

多様な自治制度に関する論点について

1 二元代表制及びシティマネージャー制度について

憲法において、『「地方公共団体の長、その議会の議員」は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。』と規定されているが、その地域によりいわゆる議院内閣制やシティマネージャー制度を設けるなど、必要な場合は住民・地方が選択できる方法を講じるべきではないか。

2 「フルセット型」行政について

何十万人の人口を擁する市と何千、何百人の町村が、量の多寡はあれ、同じような業務及び体制を求められるといういわゆる「フルセット型」行政のため、市町村運営に支障がある場合は、既存の仕組みのほか、市町村の選択によりその自治を選択できるような仕組みが必要か。

3 その他

以上 1、2 のように、様々な面で住民や地方が、自らの自治（自治体）の在り方を決められるような多様性・仕組みが必要ではないか。

シティ・マネジャー制について

米国におけるシティ・マネジャー制（議会 - 支配人型）

1) 特徴

市議会が、行政や都市経営の専門家を行政首長として活動する支配人（マネジャー）として任命するもので、議会が政策決定権を持ち、議会の任命する支配人に効率的な行政執行を委ねる。株式会社に例えれば、市民が株主（オーナー）、議員は株主から選ばれた取締役、シティ・マネジャーは、取締役会から会社の運営を任された支配人と言える。アメリカにおいては、半分以上の自治体で採用されている主流の形態である。

なお、アメリカでは、市民が住民投票により統治形態を変更する権利を与えられている。市長の選考方法や権限、そして議会 - 支配人型から日本のような行政府（市長部局）と立法府（議会）の分離型への変更等を市民が直接選択できる。

2) 支配人の権限

人事、予算、各事業の執行など幅広い権限を持つが、議会の決定に対する拒否権を持たず、任命権者の議会に対して全面的な責任を負う。

3) 市長の役割

通常、議員の中から選出され（議員兼職）、もっぱら市を代表して名目的な儀礼活動や議会の議長的な仕事に携わるにすぎない。

4) 登場した背景

それまでは理事会型（行政・立法一体型）の形態というものが幅広くとられていたが、専門的資格のない人間が行政事務を担当していた等の弊害を是正するため、腐敗防止あるいは効率性の追求といったようなことを背景に、20世紀初頭に登場した。

シティ・マネージャー制のメリット・デメリット

[メリット]

「その道の専門家」を事務執行のトップに据えることができるので、ある特定の政策について一定期間重点的に取り組みたいとき、専門的な知識や技能を活かしたマネジメントを実現することができる。

専門技能と権限がセットで付与されることになるので、改革のスピードが求められる時代においては、トップダウンで取り組むことができ、改革を迅速に実行できる。

政争の弊害を正したり、いたずらに審議が長期化することを抑制することができる。

[デメリット]

シティ・マネジャーは強力な権限を与えられるため、ともすれば職員の意向を無視した強引な行政運営を行う可能性もある。この意味で、議会はシティ・マネジャーを適切に監督する義務がある。

期待通りの成果が上がらない場合、シティ・マネジャーの任命・解任を繰り返し、円滑な行政運営ができなくなる。このようなことが起きないように、シティ・マネジャーの任命にあたっては、議会は十分に責任を自覚し、依頼する業務の内容を含め、慎重に検討・決定することが求められる。

シティ・マネジャーは、同じ自治体で長期間働くことなく、自治体を転々とするため、長期的な取り組みを必要とする政策遂行には不向きな側面がある。

我が国における検討状況

この制度について、我が国においていち早く導入を試みたのが、埼玉県志木市で、特例によって首長を廃止することにより、シティ・マネジャー制度を導入するという特区を提案したが、憲法に抵触する恐れがあるとして、実施は見送られた。

その後、シティ・マネジャー制等の導入については、地方分権改革推進会議が提言（平成16年5月）し、第28次地方制度調査会で議論されたが、現行憲法を前提とした検討内容となった。

