

地方行財政検討会議 第一分科会 第3回会合

平成22年6月18日

【久元自治行政局長】 それでは、定刻になりましたので、地方行財政検討会議第一分科会の第3回会合を始めたいと思います。

開会に当たりまして、渡辺副大臣よりごあいさつを申し上げます。

【渡辺副大臣】 大変おくれまして、大変失礼しました。どうぞ進めてください。

【久元自治行政局長】 それでは、この後の分科会の進行は、主査をお願いしております西尾先生にお願い申し上げます。よろしく願いいたします。

【西尾主査】 西尾でございます。それではご指名でございますので、司会役をさせていただきます。よろしく願いいたします。

本日は、検討項目の1つであります自治体間の広域連携のあり方及び議会のあり方について、議論を進めてまいりたいと考えております。

それでは、本日の提出資料について、最初に事務局からご説明をお願いいたします。まず、資料1について説明をお願いいたします。

【田谷市町村体制整備課長】 市町村体制整備課長の田谷でございます。私のほうから広域連携について説明させていただきます。

まず、1ページをお開きください。広域連携のあり方を見直す視点を、4つばかり整理してみました。もとより、これらに尽きるわけではありませんが、主なものとして、1は平成の合併が一区切りとなった中での広域連携のあり方一般についてであります。2から4は、特にその中でも、広域連合、あるいは一部事務組合といった法人タイプの連携方式について、これまで指摘されてきた論点などを掲げております。以下、この視点ごとに資料をつづっております。

1つ目の広域連携のあり方一般に関する視点ですが、2ページをお開きください。1つ目の黒丸にありますように、平成の合併後の基礎自治体のあり方については、多様な選択肢を用意すべきである。これは下の参考の欄にもありますように、この検討会議でも再三にわたりご指摘をいただいている視点ですが、こうした視点から、広域連携制度の見直しを図るというものであります。

また、2つ目の黒丸、その際、なお多数存在する小規模な市町村の置かれた状況は多様

であって、広域連携の仕組みを検討するに当たっては、こうした多様な状況を念頭に置くべきではないかというものです。

3つ目の黒丸、基礎自治体のみならず最適と考えられる仕組みを選択することを前提としつつ、広域連携に当たっての都道府県の役割をどう考えるかという点も重要と考えております。

さらに4つ目の黒丸ですが、そもそも、協議会や事務委託などの簡便な仕組み、あるいは組合や連合といった、法人設立を要する仕組みといった現行制度の立て方にとらわれることなく、基本的な見直しを行おうとした場合、どのような見直しが考えられるかというものであります。

小規模な市町村の置かれた状況が、どのような点で多様であるか、3ページは、平成の合併後の市町村の状況について、赤色の人口5万人以上の都市と、青色の人口1万人未満の自治体の分布状況を地図に落とししたものでございます。左上の表にあるとおり、小規模な自治体のロケーションは、都市周辺に点在するもの、これが一番多うございますが、3つ目の、離島など地理的に隔絶した地域に存在するもの、あるいはその中間として、都市とは連たんしていないものの、小規模な市町村同士が一群をなして連なっているものなど、さまざまに分かれております。

4ページは、地方自治法上の広域連携の仕組みと、その運用実態をまとめてみました。先週の本会議の説明と若干かぶりますが、上の3つは、法人の設立を要しない簡便なものであり、右端の運用状況の列に書いてございますとおり、1つ目の協議会は、広域行政圏計画の策定や小中学校事務。これは、具体的には教科書採択の事前調査であるとか、県費負担教職員の市町村の区域を超えた配置転換についての、県教育委員会への人事内申事務、こういったものに活用されております。

2つ目の機関等の共同設置は、要介護度や障害区分の認定、あるいは職員の勤務条件にかかる公平委員会業務など、専門性の高い分野での活用が目立っております。

それから3つ目、事務委託でございますけれども、これは、より簡便な仕組みであることもあって、共同設置と同様、公平委員会業務といったような専門的なもののほか、非常に広範な事務分野で活用され、件数は他の仕組みを凌駕して5,109件を数えております。

なお、機関等の共同設置の中ほどに吹き出しを書いておりますが、平成の合併後の多様な広域連携の一環として、この機関等の共同設置については、従来、その対象が行政委員会や附属機関、あるいは一人一人の職員に限られていたものを、行政機関や内部組織にま

で拡大するための自治法改正法案が参議院で可決をされ、衆議院で継続審査となつてございます。

一方、下の4つは、赤で囲んでいるところでございますが、別法人の設立が必要なものでございます。中でも4つ目の一部事務組合制度は戦前からの歴史があつて、右の列に書いてございますように、ごみ、し尿、消防、救急、あるいは病院などの分野を中心に活用されております。

また、その下の平成6年に導入されました広域連合制度は、後期高齢者医療や介護保険など、保健医療福祉分野での活用が目立つほか、地域の総合的な広域行政機構として設立されたものも見られます。

これに対しまして、下から2つ目の、高度成長期に導入されました開発事業団、あるいは一番下、戦前からございますが、全部事務組合、役場事務組合、いずれも活用実績が僅少、あるいは全くないということから、吹き出しに書いてございますように、改正法案において廃止をすることといたしております。

5ページをお開きください。左下の円グラフにあるように、これらの中でも、事務委託と一部事務組合で全体の9割を占めておるような状況でございます。法人タイプの仕組みについて経年変化をしてみると、2つ目の丸や3つ目の丸のところに書いてございますが、一部事務組合は、昭和49年以降、複合的一部事務組合制度の創設による統合などで減り始めまして、特に近年では、広域連合への統合や平成の合併の影響から減少傾向が目立っております。

一方、広域連合については、平成12年の介護保険導入、あるいは平成18年の後期高齢者医療制度によって保険者と位置づけられたことなどから、絶対数は少ないものの、増加傾向にございます。なお、一部事務組合の場合は、ご案内のとおり、構成市町村はすべて同じ種類の事務を持ちよることが前提となっておりますが、こうした原則に対しまして、複合的一部事務組合は、事務を共同処理しようとする場合に、構成市町村がすべて同じ種類の事務を共同処理するものでなくても構わないと、こういったものとして昭和49年に導入されました。その後、複合的一部事務組合が活用されて、統合されて、少し減ってきていると、こういうことでございます。

次に6ページをお開きください。大きな2つ目の視点は、一部事務組合や広域連合におけるガバナンスに関する視点です。まず、ガバナンスのあり方を検討するに当たっては、1つ目の黒丸にありますように、組織体制がどうか、それから住民の監視がどのように及

んでいるのか、あるいは構成団体の関与はどうかと、こういった点があろうかと存じます。

一方で、2つ目や3つ目の黒丸ですが、機動的な意思決定が困難であるという意見がございまして、例えば広域連合について、円滑な運営を行うために、現在、複合一部事務組合のみに認められている理事会制や、特別議決制を採用すべきとの意見がございまして、これらをどのように考えるか。具体的には、参考の欄にある関西広域連合に関する緊急提言などが、それでございます。

ここで言う理事会制とは、執行機関のあり方として、独任制の管理者にかえて合議制の理事会を置くというものでございまして、議決機関としての議会は別途置くことを前提としておられるようです。また、一番下から2行目の②の特別議決制でございますけれども、これは、一部の構成団体の事務にのみ関連するような議案の可否を決するに当たっては、当該議案に関係のない議員も含めて、全体としての過半数だけで決することとせず、当該議案に関係する構成団体から選出された議員に限って、その過半数なりを必要とすることなどを通じて、議案に直接関係する構成団体の意向を、より強く反映させようとするものと言われているところでございます。

同じく、6ページの4つ目と5つ目の黒丸でございますが、そもそも、議会と長の二元構造を必須のものとするのか、あるいは議決機関と執行機関との一元化といったものが考えられるのか、さらには、一元化する場合にマネージャー制度といったようなものの導入も考えられるのか。一方で、これらを検討するに当たって、条例、なかんずく権利を制限し、義務を課するといった条例の制定権であるとか、あるいは執行機関を監視するといったような議会特有の機能をどのように評価するのかといった点があろうかと存じます。

7ページは、組合制度の運用に当たっての地方公共団体側の意見でございます。3割程度の方々が、問題があるというふうに指摘をしておられまして、その大半は、機動的な意思決定の困難さ、あるいはすべての構成団体の合意形成の困難さを指摘しております。

8ページをお開きください。これは一部事務組合の運用状況、組織体制でございますけれども、まず、議員は、その多くが構成団体の議員から、互選や充て職により選ばれております。構成団体の長からの選任でありますとか、議員と長の組み合わせによる選任などを含めると、組合の場合、構成団体の公選職からの選任が、ほとんど全てと行ってよいと存じます。管理者や監査委員の選任もほぼ同様であらうかと存じます。

2つ目に、議会における条例制定状況の一例として、情報公開条例を挙げてみました。その制定率は、ここに書いてございますように、普通団体がほぼ100%なのに対して、

一部事務組合の場合は4割弱となっております。また、先ほど申し上げました複合組合における特別議決制につきましては、下のほうに書いてございますように、複合組合の4割程度が採用しておりますし、理事会制度については2割強が採用していると、こういうことになっております。

次に、機動性という点では、これら組合や連合よりもすぐれている制度として、開発事業団や地方独立行政法人の仕組みがあるとされておりまして、これらと比較したものが9ページでございます。設立目的・事務の範囲等の欄にありますように、組合や連合は、広く地方団体の事務一般を共同処理することが予定されているのに対し、開発事業団や地方独法は、表の中ほど、あるいは右上に書いてございますように、対象事務が限定列举されております。それから、その下の設立手続を見ますと、いずれも関係団体の議会の議決を経た上で、国や府県知事の許認可を受けるということとなっております、大差はありません。

