕組みであるため許容できるのだろう。
- ・ 条例による通則的上書きが憲法上許容できるかどうかについては、そのような条例を制定した途端に違法になるということはないだろう。しかし、それが実際に機能したときに、だれもチェックできなくなる恐れがある。国会が通則法を制定して法律の一部を上書き可能としたのであればいいが、法律の全部を上書き可能とした場合は法律上疑問が残る。事項を限定すれば、その部分に関して上書き可能とする権能は国会にあるので、違憲にはならないだろうが、その後、それを無視するような法律が作られたときはどうするか。後法が優位に立つので、その限りで上書き権はなくなるということを経法的にどう理解するか。

## 2 地方公共団体による違法行為の国による是正

### (国等による違法確認訴訟制度の創設)

- ・ 国による違法確認訴訟を導入する場合、国がいつ裁判所へ提訴するのかということを決める必要があるのではないかと。杉並区の住基ネット不接続問題では、国は違憲訴訟への影響などを考慮して是正の要求をしなかったため、しびれを切らした杉並区が裁判所へ提訴したが法律上の争訟ではないとして却下になった。適法性を担保するために国から訴訟を提起できるようにするという考え方に反対するものではないが、国による是正の要求の有無にかかわらず、地方公共団体の側にもイニシアティブを与える仕組みを作るべきではないかと。是正の要求・是正の指示をどのタイミングでするかということは、国が主導権を持っており、いつまでにしなければならないというような条件もない。法治国家原理をいうのであれば、地方公共団体の側からも争いを持ち込める仕組みを作らないとバランスが悪い。



- ・ 違法確認ができるのならば、自分の法的見解が正しいという適法性を確認することもできるのではないか。地方公共団体の側には是正の要求や是正の指示を求める請求権を与え、是正の要求等がない限り適法とみなすという制度も考えられる。
- ・ 国から訴訟を提起する場合、違法であれば全部訴えることにするのか、被害者が出ないような国の直接的な利益にかかわるものについてだけ訴えることにするのか。また、被害者がいる場合には被害者が自分で訴えることにするのか。
- ・ 国から訴える手段というのは、国と地方が交渉する際の伝家の宝刀という位置づけではないのか。頻繁に訴訟がおきるということも問題がある。
- ・ 違法であっても、実質的に公益を侵害していない場合に出訴すべきではないという考え方があるとしたら、どういう価値観からか。住民自治の仕組みにより解決されるべきと考えるか。
- ・ 被害者がまず裁判所へ提訴して争うべきかを決めればよく、国がわざわざ肩代わりをする必要はないのではないか。また、全ての事件を裁判所へ持ち込むと裁判所に過重の負担がかかることも考えられる。

#### (法的拘束力を担保するための地方公共団体に対する実力手段)

- ・ 地方の自由度を拡大するためにいろいろな取組をしても、裁判所において違法と判断されたにも係わらず判決に従わない自治体が出ているのは、自由度の拡大を主張する際に説得力が欠けるのではないか。
- ・ 阿久根市が民事訴訟での判決にも従わなかったことは、日本の司法のエンフォースメントに係わる問題だ。
- ・ 判決の執行力の問題をどう考えるか。私人から訴えるときの行政に対する執行力の担保について何の用意もしていないのに、国が訴えるときには、執行力を付与するのか。
- ・ 自治事務については是正の要求しかできないというところでバランスを取っている。是正の要求しかできないということは、その義務の履行にまだ選択の余地があり、市町村の裁量を尊重しているということである。一方で、代執行は義務の方法を特定するので、代執行しようとする事務については是正の指示・是正の要求をする場合は、義務の執行の方法が一種類しかない事務でないといけない。法定受託事務のみ代執行の制度を残して、自治事務は代

執行できないことを考えると、自治事務に代執行の制度を導入すれば両者に違いが無くなってしまう。

- 自治体が事務を執行しない場合に、国の執行手段として何を置くかについて、事務の執行を確保するという観点からすると、長の罷免や議会の解散では適当ではないだろう。その事務に限っての受任者の任命や、代執行、間接強制のようなものが考えられる。間接強制の制度は、間接強制金が安いと、活用されていないが、金額の問題が改善されればかなり使える制度となる。ある自治体が税金で間接強制金を払って文書の公開を拒否し続けたため住民が住民訴訟で間接強制金を賠償させようとした例があったが、そこに間接強制の限界があるだろう。一方で、住民訴訟により長の責任を問うことができる住民自治が働きやすい仕組みであるとも言える。
- 長の罷免、議会の解散、受任者の任命というのは、比較的導入しやすいが、長を罷免しても事務が執行されるとは限らない。長の罷免の仕組みは、機関委任事務で代執行とセットになっており、懲戒的な色彩があった。長の罷免は、制度として用意したとしてもなかなか使えないのではないかと。だから、平成3年改正で廃止され、代執行の制度が導入されたのだろう。
- 議会の招集については、議長に招集権を与えておけばいいのではないかと。議会の招集について国がわざわざ訴訟をする必要があるのか。
- 特定の事務について受任者を任命したとしても、その事務に予算が必要であったら、関連する事務に影響があり、長が執行する他の事務と調整する必要がでてくる。

#### (諸外国の制度)

- イギリスの場合は、自治体が条例を自由に制定できず、大臣の承認が必要となるなど、地方は中央政府の法律に縛られている。そして、中央政府の与党と地方政府の与党が異なる場合に、中央の政策に対して地方が反対するため、中央政府が政策を進めていくために義務履行確保のための制度をつくった。当初は他の自治体に事務を移す制度であったがうまくいかず、後に、執行力をつけるために法廷侮辱罪とリンクさせる *mandamus* (職務執行命令訴訟) の仕組みを導入した。
- 日本は、フランスのように上院に地方の政治家が任命されて地方議員兼国会議員という仕組みとして行政レベルで融合しているわけでないのに、国と地方の関係を見直す動きになっているのは特徴的だろう。

## (総論)

- ・ 法令からの自由度を拡大することと適法性の確保は論理的には独立と考えるか、法令の自由度を拡大したら適法性確保の重要性が増すと考えるか。
- ・ 自由度の拡大と適法性の確保は論理的に独立しているが、自由度が拡大すると適法性確保の必要性が高まるといえる。
- ・ 自由度を拡大したために適法性の確保が必要になってくるということならば、法でどのように規定するかということが重要になってくるため、立法手続の議論が必要ではないか。
- ・ 法律から義務付け・枠付けが廃止されるならば、国と地方が話し合う必要はなくなるのではないか。義務付け・枠付けする法律だからこそ、地方の意見をあらかじめ聞くという立法手続が重要となる。
- ・ 義務付け・枠付けにしても、法定受託事務・自治事務にしても、直轄事務の問題にしても、完全な分離型にはなっていない。日本の行政は、長期的には分離型に変わっていく過程にあるのか、それとも融合型の中に均衡点を見つけようとしているのか。
- ・ 法定受託事務と自治事務の議論や、義務付け・枠付けのメルクマールにより国の事務か地方の事務かで二分しようとする議論があるが、実際にはグレーな部分が本来的にあり得るのではないか。それは国と地方が協力して融合的に処理する必要がある。しかし、事前の話し合いの場である国と地方の協議の場や、事後的に争う場である国地方係争処理委員会があるなど仕組みが複雑化しており、これは最終的な地方自治なるものへ向かっていると言えるのか。
- ・ 国と地方の争いが国地方係争処理委員会や裁判所までくると、適法か違法かで二分しないといけないというディコトミーの世界になる。一方で、国の法令からの自由度の拡大により、違法性の判断基準ははっきりしなくなり、地方自治とは何かという問題がでてくる。本当は、もう一度、政策決定過程において法律改正をするかどうかをゆっくりと考え直さなければならないのだろう。



# 資料



## 国の法令と地方公共団体の関係をめぐる論点

### ～国の法令からの自由度の拡大・国の法令への適合性確保～

地方公共団体が国の法令からの自由度を高めるためにどのような方法が考えられるか。また、これにどのような意義があり、どのような問題があるか。  
一方、地方公共団体による違法行為に対して、国は法令適合性の確保の観点からどのような手段を持つべきか。

#### 1 地方公共団体の国の法令からの自由度の拡大

##### (1) 国の法令等の立案過程への地方の意見反映のための諸制度

###### ① 我が国における現行制度

総務大臣の意見陳述（総務省設置法第4条第29号等、第46号ほか）

地方自治体の意見書提出（地方財政法第13条第2項、第20条の2第1項）

地方自治体の長・議長の全国的連合組織への事前情報提供制度

（地方自治法第263条の3）

###### ② 諸構想・諸外国の制度

国と地方の協議の場（国と地方の協議の場の設置に関する法律案）

国の法令による義務付け・枠付けのチェックシステム

国の法令等の立案過程への地方の意見反映のための諸外国の制度

地方公共団体の意見を代表する諸外国の議院

##### (2) 国の法令の特例・上書きの許容のための諸制度・構想

###### ① 我が国における現行制度

規制改革・構造改革特別区域

義務付け・枠付けの見直し

###### ② 諸構想・諸外国の制度

条例による一般的上書権

米・ホームルール

フランス共和国憲法第72条第4項

### (3) 論点

#### ① 地方自治体が国の法令からの自由度を高めることにどのような意義があるか。例えば、

－ 基準、手続等を条例で規定することによって、現場における住民ニーズへの柔軟な対応が容易になるか。

(例) 公営住宅の入居者資格要件 (公営住宅法第 23 条)

児童福祉施設の設置・運営基準 (児童福祉法第 45 条第 2 項)

－ 基準、手続等によってもたらされるメリットがその負担に見合うものかどうか、現場の視点で常に精査されることになるか。

(例) 公共職業能力開発施設の職業訓練基準 (職業能力開発促進法第 15 条の 6)

道路の構造基準 (道路法第 30 条第 1 項)

－ 基準、手続等が唯一の国ではなく多数の地方自治体によって定められることによって、相互に比較され、その内容が検証される機会が増加することになり、基準、手続等の最適化に資するか。

－ 国による地方公共団体の財源保障の必要性は、一つには地方公共団体の事務処理、及びその基準、手続等が国の法令で定められていることによって説明されていたが、基準、手続等を条例で規定することによってその必要性が低下することになるか。

(資料) 地方分権改革推進委員会第 2 次勧告第 1 章 3.

(資料) 地方分権改革推進委員会第 3 次勧告・地方分権改革推進計画・地域主権一括法案の関連部分

#### ② 地方公共団体が国の法令からの自由度を高めることにどのような問題があるか。例えば、

－ 住民サービスの拡大の圧力に常にさらされることになり、公的支出の拡大を促すことになるか。

(例) 障害者自立支援施設における居宅介護の要件緩和

－ 国の法令で地方自治体の事務処理を規定するものの多くは、国と地方自治体の協力、又は地方自治体相互間の協力によって行政目的を達成することを企図しているが、その仕組みの機能を低下させないか。

(例) 都道府県道の路線認定に当たっての国土交通大臣への協議 (道路法第 74 条第 1 項)



地方分権改革に関する法律（国土交通大臣の同意を要する協議）（例）

- 一 普遍的な価値・ルール（安全確保のための基準、弱者保護のルール、行政手続のルール等）を定める国の法令について自由度を高めることをどう考えるか。

- 一 国際的な要請に応えるための基準、手続等を定める国の法令について自由度を高めることをどう考えるか。

（例）重要港湾の入港料に係る国土交通大臣への同意を要する協議

- 一 国による地方公共団体の財源保障の必要性が低下すると考える場合、自ら財源の確保が可能な地域と不可能な地域が存在することから、結果として、地域的な格差が拡大するようになることをどう考えるか。

（資料）地方分権改革推進委員会第2次勧告第1章 3.

（資料）地方分権改革推進委員会第3次勧告・地方分権改革推進計画・地域主権一括法案の関連部

（資料）地方分権改革推進委員会第3次勧告第1章 2.

- ③ 地方公共団体が国の法令からの自由度を高めるための取り組みとしてはどのような手法が考えられるか。

法律の特定の規定と異なる規定を条例によって設けることを許容する規定を法律に設けることは、一般法に対して特別法で例外を設けるものであることから可能であると考えられるが、

- (a) 法律において条例によって法律の規定と異なる規定を設けることを可能にする規定を設ける場合、法律の適用関係を明確にする観点から、その範囲は明確であることが求められるという立場に立って、

- 一 義務付け・枠付けの見直し方式  
法律の特定の規定と異なる規定を条例によって設けることを許容する範囲を個別具体的に特定する方法
- 一 行政手続オンライン化法第4条方式  
法律の特定の規定と異なる規定を条例によって設けることを許容する範囲を包括的に特定する方法
- 一 地域限定方式  
法律の特定の規定と異なる規定を条例によって設けることを許容する範囲を地域によって特定する方法



## 2 地方公共団体による違法行為の国による是正

京龍（中）

### ～国の法令への適合性確保～

国等による違法行為の是正のあり方に関する研究会『国・地方間の係争処理のあり方について（報告）』（平成21年12月7日）

#### （1）地方公共団体による違法行為の諸事例

#### （2）地方公共団体による違法行為の国等による是正のための現行制度

##### ① 事務処理の適法性確保のための一般制度

是正の要求（自治事務）（地方自治法第245条）

是正の指示（法定受託事務）（地方自治法第245条の7）

→ これらに不服があるときは、地方公共団体は、国地方係争処理委員会に対し、国の行政庁を相手方として審査の申出ができる（地方自治法第250条の13、第250条の14）。

→ 国地方係争処理委員会の勧告に不服があるとき等は、地方公共団体は、高等裁判所に対し、国の行政庁を相手方として訴えを提起できる（地方自治法第251条の5）。

##### ② 法定受託事務の処理の適法性確保のための制度

職務執行命令訴訟を経て代執行（地方自治法第245条の8）

国等への審査請求に対する裁決（地方自治法第255条の2）

##### ③ 議会による議決・選挙の適法性確保のための制度

長による違法再議に対し議会が再議決した場合の国等への申立てに対する裁定（地方自治法第176条第5項）

##### ④ 個別法令によって許容されている関与等

いわゆる裁定的関与

並行権限行使（地方自治法第250条の6）

#### （3）地方公共団体による違法行為の是正のための諸外国の制度

（参考）国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会『国・地方間の係争処理のあり方について（報告）』（平成21年12月7日）

#### (4) 論点

- ① 国等が是正の要求・是正の指示を行い、地方公共団体から国地方係争処理委員会への審査の申出の期間を経過したにもかかわらず、地方公共団体がこれらに応じた措置を講じない事例が見られる。

この場合、是正の要求・是正の指示の適法性を争うことが最早できなくなっているにもかかわらず、地方公共団体がこれらの処分に従わないことについては、次の2つの問題を指摘することができるか。

- (a) 是正の要求・是正の指示の適法性を争うことができなくなっているにもかかわらず、実質的な意味において、その適法性について国等と地方公共団体の間で争いがあること。

→ 地方公共団体から国地方係争処理委員会への審査の申出がない場合であっても、実質的に、当該地方公共団体が是正の要求・是正の指示の適法性を争っている場合には、国等から司法的解決に持ち込む仕組みが必要ではないか。

(資料) 国等による違法確認訴訟制度の創設

- (b) 適法性を争うことができなくなった是正の要求・是正の指示であっても、その法的拘束力を担保するための実力手段を国等が一般制度として有していないこと。

→ 是正の要求・是正の指示の法的拘束力を担保するための実力手段を国等が一般制度として有していないことをどう評価するか。

行政事件等訴訟法において義務付け訴訟・差止訴訟においても法的拘束力を担保するための実力手段が設けられていないことと同じ観点から考える必要があるか。

あるいは、適法性を争うことができなくなった是正の要求・是正の指示であっても、地方公共団体の自主性・自立性を尊重する観点からは、国等がその法的拘束力を担保するための実力手段を有することは抑制されるべきと考えるべきか。