このような議会 - 支配人型の導入の可否については、まず憲法（93条）との関係を整理することが不可欠とされる。

（参考：憲法）

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

人口規模と主な事務権限の関係

規模等		主な事務権限
人口 30万人以上	中核市	社会福祉事業に関する事務 児童福祉、母子保健、に関する事務 知的障害者福祉に関する事務 食品衛生、環境衛生に関する事務 都市計画に関する事務 土地区画整理事業に関する事務 屋外広告物の規制に関する事務 など
		保健所の設置（政令指定都市、中核市と地域保健法施行令第1条で定める市） 事業所税の賦課
人口 20万人以上	特例市	環境保全行政に関する事務 ・騒音、悪臭原因物の排出、振動を規制する地域の指定、規制基準の設定、関係行政機関の長への協力要請等 都市計画等に関する事務 ・開発行為の許可 ・都市計画施設又は市街地開発事業の施行地区内における建築の許可 ・都市計画事業の施行地区内における建築の許可 など
	人口 25万人以上	建築主事の設置 監査委員の定数4人 識見を有する者のうちから選任される監査委員のうち少なくとも1人は常勤
		1 中央卸売市場の開設 価格の合計額が40億円を超える償却資産は40億円を課税標準として固定資産税を賦課（人口5千人未満から20万人以上までの人口段階別に課税標準の額がそれぞれ設定される。）
人口15万人以上		人事委員会又は公平委員会の設置（人事委員会を設置できる。）
人口10万人以上		1 高等学校の設置
市制 （5万人以上 ただし、合併の場合、 4万人以上 又は3万人 以上の特例あり。）		福祉事務所の設置 社会福祉主事を置き、生活保護等の事務を直接処理 知的障害者援護施設への入所等の措置 妊産婦等の母子生活支援施設への入所措置 障害児福祉手当及び特別障害者手当の支給 都道府県知事が行う小売市場の許可についての協議の対象となる。 自動車の臨時代行の許可 選挙管理委員会に書記長を設置 監査委員の定数3人又は2人 10 商工会議所の設置区域となる。

主な事務権限の番号のうち、 のついていないものは、任意の事務。

各委員会・委員について

行政委員会制度について

地方自治法では、地方公共団体の執行機関として、長のほか、一定の所掌事務について自らの判断と責任において執行できる行政委員会(市町村の場合5)と監査委員を定めている。

法的には、地方自治法上に概括規定を置き、選挙管理委員会と監査委員以外の詳細は個別法に委ねている。いずれの機関も必置とされている。

設立当初の趣旨

教育委員会 教育の政治的中立

選挙管理委員会 選挙の民衆化と政治的中立性の確保

人事委員会・公平委員会 勤務条件、不利益処分に関する職員側の審査請求の審査という準司法的な作用は、公正に合議制の機関が担任するのが適当

監査委員 地方行政の公正と能率の向上及び他の執行機関の牽制

農業委員会 農地改革の成果を確保するために必要な農業生産力の発展、農民の地位向上等の緒方策の実施のため、自作農の創設・維持、農地等の利用関係の調整、小作調停、農地の交換分合等の事務を農民の希望するものと一致させることにあり、民主的な農民代表組織が再編成されたもの

固定資産評価審査委員会 固定資産の価格決定権限のある市町村長の決定が適正かどうかの不服に関しては、市町村長よりも別の執行機関の方が公正に決定できるとの考え(準司法的機能)

国における検討状況

必置規定の廃止の要望(構造改革特区等)や提言(地方制度調査会、地方分権改革推進会議等)がある。見直しの理由としては、社会経済情勢の変化、地方行政の総合的・能率的運営の観点、組織の簡素化の要請、自主的な行政運営の確立等が挙げられている。

現在、第28次地方制度調査会においては

- ・行政委員会を一律に設置することを国が義務づける合理性があるかどうか
- ・小規模自治体の実態にあわせた組織形態の簡素化を図る余地を認めるかどうか
- ・その他制度の弾力化を図る余地がないかどうか

