

第1章（総論）

2011年地方自治法改正の制定過程及び論点

岩崎 忠

1 経過

2011年地方自治法改正は、第29次地方制度調査会答申及び地方分権改革推進計画における義務付け・枠付けの見直し等を踏まえ、自治体の組織及び運営についての自由度を図るための措置（議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大、行政機関等の共同設置、全部事務組合等の廃止、予算・決算の報告義務等の義務づけの廃止）また、平成21年11月18日の最高裁判決（地方自治法施行令の各規定のうち、公職選挙法の規定を準用することにより請求代表者の資格を制限している部分は、その資格制限が請求手続にまで及ぼされる限りで無効であると判示）を受け、直接請求制度についてその適正な実施を確保するために必要な改正を行うものである。

この2011年改正法は、2010年3月5日に閣議決定され、同月29日に第174回通常国会に提出された。同時に出された「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」、「国と地方の協議の場に関する法律案」とともに「地域主権改革」の推進に資すると改正趣旨として一括で審議を行うことが「地域主権改革」ための法律改正の全体像の理解に資するとして「地域主権関連三法」として一括審議されたのである。

この法案は、参議院の先議の扱いとして、同年4月7日に参議院本会議において趣旨説明が行われ、参議院総務委員会に付託された。同委員会では、4月8日に趣旨説明が行われ、27日に採決がなされ、改正法は、共産党を除く賛成多数で可決された。その後4月28日の参議院本会議で賛成多数で可決され、衆議院に送られた。衆議院では5月25日に趣旨説明等が行われたのみで、継続審議になった。その後、第175回、第176回の臨時会共に継続審議となり、実質的な審議を行ったのは、第177回通常国会であった。（注1）

第177回通常国会では、衆議院総務委員会において2011年4月14日に提案説明がなされ、4月19日、22日の2日間の審議を経て、採決され、共産党を除く賛成多数で可決された。同日衆議院本会議においても可決され、その後、参議院に送付、参議院では4月26日に趣旨説明がなされ、同月28日に緊急上程され、賛成多数で可決成立された。

（注1）衆議院で継続審議となっている法案は、国会法第83条、第83条の5の規定に基づき、衆議院で議決した後、参議院に送付されることになっており、改めて参議院で審議をする必要がある。

2 第29次地方制度調査会の答申と対応

第29次地方制度調査会は、2007年7月3日、安部内閣総理大臣（当時）から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、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」との諮問を受けて調査審議を開始した。概ね2年間の調査審議が進められ、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」が決定され、麻生内閣総理大臣（当時）に勧告された。主な内容は以下のとおりである。

（1）市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

今後の市町村における事務処理方策に関する基本的な考え方として、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村が、これらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきと提言した。

今後の対応方策として、次のような具体的な提言がなされている。

① 市町村合併に関する方策

現行合併特例法期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要である。

② 機関等の共同設置に関する方策

機関等の共同設置については、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

③ 小規模市町村の事務執行確保方策

市町村合併や広域連携などの方法によって必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があれば、その選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

なお、①の答申内容については、第174回通常国会において、「市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律案」は成立し2010年3月31日公布された（平成22年法律第10号）。この法律は、国、都道府県による積極的な関与による市町村の合併を定める規定を廃止するとともに、法律の期限を10年延長するものである。

（2）監査機能の充実・強化

一部の地方公共団体において不適正な財務処理が行われる等の問題が生じたため、現行の監査委員制度や外部監査制度が十分に機能していないのではないかという指摘がなされた。これを受けて、地方公共団体における監査機能の一層の充実・強化を図ることが必要であるという認識の下、監査委員制度と外部監査制度に具体的な見直しの方向性などが提示された。

(3) 議会制度のあり方

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務が今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実強化が求められている。このような中で、議会制度のあり方について制度改正を求める提言や、運用の改善を求める提言など種々の提言がなされた。

