

地方行財政検討会議（第7回）

平成22年12月3日

【逢坂政務官】 それでは、ただ今から地方行財政検討会議の第7回会合を開催いたします。

本日は、大変ご多用の中ご出席いただきまして、誠にありがとうございます。

開会に当たりまして、片山大臣より一言ご挨拶を申し上げます。

【片山大臣】 今日は、皆さん方、お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

国会も、今日で臨時国会が幕を閉じます。色々な議論がありましたけれども、法案もかなり総務省関係は成立しました。ただ、懸案の地域主権改革3法案が、これが今回、議了するに至りませんでした。これは非常に残念なことでありますけれども、色々な国会の事情、与野党の事情がありましてこういう結果になっております。さらに次の国会でこれは成立を目指したいと思っております。

臨時国会もこれで幕を閉じますので、これから来年度の予算編成とか、それから関連する法案、その他の法案の作成準備に本格的に入ります。その中の大きなものが地方自治法の抜本改正でありまして、その点につきまして、先生方、委員の皆様方から忌憚のないご意見をいただいて、これを成案にまとめることとしたいと思っておりますので、どうかよろしくご審議のほどをお願い申し上げます。

【逢坂政務官】 それでは、議事次第に沿って議事を進行してまいりたいと思います。カメラ撮りはここまでということで、よろしくお願いいたします。

それでは、本年6月にこの会議の議論等を踏まえまして、総務省として地方自治法の抜本見直しについての検討の方向性を「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」として取りまとめ、その後、この考え方に沿って各分科会においてこれまで精力的に、本当にまさに精力的に議論を行っていただいたところでございます。各分科会の主査をお務めいただいている西尾先生、碓井先生をはじめ、ご熱心にご議論いただきました各分科会のメンバーの皆様にご改めて御礼申し上げます。ありがとうございます。

さらに、10月に開催いたしました前回の本会議におきまして、分科会における検討状況等を皆様にご報告申し上げた上でご議論いただいたところでございます。本年、この会

議において皆様より賜りました議論を踏まえまして、総務省として当面の地方自治法抜本改正の方向性を取りまとめようと考えており、本日、その案を皆様のお手元にお配りしているところでございます。

それでは、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）について、自治行政局長から説明をさせます。

【久元自治行政局長】 それでは、資料をご覧いただきたいと思います。

左の欄は6月の「地方自治法の抜本改正に向けての基本的な考え方」を抜粋したものです。右が、その後の議論に基づきまして今回付け加えたものでございます。1ページの右に全体の構成を書いております。

早速説明に入らせていただきますが、2ページ、「地方公共団体の基本構造のあり方」です。

現行制度と異なる基本構造を選択できる可能性についてですけれども、6月の後、6つの選択肢のモデルを提示して議論していただきました。

その上で、3ページの「今後の検討の方向性」ですが、「これらの選択肢の具体的なモデルについては、憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から、様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法（立法形式、提案権者、条例制定方法）、特に、通常の条例と異なる「基本条例」（「自治憲章」という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく」としております。

4ページですが、「長と議会の関係のあり方」、これは項目全体が追加されているものです。

最初に現行制度の課題を書いております。長と議会がどういう関係であるべきかということを書いた上で、3つ目の○ですが、「長と議会は、住民との関係でともに民主的正統性を有する存在であり、託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張し合う関係にあることから、互いに異なる立場をとることは想定される場所である。二代表制においては、このような場合に、長と議会が行政運営について正面から向き合って十分に議論を重ね、なお一致に向けて最善を尽くすことが求められる。長や議会それぞれが住民の負託に応えて、それぞれの役割を適切に果たしていくためには、このような熟議のプロセスを経ることが要請されている」と書いております。

