

2012年地方自治法改正の制定過程と論点

岩 崎 忠

はじめに

第180回通常国会では、2012年地方自治法改正法案が成立した。この法案は、2010年に設置された地方行政検討会議における検討に始まり、2011年8月に発足した第30次地方制度調査会での審議を経て、2012年3月9日に「地方自治法の一部を改正する法律案」として第180回通常国会に提出されたものである。この法案は、3月に提出されたものなかなか審議されず、2012年7月下旬になり、「大阪都構想」をめぐる7党派共同で議員提案された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」とする。）とともに急きょ審議され、8月29日に可決・成立し、9月5日に公布された⁽¹⁾。また、衆議院での審議の中で、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな及び公明党の4党派共同提案による修正案が提出されているのも特徴である。

本稿では、この2012年地方自治法の改正に至る経過を概観し、その論点について論じることとする⁽²⁾。

-
- (1) 「大都市地域特別区設置法」に関する制定過程と論点については、金井利之「大都市地域特別区法の諸性格」『地方議会人』中央文化社、2012年11月、pp. 22～27、金井利之「大都市制度の幻想」『季刊行政管理研究139号』2012年9月号、岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研（第408号）』地方自治総合研究所、2012年10月、pp. 29～58を参照されたい。
- (2) 2012年地方自治法改正については、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」『地方自治（第779号）』ぎょうせい、2012年10月、pp. 27～64、大森彌「2012年地方自治法改正 — その背景と内容 —」、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」『地方議会人』中央文化社、2012年11月、pp. 8～17を参照されたい。

1. 地方行財政検討会議における議論

地方行財政検討会議は、民主党政権が行った「地域主権」改革の中で、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を取りまとめるため、総務省において設置された会議である⁽³⁾。この会議での検討結果は、答申という形ではまとめられず、総務省が会議での検討状況を踏まえて「考え方」として取りまとめた。ここで出された「考え方」については、内閣は尊重義務をおかないものになっていた。地方自治法の改正案の多くは、従来、内閣総理大臣の諮問を受けた地方制度調査会（地方制度調査会設置法による法設置の審議会）において議論され、第29次まで「答申」という形で明確にまとめられてきた。地方制度調査会については、2010年5月25日の衆議院本会議で石田真敏議員（自民党）の質問に対して、当時の平野博文官房長官は、「昨年（2009年）7月以降、委員が任命されておらず、当面の開催を考えていない。地域主権改革の推進体制の中でそのあり方について廃止を含めて、所要の見直しを検討してまいる所存です。」と答弁していた⁽⁴⁾。

一方、地方行財政検討会議では、自治体の基本構造などを中心に議論する第1分科会と財務会計制度などを中心に議論する第2分科会といった2つの分科会を設置して議論が進められた。

その間、鳩山由紀夫内閣が、政治資金問題と沖縄普天間基地移設問題で行き詰まり総辞職し、代わって菅直人内閣が2010年6月に成立した。1か月後の2010年7月に参議院議員選挙に突入し、その結果、参議院選挙で民主党は惨敗し、いわゆるねじれ国会になった。9月に菅直人政権は内閣を改造して、総務大臣に片山善博（前鳥取県知事）氏が就任した。これが地方行財政検討会議の審議方向を転換させた⁽⁵⁾。

2010年10月18日に開催された地方行財政検討会議（第6回）に大臣就任のあいさつに訪れ

(3) 地方行財政検討会議については、岩崎忠「地方行財政検討会議で何を議論したのか」『「地域主権」改革～第3次一括法までの全容と自治体の対応』学陽書房、2012年7月、pp. 191～250が詳述。

(4) 衆議院本会議2010年5月25日会議録より抜粋

(5) 鳩山由紀夫政権下において、第174回通常国会参議院総務委員会に参考人として招致され、「地方六団体は（総務省の）天下り団体です。……民主党政権は、この天下り団体に対してその見直しを積極的に進められております。……何ゆえに、れっきとした堂々たる天下り団体を政府の協議相手として法律に位置づけるのか。」と地方六団体念願であった「国と地方の協議の場に関する法案」について、反対の立場で意見を述べていた片山善博氏（元鳥取県知事）が総務大臣に登用されたのであった。

た片山善博総務大臣（当時）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、直接請求の対象から税条例を除外している規定の見直し、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のである。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、片山善博総務大臣（当時）発言にそって直接請求制度や住民投票を検討課題の中心に取り上げることになった。

そして2010年12月3日に「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）として、地方行財政検討会議の第7回本会議（2010年12月3日）で取りまとめた。

