

## 第2次分権改革と住民自治

人見 剛

北海道大学大学院法学研究科教授

### 1 第1次分権改革の成果と課題

20世紀末に地方分権推進委員会を舞台として行われた分権改革は、大まかにいって、①機関委任事務の廃止と、その自治事務ないし法定受託事務への再編成、②国等の関与の縮減とそれに係る実体法的・手続法的ルールを整備、そして関与に関する係争処理制度の導入という大きな二つの成果をあげた。

機関委任事務とは、法律又はそれに基づく政令により地方公共団体の執行機関に委任された他の行政主体の事務（特に国の事務）を意味し、この事務を処理する限りで知事や市町村長は国の下級行政機関と位置づけられ、主務大臣や国の機関としての知事の包括的な指揮監督権に服することになっていた。また、それは法的には国の事務であるので、地方議会

の条例制定権や調査権が及ばず、住民代表議会のコントロールを十分に受けない。しかも、こうした事務が、都道府県の事務の7、8割、市町村事務の3、4割を占めるといわれるほど膨大な量であった。このような事情が合わさって、機関委任事務は、第2次大戦後の日本の中央集権型行政システムの中核をなしてきたのである。

こうした機関委任事務制度を廃止したことにより、都道府県知事や市町村長は、国の下級機関としての性格を払拭し、完全に地域自治体の首長になったわけである。他方、憲法92条の「地方自治の本旨」が団体自治(国等との関係での対外的自治)と住民自治(自治体内部の構成員自治)の2つの原則からなると言われていることに引きつけてみれば、こうした改革は、専ら団体自治の原則に関するものであったということになる。住民自治に係る本格的な改革は、今後の課題として残されることになったのである。2001年6月の地方分権推進委員会最終報告は、自らの改革を「第1次分権改革」と規定し、「分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」と断じた。そして、第2次分権改革の焦点は「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」であろうとし、「第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる」と述べたのであった。

#### ひとみ たけし

1959年生。東京都立大学大学院社会科学研究科基礎法学専攻博士課程中退。博士（法学・早稲田大学）。専攻は行政法、地方自治法。東京都立大学法学部助手、助教授、教授を経て2005年に現職。著書に『近代法治国家の行政法学』（成文堂、1993年）、『分権改革と自治体法理』（敬文堂、2005年）、『行政法』（共著、有斐閣、2007年）など。

## 2 三位一体の改革と平成の大合併を経て 第2次分権改革へ

第1次分権改革においては本格的に取り組み得なかつた地方税財政の充実確保について、歳入歳出両面における自治体の自由度を高めることを目的として、いわゆる「三位一体の改革」、すなわち、①地方税への税源移譲、②地方交付税の総額抑制、③国庫補助金の削減の一体的実施が、21世紀における改革として行われた。しかし、行政のスリム化に重点がおかれたため、国からの税財源の移転が十分ではなく、地方交付税と補助金の縮減のためにかえって自治体の財政を圧迫する結果となってしまった。

他方で、地方分権の受け皿となり、少子高齢化の進展・広域的な行政需要の増大を踏まえたサービスを十全に提供できる行財政能力を備えた基礎的自治体を構築することをスローガンに、第1次分権改革の最中から、市町村合併の促進が国主導で開始された。とりわけ、三位一体の改革もあって財政的危機に追い込まれた市町村を、財政的優遇措置によって誘導した国主導の市町村合併が強力に推進された。その結果、第1次分権改革前には3200余りあった市町村の数は、2009年には1700台にまで半数近くに減少した。

こうした、状況の下で現在、いわゆる第2次分権改革が、国の出先機関の整理統合や法令等による事務・事業の義務付け・枠付けの廃止・縮小を主な課題として、地方分権改革推進委員会を舞台に取り組みされている。したがって、ここでも、地方自治の一方の柱である住民自治に係る改革は、その課題としては正面から取り上げられてはいない。

本稿は、第1次分権改革の後に、地方制度調査会の答申に基づいて、あるいは平成の大合併に関連してなされた住民自治の原則に関わる制度改正の模様を概観しつつ若干の検討を加えることとする。

