

地方行財政検討会議 第一分科会 第6回会合

平成22年9月30日

【久元自治行政局長】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから、地方行財政検討会議第一分科会の第6回会合を開会させていただきます。お忙しい中、また雨の中をご出席いただきましてありがとうございます。

初めに、去る9月17日の内閣改造に伴いまして、片山善博総務大臣、鈴木克昌総務副大臣、逢坂誠二総務大臣政務官が任命されております。これに伴いまして、地方行財政検討会議の総務省側の構成員は、議長の片山総務大臣、それから鈴木総務副大臣、逢坂総務大臣政務官となります。なお、きょうの分科会には、鈴木総務副大臣は、他の公務のため欠席させていただきますことをお許しを賜りたいと存じます。開会に当たりまして、逢坂総務大臣政務官よりごあいさつを申し上げます。

【逢坂政務官】 皆様、こんにちは。総務大臣政務官を拝命いたしました、逢坂誠二でございます。といいましても、何だ、昔の名前でそのまま座っているんじゃないかという顔でございますけれども、総理補佐官時代に引き続いて、行財政検討会議の皆さんにはさまざまお世話になりますけれども、よろしくお願い申し上げます。

今回の内閣改造で、引き続きと言ってよいかわかりませんが、この総務省の仕事をやれというふうに総理から言われまして、私の所掌は、地方行政、地方財政、地方税制、そして消防、加えて内閣府の地域活性化、新しい公共、それから地域主権ということで、主に地域にかかわることを担当させていただくことになりましたので、ぜひまた皆さんによろしくお願ひしたいと思います。

行財政検討会議でございますけれども、これまでも精力的に、皆さんにはさまざまご議論をいただいております。特に昨今、自治体の現場でいろいろなことが具体的に起きておりますので、そのことに1つ起因する形で、この行財政検討会議への注目度合いも非常に高まっていると思います。きょうも非常に盛りだくさんの内容になっておりますけれども、委員の先生方には、ぜひこれまで以上に、また活発にご議論賜ればなと思います。また、私の反省と決意を込めてでございますけれども、総理補佐官のときは、随分会議を中座してほとんどいないというようなこともあったわけでありましてけれども、今も幾つか同じ会議の時間帯に公務が重なっているんですけれども、そっちをまた片づけて、こっちになる

べく長い時間いたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

【久元自治行政局長】 それでは、分科会の司会進行を、主査の西尾先生、どうぞよろしくお願いいたします申し上げます。

【西尾主査】 西尾でございます。よろしくお願いいたします。

本日は、盛りだくさんの議題というふうにご紹介がありましたけれども、長と議会の関係の見直しに関連いたしまして、専決処分、再議、条例の公布等について。また、解職請求制度等の見直しに関連しまして、議会・議員・長に対する解散・解職請求制度について。さらに最後に、国と地方間の係争処理のあり方について議題としたいと考えております。

それでは、長と議会の関係の見直しに関連する資料の1から資料の3について、事務局からご説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。それでは、資料の1から3につきまして、ご説明をさせていただきたいと存じます。

資料1でございますが、専決処分に係る論点についてということございまして、昨今における事案なども参考にいたしながら、論点を挙げさせていただいたものでございます。まず専決処分の概要でございますけれども、ご案内のこととは存じますが、5ページをごらんいただきたいと存じます。現在、地方自治法179条で専決処分について定めているわけでございますが、これはここがございます4つの要件に該当する場合に、長が議会の議決すべき事件を専決処分するということができるということになっているわけでございます。その要件とは、1つは議会が成立しないとき。※にございますように、在任議員の総数が議員定数の半数に満たない場合がこれに当たるわけでございます。

もう一つが、第113条ただし書きの場合においてなお会議を開くことができないとき。これは113条ただし書きの場合というのは、半数に達しなくても会議が開ける場合ということで、具体的には、例えば再度招集しても半数に達しない場合というようなことが定められているわけでございますが、「なお会議を開くことができないとき」ということで、具体的には出席議員の数が議長のほか2名を下回るような場合、合議体として成立しないような場合がこれに当たるというふうに解釈されているわけでございます。

3つ目でございますが、長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるときということでございますが、この要件につきましては、平成18年の改正で明確化するという観点で、このような規定に改められたものでございます。従前は、議会を招集する暇がないと認めるとき

というような規定ぶりであったわけですが、18年改正でこのような形になったということになります。

4点目が、議会において議決すべき事件を議決しないときということになります。この専決処分を行った場合には、右の上になりますが、長は次の議会に報告し、その承認を求めなければならないということになっているわけになります。ただし、このアンダーラインにございますように、議会の承認が得られなかった場合といえども、当該処分の効力には影響がないというふうに解釈されてございます。なお、このほかに180条で、委任による専決処分というのがございますが、省略させていただきます。

1ページにお戻りいただきたいと存じますが、専決処分に係る論点についてということで、専決処分の対象をまず挙げてございます。現行の専決処分制度は、原則として議会の権限すべてに及んでいるわけですが、このことについてどう考えるかという論点を挙げてございます。

2ページをごらんいただきたいと存じます。まず最初のポツでございますが、予算・条例については、議会の本来的な権限である議決権の中でも重要なものであるわけですが、これも対象とされることについてどう考えるのかということも挙げてございます。一方、専決処分の対象から除外することについては、住民サービスの停滞を防ぐという観点から、どう考えるのかということも挙げさせていただいてございます。次のポツでございますが、仮に条例について専決の対象から除外する場合に、その対象から除外するものと除外しないものを区分することができるかという論点を挙げてございます。例えば、地方税条例、議員報酬条例、職員給与条例などについてどう考えるかとしてございます。

次は人事案件について書いてございますが、人事案件のうち、副知事、副市町村長について、この対象から除外することについてどう考えるかということも挙げてございます。その次でございますが、一方ということで、行政委員会の委員の選任。これも人事案件でございますが、これについてはどう考えるのかと。これらの委員会については、設置が義務づけられていると。それから、裁定的権限を有する委員会もあるということも考えたときに、副知事、副市町村長と同様に考えることができるかということも論点として挙げさせていただいてございます。

その下でございますが、専決処分については、長と議会が対立した場合に、その結果住民サービスの停滞を防ぐための補充的手段として権限を付与しているということから、対象を限定することについては、こういう趣旨との関係をどう考えるのかということも挙げ

させていただきます。

3ページでございます。次に、不承認の効力ということで論点を挙げさせていただきます。最初の丸でございますが、先ほどごらんいただきましたように、専決処分した場合に、これは不承認であっても処分の効力は有効であると解されているわけですが、不承認について、法的効果を有するというにすることが考えられるかということでございます。最初のボツでございますが、議会が不承認とした場合に、将来効を失わせるなどの法的効果を検討すべきではないか。次のボツでございますが、一方で、行政事務の法的安定性、第三者の利益保護との兼ね合いをどのように考えるのか。「議会において議決すべき事件を議決しないとき」にまで不承認に効力を与える必要があるのかどうかということ挙げさせていただきます。

個別の案件ごとに書いてございますけれども、予算については、予算が決定されるとその執行手続が開始されることになるため、第三者利益の保護や住民サービスの法的安定性の観点から問題があるという観点は無いのかということでございます。条例についてでございますが、議会としては改正案の提案が可能であるということから、あえて不承認に法的効果を付与する必要があるのかということ挙げさせていただきます。

4ページでございますが、人事案件については、仮に不承認に効力を与えるということであれば、失職することとするということになるかということを書いてございます。

最後に、無効な専決処分ということでございますけれども、専決要件を満たさない専決処分については、本来無効であるというふうと考えられるわけですが、一度専決処分が行われると、当該処分に基づく具体的な行為について、住民訴訟により争われ無い限り、行政がその内容で執行されてしまうということになることが考えられるわけですが、これをどう考えるのかという論点を挙げさせていただきます。以上、専決処分についてのご説明でございます。

次に、資料2をごらんいただきたいと存じます。再議制度に係る論点についてということでございます。まず、再議の制度につきまして、簡単にご説明をさせていただきたいと存じますが、3ページをごらんいただきたいと思っております。現在、地方自治法に定められている再議制度は、いわゆる一般的拒否権としての再議と、特別的拒否権としての再議の2種類があると言われていたところでございます。この一般的拒否権としての再議、これが一番上でございますけれども、これは長に異議のある予算・条例の議決について再議対象になるというものでございます。長がこれを再議にかけますと、議会においては出席議員

の3分の2以上の再議決をすれば確定するということになってございます。アメリカの大統領の拒否権にならって、昭和23年の改正で導入されたものでございます。

次に、特別的拒否権の再議については、さらにこれが4つに分かれてございます。この3ページにございますのは、違法議決・違法選挙に係る再議でございまして、このような議決があった場合には、義務的に長は再議にかけなければならないということになっているわけでございます。議会においては、議決の内容に従って過半数議決、あるいは特別議決ということになるわけでございますが、議決があれば、確定にいくということでございますけれども、次のステップが設けられておりまして、知事または総務大臣への審査申立て、そして裁判所への出訴ということが、この違法議決・違法選挙に係る再議については設けられているということでございます。

4ページをごらんいただきたいと思えます。2つ目の特別的拒否権でございまして、収入または支出についての執行不能議決というものでございます。これにつきましては、再議にかけまして、議会のほうが再度過半数議決をすれば、それで確定をするということになっているものでございます。3つ目の特別的拒否権でございまして、義務費の削除または減額の議決でございまして、この場合には、議会が再度過半数議決をしたときには、長による予算原案の執行が認められているということになってございます。4つ目の特別的拒否権でございまして、非常災害復旧費等の削減または減額の議決でございまして、この場合は、議会が再度過半数議決をしたときには、長はそれを不信任の議決とみなすことができるということにされているものでございます。

1ページにお戻りいただきたいと存じます。総論として掲げてございますのは、再議制度は長の拒否権として設けられたものであり、議会との正常な均衡関係を図ることを目的としているが、あまり利用されていない運用実態がございまして、個別テーマに関する長と議会の議論を活性化し、長と議会の対立を解消する観点から、再議のあり方を見直すことについてどう考えるのかというのを、総論の論点として挙げさせていただいております。

