

地方行財政検討会議・第一分科会（第1回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年3月18日（木）13時30分～15時30分
- 2 場 所 総務省第1会議室（中央合同庁舎第2号館10階）
- 3 出席者 渡辺総務副大臣、小川総務大臣政務官、岩崎美紀子 筑波大学教授、斎藤誠 東京大学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、林宜嗣 関西学院大学教授、林知更 東京大学准教授、牧原出 東北大学教授、森貞述 前高浜市長

4 概 要

- 冒頭、渡辺総務副大臣より挨拶があった。
- 地方行財政検討会議議長である原口総務大臣から第一分科会の主査の指名があった西尾名誉教授より、第一分科会の構成員の紹介があった。
- 第一分科会の任務及び検討項目について、資料1「地方行財政検討会議の分科会の開催について」、資料2「地方行財政検討会議分科会名簿」及び資料3「地方行財政検討会議の検討の方向性について（第一分科会関係）」に基づいて、安田自治行政局行政課長から説明があった。
- 当日は、まずは各方面の関心の高い議会のあり方と長と議会の関係について議論していくこととされた。
- 関係する制度等について、資料4「議会のあり方・長と議会の関係について」に基づき、安田自治行政局行政課長から説明があった。

- その後、議会のあり方、長と議会の関係のあり方等について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 議会のあり方は、全ての地方自治制度に関連しているものであろう。
- 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントのあり方に関する視点と、長と議会の役割分担に関する視点は方向性が違うが、どう考えるかが重要なポイント。

- いわゆる二代表制を前提として議会の機能をもっと強化するという方向で考えていくのか、あるいはその相対する長との対立を緩和しながら円滑に行政を進めていくという方向で考えていくのか、全く方向性が違うことであろう。
- 第29次地方制度調査会でも、また、各地方自治体の実際の取組を見ても、二代表制の下、議会が長と対峙しつつ、更に議会の機能の強化を図れるような改革を行っていくという方向性にあるのではないかと考えるが、ほとんど長が提出した議案が原案のまま可決されているという実態を見ると、議会はその役割を十分に果たすことができていないのではないかと感じている。
- その原因は、議会が果たすべき役割が非常に不明確になっていること、一方、依然として長の権限が非常に強くて、地方分権が進む中で、住民の代表である議会の役割が相対的に低下しているということにあるの