その後、総務省は、第177回（2011年）通常国会に提出すべく「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」としてまとめ、2011年1月26日に発表したのである。そして、その中では、住民投票（大規模な公の施設の設置を対象）、地方税等の賦課徴収を直接請求の対象にすることについて、速やかに制度化を図るとしたのであった。この考え方については、地方六団体との間で、2011年2月7日に意見交換を行うなどの調整を行ったが、地方六団体と議論になった事項の中で、「一般選挙後等、長が招集せず、かつ議長がいないときに、都道府県の議会にあっては総務大臣が、市町村の議会にあっては都道府県知事が招集する」といった新たな取り組みを導入しようとした点については、唯一法律案を見送ることで合意されたが、片山善博総務大臣（当時）が住民自治の強化として導入しようとした住民投票制度の導入や地方税等の賦課徴収等の条例を直接請求の対象としようとする点などについては合意に至らなかったのである⁽⁶⁾。その後、3月11日に発生した東日本大震災などの対応もあり、第177回（2011年）通常国会への提出には及ばなかったのである。

意見調整の作業を進める中で、地方行財政検討会議のメンバーの中に地方六団体のメンバーが入っていなかったこともあり、自治体の意見をもっと踏まえるべきではないかという意見が地方六団体からも出された。また、国会においても、2011年4月19日衆議院総務委員会で坂本哲志議員（自民党）の質問に対して、片山善博総務大臣（地域主権推進担当大臣）は、「私の考えでは、これ（地方制度調査会）を廃止の方向に向けて検討しよう

(6) 地方行財政検討会議での審議、総務省と地方六団体の意見交換等については、注(3)岩崎(2012) pp. 220～242及び岩崎忠「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（第391号）』地方自治総合研究所、2011年5月、pp. 53～106が詳しい。

いうことは、念頭にはありません。……これからの地方制度調査会のあり方、活用の仕方については、担当大臣として考えていきたいと考えております。」と答弁している⁽⁷⁾。

東日本大震災への対応が整備されていく中で、地方自治法改正案の国会提出に向けてどのような作業を進めていくか課題になっていた。そして、ねじれ国会の状況の下で、野党議員に同意を得て進める必要があったこと、地方六団体を交えて地方制度調査会で議論することとして、第30次地方制度調査会が2011年8月24日に発足したのである⁽⁸⁾。

2. 第30次地方制度調査会での議論

第30次地方制度調査会は、菅直人内閣総理大臣（当時）から「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、①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及び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などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」（丸数字は、筆者が加筆）という3つの諮問事項を受けたが、片山善博総務大臣（当時）の要請により、これらの諮問事項に先立って地方自治法改正案を審議することとした⁽⁹⁾。

第30次地方制度調査会では、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」の中で、特に地方六団体と議論になった事項を中心に審議が行われた。例えば、大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度の創設、条例の制定・改廃の請求対象に地方税等の賦課徴収を含めること、地方議会の通年会期制の導入、専決処分が不承認になった場合の措置、一部事務組合等からの脱退の簡素化である。地方制度調査会では、専門的に議論をするという観点から部会をおくことができる（地方制度調査会設置法5条）ので、第30次地方制

(7) 衆議院総務委員会2011年4月19日会議録より抜粋

(8) 第30次地方制度調査会の委員は、学識経験者18名、国会議員6名、地方六団体6名の合計30名であり、任期は2年である。地方行財政検討会議の構成員であった学識経験者6名は全て委員になった。地方六団体の会長（全国知事会は総務常任委員会委員長）が委員に就任した。

(9) 第30次地方制度調査会第1回総会（2011年8月24日）において、片山善博総務大臣（当時）は、「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、なかんずく例えば住民自治の強化に関する部分であります。」（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）と述べている。

度調査会においても専門小委員会を設置した。専門小委員会は学識経験者のみで行うのが通例であったが、今回は地方六団体も5回中3回審議に参画した⁽¹⁰⁾。

その結果、2011年12月15日に行われた第2回総会において、以下のような「地方自治法改正案に関する意見」が取りまとめられた⁽¹¹⁾。

① 地方議会の通年会期制

現行の定例会と臨時会という議会運営方式に加えて、通年を会期とすることが選択できるようにするものである。原案では、会期の始期を1月に限定し、定例日を毎月1日以上定めるとしていたが、1月に限定することなく会期の始期は条例に委ね、定例日を毎月1日以上に限定しないことにした。また、長等の議会への出席義務について、原案では、定例日及び議案が審議される日に限定するとしていたが、一定の手続き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と修正された⁽¹²⁾。

② 専決処分が不承認になった場合の措置

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に加え、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含まれるとした。

③ 解散・解職の請求に必要な署名数要件等の緩和

2002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に緩和されたが、この改正後も都道府県や政令指定都市で請求が成立したのは1件のみなので、人口の多い団体では機能しにくいとした上で、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自治体については、有権者数や住民の投票数の実態等を踏まえて署名数要件を見直すべきとした。また、そして、その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人口が多い市もあることを踏まえ、

(10) 「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。

(11) 「地方自治法改正案に関する意見」については、上林陽治「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～」『自治総研（第401号）』地方自治総合研究所、2012年3月、pp. 105～154が詳しい。

(12) 田口一博「通年議会・通年の会期制のポイント」『地方議会人』中央文化社、2012年11月、pp. 18～21

都道府県と同様に2か月に延長すべきとした。

④ 条例の制定・改廃の請求対象に地方税等の賦課徴収を含めること

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とした。ただし、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に見極めて検討することが必要であるとした。

