

地方行財政検討会議（第4回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年5月24日（月）15時30分～17時15分
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎第2号館7階）
- 3 出席者 小川総務大臣政務官、達増 拓也 岩手県知事、奥山 恵美子 仙台市長、松田 直久 津市長、横尾 俊彦 多久市長、寺島 光一郎 北海道乙部町長、金子 万寿夫 鹿児島県議会議員、五本 幸正 富山市議会議員、野村 弘 長野県上松町議会議員、石原 俊彦 関西学院大学教授、岩崎 美紀子 筑波大学教授、碓井 光明 明治大学教授、斎藤 誠 東京大学教授、西尾 勝 東京大学名誉教授

4 概 要

- 冒頭、小川政務官から挨拶があった。
- 今後、地方自治法の抜本的な見直しについて具体的な検討を深めていくために、現時点で整理された考え方を示すものとして、第一分科会主査の西尾 勝 東京大学名誉教授と第二分科会主査の碓井 光明 明治大学教授において作成された「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（案）について、西尾名誉教授から資料1「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（第1分科会関係）（案）」に基づき、また、碓井教授から資料2「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（第2分科会関係）（案）」に基づき説明があった。
- その後、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（案）について自由討議が行われた。
- 自由討議中、小川政務官より、地方自治法の抜本的な見直しに向けた「基本的な考え方」については、本日の議論や地域主権戦略会議などの議論も踏まえて、この会議において更に意見を承りつつ、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）の考え方として「地域主権戦略大綱（仮称）」に盛り込みたい旨の発言があった。

（以下、自由討議）

- 現行の二代表制に関して、「長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において決して一般的な制度とは言えない」との認識を示されているが、確かに諸外国と比較すれば一般的ではないのかもしれないが、現行の二代表制は我が国においてかなり定着しており、独自のものでもよいとの考え方もある。そこはどのように整理していくべきか。
- 自治体の基本構造に関する今後の検討の方向性として、「(a) 議会が執行権限の行使により責任を持つようなあり方」と「(b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二代表制の仕組みとするあり方」という2つの方向性が示されているが、今後の自治体の基本構造のあり方に関する選択肢がこの2つに限定されているかのように誤解を与えかねない。自治体の基本構造のあり方についても、雛型・モデル案を基に自治体が柔軟に選択し得るようにしていくという方向性を明確に示すべきではないか。
- 「4. 議会のあり方の見直しの考え方（3）「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成」において、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにするための環境整備として、休暇制度、休職制度、復

職制度の導入について触れられているが、夜間議会・休日議会のことや、北欧型のように、一般の住民も議会に参加することができる制度の検討についても触れるべきではないか。

- 明確な記述はないが、議決事件に対しての議会側の責任のあり方も重要な議論ではないか。
- 財務会計制度に関する記述において、新しい公会計制度の導入のあり方について述べられているが、総務省による公会計制度についての取組みについても触れた方がよいのではないか。

- 戦後何十年にわたり、現行の二元代表制が運用されてきているため、我が国の地方公共団体関係者は、この制度に相当習熟し、広く定着していると評価することができるのであろう。それに対して、現行の二元代表制以外の選択肢はないのかという問題が生じている。現行制度を基本としつつ、更に細部について改善を加えていくということは、最も有力なる選択肢の一つであろう。しかしながら、この「基本的な考え方」（案）においては、現行制度とは違う形態が考えられないか、例えば、(a)と(b)という、相反する方向において、どのような選択肢が考え得るのかということとを述べるに止まっているのであり、具体的にどのような選択肢があり得るか、あるいは、その選択肢が憲法上許容されるとしても真に望ましいものなのかということとは、別の問題であり、今後十分議論をしていくべきものであろう。

- 地方自治体関係者は、現行の二元代表制に慣れ親しんでいるため、大きな変革は困難であると考えているが、市長の立場からは、議会と執行機関の責任を明確化することにより、より効率的かつ的確な執行をすることができるようになるのではないかと考えており、今後、議論がより深まっていくことを期待する。
- 監査制度のあり方として、更に専門的知見を有する者を登用や、地方自治体の規模による制約を克服するような共通の監査機構の設置等について検討を進めていくことは、大変に有意義なことである。

