

分権時代の都市自治体のあり方について

平成17年6月6日

全 国 市 長 会
分権時代の都市自治体の
あり方に関する検討会

まえがき

平成5年に行われた衆・参両院の「地方分権の推進に関する決議」からはじまった地方分権改革の歩みは、平成12年の地方分権一括法の施行を経て、現在は、小泉内閣の「地方にできることは地方に」との基本方針の下、残された最大の課題である地方税財源の確立について、「国と地方の協議の場」において「三位一体の改革」の実現に向けた真剣な取組みが行われているなど、ゆるぎない大きな流れとして定着している。

また、平成11年の合併特例法の改正以降、全国的に市町村合併が飛躍的に進展し、全国の市町村数は、平成11年3月の3,232団体から、来年の3月には約1,800団体となる見込みとなっており、市町村の規模・能力の拡充が図られつつある状況となっている。

この一方で、現在、第28次地方制度調査会においては、「道州制のあり方」、「大都市制度のあり方」、「地方の自主性・自律性の拡大のあり方」等、我が国の地方自治制度の根幹にかかわる重要な課題について審議が進められているところである。

これらのような状況の中で、都市自治体には、「補完性の原理」の考えに基づいて、地域における包括的な行政主体として大きな役割を果たしていくことが強く求められており、都市が中心となる分権型社会の実現がこれまで以上に求められている。

このため、全国市長会では、平成15年4月の「地方自治の将来像についての提言」に引き続き、行政委員会の下に「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」を設置し、将来における都市自治体のあり方について検討を深めていくこととした。

本研究会では、平成16年4月に第1回の検討会を開催して以来、7回にわたって真剣な討議を重ねるとともに、数次にわたる意見照会を行うなど、積極的な検討を行ってきたところであり、今般、本検討会における議論の結果を、「分権時代の都市自治体のあり方について」として取りまとめを行ったものである。

本取りまとめが、関係各位にご理解いただくとともに、今後の地方自治制度の改革において、十分に反映されることを強く期待するものである。

結びに、学術的な観点から貴重なご助言をいただいた(財)日本都市センター「分権時代の都市自治体のあり方に関する研究会」の小早川光郎座長をはじめ委員各位に対し、深甚なる感謝を申し上げる次第である。

分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会

座長 横須賀市長 沢田 秀 男

目 次

道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方について

はじめに	1
1. 都市自治の確立と都道府県の構造改革	2
(1) 都道府県と都市自治体の対等・協力関係の確立	2
1) 都道府県と都市自治体における二重行政の解消	2
2) 中核市、特例市の指定要件の引下げと都市自治体自らの選択による 権限移譲	3
3) 条例による事務処理特例制度の活用	4
(2) 都道府県の合併による広域化	5
(3) 国の地方支分部局の廃止・縮小と事務権限の都道府県等への移譲	5
2. 都市自治体から見た道州制のかたち	6
(1) 道州制の導入	6
(2) 道州の法的性格及び執行機関の長と議会の構成	7
(3) 国の役割の重点化と国から道州に移譲すべき事務	7
(4) 道州の区域のあり方と全国同一の制度による一斉導入	8
(5) 都道府県の廃止と道州の地方事務所の設置等	8
(6) 道州の税財政基盤の確立と財政調整の必要性の検討	8
(7) 特性を踏まえた、独立性の高い大都市制度の創設	9
(8) 国民的議論が必要な連邦制	9
3. 都市自治体の将来のあり方 - 10万人都市を目指して -	9

真の地方自治確立のための法制度について

はじめに	11
1. 分権型社会における国の法令と条例の関係	12
(1) 地方自治の本旨に基づく国の法律・政令の大綱化・枠組み化等	13
(2) 条例の法的位置付けの強化に向けた地方自治法上の規定の見直し	14
(3) まちづくり関係法律における条例との連携の強化	14
2. 都市自治体の条例と都道府県の条例との関係の見直し	15
(1) 都市自治体の条例と都道府県の条例との競合の調整	16
(2) 都道府県の条例による規制からの都市自治体の適用除外措置	17
3. 条例の実効性の確保	17
(1) 裁判手続による条例の実効性の確保のための法制度の整備	18
(2) 違法放置物件等の除去等に関する法制度の整備	18

1) 条例による違法放置物件等の除去等	18
2) 不法投棄物件の処分の迅速化・適正化	19
(3) 課徴金等の新たな義務履行確保制度の創設等	19
4. 自治関連法令の制定等への自治体の参画	20
(1) 自治関連法律・政令の制定・改廃等への自治体の参画	21
5. 地方自治の保障のための法制等	21
(1) 地方自治基本法について今後さらに検討	21
(2) 自治基本条例の制定は都市自治体の自主的判断	22
(3) 住民投票制度のあり方について今後さらに検討	23
[別紙] 宝塚市パチンコ店規制条例事件最高裁判決	24

都市自治体における行政組織のあり方について

はじめに	25
1. 首長制度のあり方	26
(1) 直接公選首長制度の存続	26
(2) 直接公選首長制度以外の制度の検討	27
2. 助役制度、収入役制度のあり方	28
(1) 「副市長」への名称変更及びトップ・マネジメントの充実・強化	28
(2) 「収入役」の設置の選択制化、収入役の非設置の対象範囲の拡大	29
3. 行政委員会制度のあり方	30
(1) 教育委員会制度のあり方	31
1) 教育委員会制度の選択制の導入	32
2) 幼稚園、生涯学習・社会教育、文化・スポーツに関する権限の首長への移管	33
3) 都市自治体への教職員人事権等の移譲	33
(2) 農業委員会制度のあり方	34
1) 農業委員会制度の選択制の導入	35
2) 農業委員会における委員選出方法の選択制の導入	35
(3) 行政委員会に対する規制緩和	36

[資料]

1. 「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」設置要綱	37
2. 「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」委員名簿	38
3. 「分権時代の都市自治体のあり方に関する研究会」委員名簿	41
4. これまでの開催状況	42

道州制を見据えた都市自治体と
広域自治体のあり方について

道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方について

はじめに

我が国の内政を取り巻く環境が大きく変貌する中、国と地方の役割分担を明確にし、地方の自己決定の範囲を拡大するなど、地方分権型の新しい行政システムを構築し、自主・自立の地域社会を実現していくことが求められている。

また、全国各地において市町村合併の取組みが飛躍的な進展を見せており、平成 17 年度末には市町村の数は 1,822 となり、平成 11 年の合併特例法改正時の 3,232 と比べて、581 件の合併により、1,410 減少することとなっている。さらに本年 4 月 1 日からは、都道府県が市町村合併の推進に関する構想を策定することなどを内容とする合併新法が施行され、基礎自治体の規模・能力の拡充を図る自主的な市町村合併が、引き続き推進されることとなっている。

こうした合併により、市町村の数が極端に少なくなるような県も想定され、その結果、都道府県の再編の議論が現実的となる地域も出てくることから、広域自治体のあり方についての検討が必要となっている。

このため、本会では、平成 15 年 4 月に「地方自治の将来像についての提言」を取りまとめたところであるが、これに引き続き、平成 16 年 1 月に「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」を設置し、国の統治システムとの関連も含め、道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方等について議論を重ねてきた。

こうした中、第28次地方制度調査会において、道州制のあり方、大都市制度のあり方等に関し審議が進められているところであり、これを受け、本会としても検討会におけるこれまでの議論等を踏まえ、都市自治の確立と都道府県の構造改革、道州制のあり方及び都市自治体の将来のあり方について、取りまとめを行ったものである。

1. 都市自治の確立と都道府県の構造改革

地方分権改革や市町村合併の進展などにより、都市自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが求められている。一方都道府県については、可能な限り都市自治体への事務の移譲を進め、スリム化を図るとともに、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体として戦略的な役割を果たすべく、現在国が処理している事務を新たに引き受けることとするなどその役割の変容が期待されている。

このため、中長期的には、道州制の導入についても視野に入れていく必要があるが、これに先立ち、当面、現行の都道府県制度においても、以下のような措置を講じていく必要がある。

