

## 第30次地方制度調査会 「地方自治法改正案に関する意見」の読み方 ～ポピュリスト型首長と地方制度改革をめぐる構図～

上 林 陽 治

### はじめに

2011年12月15日、第30次地方制度調査会（会長：西尾勝・（財）東京市政調査会理事長）は、「地方自治法改正案に関する意見」（以下、「意見」という）を取りまとめ、野田佳彦総理大臣に提出した。

今次の地方自治法改正案は、2010年1月に設置された地方行財政検討会議で検討された事項を中心に、第177回通常国会に提出すべく、2011年1月にすでにまとめられていたものである。しかし地方六団体との協議で合意に至らず、また、同年3月11日に発生した東日本大震災、そして福島第一原発事故、4月の統一地方選などで協議そのものが中断し、結局、第177回通常国会への提出が断念されたものである。

したがって2011年8月末に設置された第30次地方制度調査会は、当初から、地方自治法改正案をめぐる総務省と地方六団体間のデッドロック状態の打開が期待されていた。ただし、今に始まったことではないが、地方六団体の中で意見調整が行われたわけではなく、したがって項目ごとに六団体それぞれが賛成・反対の意見を総務省に寄せ、ゆえに総務省は地方六団体それぞれと個別に対応せざるを得なかった。

それにしても、地方自治法改正案の協議は、なぜデッドロック状態に陥ったのだろうか。

今次の地方自治法改正案の内容の基になる検討事項は、地方の統治機構の一翼を担ってきた地方六団体や地方制度官庁の総務官僚とは異なる勢力、たとえば大阪府、名古屋市、鹿児島県阿久根市等の首長——本稿では、便宜上、ポピュリスト型首長と呼んでおく——の言動や行動に起因する個別の事態や提案に対処すべき事柄から抽出されたものである。かつ「脱官僚」を標榜する政治主導の下での総務大臣の個別の発想にも端緒があった。結果として地方自治法改正案につながる一つ一つの検討事項に対し、従来勢力である地方

六団体は、執行側と議会側で利害が異なる場合は意見の一致を見ないまま個々に賛否が示され、あるいは一致して個々に「時期尚早」と反対した<sup>(1)</sup>。

この観点からすると「意見」は、ポピュリスト型首長が先導し、地方を舞台にして引き起こされる様々な騒動に対する、地方六団体をはじめとする従来勢力からの「回答書」という性格を有するのかもしれない。

本稿では、上記の観点から、「意見」の取りまとめに至る地方制度調査会等の審議過程を踏まえつつ、地方制度改革をめぐるいかなる対抗関係があり、何が論点で、そして「意見」をどう「読む」かについて考察していくこととする。

## 1 「意見」の性格～なぜ「答申」ではなく「意見」なのか～

「意見」は冒頭で、次のように記している。

「当調査会は、総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案について、総務大臣の要請を受けて本年8月以降審議してきた」（下線は筆者による）。

地方制度調査会（以下、「地制調」という）は、地方制度調査会設置法2条に基づき、「内閣総理大臣の諮問に応じ、（中略）地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府」に設置される。つまり地制調は、内閣総理大臣の諮問に応じて調査審議を重ね、内閣総理大臣に答申するものである。

しかし2011年12月15日に地制調が取りまとめた文書は、「答申」と名乗らず、「意見」である。地制調は、2011年8月24日に設置されて以降、同年1月策定の地方自治法改正案を審議してきたが、それはあくまでも「総務大臣の要請」を受けたもので、ゆえに内閣総理大臣の諮問事項ではない、だから「答申」ではなく「意見」なのだということのようで

---

(1) 地方行財政検討会議として最終的に報告書を取りまとめた最後の会合（2010年12月3日）での西尾勝氏の以下の発言は興味深い。「今や国と地方の協議の場をつくって、6団体が出ていって国を相手に協議をなさろうとしているわけですが、地方団体内部で意見が対立しているものは、まず地方団体が議論すべきなのではないでしょうか。それを今までは全くやってこないで、地方制度調査会で議論しろ、あるいはこういう会議が議論しろ、国会で議員立法で解決してください、そういうことでいいのだろうかという疑問がある」（第7回地方行財政検討会議議事録35頁）。

ある<sup>(2)</sup>。

ところが地制調を設置した側の政府は、地方自治法改正案の審議は諮問事項であると認識していた節がある。

話は前後するが、第30次地制調が発足したのは2011年8月24日である。同日開催された第1回総会では、会長に西尾勝氏、副会長に畔柳信雄・(株)三菱東京U F J銀行取締役会長を選出した後、菅直人内閣総理大臣(当時)から地制調に次の3点について調査審議を求めると諮問された。

- ① 住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、
- ② 我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、
- ③ 東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方

菅総理大臣から諮問文が西尾会長に手交されたのち、あいさつに立った片山善博総務大臣(当時)は、次のように述べた。

「今回の諮問事項は、一文が長いと先ほどおっしゃっておられましたけれども、一文が長いのは内容も多いからでありまして、いささか盛りだくさんになっております。

その中で急を要しますのは、地方自治法の改正に関する部分で、なかんずくたとえば住民自治の強化に関する部分であります<sup>(3)</sup>(下線は筆者による)。

---

(2) 地制調では、適宜、「意見」を取りまとめ内閣総理大臣に提出してきた。古くは第8次地制調の「地方開発都市の建設に関する意見(中間報告)」(1962年1月16日)で、この「意見」の性格は、答申に至るまでの過程で、政府が策定中の法案(新産業都市建設促進法案)に意見反映すべく中間的に取りまとめたものである。答申は9か月後の10月1日に提出されている。続いて「意見」が出されるのは、第19次地制調の「地方行財政と行政改革のあり方についての意見」(1982年9月7日)で、この性格は、政府の第2臨調に対し、地方分権の推進や機関委任事務の整理等を求める等の要請を行うというものであった。このあとは第21次地制調の「地方行財政と税制改革のあり方についての意見」(1988年5月18日)、第23次地制調の「地方交付税制度に関する基本的考え方についての意見」(1991年12月6日)、「平成5年度地方財政対策に関する意見」(1992年12月8日)と続き、第24次地制調(1994年4月28日設置)から第28次地制調(2004年3月1日設置)までは、必ず地方財政対策に関する意見や地方税財政のあり方について意見が取りまとめられ、内閣総理大臣に提出されていた。このように「意見」のほとんどは、地方税財政を中心とした当面の国政上の課題について、諮問事項に関わらず地制調のイニシアティブで考え方をまとめ、内閣総理大臣にその反映を要請するという性格のものようであった。このような「意見」の経緯からしても、第30次地制調の「意見」は異例な取り扱いだといえる。

(3) 第30次地方制度調査会第1回総会(2011年8月24日)議事録4頁。

要するに、政府側とりわけ片山総務大臣は、今回の諮問事項の中で急を要するのは、地方自治法の改正に関する部分、とりわけ住民自治の強化に関する部分という認識で、当然にして諮問事項の一つと考えていたのである。

しかし、諮問を受けた地制調とりわけ西尾会長はこのようには認識しなかったと思われる。それは第1回総会で西尾会長が審議事項の順序を次のように整理しているからである。

「先ほど片山総務大臣から、昨年の地方行財政検討会議における議論を踏まえた地方自治法の改正法案について、御発言がございました。（中略）したがいまして、審議に当たっては、まず、この法案に関する事項について審議することとして、その後、議会や大都市、基礎自治体の在り方等々について審議を進めていってはどうか」<sup>(4)</sup>。

すなわち地制調は、地方行財政検討会議の議論を踏まえた地方自治法改正案と、「議会や大都市、基礎自治体の在り方等々」という諮問事項を切り離し、まずは片山総務大臣が要請した地方自治法改正案を優先して審議することにしたのである。

ここで留意すべきは、切り離されたのは地方自治法改正案ばかりではなく、諮問事項の一文にあった「住民自治のあり方」も注意深く切り離され、地方自治法改正案の審議事項（総務大臣の要請事項）に押し込められたことである。つまり「住民自治のあり方」をめぐる課題は諮問されていないことになったのである。

地制調の上記の整理は今日まで継続しており、「意見」提出後に最初に開かれた第3回総会（2012年1月17日）でも、今後の審議事項を決定するにあたり、議会、大都市制度、基礎自治体の在り方が並べられ、その中で大都市制度を優先して審議することを決定し、今後も「住民自治のあり方」は審議しないことにしたのである。

後述するように、地方自治法改正案は2010年1月に総務大臣決定により設置された地方行財政検討会議の議論を踏まえて策定された。内閣総理大臣の諮問に応える地制調とは筋が異なる。委員構成も異なる。すなわち地制調は、今次地方自治法改正案はあくまでも総務大臣の責任の下で行われるべきとする筋を通したことになる。

---

(4) 第30次地方制度調査会第1回総会（2011年8月24日）議事録6頁。

## 2 地制調は、なぜ、地方自治法改正案を審議することになったのか

では、なぜ地制調で地方自治法改正案を審議することになったのだろうか。

この点を考察するには、今次の地方自治法改正案を主に検討してきた行財政検討会議での議論経過まで遡らなくてはならない<sup>(5)</sup>。

### (1) 橋下提案から始まった地方行財政検討会議

2009年9月に政権交代を実現した民主党政権は、2009年11月17日、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する観点から、『地域主権』に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施する」ことを目的として、内閣府に地域主権戦略会議を設置することを閣議決定した。

これに先立つ2009年10月9日に開催された全国知事会議において、松沢成文神奈川県知事（当時）が、「地方自治法の抜本改正、もっと言えば、今の地方自治法は廃止して、新しい地方自治基本法という法律をきちっとつくって、その元に各自治体が条例でいろいろなことができるように裁量権を認めてもらう体系に変えない限り、地方分権は最も根幹的なところまで進めない」と発言し、これを受け原口一博総務大臣（当時）は「自治法も改正するようにと指示している」と応じていた。民主党政権発足後で、抜本改正という文脈で地方自治法改正という方針が言及された最初の事例とされている<sup>(6)</sup>。

松沢知事は上記の考え方に立って、2010年1月に『地方自治基本法の提案～地域主権国家の実現に向け、現行地方自治法を抜本改正し、地方自治システム全体の大転換

---

(5) 政権交代後の地域主権改革や地方行財政検討会議の動向については、以下の論文を参照のこと。堀内匠「『地域主権改革』の動向について ― 地方行財政検討会議『地方自治法抜本改正に向けての基本的考え方』を中心にして ―」『自治総研』381号（2010.7）、岩崎忠「地域主権戦略大綱～閣議決定までの経過を中心に～」『自治総研』382号（2010.8）。また、地方自治法改正案をめぐる経過については、堀内匠「長と議会の関係の見直し議論の現状と課題」『市政研究』171号（2011.4）、岩崎忠「地方自治法2011年改正案の論点～地方行財政検討会議の審議状況を踏まえて～」『自治総研』391号（2011.5）。

(6) 田中聖也「『地方自治法抜本改正にむけての基本的な考え方』について」『地方自治』756号（2010.11）52頁以下。

を～』をまとめ総務省に提出したが、そこでは「地方自治の本旨」を具体化し準憲法的な位置付けとなる地方自治基本法を制定するとともに、これに基づき地方自治関連法の枠法化を進める等とするなど、基本的に国・地方政府間関係に重点を置いた提案であった。

2009年12月14日に第1回地域主権戦略会議が開催されたが、同会議に提案された『地域主権戦略の工程表(案)【原口プラン】』では、「地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本見直し)」が挙げられている。ここで留意頂きたいのは、「地方政府基本法」であって「地方自治基本法」ではないことである。地方自治法の抜本見直しというアイデアは松沢知事提案に基づくものかもしれないが、「地方政府基本法」という発想はそれとは異なり、国・地方政府間関係よりも地方自治体の基本構造のあり方に重点を置くものだった。そしてこの発想こそ、橋下徹大阪府知事(当時)が提案した「地域主権」確立のための改革プランだった。