⑤ 大規模な公の施設の設置に係る住民投票

拘束型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が、その対象は、大規模な公の施設の設置ではなく、自治体の存立に関わる重要な事項である市町村の配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り、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とした。

⑥ 一部事務組合等からの脱退の簡素化

一部事務組合等からの脱退についての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とした。

以上のような第30次地方制度調査会の「地方自治法改正案に関する意見」を踏まえ、「地方自治法の一部を改正する法律案」は、2012年3月9日に閣議決定されて、第180回通常国会に提出された。当初案に盛り込まれていた「条例の制定・改廃の請求対象に地方税等の賦課徴収を含めること」や「大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度の導入」については盛り込まれなかったのである。

3. 第180回通常国会での審議と修正案の概要

2012年地方自治法改正法案は、衆議院において、7月23日に総務委員会に付託され、総務委員会では、7月24日に提案理由説明が行われた後、7月31日及び8月7日に質疑が行われた。また、8月7日には4党派修正案が提出された。その後、8月10日に衆議院本会議で可決し、参議院に送られ、8月27日に総務委員会に付託され、28日に趣旨説明、質疑が行われ、採決が行われた。8月29日には参議院本会議で採決が行われ、可決・成立した後、9月5日に公布された。8月7日に提出された修正案の主な内容は以下の3点である（〈図表1〉及び〈図表2〉参照）。

<図表1> 2012年地方自治法改正までの審議経過及び関連事項

2009年	○ 地域主権戦略会議（第1回）開催（12月14日） 地域主権戦略の工程表（案）提示
2010年	○ 地方行財政検討会議（第1回）（1月20日） ＜地方自治法一部改正法案（前倒し分）国会提出（3月29日） ^(*) （←「地域主権関連3法」の1つとして）＞ ○ 地方行財政検討会議第1分科会・第2分科会（合同会議）（5月19日） ← 地方六団体からの意見聴取 ○ 地方行財政検討会議（第5回）（6月10日） ○ 「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（6月22日・総務省） ○ 「地域主権戦略大綱」（6月22日・閣議決定） ○ 地方行財政検討会議（第6回）（10月18日） ○ 地方行財政検討会議（第7回）（12月3日）
2011年	○ 「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（1月26日・総務省） ○ 総務大臣・地方六団体会合（2月7日） ＜地方自治法一部改正法案（前倒し分）（4月28日成立、5月2日公布） （←「地域主権関連3法」の1つとして）＞ ○ 第30次地方制度調査会第1回総会（8月24日） 専門小委員会（第1回から第5回開催） ○ 第30次地方制度調査会第2回総会（12月15日） ○ 「地方自治法改正案に関する意見」（12月15日・第30次地方制度調査会）
2012年	○ 地方自治法改正案閣議決定・国会提出（3月9日） ○ 大都市地域特別区設置法提出（7月30日） ○ 地方自治法・修正案提出（8月7日） ○ 2012年地方自治法改正・大都市地域特別区設置法提出 （8月29日成立・9月5日公布）

(*) 地方自治法一部改正法案（前倒し分）の内容は以下のとおりである。①議員定数の上限数の制限の廃止、②議決事件の範囲（96条2項に法定受託事務を追加）の拡大、③行政機関等の共同設置、④全部事務組合等の廃止、⑤地方分権推進計画に基づく義務付け（市町村基本構想の策定義務等）の廃止、⑥直接請求制度の資格制限の創設・署名による罰則の追加である。この2011年地方自治法改正については、地方自治制度研究会編『Q&A 地方自治法平成23年度改正ポイント』ぎょうせい、2012年7月が詳しい。

<図表2> 2012年地方自治法改正の原案と成立後法律（概要）

地方自治法の一部を改正する法律案（概要） について（2011年8月）	地方自治法の一部を改正する法律（概要） について（2012年9月）
1 地方議会制度 (1) 地方議会の会期 <ul style="list-style-type: none"> 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。 	(1) 地方議会制度 ① 地方議会の会期 <ul style="list-style-type: none"> 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。

地方自治法の一部を改正する法律案（概要） について（2011年8月）	地方自治法の一部を改正する法律（概要） について（2012年9月）
<p>※ <u>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。</u></p> <p>※ <u>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。</u> <u>一方、長は随時会議の開催を請求 できることとする。</u></p> <p>※ <u>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。</u></p> <p>(2) 臨時会の招集権</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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とする。 <p>(3) 議会運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ● 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。 	<p>※ <u>通年の会期とは、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></p> <p>※ <u>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。</u></p> <p>※ <u>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。</u></p> <p>※ <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></p> <p>※ <u>長等に議場への出席を求めるに当 たっては、執行機関の事務に支障を 及ぼさないよう配慮することとす る。</u> <u>（議員修正により追加されたもの）</u></p> <p>② 臨時会の招集権</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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とする。 <p>③ 議会運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任方法、在任期間等について法律で定めていた事項（例：常任委員は会期の始めに議会で選任）を条例に委任する。 ● 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。 <p>④ 議会の調査権 <u>（議員修正により追加されたもの）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>議会が調査を行うため選挙人その他の 関係人の出頭、証言及び記録の提出を 請求することができる場合を、特に必 要があると認めるときに限ることとす る。</u> <p>⑤ 政務活動費 <u>（議員修正により追加されたもの）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>政務調査費の名称を「政務活動費」 に、交付目的を「議員の調査研究その</u>

