

「道州の組織・機構のあり方」に関する調査研究報告書

平成 22 年 3 月
愛知県総務部

は し が き

本書は、平成 21 年度に愛知県総務部が実施した「道州の組織・機構のあり方」に関する有識者ヒアリングの結果を取りまとめたものである。

道州制は、これまでの中央集権的な統治機構のあり方を地方分権型に見直そうとする大きな流れの中で、国と市町村の間にある広域自治体の再構築を問うものであり、われわれ都道府県にとって、まさに当事者として検討を深めるべきテーマである。

これまでも各界から数多くの提言が行われているところであるが、道州の組織・機構のあり方については、掘り下げた検討はほとんど行われていない。

そこでこの点について、愛知県における地方分権・道州制調査研究事業の一環として、有識者 3 名にお集まりいただき、3 回にわたって懇談会方式によるヒアリングを実施した。

本書の内容は、ヒアリング対象者の一致した見解ではなく、懇談会において出された意見の中から、愛知県総務部の責任で主なものを整理して記載したものである。

懇談会においては、渋谷秀樹座長をはじめ斎藤誠教授、金井利之教授から大変貴重なご意見をいただいた。心より感謝を申し上げたい。

平成 22 年 3 月

愛知県総務部長 島 田 孝 一

目 次

第 1	序論	1
1	憲法解釈論と改正論の峻別	1
2	地方自治の本旨	1
第 2	現行憲法を前提とする場合の限界	2
1	地方自治体の二層制	2
2	自治組織権	2
3	直接公選制と二元代表制	2
4	参議院の地方代表院化	3
5	裁判所の設置	4
第 3	権限（権力）の抑制と均衡	5
1	執行機関の議院内閣制的運用	5
2	議会の権限の強化	5
3	その他吏員の公選	7
4	国の政策決定に対する道州の関与	7
5	長の多選禁止	8
6	司法権の分権	9
7	警察の分権	10
第 4	組織の縦割り化と総合性・専門性	12
1	法制による縦割り化	12
2	組織の大規模化による縦割り化	13
3	人事政策と政治的任用	14
4	総合性と専門性	15
第 5	自治組織権	16
1	法律事項の範囲と条例事項の限界	16
2	独立機関に関する考慮事項	18
3	法律で必置すべき独立機関	19
4	政策的な独立機関	20
5	独任制機関と合議制機関	20
6	委員会と審議会	21
7	長の自治組織権と議会の自治組織権	22
第 6	自治立法権	23
1	国の立法権との関係	23
2	立法補佐機関	24
3	違法な道州条例に対する統制のあり方	25
第 7	市町村との関係	27
1	道州の政策決定に対する市町村の関与	27
2	道州による市町村の補完	28
3	道州の出先機関	29
第 8	住民自治の担保	31
1	直接民主制	31
2	イニシアティブ	31
3	住民訴訟	33
4	議会・選挙制度	33
	参考資料	35

第1 序論

1 憲法解釈論と改正論の峻別

- これまでの道州制議論では、憲法解釈として考えるのか、それとも憲法改正まで考えるのかが必ずしも峻別されていない。より良き制度にするということであれば、当然、憲法改正も視野に入れることになるが、その前提として、どこまでは現行憲法の枠内で実現でき、どこからは憲法改正が必要であるという解釈論と改正論の峻別が必要である。

2 地方自治の本旨

- 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。」としているため、道州制、あるいは道州の組織・機構の検討に当たっては、「地方自治の本旨」の視点が重要である。
- 地方自治の本旨は、一般に「団体自治¹」と「住民自治²」から構成されると言われる。このうち団体自治については「地方統治権」、「対中央政府独立性」、「地域内最高性」の3点、住民自治については「地方参政権」が重要な要素であると考えられる。
- 道州の組織・機構のあり方を考える上では、道州の権限（権力）の拡大（増大）について「地方統治権」の抑制の見地から、道州政府の中央政府の介入からの自立について「対中央政府独立性」の見地から、市町村（基礎自治体）との関係について「地域内最高性」の見地から、住民との距離感の拡大について「地方参政権」の見地から、検討を加えることが重要である。

¹ 地方統治が中央から独立した地方政府に委ねられ、地方政府の意思と責任の下で実行されること（自由主義的側面）。

² 地方統治がその地方の住民の意思に基づいて行われること（民主主義的側面）。

第2 現行憲法を前提とする場合の限界

1 地方自治体の二層制

- 憲法は、地方自治体の種類については規定を置いておらず、単に「地方公共団体」としているため、現行の地方自治体の二層制（都道府県・市町村）を厳格に要請するものかどうか問題となる。憲法の制憲意思が制定時代に存在した都道府県及び市町村を想定していたことは間違いないが、それを必ずしも絶対視する必要はなく、「地方自治の本旨」に反しないものであれば、地方自治体を一層制や三層制とする制度改革も認められるべきと考えられる。
- 現行の地方自治体の二層制は、明治維新以降の歴史を経てある程度鍛えられており、わが国の地方制度として定着していると言える。住民参加、効率性、公権力の抑制という3点からみてバランスが取れており、肯定的に評価できると考えられる。

2 自治組織権

- 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。」としているため、道州の組織に関する事項の定めを丸ごと条例に委任することは、白紙委任の問題となり、憲法違反のおそれがある。逆に、法律で詳細に定め過ぎると、「地方自治の本旨」に基づく道州の対中央政府独立性が損なわれるため、どこまでを法律事項とし、どこまでを条例事項とすべきかが問題となる。
- 道州の自治組織権を前提に、法律では組織の大枠だけを定め、その他は可能な限り道州条例に委ねるべきであるとの考え方に立てば、各道州の組織・機構のあり方は多様なものとなる。

3 直接公選制と二代表制

- 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。」（1項）「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。」（2項）としているため、長と議員の直接公選制は憲法上の与件であると言えるが、長と議会の二元代表制³を要請するものかどうかは問題となる。憲法は、長を執行機関とする旨の規定は置いておらず、長と議員のほか「その他の吏員」の公選を想定していることから、二元以上代表制を要請しているとは言えるものの、二元代表制は何ら要請していないと考えられる。つまり、憲法上、道州では、国のように議院内閣制（一元代表制）を採ることはできないが、執行機関の議院内閣制的運用として、二元責任型議院内閣制（後述）や多元代表制を採ることは可能であると考えられる。

- ドイツの市町村については、以前は議会から長を選出する方式や参事会⁴方式が多く、州で採用されていたが、市町村長を公選する二元代表制的な方式が増えている。これには執行機関の機動的対応や、住民からの直接のレジティマシー（legitimacy；正統）の存在（民主的正統性）を背景に政策を実現しようという発想があると考えられる。しかし、州のレベルでは長の公選は行われておらず、長の直接公選制は基礎自治体における趨勢となっている。
- オランダやイギリスでは、執行機関を強化するような動きは見られるが、それは必ずしも長の直接公選制にはつながっていない。長の直接公選制は、アメリカの州知事などという例外はあるものの、諸外国の広域自治体では一般的な制度とは言えない（もっとも、より厳密に言えば、アメリカの州は主権国家であり、広域自治体ではないとも言えるが、国民国家における常識的なサブナショナルな単位として言えば、アメリカの州も広域自治体の機能的等価物と見ることができる）。

4 参議院の地方代表院化

- 憲法 43 条は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」（1項）としているため、参議院を道州の代表者（例えば道州知事）で構成する院とすることは、現行憲法では難しいと考えられる。ただし、憲法 48

³ 議事機関たる議会（立法府）と執行機関たる長（行政府）が二元的に住民を代表し、相互に抑制と均衡の関係を持つ制度をいう。代表例としてアメリカ型大統領制が挙げられる。

⁴ 戦前の市制・町村制時代の一時期（明治 21 年～明治 44 年）において、わが国の市では、執行機関は長単独ではなく、参事会という複数のメンバーによる合議制であった。

条は「何人も、同時に両議院の議員たることはできない。」とし、他には兼職の禁止について定めていないため、都道府県ごとに選出された参議院議員が知事と兼職することは憲法上は可能であると考えられる。なお、この場合には、投票価値の平等（人口比例の保障）の問題から憲法違反となる可能性はある。また、現実には、多忙な知事が参議院議員を兼ねることは難しいと考えられる。

5 裁判所の設置

- 憲法 76 条は「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。」（1 項）「特別裁判所は、これを設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。」（2 項）としているため、道州が裁判所を持つことが可能かどうかは問題となる。道州が裁判所を設置する場合でも、その判断が最終的に最高裁判所の審査に服するものであれば、特別裁判所には該当しないと考えられる。しかし、憲法 94 条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」としているため、「行政を執行する権能」に司法権が含まれるかどうかは解釈論として際どいところがある。地方公共団体が司法権を持つことについては、否定説が通説となっている。

第3 権限（権力）の抑制と均衡

1 執行機関の議院内閣制的運用

- 道州知事が強力な権限を持つことが懸念される場合に、知事の権限を抑制する手法として、執行機関を議院内閣制的に運用することが考えられる。ただし、議院内閣制は執行機関と議会の一体化を促すものであり、議院内閣制的な運用は、議会が知事を抑制する方向に機能せず、知事が議会を操縦する方向に機能する可能性もある。
- 歴史的には、国王と議会に責任を負っていた時代の議院内閣制では、首相以下各大臣は、国王にも議会多数派にも責任を負う二元的責任の状態にあった。その場合における首相を直接公選の首長に置き換えた形態を考えると、内閣が首長にも議会多数派にも責任を負うフランス第五共和制⁵的な二元責任型議院内閣制の制度設計となる。執行機関を議員で構成することにより、うまく機能するかどうかは別として、直接公選制の下でも、二元責任型議院内閣制的な運用をすることは可能であると考えられる。
- 議院内閣制には、どうしても議会多数派の談合で長を選ぶことになるという問題がある。二元責任型議院内閣制ではさらに、議会多数派の談合で選ばれる執行部とは別に、国王に似た長が残ることになるため、院政のようになる悪い可能性もあり得る。政策的に考えると二代表制には良い面があるため、知事の権限を抑制する他の手法との兼ね合いで考える必要がある。

2 議会の権限の強化

- 現在の地方自治体における長と議会の関係は、長が条例提案権と予算編成権を持つことにより、アメリカ型大統領制よりも長の側に有利な制度となっている。そうした長の権限の全てあるいは一部を議会の側へ移し、アメリカ型大統領

⁵ 大統領は国民からの直接選挙で選出され、首相の任命権、国民議会（下院）の解散権、非常時大権等を持つ。国民議会の議決により選出される首相は、議会多数派に対して責任を負うのと同様に大統領に対して責任を負う。大統領選挙と国民議会選挙の時期が異なるため、大統領の所属政党と首相の所属政党が異なる状態（コアビタシオン）が生まれる場合がある。