(1) 都道府県と都市自治体の対等・協力関係の確立

1) 都道府県と都市自治体における二重行政の解消

都道府県と都市自治体の役割・機能について見ると、生活環境・福祉・教育・産業振興・農林水産・都市計画等多くの分野において、重複・混在が見られ、二重行政により行政に無駄があるとか、都道府県の関与や権限の留保により都市自治体として自己完結的な行政が出来ず、都市行政に様々な支障が生じているという指摘がなさ

れている。

今後、都道府県の機能は、広域的機能、基礎自治体間の調整機能に重点化し、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、都市自治体が責任をもって総合的・完結的に処理できるよう、一部の事務事務、監視事務ということだけでなく、一定の行政分野ごとに、まとまった事務及びこれに伴う所要財源を移譲していく必要がある。

特に、都市計画決定、農地転用、児童相談等の事務については早急に移譲する必要がある。

また、都道府県と都市自治体が相互に協力して処理する必要がある事務・事業については、当面、両者の役割・機能の重複を具体的に調整するための仕組みを設けることが必要である。

なお、現在、都市自治体の役割とされているもののうち、国民健康保険や介護保険などの事務については、今後、国または都道府県が担うことが適当ではないかとの意見もあり、十分な検討が必要である。

2) 中核市、特例市の指定要件の引下げと都市自治体自らの選択による権限移譲

人口規模等に応じた事務・事業の配分については、政令指定都市は県と同様に、中核市は現在の政令指定都市と同様に、特例市は現在の中核市と同様にし、その他の市については、概ね人口10万人以上の市に対して一層の権限を移譲する必要がある。

人口30万人以上とされている中核市、人口20万人以上とされている特例市の指定要件については、中核市の面積要件（人口50万

人未滿の都市にあっては 100 平方キロメートル以上)の廃止に加え、中核市は人口 20 万人以上、特例市は人口 10 万人以上とするとともに、政令指定都市の指定要件については、法律上人口 50 万人以上とされている要件と現実の運用との関係を見直し、客観的な要件を明確にしていく必要がある。

併せて、都市自治体自らの選択による事務・事業の移譲がなされる仕組みを求める意見も多いことから、今後十分な検討が必要である。

また、当然のこととして、それぞれの都市自治体が財政面においても自立できるよう、税源移譲をはじめとする都市税財政基盤の確立がなされなければならない。

3) 条例による事務処理特例制度の活用

都市自治体への事務・事業の移譲については、その規模、能力に応じて、本来、法改正により行う必要があるが、条例による事務処理特例制度を活用することも重要である。

市長からは、事務処理特例制度について評価できるとの意見が多いところであるが、一方で、移譲された事務・事業に見合う財源等の措置が十分なされていないとの意見が極めて多いことから、都道府県はその移譲に当たっては、必要な財源等の措置を十分かつ適切に行う必要がある。

また、一定の行政分野ごとに、まとまった事務・事業を移譲することも重要である。

さらに、事務・事業の移譲を受ける都市自治体の規模、能力などはそれぞれ異なるため、都市自治体の実態を踏まえ、一律ではなく

柔軟に対応する必要がある。

また、移譲に当たり、専門的な職種を含む人材の確保が重要であることから、特に、移譲前後の一定期間については、相互人事交流、職員の派遣等による都道府県の協力が必要である。

なお、地方自治法の改正（平成 16 年 11 月 10 日施行）により、都市自治体から都道府県に対し、その権限に属する事務の一部を処理することができるよう要請することができることとされたところであり、今後、各都市自治体における積極的な活用と、都市自治体の意向を尊重した都道府県の対応がますます重要となる。

（ 2 ）都道府県の合併による広域化

今後、市町村の合併や地方分権のさらなる進展により、都道府県の補完機能については次第に縮小し、また、合併により市町村の数が少なくなるような県においては、連絡調整機能が縮小することも想定されるところであり、再編の議論が現実的となる地域も出てくると考えられる。このため、将来の道州制の議論に先立ち、広域自治体としての都道府県の区域や規模の拡大について検討をするとともに、地方自治法の改正により手続が整備された都道府県の自主的合併による広域化を進めることも必要と考える。

（ 3 ）国の地方支分部局の廃止・縮小と事務権限の都道府県等への移譲

本省庁から地方支分部局への事務権限の移譲がなされてきているが、地方支分部局による関与が大きくなっていること、また、依然として省庁ごとの縦割行政による弊害が残されていること等から、都市自治体が総合的な行財政運営を行う上で大きな障害となっ

ている。

このため、国の地方支分部局を廃止・縮小し、その事務権限の大半及びこれに伴う所要財源を都道府県又は規模、能力の充実した都市自治体へ移譲する必要がある。

2. 都市自治体から見た道州制のかたち

市町村合併の進展により、基礎自治体の規模・能力が拡大する中で、現在の都道府県の区域の拡大、役割・機能のあり方の見直しが必要となっている。

また、一方で、地方分権を進めるため、国の役割を重点化するなど、現在の国、都道府県、市町村の役割を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな行政システムの構築が求められている。

こうした中、道州制の検討が必要となってきた。

(1) 道州制の導入

道州制の導入については、様々な意見があり、憲法的視点も含め、議論を中長期的に積み重ねていく必要がある。

この点に関して、市長からは、今後の「この国のかたち」を考えた場合の将来の広域自治体のあり方としては、現行の都道府県の合併、広域連合等による広域化を図ることが適当とする意見は2割弱に止まり、地方公共団体としての性格を有するものとするか否かは別にして、道州制を導入することが適当とする意見が7割に上っている。こうした点に鑑みれば、将来的には道州制の導入も必要となってくると考えられる。

(2) 道州の法的性格及び執行機関の長と議会の構成

都市自治体にとって望ましい道州の法的性格としては、国と地方公共団体の両方の性格をもつ中間的な団体とする考え方もあるが、広域的な視点で解決が必要な地域の課題に対応できるとともに、住民に対し責任をもつ地方公共団体とすることが適当であると考えられる。

また、道州の執行機関の長及び議会の構成は、現行の制度と同様、公選とする必要がある。

なお、道州内にある都市自治体の合意により代表者を選任するか、カウンスル制度のように議決機関と執行機関が一体となった組織とするとの考え方もある。

(3) 国の役割の重点化と国から道州に移譲すべき事務

道州制を導入する場合は、国の役割は、外交、防衛、司法、通貨などの国際社会における国家としての存立に関わる事務、義務教育の根幹的制度の設定、生活保護基準、労働基準など全国的に統一して定めることが望ましい事務、公的年金、骨格的・基幹的交通基盤など全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない事業等、真に国が果たすべきものに重点化する必要がある。その際、労働基準監督、雇用対策、少年等の更正保護のための矯正施設の管理などを含め、幅広い事務を道州に移譲していく必要がある。

なお、例えば環境行政などのように、国、道州及び基礎自治体が適切な役割分担に基づき、それぞれの機能に応じて同一分野の事務を融合的に処理する場合も考えられるが、この場合においては、それぞれの責任を明確にするとともに、基礎自治体への関与は必要最

小限とする必要がある。

(4) 道州の区域のあり方と全国同一の制度による一斉導入

道州の区域（ブロック）のあり方については、地理、自然、社会経済、歴史、文化等の観点を考慮するなど総合的に勘案する必要があるが、ある程度の均衡を考慮すれば、全国を7ないし12ブロックに区分することが相当と考えられる。

また、制度の導入については、簡明な制度とする観点からいえば、全国一斉とすることが適当である。

なお、首都圏、近畿圏、中部圏などと、人口や経済集積等において著しく異なる他の圏域とを同一の制度とすることについては、今後さらに議論を深める必要がある。

(5) 都道府県の廃止と道州の地方事務所の設置等

地方公共団体としての道州制の下では、現在の都道府県を廃止することが適当であり、その際、道州の区域内における地域的事務の執行や道州内における基礎自治体との連絡調整機能を果たすためには、道州の地方事務所の設置が必要と考えられる。