再議の対象でございまして、ごらんいただきましたように、一般再議につきましては、その対象は条例の制定・改廃、予算に関する議決に限定されているわけでございますが、これに限らず、広く議会の議決一般に拡大することについてどう考えるのかということも挙げさせていただいております。また、一般再議に付し得る議決は、当該議決が効力を生ずることについて異議があると、こういう議決をいうとされておりまして、否決については再議の対象にならないとされているわけでございますが、これについても対象

とすることについてどう考えるのかと。

再議後の議決要件でございますけれども、一般再議の場合には3分の2以上の同意、違法再議等の特別再議の場合には過半数議決であること、これをどう考えるのかというのを挙げさせていただいております。

2ページ目でございますが、若干技術的な内容になりますけれども、特別再議の中で、重複するものがあるなど、再議の制度を再整理すべきではないかということのを挙げさせていただいております。具体的には①でございますけれども、収支不能再議、先ほどの4ページ一番上の再議でございますけれども、これは違法によって収支が不能であるという場合には、176条4項の違法再議の対象になるわけでございますが、一方で事実上のもは予算に関するものとして、一般再議の対象にすればよいということから、これをあえて設けておく必要があるのかどうかということのを挙げさせていただいております。

それから、2点目でございますけれども、災害応急等再議、これは4ページ一番下の再議でございますけれども、これは過半数で再議決をすると不信任議決とみなされるということになっているわけでございますが、本来の不信任議決が4分の3以上の同意が必要であるということとバランスを欠いているのではないかと。また、実績がないということから、これも原案執行権に統一してはどうかということのを挙げさせていただいております。再議については以上でございます。

次に、資料の3でございますけれども、条例の公布等に係る論点についてということでござんいただきたいと存じます。最初の丸でございますけれども、現行制度は、長は、議長から条例の送付を受けた場合、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときは、送付を受けた日から20日以内に条例を公布しなければならないとされているわけでございますけれども、長が再議等が必要であると認めたときは、20日以内に公布しなくても違法とはならないというふうに考えられるわけでございます。一方で、仮に長が再議等が必要であると認めたときは、長の判断次第で、長期にわたり議会が議決した条例の効力は確定しないということも想定されるわけございまして、これは適切と考えるかどうかということのを挙げさせていただいております。また、長が再議等が必要であると認めるときとは具体的にどのような状態を指すものであるかが明確でないという指摘もあり得るかということで挙げさせていただいております。そこで、20日以内に長が再議等の手続を開始しない場合には、長に条例を公布する義務があるというようなことを条文上明らかにすべきではないかということのを論点として挙げさせていただいております。

以上、資料1から3までのご説明を終わらせていただきます。

【西尾主査】 ありがとうございます。いずれも長と議会の関係に関連したことはあるのですけれども、それぞれかなり論点は違っておりますので、3つ固めて説明していただきましたけれども、これからの意見は、まず資料1から資料2、それから資料3という順番で、皆さんのご意見を承りたいと思います。最初に、資料1の専決処分に係る論点について、どなたからでも結構ですが、それぞれのご所見を述べていただきたいと思います。いかがでしょうか。どなたからでも結構ですけれども。

【斎藤教授】 よろしいですか。ちょっと最初に、議論の前提といいますか、それについてだけ伺いたいんですが、前回の招集権の議論は、やや短期的、中期的といいますか、現行制度を前提にしてどう対応するかというのが中心だったと思うんですね。この分科会の本体の議題であります大きな見直しの方向でどう考えるのかということとは、独立に考えることができるんじゃないかということだったと思うんですが、本日の専決や再議についてはどうなんだろうということなんです。

それだと余りにも抽象的だと思いますので多少補足しますと、例えば、専決についても、通年議会にする、会期制をやめましょう、ということになると、議会はずっと開かれているわけですから、議회를招集する時間的余裕がないというようなことは解消するかもしれませんね。そういう大枠の中で考えるのか、それとも現行制度を前提にした議論なのかということなんですが、事務局のほうは、そのあたりはどういう資料の設定になっているのでしょうか。

【安田行政課長】 結論からいいますと、本日の議論は、現行制度を前提にしてのご議論をいただければと思っているということでございます。別途これまで現行の二元代表制にかわるべき選択肢というのがあり得るかということで、5つのモデルを提示いたしましてご議論させていただいているわけでございますけれども、その議論はその議論として引き続きお願いしたいと思っておりますが、本日ののは、基本的には現行の長と議会の関係を前提にしながら、手直しするところがあるのかどうかという点についてのご議論をいただくという、そういうことで考えているところでございます。

【西尾主査】 斎藤さん、その点はよろしいですか。

【斎藤教授】 はい。

【西尾主査】 それでは、もしご意見がございましたらどうぞ。

【斎藤教授】 はい。では、多岐にわたっておりますので、そんなにまとまった意見に

ならないかもしれませんが、1つは、論点の3ページの、議会が不承認にした場合に、不承認の効力の問題です。これは現在の通説的な理解は、先ほどご説明がありましたように、ここで不承認に法的効果を認めてしまうと、それは法的安定性を欠くとか、そもそも議会が招集されていないような状態でやったことなから、不承認に効果はないということなのですが、ただ、これは考えてみますと、そもそも専決の要件を満たしているかどうかについて、議会と長の間で争いがあるかもしれない。その場合に、論点でも出てきましたように、それをダイレクトに訴訟で解消するというのは、現行制度ではないわけですね。4ページ目の無効な専決処分というところで、これはもちろん個々的には、後の住民訴訟において専決処分が違法であるということが、個別に宣言されたという事例は確かに幾つもあるんですが、正面から議会と長の専決をめぐる対立というのを解消するというものがない状況なんですね。

そこで、この不承認について法的な効果を与えないということになると、長の判断が最終的に通用するということになってしまいます。ですから、仮にダイレクトな訴訟手段というようなものがない、そのまま考えるのであれば、不承認について、例えば未執行ですね。まだ予算が執行されていないというような部分について、議会が承認しないのであれば、それは失効するというような制度を考える必要が、やはりあるのではないかと考えます。それが1点です。

それから、何でも専決にしていいたいというのはおかしいじゃないかというのが、おそらく論点の2ページのポツで、予算や条例について除外する、あるいは、人事案件の議会同意について除外する、そういう論点が挙がっているんだと思います。あるいは、これと連動して、副市長等の人事について専決だったものについて、議会の承認が得られなければ失効するということもあり得るといふ論点だと思います。これはですから、専決を存置するのであれば、こういった方向も考えられるのではないかというのが私の意見です。その場合に生じる副作用等については、また皆様のご意見を伺った後で、そういうところにもし議論が進むのであれば申し上げたいと思います。差し当たり以上です。

【西尾主査】 ほかの方はいかがでしょうか。どうぞ、林先生。

【林（宜）教授】 5ページの現行制度の専決処分の、4つのこういう理由で専決処分をやらざるを得ないということですね。ところが、これを前提にすれば、当然議会が不承認であった場合には、それは有効じゃないという話にはなるんだろうと思いますが、今回のような、この理由に当てはまるかどうかということが非常に微妙な場合ですね。だ

から、おそらく3つ目の時間的余裕がないんだということが、果たしてほんとうにそうなんだろうかというところがあるので、これが今、非常に大きな議論になっているのではないかと、私は個人的に理解しているんですね。そういう場合に、結局開けないという話と開かないという話があって、そうするとこの問題も、やっぱり招集をどうするかという話と非常に密接につながってきているわけですね。だから、根本的に変えるという話も招集権の場合はありますけれども、一方で、こういうケースの場合には、何か手を打たなければならないなというような話が出てきているわけで、そことの関連というのがあるのではないかと、思うんです。

ですから、この不承認の場合にどうだという話も、結局、専決処分が妥当なのかどうかというところと、やっぱり非常に密接につながってきているので、もちろんやむを得ない場合を前提にしているこの現行制度ですから、これはやはり専決処分に効力があるといっても仕方がない部分があって。ところが、今回のように、それがほんとうにふさわしいんだろうかというところが問題になっているときに、その専決処分の効力があるのかないのかということの議論は、ちょっとそこは何か論点が違うような気がするんですね。だから、入り口のところの招集の問題と密接につながっているということ、私は意識せざるを得ないような、今現状の問題点というのはそういうことなのではないかというような気がしております。

【西尾主査】 ほかの方々、いかがでしょうか。では、岩崎さん。

【岩崎教授】 現行制度のもとでということであれば、やはり専決の前提となる4条件を満たしているかというところのチェックを、いかにちゃんとできるかどうかということだと思います。4つの条件は、要は議会が開会していないという状態を意味していることですよね。ですから、もしそうであれば、議会の権限のすべてに専決のできる内容が及ぶというのは確かかもしれないと思うのですが、きょうの論点の中で幾つか気になっているのは、専決できるものから外せるものとしては、それがなくても行政の運営には支障がないと思われるものは外してもいいと思うんです。そうすると、いろいろ問題にはなっておりますが、人事案件のうちの副知事や副市長というのは、別にいなくてもいいとは言いませんけれども、いらっしゃらなくても行政を運営しようと思えばできるわけですよね。ですから、そういうものは外してもいいかなと思ったりはしています。

それよりもやはり、この4条件を明確にする。これに反しているような状況が起こっているわけですから。そうすると、前提が守られているかどうかということを考えていくと、

やはり皆さんがおっしゃっているように、会期の問題ですとか、招集の問題とかにかかってくる。もしも現行制度とおっしゃるのであれば、副知事と副市長を外すぐらいしかないかなというのが意見です。

【西尾主査】 ほかの方は。林さん、どうですか。よろしいですか。

【林（知）准教授】 憲法をやっておりますと、こういう問題というのは非常に歴史的にもよく登場してくる問題でして、真っ先に思い浮かぶのは、プロイセン憲法争議のような、ビスマルクが軍備を拡張しようとするのに対して、議会が必要な予算を議決しないために予算なしで統治をしてしまったというふうな、そういう事例が思い浮かんだり、それから、ワイマール共和国におけるような緊急命令権による統治といったような事例がふと頭に浮かんでしまうという、そういう大変メジャーな論点だというふうに思います。そのような問題について、非常に大ざっぱな傾向として何が生じてきたかといいますと、おそらくプロイセン憲法争議であれば、政府の側がみずからの立場を貫徹していくと。それに対して、議会によるコントロールというのをいかに強めていくかというのが、非常に大ざっぱに見た場合の1つの傾向であるような気がするわけです。