橋下提案の「『地域主権』確立のための改革提案～『地方政府基本法』の制定に向けて～」<sup>(7)</sup>では、地方行政通則法としての位置付けで準憲法的性格を有する「地方政府基本法」を制定し、「地域主権に関する事項は、法令の規定にかかわらず条例で別に定めることができる」とする「条例による一般上書き権」を地方政府に付与するとともに、首長が議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治任用できるとする「議会内閣制」の導入などを列記していた。

この提案を重く受け止めた原口総務大臣は、地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめることを目的として、2010年1月1日、総務大臣決定により地方行財政検討会議を設置した。同会議の検討課題は、上記の経過から、「二元代表制をはじめとする地方公共団体の基本構造のあり方」「長と議会の関係」が中心的なものとなった。特に「長と議会の関係」に関しては、議会の議員による執行機関の構成員の兼職、議会の招集権、専決処分、再議制度、条例の公布等の諸課題について、数度にわたって検討された<sup>(8)</sup>。そして、2010年6月22日に中間報告として「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめたのだが、これらの諸課題について論点整理

---

(7) 同提案書は、松沢知事提案書とともに、地方行財政検討会議の第1回会合(2011年1月20日)でも配布されている。なお両提案の分析については、人見剛「『地方政府基本法』制定と地方自治法の抜本見直し」『法と民主主義』449号(2010.6)12-15頁参照。

(8) 第1分科会で検討されたその他の課題は、○広域連携のあり方、○基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について、○解職請求制度等の見直し、○国・地方間の係争処理のあり方であった。

をしつつ、今後の検討の方向性を列記するにとどまるものであった。

## (2) 片山総務大臣発言と地方行財政検討会議～住民投票、税条例の直接請求対象～

2010年7月に参議院選挙が行われ、民主党は大敗し、9月に菅政権は内閣を改造して、総務大臣に片山前鳥取県知事が就任した。これが地方行財政検討会議の審議方向を劇的に転換させる。

2010年10月18日に開催された地方行財政検討会議（第6回）に就任のあいさつに訪れた片山総務大臣は、地方自治法改正にあたり住民自治の拡充が重要であることを強調し、税条例を直接請求の対象から除外している規定の見直しや、直接請求制度が住民にとって、より活用することができるよう検討する必要があると指摘した。また、地方自治体の重要な問題については、住民投票により決定する仕組みがあってもよいと発言した。

これ以降の地方行財政検討会議、とりわけ第1分科会では、前半期からの引き継ぎ検討課題である議会の会期制に加え、片山総務大臣発言にそって直接請求制度や住民投票を検討課題として取り上げることになった。そして2010年12月3日に地方行財政検討会議として「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）（以下、「地方行財政検討会議（案）」という）を取りまとめた。

地方行財政検討会議（案）は、検討してきた諸課題を「速やかに制度化を図る」「引き続き検討していく」「議論が幅広く行われることに期待する」などに区分して列記するというもので、たとえば「長と議会の関係のあり方の見直し」では①再議制度、②長の専決処分、③臨時会の招集権、④条例の公布の見直しが「速やかに制度化を図る」に分類され、一方、先の橋下提案が端緒となった二元代表制の見直しや議会内閣制につながる「地方公共団体の基本構造のあり方」については、「日本国憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法（立法形式・提案権者・条例制定方法）、特に、通常の条例と異なる『基本条例』（「自治憲章」）という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく」としたのである。

長と議会の関係のあり方で、「速やかに制度化すべき」とした事項の多くが、名古屋市や阿久根市で騒動になった課題であったことを、ここでは記憶しておきたい（こ

の点後述)。

片山総務大臣発言を端緒とする住民自治拡大方策については、たとえば住民投票の制度化に関して「まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切」とする一方、直接請求要件の緩和、税条例の直接請求対象化については、「速やかに制度化を図る」とした。

2011年1月26日、総務省は地方行財政検討会議(案)に基づき、「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(以下、「総務省(案)」という)をまとめ、このうち速やかに制度化を図ることが必要であると考えられる事項について、地方自治法改正案を策定して第177回通常国会(2011年1月24日～6月22日)に提出するとした。

実は、「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」が地方行財政検討会議(案)から総務省(案)として取りまとめられていく過程で、住民投票をめぐる大きな変動があった(第1表参照)。

地方行財政検討会議(案)における住民投票の記述は、「制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である」ことを基調とし、そして住民投票の対象の検討にあたっては、「地方公共団体の存立に関わる基本的事項である市町村の廃置分合の是非、議会の議員の定数、また、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益の負担、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針など」を並列列記していたのである。

ところが総務省(案)では、この部分が異なる記述になっている。

すなわち、住民投票は速やかに制度化を図るべきであり、その対象については、「具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針」としたのである。さらに、市町村の廃置分合を対象とすることについては、「『平成の合併』の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふさわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく」と疑問を呈したのである。

結果として、総務省(案)では、2010年10月18日に片山総務大臣が発議した事項すべてを、地方行財政検討会議(案)に関わらず、速やかに制度化すべき事項としたのである。



第1表 住民投票の記述をめぐる地方行財政検討会議（案）と総務省（案）の相違

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称） 2010年12月3日 地方行財政検討会議（第7回）	「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」 2011年1月26日 総務省
<p>① 住民投票制度</p> <p>○ 住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。</p> <p>○ <u>この場合、住民投票の対象としては、地方公共団体の存立に関わる基本的事項である市町村の廃置分合の是非、議会の議員の定数、また、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益の負担、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針などが考えられ、そのあり方について検討する。</u></p> <p>○ このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。</p>	<p>① 住民投票制度</p> <p>○ 住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。</p> <p>○ <u>具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。また、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として市町村の廃置分合の是非が考えられるが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふさわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく。このほか、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」では、議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしているが、本法案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員の定数を対象とすることについても議論を深める。</u></p> <p>○ このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、<u>地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。</u></p>

※ 下線は筆者によるもの。

(3) 国会に上程できない地方自治法改正案

2011年1月、総務省は地方自治法改正案（以下、「原案」という）をまとめた。し

かし第177回通常国会に上程することはできなかった。それは原案をめぐって総務省と地方六団体との協議が整わなかったからである。

総務省（案）の取りまとめにあたり、2010年12月に全国知事会等から総務省に意見が提出される。しかし総務省側からは明確な回答が示されないまま原案が策定され、2011年1月に地方側に提示されたのであった。

これに対し地方六団体側から総務省側に対し、意見が寄せられる（全国知事会2月23日、全国都道府県議会議長会2月15日、全国市長会2月18日、全国市議会議長会2月17日、全国町村会2月21日、全国町村議会議長会2月9日）のだが、とりわけ執行側3団体の意見は改正事項に反対である旨を基調としていた。

これに対し総務省側も各団体に対し意見に対する回答を示したが（2月28日）、臨時会の招集権について「一般選挙後等、議長がいない場合に限り、都道府県の議会にあっては総務大臣、市町村の議会にあっては都道府県知事が招集」という事項を撤回したほかは、原案通りの内容を再度説明するというものだった。

この後も、全国知事会、全国市長会、全国町村会と総務省との間でそれぞれ再意見・再意見への回答が交わされる。この過程で、原案のうち、○臨時会の招集権、○議会運営、○再議制度、○副知事及び副市長の選任を専決処分の対象から除外すること、○条例公布、○国等による違法確認訴訟制度の創設、○広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることについては、一定程度の合意が得られたものの、以下の事項については、議論は平行線をたどったまま推移した。

- ① 地方議会の会期について通年の会期を設ける。
- ② 専決処分のうち、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこと。
- ③ 直接請求制度のうち、解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和すること。
- ④ 直接請求制度のうち、条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する。
- ⑤ 大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとする。
- ⑥ 一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化すること。

折り合いをつけるべく、2011年3月中旬に総務省と地方六団体間の会合がセットされていたが、東日本大震災と福島第一原発の爆発という未曾有の事故が起これ、総務

省も全国の自治体もその対応に追われることになり、原案をめぐる協議は休止することになった。

その後、政権側では菅首相の辞任が決定し、それに伴い片山総務大臣も離任することが確実なものとなり、そこで片山総務大臣は事態の打開を画し、第30次地制調を発足させることを決断し、原案の審議を委ねることにしたのである<sup>(9)</sup>。

地方六団体が入った地制調を設置したことについて、総務大臣の任を解かれた後の片山氏は次のように述懐している。

「(全国知事会など地方六団体が原案に反対したのは) いささか感情的な反発もあった。検討会議の人はすべて前大臣(原口一博衆議院議員——筆者注)の下で行い、6団体への相談もなかったから、検討会議で揉んだといっても、自分たちは関わっていないと冷淡だった。それには私ももっともな面があると思った。お手盛りのような検討の場を総務省に設けたと批判されてもしょうがない」「通常国会への提出は難しくなったので、法律に基づく首相の諮問機関である地方制度調査会(第30次)を起こし、地方6団体の代表も参加した中で、再度検討するということにした<sup>(10)</sup>。

上記の述懐にはいささか誤解がありそうだ。

第1に、構成員に選出された地方関係者のうち、少なくとも議長の立場で参加した構成員はそれぞれの議長会の会長であり、地方六団体全体が蔑ろにされていたわけではない。ただし地方行財政検討会議の「親会議」格として、閣議決定により地域主権戦略会議が置かれていたが、同戦略会議の地方関係者として選出された構成員は、政権党である民主党が政治主導の下で「一本釣り」したものであった<sup>(11)</sup>。また地方行財政検討会議の首長側の構成員の選出もこのような傾向が感じ取られなくもない。

(9) 第30次地制調第1回総会(2011年8月24日)における片山総務大臣の以下の発言を参照。  
「総務省の中の検討の場でやってきましたけれども、必ずしも法的にオーソライズされているものでもありませんし、総務省の中のことでありますから、改めて政府全体、国会議員の皆さんも含めて国全体の中で成案を得るとというのが一番ふさわしい姿だろうと思います」(第30次地制調第1回総会(2011年8月24日)議事録13頁)。

(10) 「自治体維新——特別インタビュー 前総務大臣片山善博氏」『日経グローバル』182号(2011.10.17)48-49頁。

(11) 第1回地域主権戦略会議で選出された地方関係者は、上田清司埼玉県知事、北橋健治北九州市長、橋下徹大阪府知事(当時)、前田正子財団法人横浜市国際交流協会理事長であるが、上田知事、北橋市長とも民主党の元衆議院議員で、前田氏は元民主党衆議院議員の中田宏前横浜市長の下で横浜市副市長を務めた松下政経塾3期生だった。

第2の誤解は、「検討会議の人選」が「6団体への相談」がなかったという感情的なしこりから反発されたということではなく、原案の項目・内容が地方側の意向を汲んだものでないから反発し、反対したのである。逆に、地方団体側にとって年来の要請項目であれば賛成したのである<sup>(12)</sup>。

### 3 地方自治法改正案につながるもの、つながらないもの

上記の経過から、地制調で原案を審議することになったのだが、従来の審議の様相とは異なり、地方団体と有識者委員間並びに地方団体間の交渉の場という様相を呈していた。

地制調では、専門的に議論をするという観点から、部会を置くことができる（地方制度調査会設置法5条）。第30次地制調でも第1回総会において、従前通り、有識者委員を中心として18人からなる専門小委員会を設置した。通常であれば、専門小委員会は、総会で選出された専門小委員会委員だけで運営されるのだが、今回の専門小委員会では、原案審議のため、地方六団体のそれぞれの代表者に適宜参加することを求め、意見を聞きながら進めるという運営方式をとった<sup>(13)</sup>。第30次地制調発足以来、12月の第2回総会までの間で5回の専門小委員会が開催されたが、このうち第1回、第3回、第5回に地方六団体の代表者が参集し、意見を述べたものである。