○「議会の団体意思決定機能や監視機能」の向上策

- ・ 契約の締結・財産の取得・処分の議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大する
- ・ 議会への経営状況報告の対象となる法人の範囲を現行の2分の1以上出資法人から4分の1以上の出資がある法人であって条例で定めるものまで拡大する
- ・ 現在、地方公共団体の債権は議決により放棄することが可能であるが、住民訴訟の継続中は対象となっている損害賠償等の請求権の法規を制限する

○「議会制度の自由度の拡大」を図るための方策

- ・ 議会の議員定数の法定上限の撤廃
- ・ 会期制を前提としない方式など、より弾力的な議会の開催のあり方を促進する

議会改革については、最近では、第28次地方制度調査会が、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日決定）」を取りまとめている。この中で提言された事項のうち、①委員会からの議案提出、②常任委員会の複数所属、③専門的知見の活用、④専決処分の厳格化などについては、2006（平成18）年改正に反映されている。また、第29次地方制度調査会において審議中であった①議会活動の範囲の明確化、②議員の報酬に関する規定の整備については、2008（平成20）年改正で規定の整備が行われている。

3 地方分権改革推進計画に基づく義務づけの廃止

地方分権改革推進法に基づき、地方分権改革の推進に関する基本事項について調査審議し、地方分権改革計画の作成のための具体的な指針について内閣総理大臣への勧告等を行う地方分権改革推進委員会が内閣府に設置された。この委員会は、平成20年5月28日に第1次勧告を、同年12月8日に第2次勧告を行った。その後、民主党政権が発足した後に第3次勧告、第4次勧告をそれぞれ行った。この勧告を受けて、地方分権改革推進計画を閣議決定した。①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②「国と地方の協議の場」の法制化、③今後の地域主権改革の推進体制を柱として、法律の改正により措置すべき事項について必要に応じて一括して所用の法律案を平成22年の通常国会に提出することを基本とするというものであった。

このうち、義務付け・枠付けの見直しについては、3つの重点事項（①施設・公物の設置管理の基準、②協議、同意、許可・認可・承認、③計画等の策定及びその手続）に係る892条項について具体的な見直し措置を受け、計画の閣議決定に先立ち、これらのうちで地方から特に要望のあった事項を中心にしてまずは63項目121条項について改正を行うものとした。この計画に掲げられた121条項中、96条項（41法律）の一括改正と、地域主権戦略会議の設置のための内閣府設置法の一部改正を行うため、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（第1次一括法）として第174国会に提出した。この第1次一括法で措置された以外の義務付け・枠付けの見直しのうち、「国民健康保険法」、市町村の合併の特例等に関する法律」及び「地方自治法」にかかるものについては、別途改正が予定されていることを踏まえ、それらの法律の個別法で対応することにした。

地方分権改革推進計画で掲げられた義務づけ・枠付けのうち、地方自治法で改正するのは以下のとおりである。

- ① 市町村の基本構想の策定義務（旧第2条第4項）
- ② 内部組織条例の総務大臣もしくは都道府県知事への届出義務（旧219条第2項及び第233条第6項）
- ③ 予算・決算の報告義務（旧第219条第2項及び第233条第6項）
- ④ 条例の制定改廃の報告義務（旧252条の17の11）
- ⑤ 広域連合の広域計画の公表・提出義務（旧291条の7第3項）
- ⑥ 財産区の財産処分等の協議義務（旧296条の5第2項及び第5項）

4 直接請求制度の改正

直接請求制度は、選挙権を有する者が一定数の連署をもって、その代表者から条例の制定・改廃、事務の監査、議会の解散、議員・長及び主要公務員の解職を請求するものである。請求後の措置については、条例の制定・改廃の請求及び主要公務員の解職請求の場合は議会に付議すること、事務の監査請求の場合は請求に係る事項に監査をすること、議会の解散、議員・長の解職請求の場合は選挙人の投票に付すこととされている。（地方自治法第74条、第74条の4、第76条、第85条）