(資料) 法的拘束力を担保するための地方公共団体に対する実力手段

- ・ 代執行（地方自治法第 245 条の 8）
- ・ 旧代執行・長の罷免（旧地方自治法第 146 条）
- ・ 科料（地方自治法施行令第 123 条、第 124 条、第 127 条、第 128 条、第 130 条、第 131 条）
- ・ 補助金の返還（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法



## 国の法令の立案過程への地方の意見反映のための諸制度

### ① 我が国における現行制度

#### 1 総務大臣の意見陳述

○総務省設置法（平成十一年法律第九十一号）

（所掌事務）

第四条 総務省は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～二十八 略

二十九 地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画及び立案並びに運営に関し、必要な意見を関係行政機関の長に述べること。

三十～四十五 略

四十六 地方公共団体の負担を伴う法令案並びに国の歳入歳出及び国庫債務負担行為の見積りについて、関係各大臣に対して意見を述べること。

○地方財政法（昭和二十三年法律第九号）

（地方公共団体の負担を伴う法令案）

第二十一条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その管理する事務で地方公共団体の負担を伴うものに関する法令案について、法律案及び政令案にあつては閣議を求める前、命令案にあつては公布の前、あらかじめ総務大臣の意見を求めなければならない。

2 総務大臣は、前項に規定する法令案のうち重要なものについて意見を述べようとするときは、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

（地方公共団体の負担を伴う経費の見積書）

第二十二条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その所掌に属する歳入歳出及び国庫債務負担行為の見積のうち地方公共団体の負担を伴う事務に関する部分については、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第十七条第二項に規定する書類及び同法第三十五条第二項に規定する調書を財務大臣に送付する際、総務大臣の意見を求めなければならない。

2 総務大臣は、前項に規定する書類及び調書のうち重要なものについて意見を述べようとするときは、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

#### 2 地方自治体の意見書提出

○地方財政法（昭和二十三年法律第九号）

（新たな事務に伴う財源措置）

第十三条 地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない。

2 前項の財源措置について不服のある地方公共団体は、内閣を経由して国会に意見書を提出することができる。

3 内閣は、前項の意見書を受け取つたときは、その意見を添えて、遅滞なく、これを国会に提出しなければならない。

(支出金の算定又は支出時期等に関する意見書の提出)

第二十条の二 国の支出金又は前条の国の負担に属する支出金の算定、支出時期、支出金の交付に当つて附された条件その他支出金の交付に当つてされた指示その他の行為について不服のある地方公共団体は、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は内閣を経由して国会に意見書を提出することができる。

2 第十三条第三項の規定は、前項の場合にこれを準用する。

### **3 地方自治体の長・議長の全国的連合組織への事前情報提供・意見申出制度**

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

第二百六十三条の三 都道府県知事若しくは都道府県の議会の議長、市長若しくは市の議会の議長又は町村長若しくは町村の議会の議長が、その相互間の連絡を緊密にし、並びに互に共通の問題を協議し、及び処理するためのそれぞれの全国的連合組織を設けた場合においては、当該連合組織の代表者は、その旨を総務大臣に届け出なければならない。

2 前項の連合組織で同項の規定による届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。

3 内閣は、前項の意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとする。

4 前項の場合において、当該意見が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国の施策に関するものであるときは、内閣は、これに遅滞なく回答するものとする。

5 各大臣は、その担任する事務に関し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には、第二項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。

## 国の法令の立案過程への地方の意見反映のための諸制度

### ② 諸構想・諸外国の制度

#### 「国と地方の協議の場」

○国と地方の協議の場に関する法律案（第一七四回閣第五七号）

（別紙1参照）

○「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための7つの提言」（平成18年6月7日地方六団体）

#### 【提言2】

「地方行財政会議」の設置～「国と地方の協議の場」の法定化

2. 「(仮)新地方分権推進法」には、地方分権の基本理念、地方分権推進計画の策定、次のような内容の「(仮)地方行財政会議」の設置等を定める。

##### (1) 「(仮)地方行財政会議」の設置の趣旨

分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案及び執行に反映させる。

##### (2) 「(仮)地方行財政会議」の事務及び権限

以下の事項のうち重要なものについて、政府または地方からの申し出により協議を行い、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする。

- ① 国と地方の役割分担のあり方
- ② 国による関与・義務づけのあり方
- ③ 地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担金のあり方
- ④ 地方税財政制度のあり方
- ⑤ 地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策



# 地域主権改革関連2法案の概要

地域主権戦略会議(第2回)  
(平成22年3月3日)配付資料

## 2. 国と地方の協議の場に関する法律案

### ① 構成・運営

- ・ 議員・・国:内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣  
《議長・議長代行を内閣総理大臣が指定》  
地方:地方六団体代表(各1人)《副議長を互選》

- ・ 臨時の議員・・議員でない国務大臣、地方公共団体の長・議会の議長
- ・ 内閣総理大臣は、いつでも出席し発言可

### ② 協議の対象

次に掲げる事項のうち重要なもの

- ・ 国と地方公共団体との役割分担に関する事項
- ・ 地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項
- ・ 経済財政政策、社会保障・教育・社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの

### ③ 招集等

- ・ 内閣総理大臣が招集(毎年度一定回数。臨時招集も可)
- ・ 議員は内閣総理大臣に対し招集を求めることが可

### ④ 分科会

- ・ 分科会を開催し、特定の事項に関する調査・検討が可能

### ⑤ 国会への報告

- ・ 議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の概要を記載した報告書を作成し、国会に提出

### ⑥ 協議結果の尊重

- ・ 協議が調った事項については、議員・臨時の議員は、協議結果を尊重しなければならない

諸外国における国の制度等に対する地方公共団体の意見の反映に関する制度の概要

国名	制度	国の義務	法形式
フランス	<p>○地方公共団体の連合組織を通じての意見交換</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・全仏メーブル会：中央政府に対して要望・提案を行うほか、意見交換や交流の場を提供する。</li> <li>・全仏県連合会：法案や政策に関し、全仏の県を代表して意見表明を行う。 (その他の組織) 全仏州連合会、大都市市長会、中規模都市市長会、フランス大都市会、フランス都市・近郊地帯メーブル会、全国農村部メーブル連合会</li> </ul> <p>○地方財政委員会における協議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方財政委員会 (国会議員4名、レジオン議会議長2名、デパルトマン議会議長4名、広域行政組織の長7名、メーブル15名、各省庁代表11名で構成 (地方公共団体関係者：28名/43名)) は、地方財政に関し政府に対して助言・協議を行う。委員会の法定権限は、経常費総合交付金等の配分についての決定や監督に関する法定事項、地方財政に関する法案・政令案について必要に応じ政府から諮問を受けること等である。</li> </ul> <p>○国会を通じての意見反映</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・上院 (国会)：国民議會議員、レジオン議會議員、デパルトマン議會議員の全員、コミュニケーション議會議員の代表者で構成される選挙人団の間接選挙によって選出される。(憲法第24条3項)</li> </ul>	なし	なし
イギリス	<p>○王立委員会における連携</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方行政関係の重要案件の法案化に関し、政府のイニシアティブで王立委員会を設置し、政府と全国自治体協議会との連携を図る。</li> </ul> <p>○中央政府・地方政府パートナーシップにおける協議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国と地方の財政関係を議論する場。副首相を議長とし、大蔵相、教育相、保健相、内務相、雇用相、通商産業相及び県協議会代表、市協議会代表、大都市圏デイストリクト協議会代表、ロンドン自治体協議会代表で構成される。地財計画類似のものを策定するが、国はこれに拘束されない。</li> </ul>	なし	なし
		地方財政に関する法案・政令案についての諮問	1979年1月3日法
		—	憲法
		なし	国王大権
		なし	政府・全国自治体協議会の同意

	<p>○会議を通じての調整</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家・州会議（国家・州及びトレント・ボルツァーノ自治県間常設会議）</li> <li>・政府とレジオナーネとの間の調整機関として法定。首相を議長とし、全ての普通州、特別州の知事、トレント県、ボルツァーノ県の自治県知事及び関連省庁大臣が参加する。レジオナーネ等の利益に関わる全ての国の法令等に関し、同会議の意見が述べられなければならない。</li> <li>・国家・都市会議（国家・都市及び地方団体会議）</li> <li>・プロヴィンチア及びコムーネに影響を与えうる政策方針に関わる問題についての調整等を行う機関として法定。首相が主宰し、内務相、経済財政相、都市基盤整備相、保健相及びイタリア全国コムーネ協会会長、イタリア県連合会長、山岳部地方団体全国連合会長等により構成される。</li> <li>・統一会議</li> <li>・レジオナーネ、プロヴィンチア、コムーネの共通の利益に関わる問題を協議、協定等を採用し、また、財政法案及びそれに関する法案、経済財政計画文書に関して見解を表明する会議。国家・州会議及び国家・都市会議構成員より構成。</li> </ul>	あり	1997年 委任立法 第281号
イタリア	<p>○国会への法案提出</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・レジオナーネ議会は、国会（両議院）に対し国の法律案を提出することができる。（憲法第121条第2項）</li> </ul>	あり	1996年 首相令
スウェーデン	<p>○スウェーデンコミュニティ連合・ランスティング連合は、国との調整等を目的としていない</p>	なし	—
ドイツ	<p>○州による意見聴取（バーデンヴェルテンベルク州の例）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・州政府は、地方公共団体に影響を与える規制や法律について、早期に周知し、意見を聞くことが要求される。</li> <li>（参考）バーデンヴェルテンベルク州憲法第71条第4項：法律又は法規命令により、市町村又は市町村組合に関わる一般的な問題を規律する場合は、事前に、当該市町村若しくは市町村組合又はそれらの連合体に対して、適時の聴聞を行わなければならない。</li> </ul>	あり	州憲法

	<p>○地方公共団体の連合組織を通じての意見陳述</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツ都市会議（郡独立市及び郡所属市の大半が所属）、ドイツ市町村連盟（郡所属市町村が所属）、ドイツ郡会議は、地方公共団体の利害を連邦政府、連邦議会、連邦参議院等の連邦諸機関へ表明し、また、法令及び行政規則に関して意見陳述する権利を保有する。</li> <li>・連邦政府各省が作成する法律の素案について、連邦規模の市町村連合組織にできるだけ早期に送付し、当該組織からの意見提出がなされる。（連邦各省共通職務規程 25 条）</li> </ul> <p>（参考）国に対する州の意見の反映について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦参議院：州政府の構成員によって構成され、各州の意思を中央政府の立法と行政に反映させる役割をもつ連邦レベルの立法機関。（憲法第 51 条）</li> </ul>	なし	なし
韓国	<p>○地方公共団体の連合組織を通じての意見提出</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市・道知事協議会、市・道議会議長協議会、市長・郡長・区庁長協議会、市・郡・自治区議会議長協議会は、地方自治に直接影響を及ぼす法令等に関し、行政自治部長官を経由して、政府に意見を提出することができる。（地方自治法第 154 条の 2）</li> </ul>	あり	行政規則  憲法
		なし	地方自治法

参考文献：自治体国際化協会『フランスの地方自治』（2002.1）、自治体国際化協会『イギリスの地方自治』（2003.1）、竹下謙他『イギリスの政治行政システム』（ぎょうせい 2002.10）、自治体国際化協会『イタリアの地方自治』（2004.2）、自治体国際化協会『スウェーデンの地方自治』（2004.3）、自治体国際化協会『ドイツの地方自治』（2003.3）、自治体国際化協会『韓国の地方自治』（2003.11）

主要国の議会第二院に係る選出方法

	議院名	政体	選出方法	議席数	任期
イギリス	貴族院	連合王国	一代貴族、一部の世襲貴族、司教等（非公選）	定数なし (732議席)	終身
アメリカ	上院	連邦制	直接選挙	100	6年 (2年毎に約3分の1ずつ改選)
カナダ	上院	連邦制	首相の指名により総督が任命	105	75歳定年
オーストラリア	上院	連邦制	直接選挙	76	6年
フランス	上院	単一国家	地方議会議員等による複選	343	6年
ドイツ	連邦参議院	連邦制	各州政府による任命（通常、州首相及び州の閣僚）	69	なし
イタリア	上院	単一国家	完全比例代表制（州単位）	322	5年
オランダ	上院	単一国家	州議会議員による複選	75	4年
オーストリア	連邦議会	連邦制	州議会議員による複選	62	5年
スペイン	上院	連邦制?	直接選挙+州議会議員による複選	257	4年
ベルギー	上院	連邦制	直接選挙+共同体議会 <sup>(注)</sup> 議員による複選	71	4年

(注) ベルギーでは言語により、オランダ語、フランス語、ドイツ語それぞれの共同体政府を創設し、文化的な面についての権限をもたせている。

※ 外務省ウェブサイト、(財)自治体国際化協会「オランダの地方自治」(2005年)、同「ベルギーの地方自治」(2001年)より作成

## I 構造改革特区制度とは

### 構造改革特区制度の概要

実情に合わなくなった国の規制が、民間企業の経済活動や地方公共団体の事業を妨げていることがあります。

構造改革特区制度は、こうした現在の実情にそぐわない国の規制を、地域を限定して改革することによって、構造改革を進め、地域を活性化させることを目的とする制度です。

この目的を達成するために、地域活性化統合事務局は、地方公共団体や民間企業はもとより、どなたからでも、ご要望、ご相談、ご提案を受け付け、新たな規制の特例措置の実現などの規制改革を目指しています。

また、既に規制の特例措置のメニューができているものについては、地方公共団体が特区計画を作成し、認定の申請をすることにより、計画に定めた区域内で、その特例措置を活用することができます。

各地域の自然的、経済的、社会的諸条件等を活かした地域の活性化を実現するために、妨げとなる規制を取り除くツールとして、構造改革特区制度をご活用ください。

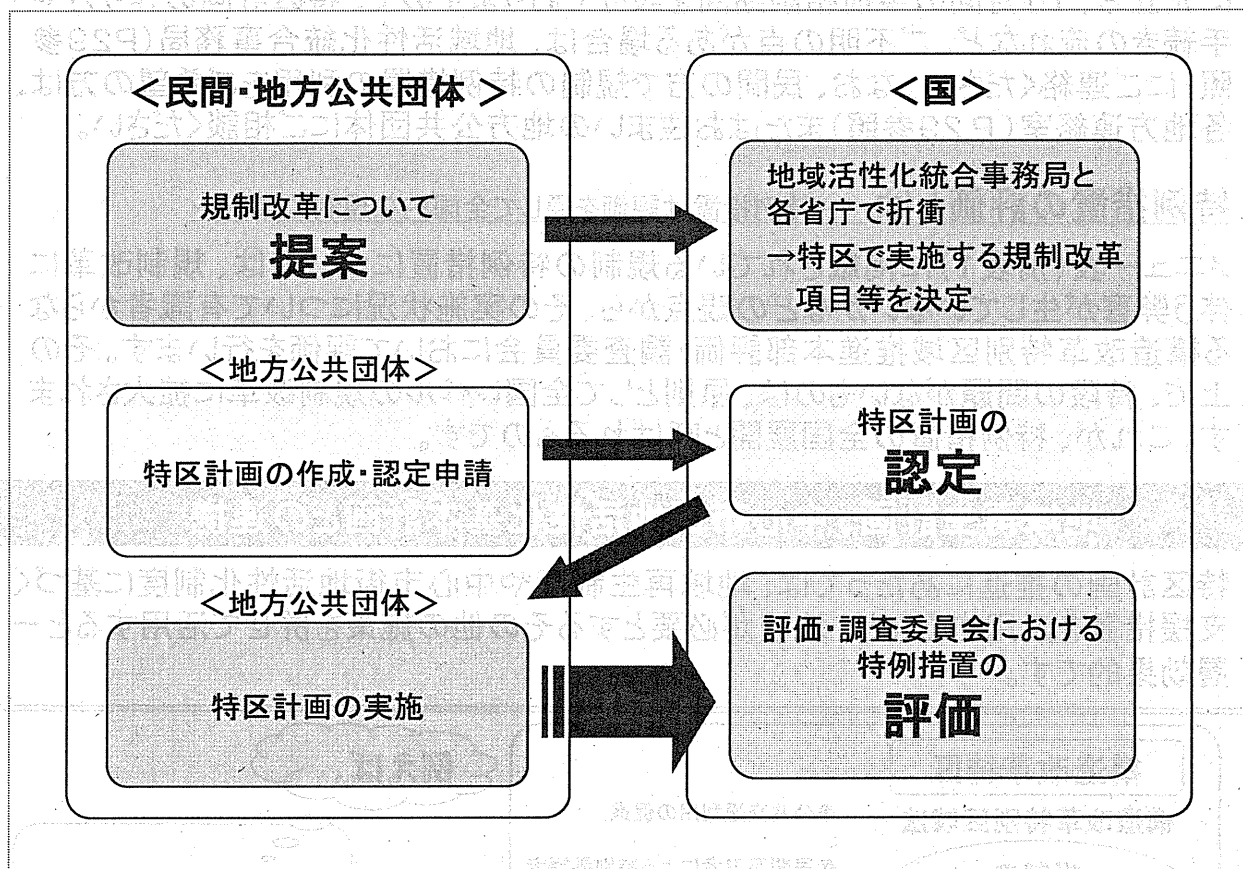
### 構造改革特区制度の目標

構造改革特区制度は、現在、次の2つのことを目標として推進しています。

- ① 構造改革の成功事例を示すことにより、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること。
- ② 地域の特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により、地域の活性化につなげること。