また、都市自治体は、現在都道府県が行っている事務・事業の多くをもあわせて担うこととなることから、道州制が安定した地方行政制度として定着するまでの間は、道州と都市自治体との間で広域連合の活用などにより段階的に取り組む必要がある。

(6) 道州の税財政基盤の確立と財政調整の必要性の検討

道州の地方税財政制度については、その権限に応じて、自立性を

高めることを原則とし、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とする必要がある。

なお、道州間の財政調整については、道州の規模、権限、経済力等の差異を踏まえ、その必要性について検討する必要がある。

(7) 特性を踏まえた、独立性の高い大都市制度の創設

大都市圏域については、その成り立ち、規模、産業構造などに違いがあり、充足すべき行政需要も多様化・複雑化していることから、それぞれの特性を踏まえて事務権限が選択でき、それに伴う自主財源も確保される新たな大都市制度について検討するとともに、独立性（自己完結性）の高い大都市制度の創設を目指す必要がある。

(8) 国民的議論が必要な連邦制

連邦制については、連邦政府と州政府との立法権の分割や司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となることから、長期的課題であり、十分な時間をかけ国民的な議論を行っていく必要がある。

3. 都市自治体の将来のあり方 - 10万人都市を目指して -

道州制の下における都市自治体は、「補完性の原理」の考え方に基づき、住民に最も身近な自立した総合的な行政主体として、地域において、現在都道府県が行っている事務・事業の多くをも含む総合的な役割を担い、道州は、圏域全体の視野に立った産業振興、広域防災、国土保全、環境対策などの分野に限定された役割を担うこととなる。

こうした将来の姿を想定するとともに、厳しい財政状況、少子・高

齡化、情報化等の増大する行政ニーズへの対応等を考慮するならば、基礎自治体の規模は、それぞれの地域の特性に応じて当該地域が主体的に判断すべきものであるが、将来的には概ね人口 10 万人以上の都市が基礎自治体の標準的なものとして、分権型社会の担い手となるような社会の実現を目指す必要がある。

もちろん、こうした社会を実現するためには時間が必要であり、当面は規模の異なる都市自治体についても、その規模、能力、意欲に応じて、一層の事務・事業の移譲などを進めるとともに、それぞれの地域において広域連合の活用や合併などを自主的に進めていくなどにより分権の担い手としての実績を重ね、都市の実力をつけていくことが重要である。

なお、都市自治体と道州との関係については、道州の意思決定への都市自治体の参画や、道州と都市自治体の調整の仕組みが必要である。

真の地方自治確立のための
法制度について

真の地方自治確立のための法制度について

はじめに

自治体は憲法上、自治立法(自主法)を制定する権能を有しており、自治立法としての条例は、住民の代表者である議員によって構成された議会の議決を経て制定される。このことに鑑みると、条例は、憲法を頂点とした国内法令の構造の一部をなすものではあるが、国の法令とは一応別個の独自の法体系を形成し、法律と同視することができる地位を有するものと解することができる。

平成12年の地方分権一括法の施行により、国と自治体の関係は、上下・主従の関係から対等・協力の関係へと大きく転換している。法制面では、地方自治法上、自治体に関する国の法令の立法原則が明示され、国の法令の制定に当たって、「地方自治の本旨」と「国と地方公共団体との適切な役割分担」を踏まえるという原則が確立されるとともに、自治事務・法定受託事務のいずれについても条例制定権が付与され、条例制定権の対象となる事務が大幅に拡大されている。これらの分権改革は、自治立法たる条例の地位を確たるものとするものである。

しかしながら、これまでの改革では、自治体に対する国の法令の立法原則を踏まえた現行法令の全般にわたる見直しはなされておらず、依然として国の法令による密度の濃い規律が、自治体の条例制定権を制約しているという実態にある。このことが、自治体の自主性・自立性を損ない、地域の特性に応じた自治体経営への大きな障害となっている。

このため、自治立法としての条例の特質を踏まえつつ、従来の「法律による行政の原理」の観点のみならず「条例による行政の原理」の観点から、改めて、真の地方自治確立のための法制のあり方を検討する必要がある。

また、分権型社会においては、住民に身近な自立した総合的な行政主体として、大きな役割を担うこととなる都市自治体にとって、国の法令との関係だけではなく、都市自治体の条例と都道府県の条例との関係についても議論が必要である。

一方、条例の規制等を適正に執行して、まちづくりを進めるためには、その実効性を確保するための法的手段が不可欠であるが、現行では不備な点が多く、法制度上の整備が課題となっている。

さらに、真の地方自治を確立するための法制度を実現するため、自治関連法令の制定等への自治体の参画及び地方自治の保障のための法制等のあり方についても併せてその方向性を展望する必要がある。

このため、本会として、「検討会」におけるこれまでの議論等を踏まえ、真の地方自治確立のための法制度について、取りまとめを行ったものである。

1．分権型社会における国の法令と条例の関係

地域の特性に応じた条例制定により、自治体が自主的・自立的に総合的な行政運営を担う上で、法令と条例の関係を改めて見直し、条例制定権の範囲を拡大することが重要である。特に、地方自治の本旨に基づく国の法律・政令の大綱化・枠組み化、地方自治法上の規定の見直しによる条例の法的位置付けの強化、まちづくり関係法律における条例との連携の強化について、所要の措置を講じる必要がある。

(1) 地方自治の本旨に基づく国の法律・政令の大綱化・枠組み化等

地方公共団体に関する国の法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない(地方自治法第2条第11項)と、国の立法原則が定められている。

この趣旨を具体化するため、国が自治体の事務に関して法律・政令を制定する場合には、できる限り制度の大綱・枠組みあるいは基本的な基準を示すに止める必要がある。特に、自治事務に関してはこのことを徹底すべきである。

例えば、具体的な事務処理の基準、方法、手続等については、全国一律の規制が不可欠で条例制定の余地がないという場合を除き、それぞれの地域の特性に対応できるよう、自治体の条例で定めることを可能とする規定を関係法律において整備する必要がある。

また、条例が一定の範囲内で政令に規定された内容の弾力化を図りうる仕組みを創設する必要がある。すなわち、条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるようにする必要がある。

さらに、特区制度に基づく自治体からの申請があった場合に、法律・政令による規制を緩和し、条例による特例を認める措置を講じることとする規定を、構造改革特別区域法に追加する必要がある。

このように、法律・政令の大綱化・枠組み化等を図り、条例の機能強化等、法令面での自治体の権限を強化していくためには、自治体が自治関連法令の制定・改廃等へ参画する機会を制度的に確保することが必要である。

(2) 条例の法的位置付けの強化に向けた地方自治法上の規定の見直し

憲法は「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる」(第94条)と規定し、一方、地方自治法は「法令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」(第14条第1項)と規定しており、両者の規定は同様に解すべきものであるとされている。

この場合、「法令」には、法律のほか、政令、その他の命令(省令等)が含まれると解されている。

しかしながら、「地方自治の本旨」(憲法第92条)や「法律の留保」の考え方を踏まえるならば、自治体の条例制定権の範囲をより拡大すべきであり、この範囲を制約するものとしては、法律以外は、「法律に基づく命令であり、国政全般の見地から、より慎重な検討を経て政府全体の意思決定として制定される政令」に限ることとし、省令等以下の形式による命令は該当しないものとする必要がある。

このため、現行の地方自治法に規定する「法令に違反しない限り…」を、「法律又はこれに基づく政令の規定に違反しない限り…」と改正する必要がある。

(3) まちづくり関係法律における条例との連携の強化

都市計画法や建築基準法において、条例により地域の実情に即した基準の設定を可能とする規定が整備されつつある。また、景観行政については、これまで都市自治体は独自の景観条例等を制定し、届出・勧告という行政指導的な手法によって取り組んできたが、景観法の制定(平成16年6月)で、条例による是正措置等という規制的な手法による対応が可能となっている。

しかしながら、開発許可（都市計画法第 29 条）に関する基準や用途地域に係る建築物の建築確認（建築基準法第 6 条）に関する基準は、全国一律で定められているものが多くあり、地域の実情に即した基準を設けることができないとの問題もある。