その一方で、組織については大きく異なっております。開発事業団につきましては、議会は置かれずに、一部、議決機関的機能をもあわせ有すると言われていた理事会が設置をされます。地方独法も同様でございます。設立団体は、これら役職員の選任に関与するほか、その下の設立団体との関係の事業目標の欄にございますように、事業執行の前提となる事業計画や中期目標といったものを、構成団体あるいは設立団体が決定をして、その下にあるように、予算、決算の報告、届け出を受けると、こういうことを通じて全体的なコントロールをするということになってございます。なお、事業団や地方独法は、組合や連合と異なり条例制定権は有しておりません。

それから10ページをお開きください。これは、我が国でとられています議会—市長型以外の仕組みの例として、アメリカにおける議会—支配人型、評議会型の概要を示したものでございます。ここにはデータを記載しておりませんが、人口2,500人以上の基礎自治体のうち、議会—支配人型を採用しているのが48.9%。それから議会—市長型を採用しているのが43.5%。評議会型を採用しているのは、わずか2%程度だと、こう聞いております。

次に11ページをお開きください。これが大きな視点の3つ目でございます、一部事務組合や広域連合に対する住民の意向の反映に関する視点です。普通地方公共団体に比べて住民の意向が反映されにくいといった指摘がなされます。本検討会議においても、参考欄の1つ目の丸、議会が住民から遠いところに行ってしまうのではないかと。あるいは2つ目の白丸、議会での議事や意思決定が形骸化しているのではないかなどが指摘され

たところでごさいます、住民の意向の反映という観点からは、このように、特に議会のあり方をどのように考えるかといった問題が出てこようかと存じます。また、一番下の3つ目の白丸にあるように、議会という間接民主制を補う意味で、組合や連合には、それぞれ直接請求の仕組みが解釈として一部適用される。あるいは法律上、きちんと明文化されているといったことがございますが、これらについてどう考えるかという視点もあろうかと存じます。

そこで、一部事務組合や広域連合の議会の実態がどうなっているのかということですが、12ページは議会の開催状況を聞き取り調査で調べてみたものでございます。

例1の後期高齢者医療の広域連合、あるいは例2の衛生プラント、これはし尿処理組合のことでございますけれども、このように、単一目的の組合あるいは連合の場合は、夏の決算認定の議会と、2月の本予算の議会、それぞれ1日ずつとなっております。

一方、例の3のように、幅広い事務処理権限を有する場合には、一般の市町村並みの議会日程を組んでおられるところもあるようでございます。こうした広域連合体の議会議員、議会のあり方として、その議員をどのように選出すべきかと、その選出方法をめぐりまして、現在、フランスで興味深い改正法案が国会で審議されているとのことでございましたので、その概要を13ページに掲げさせていただきました。少し不十分なところもあるかと思っておりますので、ご指摘いただければ幸甚でございます。

13ページ。もとより我が国と異なりまして、基礎自治体の数が、1つ目の丸に書いてございますように3万6,000を超えて、その9割は人口2,000人未満ということで、直ちに参考となるかどうかは微妙ですが、フランスでも、制度概要の2つ目の丸にあるように、広域連合体の仕組みは大きく2種類に分かれております。部分的な事務の共同処理を行う、その財源は構成団体からの分賦金に依存しておるのですが、そうしたコミューン事務組合といったようなものと、その一方で、広域な事務を一体的に共同処理し、財源としても、分担金のほか、固有財源、課税権を有するコミューン共同体等といったものであります。

現在は、3つ目にあるように、いずれの議員も、構成コミューンの議員から間接的に選出されているとのことでございますが、その下にあるように、昨年10月に提案された改革法案におきまして、広域連合体の強化のためには、民主的な正統性を高めることが不可欠だとの観点から、固有財源を有するコミューン連合体に限って、直接普通選挙を導入してはどうかということになっているようでございます。

フランスの場合、その下の括弧のところ、アスタリスクの共同選挙方式というところに書いてございますとおり、コミューン議会議員の選挙が、原則として拘束名簿式の比例代表制で行われておること、あるいは、ここには書きませんでした、コミューン議会議員の選挙期日が、6年ごとに全国統一であるということ。あるいは、パリやマルセイユといったような大都市において、これもご案内のとおり、市議会議員と区議会議員の間で、既に同様の共同選挙の仕組みが動いていることなど、我が国の地方選挙制度との違いも、当然背景にあるのではないかといったご指摘もいただいております。

14ページをお開きください。最後の4つ目の視点でございます。一部事務組合と広域連合の機能と区分の視点です。現行制度では、これまで申し上げましたとおり、広域連合と一部事務組合等を明確に区分して制度設計をしておりますが、その運用状況を踏まえたとき、この意義をどう考えるのか。また、それとは別の視点として、ごく最近の環境変化に、国の出先機関からの権限移譲の動きがございます。この受け皿として、特に都道府県レベルの広域連合についてどう考えるのかといった視点でございます。

参考の欄の1つ目の白丸にあるように、一部事務組合制度とは異なるものとして設計された広域連合ですが、2つ目の丸にございますように、その多くは後期高齢者制度、あるいは介護保険制度という特定目的の事務を執行するものが増えてございます。また、長や議員は直接選挙で選出されておられませんし、住民概念をより明確にしたとされる直接請求についても、残念ながら実績例がないといった状況でございます。

一方で、権限移譲の受け皿としての位置づけに関しましては、市町村レベルの広域連合ですが、府県からの権限移譲の例が、要請に基づく権限移譲の例が2例確認できております。広域連合の運用実態は、以上申し上げたとおりですが、改めまして、一部事務組合と広域連合の制度的な違いについて、15ページの表にまとめてみました。

既にご案内のことばかりかとは存じますが、下から3つ目の直接請求のあり方、あるいは一番下の、議員や長の選挙の方法、あるいは中ほど上にごございます、事務権限移譲の受け皿といったようなこと、既に申し上げましたもののほか、中ほど下に、構成団体との関係等の欄にございますように、広域連合の場合は、自らの発意で構成団体に規約の変更を要請することができたり、あるいは広域計画に沿った事業を実施するように、構成団体に対して勧告したりできると、こういった点も、組合に比べてより独立性が高い広域連合に特有のものと説明をされておるところでございます。

次に、府県レベルの関西広域連合の動きについてであります。16ページから17ペー

ジは、国の地域主権戦略会議に提出された資料ですが、現在、当初予定参加団体は、下の④の7府県でございまして、実施を予定している事務としては、③に掲げてございますような広域防災、広域観光、あるいは広域医療連携と、こういった7分野からまずは始めて、順次、共同処理する府県事務を増やし、また、国の出先機関からの事務移譲を働きかけていくことを考えられております。もっとも、7府県がすべて同じ事務を持ち得るということではなくて、例えば、②の基本方針の2つ目の◎にございますような、生活者重視のためのドクターヘリの共同運航。これについては、主に日本海側の地域住民の方々を意識しまして、当面、京都、兵庫県、鳥取と、この3府県に限って、広域運航のための共同処理を行うものと聞いております。こうしたことから、先ほど申し上げましたような、特別議決制とか、あるいは理事会制といったご要望が出てくるのではないかと憶測をしております。今後のスケジュールですが、現在、広域連合の基本となる規約（案）の提案に向けて、関係府県間で調整中というふうに聞いております。

少々、時間がかかり過ぎて申しわけございませんでした。私からは以上でございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。

それでは、ただいま資料1についてご説明がりましたが、この件について皆様から、自由にご質問、あるいはご意見の開陳をお願いしたいと思います。どうぞ、どなたからでも結構ですが。

【森前市長】 それじゃ。

【西尾主査】 どうぞ、森前市長から。

【森前市長】 こういう広域連合とか、一部事務組合というのは、基本的にはやはり、それぞれの基礎自治体が強くなっていくことが、私は大切なことではないかと。要するに、広域連携とか広域連合を含めた、そういうものという、それが目的ではなくて、やはり一番、基本的には基礎自治体がいかに強くなるか、これがあって初めて、地域住民というのは、自分たちが安心して生活することができる。それが基本でないと、いわゆる連合だとか、事務組合ということの形式論ということ、これは私は、結果としてそうなってくるというふうに考えております。それで、たまたま、私自身の経験の中で、一部事務組合、あるいは広域連合、いろいろなことで経験をさせていただきましたけれども、先ほどのアンケート等にもありましたように、意思決定の遅さということと同時に、やはり、それぞれの自治体の職員、そこへ出ている職員というのが、これはもう、ある面では役所のルールなのかどうかは別としまして、ある一定のローテーションの中で人事がかわっていく、そ

うすると、プロパーの職員というのがなかなか、やはりそこでの広域連合とか、あるいは一部事務組合での採用というのがどうしても難しくなる。特に専門職の場合は、そういうことというのは、私は、ある面では地域の住民の生活にとって大事なことではないかなと思います。

1つの例を申し上げますと、平成14年度から、私ども、5市同一請求の合併が崩れました。そのときに、方向性としてどういうことをということで、私どもが目指したのは、住民の皆様方にとって何が肝心かということ、それはやはり、安全・安心だという結論の中で、消防を広域連合でと、この視点で、約10年かけて成立にこぎつけ、スタートしました。しかし、その中で一番問題になってきたのは、先ほど申しましたように、消防職というプロパーと、要するに予算とか、条例とか、そういうことに対する事務職員との間の、俗に言いますと乖離、これがやはり一番大きな課題になってきて、結局、裏返せば、ガバナンスが働かなくなってくるという、そういうことというのが、現実に関、懸念されたこと、私自身も、そこまでとは思わなかったのですけれども、やはり懸念されているのかなと。