## 構造改革特区制度の事務の流れ

構造改革特区制度には、①規制改革の提案、②特区計画の認定申請、③特例措置の評価の3つの段階があります。



### 規制改革の提案募集とは ～規制改革のメニューを作るためのアイデアを提案する～

規制の特例措置は、民間企業や地方公共団体をはじめ、皆様からのご提案に基づいて整備されます。そのため、地域活性化統合事務局は、年に2回、既存の規制の特例措置のメニュー表にない新たな特例措置のアイデアを皆様から幅広く募集します。ご提案につきましては、地域活性化統合事務局が関係省庁と調整を行い、規制の特例措置として実現した場合は、政府の構造改革特別区域推進本部のホームページ等で「構造改革特別区域基本方針(別表1)〈以下、メニュー表(別表1)〉」として公表します。(P30参照)



**特区計画の認定とは** ～特例措置を活用するには特区計画の認定が必要～

既存の規制の特例措置のメニュー表(別表1)の中から必要なものを活用する場合は、地方公共団体が特区計画を作成し、内閣総理大臣から認定を受ける必要があります。特区計画は、区域の範囲や活用する特例措置の内容など、所定の項目を盛り込んで作成してください。

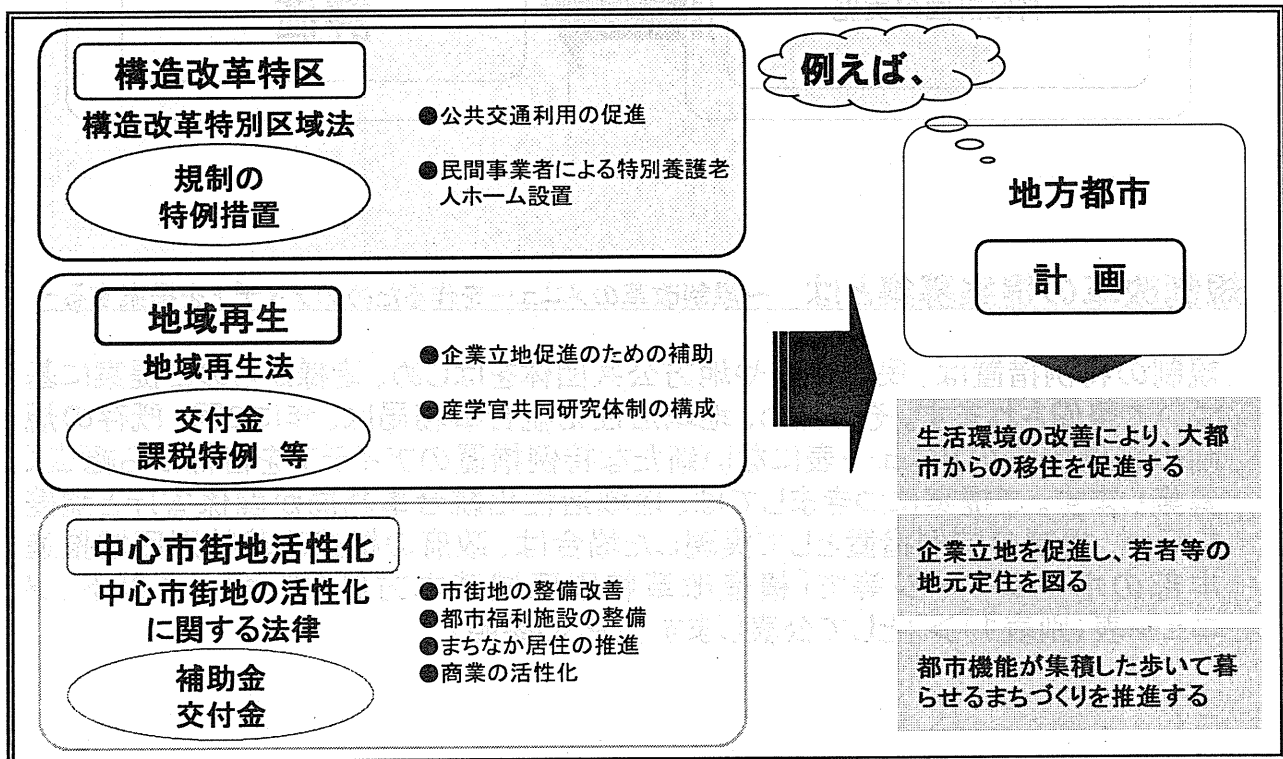
特区計画の認定申請は、年に3回、集中的に受け付けます。また、集中受付期間に先立ち、1ヶ月間の事前相談期間を設けておりますので、特区計画の作り方や手続きの流れなど、ご不明の点がある場合は、地域活性化統合事務局(P29参照)にご連絡ください。なお、民間の方で規制の特例措置の利用をご希望の方は、各地方連絡室(P29参照)またはお住まいの地方公共団体にご相談ください。

**特例措置の評価とは** ～特例措置は評価を通じて全国的な規制改革へ～

メニュー表(別表1)に掲載されている規制の特例措置については、規制改革に伴う弊害が生じていないかなどの観点から、その実施状況について有識者からなる構造改革特別区域推進本部評価・調査委員会において評価を行います。その上で、特段の問題がないものは、原則として全国レベルの規制改革に拡大されます。これが、特例措置の全国展開と呼ばれるものです。

**地域再生計画、中心市街地活性化基本計画との連携**

特区計画の推進にあたっては、地域再生制度や中心市街地活性化制度に基づく支援措置を活用するなど、地域が必要とするその他の施策を併せて活用すると一層効果的です。





## 第1章〔義務付け・枠付けの見直し〕

### 1 見直しの基本的考え方

- 自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「地方政府」の確立
- 国の法令を「上書き」する範囲拡大を含む条例制定権の拡充
- 法制的観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大。自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

### 2 見直しの方針

- (1) 義務付け・枠付けの範囲設定
  - 自治事務のうち、国の法令によって義務付け・枠付け(※)をし、条例で自主的に定める余地を認めないもの(条項単位)→約1万条項
- (2) 見直しの具体的な方針
  - メルクマール(判断基準)に該当しない条項については、
    - ① 廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
    - ② 手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容
    - ③ 手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直すべき。
- (3) 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定 (別添1参照)

※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。  
「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

### 3 メルクマール該当・非該当の判断

- 義務付け・枠付け条項全体(約1万条項)について、メルクマール該当・非該当の判断を別表で提示(別添2参照)

メルクマールに該当する条項	・・・	51.8%
メルクマールに該当しない条項	・・・	48.2%
- 全国知事会、全国市長会提言等に係るもの184条項のうち

メルクマールに該当する条項	・・・	8.3%
メルクマールに該当しない条項	・・・	91.7%

### 4 今後の進め方

- メルクマールに該当しない条項については、2(2)の方針に従って見直しを行うべき。これまでの委員会審議等を踏まえれば、このうち、次に掲げるような形態のものについては特に問題
  - ① 施設・公物設置管理の基準
  - ② 協議、同意、許可・認可・承認
  - ③ 計画等の策定及びその手続
- これらを中心に、委員会として第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置を調査審議

## 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマール

## 義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール

- i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合
- ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合
- iii 地方自治に関する基本的な準則(民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹)に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- a 地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、又は地方自治体の主体的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの
- b 全国的な総量規制・管理のために必要な仕組みを設定しているもの
- c 地方自治体に義務付けられた保険に係る規定(保険と整合的な給付を含む)のうち、地方自治体以外の主体に対して義務付けられた保険と一体となって全国的な制度を構築しているもの
- d 指定・登録機関の指定・登録(地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る)に係るもの
- e 国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取(協議・調整を除く)に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの(民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く)以外のもの
- f 地方自治体間の権限配分に関する相互間調整及び紛争解決のための裁定の手續に関するもの
- g 国・地方自治体間の同意(地方分権推進計画(平成10年5月)第2の4(1)カ(ア)a、b)に該当するものに限る。)、及び許認可・承認(同計画第2の4(1)キ(ア)a-e)に該当するものに限る。)に係る規定(第1次勧告の第2章重点分野の抜本的な見直しの勧告事項として盛り込まれた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。)
- v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」  
非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール

- ア 地方自治体による行政処分など公権力行使(これに準ずるものを含む)に当たっての私人保護(行政不服審査の一般ルール及びその特例、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束に当たっての人身権擁護、個人情報保護に限る。)、地方自治体による事実証明(証明書、手帳交付)、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定
- イ 全国的に通用する土業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定
- ウ 国民の生命、身体等への危険に対して国民を保護するための対人給付サービスの内容・方法等に係る規定のうち、金額、仕様等に関する定量的な基準、個別具体的な方法等を含むもの(政省令、告示への委任規定を含む規定を除く。)
- エ 義務教育に係る規定のうち、教育を受ける権利及び義務教育無償制度を直接に保障したもの
- オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定
- カ 刑法で一般には禁止されている行為を特別に地方自治体に許容するための条件設定に係る規定
- キ 計量、公共測量及び国土調査の精度の確保並びに住居表示に係る規定のうち、全国的に統一して定める必要のあるもの

別添2

義務付け・枠付け条項、及びそのメルクマール該当・非該当の判断

A 義務付け・枠付け条項合計 (B+C+D)			
B メルクマール該当条項 (B/B+C) 51.8%	C メルクマール非該当条項 (C/B+C) 48.2%	D 準用・適用・読替規定	
計 10057	4389	4076	1592

(義務付け・枠付け条項を含む法律：482法律)

(B メルクマール該当条項数計の内訳)

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール該当条項													
i ~ vii 純計 (重複除)	i	ii	iii	iv			v	vi	vii	計			
				a	b	c					d	e	f
	763	19	590	183	1	72	142	276	14	62	397	36	27

非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール該当条項

ア～キ純計 (重複除)	ア	イ	ウ	エ	オ	カ	キ
計 2076	1706	187	35	3	10	63	76

※ 個々の条項が複数のメルクマールに該当することがあるため、i ~ vii 純計 (重複除) 及びア～キ純計 (重複除) は、個々のメルクマール該当条項の合計と一致しない。同様に、B メルクマール該当条項は、i ~ vii 純計 (重複除) とア～キ純計 (重複除) の合計と一致しない。

※ D 準用・適用・読替規定：準用・適用・読替規定については、特段の必要がない限り、準用・適用・読替の対象となる条項においてメルクマール該当・非該当の判断を行っている。(例：「第B条 第A条の規定は○の場合に準用する。」この場合、特段の必要がない限り、メルクマール該当・非該当の判断は第A条において行っており、第B条では行っていない。)

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

○ 第2次勧告において見直し対象とされた義務付け・枠付け(※)に係る条項(約4,000条項)のうち、特に問題のある下記右の

(a) (b) (c)の事項(3つの重点事項)について、個別の条項毎に具体的に講ずべき見直し措置を提示(892条項)

(条例制定権の保障の範囲を「地方自治の本旨」の観点から設定するという意義を有する取組みでもあり、我が国の地方自治制度始まって以来の試み)

	具体的に講ずべき措置を提示した条項数
(a)	142
(b)	166
(c)	584
計	892

全国知事会、全国市長会提言等の要望に係る条項は、106条項。

このうち、103条項(97%)の条項について見直しを提示

※「義務付け」とは、地方自治体に一定の活動を義務付けることを行い、「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、基準等の枠付けを行うことを行う(今回の見直しは、自治事務についての法律の条項を対象としている。)

(a) 自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準

→ 「廃止又は条例への委任」へ見直し

・自治体の自由度の観点から条例への委任の仕方を類型化

① 「従うべき基準」 ② 「標準」 ③ 「参酌すべき基準」

・ 「従うべき基準」及び「標準」は真に必要な場合に限定

(b) 自治体の事務に対する国の関与(協議、同意、許可・認可・承認)

→ 「廃止又はより弱い形態の関与」へ見直し

※国の関与は、税財政上の特例措置が講じられる場合などに限定

(c) 計画の策定及びその手続の自治体への義務付け

→ 「廃止又は単なる奨励(「できる」「努める」等)」へ見直し

※義務付けは、私人の権利・義務に関わる行政処分の根拠となる

計画などに限定

○ 3つの重点事項以外についても、第2次勧告に基づき、今後、具体的に見直し措置を講ずるよう要請

第2章 地方自治関係法制の見直し

○ 教育委員会及び農業委員会について、必置規制を見直しして選択制に

引き続き委員会を存置するか、長の所管とするかは、地域の実情に応じ地方自治体が自主的に判断

○ 地方自治体の財務会計制度について、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直すべき

第3章 国と地方の協議の場の法制化

○ 国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに

設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、

双方の合意を目指すべき

試案として、協議事項、構成員、会議の運営等について参考提示

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

3 義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断

見直し対象条項のうち、2（3）に掲げるメルクマールに該当するもの及び該当しないものとして当委員会で結論の得られたものは別紙1で示すとおりであり、482法律10,057条項のうちメルクマールに該当するものは4,389条項、該当しないものは4,076条項である<sup>1</sup>。

【別紙1】義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断

なお、別紙1に掲げた条項は、各府省に対して調査を行い、見直し対象条項として回答があったものを踏まえて、当委員会として精査を加えたものである。この調査を行うに先立って、「中間的な取りまとめ」では、「自治事務でありながら、義務付け・枠付けをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提で作業を進める」としていたところであり、当委員会としては、仮に、別紙1に掲げた条項以外に見直し対象条項に該当するものがあるとするれば、2（2）により見直しを行う必要があると判断している。

別紙1に掲げた条項のうち、全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられているものは次のとおりであり、53法律の184条項のうちメルクマールに該当するものは15条項、該当しないものは165条項である<sup>2</sup>。

（凡例）

<列の項目>

法律	条	項	メルクマール該当 非該当の 判断	全国知事会、全国市長会提言等（要旨）
----	---	---	------------------------	--------------------