このため、都市自治体が都市の実情に応じたまちづくりに取り組めるように、都市計画法、建築基準法等のまちづくりに関する法律・政令は最低限必要な基準に止め、その他の具体的な基準等は条例で定めることとする必要がある。

また、開発許可、建築確認等の許認可や監督処分にあたって、都市自治体が独自にまちづくりに関する条例で定めた基準もその審査基準等とすることができるよう、関係する法律・政令に所要の規定を設ける必要がある。

併せて、まちづくりや土地利用規制を効果的に実施していくため、地域地区の指定、規制基準の設定、許認可や監督処分等の権限については、地域の実情に精通し、住民に最も身近な都市自治体に一元化できるよう関係の法律・政令を整備する必要がある。

2 . 都市自治体の条例と都道府県の条例との関係の見直し

地方分権一括法により、市町村と都道府県の関係も対等・協力の関係に変革している。しかし、都道府県の条例の規定が市町村の事務・事業の執行にあたって支障となる事例も考えられる。これらの支障の解消を図るためにも、都市自治体の条例が原則として優先的に適用されるような法制度上の保障や、都道府県が条例を制定する場合の都市自治体との調整に関する措置が必要となってきている。

(1) 都市自治体の条例と都道府県の条例との競合の調整

市町村と都道府県との間の事務配分については、地方自治法により原則が定められており（第 2 条第 3 項、第 5 項）、事務を処理するに当たって、相互に競合しないようにしなければならない（同条第 6 項）とされている。

このため、条例を制定するに当たっては、市町村と都道府県との役割分担を明確にし、それぞれの役割に基づいた条例を制定することなどにより、可能な限り両者の条例が競合しないようにする必要がある。

一方、市町村は、都道府県の条例に違反して事務を処理してはならない（同条第 16 項）とされている。従って、住民等に対して義務を課し、または権利を制限する条例について、市町村と都道府県との間で、相互に目的、対象等が競合し、かつ抵触、矛盾する条例が制定された場合には、都道府県の条例が優先的に適用されることとなるとされている。

例えば、土地利用規制に関して、都市自治体の条例と都道府県の条例が競合する場合、両者の調整は都道府県の条例の規定に委ねられることとされ、都市自治体における行政課題の解決に支障を来すこともありうる。

このため、「補完性の原理」、「市町村優先の原則」から、住民に身近な地域的な事項については、都市自治体が地域の実情に即した規制等を行うことができるよう、都市自治体の条例と都道府県の条例が競合する場合には、都市自治体の条例が原則として優先的に適用されることとなるよう、地方自治法に所要の規定を置くなどの措置を講じることを検討する必要がある。

(2) 都道府県の条例による規制からの都市自治体の適用除外措置

関与の法定主義の原則（地方自治法第245条の2）により、市町村は、法律・政令に基づかない限り、都道府県の条例による関与を受けることはないが、都道府県の条例において、市町村が私人と同様の立場の規制を受ける規定を置くことは可能であると考えられている。

しかし、都道府県の条例が法律に定めのある市町村の事務について規制するものである場合には、市町村は、法律・政令による規制と都道府県の条例による規制とを重複して受けることとなる。

このような場合にあっては、都市自治体が法律・政令に基づく事務の執行を円滑に行うことができるよう、都道府県の条例については、法律・政令の関係にも十分留意しながら、都市自治体を適用除外とするなどの措置を講じておく必要がある。

3. 条例の実効性の確保

都市自治体が条例による規制等を適正に執行し、まちづくりを進めるためには、その実効性を確保するための法的手段が不可欠であるが、現行の法制度では不備な点が多いため、多くの都市自治体が対応に苦慮しているところである。

このため、裁判手続による行政上の義務履行の確保のための法制度の整備、違法放置物件等の除去等に関する法制度の整備、さらには、課徴金等の新たな義務履行確保制度の創設等について、検討が必要となってきた。

(1) 裁判手続による条例の実効性の確保のための法制度の整備

都市自治体では、地域の実情に即したまちづくりに関する条例を制定し、まちづくりの基準、方法、手続等を規定して事業者等に対し一定の規制をしているところである。

しかしながら、自治体の長が、条例に基づきパチンコ店の建築主に建築中止命令を発したが、建築主が従わなかったため、建築工事続行禁止を請求した事件では、最高裁判決は、自治体が専ら行政権の主体として住民に対して行政上の義務履行を求める訴訟は不適法であるとした（最判平成 14 年 7 月 9 日 宝塚市パチンコ店規制条例事件 別紙資料参照）。この判決により、自治体は、条例の規定に違反した事業者に対して、条例に基づく中止命令の履行確保を、民事執行手続により行うことは事実上困難となっている。

この結果、まちづくりに関する条例を制定しても、事業者がこれに従わない場合、中止させることができない事態が生じることが懸念され、まちづくりを進めるうえで多大な支障を生じることとなる。

このため、まちづくりに関する条例を生きた「わがまちのルール」として特色あるまちづくりができるよう、条例に定める行政上の義務履行を都市自治体が裁判手続により確保できるようにするための法制度を整備する必要がある。

(2) 違法放置物件等の除去等に関する法制度の整備

1) 条例による違法放置物件等の除去等

違法に放置された自動車・船舶等の撤去・除去について独自の条例で規定することは、即時強制という位置付けをもって一般的には可能とされている。

しかしながら、即時強制という概念が必ずしも明確ではないため、放置された状態の捉え方や手続の定め方によっては、行政代執行法第1条「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」との関係から疑義が生ずることになる。

このため、都市自治体が条例に基づき違法放置物件等を容易に撤去・除去し、良好な都市環境を整備・維持できるように、行政代執行法を改正するなど法制度を整備する必要がある。

なお、屋外広告物については、違法なはり紙、はり札等、広告旗又は立看板等は簡易な手続により除却することができるが（屋外広告物法第7条第4項）、それ以外の違法広告物については、簡易な手続による除却はできないという問題がある。

2) 不法投棄物件の処分の迅速化・適正化

不法投棄される自動車・船舶等の発生は後を絶たず、都市自治体ではその処分手続や費用負担に大変苦慮しているところである。

このため、条例の定める手続等により不法投棄物件を迅速かつ適正に処分できるよう、投棄者や所有者の責任、処分費用負担等の明確化を含め関係法律を整備する必要がある。

(3) 課徴金等の新たな義務履行確保制度の創設等

違法建築物の除去命令によって課せられる除去義務のような代替的作為義務の不履行に対しては、行政代執行法を適用して直接的に強制執行することができるが、実際にはあまり発動されることがない。これには、発動要件が厳格であること、手続が煩雑で作業量

が膨大であること、代執行手続に多額の経費を要し、当該事業者に対する費用徴収が困難であることなどの理由が考えられる。

このため、行政代執行について、発動要件や手続の緩和等その見直しを図る必要がある。

また、行政代執行法第1条の規定（「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」）から、行政代執行以外の「行政上の義務履行確保」手段を条例で創設することはできないと解されている。

このため、一般的には制裁措置として罰則を課すことを通して、不作為義務や非代替的作為義務等の履行確保を間接的に強制することが考えられる。

しかしながら、行政刑罰（罰金等）については、告発・起訴という司法手続が必要であり、また、過料は金額が少額（5万円以下）であるため、制裁的效果は少ないものと考えられる。

このように現実には、条例に基づく規制の実効性を確保する手段は限定的で、これらの制度に比べ、経済的手法としての課徴金制度は、制裁的效果が大きいものと考えられる。

このため、課徴金制度等の新たな義務履行確保制度を都市自治体が条例により創設できるよう、法制度の整備を検討する必要がある。

4．自治関連法令の制定等への自治体の参画

自治体に関する国の法令の立法原則が尊重され、法令面における真の地方自治を確立するためには、法律・政令の制定・改廃等に当たり、自治体の意見が適切に反映される仕組みについて検討する必要がある。