上記を別の角度から表現すれば、第30次地制調は、「総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案について、総務大臣の要請を受けて本年8月以降審議してきた」というが、原案を総体として審議したわけではなく、地方六団体との間で合意に至っていない事項を審議し、総務省になり替わって地方団体と意見調整したのであり、このため地方団体が相対的に事前に異論を差し挟まなかった事項は、原案のままスルーして

---

(12) 関谷博全国市議会議長会会長の以下の発言を参照。「私ども全国市議会議長会といたしましては、去る（2011年）6月の本議長会の定期総会において、総務省の示した考え方にに基づき、臨時会の招集権や専決処分の見直しなど、議会制度に関する事項については早急に法改正をするように全会一致で決議をし、各方面に要請させていただいております」（第30次地制調第1回総会（2011年8月24日）議事録11頁）。

(13) 「議長は、必要と認めるときは、関係各行政機関の職員、その他適当と認める者を会議に出席させて説明させ又は意見を開陳させることができる」（地方制度調査会会議規則4条）。同規則6条において部会にも準用。

しまった<sup>(14)</sup>。

以下、「意見」において制度化を図るべきとされたものを「(1)地方自治法改正につながるもの」とし、「十分見極めて検討する」など先送りの結論を示したものについて「(2)地方自治法改正案にならないもの」に区分した上で、それぞれの項目ごとに経過や専門小委員会での主な意見について、記述することとする。

## (1) 地方自治法改正につながるもの

### ① 地方議会制度～地方議会の会期を通年会期にすることを可能とすること～

<見直しの端緒>

原案で地方議会制度として取り上げられた事項は、①地方議会の会期を通年会期にすることを可能とすること、②議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができること、③議会運営において、委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任等に関する事項を条例に委任すること並びに本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする、である。

会期制の見直しなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するのに必要な措置を講じることや、議会の権限強化のために議長に議会の招集権を付与すること等は、議会側団体が長年にわたりその実現を求めてきた事項だった<sup>(15)</sup>。

また、第29次地制調の答申（2009年6月16日）においても、議会の招集と会期について、「議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる」とし、「毎週定期的に会議を開催するなどの運営」により、「多様な人材が議会の議員として活動することを容易なもの」とし、「住民にとっても傍聴の機会が

(14) 第5回専門小委員会（2011年11月28日）における山崎行政課長の以下の発言を参照。「今回の意見のまとめ方は、地方自治法の改正案というものは総務省が示した考え方がありましたと、その中で六団体の方から、特に議論の対象になった部分について意見としておりますので、あとの部分につきましては基本的に御了承いただいているということで原案に載せていきたいと思っております。要は意見の体裁はもうこれでいきたいと思っております、触れていないところは総務省のお示しいたしました原案どおりに改正案の作成を進めてまいると考えてございます」。

(15) たとえば全国都道府県議会議長会「議会機能の充実強化を求める緊急要請」（2010年1月21日）参照。

拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる」とその意義を認めた上で、「長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用すること」や、「会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべき」としていた。なお同答申では、議長による議会の招集権については、2006年地方自治法一部改正で、議長の臨時会招集請求権が認められたので、なお引き続き検討していくべきとしていた。

このような経過をたどりながらも、この時期に見直し議論を進めることになったのは、その背景に鹿児島県阿久根市事件があったからである。阿久根市の竹原信一市長（当時）は、2010年4月、議会を招集せずに、市長・職員・議員の給与削減条例の制定や議会の承認案件である副市長選任など19件を専決処分した。議会側からの再三の臨時議会招集請求についても市長はこれを無視して議会を招集せず、2010年8月ようやく招集した臨時議会は、19件の専決処分のうち14件について不承認となったにもかかわらず、市長は何ら措置をしないという事件が起こっていた。

2010年中に開催されていた地方行財政検討会議でも、阿久根市事件は重い事態として受け取られ、これが2011年1月の総務省（案）において、「臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しない恐れがあることから、議会側が必要と認めるときに確実に臨時会が開かれるようにするため、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集することとする」という記述につながっていったのである。

#### <主な論点>

事前に合意に至らなかったのは、①通年会期化であった。

この点について、原案は以下のようなものであった。

「地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができることとする。

※ 通年の会期とは、1月中において条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とする。

※ 通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日（毎月1日以上）を条例で定める。一方、長は随時会議の開催を請求できることとする。

※ 長等の議場への出席義務については、定例日の審議及び議案の審議に限定。

議会側団体はこの原案に対し当初から賛意を示してきた。その理由については、たとえば全国都道府県議会議長会は「第1として、通年会期の導入に伴い、長の招集を不要とすることによって、議長の招集権が実質的に実現される。第2として、阿久根市の問題に対応して、臨時会における議長の招集権が制度化される」ことを挙げていた<sup>(16)</sup>。

これに対し執行側の反論は、「現行法でも通年議会ができるので、議会の中で運営方法を検討していただければ十分ではないか」。また「長が議会、議場へ出席することが非常に多くなって、過度の負担がかからないかを懸念」というものであった<sup>(17)</sup>。

実際、少数ではあるが、現行法の下で通年議会を条例で定めている地方議会も存在する。たとえば北海道・福島町議会会議条例では、6条で「定例会（通年議会）の回数は1回とする」と定め、7条で「定例会の会期は、4月1日から3月31日までの通年とする」とし、そして8条で「本会議は、6月、9月、12月、3月の定例に再開する。ただし、緊急に議案等の審議が必要な場合は、その都度本会議を再開」し、10条で「会議に付された事件をすべて議了したときは、会期中でも議会の議決で休会することができる」としている。

通年議会を採用すると、首長の議会の招集権は議員選挙後に1回発動されるだけで、議会の実質的な招集権は、議会の開会・休会を宣言する議長に移ることになる。

#### <「意見」の内容とその読み方>

「意見」は議会開催形式の選択肢を広げるという観点から、執行側団体の慎重意見にもかかわらず、会期の通年化を制度化することとした。

最大のネックは、長の出席義務であった。原案はこの点について「定例日の審議及び議案の審議に限定」というものであったが、これに加え執行側団体の意見を反映し、「地方公共団体を代表する立場にある長の円滑な職務遂行に配慮し、一定の手続を経た場合にも長等の出席義務を免除することができるようにすべき」ことが付加された。専門小委員会の議論では、執行側から、当該自治体以外の関係者

---

(16) 第1回専門小委員会（2011年9月15日）における山本教和全国都道府県議会議長会会長（第30次地制調委員）の発言。議事録9頁参照。

(17) 第3回専門小委員会（2011年10月27日）における石垣岡山県新見市長・全国市長会代表者の発言。議事録7頁参照。

との日程など相手方との関係でスケジュールを動かさないような事例が紹介されていた。

議会の会期を通年化すること、すなわち、会期についての定めを弾力化することの問題意識は、西尾会長が第3回専門小委員会で発言したように、3議長会からの要望もあるが、多様な職種の人が議会の議員になれるようにしようという発想からのものであった。定例会方式で一定の時期、朝から夜まで集中的に審議が行われるという議会審議形式では、サラリーマンと議員を兼職することは困難であるということであった<sup>(18)</sup>。ゆえに原案では、議会は会議を開く定例日（毎月1日以上）を条例で定めるとしたのであった。

だが、このような当初の問題意識は、いつの間にか議会对長の対立構造に矮小化されてしまった。それは見直しの動機が阿久根市事件への対処に転換してしまったからである。すなわち、臨時会の招集権を議長にも賦与し、会期を通年化することで長の議会の招集権限を実質的に縮小し、あわせて長が専決処分を濫発することを抑制する効果を生じさせることで、首長の暴走をコントロールしようとしたのである。

## ② 議会と長の関係

### <見直しの端緒>

議会と長の関係で、原案で取り上げた事項は、①再議制度では、一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大すること、条例・予算以外の議決の再議決要件は過半数とすること、収支不能再議を廃止すること。②専決処分では、副知事及び副市町村長の選任を対象から除外すること、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととすること。③条例の公布の見直しに関しては、長は20日以内に再議に付すか、条例公布を行わなければならないこととする、であった。

①再議制度に関しては、現行地方自治法における一般再議の対象が、条例の制定・改廃、予算に関する議決に限定されている中であって、これを広く議会の議決一般に拡大することが論点であった。この背景には、議会によっては、同法96条2

---

(18) 第3回専門小委員会（2011年10月27日）議事録14頁参照。



項の議決事件について、たとえば総合計画などの策定を議決事項とする傾向があり、現行制度のままでは、仮に議会がそのような計画を修正した場合、長は再議にかけることができず、議会が修正した計画を粛々と実行しなければならないという状況にあるということであった。

実はこの問題が現出した背景には、名古屋市で発生した事件があった。河村たかし名古屋市長が提出した「名古屋市中期戦略ビジョン」を議会が修正したことについて、市長側は、当該議決が「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」（地方自治法176条4項）として、特別的再議に付したという事件が発生していたのである（経過については後述③参照）。

原案では再議後の議決要件は、条例の制定・改廃、予算に関する議決に関しては従来通り3分の2以上の同意（事実上の長の拒否権）とする一方、新たに一般再議の対象となる条例、予算以外の再議決要件は、過半数でよいとしていた。

また、収支不能再議は廃止することとした。

②専決処分に関しては、この背景にも先に触れた阿久根市問題があった。阿久根市では、議会を招集せずに、給与削減条例の制定や、議会の承認案件である副市長選任など19件を専決処分していたからである。

原案では、専決処分できる案件のうち、長の補助機関である副知事・副市町村長の選任については、行政委員会などの執行機関等と異なり必置とされていないことから、専決処分の対象から除外した。また、専決処分案件が議会で不承認となった場合には、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を、将来に向かって講じなければならないこととしていた。

そして以下のように地方自治法179条を改正する準備を進めていた。

**第179条** 普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。ただし、第162条の規定による副知事又は副市町村長の選任の同意については、この限りでない。

- ② 議会の決定すべき事件に関しては、前項の例による。
- ③ 前二項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。
- ④ 前項の場合において、条例の制定若しくは改廃又は予算に関する処置について承認を求める議案が否決されたときは、普通地方公共団体の長は、速やかに、当該処置に関して条例の制定又は改廃に係る議案の提出、補正予算の提出その他の必要な措置を講じなければならない。**

③条例の公布の見直しに関しては、原案は、「再議その他の措置を講ずる場合を除き」とし、20日以内に長に対し再議ないし公布することを義務付けるというものである。

この改正の背景にも、名古屋市で発生した事件がある。

それは河村市長が、2010年6月議会で議員が提出し可決された予算編成の透明化を求める3条例（市の予算編成を巡って議会が市長に要求できる資料の範囲を定める条例＝自民提案、予算編成に市民の声を反映することを求める条例＝公明提案、市の事務事業を公開審査する「名古屋市公開事業審査の実施に関する条例」＝民主提案）を公布せず、再議決手続もとらなかったというものである。

現行制度では、「再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときは、その日（送付を受けた日）から20日以内にこれ（条例）を公布しなければならない」（地方自治法16条2項。丸カッコ内は筆者による。）とし、長が再議その他の措置を講ずる必要があると認めた場合は公布しなくてもよいこととされており、このため上記の事件のように、10日以内に再議その他の措置を講じることもなく、再議にかかる意思を表明しただけで公布もせず、長期にわたり条例の効力が生じないという事態が生じたのである。