## 3 第1次分権改革後の住民自治に関わる 制度改正

### (1) 地方議会制度に関する改正

地方制度調査会を舞台に、地方議会に関する法改正が矢継ぎ早に実施されてきている。まず、第1次分権改革の成果たる新地方自治法が施行されたその年、2000年に直ちに自治法が改正され、議員の調査研究活動を促進するために条例による議会会派・議員に対する政務調査費の交付制度が法制化され(100条12・13項)、さらに地方議会が関係行政庁に加えて国会に対しても意見書を提出することができることとなった(99条)。これらの改正は、地方議会の活性化を目指してのものであり、住民代表機関の機能強化という意味で住民自治に裨す改革といえることができる。

その後、2006年にも、議会あるいは議会会派などの権限を拡大し、議会を活性化させる契機となりうる自治法改正がなされている。議長、議会運営委員会、定数の4分の1以上の議員からの議会の臨時会招集請求権(101条2項以下)、議員の複数常任委員会への所属制(109条2項)、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の議案提出権(109条7項及びこれを準用する109条の2第5項、110条5項)などである。

### (2) 直接請求制度の改革

国においてはみられない自治体に固有の直接民主主義的制度である直接請求については、これまでいくつかの制度的課題が指摘されてきた。条例の制定改廃の請求(イニシアティブ)については、公租公課に関する条例を対象外としていること、請求に必要な署名数は有権者の50分の1でそれほど過大ではないが、議会に当該条例案を審議することを要求できるとどまり、議会が請求された条例案を否決してしまえばそれまでの中途半端な制度であることなどである。また、首長・議員・主要役職員の解職請求(リコール)は、請求が有効に成立すれば解職の是非を住民

投票で決しうるレファレンダムの制度であるが、請求に必要な署名数が有権者の3分の1とされ、人口の多い大都市や広域な都道府県では事実上不可能となつているとの批判がなされていた。

これに対し、2002年の自治法改正は、議会の解散及び長・議員等の解職の請求について、有権者数が40万を超える自治体については必要な署名数要件を40万を超える部分についてはその6分1に緩和することとし（自治法76条、80条、81条、86条）、条例の制定改廃の請求については、新たに請求代表者に対し議会審議の場での意見陳述の機会を保障することとされた（74条4項）。

また、1995年の市町村合併特例法の改正によって、合併についても住民発議の制度が導入され、それが1999年に拡充され、2002年には住民発議による合併協議会設置を議会が否決した場合に、長または住民からの直接請求により住民投票が行えることとされた（4条14項、4条の2第21項）。但し、この住民投票制度は、合併の是非を住民の意思によって決する制度ではなく、議会が合併に消極的である場合に住民からのイニシアティブで合併協議会の設置を促進するか否かについてだけのものであり、議会が合併に積極的であるときにそれに反対する住民からの住民投票の要求を認めるものではない。いわば、内からの合併促進のツールとして導入された偏頗な住民投票制度であった。

### （3）住民投票制度の定着

合併の是非を住民投票で決する制度は、関係市町村が独自に住民投票条例を制定することによって平成の大合併期に全国で実施された。2002年から2005年の合併最盛期の4年間で350件を超える住民投票が実施されたと言われている。

条例に基づく住民投票制度は、1982年の高知県窪川町の原子力発電所設置に関する町民投票条例を嚆矢とし、実際に投票が実施されたのは、1996年の新潟県巻町の新発建設に関する住民投票が初めてであった。その後も米軍基地の建設・縮小、産

業廃棄物処分場の設置など個別テーマに関して特別の条例を制定して住民投票が行われるようになり、自治体合併を契機としてこれが全国的に広く行われたのである。ちなみに、滋賀県米原町は、周辺町村との合併の是非に関する住民投票の投票権を初めて永住外国人に付与して実施し（2002年）、その後住民投票権者の年齢要件も18歳以上の住民等に拡大する住民投票条例はごく普通のものとなっている。