(1) 自治関連法律・政令の制定・改廃等への自治体の参画

自治体に関する国の法律・政令の制定・改廃等への自治体の意見表明は、現行制度上、地方公共団体の議会による意見書の提出（地方自治法第 99 条）、地方公共団体の長や議会の議長の全国的連合組織による内閣に対する意見の申出又は国会への意見書の提出（第 263 条の 3 第 2 項）があるものの、国に対し特段の尊重義務は課されておらず、十分なものとなっていない。

このため、意見の申し出については、国に対し尊重義務を課すなど、現行の仕組みを拡充するとともに、国と自治体の長や議長の全国的な連合組織との間で、自治体に関係する国の法律・政令の制定・改廃や評価・監視機能を含めた協議機関を設置することなどにより、企画・立案の早い段階から、自治体の意見を適切に反映させるようにする必要がある。

5 . 地方自治の保障のための法制等

真の分権型社会を実現するため、「地方自治の本旨」の内容を具体化していくことが求められ、また、住民自治を拡充するための自治基本条例の制定や住民投票の実施の取り組みが自治体において行われつつあるが、これらの地方自治保障のための法制等については、今後とも継続的に検討する必要がある。

(1) 地方自治基本法について今後さらに検討

憲法に基づく地方自治の保障をより明確化し、確保するための具体化方策として、いわゆる地方自治基本法を制定するという考え方がある。

この基本法は、地方自治に関する立法原則、自治立法権、自治行政権、自治財政権等を定めるとともに、自治体に関する画一的な制度規制を緩和し、具体的な自治体の組織・運営に関する事項については、各々の自治体の条例の規定に委ねることとすることなどを目的としている。

これに対して、現行の地方自治法が地方自治に関する基本法として機能しており、また、地方自治の本旨の具体化を図る上では、必要に応じて現行の地方自治法を改正すればよく、新たに地方自治基本法を制定する必要はないとする考え方がある。さらには、そもそも基本法を他の法律の上位にある法規範として位置付けることについて疑問を呈するなどの様々な考え方もある。

地方自治基本法の制定については、その必要性和効果、現行の地方自治法との関係等、今後さらに検討を深める必要がある。

(2) 自治基本条例の制定は都市自治体の自主的判断

市町村においては、自治体経営の基本方針、自治体行政の基本的規範、基本的手続、住民参加の保障等を規定した、いわゆる自治基本条例の制定に取り組む動きが見られる。中には、自治基本条例をその自治体における最高規範として位置付けようとするものもある。

これに関しては、自治基本条例の制定は、積極的に取り組むべき課題であるという都市自治体がある一方、現時点で制定の必要はないとする都市自治体があり、また、自治基本条例を最高規範とすることについて疑問視する考え方もある。

このような取り組みは、各々の都市自治体の自主的な判断に委ね

られるべきものとする。

(3) 住民投票制度のあり方について今後さらに検討

自治体では、独自の条例を制定し、特定の政策の是非を問う住民投票を実施する事例がある。

現行法制度の下では、独自の住民投票手続が、国の法令に定めた地方公共団体の長や議会の権限に抵触する場合には、その住民投票手続は違法であると判断される可能性があると考えられているため、現実に実施されている条例による住民投票は「投票結果を尊重する」という非拘束型のものである。

住民投票については、住民自治を拡大し、住民の意思を直接、都市自治体の政策に反映させるための手法として積極的に評価する考え方と、現行の間接民主制との関係等からこれを消極的に捉える考え方がある。

一般的な住民投票の制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、長や議会の権限との関係、投票結果に拘束力を持たせるか否かなど、今後さらに検討を深める必要がある。

宝塚市パチンコ店規制条例事件最高裁判決（最判平成 14 年 7 月 9 日）

（事件の概要）

宝塚市は昭和 58 年に「宝塚市パチンコ店等、ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例」を制定した。同条例では、パチンコ店等の建物を建築しようとする者は、あらかじめ市長の同意を得なければならず（第 3 条）、市長は施設の位置が市街化調整区域であるとき及び商業地域以外の用途地域であるときは同意をしないとされ（第 4 条）、同意なく建築を進めようとする場合には、市長はその者に対して建築中止等の必要な措置を講じるように命じうる（第 8 条）と規定されていた（建築中止命令違反に対する罰則の規定はなかった）。

パチンコ業者（被告）は、平成 4 年 11 月に本件条例に基づき、市長にパチンコ店の建築同意を申請した。市長は、建築予定地が準工業地域であることから、同意を拒否した。パチンコ業者（被告）は、同意を得られないまま、宝塚市の建築主事に建築確認を申請したところ、建築主事は同意書の添付がないことを理由に不受理とした。

そこで、パチンコ業者（被告）は市の建築審査会に不受理処分取消しを求める審査請求を行い、審査会裁決に基づき、建築主事から建築確認を受けた。パチンコ業者（被告）は、パチンコ店の建築工事に着手したので、市長は、パチンコ業者（被告）に対して、条例（第 8 条）に基づき建築中止命令を発した。

パチンコ業者（被告）が建築工事を続行しようとしたので、市長は建築工事の続行禁止を求める民事訴訟を提起した。

第 1 審判決、第 2 審判決とも、条例が風営適正化法および建築基準法に違反するとして、本件訴えの適法性について判断することなく、請求を棄却した。

（最高裁判決の概要）

最高裁は、訴えの適法性につき職権で審査し、以下のような理由から宝塚市の訴えを棄却した。

「国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、法律上の争訟に当たるといふべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものといふことはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の裁判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合限り、提起することが許されるものと解される。」

「行政事件訴訟法その他の法律にも、一般に国又は地方公共団体が国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟を提起することを認める特別の規定は存在しない。」

したがって、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行の確保を求める訴訟は、裁判法第 3 条第 1 項にいう法律上の争訟に当らず、これを認める特別の規定もないから、不適法といふべきである。」

都市自治体における行政組織の
あり方について

都市自治体における行政組織のあり方について

はじめに

現在の地方自治制度は、創設以来 58 年が経過し、地方分権の進展や市町村合併などにより都市自治体の役割がますます増大している。「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応するという観点から、都市自治体における行政組織のあり方について、中長期的な視点に立って検討すべき時期に直面している。

都市自治体の行政組織のうち、直接公選首長制度や助役・収入役の補助機関の制度については定着しているものの、地方分権の更なる徹底や首長を支えるトップ・マネジメントの充実という観点から、より良い制度改革を求める意見がある。

また、行政委員会制度については、社会経済状況の変化により、その必要性が乏しくなっているものがあるとの指摘や、自治体の総合的かつ効率的な行政運営を阻害するとともに効率的な行政組織を整備する上で必置義務が支障となっているとの指摘があることから、そのあり方について見直す必要があるとの意見がある。

自治体の行政組織については、自らの判断と責任において民主的で効率的な行政運営を確保するため、地域における総合的な行政主体として地域の実情に最も相応しく、自主性が発揮できるよう、より弾力化することが望ましいことから、本会として、従来より、行政組織のあり方について議論を重ねてきた。平成 15 年 4 月 15 日には、『地方自治の将来像についての提言』を取りまとめ、「教育委員会や農業委員会

については、それを設置するか、あるいはその事務を市町村長が直接行うか、市町村が自主的に選択できる弾力的な制度とする必要がある」との提言を行ったところである。

その後、地方制度調査会の議論等を踏まえつつ、本検討会における議論を深め、この度、本会として、都市自治体における行政組織のあり方について、取りまとめを行ったものである。

1. 首長制度のあり方

住民自治の拡充方策として、直接公選首長制度という自治体の組織形態を見直すべきとの意見がある。しかしながら、我が国における同制度の定着による地方自治の発展と民主政の安定化の現状を踏まえると、直接公選首長制度は今後も維持することが必要である。

(1) 直接公選首長制度の存続

地方公共団体の長は、地方公共団体の住民が直接これを選挙し（憲法第93条第2項）地方公共団体を統轄し、これを代表する（地方自治法第147条）とともに、地方公共団体の事務を管理及び執行する（同法第148条）こととなっている。

また、世界の地方自治制度を見ると、直接公選首長制度以外にも執行機関を合議制とする参事会制度、議事機関と執行機関が一体化した理事会制度、市支配人（シティ・マネジャー）制度、間接公選首長制度等の多様な制度が採用されている。