を観点として、教育委員会、農業委員会、監査委員について検討され、教育委員会と農業委員会については、地方公共団体の判断により設置を選択できることとすることが適当であると答申された。監査委員については、引き続き法律で定めることが必要であるとしたものの、人数について法律で一律に定めず、地方公共団体の条例でその数を増加することができることとすべきであると答申された。

これまでの経過、指摘等

1) 教育委員会

設置趣旨である教育の政治的中立性の確保と同様の主張は現在においてもなされる一方で、総合的な組織運営に際し必置規定が支障となっている、委員は非常勤であり委員会が形骸化している、合議制ゆえに機動性・弾力性に欠ける等の指摘がある。

特に、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校等、長と教育委員会が別々に担任する事務の一元化等の観点から、教育委員会制度を採らないという選択肢を認めることや、個別事務の担当部局を自由に選択・調整できるようにすべきとの指摘がある。

また、市町村においては、その規模に応じ、組織形態の簡素効率化を図る方向で見直し、教育委員会を設置するか市町村長が直接行政を行うかは、市町村が自主的に選択できる制度とすべきとの指摘がある。

2) 農業委員会

昭和26年の設立趣旨は前述のとおり。

平成16年11月に必置基準面積を引き上げ(都府県90[㍉] 200[㍉])。

第1次地方制度調査会では、農業委員会の利益団体であることに鑑み、公費負担による委員の選挙の制度を廃止し、諮問機関とすべきことが答申されている(昭和28年10月)。

また、役割の変遷や地域農業の多様化、法令業務の処理件数の減少等に鑑み、農業委員会を設置するか、その事務を市町村長が行うかについて市町村長が自主的に選択できる制度を含め、必置規定の廃止又は一層の緩和をすべきとの指摘がある。

3) 監査委員

地方公共団体の監査制度は、市町村への必置、監査委員のOB制限の創設、外部監査制度の導入等、監査機能の充実を基本として随時見直されてきたという経緯がある。

この経緯に鑑みれば、監査機能の充実に資すると認められる限りにおいて定数の上限を地方公共団体の判断により一定の範囲で増加することができることとすることがありうるのではないか。

各委員会・委員の概要(町村において必置のもの)

名称	権限	根拠法令	委員数	選任方法	任期
教育委員会	教育機関の管理、学校の組織編制、教育職員的身分取扱い等に関する事務、教育・学術・文化に関する事務の管理執行	自治法180条の8 地教法2～15条	5人(ただし、町村又は町村のみが加入する組合は条例で3人可)	議会の同意を得て長が任命	4年
選挙管理委員会	選挙に関する事務、選挙に係る事務の管理	自治法181～194条	4人	議会において選挙	4年
公平委員会	勤務条件に関する措置要求・不利益処分の審査等司法的権限	自治法202条の2 地公法7～12条	3人	議会の同意を得て長が選任	4年
監査委員	財務に関する事務の執行・経営に係る事業の管理の監査、地方公共団体の事務の執行の監査(独任制の機関であるが、一定の場合には合議による)	自治法195～202条	2人(町村の場合) ・議員から1人、識見を有する者(地方公共団体の職員でなかった者)から1人	議会の同意を得て長が選任	識見委員:4年 議会選出委員:議員の任期
農業委員会	自作農の創設・維持・農地等利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務	自治法202条の2 農委法3～35条	耕作の業務を営む者等のうち選挙された者:政令で定める基準に従い40人以内で条例で定める人数 農協、農業共済組合及び土地改良区の理事又は組合員各1名 農業委員の所掌に属する事項につき学識経験を有する者4名(条例でこれ以下を定めること可)以内	耕作の業務を営む者等による選挙 組合・改良区が推薦して長が選任 市町村議会が推薦して長が選任	:3年 :選挙による委員の任期満了の日
固定資産評価審査委員会	固定資産課税台帳に登録された価格に関する不服の審査決定その他の事務	自治法202条の2 地方税法423～436条	3人以上で、条例で定める数 ・当該市町村の住民で市町村民税の納税義務のある者	議会の同意を得て長が選任	3年