それは何かと言いますと、もう一つは連合長が、ある面では、こういうところの、例えば広域連合というのは、ある一定の分担金と申しますか、これによって、当然人口比とか面積比とか、いろいろなことによってそれが出てくるわけです。しかし、連合長というのは、やはりある面で、しっかりしたガバナンスとリーダーシップを持って、例えば広域の中で、住民の生活の安全というものをどうやっていったらいいかというのを、これは明確に、やはりポリシーを持ってやっていかなきゃいけない。しかしそれが、ある面では、連合長が、短い期間に次々と代わって行ってしまふということになると、それは、ある面では方向が、事務局体制とプロパーを含めた、そういう中での一体性がなかなか難しい。そうすると、大変ひんしゅくを買うかもしれませんけれども、私はこういう表現をしました。「昔関東軍、今は広域連合消防局」と、こういう表現をしました。そういうふうにして、プロパーがどんどん、要するに、例えば地域の安全・安心ということになれば、そのけそのけということで、要するに分担金という、そういうことの、その各自自治体の財政とか、いろいろなことは関係なしに、自分たちで決めていく。そういうことを行っていると、先ほど申しましたようにガバナンスというのが、いわゆる歯どめがきかなくなってくるという、そういう懸念が、たまたま自分自身が持ちました。で、ここにも、広域連合は、例えば連合長は選挙をするということ、これも、私ども5市の首長が投票してやっております。

ましたけれども、どうしても、俗に言う持ち回りということになりかねないという、そういうような問題。

それからもう一つは、やはり議員の、これは、広域連合議会の議員の方も、やはり面積とかいろいろなことによって人数が出ますけれども、問題は、議員の方の後ろの住民の皆様方との接点が、広域連合というのはないという、やはりそこが一番難しいのかなど。そういうことで、いろいろな機会を通じて、広域連合の状況、例えば予算は、それぞれの市の広報に出ますけれども、しかし、そこでどんなことが行われているかということが、なかなか見えないという。住民の皆様方にとって一番大事なのは、やはり安全・安心というのは、見える化をしないと、やはりご理解はしていただけない。ただ、分担金だけがどんどん、例えば消防機材というのは高度化して、どんどん上がっていってしまいますので、なかなか難しい。

そういうことを踏まえて、広域連合というのは、私は1つの大きなツールだと思いますけれども、そこには、そのツールを使うことによって、いかにして基礎自治体が、より強固なものになっていくかという、その前提がないと、私は、事務組合もそうですけれども、崩れてしまうということになってしまいかねないという、そういう懸念。たまたま、私自身の経験の中で持ちました。

長くなりましたけれども、失礼しました。

【西尾主査】 連合長が毎年代わるというのは、結局、連合長を、構成団体の首長さんたちが選挙をしていらっしゃるんだと思うのですが、それが、勢い持ち回りになって、年々々々、順繰りに交代していくというようなことが行われると。それは、皆さんがそういうふうな運営してしまうからなんですよ。

【森前市長】 そうですね。

【西尾主査】 これで、具合が悪いと各首長さんがみんな思われれば、特定の方が4年間やるとかいうことになるわけですね。ですから、その運用の問題だということが多分にあると思うんです。職員のローテーションの問題にしても、各構成市町村から出てくる人が、向こうの勝手にどんどん戻されていってしまうというのでは困るから、この一部事務組合には何年で、ちゃんと派遣してくれとか、そういうことをどうして取り決められないのかということですよ、というのが私の基本的な疑問ですが、そういう弱点は基本的に持っているわけですが、持っているけれども、合併その他はできないと。それで、何らかの広域連携をして処理していく以外にないというときに、森前市長に、どうい

う仕組みにすればそういう弊害を避けられるかという、何かアイデアがあるかということですよ。どういうふうになれば、もう少し動くのではないかというご提案がありますかということなんですけれども。

【森前市長】 広域連合が、ある面では機能していくために、今、西尾主査がおっしゃいましたように、最初の取り決めのこと、ここがやはり、一番基本的なことになってくるかもしれませんけれども、これはある面で、そもそものスタートのときに、一番、私どもがリーダーシップを求められた方、この方が挫折をしてしまったということが一番大きく、その後、事務局体制が立ち行かなくなってきたということが、やはり一番。そこがやはり、結局最後は、私は特に、このような広域連合とか一部事務組合というのは、結局、人。ここへどうしても帰結してしまったという、私はそういう思いを持って、ですから、いかにして、首長が、例えば連合長になるとか、あるいは管理者になるという、そういうことというのは、もちろんルールはそうなっているかもしれませんが、果たして、適性とか、あるいはそういうことに対しての問題というのは、選挙という、いわゆる全域の選挙でない、そういう選挙の仕方、こういうことも、やはりその中に、きちっともう一度埋め込まないと、これはやはり、先ほど主査がおっしゃったように、ある面では持ち回りということだけで済ませてしまう。で、どんどんそれが、片一方では肥大化をしていくということとの裏腹というようなこと、こういうことが起こっているんじゃないかなというふうに私自身は思いました。

【西尾主査】 重ねて伺って恐縮ですけれども、広域連合制度については、連合長も直接公選をしたければしてもいいというふうに制度はつくってあるんですよ。でも、報告にありましたとおり、それを採用しているところがないというのが実態ですね。私の一番の疑問は、どうして採用するところが、1件として出ないんだろうと、ここがよくわからないんです。せっかく、制度としては間接選挙でやってきているのを、一部事務組合の経験を踏まえて、それではなかなか動かないというところがあるから、だから、場合によっては直接選挙をしてもいいですよというのを取り入れているんですけども、それを活用した実施例がないんですね。ここがなぜなんだろうということが問題だと思います。

どうぞ。

【林(宜)教授】 これ、広域連携のあり方をどのようなものにするかといったときに、今、森委員おっしゃったように、やはり自治体が強くならないといけないということだと思うんです。それが、合併によって、かなり基礎自治体の力がついたと。ところが、合併

ができなかったところとか、しなかったところが、一区切りついたので、今後、合併に近い形で動けるようなものにしていかなければならないとするならば、今のシステムの、ガバナンスをどうするかといったような、あるいは運用の問題であるんだから、そこは、制度をさわらなくてもやる気さえあればできるんじゃないかといったようなことでは、おそらく、合併に相当するような力のある基礎自治体というのはなかなかできないんじゃないかという気がするんです。

となると、では、合併に近い形、場合によっては広域行政でやる。でも、こういうものは広域的にやりたいというようなものができるようになったときには、おそらく合併をされたところが、実はそういう制度がなかったから合併にいかざるを得なかったんだということになる可能性はありますよね。だからそのあたり、つまり私、一部事務組合なんていうのは、おそらく執行の効率性を確保するということが、かなり大きな目的になっていて、今ある、単独でもやらなきゃならないような仕事を複数でやれば、より低コストでできるんじゃないかというような、そういうことをやっている。ところが一方で、もう少し複数でやれば、もっと新しいことができるんじゃないかというような、関西広域連合なんかはまさにそういうことですけども、それはおそらく、関西広域連合も、道州制というところまでいきませんが、それにより近い形のものが、今の制度の中でできないだろうかという発想なんです。

だから、広域連携のあり方ということを考えるときに、根本的に、合併に近いものをどう設計していくのかという話なのか、今ある制度の延長線上に、今ある問題点を、どのように解決をしていくのかという、そういう話なのかによって、大分、あり方が変わってくるような気がするんです。私、これをどのように考えていけばいいのか、ガバナンスの問題なんかの場合に、今、西尾先生がおっしゃったように、要するにそれは運用の問題なんだということであれば、それはもう、別に制度をさわらなくたっていけるかもしれない。ところが、前の地制調のときに議論が出ました、いわゆる監査事務局、これを共同設置してはどうかといったときに、これはやはり、自治体を強化するという1つの目的の中で、しかしながら今の制度ではできない。だからそれができるようにしようというように制度設計してはどうだろうという、これはまさに強化、今ないものを新しくつくるといって、そういう広域連携のあり方を模索したわけですね。そういうような、少しずつ、何か合併したのと同じような効果を持つような、そういう広域連携のあり方ということを考えていくことが、一区切りついた次の段階での広域連携のあり方ということにつながっていくので

はないかという気がするわけです。

もう一つだけ。例えば、監査事務局を広域で設置することができるようになったからといって、私の予想ですけれども、共同でつくるところが果たしてどの程度出てくるかと。それはおそらく、今の地方自治体の行政の中に、他の自治体に対して、要するに内実をさらすというか、そういう話がどうしても出てくるわけですね。そうすると、せっかく制度をつくったけれども、それがなかなか活用されないというようなことが起こり得るのではないかという気もして、その場合には、やはり広域連携では難しい。合併をすれば、当然これはできるわけですね。だから、その辺のところをどう考えていけばいいのかということを、少し私も、悩みながら、今後の広域連携のあり方、今の制度の延長線、改良型をつくっていくのか、より強い基礎自治体をつくるためのということになると、もう少し工夫が要のかなという、ちょっと私も、悩みを披露しただけなのですけれども、そのあたりがわからないので、なかなか議論の仕方が難しいなという気がしております。

【西尾主査】 どうぞ。

【逢坂補佐官】 広域連携のあり方って、やはり結構難しいなとは思っているのですが、森前市長さんが指摘されるように、基礎自治体が強くというのが基本だと思います。しかしながらさまざまな理由で、合併がうまくいかないとか、あるいは合併しても、そもそも基礎自治体が強くなるような条件にはなっていないというようなことがあるということなので、そういう場合に、私は広域連携って2つの考え方があると思っていまして、1つは消極的な広域連携というふうに言ってよいのかどうか、私のイメージでは消極的というふうにとらえているのですが、本来、基礎自治体が強くなければならないのに、強くなれないいろいろな要因がある。だから広域的に手をつないで、本来、基礎自治体がやるべき仕事を広域で賄っていきこうという考え方ですね。これはまさに、林先生が今おっしゃったような、合併に起因するようなことというのはこのタイプなんだろうと思います。

それともう一つの考え方は、仮に基礎自治体に力があつたとしても、もっと積極的に広域連携というものをとらえて、例えば大学を運営するとか、あるいは公共交通機関の運営を、もっと広域でやったほうがその地域の公共交通がうまくいくではないかみたいな、積極的なとらえ方の広域連携というのも、諸外国なんかを見るとあるような気がするんです。だから、広域連携のあり方を、前者で言う消極だけではなくて、積極的にとらえていくという見方も、私はこれからの日本においては必要なのではないかなというふうに思っています。