領制に近づけることにより、長と議会の関係を均衡させることが考えられる。

- 憲法 94 条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」としているため、現在は長が有する条例提案権を議会に専属させることについては、憲法上の問題は生じないと考えられる。なお、国レベルでは、内閣の法案提出権を認める多数説に対し、立法機能は国会にのみ認められるとする少数説⁶が常に存在している。
- 現在の自治体議会は、国会とは異なり、様々な個別案件の執行について議決という形で関与している⁷ため、そうした議決権を強化すべきという考え方もあり得る。しかし、条例提案権や予算編成権を議会に専属させる方向性からは、個別案件の執行へ介入するような議会の行政的権限は長の側へ移すという考え方も出てくる。
- 道州知事が都道府県知事よりも強力な権限を持つのであれば、議会が監査委員の監査結果を利用して執行機関をチェックできるような権限は、道州では正面から認めるべきであり、また、道州議会または道州議会議長が議会招集権を持つことも認めるべき⁸と考えられる。
- 現在は、議会は予算執行権を持っていないため、議会に対する住民訴訟は長が受けなければならず、議会側が長に従属せざるを得ない仕組みとなっている。議会の予算編成権や予算執行権を長と議会のいずれが持つかは重大な問題であると言える。
- 議会に比べて長の権限が強いものは南ヨーロッパ型地方自治制度と言われているが、わが国では直接公選制の導入以前から、伝統的に長の権限が強い傾向が続いてきたと言える。しかし、これまでの制度に引きずられると道州知事の権限が強くなり過ぎる可能性があるため、道州制下における長と議会の関係に

⁶ 多数説は憲法 72 条「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、」の「議案」に法律案が含まれるとするが、少数説は、同条の「議案」に法律案は含まれないとする。

⁷ 例えば、現行制度上、議会は「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること」について議決を要する（地方自治法 96 条 1 項 5 号）。

⁸ 第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（H21.6.16）は、「議会の招集権については、長のみではなく議長にも付与すべきとの意見もあったが、この点については、平成 18 年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討していくべきである。」としている。

については、現行都道府県制からは自由に考えるべきである。

3 その他吏員の公選

- 地方自治法 138 条の 4 は「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。」（1 項）とし、長以外に複数の執行機関を置く執行機関多元主義を採用しているが⁹、現行制度上、住民からの公選委員で構成される委員会はない¹⁰。道州知事が強力な権限を持つことが懸念される場合に、知事の権限を抑制する手法として、委員会の委員を「その他の吏員」として直接公選することが考えられる。ただし、この場合の委員会は、知事と異なる民主的正統性を持つことにより独立的になるが、政治的になるため中立性は維持しづらくなると考えられる。
- 道州の出先機関は、現在の都道府県とは異なり、民主的正統性を持たないため、道州の出先機関の長を「その他の吏員」として直接公選することが考えられるが、これは道州知事の権限を抑制するための効果的な手法になり得ると考えられる。ただし、都道府県単位で設置する出先機関の長を公選することには、二層制の与件を制約条件にすれば、何のために道州をつくるのかが分からなくなるとの批判はあり得る（もともと、事実上の道州・都道府県・市町村の三層制を目指すのであれば、批判には値しない）。なお、現在の政令指定都市においても、区長を公選することは検討に値すると考えられる。区長の公選は市長の力を弱めることになるため市長の立場からは好まれないが、戦後の特別市制ではもともと行政区長の公選制を想定しており、それが政令指定都市への移行期に消えた経緯がある。

4 国の政策決定に対する道州の関与

- 道州に対する国の介入を抑制するためには、道州が国の政策決定に関与できることが重要である。参議院、国地方係争処理委員会、国と地方の協議の場な

⁹ なお、地方自治法 138 条の 3 は「普通地方公共団体の執行機関は、普通地方公共団体の長の所轄の下に、執行機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。」（2 項）としている。

¹⁰ 現行制度では、関係者が限定されている農業委員会や海区漁業調整委員会についてのみ選挙が行われている。なお、教育委員会の委員はもともと住民による直接公選であったが、政治的中立性が害されるとの理由で昭和 31 年に廃止され、現在は議会の同意による長の任命となっている。

ど形式的には国の制度と考えられるものも、道州の組織・機構の問題として位置づける必要があると考えられる。なお、国と地方の協議の場合は、形式的にも、単純に国の制度とも位置づけがたいものでもある。

- 参議院を道州の代表者（例えば道州知事）で構成する院とするアイデアに対して、むしろエグゼクティブ・フェデラリズム（executive federalism）と言われるカナダの連邦・州首相会議¹¹のような制度の方が機能するという見方もある。これは東京都区における都区協議会¹²のような形態と言える。
- 国と地方の協議の場において集約された地方の意見は、地方自治の保障の見地から、憲法上の根拠を持つものと考えられる。しかし、国会の決定には、地方自治だけでなく他の様々な憲法価値への配慮が求められるため、地方の意見のみをもって国権の唯一の立法機関である国会を拘束することには無理があると考えられる。

5 長の多選禁止

- 多選を禁止する議論は、権力抑制の観点から強調されるものと考えられる。議会議員の多選制限についてはあまり議論されないが、それは議会議員と執行機関の長では権力のあり方が異なると認識されているためである。
- 被選挙権の制限は参政権のあり方に関わるが、参政権の制限は最小限でなければならないと考えられる。多選禁止議論の背景には、汚職事件の原因が長への権力集中にあるとの発想があるが、多選だから腐敗するという話は論点がずれており、いきなり多選禁止と言う前に講ずべきことがあると考えられる。選挙のしがらみによる汚職については選挙の公営化の中で回避することができ、知事の資質の問題については選挙を通じた住民のコントロールが可能である。また、権限行使の透明化については手続の見直しや議会の監視機能の強化により対応することが可能である。

¹¹ 連邦と州の政策協議のための会議。1970年代から1980年代にかけ、西部や大西洋岸で支持が弱かった自由党政権において、連邦首相と州首相の直接交渉が有力な政策遂行手段となり、以後恒常的なものとなりつつあるとされる。〈加藤普章『カナダ連邦政治』東京大学出版会、2002年、43頁〉

¹² 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設ける（地方自治法282条の2、1項）。

- 国民主権という考え方には、誰もが統治者になれるという観点があり、最高裁の判例は、選挙権と被選挙権は表裏一体の関係にあるとしている¹³。公選職のあり方は、職業選択の自由という問題ではなく、純粹に参政権の問題として捉えるべきであり、基本的に有権者が判断すべき事項であると考えられる。
- 知事に選出された者が、条例により自らのリーダーシップで多選を禁止することは、憲法で認められた権限を自ら放棄することになり、本来、知事本人が決められない事項を内容としているため、憲法違反のおそれがあると考えられる。
- 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(H18.2.28)は、「長の多選は禁止する」としているが、議論の過程では、多選制限が違憲となる可能性について具体的な検討は行われていない¹⁴。
- 内閣の権力を制限するためには、中央銀行総裁や最高裁判事の任期を長くする必要はある。同様に、道州知事の大選は、それ自体としては権力の集中ではあるが、一国の中ではむしろ権力の分散に寄与する面がある。国に対して強い道州知事がいなければ、国全体としての権力分立は成り立たないとも考えられる。ただし、強力な道州知事は、例えば自らの後継者を養成するなどにより選挙を機能させなくしてしまう可能性がある。これは強力な知事の存在がガバナンスの政治過程自体を歪めることを意味しており、単に選挙を通じて住民が是正すれば良いという理屈だけではガバナンスを維持することはできないこともあり得る。

6 司法権の分権

- 公権力の抑制という観点からは、紛争処理機関のあり方を勘案することが必要である。司法権を最高裁あるいは事務総局が一元的に管理することは、司法権の強化につながり三権分立の立場から望ましいように見えるが、国政の長期政権が続く時には、最高裁判官の任命を特定政権勢力が長期的に続けるために、

¹³ 公職選挙法違反被告事件についての最高裁判例(S43.12.4)では、「立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。」としている。

¹⁴ その後に総務省が開催した「首長の多選問題に関する調査研究会」の報告書(H19.5)では、「法律に根拠を有する地方公共団体の長の多選制限については、必ずしも憲法に反するものとは言えない」としている。

事実上機能しない可能性もあり得る。その意味で、地方自治体が裁判所の人事や組織に一定の影響を持つことは、司法の内閣への従属に対するブレーキになり得ると考えられる。その場合に、必ずしも道州が裁判所を持つ必要は無く、裁判官の人事に関与することが非常に重要であると考えられる。

- 道州が司法権を持つ場合に、その対象に市町村の違法行為のようなものを含めると、道州が市町村に介入する局面が生まれることになると考えられる。
- 道州の権限が増える場合に、道州が権限を持てば持つほど自前の機関で執行させるべきでないという権力抑制のイメージと、道州で全て完結させるために自前の機関を持たせるべきという権力集中のイメージの二つの見方があり得る。国が直接執行する内容を道州知事が任命に関わることのできる裁判所で争えるということは、道州側にやや有利となる。したがって、権力抑制の観点からすると、憲法的な感覚からは、むしろ道州が強くなればなるほど司法権は分権すべきでないという論理が出てくる。一方で、国の裁判所や検察に依存している限りは道州の力は限定的であり、権限をフルセットで持ってこそ国に対抗できるという考え方もできる。裁判所だけでなく検察の人事権にも道州が関与すれば、国との関係は大きく変わる可能性があると考えられる。
- 道州の権限の拡大に対する「地方統治権」の抑制の見地は重要であるが、国がその抑制の主体になることをどう考えるかが問題となる。現在は、地方自治体で違法な行為が行われた場合に、住民が国の裁判所に救済を求めることは、権力抑制として効いているとの暗黙の前提がある。裁判所が地方自治体の側に来ることには疑問が出てくる可能性があると考えられる。

7 警察の分権

- 現在の都道府県では、教育委員会の教育長については知事が実質的に任命権を持っているが、公安委員会の県警本部長については国家公務員となっている（地方警務官制度）。都道府県は公安警察政策については基本的に権限を持っていない状態にあるため、警察について道州知事が責任を負うべきかどうか問題となる。
- 道州にかなりの権限があり、自治立法権も拡大すると、刑事罰を置いて執行する場合が増える。そうした行政の最終の部分を、相変わらず国頼りとするこ

とが不適當であるとすれば、警察を道州へ分権することが考えられる。

- 警察や検察当局も国策捜査的な、事実上政治介入につながりかねないようなことをする可能性が無いわけではないため、その統制は別途必要である。その統制のために警察を道州へ分権するというのは一つの方法であるが、その場合には、今度は道州知事が何か問題を起こした時に誰がチェックするかという問題が生じると考えられる。

