

地方自治法2010年改正案について

田 口 一 博

はじめに

開会中の第174通常国会に内閣が提出している「地域主権改革三法案」には、地方自治法の一部を改正する法律案（閣法58号）が含まれている。同法案は4月28日に参議院を原案どおり通過し衆議院に送付された。法案策定の経過や条文の解釈、問題点などは法律として成立後、おって論文として本誌上に発表するが、この改正に関する情報の周知は十分とはいえ、自治体側の議論が行われていないため、取り急ぎ法案の概要を説明しておくこととする。適宜、先議院だった参議院（総務委員会）の会議録等も参照し、自治体から「地域主権改革」の議論を進めてほしい。

法案については衆議院ホームページ等を、新旧対照表等関係資料については総務省ホームページに掲載されているので、参照されたい。

1. 議会制度の充実に関する事項について

（1） 議員定数の上限数の制限の廃止について（第90条第2項・第91条第2項・第281条の6関係）

都道府県議会、市町村議会について人口区分ごとに、特別区議会について56人以内と定めていた議員定数の上限の規定を削除し、定数は条例で定めることのみの規定に改めようとするものである。この改正は法律による自治体の義務付け、枠付けの緩和により自由度を高めるためのものである。したがってこれまでの法定の上限を超えて議員定数を定めることも、もちろん差し支えない。なお、2010年改正の新合併特例法でも在任特例の規定は存置されているが、本法によって新設合併にかかる法定上限の2倍以内の定数特例規定は削除（そもそも法定上限数がなくなるのであるから、何人

と定めてもよい、という意味である) され、編入合併に関する残任期間の特例のみが残される。

議員定数の改正は一般選挙の際にしかできないことについてはこの改正案でも変わらないが、人口が急増減した場合には一般選挙以外の場合でも定数を増減できる規定は残っている。したがって条文の構成上、定数が司法判断されるような場合には「定数は人口に比例して定めるべきではないのか」とされる可能性が残ってしまう。

なお、法定数には下限はないから、正副議長と会議録署名議員の計4名以上は説明が必要という意見もある。独任制の首長に対し、多数の議員により構成されることで多様な住民の意見が反映されるようにするのが議会の役割であるから、その下限とはどのような数値であるべきかを議論する必要がある。国会の政党要件のように、5%の得票で代表性を認めるのであればすべての議会の議員定数は20名以上でなければならないが、現状はそれを大きく下回っている。ことしは国勢調査も行われ、来春には統一地方選挙も控えている。人口何人に議員一人、あるいは合併した旧市町村域から理論的には一人の議員が出せるように等、その自治体の住民の構成や政治意識等、実状に応じた議員定数の議論を深める必要がある。

なお、都道府県議会の議員定数については公職選挙法が改正されないことから、引き続き市・郡を単位とした選挙区に議員を割り振ることを勘案して定数を定める必要があることは変わらない。特に郡では飛び地や単一の町村からなる例など、選挙区としての妥当性が問われる箇所もある。単に総計の議員数だけでなく、選挙区ごとの配分という、より困難な問題についても、早期に議論を開始したい。

(2) 議決事件の範囲の拡大について (第96条第2項関係)

条例による議決事件の追加は自治事務に限られていたが、法定受託事務についても追加を認める改正である。ただし第98条同様、国の安全に関すること等のうち政令で定める法定受託事務についてはその対象から除くこととされている。これまで、第98条に基づく政令は定められてこなかったが、この条のみ施行期日が公布後1年以内とされているので、第98条に関するものを含め、政令を制定することを想定していることも考えられる。

施行期日が先であることから、議決事件として追加できる法定受託事務について、これから議論を深める必要がある。これまで法的効力のない国の告示や通知等が処理基準とされてきたもののうち、住民の権利義務に直接かかわるような事項については

その自治体の要綱等として運用してきた処理基準を議決事件とするような運用が必要となってくるであろう。

2. 行政機関等の共同設置に関する事項（第252条の7関係）

監査機能の充実強化を図るため、監査委員事務局の共同設置を認めようとする改正である。第29次地方制度調査会における議論に基づくものである。基礎自治体中心主義による権限移譲が進められる一方で、発生件数が非常に稀な事務などでは単一の市町村ではノウハウの蓄積が困難なものも多く存在している。このような事務の監査を行う場合や、自治体間で相当異なる事務処理の方法について、比較検討して効率性を高めようという際には共同設置することに有用性も見出せるが、事務局を共同設置した場合、議会の会期、特に決算審査を行う際に監査委員事務局からの議事説明員の日程をどう調整するかという困難な問題があるため、現実には利用は難しいであろう。

行政機関「等」には、議会事務局が含まれている。国会両院の法制局を統合しようという話すら進んでいないなか、大きなお世話であるが、意思決定に直接かかわる議会の補佐役を仮に共同設置した場合、直ちに利益相反行為となる場合の問題、前述の議会会期の調整の問題など、実務的には利用はあり得ないことであろう。今回の三法案は地方六団体側からの要望があった事項について立案したことになるが、議会事務局の共同設置が六団体側から要望されたことは、これまでにない。