先ほど、西尾先生がおっしゃった質問に対する答えになるかどうか分からないのですが、現在でも、制度的には公選制とかも設けられているのではないかと、だけでも、なぜそれを採用しないんだというところなんです、それは多分、日本国民の意識の中に、公共団体——自治体というのはやはり都道府県と市町村なんだというある種の固定観念があって、それ以外の一部事務組合も広域連携も、特別地方公共団体ではあるんだけど、いわゆる公共団体のカテゴリーというふうにはなかなかストンと落ちないというのでしょうか、それも自治の1つの類型なんだというふうには思わないという、何となく先入観があって、よもや、そこが選挙で選んでやっていくなんていうイメージがわからないんだと思うんです。だから、そこがやはり、せっかく制度を準備しても、進んでいかない理由なのかなと思うんです。

海外の自治の例なんかをいろいろと見たり、聞いたり、肌身で感じている人は、自治には多様な形があるんだということがわかるわけですが、どうしても、日本の中では国があって、都道府県があって、市町村があるという、これが自治なんだというふうに思っている節があるのかなという気がします。

それから最後ですけれども、今の広域連携の問題点を幾つか挙げるとするならば、1つはやはり財源の問題だろうと。固有財源を持てるかどうか、固有財源を持ってない、スポンサー自治体が必ず後ろにいるから、一部事務組合でも広域連合でも、どうしても形骸化しているということですね。それじゃ固有財源を持たせるのかどうかというところが1つ問題だろうと。

もう一つは、さっき出た選挙の問題。それともう一つ大きいのは、これも森前市長が指摘した職員の問題ですね。どうしても、職員が腰かけ的にならざるを得ないので、その広域連合なり一部事務組合が、本筋の自治の組織だというふうにはなかなかとらえられないという問題点がある。ここをどう改善していくかが大きいのかなという印象を持っています。

以上です。

【西尾主査】 どうぞ。

【渡辺副大臣】 途中で失礼をしますので、一言発言をさせていただければと思います。

おそらく、この議論はずっとしていてもなかなか進まないんだろうと思うんです。だったら、ここにせっかく出ている関西の広域連合、これ、我々に大変大きな問題を投げかけていると思うんです。鳥取県と徳島県が参加して、そもそもだれが関西と決めたんだと、

鳥取県や徳島県は関西を名乗っちゃいかんのかと、もしかしたら将来は福井県も入ってくるかもしれない。そうするとこれは、道州制の議論にも将来つながっていくでしょうけれども、我々はここが関西、これが近畿エリア、これは山陰・中国と言ったけれども、本人たちにしてみると、徳島県と鳥取県は、いや、それは大阪、神戸にくっついたほうがいいに決まっていると。これはある意味で、私たちに大きな問題を投げかけているんじゃないかと思うんです。

1つ考えていただきたいのですが、関西広域連合を1つのモデルにして、彼らの設立の狙いがあるけれども、実際は今年の1月から2回目の協議が、今のところはこれを見ると、設立に向けたスケジュールは出てきませんね。昨年の8月に設立案の協議をされて、ことしの1月にされなかったと。なかなか進んでいないのはなぜだろうかと、私ね、やはり具体的なモデルケースの中の現実の中で、一つ、そこをたたいて、何が問題なのかということ、やはり一つ、私は、これはモデル的に取り上げられるのではないのかなと思います。

それから、正直言って、鳥取県や徳島県まで入るとなれば、これは将来、さっき連携の話でもあって、そこまでいくと、徳島県は地理的には四国だけれども、行政的には既に関西であるということをやると、正直、国のほうの出先のあり方なんかも、これから議論していく上で、意味をなさなくなっていくんじゃないかなと。鳥取県は、兵庫県と一緒にになったほうがいいと、隣接すると。そうすると、島根県はほんとうに広島とくっつくのかという話になってくるのかどうか、まさにこれ、私たちに関西広域連合の今後の動向というのは、いろいろな問題がある意味で提起するのではないかなと思いますので、一つ具体的に、今、どういうところまで、これを皆さんが、逆に言うと、聞きたいのは把握してらっしゃるのか、総務省のほうで、本気なのかどうか。ぜひ伺いたいと思うんです。

もし、そうでないならば、なぜ、ここまで来ているけれども進まないのか。実際、経団連からもヒアリングしたんですよ、関西経済界からも。だけど、いろいろ詰めていくと、どうもむにやむにやとなってきました、結局、本当にやれるかどうかという覚悟まで感じなかったんですけども、ほんとうにやるのであれば、私は1つのモデルケースとして、徹底してここから追求していくべきだと思うんですけども、いかがですかね、現状はどうなってます？ この関西広域連合。

【西尾主査】 副大臣のお尋ねだけれども、事務局が答えられますか。答えられる範囲で教えてください。

【田谷市町村体制整備課長】 関西広域連合の母体となる組織として、関西広域機構と

いうところで、経済団体の方も入って、今、議論をしておられるんですが、きょうの会議に先立って、最新の情報をとろうと思ひまして、電話で現在の状況を聞いてみました。そうしたら、規約の取りまとめのための調整をしておるということで、どれぐらいのタイミングでというのは、具体的な時期は示されていないような状況でございます。

ただ、規約の案の調整という話ですから、今、ここに書きましたような具体的な事務のイメージとか、それぞれの団体のかかわり方とかということも含めた規約（案）の調整が始まっているものだというふうに、我々としては理解をしております。

【渡辺副大臣】 いや、だからそれを本気で、この人たちがやろうとしているのかと。四国を捨てて、中国地方という枠から外れて、関西なんだと、一緒にやりたいんだと、そこまでの腹をくくって、お互いのことをやろうとしているのかどうなのか。本当にそのつもりでまとまろうと、そのためには議会を説得し、あるいはさまざまな負担も、応分の負担をするというようなことをするのかどうか、道州制の議論なんかをするときによくありがちな、必ず何か、ほんとうに道州制の議論をしていくと、結果、何かいつもとまってしまうのと一緒に、ほんとうにこれ、各論としてやろうとしているのか、各論まで議論をしているのかどうか、そこをやはり、一つ見きわめていかないと、やっていけば僕は、非常にこれ、具体的な問題点が浮き彫りになると思うんですけれども、その辺はぜひ、ここで言ってもしょうがない、最後にぜひ、ちょっと問題提起をさせていただければと思います。

【西尾主査】 副大臣は所用のため、ここで中座されますので、ご了承いただきたいと思ひます。

(渡辺副大臣退室)

【西尾主査】 岩崎さん、どうぞ。

【岩崎教授】 広域連合を制度として作るときに地方制度調査会に初めて参加をさせていただいているので、使われるような大きな期待はあったんですけれども、全然そうならなかった。何でだろうと聞いてみたら、使い勝手が悪いというのが、一番の理由、一部事務組合もあるし、どう違うかわからないというものもある。こちらは、違いをいろいろ準備したんですけれども、そういうのを利用してまで使おうかというときに、使い勝手が悪い。議会の問題とか、管理者を置くとか、そういうことだと思います。特別地方公共団体なので、議会の選挙とか、長の選挙とか、そういうことはかかっているないので、もう少し自由な形があってもよかったのではないかと。答申はそうなっていると思ひますけれども、法制化の段階でこうなったのかなと思ひています。

森前市長さんがおっしゃった、基礎自治体が強くなければならないというのも、まさにそうだと思うんです。しかし、サービスにはスケールメリットの違いというのがあるので、近い政府で全部やれない場合は、スケールメリットのあるものに関しては他と一緒にやったほうがいい。連邦主義の理論とほとんど同じなのですけれども、共通でやったほうがいいものは共通でやって、それ以外は自分のところで自治を守るという、そういう二重構造みたいになるんです。フランスの基礎自治体は、そんなに強い自治体でもないし、ゼネラルガバメントでもない。なぜ「intercommunalité」（コミューン連合体）が出てきたかというのと、分権改革でたくさんの仕事がコミューンに行っちゃったから、これが出ざるを得なかったということで、日本の、最初から基礎自治体がいろいろな仕事をするというのとはちょっと違うと思っています。

ですからもしも、海外の例で少し考えるんだとすると、アメリカのディストリクト制とか、そういうことを考えたほうがいいのかという気がしています。特定目的で、明確なディストリクトをつくって、そこでわかるようにする。この場合は多分、いろいろな形が出ているのですが、マネージャーみたいなのを置いて、その人が代表とわかるようにする。議会がその人を任命して、議会に報告をさせるというふうにすれば、民主的正統性は担保できる。そういうシステムがないと、専門職は頑張っているけれども、事務局の体制が見えないんですね。消防署は、消防署があるからわかりますが、市民の窓口があるのかとか、だれがそこで何をやっているかというのが見えなくて、たまたま消防署に行くと、そこにいた方が対応してくれるということになってしまう。

ガバナンスを考えるときに、組織内のガバナンスと、それから対市民、外ですね。アカウントビリティという意味でのガバナンスを考える。普通の自治体はすでに取り組んでいます。2つの責務がのしかかっているような気がしています。ですから、持ち回りは政治家の世界ではしょうがないので、これに果敢に挑んで、ほかのところにいろいろなし寄せが来るよりも、マネージャーでも事務局長でも、どんな言い方でもいいですけども、そういう人をおく。議会が指名して、議会に予算と決算、活動も報告をさせるということで、やっていくほうが、そういう使い方をするほうがいいのかなどはと思っています。選挙はなじまないと思うんです。今回はごみ処理の組合の選挙って言われたって行かないですよ、消防の選挙って言われたって意味わからないですよ、多分、日本の市民の政治リテラシーというか、地方行政リテラシーというか、そういうものが低過ぎるのかもしれないけれども、どちらにしても地方議会の選挙ですらあの程度の投票率なわけですか

ら。別のラインから民主的正統性と、それからマネジメントと、両方を求めるというので、そういう意味での制度改革をしていただけると、使い勝手がよくなるかなという気はしています。