ではないか。

- 議会は住民の代表であるが、多様な住民の代表であるということは、議会はその地方自治体の縮図であると認識していかなければならないのではないかと。議会は地方自治体の縮図であるという理想的な姿であるならば、議会が住民の意思に基づいて、胸を張ってその長に対して意見を言うという良い緊張関係のある対立が生まれていくような方向で議会を強化していくべきではないか。
- 議会において議員同士が議論することによって、政策形成の過程やプロセスを住民に明らかにしていくという説明責任を更に果たすことができるような制度のあり方を考えていくことが必要ではないか。
- 長と議会の役割分担を考えるに際しては、それぞれの組織に見合った権限を明確に割り当てる、又は逆にそれぞれの権限に見合った組織編成をそれぞれ考えるということが重要であり、長と議会が協働することもあるが、長と議会の機能を融合するような手法には無理があるのではないかと。
- 長と議会が対立した場合の法的な解消方法については、現行の地方自治法に規定されているが、その対立の解消を図る手法についてなお不足するということであれば、実際の事実関係を踏まえて、現行制度による手段が果たして合理的なのかということを検証していく必要があるのではないかと。
- 地方自治体における組織形態については、地方自治体の規模に応じた組織のあり方を国が決定するというのではなく、住民自身が地方自治体の組織のあり方を自ら選択することができるという観点も含めて検討していくべきではないかと。
- 長のトップマネジメントについては、改正地方自治法によって副市長、副知事が強化されているはず。それで何が足りないのか詰める必要がある。
- 長と議会のそれぞれのあり方を考えた上で、長と議会の関係を考えるべきであろう。
- まず、議会については、地方自治体である以上、住民の選挙による機関として議会を置くということは、地方自治体の基本であるということを確認したい。
- そして、長について、国家の制度を例にしていうと、国家元首と政府の長という2つの役割を持つのが大統領制の基本であり、大統領制において、この2つの役割を担う者は、法案作成権と提出権という意味での立法権を有しないというのが基本であるが、我が国の地方自治体の長は、この意味での立法権も有しており、更に選挙によって選出されるという、かなり強力な位置付けとなっている。
- 憲法において議会の議員と長を選挙することとなっており、その憲法を改正しないのであれば、この両者を選挙するという前提の下で、どのような関係とするのかを考えるということになるのではないかと。
- 議会と長の関係については、都道府県と市町村では自治体のあり方が異なると思われるため、そこを分別して考えていきたい。議会について考えると、そのあり方は、地方自治体の規模、区域の大きさ、住民との距離等に関わっていることであるので、その違いを考慮しておくべきではないかと。
- 地方自治体のことであるので、その統治の仕組みも地方自治体において全部決定できるように委ねてよいかということ、おそらくそうではなく、通常の地方政治のプロセスのまま、その統治の仕組みの決定を全部地方自治体に委ねた場合にどのような弊害が生じるのかということを考えなければならない。共通のルールのもとで政治的な競争が成り立つのが民主主義と考えた場合に、民主主義自体がそのルールを恣意的に歪めてしまう危険があるのではないかと。通常の地方政府のプロセスに委ねた方がよいことと、そうではなく別のところで共通のルールとして定めておいた方がよいこととの仕分け、区別をどうするかということが論点であろう。
- このような仕分けをした上で、その基本的な枠組みについては国が地方自治法のようなかたちで責任を負

うのか、あるいは地域の中で決定することというかたちで仕分けするのかについて議論をすべきであり、まずは、現在地方自治法が規定している規律の内容について、何か不都合なのか、又は国が地方自治法というかたちで詳細に規定していることによって支障が生じているのであれば、どこにその支障があるのか、これを解決するための方法として、地方自治法のあり方や国の規律の内容自体を改めるのか、それとも国が決めるのではなくて、地方に委ねるというかたちとするのか、という方法により議論を進めていくべきではないか。

- 国において首相公選制について議論があったが、その際、首相公選制にした場合には、首相のポピュリズムの危険である一方で、議会は議院内閣制とは違い、自らが内側から多数派を形成して首相を支えるという責務が希薄となり、議員の政党規律の緩みや、議員が個別利益を追求するということが議院内閣制よりも容易になってしまうという懸念が指摘されていた。
- これらのように種々批判があるにもかかわらず、日本の地方自治の場合には、既に憲法で二元代表制を定めている以上、憲法改正しなければ、これを前提として議論せざるを得ない。したがって、その二元代表制が機能不全を起こしているのであれば、どういう機能不全を起こしているのか、それに対して、現行法がどういう対処をして、そこに具体的にどういう欠陥があるのか、これに対してどのような対応の仕方があるのかということを実証的に検証していくべきではないか。
- 日本の地方議会は、国会と類似しているという感覚で議論しているのではないかとも思うが、果たしてそうか、また、それでよいのか。多くの地方自治体で試行されているようであるが、まちづくり協議会のような各種団体を集めた地域レベルでの協議団体において地域の問題を決められるようにするというような、まちづくり協議会に地方議会を引き合わせていくという選択肢があり得ると思うが、それがよいのかどうか。これらのように、地方議会とは何かということが大きな課題になると考えている。
- 地方自治体の運営について自由度を認めていくということは良いことであるが、住民の意見を聴く手続がある程度制度として決めておく必要があるのではないか。
- 首長の下でのトップマネジメントを遂行するための体制、議会の機能強化を図るための方策、長と議会の関係の良い意味での緊張関係の構築など、現行の制度の中で種々取組を進めることは十分可能であると考えている。
- 現在の日本国憲法第93条は、多数の見解は、執行機関としての長と、議事機関としての議会はそれぞれ独立した並立の機関でなければならないということを用意している点と、この場において確認して議論を始めるか。
- 憲法改正の視野に入れて地方政府のあり方について議論を行っていくことも重要であるが、特に議会については、住民からの信頼を確保することが喫緊の課題であると思われるので、当面、現行憲法下の二元代表制を前提として議論をしていくべきであり、その中で何が課題であるのか、現行制度において何ができて何ができないかということを実証的に抽出しつつ、どのように制度を変えていくかということを実証していくべきではないか。
- これまでの伝統的な理解に従った二元代表制を前提にした枠内での選択肢を考えていくこととしたとき、基本的な方向としては、現行の地方自治法が定めている制度をそのままとするということも一つの選択肢であろうが、それ以外に憲法の枠内において考え得るような選択肢を今後検討していくこととすべきか。