日本の憲法のレベル、国のレベルで考えても、例えば、ここでいう長の専決処分の要件の1つというのは、議会が緊急の場合で招集できない場合ですけれども、戦前の明治憲法であった緊急命令権というのは、日本国憲法のもとでは認められないんだという話になっていたりして、長の側の権力の濫用を抑えて、議会をいかにある程度まで強くしていくかという、そういう大きな流れがあるのかなと考えるわけです。そういう目から見ますと、現行の地方自治法上の制度というのは、地方自治体の長が非常に強いという直感的な印象を受けるわけです。専決処分を行うことのできる要件というものも非常に緩やかであるし、専決処分の及ぶ事項の範囲というのも広いし、そして効力も議会が不承認でも維持されるというわけで、大変強いというのが非常に印象的であると。むしろこれを維持するとなると、なぜこのような強い権限が必要なんだろうかと。その根拠はどこにあるんだろうかと。でも、そちらのほうに発想がってしまうわけです。

そこで1つ、ちょっと安田課長にお伺いしたいんですが、先ほど資料2のほうの再議に係る論点についてというところだと、あまり再議が利用されていないから、ちょっと考え直したらどうだろうというような問題を立てられていたと思うんですが、この専決処分に関しては、これまでの運用実態というのはどうなのだろうかと。それで何かやっぱり手をつけたほうがいいのかというふうな問題があると評価されているのか、ちょっと教えていた

だきたいということです。

【西尾主査】 それでは、安田課長から説明してください。

【安田行政課長】 資料1の7ページをごらんいただきたいと存じますけれども、都道府県、市区、町村別に専決処分の件数というのを、ちょっと年にばらつきがございますけれども、並べてございます。例えば、市ですと、19年1年間で6,000件、20年で5,000件というような使われ方をしていると。町村ですと、やはり5,000件程度使われていると。専決の理由については、右のほうをごらんいただきますと、ほとんどが議会を招集する暇がないときという理由で行われているということでございます。この専決については、利用実態がないということではないというふうに思います。現実には地方公共団体で、いろいろな形で使われているということだと思います。ただ、今回のようなケースがありましたら、それから、そもそも専決の使われ方がどうなのかという議論をお聞きするということもありまして、今回の問題提起をさせていただいたということでございます。

【西尾主査】 林准教授、よろしいですか。それであればと、さらにおっしゃることがあれば。

【林(知)准教授】 そうですね、何となく国のレベルを発想の土台にして考えてしまうものですから、プロイセン憲法争議とか、大仰なものを持ち出してしまうんですが。どうなんでしょう、この資料を見ますと、要するに、政治的な対立があって、例えば必要な議決を議会がしないために長が突っ走るといようなことはむしろ例外であって、町村とか小さい単位において、議会を招集できないときに、なるべく簡便に物事をさっさと片づけてしまおうという、便利な道具という程度の使われ方をしているというふうに解釈してよろしいのでしょうか。それはちょっと読み込み過ぎでしょうか。

【西尾主査】 それはまたちょっと違うんじゃないかと思えますけれども。

【林(知)准教授】 ちょっと違いますか。はい。

【西尾主査】 これで4人の方のご意見を伺ったんですが、私もこの件に関して自分の意見を述べたいと思うんですけれども、私はどちらかというと林准教授に近いラディカルな立場でありまして、ただ私自身は、27次地方制度調査会か28次地方制度調査会からちょっと記憶が確かではないんですけれども、この問題はやっぱり議論をされていて、私はかなり原理的な疑問をそこで述べておりますので、今回も意見を述べるとすれば、全く同じことを繰り返すことになるわけです。現在の地方自治法で認められている専決処分は、極めて重大な問題だと私は思うのです。議会権限を非常に浸食している。議会の側からい

えば、とてもじゃないけど認めようのない制度ではないかと思っているわけです。

この専決処分に2種類のものというか、正確に言えば3種類なんじゃないかな、あって、条例であれ予算であれ、専決処分の対象になるということになっている。そういう性質のものと、それから、人事案件について議会の承認を求めるといようなケースと、それから、本来はこれは執行権に属すると思われるような一定金額以上の契約を締結するときとか、一定以上の価格の財産を処分するときとか、あるいは、訴訟を提起するか、あるいは、和解に応じるかといったようなことについて、議会の承認を要するというふうになっているわけですがけれども、この第3番目のカテゴリーの問題は、本来は執行権に属する問題であって、例えば、国政のレベルにおける国会はそういう議決権を持っていないんですよ。地方議会にのみ与えられている特殊なものであるわけです。

私は本来、執行権に属しているものを、一応慎重に事を運ぶために議会にも審議してもらって、議会の承認を得たほうがなおベターであると考えてやっている制度、これについて議会が開けないとか、暇がないとかいったときに、じゃあ本来の権限者である長が専決処分させていただきますというのは、私は認める余地があると思っているわけですがけれども、本来、予算を議決することと、住民に義務を課したり、住民の権利を制限したりする可能性のある条例を制定するというのは、議会が本来握るべき権限であって、長に譲ってはいけない権限なんですよ。それが場合によっては、長が条例を制定できちゃうとか、1人で予算を議決できちゃうなどというのは、議会無視も甚だしい制度だというふうに私は思っています、これは根本的に改めるべきなのではないかと。専決処分の対象から、原則的に条例とか、それから予算というのは外すべきではないかと思っているわけです。

ただ、予算については、後にも述べますがけれども、災害時等には突発的に起こりまして、緊急に災害対策をしなければならないというので、災害に対応するための補正予算を急遽組むというようなことがあります、そのときに果たして議会を開いて議決を求めるといことができるかという問題があります、これは非常に例外的な事項だと思うんですけども、通常の年度初めの予算、あるいは年間途中でやる補正予算等々の話を専決処分の対象にするのは、それはおかしいのではないかと思っているわけです。これは私の原理的な立場です。

ただ、林准教授が聞いて、どういうときに使っているのかという話がありました。私は、その地方制度調査会でそういう議論をしたときに、こういう実際に起こっている専決処分

がどういうケースなのかということも随分ただしましたけれども、大半が地方税規則なんですよ。年度末ぎりぎりのときに行われるわけです。これはなぜ起こるかということ、国会における国税、地方税法等の改正問題があって、その改正がなされると、それに対応してそれぞれ都道府県、市町村は地方税条例を改定しなければならなくなるわけですが、国会が年度内ぎりぎりのところまで議決をしてくれないということになりますと、残すところ数日なんてことになるわけです。そのときに年度末ぎりぎりに地方議会を招集してやれるかということやれないということになって、開く暇がないときということで、地方税条例を専決処分しているというケースがほとんどなんです。これが大半であるということがわかるわけです、条例に関しては。

そうすると、これは何が悪いかといったら、国会が悪いんですよ。地方自治体にはそういう影響が出ることは、毎年毎年のことで明らかなことであるわけですから、国会が議決すべき日切れ法案という関連がありますけれども、地方に影響するようなことは、例えば乱暴に言えば2月末までに上げなければいけないという慣習を国会は確立すべきなんだと思うんです。絶対そうしてくれということ、地方団体は一斉に国会に対して言うべきなんです。それを3議長会は今まで意見書を出したかということ、私は出してないんだと思うんですよ。それがそもそも間違っていないかということも言っているのであって、国会の国税、地方税法等の審議が決まらないのでやむを得ないんだという、こんなばかな話があるかというのが私の意見であって、そこを根本的に直させると。これは国会に直していただかなければならないということなんです、それをやっていただければ、大半の問題はなくなるんじゃないかと思うんです。その上でなお条例や本来の予算を、長が専決処分しなければならぬなどということは、極めて例外的にしかあり得ないのではないかと、私は思うのです。

ですから、現在の専決処分の範囲は、初めから広過ぎています。条例と予算というのは、原則的に全部外すべきだというのが私の意見です。そして、片や執行権に明らかに属していることに関しては、念のために議会にもご審議いただき、できれば議会に承認していただいて、長も議会も一致してある決定をしようという趣旨で行われているわけですから、これについては本来の権限は長にあるものですから、長が専決処分するという場合があってもおかしくはないと思っています。そうすると、後で今度は事後承認を求めるとい、承認の効力という問題が出てきますけれども、そこは別途議論しなきゃいけないんじゃないかと。

ただ、人事の問題というのは非常に間の中間にあって厄介な問題で、これについてはご承知のとおり、国会もたくさん的人事同意権を持っているわけです。これはこれで国政の悩み事になっているわけですね。特に衆参がねじれたりすると大きな悩み事になっているわけですが。このうちで、行政委員会の委員の選任といったようなことについて、議会の承認を求める、同意を求めるというのは、これはやっぱり長と議会にかかわる根本的なことで、そう簡単に外せないのではないかと。そして、行政委員会の委員が、議会が開かれないということで、いつまでも延びてしまうということは、委員会が活動できないということですし、いろいろな支障が生じるわけで、第三者の権利義務にも関係する事柄になりますので、これについては、やはり同意を求める以上、専決処分の道というのは残らざるを得ないのかなと思います。

副知事とか副市町村長の問題というのは、僕はどちらでもいいことといえばどちらでもいいので、いなくても済むことであるのは何人かの方がおっしゃったとおりでそうなんですけれども、根本からいうと、やっぱり長と議会のバランスをとる制度の一環なんだろうと思うんです。ですから、これは外してもいいよと言いたい気分もありますけれども、そうだとすると、不信任議決権と解散権とか、その他の長と議会の関係にやっぱり絡んでいる問題の一環なのではないかという気がして、私はその点は少し慎重に考えたほうがいいかなという気がしていますということです。