第4 組織の縦割り化と総合性・専門性

1 法制による縦割り化

- 現在の都道府県は、国の縦割り性を受けて縦割り化しているという側面がある。国の縦割り性については、各大臣の分担管理原則¹⁵、さらに行政法の縦割り性が大きな問題であり、各個別法は、他事考慮禁止¹⁶という憲法にもない根本的規範によって規律されている。
- 個別法が国の大臣に権限を付与し、個別法の下で役割が定められる知事の背後に大臣が存在することで、都道府県は縦割り化することになる。個別法の大 臣の関与をかなり取り払えるのであれば、国の分担管理原則の影響は変えられる可能性がある。最近の議論では、分担管理原則は憲法上の根拠があるものではなく、単に作法として、他の府省のことには法律で介入しないという慣行の下で法律が作られているものと捉え直されている。また、環境影響評価法のよ うに、道路法や河川法などの個別法にも及ぶ横断条項¹⁷を持つものもある。
- 分担管理原則と個別法の他事考慮禁止には少しずれがある。厳格に言うと、個別法の他事考慮禁止では、A法に基づくX大臣とB法に基づくX大臣は別人 と考える。例えば、景観法は、都市計画行政を始めとする複数の行政分野に関 わるが、そうした行政分野間の調整を景観行政団体¹⁸が行うことについて国土 交通省の立案者は、法律における法益と法益を調整するのは法律によってしか できないという堅い解釈をする。景観法に規定がない以上、そのような調整を 行うことは出来ないという考え方であり、景観法を所管する国土交通大臣と都 市計画法を所管する国土交通大臣を区別して考える。

¹⁵ 各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する（内閣法3条1項）。

¹⁶ 守備範囲を越える事項について考慮してはいけないこと。

¹⁷ 環境影響評価法33条は、主務大臣の許認可について「環境保全への適正な配慮」を要件としていない個別法（道路法や河川法など）に対し、環境アセスメントの見地から当該許認可に必要な条件を付すこと等を定める条項となっている。

¹⁸ この法律において「景観行政団体」とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市の区域にあっては指定都市、同法第252条の22第1項の中核市の区域にあっては中核市、その他の区域にあっては都道府県をいう。ただし、指定都市及び中核市以外の市町村であって、都道府県に代わって第2章第1節から第4節まで、第4章及び第5章の規定に基づく事務を処理することにつきあらかじめその長が都道府県知事と協議し、その同意を得た市町村の区域にあっては、当該市町村をいう（景観法7条1項）。

- 国の法律に横断条項のような規定が個別に書き込まれない限り、個別法を越える総合調整を行うことは出来ないというのがこれまでの堅い理解である。そこを横断的に突破できるような道州制基本法、あるいは道州知事の総合調整権の可能性が問題となるが、個別法の規律密度が低くなれば他事考慮に当たる領域は減少するため、そのような制度設計は国の立法の自制次第では可能であると考えられる。
- 現在の国民健康保険審査会、建築審査会、労働委員会、収用委員会などは、政策的に特別法で設けられた特別な不服審査機関であると考えられる。しかし、本来、独立性が求められる不服審査機関について、特別法で縦割りを強要することは適当でないと考えられる。実態としても、このような機関では、事務局を所管部局が担うことにより、結果的に最も独立性の低い機関になっていると言える。行政法の縦割りを抑制する意味からは、総合的な行政不服審査機関を設け、不服審査事件を一括して処理すべきであると考えられる。

2 組織の大規模化による縦割り化

- 法制的な縦割り性を除いたとしても、大規模組織が縦割り・分業化することは仕方のないことであり、道州が大規模組織となる場合には縦割り化は避けられないと考えられる。逆に、現行都道府県よりも小さく軽い道州となる場合には縦割り化は抑制できると考えられる。
- 例えば、新型インフルエンザ対策などを道州で考えることになれば、現在の厚生労働省と同程度に専門的な人材がいなければ対応できないことになる。したがって、分権が進み、道州が現在の都道府県以上に自力で政策立案することが必要になれば、当然、縦割り化、分立化、専門化をせざるを得ないと考えられる。
- 道州が現在の霞が関のように分立化、専門化することが不可避であるとする場合、その弊害を除去するために、長の統合力を強化する方向と執行機関多元主義による分担管理を強化する方向の二つが考えられる。長の統合力を強化する方向では、執行機関多元主義（特に政策別委員会である教育委員会及び公安委員会）の廃止、長以外の行政庁や必置機関の禁止、企画部局・部門間調整システムの強化を行うことが考えられる。他方、執行機関多元主義による分担管

理を強化する方向では、各部長の政治的任用やその他吏員の公選、人事の分立化（採用・任用範囲、プロフェッショナルリズムの導入）、政策と執行の分離（政策は首長部局、執行は分野別執行機関）を行うことが考えられる。

- 長の統合力を強化する方向では、統合主体が存在しないと決着がつかないため、道州知事が最終的な執行機関として全権を掌握する方が調整に寄与すると考える。一方、執行機関多元主義による分担管理を強化する方向では、道州知事一人では調整の過程が見えず思いつきになるので、むしろ分立化させる方が適当と考える。後者では、教育部や警察部だけでなく建設部や福祉部も全て分立した執行機関とすることによって各部長が大きな力を持ち、各部長にスポットライトが当たることによって部局間の対立が増し、対立が増すことによって関心が高まり、議論が深まることによって却って調整できる可能性が高まると考える。したがって、むしろ各部長の対立を演出した方が、実は議論しつつ落とし所を探る調整になり、統合に寄与することになる。

3 人事政策と政治的任用

- 国の場合は職員の府省別採用があるため人事院の位置づけが問題となるが、道州では府省別採用のような方式を採らないのであれば、人事院的な組織をどうするかという問題意識はそれほど必要ないものと考えられる。
- 道州の仕事が増えると、知事が記者会見の全てをこなすことは難しくなる。しかし、知事の代わりを務めることは単なる役人としての部長には荷が重いと考えられるため、政治家としての部長が必要になってくる。これは分業の問題である。
- 執行機関である監査委員には、現在でも議員の兼職が認められている¹⁹。同様に部長と議員を兼職できる制度を設ければ、議員が執行機関に加わる議院内閣制的な運用は可能であると考えられる。しかし、執行機関に加わった議員が知事の直属の部下になることには、二元代表制や議員の利益相反の観点から、異論もあり得よう。もっとも、道州の執行機関も分担管理原則を採れば、執行

¹⁹ 監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員のうちから、これを選任する。この場合において、議員のうちから選任する監査委員の数は、都道府県及び前条第2項の政令で定める市にあつては2人又は1人、その他の市及び町村にあつては1人とするものとする（地方自治法196条1項）。

機関に加わった議員は知事の部下ではないので、独自に執行を担えるとも言える。結局、直接公選制における政治的任用については、現実に政治家集団から任用することには難しい面があると考えられる。

- 一般職の職員の中から有能な人材を部長に任用することは、現在の副知事の任用でも広く見られる実用的な方法であるが、部長には政治的な発言はできないため、結局、知事に負担が集中することになると考えられる。

4 総合性と専門性

- 道州組織の総合性や専門性は、市町村との関係で道州の事務や権限をどうイメージするかによって自ずと変わってくる。小規模市町村との関係では、関連する事務に精通する職員の配置等を含め、道州の側に補完できるような体制が必要となる。大規模市町村との関係では、市町村と道州の権限が重なる部分について、市町村側の意見を聴く調整手続が必要になると考えられる。

第5 自治組織権

1 法律事項の範囲と条例事項の限界

- 政治的に公正な機関が意思決定したものは政治的に公正であると言えるが、成り立ちが公正かどうか分からないものが議会制度や選挙制度を決めると、そこで意思決定したものは全て公正でない可能性が生まれてしまう。つまり、国会の意思決定の公正さは、国会が意思決定したことではなく、国会を設置する憲法制定行為の存在を拠り所とする。したがって、道州に憲法制定行為に相当するものが無いとすると、意思決定を道州議会に委ねる場合に、その意思決定の公正さを担保するものは国の法律になると考えられる。
- 道州の政治的意思決定で判断されるべきものは条例事項に該当するが、道州の政治的意思決定自体の公正性を担保するものは道州議会に委ねられるべきでない（条例事項に該当しない）と考えられる。意思決定自体の公正性を担保するためのメタ（高次）な意思決定と、公正な意思決定の下でどのように組織するかという意思決定ではレベルが異なる。このレベルの違いが法律事項と条例事項についてのメルクマールになると考えられる。
- 意思決定自体の公正性を担保するためのメタ（高次）な意思決定を法律事項とし、その充填を条例や議事規則に委ねるとしても、法律の過度の大枠化により白紙委任になると、勝手な充填が行われ公正さが失われるおそれがある。したがって、法律では大枠だけを定めるという場合でも、法律事項はある程度必要であると考えられる。
- 条例提案権の所在（条例提案権を長と議会のどちらの権限とするか）を各道州ごとに条例で定めることについては、そのようなメタ（高次）な意思決定を条例で定めることは許されず、地方自治特別立法²⁰で決定する必要があると考えられる。法律で定めた類型の中から道州が条例で選択する方式については、その類型を誰がどう選択するかという問題があり、それを政令指定で行うとすれば、地方分権の見地から非常に問題があると考えられる。

²⁰ 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない（憲法 95 条）。

- 法律で定めた類型の中から道州が条例で選択する方式は、分権の観点には合致するが、必置規制のロジックとの対抗関係でどちらを優先するかという基準を失わせてしまう矛盾を抱える。そもそも必置しなければならない理由が、地方自治体の選択で破られて構わない程度のものなのかが問題となる。
- 法律事項とすべきは現行地方自治法 14 条²¹のような内容に限られ、条例提案権の所在といった内容は地方自治体の内部的な意思決定の問題であると捉えれば、条例提案権の所在を各道州ごとに条例で定めることが許されるという考え方も成り立つ。条例提案権の所在をメタ（高次）な意思決定と捉えるか、それとも地方自治体の内部的な意思決定と捉えるかによって違ってくると思われる。
- 国政の選挙制度が法律事項になっていることは、憲法制定権者が国政の選挙制度に係る意思決定を国会に授権したものと考えられる。もし国会が決定した定数に不均衡があれば、裁判所の違憲判決によって担保されることになる。これと同様に考えれば、最終的には憲法の縛りがかかる以上、道州の選挙制度を道州議会で決定することも差し支えないとの見方はできる。その場合には、各道州の条例で、議員選出方法を比例代表制とすることや、選挙権年齢を 18 歳以上にすることも認められることになる。憲法は道州を縛るが、憲法以上に法律で道州を縛ることが必要でない場合はあると考えられる。ただし、例えば、選挙権たるものは法の下での平等に照らして一律でなければならない旨裁判所が判断する場合には、法律事項とせざるを得ないと考えられる。
- 議会及び執行機関に関する現行地方自治法の規定のうち、ガバナンスに関係しない内部的事項や補助機関に関する規定は、そもそも法定する必要はなく、条例や議院規則に委ねるべきであると考えられる。ただし、長と議会の関係、長と国の関係、機関間関係など、特に政治的な機関との対外的な関係については法定する必要があると考えられる。
 - 《地方自治法の規定のうち条例や議院規則に委ねるべきものの例》
 - ・ 議会の議事手続など（第 6 章）

