

1 自治体の自由度の拡大を図るための改正

(1) 議員定数の法定上限の撤廃

自治体の議会の議員定数について、議会制度の自由度を高める見地から、自治法90条及び91条において上限数を人口に応じて定めている規定が撤廃され、自治体が条例で定めることとされた。

議員定数については、かつては自治体の人口区分に応じて自治法で定められ、自治体としては条例で特にこれを減少することができることとされるにとどまっていたが、1999年の地方分権一括法により、条例で定めることとされる一方で、明治以来、法定定数制度が維持されてきたという歴史的経緯等を踏まえ、定数の上限が人口区分に応じて法定され、その上限数を超えない範囲内で定数を定めなければならないこととされていた。

今回の改正により、この法定上限数も廃止され、自治体が条例で自由に定数を定めることができることとなり、各自治体では、議員の定数としてどのくらいが適当であるのかをそれぞれ検討・判断することが求められることとなった。定数を決めるにあたっては、これまで目安とされてきた上限数ではなく、さまざまな事情を考慮して自主的に判断していく必要があるが、その際には、それぞれの自治体において議会の役割やあり方について改めて議論・確認がなされるとともに、住民に対する説明責任をきちんと果たしていく必要があるといえるだろう。

(2) 議決事件の範囲の拡大

自治法96条2項の条例による議会の議決事件の追加について、法定受託事務に係る事件も、条例で議会の議決事件として定めることができることとされた。ただし、「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」はその対象から除外されている。

議会の議決権は、議事機関である議会の基本的・本質的な権能であり、その議決の対象となる議決事件については、自治法96条1項で列挙されている。これらは、一般に、自治体としての意思の決定に関する議決とされ、「必要的議決事件」とされているものである。さらに、同条2項では、各自

治体の実情に応じて、条例で任意に議決事件を追加することができることとされており、これは「任意的議決事件」と呼ばれている。もっとも、この任意的議決事件の対象からは法定受託事務が一律に除外されており、議会は、法定受託事務事件に係る事項については条例により議会の議決事項とすることが認められていなかった。

議会の任意的議決事件の追加については、近年、例えば一定の基本的な計画を議決事件として追加する条例の制定など、積極的な取り組みがみられるようになっており、議会機能の充実強化の観点から、その一層の活用が期待されているところである。また、法定受託事務も自治体の事務であるにもかかわらず、議会の議決事件として一律に追加を認めないとするのは、分権の進展に伴い、自治体が自らの判断で処理する事務が拡大していく中で、必ずしも妥当ではないといえる。そのようなことから、法定受託事務を一律に除外する自治法96条2項のあり方が問われるようになり、地方制度調査会の答申でも、法定受託事務を議会の議決事件として追加できるようにすることが適当との考え方が示されていた。今回の改正では、この法定受託事務についても原則として議会の議決事件とすることができることとした¹。

もっとも、法定受託事務については、国又は都道府県の関心と責任が相対的に高い事務であることから、法定受託事務の内容によっては、その執行について議会の議決が得られなかった場合の混乱等も懸念されないではない。このため、法定受託事務のうちで議会の議決事件として追加することが適当でないものとして、国の安全に関わる事務などが政令により除外されることになった。この政令は、96条2項の改正規定が施行される来春までには制定される見込みである。

(3) 行政機関等の共同設置

自治体が共同設置できる機関等の範囲が拡大され、議会の事務局やその内部組織、行政機関、長の内部組織、委員会・委員の事務局やその内部組織、

1 これにより法定受託事務のうちどのようなものを議決事件として追加していくかは、各自治体において判断されることになるが、この点に関し、政府は、国会答弁において、地域形成にかかわる基本計画等が考えられるとともに、その例として、海岸保全基本計画、河川整備基本方針、農業経営基盤の強化促進などを挙げている。

議会の事務を補助する職員についても共同設置を行うことができることとなった。

近年、市町村への権限移譲が進むなど、基礎自治体である市町村の役割が拡大するとともに、市町村重視の傾向が強まる一方で、市町村の合併の進展などもあって、市町村の規模の差が拡大し、市町村の状況はかなり多様なものとなっており、市町村における事務処理のあり方を考えるにあたっては、市町村の多様性を前提にすることが必要とされるようになっている。そして、市町村がその課題に適切に対処できるようにするためには、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、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、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ることの必要性も指摘されているところである。これを踏まえ、地方制度調査会の答申では、事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、事務の委託や機関等の共同設置について、制度改正を含めた検討を行うことが適当である旨が提言されていた。

この点、機関等の共同設置については、自治法252条の7第1項が、執行機関としての委員会・委員、執行機関の附属機関、執行機関の事務を補助する職員、専門委員を対象を限定してきた。このため、この共同設置はあまり活用されておらず、2008年における運用状況をみても、全国で約400の設置件数にとどまり、そのうちのほとんどが介護保険認定審査会、公平委員会、障害区分認定審査会で占められ、活用の幅も十分に広がっているとは言い難い状況にある。

そのようなことから、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、行政機関等についても共同設置が進められるよう、制度の改正の必要が指摘され、今回の改正に至ったものである。これによって、委員会・委員、執行機関の附属機関、職員などと同様に、議会の事務局、保健所等の行政機関、部・課等の内部組織、監査委員等の事務局、書記長等の議会の職員についても、共同設置が可能となった（図1参照）。

なお、事務の共同処理の現状・課題の分析、その活用方策について検討を行うため総務省に設置された「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会」の2010年1月25日の報告書²でも、機関等の共同設置の制度改正