なお、改正がないため新旧対照表からは読み取ることができないが、第252条の7第3項には第252条の2の準用規定が置かれており、同条第4項の総務大臣・知事による協議会の設置を勧告する規定が機関等の共同設置にも準用されることとなっている。これは改正もれとも考えられるが、議会事務局を共同設置すべき旨、総務大臣や知事が勧告できることは、著しく妥当性を欠く話であろう。

他方、この改正により専門委員に関する第174条の規定が議会にも適用されることになることから、共同設置に限られてはいるが、議会に専門委員を置くことができることになる。合併が進んだ今日でも、大学や弁護士等の専門的知見を持つ者の分布は決して全国均質とは言えない。その地域で人材を得がたい場合等では特に、共同で専門委員を置く規定については積極的に活用するべきであろう。

3. 全部事務組合等の廃止に関する事項（第291条の14、第291条の15、第298条から第319条まで関係）

40年以上にわたって利用されてこなかった全部事務組合、役場事務組合と、現在1団体を残すのみである新産業都市建設を目的とした地方開発事業団制度を廃止するものである。全部事務組合は町村の議会・行政組織の全部を統合するもの、役場事務組合は執行機関を統合するものだが、いずれの場合でも町村としての名称は残り、役場事務組合では議会を残すことができる。合併の後遺症として地名を残すこと、また、政治が身近でなくなることが言われるなか、今後、市町村合併に代わる選択肢の一つとして存続させてもよいように思えるが、現在存在しているものについては経過的に存続させることとして、制度そのものが廃止されることとなった。

1. から3. までを合わせて考えると、自治体数をさらに減少させたいという意味は変わらないことも推測される。

4. 地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止に関する事項（第2条第4項、第158条第3項、第219条第2項、第233条第6項、第252条の17の11等関係）

市町村における基本構想の策定と議決、予算の議決した際・条例を制定した際・決算を作成した際の報告等を廃止するものである。特別区に関する準用規定も同様である。

基本構想の策定が地方自治法上の義務付けではなくなることから、社会福祉法等さまざまな個別法における「基本構想に基づいて〇〇計画を定める」等とする規定を単に「〇〇計画を定める」等に改正する規定が附則第16条以下に19本ある。また法律には規定はないが、個別事務に関する行政計画や予算を定める際の根拠数値に基本構想による人口等に基づくことを義務付けている政省令・告示・通知等も多数存在しているが、それらも改正が見込まれる。そのように、基本構想がこれまで使われてきた、自治体の基本的な将来人口推計等が今後不要になることはないが、複数の数値がばらばらに存在することも妥当ではない。義務付けはなくなるが、第96条第2項の議決事件として、統一的な数値を含む将来計画を議決をもって定めることとするのが妥当な対応であろう。

5. 直接請求に関する事項（第74条、第74条の4第5項関係）

2009年11月18日付けで最高裁大法廷が農業委員について、直接請求の代表者となることを認めないことは法律の委任の範囲を超え、無効であると判示したことにより、従来政令事項としていたものの一部を法律により請求代表者となることができない旨定めるものである。最高裁における争点は2つあり、直接請求のための署名の収集と投票手続とが分離可能なのかと、公務員の中立性、政治的行為の制限の範囲と国民の権利との整合性である。

この改正後の地方自治法においても、公務員であるが故にどこまで政治的行為が制限されるべきなのかは明確ではないし、バランス上も、たとえ選挙管理委員・事務局書記に署名収集活動への参与を禁止しても、その審査から除斥する等の公務員の中立性によって担保されるべき公平性等への配慮はなされていない。今後の政令の規定を確認する必要があるが、広範な流れとしては公務員の政治的行為の規制に関する議論は、政治への関与こそ否定はされるが、直接請求といった自治に関する問題から排除されるべきであるというような明確な世論が形成されているわけではない。

一方、公務員がその地位を利用して直接請求の署名を収集した場合の罰則が追加されている。最高裁は公務員がどこまで政治的行為にかかわるかを立法裁量としたが、今回の改正では政治的行為にかかわる範囲を縮小させる、という方向が選択されている。

6. 附 則

施行期日について、公布後3月以内で政令で定める旨を定めている。本稿を作成している4月末現在では、衆議院の審議日程はまだわからないが、成立後すぐ公布されるとなると、5月末公布・8月中に施行という可能性がある。地方自治法に関しては、改正法施行にあわせて条例制定等を行う事項はないと言えるが、地域主権改革一括法では道路の構造設備基準等の条例化など、都市計画法に基づく都道府県の開発許可権限と市町村道の認定基準をどうするかなど、都道府県・市町村間の調整を要する事項や事務処理の特例制度によっている場合の規則事項との関係等、さまざまな調整を要する事項が想定される。法案は多くの自治体議会の6月議会の会期前後に公布されるものと見込まれるが、ことしは参議院議員通常選挙があり、会期を前倒しするため、日程に余裕がないことも考えられる。

「地域主権改革」をスピード感をもって進めたいという政権側の考えもわかるが、法律に対する賛否に関わらず、2008年改正のように議論を深めることなくこの改正を扱うことは「地方分権改革を進める」というほぼすべての自治体議会の立場からも相容れないものであろう。議会の活動成果を着実に示すためには、自治体側も条例制定等を通じて政権交代の意味と効果を議論していくことで、むしろ拙速を避けて示していくことが求められるであろう。

(たぐち かずひろ 新潟県立大学准教授・現代行政研究室)