現在では、こうした合併などの個別テーマに限定せず広く重要事項について住民投票を実施することを予定する、いわゆる常設型の住民投票条例が広まってきている。その嚆矢とされるのが、1997年の大阪府箕面市市民参加条例であるが、実施要件（発案者、発案手続、対象事項、投票資格者など）の規定を備えた本格的な常設型住民投票条例は、2002年に制定された愛知県高浜市住民投票条例であろう。その後、このタイプの住民投票条例は、政令市である広島市や川崎市などでも制定されており、後述する自治基本条例の中にも、常設型住民投票条例の制定を予定しているものがある。常設型住民投票条例に基づいて実際に行われた住民投票として埼玉県の富士見市と美里町の事例があり、いずれも合併をテーマとするものであった。

### （4）合併特例区と地域自治区

市町村合併が国主導で強引に進められたことによる基礎的自治体の広域化は住民自治の原則の希薄化をもたらすことになる（政府が大きくなると個人は小さくなる）。これに対する代償措置として、従前の自治の単位を暫定的に維持したり、広域化した市町村の内部におけるより狭域的な自治の仕組みを創設することも一応取り組まれた。

まず、1999年の合併特例法改正により合併関係市町村の区域ごとに地域審議会を設置することができるとされ（5条の4）、さらに2004年改正により、市町村合併が行われた場合の旧市町村のまともに特に配慮すべき事情がある場合に一定期間に限って

旧市町村を単位に設置し、地域住民の意見を反映しつつ生活の利便性の向上等のために規約に定められた事務を処理する特別地方公共団体として、合併特例区が新たに設けられた(26条)。ただ、合併特例区の長は、合併後の市町村の長によって選任され(33条)、議会も置かれない。合併後市町村の議会議員の被選挙権を有する者の中から合併後市町村の長が選任した者により構成される合併特例区協議会が設置されるが、これは諮問機関にとどまる(36、38条)。2006年7月現在、喜多方市、岡山市、宮崎市など6つの自治体に14の合併特例区が設置されている。

また、2004年の自治法改正により、市町村内の区域を単位として一定の事務を処理するための組織としての地域協議会(202条の5)を備えた行政区画として、地域自治区(自治法202条の4)が新たに設けられた。地域協議会は、条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項について市町村長から意見を聴かれることになり(必要的諮問事項)、その他市町村の事務で地域自治区の区域に係るもの等について市町村長に意見を述べるができる(任意的諮問事項)。このように地域協議会は、長の付属機関にとどまっているが、これを地域住民の参加制度として機能させることが期待されている。そのためには、長が選任する協議会の構成員が、住民の多様な意見を反映する仕方を選ばれる必要がある。地域の任意の選挙で選ぶ例も現れている(新潟県上越市)。なお、新合併特例法には、特例的な地域自治区の制度も設けられている(23条以下)。

### (5) 住民訴訟制度の改正と新たな課題

争訟手続の形態をとった直接参政制度ともいわれる住民監査請求及び住民訴訟の制度(自治法242条以下)は、自治体の財務会計上の行為の住民直接統制の手段であるが、これについて2002年に重要な改正がなされた。

まず住民監査請求については、監査委員による暫定的な停止勧告制度を新設し(242条3項)、審査手

続の充実として専門家の意見聴取(199条8項)、監査時の意見聴取の場への請求人の立会(242条7項)が認められることとなった。住民訴訟については、差止め請求(1号請求)の要件の緩和(242条の2第1項本文但書きの削除)、代位請求(4号請求)についてだけ定められていた原告勝訴時の弁護士費用の公費負担の全ての訴訟類型への拡大(242条の2第12項)、4号代位請求の訴訟類型を再構成して被告を長や職員個人から執行機関に改めること(242条の2第1項4号、7～9項など)などが、その主な内容である。

最後に言及した、職員個人等を被告とする4号代位請求訴訟を、自治体機関等を被告とする職員個人等への損害賠償等の請求権行使の義務付け訴訟に改める改正については、住民の立場からみて手続が煩雑になりうること、自治体機関が違法行為を行った職員をかばう構造になりうることなど様々な批判がなされている。ただ、住民訴訟の機能が、違法な財務会計行為によって自治体に生ずる損害を防止しあるいは補填することから、財務会計行為の原因行為の違法性を追及する広範な直接民主主義的統制へと展開してきた歴史に鑑みれば、新4号請求訴訟の構造は、職員個人の責任追及よりも自治体の活動の非違性の追及の形態にふさわしいともいえる。