そのような観点から現行制度を見直すこととし、「具体的には次の点について速やかに制度化を図る」と書いております。

具体的には、まず「再議制度」です。

再議制度については、実際には行使の事例は少ないということ指摘した上で、「長が議会の判断に異議を有するときにはこれを行行使し、長の意見を踏まえた上での再審議を求めべきである」と書いております。現在、この一般再議制度は、条例及び予算に限って認められ、議会が同一議決を行うためには3分の2以上の多数が必要である「拒否権」として位置付けられております。「しかしながら、現行の一般再議制度の対象とならない議決であっても、例えば、地方自治法第96条第2項によって条例で議会の議決すべき事件とされたものなどについても、長が議会と異なる立場をとることは考えられ、これらを長の再議の対象とする。このとき、議会が同一議決を行うためには過半数でよいものとする」としてしております。

次に、収支不能再議については、「違法なものは違法再議の対象となり、事実上収支不能であるものは一般再議の対象とすればよいことから廃止する。」

「なお、災害応急等再議については、過半数で再議決をした場合、不信任議決とみなされることは本来の不信任議決が4分の3以上の同意が必要であることとのバランスを欠いていること等を踏まえ、引き続き検討していく。」

また、「違法再議に係る審査の申し立てについては、裁定的関与のあり方の全体の見直しの中で引き続き検討していく。」としております。

「専決処分」ですけれども、まず、長の補助機関である副知事、副市町村長の選任については、専決処分の対象から除外する。また、専決処分後の長の報告に対して、議会が不承認とした場合であっても、現行制度では、法律上処分の効力に影響はないと解されておりますが、この点については、「議会が不承認とした場合には、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかという議論があり、この点を踏まえ、議会による不承認という判断が出た場合、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講じなければならないこととする。」としております。

「議会の招集権」については、平成18年の地方自治法の一部改正で、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができることとされたわけですが、「臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しないおそれがあることから、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集することとする。」としております。

「条例の公布」ですけれども、議長から送付を受けた日から20日以内に条例を公布する義務を長は負っているわけですが、「再議その他の措置を講じないまま、長期にわたり条例の効力が生じないことになるおそれがある」ことから、「長は、再議その他の措置を講じた場合を除き、20日以内に条例を公布しなければならない」としております。

次に「住民自治制度の拡充」、「議会のあり方の見直し」です。

議会のあり方については、6月の時点でも一定の方向性が示されておりましたが、その後の議論を踏まえまして書き加えております。

まず、「住民の縮図としてふさわしい議会の構成」についてですけれども、「多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための環境整備が必要であり、労働法制(休暇制度、休職制度、復職制度)について、住民の政治参加を促進する観点から、今後、国民的な議論が幅広く行われることを期待する。公務員が地方公共団体の議会の議員として活動することについても、職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等に配慮しつつ、併せて議論の対象としていくべきである。」

「また、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするため、現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速やかに制度化を図る。」としております。

「議会の議員の選挙制度のあり方」につきましては6月に触れられておりましたけれども、都道府県議会議員の選挙区につきまして、これは独立の項目として改めて書いております。

「議会のあり方」ですけれども、「住民の身近な行政の果たすべき役割が大きくなる中で、地域住民の多様な意見が地方公共団体の行政運営に反映あされるようにするためには、議会権能のさらなる充実・強化が必要である。それぞれの議会において、議会の活動理念、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定や、議員による条例等の積極的な提出、休日・夜間の議会開催、積極的な議会審議の公開や広報活動など、新たな時代の議会に期待される機能を発揮すべく様々な取り組みが行われているところであるが、今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化を図るための方策について引き続き検討していく。また、議会・議員の果たすべき役割を法律上明らかにすること等についても引き続き検討していく。」としております。

7ページの(2)「代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実」は、項目全体が新た

に追加されたものでございます。

まず、「現行の地方自治制度は代表民主制を前提とした上でそれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。」として、現行制度の説明をしております。

沿革といたしましては、直接請求制度の他に、幾つかの項目について拘束力のある住民制度がかつては存在し、その後、廃止されたという経緯があります。

その上で、「代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティーの機能の変容、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討する。」としております。

