

平成 22 年 3 月 23 日

平成 21 年度「道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム」 検討状況報告（道州の組織・機構のあり方について）

道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム（以下「PT」という。）では、平成 19 年度から 20 年度までに、PT に割り当てられた 3 つの検討課題のうち、「首長・議会議員の選出方法」及び「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」について議論し、検討状況報告を取りまとめた。

平成 21 年度においては、残された検討課題である「道州の組織・機構のあり方」について議論することとし、道州の組織・機構を制度設計する際の原理・原則や留意事項などについて検討を加えた。

以下の内容は、PT の現時点における検討状況を整理したものであり、今後、道州制議論の進捗に応じて、さらに検討を進める必要がある。

1 道州の組織・機構を制度設計する上で原理・原則となる事項

（1）長と議員の直接公選

平成 19 年 1 月に全国知事会がとりまとめた「道州制に関する基本的考え方」では、道州を「国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つものではなく、市町村と役割を分担して、主に地域における広域行政を担う広域自治体である」としている。

憲法 93 条は、「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。」としており、現行憲法を前提とすれば*、道州には議事機関としての議会が置かれ、長と議員は公選されることとなる。

したがって、道州の組織・機構の制度設計に当たっては、住民の代表機関としての長と議会が、住民の意向を的確に反映しつつ、広域自治体としての役割を効果的に果たすことができるものとするのが基本となる。

※ 当 PT では、平成 19 年度の検討において、憲法改正も視野に入れつつ、「道州の首長については、直接公選とすることが望ましい。なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論づけることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、議院内閣制についても選択肢として引き続き検討するべきとの意見もあった。」と整理している。

（２）自主組織権

組織を設け職員を配置することは、住民ニーズに応じて企画・立案される政策を実際にどのように実現するか設計することであり、政策の成果を左右する重要な要素である。また、これは住民との利害調整や連携のあり方にも密接に関わるものである。

したがって、道州の組織・機構の編成については、その企画・立案する政策と直結・連動して、道州自らが自由かつ柔軟に行うことができなければならない。

そのためには、道州の自主組織権が最大限に尊重される必要がある。

（３）専門性と総合性

道州が、内政に関する多くの事務について企画・立案から執行までを担い、高度な技術や専門性が必要な事務を扱うことになると、道州の組織・機構が専門分化することも考えられる。

一方、道州が住民に対して効果的な政策を展開し、充実した行政サービスを供給するためには、その政策やサービスの内容が、住民本位の柔軟で総合的なものであることが求められる。

したがって、道州の組織・機構を編成する上では、公選の長が包括的な事務処理権限を持ち、縦割りの弊害が起きにくいという地方自治体の特長を最大限に活かし、専門性ととともに総合性も発揮できるように配慮されなければならない。

（４）効率性

道州の組織・機構を編成する上では、道州の担う事務及び事業の運営が簡素かつ効率的・効果的なものとなるよう、十分に配慮されなければならない。

行政需要に見合わない形で組織が温存されるといったことがないよう、

スクラップ・アンド・ビルドの徹底により、組織及び運営の合理化が図られなければならない。

2 道州の自主組織権についての考え方

憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」としており、地方自治体の組織及び運営について定める法律は、「地方自治の本旨」に基づき、地方自治体の主体的な意思決定を妨げるものがないよう、最小限の骨格的な事項にとどめられるべきものと考えられる。

この点、現行の地方自治法は詳細な規定を置いているが、道州制下においては、こうした規定を見直し、道州の組織及び運営については、できる限り道州条例に委ねられるべきである。

具体的にどのような規定を法律事項とし、条例事項とすべきかについては、概ね次のような意見がある。

(1) 長の組織

自主組織権を尊重する観点から、長の出先機関や内部組織、補助機関などについて法律に定めを置く必要はなく、すべて道州条例に委ねるべきとの意見がある。

(2) 議会の組織

議員定数について、現行の地方自治法は条例事項としているが、定数の上限は人口区分に応じて法定されている。

自主組織権を尊重する観点から、議会の組織については、基本的事項を除き、道州条例に委ねられるべきであり、道州制下においては、現行地方自治法のような制約は撤廃し、各道州が議員定数を自由に決定できるようにすべきであるとの意見がある。

(3) 長と議会の関係、権限

議会の議決事件、選挙及び予算の増額修正、検査及び監査の請求などの

権限や、招集、定例会・臨時会及び会期など、道州の長と道州議会の関係については、法律で一定の枠を示す必要があるとの意見や、法律に定めた上で条例による補正を認める必要があるとの意見がある。