選挙人の投票に付すこととされている請求の代表者たりうる者は、選挙権を有する者であるが、国や自治体の公務員等については、請求代表者たりうる資格を制限されていた。

今回の改正が契機になった東洋町議リコール事件に係る最高裁判所判決（平成21年11月18日）は、公職選挙法の規定を準用して地方自治法85条1項に基づく政令で定められた議員解職請求に係る解職請求代表者の資格制限を無効とするものであった。

このことを受けて、請求代表者たりうることとする公務員等の範囲を改めて精査した上で、当該請求に係る選挙管理委員会の委員・職員等を対象として請求代表者たりえないことを法律に明確に規定し、公務員等がその地位を利用して署名運動をすることを罰則をも

って禁止したものである。

5 2011年地方自治法改正の概要

(1) 自治体の自由度の拡大を図るための措置

① 議員定数の法定上限の撤廃

自治体の議会の自主性・自律性を拡大するため、自治体の議員の定数について、人口段階別の上限数に係る制限を廃止する。

② 議決事件の範囲の拡大

議会機能を充実・強化するため、法定受託事務に係る事件についても国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして、政令で定めるものを除き条例で議会の議決事件として定めることができるとする。

③ 行政機関等の共同設置

行政機関等※について、共同設置を行うことができることとする。

※ 行政機関等とは、議会事務局（その内部組織）、行政機関、長の内部組織、委員会又は委員の事務局（その内部組織）、議会の事務を補助する職員

④ 全部事務組合等の廃止

特別地方公共団体のうち、全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団について、これを廃止する。

⑤ 地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止

地方分権改革推進計画に基づき、地方公共団体に対する義務付け※を撤廃する。

- ・ 市町村基本構想の策定義務
- ・ 内部組織条例の届出義務（都道府県→総務大臣、市町村→都道府県知事）
- ・ 予算・決算の報告義務（同上） ・ 条例の制定改廃の報告義務（同上）
- ・ 広域連合の広域計画の公表・提出義務

（広域連合→組織する地方公共団体の長並びに総務大臣又は都道府県知事）

(2) 直接請求制度の改正

① 直接請求代表者の資格制限の創設

平成21年11月18日の最高裁判決※を受け、地方自治法において、次の者について直接請求代表者の資格制限を設ける。

- ・ 請求に係る地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員
- ・ 選挙人名簿に表示をされている者（選挙権の停止・失権、転出）
- ・ 選挙人名簿から抹消された者（死亡、国籍喪失等）

※ 地方自治法施行令の各規定のうち、公職選挙法の規定を準用することにより請求代表者の資格を制限している部分は、その資格制限が請求手続にまで及ぼされる限りで無効であると判示したもの。

② 署名に関する罰則の追加

地位を利用して署名運動をした公務員等に対する罰則を新たに設ける。

6 国会での審議

◎第174回国会での主な審議

「条文の誤り修正」

2010年4月20日(参議院総務委員会)

○委員長(佐藤泰介君【民主党】) この際、御報告いたします。

現在審査中の地域主権関連三法案のうち、地方自治法の一部を改正する法律案の中に条文の誤りがあることが判明いたしました。

理事会で協議いたしました結果、本件の対処方針が決定するまで委員会を休憩することとなりましたので、御承知ください。(注2)

午前十時七分休憩 [休憩後開会に至らなかった] 暫時休憩いたします。

(注2) 日本経済新聞(2010年4月20日 18:27 配信)では「地方自治法改正案、条文に誤り 松井副長官陳謝」として、以下のように伝えています。

「参院で審議中の地方自治法改正案の条文に誤りがあったことが分かり、松井孝治官房副長官は20日の参院議院運営委員会理事会で陳謝した。問題となったのは、複数の自治体でつくる「広域連合」への住民による直接請求を可能にするための部分。文言を1カ所挿入する改正だが、2カ所に挿入するととれる記載になっていた。同法案は地域主権改革を実現する関連3法案の一つ。地方議会の議員定数の上限撤廃などを盛り込んでいる。この問題の対応を巡って野党は反発し、同日の参院総務委員会は流会となった。原口一博総務相は記者会見で「今後こういうことがないようチェックしたい」と述べた。