具体的に、まず「住民投票制度」です。

「住民投票は、個々の政策等に関する是非または選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明し、その結果を集計する方法により行われる。地方公共団体の意思決定は、議会又は長が行うこととされており、住民投票の結果が地方公共団体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、できないと解されている。近年、住民投票は、市町村合併に関するものを中心に、条例、要綱等に基づき、住民の意向を議会や長の意思決定に反映させるなどの目的で行われるようになってきている。」

「住民投票は、住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法であるが、その一方で、数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決方法の選択を困難にするおそれがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない。したがって、住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見きわめた上で制度の見直しを検討していくことが適切である。」

「この場合、住民投票の対象としては、地方公共団体の存立にかかわる基本的事項である市町村の廃置分合の是非、議会の議員の定数、また、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益の負担、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針などが考えられ、そのあり方について検討する。」

「このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。」としております。

次が「直接請求制度の見直し」です。

「現行の直接制度については、次の点について見直すこととし、速やかに制度化を図る。」としております。

「有権者の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分にその機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等を見直しを行う。条例の制定・改廃請求の対象としては、昭和23年の改正によって地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。これは地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担することが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方税財政制度についてルール構築が進められており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。」

「長・議員の解職請求については解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべきという議論がある。また、有権者規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等を見直しを行う場合には、少数の有権者の意思によって解職・解散投票が行われやすくなることから、併せて解職・解散投票について新たに成立要件を設けるべきではないかという議論がある。これらの点について引き続き検討していく。」としております。

次に、「住民訴訟制度の見直し」です。

議論になりましたのは、長等の損害賠償請求権を議会の議決を経て放棄することの是非でありました。この点については、まず、下級裁判所の判断が分かれていることを書いております。

「住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行

うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるものと対立しております。また、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねず、これを制限すべきであるとの指摘、そもそも現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的、政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかとの指摘もあります。」

また、「現行の4号訴訟については、長等に対する損害賠償請求を求める請求は、故意または過失を要件としており、その沿革である米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重くなっているといった指摘や、長等が多額の損害賠償請求責任を問われるもので過酷な制度であるとの指摘がある。一方で、実際の事例に照らしたときに故意または過失を要件としていることが過度に厳しいものと言えるかどうかについて検討する必要があるという指摘もある。

このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中のみならず判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向等を見極めながら引き続き検討していく。併せて、4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限の是非についても引き続き検討していく。」としております。

次に、「国と地方の係争処理のあり方」。これも新しく追加された部分であります。

地方公共団体の事務処理の適法性の確保ということではありますが、この点については、まず最初の○で、「地方公共団体の違法な事務処理は、まずは、自律的に解決されるべきである。」としております。

一方、国等による関与の制度が書かれておりまして、国等と地方公共団体との間で争いが生じた場合に、中立・公正な第三者機関の判断によって処理し、これで解決しない場合には裁判所の判断を得て解決を図る国・地方間の係争処理手続が設けられている制度の紹介が書かれております。

「しかしながら、現行の係争処理手続では、地方公共団体側からのみ第三者機関に対する審査の申出、裁判所に対する訴えの提起を行うことによって、問題の解決を図るものとされており、国等の側から審査の申出や訴えの提起ができない。このため、国等による是正の要求・指示に対して地方公共団体がこれらに応じた措置を講じないにもかかわらず、審査の申出や訴えの提起がなされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることがで

きず違法状態が継続することになる。

こうした状態は、制度導入時から懸念されていたが、昨今、是正の要求がされたにもかかわらず、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、第三者機関に対する審査の申し出をしなかった事例が複数散見され、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性の原則の観点から見過ごすことができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

このような事態が生じ、継続するのは、国と地方公共団体との間で法律解釈をめぐる齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることによるものであり、この現行制度の不備を、司法的手続（新たな訴訟制度）を整備することによって解消することが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが、国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる最も適切な解決方法であると考えられる。

具体的には、地方公共団体による事務処理の適法性を確保するために、国等から是正の要求・指示に対する地方公共団体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みについて速やかに制度化を図る。」としております。