昨今、我が国においても、住民ニーズや自治体が担う行政事務の多様化、複雑化に伴い、多様な住民意見を反映し、または調整しながら、より適切な意思決定と効率的かつ効果的な行政運営を図ると

いう観点から、直接公選首長制度以外の多様な制度の導入についても検討が必要であるとの意見がある。

これに対し、現行の直接公選首長制度は、我が国の地方自治に定着するとともに、住民自治の観点からも十分に機能してきたことから、本検討会においては、直接公選首長制度は適切な制度であり、今後も維持する必要があるとの意見が大多数を占めている。

(2) 直接公選首長制度以外の制度の検討

直接公選首長制度以外の制度導入については、我が国の政府は、憲法解釈上「憲法は議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関と執行機関の分立を要請しているものかどうか」という論点や、「憲法に規定する「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するものと解すべきかどうか、地方公共団体を代表するものであれば足りると考えられるか」といった論点があることから、慎重な検討が必要であるという見解を示してきた。

これに対して、現行憲法第93条では、合議制の長を設けることを禁じてはいない、議会による首長の選任という方法を否定していない、公選による議員のうち1名を首長とすることは必ずしも本条に抵触するものではない、市長の権限を制限することに関する規定が設けられていないなどの解釈で、直接公選首長制度以外の制度の導入も可能ではないかとする学説も一部に存する。

また、首長制度など自治体の組織形態を自治体が自主的に選択できる制度にすべきであるという意見もある。

直接公選首長制度以外の多様な制度のあり方については、長期的

な観点から検討することも必要と考えるが、その際にはこのような論点を踏まえ国民的な議論がなされる必要がある。

2. 助役制度、収入役制度のあり方

これまで、助役には首長の最高補助機能、収入役にはトップレベルの内部牽制機能を果たすことが求められてきたところであるが、地方分権の進展等に伴い、自治体が所管する行政分野や財政規模は拡大しており、首長を支えるトップ・マネジメントとしての助役及び収入役のあり方についても、その名称や役割について自治体の選択性が確保されることなどが必要である。

(1) 「副市長」への名称変更及びトップ・マネジメントの充実・強化

助役制度は、明治 21 年の市制・町村制において市町村長の事務の一部を分掌する職として設置された。現行地方自治法では、市町村に助役を 1 人置き、条例により、助役の非設置、定数の増加を定めることとされている（地方自治法第 161 条）。現在、都市自治体では、1 人の助役を置く都市が 495 市、2 人が 186 市、3 人が 16 市となっており、3 市では助役を置いていない状況にある（平成 15 年 4 月 1 日現在）。助役の職務は、首長を補佐するとともに、その職務を代理し、職員の事務を監督することとされており、首長の最高補助機関としての役割を果たすものとして定着している。

しかし、「助役」という名称には、住民からは、「補助役」、「アシスタント」との認識を持つとの指摘や、本来果たすべき役割が分かり難いとの指摘もあることから、規則等により事実上「副市長」の呼称を用いている都市自治体がある。このような都市自治体では、

副市長の役割が明確になるとともに、副市長自身が首長の代理であるとの自覚を持ち、職への使命感を高める効果があるとしている。

このため、助役が首長の最高補助機関であることを明確にするためにも、その名称を「副市長」とすることができるよう地方自治法を改正する必要がある。

また、首長を支えるトップ・マネジメントの充実・強化の観点からは、首長の権限を分担して執行することのできる補佐職制度の創設について検討する必要がある。この場合、現行の助役制度との関係、首長から分担されうる権能の範囲、一般職か特別職かという職種のあるあり方、議会同意の必要性を含めた選任方法等について検討する必要がある。

(2) 「収入役」の設置の選択制化、収入役の非設置の対象範囲の拡大

収入役制度は、市町村の財務会計事務に係る牽制を確保するという観点から、収入・支出に関する命令機関と執行機関を分離し、事務処理の公正性の確保や透明性を高めることを目的として設置されている。選任に際しては、担当事務の重要性と、首長、助役とともに「三役」を構成するという政治的な機能から、議会の同意を得ることとなっており、現在、市町村においては、2,853人（平成15年4月1日現在）が設置されている。

しかし、最近の財務会計事務の電算化の進展により財務管理が容易になっていること、議会、監査委員、外部監査制度等により牽制機能が果たされていることから、財務会計事務をつかさどる特別職としての存在意義が小さくなっているとの指摘があり、特別職としての収入役制度を廃止し、一般職の補助機関によりこれらの事務を

執行すべきとの意見がある。

一方で、都市自治体の財政規模、役割は拡大してきており、自治体自らの適正な判断による財務会計事務への取組みが今以上に求められることが想定され、現行の財務会計事務をつかさどる収入役の独立性と専門性を高めるべきであるという意見がある。

このように両面からの意見が存することから、現行の特別職としての収入役を設置するか否かについて、都市自治体が自主的に選択できる制度とすることについて検討する必要がある。

また、「収入役」という名称についても、収入役は「収入」のみを取り扱っているわけではないことから、他の名称に変更する必要があるとの意見がある。

平成 16 年の地方自治法改正では、地方分権の推進に資するとともに自治体の組織及び運営の合理化を図るという観点から、10 万人未満の都市において条例で収入役を置かず、長又は助役にその事務を兼掌させることができることとなったが、今後さらに都市自治体の実情に応じるためにも、10 万人以上の都市自治体においてもこの適用が可能となるよう地方自治法を改正すべきである。

3 . 行政委員会制度のあり方

行政委員会制度は、戦後地方行政の民主化の要請に応じて採用されたものであるが、いずれの行政委員会も必ず設置することが原則とされている。都市自治体では、首長の政治的な影響力を排除することを目的として設置された教育委員会、選挙管理委員会、利害関係の調整を目的とした農業委員会、公平・公正な行政を確保することを目的とした人事委員会・公平委員会、監査委員、裁判手続に準ずる

慎重な手続を経て審査決定することを目的とした固定資産評価審査委員会の6つの行政委員会等の設置が義務付けられている。

これらの行政委員会等のうち、特に、総合的かつ地域的な行政運営の確保という観点から支障が指摘される教育委員会と、効率的かつ地域的な行政運営の確保という観点から支障が指摘される農業委員会については、当該行政委員会が処理することとされている事務の実施に当たっては、行政委員会を設置するかどうかを、首長の責任の下、自治体の自主的な選択に委ねる制度を基本とした見直しが求められている。

(1) 教育委員会制度のあり方

教育委員会制度は、教育の民主化を徹底するため、地域の実情に応じて地域の住民により教育行政が行われるよう、昭和23年の「教育委員会法」により委員を直接公選とする制度として整備された。制度導入後、教育委員の公選を通じて委員会において政治的対立を惹起させたことなどにより、昭和31年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、委員の選任に当たっては政治的な影響を避けるため議会の同意を得て首長が任命する制度に改められた。

現在、市町村においては、3,365の教育委員会が設置（平成15年5月1日現在）されており、年間平均12.5回開催（平成14年度現在）され、教育委員数は、13,175人（平成15年5月1日現在）となっている。また、事務局職員数は、11名から20名とする委員会が25.8%（868委員会）となっており最も多い状況である（平成15年5月1日現在）。

また、子どもの教育をめぐる今日の状況は、学校のみによって解決することはできず、学校と家庭・地域が一体となった取組みが不可欠となっている。

このため、今まで以上に、市町村立学校と市町村行政との連携が重要となってきていることから、地域における総合的な行政主体である都市自治体が教育行政について責任を負うことができるよう首長と教育委員会との役割分担を含め教育委員会制度の見直しが必要となっている。

1) 教育委員会制度の選択制の導入

現在、教育委員会が決定すべき事務の多くが教育委員会事務局により処理されているため委員会自体が形骸化しているとの指摘や、合議制になっていることから機動性・弾力性に欠けるなどの指摘がある。

また、教育行政は自治事務であるものの、文部科学省を頂点とした都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦系列の中央主導のシステムとなっており、首長の責任の下、自治体において、総合的かつ地域住民の意向に応じた教育行政を行う上で支障となっているとの指摘もある。