- 長と議会の関係のあり方に関し、現行憲法の範囲内で多様性を認めるかということとは、過去の府県制・市制町村制のように団体区分ごとに一律の制度を設けるといふことなのか、現行制度とは違う制度を選択肢として複数用意して、この中からそれぞれの自治体が選択できるようにするという事なのか、今後議論を深めていく必要がある。

- 現行の二元代表制を堅持しつつ、意思決定機関としての議会の権能をより強化していくことによって、より一段と強い議会を構築し、二元代表制の機能を高めていくことを目指していくべきである。
- 長と議会の関係について検討するに当たっては、単なる制度論としての議論ではなく、我が国が60年を超える地方制度を支えてきた二元代表制の経験をしっかり踏まえながら、その実態や長所・短所を慎重に検証し、地域主権の推進の下において、住民自治のあり方を見据えた上で議論していくべきであり、この文脈の中で、現行の二元代表制を維持しつつ、議会の権限を強化する方向で、議会招集権等を議会に付与することを検討すべきである。

- 現行の憲法の下、我が国の地方自治、とりわけ住民自治が発展していくためには、現在の二元代表制において、長と議会が健全な緊張関係を保ちつつ、それぞれの役割を的確に果たしていくことが必要であり、そのためには、長が優位になっている現行制度を改め、両者の権限等についてバランスを確保しつつ、議会の招集権、長の不信任及び議会の解散、再議制度、議会の予算執行権等について見直すべきである。
- したがって、議会内閣制については、選択肢の一つとしても採用すべきではない。
- 今後の地方議会の組織及び運営については、法で規定することは基本的なものに止め、可能な限りそれぞ

れの地域の実情を反映できるよう、自治体の条例に任せるべきではないか。その際、地方議会について自由度と選択肢を拡大していくのであれば、団体区分や人口規模等に応じた選択肢を定めるのではなく、自治体が自由に選択できるようにすべきである。併せて、地方議会の議員について、産休制度や労働条件を大きく見直し、女性やサラリーマン、他団体の公務員も自由に議員になれるようにすべきである。

- 自治体において同じような不祥事が繰り返されている実態を見ると、監査制度というよりも、執行機関が自己責任を満たす組織となっていないと感じており、人材の確保を含め、内部統制の構築が重要であろう。監査委員や議会が、自治体内にあって執行機関から独立していることが自治体の自浄作用として意味のあることであり、これらの独立性を高めるよう、現行制度を改善していくべきである。
- その自治体だけで事務処理の適正化を図ることができないようなものをチェックする機関として、外部監査が必要であるが、「基本的な考え方」（案）にあるように、自治体共同の監査機関を設置することができれば、外部監査について独立性・専門性を確保することができ、経済的に活用することができると考えている。
- 財務会計制度の見直しについては、不適正経理問題の要因ともなっている国庫補助金制度のあり方を見直すことが必要である。不適正経理問題に対処するために、何でも民間に準拠した制度を設けるべきではなく、税と予算を基本とする行政の特質に即した制度を検討すべきである。
- 選挙制度について「地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべき」との記述があるが、地方議会議員はむしろ中央政党から独立した独自性を持つべきであると考え。都道府県議会議員の選挙区については、郡市の区域によることとするのではなく、条例により町村単位で、その地域の実情に合った選挙区制度を採用できるようにすべきであり、そういうことによって、中央政府と地方政府の議員・議会という捉え方を強く持つべきである。
- 議員が執行機関の職員と兼職することができるようにすることについては、先日19日に開催された当会議の第一分科会・第二分科会合同会議における地方六団体のヒアリングの際に各団体から消極的な姿勢が明らかにされていることから、現行の二元代表制を軸とした制度設計の改革について議論を深めていくべきである。むしろ、この論点については、検討の対象から除外をしていただきたい。
- 現行の二元代表制を大幅に根底から変えていくことは、国民的理解を得られないのではないかと。現行の二元代表制を基本として多様な人材が議会に参加することができるような制度にしていくことが必要であり、併せて議会運営についても自ら条例等により決定できるようにしていくべきではないか。
- 議会は多様な住民の意見を反映する機関であり、その役割を全うするため、議員の活動は日常の議員活動が基本となっている。しかしながら、この点についての認識は、住民と共有されていないと考えているため、議会の役割、議員の職務・職責の位置付けを明確にすることによって、議員活動に対する住民の評価や期待が高まり、議員としての自覚が促されていく、又は住民への説明責任も強くなっていくと考えている。
- 先日19日に、第一分科会・第二分科会合同会議が開催され、その場において、地方六団体より本日配付されている参考資料「第一分科会・第二分科会合同会議（平成22年5月19日）における地方六団体提出資料」に綴じられている資料が提出され、各団体の代表者より意見を聴取した。この「基本的な考え方」（案）は、その意見を承知の上で記述したものであることを理解していただきたい。
- これまでも、議会の招集権の議会側への付与や公選職のことなど、長と議会の関係のあり方、議会のあり方については、地方六団体の中の意見が相対立してきた。地方制度調査会では、地方六団体等から要望があった事項について関係者間でどこまで合意が形成できるか、それが本当に適当なものなのかということを議論して、徐々に現行制度を基本に地方自治制度の改革が行われてきた。一方、この地方行財政検討会議は、