次に、「基礎自治体の区分・大都市制度のあり方」についてであります。

次の点について、引き続き検討していくとしておりまして、市・町村の区分、また、市の区分、それから人口減少による区分の移行、最後に大都市について、都道府県との二重行政解消のために一層の権限移譲を進めることや、都道府県に属さない大都市（特別市）などを構想し得るか、また、住民自治の充実を図っていくためにどのような仕組みが考えられるか、こういったことについて「引き続き検討していく」としております。

次に、「広域連携のあり方」ですけれども、「具体的な方策を検討し、速やかに制度化を図る」としております。

最初に「脱退の手続」について、簡素な手続を認める。

「一部事務組合の組織」のあり方ですが、一部事務組合の議会について、一部事務組合に議会を置くことに代えて構成団体の議会がその役割を果たす組織形態を採用できることとする。監査委員についても、構成団体の監査委員を活用できることとする。

3番目に「広域連合」については、今後、「国からの権限移譲の受皿となることが期待される」ということを指摘した上で、広域連合について、「独任制の長に権限が集中すること

を懸念する声があることを踏まえ、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会を置くことができることとする。」としております。

次に、「監査制度・財務会計制度のあり方」についてであります。

6月時点では、現在の監査委員制度、外部監査制度については、「廃止を含めゼロベースで見直す」という方向性が示されておりました。そこで、今の制度に代えてどのように見直すのかについて議論が行われた訳でありますけれども、15ページの右、「見直しの方針」で、「地方公共団体の果たすべき役割が今後拡大していくことが見込まれる中で、その業務の適法性、効率性、有効性等をこれまで以上に確保するためには、リスクを予防し、抑制することが重要であり、その観点から、地方公共団体の内部統制体制の整備が必要である。

内部統制体制の整備に併せて、現行の監査委員制度、外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで制度を見直すこととし、制度を再構築すべきであり、この際、地方公共団体の内部の主体が担うべき監査と外部の主体が担うべき監査を整理すべきである。」としております。

まず、「地方公共団体の内部統制体制の整備」を図ることとし、「地方公共団体の長は、条例の定めるところにより法令等の遵守等の目的を達成するための体制の整備等必要な措置を講ずる義務、及び内部統制の実施状況を議会及び住民に報告・公表する義務があるものとし、その旨を地方自治法に規定する。」とし、内部統制体制の構築の項目を掲げております。

監査につきましては、内部の主体が行うべき監査と外部の主体が行うべき監査を明確化するという観点から、幾つかの考え方が示されております。

まず、「主として正確性の観点から監査を行う決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化判断比率の審査については、財政状況を対外的に正確に公表するため、外部のチェックを強化する観点から、外部主体が担う。」

「主として合規性の観点から監査を行う財務監査については、内部主体が担うことが適当であり、長の内部統制体制の整備による自己チェック体制の強化、又は、一定の独立性を持った内部機関のチェック体制の確立によることが考えられる」、行政監査については、議会の監視機能や長の行政評価等の類似の機能との役割分担を図る。」

「要求監査のうち、事務監査請求による監査、住民監査請求による監査、職員による現金等の損害事実の有無の監査については、住民自治の保障の観点から存置し、一定の独立性を持った機関がチェックするという観点から、内部または外部いずれもがあり得る」、「長

又は議会の請求による監査については、長や議会それぞれの本来の機能として実施する」、
「財政援助団体等の監査、指定金融機関等の監査については、財政援助団体等は長が、指
定金融機関等は会計管理者がみずからチェックする。」

このような考え方を示した上で、3案の具体的制度案を書いております。

まず、最初の案は、長の責任の明確化及び監査機能の外部化を図るということで、長が
行う内部統制機能以外の監査については、外部化をするということであります。

外部の監査体制につきましては、17ページの一番上ですが、「全国単一の監査共同組織
が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を行う。公信性を担保するた
め監査は外部化し、決算審査、健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随
時監査等を外部監査人に委託する」。これが1案であります。

2案の監査は、内部についても一定の職が必要であるということで、「内部監査役が監査
を行う」としております。この内部監査役につきましては、議会の同意を得て長が任命す
るというふうにしております。