<メルクマール該当非該当の判断>

メルクマールに該当するものについては2（3）の各メルクマールの記号を、メルクマールに該当しないものについては「×」を記入している。

<全国知事会、全国市長会提言等（要旨）欄の表記>

（全国知事会）：全国知事会「第二期地方分権改革」への提言等について」（平成19年7月25日）

（全国知事会・追加分）：全国知事会「国の関与の廃止等について（追加分）」（平成19年10月23日）

（全国市長会）：全国市長会「支障事例を踏まえた主な改革の方向」（平成19年10月3日）

<sup>1</sup> このほか1,592条項は準用・適用・読替規定であり、特段の必要がない限り、準用・適用読替の対象となる条項においてメルクマール該当・非該当の判断を行っている。

<sup>2</sup> このほか4条項は準用・適用・読替規定。メルクマール該当・非該当の判断については同上

<建築・住宅>

公営住宅法	第5条	第1項	×	○公営住宅の整備基準 住宅の規模等について、地域の特性を踏まえた住宅の整備ができるよう公営住宅の整備に関する基準設定については廃止すべき。 (全国知事会)
	第23条		×	○公営住宅の入居者資格要件 公営住宅法を見直し、公営住宅の入居資格要件を枠組化し、実際の運用は各自治体の裁量によるものとする。(全国市長会)
	第37条	第1項	iv g	○建替計画の策定・変更に係る国土交通大臣の承認
	第37条	第6項	iv g	○公営住宅の譲渡の対価等の処分に係る規制
	第44条	第1項	iv g	○社会福祉法人等による公営住宅の使用等に係る国土交通大臣の承認
	第44条	第2項	×	
	第44条	第3項	iv g	○公営住宅の事業主体の変更に係る国土交通大臣の承認
	第45条	第1項	iv g	○公営住宅の実地検査等の結果に係る国土交通大臣への報告
	第45条	第2項	iv g	公営住宅の処分に関する規制については、公営住宅における目的外使用承認の柔軟化及び公営住宅ストックの有効活用の観点から廃止すべき。また、その他の自治事務に関する国の関与についても廃止すべき。 (全国知事会)
第46条	第1項	iv g		
第49条	第4項	×		



<社会福祉>

	第 35 条	第 2 項	×	<p>○児童自立支援施設の職員身分規定</p> <p>都道府県は児童自立支援施設の必置と、その施設長、児童自立支援専門員（生活支援員）は都道府県の職員を充てることとする義務付けがあることから、都道府県が設置する当該施設の外部委託が不可能となっているため、効率的な行政運営が可能となるよう、職員の身分規定を廃止すべき。</p> <p style="text-align: right;">(全国知事会・追加分)</p>
児童福祉法	第 45 条	第 2 項	×	<p>○福祉施設最低基準の遵守義務規定&lt;児童福祉施設&gt;</p> <p>児童館の設備や運営に係る基準については、実施主体である市町村において、児童数等の地域の様々な実情に応じた運営ができるよう、要件を緩和すべき。</p> <p>(緩和すべき要件の例) 設備基準の緩和（集会室と遊戯室は設置が義務付けられているが、必ずしも両方必要ではない等）</p> <p style="text-align: right;">(全国知事会)</p> <p>保育施設の設置・運営環境は、地域間で大きく異なるため、施設や運営の基準について、保育の実施主体である市町村が地域の実情に応じて実施できるよう、保育所設備や職員配置等の基準設定を市町村に移譲すべき。</p> <p>(地域間で異なる設置・運営環境の例) 都市部：施設用地の確保が困難等 過疎部：保育士の確保が困難等</p> <p>(移譲すべき基準設定の例) 乳児室、ほふく室、保育室等の面積基準、保育士の配置基準</p> <p style="text-align: right;">(全国知事会)</p> <p>保育児童の発育・発達過程に応じたよりよい給食の提供が可能となるよう、公立保育所における給食の外部搬入を行うことができるようにすべき。</p> <p style="text-align: right;">(全国知事会)</p> <p>民間保育所における給食については、施設外で調理し搬入する方法は認められていない一方、既に構造改革特区において公立保育所は「保育児童の発育・発達過程に応じたよりよい給食の提供」という理由で提案されているが、公立保育所に限る必要はなく、一定の条件のもと、公立、民間立を問わず外部搬入を認める内容に拡充すべき。</p> <p style="text-align: right;">(全国知事会・追加分)</p> <p>保育所設備基準を最低基準とするのではなく標準的なものとし、法令の規定を枠組化する。</p> <p style="text-align: right;">(全国市長会)</p>
障害者自立支援法	第 5 条	第 2 項	×	<p>○障害者自立支援における居宅介護の要件緩和</p> <p>障害者自立支援法において「居宅介護」とは、居宅において行われる介護等のサービスと規定されており、居宅外では認め</p>
	第 28 条	第 1 項	×	

	第29条	第1項	×	られていないため、居宅以外の広範囲な生活場面での活動を支援するサービスが乏しく、障害者の地域生活に支障をきたしているため、障害者の生活実態に応じて学校生活等「居宅外」の場所でのヘルパーの活用や送迎が可能となるよう枠付けを緩和すべき。 (全国知事会・追加分)
	第80条	第2項	×	○障害福祉サービス事業等の基準 「就労移行支援」や「就労継続支援」等の複数の障害福祉サービスを同一事業所で提供する「多機能型」の指定を受ける場合、6人以上の利用者が必要となっており、へき地等の地方では2～3人の対象利用者しか確保できない場合もあるため、都道府県において利用者数の確保が困難と認めた場合は6人以下でも指定できるよう基準を緩和すべき。 (全国知事会・追加分)

### <労働>

職業能力開発促進法	第15条の6	第1項	×	○都道府県による職業訓練の実施 都道府県職業能力開発校の管理運営の外部委託等ができるよう、国による設置及び管理に対する義務付けは廃止し、助言及び報告等の関与は最小限にすべき。 (全国知事会)
	第15条の6	第3項	×	普通課程の普通職業訓練は、短期課程と異なり、民間施設で実施（民間委託）することができない等、行政の弾力化・効率化を阻害しており、都道府県の自主的な判断により、実施が可能となるよう、国の義務付けを廃止すべき。 (全国知事会・追加分)

### <道路>

道路法	第30条	第1項	×	○道路構造・道路標識の基準 地域の实情に即した道路整備を行うため規制的な通知通達は廃止するとともに、技術的基準である道路構造令は縮小すべき。 (全国知事会)
	第30条	第2項	×	
	第45条	第2項	×	道路標識について、周辺環境に調和させるため、地域の特性に応じて柔軟に対応できるよう基準を緩和すべき。（特区の全国展開） (全国知事会)
	第74条	第1項	×	○都道府県道の路線の認定、変更、廃止に係る国土交通大臣の協議 自治事務であり自治体の役割と責任を明確にするため、都道府県道の認定、変更、廃止の国土交通大臣の協議は廃止すべき。 (全国知事会)



<運輸・観光>

港湾法	第2条	第6項	×	<p>○港湾施設に係る国土交通大臣の認定</p> <p>港湾法に、港湾区域及び臨港地区を外れて整備される施設については、国土交通大臣が港湾管理者の申請を受けて認定した場合のみ港湾施設とみなされるという規定（法第2条第8項）があることから、一方で整備事業が採択されているにも拘らず、他方で施設認定完了までに長時間を要しているため、港湾管理者が補助事業及びそれと密接に関連した他の事業による計画的な整備に着手できずに冬季や年度末近くの工事発注や発注工事の中止を余儀なくされる状況が発生している。港湾施設については港湾計画策定時・補助事業採択時に建設が了承されているため、国土交通大臣による施設認定を廃止すべき。</p> <p>※道路法では都道府県道の路線認定は都道府県知事が行うことになっている。 (全国知事会・追加)</p>
	第44条の2	第2項	×	<p>○重要港湾の入港料に係る国土交通大臣の協議、同意</p> <p>○港湾計画の策定・変更に係る国土交通大臣への提出</p> <p>○地方公共団体による港湾区域の決定・変更に係る国土交通大臣・都道府県知事の認可</p> <p>○港湾管理者としての地方公共団体による委員会の設置に係る国土交通大臣への届出</p> <p>○港湾管理者による港湾隣接地域の指定・公告に係る国土交通大臣への報告</p> <p>○国土交通大臣の要求による港湾管理者の料率の変更</p> <p>○国が負担・補助した港湾施設の譲渡等に係る国土交通大臣の認可</p> <p>○重要港湾の港湾管理者による収支報告の写しの国土交通大臣への提出</p> <p>○港湾管理者による協議会の規約の決定・変更に係る国土交通大臣への届出</p> <p>○特定港湾管理者による特定国際コンテナ埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意</p> <p>○港湾管理者による特定埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意</p> <p>港湾管理者が港湾の経営を行うにあたり、その財源である重要港湾の入港料についての国土交通大臣の同意は廃止すべき。また、そのほかの自治事務に関する国の関与は廃止すべき。 (全国知事会)</p>
	第3条の3	第4項	×	
	第3条の3	第8項	×	
	第4条	第4項	×	
	第9条	第2項	×	
	第33条	第2項	×	
	第35条	第3項	×	
	第37条の2	第3項	×	
	第44条	第5項	×	
	第46条	第1項	ii、ivg	
	第49条		×	
	第50条の3	第3項	×	
	第50条の4	第3項	×	
第50条の4	第8項	×		
第54条の3	第3項	×		



## 第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

### 2 3つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識

3つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識は以下のとおりである。

(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続は、それぞれ形態を異にするものであることから、第2次勧告で示したとおり、見直しの方針はそれぞれ異ならざるを得ない。

(a)～(c)の3つの重点事項の見直しに当たっては、法律の規定そのものを廃止する、すなわち、その事務を行うかどうか、行う場合に手続、判断基準等を条例で定めるかどうかを含めてすべてを地方自治体が判断するという選択肢は、いずれの場合についても第一に検討されるべきである。もともと、地方自治体の事務の処理又はその方法の義務付けを問題とする義務付け・枠付けの見直し作業においては、現行の規定そのものを廃止する結論が得られない場合も想定され、その場合においては、現行の規定を見直して、地方自治体に対して奨励する規定、条例に委任する規定等に移行する選択肢も許容せざるを得ない。

具体的には、現行の規定そのものの廃止が困難である場合には、

- (a) 施設・公物設置管理の基準の義務付けの見直しは、基準の条例への委任という方向が検討されるべきであり、その際には、条例制定の主体、条例制定に当たって地方自治体に課すことが許容される制約の程度が主たる問題になる。
- (b) 協議、同意、許可・認可・承認の義務付けの見直しは、より弱い形態への移行が検討されるべきである。
- (c) 計画等の策定及びその手続の義務付けの見直しは、「できる」規定化、例示化等により単なる奨励にとどめるということが検討されるべきである。

付言すると、各府省からの回答や各府省からのヒアリングにおいては、各府省から、義務付け・枠付けの見直しによって住民サービスが低下するおそれがあること、規制が緩和されて本来の政策目的が達成されなくなるおそれがあること、国の方針と整合性が確保されなくなるおそれがあることへの懸念が繰り返し表明された。例えば、施設・公物設置管理の基準を条例に委任すれば、その基準に従って地方自治体が提供しているサービスの水準が切り下げられるのではないかと、協議、同意、許可・認可・承認、また、計画等の策定及びその手続が見直されれば、地方自治体の施策は国の方針と整合性を

確保し又は適正な手続に従って行われなくなるのではないか、ということであった。

しかしながら、義務付け・枠付けの見直しとは、サービス水準の切下げでも、国の政策目的を阻害する地方自治体の施策の許容でもない。国が全国一律に決定し、地方自治体に義務付けていた基準、施策等を、地方自治体自らが決定し、実施するように改める改革であり、これによって、各地域において、その地域の実情に合った最適なサービスが提供され、最善の施策が講じられるよう、国と地方自治体の役割分担を見直すものである。

なお、全国知事会、全国市長会の提言等に盛り込まれている事項では、現行の基準の変更を求め、また、国の関与からより自由な地方自治体の施策を求める具体的なニーズを主張しているものも多い。しかしながら、こうした現実の具体的なニーズに対して、国の基準であることを維持したままで、また、国の関与を残したままで、その都度、国が個々に基準の見直し措置を講じたり、関与の行使内容を変化させたりするだけでは、地方分権改革の名には値しない。地方分権改革を進め、「地方政府」を確立する観点からは、地方自治体がサービス、施策等のあり方についての説明責任を負うべきであり、何らかのニーズに対応する見直しの必要性の判断も、地方自治体の責任において行うようにしなければならないというのが当委員会の基本認識である。

## 第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

### 6 義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み

#### (1) 義務付け・枠付けに関する立法の原則

自治事務については、地方自治法第2条第13項において「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」とされている。義務付け・枠付けの見直しとは、これを個別の法律において具体的に実現する意義を持つものである。

将来的にもこの見直しの実効性を担保するため、今後、制定、改正される法律は、今次の地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわち、第2次勧告第1章2(2)で明らかにしている、義務付け・枠付けの見直しの具体的な方針に沿ったものとなるようにすべきである。このためには、地方分権改革推進計画において、この義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべきである。

さらに、今後、この原則について法律上明確にすることも検討すべきである。

#### (2) チェックのための仕組み

今後、政府が国会に提出する法律案については、この義務付け・枠付けに関する立法の原則に沿ったものとなるよう、各府省における法案の立案段階でこの原則をチェックする政府部内の手続を確立すべきである。

また、義務付け・枠付けを必要最小限のものとするためには、国における施策の立案段階で地方自治体の意見が反映される仕組みを確保することが重要である。地方自治法では、地方自治体の長、議長の全国的連合組織が地方自治に影響を及ぼす法令等に関し、内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができることとされており(第263条の3第2項)、内閣は意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとされ、特に、当該意見が地方自治体に対し新たな事務又は負担を義務付けると認められる国の施策の場合には、内閣はこれに遅滞なく回答するものとされている(同条第3項及び第4項)。さらに、各大臣は、地方自治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には、長、議長の全国的連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとされている(同条第5項)。適切な措置とは、事前の情報提供であり、その時期や方法に関しても制度の趣旨に照らし、適切に行われる必要があるが、これまでの情報提供の状況を見ると、情報提供が行われていない、あるいは情報提供が行われてもその時期が政府案確定の直前であるなどのケースが見られ、制度の趣旨が十分に理解さ



## 第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

### 7 今後に向けて

「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、地方自治体の条例制定権を拡大し、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るものであり、「地方政府」の確立には不可欠な要素である。第1次地方分権改革による機関委任事務制度の廃止等により、従来行われていたような通達等による国の指示や関与等をもって地方自治体の自治事務を縛ることはできないこととなった。しかしながら、自治事務に対する法令による詳細かつ画一的な義務付け・枠付けが多数存在しているのが現状である。

当委員会としては、平成19年の委員会発足当初より、義務付け・枠付けの見直しについて広範かつ詳細な調査審議を行い、「中間的な取りまとめ」、第1次勧告、第2次勧告及び中間報告において委員会における検討結果を提示してきた。とりわけ、第2次勧告では、見直しの対象とする義務付け・枠付けの範囲を明らかにし、義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールを設定した上で、見直しの具体的な方針を示した。さらに、本勧告では、3つの重点事項に関し、義務付け・枠付けを見直す場合の具体的に講ずべき措置を個別条項ごとに提言した。当委員会の長期にわたる調査審議で得られたこれらの整理は、自治立法権の強化に向けた取組みを進めるに当たって具体的な道標になるものと考えている。