以上です。

【林（宜）教授】　　ちょっとよろしいですか。

【西尾主査】　　どうぞ。

【林（宜）教授】　　課税権をどうするかというところが、一番大きなポイントじゃないかという気がするんです。ディストリクトの場合にも、下水道のためのプロパティタックスとか、学校のためのプロパティタックスというのがあるわけですよ。これを分担金でやっている限りは、おそらく市民の関心というのはないわけで、それがもし、仮に税でやられるということになってくると、大分変わってくると思うんです。そうすると、おそらく合併に近い形のものにだんだん近づいていく。特定のものに関して、そういう合併をしたという形に近づいていくので、だから私、制度設計をするときに、合併に近いものかどうかといったときに、やはり財源の調達のある方、課税をどうするかというところが一番大きなポイントではないかという気がしますので、その辺まで踏み込んで議論をしていくのかというところが、少し悩ましいなということです。

【斎藤教授】　　よろしいですか。

【西尾主査】　　どうぞ、斎藤さん。

【斎藤教授】　　今までの議論と関連する限りで、少し基本的なことをコメントしたいと思います。

例えば、A、B、Cという自治体が共同で何かをやりたいというときに、どういう法的な形式があるかという、一番、方向が合致しているというのであれば、林先生がおっしゃるように合併ですね、法的にはこれは合同行為で合併する。A、B、Cという団体自体は無くなってしまふという、これは一番強力な方向性のある方です。では、そのほかにどういう法的な形式があるかという、これは、A、B、Cのバイの契約か三者の契約、あるいは組合、この処理しかない。これは別に日本が特殊だというのではなくて、団体のありかたとしてそういう法的な形式をどこでも、その中から選びましょうという話です。ですから、林先生のおっしゃる合併に近いようなものについてどうするかという場合も、契約か、組合かという形式は選ばざるを得ない。

そこで、それにプラスで、課税権を付与するかどうかという問題がくっついてくる。基

本的な法的な形式の制限はあるのですが、では、その中で現行制度がうまく機能するように組み立てられているかという点、これはいろいろ問題がある。席上で、A3の紙を配付してもらいましたが、これは日本都市センターのほうで連携の仕組みを研究会で検討したときに、事務局の方で、それぞれの特徴をまとめてもらったものですが、例えば、それぞれうまくできているかという点、右上、住民のコントロールがどうきくかという点、きかせようと思えばきかせられるはずだというものもある。例えば、先ほどの直接公選の話もそうですし、それから、規約はAならAという団体の議会で議決すると。そうすると、その規約を各議会でかつり議論すれば、ある程度間接的なコントロールはきくはずだという仕組みになっているのですが、実際にはあまりきいていない。ですから、それはやはり、現行の制度の問題点を改善するために、いろいろ考えなければならないのは確かで、1つだけ申しますと、今日の資料の中で、連携した場合の議会をどう考えるか、広域連合に必ず議会がなければいけないのかという論点です。

これは、やはり議会と執行部というのが、2つ独立してあって、牽制し合うというのは、それはやはり、その団体自体が、ある程度大きな権限があって、それを単一のものでやったらいかんだろうという、そういう前提があると思います。そうだとすれば、広域連合であれ、組合であれ、権限によっては議会、長の二元的なものではなくて、マネージャー的なものであるとか、理事会的なものもあってもしかるべきだと考えます。そして、現に岩崎先生がおっしゃったように、広域連合をつくる時にはそういうタイプができるようにという答申をしたけれども、おそらく、当時の法制度の考え方で、例えば理事会制にした場合には、個別法の、これは長の権限だと書いてあるのを全部理事会に変えなきゃならないとか、非常につまらないというか、技術的な理由でやめてしまったという話もどこかで見たことはありますから、そこはまた、現在では考え方が変わっている部分もあると思いますから、それはやはり、そういう可能性をもう一遍追求しておく必要はあろうかと思えます。その場合に、資料1に出てきた論点で、条例制定権についてどうするんだと。議会がなくて条例はなしでいいのかという点が出ていましたが、これは例えば、もし、広域連合で権利義務規制を考えるのであれば、そこに議会がなくても、構成団体、A、B、Cという団体が、それぞれ同じ条例を議会で定めれば権利義務規制はできますから、それだけのために広域連合に議会、長の二元制を置くという必要はかならずしもない。

【西尾主査】 一番ポイントのところへ斎藤委員が問題提起されましたが、私も賛成です。一部事務組合にしる広域連合にしる、ともかく、特別地方公共団体という扱いになっ

ておりまして、憲法の諸条項は、この特別地方公共団体まで対象にしているとは普通は考えられていないわけですね。そうすると、憲法第93条で長と議会に議員を置く、直接選挙せよと書いてありますが、これは特別地方公共団体を拘束しているわけではないので、それが通説的な理解だと思いますから、そうだとすれば、特別地方公共団体のガバナンスの仕組みというのは、もっと柔軟に考えられるわけですね。それを一部事務組合も広域連合も、どちらも長と議会のような二元代表制の仕組みをそのまま持ってきているわけですね。私はその必要はないんじゃないかと思いますので、アメリカでいうところのカウンシルマネジャー制みたいなものをとろうと思えば、カウンシルをつくって、あとは専任の連合長なり管理者なり、この人はプロの人をどこかから雇ってきて、あなたがやりなさいと行って、全責任を持たせるということをやろうと思うならできるんだと思うんです。

それをやると、なぜそれが今までできなかつたか、法制局との法令協議や何かでつぶれていったんでしょうけれども、もう一遍挑戦する余地はあるんじゃないかと、私はそう思います。

組合なり広域連合の議決、議事機関といいますか、何かをつくるときに、それは構成団体の首長だけが出て行って、首長の、いわば理事会というのが議決機関ですという場合もあるでしょうし、議会と首長から、両方、代表がそれぞれの構成団体から出てきて、それが一部事務組合なり広域連合の議決機関ですというふうに構成すれば、それでいいんじゃないかという気がするんですね。

条例の問題についても、私は斎藤教授と同意見ですけど、私はそこで条例制定したって構わないと思うんですが、ちゃんと議決機関はあるんですから、そこが条例案を審議すればいいわけですから。でも、それではどうもまずいなと思うなら、各構成団体の議会に戻って、全部同じ条例を作ってくださいというやり方をやれば、それでもいいんじゃないかと思うので、一部事務組合と広域連合の現行制度での違いの1つは、広域連合の場合のほうは、広域連合のほうからイニシアチブをとって、こういう仕事もやらせてくださいと構成団体に申し出るというか、働きかけることができるようになっていますよね。それを一部事務組合に禁じる必要もないんじゃないか。こういう事務処理をしていくと、どうしても関連した、こういうことも一緒にやらせてもらいたい、これに賛成してほしいと構成団体に問題を投げかけるということだって、一向に構わないんじゃないかと思うので、条例制定がどうしても必要ならば、こういう条例を各構成団体の議会で制定してくださいませんかというイニシアチブを発揮すればいいんじゃないかとも思うんですけれども。

はい、どうぞ。

【逢坂補佐官】 事務局にちょっとお伺いしたいんですけども、私、自分で広域連合を設立したことがないのでわからないんですが、いろいろ意見を聞くと、広域連合の設立、手続が煩瑣だとか面倒だとか、もっと簡単にしたほうがいいみたいな声を聞くことがあるんですが、それは本当なのかどうかというか、そんなに煩瑣なものなのかどうか、そのあたりどうですか。

【田谷市町村体制整備課長】 15ページの下から4つ目の欄に書いてございますように、基本的に組合と広域連合は一緒でございます、構成メンバーの議会の共通した議決を経て規約をつくってもら、ここは前提がございます。最初は、よく言われるのは、1回つくるときは一緒にしようと思う人がつくるものですから、規約をつくれるんですが、1回つくった後に、その規約の変更とかをするとき、やはりすべての構成メンバーの同意が必要だということになると、なかなかその合意がとりにくいか、あるいは、そうはいっても、規約の中には負担の問題が入ってまいりますから、事務を減らしたり増やしたりすると当然負担に影響を与えますから、それは当然構成団体のメンバー全員の合意が必要なんじゃないかという意見も逆にあったりして、その辺が手続が煩瑣という声の一番大きなものじゃないかと思えます。

【逢坂補佐官】 なるほど。ということは、手続そのものが煩瑣というよりも、内容や負担の問題を地元で調整するところが、結構つらいんだという認識でしょうかね。

【田谷市町村体制整備課長】 大変だと、はい。

【逢坂補佐官】 なぜこんな質問をしたかという、実は野党時代の分権調査会で、この広域連合の設立をしやすいようにみたいな話が分権調査会の中であって、私はその議論で、本当にこれがそんなに難しいものなのかどうかというのは、ちょっと必ずしもわからなかったものですから、今の話だと手続はそんなに難しくないんだと理解していいでしょうかね。

【田谷市町村体制整備課長】 我々が聞いておりますのは、やはり内容の調整ができないことが、規約変更の合意に至らないというところだと受けとめております。

【逢坂補佐官】 なるほど。それじゃ、今日のところはそう思って……。

【西尾主査】 ほかにこの点についてのご発言がございますか。林さん、牧原さん、特にありませんか。

では、資料1についての質疑は一応ここで終わりにして、資料2がありますので、そち

らに移って構いませんか。

それでは続きまして、資料2の説明を事務局にお願いいたします。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。資料2「議会のあり方について」ということで用意させていただいております。

基本的考え方において、議会に係る論点を幾つか述べさせていただきましたが、特に幅広い層の住民の参加という観点から、さらにご議論いただいております。3つほどの論点を挙げさせていただきます。

まず1ページでございますが、論点1といたしまして、幅広い層の住民が議員として活動を行えるようにするために、労働法制や公務員法制において、以下のような環境整備のための制度の導入が考えられるかとしているところでございます。