し、その支援は分断されたものではなく、支援の濃淡（強度）が滑らかに連続して変化していくというグラデーション的に移行していくものだろう。

(2) 合同の庁内説明会・相談会

原課は、前述のとおり日々の仕事に追われ第1次一括法に関する内容を把握できていなかったり、条例制定をどのように行ったらよいか不安を持っているかもしれない。

そこで、企画課と法務課とで合同の庁内説明会を実施⁶⁰し、情報を提供するとともに、不安の解消のために条例制定の作業工程例や条例の設計方法について提示する。

(3) 組織的な対応

全庁的な連絡・支援体制の構築を企画課で行い、それを法務課や原課に提供することで、横の連携⁶¹をとる方法がある。

また、全体的な取組みを促進するために、庁議などの幹部が集まる会議⁶²でスケジュールや課題などを検討するというのも一つの案である。これは、幹部の認識を深め、原課の職員を孤立させず「組織」としての対応を促すことにもなる。

(4) 対外的な調整

原課が対応に苦慮する課題が出てきたとき、その課題を解決するために、原課が集めた課題を法的に整理し理論化していくのは法務課、国に働きかけるのは企画課という役割分担をして対応してはどうだろうか。

また、保育所の最低基準（児童福祉法45①）が都道府県条例に委任される。これを今までと異なる基準とする場合には、市町村立の保育所に影響を及ぼすので、都道府県と市町村とで調整を行ったほうが安全である⁶³。

60 千葉県は、第1次一括法に関する庁内説明会・相談会を政策企画課と政策法務課と共同で4回実施している。両課が原課の悩みを個々に聞く相談会は特に好評であった。

61 千葉県は、関係47課の担当者名簿の作成、政策企画課を中心として政策法務課・市町村課・各部主管課・原課間の連絡網を作っている。

62 千葉県は、定例部課長会議や政策法務委員会などで検討を行っている。

63 千葉県は、市町村への情報提供については政策企画課と相談しながら市町村課が行っている。例えば、第1次一括法の関係課・連絡先リストを政策企画課で作成し、それを市町村課が市町村説明会で提供している。

(5) 条例制定の作業工程の把握と調整

地域の実情を踏まえた条例は、適切な作業工程を経て、適切な時期に制定することが必要である。

その作業工程を原課だけに任せるのではなく、作業工程に詳しい法務課及び全体調整をしている企画課が原課と接触をすることで、進行管理の手伝いをしてはどうだろうか⁶⁴。

(6) キーとなる法務課の動き

第1次一括法は問題はあるが、「法制度改革による自治体の政策の幅を広げる取組み」であるといえるだろう。

「昨今、住民のニーズをより適切に把握するために、現地現場主義を掲げる地方自治体が増えていることは望ましいことであるが、その一方で、ややもすれば、現場のニーズをくみ取るため住民と向き合うより、国の基準を活用し、何かあればその責任を国に求めるというような考えを持っている地方自治体はいないだろうか、まさに、地方自治体が真の責任主体となるための正念場ではないかと思う。」⁶⁵。

第1次一括法で施設・公物設置管理の基準が条例に委任されていながら、国が示す基準をそのままコピーして、その基準の立法事実を説明できない原課、そのような原課を支援しない法務課、このような自治体には法制度改革を行っても無駄と国や住民から思われてしまうかもしれない。

「法を政策実現のための手段として使用する」⁶⁶という「政策法務」という考えが自治体では盛んに取り入れられている。しかし、これまでの自治体における政策法務は、個々の課題に対応することが中心ではなかったか。

第1次一括法という大きな法制度改革に対して、政策法務は戦略的に関わっているだろうか⁶⁷。

64 千葉県は、条例制定の作業工程について政策法務課がヒアリングを実施し、その結果を政策企画課と調整している。また、市町村課は、市町村の条例制定の作業工程を確認し、庁内関係課に提供している。

65 新田ほか(2011) p.139。

66 山口道昭「自治体における執行法務の課題」北村・山口・出石・磯崎編(2011) p.2。

67 法制度が改革されるときに、自治体・住民にとって、よりよい形で法制度を整えるということも、政策法務に求められているものではないか。

受身のままの法務か、原課の課題を解決したいという思いに積極的に関わっていく法務なのか、今回の法制度改革への対応には法務課による原課支援は必須であり、その動きが注目されている⁶⁸。

チェックリスト

原課・法務課・企画課が、それぞれの強みを生かした取組みとして、例えば次のようなものが考えられる。

なお、チェックリストのうち「条例制定の作業工程」の詳細については、本章第5節を参照していただきたい。

チェック項目	Check
原課の取組み	<input type="checkbox"/>
* 現状の把握	<input type="checkbox"/>
* 立法事実の収集	<input type="checkbox"/>
* 条例制定の作業工程の検討	<input type="checkbox"/>
* 庁内・庁外調整	<input type="checkbox"/>
* 審議会、有識者や関係者との検討会	<input type="checkbox"/>
* パブコメその他の県民参加手続	<input type="checkbox"/>
* 基準案の決定	<input type="checkbox"/>
* 条例・規則等の周知	<input type="checkbox"/>
* 体制づくり（人員、予算）	<input type="checkbox"/>
法務課の取組み	<input type="checkbox"/>
* 立法事実の集め方の提示	<input type="checkbox"/>
* 条例制定の作業工程例の提示	<input type="checkbox"/>
* 条例制定の作業工程の把握・助言	<input type="checkbox"/>
* 条例の設計方法の提示	<input type="checkbox"/>
* 政策法務委員会や例規審査会での検討の促進	<input type="checkbox"/>
* 例規審査	<input type="checkbox"/>
企画課の取組み	<input type="checkbox"/>
* 担当者調べを通じた原課の把握	<input type="checkbox"/>

68 千葉県では、例規審査をする班とは別に、政策法務班があり、そこが立法事実や条例の作業工程などを原課と一緒に検討している。