政府において、義務付け・枠付けの見直しを行うに当たっては、2において明確にしているように、法律の規定そのものを廃止する、すなわち、その事務を行うかどうか、行う場合に手続、判断基準等を条例で定めるかどうかを含めてすべてを地方自治体が判断するという選択肢を、いずれの場合についても第一に検討すべきである。

また、義務付け・枠付けの見直し対象として第2次勧告別紙1に掲げた条項は、当委員会が各府省に対して調査を行い、見直し対象条項として各府省から回答があったものを踏まえて精査を加えたものである。この作業に当たっては、各府省から何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提を明らかにした上で、作業を進めてきた。仮に、同勧告別紙1に掲げた条項以外に見直し対象条項に該当するものがあるとするれば、政府の責任において同様の見直しを行うべきであることを改めて付言しておく。

さらに、今回の見直し対象である義務付け・枠付けに関連する国庫補助負担金制度については、国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けを見直したとしても、当該国庫補助負担金制度が、地方自治体の事業実施に当たっての自主性・自立性を妨げている場合には、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を拡大するものであるという今回





7条、国家行政組織法第12条参照)。  
等を踏まえつつ、引き続き、慎重な検討が必要である。

当委員会としては、義務付け・枠付けの見直しに関する調査審議は、この第3次勧告をもって最後とするが、地方自治体の自主性・自立性を阻害している義務付け・枠付けは、今回対象としたものには必ずしも限られない。

今次の地方分権改革において、義務付け・枠付けの見直しの対象範囲については、地方自治体の事務の処理又はその方法に関する法律の規定のうち、原則として条項を単位として、「自治事務であること」及び「事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）を義務付けていること」に該当するものであって、「事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）について、条例による自主的な決定又は法令による義務付けの条例による補正（補充・調整・差し替え）を認めていること」に該当するものを除いたものとした。

この結果、例えば、この定義に該当しない法律の規定（例：包括委任規定）を根拠として政省令等で義務付け・枠付けをしているものについては、今回の当委員会における見直し作業の対象とはならなかった。また、地方自治体の事務の処理等に関して条例の制定や条例による補正を認めているものについても対象としていない。しかしながら、今回、3つの重点事項について検討を深め、条例に委ねる方法について一定の知見が得られたことを踏まえると、なお、地方自治体の自主性や自由度を高める方法があることが共通の理解となった。今回の調査審議の経緯から見直し作業の対象外としたものについてもなお改善の余地がありうる。このような事項についての取扱いは、将来の改革にゆだねられている課題である。

なお、法定受託事務に係る義務付け・枠付けは今回の検討の対象から除外されている。この点に関しては、法定受託事務についても自主性・自立性を認めるべきとの考え方もありうるところであるが、事務そのものに、本来自治事務とすべきものがあるのではないかと、という観点からも検討されるべきである。

第26条 (議員の特権)

- ① 国会議員は、その職務の執行中に表明した意見もしくはは表決に関して、訴追・捜索・逮捕・拘禁または裁判されない。
- ② 国会議員は、その所属議院の理事部の許諾がなければ、重罪事件もしくは軽罪事件について、逮捕あるいは自由を剥奪ないし制約するいかなる措置の対象にもならない。この許諾は、現行犯あるいは確定した有罪判決の場合には求められない。
- ③ 国会議員の拘禁、自由を剥奪ないし制約する措置、または訴追は、その所属議院の要求がある場合には、会期の期間中停止される。
- ④ 当該議院は、場合により、前項の適用を目的とする補充会議として当然に集会する。

(1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により、第2～4項改正)

第27条 (命令的委任の禁止、議院の表決権)

- ① 命令的委任 (mandat impératif) は、すべて無効である。
- ② 国会議員の表決権は、一身専属的である。
- ③ 組織法は、例外的に、表決に関する委任を認めることができる。この場合、いかなる者も、1以上の委任を受けることはできない。

第28条 (通常会期)

- ① 国会は、単一の通常会期に、当然に集会する。会期は、10月の最初の開会可能日 (jour ouvrable (平日)) に始まり、翌年6月の最後の開会可能日に終了する。
- ② 各議院が通常会期に開会しうる期日は、120日間を超えてはならない。開会する週日については、各議院が定める。
- ③ 首相は、関係議院の議長への諮問を経たのちに、あるいは、各議院の議員はその過半数の請求により、補充会議の開催を決定することができる。
- ④ 会議の日程および時間は、各議院の規則によって定める。

(1963年12月30日の憲法的法律第63-1327号により旧2～3項が改正された後、1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により、第1～4項改正)

第29条 (臨時会期)

- ① 国会は、首相もしくは国民議会議員の過半数の請求に基づき、特定の議事日程に関して、臨時会期として集会する。
- ② 臨時会期が、国民議会議員の請求に基づいて開会されるとき、召集理由とされた議事日程の終了後直ちに、かつ、開会から起算して12日以内に閉会のデクレが発せられる。
- ③ 首相のみが、閉会のデクレに続く1か月の期間満了前までに、新たな会期を請求することができる。

第30条 (特別の臨時会期)

国会が当然に集会する場合のほか、臨時会期は、共和国大統領のデクレによって、開会され、閉会される。

第31条 (政府構成員の議院への出席)

- ① 政府の構成員 (閣僚) は、両議院に出席する。政府の構成員は、自らが求める時に意見を表明する。
- ② 政府の構成員は、政府委員に補佐させることができる。
- 第32条 (国民議会議長および元老院議長)  
国民議会議長は、立法期間を任期として選出される。元老院議長は、元老院の一部改選の後に出される。

第33条 (両議院の会議)

- ① 両議院の会議は、公開である。完全な議事録は、官報で公表される。
- ② 各議院は、首相、もしくは、その構成員の10分の1の請求に基づいて、秘密会を開くことができる。

第5章 国会と政府との関係  
(Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement)

第34条 (法律事項)

- ① 法律は、国会によって表決される。
- ② 法律は、次の事項を定める。
  - 公民権、および公的自由の行使のため市民に認められる基本的保障。国防のため、市民に対し、その身体および財産に課せられる義務。
  - 国籍、人の身分および能力、夫婦財産制、相続および無償譲与。
  - 重罪 (crime) および軽罪 (délit) の決定、ならびにそれらに適用される刑罰。刑事訴訟手続。大赦、新たな裁判制度の創設および司法官の身分。
  - あらゆる性格の租税の基礎、税率および徴収の様態。通貨発行制度。
- ③ 法律は、同様に、次の事項についても定める。

— 国会および地方議会の選挙制度。

— 公施設 (établissements publics) の類型の創設。

— 国の文官および武官に認められる基本的保障。

— 企業の国有化および公的部門から私的部門への企業所有の移転。

④ 法律は、次の基本原則を定める。

— 国防の一般組織。

— 地方公共団体の自由な行政、その権限およびその財源。

— 教育。

— 環境の保全。

— 所有制度、物権および民事上・商事上の債務。

— 労働権、労働組合の権利および社会保障。

⑤ 予算法律 (lois de finances) は、組織法によって定められる要件および留保のもとで、

国の歳入と歳出を定める。

⑥ 社会保障財政法律 (lois de financement de la sécurité sociale) は、組織法によって定められる要件および留保のもとで、社会保障に関する財政収支の一般的要件を決定し、かつ、収入の予測を考慮して支出の目的を定める。

⑦ 計画法律 (lois de programme) は、国の経済的・社会的活動の目標を定める。

⑧ 本条の規定は、組織法によってこれを明確にし、かつ補充することができる。

(1996年2月22日の憲法的法律第96-138号により、第6項新設。旧第6・7項は第7・8項に変更。2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により、第4項の地方公共団体の原語が修正。2005年3月1日の憲法的法律第2005-205号により、第4項に環境基金が追加)

第35条 (宣戦)

宣戦は、国会によって承認される。

第36条 (戒厳令)

- ① 戒厳令 (l'état de siège) は、閣議において発令される。
- ② 12日を超える戒厳令の延長は、国会によらなければ許諾されない。
- 第37条 (命令事項)
- ① 法律の領域に属する事項以外の諸事項は、命令の性格をもつ。
- ② これらの諸事項について定められた法律形式の法文は、コンセイユ・デタの意見を聞いた後に定められるデクレによってこれを変更することができる。これらの法文のうち、本憲法の施行後に制定されたものは、憲法院が前項にしたがって命令の性格をもつと宣言した場合でなければ、これをデクレによって変更することはできない。
- 第37条の1 (試行的法令)
- 法律および命令には、対象と期間を限定された試行的性格をもつ規定を設けることができる。
- (2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設)
- 第38条 (立法の委任)
- ① 政府は、その綱領を執行するため、通常は法律の領域に属する措置を、一定期間に限りオルドナンスで定めることの承認を国会に求めることができる。
- ② オルドナンスは、コンセイユ・デタの意見を聞いた後に、閣議で定められる。オルドナンスは、公示後直ちに効力を発するが、追認の政府提出法案が授權法律 (loi d'habilitation) に定められる期日までに提出されない場合には、失効する。
- ③ 本条第1項に定められる期間の満了後は、オルドナンスは、法律の領域に属する事項については、法律によらなければ変更されない。
- 第39条 (法律の発議権)
- ① 法律の発議権は、首相および国会議員に競合して属する。
- ② 政府提出法案 (projets de loi) は、コンセイユ・デタの意見を聞いた後に、閣議で審議され、両議院のいずれかの理事部に提出される。予算法律案および社会保障財政法律案は、先に国民議会に付託される。第44条1項の規定にかかわらず、地方公共団体の組織を主要な対象とする法案、および、フランス国外に定住するフランス人の代表に関する法案は、元老院に先に提出される。
- (1996年2月22日憲法的法律第96-138号により第2項修正。2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により第2項に追加)
- 第40条 (議員提出法案)
- 国会議員によって作成された議員提出法案 (propositions) および修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳入の創設または増加の結果を生じさせるときは、受理されない。
- 第41条 (議員提出法案の不受理)
- ① 議員提出法案もしくは修正案が、法律の領域に属さず、または、第38条によって付与された委任に反することが立法手続の過程で明らかとなった場合には、政府は、不受理をもって対抗することができる。
- ② 政府と当該議院の議長との間に意見の不一致がある場合は、憲法院は、いずれかの請求に基づいて8日の期間内に裁定を行う。
- 第42条 (政府提出法案の審議)
- ① 政府提出法案の討議は、最初に付託された議院において、政府によって提出された法文について行われる。

- ② 他の議院で表決された法文を付託された議院は、送付された法文について審議を行う。
- 第43条 (委員会への付託)
- ① 政府提出法案および議員提出法案は、政府もしくはそれを付託された議院の請求に基づき、そのために特別に指名された委員会に審理のために送付される。
- ② 上記の請求がなされなかった政府提出法案および議員提出法案は、常任委員会の1つに送付される。常任委員会の数は、各議院について6つを限度とする。
- 第44条 (修正案)
- ① 国会議員および政府は、修正権をもつ。
- ② 政府は、討議開始の後、事前に委員会に付託されなかったすべての修正案の審理に対して、反対することができる。
- ③ 政府が請求する場合、〔法案を〕付託された議院は、審議中の法文の全部もしくは一部のにつき、政府によって提案されあるいは認容された修正案のみを留保して、単一の表決により議決する。
- 第45条 (合同委員会)
- ① すべての政府提出法案または議員提出法案は、同一の法文の採択をめざして国会の両議院で相次いで審理される。
- ② 両議院の意見の不一致により、政府提出法案または議員提出法案が、各議院での2回の読会の後に採択されなかったとき、あるいは、政府が緊急を宣した場合には両議院の各々の1回の読会の後に、首相は、審議中の規定について1つの法文を提出する任務を負う、同数からなる合同委員会 (commission mixte) の開催を求める権能をもつ。
- ③ 合同委員会によって起草された法文は、政府によって承認をえるため両議院に付託されることができ、いかなる修正案も、政府の同意がなければ受理されない。
- ④ 合同委員会が共通の法文の採択に至らない場合、あるいはその法文が前項の要件のもとで採択されない場合には、政府は、国民議会および元老院の新たな1回の読会の後、国民議会に対して、最終的な議決を要求することができる。この場合において、国民議会は、合同委員会で作成された法文、あるいは、国民議会で表決され、場合によっては、元老院で採択された1個または数個の修正案により変更された最終的な法文を再びとり上げることができ、
- 第46条 (組織法律)
- ① 憲法によって組織法律の性格を付与された法律は、次の要件にしたがって表決され、また、改正される。
- ② 政府提出法案または議員提出法案は、その提出から15日の期間の満了後でなければ、最初に付託された議院の審議および表決に付されない。
- ③ 第45条の手続は〔この場合にも〕適用される。ただし、両議院の一致を欠く場合には、成案は、国民議会の最終の読会において、その構成員の絶対多数によってしか採択されない。
- ④ 元老院に関する組織法律は、両議院によって、同一の文言で表決されなければならない。
- ⑤ 組織法律は、憲法院によって憲法適合性について宣言がなされた後でなければ審議されない。
- 第47条 (予算法律)
- ① 国会は、組織法律が定める要件にしたがって、予算法律案を表決する。

## 第9章 高等法院 (La Haute Cour de Justice)

第67条 [高等法院の構成、手続き]

- ① 高等法院が設置される。
- ② 高等法院は、国民議会の改選または元老院一部改選の後に、各議院内部から同数で選出される議員によって構成される。高等法院は、その構成員の中から、院長を選出する。
- ③ 高等法院の構成、その運営の規則ならびに高等法院で適用される手続は、組織法律が定める。

第68条 [高等法院の職務]

共和国大統領は、大反逆罪 (haute trahison) の場合のほかは、その職務の執行中に行つた行為について責任を負わない。共和国大統領は、両議院が、公開投票により、かつ、その構成員の絶対多数により、同一の表決で裁定するのでなければ、起訴されることができない。共和国大統領は、高等法院によって裁判される。

[1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により、第2項を削除]

## 第10章 政府構成員の刑事責任 (De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement)

[本章は1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により新設]

第68条の1 [政府構成員の刑事責任]

- ① 政府の構成員は、その職務の執行中に行つた行為で、かつ、その行為時に重罪もしくは軽罪に該当した行為について、刑事上の責任を負う。
- ② 政府の構成員は、共和国法院 (La Cour de Justice de la République) によって裁判される。
- ③ 共和国法院は、法律が定める重罪および軽罪の定義、ならびに刑罰の決定によって拘束される。

第68条の2 [共和国法院の構成]

- ① 共和国法院は、15名の判事 (juges) によって構成される。それは、国民議会の改選または元老院の一部改選の後に各議院内部から同数で選出される12名の国会議員、および、3名の破毀院裁判官からなり、破毀院裁判官のうち1名が共和国法院を主宰する。
- ② 政府構成員がその職務執行中に犯した重罪または軽罪によって権利・利益を侵害されたことを主張する者は、誰でも、調査委員会に対して、告訴することができる。
- ③ 調査委員会は、手続の棄却、または共和国法院への提訴のための破毀院検事総長への移送を命じる。
- ④ 破毀院検事総長は、同様に、調査委員会の一致した意見にしたがって職権により共和国法院に提訴することができる。
- ⑤ 本条の施行要件については、組織法律が定める。

第68条の3 [経過規定]

本章の諸規定は、施行開始以前の行為についても適用される。  
[本条は、1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により追加]

## 第11章 経済社会評議会 (Le Conseil Économique et Social)

[本章は1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により旧第10章から第11章に変更]

第69条 [経済社会評議会の職務]

- ① 経済社会評議会は、政府諮問により、政府提出の法案、オールドナンスもしくははデクレ案、ならびに評議会に付託された議員提出法案について、意見を答申する。
- ② 経済社会評議会は、付託された [上記の] 政府提出または議員提出の法案に関する評議会の意見を両議院に説明するために、その構成員の1名を指名することができる。