先に言ってしまいましたが、森委員さんや牧原さん、ご意見がありましたらどうぞ。

【森前市長】 今、西尾主査がおっしゃいましたけれども、たまたま私どもでも議会がやはり、いわゆる専決処分を執行部がやってもいいということについては、例えば、先ほど西尾主査がおっしゃいましたように、いわゆる賠償のこと、あるいは和解とか提訴のこと、ずっとその2件でやってきました。それで、先ほど主査もおっしゃいましたように、地方税法というのは、国会が終わってからでなければ、私ども、準則を含めて回ってこないということがありますので、そうすると当然私ども、年度末の最終のところの議会で、今、国はこういう状況であるということ全員協議会を開いてアナウンスメントだけをしておいて、そして今は専決をせずに、市が早々に議会を開いてやるということです。

そしてもう一つ、実は昨年の21年4月に、ご案内のように大変経済状況が厳しい中で、家賃滞納という問題が起こってきた。こういうことに対して、やはりきちっとしなきゃいけないんじゃないかということの中で、これも専決処分できるというような規定に加えていただきました。ですから、今現在私どもでは、先ほどの賠償、あるいは和解とかそうい

うことに対しては50万円以下と、あくまでも軽微なものという考え方。そして、もう一つは家賃とかそういうことに対する訴訟のことを含めて、それ以外は一切、先ほど主査がおっしゃいましたように、きちんとそれをやっていくことが、ある面では議会と理事者側との間の信頼関係につながる。いわゆる専決処分というのは、確かにいろいろな意味で便利であるかもしれないけれども、逆にいうとそれが不信感を招くということにつながるというふうに思って、現実には私どもは今、それをやっておるという状況でございます。

【西尾主査】 森さんがおっしゃったとおり、多くの自治体では、国会で審議されている法案の内容はこうなので、多分そのまま決まればうちはこのようにせざるを得ないと考えておりますということを、3月なら3月の定例会で事前に長は議員に説明しておられると思うんです。決まったときはもう間に合いませんから、そのとおりのほうで専決処分させていただきます。事実上か、どういう形をとっていらっしゃるかわかりませんが、議会の事前の了解をとってやっていらっしゃるというケースがほとんどだろうと思うんですよ。だから、そうむちゃくちゃなことが起こっているとは決して思っていないんですけども、でもこういう制度があると、いざとなると長は、条例を自分でつくれちゃうんだとか、予算を自分で決められちゃうんだという。地方自治法を素直に読むと、いざとなったらあれを使えばできちゃうよというのがどうしても出てくるんですね。そういう感覚がずっとあるということはいいいことじゃないというふうに私は思っています。

【牧原教授】 簡単にですけれども、私も非常に問題のある制度だと思います。項目から見ると、今主査がおっしゃったとおりだと思いますが、要件のほうから見ると、5ページの第3番目の平成18年改正の要件は、やはり広過ぎるのか、あるいは、時間的余裕がないということは、もう少し場合分けができるようにも思いますので、これはこのときにいろいろと検討されたんだとは思いますが、この要件はもう少しまた、私は検討する余地が短期的にはあるだろうとは思っています。

【西尾主査】 それぞれ意見は少しずつニュアンスはずれているんですが、ほかにこの件に関してご意見ありますか。どうぞ。

【斎藤教授】 手短に補足したいんですが、基本的なところで、専決処分の対象が広過ぎるのではないかと。予算なり条例なりについては、これは専決から外していくべきではないかということについては、西尾先生と同意見です。林専門委員から、何でこういうバランスになっているんだとありましたが、これは歴史的には資料は市制町村制までしか遡っていませんが、これは実はもっと前の府県会規則ですね。明治11年の府県会規則で、

当時議会と長が対立している。そのとき重要なのは、長の背景には国がいた。議会がいろいろなことを議決しないと、国として非常に困ると、当時の明治政府として。それで再議の一部や、原案執行や、専決処分というのをその後入れて、府知事、県令のほうをバックアップしたという話で、それをかなり引き継いでいる部分があるんですね。それはやっぱり日本国憲法の二元代表制のもとではすぐわないところが大きいあるので、それはやはり条例や予算についての専決というのは、やっぱり考え直すべきじゃないかと考えます。以上です。

【西尾主査】 それから、専決処分がある範囲でとにかく認められると、これからも引き続きあるという場合に、これを事後の次の議会に必ず報告をして承認を求め直さなければいけないわけですが、承認されなくても何も法的効力は影響ないという、これはほんとうにそんなことで何でやるのかということになってしまうんですね。これはかなり大問題であるわけですが、一旦専決処分がなされれば、それに従って予算が執行され始めるとか、あるいは、条例に従って何らかの処分が住民に対してなされるというケースが想定されるわけであって、そうすると、それが次に議会で承認されなかったとき、直ちに遡って無効だと言われると、その処分を受けた第三者等々に影響するわけです。一体何だったんだということになるわけです。

それから、執行した予算をもとに戻すというわけにもいかないという問題もあるわけで、これはなかなか厄介な大変な問題なのですが、ここに1つのアイデアが出ていますが、将来効を失わせるというのは1つの考え方だと思うんです。ただ、この専決処分の対象になっているものにいろいろありますから、それ全部についてそういうことが可能なのか、適当なのかわかりませんので、もう少しこれは厳密に考えていかなければなりませんけれども、さかのぼってもとの時点から無効というのではなくて、議会が不承認になったところから効力を失うというのは、1つの考え方であるというふうに私は思います。

どうぞ。

【岩崎教授】 ご参考になるかどうかはわからないのですが、イタリアのケースなどを見ておきますと、あそこは議会が上院も下院もばらばらというか、ガラス細工のような連立なのでうまく議決ができないので、結局行政府のほうがこういう条令みたいなもの、法ではないんですけども、そういうものを発する。大統領令でもいいんですが、そういうふうになっている。そのとき、効力は何カ月というふうにしていて、議会の承認があれば継続する。承認がなければどうなるかという、再度また発するんですね。そうすると、

何か月というのがつながっていくので、別に議会が議決しなくても大丈夫らしいです。きっちりとした裏を取っているわけではないんですが、そういうことを読んだことがあります。

ですから、例えばそういうのをどういうふうに使えるか、何か月というふうを考えてみる。だめと言ったときからだめになる——遡ってというのはちょっとひどいと思うんです。どのくらいかという期間を決めて議決を求めるですとか、そうやってしまえば、承認されなければ効力がないというふうになってしまうのでちょっと厳しいかもしれませんが。でも、1回きりではなくて、再度そうできるという方法もある。あまり美しくはないですけども。遡って効力を失わせるのは、混乱を招くだけという気がします。以上です。

【西尾主査】 まだ多々ご意見あると思うんですが、非常に盛りだくさんなので、この辺で2番目の資料2の再議に係る論点に移ってよろしいでしょうか。今度はこれについてご意見を承りたいんですが、またどなたからでも結構ですけども、どうぞ。

【斎藤教授】 では、よろしいですか。再議についての論点で、資料2のまず1ページです。これもまず原理・原則のところですが、1番目の丸の総論では、長の拒否権であるということが言われています。ただ、違法議決のほうは異なる面がある。資料の3ページですか。チャートになっていますが、違法な場合の過半数議決。これは審査申立てを経て判決による確定となっています。こちらのほうは、単に政治的に対立があって、それをどう解消するかという話ではなくて、違法なことが自治体で行われないようにすると。つまり、自治体の中で、いわば内部統制ですね。違法な議決、違法なことが最後まで貫徹されるのはよくないという観点を含んでいるので、それは別に考える必要があるかと思えます。内部統制的なものですね。

それから、あまり利用されていないという指摘について。これは再議自体は確かに利用されていませんが、住民訴訟では、違法議決については、違法な議決があったのに、長のほうが再議にしていなと。それが違法だということで、その長の違法性が問われるということは結構あるんですね。最近の有名な事件でいえば、大阪の銀行税の事件がありまして、あれは議員提案でしたが、それに対して長がブロックしないというのが違法じゃないかと、これは銀行側が提起した訴訟等で問題になっています。違法付再議については、そういう再議を使うかどうかというだけじゃなくて、使わないことが訴訟で違法性が問われるということはあり得るといことは、押さえておくことが必要ではないかと思えます。

そして、論点の中に載っていないことなので、あえて1つ申しますと、違法議決の中の

手続で、知事や国に審査を申し立てて裁定する。この制度が残っているんですが、これも先ほどの続きで言いますと、戦前の国家監督ですね。つまり、大臣なり知事が中立的な立場で仲裁をするんだというより、これは国家監督の名残りです。しかも国地方係争処理委員会のように第三者性・専門性というようなものが配慮されていなかったので、違法議決についての再議についての審査申立て・裁定というのはなくしてもいいんじゃないかと個人的には考えています。むしろ適法、違法をめぐって内部統制として議会と長で争いがあるのであれば、それは裁判所にダイレクトにいて、そこで解決をすればいい。たしかこの審査申立て・裁定は、戦後の原始地方自治法で入ったのではなくて、昭和31年の改正のときに、簡便・簡素な解決があつてしかるべきだということで入ったんですが、しかし、これは沿革的には、さっき言ったように国家監督的な要素を払拭しきれないので、これはなくしたほうがいいんじゃないかなというのが1つ目であります。

それから、再議がいろいろモザイク状になっていて、いろいろなものを引きずって、非常に複雑になっていますから、論点の2ページの、再整理すべきではないかというのは賛成です。特に①の収支不能再議については、統合すればいいのではないかと考えます。ただ、義務費の再議については、①、②に載っていませんが、義務費の再議について、現在は原案執行になっています。これもやっぱり戦前、これは原案執行じゃないと困るという国の、長側に立った立場が大いに入った制度なので、これは義務費の再議について、通常 of 違法再議のほうに持っていく。原案執行じゃなくてですね。義務費の再議について、違法議決と同じように判決による確定というのではいけないんでしょうかというのが疑問でして、むしろ違法再議のほうに統一できないのかなという感触を持っております。以上です。少し長くなって申しわけありませんでした。

【西尾主査】 いえ、複雑な問題ですから、とても短時間でうまくいかないんですけども。斎藤教授がおっしゃった、知事、総務大臣への審査申立てと裁定というのは、国家監督の名残なんだから、もうやめてもいいんじゃないかと。いきなり最終への出訴という解決の道をつけたほうがいいんじゃないかとおっしゃいましたが、そのときは違法議決・違法選挙に関するこの議決は、過半数、または内容によっては特別議決になっているんですけども、過半数議決でもいいという考え方ですか。一般的拒否権のほうは、みんな3分の2以上の特別議決になっているんですよ。こちらに統一するということは、3分の2に統一しちゃうということなんですが、その点のご異論はないんですか。