地方自治法の一部を改正する法律案（概要） について（2011年8月）	地方自治法の一部を改正する法律（概要） について（2012年9月）
<p>2 議会と長との関係</p> <p>(1) 再議制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大する。 ※ 条例・予算以外の議決の再議決要件は過半数とする。 ● 収支不能再議を廃止する。 <p>(2) 専決処分</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 副知事及び副市町村長の選任を対象から除外する。 ● 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。 <p>(3) 条例公布</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 長は、条例の送付を受けた日から20日以内に再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないこととする。 <p>3 直接請求制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。 ※ 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） → 改正後：<u>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）</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。 <p>4 住民投票制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ※ 条例で定める大規模な公の施設の設置 	<p><u>他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとする。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>議長は、政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めることとする。</u> <p>(2) 議会と長との関係</p> <p>① 再議制度（長が、異議のある議決や越権・違法な議決等に対して、再度の議決を議会に求める制度）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件（総合計画など）に拡大する。 ※ 条例・予算以外の議決の再議決要件は過半数とする。 <p>② 専決処分（議会が議決すべき事件について必要な議決が得られない場合に、議決に代えて長が行う処分）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 副知事及び副市町村長の選任を対象から除外する。 ● 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。 <p>③ 条例公布</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 長は、条例の送付を受けた日から20日以内に再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないこととする。 <p>(3) 直接請求制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。 ※ 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） → 改正後：<u>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）</u> <p>(削除)</p> <p>(削除)</p>

地方自治法の一部を改正する法律案（概要） について（2011年8月）	地方自治法の一部を改正する法律（概要） について（2012年9月）
<p>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。</p> <p>5 国等による違法確認訴訟制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれ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、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。 <p>6 一部事務組合・広域連合等</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する。 ● 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こととする。 ● 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とする。 	<p>(4) 国等による違法確認訴訟制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれ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、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。 <p>(5) 一部事務組合・広域連合等</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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>※ 広域連合は対象外とする。</u> ● 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こととする。 ● 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とする。

(1) 議員修正案の内容及び国会審議

① 百条調査に係る関係人の出頭・証言、記録の提出の請求要件の明確化

自治体議会が百条調査に係る関係人の出頭・証言、記録提出の請求をする場合の要件を明確化し、「特に必要があると認めるとき」に限るものである。

百条調査権は、国会に「国政調査権」（憲法62条、国会法103条、104条）が付与された趣旨に則り、議事機関としての自治体議会がその権限を有効に行使できるようにするために、議会自らが直接的に外部の関係人から必要な資料、情報を収集するための手段として1947年に認められたものである。

自治体議会は、百条調査を行うために、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出の請求をすることができ、この請求を受けた者が、正当な理由がないのに出頭せず、若しくは記録を提出しないとき、又は証言を拒んだときは、六箇月以下の禁錮又は10万円以下の罰金に処することとされている。

今回の改正では、議会が百条調査に係る出頭・証言及び記録提出の請求をする場合の要件を明確化し、「特に必要があると認めるとき」に限るものとしている。

第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）において、笠原多見子委

員（国民の生活が第一）からは、「『特に必要があると認めるとき』とは、どのようなときを示されておられるのか。」という質問が出され、修正案提案者である橘慶一郎委員（自民党）から「一般的に、百条調査権の発動や出頭、証言を要請する場合におきましては、調査によって得られる公益、それと出頭、証言を要請された方がこうむる影響というものを比較考量した上で、公益が上回る場合に行われるべき……出頭等を要請する必要性が乏しい場合にまで関係人の方に対して出頭等を要請できるものだとすれば、関係人の方に不当な負担を強いるおそれがあります。……その必要があると認めるときに限り行われるべきもの」とした上で、「……特に必要があると認めるときという文言を追加することによってこういった趣旨を明確にしようという意図で改正を提案するもの」と答弁している⁽¹³⁾。