3条例のうち「名古屋市公開事業審査の実施に関する条例」と、6月議会において市が提出し議会で修正された「名古屋市中期戦略ビジョン」については、7月28日になって議会に対し地方自治法176条4項に基づく特別的再議を求めたが、9月28日、議会は再議決した（特別的再議なので2分の1要件）。

これに対し河村市長は再議決を不服として、10月18日、地方自治法176条5項に基づき、愛知県知事に審査を申し立てた。愛知県知事は、11月19日、地方自治法251条2項に基づく自治紛争処理委員（代表自治紛争処理委員・斎藤誠東京大学教

授)を選出し、自治紛争処理委員は3回の審議を経て、2011年1月14日、本件審査申し立てを棄却すると裁定した。

ところが事件はまだ終わらない。

河村市長はこの裁定も不服とし、3月15日、地方自治法176条7項に基づき名古屋市議会を相手取り、議決の取り消しを求め名古屋地裁に提訴したのである。2012年1月19日、名古屋地裁の判決があり、「議決が市議会の権限を超えるとは言えない」と述べ、河村市長の請求を棄却した。本稿執筆時点で、市側は控訴しない方針と伝えられる。

#### <主な論点>

原案で合意に至っていなかったのは、専決処分のうちの「条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととする」というこの一点だった。

この点に関する地制調の議論の論点は、2つに絞ることが可能で、いずれも執行側からの問題提起であった。

第1は、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときに、長に義務付けられる措置の内容についてである。原案では、「条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じること」とし、これを法律上で義務付けるとしていたが、これに対し執行側は「措置ではなくて、これを必要な対応ということに改められる、あるいは義務づけではなくて努力義務に変えていただくなど、そういう法制上の修文ということも含めて検討を是非していただきたい」と応じていた<sup>(19)</sup>。

第2は、条例の専決処分は議会側が条例案を提出することで対抗可能なのだから、対応義務の対象とする専決処分は、条例を除き、予算に係る専決処分だけとすべきという論点である。

#### <「意見」の内容とその読み方>

「意見」は、「専決処分の効力そのものには影響を与えず長に対して将来に向かって一定の措置をとることを義務付けるものであって、専決処分によって既に生じた法律関係にも配慮されており、その制度化を図るべきである」ことを原則とし

---

(19) 第3回専門小委員会(2011年10月27日)における石井正弘岡山県知事・全国知事会代表(第30次地制調委員)の発言。議事録19頁参照。

た上で、2つの論点に対し、次のように述べている。

まず第1の長のとる措置の義務付け内容に関しては、「長が議会や住民に対して専決処分の考え方について説明責任を果たす観点から必要な対応を行うこともこの措置に含まれることとすべき」とした。すなわち、長の措置内容とは、補正予算を提出する、条例改正案を提出する、予算の未執行部分を執行停止するという措置のほか、何らかの説明責任を果たすことも含まれることにし、長の裁量の範囲での措置を大幅に認めたのである。

第2の論点、すなわち長が何らかの措置を行う対象から条例を外すことに関しては、「長が行った専決処分に対し議会で不承認とされた以上、専決処分を行った長が自ら当該条例について検討を加えるべき」（下線は筆者による）とした。

この点に関し地制調の議論では、条例の種類によっては、たとえば行政機関の設置条例、職員の定数条例、特別会計の設置条例は、長が提案し、議会が可決（否決）する枠組みであり、こういった種類のものに専決処分が行われて不承認になっても、議会がこれに対する条例を提案することが難しいことから、不承認となった条例についても長が対応すべきとしたと説明されている。

### ③ 直接請求制度 解散・解職の請求に必要な署名要件と収集期間

<見直しの端緒>

先に言及したように、この課題に係る制度の見直しの端緒は地方行財政検討会議における片山大臣発言にあるが、事例としてはその背景に、名古屋市の議会解散請求署名をめぐる騒動がある。

2009年4月に住民税10%減税、議員報酬の半額化、地域委員会の設置を公約として、圧倒的な票数で当選した河村市長は、2010年4月、自ら地域政党「減税日本」を設立した。議会と対立する河村市長は、8月下旬から市長の支援団体が先導して名古屋市議会解散を求めるリコール署名を開始し、1か月間で46万5,602人分の署名を集め、10月に同市の選挙管理委員会に提出した。

ところが名古屋市各行政区の選挙管理委員会は、当初の審査で全体の約24%に相当する計11万1,811人分の署名を無効とし、住民投票に必要な法定数を1万2,004人分下回ったと発表した。

これに対し市長の支援団体と個人による異議申し立ての結果（1週間の受付期間に約1万人が異議を申し出た）、結論が一転し、署名の最終的な有効数は住民投票

に必要な法定数36万5,795人分を3,213人分上回ったと市選挙管理委員会が10月15日に明らかにしたのだった。

大量の署名が当初無効とされた件につき、同市選挙管理委員の4人のうち3人が市議会議員OBで、また同市16行政区の選管委員にも元市議が含まれることから、市長と議会の対立が影響したのではないかといわれた。

この名古屋市の一件で明らかになったことは、地方自治法に定められた直接請求制度が、実に使いにくく、「不平等」ということであつた。

当時の新聞各紙は、名古屋市選管の「やりすぎた審査」を指弾するとともに、「名古屋市の人口は220万だが、2万人の鹿児島県阿久根市と同じ1か月間に、数十万の署名を集めなければいけなかった。片山氏が知事を務めた人口60万の鳥取県なら、県だから2カ月かけられる。必要な署名の期間や数を、実情にあうよう直すべきだ」<sup>(20)</sup>という主張が流布していた。

地方行財政検討会議における片山発言は2010年10月18日で、名古屋市選管が住民投票に必要な法定数のリコール署名が集まったことを発表した3日後のことであつた。

#### <主な論点>

原案では、解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和するとし、現行制度で有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）としているものを、有権者数の3分の1（16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1）とするというものであつた（地方自治法76条1項部分）。

署名数要件の40万を超える部分の規定は、2002年地方自治法改正で定められたもので、当時の考え方は、政令市要件である50万人におおよその有権者割合の8割を乗じて40万人という数字を算出し、これを超える部分については、3分の1から6分の1に引き下げられたものである。

上記の考え方は原案策定についても踏襲され、このたびは特例市要件が採用されて、人口20万人におおよその有権者割合である8割を乗じて16万人という数字を取りだし、これを超える部分について6分の1とし、従来の40万人を超える部分については10分の1にさらに引き下げるというものであつた。

---

(20) 2010年12月16日付・朝日新聞社説「議会リコール — 名古屋市選管の重い教訓」。

これを東京都で計算すると、現行制度では、必要な署名数は約180万筆となるが、原案提示の緩和策では約110万筆となり、従来の必要署名数の3分の2以下になる。

必要署名数の緩和策については、署名収集期間の緩和策も論じられていたが、これは政令事項で地方自治法改正事項でないことから、原案にはない。

署名収集期間に係る現行政令の規定は、「都道府県にあつては二箇月以内、市町村にあつては一箇月以内」（地方自治法施行令92条）である。

解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和に関する第30次地制調の議論経過からは、3つの論点を抽出することができる。

第1が収集期間の問題、第2が署名数要件を緩和するのか否かという問題、第3が緩和するにしても数字をどうするのかという問題であった。

署名数要件の緩和に反対する各地方団体は、2002年の要件緩和の地方自治法改正から時間が経過していないことから、まずは第1の収集期間の緩和を実施し、その後の施行状況を見て第2の署名数要件の緩和を検討すればよいとの姿勢であった<sup>(21)</sup>。このため第1の収集期間の問題は早々に合意となったが、あわせて、署名数の緩和を実施するか否かが次の焦点となった。

この点について有識者委員から、2002年法改正後も、議会解散請求、議員解職請求、長の解職請求に関して都道府県における実績がないという事実<sup>(22)</sup>に基づき、「人口規模別の署名数の緩和を入れない限りは機能しなくなってしまう」という考え方が多く示されていた<sup>(23)</sup>。

第3の数字の問題は、少々複雑である。先に触れたように原案は、特例市以上を大都市と捉え、その要件である人口20万人に有権者率を乗じた16万人という数字を提示した。

これに対し、石井正弘岡山県知事・全国知事会代表（第30次地制調委員）は、最近の都道府県知事選挙での当選者の全有権者数に占める得票率は平均3割程度であるが、原案の計算式を適用すると人口200万人、有権者数160万人で13.3%（現行法

---

(21) 第3回専門小委員会（2011年10月27日）における石井正弘岡山県知事・全国知事会代表（第30次地制調委員）の発言。議事録23頁参照。

(22) 第1回専門小委員会（2011年9月15日）資料1「地方自治法の一部を改正する法律案の主な項目について」10頁の表を参照。

(23) たとえば第3回専門小委員会（2011年10月27日）における江藤俊昭専門小委員会委員の発言。議事録26頁参照。

の計算では20.8%) となるとして、原案の13%では知事当選者の平均得票率をかなり下回って成立するとの異論を唱えた<sup>(24)</sup>。

#### <「意見」の内容とその読み方>

上記の論点に係る議論経過を経て、「意見」は原案を一部修正し、2002年改正でも都道府県や政令指定都市で請求が成立したのは1件のみ（名古屋市）で、人口が多い団体では機能しにくい状況にあるため、「都道府県や政令指定都市等一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体については、有権者数や住民の投票数の実態等も踏まえて署名数要件を見直すべきである」とした（下線は筆者による）。

また署名収集期間については、「政令指定都市には一部の県よりも人口が多い市もあることを踏まえると、その署名収集期間について都道府県と同様に2ヶ月に延長すべき」としたのである。

「意見」を経てどのように原案が修正されるのか、2012年3月に提出予定の地方自治法改正案を見なければわからないが、上記で下線を引いた「住民の投票数の実態」を法文上にどのように表現するのか、大変興味深い。なぜなら投票数の実態を表現する得票率は有力な立候補者が何人立候補したのかによって選挙ごとに異なり、また、2011年11月27日に執行予定だった高知県知事選挙が無投票となったという一事から察せられるように、地域ごとに選挙の様相は異なるからである。

ましてや首長や議員を選ぶ選挙と解職させる署名要件を並列させることは論理的に矛盾する。なぜなら解散・解職の直接請求はスタートラインであって、その後に住民投票があつて、その結果で解散・解職等が決められるからである。住民の投票数の実態を引き比べるのであれば、住民投票の成立要件を対象とすべきではないだろうか。

#### ④ 一部事務組合・広域連合等

##### <見直しの端緒>

この課題の端緒は、一部事務組合・広域連合等のような広域連携に係る地方自治体の選択の幅を広げ柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとするという問題意識に彩られていた。その理由については2つの局面で語られてきた。原案の基に

---

(24) 第3回専門小委員会（2011年10月27日）における石井正弘岡山県知事・全国知事会代表（第30次地制調委員）の発言。議事録24頁参照。

なった総務省（案）では、次のように記述している<sup>(25)</sup>。

- 「平成の合併」が一区切りし、今後は、自主的な合併のほか、市町村間の広域連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村がこれらの中から最も適した仕組みを主体的に選択できるようにする必要がある。
- また、政府としては、地域主権戦略会議を中心に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。これに関連し、地方公共団体の側からも、地域主権改革の担い手となるべく自主的かつ具体的な取組みが見られる。
- これらの状況を踏まえ、現行の広域連携の仕組みについて、地方公共団体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする事とする。

要は「平成の合併後」における市町村間の広域連携の枠組み変更を促進すること、出先機関改革による国の事務の権限移譲の受け皿となる都道府県間の広域連携の仕組みを創りやすくすること、これらに眼目があったのである。

そして原案では、地方自治法の改正事項について、①一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する、②一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができる事とする、③広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができる事とする、を挙げていた。