2つございまして、まず①は労働基準法などの労働法制でございます。以下のような規定を設けることが考えられるか、あくまで例示でございますが、示させていただきます。

aといたしまして、地方議会議員への立候補、議員活動の妨害禁止、それらを理由とした職場での不利益取り扱い、解雇、免職の禁止規定を明確化するということ。

bでございますが、議員在職中における雇用契約に係る有給休暇制度、一時休止・退職制度を設けるということ。

cでございますが、一時退職した場合に、議員としての任期を終えた後は、申請により従前の職、またはそれと同等の給与が得られる職に復職させるということ。

②でございますけれども、こちらは公務員法制についてでございます。地方公務員が他の自治体において議員活動を行えるようにするために、地方自治法あるいは地方公務員法などにおいて、以下のような規定を設けることが、これも例でございますが、考えられるかということを挙げてございます。

aでございますが、一定の役職を除き、立候補及び兼職禁止規定を解除する。

bでございますが、議員となった場合には、公務員の職を一時停職又は離職することにする。

cでございますが、議員としての任期を終えた後は、申請により公務員としての職務に復帰させるというものでございます。

2ページ以下、参考資料でございます。2ページは、現行の労働基準法の規定を挙げさせていただきます。現行の規定におきましても、使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権

その他公民としての権利を行使し、公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については拒んではならない、こういう規定は置かれてございます。この公民としての権利は、その囲みの中にございますように、被選挙権を含む、それから選挙運動についても含ませて考えるべきであろうという解釈が示されております。

公の職務の執行というものにつきましても、議員としての職務というものが入るだろうという考え方が示されているわけでございます。ただ、※にございますように、これは文理解上も不利益取り扱いの禁止まで含まれているとは解されておられませんので、公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、その労働者を休職にしたり、解雇したりしても本条違反は成立しない、こういう解釈になってございます。

一番下に裁判員の参加する刑事裁判に関する法律、裁判員裁判の法律がございますが、ここでは明確に不利益取り扱いの禁止という条文が置かれてございます。裁判員候補者、裁判員になった場合、候補者になったことを理由といたしまして、解雇その他、不利益な取り扱いをしてはならない、こういう規定が置かれているということでございます。

3ページ以下、各国の例を並べてございます。ポイントだけ説明させていただきたいと存じます。

フランスでございませうけれども、サラリーマンの立候補者は、選挙運動のために10日間の休暇を取得することができるという規定でございませうとか、次でございませうが、雇用主は、本会議、委員会等への出席を許可しなければならない。ただ、給与は無給ということでございます。

次のポツでございませうが、雇用主は、議会への出席等の準備に必要な時間を一定範囲で与えるということ。4つ目のポツでございませうが、議員活動に関し報酬を受け取らない地方議会議員は、議会活動によって余儀なくされた減収に対し、補てん措置を受けることができる、このような規定が置かれているということでございます。

次に、4ページをごらんいただきたいと存じます。ドイツでございませう。真ん中に州議会議員の関係が書かれてございます。こちらをごらんいただきたいと存じませうが、州議会議員への立候補、就任受諾、議員活動の妨害禁止、それらを理由とした職場での不利益取り扱い、解雇・免職の禁止等が定められているということでございます。もちろん、州において定められているということでございます。州によりましては、その下のポツでございませうが、州議会議員としての活動には職場での休暇を要しないとか、議員を意に反して職場で休職に付することの禁止ということを決めている例も見られるということでございます。

ます。

5 ページをごらんいただきたいと存じます。これは現在の地方自治法の規定でございます。この表に掲げられている職と議員は、同時に身分を有することができないとされているわけございまして、表をごらんいただきますと、3つ目の欄に、他の地方公共団体の議員、次が普通地方公共団体の長、それから行政委員会関係、地方公共団体の常勤の職員というものが挙げられているわけでございます。この場合には、公選法89条でございますけれども、公務員である者が議員選挙の立候補者となった場合には、届け出の日に退職したものとみなされるということになってございます。

6 ページでございますけれども、再び海外の例でございますが、被選挙権の制限、それから兼職の禁止についての例を挙げてございます。これも幾つかだけ紹介させていただきます。

イギリスについてでございますが、イギリスでは地方公共団体の公務員は、当該地方公共団体の被選挙権者となることはできない。それから、政治的行為が制限されるポストにある公務員については、この当該地方公共団体に限らず、いかなる地方公共団体の議員の被選挙権者となることもできない、このようにされているということでございます。

ドイツにつきましては、官吏等の被選挙権が法律により制限できるという基本法がございまして、現実に規制がなされているということでございます。ただし、※にございまして、一般的に広く立候補や選挙準備のための休暇の保障が規定されているということでございます。

フランスでございますけれども、コミューンについてでございますが、職員は自ら所属する団体の議会議員に立候補することはできないとされている。それから、デパルتمان・レジオンでございますが、一定の公職にある者は、自ら所属する団体の議会議員に立候補することはできないという規定がやはりあるということでございます。

7 ページ、8 ページは省略させていただきたいと存じます。

9 ページでございます。論点の2つ目といたしまして、選挙制度に係る論点を挙げさせていただきます。現行の選挙制度が、幅広い層の住民が議員として活動を行う上で阻害要因になっていると考えられないかということで、2つ挙げてございます。

選挙公営制度の見直し、例えば町村長、町村議会議員選挙について拡大というのが考えられるか。2点目でございますが、供託金制度ということでございます。

10ページをごらんいただきたいと存じます。選挙公営の仕組みという表、これは地方選挙だけ掲げさせていただいてございます。ちょっと見にくい表なんでございますが、右側の市町村議会議員というところをごらんいただければと思います。

最初に、選挙管理委員会がその全部を行うものということで、投票記載所の氏名等の掲示、これは◎ということで選挙公営がある。

それから次でございますが、ポスター掲示場の設置、これは△ということでございまして、これは条例により公営で行うことができるというマークでございます。選挙公報の発行も同様でございます。

それから、演説会の公営施設使用ということでございまして、公営施設を使って演説会をできるということでございます。これが◎になってございまして、公営で行われる。

選挙運動自動車の使用については、条例で市議のみ、これは公営になり得るということになっている。はがきの交付は◎でございまして、公営で行われております。はがきの作成費を公費負担するという意味でございまして、▲でございまして、公営で行われない。ビラの作成はマークなしでございまして、これはビラの配布という制度自体がないということでございます。選挙事務所用の立て札、看板の作成、それから自動車の立て札、看板の作成、これは公費負担はない。ポスターの作成、△、市議のみでございまして、市議のみ条例制定で公営になる。新聞広告は▲でございまして、これは公営で行われない。政見放送、経歴放送はない。演説会場の立て札、看板の作成は▲でございまして、公営で行われないといった内容になっているということでございます。

11ページをごらんいただきたいと存じます。供託金の関係でございますけれども、都道府県の議会の議員の供託金は60万円、それから指定都市の議会の議員は50万円、その他の市議会議員、特別区の議員は30万円という供託金が必要。町村の議会の議員はないということになっております。知事、市町村長は下にあるとおりでございます。

これにつきましては、右側でございますように、有効投票総数をその選挙区の議員定数で割った数の10分の1をとれないと没収になるということになっているわけでございます。

12ページでございますが、12ページはその供託金額の変遷でございます。ごらんいただきたいと思います。

13ページでございます。3つ目の論点として挙げさせていただきますのが、議会の会期及び開会について、以下のような制度を導入することが考えられるかということでござい

まして、さらに3つ挙げてございます。

まず最初が、会期制を廃止することができるかということでございます。ただ、この場合に、派生する論点が幾つかもちろんあるわけでございます。議会の招集権の要否、所在がどうなるのかということ。それから、長の専決処分の要件というのはどう変わるのかということ。それから、一事不再議という原則は適用される余地がなくなるのかどうかということでございます。

それから2つ目の論点でございますが、会期制の廃止とリンクするわけでございますが、定例日を決めて議会を開催するということが考えられるかということでございます。後ほど、諸外国の例がございます、ご紹介させていただきますけれども、諸外国ではこのような例があるということで挙げさせていただいております。この場合も派生する論点といまして、定例日を基本とした場合に、どのような手続、内容が考えられるか。それから、次の矢印でございますが、現行制度では、議会の招集が直近において決まることが多いということで、こういうことにすれば他に職を有する者が参加しやすくなるということが掲げてございます。

14ページでございますが、さらに②の前提としてといたしますか、それ以外の場合もあり得るかもしれませんけれども、原則として夜間、または土曜日とするような配慮規定を設けることが考えられるかということも挙げさせていただいております。ただ、この場合には、地方自治体の長とか職員の勤務体制に影響を与える出席義務についての要件の緩和というのも考えるべきかどうかということも、派生するものとして出てくるだろうと思っております。

以下、関係資料でございますけれども、15ページでございますが、定例会の回数でございます。これは、現在は条例で定めることになってございますが、4回の団体が非常に多い、圧倒的に多いという状況になっているということでございます。

16ページでございますけれども、議長及び議員の請求による臨時会の開催状況ということでございまして、長の請求による開会が圧倒的に多いという状況でございます。

17ページでございます。会期についての資料でございます。制度的にどこまで決まっているのかというのは、必ずしも把握してございませんで、制度で決まっているのか、現状としてこうなっているのかということは明確に区分して記述してございませんで。

いくつかご紹介させていただきますと、イギリスでございますけれども、イギリスは法律で義務づけられているのは、最低年1回であるということでございました。あとは、自

治体ごとということでございます。ドイツにつきましては、通常、夕刻から議会が開催される。それから、スウェーデンでございますが、一般的にコミューンについては7・8月以外の毎月一度、年間10回から12回程度、夕刻から開催されるということ。フランスでございますが、議会は少なくとも四半期に一度開催ということ。それからイタリアでございますが、コムーネについていえば、8月を除く毎月月曜日の18時から20時に開催されているということを紹介させていただいております。

18ページ、招集権でございますけれども、イギリスを除きまして、他の自治体でございますけれども、議長が招集するということ、首長（議長）というのは兼任しているということでございますけれども、多くなっているということでございます。