²¹ 地方自治法 14 条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2 年以下の懲役若しくは禁錮、100 万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は 5 万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

- ・ 長の職務の代理、処分の取消及び停止など（7章2節2款）
 - ・ 補助機関（7章2節3款）
 - ・ 議会の瑕疵ある議決又は選挙に対する長の措置など（7章2節4款）
 - ・ 地域自治区（7章4節）
- 住民訴訟などの直接参政制度については、長や議会の意思決定自体の公正性を担保するためのメタ（高次）な仕組みであり、各道州ごとに制度の有無を定めることは適当でないため、法律事項とすべきと考えられる。

2 独立機関に関する考慮事項

- 独立機関には、長や議会が直接関わると長や議会自体の正統性が失われる「公正なガバナンスを担保するために独立性が求められるもの」と、長や議会が直接関わると不正を疑われるため敢えて関与しない「政策的に独立性が求められるもの」の2種類がある。前者に該当する機関は法律で必置すべきであるが、後者に該当する機関は政策的に考えれば差し支えないと考えられる。
- 国レベルでは国会や会計検査院に二重予算制度²²が認められているように、財政的な独立性は重要な視点である。現在、地方自治レベルでは二重予算制度は認められていないが、選挙や監査などに独立のガバナンスが必要であるとすれば、独立させる以上は各独立機関が予算編成権や予算執行権を持つべきである。逆に言うと、そこまでして独立させる必要のある機関は少数であると考えられる。
- 現行地方自治法上は、一般に、公選の「その他吏員」を条例で設けることはできないと解釈されているが、そのような堅い解釈を採らず、出先機関の長などを知事の民主的正統性から独立した「その他吏員」として条例設置することが考えられる。しかし、選出された出先機関の長を気に入らない知事が恣意的に条例を廃止するような運用がガバナンス上不適切であるとする、むしろ「その他吏員」を設ける場合には法律で必置せざるを得ないとも考えられる。

²² 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（財政法19条）。

3 法律で必置すべき独立機関

- 選挙区画定機関、選挙執行機関、監査機関、オンブズマンなどは、「公正なガバナンスを担保するために独立性が求められるもの」であり、法律で必置すべきと考えられる。なお、現在の外部監査契約に基づく監査²³は、発注者が執行機関側であり、監査の独立性・専門性や基準や倫理などが作用してはいるものの、経済的なインセンティブに着目すれば、発注者の意向を受けた監査となるおそれがあるため、仕組みとしては問題があると言える。

- 人事管理機関は、知事や議員が情実で任用したと疑われないように敢えて関与しない仕組みであると捉えれば「政策的に独立性が求められるもの」に該当するが、公の意思形成に関わり公権力の行使に当たる公務員の選定はガバナンスの問題であると捉えれば「公正なガバナンスを担保するために独立性が求められるもの」に該当するため、法律で必置すべきかどうかは微妙なところがあると考えられる。ただし、人事管理機関が、公務員の労働基本権制限の代償措置であるとするならば、公正なガバナンスの観点とは別に、人権保障の観点から政治から独立した機関によることが求められることになり、法律で設置させるべきものとなる。

- 行政不服審査機関は、いわば裁判所の前置機関であり、「公正なガバナンスを担保するために独立性が求められるもの」に該当するため、法律で必置すべきと考えられる。ただし、現行では、ガバナンスの基本である情報公開や個人情報保護に関する不服審査機関についても、法律による必置規制は置かれていない。

- 現在の行政不服審査制度は、行政庁が自らの執行に係る不服審査を判断できる仕組みとなっており、救済が保障されないため、全ての不服審査事件を処理する第三者的執行機関として不服審査機関を法律で必置すべきと考えられる。なお、地方分権改革推進委員会の第2次勧告（H20.12.8）で設定された『「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール』では、私人保護に係る行政不服審査、行政手続や行政強制については法律の規定を存置せざるを得ないものとして整

²³ 地方自治法の一部改正（H9.6.4公布）により制度化された包括外部監査契約に基づく監査（地方自治法13章）。

理されている²⁴。ただし、第三者的な機関を法律で必置とする場合でも、組織の構成や手続については、条例による独自規律を認めるべきである。

4 政策的な独立機関

- 現在の収用委員会、労働委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、教育委員会、公安委員会などは「政策的に独立性が求められるもの」であり、本来、法律で必置にする必要のない機関であると考えられる。例えば、知事が警察の権限を持つと不正を疑われると考えれば独立機関とし、警察に関する住民の関心が高いため知事が全責任を負うべきと考えれば独立機関としなくても構わないと考えられる。ただし、独立機関としない場合には、知事が警察を自らの手足のように使う危険はあるため、別途オンブズマンのような安全を担保する仕組みは必要である。スウェーデンでは、オンブズマンは警察や軍も対象としている。
- 「政策的に独立性が求められるもの」には他にも、コミットメント・コストを下げるという観点から、例えば消費者委員会、都市計画区域の線引き委員会、漁業調整委員会、公害調整委員会、建築紛争委員会、公共事業箇所付け委員会など、様々なものがあり得ると考えられる。

5 独任制機関と合議制機関

- 独任制は、一人では全てを意思決定できないため、下位の人間（官僚）に処理を任せるという分業のロジックに基づく。これに対し合議制は、複数の人間で意思決定するという分業のロジックに基づく。両方とも分業の問題である。
- 組織の独立性を高める場合に、構成員が複数である方が談合が起きにくいと考える場合は、例えば現在の監査委員を監査委員会として合議制機関にすることが考えられる。逆に、複数の構成員で分割統治されるよりも独任制の方が有

²⁴ ア 地方自治体による行政処分など公権力行使（これに準ずるものを含む。）にあたっての私人保護（行政不服審査の一般ルール及びその特例、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束にあたっての人権擁護、個人情報保護に限る。）、地方自治体による事実証明（証明書、手帳交付）、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定（地方分権改革推進委員会「第2次勧告」p.8）

力であると考えられる場合には、例えばオンブズマンを合議制機関として運用することが考えられる。

6 委員会と審議会

- 形式的に言えば、執行機関である委員会²⁵が対外的な決定権を持ち委員会の名で行政処分を行うことができるのに対し、執行機関の附属機関²⁶である審査会や審議会はそこまでの権限を持たない。しかし、例えば建築基準法上の不服審査機関である建築審査会は、不服審査に関する限り行政庁であり、事実上特定行政庁²⁷の意向をチェックする機関となっているため、委員会に位置づけたとしても不思議のない機関であると考えられる。なお、建築審査会の裁決は事実上最終決定であり、建築審査会の裁決に不服がある者の国土交通大臣に対する再審査請求（建築基準法 95 条）は、本来、裁判所で争うべきものである。いわゆる裁定的関与²⁸となっており、再審査請求は認めるべきでないと考えられる。
- 国の証券取引等監視委員会が諮問機関としての審議会等に位置づけられたのは、最終的な処分権限は大臣が持つべきと考えられたからである。証券取引等監視委員会自身に最終的な処分権限まで持たせようと考えれば、公正取引委員会のように外局としての委員会に位置づけるのが自然である。同様に、地方自治体でも、例えば現在は情報公開審査会などの最終的な決定権限は長が持つが、これを審査会自身が持つように制度設計することは可能である。
- ある政策分野について審議会を置くのか、それとも委員会を置くのかは、基本的には道州の判断に委ねるべき事項であると考えられる。また、現在は一般に、議会には附属機関を置くことができないと解釈されているが、議会に附属機関を置くことも、本来、自由に取られるべき事項であると考えられる。

²⁵ 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く（地方自治法 138 条の 4、1 項）。

²⁶ 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない（地方自治法 138 条の 4、3 項）。

²⁷ 建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長をいい、その他の市町村の区域については都道府県知事をいう。ただし、第 97 条の 2 第 1 項又は第 97 条の 3 第 1 項の規定により建築主事を置く市町村の区域内の政令で定める建築物については、都道府県知事とする（建築基準法 2 条 35 項）。

²⁸ 地方公共団体の機関がした処分について、個別法の規定に基づき、国等が審査請求・再審査請求の手続を通じて行う関与のこと。

7 長の自治組織権と議会の自治組織権

- 附属機関の設置など長側の組織編制に対する議会のチェックを不要と考えるか、それとも議決なり条例という形で議会が関与すべきと考えるかについては、長と議会の権限のバランスに関わる問題である。長と議会の間で権限配分の初発の段階を決めないとその後のゲームが成り立たないため、附属機関の設置権限を持つことがより対等なゲームを成立させるための一つの条件なのか、そうではないのかによって考えていくことになる。長と議会の他の権限とも併せて議論する必要があると考えられる。
- 国の場合には、もともと行政組織については国会がある程度決定すべきという考え方が強く（行政組織法定主義）、それが行政の機動的対応を図る観点から戦後ずっと弾力化されてきたという経緯がある。ただし、国の行政機関法定主義は、政治学的には、戦後直後に参議院が与党少数であったため成立したものであり、その後、衆参を通じて自由民主党が支配するようになったことにより次第に緩和されてきたものと考えられる。ディバイデッド・ガバメント²⁹（divided government）が生じているかどうかによって意味が変わり、道州議会が知事与党少数となる状況が時々起こるものであれば条例事項とすることに意味があるが、常にオール知事与党の状況であれば特に条例事項である必要はないと考えられる。
- 現行地方自治法では条例で議決事件を追加することが可能であるが³⁰、どのような事件でも追加できるわけではなく、長に専属する事件については追加ができないと考えられる。仮に、法律上、長側の附属機関設置が条例事項とされていない場合³¹に、それが条例により議決事件に追加することもできない趣旨であるとする、地方自治体の中で自由に決められる事柄ではない可能性がある。

²⁹ 行政府とは異なる政党が立法府で多数を占める状況。いわゆる「ねじれ」。

³⁰ 普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。（地方自治法 96 条 2 項）。

³¹ 地方自治体の附属機関については、もともと各執行機関限りで任意に設置しうるものとされていたものが、地方自治法の一部改正（S. 27）により条例事項となった経緯がある。