#### <主な論点>

事前に合意に至らなかったのは、①一部事務組合等からの脱退の手続の簡素化であった。

ここで前提として押さえておかななくてはならないのは、見直しの対象としている「一部事務組合等」とは、一部事務組合（地方自治法284条2項以下）、協議会（地方自治法252条の2以下）及び機関等の共同設置（252条の7以下）を指し、広

---

(25) 総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年1月26日）16頁。



域連合を含めていないということである<sup>(26)</sup>。

事務の共同処理の仕組みは、「法人の設立を要しない仕組み」と「別法人の設立を要する仕組み」の2つに区分できる。前者の「法人の設立を要しない仕組み」には、協議会（地方自治法252条の2）、機関等の共同設置（252条の7）、事務の委託（252条の14）がある。後者の「別法人の設立を要する仕組み」には、一部事務組合（地方自治法284条以下）、広域連合（地方自治法284条1項、291条の2以下）があり、2011年の地方自治法改正で廃止されるまでは、地方開発事業団と全部事務組合・役場事務組合が含まれていた。事務の委託を除く広域連携の仕組みは、構成・脱退という概念が該当する組織体であるが、なぜか広域連合は脱退手続の簡素化の対象とされなかった<sup>(27)</sup>。

原案では、協議会、機関等の共同設置、一部事務組合から地方公共団体が脱退しようとする場合には、2年前までに予告することにより、他の関係地方公共団体との協議を経ずに脱退可能にするというものであった。こうした見直しを進めようとする背景について、総務省は、概要、「市町村合併により、一部事務組合を構成する団体の数が少なくなり、もはや議会まで置いて組合を運営するのではなく、仕事を受託（委託）すればいいという場合、通告を経て2年以上経過したら、脱退できるとしてはどうかというのが今回の改正案」の趣旨だと説明している<sup>(28)</sup>。

原案に対する地方団体側の反応は、第30次地制調設置前においては、全国知事会から、「一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化は、広域的な枠組みの維持による安定的な事務の執行に支障を生じるおそれもあり、更に慎重な検討が必要である」との意見が出され、第30次地制調の専門小委員会でも、全国市議会議長会から「構成団体の一部が安易に脱退すると、その後の運営に支障が生じることを懸念。脱退手続の簡素化は慎重に対処すべき」（第1回専門小委員会）、全国町村議会議長会から「平成の大合併の一部事務組合の実態や問題を今一度明らかにした上で結

(26) 総務省自治行政局「一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置について、地方公共団体が2年以上前に予告した場合には、脱退できることとするものです」『地方自治法の一部を改正する法律案に関する総務省としての考え方』（2011年2月28日、全国知事会宛回答）。

(27) この理由については、総務省は「広域連合については、制度上国又は都道府県からの権限移譲が可能であり、より運営の安定性が求められること等のため」と説明している。新田一郎「第三〇次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』について」『地方自治』772号（2012.3）50頁以下。

(28) 第2回専門小委員会（2011年10月17日）議事録7～8頁参照。

論を出しても遅くない。脱退しようとする多額の清算金を要求され抜き足ならない事態に陥っている」（第5回専門小委員会）、全国町村会から「予告を行うことで脱退ができるとすると、その脱退をする団体の規模とか団体数によって、現実に残った一部事務組合は維持できないという状況が出てくる。法律案にする場合は、脱退によって残される団体の立場といったものを十分考慮した内容にいただきたい」（第5回専門小委員会）との意見を述べていた。

#### ＜「意見」の内容とその読み方＞

「意見」は、一部事務組合等からの脱退について、予告を行うことで一定期間経過後に脱退を可能とする仕組みを導入すべきであるとし、予告期間は、十分な期間を設けることが必要であることから、2年という長期の期間をとるとした原案の内容を了とした。

ただし、財産処分やその後の事務処理体制の構築などについて、構成団体が誠実に協議し予告期間内に適切な結論が得られるよう努力すべきことを、専門小委員会における慎重意見に配慮して付加した。

広域連携からの離脱は難しい問題をはらんでいる。場合によっては、自治体間訴訟に発展する。

たとえば鎌倉市が1952年から開催していた平塚競輪事業から2001年3月に撤退したことに對して、平塚市が鎌倉市を相手方として競輪事業撤退に伴う補償金（2億円）の支払いを求める訴えを起こしたが、2010年5月14日の横浜地方裁判所の判決は、競輪事業から撤退して競輪場賃貸借を終了させるについては少なくとも3年度の予告期間をおくべきであり、予告期間をおかずに賃貸借を終了させたことにより、鎌倉市が平塚市に対して1億539万6,254円の損害を与えたことから、その額の支払いを命ずるというものであった（鎌倉市はこの判決を受け入れ、2010年6月議会で補正予算として一括計上した）。

さらに計画段階であっても、自治体間の訴訟につながる事例もある<sup>(29)</sup>。

今回の一部事務組合等の脱退手続の簡素化は、明らかに「平成の合併」運動の戦後処理という要素が強い。そうだとすると、平成の合併の後遺症の火種が各地で今

---

(29) 三浦半島2市1町で進めていたごみ処理広域化計画の枠組みから葉山町が離脱したことで計画の見直しを迫られ損害を被ったとして、横須賀市と三浦市が葉山町に1億4,800万円の賠償を求めた訴訟が起こされた（2011年12月8日の横浜地裁判決で原告勝訴）。

も燻る中で、広域連携からの離脱手続きの簡素化につながる見直しを行うことは、全国町村議会議長会が指摘するように「平成の大合併の一部事務組合の実態や問題を今一度明らかにした上で結論を出しても遅くない」課題ではなかったかと思われる。

結局は、脱退される側の自治体が予告期間内での協議の中で多額の清算金を要求し、脱退する側が財政の余裕があればそれに応じ、財政が逼迫して支払いができなければ脱退提案を引っ込めるか、さらには支払いに応じないまま脱退し訴訟へと発展する、こういう道筋が見える。

## (2) 地方自治法改正案にならないもの

### ① 直接請求制度 条例の制定・改廃の請求対象

<原案の内容>

現行の地方自治法は、条例制定・改廃を直接請求できる条例の対象から、地方税、分担金、使用料及び手数料の徴収等に関するものを括弧書きでもって除いている。しかし制定当初の地方自治法には除外規定はなかった。

住民自治の幅を制約しているこの括弧書きを取り、直接請求制度が住民にとってより活用することができるよう検討する必要があるというのが、片山総務大臣の発議だった。このため原案は、条例の制定・改廃の請求対象の除外規定を削除し、地方税等の条例についても直接請求の対象としようとするものであった。

<経過>

そもそも1947年に制定された地方自治法は、住民の条例制定・改廃請求権に関して、次のような規定であった。

**第12条** 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例の制定又は改廃を請求する権利を有する。

ところが翌1948年に同条同項は、総司令部（GHQ）の申し入れにより、議員修正によって次のように改められた。

**第12条** 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところに

より、その属する普通地方公共団体の条例（地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。

この改正は、当初、「賦課徴収」に続き「地方公共の秩序、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉の保持に関する」という文言があり、一旦、衆議院の担当委員会で可決されたが、その後、総司令部から公安や福祉は対象外とするようにとの指示により、上記のように修正されたものである。

そして1953年の地方自治法改正により、本条第1項は次のように改められ、以後、本条の改正は行われていない。

**第12条** 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（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。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。

なぜ制定したばかりの地方自治法を、その翌年に（地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関するものを除く）と括弧書きをつけて直接請求対象から除外する改正をしなくてはならなかったのか。それは地方税の賦課徴収に関する条例改正請求が、全国に広がっていたからである<sup>(30)</sup>。法改正が行われた1948年における税条例等に関する直接請求の様相は、都道府県に対して11件が提出され、8件が議会で否決、1件が取り下げ、2件が不明、市町村に対しては9件が提出され、5件が議会で否決、1件が中止、1件が却下、1件が不明、1件のみ原案可決というものである。

ところで可決された1件は、長崎県南高来郡加津佐町の「町国民健康保険条例」廃止で、議会の可決日は改正地方自治法施行（1948年8月）よりも後の1948年11月10日である。ということは、国民健康保険料は括弧書きで直接請求の対象外として

---

(30) 地方自治法12条の改正経過については、佐藤竺編著『逐条研究地方自治法 I 総則 — 直接請求』敬文堂、2002年、298～303頁参照。

いる「地方税、分担金、使用料及び手数料」に含まれないということである<sup>(31)</sup>。  
また、中止された横浜市の市電気軌道及び乗合自動車（いわゆるトロリーバス）の乗車料は、公の施設の使用料に該当するため括弧書きの対象外となるということなのである（第2-1表、第2-2表参照）。

第2-1表 税条例等に関する都道府県に対する条例制定改廃請求

都道府県名	請求月日	署名数（法定数）	請求事項	議会における処理
北海道	1948. 4. 2	545,801 (36,035)	北海道税条例改正	1948. 5. 29否決
福島	1948. 7. 10	282,355 (19,842)	電気ガス税鉱産税条例改正	1948. 7. 29否決
神奈川	1948. 6. 15	44,938 (23,738)	電気ガス税賦課徴収条例改正	1948. 7. 27否決
滋賀	1948. 7. 15	15,367 (9,460)	県税条例改正	1948. 7. 24否決
京都	1948. 5. 26		電気ガス条例改正	1948. 7. 29否決
大阪	1948. 7. 28	48,197 (36,052)	電気ガス条例改正	請求取下
兵庫	1948. 5. 16		電気ガス条例改正	
奈良	1948. 6. 28	13,309 (8,896)	県税条例改正	1948. 7. 27否決
和歌山	1948. 7. 22	11,843 (10,748)	県電気ガス税及び鉱産税条例改正	1948. 7. 27否決
岡山	1948. 6. 22	32,952 (17,655)	県税賦課徴収条例改正	1948. 7. 10否決
愛媛	1948. 6. 11	17,880 (15,244)	電気ガス税条例改正	

出典）地方自治庁連絡行政部『地方自治月報』第6・7合併号（昭和25年1月）42頁

(31) 第30次地制調でも次のように確認されている。「国民健康保険料は、今も対象になっています。要は、使用料・手数料ではなくて、法律上、特別なものでございますので、国民健康保険料を除外する規定はありませんので、今でも対象になってございます。国民健康保険税は対象になっていない制度になってございます」。第4回専門小委員会（2011年11月17日）における山崎行政課長の発言。議事録20頁。

第2-2表 税条例等に関する市町村に対する条例制定改廃請求

市町村名	請求月日	署名数(法定数)	請求事項	議会における処理等
山形県 山形市	1948. 5. 5	1,064 (1,020)	山形市税賦課徴収条例改正 山形市山形県民税賦課徴収条例改正	1948. 6. 7否決
茨城県 石岡町	1948. 4. 10	397 ( 271)	町民税賦課徴収条例改正	1948. 4. 24否決
神奈川県 小田原市	1948. 7. 19	1,665 ( 769)	市民税賦課徴収条例改正	1948. 7. 31否決
神奈川県 横浜市			市電気軌道及び乗合自動車臨時乗車料条例改正	1948. 7 自治法一部改正のため中止
富山県 高岡市		(1,500)	市国民健康保険条例改正	
山梨県 増穂村	1948. 5. 26	1,996 (1,399)	村税賦課徴収条例改正	1948. 4. 28否決
香川県 丸亀市	1948. 3. 29	575 ( 399)	市民税条例改正	否決
長崎県 加津佐町	1948. 10. 13	576 ( 135)	町国民健康保険条例廃止	1948. 11. 10 原案可決
長崎県 紐佐村	1949. 4. 27	64 ( 65)	村国民健康保険条例廃止	却下