さらに、参議院総務委員会（2012年8月28日）において、磯崎陽輔委員（自民党）からは「……やはり証人喚問というのは非常にやっぱり呼ばれる人の人権にもかかわることですので、非常に慎重に私には行われるべきであろうと思います。どうもしかし、一部の都道府県議会ではそうでないというような運用も行われておるような感じがいたすわけでありまして、提案者はどうお考えでしょうか。」という質問が出され、修正案提案者である石田真敏委員（自民党）は「……一千団体当たりで大体年間十団体ぐらいの議会の調査委員会の開設が行われておる……また告発もなされている……そういうことから、今回、特に必要がある場合ということで明確にした方がより御指摘のあった人権等の問題について配慮ができるのではないかとということで、こういう規定を入れさせていただいたところでございます。」と答弁している。さらに、川端達夫総務大臣からは、「……やはりそういう公益が上回る場合にきちっと対応すべきものである……よりこの趣旨は明確になったということと同時に、そのことによって議会がこの行為を行うときの説明責任がはっきり求められることが明確になった……極めて強力な権限でございますので、そういう説明責任も含めて、総務省としても、その運用状況の把握、それから適切な助言にこれから努めてまいりたい……」と答弁している。

参考までに、総務省の調べによると、2007年4月1日から2010年3月31日までの間に百条調査を実施した都道府県はなく、市町村においては調査の対象となった事項は40件ある。そのうち、出頭・証言が32件、記録の提出が33件、照会又は記録の

(13) 委員会での質疑答弁は、委員会会議録より抜粋。以下同じ。

送付の請求は16件となっている⁽¹⁴⁾。

この改正は、自治体議会が自ら政策を企画し、立案することで調査機能が発揮されることを前提に議員修正により追加されたものといえよう。今後は、政策の企画・立案を執行部局に任せるのではなく、自治体議会自らが政策立案機能を強化することが求められる。

② 政務調査費の名称変更等

政務調査費の名称を「政務活動費」に改め、調査研究以外の議員活動にも充てられるようにし、「政務活動費」に充当できる経費の範囲について条例で定めることとした。その上で、「政務活動費」については議長がその使途の透明性の確保に努めることとする。

政務調査費は、自治体議会の審議能力を強化し、調査基盤の充実を図るために、2000年に議員立法により制度化されたものである。政務調査費を交付するかどうかは、各自治体の判断に委ねられており、条例で定めるところにより、議員の調査研究のための経費の一部を交付することとしている。今回の改正では、全国都道府県議会議長会から「議会機能の充実強化を求める緊急要請」（2010年1月21日）が出されるなど、三議長会の要望を踏まえたものである。改正内容は、政務調査費の名称を「政務活動費」にし、交付目的に「その他の活動」を加えて「議員の調査研究その他の活動に資するため」とし、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとした。その上で、議長に政務活動費の使途の透明性の確保を努力義務化したものである⁽¹⁵⁾。

第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）において、柿澤未途委員（みんなの党）からは、「……事実上地方議員の第二の議員報酬になっているとか、こういう使われ方をしてきて、非常にいわば物議を醸してきた、こういう批判をされているような現状を、……そうした疑問についてどのように払拭をするのか」と

(14) 総務省「地方自治月報（第55号）」

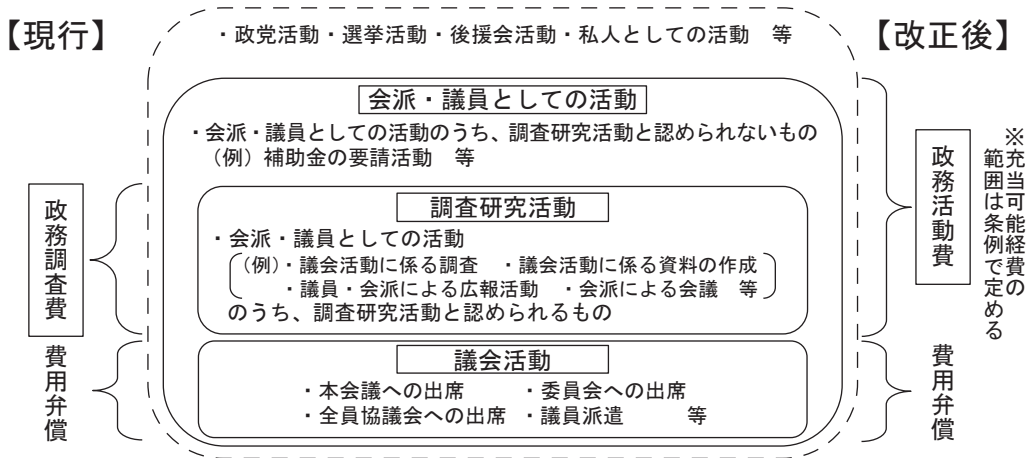
(15) 政務活動費については、大森彌「進め地方議会 5 政務調査費の使途を転換するの必要はないか」『議員NAV I（vol. 33）』第一法規、2012年9月、pp. 2～3、辻山幸宣「代議制民主主義と自治体議会の危機 No. 5 議員活動費をめぐる議会の責任」『日経グローバルNo. 209』2012年12月、篠勢了三「議会改革と政務活動費」『地方自治職員研修（通巻642号）』公職研、2013年1月、pp. 25～27を参照されたい。