一方、自主組織権を尊重する観点から、道州の長と議会の関係や権限については、条例で定めるべきとの意見がある。

(4) 委員会及び委員、審議会等

現行の地方自治法は、長とは別に委員会及び委員を置くものとしており(138条の4)、執行機関多元主義が採用されている。これは、憲法の要請するものではなく、地方自治法が採用している原則である。

この委員会等の地方自治体への必置規制について、地方分権改革推進委員会第3次勧告(H21.10.7)は、「地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。」とし、「少なくとも教育委員会又は農業委員会については、その設置を全国画一的に義務づけるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので…制度の見直しを行うべきである。」としている。

また、現行地方自治法上、附属機関に位置づけられる審議会等(138条の4)については、第一次地方分権改革において一定の整理が行われたものの*、依然として個別法による必置規制は数多く存置されており、第二期地方分権改革においても手が付けられていない。

そこで、PTでは、道州制下において、こうした委員会や審議会等に係る必置規制をどのように取り扱うべきかについて検討を行った。

その結果、現在の選挙管理委員会、人事委員会及び監査委員など、道州の公正・公平な運営を担保するため、中立性・独立性が特に強く要請される組織については、その独立した位置づけ等について法律に定めを置くべきとの意見がある。

また、道州が担う役割にもよるが、現在の収用委員会や労働委員会のほか、審議会等の中にも、国民健康保険審査会や建築審査会などのように不

服審査の裁決権を有するものがあり、こうした審査・裁定等の機能を担う組織については、その機能等について法律に定めを置くことが考えられるとの意見がある。

なお、以上のように道州の委員会等について法律に定めを置く場合であっても、委員会によるか審議会によるかなど組織の設置のあり方や、組織及び運営に関し必要な事項については、可能な限り各道州が裁量を発揮できるようにすべきとの意見がある。

一方、全国的に統一して設置することが望ましい委員会等についても、国が必要な範囲でガイドラインを示せば足りるとの理由から、必置規制を置く必要はなく、すべて道州に判断を委ねるべきとの意見がある。

※ 地方分権推進委員会第2次勧告（H9.7.8）を受け、地方分権一括法に基づき、審議会等の統合により総合的な政策決定を可能とするよう法令上の組織・名称を弾力化するなどの見直しが行われた。

3 現在の都道府県に比べて組織・機構面で考慮すべき事項

（1）役割分担の見直しに伴って考慮すべき事項

国と地方の役割分担の大幅な見直しに伴い、道州が担う役割に応じて、道州の組織規模が大きくなることも考えられる。

道州の行政運営の公正・透明性を確保する見地から、十分な体制を持つ監査機関を整備することや、専門性と総合性を両立させる見地から、人事管理上の工夫が必要になるものと考えられる。

① 監査機関

国の監査機関である会計検査院は、3人の検査官で構成される検査官会議と事務総局で組織され、憲法90条及び会計検査院法に基づき、国会及び裁判所に属さず、内閣に対し独立の地位を有し、次のようにその独立性が担保されている。

ア 会計検査に関して必要な事項は、会計検査院が自ら制定できるよう、規則制定権が認められている。（会計検査院法38条）

イ 検査官の身分保障のほか、事務総局の職員[※]の任免・進退についても検査官の合議により院長が行うとされており、人事面について外部の意思が介入しないような仕組みが採られている。（会計検査院法 14 条）

※ 事務総局の職員については、府省と同様に、国家公務員採用試験により選抜されたのち各機関ごとに採用されることから、都道府県の監査委員事務局の職員と比べると、人事面における流動性は低いものと考えられる（他府省との人事交流がないわけではない。）。

ウ 会計検査院の歳出見積を内閣が一方的に減額した場合に国会が増額修正をしやすいよう、財政法において二重予算制度が採られている。（財政法 19 条[※]）

※ 内閣は、国会、裁判所及び会計検査院の歳出見積を減額した場合においては、国会、裁判所又は会計検査院の送付に係る歳出見積について、その詳細を歳入歳出予算に附記するとともに、国会が、国会、裁判所又は会計検査院に係る歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならない。

一方、現行の地方自治法においては、監査委員には規則制定権や二重予算制度は用意されていない。

また、第 29 次地方制度調査会においては、監査委員の選任方法について、「議会の選挙によることに改め、長からの監査委員の独立性を確保することが適当」「長からだけでなく議会からも独立した存在とする必要があることから、議選委員を廃止」すべきとの意見や、監査委員事務局の職員について、「他の執行機関との人事異動を制限すべきではないか」との意見も提出されたところである。