◎第177回国会での主な審議

「議員定数の上限の撤廃」

2011年4月19日（衆議院総務委員会）

○橘慶一郎（自民党）

最初に、今回、いろいろな地方からの要請あるいはいろいろな御議論の末、いわゆる義務づけ・枠づけを弾力化するというので、幾つかの枠を取り外しておられます。その中で、まず、地方議会の議員定数の上限数に係る制限というものを廃止することとされております。各議会では、地方では、今、議員定数の削減に取り組んでいるという現状が多く見られるところであります。上限数を外すということで、例えば逆に、今の取り組みからいうと、そんなに減らさなくてもいいよとか、そういう違ったメッセージにとられても困る。恐らくそういうメッセージではないような気がいたします。

改めてここで、この規定の廃止の理由、あるいは廃止を求めるいろいろな団体からの要望の有無について、お伺いをしておきたいと思っております。

○片山国土大臣

議員定数の上限を廃止する改正案でありますけれども、決して、上限を取っ払ったからといって、どんどんふやしてくださいというメッセージではありません。

幾つか理由がありますけれども、一つはやはり、自治体の政治の根幹である議会の構成について、できるだけ規律といいますか国の規制は少なくした方がいいというのが背景にあります。これが一つであります。それからもう一つは、現実の問題として、上限数がいわば実質的には定数化してきたわけです。ですから、先ほど議員がおっしゃったような議員数の削減というの、上限数を前提にして三人削減したとか四人削減したということをご皆さん考えておられるわけで、考えてみればおかしいわけで、上限数の内輪で決めているのに削減したというのは本来語義矛盾なわけです。

事ほどさように、上限数が事実上定数化している、これはやはりやめた方がいいだろうと。本当に何人必要かというのはそれぞれの自治体で考えることがいいだろうというようなことがあります。ぜひ、この上限数を撤廃することによって、今までのような人口に比例して議員数が決まるというワンパターンではなくて、それぞれの自治体で何人必要かということをよく住民の皆さんに説明しながら決めていただく、これが本来の趣旨であります。

「法定受託事務と議決事件」

○橘慶一郎（自民党）

2011年4月19日（衆議院総務委員会）

法定受託事務に係る事件でありましても、今回新たに、地方議会で議決事件とすることが可能になっております。しかし、そこから政令で定めるものは除くという形になっております。政令で定めることを予定しておられる事項について伺います。

○片山国土大臣

今回、法定受託事務に係る事件でありましても、新たに、条例で地方議会のいわゆる議決事件とすることができるという改正案にしております。

これは、御質問にはありませんでしたけれども、私は画期的なことだと思います。私も首長をやっております、法定受託事務については今まで制約がありましたけれども、これが議会で審議の対象になるということになりますと、地方自治にとっては大変大きな前進だと思います。

ただ、何でもかんでも地方議会で議決することがいいのかということ、それは疑問なしとしないということで、一定のものについては議会の議決の対象としないということがあってもいいということで、政令で定めるということになったわけであります。これは具体的には国の安全に関することなどでありまして、例えば非常時における国民の生命身体の保護にかかわるものでありますとか、国の安全に関するものなどを一般論としては想定しているわけであります。

これから、主として各省との間で意見交換をしながら、具体的な政令の内容というのは詰めていくことになるだろうと思います。

「96条2項と法定受託事務」

○柿澤未途（みんなの党）

2011年8月9日（衆議院総務委員会）

地方の自主自立というテーマで、地方自治法の改正についてお伺いをしたいと思うんです。地方自治法の改正案の九十六条二項で、地方議会の議決権を制約する規定が置かれています。条文をひもとくと、もともとは、「普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」ということになっていたわけです。