3番目の見直し案は、監査機能の共同化ということであります。

「地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を共同して行う。予算執行や
決算等については、地方監査共同組織が監査を行う」としております。

「共同化のあり方」ですけれども、「複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して
定期監査等を行くこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。組織の設
立の主体については、都道府県単位の構成とする」としております。

このような案が示されて議論が行われたわけであります。18ページの真ん中より少し
上ですけれども、地方公共団体の監査委員など関係者からの意見をお伺いいたしましたが、
その意見の内容は、例えば「現行の監査委員制度の運用面を充実させればよいのではない
か」、「行政監査、長又は議会の請求による監査を廃止する必要はないのではないか」とい
ったような慎重な意見でありました。

一方、会計検査院が平成20年次から平成22年次までに行われた都道府県等における
国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況の検査の結果、検査対象となった全都道府県・
指定都市において、不適正な経理処理により需用費を支払われていたなどの事態が判明し
ていることも明らかになっております。

ということから、「地方公共団体の監査機能の充実・強化は喫緊の課題であり、具体的
な制度設計の3つの案を踏まえ、制度化に向け、それぞれの監査の対象及び観点、担うべ

き主体とその責任のあり方を含め、関係者の意見を聞きながら、さらに詳細な検討を行う。

全国統一の監査基準の設定、地方公共団体の監査の専門資格制度、研修等人材の育成方策、他団体との比較に資するような監査に関する情報提供、さらには、これらを担う主体としての監査共同組織のあり方などの課題についてあわせて検討を進める」としております。

最後に、「財務会計制度の見直し」についてであります。

これまでの検討状況を踏まえまして「今後の検討の方向性」といたしましては、発生主義の考え方を取り入れた財務4表の作成が必要という考え方がある一方で、全国一律に義務付ける必要はないといったような議論もあります。「これらの点を含め、財務会計制度について、国の制度との整合性を十分踏まえ、地方公共団体の実務に無用の混乱を生じないように配慮しつつ、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直しを行い、その具体的な方策について引き続き検討していく。」としております。

また、地方公共団体の側から幾つか具体的な提案も行われておりまして、実務的な問題点等について検討を進め、「早期に結論を得る」としております。

この資料の説明は以上でございますが、今日ご欠席の構成員の皆さんから文書で意見が出されているところであります。説明が30分程経過致しましたので、また議論の適切なタイミングでご紹介させていただきたいと思っております。

私からの説明は以上でございます。

【逢坂政務官】 それでは、皆様からご意見をいただきたいと思っておりますけれども、最初に第一分科会の主査をお務めいただいた西尾先生、いかがでしょうか。

【西尾名誉教授】 発言の機会を与えられましたので、一言発言させていただきます。

片山大臣がご就任になってから新たに住民投票制度の導入について検討してほしいというご要請がありましたので、直近の二、三回はその問題にかなりの時間を使って審議をしまりました。

大まじめにちゃんと議論をしてきたつもりですけれども、この分科会の構成員も色々なご意見の方々がいらっしやいまして、一つ一つ全員が合意するようなすっきりとした回答になっていないのは少し遺憾でございますけれども、自治体の政治の仕組みもあくまでも代表民主制が基本であるべきだということに関しては、皆さん、異論のないところで、したがって、住民投票制度ないしは住民発案制度、外国で言うところのレファレンダムとかイニシアチブといったような直接民主制的な手法は、あくまでも代表民主制を補完する手

段として導入すべきことだろうということについては、ほとんど異論がない、一致しているところがございます。

その上で、ある構成員は、住民自治の観点から言えば、イニシアチブこそが最も重要なのだというご発言もありました。しかし、イニシアチブという直接発案制度は、住民のほうから直接請求があつて、そして、議会がそれを承認すれば、それで目的は達せられるわけですけれども、議会がそれを否決したとか、あるいは一部修正を加えたといったような場合には、再び発案者であるその住民の投票に戻せ、そこで最終決着をつけようというのがイニシアチブの制度であるわけで、これはいわば直接請求制度と住民投票制度を組み合わせた制度であるわけですから、直接民主制としてもより一段踏み込んだ制度であるわけです。