第70条 [政府による諮問]

経済社会評議会は、同様に、すべての経済的・社会的問題について、政府によって諮問されることができ。経済的・社会的性格をもつすべての計画またはすべての計画法律案は、意見を聴取するために経済社会評議会に付託される。

[1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により改正]

第71条 [経済社会評議会の構成、運営規則]

経済社会評議会の構成およびその運営の規則については、組織法律が定める。

## 第12章 地方公共団体 (Des Collectivités Territoriales)

[本章は1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により旧第11章から第12章に変更]

第72条 [地方公共団体]

- ① 共和国の地方公共団体は、市町村、県、州 (région)、特別の地位を有する公共団体および第74条の定める海外公共団体である。その他の地方公共団体はすべて、必要な場合に、本項所定の団体の一ないし複数の公共団体の代わりに、法律によって創設される。
- ② 地方公共団体は、各段階で最良の権限行使ができる当該権限全体について決定する資格をもつ。
- ③ 法律の定める要件にしたがって、これらの公共団体は、選出される議会により自由に自己の行政を行い、自らの権限行使のために命令 [条例] を制定する権限をもつ。
- ④ 組織法律が定める要件にしたがって、かつ、公的自由または憲法上保障された権利の行使の本質的要件が問題になる場合を除き、地方公共団体もしくはその連合体は、法律または命令に定めがある場合に、試行的かつ限定された対象と期間について、その権限行使を規律する法律または命令の適用を除外されることができ。
- ⑤ いかかなる地方公共団体も、他の地方公共団体に対して後見監督を行うことができない。しかし、その権限を行使するために複数の地方公共団体の協力を必要とする場合には、法律は、当該地方公共団体ないし連合体のうちの二一に対して、その共同行為の方式を編成する権限を与えることができる。
- ⑥ 共和国の地方公共団体において、国家代表 (le représentant de l'Etat) の地位にある者は、政府の各構成員を代表して、全国的な利益、行政の監督、および法律の尊重に関する

任務を負う。

〔2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により、大幅に追加修正〕

第72条の1〔住民発案・住民投票権〕

- ① 各地方公共団体の選挙人が請願権の行使により当該地方公共団体の権限に属する問題の議会の議事日程に搭載することを要求できる要件は、法律で定める。
- ② 組織法律の定める要件にしたがって、地方公共団体の権限に属する議決もしくは行為の提案を、地方公共団体の発案に基づき、住民投票の方法で、当該地方公共団体の選挙人の決定に付することができる。
- ③ 特別の地位を付与された地方公共団体の創設、あるいは、その地位の変更の際は、法律により、関係する公共団体に登録された選挙人に諮問することを決定できる。地方公共団体の境界の変更についても同様に、法律の定める要件にしたがって、選挙人に諮問することができる。

〔本条は2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設〕

第72条の2〔財政自主権〕

- ① 地方公共団体は、法律の定める要件にしたがって自由に利用可能な財源を得ることができ。
- ② 地方公共団体は、あらゆる性質の税収の一部または全部を徴収できる。法律は、地方公共団体に対して、法律が定める限度内で租税の基礎および税率を決定することを許可できる。
- ③ 地方公共団体の税収およびその他の財源は、公共団体の各類型において、その財源の主要部分を占める。本項の施行に関する要件は、組織法律が定める。
- ④ 国と地方公共団体との間の権限の委譲は、その権限行使に割り当てられた財源にみあう財源の付与を伴う。地方公共団体の出費増大を帰結する権限の創設または拡大は、すべて法律の定める財源を伴うものとする。
- ⑤ 法律は、地方公共団体間の平等を促進するための調整に関する規定を定める。

〔本条は2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設〕

第72条の3〔海外公共団体〕

- ① 共和国は、自由、平等、博愛という共通の理想のもとに、フランス人民のなかに海外住民 (les populations d'outre-mer) が存在することを承認する。
- ② グアドループ、ギアナ、マルティニック、レユニオン、マイヨット、サンピエール・エ・ミクロン、ワリス・フツナ諸島、仏領ポリネシアについては、海外県・海外州、第73条最終項により創設される地方公共団体に関する第73条の規定、さらに、他の地方公共団体に関する第74条の規定が適用される。
- ③ ニュー＝カレドニアの地位は、第13章が規律する。
- ④ フランス領である南極周辺諸島および南極大陸の法制度と特別の組織については、法律が定める。

〔本条は2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設〕

第72条の4〔海外公共団体の制度変更〕

- ① 第72条の3第2項に掲げられた公共団体の一について、全面的もしくは部分的に、第73条・74条所定の制度に変更するためには、次項に定める要件にしたがって事前に当該公共団体の選挙人、もしくは関係公共団体の選挙人の同意を得なければならない。この制度変更については、組織法律が決定する。

- ② 共和国大統領は、官報に掲載された議案会期中の政府提案もしくは両議院の合同提案に基づき、海外に位置する公共団体の選挙人に対して、その組織、権限あるいはその法制度に関する問題について諮問することを決定できる。このような住民投票が、前項の組織変更に関するもので、かつ政府提案に基づく場合には、政府は、各議院に対して審議に先立って声明を発表するものとする。

〔本条は2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設〕

第73条〔海外県・海外州に対する適応措置〕

- ① 海外県・海外州においては、法律および命令は当然に適用を受ける。これらは当該公共団体の特別の性質と制約を根拠とする適応措置 (adaptations) の対象とすることができる。
- ② 前項の適応措置は、当該公共団体の権限が行使される事項について、法律がその措置権限を認めた場合に、決定される。
- ③ 第1項の規定にかかわらず、本条で定める公共団体は、その特殊性を考慮して、法律事項に属する一定数の問題に関して、当該領域に適用される規範を自ら定めることを法律により授權されることができ。
- ④ 前項の〔自主〕規範は、国籍、市民権、公的自由の保障、人の身分と能力、司法組織、刑法、刑事手続、外交政策、国防、公共の安全と秩序、通貨、貸付と為替、選挙権については対象とすることはできない。この列挙事項は、組織法律によって明確化し補充することができ。
- ⑤ 前2項の規定は、レユニオンの県と州には適用されない。
- ⑥ 第2項・3項の定める授権は、組織法律の定める要件と留保にしたがって、当該公共団体の要請に基づいて行われる。授権は、公的自由や憲法上保障された権利の行使の本質的要件が問題になる場合には行うことができない。
- ⑦ 海外県および海外州に替わる公共団体を法律によって創設する場合、あるいは、これら2つの公共団体のために1つの議會を創設する場合は、第72条の4第2項に掲げられた形式にしたがって、当該公共団体の管轄地域で登録された選挙人の同意を得なければならない。

〔2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により大幅に追加修正〕

第74条〔海外公共団体の特別な地位〕

- ① 本条の定める海外公共団体は、共和国の内部における各公共団体の固有の利益を考慮して、特別な地位をもつ。
- ② この地位は、議會への諮問の後に採択される組織法律によって決定される。組織法律は、以下の事項を定める。
  - 法律および命令が海外の公共団体に適用されるための要件。
  - 海外公共団体の権限。但し、公共団体によりすで行使されている権限を除いて、国の権限の委譲は、第73条第4項に列挙され、場合により、組織法律によって明確化され補充された事項については行うことができない。
  - 海外公共団体の諸機関の組織と運営に関する規則、および議會の選挙制度。
  - 海外公共団体に固有の規定を含む政府提出および議員提出の法律案、オルドナンス案およびデクレ案、さらに当該公共団体の権限に属する事項に関して締結された国際協約の批准または承認について、当該公共団体の諸機関が諮問されるための要件。

③ 組織法律は、同様に、自治権を付与された海外公共団体の諸機関について、以下の要件を定めることができる。

- 議決機関が法律事項に関する権限行使として実施する一定の類型の行為に対して、コンセイユ・データが特別の裁判的統制を行う要件。
- 海外公共団体の地位の発効後に審署された法律について、当該公共団体の諸機関により付記された憲法院が、当該法律が公共団体の権限領域に介入したことを確認した場合に、当該公共団体の議決機関が修正を行う要件。
- 海外公共団体が、その住民のために、就職、職業活動のための営業権または不動産の保護に関して、地方の必要によって正当化される措置をとる場合の諸施策の要件。
- 海外公共団体が、公的自由の行使のために国土全体で認められる保護を尊重して、国の監督のもとで、国の権限の行使に参加する要件。

④ 本条に属する海外公共団体の特別組織に関するその他の形態は、議決機関の諮問を経た後に、法律によって定められ、改正される。

[2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により大幅な加筆修正]

第74条の1 (本土の法律の拡張適用)

① 政府は、第74条に定める海外公共団体およびニュー=カレドニアにおいて、国の権限に留まる事項に関し、必要な調整を行った上で、本土に適用される法律の性格を有する規定を、オールドナンクスにより拡張して適用することができる。但し、法律が、当該規定について、明示的に本手続の利用を排除した場合は除く。

② 前項のオールドナンクスは、関係議決機関およびコンセイユ・データの意見を徴した後に、閣議で定められる。このオールドナンクスは、公布後直ちに発効し、公布後18日以内に国会の承認がなければ失効する。

[本条は2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号により新設]

第75条 (共和国市民の属人的地位)

第34条で唯一定められる普通法上の民事的身分をもたない共和国の市民は、それを放棄しない限り、属人的な地位をもち続ける。

### 第13章 ニュー=カレドニアに関する経過規定

(Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie)

[本章は、1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により旧第13章から第13章に変更され、1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により削除された後、1998年7月20日の憲法的法律第98-610号により復活され、第76条・77条が追加された。(第78～87条は削除のまま)]

第76条 (ヌメア協定に関する住民投票)

① ニュー=カレドニアの住民は、1998年5月5日にヌメアで締結され、同年5月27日にフランス共和国官報で公布された協定の諸規定に関して意見を表明するために、1998年12月31日以前に招集される。

② 1988年11月9日の法律 (第88-1028号) 第2条に定める要件を満たす者は、投票への参加が認められる。

③ 投票の組織化に必要な措置は、閣僚会議の議決を経た後、コンセイユ・データの決定によって実施される。

第77条 (組織法律の実施規定)

① 第76条が定める投票による協定の承認後、ニュー=カレドニア議会の意見を徴したのちに実施される組織法律が、当該協定で定められた方針を尊重してニュー=カレドニアの発展を保障するために、かつ、実施に必要な方式にしたがって、以下の点について規定する。

- ニュー=カレドニアの諸機関に対して最終的に移譲される国家の権限、この移譲の期間と方式、さらに移譲に伴う諸費用の分配。
- ニュー=カレドニアの諸機関の組織と作用に関する諸規則、とりわけ一定の種類議決機関の文書が公布前に憲法院に付託される要件。
- 市民資格、選挙制度、雇用、および慣習上の身分に関する諸規則。
- ニュー=カレドニアの関係住民が、完全な主権の取得について意見を表明するた

② 第76条所定の協定を実施するために必要なその他の措置については、法律がこれを定める。

### 第14章 提携協定 (Des Accords d'Association)

[本章は、1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により旧第13章から第14章に変更]

第88条 (提携協定)

共和国は、その文明を発展させるために共和国と提携することを望む諸国と協定を締結することができる。

[本条は1995年8月4日の憲法的法律第95-880号により改正]

### 第15章 欧州共同体および欧州連合

(Des Communautés européennes et de l'Union européenne)

[本章は、1992年6月25日の憲法的法律第92-554号により新設され、1993年7月27日の憲法的法律第93-952号により旧第14章から第15章に変更]

第88条の1 (欧州共同体・欧州連合への加盟)

① 共和国は、その創設条約にしたがい一定の権限を共同行使することを自由に選択した諸国によって構成される欧州共同体および欧州連合に加盟する。

② 共和国は、2004年10月29日に締結された欧州憲法制定条約の定める要件のもとで欧州連合に加盟することができる。

[本条第2項は、2005年3月1日の憲法的法律第2005-204号により追加]

第88条の2 (権限の移譲)

① 相互主義の留保のもとに、かつ、1992年2月7日に締結された欧州連合条約に定められた諸方式にしたがって、フランスは、欧州経済・通貨連合の確立に必要な権限を移譲することに同意する。

## 地方公共団体による違法行為の国等による是正のための現行制度

### 1 事務処理の適法性確保のための一般制度

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（関与の意義）

第二百四十五条 本章において「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」とは、普通地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関（内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四条第三項に規定する事務をつかさどる機関たる内閣府、宮内庁、同法第四十九条第一項若しくは第二項に規定する機関、国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関又はこれらに置かれる機関をいう。以下本章において同じ。）又は都道府県の機関が行う次に掲げる行為（普通地方公共団体はその固有の資格において当該行為の名あて人となるものに限る。国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るものを除く。）をいう。

一 普通地方公共団体に対する次に掲げる行為

イ 助言又は勧告

ロ 資料の提出の要求

ハ 是正の要求（普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときに当該普通地方公共団体に対して行われる当該違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことの求めであつて、当該求めを受けた普通地方公共団体がその違反の是正又は改善のため必要な措置を講じなければならないものをいう。）

ニ 同意

ホ 許可、認可又は承認

ヘ 指示

ト 代執行（普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は当該普通地方公共団体がその事務の処理を怠っているときに、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わつて行うことをいう。）

二 普通地方公共団体との協議

三 前二号に掲げる行為のほか、一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別に関わる行為（相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的としてされる裁定その他の行為（その双方を名あて人とするものに限る。）及び審査請求、異議申立てその他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為を除く。）



(是正の指示) 第二百四十五条の七 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

2 次の各号に掲げる都道府県の執行機関は、市町村の当該各号に定める法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該市町村に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

一 都道府県知事 市町村長その他の市町村の執行機関（教育委員会及び選挙管理委員会を除く。）の担任する法定受託事務

二 都道府県教育委員会 市町村教育委員会の担任する法定受託事務

三 都道府県選挙管理委員会 市町村選挙管理委員会の担任する法定受託事務

3 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理について、前項各号に掲げる都道府県の執行機関に対し、同項の規定による市町村に対する指示に関し、必要な指示をすることができる。

4 各大臣は、前項の規定によるほか、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認める場合、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認める場合において、緊急を要するときその他特に必要があると認めるときは、自ら当該市町村に対し、当該第一号法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

(国の関与に関する審査の申出)

第二百五十条の十三 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の関与を行つた国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

一 第二百四十五条の八第二項及び第十三項の規定による指示

二 第二百四十五条の八第八項の規定に基づき都道府県知事に代わつて同条第二項の規定による指示に係る事項を行うこと。

三 第二百五十二条の十七の四第二項の規定により読み替えて適用する第二百四十五条の八第十二項において準用する同条第二項の規定による指示



- 四 第二百五十二条の十七の四第二項の規定により読み替えて適用する第二百四十五条の八第十二項において準用する同条第八項の規定に基づき市町村長に代わつて前号の指示に係る事項を行うこと。
- 2 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の不作為（国の行政庁が、申請等が行われた場合において、相当の期間内に何らかの国の関与のうち許可その他の処分その他公権力の行使に当たるものをすべきにかかわらず、これをしないことをいう。以下本節において同じ。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の不作為に係る国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。
  - 3 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する当該普通地方公共団体の法令に基づく協議の申出が国の行政庁に対して行われた場合において、当該協議に係る当該普通地方公共団体の義務を果たしたと認めるにもかかわらず当該協議が調わないときは、委員会に対し、当該協議の相手方である国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。
  - 4 第一項の規定による審査の申出は、当該国の関与があつた日から三十日以内になければならない。ただし、天災その他同項の規定による審査の申出をしなかつたことについてやむを得ない理由があるときは、この限りでない。
  - 5 前項ただし書の場合における第一項の規定による審査の申出は、その理由がやんだ日から一週間以内にならなければならない。
  - 6 第一項の規定による審査の申出に係る文書を郵便又は民間事業者による信書の送達に関する法律（平成十四年法律第九十九号）第二条第六項に規定する一般信書便事業者若しくは同条第九項に規定する特定信書便事業者による同条第二項に規定する信書便（第二百六十条の三第十二項において「信書便」という。）で提出した場合における前二項の期間の計算については、送付に要した日数は、算入しない。
  - 7 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、第一項から第三項までの規定による審査の申出（以下本款において「国の関与に関する審査の申出」という。）をしようとするときは、相手方となるべき国の行政庁に対し、その旨をあらかじめ通知しなければならない。