いう質問が出された。この質問に対して、修正案提案者である逢坂誠二委員（民主党）は、「……政務活動費として具体的に充てることができる経費の範囲、これを条例で定めるといふところが非常に重要なポイントでございまして、その条例の制定に関する議会の審議、その審議の過程に対する住民の監視等により、不適切な支出や無駄な支出は防止、是正することができるというふうに考えております。……現行の規定における議長に対する収入、支出の報告書の提出、これに加えて、政務活動費の使途の透明性の確保に努める義務を議長に課す規定を追加し、透明性をより一層確保することとしております。……以上のような観点から、……政務活動費が地方議員の第二の給与になるのではないかと懸念については、それは当たらないのではないかと考えている」と答弁している。

さらに、柿澤未途委員（みんなの党）からは、「……飲食代を政務調査費で払おう……こういう使い方も、政務活動費とすることで、条例で決めてしまえばできるようになるということであれば、……これは先ほど申し上げたような、市民の批判の強い政務調査費のあり方を、名前を変えた上で逆に堂々と認めてしまう、……この点、どういう運用を行うことを想定されているんですか。」という質問が出された。この質問に対して、修正案提出者である皆吉稲生委員（民主党）は「……議員としての活動に当たるものに限られ、飲食代が使途として認められるかどうかは一概には言えない……飲食代につきましては、例えば、従来の裁判例において、会議室を借りるなど賃借にかえて少人数の会議を喫茶店で行うなど、喫茶代金は研修会等に要する費用に当たるとして、政務調査費の使途として認められている……バーやクラブなどの飲食費は、社会通念上、会合を行うのに適切な場所とは言えないために、政務調査費の使途として認められていないと承知をいたしております。」と答弁している。また、加えて、「政務活動費は、……あくまでも議員の調査研究その他の活動に資するための経費の一部を交付するもの……。議員としての活動に含まれない政党活動、選挙活動、後援会活動、私人としてのプライベートな活動のための経費などは条例によって対象にすることができないものと心得ております。したがって、議員個人の政治団体等に移しかえる行為は、議会の議員としての活動に含まれないものと承知をいたします。……」と答弁している（〈図表3〉参照）。

今回の改正では、政務活動費の経費の範囲を明定し、使途については議長に透明性の確保を課すことにより説明責任を果たすこととした。ここで大切なのは、「政務活動」とは何か、その「調査」とは何かを明確にして、条例制定過程の中で市民

<図表3> 政務調査費と政務活動費の対象経費（イメージ）



(出典：総務省資料)

に説明して納得してもらうことである。

今回の改正を受けて、3議長会はそれぞれ、条例案（ひな形）を作成した。例えば、全国都道府県議会議長会が2012年11月9日に「〇〇（都道府）県政務活動費の交付に関する条例（例）」（平成24年11月2日役員会決定）を各都道府県議会に示した。そこでは、政務活動を「（都道府）県政に反映させる活動その他の住民福祉の増進を図るために必要な活動」と位置づけて、会派及び議員の経費を別表で定めている。従来多くの自治体で政務調査費として許容してきた、調査研究費、研修費、各会議への参加に要する経費、広報に加えて、要請陳情活動、住民相談が加えられているのが特徴である。また、収支報告書を議長へ提出することを義務付け、領収書等支出の事実を証明する書類（写し）を義務付けているのも特徴である。現在でも、例えば函館市議会では、収支報告書・会計帳簿・支出伝票・領収書・出張報告書等全て市議会の公式ホームページに掲載していることは参考にされる。今回の政務活動費の条例化により議会運営の透明化がさらに求められることになるであろう⁽¹⁶⁾。

(16) 神奈川県では、「政務調査費」が「政務活動費」に変更されたことに伴う条例改正案を2012年12月26日に可決した。改正条例では、国等への要請・陳情活動にかかる交通費や県民から相談を受けた際の会場使用料といった経費などを新たに「要請陳情等活動費」として認めることにした。支給額は、従来と同じ月額53万円である。また、これまで県内在住・在勤者らに限定していた収支報告書の閲覧者については請求すれば誰でも閲覧できるようにした。

③ 自治体の長等の議場出席についての配慮規定の追加

自治体が通年議会を選択した場合に議長は、長等に対して議場への出席を求める場合、当該団体の執行機関の事務に支障を及ぼすことのないように配慮しなければならないとするものである。

自治体議会については、議会の会議の種類として定例会と臨時会の二種類を定め、定例会については、毎年条例で定める回数、臨時会については、必要がある場合に、その事件に限り招集することとしている。今回の改正では、会期制度を改め、条例で定めるところにより「通年会期」を選択できるようにした。そして、通年議会を選択した場合は、長等の出席義務について、「出席すべき日時に議場へ出席できないことについて正当な理由がある場合において、その旨を議長に届け出たときは、この限りでない。」としたほかに、さらに今回の議員修正で、「長等に対して議場への出席を求める場合、当該団体の執行機関の事務に支障を及ぼすことのないように配慮しなければならない」旨の規定を追加したのである。