ただ、近年、こうした住民訴訟の機能を大きく損なう動きが自治体議会を舞台に生じてきている。住民訴訟で争われている財務会計行為に起因する自治体の損害賠償請求権を議会が自ら放棄する議決等をなす事件が、千葉県鋸南町、埼玉県久喜市、神戸市など各地にみられるのである。こうした放棄の議決は無効であるとする裁判例もないわけではないが、有効とする判決が優勢であり、議会にそうした権限があることは確かであり議会制民主主義に即した理解ではあろう。とはいえ、争われている行為の適否を含む裁判所の判断が確定する前に、議会がこうした議決を行うことは直接民主主義的な統制手段としての住民訴訟制度をないがしろにするものと言わざるを得ない。第29次地方制度調査会の答申(2009年6

月16日)でも、「4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。」とされている。

## 4 住民自治の展望

### (1) 自治基本条例と議会基本条例

地方分権改革の時代にあつて、地域住民の自治体への能動的関与が重要となることはいうまでもないが、それは、第1次分権改革の文脈においては、特に、次のように言えるであろう。すなわち、機関委任事務時代においては、自治体の活動を統制する主な主体は、様々な関与手段を掌握していた国の省庁であった。しかし、機関委任事務が廃止され、それに随伴する関与が廃止ないし縮減されたときには、省庁に代わつて自治体の諸機関の活動を統制する役割を担うべきは、当該自治体の住民において他にはない。いわば、国による「上からの」統制に、住民による「下からの」統制が取つて代わらなければならないのである。

2001年の北海道ニセコ町を嚆矢に、情報の共有、住民の参加・参画、市民協働などを原則とする自治基本条例が各地で制定されているのは、分権改革を受け止めた自治体の当然の反応であろう。名称は様々であり、合併等で廃止されたものも少なくないが、これまでおそらく100件近い自治基本条例が全国で制定されているものと思われる。ただ、条例自体はいずれも理念的なものにとどまるもので、そこで謳われる住民参加や住民との協働、ガバナンス(共治、協治)の原則が如何に実現されるか、これは今後の展開をまたねばならない。

さらに近年は、地方議会の改革を主眼とする議

会基本条例の制定の動向に目覚ましいものがある。2006年の北海道栗山町を先頭に、2008年12月現在全国で31条例が制定されている(都道府県では岩手県、福島県、神奈川県、三重県)。地方議会は、これまで「首長の施策の追認機関」、「予算承認のための盲腸機構」などといった酷評を受けてきたので、住民の意思を代表して合意形成を目指す政策立案・立法・監視機関に変貌しようとする動きは注目に値するところである。

### (2) 首長の多選制限

議院内閣制・大臣分担管理制をとっている国に対して、いわば大統領制を採用している自治体においては、首長に権限が集中して多選が生じやすく、多選首長の施政下では議会との抑制と均衡の関係が崩れて議会のオール与党化をもたらすことなどから、首長の多選制限の必要が以前から問題とされてきた。立候補の自由、職業選択の自由、平等原則などの憲法上の論点に関して政府の研究会で検討され、合憲的な制限が可能であるとの方向性が示されるに至っている(総務省の「首長の多選問題に関する調査研究会」報告書〔2007年〕)。各地でも多選自粛条例を制定する自治体が現れ(杉並区、川崎市、埼玉県、中野区、横浜市など)、2007年には、神奈川県が初めての多選禁止条例を制定した(施行は、自治法や公選法の改正を前提としているので未施行)。

行政直接民主主義(議会を通さずに行政府の長に民意を到達させるシステム)を体現した首長公選制の意義を改めて考えさせる論点である。比較法的にみても世界の大統領制の多くには多選制限がなされているようであり、こうした制限が民主主義の原理に反するとは考えられていないはずである。■