（審査及び勧告）

第二百五十条の十四 委員会は、自治事務に関する国の関与について前条第一項の規定による審査の申出があつた場合においては、審査を行い、相手方である国の行政庁の行った国の関与が違法でなく、かつ、普通地方公共団体の自主性及び自立性を尊重する観点から不当でないと認めるときは、理由を付してその旨を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び当該国の行政庁に通知するとともに、これを公表し、当該国の行政庁の行った国の関与が違法又は普通地方公共団体の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であると認めるときは、当該国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、

期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を当該普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

2 委員会は、法定受託事務に関する国の関与について前条第一項の規定による審査の申出があつた場合においては、審査を行い、相手方である国の行政庁の行つた国の関与が違法でないと認めるときは、理由を付してその旨を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び当該国の行政庁に通知するとともに、これを公表し、当該国の行政庁の行つた国の関与が違法であると認めるときは、当該国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を当該普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

3 委員会は、前条第二項の規定による審査の申出があつた場合においては、審査を行い、当該審査の申出に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び相手方である国の行政庁に通知するとともに、これを公表し、当該審査の申出に理由があると認めるときは、当該国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を当該普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

4 委員会は、前条第三項の規定による審査の申出があつたときは、当該審査の申出に係る協議について当該協議に係る普通地方公共団体がその義務を果たしているかどうかを審査し、理由を付してその結果を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び相手方である国の行政庁に通知するとともに、これを公表しなければならない。

5 前各項の規定による審査及び勧告は、審査の申出があつた日から九十日以内に行わなければならない。

#### (国の関与に関する訴えの提起)

第二百五十一条の五 第二百五十条の十三第一項又は第二項の規定による審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、高等裁判所に対し、当該審査の申出の相手方となつた国の行政庁（国の関与があつた後又は申請等が行われた後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、当該他の行政庁）を被告として、訴えをもって当該審査の申出に係る違法な国の関与の取消し又は当該審査の申出に係る国の不作為の違法の確認を求めることができる。ただし、違法な国の関与の取消しを求める訴えを提起する場合において、被告とすべき行政庁がないときは、当該訴えは、国を被告として提起しなければならない。

- 一 第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による委員会の審査の結果又は勧告に不服があるとき。
- 二 第二百五十条の十八第一項の規定による国の行政庁の措置に不服があるとき。
- 三 当該審査の申出をした日から九十日を経過しても、委員会が第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による審査又は勧告を行わないとき。
- 四 国の行政庁が第二百五十条の十八第一項の規定による措置を講じないとき。
- 2 前項の訴えは、次に掲げる期間内に提起しなければならない。
- 一 前項第一号の場合、第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による委員会の審査の結果又は勧告の内容の通知があつた日から三十日以内。
- 二 前項第二号の場合、第二百五十条の十八第一項の規定による委員会の通知があつた日から三十日以内。
- 三 前項第三号の場合、当該審査の申出をした日から九十日を経過した日から三十日以内。
- 四 前項第四号の場合、第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による委員会の勧告に示された期間を経過した日から三十日以内。
- 3 第一項の訴えは、当該普通地方公共団体の区域を管轄する高等裁判所の管轄に専属する。
- 4 原告は、第一項の訴えを提起したときは、直ちに、文書により、その旨を被告に通知するとともに、当該高等裁判所に対し、その通知をした日時、場所及び方法を通知しなければならない。
- 5 当該高等裁判所は、第一項の訴えが提起されたときは、速やかに口頭弁論の期日を指定し、当事者を呼び出さなければならない。その期日は、同項の訴えの提起があつた日から十五日以内の日とする。
- 6 第一項の訴えに係る高等裁判所の判決に対する上告の期間は、一週間とする。
- 7 国の関与を取り消す判決は、関係行政機関に対しても効力を有する。
- 8 第一項の訴えのうち違法な国の関与の取消しを求めるものについては、行政事件訴訟法第四十三条第一項の規定にかかわらず、同法第八条第二項、第十条から第三十二条まで、第三十五条から第三十九条まで、第三十一条、第三十二条及び第三十四条の規定は、準用しない。
- 9 第一項の訴えのうち国の不作為の違法の確認を求めるものについては、行政事件訴訟法第四十三条第三項の規定にかかわらず、同法第四十条第二項及び第四十一条第二項の規定は、準用しない。
- 10 前各項に定めるもののほか、第一項の訴えについては、主張及び証拠の申出の時期の制限その他審理の促進に関し必要な事項は、最高裁判所規則で定める。

## 2 法定受託事務の処理の適法性確保のための制度

- 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百四十五条の八。各大臣は、その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分と相違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項から第八項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるときは、文書により、当該都道府県知事に対して、その旨を指摘し、期限を定めて、当該違反を是正し、又は当該怠る法定受託事務の管理若しくは執行を改めるべきことを勧告することができる。
- 2 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに同項の規定による勧告に係る事項を行わないときは、文書により、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを指示することができる。
  - 3 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、訴えをもつて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。
  - 4 各大臣は、高等裁判所に対し前項の規定により訴えを提起したときは、直ちに、文書により、その旨を当該都道府県知事に通告するとともに、当該高等裁判所に対し、その通告をした日時、場所及び方法を通知しなければならない。
  - 5 当該高等裁判所は、第三項の規定により訴えが提起されたときは、速やかに口頭弁論の期日を定め、当事者を呼び出さなければならない。その期日は、同項の訴えの提起があつた日から十五日以内の日とする。
  - 6 当該高等裁判所は、各大臣の請求に理由があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をしなければならない。
  - 7 第三項の訴えは、当該都道府県の区域を管轄する高等裁判所の専属管轄とする。
  - 8 各大臣は、都道府県知事が第六項の裁判に従い同項の期限までに、なお、当該事項を行わないときは、当該都道府県知事に代わつて当該事項を行うことができる。この場合においては、各大臣は、あらかじめ当該都道府県知事に対し、当該事項を行う日時、場所及び方法を通知しなければならない。
  - 9 第三項の訴えに係る高等裁判所の判決に対する上告の期間は、一週間とする。
  - 10 前項の上告は、執行停止の効力を有しない。
  - 11 各大臣の請求に理由がない旨の判決が確定した場合において、既に第八項の規定に基づき第二項の規定による指示に係る事項が行われているときは、都道府県知事は、当

該判決の確定後三月以内にその処分を取り消し、又は原状の回復その他必要な措置を執ることができる。

1.2 前各項の規定は、市町村長の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは各大臣若しくは都道府県知事の処分に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項に規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるときについて準用する。この場合においては、前各項の規定中「各大臣」とあるのは「都道府県知事」と、「都道府県知事」とあるのは「市町村長」と、「当該都道府県の区域」とあるのは「当該市町村の区域」と読み替えるものとする。

1.3 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村長の第一号法定受託事務の管理又は執行について、都道府県知事に対し、前項において準用する第一項から第八項までの規定による措置に関し、必要な指示をすることができる。

1.4 第三項（第十三項において準用する場合を含む。次項において同じ。）の訴えについては、行政事件訴訟法第四十三条第三項の規定にかかわらず、同法第四十一条第二項の規定は、準用しない。

1.5 前各項に定めるもののほか、第三項の訴えについては、主張及び証拠の申出の時期の制限その他審理の促進に関し必要な事項は、最高裁判所規則で定める。

第二百五十五条の二 他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、法定受託事務に係る処分又は不作為に不服のある者は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める者に対して、行政不服審査法による審査請求をすることができる。

- 一 都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分又は不作為、当該処分又は不作為に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣
- 二 市町村長その他の市町村の執行機関（教育委員会及び選挙管理委員会を除く。）の処分又は不作為 都道府県知事
- 三 市町村教育委員会の処分又は不作為 都道府県教育委員会
- 四 市町村選挙管理委員会の処分又は不作為 都道府県選挙管理委員会

### 3 議会による議決・選挙の適法性確保のための制度

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

第七十六条 ①～③ 略

④ 普通地方公共団体の議会の議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し又は再選挙を行わせなければならない。

⑤ 前項の規定による議会の議決又は選挙がなおその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、都道府県知事にあつては総務大臣、市町村長にあつては都道府県知事に対し、当該議決又は選挙があつた日から二十一日以内に、審査を申し立てることができる。

⑥～⑧ 略

### 4 個別法令によって許容されている関与等

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（国の行政機関が自治事務と同一の事務を自らの権限に属する事務として処理する場合の方式）

第二百五十条の六 国の行政機関は、自治事務として普通地方公共団体が処理している事務と同一の内容の事務を法令の定めるところにより自らの権限に属する事務として処理するときは、あらかじめ当該普通地方公共団体に対し、当該事務の処理の内容及び理由を記載した書面により通知しなければならない。ただし、当該通知をしないで当該事務を処理すべき差し迫つた必要がある場合は、この限りでない。

2 前項ただし書の場合においては、国の行政機関は、自ら当該事務を処理した後相当の期間内に、同項の通知をしなければならない。

## <個別法における裁定的関与の例>

### ○漁港漁場整備法（昭和二十五年法律第百三十七号）

（不服申立て）

第四十三条 この法律若しくはこれに基く命令又は漁港管理規程によつてした漁港管理者の処分に不服のある者は、農林水産大臣に対して審査請求をすることができる。

2・3 （略）

第二十五条 次の各号に掲げる漁港の漁港管理者は、当該各号に定める地方公共団体とする。

- 一 第一種漁港であつてその所在地が一の市町村に限られるもの、当該漁港の所在地の市町村
- 二 第一種漁港以外の漁港であつてその所在地が一の都道府県に限られるもの、当該漁港の所在地の都道府県
- 三 （略）

2・3 （略）

### ○都市公園法（昭和三十一年法律第七十九号）

（不服申立て）

第三十四条 地方公共団体である公園管理者（前条第一項の規定により都市公園を設置すべき区域を決定した地方公共団体を含む。以下この条において同じ。）がした次の各号のいずれかに掲げる処分について不服のある者は、国土交通大臣に対して審査請求をすることができる。この場合には、当該処分をした公園管理者である地方公共団体の長に対して異議申立てをすることもできる。

- 一 第五条第一項又は第六条第一項若しくは第三項（前条第四項においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定による許可又はこれらの規定による許可を与えないこと。
- 二 第十条第二項（前条第四項において準用する場合を含む。）の規定による指示
- 三 第十三条、第十四条第二項又は第二十八条第四項（前条第四項においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定による負担の決定
- 四 第二十六条第二項又は第四項（前条第四項においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定による必要な措置の命令
- 五 第二十七条第一項又は第二項（前条第四項においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定による処分又はこれらの規定による必要な措置の命令
- 六 第十二条第一項の規定に相当する条例の規定による許可を与え、又は与えないこと。

2～4 （略）

○暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成三年五月十五日法律第七十七号)

(不服申立て等)

第三十七条 第三条又は第四条の規定による指定に不服がある者は、国家公安委員会に審査請求をすることができる。

2・3節(略)

第三条 都道府県公安委員会(以下「公安委員会」という。)は、暴力団が次の各号のいずれにも該当すると認めるときは、当該暴力団を、その暴力団員が集団的に又は常習的に暴力的不法行為等を行うことを助長するおそれが大きい暴力団として指定するものとする。

2・3節(略)



### <並行権限行使の例>

#### ○児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）

第五十九条の五 第二十一条の四第一項、第三十四条の四第一項、第三十四条の五、第四十六条及び第五十九条の規定により都道府県知事の権限に属するものとされている事務は、児童の利益を保護する緊急の必要があると厚生労働大臣が認める場合にあつては、厚生労働大臣又は都道府県知事が行うものとする。

② （略）

③ 第一項の場合において、厚生労働大臣又は都道府県知事が当該事務を行うときは、相互に密接な連携の下に行うものとする。

第二十一条の四 都道府県知事(厚生労働大臣が指定した指定療育機関にあつては、厚生労働大臣又は都道府県知事とする。次項において同じ。)は、指定療育機関の診療報酬の請求が適正であるかどうかを調査するため必要があると認めるときは、指定療育機関の管理者に対して必要な報告を求め、又は当該職員をして、指定療育機関について、その管理者の同意を得て、実地に診療録、帳簿書類その他の物件を検査させることができる。

②・③ （略）

#### ○建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）

（特定行政庁等に対する指示等）

第十七条 国土交通大臣は、都道府県若しくは市町村の建築主事の処分がこの法律若しくはこれに基づく命令の規定に違反し、又は都道府県若しくは市町村の建築主事がこれらの規定に基づく処分を怠っている場合において、国の利害に重大な関係がある建築物に関し必要があると認めるときは、当該都道府県知事又は市町村の長に対して、期限を定めて、都道府県又は市町村の建築主事に対し必要な措置を命ずべきことを指示することができる。

2～6 （略）

7 国土交通大臣は、都道府県知事若しくは市町村の長が正当な理由がなく、所定の期限までに、第一項の規定による指示に従わない場合又は都道府県若しくは市町村の建築主事が正当な理由がなく、所定の期限までに、第一項の規定による国土交通大臣の指示に基づく都道府県知事若しくは市町村の長の命令に従わない場合においては、正当な理由がないことについて社会資本整備審議会の確認を得た上で、自ら当該指示に係る必要な措置をとることができる。

8～11 （略）

12 国土交通大臣は、都道府県知事又は市町村の長が正当な理由がなく、所定の期限までに、第八項の規定による指示に従わない場合においては、正当な理由がないことについて社会資本整備審議会の確認を得た上で、自ら当該指示に係る必要な措置をとることができる。

○土地収用法（昭和三十六年法律第二百十九号）

（事業の認定に関する処分を行う機関の特例）

第二十七条 起業者は、左の各号の一に該当するときは、国土交通大臣に対して事業の認定を申請することができる。この場合においては、起業者は、その旨を都道府県知事に通知しなければならない。

- 一 都道府県知事が事業の認定を拒否したとき。
- 二 都道府県知事が第十八条の規定による事業認定申請書を受領した日から三月を経過しても事業の認定に関する処分を行わないとき。
- 2 国土交通大臣は、前項第一号の規定による申請を受けたときは、あらかじめ公害等調整委員会の意見を聞いた上で、自ら事業の認定に関する処分を行わなければならない。
- 3 国土交通大臣は、第一項第二号の規定による申請を受けたときは、あらかじめ都道府県知事の意見を聞いた上で、都道府県知事に対して、相当な期間を定めて、事業の認定に関する処分を行うことを指示することができる。
- 4 国土交通大臣は、都道府県知事が前項の規定によつて指示された期間内に処分を行わないとき、又は同項の規定によつて処分を行うことを指示することが適当でないと認めるときは、都道府県知事及び起業者にあらかじめ自ら事業の認定に関する処分を行うことを通知した上で、自ら事業の認定に関する処分を行うことができる。
- 5 前項の規定による国土交通大臣の通知を受けた後においては、都道府県知事は、当該事件につき事業の認定に関する処分を行うことができない。
- 6～7 （略）

