

地方行財政検討会議・第一分科会（第5回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年8月25日（水）13時30分～15時30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、逢坂内閣総理大臣補佐官、岩崎美紀子 筑波大学教授、齋藤誠 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、小川総務大臣政務官より挨拶があった。
- 資料1「議会の招集権について」に基づいて、安田自治行政局行政課長から、資料2「広域連携について」に基づいて、大泉市町村体制整備課長から説明があり、さらに、資料3「基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について」に基づいて、阿部行政経営支援室長から説明があった。
- その後、自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

※資料1「議会の招集権について」について

- 長にも議会の招集権を与えるべきか否かというテーマは、二元代表制の仕組みの根幹にかかわる話なので、慎重な検討が必要である。
- 現時点において、地方六団体の中の長を代表している3団体は、いずれも慎重に対応すべきという立場であり、一方、議会を代表している三議長会は、招集権を議長に付与すべきという立場である。
- 長が議会を招集しない法律違反に対し、罰則規定が何もないということが、果たして本当にいいのかどうかの議論も必要ではないか。

- そもそも議会側から招集請求をしているにも関わらず、長がこれに応じないことは想定されていないが、今、そういう事態が生じていることから、何らかの法的な手当を考へ、解決を図るべきではないか。
- 長が議会の招集請求に応じない場合の問題解決について、幾つかの考え方がある。一つは、住民なりその自治体の中で解消すべきであり、それに尽きるのであつて、国として、介入すべきでないという考え方がある。
- 一方、国が行政的に関与すべきであるという考え方もあり、今回のケースにおいても現に是正の勧告がなされている。しかし、そこから先、それに対して違法な状態が継続するということに対して、自治事務の場合には、それ以上の手段を国の側は持っていない。それに対して、やはり法治主義の観点から、もう少し行政的な関与について、あるいは裁判を通してそれを実現すべきという考え方がある。なお、この点については、国と地方の係争処理に関する検討の中でも、現にそういった違法確認訴訟であるとか、義務づけ訴訟というのがあり得るのではないかという検討がなされている。
- 国の行政関与一般ということを含めて考へる場合、議会が開かれないというほかにも、いろいろな違法状態が想定されるが、そういったものまで含めて法的な手当を考へるかどうか。
- 立法による問題解決ということであれば、招集請求権を行使したにもかかわらず招集されないという場合に限つて、議長あるいは議会による招集を認めるという対応が考へられるのではないか。
- 今回の事態は、地域住民が行動を起こして、解決していただくのを待つというのが本筋ではないか。もしそうならなければ、司法機関がかかわるとするのが第2番目に考へられることではないか。それでもなお対応できないということであれば最後に法による措置を考へるべきではないか。ただ、今回の事案に即して言えば、何かの法的な措置をやはりとらざるを得ないのではないか。
- 第28次地方制度調査会の答申を踏まえ、議長に臨時会の招集請求権を付与することと、20日以内に招集するという改正が行われ、議会側からは議会の招集について2本のルートが確立されたが、これは議会の活性化という意味でプラスの改正であったと評価している。

- ただ、見直し後の実態はというと、議会側からの議会招集請求はそれほどないことを踏まえると、それ以上の改正の必要性はないのではないか。
- 今回のケースは、二元代表制で二元の両方がけんかをしているため、問題解決は住民自らの手により解決が図られる方が、手間がかかるかもしれないが重要と考える。よって、本件のケースを理由に法の整備をしていくのは反対である。
- また、法改正等いろいろなことを考えていくのは必要かもしれないが、法を改正することは、すべてを縛るということになるため、全国一律に法は適用されるということ踏まえると、少し様子を見たほうがいいのか。

※資料2「広域連携について」について

- 広域連携の手法は、それぞれの構成自治体が考えなければならないことであり、総務省としては、現行制度上、運用に当たって障害となっているものがあるとか、もっと効率的で効果的なやり方で広域連携が可能といったような例を示すとか、こういうことも考えられるというような形で、自治体と関わっていくことが重要であるとする。
- 広域連携を進めていくことは賛成だが、一部事務組合はこうしたほうが良いとかということまで果たして入るべきなのかどうかというのはちょっと疑問である。
- 基本的には、広域連携をする自治体が自分たちで判断することが一番である。
- もっと機動力のある広域的な機構にするために、第23次地方制度調査会でも議論された理事会制についてもこの機会に考えていくべきではないか。
- 広域連携を始める段階、運営する段階、止める段階に分けて全ての構成団体の議会の議決が必要かどうかを考えるべきではないか。
- 一部事務組合を広域連合に吸収させるべきということについては、確かにわかりやすい面はあるが、一部事務組合でやっていることと広域連合でやっていることは、実態として、かなり差があるのではないか。
- 今後、広域連携でいろいろやるということであれば、広域連合のほうが柔軟であり、いろいろな可能性を持っているため、広域連合をより使いやすくするというのは1つの