地方自治法の抜本見直しという大きな課題を背負っており、従来の地方制度調査会のような議論を続けていくというわけにはいかない。今後、広げられた土俵の中でどのように議論を集約していくか、引き続き、この会議において徹底した議論をしていかなければいけないのであろう。

- 地方自治法の抜本的な改正の中で様々な選択肢を設けるということを考えるのであれば、諸外国に見られるような議員の兼職制度についても選択肢の一つとして考えていくべきであろう。
- 議会の招集権については、第28次地方制度調査会答申において、議長に臨時会の招集請求権を付与すべきとの提言がなされ、既に地方自治法の改正が行われているところであるが、それでも議会側がなお議会に招集権を付与すべきと主張するのは議長名において招集することに意義があるということなのか。
- 現行の制度において議会側から臨時会を招集する請求権があることから、実際には不都合が生じていないとの意見が数多く見られる。しかしながら、これはどこかで折り合いをつけるべきことと認識しているものの、様々な機会において議論を深めていくべきものと考えている。
- 自治体の基本構造のあり方として、「(b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粹な二元代表制の仕組みとするあり方」を模索する方向性によると、「議会は団体意思の決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使する」という結論が演繹されるというその理論構成は理解できる。しかしながら、ここにある「団体意思の決定機関」という語句は、従来から、地方公共団体の意思表示の内容を決定するという形式的な意味合いとして使用されてきたものであるとすると、条例の制定や予算の決定のみならず、契約の締結についての決定等、地方自治法第96条第1項各号に列挙されている全ての事項を含み得る語句として使用されてきているものと考えられるのではないかと。この「基本的な考え方」(案)において方向性を明らかにしようとしているのは、長の執行に際して事前に議会が関与するという役割の強化というよりは、条例や予算等の基本事項について議会において審議・決定するという役割の強化であると推察するので、その趣旨が明確になるような表現とすべきではないかと。
- また、この(b)の考え方に基づいて、「執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするということも考えられる」との方向性が示されているが、第1次分権改革以降、長の規則により制定することができる事項の範囲は限定的なものとされ、条例により制定しうる事項の範囲が拡大してきたことからすると、更に規則事項から条例事項に変えるべきものとしてどのようなものがあるか、今後検討していかなければならないのであろう。
- 一方、自治体の基本構造のあり方として、「(a) 議会が執行権限の行使により責任を持つようなあり方」の考え方をとると、「議会による執行機関の監視がより一層機能する」とよくなるとの記述があり、この文脈において議会内閣制や議員が執行機関の構成員を兼ねることについて触れられているが、執行機関の構成員を議員が兼ねることになると、その者において執行機関の構成員としての立場と議会の構成員としての立場が相反し、執行機関側の情報を議会側に伝えないという事態が生じかねないのではないかと懸念が想定されるという意味で、この執行機関の監視が機能するという文脈において議員の兼職禁止の解除を述べるということが、文章としてのつながりがよいのかどうかを考える必要があるのではないかと。
- (a)の考え方に基づくと、現在より議会がより責任を持つこととする長と議会のあり方としては、現行の制度を基本としつつ、長の事務処理に事前に関与するような議決案件として、契約締結についての議決等の