【斎藤教授】 ここは私の考えは、現行どおりといたしますか、つまり、ある議決につい

て、長と議会が見解を異にしていると。長のほうでは、もう一遍考え直してくれよというので再議に付す。ですから、ここは過半数のままで、議会で再度考えてやっぱりそうなんだという場合は、過半数の現行制度でもいいんじゃないかと。なお争いがあるわけですから、それで裁判所にいくということで。ここを3分の2にすると、適法、違法についての内部的なチェックという色合いが薄れてしまう。適法、違法にかかわりなく対立しているので、議会が最終的にその見解を通そうとすれば3分の2は要るでしょうと。こちらは一般拒否権のほうですよ。それとはやっぱり違うんじゃないかという印象を持っているんですけども。

【西尾主査】 素人がまた重ねて伺いますが、一般的拒否権のほうは、長に異議があるときということですから、長の政策的判断に反しているということにすぎないんですよ。改めてもう一遍議会に賛成してくれないかというふうに問うていると、私はそういうふうを考えるんですけども、そこが3分の2の再議決が要るのかと。こちらこそが過半数でもいいのではないかと。しかし後段は、違法だと長は考えていると。法に反していると考えていると。だから、こちらのほうが重大な事柄なんですよ。このままやったら、違法なことを自治体としてしてしまうことになるかもしれないという重大なことです。こちらこそ3分の2が要るというほうが合っているような気がしましてね。これは何か理屈に合わない制度になっているんじゃないかという疑問が消えないんですけども。

ほかの方、どうぞ。

【林（宜）教授】 これはどのように考えたらいいかという、私、基準がよくわからないんですよ。ただ、総論のところ、ここに4行書いていただいている部分で、あまり利用されていない運用実態等に照らして、議論をもっと活性化して、そして長と議会の対立を解消すると。これは今、運用実態があまり、利用されていないというのをどのように理解するかということなんですよ。つまり、それは本来ならば、もっとあってしかるべきなのに、まあ、もうこれでいいかという形で何かもやもやとしたものを残したままで、対立感情を残したままで終わってしまったという話なのか。むしろほとんどのものがそのままパスしてしまっているという状況の中で、その裏返しだと考えれば、対立はしてなくて、むしろもっと対立するようなことを考えたほうがいいんじゃないかというのが、要するに、議会の機能強化と私は思っているんです。

そうすると、ここに4行で書かれていることを、私たちはどのように理解すればいいのか。その理解の仕方がもう少し絞れてくると、何か解決策というのが見えてくるんじゃない

いかという気がするんですけども、ここをどう理解すればいいかということが、ちょっと私、きちんと理解できていないものですから、このあたり運用実態を、もっとそういうものを運用するよということなんですね。ということは、それはやっぱり制度的な何か障害みたいなものがあって、運用しにくくなっているのではという話だったら制度改正ですよ。ですけど、運用されていないのが、ほんとうは運用すべきなのに、制度の問題じゃなくて運用上の問題で、だからそれをもっと活性化するんだということであれば、制度の問題ではなくて、むしろもう少し違うところに何か根っここの部分があるのかなと。だから、この問題をどのように考えればいいかというのは、ちょっと私も事前にいただいて読みましたけれども、ちょっとよくわからなくて、この辺を少し教えていただければと思います。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【安田行政課長】 まず、制度の運用実態については、資料2の8ページ、9ページにございますが、例えば、一般的拒否権に基づく再議については、2年間で16件ということでございます。都道府県、市町村合わせて16件ということでございます。それから、違法議決にかかわる再議等についても、このページから次のページにかけてございます。ごくわずかな件数ということございまして、私ども、ちょっとこれをとらえまして、非常に使われていないと。これもこういう再議制度を使いやすくすることによって、より議論が活発になるんじゃないかということをお話したというのが正直なところでございます。ただ、林先生からご指摘いただきまして改めて考えまして、確かにそもそも対立するような議決がどれだけあるのかという別の面はあるのかなというのは、お話をお伺いしながらそう感じた次第でございます。

【西尾主査】 ほかの方々はいかがでしょうか。岩崎さん、どうぞ。

【岩崎教授】 再議というのを素直に読めば、再度議論すると思っていたら、拒否権だということですね。一般的なほうで、運用実態の中で15件、16件あって、修正議決したものというのが気になります。議会の議決そのものも、それからその内容も含めてほんとうに異議がある場合は拒否をする。それは拒否権を発動するという意味でわかるんですが、議決した内容の一部に、どうしても長として行政を執行していく上で困ることがあるというときに、そこのところだけ変えてほしい。修正権の発動、第二院的な発想なんですけれども、見直してほしいと議会で修正を要望するというか。それをすると、議会側はできないとなるか、それか応じるかということで、長と議会の間建設的な議論の場になる

のかなという気がしています。そういうのから考えると、修正議決したものというのがそれに相当するのかなと思っております。全く拒否権だけではなくて、こういう修正議決というのもあるということだとすると、例えばどんなのがあるのかお聞きしたいんですけども、よろしいでしょうか。

【安田行政課長】 済みません、ちょっと具体の事例をつかまえておりませんので、申しわけございません。

【岩崎教授】 済みません、続けますが、もしも二元代表制の両方とも立法権に相当するようなものがあると、首長の準立法権ですが、そう考えると、対立するのを解消する場という、ここに書いていますけれども、対立を前提にそれを解消するというよりは、建設的に一緒に考える場みたいな、デリベレイティブデモクラシーというのがはやっておりますが、そういう場にこういうのが使えるといいのかなと思っております。拒否権だけではないということが認知されていないのではないかという気がしますが。私の理解不足かもしれませんが、そういうのから見ると、一般的な再議権というのは使われる可能性はあるのかなと思っています。

【斎藤教授】 済みません、もう1点。

【西尾主査】 どうぞ。

【斎藤教授】 先ほどの特別付再議の場合が、過半数か3分の2かという論点です。1ページの一番下のなんですけど、違法議決、3ページの下の方のチャートで考えると、違法だと長が考えていると。もう一遍考え直してくれというので、もしその議決を特別議決で3分の2にすると、3分の2集められないと、議会は自分じゃ適法だと思っても、その議決がゼロになっちゃうんですね。しかも現行法の組み立て方だと、その場合にそこから右に議会はいけないんですよ。つまり、長の側にだけ審査申立権を認めていますから。だから、ここはやっぱり2分の1かなと考えます。もし今の組み立てですね、つまり、長のほうから審査を申立てる。裁定がおかしいという場合は議会のほうも出訴できますけれども、最初のアクションを起こす段階では、それは長になっていますから、そこで3分の2集めないとだめというのだと、バランスとして変かなという感触を持ちます。

【西尾主査】 そのご説明は、私も若干考えさせられますけれども、もしそうだとすると、一般的拒否権のほうで3分の2以上を要求しているのが、またおかしいのではないかという気もするんですが、いかがでしょうか。

【斎藤教授】 それも一般的付再議のほうも、もう一度考えてくれというだけの話なの

であれば、おっしゃるように2分の1でしかるべきだと思うんですね。ところが、現行制度を入れたときに、アメリカの拒否権にならって制度設計した。そして、3分の2を課すことによって、長のほうに重みを与えた。つまり、長に異議がある場合に、3分の2集めなければ長の見解が通りますと。だから、そこが現在考えてみて変だと考えて、もう一遍考えなおしてくれという手続権だけなら、いずれも2分の1にしたほうが平仄はいいのかなと思います。ただ、これは一般的拒否について、政治的にどう考えるかとか、政治学的にといいますか、あるいは憲法政策的にどう考えていくかということもあるでしょうから、法的にどっちがどうとは、決め打ちにはできませんけれども。

【西尾主査】 ほかの方はいかがでしょうか。どうぞ。

【逢坂政務官】 本質的な論点から若干逸れるかもしれませんが、再議をあまり利用されていない運用実態等がある。その理由は極めて首長の立場だと明確で、再議に付されるようなとか、そういう案件の議案はなかなか出さないとか、議案を足す段階で相当ある種安全な方向へ持って行って出しているケースが相当多いのではないかという気がするわけです。でも、住民自治とか、国民主権という観点から見たら、そういうことが行われていることが、議会に対する信頼を失わせているところなので、この再議の制度そのものとは直接関係ないかもしれませんが、そういう現実をどう整理していくかということも、1つ大きいのかなと思うんです。

最近非常にアグレッシブな首長さん、アグレッシブな議会が出てきたことによっていろいろ光は浴びていますが、多くの議会はどちらかというと穏便に穏便にやってきている。そのことが再議みたいなものが少ないということなのかなという感想を持っています。ちょっと本質とは違うんですが、そんなところですよ。

【西尾主査】 ほかにこの件に関して、ご意見を述べようという方はいらっしゃいますか。いらっしゃらなければ、ちょっと先を急がさせていただきますが、資料3の条例の公布等に係る論点についてに移りたいと思います。これもまた斎藤先生からいきますか。

【斎藤教授】 現在の条文の立て方で、資料3の2ページの下に現行法が出ていますよね。16条2項で、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときはというのですが。だから、ここを長のほうにフルにとりか、裁量があるんだと考えると、非常に変なことになるわけですね。だから、ここをもう少し拘束的な形で考えないと、条例ができていないのに、まさに論点の2番目の、長の判断次第で宙ぶらりんになるというのはどう考えてもおかしいので、再議等が必要であると認めるというのは、自由裁量じゃないんだと。そ

れは何か条文に書かなければ自由裁量じゃないというのがはっきりしないのであれば、何か法改正ということにもなるかと思えます。

【西尾主査】 私、乱暴なことを言うんですけど、これは一番簡単なことで、例えば1ページ目に書いていますが、20日以内という今の法令が定めている期限ですが、これを長が再議等を検討する期間であると考えて、やるなら20日以内にやれと。それがなければというふうにすることが、一番すっきりしていいんじゃないかと私は思ってしまうんですけども、そうは簡単にいかないというご意見があればお伺いしますか。