したがって、こうした制度の導入を考えるとすれば、まずはレファレンダム、住民投票制度の導入から検討していくべきではないかということは、概ね意見が一致したところがあります。

住民投票制度を導入するということになれば、やはり有権者の意思で最終決定にすべきであるという事項は、おのずから限定されてくるわけで、そういうことになれば、どの範囲のコミュニティーで自治をするのかという市町村の廃置分合問題こそ最も基本的なことではないか、したがって、そういう住民投票制度を導入する、特にそれをもって最終決定とするような拘束力のある住民投票制度ということになれば、第一に考えられるべき候補は、基礎自治体の廃置分合問題ではないだろうかという意見がありました。私自身は、昔の地方分権推進委員会で市町村合併問題の議論をしたときからそれを主張していて、通らなかつたんですけれども、改めてそういうことが議論されるようになったことはまことに結構なことだと思っておりますけれども、まずそこから議論すべきことではないかという意見がありました。

それから、そうした廃置分合に準ずるようなものとしては、議会の議員の定数問題等々、そういったものもそれに準ずる事項であるかもしれないという議論がありました。

事務当局から出ていた論点は、議員の定数に加えて議員の報酬という問題も検討してほしいということでも出ておりました。

私は、これは議会のお手盛りによる議決を問題にするという意味においてどちらも候補になり得る、住民投票に付する意味はそれなりに理屈はつくところはあると思いましたがけれども、議員の報酬は、通常、特別職報酬審議会のようなものをつくって、そこで案を出

していただいて、そして確定していくというようなのが普通の手続になっておりますから、そのときは議員報酬だけを定めているわけではなくて、長、あるいは副知事、副市町村長といったような方々、それから各種行政委員会の委員の方々の特別職報酬まで含めまして特別職報酬のそれぞれバランスを考えながら報酬案が出てくるのが普通であるわけです。したがって、その中から議員の報酬だけを取り出すことに対しては、やるのなら特別職報酬全体ではないかという問題は必ず出るでしょうということを申し上げました。それをどちらに踏み切るのかということはよく考えなければいけない問題ではないでしょうかと申し上げた次第であります。

それから、特に大臣から、地方債の起債を投票にかけるというご意向もありましたので、その問題についても議論いたしました。

アメリカの自治体などでは、その種の制度が昔からかなり行われておりますけれども、私が昔勉強した限りでは、普通は州憲法ないしは州の地方自治法で、自治体の起債に対して最高限度額、率ですかね、のようなものが、制限率が決められている。アメリカの場合はプロパティータックスが市町村の基本的な税源になっていきますから、プロパティータックスの課税評価額の何割まで、何パーセントまでが限度であると、累積起債額が何パーセントを超えてはならないというような規制がつけられている。それを超えるような起債をするときは住民投票にかけなければいけないというような決め方が一番多い決め方ではないだろうか。

それは財政健全化の観点からも十分考えられる1つの方策なのですけれども、日本でそれを導入しようということになりますと、財政健全化法の仕組みでイエローカードが出たときはどうせよと、レッドカードが出たらどうせよというような仕組みがつけられているわけですが、それにうまく乗るような仕組みになるだろうか。仮に起債が許可制は全廃だとか、あるいは協議制もやめるんだとかになったとして、そして地方議会がコントロールすることが第一の当然の任務であると、場合によっては住民自身の投票で決しようというような制度は十分考えられるわけですが、それは、今つけられている財政健全化法の仕組みにうまく乗るような仕組みで入れられるかということ、なかなか難しいところがあるような気がする。もしそれをやるのなら、かなりシステム全体をよく考えた上でしなければならなくなるのではないか、というような疑問があります。