ほかは何を新たに追加すべきであるのかどうかということを考えていかなければならないのであろう。

- 長の規則である財務規則に規定されている事項が全て条例事項となり、議会へ付議することになると、膨大な時間を要することになる。現在、長の規則事項とされていることについて、条例事項となり議会が拘束することになると、長が経営改革を望んでも迅速に行えないとの懸念が生じることも認識していただきたい。
- 議会と長の関係において、それぞれの役割の純粋性を高めていくと、対立の契機も高まることになると考えられ、議会と長が対立した場合の課題ということと関連付けながら考えていく必要がある。地方自治体においては、国の政治のように様々な対立の克服に投入できる政治資源が量的に少ないと感じている。反面、地方自治体は住民との距離が近いという特性があり、地方自治のあり方の改革を考えると、いかに住民の力を活用していくかということが重要な点であろう。特に、議会と長との関係のあり方について検討していく際には、住民が果たす役割を常に考慮し、住民本意に良い結果をもたらされるような改革を考えていくべきであろう。
- 監査制度や財務会計制度についても、「基本的な考え方」(案)において良い方向性を示されていると感じているが、監査機能の強化が進んでいくと、専門的なチェック体制というものが支配的になり、住民の感覚というのから乖離していくのではないかと懸念している。
- 例えば、その自治体の基本構造のあり方について様々な選択肢があってもよいと考えるが、やはり数多くの住民が参加でき、また、選挙により民意が反映できるということであれば、形に拘わられるようなことはないと考える。
- 今後、地方自治体の役割は高まっていくことになり、地方自治体の経営に関する選択の幅が拡大する中で、住民投票のあり方についても、その手法をどのようにすべきか、そもそも安易に住民投票により全て決することとしてもよいのか、様々な議論をしていくことが必要であろう。
- 選挙制度については、投票率を向上するためにはどのようにしたらよいのか、時間をかけて議論すべきであろう。いずれにしても、首長がどのような政治を運営していても、そこに住民の目が行き届いているということが重要である。
- 議会関係者から現行の二元代表制において長が有利になっているとの考えが示されているが、長は、住民訴訟により損害賠償の責を担わなければならないこととなっている。それぞれの責任のあり方について種々議論があるが、二元代表制について検討を進めるに当たっては、考慮していただきたい。
- 地方自治体がこれまで地域の行政運営の担ってきた中で問題があることについては、抜本的に改正していくべきと考えるが、これまでの議論を見ると、議会側も長側も、現行の制度を基本としながらより良い姿にしていき、地域住民のために車の両輪として更に地域振興を図っていくといこうとする点においては共通していると考えられる。様々な観点から、地方自治法について抜本的に検討することに賛意を示すものであるが、地方自治体の行政運営の実態として、何が問題なのかということを検証した上で、どのように改めたら改善が図られていくのか、実態を踏まえながら更に議論を深めていただきたい。
- 現に問題が顕在しているので対応を検討すべきことと、今後どのようなあり方が望ましいかということを検討していくことがあるが、監査の問題に関しては、不適正経理問題がこれだけ報道等により取り上げられていることに鑑みると、何らかの対応が必要であり、監査制度をゼロベースで考え直し、地方公共団体の内部

統制の強化を図りつつ、外部の共通の機構による監査制度を構築するとの検討の方向性を支持する。

- 一方、自治体の基本構造に関わる事項は、一部の地方自治体においては問題が顕在化しているのかもしれないが、地方全体がそのような状況にあるのかということについては判然としていないと感じている。
- この会議としては、これまでの議論において、長と議会の二元代表制の問題がクローズアップされているが、憲法と一般法・個別法の間位置する基本法としての地方政府基本法の制定を検討していくのであれば、また、内政のインフラとしての地方制度をどのようにしていくのかということを検討していくのであれば、執行機関のあり方として、準司法的な機能を有しない教育委員会や農業委員会等を画一的に設置することとしている行政委員会制度についても、その設置を地方自治体の選択に委ねることとするようなことを検討していくべきではないか。
- 行政委員会の設置のあり方については、個別法に関わることであり地方自治法の抜本的な見直しの範疇ではないとするのか、この基本法の中に掲げるべきものとするのか、検討を深めていくべきである。

※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)