【逢坂政務官】 それでいいんじゃないですか。

【西尾主査】 これはそういうことじゃないかという気がしますけれども。あまりご異論なさそうですね。久しぶりに結論が出てきました。

それでは、一応3件が終わりました。ありがとうございました。

続きまして、本日の提出資料の資料4、議会・議員・長に対する解散・解職請求制度に係る論点について、事務局から説明をお願いします。

【安田行政課長】 では、資料4でございます。リコール制度についてでございます。運用実態についてどう考えるかという問題設定にしておりますが、最初のポツでございますが、特に特例市以上の人口を有する地方公共団体については、今まで投票手続に移行した事例がないという実態がございます。これをどう考えるのか。その次のポツでございますが、仮に人口の多い地方公共団体では厳し過ぎる要件になっているのではないかとした場合には、改正が考えられるのではないかとしております。ちなみに今、新聞でも報道されておりますように、名古屋市で議会の解散請求が行われておりますが、名古屋市の場合には、必要署名数が約36万人ということでございます。今週の27日が締め切りでございます。先週時点で30万人程度まで署名が集まったという報道がなされております。これが達しているかどうかというのが、今、微妙といいますか、今週にかけてそれが集まったかどうかという状況だというふうに報道されているところでございます。

必要署名数ということでございますけれども、現在の制度は平成14年に法改正がされたものでございます。この内容は5ページをごらんいただきたいと思います。従前、平成14年改正前は、この3分の1のラインで線が引かれていたわけでございます。ただ、これは大都市部、人口の多い自治体にとっては非常に厳しい要件になっているのではないかと議論がありまして、この14年の改正によりまして、有権者数が40万人を超える部分については、必要署名数は6分の1でいいということになりまして、このような線

で現在の法律は必要署名数が定められているという状況でございます。具体的には、例えば80万人の場合には、必要署名数20万ということになってございます。

次のページでございますけれども、各地方自治体ごとに必要署名数を国調人口、それから選挙人名簿登録者数と並べて書かせていただいておりますけれども、都道府県レベルでございますと、今の6分の1というのは効いておりまして、大体20%前後というところが多くなっているように思われます。

1ページのほうにお戻りいただきまして、論点の1つ目として挙げさせていただきましたのが必要署名数ということでございまして、さらに有権者数規模に応じて、これを引き下げることにどう考えるのかということも挙げさせていただいております。囲みの中でございますが、昭和21年の第1次地方制度改革の際の政府原案でございます。この際には、政府は議会の解散の請求については、道府県については有権者の5分の1、10万を超えるときは10万。市についても、有権者の5分の1、1万を超えるときは1万。町村についても5分の1で、1,000を超えるときは1,000ということで、必要署名数は今の現行制度と申しますか、その後実際に成立した制度に比べますと低い数を、政府原案では提案していたようでございます。ただしこの際には、この矢印で書いてございませうように、解散は内務大臣が議会を解散させるかどうかを決定させるという仕組みで、この点は根本的に異なっていたということではございますが、こういう経緯がございました。

2ページをごらんいただきたいと思っております。もう一つの論点として挙げさせていただいておりますのが、署名収集手続でございます。現行制度では、都道府県と市町村に、例えば署名収集期間に差異がございまして、都道府県は2カ月、市町村は1カ月ということでございまして、都道府県でございますと、人口の少ない鳥取、島根等でも2カ月。一方で市町村ですと、政令指定都市、名古屋、横浜といったところでも一月ということになっていることについてどう考えるのかと。例えば、2つ目のポツにございませうように、長期のほうで統一することについてどう考えるかというふうにしてございます。

③でございますけれども、住民投票の成立要件ということでございまして、必要署名数を引き下げるといったようなことで、署名に関する要件を緩和することとした場合に、一方で解職投票、解散投票の成立要件に、有効投票過半数に加えて、有権者数の一定割合の投票を必要とするというようなことが考えられるかどうかということを書いてございます。

さらに次の丸でございますけれども、リコールにより失職した長及び議員について、次の選挙については、つまり、リコールにより行われる選挙については、立候補を制限する

ということについてどう考えるのかということ挙げさせていただいてございます。ただ、次のポツにございますように、辞職した場合の取り扱いはどうなるのかということは、あわせて論点として出てくるだろうと思ってございます。

8ページをごらんいただきたいと思います。8ページ以下でございますけれども、諸外国の解散・解職請求制度ということでございまして、必要署名数がどのようになっているのかということを中心にごらんいただきたいと思いますが、アメリカはもちろん自治体ごと、州ごとに異なるわけでございますけれども、州によって有権者の10%から40%の署名要件という幅があるという記述をしている本がございました。12の州で25%となっているということでございます。この中で、カリフォルニア州の場合には、州知事とか副知事等については、直近の選挙の総投票数の12%というようなことに定められているということでございます。また、その下でございますけれども、署名収集期間は、州によって60日から180日までの幅があるという記述があるものがございました。

次の9ページでございますが、ロサンゼルス市でございますけれども、この場合は登録有権者のうち15%に当たる者からの署名が必要ということが、リコール請願の要件になっていると。その下、バークレー市でございますが、ここでは25%以上になっているという例がございました。以下、ドイツ、韓国等でございますけれども、省略させていただきます。以上でございます。

【西尾主査】 また少し性質の違う問題ですが、これについてもご意見を賜りたいと思います。

【斎藤教授】 じゃあよろしいですか。慣習的に今回私が最初になってしまっていますが、論点の幾つかですね。1つは、2ページの住民投票の成立要件です。といいますのは、必要署名数については、既に説明がありましたように、14年改正で小さいところと大きなところ、非常にアバウトに言えば、ある程度の差を認容している。ですから、おそらく非常に形式的な平等というので考えると何か問題がありそうですが、ただ、そこは実質的平等の確保というようなことでクリアしたんだろうと推測します。ここはおそらく後で憲法の観点から、林専門委員にご意見を伺ったほうがいいと思うんですけども。

ですから、これだけ多少手当をしても、なお直接請求が実質的になかなか難しいというのであれば、その必要署名数についてさらに引き下げということは、その延長線上であり得るだろうと私は考えます。それに対して、2ページの③の本投票のほうについて、そういう一定割合の投票を必要とすると。これはちょっと大都市なり何なりについてだけそ

ういう論点なのか、それとも、全体としてこういうのをかませるといふか、どちらかこれだとはっきりしませんが、もし前者ですね。緩和した分、成立要件でその部分に何か差をつけようという、これはちょっとやはり前段階の手續と本体の投票は性質が違ふので、ここは一律に考えるべきです。つまり、大都市については一定割合必要にするといふことはちょっと考えにくい。全体について一定割合の投票が必要とするかどうかといふのは、これも選択肢としては、一般的にこれを導入するといふのは考え方としてはあり得る。

それから、もう一つのリコールの場合ですが、立候補制限は多選の制限なんかの議論のときにもリコール後の制限をどう考えるかといふ論点が出てきて、ただ1点、これは議会と長では性質が違ふ。議員の職について、合議体としての組織が解散しての立候補制限といふのと、行政府なり執行府の頂点にある長の立候補制限といふのは、ちょっと性質が違ふんじゃないかといふことで、長と議会と同じように考えるのは少し問題があるかと考えます。その場合の丸の1つ目の、投票の前に辞職してしまった場合はどうするか。この辺はやや技術的な問題で、たしかドイツで大統領職について多選制限をとっていますけれども、その場合に、想定される問題として、じゃあ多選制限がかかる前の期間に任意に辞職してしまって、その間に何か黨人形みたいなのを立てたら、それはどうするんだといふような解釈論が展開されていますので、一応考えなければならぬ論点ではあるかと思ひます。差し当たり以上です。

【西尾主査】 今の齋藤教授のおっしゃったことは、一番最後に書いてある、リコールによる議会解散時の議員の問題はちょっと別だとおっしゃったんですね。

【齋藤教授】 はい。

【西尾主査】 個々の議員がリコールされたときの話は、長と同じように考えていいわけですね。

【齋藤教授】 それはもちろんそうです。

【西尾主査】 そうですね。議会解散のことに限って、それは別のケースとは違ふんじゃないかと。

【齋藤教授】 はい。

【西尾主査】 いかがでしょうか。どうぞ。

【林（宜）教授】 これもまた非常に私も悩ましいところで、必要署名数が集まらなくて、投票手續に移行した事例がないと。これも一体どう考えるかによつて、随分制度のあり方って違つてまいりますよね。つまり、あまり関心がない。関心がないので、なかなか

集まらないんだというようにとらえるのか、あるいは、すべての住民が関心があるんだけど、集まらなかったということでは随分あるべき姿って違うんだらうと思うんですね。今は何かそのあたりがどうなっているんだらうというような気がして。平成14年に改正が行われたときには、どれくらいが適正かということを中心に議論されたはずですよ。

そこからさらに状況が大きく変わっているかどうかということで、これだけ議員選挙にしても首長さんの選挙にしても投票率が低い中で、これだけのハードルをつくっているとなかなか実現しないよねというような話だったら、これはもうちょっとハードルを下げてもいいかなというような気もしますし、でもそうではなくて、やっぱり真剣に考えながらこの結果だということであったら、ハードルを下げるの意味は、ちょっと違ってくるんじゃないかという気がするんです。だから、私もやっぱりここは何のために変えるのかというところをきちっと押さえておかないと、ただ6分の1をもう少しとか、あるいは大都市をよりハードルを低くというようなことにはならないんじゃないかというような、ちょっとそんな気がしています。

【西尾主査】 いかがでしょうか。牧原さん、どうぞ。

【牧原教授】 期間のほうに関して言えば、やはりこれだけ住民の投票への関心がないとしても、ホットイシューに関して非常に関心を持つという、そういう層が増えていると思います。あるいは、その問題に関して自治体でいろいろ議論をするという時間が長いことは、私は好ましいことだと思いますので、指定都市、あるいは中核市ぐらいでもいいんじゃないかと思いますが、1カ月を2カ月に変えるということは非常に望ましいことではないかと思います。