○農地法（昭和三十七年法律第二百二十九号）

（指示及び代行）

第五十八条 （略）

- 2 農林水産大臣は、この法律の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、この法律に規定する都道府県知事の事務（第六十三条第一項第二号、第三号、第六号及び第七号に掲げるものを除く。次項において同じ。）の処理に関し、都道府県知事に対し、必要な指示をすることができる。
- 3 農林水産大臣は、都道府県知事が前項の指示に従わないときは、この法律に規定する都道府県知事の事務を処理することができる。
- 4 農林水産大臣は、前項の規定により自ら処理するときは、その旨を告示しなければならない。

○都市計画法（昭和四十三年法律第百号）

（国土交通大臣の指示等）

第二十四条 国土交通大臣は、国の利害に重大な関係がある事項に関し、必要があると認めるときは、

都道府県に対し、又は都道府県知事を通じて市町村に対し、期限を定めて、都市計画区域の指定又は都市計画の決定若しくは変更のため必要な措置をとるべきことを指示することができる。この場合においては、都道府県又は市町村は、正当な理由がない限り、当該指示に従わなければならない。

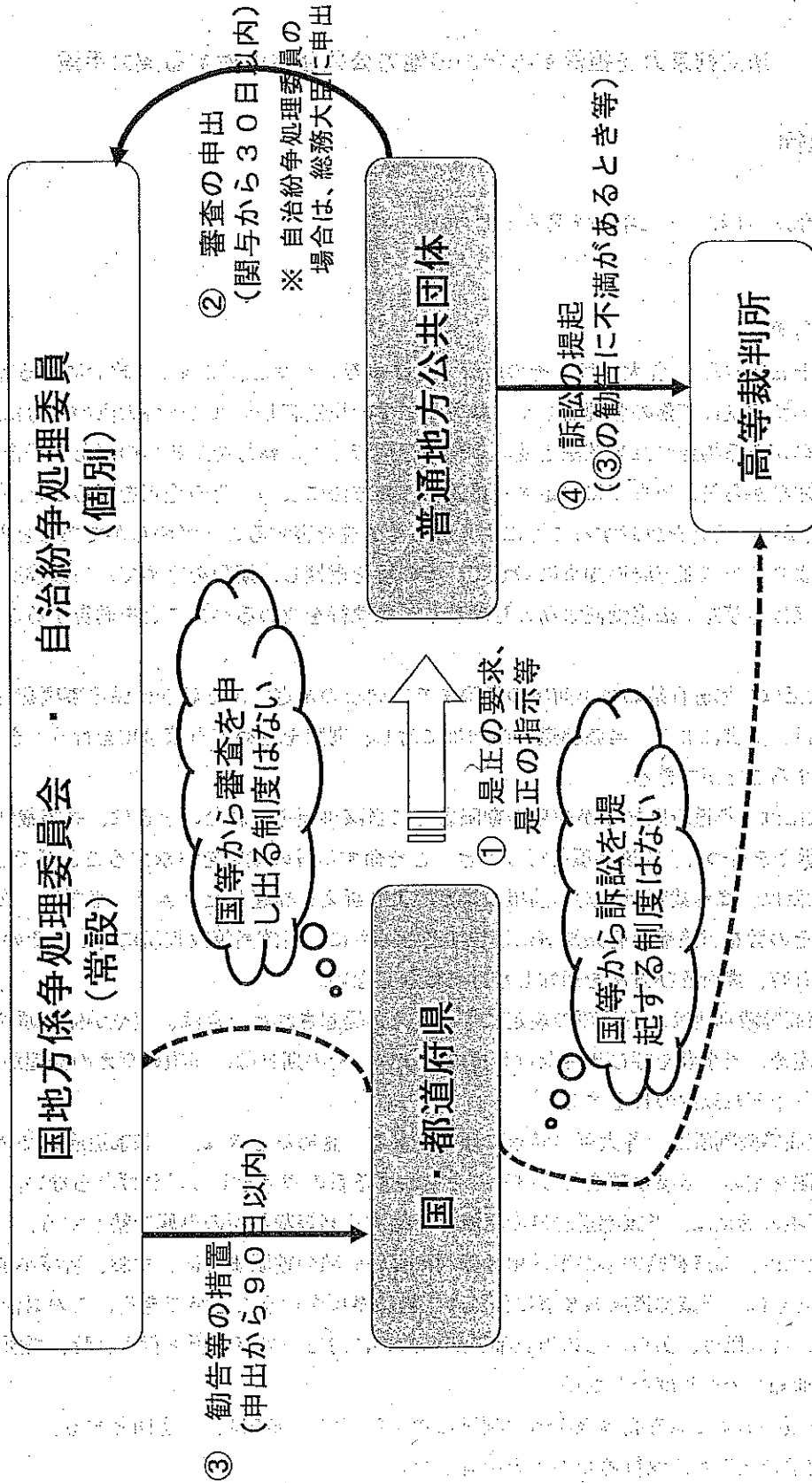
2・3条(略)

4 国土交通大臣は、都道府県又は市町村が所定の期限までに正当な理由がなく第一項の規定により指示された措置をとらないときは、正当な理由がないことについて社会資本整備審議会の確認を得た上で、自ら当該措置をとることができるものとする。ただし、市町村がとるべき措置については、国土交通大臣は、自ら行う必要があると認める場合を除き、都道府県に対し、当該措置をとるよう指示するものとする。

5 都道府県は、前項ただし書の規定による指示を受けたときは、当該指示に係る措置をとるものとする。

6～8(略)

# 国等による違法確認訴訟制度の創設



国等が普通地方公共団体に対し是正の要求等を行った場合で、当該普通地方公共団体が当該是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等が当該普通地方公共団体の不作為の違法を確認する訴えを提起する制度を創設する。

## 法的拘束力を担保するための地方公共団体に対する実力手段

### 1 代執行

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（代執行等）

第三百四十五条の八 各大臣は、その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項から第八項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるときは、文書により、当該都道府県知事に対して、その旨を指摘し、期限を定めて、当該違反を是正し、又は当該怠る法定受託事務の管理若しくは執行を改めるべきことを勧告することができる。

2 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに同項の規定による勧告に係る事項を行わないときは、文書により、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを指示することができる。

3 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、訴えをもつて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。

4 各大臣は、高等裁判所に対し前項の規定により訴えを提起したときは、直ちに、文書により、その旨を当該都道府県知事に通告するとともに、当該高等裁判所に対し、その通告をした日時、場所及び方法を通知しなければならない。

5 当該高等裁判所は、第三項の規定により訴えが提起されたときは、速やかに口頭弁論の期日を定め、当事者を呼び出さなければならない。その期日は、同項の訴えの提起があつた日から十五日以内の日とする。

6 当該高等裁判所は、各大臣の請求に理由があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をしなければならない。

7 第三項の訴えは、当該都道府県の区域を管轄する高等裁判所の専属管轄とする。

8 各大臣は、都道府県知事が第六項の裁判に従い同項の期限までに、なお、当該事項を行わないときは、当該都道府県知事に代わつて当該事項を行うことができる。この場合においては、各大臣は、あらかじめ当該都道府県知事に対し、当該事項を行う日時、場所及び方法を通知しなければならない。

9 第三項の訴えに係る高等裁判所の判決に対する上告の期間は、一週間とする。

10 前項の上告は、執行停止の効力を有しない。

- 1 1 各大臣の請求に理由がない旨の判決が確定した場合において、既に第八項の規定に基づき第二項の規定による指示に係る事項が行われているときは、都道府県知事は、当該判決の確定後三月以内にその処分を取り消し、又は原状の回復その他必要な措置を執ることができる。
- 1 2 前各項の規定は、市町村長の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは各大臣若しくは都道府県知事の処分に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項に規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるときについて準用する。この場合においては、前各項の規定中「各大臣」とあるのは「都道府県知事」と、「都道府県知事」とあるのは「市町村長」と、「当該都道府県の区域」とあるのは「当該市町村の区域」と読み替えるものとする。
- 1 3 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村長の第一号法定受託事務の管理又は執行について、都道府県知事に対し、前項において準用する第一項から第八項までの規定による措置に関し、必要な指示をすることができる。
- 1 4 第三項（第十三項において準用する場合を含む。次項において同じ。）の訴えについては、行政事件訴訟法第四十三条第三項の規定にかかわらず、同法第四十一条第二項の規定は、準用しない。
- 1 5 前各項に定めるもののほか、第三項の訴えについては、主張及び証拠の申出の時期の制限その他審理の促進に関し必要な事項は、最高裁判所規則で定める。

## 2 旧代執行・長の罷免

○旧地方自治法

(平成三年法律第二四号により削除)

第百四十六条 主務大臣は、国の機関としての都道府県知事の権限に属する国の事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは主務大臣の処分に違反するものがあると認めるとき、又はその国の事務の管理若しくは執行を怠るものがあると認めるときは、文書を以て、当該都道府県知事に対し、その旨を指摘し、期限を定めて、その行うべき事項を命令することができる。

- ② 主務大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。
- ③ 主務大臣は、高等裁判所に対し前項の規定による請求をしたときは、直ちに文書を以て、その旨を当該都道府県知事に通告するとともに、当該高等裁判所に対し、その通告をした日時、場所及び方法を通知しなければならない。
- ④ 当該高等裁判所は、第二項の規定による請求を受けたときは、審理の期日に当事者を呼び出さなければならない。審理の期日は、同項の規定による請求を受けた日から十五日以内とする。
- ⑤ 当該高等裁判所は、主務大臣の請求が理由があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をしなければならない。
- ⑥ 主務大臣は、都道府県知事が前項の裁判に従い同項の期限までに、なお、当該事項を行わないときは、当該高等裁判所に対し、その事実の確認の裁判を請求することができる。この場合においては、裁判所は、十日以内に当事者を呼び出して審理をしなければならない。
- ⑦ 主務大臣は、前項の確認の裁判があつたときは、都道府県知事に代つて当該事項を行うことができる。
- ⑧ 内閣総理大臣は、第六項の確認の裁判があつたときは、当該都道府県知事を罷免することができる。
- ⑨ 第六項の確認の裁判があつた場合においては、都道府県知事は、その後第五項の裁判に従い当該事項を行つたことを証明して、その裁判をした高等裁判所に対し、前項の規定による内閣総理大臣の権限を消滅させる裁判を請求することができる。
- ⑩ 第五項又は第六項の裁判に対しては、最高裁判所の定めるところにより、上訴することができる。

- ⑪ 前項の規定による上訴は、執行停止の効力を有しない。
- ⑫ 都道府県知事は、国の機関としての市町村長の権限に属する国の事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは主務大臣若しくは都道府県知事の処分に違反するものがあると認める場合又はその国の事務の管理若しくは執行を怠るものがあると認める場合においては、前十一項の例により、その行うべき事項を命令し、地方裁判所の裁判を請求し若しくは当該市町村長に代つて当該事項を行い、又はこれを罷免することができる。
- ⑬ 第八項又は前項の規定により罷免された者は、その日から二年間、都道府県に属する国の官吏となり、又は地方公共団体の公職に就くことができない。
- ⑭ 第八項又は第十二項の規定による罷免に対する不服の訴は、その罷免の通知のあつた日から三十日以内にこれを提起しなければならない。
- ⑮ 第八項又は第十二項の規定による罷免に対する不服の訴は、都道府県知事にあつては第二項の裁判をした高等裁判所、市町村長にあつては高等裁判所の管轄に専属する。
- ⑯ 前項の規定により普通地方公共団体の長の罷免を不当とする裁判があつたときは、罷免された者は、その裁判が確定した日から、第十三項の規定により失つた資格を回復する。
- ⑰ 第二項、第四項乃至第六項、第九項及び第十二項の規定による裁判の請求、審理及び裁判の手續に関し必要な事項は、最高裁判所がこれを定める。
- ⑱ 前十七項の規定は、他の法律中にこれらに相当する規定がある場合においては、これを適用しない。



### 3 科料

#### ○地方自治法施行令（昭和二十二年政令第十六号）

第二百二十三条 普通地方公共団体の長の更迭があつた場合においては、前任者は、退職の日から都道府県知事にあつては三十日以内、市町村長にあつては二十日以内にその担任する事務を後任者に引き継がなければならない。

② 前項の場合において、特別の事情によりその担任する事務を後任者に引き継ぐことができないときは、これを副知事又は副市町村長（地方自治法第五十二条第二項又は第三項の規定により普通地方公共団体の長の職務を代理すべき職員を含む。以下この項において同じ。）に引き継がなければならない。この場合においては、副知事又は副市町村長は、後任者に引き継ぐことができるようになったときは、直ちにこれを後任者に引き継がなければならない。

第二百二十四条 前条の規定による事務の引継ぎの場合においては、前任の普通地方公共団体の長は、書類、帳簿及び財産目録を調製し、処分未了若しくは未着手の事項又は将来企画すべき事項については、その処理の順序及び方法並びにこれに対する意見を記載しなければならない。

第二百二十七条 副知事又は副市町村長の更迭があつた場合において、普通地方公共団体の長からその者に委任された事務があるときは、その者は、退職の日から副知事にあつては十五日以内、副市町村長にあつては十日以内にその事務を当該普通地方公共団体の長に引き継がなければならない。この場合においては、第二百二十四条の規定を準用する。

第二百二十八条 第二百二十四条（前条において準用する場合を含む。）の規定により調製すべき書類、帳簿及び財産の目録は、現に調製してある目録又は台帳により引継ぎをする時の現況を確認することができる場合においては、その目録又は台帳をもつて代えることができる。

第二百三十条 普通地方公共団体の廃置分合があつた場合において消滅した普通地方公共団体の長であつた者は、その担任する事務を、当該地域が新たに属した普通地方公共団体の長に引き継がなければならない。

② 第二百二十三条、第二百二十四条及び第二百二十八条の規定は、前項の規定による事務の引継ぎについて準用する。

第百三十一条 正当な理由がなく第百二十三条、第百二十四条、第百二十七条、第百二十八条及び前条の規定による事務の引継ぎをしない者に対しては、都道府県に係る事務の引継ぎにあつては総務大臣、市町村に係る事務の引継ぎにあつては都道府県知事は、十万円以下の過料を科することができる。

#### 4 補助金等の返還

○補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和三十年法律第百七十九号）

##### （決定の取消）

第十七条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基く各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

2 各省各庁の長は、間接補助事業者等が、間接補助金等の他の用途への使用をし、その他間接補助事業等に関して法令に違反したときは、補助事業者等に対し、当該間接補助金等に係る補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

3 前二項の規定は、補助事業等について交付すべき補助金等の額の確定があつた後においても適用があるものとする。

4 第八条の規定は、第一項又は第二項の規定による取消をした場合について準用する。

##### （補助金等の返還）

第十八条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

2 各省各庁の長は、補助事業者等に交付すべき補助金等の額を確定した場合において、すでにその額をこえる補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

3 各省各庁の長は、第一項の返還の命令に係る補助金等の交付の決定の取消が前条第二項の規定によるものである場合において、やむを得ない事情があると認めるときは、政令で定めるところにより、返還の期限を延長し、又は返還の命令の全部若しくは一部を取り消すことができる。

**5 地方交付税の減額**

○地方財政法（昭和二十三年法律第九号）

**（地方交付税の減額）**

第二十六条 地方公共団体が法令の規定に違背して著しく多額の経費を支出し、又は確保すべき収入の徴収等を怠つた場合においては、総務大臣は、当該地方公共団体に対して交付すべき地方交付税の額を減額し、又は既に交付した地方交付税の額の一部の返還を命ずることができる。

2 前項の規定により減額し、又は返還を命ずる地方交付税の額は、当該法令の規定に違背して支出し、又は徴収等を怠つた額をこえることができない。

3 総務大臣は、第一項の規定により地方交付税の額を減額し、又は地方交付税の額の一部の返還を命じようとするときは、地方財政審議会の意見を聴かななければならない。