第6 自治立法権

1 国の立法権との関係

- 道州制を導入しても、論理的には、道州の自治立法権は拡大しない。地方自治体としての道州である以上、道州の立法権は、条例制定権の枠を超えることができない。したがって、道州の自治立法権（条例制定権）を拡大するためには、国の立法権を制約することが必要になると考えられる。
- 国の立法権を制約することは、本来は憲法改正が必要となる問題であり、国会の自制や裁判所の違憲判決（詳細な法律を条例制定権の過度の侵害として違憲判断）に期待しても実現を図ることはできない。現実的には、参議院の地方代表院化や国と地方の協議の場の実効化など、道州の国政参加によって国会の立法権を政治的に制約していくことが考えられる。
- 国の法律の規律密度が低くなれば反射的に道州の自治立法権は拡大するが、問題は国会がなぜ立法を自制するかである。自制させるための力学が必要であり、個別の立法を整理させるよう誰かが国に対し圧力をかける、あるいは国が何か規制を増やすような立法案を出した場合にそれに抵抗するようなプロセスが無ければならない。しかし、第一次地方分権改革以降の地方自治体の動きを見る限り、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正³²や建築基準法の改正³³についてもほとんど素通りであったように、新規立法に対する抑制はあまり見られない。その意味では、現在の地方自治体は新規立法に対するチェックについては非常に感度が低いと言える。
- 地方六団体に対する各大臣の事前情報提供³⁴は、現状では、法律改正案につ

³² 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正（H19.6.27 公布）では、教育委員会の法令違反や怠りによって、緊急に生徒等の生命・身体を保護する必要が生じ、他の措置によってはその是正を図ることが困難な場合、文部科学大臣は是正・改善の「指示」ができる旨の規定（50 条）等が設けられた。

³³ 都市再生特別措置法に伴う建築基準法の一部改正（H14.4.5 公布）では、都市再生特別地区内の建築物については、都道府県等の定める都市計画に基づく斜線制限や高度地区による制限は適用されない等の規定（60 条の 2）が設けられた。

³⁴ 各大臣は、その担任する事務に関し地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、第 2 項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする（地方自治法 263 条の 3、5 項）。

いても国会提出1週間ほど前にしか行われなため、全国知事会で合意を取り付けて代案を提出するような運用は現実的には不可能となっている³⁵。ただし、仮に早期に情報提供があった場合に、地方六団体の側に適時にボールを投げ返すことのできる能力があるかと言うと、現時点では能力が不足していると考えられる。

- 立法手続の問題として、例えば地方六団体に対するコンサルテーション（consultation；相談）期間を4週間確保しなければならないとするような手法はあり得ると考えられる。

2 立法補佐機関

- 道州の立法を補佐する組織・機構の設置については、基本的には自治組織権の範囲内の問題であり、各道州の自由に委ねるべきであるが、例えばアトニー・ジェネラル（attorney general；法務長官）を法律で必置することになれば、道州における法務管理が重要であるという国側のメッセージを示すことは可能であると考えられる。
- 内閣法制局のようなものを置くか、それとも別の形で対応するかは道州ごとに考えるべき問題である。ただし、現在の内閣法制局には、法制的なチェックにおいて堅い考え方を採る傾向が強いため、内閣や府省の独自の試みがブロックされてしまう場合があるとの批判がある。
- オンブズマンは、議会の立法機能を強化するよりも、議会の行政監視機能または利益保護機能を強化する側面が強い機関であると考えられる。つまり、オンブズマンは議会の百条調査権³⁶を常設の独任制機関に任せている状態に近いものと言える。とはいえ、議会は政治的中立機関でもなければ専門家による機関でもなく、調査権を行使するとしても、オンブズマンとは自ずと性格が異な

³⁵ 地方分権改革推進委員会の第3次勧告（H21.10.7）は、「情報提供の時期については、例えば、法律案については、審議会等の答申を受けた場合、当該答申を踏まえて法案化する旨を当該答申とともに通知するなど、長、議長の全国的連合組織が法律案の内容を知り、それに意見を提出した場合、地方側の意見を踏まえた法律案の修正等が可能な時期とすべきである。」としている。

³⁶ 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる（地方自治法100条1項）。

る。

- 職員のみで政策を立案することには限界があるため、道州が内政について政策を立案する場合には、政策に関わる審議会等を設置することは不可避であると考えられる。

3 違法な道州条例に対する統制のあり方

- 道州の自治立法権が拡大すると違法な道州条例の可能性が高まるという議論はナンセンスである。憲法違反は別として、違法な条例が生まれる要因は、法律の規律密度が高すぎる（条例で定めたい内容を違法にするような国法が制定されていること）にあると考えられる。
- 違法な道州条例に対する統制は、裁判所における事後統制を基本とすべきである。国による事前関与や道州条例違法確認訴訟の出訴は疑問であり、住民による客観訴訟を拡大する方が望ましい。違法性の名の下に国が事前統制に関与することは適当でないと考えられる。
- 国による道州条例違法確認訴訟の出訴は、道州に国の法律に対する客観訴訟が認められないこととの相互関係からみて対等でないと言える。仮に道州に国の法律に対する客観訴訟を認めるとした場合でも、道州側は違憲確認訴訟しか提訴できないのに対し、国側は違憲確認訴訟も違法確認訴訟も提起できるため、やはり対等ではないと考えられる。
- ドイツでは、自治権を侵害する法律に対して市町村が連邦や州の憲法裁判所に出訴することが可能である。ただし、ドイツの場合は行政的関与も非常に強いため、違法な条例が作られる時には連邦や州側の行政的関与があると想定される。
- 裁判所のチェックは、国に対しても地方自治体に対しても、同じような厳しきで行われる必要がある。しかし、裁判所の人事権は国が持っているため、司法の独立性は、憲法上保障されているとはいいながら、裁判所への人事権を持たない地方自治体から見ると、制度設計上は、必ずしも同じ立場でチェックを受ける仕組みにはなっていない。

- 違法な道州条例に対する統制としては、道州の立法過程に市町村が参加するような政治的事前統制が最も重要であると考えられる。政治的事前統制としては、イニシアティブ（住民が法律等の制定・改廃を直接請求する住民立法）やレファレンダム（住民投票）を実効的なものにできるかどうかも問題となる。

第7 市町村との関係

1 道州の政策決定に対する市町村の関与

- 市町村の声を吸い上げるため、例えば、道州議会を二院制とし、第二院を市町村の代表者（例えば市町村長）で構成するというアイデアもあるが、それは市町村と道州の役割や権限をどう考えるかによって制度設計が変わってくる。市町村の役割が完結的で道州の役割と明確に分かれるのであれば、道州議会に市町村の代表者が出て行く必要性はそれほど高くなる。国と地方自治体の関係で言えば、国と地方の協議の場を実効化すべきとの意見や、参議院を地方代表院化すべきとの意見がある背景には、国が地方自治体に関わる制度を一方的に設計できるツールを持っていることが前提として存在する。道州と市町村の関係を考えることが、道州議会やその他の組織・機構の制度設計につながってくると考えられる。
- 都道府県条例と市町村条例の関係は、建前としては、第一次地方分権改革以降では役割分担がはっきりしているため、相互の抵触は生じないものとされている。地方自治法2条16項³⁷の「市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない」という規定は無用なものであり、本来は第一次地方分権改革の際に削除すべきであったものが、たまたま「行政事務³⁸」という言葉を使っていなかったために残ったものと言える。
- 都道府県が市町村の事務について条例を作ることができるとする、かつての統制条例は、「行政事務」概念に基づいていたため、第一次地方分権改革により「行政事務」が無くなったことに伴って存在しなくなった。それが大きな方向であるが、現実には、環境保全などの行政分野において都道府県と市町村が競合していることを前提にすると、暫定的な解釈論としては、都道府県条例の方が市町村条例に優位すると考えられる。ただし、その場合でも、市町村条例独自の規律については、国法と条例の関係と同様に、市町村条例が勝つ場合があると考えられる。

³⁷ 16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

³⁸ 地方分権一括法以前の概念で、住民の権利義務に関する権力的・規制的な事務。条例で定める必要がある（改正前の地方自治法14条2項）。

- 道州と基礎自治体の役割分担がセパレート（separate；別々）である方向を強めるのであれば、道州条例が市町村条例を制約する状況は生じないはずであるが、現在の都道府県と市町村の関係の延長で考えれば、やはり道州条例の市町村条例に対する事実上の影響は大きい可能性がある。そうであれば、道州条例を作る際には、市町村がしっかり意見を言えるようにしておく必要性が出てくる。道州と基礎自治体の権限の切り分け方を分離型で考えるのか、融合型で考えるのかによって変わるものと考えられる。
- 道州議会に市町村の代表者（例えば市町村長）で構成する第二院を置くことについては、第二院の議員は一応直接公選された者と言えるため直接公選制³⁹をクリアできるとしても、投票価値の平等（人口比例の保障）の問題をクリアできるとは限らないため、憲法違反になるおそれがある。直接公選制についても、住民はもともと市町村長として選んでおり、道州議会議員として選んでいないため問題となる可能性がある。なお、道州と市町村による道州内協議会のようなものがあれば、実質的には第二院の機能を持つことになると思われる。

2 道州による市町村の補完

- 現在の町村の規模は8千人に満たないところも多く、昭和の大合併の時と大きく変わっていない。平成の大合併は、町村の規模を大きくしたというより、むしろ人口移動により規模が縮小したものを元に戻した程度に過ぎないと言えるため、都道府県の補完機能は残らざるを得ないと考えられる。その場合に、都道府県を廃止して道州をつくるとなると市町村の補完を行うことが難しくなるため、普通に考えれば、都道府県を残し、地方自治体を三層制とする方が自然である。しかし、これまでの道州制議論では、なぜか三層制は屋上屋となり効率的でないとの理由から議論自体がされていない。軽い層を三つつくると、重い層を二つつくるとはどちらが簡素かというような議論が無く、ただ三層あること自体が多過ぎるという感覚的な議論を前提にすることは適当でないと考えられる。
- フランスのように地方自治体を三層制とすることは、道州制への移行の面か

³⁹ 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（憲法93条2項）。

らも現実的であり、マルチ・レベル・ガバナンス⁴⁰ (multi level governance) というヨーロッパ流の考え方から見ても検討に値するものであると考えられる。

- アメリカの地方自治体は最も多層的で多様な姿をしており、むしろそれが競争を生み、違いがあればあるほど効率的になっていくと考えられている。なぜわが国では、大きくすれば効率的になるという考え方が支配的なのか不思議であると言える。
- 市町村合併が進んだからといって市町村が有力になっているとは限らず、持たざる者同士の合併では、合併後も補完の必要性は消えていないと考えられる。また、総務省は、中心市⁴¹と周辺市町村が協定により定住自立圏を形成する定住自立圏構想を推進しているが、そのような中心市が存在しない地域では、都道府県が何らかの補完をせざるを得ないと考えられる。なお、水平的補完は、住民が選挙権を行使できない中心市の為政者にサービス提供を任せることとなるため、手放しで推奨できる話ではない。民主的統制やチェック・アンド・バランスの観点からは、かなり問題のある制度であると言える。

3 道州の出先機関

- 道州の出先機関には民主的統制が無いいため、そのような機構をつくるよりは、もともと民主的統制のある都道府県を存置する方が適当であると考えられる。民主的統制は効率性が低いと言えはその通りであるが、チェック・アンド・バランスの観点からは必要なことであり、無駄と言って切り捨てることは適当でないと考えられる。
- 出先機関はあくまで事務の実施機関である。道州の出先機関を設置することは、市町村が担えない事務を補完することへの答えにはなるとしても、道州自体が大きくなり住民意思を反映しにくくなることへの答えにはなり得ないと考えられる。
- 出先機関への住民参加は、所詮、審議会レベルの参加であり、民主的統制で