【林（宜）教授】 よろしいですか。ということは、やはりもっと関心を持っていただくことによって、むしろハードルを低くするのではなくて、関心を持つことによって署名数を増やす、あるいは署名しない人を増やすというような方法で、この期間を長くするというのが1つの落としどころではないかという感じがしますけれどもね。

【西尾主査】 牧原さんの意見は、それに限定しようという話じゃなくて、期間問題に限って言えば長いほうがいいんじゃないのと。林さんは、もしそうなら、それだけにしておくと。有権者の何分の1をもっと下げるのはやめておけというようなご意見ですか。

【林（宜）教授】 もう少しちゃんと運用実態をきちんと把握しなきゃいけないと思います。

【安田行政課長】 実際あまり運用実態といいますか、リコールが行われていること

自体がそれほど、特に大都市部なり都道府県というのは多くない。ほとんどないというのが実態だろうと思います。ただ、ごく例外的な数少ない例でございますが、先ほど申し上げましたように、今、名古屋でそういう動きがございまして、これが非常に大きな運動でやっておって、今、到達するかどうかという状況なのでございますが、署名収集は請求代表者が基本的にやるということになっているんですけれども、受任者というのは委任して、委任した者が署名収集できるということにもなっていると。署名収集の委任者が、この場合4万人ぐらい委任して活動しているということで、ようやくここで達するかどうかということでございまして、こういうかなり大がかりな署名収集活動でも、果たして到達するかどうかという状況であるということを見まして、この署名収集の必要署名数についても、さらに議論があってもいいのかなと思ひまして、これを論点として提示させていただいたという次第でございます。

【西尾主査】 私も議論を述べたいと思ひますけれども、まず署名収集期間問題についていえば、今、都道府県で2カ月以内、市町村は一律1カ月以内というふうになっているんですけれども、あまり合理的とはいえないんですよ。特に市町村の中で政令市は、県の人口よりもはるかに大きな政令市も幾つもあるわけで、これは1カ月以内だと言われると、県だと2カ月以内でいいというのはおかしいといえおかしいので、私は長いほうへ統一したほうがいいんじゃないかと思ひます、私個人は。ただ、もしここを変えるのであれば、この話は長や議員の公職選挙法による選挙運動期間にも差がついているわけですよ。知事と市長の場合には差がついているわけですが、やっぱりここも同じように、政令市や何かの市長の選挙というのはもう少し長くなるべきなのではないかという感じがしますので、ここで変えていくと、選挙運動期間の問題に連動するかもしれませんよ。それは考えておかなければいけないのではないかということをおもいます。

それから、ここでリコールの請求期間の話がそうだとすると、条例の制定・改廃等の直接請求の署名に関する期間についてはどうするかというのがありますが、私は、特定の人をリコールの対象にすべきかどうかということよりも、あの人のが適当か適当じゃないかという判断よりも、条例の制定・改廃のほうはるかに複雑な判断を求めている運動だというふうに思うので、そちらを長くするなら条例の制定・改廃請求も同じように、それだけの期間をかけて当然なのではないかというふうに私は思ひます。

それから、署名数がどれだけかという問題について、現在前の改正のときに、有権者数を40万以上超えるという特例を設けて緩和したわけですが、これも、有権者数で

すから、40万以上ということは、市では政令市でしかあり得ないんですよ。あとは府県ということでありまして、普通の市町村が全部人口、中核市の一部は40万超えているところがあるかもしれませんがそうではないので、全部3分の1になっているわけですから、ここからやっぱり緩める必要があるのではないかと考え、そして段階的にさらに緩めていく。現在3分の1とっていたところをもう少し下げて、そしてさらにもっと大きなところについてはまた下げるといような下げ方をしていくべきではないかと。要するに、リコールその他の請求をもうちょっとどこでもやりやすいように変えたほうがいいんじゃないかと、基本的には思います。

ただ、やりやすいようにして、署名簿が集められて、さらにいよいよほんとうの投票が行われるというときに、署名運動を一生懸命やったような一部の人たちだけが投票に出てきて、それで過半数で決しているのかという、そこがちょっと問題なんですよ。一旦そういうことになれば、全有権者がこれは投票に行くべきことだと思って、普通の選挙と同じように皆さん来てくださるなら結構なんだけれども、あえて何の要件も決めなくてもいいんだけれども、一部の勢力が一生懸命運動して、実際にリコールの結果を投票するという選挙には、その関係者だけが——だけとは言いませんが、主体で投票に行ってしまう、ほかの有権者はそこに現れないということが起こると、ごく一部の人たちの判断で、ある人を解職させるということが起こってしまうわけですね。それで果たしているのかという疑問が、ここに出てきた有権者数の一定割合の投票を要することにすべきではないかという発想なんだと思うんです。

これは大変難しい話ですけども、1つ考え方としてあり得るのではないかと。何分の1以上の有権者がやめろと、結果的にですね。投票総数が幾らで、そうすると一体有権者の何割の人がやめろといったのかと。それがある程度の数以上じゃないと、やっぱり決定にはならないという慎重さが必要かなという気はちょっとします。以上です。

どうぞ、ほかの方も。よろしいですか。林さん、どうぞ。

【林（知）准教授】 済みません、斎藤先生から、憲法の見地からどうかということ先ほど言われたので、何か言わなければというところなんです、実は憲法からはあまり何も出てこないということになるんじゃないかと思うんですね。西尾先生が最後に言われたように、やはり住民が決めるといっても、実は住民の少数派が強い関心を持っているだけであって、マジョリティーは実は何も関心を持っていないときに、少数派の手だけで事が決まってしまうという、これをどう防いだらいいかというのが大きな関心だろうと思う

んです。現行の制度は、請求を立てる段階で高いハードルを置くかわりに、住民投票は簡単に成立をさせると。これは変えたらどうかということだと思いますので、それは大いに考えられることで、個人的には正しい方向ではないかと思います。以上です。

【西尾主査】 それでは、次の第5番目のものにいきたいと思います。資料5、国・地方間の係争処理のあり方に係る論点についてご説明をお願いします。

【安田行政課長】 資料5でございます。国・地方間の係争処理のあり方に係る論点ということについて用意させていただいてございますが、まず、2ページをごらんいただきたいと思います。現行制度で国と地方の間で法律等の解釈等をめぐって争いがある場合の係争処理の仕組みを図にしたものでございます。現在、地方公共団体の事務の処理が法令に違反しているというように国が考えた場合には、①でございますように、国・都道府県から出ておりますが、地方公共団体に対して是正の要求。これは自治事務についてでございますが、是正の指示、法定受託事務についてでございますけれども、これを行うということができることになってございます。

これを受けた地方公共団体は、国等が行った是正の要求とか是正の指示が違法であるとか不当であるというふうに考える場合には、②でございますけれども、国地方係争処理委員会等に対して審査の申し出ができるということになっております。③でございますけれども、この国地方係争処理委員会等は、審査の申し出に理由があれば、国等に対して勧告等の措置を講ずるということになってございます。理由がないということであれば、通知をして終わるということになるわけでございますが、さらに④でございますけれども、地方公共団体、この③の勧告に不服がある、あるいは勧告を受けた国等の措置に不服があるという場合には、高等裁判所に出訴できるということになっているわけでございます。ただ一方で、国のほうから高等裁判所に対して訴訟を提起する、あるいは不服申立てに係争処理委員会にするという制度は設けられていないという状況でございます。

1ページにお戻りいただきたいと存じますが、こういうことをどう考えるのかということで、昨年、「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」というのが設けられまして議論がなされたわけでございますが、ここで①でございますけれども、特に地方公共団体が国からの是正の要求等を受けて、それに応じた措置も講じないし、審査の申し出もしないという事態があるのではないかと。こういう場合には、これを事後的に解消するという手段が不十分ではないかと。先ほどごらんいただきましたように、国からの訴訟の提起等の手段がないということで、司法的な手続を整備することが適当であるというふうになさ

たわけでございます。その具体化に当たりましては、国からの訴え提起等について検討したわけでございますが、訴訟形態については違法確認型の訴訟、義務付け型の訴訟が考えられるということをいっているわけでございます。これについてどう考えるかということ、論点として挙げさせていただきました。

それから、2つ目の丸でございますけれども、一方で、地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じない場合に、住民側から地方自治体に対して訴えを提起するという制度が考えられるかどうかというのを挙げてございます。

4ページのほうをごらんいただきたいと存じますが、国・地方間の係争処理のあり方についての研究会の報告を概要としてまとめたものでございます。最初の丸は、先ほど申し上げましたように、係争処理手続は国の方からできないということで、先ほど申し上げましたような地方公共団体が応じないし、審査の申し出も行わないという事態も懸念される。2つ目の丸でございますが、こうした事態について法適合性の原則の観点から、見過ごすことはできないのではないかとすることを指摘した上で、3つ目の丸でございますが、司法的な手続を整備することが適当としてございます。

その仕組みの制度設計については、最初の丸で、対象でございますけれども、関与全般でなくて、是正の要求と是正の指示に限定して考えてはどうかと。2つ目の丸でございますが、訴訟提起時期については、地方公共団体が審査の申し出を行わないときとすると。3つ目の丸でございますが、先ほど申し上げましたように、違法確認型訴訟と義務付け型の訴訟があり得ると。その他といたしましては、2つ目のポツでございますが、判決の執行力の担保措置ということが議論されましたけれども、日本法においては、一般的に行政主体に対する判決には執行力がない状況にあるということで、これを先行して設けることは困難である。それから、国地方係争処理委員会の審査については、前置しないという方向性を出してございます。

次に6ページをごらんいただきたいと思っておりますけれども、この研究会で各国の制度を調べてございまして、その概要をここに掲げてございます。ドイツにおきましては、「法律による行政の原理」を確保するための法監督が国の責務とされているということで、Gemeindeに対する州政府の監督制度が整備されていると。基本的にはドイツにおいては、監督制度は行政的執行、行政が市町村に対して関与していくという形を中心としてなされるわけでございますが、例外的に私人の不服申立てに対する市町村の決定に対して、州がその取り消しを求めて出訴する制度があるというまとめでございました。