出典) 地方自治庁連絡行政府『地方自治月報』第6・7合併号(昭和25年1月)42頁

括弧書きを挿入した経過は上記の通りなのだが、この括弧書きが今日に至る64年にわたり残されたままであることに不思議を感じる。

地方自治法12条1項に括弧書きが挿入された5年後の1953年、当時自治庁行政課長だった長野士郎氏による『逐条地方自治法』の初版が発刊される。そこでは12条括弧書きの解釈について次のように記している(旧字体は新字体に変換した)。

「蓋し、これらの普通地方公共団体の収入に関する条例についても、直接請求を認めることとなると、負担が軽くなることのみをもって何人にも一応の賛成が得られるので、その結果が当該団体の財政上にいかなる影響を及ぼすかについては一般住民としては詳細に知悉し得ないため、経験上容易に請求が成立し、ために普通地方公共団体の財政的基礎を揺るがすに至る好ましくない事態を惹起し勝ちとなり特にそれが特殊な政治目的に基づく策謀の具に供されるにおいては、当該団体の議会としてはその請求に容易に応じ得ないため、甚だ不都合な結果となる懸念もあるた

めに、除外されたものである」<sup>(32)</sup>。

このような解釈は、たとえば松本英昭著『新版逐条地方自治法第6次改訂版』（2011年発刊）にも、ほぼ同じ文章で踏襲されている。実に半世紀以上も解釈は変更されてこなかったのである<sup>(33)</sup>。

さて、地方行財政検討会議の議論を受けて作成された総務省（案）は、括弧書きの取り扱いについて、次のように記し、速やかに制度化を図るとした。

「条例の制定・改廃請求の対象については、昭和23年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。これは、地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担することが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方税財政制度についてルール構築が進められてきており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする」<sup>(34)</sup>。

そして原案では、「条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する」というものであったが、これについて地方団体側の反応は、財政的に見て自治体の行財政運営全体に大きな影響を与えるもので、安易な減税要求の乱発の防止や、受益と負担の均衡の確保という、長野士郎以来半世紀以上にわたり維持されてきた解釈を踏襲した観点から、要件の厳格化などについても多角的な検討を行うべきというもので、押し並べて反対というものであった。

これらに対する総務省の反論は、実に伝統的な解釈を覆す「画期的」なものだった。曰く、次のようなものであった。

「税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が反映

(32) 長野士郎『逐条地方自治法』学陽書房、1953年、87頁。

(33) 松本英昭『新版逐条地方自治法第6次改訂版』学陽書房、2011年、136-137頁。ただし松本逐条では、地方自治法74条の解釈の中で、「住民自治、受益と負担のバランス等の観点から批判する見解も見られる。このようなことから、この除外規定を見直すことについて、削除することを含めて改正することが検討されている。これについては、消極的な意見も少なくない」との記述も見られるが（同書249頁参照）、「このようなことから」以降の文章は松本英昭『新版逐条地方自治法第5次改訂版』（2009年発刊）には見られず（同書236頁参照）、第6次改訂版の「このようなことから」以降の文章は、片山発言、地方行財政検討会議、原案策定という一連の動きから加筆されたことが推察される。

(34) 総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年1月26日）12-13頁。

されることは地方自治の重要な要請です。確かに、当時は戦後間もなく、住民の経済状況も極度に逼迫していた事情もあって上記のような改正が行われたと考えられますが、経済状況も大きく変化した今日、直接請求制度は本来あるべき姿に立ち戻ることが求められています。（中略）なお、直接請求がなされた場合にも、条例の制定・改廃のためには議会で審議され議決されることが必要であり、最終的な判断は長提案又は議員提案の条例と同様、議会に委ねられています。今後、地方税財政制度のあり方については様々な議論が予想され、制度改正も考えられますが、そのような場合においても地方税の賦課徴収等について議会は引き続き重要な役割を果たしていく必要があり、その役割は今回の改正案によって何ら変わるものではありません<sup>(35)</sup>（下線は筆者による）。

ところで、この問題にもポピュリスト型首長の影響が潜んでいる。先に触れたように、河村名古屋市長は住民税10%減税を公約にして当選し、議会との対立が深まると自ら地域政党「減税日本」を設立した。同党は2011年3月の市議会リコール解散後の選挙で、市議会第1党に躍進した（過半数には及ばず）のである。住民税の減税の影響は名古屋市周辺市にも波及し、2009年12月18日に愛知県の半田市で初めて住民税の減税に関する条例が制定され2010年度における減税が行われ、名古屋市がこれに続き、その後も全国の数市町村で減税条例が可決・成立したのである。こうした動静から、地方六団体からの反対意見では、たとえば全国市議会議長会からの意見のように「選挙において減税を主張して住民の支持を得ようとする勢力が存する今日において、住民に誤ったメッセージを送ることになることを危惧する」というものであった。

#### <主な論点>

第30次地制調・専門小委員会での議論からは多様な論点が抽出される。

第1の論点は、そもそも括弧書きを取るべきか否かである。

第2の論点は、括弧書きを取るにしても、それはいまのタイミングかということである。結局は、この点が法改正そのものを先送りさせるものとなった。

---

(35) 総務省自治行政局『地方自治法の一部を改正する法律案に関する総務省としての考え方』（2011年2月28日、全国知事会宛回答）。



第3の論点は、括弧書きを取った後の制度設計に関わるもので、どのような税目を対象とするのか、直接請求の成立要件は有権者の50分の1のままでよいのかということであった。

まず第1の論点について。地方団体側の反対意見に対し、第1回専門小委員会で制度論と情勢論を区分する論理が展開される。すなわち、西尾会長から、大要、地方税の賦課徴収こそ地方自治の根幹で、直接請求対象から除外していることは不自然である。タイミングが悪いというなら理解できるが、制限されていないと困るという意見なら賛成できないとの問題提起がなされるのである。ここからこの課題に関する議論が転回し始める。

第2の論点は、括弧書きをはずし地方税等の条例も直接請求の対象とする法改正の時期と、改正事項の実施時期をめぐるせめぎ合いである。原案作成者である総務省は、2012年の通常国会で法改正し、実施時期は適切なタイミングでということとしていた<sup>(36)</sup>。

これに対して地方団体側は、法改正そのものには反対しないが、様々な条件をクリアーした上で制度化すべきであるとして、実施時期ではなく法改正の時期そのものにこだわった<sup>(37)</sup>。

第3の論点は、直接請求の対象とすべき税目をどのように設計するかが問われた。仮に地方税条例が直接請求の対象となったとしても、税の種類によっては、地方消費税のように税率が法定されているものもあるからである。

#### <「意見」の内容とその読み方>

結局は、上記の論点のうち、とりわけ第2の論点が詰めきれず、法改正そのものも先送り＝実施しないことになった。すなわち、今後の経済状況の推移や改革の実

(36) 第5回専門小委員会（2011年11月28日）における山崎行政課長の以下の発言を参照。「私どもとしては、さきの通常国会に出そうとした法案ですので、次の通常国会に出せるように検討するということが大事かなと思っておりました。十分検討はするという前提でそういうふうなことを意図して書いているということです」。議事録20頁参照。

(37) 第5回専門小委員会（2011年11月28日）における石井正弘岡山県知事・全国知事会代表（第30次地制調委員）の以下の発言を参照。「地方分権の進展により国から税財源が大幅に移譲され、地方税中心の財政運営が可能となり、更に課税自主権の充実が実現するなど、こういった客観情勢が整うということ。これが大切だと、これを我々としては一番の重要な条件だと考えております。こういったことが成し遂げられた上で制度化というような手順になる」。議事録17頁参照。

施状況等を十分見極めて検討する必要があるとし、これらの条件が整ってから法改正の時期を検討しようということなのである。

先にも触れたように直接請求はスタートラインに過ぎない。その後に議会の議決がある。

いまよりも経済情勢がもっと悪く、国民が食っていけるかどうかという逼迫した状況の戦後間もない時期においてさえ、税条例改正に係る住民の直接請求を議会は否決した。そうしなければ、地方自治体の経営は成り立たなかったからであろう。

先送りの本当の理由は、経済情勢が悪いから「制度化の時期」ではないということではなく、住民の税等に係る条例の直接請求（多くは減税的要素だろうが）を確信と責任をもって否決できないということなのではないか。つまりポピュリスト型首長に先導される住民の減税要求に対処できないということではないだろうか。もう一度、考えてみたい。

## ② 住民投票制度

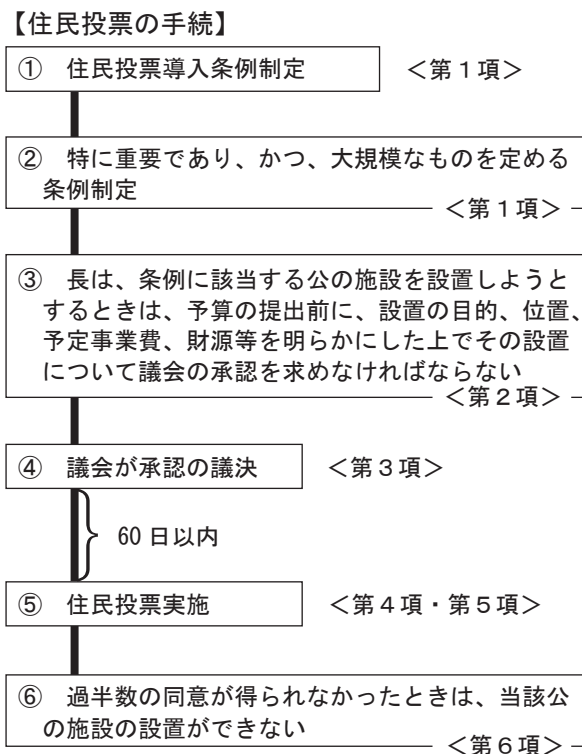
<原案>

原案は、大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができるとするもので、その内容は、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できないとするものである。いわゆる「拘束的住民投票」（投票の結果がその地方自治体の団体意思、議会又は長その他の執行機関の行動を拘束するもの）だが、議会もしくは長の裁量によって任意的に住民投票に付すもので、レファレンダム型といわれるものである。なお拘束的住民投票は、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されている。

先にも触れたが、住民投票制度の制度化は、地方行財政検討会議（案）と総務省（案）でその基調が異なるもので、すなわち地方行財政検討会議（案）は、「制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切」と制度化にむけた対象の選定に慎重な姿勢だったが、総務省（案）は、大規模な公の施設を対象に「速やかに制度化を図る」というものだったのである。

原案の内容は、図1を参照。

図1 原案での住民投票制度の概要



<経過>

住民投票制度については、第24次地制調専門小委員会報告（1996年4月16日）で取り上げられたのに続き、第26次地制調答申「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」（2000年10月25日）でも触れられている。しかしその内容は「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」というのが結論であった<sup>(38)</sup>。

住民投票制度は、現行法では、①地方自治特別法を制定する場合（憲法95条）、

(38) ただし答申はこれに続き、市町村合併においては住民投票制度の導入を図ることが適当であると結論付けている。要は、国が求める「向き」に合致して利用できるものであれば制度化するという結論を出すようである。

②住民の直接請求で議会の解散請求（地方自治法76条）、③議員及び長の解職請求（地方自治法80条・81条）、④住民の発議によって合併協議会の設置を請求する場合（市町村の合併の特例に関する法律4条）に定められ、その対象は、自治の範囲（エリア）や議会運営といった自治の根幹的な事項に関わるものが多い。

なお、過去の法律上の根拠をもった住民投票制度は、以下の通りである。

（ア）重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（1948年7月20日新設、地方自治法旧213条。1964年3月31日廃止）