一方、教育委員会制度は、国や都道府県、市町村が協力して融合的自治を行っており、有効に機能しているとの指摘もある。

このため、都市自治体における教育行政の実施については、教育委員会を設置して行うか、首長の責任の下で行うか、あるいは弾力化を図るかなど、都市自治体が自主的に選択可能な制度とすべきである。その際、例えば、現行の教育委員会制度を採用しない場合に

は、審議会方式の採用等を可能とすることについても検討する必要がある。

なお、学校教育分野に関する事務については、首長の政治的な影響力を排除し、教育の中立性の均衡を保つという観点から、引き続き教育委員会の専管事項としつつ、国や都道府県教育委員会は市町村教育委員会に可能な限り権限を移譲していくべきであるとの意見もある。

2) 幼稚園、生涯学習・社会教育、文化・スポーツに関する権限の首長への移管

幼稚園・保育所、生涯学習・社会教育、文化・スポーツについては、各自治体において総合的・横断的な取組みを行うための様々な工夫がなされてはいるが、保育所を除いては、制度上、教育委員会の所管事務とされており、依然として首長による一元的な教育行政の実施が難しい状況にある。

このため、これらの分野に関する事務については、縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましく、また、合議体である教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、原則として、首長の責任の下で行うこととすべきである。

3) 都市自治体への教職員人事権等の移譲

市町村は、設置者として市町村立学校の施設の整備、運営を行っており、教職員は市町村の職員と位置付けられている。しかし、教職員数が少ないため円滑に人事運営ができないことを理由に、教職員に関する任命権等は都道府県(政令指定都市を含む。)に付与され、

市町村には付与されていない。そのため、教職員が「学校を設置している市町村の職員である」との自覚を持ちにくく、学校運営においても地域住民の意向を反映しにくいとの指摘がある。

また現在の市立小・中学校の教員数は、中核市では平均 2,000 人程度、人口 10 万人規模の都市自治体でも平均 500 人程度となっており、円滑な人事運営に支障が生ずることはないと考えられる。

このため、我が国における教育水準の維持と秩序の確保を前提に、有能な人材確保・育成の観点からの広域人事交流の仕組みを講じつつ、現在、都道府県が有する教職員の任命権等について、中核市等をはじめとする都市自治体に所要の税財源措置と合わせて移譲する必要がある。

(2) 農業委員会制度のあり方

農業委員会は、昭和 26 年の「農業委員会等に関する法律」により、従来存していた農地委員会、農業調整委員会及び農業改良委員会を統合し、農業生産力の発展、農民の地位向上、農地等の利用関係の調整等の事務を行うことを目的とされた農地行政等に関する必置の合議制の機関である。制度創設後、選挙委員数、選任委員の設置、農業委員会の必置基準面積等に関する幾度かの改正が行われてきた。平成 16 年の改正では、農業委員会の設置に係る必置基準面積が引き上げられた（都府県の区域では 90ha から 200ha へ、北海道の区域では 360ha から 800ha へ）。

現在、市町村においては、3,206 の農業委員会が設置されており、農業委員数は、58,613 人（1 農業委員会当たり 18.3 人）、事務局の職員数は、10,561 人となっている（平成 14 年 10 月現在）。

農業委員会制度の下で行われている農地行政等については、地域の農業経営の実情に即して、効率的な事務処理が可能となるよう、抜本的な改革が必要となっている。

1) 農業委員会制度の選択制の導入

今日の農業を取り巻く厳しい状況の中で、農地法に基づく法令業務処理件数は減少傾向にあるとともに、農業委員会が決定すべき事務の大半が農業委員会事務局により処理されているなど、地域によっては農業委員会は形骸化しており、これらの事務を農業委員会を設置して行うことは行政運営の効率化という観点から支障があるとの指摘がある。

また、農家戸数が極めて少ないものの、各戸の農地面積が大きいことから、農業委員会を設置することが義務付けられている地域があるなど、それぞれの地域によって、農業経営内容が異なる現状が反映されない仕組みとなっている。

このため、農地法に基づく農地の権利移動の許可等については、農業委員会を設置して行うか、あるいは首長の責任の下で行うか、都市自治体が自主的に選択可能な制度とすべきである。

2) 農業委員会における委員選出方法の選択制の導入

農業委員会は、民主的な農業者の代表機関であることを担保する目的から、選挙による委員及び選任による委員から構成されている。

しかし、現在、農業委員会委員の選挙による選出において、地域内の農業者による推薦や事前調整により、約9割の自治体では結果として選挙が無投票となっているとともに、農業委員が高齢化して

おり、実際に農業に従事している女性の農業委員への就任率が低い、選挙人名簿の作成事務など経常的な事務は煩雑で非効率であるとの指摘があり、委員の選出方法の見直しを求める意見がある。

一方で、農業者の代表組織や自主管理組織としての性格を重視する観点と農業者の自覚・意欲の保持のためにも、投票の有無にかかわらず公選制の仕組みは必要であるとの意見もある。

今後、多様な観点からの審議がなされるよう、任命制を含めた、委員選出の仕組みを都市自治体が自主的に選択できる制度とする必要がある。

(3) 行政委員会に対する規制緩和

都市自治体が新しい社会事象や行政ニーズに直面した場合に、教育委員会、農業委員会に限ることなく、選挙管理委員会、人事委員会・公平委員会、監査委員、固定資産評価審査委員会についても、その地域実情に応じ、自主的な判断ができるよう、組織・運営に関する国の法令の規定を弾力化する必要がある。

また、現在、国では、国家行政組織法第3条第2項に基づき別の法律の定めるところにより新たな行政委員会の設置が可能とされており、一方、自治体では法律に規定される行政委員会以外は条例によっても設置できないこととされている。

従って、自治組織権の拡大の観点から、都市自治体においても、行政ニーズに応じて、例えば情報公開の審査、個人情報保護の審査、入札の監視等に関して、独自の行政委員会を自らの判断で条例に基づき設置できるよう、地方自治法に所要の規定を設ける必要がある。

[資 料]

「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」設置要綱

1. 目的及び名称

地方分権改革や市町村合併が進展する中で、今や世界的な潮流である「補完性の原理」の考え方から、基礎自治体が地域における包括的な役割を果たしていくことが強く期待されており、都市が中心となる分権型社会の実現がこれまで以上に求められている。

また、21世紀を迎え、我が国の内政を取り巻く環境は大きく変貌しており、国の統治システムとの関連も含め、都市自治体と広域自治体のそれぞれの役割について改めて検討し、地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要がある。

このため、全国市長会として、平成15年4月の「地方自治の将来像」に引続き、分権型社会における都市自治体のあり方について幅広く論議し、検討を深め、随時関係方面への提言、要望に反映していくことを目的として、行政委員会の下に「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」(以下「検討会」という。)を設置する。

2. 組織

検討会は、下記の市長をもって構成し、その任期は2年間とする。

- (1) 行政委員会正副委員長及び行政委員会委員長が指名する行政委員会委員
- (2) 副会長(行政委員会担当)及び各委員会委員長
- (3) 支部を代表する市長(支部長)
- (4) 行政委員会委員長が指名する市長

3. 運営

- (1) 検討会に座長1名、座長代理1名を置く。
なお、座長には、行政委員会委員長をあて、座長代理は委員の中から座長が指名する。
- (2) 検討会には、オブザーバーとして、座長が必要と認める者を出席させることができる。
- (3) 検討会の庶務は、全国市長会行政部において処理する。

4. 検討項目

- (1) 地方分権時代における都市自治体のあり方
- (2) 都市自治体と広域自治体の関係について(大都市制度、道又は州から構成される制度を含む。)
- (3) 真の地方自治確立のための法制度のあり方
- (4) 都市自治体における行政組織(行政委員会を含む。)のあり方
- (5) その他、都市における地方自治確立のため座長が特に必要と認める事項

5. その他

- (1) 検討会は、財団法人 日本都市センターの調査研究と併行・連携し、4の検討項目について検討を行う。
- (2) 検討会の開催は、行政委員会開催時を原則とする。
- (3) この要綱に定めるもののほか、必要な事項は座長が定める。