- 地方自治体には、それぞれの有り様があり、それが最終的には住民が決定すればよいことであると考えているが、首長選挙や議員選挙の場面において住民の意見を聴くことによって、十分に為し得ることであろうと考えている。
- 地方自治体の組織形態について考えるとき、現行憲法下の二元代表制を前提にすると、その選択肢はかなり狭くなってしまうのであるが、国が一律に決めるのではなく、それぞれの地方自治体ごとに決めてよい部分について現行憲法の前提の中で選択肢を示すということが重要であると考えている。
- そのような議論を具体に行う際にも、議会の議員が直接執行機関の配下となるようなことについては、議会と長との利益相反というような双方の立場の違いを踏まえて検討する必要があると考えるが、現行の制度の下では限界がありそうな気がする。
- 憲法第93条の条文だけを素直に読む限り、この規定が、議員と長の補助機関である職員との兼職禁止を要請していると読み取することは少々難しいのではないか。
- そこは、兼業を認めたとした場合の長の執行権や長と議会の関係への実際の影響等を想定し、その課題を検証していくということか。
- 戦後、地方自治法が定めてきた制度は、憲法第93条が規定したような単純な二元代表制を採用しなかったのではないか。それは、例えば、議会が長を不信任できるという制度があり、不信任決議を受けたら長は失職する、又は議会を解散するという、本来議院内閣制における仕組みであるようなものが追加されているように、議院内閣制的な要素を組み込んだ、大統領制に類似した制度であるとか、首長制と呼称しようとか、そういう議論がなされてきた特殊な制度なのではないか。
- また、例えば、副市町村長の任命に当たって議会の同意を要するであるとか、一定金額以上の契約を締結するときに議決を要するであるとか、本来、執行機関の執行権限に属するようなことについても、戦後の地方自治制度においては、様々に議会と長を結びつけて何とか機能をさせようとしているのではないか。
- 戦後、地方自治法が制定されて以来、現在の地方自治体はこの制度に慣れているとも思われるが、仮に種々の不都合があり他の選択肢があった方がよいのではないかということであれば、論理的には議会と長の結びつきを一層密接にし両者の関係を密接にしていくという方向と、この関係を改めて、執行機関と議会の責任を明確にしていくべきではないかという方向と、二つの論法があるのではないか。
- これまでの議論を見ると、議会が住民の代表として、長との関係において良い緊張関係の中で、より住民のニーズに合った行政を実現していく上では、やはり役割をもっと明確にすべきではないかと考える。
- 地方議会については、長との権限・役割分担の関係はもとより、議員の選挙制度や会議の運営方法等、独自に議論すべき問題等の数多くの論点があるので、今回は議会のあり方に重点を移して議論を進めていきたい。

※注 速報のため、以後、修正の可能性はある。

(文責：総務省自治行政局行政課)