⁴⁰ 複数のスケールで意思決定に関与することを認めることで多様な民意を反映する統治。

⁴¹ 人口5万人程度以上（少なくとも4万人超）、昼夜間人口比率1以上（合併市の場合は、人口最大の旧市の値が1以上も対象とする。）。

はない。本庁の了解の下で行われる出先機関への権限移譲と、民主的統制や住民自治とは大きく異なると考えられる。

第8 住民自治の担保

1 直接民主制

- 住民の代表者を選挙し、その代表者を通じて政治に参加する「間接民主制」が憲法の原則であるとするれば、「直接民主制」は例外であり、例外を認めるためには説明が必要となる。町村総会⁴²が憲法違反にならないのは、より住民の意思が反映されやすいためである旨説明されることが多いが、憲法94条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」としていることから、憲法は住民が機関となって条例を制定することも許容していると説明することができる。

2 イニシアティブ

- イニシアティブ（住民が法律等の制定・改廃を直接請求する住民立法）に係る現行の署名要件⁴³は禁止的にハードルが高いため、道州ではこの要件を相当緩和しない限り、イニシアティブは実効性のある制度にはならないと考えられる。しかし、単純に署名要件を緩和するだけでは制度自体の妥当性が失われるおそれがあるため、別の手法を構想せざるを得ないとすると、例えば、住民が市町村に直接請求し、市町村長がそれを強制的に代行する仕組み（市町村長代行方式イニシアティブ）が考えられる。
- 市町村長代行方式イニシアティブのように、住民が狭域自治体である市町村を通じて広域自治体である道州の行政なり立法に対してもものを言う仕組みを考

⁴² 町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる（地方自治法94条）。

⁴³ 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる（地方自治法74条1項）。

⁴⁴ 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の3分の1（その総数が40万を超える場合にあっては、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる（地方自治法76条1項）。

える場合には、道州と市町村がそれぞれある程度独立して行政なり立法を完結的に実施するという考え方との整合を図る必要性が出てくる。なお、制度設計次第では、道州と市町村による道州内協議会のようなものを検討することになると考えられる。

- 議会の支出の違法性について住民が事務監査請求⁴⁵を求める場合、監査委員には議員のうちから選任される議選委員が入っているため、監査がお手盛りとならないよう、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査⁴⁶を求めることが考えられるが、現在は、住民の求め通り個別外部監査を認めるかどうかは議会が判断する制度になっている⁴⁷。つまり、議会の支出の違法性が問われている時に、議会の判断を経ないと個別外部監査を行うことが出来ない制度になっており、問題があると言える。これと同様に、現行地方自治法上の直接請求制度は、かなりの部分について議会の判断を経ないと発現されない制度となっているため、直接請求に係る議会の関与を弱めることが考えられる。
- 現在のイニシアティブを真正なイニシアティブとするためには、議会が条例制定改廃請求を否決した場合にレファレンダム（住民投票）を強制し、レファレンダムの結果、賛成多数により条例が成立する仕組みを導入することが考えられる。この仕組みでは、議会は何でも却下することはできず、真摯に検討して修正を加え、何らかの答えを出さざるを得なくなる。現在の市町村レベルの条例制定改廃請求は、真正イニシアティブとなっていないことによる問題がかなりあるものと考えられる。なお、真正イニシアティブを導入しても、議会は直ちに廃止条例案を提出できるため、それほど直接民主制が強まることにはならないが、廃止条例案の提出に当たりもう一度政治的責任が問われることになると考えられる。

⁴⁵ 選挙権を有する者（道の方面公安委員会については、当該方面公安委員会の管理する方面本部の管轄区域内において選挙権を有する者）は、政令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務の執行に関し、監査の請求をすることができる（地方自治法75条1項）。

⁴⁶ 第75条第1項の請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを条例により定める普通地方公共団体の同項の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、同項の請求をする場合において、併せて監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めることができる（地方自治法252条の39、1項）。

⁴⁷ 前項の規定による通知があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、当該通知があつた日から20日以内に議会を招集し、同項の規定による監査委員の意見を付けて、当該事務の監査の請求に係る個別外部監査の請求について監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることについて、議会に付議し、その結果を監査委員に通知しなければならない（地方自治法252条の39、4項）。

3 住民訴訟

- 財政統制としては、住民訴訟⁴⁸が最も実効性のある制度であると考えられる。地方側に住民訴訟という訴訟ルートがあることは、ガバナンスにおける国と地方の大きな相違点と言える。
- 直接民主制が可能であるのは、一応、地方自治体の強みであると言える。道州では直接民主制が期待できなくなるので、次善の策として道州の政策決定に対する市町村の関与を強化することが考えられるが、市町村が動かない限り住民のレバレッジ（leverage；影響力）は発揮されないため、現実的には、住民が直接ボタンを押せる制度は住民訴訟だけであると言える。
- 議会が、いわゆる4号訴訟⁴⁹の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行うことは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の実効性を失わせるものであり、法律で制約すべき問題である。そもそも、明文が無くともそのような権利放棄の提案はできないはずであるが、裁判所はこれまでそうした考え方には立っておらず、最近になってそれを修正する判決が出てきた。

4 議会・選挙制度

- 政策立案に関わることができる点を考慮すると、住民自治の実質的な手法としては、審議会委員の公募などが本来的なものであると言える。しかし、面積の広大な北海道では現在でも住民の参画が難しいように、道州では日帰りさえ困難になるとすれば、そのような手法はほとんど不可能になると考えられる。結局、住民を代表する意思決定機関である議会の役割が最も重要であり、行政の側における住民自治の手法以前に、より根源的な問題として、道州議会を現在の都道府県議会の延長線上で考えて、果たして住民自治の発現として十分かどうかを考える必要がある。

⁴⁸ 地方公共団体の長や職員等による違法又は不当な公金の支出等に対して、当該地方公共団体の住民が是正を求める訴訟であり、住民監査請求（地方自治法 242 条）の結果に不服がある場合に提起できる（地方自治法 242 条の 2）。

⁴⁹ 住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟（地方自治法 242 条の 2、1 項 4 号）。なお、第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（H21. 6. 16）は、「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。」としている。

- 第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（H21.6.16）は、「議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。」としているが、議会における女性議員の比率を高めるためには、単に議員の選出方法を比例代表制にするだけでは不十分であり、男、女、男、女という形の拘束名簿式を採るパリテ法⁵⁰のような制度を強制すれば可能になると考えられる。

- 現在の都道府県議会議員の選出方法は、正確には中選挙区制ではなく郡・市選挙区制度という別のロジックで制度設計されており、ゲリマンダー⁵¹をさせにくい制度になっていると言える。選挙政治学者は、小選挙区制にしろ比例代表制にしろ、選挙制度のロジックが貫徹していないことに問題があるという考えを持っている。小選挙区制で全部貫徹するというのはそれなりに有効な考え方であり、ゲリマンダーにも限界があると考えられる。

⁵⁰ 議員選挙の各党立候補者の男女比率を同数にすることを義務づけたフランスの選挙法。対象は比例代表制の市町村議会や地域圏議会選挙などであり、2000年（平成12年）に成立した。

⁵¹ 特定の政党または候補者に有利になるよう、不自然な形で選挙区の境界線を定めること。

参考資料

1	ヒアリング対象者・ヒアリング実施状況	36
---	--------------------	----

2	地方自治法 第6章・第7章の構成	37
---	------------------	----

3	国の立法補佐機関、会計検査院、委員会、審議会等の概要	38
---	----------------------------	----

ヒアリング対象者

座長 渋谷 秀樹 立教大学大学院法務研究科委員長 教授（憲法学）

齋藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科 教授（行政法学）

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科 教授（行政学）
公共政策大学院
法学部

ヒアリング実施状況

第1回 日時：平成21年9月9日（水）午前10時～午後1時
場所：都道府県会館4階408会議室

第2回 日時：平成21年10月19日（月）午後3時～6時
場所：都道府県会館4階403会議室

第3回 日時：平成21年11月9日（月）午後1時30分～4時30分
場所：都道府県会館4階403会議室

地方自治法 第6章・第7章の構成

節	款	条
第六章 議会		
第一節 組織		
	89	議会の設置
	90	都道府県議会の議員の定数
	91	市町村議会の議員の定数
	92	兼職の禁止
	92の2	議員の兼業禁止
	93	任期
	94	町村総会
	95	町村総会に対する準用
第二節 権限		
	96	議決事件
	97	選挙及び予算の増額修正
	98	検査及び監査の請求
	99	意見書の提出
	100	調査権・刊行物の送付・図書室の設置等
	100の2	専門的事項に係る調査
第三節 招集及び会期		
	101	招集
	102	定例会・臨時会及び会期
第四節 議長及び副議長		
	103	議長及び副議長
	104	議長の議事整理権・議会代表権
	105	議長の委員会への出席
	105の2	議長の訴訟の代表
	106	議長の代理及び仮議長
	107	臨時議長
	108	議長及び副議長の辞職
第五節 委員会		
	109	常任委員会
	109の2	議会運営委員会
	110	特別委員会
	111	条例への委任
第六節 会議		
	112	議員の議案提出権
	113	定数
	114	議員の請求による開議
	115	議事の公開の原則及び秘密会
	115の2	修正の動議
	116	表決
	117	議長及び議員の除斥
	118	投票による選挙・指名推選及び投票の効力の異議
	119	会期不継続の原則
	120	会議規則
	121	長及び委員長等の出席義務
	122	長の説明書提出
	123	会議録
第七節 請願		
	124	請願の提出
	125	採択請願の処置
第八節 議員の辞職及び資格の決定		
	126	辞職
	127	失職及び資格決定
	128	失職の時期
第九節 紀律		
	129	議場の秩序維持
	130	会議の傍聴
	131	議長の注意の喚起
	132	品位の保持
	133	侮辱に対する処置
第十節 懲罰		
	134	懲罰理由
	135	懲罰の種類及び除名の手続
	136	除名議員の再当選
	137	欠席議員の懲罰
第十一節 議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員		
	138	事務局の設置及び議会の職員