（イ）戦時中の強制合併市町村の分離（1948年7月20日新設、1948年法179号附則2条。実施件数33、賛成28、反対5。2年間で失効）

（ウ）自治体警察の廃止（1951年6月12日新設、旧警察法40条の3。1954年6月30日廃止）

（エ）市町村の境界変更（1953年6月30日新設、旧町村合併促進法11条。1956年旧新市町村建設促進法27条）

（オ）市町村合併（1956年旧新市町村建設促進法28条）

市町村の境界変更や市町村合併に関わる事項に加え、重要財産に関わる事項についても法定されていた。原案は後者を過去の事例として参照したようである。

#### <論点>

原案に対する地方団体の反応は、総論としては、住民投票の結果に拘束力を持たせることは、議会制民主主義制度の根幹を大きく変質させるもので今国会での法改正には反対であることを基調とし、個別の内容としては、とりわけ大規模な公の施設を取り上げたことについて批判が集中した。

第30次地制調における議論でも極めて多様な論点を抽出できる。

第1に、長と議会が承認した場合に住民投票を実施する仕組みの是非について。

第2に、大規模な公の施設の設置を住民投票により決定することについて。

第3に、住民投票の対象について。

第4に、住民投票の効果で、その拘束力が及ぶ期間のあり方について。

第1の論点に関しては、「執行側が提案し、議会が認めたものについて改めてまた住民の意思を問う必要があるのか」（第5回専門小委員会での全国町村長会代表者）という発言に代表されるもので、要するに、代表民主制で決したものをなぜ直

接民主制にさらにかける必要があるのかという疑問である。この考え方を発展させると、住民投票制度は議会と長がデッドロック状態になった時に発動する、二元代表制を補完する機能として制度化すべきということになる。

第2の論点は、これも第3回専門小委員会における全国町村長会代表者の発言に代表されるもので、たとえば火葬場やごみ処理施設などのいわゆる迷惑施設の設置に関しては、少数人口地域への多数人口地域からの押し付けといった問題に発展するというものである。

第3の論点に関しては、専門小委員会における西尾会長の発言に代表されるもので、対象を絞り込む優先順位の問題である。

西尾会長は第2回専門小委員会で、概要、「拘束的住民投票制度というものを日本の地方自治制度の中に初めて取り込むというのならば、その対象は廃置分合・境界変更というどの範囲で自治を行うのかという問題から取り上げるべき、次に長と議会がデッドロック状態に陥った場合の解消手段として使うことが想定され、それ以外を対象とすることは極めて慎重に検討すべき」と発言している。

これに対し、財政破綻した北海道夕張市の隣町である栗山町で長年にわたり議会改革に取り組んできた中尾修氏（第30次地制調臨時委員）は、「過去に公の施設で大規模なもので、行政は今に至ってもそのツケを払っているようなものが日本じゅうたくさんあるわけですから、自治を担う市民にやはりそういうところに参加をしていただくきっかけとしてこのようなものを導入」することに賛成であるとの意見を述べた（第5回地制調）。また、太田匡彦氏（第30次地制調委員）も、後代への影響が比較的大きいであろう公の施設がでてくるのはむしろ自然との意見を述べた。

第4の論点に関しては、仮に住民投票にかけて否決された場合、その投票結果の効力はいつまで及ぶのかというようなものである。

#### <「意見」の内容とその読み方>

上記の第30次地制調の議論を経て、「意見」は、拘束的住民投票制度の導入は、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等についてさらに詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきであるとして、制度導入を見送るとした。

第30次地制調の議論で出された論点は、第24次地制調や第26次地制調でも出ていたものである。

今回の住民投票の制度化議論は、住民自治の方策を、そのツールを拡大するため

に試験的に導入するには、どこから始めたらよいかということから議論が開始されたものである。公の施設の建設について住民投票にかけられた事例もあり<sup>(39)</sup>、また平成の市町村合併の際には各地で住民投票が行われ、首長はその結果を尊重してきた。すでに住民投票は、住民の間では「実戦にて実証済み」だといえよう。

そうだとすると、「意見」のように様々な論点をすべて解決してからでない住民投票は制度化できないというのは、住民自治を信用し得ない長と議会の側の論理だといわざるを得ない<sup>(40)</sup>。

## おわりに

原案や「意見」の内容を見ると、本当の主人公はポピュリスト型首長ではなかったかとさせ思える。

改めて原案の項目とポピュリスト型首長が起こした騒動の内容を見てみよう。

- 地方議会の会期の通年会期化や、臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは議長が臨時会を招集することの制度化を加速させたのは、阿久根市における長と議会の対立という問題だった。
- 一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大することの背景には、名古屋市における長と議会の対立という問題があった。
- 専決処分で副知事及び副市町村長の選任を対象から除外すること、長に必要な措置を講じさせることとなった背景には、阿久根市における専決処分問題があった。
- 条例の公布の見直しに関して、長は20日以内に再議に付すか、条例公布を行わなければならないこととした背景には、名古屋市における長と議会の対立という問題があった。
- 解散・解職の請求に必要な署名要件と収集期間を緩和することになった背景には、名

---

(39) 2007年12月9日執行の「四街道市における地域交流センター建設の賛否を問う住民投票」。開票結果は、賛成 7,962、反対 25,384。

(40) 第5回専門小委員会（2011年11月28日）における斎藤誠委員の以下の発言を参照。「こういう制度を入れることによって議会運営なり行政の運営がもっと住民の方に向き合って緊張感を持ってやっていく、そのきっかけになるのではないかというので試行的に入れたらどうかということで始まっているのです。ですので、今回のこの文意ですと、一般的に対象ももっと広げた上で、全部問題を解決した上でなければ入れられませんよという趣旨でもって受け止められるとすればよくない」。

古屋市での署名運動が明らかにした問題点があった。

- 直接請求制度で条例の制定・改廃の請求対象の除外規定の見直しが先送りされたのは、名古屋市をはじめとして各地で発生している減税条例制定運動やこれに反対する議員等を解職させるという動きがあるからだった。
- そして拘束的住民投票条例の制度化が先送りされたのは、従来勢力と位置付けられる長と議会が、ポピュリスト型運動に動員される住民の意識を十分に把握しきれていないからだった。

このように原案、「意見」、そして2012年通常国会に提出される地方自治法改正案は、ポピュリスト型首長が引き起こす騒動を「地方制度の不備」と捉え、この際、このような不届きな事態が起きないように、議会の権限を増大し、首長の「暴走」を抑制しようとしたものといえる。

だが、これだけでは首長の暴走をコントロールできても、二元代表制の下で戦後一貫してその役割を発揮することはできず、存在価値を失い、今日では機能不全に陥っている議員並びに議会を改革することはできない。また個人人気を利用して民意を操作的に調達し、議会を不決定者、既得権益集団だと悪者にして、その政治基盤を安定させようとするポピュリスト型首長の台頭も抑制できない<sup>(41)</sup>。

なぜならポピュリスト型首長に期待し、支持する社会勢力が広範に存在しているからである。

「河村・橋下現象」とでもいうべき動きがなぜ受けているのは、「不安が社会を覆っている」<sup>(42)</sup>からであり、不安の根底には、年間約3万2,000人の誰にも看取られず亡くなる無縁死や、年間3万人を超える自死や、いまや全労働者の35%を超えた非正規労働者が抱える不安と、その中には正社員などというものに一度もなったことのない多くの若年層の不満や憤りと、解雇におびえながら自助努力を強いられる正社員の恐怖感があり、そして社会全体を覆う閉塞感と貧困と格差社会があるからだ。

とにかくこのような閉塞した社会を少しでも早く変えたい。「極めて単純な話、日本が

---

(41) 辻山幸宣は「議会と自治体は何に直面しているのか——名古屋・阿久根が問いかけるもの」『世界』2011年4月、151頁以下で、このような首長の政治姿勢を「プレジシット」（国民投票の一種で、強権的な政治権力者が国民の支持を受けていることを議会に対して示威する手段として、不必要な国民投票（信任投票）をすること）的と表現されている。

(42) 松本克夫「地方自治の『維新現象』を読む」『市政研究』171号（2011.4）6—7頁。

軍国化し、戦争が起き、たくさんの人が死ねば、日本は流動化する。多くの若者は、それを望んでいる<sup>(43)</sup>という思いが、何も決定できない政治状況とあいまって全体化し、そしてポピュリスト型首長を生み出してきたのだろう。

つまり「民主主義を支える社会の一体性が危ぶまれている」<sup>(44)</sup>のである。住民投票制度を葬って、住民の声を聞くことを制度的に保障できないようでは、ますますポピュリスト型首長の増長を許すことになるだろう。いま開発されなければならないのは、民主主義の基盤整備であって、そのためには普通の住民が議会に参加できる議会改革こそ急がなければならないのである。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

### 【補記】

地制調「意見」を反映した地方自治法改正案は、2012年3月9日に閣議決定された。地方自治法改正案の概要版に関して、原案と2012年の「意見」反映版について変化があった項目を比較したのが第3表である。

概ね、「意見」の内容をそのまま2012年改正案としているが、「意見」では方向性しか示していなかった解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和については、原案では、「有権者数の3分の1（16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1）」だったものが、2012年改正案では「有権者数の3分の1（40万から80万の部分については6分の1、80万を超える部分については8分の1）」となった。

また「一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置からの脱退の手続を簡素化」「※広域連合は対象外」とするという2012年版概要の記述は、対象をより明確にしたものである。

そして「条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する」「住民投票制度の創設」は、「意見」を反映し、削除された。

---

(43) 赤木智弘「『丸山眞男』をひっぱたきたい——31歳フリーター。希望は、戦争——」『論座』2007年1月号。

(44) 宇野重規「社会の一体性回復が急務」（日本経済新聞『経済教室』2012年2月23日付）。



第3表 地方自治法改正案（概要） 2011年＜原案＞と2012年＜意見反映＞の変化

2011年・地方自治法の一部を改正する法律案 （概要） 2011年8月 ＜原案＞	2012年・地方自治法の一部を改正する法律案 （概要） 2012年3月 ＜「意見」反映＞
<p>① 地方議会の会期</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 通年の会期とは、1月中において条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とするもの。</li> <li>※ 通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日（毎月1日以上）を条例で定める。一方、<u>長は随時会議の開催を請求できることとする。</u></li> <li>※ 長等の議場への出席義務については、定例日の審議及び議案の審議に限定。</li> </ul> <p>② 専決処分</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、<u>長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととする。</u></li> </ul> <p>③ 直接請求制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。</li> <li>※ 現行：有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）</li> <li>→改正後：有権者数の3分の1（<u>16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1</u>）</li> </ul> <p>④ <u>条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する。</u></p> <p>⑤ 住民投票制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとする。</li> <li>※ 条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できない。</li> </ul> <p>⑥ 一部事務組合・広域連合等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する。</li> </ul>	<p>① 地方議会の会期</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 通年の会期とは、<u>条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とするもの。</u></li> <li>※ 通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日を条例で定める。</li> <li>※ 長等の議場への出席義務については、定例日又は議案の審議に限定する。</li> <li>※ <u>長等が議場に出席できない正当な理由がある場合に、議長に届け出たときは出席義務が解除されることとする（定例会・臨時会においても同様）。</u></li> </ul> <p>② 専決処分</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、<u>長は必要と認める措置を講じ、議会に報告しなければならないこととする。</u></li> </ul> <p>③ 直接請求制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。</li> <li>※ 現行：有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）</li> <li>→改正後：有権者数の3分の1（<u>40万から80万の部分については6分の1、80万を超える部分については8分の1</u>）</li> </ul> <p>④ （削除）</p> <p>⑤ （削除）</p> <p>⑥ 一部事務組合・広域連合等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置からの脱退の手続を簡素化する。</u></li> <li>※ <u>広域連合は対象外とする。</u></li> </ul>