第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年7月31日）において、橘慶一郎委員（自民党）からの「長が出席すべき日時に出席できないことについて正当な理由がある場合……それがどういうものであるか」という質問に対して、久元喜造政府参考人は「……正当な理由として考えられる例といたしましては、例えば、災害による交通の途絶や現地対応、その団体にとって重要な影響のある公務出張、あるいは重い疾病や傷害、出産といったような事情を想定している……。」と答弁している。

また、伊東良孝委員（自民党）の「……現行法でも通年議会を開催することは可能でありまして、実際に平成二十四年度から栃木県と長崎県が条例で通年会期方式を導入しております。市町村レベルでも既に通年会期方式を導入している団体がありまして、現行法でも通年会期が可能であるにもかかわらず、あえて通年会期方式を制度化する理由について、まずお伺いします。」という質問に対しては、川端達夫総務大臣は、「県において二カ所、それから市町村では十八団体が、現在通年で開催していることがあることは承知をいたしております。……長及び理事者側が非常に、一年じゅう拘束されるのかというふうなことの懸念も現にありますので、それを真正面から位置づけることによって、心配されることも制度上しっかりと手当てをすることによって、メリットが生かせるような形にしたい、こういう思いで取

り組ませていただきました。」と答弁しており、今回の地方自治法改正により、通年議会を選択した場合に執行機関の事務への影響に配慮する点を強調した。

さらに、伊東良孝委員（自民党）の「……既に議会の通年化を図っている市町村議会において、通年化の前後において効率性あるいは経済性はどのように変化をしたのか」という質問に対して、稲見哲男総務大臣政務官は、「……北海道の福島町では、通年会期選択前、平成十九年度に六千百万円のもので平成二十二年度には六千四百万円というふうに増加をいたしております。一方で、宮城県の蔵王町の場合には、平成二十年度に一億四百万円であったものが二十一年度には一億二百万円というふうに、少しだけありますが減少をしております。……実施をするに際して、会議開催や費用弁償のあり方等を検討して、コスト抑制の努力を行っている例もございます。例えば、栃木県議会の場合は、午前、午後開催してきた委員会を終日開催するという事で日数を抑制するとか、あるいは、長崎県議会の場合は、公務諸費についてこれを出席一日につき五千円から三千円に見直すとか、あるいは遠隔地から県庁においでになる議員の宿泊について実費支給を下げたとか、こういうふうな（コスト抑制の）努力がされております。議会審議の活性化と行政改革の観点を総合的に勘案して、適切に判断をされるべきものではないかというふうに考えております。」と答弁している。

今回の改正により通年議会を選択した場合、十分な審議時間を確保できることになるが、執行機関の事務負担を増やすことがあってはならない。今回の地方自治法改正は、今までのような議会からの質問、執行部側の答弁という「質問—答弁」という質疑形式を充実させるためではない。今後は、執行機関の事務負担を増やすことなく、自治体議会内部での活性化、議員間の討議を充実し、議会からの条例等の政策提案、積極的な政策提言がなされることが期待される。

（2） 政府原案（議員修正を除く）の主な国会審議内容

第180回通常国会では、第30次地方制度調査会では議論されなかった「国等による違法確認訴訟制度の創設」や地方行財政検討会議及び第30次地方制度調査会では明らかにされなかった「専決処分を不承認にした場合の措置」、「一部事務組合等からの脱退の簡素化」の趣旨が答弁を通じてより明らかになった。

① 国等による違法確認訴訟制度の創設

第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）において、重野安正委員

(社会民主党)の「今回の違法確認訴訟制度を創設した理由は何ですかということをお聞きしたい。」という質問に対して、川端達夫総務大臣は、「……現行の制度の不備を改め、司法的な手続を整備するとの観点から、国等が地方自治体に対し是正要求等を行った場合で、地方自治体がこれ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し出もしないときに、国等がその地方自治体の不作為の違法を確認する訴えを提起することができる制度を創設するものであります。国と地方自治体の間で法律の解釈の相違がある場合に、司法手続によりその解消を図ることを目的としておるものでありまして、国が地方に対して介入をするとか、そういう趣旨では全くございません。」と答弁している。

総務省は、2011年2月28日に、地方自治法改正に向けた地方六団体とのやりとりの中で、「今回の(地方自治法の)改正案」に対する全国知事会等地方六団体の意見に対して、「地方自治法の一部を改正する法律案に関する考え方について」という総務省自治行政局通知を出している。この中で、「現在、政府としては、法令による義務付け・枠付け等の見直し等によって、地方公共団体の自主性・自立性を高めるため、国等による事前規制から事後の是正措置に転換していく改革を進めているところですが、本制度(国等による違法確認訴訟制度)の創設はこの改革に資するものと考えています。」と回答しており、法令による義務付け・枠付けの見直しに伴う条例化に対して、国等による違法確認訴訟制度を活用する可能性があることを明記している点は注視しておく必要がある。