法定受託事務も地方公共団体の事務であるのに、「(法定受託事務に係るものを除く。)」こういう括弧書きは一体何なんだということで、今回、これは改正されることになりました。ところが、「(法定受託事務に係るものを除く。)」がなくなるかわりに、「(法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)」というふうに規定をされるようになります。

これについて、国際基督教大学大学院の今村都南雄先生が、地方自治総合研究所のホームページのコラムで物すごく怒っているんですね。何ゆえにこんな括弧書きが必要なのか、福島原発事故が国の安全にかかわることは明らかだ、沖縄の基地問題だってそうだ、それについて地方議会がみずからの議決事件とすることが、国の政令次第で適当でないものになってしまうというのはどういうことなのかと。それに加えて言うと、地方自治体のみずからの事務について、法令に違反しない限りにおいて条例を定めることができるというのは十四条一項で原則的な規定があるわけで、それに加えて、この九十六条二項でわざわざ、国の安全にかかわるものは地方議会としては法定受託事務に関して議決案件にしてはいけないんだ、こういうことを書く。これは、結局、殊さら梓づけておかないと地方また地方議会は何をするかわからない、こういう典型的なパター

ナリズムの考え方に基づく規定なのではないかというふうに思います。改正をしても、この文言をあえてこの条文に入れているのはどういうわけなのかということをお尋ね申し上げたいと思います。

○片山国務大臣 これは、かつての機関委任事務のときには一切、機関委任事務に関しては長の事務といたしますか執行機関の事務とされて、議会の権能が及ばなかったわけでありましたが、それを、二〇〇〇年に施行された分権改革でもって機関委任事務をやめて、自治事務と法定受託事務にしたわけでありまして、これは大きな進歩だったと思います。その際に、法定受託事務についてはやはり議会の関与というものを制限したわけでありまして、今回の見直しでそこを解除することになりまして、これも大きな前進になると思います。

ただ、法定受託事務にもいろいろありまして、すべてを議会の関与のもとに置くのが適切かどうかというのは議論のあるところでありまして、私も分権原理主義者を自任しておりますけれども、やはり何らかの、一部においては例外的に議会の関与を認めないものが当面あってしかるべきだという考え方を持っております。そこで、これは限定的でありますけれども、政令で議会の関与の及ばないものを設けざるを得ないということでありまして、

例えばどんなものかといいますと、これは例外的でありますけれども、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律というのがあります。有事法制でありますけれども、例えば、その際の関連する法定受託事務でありますとか、それから自衛隊法でも法定受託事務がありまして、例えば、自衛隊の展開予定地における物資の取用でありますとか、土地の使用でありますとかいう問題がありまして、そういう点については、やはり当面、議会の関与ではなくて、全国的な統一的な国の指針のもとに事務が行われるということの方が妥当だろうと思っております。ただ、議員おっしゃったように、これはあくまでも地域主権改革、地方分権を推進するための立法措置でありますので、その趣旨からいっても、この政令で定めるものは極めて限定的に解されるものだと思っております。

「地方制度調査会」

2011年4月21日（衆議院総務委員会）

○橋慶一郎（自民党） 例の地方制度調査会、前の通常国会の衆議院本会議で平野官房長官は、正確に言うと、廃止を含めて見直しを検討とおっしゃった。一昨日のお話を聞きますと、片山大臣なりのいろいろな思いも含めて、その範疇に入るかもしれませんが、廃止は当面考えないんだ、そういう形の状態に今あるというお話があったわけで、内閣の見解として、もう一度ここは確認をしておきたい。今のところは廃止は考えていない、こういうことでよろしいんでしょうか。