<資料>

平成23年12月15日

内閣総理大臣 野田 佳彦 殿

地方制度調査会  
会長 西尾 勝

地方自治法改正案に関する意見

当調査会は、地方自治法改正案について調査審議した結果、別紙のとおり結論を得ましたので、意見を提出します。

## 地方自治法改正案に関する意見

当調査会は、総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案（以下「原案」という。）について、総務大臣の要請を受けて本年8月以降審議してきた。

当調査会として、原案のうち地方六団体との間で特に議論となっている事項について、地方六団体の代表とも意見交換を重ね慎重に審議した結果、以下のとおり意見をとりまとめた。

### 1 地方議会の会期

議会が地方公共団体の意思を決定する機関として適切な役割を果たすためには、多様な住民の意見を反映し集約する機能を果たすことが期待されている。

このような観点から、なるべく幅広い層の住民が議会の議員として参画できるような環境を整備するとともに、住民が議会の審議に参加し易くなるような仕組みも必要である。

このためには、議会制度のあり方にとどまらず、より幅広い層の住民が政治に参加できるようにする観点から労働法制を見直したり、幅広い層の住民が議員となって活動することを可能とするような議会運営の仕組みを導入したりするなど様々な方策を多面的に講じていくことが必要であると考えられる。

原案は、現行の定例会と臨時会によって構成された議会運営の方式に加え、通年を会期とすることを選択できるようにするものである。この方式を選択し定例日を条例で定めて予見可能性のある形で定期的に会議を開くこととすることによってこれまでとは異なる議会運営の方式が可能となる。

この方式を選択する途を開くことによって、議会運営の方式の選択肢が広がるのみならず、より幅広い層の住民が議員として参画し易くなることにつながるものと考えられ、その制度化を図るべきである。

原案は、会期の始期を1月に限定することとしているが、例えば議会の議員選挙後から会期を開始する場合等も想定されることから、必ずしもこれに限定する必要はなく、会期の始期は条例に委ねることとすべきである。

また、原案は、条例で毎月1日以上 of 定例日を定めることとしているが、地方公共団体の自主性を尊重する観点から、会議の日については必ずしも毎月1日以上と限定する必要はないものと考えられる。この場合において、今回の制度改正の趣旨が現行の定例会・臨時会とは異なる議会運営の方式を導入することにより、住民にとって予見可能性のある形で会議が開かれるようにするものであることを踏まえて、条例で定例日を定めることとすべきである。

通年の会期を選択した場合、議会の会議は定例日及び議長が必要と認めた日に開かれることとなる。このため、原案は、長等の議会への出席義務について、定例日及び議案が審議される日に限定することとしているが、地方公共団体を代表する立場にある長の円滑な職務遂行に配慮し、一定の手続を経た場合にも長等の出席義務を免除することができるようにすべきである。

## 2 専決処分

専決処分は、真にやむを得ない場合に議会の権限に属する事項を長が代わって行う、いわば補充的な手段を定めた制度であり、運用にあたって制度の趣旨を逸脱することがないよう、平成18年にその要件が明確化されたところである。

現行制度においては、長の行った専決処分に対し議会がこれを不承認とした場合については、その処分の効力に影響は生じず長は政治的責任のみを負うこととなっている。しかしながら、このうち条例と予算は議会の最も基本的な権限であり、これらの専決処分が不承認となった場合について何らの法的効果も生じないとされている現行制度は、そのあり方に問題が残されているものと考えられる。

議会の不承認に何らかの法的効果を生じさせる制度を導入するにあたって、

議会が不承認とした場合、当該専決処分についてはその時点から将来に向かって法的な効力を失わせるという制度も考えられるが、一方で円滑で安定的な行政運営や既に形成された法律関係等による利害関係者等に生じる影響等を考えれば、慎重に検討する必要があるものと考えられる。

原案は、専決処分の効力そのものには影響を与えず長に対して将来に向かって一定の措置をとることを義務付けるものであって、専決処分によって既に生じた法律関係にも配慮されており、その制度化を図るべきである。

長のとる措置の内容については、議会が不承認とした趣旨を踏まえ補正予算や条例改正案の提出及び予算の未執行部分の執行停止を行うことが基本となるものと考えられるが、これら以外にも長が議会や住民に対して専決処分の考え方について説明責任を果たす観点から必要な対応を行うこともこの措置に含まれることとすべきである。

条例は基本的には議会も提案することが可能であるため、条例の専決処分の不承認については長の措置義務の対象から除外するということも考えられるが、長が行った専決処分に対し議会で不承認とされた以上、専決処分を行った長が自ら当該条例について検討を加えるべきである。

### 3 直接請求制度

#### (1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件等

直接請求制度は、地方自治制度に特徴的な住民の権利として位置づけられており、どの地方公共団体においても必要な場合には有効に機能するようにしておくことが望ましい。

直接請求のうち、議会の解散及び議員、長又は主要公務員の解職の請求については、特に人口が多い地方公共団体において必要な署名の収集が事実上困難であることから、平成14年改正により有権者数40万超の部分について署名数要件が1/3から1/6に緩和された。しかしながら、この改正後においても都道府県や政令指定都市で請求が成立したのは1件のみであり、依然として

人口が多い団体では機能しにくい状況にある。

長と議会の対立が深刻化したときなどには、住民の主体的な行動により事態を打開する途が実質的に開かれた状態にしておくことが必要であると考えられる。

このような見地から、都道府県や政令指定都市等一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体については、有権者数や住民の投票数の実態等も踏まえて署名数要件を見直すべきである。

署名収集期間については、現行制度では都道府県2ヶ月、市町村1ヶ月となっているが、政令指定都市には一部の県よりも人口が多い市もあることを踏まえると、その署名収集期間について都道府県と同様に2ヶ月に延長すべきである。

## (2) 条例の制定・改廃の請求対象

直接請求のうち条例の制定・改廃請求の対象については、地方自治法制定時（昭和22年）にはその対象の制限はなかったが、昭和23年の改正によって地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。

この改正は、地方自治法制定直後（昭和22年5月3日）から昭和23年改正の施行日直前（昭和23年7月31日）までの間、電気ガス税を中心とした地方税の減税を求める税条例の改正請求が多数行われ、そのほとんどが否決されたこと等の事情を踏まえて行われたものである。

しかしながら、地方税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が適確に反映されることは、住民自治の観点から極めて重要である。

昭和22年当時は、いまだ戦後まもない時期であり住民の経済状況も極度に逼迫していた事情もあってこのような改正が行われたものと考えられるが、経済状況も大きく変化した今日、本来あるべき姿に立ち戻り、住民自治の充実・

強化の観点から地方税等に関する事項を条例制定・改廃請求の対象とすることを基本とすべきであると考ええる。

住民に身近な使用料や手数料などについて直接請求の対象から除外されていることにより、受益と負担の関係について住民自らが真剣に議論する契機が失われている状態にあるとも考えられる。

直接請求がなされた場合においても、実際に条例の制定・改廃が行われるためには議会の議決が必要であり、最終的な判断は議会に委ねられている。地方税等に係る住民からの提案について議会が真剣な審議を行うことは議会の活性化にも資するものであり、この点からも地方税等に関する事項を直接請求の対象とすることについては意義があるものと考えられる。

地方税等に関する事項を直接請求の対象とするにあたっては、長年、地方税等に係る条例が直接請求の対象とされてこなかったこと等を踏まえ、当面は、地方税全てを対象とするのではなく一部の税目に限定したり、50分の1となっている署名数要件を地方税等については引き上げたりするといった方策をとることも考えられる。また、直接請求の対象となる地方税等の収入の増減に見合う歳出を明らかにした上で議会で審議することが必要であるという指摘もある。

以上を踏まえ、対象とする地方税の内容、署名数要件のあり方等について更に検討を加えた上で制度化を図るべきである。

一方、制度化にあたっては、地方公共団体の財政運営に与える影響や地方財政の極めて厳しい現状等への考慮も必要である。また、ギリシャの財政危機に端を発した世界経済の不安定な状況が続いており、我が国においても社会保障・税一体改革についての議論が進められている。このような状況を踏まえれば、制度化の時期については、今後の経済状況の推移や改革の実施状況等を十分見極めて検討する必要がある。

#### 4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

我が国の地方自治制度の基本は代表民主制であり、住民の選挙を通じて選ばれた長や議会がまず、住民の意思を反映する役割を果たすことが前提である。

一方、地方公共団体の行政運営に対する住民の信頼の確保や住民の参加の観点等から、各地方公共団体においては現在も色々な住民意思の把握手法が活用されており、条例に基づく諮問的な住民投票についてもこれまで様々な形で実施されている。

このような状況を踏まえ、代表民主制を補完する制度の一つとして、住民投票制度を法制化し、投票によって示された住民の意思に地方公共団体が法的に拘束される制度の導入について途を開くことは、多様な住民の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の有益な試みであると考えられる。

制度化にあたっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべきであり、長及び議会が適切な情報を住民に積極的に提供し住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みとすべきである。

原案は、受益と負担の関係や将来世代への負担のあり方について住民の関心が高いことを踏まえ、住民が直接利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に住民投票の対象を限定することとしており、当該施設の設置について、条例を制定することによって住民投票の対象とすることを可能とするものである。

具体的には、長が大規模な公の施設の目的、位置、予定事業費及び財源を明らかにした上で、その設置について議会に承認を求め議会の承認が得られた場合に限って住民投票を実施することとしている。この手続により、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかにされるとともに、議会の役割すなわち代表民主制と直接参政制度との調和に配慮されていると考えられる。



しかしながら、長と議会が承認した場合に住民投票を実施する仕組みでは、長や議会の側に住民投票を導入しようとする動機が働かないのではないかと、いう指摘もある。また、大規模な公の施設の設置を住民投票により決定することについては、施設の設置場所や規模など多様な論点があるにもかかわらず、結果として設置の是非のみが問われることとなり、その手法として適当ではないのではないかという考え方もある。

一方、住民投票を制度化するのであれば、その対象は、大規模な公の施設の設置ではなく、地方公共団体の存立に関わる重要な事項である市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等とすべきではないかという考え方もある。

さらに、住民投票の効果については、その拘束力が及ぶ期間のあり方についても検討する必要がある。

以上を踏まえ、拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるものの、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである。

## 5 一部事務組合等

平成の合併は平成22年3月末までで一区切りとされたところであるが、基礎自治体への権限移譲の進展や複雑多様化する住民サービスへの対応などを考慮すれば、基礎自治体の行財政基盤の強化は依然として必要である。

その手法として、市町村間での事務の共同処理に係る広域連携の仕組みをより活用しやすいものにしていく必要があり、一部事務組合等についてもこのような観点から制度の見直しが必要である。

一部事務組合等からの脱退については、現行制度では、構成団体に脱退の意思があっても全構成団体の議会の議決を経て行う協議が整わなければ脱退できないこととされている。

そのため、一部事務組合等の設立後長期間経ったことによる事情変更などがあっても事務処理の枠組みを容易に変更できないという支障が生じることとな

っており、このことが、新たに広域連携を活用することに踏み出すことに躊躇する一因にもなっているものと考えられる。

このような状況を踏まえると、原案のように一部事務組合等からの脱退について予告を行うことで一定期間経過後に脱退を可能とする仕組みを導入すべきである。

制度化にあたっては、一部事務組合等の安定的な運営に影響が生じないようにするため、予告期間については、十分な期間を設けることが必要である。原案は2年という長期の期間をとることとしており、この点についても適切な配慮が行われているものと考えられる。

なお、一部事務組合等からの脱退については、これに伴う財産処分やその後の事務処理体制の構築などの課題があることから、これらの事項を構成団体に誠実に協議し予告期間内に適切な結論が得られるよう努力すべきである。