節	款	条
第七章 執行機関		
第一節 通則		
	138の2	執行機関の義務
	138の3	執行機関の組織の原則
	138の4	委員会・委員及び附属機関の設置
第二節 普通地方公共団体の長		
第一款 地位		
	139	知事及び市町村長
	140	任期
	141	兼職の禁止
	142	長の兼業禁止
	143	失職
	144	失職の時期
	145	退職
	146	(削除)
第二款 権限		
	147	長の統轄代表権
	148	事務の管理及び執行権
	149	担任意務
	150	(削除)
	151	(削除)
	152	長の職務の代理
	153	長の事務の委任・臨時代理
	154	職員の指揮監督
	154の2	処分取消及び停止
	155	支庁・地方事務所・支所等の設置
	156	行政機関の設置・国の地方行政機関の設置の条件
	157	公共的団体等の監督
	158	内部組織
	159	事務引継
	160	(削除)
第三款 補助機関		
	161	副知事・副市町村長の設置及びその定数
	162	副知事及び副市町村長の選任
	163	副知事及び副市町村長の任期
	164	副知事及び副市町村長の欠格事由
	165	副知事及び副市町村長の退職
	166	副知事及び副市町村長の兼職・兼業禁止及び事務引継
	167	副知事及び副市町村長の職務
	168	会計管理者
	169	親族の就職禁止
	170	出納長及び収入役等の職務権限
	171	出納員及び会計職員
	172	職員
	173	(削除)
	174	専門委員
	175	支庁及び地方事務所等の長
第四款 議会との関係		
	176	議会の瑕疵ある議決又は選挙に対する長の処置
	177	収入又は支出に関する議決に対する長の処置
	178	不信任議決と長の処置
	179	長の専決処分
	180	議会の委任による専決処分
第五款 他の執行機関との関係		
	180の2	長の事務の委員会等への委任及び補助執行
	180の3	長の補助職員その他の執行機関の職員に兼職・事務の従事等
	180の4	組織等に関する長の総合調整権

節	款	条
第三節 委員会及び委員		
第一款 通則		
	180の5	委員会及び委員の設置・委員の兼業禁止等
	180の6	委員会及び委員の権限に属しない事項
	180の7	委員会等の事務の委任・補助執行・委託等
第二款 教育委員会		
	180の8	教育委員会の職務権限等
第三款 公安委員会		
	180の9	公安委員会の職務権限等
第四款 選挙管理委員会		
	181	選挙管理委員会の設置及び組織
	182	選挙管理委員及び補充員の選挙
	183	任期
	184	失職
	184の2	罷免
	185	退職
	185の2	守秘義務
	186	職務権限
	187	委員長
	188	招集
	189	会議
	190	表決
	191	書記その他の職員
	192	選挙管理委員会の訴訟の代表
	193	準用規定
	194	委員会の規程
第五款 監査委員		
	195	監査委員の設置及び定数
	196	選任及び兼職の禁止
	197	任期
	197の2	罷免
	198	退職
	198の2	親族の就職禁止
	198の3	職務権限
	199	職務権限
	199の2	監査執行上の除斥
	199の3	代表監査委員
	200	事務局の設置等
	201	準用規定
	202	条例への委任
第六款 人事委員会、公平委員会、労働委員会、農業委員会その他の委員会		
	202の2	その他の委員会の職務権限等
第七款 附属機関		
	202の3	附属機関の職務権限・組織等
第四節 地域自治区		
	202の4	地域自治区の設置
	202の5	地域協議会の設置及び構成員
	202の6	地域協議会の会長及び副会長
	202の7	地域協議会の権限
	202の8	地域協議会の組織及び運営
	202の9	政令への委任

国の立法補佐機関、会計検査院、委員会、審議会等の概要

	内閣法制局	議院法制局（衆・参）
位置づけ	○ 内閣の下に置かれる、法制的な面から内閣を直接補佐する機関	○ 国会（議院）の内部組織
法的根拠	○ 内閣法制局設置法 1 条 内閣に内閣法制局を置く。	○ 国会法 131 条 議員の法制に関する立案に資するため、各議院に法制局を置く。 ○ 議院法制局法
職務	○ 閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。（いわゆる審査事務） ○ 法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること。 ○ 法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること。（いわゆる意見事務） ○ 内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと。 ○ その他法制一般に関すること。	○ 議員立法の補佐 ○ 修正案（動議により提出）の作成の補佐 ○ （議員からの依頼や照会に応じた）法制に関する調査
組織	○ 意見事務は第一部で、審査事務は第二部、第三部及び第四部で行う。 人事、予算、会計等の官房的事務を長官総務室において行う。 また、第一部に設けられた憲法資料調査室において、昭和 39 年 7 月 3 日に憲法調査会が提出した報告及び同調査会の議事録その他の関係資料の内容の整理等の事務を行う。	○ 衆議院法制局 法制局長、法制次長、法制主幹、法制企画調整部（4 課）、第一部～第五部（10 課） ○ 参議院法制局 法制局長、法制次長、法制主幹、第一部～第五部（10 課）、総務課、調査課
職員数	○ 定員 77 名〔19 年度末〕	○ 衆議院法制局 定員 82 名〔19 年度末〕 ○ 参議院法制局 定員 76 名〔19 年度末〕
身分	○ 内閣法制局長官 特別職国家公務員（内閣法制局長官；国家公務員法 2 条 3 項） ○ 内閣法制次長、内閣法制局参事官、内閣法制局事務官その他所要の職員 一般職国家公務員	○ 特別職国家公務員（国会職員；国家公務員法 2 条 3 項）
任免・採用方法等	○ 内閣法制局長官 内閣が任命する。 ○ 内閣法制次長、内閣法制局参事官、内閣法制局事務官その他所要の職員 国家公務員採用 I 種・II 種・III 種試験	○ 法制局長は、議長が議院の承認を得て任免する。 ○ 法制局の参事その他の職員は、法制局長が議長の同意及び議院運営委員会の承認を得て任免する。 ○ 衆議院法制局職員採用 I 種試験 ○ 参議院法制局職員採用 I 種試験
予算面の配慮 （二重予算制度）	—	○ 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。（財政法 19 条）

参考

○ 内閣法制局ホームページ
<http://www.clb.go.jp/index.html>

○ 平成 19 年度 内閣 省庁別財務書類
<http://www.cas.go.jp/jp/yosan/zaimu/h19.pdf>

○ 衆議院ホームページ
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_saiyo.htm

○ 参議院法制局ホームページ
<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/index.htm>

	衆議院調査局	参議院常任委員会調査室
位置づけ	○ 国会（議院事務局）の内部組織	同左
法的根拠	○ 国会法 43 条 常任委員会には、専門の知識を有する職員（これを専門員という）及び調査員を置くことができる。 ○ 議院事務局法 15 条 衆議院事務局に、第 3 条第 1 項の部及び課のほか、次に掲げる事務を分掌するため、調査局（以下「衆議院調査局」という。）を置く。 一 委員会の命を受けて行うその審査又は調査のために必要な調査（第 19 条において「予備的調査」という。）及び特別委員会の所管に属する事項に関する調査の事務その他これらの調査の事務に付随する事務 二 第 12 条の規定による調査の事務に関する総合調整に関する事務	○ 国会法 43 条 常任委員会には、専門の知識を有する職員（これを専門員という）及び調査員を置くことができる。
職務	○ 委員会調査 各委員会における議案等の審査や国政調査に資するための調査 ○ 予備的調査 調査局長に対し、委員会が予備的調査を命ずる旨の議決をした場合や、40 人以上の議員からの予備的調査要請書の送付を受けた委員会が命ずる場合に行われるもの ○ 議員からの依頼による調査 議員個人からの依頼に応じて、施策の実施状況や条文解釈等の説明をしたり、質疑のための資料作成などの補佐を行うもの	○ 法律案等に係る調査、要綱原案・参考資料等の作成に関する事務 ○ 所管事項に係る調査及び資料の作成に関する事務 ○ 本会議における口頭報告、調査報告書の原案の作成に関する事務
組織	○ 衆議院調査局長、衆議院調査局調査員、その他の職員から組織される各調査室（内閣、総務、法務、外務、財務金融、文部科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通、環境、安全保障、国家基本政策、予算、決算行政監視、第一特別～第三特別）	○ 専門員・調査員から組織される各常任委員会調査室（内閣、総務、法務、外交防衛、財政金融、文教科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通、環境、予算、決算、行政監視） ※ 常任委員会調査室のほかに、参事から組織される企画調整室・特別調査室（第一～第三）・憲法事務局がある。
職員数	○ 定員 308 人〔19 年度末〕	○ 定員 252 人（企画調整室、常任委員会調査室、特別調査室及び憲法事務局の合計）〔19 年度末〕
身分	○ 特別職国家公務員（国会職員；国家公務員法 2 条 3 項）	同左
任免・採用方法等	○ 常任委員会専門員及び常任委員会調査員は、常任委員長の出により、事務総長が議長の同意及び議院運営委員会の承認を得て任免する。 衆議院事務局職員採用 I 種・II 種・III 種試験	○ 常任委員会専門員及び常任委員会調査員は、常任委員長の出により、事務総長が議長の同意及び議院運営委員会の承認を得て任免する。 参議院事務局職員採用 I 種・II 種・III 種試験
予算面の配慮（二重予算制度）	○ 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。（財政法 19 条）	同左

参考	○ 衆議院ホームページ http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_saiyo.htm	○ 参議院ホームページ http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/jimu_sosikizu.html#jounin
	○ 参議院法制局ホームページ http://houseikyoku.sangiin.go.jp/index.htm	○ 19 年度 参議院 省庁別財務書類 http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/zaimu/h19/pdf/h19san.pdf

	国立国会図書館調査及び立法考査局	会計検査院
位置づけ	○ 国会の内部組織	○ 国会及び裁判所に属さず、内閣に対し独立の地位を有する憲法上の会計検査機関
法的根拠	○ 国会法 130 条 議員の調査研究に資するため、別に定める法律により、国会に国立国会図書館を置く。 ○ 国立国会図書館法 15 条 館長は、国立国会図書館内に調査及び立法考査局と名付ける一局を置く。この局の職務は、左の通りである。 一～四 (略)	○ 日本国憲法 90 条 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。 会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。 ○ 会計検査院法
職務	○ 要求に応じ、両議院の委員会に懸案中の法案又は内閣から国会に送付せられた案件を、分析又は評価。 ○ 要求に応じ、又は要求を予測して自発的に、立法資料又はその関連資料を蒐集等し、両議院、委員会及び議員に役立ち得る資料を提供。 ○ 立法の準備に際し、両議院、委員会及び議員を補佐して、議案起草の奉仕を提供。 ○ 行政及び司法の各部門又は一般公衆に蒐集資料を提供。	○ 日本国憲法 90 条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う。会計検査に關し必要な規則は、会計検査院が定める。 ○ 常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る。 ○ 正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行う。 ○ 検査の結果により、国の収入支出の決算を確認する。
組織	○ 総合調査室(3 課)、議会官庁資料調査室(1 課)、政治議会調査室(1 課・1 室)、行政法務調査室(1 課)、外交防衛調査室(1 課)、財政金融調査室(1 課)、経済産業調査室(1 課)、農林環境調査室(1 課)、国土交通調査室(1 課)、文教科科学技術調査室(1 課)、社会労働調査室(1 課)、海外立法情報調査室(1 課)、国会分館	○ 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る。 ○ 検査官会議は、3 人の検査官により構成され、合議によって意思決定を行うほか、事務総局の検査業務などを指揮監督する。 院長は、3 人の検査官のうちから互選した者を内閣が任命する。会計検査院を代表し、検査官会議の議長となる。 ○ 事務総局は、事務総長、事務総局次長、秘書官、事務官、技官その他所要の職員から組織され、官房と 5 つの局(第 1 局～第 5 局)が置かれる。
職員数	○ 常勤職員 184 名(専門調査員 14 名、部局長級管理職 1 名、次長・副部長級管理職 7 名、課長級管理職 23 名、一般職員 139 名)〔19 年度末〕 ※ 図書館全体では 904 名(館長、副館長を含む)	○ 検査官は 3 名 ○ 事務総局職員は定員 1,281 名〔21 年度末〕。うち会計検査に従事している職員は約 950 名。これらの者の多くは調査官又は調査官補として各検査課等に所属する。
身分	○ 特別職国家公務員(国会職員; 国家公務員法 2 条 3 項)	○ 検査官 特別職国家公務員(検査官; 国家公務員法 2 条 3 項)。満 65 才で退官。心身の故障等の場合を除いては、意に反して官を失うことがない。 ○ 事務総局の職員 一般職国家公務員
任免・採用方法等	○ 局長、次長及びその他の職員は、政党に加入していても加入していなくても、その職務を行うに適當な者につき、国会職員法の規定により館長が任命する。 国立国会図書館職員採用 I 種・II 種試験	○ 検査官 衆・参両議院の同意を経て内閣が任命し、天皇が認証。任期は 7 年。 ○ 事務総局の職員 任免、進退は、検査官の合議で決するところにより院長が行う。 国家公務員採用 I 種・II 種・III 種試験
予算面の配慮(二重予算制度)	○ 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。(財政法 19 条)	同左