それから、19ページでございますが、夜間議会、土日議会の開催状況でございますが、ごらんいただきたいと存じます。

最後に、参考資料で「地方議会の運営実態等に関する資料」でございますが、いくつかだけ紹介させていただきたいと思っております。

1ページお聞きいただきますと、都道府県議会議員の概況ということでございますが、職業別の状況というのが2つ目のところがございます。議員専業が1,000人、あとは農業、建設業、製造業、卸売業、医療業、サービス業、こういう資料をつけさせていただいております。

男女比率でございますが、女性が8%という状況だということでございます。

同じ内容の資料が2ページに市区議会議員、それから3ページ、町村議会議員、ございますので、ごらんいただきたいと存じます。

あとの資料は説明を省略させていただきます。以上でございます。どうもありがとうございました。

【西尾主査】 ありがとうございます。

それでは、ただいまの資料2の説明に関連して、質問なり意見なり、どうぞご自由に。

【森前市長】 すみません、いいですか。

【西尾主査】 どうぞ。

【森前市長】 今、説明を聞かせていただいて、率直に、ちょうど大学の入試に入るのが難しく、そこで大変難儀をして、そしてあとは、ずるずるというような、そんな感じを率直に受けました。

そうすると、結局いろいろな意味で多様な階層の人たちとか、いろいろなことを片一方

で求めながら、片一方で入口のところで、いろいろな意味で難しくして、確かにそれは1つのルールを決めなきゃいけないということはわかるかもしれませんが、ある面で、例えばこれからの時代はどういう時代だということから、多様な層の皆さん方が、いかにそこに挑戦をしたくなるような、そういうことによって多様な意見ができる、論争ができる、それによって地域社会が変わっていくとか、いろいろよくなっていく、そういう方向というのを考えるべきではないでしょうか。そして、私は、この制度というのはだれのために、例えば議員になるとか、いろいろなそういう制度があるのかということをやはり考えないと、先ほどの一番最後の資料を見せていただきました、だんだん職業化をしていくということ、そういうことが果たして本当にいいのかどうかということで、私は入口論を、ある面では多様な人が挑戦しやすい、そういう制度になるべきであり、それは、例えば公務員の方が他の自治体の議員になることというのは、私はいろいろな意味で、若いときにそういうご経験をされているというのはすごくよいことだと思います。それで、大体、どちらかといいますと、定年退職してから議員になられるというケースが圧倒的に多いわけですね。そうすると、もうそれはある面では、例えば定年というのは60過ぎてから、2期とか3期とかということをやっつけていかれるということになるかもしれませんが、やはりそういう入口論を一度整理をしていただくことが1つの方法ではないだろうかと思いました。

【西尾主査】 はい。

【林（宜）教授】 ちょっとよろしいですか。

【西尾主査】 どうぞ、林さん。

【林（宜）教授】 議会の構成が非常にいびつだということから出発して、私自身、自治体の縮図であるべきだと思っておりますので、そこから幅広く議員を選ぶということだと思っております。

そうすると、論点2の供託金だとか選挙公営の対象を拡大するというのは、これはどちらかという、立候補しやすくするということでは効果があるかもしれませんが、幅広くということにつながるかどうかということは、私はもう少し検証が必要なのではないかと気がしておりますので、これはちょっといかがなものかという感じはします。

ただ、全般的に、これがあるために立候補しにくくなっているということがあるのであれば、それは考えてもいいんだけど、それは並列的に幅広くというときに、論点として出すことはあまりよろしくないのではないかと気がしております。

【西尾主査】 どうぞ、ほかの方々。はい。

【安田行政課長】 今回の関係でございますが、幅広くという論点かどうかというのはあったかもしれないでございますけれども、選挙公営の話は、町村議長のほうからも具体的に要望があったということもありまして、今回、資料として挙げさせていただいてると。供託金の問題は、一定金額、供託するというようになっていまして、その額が果たして高いのか安いのかというところの議論もあろうかということもありましたので、あわせて出させていただいたということでございます。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 まず、論点1で労働基準法の問題と、それから地方公務員の問題が、両方分けてあります。前者については、基本的に諸外国と比べても、日本の労働法制がそういう保障に薄いというののほうがわかりますから、できればこれは、より手厚くするというのは、多様な人々が立候補するインセンティブにはなるので歓迎すべきことだと思います。

ただ、それは、雇用者側なり労働法制側の理屈が反対側にはどうか、そちらの目的というものもありますから、そっちに対して、こちらも努力しているんだからこうではないかというようなことを示す必要があると思うんです。

例えば、通常は夜間で議会をやっているんだから、そんなに支障はないでしょう。特別な場合に平日にやらなきゃならないから、そのときの特別な保障、それだけをお願いしますという形で、両方のすり合わせがしやすいような、労働基準法のほうにも変わってもらわなければならないけれども、議会の開催等のあり方についても、それは現状のままだと、それは乗りにくい、雇用者なり、労働法制のほうではですね。であれば、そこはもう少し両方ですり合わせをすれば、建設的な改正につながるのではないかと考えます。

それから、地方公務員が他の自治体に立候補するのを許容するというのは、29次の地制調でも議論して、積極的な方向が出ていて、別に他の自治体であれば公正さを害するといった問題はないわけですから、やはりそれは積極的に検討すべきことだと考えます。

それからもう一つ、論点3で会期制の廃止ですけども、これも29次までのいろいろな議論で、会期制を廃止すればさまざまなメリットがあるということは議論した上で、会期制の廃止を自治体でやれることがあればやって、自治体がやるのに際して、法律の規定が阻害しているのであれば、その改正を検討するという方向で、それは特段、その方向性について、何かそれを消極的に考えなきゃならない議論は、この間、出ていなかったと思うので、これも進めるべきだと考えます。

特に、招集権の問題については、長と議会の両方の主張がありますから、会期制廃止と
いうことが出てきたメリットとしては、会期制を廃止すれば、招集権をめぐる神学論争は、
必要がないんじゃないかという議論がありました。ですからこれは、シンボリックな問題
として、招集権の所在はどちらにあるのかという問題は残るかもしれませんが、実
務的には、会期制をやめることによって解消するのではないかと。

選挙後の招集をどう考えるかというのが出ていますが、これも別に、更地で考えれば、
選挙が行われた何日後には議会がスタートするというような、一般的な要件を書いておけ
ば問題はないんじゃないかという、突飛な考えかもしれませんが、それで何かうまくい
かないというのであれば、何かそこで個別の手当を考えれば、法律上の手当を考
えればいいのではないかと。

それから最後、これはやや技術的な点になりますが、会期制がとられていれば、一事不
再議というのはある程度明確です。1つの会期で1回やったことは、次では扱わない。し
かし、一事不再議あるいは行政のほうで一事不再理というのは、別に会期制と一対一対応
ではない。ある事柄について一度審議して、決定したら全く同じ状況のもとで同じことが
出てきたらそれは扱いませんというのが、広い意味での一事不再理ですから、これは会期
制をなくしたとしても、あることを一度審議して議決した。例えばある会議体がノーと言
ったと。そうしたらそれは、その会議体の構成メンバーが変わってなくて、議案の内容も
変わってなければ、もう一度審議するというのは、やはりそういう望ましくないというこ
とで、一事不再議という法理が形成されていますから会期制が無くても、それによって対
応することは可能じゃないかと考えます。

【西尾主査】 ほかの方々、いかがですか。はい、どうぞ、補佐官。

【逢坂補佐官】 説明するまでもないことですが、日本の自治体は人口200人の村か
ら人口三百数十万の横浜まであって、基本的には似たような議会制度の中でやられている。
これはどうも、何となくしっくりこないというのは、もう現場感覚としてはみんなが持
っていることじゃないかと思えます。

それともう1つが、同じような仕組みの中で議会が行われている反面、運用の個別の中
身を見ると、近隣の市であっても、実は全く運用が違って、同じ制度なのにこんなに
議会のルールというか慣習というか、うちの議会はこうなんだという、やり方が違って
いるという、これはまた驚きで、しかもその違いってというのは、合理性がある違いなのか
というか、その自治体に合った違いなのかという、単にそれは過去からこうなっていると

か、うちは議会とはこうあるべきものなんだとかいう、ちょっとわけのわからない運用がされているのが、今の日本の地方議会かなと、私は感想としては思っています。

しかしながら、いずれの観点から見ても、議会の議論を深めるとか、議会の役割を高めていくということをベースに考えていくなれば、議会のあり方の自由度を高めていくということは、これはもう間違いのない方向ではないか。あまり画一的にあらゆる議会の縛っていくということでは、きっとだめなのではないかと思います。だからいろいろと提案されている論点については、多分、自由度を高めていく方向でいろいろなことが考えられていくべきではないかなと思っています。ただし、供託金のところなんていうのは、多少、やっぱり節度を持ってないと、ひどいことになる可能性もあるので、ここは慎重かなというふうに思っています。

そこで、私が今、地方議会について思っていることは、これはもしかしたら国会もそうなのかもしれないんですけど、公式のいわゆる会議、委員会と、非公式のものの取り扱い。この非公式の場をどれほど公式のものに引き上げていけるか。実は、森前市長も多分感じていると思いますが、地方議会の本当の議論は、非公式の場に結構ありますよね。予算の説明なんて、全員集めて、そこで何度も何度も説明してから予算委員会で質疑してるみたいな、ばかみみたいなことをやっているわけで、でもその事前の非公式の説明のほうがコアの議論をしていたり、市民にとって有益な情報のやりとりをしているところがあるので、非公式の場をどうやって公式に位置づけていくかというのは非常に大事なかなと思っています。

そのときに、私は議決をするという行為と、もっと自由に議論をする場だということの使い分けみたいなものを、もっと議会の中であっていいのではないかなと思っています。特に本会議なんか、あまりにも形式にとらわれて、かちつとしたことばかりやっていて、ほんとは議会の皆さんはもっと自由に手を挙げて、もっと発言したい、発言したいみたいな思いがきっとあるんだと思うんですよね。そういうものがうまく使い分けられるような制度設計をしたらいいかなと。ただ、それも、国の法律で画一的に決めるんじゃなくて、自治の現場で自由に制度設計していいよというふうにしたらどうかなという気はするんです。