② 専決処分を不承認にした場合の措置

第180回通常国会衆議院総務委員会(2012年8月7日)において、重野安正委員(社会民主党)の「専決処分について議会が不承認の場合、長には措置義務が課されることとなります。……『必要と認める措置』という非常に曖昧な書き方になっています。具体的に、必要と認める措置とは何を指すのか。」という質問に対して、川端達夫総務大臣は、「必要と認める措置の具体的な内容については、予算、条例でありますので補正予算の提出や改正条例案の提出などを含めて、長の裁量に委ねておりまして、専決処分が必要となった理由あるいは不承認とされた専決処分の内容などを踏まえて、長が適切に判断するものであります。……専決処分の部分は議会が不承認といえども効力は発生いたします。そういう部分では、行政の執行の安定、継続性という部分の背景に、こういうものは首長の責任において行うというのがもともとの趣旨……。……長において必要と認める措置をとるといふことの趣旨

は、こういうことに至った背景とこれからのあり方を含めて、地域の皆さんに議会を通じてはっきりとよく理解をしてもらうという説明責任を果たすという趣旨、…これは必要だろうと。ただ、いろいろきつく縛って、ねばならないというまでは縛るべきではないという経過の中だというふうに私は承知をしております。」と答弁している。

この答弁を通じて、「長において必要な措置をとる」ということは、将来に向かって効力が生じることが明らかになり、条例の一部改正や補正予算の提出等の特定の措置に限定するのではなく、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措置を講じることが明らかになった。

③ 一部事務組合等からの脱退の簡素化

第180回通常国会参議院総務委員会（2012年8月28日）において、山崎力委員（自民党）の「今回この脱退の手続を簡素化したということの趣旨とございますか、考え方をお聞かせ願えますでしょうか。」という質問に対して、久元喜造政府参考人は、「平成の合併が平成二十二年三月末で一区切りを迎えたわけですが、まだまだ小規模市町村もありますし、周りの市町村と連携しながら行政の効率化を図っていくということが求められております。そこで、一部事務組合について見ますと、かなり合併によって構成団体が変わったにもかかわらず、本当は、その変わった状況を考えれば、一部事務組合を解消して別の共同処理の方法、例えば事務の委託とか機関の共同設置とか、そういうふうな移行を行う方が客観的に見れば効率的であるというふうに考えられるケースもあるわけでありまして。現行の場合には、これは全ての構成団体間の協議が調わなければそういう枠組みを解消できない、それが基本でありますけれども、しかし、元々この組合という団体の性格上、全く脱退の自由がないというのもいかなものかと。そういう観点から、今回、新たな選択肢を増やすという趣旨で、より一部事務組合を効率的に運用する、また一部事務組合を解消して別の手法を選択できる、そういう意味で、選択手法を増やすという意味で今回の改正をお願いしている。」と答弁している。

現在は、一部事務組合等から脱退しようとする自治体は、全ての構成団体の議会の議決を経た協議が調わない限り、脱退することはできない。このことは、新たに広域連携しようとする自治体にとっては消極的な動きにしてしまう可能性があるもので、一部事務組合から脱退しようとする意思のみで脱退できるようにするものである。一方で、脱退後、一部事務組合の財産処分や事務処理体制の構築にも課題があ

るので、この課題については、2年以上の予告期間を設けたことで対応可能としたものである。

最後に

2012年地方自治法改正は、国と地方の協議の場に関する法律が成立（2011年4月28日）したこともあり、地方行財政検討会議及び地方制度調査会専門小委員会の場において、地方六団体から出された意見に対して総務省が回答するといったやりとりを可視化したことは評価できると思う。一方で、地方制度調査会専門小委員会の議論は、地方六団体の意見・要望があまりにも優先されてしまい、学識経験者の専門性が軽視されたようにも思える。このような地方六団体の意見・要望を重視した地方制度調査会専門小委員会の運営で進めていくのか、今後のあり方を見守りたい。

また、2012年改正では、会期や委員会のあり方、政務活動費等に関して、自治体の条例により、自治体議会の選択肢を拡げている。今後、議会改革をさらに進める自治体議会もあれば、そうでない自治体議会も出てくることになる。ここで大切なのは、その地域の住民とともに議論をしながら、その地域にあった自治体議会を作ることである。

さらに、2012年改正は、鹿児島県阿久根市長が行った専決処分、愛知県名古屋市長が主導した議会解散リコールといった長と議会との対立への対応（再議制度、専決処分等）、東京都国立市や福島県矢祭町における住民基本台帳ネットワークの接続拒否への対応（国等の違法確認訴訟制度の創設）等といった一部地域への対応・個別課題への対応という色彩が濃い内容になっており、当初予定していた地方自治法の抜本改正にはほど遠い内容になってしまった。政治主導による地方自治法抜本改正はこの程度で終わるのか。それとも、抜本改正に向けたビジョンを示して、そのビジョンに向かって一步一步進む改革を打ち出せるのか。今後の地方自治制度改革を注視していきたい。

（いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：地方自治法／地方制度調査会／地域主権改革／
地方行財政検討会議／政務活動費