○片山国務大臣 私、この担当大臣になりまして、地方制度調査会の設置法ですか、根拠法について、これを廃止に向けて検討を進めているという事実はございません。我が国は法治国家でありますし、その法律が現在ちゃんとあるわけでありまして、これは、その法の趣旨を生かしていかなければいけないと思っております。

もちろん、今後どうなるかというのは、これはあらゆる政策がそうでありますし、法制

度がそうでありますけれども、それはそれぞれの、そのときの考え方とかによって変わりが得るものでありますけれども、現時点では、そういう廃止に向けた検討を担当大臣としてしているわけではありません。

○坂本哲志（自民党） 2011年4月19日（衆議院総務委員会）

○坂本委員（自民党） 最後に、地方制度調査会のことについてお伺いします。地方制度調査会は、一昨年の七月以来、委員が任命されておられません。一昨年までは、多分、これは片山大臣が副会長をされていたんですよね。昨年の本会議で、我が党の石田議員がこのことについて質問をされました。当時の平野官房長官は、当面開催の予定はない、廃止を含め所要の見直しを検討しているというふうに答弁をされております。

昭和二十七年、地方制度調査会設置法によって、その規定に基づき設置された地方制度調査会、廃止を含めて今後検討されていくんですか、お答えください。

○片山国務大臣 これから先どうなるかというのは予断を持ってお答えすることはできませんけれども、現在、総務大臣を拝命しております私の考えでこれを廃止の方向に向けて検討しようということは、念頭にはありません。

少し振り返ってみますと、私は、二十九次の地方制度調査会の委員に任命をいただきまして、副会長の役を務めておりました。二十九次の任期が終わって、さて次どうなるのかなと思っておりましたら、委員が任命されなかったということでありまして、私が任命されなかったという意味じゃなくて、三十次が任命されなかったということに、当時、違和感を通り過ぎて、少し落胆したことを今でもよく覚えております。

そんな個人的なことも踏まえて、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。

「地方議会の議員定数の上限数に係る上限廃止」

2011年4月19日（衆議院総務委員会）

○橘慶一郎（自民党） 最初に、今回、いろいろな地方からの要請あるいはいろいろな御議論の末、いわゆる義務づけ・枠づけを弾力化するということで、幾つかの枠を取り外しておられます。その中で、まず、地方議会の議員定数の上限数に係る制限というものを廃止することとされております。

各議会では、地方では、今、議員定数の削減に取り組んでいるという現状が多く見られるところであります。上限数を外すということで、例えば逆に、今の取り組みからいうと、そんなに減らさなくてもいいよとか、そういう違ったメッセージにとられても困る。恐らくそういうメッセージではないような気がいたします。

改めてここで、この規定の廃止の理由、あるいは廃止を求めるいろいろな団体からの要望の有無について、お伺いをしておきたいと思っております。

○片山国務大臣 議員定数の上限を廃止する改正案でありますけれども、決して、上限を取っ払ったからといって、どんどんふやしてくださいというメッセージではありません。

幾つか理由がありますけれども、一つはやはり、自治体の政治の根幹である議会の構成について、できるだけ規律といいますか国の規制は少なくした方がいいというのが背景にあります。これが一つであります。それからもう一つは、現実の問題として、上限数がいわば実質的には定数化してきたわけです。ですから、先ほど議員がおっしゃったような議員数の削減というのも、上限数を前提にして三人削減したとか四人削減したということを皆さん考えておられるわけで、考えてみればおかしいわけで、上限数の内輪で決めているのに削減したというのは本来語義矛盾なわけです。

事ほどさように、上限数が事実上定数化している、これはやはりやめた方がいいだろうと。本当に何人必要かというのはそれぞれの自治体で考えることがいいだろうというようなことがあります。ぜひ、この上限数を撤廃することによって、今までのような人口に比例して議員数が決まるというワンパターンではなくて、それぞれの自治体で何人必要かということをよく住民の皆さんに説明しながら決めていただく、これが本来の趣旨であります。