ただ、今まで長い間、議会とはかくあるべし、こういうものだ、地方議会標準何とか規則みたいなもので、ずっと議会事務局なんかやってた方にとしてみると、あまり自由な発想は出てこないかなという気もするので、モデル的なものを少し示す必要があるかもしれない

いけれども、基本的には今私が言ったようなところに留意しながら自由度を高めるということかなと思っています。ざらっとした意見ですが。

【西尾主査】 はい。ほかにどうぞ。

【斎藤教授】 今、補佐官がご指摘になった点で、非公式協議の公式化の論点です。今日の論点に挙がっていませんが、議員立法による地方自治法の改正で、協議等のための場をつくることを自治法で認めた。いわば今まで非公式だったものが一部公式になった。それで、それプラス委員会、本会議があるので、これは筋としては、やっぱりそこでもできるだけやるべきで、あれを認めたにもかかわらず、また何かわけのわからない全員協議会、しかもそれは非公開のもので、実質が決まっているようだと、これはやはり住民の議会に対する信頼というのは失われてしまうので、注意を喚起したいと考えますが。

【逢坂補佐官】 市長さんのところで、そういうのはなかったですか。

【森前市長】 いろいろな意味で、やはり全員協議会というもの、ここである報告事項を含めて、いろいろな意見を出して、それに基づいて今度は議決のほうへ回していくという。今、斎藤先生がおっしゃったように、どうしてもそういう方へなっていくってしまう。

ですから、今、たまたま私どもの議会の中で、特に今期の、来年4月に改選ですけれども、例えば当局から提案された議案のうちの、たくさんの議案は全部できませんので、例えばこの議案を各派会議で決めて、そしてこれを自由討議しよう。あるいは陳情なら陳情、このことについて自由討議をしよう。そこでは採決とかそういうことはなしにというような、もうひと手間踏んで、そしてより、ある面では議員同士の議論を活発化していくというステップを踏みつつあるという。これはだんだん、おそらくまた進化をしていけば、先ほど補佐官がおっしゃったように、より活性化ということの一つの方向にいくのではないかなと思います。

【逢坂補佐官】 その自由討議って公開なんですか。

【森前市長】 公開って、それが公開っていう。例えば、聞かせていただきたいということを申し出ればおそらくそうだと思いますけど、各委員会を含めていろいろなものはもう公開になっていますけど、今その自由討議のことは、私自身もまだそこまで聞いておりませんので。

【逢坂補佐官】 高浜って、人口何人でしたっけ。

【森前市長】 今、4万5,000ですか。

【逢坂補佐官】 そうか。4万ぐらいで、はい。すいません。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【牧原教授】 今回のその自由討議ということで1点申し上げたいんですけども、私がイギリスに留学していたときに、カウンシルを傍聴したことがあります。基本的には自由討議といいますか、議員同士で議論しています。今現在日本の地方議会のあり方に立つと、おそらくは理事者側の説明があって、それに対して一定の議員が質問をしてと。行政の監視をするということが非常に大きなテーマだと思いますが、いろいろな議会のあり方が今後出てくるように思います。

例えば、イギリスで行っているような首長と内閣制という、内閣が理事者側ではなくて、議会に幾つかの行政分野の専門的に携わる人間がいるとした場合に、例えば福祉なら福祉の担当の内閣の構成員たる議員が、その議会で一定の報告をして、議員同士で議論をすればいいということになる可能性もあるわけです。

そうすると、例えば14ページに、議会の開会を原則として夜間または休日とするようなときに、地方自治体の長以下の職員の勤務体制についてどう考えるかという項目がありました。イギリスをモデルにしたような議会のあり方があり得るとすれば、この問題はクリアできるのかもしれませんが。議員同士で現在行っている自治体の政策について幅広く議論をするようになる、そういう議会のあり方を目指していくということも1つの方向かなと思っております。

以上です。

【西尾主査】 林先生、岩崎さん、何かありますか。

【岩崎教授】 えーと……。

【西尾主査】 いや、別に強制しませんけど。はい。

【岩崎教授】 ちょっと3点から離れても大丈夫ですか。

【西尾主査】 はい。

【岩崎教授】 たまたま、今、議員報酬の表を見ていて驚いているんですけど、今日いただいた資料の中で、4ページです。政令市がすごく高い。政令市への地方交付税は莫大なのにと、いろいろ考えながら見ていて、それから期末手当のところを見ると、条例でその議会の議員に対して、期末手当を支給することができる、これはお手盛りでできるということですよとか、いろいろ考えさせられます。職業構成なども見ると、町村議会が理想に見えてきたりもする。本来の議会かなという気もしたりする。何を申し上げたいかと申しますと、今日の論点は、どれだけいろいろな、幅広く代表を集めるかということ

ですが、技術的なことをいかに変えても、議会に対する関心が低いままではどうかなというので、まずそこからという気がしています。

議会が、住民の議会、私たちの代表の議会なんだという感覚がどれほどあるか、まずそこからだと思うんです。信頼されているようには思えない。透明性が低いということが、信用がないことにつながる。透明性や信頼性が上がってくれば、自分たちが参加したいという気分になる。いかに信頼を確保するかというのは、こういう技術論みたいにすっきりいかないんですけど、でもそれは重要かなと思っています。

だから例えば、こういう議員報酬を、一体、住民の人たちはちゃんと知っているのか。自分たちの税金のどれほどがここにいつているのか。意地悪な言い方ですけど、その自治体の歳入に占める自主財源の割合が何パーセントで、議員さんのこういう費用を賄うのにどのぐらいかかっているのか。住民の方も自分たちの税金で賄っているんだという実感がないこともある。いずれにしても、普通の人よりもとてたたくさんのお給料、報酬をもらっているということがわかれば、住民感覚的には、かなり逆なでするところがあるのかなという気がしています。

何もお金のことだけではないんですけど、普通の市民感覚からいくと、何をしているかわからない、議会がどういう活動をしているかわからないということが問題かなと思っています。議員さんになろうか、立候補しようかという人は、特別な意識の人という感覚もある。普通の人自分もそこに参加したいと思える魅力的な機関に、どうやったらできるかということも重要かなと思っています。

すいません、意識の問題とあまり変わらないんですけど。

【西尾主査】 はい。じゃ、林先生。

【林（知）准教授】 すいません、最後まで黙っているというのも何ですので、感想めいた話になってしまって、話がすごく拡散してしまうんですけど、今日の全体の話を通して、地方自治体の中で、この議会の役割をどう考えるかという点について、どうも2つのイメージが別々のイメージが出てきているような気がするんです。

一方は、この先ほどの地方議会のほうで、例えば最後のほうで、議会はなるべく夜間や休日に開催したらどうかという論点に、ある種のイメージが出ていると思うんですが、これは要するに、日ごろ仕事を持っている人でも地方議員になって、自分たちの住んでいる自治体の共通の事柄を自分たちで決めることに参加しようと、それを促進しようというイメージだと思うんです。つまり、ある種のアマチュアリズムといいますか、政治のプロで

はない人が地域の事柄を自分たちで決めていくという、こういう地方議会のイメージが一方であるだろうと思うんです。

ところが、特にこの今日の前半の広域連携という話の中で出てくるイメージは、またこれとは逆ではないか。つまり、自治体の規模というものも非常に大きくなっていく。しかも、自治体間の連携で共通の事柄を処理しなければいけなくなってしまう。そこで、何が行われているのかというのが、通常の住民からはよく見えなくなってしまう。こういうイメージが出てきているのではないかと思うんです。

これに対するコントロールをどうしたらいいかといった場合に、1つ考えられるのは、やはり普通の地方公共団体の議会というものが、公開された議論の場であるというところで、そこで先ほど岩崎先生が、議会への報告のようなものが重要ではないかという指摘をなされていたかと思うんですが、コントロールの場としての議会というイメージがあるのだらうと思うんです。ガバナンスの一翼を担うコントロール機関としての議会といったときに、場合によってはそれはプロフェッショナリズムと結びつくのかどうか、つまり片手間でできることなのかという、議会についてのイメージが、もう1つ違うイメージがここで念頭に置かれるのかなと思うところです。

したがって、今日出てきた論点というのは、基本的にその自治体の自由度を高めるという話は基本的に賛成なんですけれども、その先で一体どういう議会のあり方のイメージをしていったらいいんだらうというのは、ここで、もちろん自治体の規模とかによってさまざまであるとは思いますが、幾つかのイメージがあるんだらうと。その中で、その他の変えたほうがいい論点がほかにあるんじゃないかというのも、それにかかってくるのかなというのが、感想ということです。

【西尾主査】 はい。ありがとうございます。ほぼ定刻になってきておりますので、本日はこの辺で終わりにしたいと思いますけれども、私はこの議会のなるべく幅広い住民の各層が参加する議会にというようなことは、基本的には市区町村であろうと都道府県議会であろうと、共通の問題だと思っているんですけれども、議会をなるべく毎週定例曜日に、それも夜間に開いたらどうかという最後の問題は、都道府県議会は、ひょっとしたら政令市の議会でも難しいかもしれないので、これは一般の市町村の話ではないかと。市町村議会の場合の話ではないかというイメージで、自分自身はそう考えている。全議会こうであるべきだなんていう話ではないとは思っております。

今日はいろいろご意見があって、まだ対立しているのか、ほぼ収れんしているのかよく

わからないところもたくさんありますけれども、議会の問題もほかの論点とも絡みますから、引き続き議論していただきたいと思います。

本日のご議論につきましては、事務局において、申しわけありませんが次回までに整理しておいていただきたいと思います。本日はご多用のところご出席いただきまして、熱心にご議論いただきまして、ありがとうございました。以上をもちまして、第一分科会の第3回会合は閉会いたします。どうもありがとうございました。