参考

- 国立国会図書館ホームページ
<http://www.ndl.go.jp/jp/employ/index.html>
- 国立国会図書館年報 平成 19 年度
<http://www.ndl.go.jp/jp/publication/annual/h19/nen19.pdf>

- 会計検査院ホームページ
<http://www.jbaudit.go.jp/index.html>

	人事院	公正取引委員会
位置づけ	○ 内閣の所轄の下に置かれる、公務員の人事管理に関する中立第三者機関・専門機関	○ 内閣府の外局として置かれる独立行政委員会
法的根拠	○ 国家公務員法3条 内閣の所轄の下に人事院を置く。	○ 内閣府設置法49条 内閣府には、その外局として、委員会及び庁を置くことができる。 委員会及び庁の設置及び廃止は、法律で定める。 ○ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律27条 内閣府設置法第49条第3項の規定に基づいて、第1条の目的を達成することを任務とする公正取引委員会を置く。公正取引委員会は、内閣総理大臣の所轄に属する。
職務	○ 法律の定めるところに従い、給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、採用試験及び任免（標準職務遂行能力及び採用昇任等基本方針に関する事項を除く。）、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる。 ○ 所掌事務について、法律を実施するため、又は法律の委任に基づいて、人事院規則を制定し、人事院指令を発し、及び手続を定める。いつでも、適宜に人事院規則を改廃できる。	○ 私的独占の規制に関すること、不当な取引制限の規制に関すること、不公正な取引方法の規制に関すること、独占の状態に係る規制に関すること、所掌事務に係る国際協力に関すること、そのほか法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき公正取引委員会に属させられた事務をつかさどる。 ○ 事件関係人又は参考人に出頭を命じて審尋する等の処分をすることができる。また、事件の処理手続等について規則を定めることができる。
組織	○ 人事院は、人事官3人で組織される。内閣は人事官のうち1人を総裁に命ずる。総裁は院務を総理し、人事院を代表する。 ○ 人事院は、その内部機構を管理する。国家行政組織法は、人事院には適用されない。 ○ 事務総局が置かれる。 事務総局は、事務総長の下に官房4課（総務課、企画法制課、人事課、会計課）、4局（職員福祉局、人材局、給与局、公平審査局）、公務員研修所、8地方事務局、沖縄事務局所から構成される。 ○ 国家公務員倫理審査会が置かれる。	○ 公正取引委員会は、委員長及び委員4人で組織される。 ○ 委員長は、会務を総理し、公正取引委員会を代表する。 ○ 事務総局が置かれる。 事務総長は、事務総局の局務（第56条第1項の規定により、公正取引委員会が審判官を指定して行わせることとした事務を除く。）を統理する。 事務総局は、官房、2局（経済取引局、審査局）、2部（取引部、犯則審査部）からなる本局と5地方事務所・2支所で構成される。 なお、事務総局には審判手続（審決を除く。）を行う審判官が置かれ、事務総局の職員から公正取引委員会が定める。
職員数	○ 人事官は3名 ○ 事務総局職員は定員659名。うち事務総長1名、官房4課及び4局459名、公務員研修所35名、8地方事務局及び沖縄事務局164名〔21年度末〕	○ 委員長及び委員4名 ○ 事務総局職員は定員795名〔20年度末〕
身分	○ 人事官 特別職国家公務員（検査官；国家公務員法2条3項）。国会の訴追に基づき公開の弾劾手続により罷免を可と決定された場合等を除く外、意に反して罷免されることがない。 ○ 事務総局の職員 一般職国家公務員	○ 委員長及び委員 特別職国家公務員（就任について国会の両院又は一院の同意によることを必要とする職員；国家公務員2条3項）。年齢が70年に達したときは地位を退く。公正取引委員会により、心身の故障のため職務を執ることができないと決定された場合等を除いては、意に反して罷免されることがない。 ○ 事務総局の職員 一般職国家公務員
任免・採用方法等	○ 人事官 衆・参両議院の同意を経て内閣が任命し、天皇が認証。35歳以上。任期は4年。 ○ 事務総局の職員 人事院は、事務総長及び必要とする職員を任命する。 国家公務員採用I種・II種・III種試験	○ 委員長及び委員 内閣総理大臣が衆・参両議院の同意を得て任命。年齢35歳以上。任期は5年。 委員長の任免は天皇が認証。 ○ 事務総局の職員 国家公務員採用I種・II種・III種試験
予算面の配慮（二重予算制度）	○ 内閣が、人事院の経費の要求書を修正する場合においては、人事院の要求書は、内閣により修正された要求書とともに、これを国会に提出しなければならない。（国家公務員法第13条第4項）	—

参考

○ 人事院ホームページ
<http://www.jinji.go.jp/top.htm>

○ 人事院業務案内パンフレット
<http://www.jinji.go.jp/jinjika/2009gyomuannai.pdf>

○ 公正取引委員会ホームページ
<http://www.jftc.go.jp/>

○ 公正取引委員会パンフレット
<http://www.jftc.go.jp/recruit/21-pamph.pdf>

	証券取引等監視委員会	電気通信事業紛争処理委員会
位置づけ	○ 金融庁（内閣府の外局）に置かれる審議会等	○ 総務省に置かれる審議会等
法的根拠	○ 内閣府設置法 54 条 委員会及び庁には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験の有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。 ○ 金融庁設置法 6 条 金融庁に、次の審議会等を置く。 証券取引等監視委員会 ○ 金融庁設置法 8 条 証券取引等監視委員会は、金融商品取引法、投資信託及び投資法人に関する法律、資産の流動化に関する法律、社債、株式等の振替に関する法律及び犯罪による収益の移転防止に関する法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。	○ 国家行政組織法 8 条 第 3 条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。 ○ 総務省設置法 8 条 本省に、次の審議会等を置く。（略） 前項に定めるもののほか、別に法律で定めるところにより総務省に置かれる審議会等で本省に置かれるものは、次のとおりとする。 電気通信事業紛争処理委員会 ○ 電気通信事業法 144 条 総務省に、電気通信事業紛争処理委員会を置く。
職務	○ 証券会社等に対する立入検査、課徴金調査、開示検査や日常的な市場監視のほか、インサイダー取引のような取引の公正性を害する犯則事件の調査を行う。 ○ 金融商品取引法等の規定による検査や調査の結果に基づき、 内閣総理大臣及び金融庁長官に行政処分等を勧告することができる。 また、証券取引検査等の結果に基づき、 必要と認められる施策について内閣総理大臣、金融庁長官又は財務大臣に建議することができる。	○ 電気通信事業者間で接続に関する協議が調わない場合等におけるあっせん及び仲裁を行う。 ○ 総務大臣が接続に関する命令・裁定、料金等に関する業務改善命令等の行政処分を行う場合に、総務大臣から諮問を受け、審議し答申する。 ○ 競争ルールの改善等について、 総務大臣に勧告することができる。
組織	○ 証券取引等監視委員会は、 委員長及び委員 2 人 をもって組織する。 ○ 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。 ○ 事務局が置かれる。 事務局は、総務課、市場分析審査課、証券検査課、課徴金・開示検査課及び特別調査課の 5 課で構成される。また、地方組織の財務局等に、主として地方の金融商品取引業者に対する検査等を担当する職員が配置される。	○ 委員会は、 委員 5 人 で組織される。 ○ 委員長は委員の互選により選任され、会務を総理し、委員会を代表する。 ○ 事務局が置かれる。 事務局は、事務局長、参事官、紛争処理調査官、上席調査専門官、調査専門官で構成される。
職員数	○ 事務局職員は定員 358 人 （地方組織に配置された職員を含めると 640 名）〔20 年度末〕	○ 委員は 5 名 ○ 事務局職員は定員 7 名 〔19 年度末〕
身分	○ 委員長及び委員 特別職国家公務員 （就任について国会の両院又は一院の同意によることを必要とする職員；国家公務員 2 条 3 項）。 委員会により、心身の故障のため職務の執行ができないと認められた場合等を除いては、意に反して罷免されることがない。 ○ 事務局の職員 一般職国家公務員	○ 委員 特別職国家公務員 （就任について国会の両院又は一院の同意によることを必要とする職員；国家公務員 2 条 3 項）。 非常勤とする。ただし、そのうち 2 人以内は、常勤とすることができる。 ○ 事務局の職員 一般職国家公務員
任免・採用方法等	○ 委員長及び委員 衆・参両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命。 任期は 3 年。 ○ 事務局の職員 国家公務員採用 I 種・II 種・III 種試験	○ 委員 衆・参両議院の同意を得て、総務大臣が任命。 任期は 3 年。 ○ 事務局の職員 国家公務員採用 I 種・II 種・III 種試験
予算面の配慮 （二重予算制度）	—	—

参考

- 証券取引等監視委員会ホームページ
<http://www.fsa.go.jp/sesc/index.htm>
- 証券取引等監視委員会パンフレット
http://www.fsa.go.jp/sesc/aboutsesc/pamphlet/pamphlet_01.pdf

- 電気通信事業紛争処理委員会ホームページ
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/
- 19 年度 総務省 省庁別財務書類
http://www.soumu.go.jp/main_content/000015510.pdf