方向ではないか。

- 機動的な運営を考えるというのであれば、議会ではなくて、広域連合レベルでは、理事会という1つのボードで判断するというのを考えることもできるのではないか。
- 管理者制も選べれば、理事会制も選べるというように構成団体に任せるというのもあり得るのではないか。

- 広域連携問題については、極力、連携しやすくしていくというであり、新しいことを考えるにしても、それも選べるというような方式のほうが好ましいのではないか。

※資料3「基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について」について

- 地域主権改革において基礎自治体優先の考え方が採られている中で、大都市特例のような基礎自治体間における権限の「特例」の考え方を果たして残すべきなのか。基礎自治体が基本的には担うような仕組みにして、できないのであれば、「特例」として、広域自治体が担う方が本来の地域主権と考える。
- 人口減少社会の中で、自治体を人口で区分するのはいかがなものか。
- いずれにせよ、もっと時間をかけて議論すべきだろう。

- 人口減少社会の中において、どのような権限を持ち、行使することがふさわしいか、基礎自治体自身、住民自身が判断する時期に来ているのではないか。
- 基礎自治体の区分については、人口は必ずしも物差しではなくなっている。

- 基礎自治体の区分のあり方については、自治体の「規模」や「能力」といった場合に、「規模」はもちろん量に関する問題で、人口等だと思うが、「能力」を実際どういうふうに測るかということが1つの大きな問題になるのではないか。
- 行政サービスの供給能力だけでなく、住民の自治への参加の意欲とかその能力といったものも入ってくるのではないか。よって、こういった能力をどのように測るかという、その測定の仕組みがどのように考えられるかという点が、長期的な課題として挙げられるのではないか。

- 基礎自治体の区分について、指定市、中核市、特例市のような大都市側の区分は理解しうるが、問題はそれ以外の自治体である
- いわゆる大都市以外の基礎自治体の区分として人口を持ち出して、全国一律にそれで区分を行うことに意味があるのか。人口減少の動向や、日本の地理的なモビリティというか、そういうのがすごく動きがあることを踏まえると、現行どおり人口を基準に基礎自治体の区分を考えていくことは、手段と目的がずれているのではないか。

- 地方分権改革推進委員会がもっと大幅に、市、町村、基礎自治体のほうに都道府県の事務をおろしましょうという方向性を示していることを踏まえると、この中核、特例、指定の区分というのは、そこと齟齬がかなり大きくなっていくのではないか。
- 基礎自治体を考える際に、人口を基準としていろいろ国が決め打ちにするというのは、今後は妥当ではないのではないか。
- 都道府県に属さない大都市制度があり得るかということについては、法的には可能ではないか。もちろん、その場合においても、住民自治の仕組みが何もないというのは、自治の仕組みの観点から問題であるため、住民自治的な仕組みについては工夫する必要があると考える。

- 一般の市と特例市、中核市、政令指定都市という、こういう市の段階区分というのが今後もこの区分のままでいいのかについては、事務権限の移譲等の動向に照らして、見直す余地はあると考える。その際、これを人口で区切っていくことが良いかどうかについては、いろいろ議論があるが、その問題と、市と町村の区別という話は、別と捉えるべきではないか。
- 基礎自治体については、世界の国々には、複数の種類が法令上区分されている国と、全く法令上は区別していない国との2種類があるが、法律上一つに統一する傾向にあると思う。
- 基礎自治体の考え方として、何という名称が一番良いかについては大問題であるが、ディストリクトならディストリクトであるとし、あとは、市と名乗ろうと、町と名乗ろうと、村と名乗ろうとが固有名詞の世界の話であるため、それぞれご自由にという制度のほうがすっきりするのではないか。