フランスについては、県及び州の地方長官による監督と、それから、裁判所による取り消し等の判決が組み合わされた適法性確保のための仕組みが整備されているというものでございまして、この判決に従わない場合については、間接強制等の措置が設けられているということでございます。そのほかにもフランスでは、ここに書いてございませぬけれども、義務費の強制計上でございますとか、市長の休職制度などもあるということございました。

アメリカについては、多くの州には法務総裁というのが置かれて、職務執行命令訴訟でありますとか、父権訴訟と訳されておりますけれども、こういうものがございまして、特に父権訴訟を使って、州憲法等の憲法違反などの内容を、それがないように遵守するという仕組みになっているということでございます。また、これも判決に従わない場合は、法廷侮辱罪を認定するということがあり得るということが、右側に書いてございます。

イギリスにおいては、個別法においてdefault powersという義務履行確保権限について定められているというのが一般的であるということございまして、大臣がその履行を命じた後、地方公共団体が従わない場合には、裁判所に職務執行命令を求めることによって、命令の履行確保を図る仕組みになっているということでございます。これも判決に従わない場合には、裁判所侮辱罪になるということで、この研究会では、この4カ国を見ると、いずれも何らかの形で強制確保の手段があるという分析をしていたということでございます。資料の説明は以上でございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。さて、この件についても慣習法でいきますか。

【斎藤教授】 私はこの研究会に参加しましたので、少しコメントさせていただきます。客観的に自治体の側が違法なことをやっていると場合があるとして、しかし、その是正というのが最終的に図られないというのは、やはり法治主義なり、行政の法適合性の観点で問題だろうということでこの研究会はスタートしております。ただ他方で、国の側の提訴を認めるということになりますと、これは司法的な関与であれ、国の関与が強まるというので、それは地方自治の観点からどう考えるか。こちらについても非常に慎重に検討した結果、確認訴訟、あるいは義務付け訴訟というのがやはり必要だろうということですので、これは私としてはそれに賛成しております。

慎重な検討の証左といいますか、その1つが、資料5の4ページの執行力の点です。一番最後ですね。4ページの2. のその他の2つ目です。判決の執行力。つまり、自治体の側がこうやらないことが違法であるという確認判決が出る。あるいは、こうしなさいと

いう裁判所の判決が出て、それでも従わない場合にどうするか。先ほど事務局の説明もありましたように、諸外国ではそこで自治体の長に罰則を課したり、間接強制というのがあるんですが、そういった手法は日本では従来とってこなかった。これは国の行政についても同じでして、国民が起こした取消訴訟について判決が出れば、それは別に間接強制とかやらなくても、行政の側はその判決に肅々と従うものだという常識できていますから、それがやはり自治の観点からも重要であるということで、執行力の付与というところまでは踏み込んでいない。こういった慎重な検討を経た制度設計の方向性ですから、これはぜひ生かしていただきたいと考えます。

あわせて資料5の1ページ目の論点、2つ目の丸です。ここでは自治体が措置をとらない場合に、住民の側が訴えを提起するということがかかると、新しい論点が出ています。ただこの点については、現在確かに自治体の違法な会計行為については住民訴訟があって、活用されています。ただこの制度は、住民自治、あるいは住民参政というだけではなくて、財政統制ですね。住民参加プラス財政統制ということで制度設計されている特別な客観訴訟ですね。最高裁の表現によれば、これは別の分科会でしたか、一度紹介したと思いますが、地方自治運営の腐敗を防止、矯正し、公正を確保するための住民の参政措置の一環だと最高裁は言っていて、しかし、その方法としては、違法な支出を防止・矯正する。それで公共の利益を擁護するんだということで、住民自治プラス財政統制ということで認められています。

ですから、自治体が是正の要求に従わないというだけの理由で、住民がダイレクトに訴訟を起こせるというのは、現在のいろいろな客観訴訟、例えば選挙訴訟が重要なものとしてありますが、あれはあれで選挙制度の公正運営だけじゃなくて、個人の選挙権の擁護という意味も現在持たされていますが、そういうことで認められていますので、是正の要求に従わないということでもって、住民が直接に一次的に出訴するというのは、やや現在の司法権の考え方からは距離があるのかなと考えます。

そこでそれに対して、先ほどの是正の要求に対して国の側が訴訟を起こして判決が出たと。その段階で、なおやらない。その場合に、何か住民の側が、住民訴訟的なアクションを起こせるというのは、選択肢として考えられるかなと思います。以上です。

【西尾主査】 何かご意見ありますか。牧原さんも確かこれに入っているよね、メンバーに。

【牧原教授】 委員として参加しましたので、若干ですけれども補足というんでしょう

か。さきの分権改革で、こういう現行制度のようになったときに、国から当初、そういう訴えの提起の手段がないということはそれなりの意味があって、それが自治体が、いわばそういう脅威を感じることなくいろいろな試みをしたということは、それ自体は評価できるのかもしれないと思いましたが、その分やはり逆に問題が生じているという面もありますから、その限定的なという形で、今回こういう国のほうから訴えの提起の手段を幾つか整備するということを提案したということは、それはまた意味があると。今、分権改革の新しいフェーズに入ってきて、国と地方の関係のバランスをとる新しい局面に入ってきているという意味で、やはりこの研究会の報告は、ぜひ生かしていただきたいと私も思います。

【西尾主査】 いかがでしょうか。

私自身は、前の地方分権推進委員会で機関委任事務制度の全面廃止ということをやった、こういう大きな制度改革をするに当たって、国・地方間の係争処理のあり方という新しい仕組みを確立すること。最終的には司法府の判断に委ねると。国と自治体の間で、法解釈について違いがあるのならば、それを最終的に判断できるのは第三者機関である司法府だけであるという制度にしたいと思って、こういう制度設計をした当事者であるわけですが、そのときには、国の側も自治体の側も両方とも国地方係争処理委員会に審査の申し出をして、そしてそこに不服があるのならば、さらに司法府へ持っていくということを可能にして、そういう制度をつくってくださいという勧告を出した当事者なので、その後、制度改革が地方分権一括法でなされたときに、国の側はしないと、不服であっても。自治体がそれで異議を申し立ててこないのならば、そこでさらに裁判所へ持っていくということは実益がないとか、いろいろな理屈を述べられたわけです。特にそれ以上のサンクションは何もないわけですから、単なる合法性を司法府で確認してもらうというだけになる。それは無駄なのではないかとかいろいろな議論がございまして、国側は提訴することはしないと放棄しちゃったんですね、国の側が。そんなこと放棄しないでやればいいのかというふうには思っていた人間ですから、制度がアンバランスになったわけですよ。

ですから、私はこれはどこかで是正しなければいけないので、これでこの中に2つの方策がありますが、確認訴訟のような形態であれば、結局我々がもともと考えていたものに近いのではないかと。ただしその際は、国地方係争処理委員会にかけること、前置は要らないよということが書いてありますけれども、そこがちょっと違ってきているわけですが、そういう手段が設けられたほうがいいのかと、私はもともとそう思って

いましたので、そういう措置が必要じゃないかと思っています。

最後の1ページ目の丸で書いてあることについては、基本的に斎藤教授の意見と私は同じです。国の各省大臣が、これは自治体のやっていることが違法ではないかと考えて勧告をし、さらに是正の要求等をしているにもかかわらず、相手が従わないというときは、それだけで住民が訴えを起こせるというのは、国の大臣の見解にえらい権威を与えることになるんですよね。それは何だか昔の国の法解釈の公定力みたいなものが復活してくるような感じがあって、あんまり感心できないのではないかと。大臣が違法だといったらそれで違法なんだと思って、住民は裁判所に訴えるというのは、どうもいい制度ではないような気がするので、私は斎藤教授が言われたとおり、やはり司法府の判断を仰いで、そこが違法だという確認をもししたならば、そこから住民にも、こういう場合にはこういう訴えを住民から起こせるというような制度というのは、いい制度があれば考え得るのではないかという気がしますけれども。住民訴訟制度とのバランスからいっても、そのほうが妥当ではないかという気がします。以上です。専門家ではないんですけれども、そう思います。

【逢坂政務官】 すみません、大体全体の議論が終わったかと思うんですが、専決のところ、私はちょっと議論を聞いていなかったものですから、専決のところだけで若干発言をよろしいでしょうか。

【西尾主査】 はい。

【逢坂政務官】 専決処分についてどんな議論があったかわかりませんが、私の感覚では、やっぱりある一定程度専決というものは必要だろうと思っています。それは実務上、自治の現場にいて、専決処分がなければ乗り越えられない場面というのは幾つもあったのは事実だと、私の体験上そう思っています。しかしながら、随分専決が多用されているという現実もあって、私は役所に入ったときに、こんなに簡単に専決というのはできるんだなと非常に驚いた経験が何度もあります。私が首長のときは、あまりその意味で専決は使わなかったというふうには思っているんですが。

したがって、1つ大事なものは、専決の要件をやっぱり厳格化することがどうしても必要ではないかと思っています。それはどういう要件かはまだ議論が必要だとは思いますが、それが1つ必要だと。それからもう一つが、専決できる対象ですね。これはもっと絞っていいのではないかという気がしています。ただ、予算と条例に関しては、どの部分までができるかできないかについては、これはもうちょっと議論が必要だと。最も対象から外していいなと思うのは、やっぱり副市町村長とかその点は、これを専決でやるなどと

というのは、どう考えてみてもおかしいのだろうと感じます。だから2点ですね。専決の要件を厳しくすることと、対象についてはもっと厳選すべきだろうという感じがしております。以上です。

【西尾主査】 多々いろいろご議論をいただきまして、大変忙しい日だったんですが、なかなか例のごとく要約することは、どういう意見があったかなんて要約していたら、全部繰り返になってしまうんですけども、ほとんど異論がなかったのは、資料3の条例の公布等に係る論点についてだけでありまして、あとは非常にいろいろご意見が分かれています。一番大きく分かれているのは、やっぱり専決処分に係る論点のところなのかなという感じがいたしますけれども、いろいろご意見をいただいて、大変よかったですのではないかと思います。事務局で的確に整理をしていただきたいと思います。

それでは、本日は、皆様ご多用のところご出席いただきまして、ご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6回会合を閉会いたします。どうもありがとうございました。