「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」委員名簿

行政委員会正副委員長

[座長] 行政委員会委員長	横須賀市長	沢	田	秀	男
行政委員会副委員長	会津若松市長	菅	家	一	郎
〃	西尾市長	本	田	忠	彦
〃	摂津市長	森	川		薫 (~ 16.6.9)
〃	諫早市長	吉	次	邦	夫

行政委員会委員市長

帯広市長	砂	川	敏	文
寒河江市長	佐	藤	誠	六
天童市長	遠	藤		登
白石市長	川	井	貞	一 (~ 16.11.13)
富山市長	森		雅	志
豊栄市長	小	川	竹	二 (~ 17.3.20)
滑川市長	中	屋	一	博
敦賀市長	河	瀬	一	治
鯖江市長	辻		嘉右衛門	(~ 16.8.29)
佐久市長	三	浦	大	助 (~ 17.3.31)
武蔵野市長	土	屋	正	忠
江東区長	室	橋		昭
所沢市長	斎	藤		博
我孫子市長	福	嶋	浩	彦
矢板市長	遠	藤		忠
太田市長	清	水	聖	義
富士吉田市長	萱	沼	俊	夫
美濃加茂市長	川	合	良	樹
伊勢市長	水	谷	光	男 (~ 16.5.12)
桑名市長	水	谷		元
八幡市長	牟	礼	勝	弥
貝塚市長	吉	道		勇
奈良市長	大	川	靖	則 (~ 16.9.27)
桜井市長	長谷	川		明
御坊市長	柏	木	征	夫 (~ 16.6.9)
倉敷市長	古	市	健	三
三次市長	吉	岡	広	小路
出雲市長	西	尾	理	弘
高松市長	増	田	昌	三
東予市長	青	野		勝 (~ 16.10.31)
筑後市長	桑	野	照	史

	佐賀市長	木 下 敏 之
	大分市長	釘 宮 磐 (~ 16.6.9)
	牛深市長	西 村 武 典
行政委員会担当副会長	盛岡市長	谷 藤 裕 明
	所沢市長	齋 藤 博 (再掲)
	美濃加茂市長	川 合 良 樹 (再掲)
各委員会委員長		
財政委員会委員長	秋田市長	佐 竹 敬 久 (16.10.1 ~)
"	伊勢原市長	堀 江 侃 (~ 16.9.30)
社会文教委員会委員長	坂出市長	松 浦 稔 明
経済委員会委員長	高岡市長	佐 藤 孝 志 (~ 16.5.24)
"	宮崎市長	津 村 重 光 (16.7.7 ~)
支部長	登別市長	上 野 晃
	仙台市長	藤 井 黎
	大町市長	腰 原 愛 正 (17.5.20 ~)
	福井市長	酒 井 哲 夫 (~ 16.5.21)
	北茨城市長	村 田 省 吾 (17.5.1 ~ 17.5.26)
	坂東市長	石 塚 仁 太 郎 (~ 17.3.21)
	足利市長	吉 谷 宗 夫 (17.5.26 ~)
	美濃加茂市長	川 合 良 樹 (再掲)
	柏原市長	山 西 敏 一 (~ 17.3.10)
	生駒市長	中 本 幸 一 (~ 16.5.21)
	御坊市長	柏 木 征 夫 (17.5.18 ~) (再掲)
	倉敷市長	中 田 武 志 (~ 16.4.22)
	福山市長	三 好 章 (~ 16.8.9)
	廿日市市長	山 下 三 郎 (16.9.5 ~ 17.5.17)
	柳井市長	河 内 山 哲 朗 (17.5.17 ~)
	徳島市長	原 秀 樹 (~ 17.5.17)
	松山市長	中 村 時 広
	高知市長	岡 崎 誠 也 (~ 16.5.19)
	長崎市長	伊 藤 一 長
支部推薦市長		
北海道支部	帯広市長	砂 川 敏 文 (再掲)
"	士別市長	田 苺 子 進

東北支部	村山市長	菊池	汪夫
"	塩竈市長	佐藤	昭
北信越支部	柏崎市長	西川	正純 (~ 16.12.5)
"	千曲市長	宮坂	博敏
関東支部	日光市長	眞杉	瑞夫人
"	山梨市長	中村	照人
東海支部	沼津市長	斎藤	衛夫
"	土岐市長	塚本	保夫
近畿支部	四條畷市長	田中	夏木
"	川西市長	柴生	進
中国支部	因島市長	村上	和弘
"	益田市長	牛尾	郁夫
四国支部	善通寺市長	宮下	裕
"	松山市長	中村	時広 (再掲)
九州支部	田川市長	伊藤	信勝
"	玉名市長	高寄	哲哉
政令指定都市代表市長	川崎市長	阿部	孝夫
行政委員会委員長指名市長	北見市長	神田	孝次
	能代市長	豊澤	有兄
	静岡市長	小嶋	善吉
	大阪狭山市長	吉田	友好
	直方市長	向野	敏昭
	唐津市長	坂井	俊之 (~ 16.12.31)
	佐世保市長	光武	顕
	西都市長	日野	光幸 (~ 17.2.4)
	鹿児島市長	赤崎	義則 (~ 16.12.22)
専門委員	日本都市センター 理事・研究室長	井川	博 (~ 16.6.29)
	日本都市センター 理事・研究室長	山谷	成夫 (16.7.1 ~)
	新潟大学 法学部助教授	田村	秀
	東京大学大学院 法学政治学研究科 助教授	金井	利之
			以上 92名

「分権時代の都市自治体のあり方に関する研究会」委員名簿

(財)日本都市センター

座長	東京大学大学院法学政治学研究科教授	小早川 光 郎
委員	九州大学大学院法学研究院教授	大 橋 洋 一
"	全国市長会事務局次長	小 濱 本 一
"	東京大学大学院法学政治学研究科助教授	金 井 利 之
"	新潟大学法学部助教授	田 村 秀
"	国際基督教大学教養学部教授	西 尾 隆
"	東京大学大学院法学政治学研究科教授	長 谷 部 恭 男
"	東京大学大学院経済学研究科教授	持 田 信 樹
"	明治大学大学院ガバナンス研究科教授	山 下 茂

以上 9名

これまでの開催状況

分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会			分権時代の都市自治体のあり方に関する研究会 (財)日本都市センター		
回数	開催日	内 容	回数	開催日	内 容
第1回	16.4.13	「都市自治体のあり方及び都市自治体と広域自治体のあり方」について討議			
			第1回	16.4.22	意見交換
			第2回	16.5.31	長谷部恭男委員から「連邦制等」について説明 「道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方について」意見交換
第2回	16.6.8	田村秀専門委員から「都道府県の将来のあり方等について」説明 「都道府県のあり方」、「道州制等」、「都市自治体の将来のあり方」について討議			
第3回	16.7.6	「道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方について」討議 「真の地方自治確立のための法制度について」討議			
			第3回	16.7.13	「道州制を見据えた都市自治体のあり方について」意見交換 大橋洋一委員から「条例と法令の関係」について説明 「真の地方自治確立のための法制度について」意見交換
			第4回	16.10.18	「真の地方自治確立のための法制度について」意見交換
第4回	16.11.10	「道州制を見据えた都市自治体と広域自治体のあり方について(中間取りまとめ)」討議・決定 「真の地方自治確立のための法制度について」討議			
			第5回	17.1.14	「真の地方自治確立のための法制度について(中間取りまとめ)」意見交換 「都市自治体における行政組織のあり方について」意見交換
第5回	17.1.25	「真の地方自治確立のための法制度について(中間取りまとめ)」討議・決定 「都市自治体における行政組織のあり方について」討議			
			第6回	17.3.17	「都市自治体における行政組織のあり方について(中間取りまとめ)」意見交換
第6回	17.4.13	「都市自治体における行政組織のあり方について(中間取りまとめ)」討議・決定			
第7回	17.6.6	「分権時代の都市自治体のあり方について」討議・決定			