いずれにしても、道州の自主組織権が最大限に尊重されるべきとの原則の下でも、道州の行政運営を公正・透明で住民にとって信頼のおけるものとするためには、監査機関の独立性は担保されることが必要であると考えられる。

② 人事管理

道州が高度な技術や専門性が必要な事務を担うことに伴い、各道州の判断により、専門的知識・技能・経験を向上させるような人材育成プログラムの工夫や公務内外からの公募制の活用など採用方法の多様化、高度な技術や専門的知識を有する国の人材の必要に応じた移管などによる対応を検

討する必要があると考えられる。

なお、国においては、各府省別人事管理が、職員の専門的能力養成に一定の役割を果たしていると考えられるものの、一方では「縦割り行政」の主要な原因（人事院 平成 13 年度 年次報告書）ともされている。

専門性ととともに総合性の発揮が求められる道州においては、高度な技術や専門的知識を有するスペシャリストを養成・確保するとともに、部門間の人事異動が自由に行われる自治体人事管理の柔軟性を活かしてゼネラリストを養成していくことが課題になると考えられる。

（２）自治立法権の拡大に伴って考慮すべき事項

道州には、内政に関する事務について広範に条例を制定し、それを自ら執行することにより、地域における課題を自主的・自立的に解決していくことが求められる。

現在は、国が細部にわたって立法を行っていることもあり、地方自治体の立法補佐機関の体制は、国の立法補佐機関*と比べ十分なものとはいえない。

自治立法権の拡大に伴って、道州には、質的にも量的にも高い立法処理能力が求められることから、各道州の判断により、長の側にも、議会の側にも、それ相応の立法補佐機関を整備することが必要になると考えられる。

さらに、道州には、立法過程で基準設定等に係る専門的検討を行うとともに、立法根拠についての説明責任を果たすことが求められることとなる。このため、道州においては、専門的検討機能・利害調整機能・公平確保機能・行政民主化機能をもつ審議会等の役割が、さらに重要性を増すと考えられる。

また、道州間で基準等が異なる場合に横断的に情報交換・調整を図ることや、道州間で共同して専門的な検討を行うなどのため、全道州による協議機関を設置することも考えられる。

※ 国における立法補佐機関として、内閣に内閣法制局が置かれるとともに、国会には、衆議院に議院法制局と議院調査局が、参議院に議院法制局と常任委員会調査室等が、国立国会図書館に調査及び立法考査局が置かれている。なお、国会の立法補佐機関の職員は、中央府省の一般職国家公務員とは異なり、各機関独自の採用試験により選抜・採用されている。

(3) 人口・面積の拡大に伴って考慮すべき事項

道州は、現在の都道府県よりも広い行政区域を管轄し、より大きな人口規模を抱えることとなるため、住民と広域自治体との距離が遠くなるとも考えられる。

一方で、これまでは国（都道府県）で決定されていた政策等が、道州（基礎自治体）で決定できるようになるとの見地からは、道州（基礎自治体）は、国（都道府県）よりも地域住民の意向をより反映した行政サービスを行うことができるようになり、むしろ住民に近いところで行政が行われることになる。

このことから、道州制を導入する際に住民と広域自治体との距離が遠くなるなどの懸念については、住民に身近な行政サービスは住民に最も近い基礎自治体が担うことを基本として、現在は国が担っている政策等の企画・立案を含む権限を道州又は基礎自治体へ移譲するとともに、都道府県の権限を基礎自治体へ移譲することが必要である。

また、道州の行政に地域住民の意向を適切に反映させるためには、住民に最も近い基礎自治体と道州の間で十分に意見交換を行うことが、重要になるものと考えられる。

さらに、道州と基礎自治体は、機能的に役割を分担してそれぞれ主体的に行政を展開するものであるが、地域行政が総体として有機的な連携と調和の下に展開されるよう、両者の行政を調整する視点もまた重要である。

このため、道州と基礎自治体による「道州内協議会（仮）」のような組織を設置することも考えられる。

また、道州の担う役割に応じて、域内バランスに配慮した住民へのサービス提供や、災害時の各地への迅速な対応等を確保するため、区域内に一定の道州の出先機関を置くことも必要になると考えられる。

また、道州の議会については、多数の構成員による合議を通じて幅広く住民意思を反映する機能を高めることが重要であり、道州議会の議員定数については、単に簡素合理化の観点から論じられるべきではなく、各道州において住民意思の適切な反映を基本として設定されることが必要である。