もう一つのやり方は、非常に巨額の起債をするとき、1件であっても累積が問題ではなくて、単発でこれだけ大きな起債をするというときには、一定額以上の起債をするときに

は住民投票にかけるという問題もちろん手法としてあり得るわけですが、このときは、今度はその対象は、公共事業であれ、道路・河川の事業であれ、箱物であれ、あまり区別はつけられないということになるのではないかと思います。その辺が、対象をどう限定していくのかという問題との関連でかなり細かく考えなければいけないのではないかと思います。

一般的に外国で住民投票制度を法制度化するときには、どうしても起こる議論は、かくかくのことは住民投票制度にふさわしくないというネガティブ・リストを決めるか、そうでなければ、これは住民投票にかけることがふさわしいというポジティブなリストを決めるか、どちらかの方法で対象をやっぱり限定しているんだと思うんです。その限定なしに制度を導入すると、色々なことが起こる。

日本で現実に諮問的な住民投票として既にずっと行われてきた過去の例で言えば、何よりも原発問題が起こる。それから軍事基地問題が起こる。そして、産業廃棄物とか一般廃棄物の最終処分場問題が起こるといようなことから、それが合併問題以外では一番多かったケースなのでありまして、住民投票制度が制度化できるのなら、それを投票させてほしいという意見が片一方には必ず出る。しかし、それを投票の対象にすることは大問題だと言う人たちがたくさんいらっしゃるということで、これについて国会の各党派の合意を得ることはかなり難しい問題ではないかと考えますので、私は制度化・導入に決して反対ではないのですけれども、しかし、導入するときにはかなり慎重に制度設計をしていただく必要があるのではないかと考えております。少し個人的な意見になって恐縮ですが、そんな印象を持っております。

最後にもう1点だけ、時間をとって恐縮ですが、長と議会の関係については、前々からずっと議論してまいりました。その中で3議長会からそろって要望のある事項も幾つもあるわけですが、そのうちの一つが専決処分の対象範囲を限定する、あるいは発動要件を厳格化すべきではないかというご注文があるわけで、私は、これは極めて妥当なご主張ではないかと思って、極力それを限定するように制度改正を図るべきではないかと思っておりますけれども、最大の問題は、片山大臣、十分ご承知のことで「釈迦に説法」ですけれども、地方税条例の専決処分まで長が行ってしまうようなことは、議会に専属する権限を長が奪っているということですから、絶対に許容できる制度ではないと私は思うんです。

少なくともそれはやめていくように考えなければいけないと思うのですけれども、なぜ

そういうことが起こるかといえば、国会が年度末ぎりぎりの時点になって地方税法改正をやっと通すというようなことが起こる。そうすると自治体は、その改正された地方自治法に合わせて自分のところの地方税条例を改正しなければならないというときに、もう年度末で議会を開く暇はないと、こういうふうになっているわけでありまして、この根本原因をつくっているのは国会そのものの行動であるわけです。

したがって、ここが解決しない限り、そういう税条例の専決処分を一切なくすことが難しいわけですね、現実には。したがって、ここから解決していただかなければならないわけで、是非片山大臣にお願いしたいのは、次年度予算と関連法案をお決めになるときに、地方議会の審議権を奪わないように十分に審議できるだけの余裕をもって地方税改正が国会を通るようにご努力いただきたいというのが私の希望です。

以上です。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

それでは、その他の方、ご意見がございましたら、どうぞよろしく願いいたします。

では、奥山市長。

【奥山市長】 今、専決処分について西尾先生からもお話がございましたけれども、これはやはり私どもも常に矛盾を感じているところでございますので、是非議論が可能となるような日程的な猶予を地方に与えていただきたいということは、私からも併せて申し上げさせていただきたいと思っております。

また、専決処分について、その案件を極力限定的にしていくべきだということについては、私どもも大いにそうであろうと思うわけでございまして、今回出ております中では、例えば副市長人事でありますとか、そういうものについては外していくことも、それは理にかなったことではないかと思っております。

そのほかに色々案件はあるわけでございますけれども、解散・解職請求制度の中の署名収集期間につきまして、さきの委員会でも発言させていただいたと思うんですけれども、署名収集期間について政令指定都市は一般市と同じというようなことで、大変それは期間としては短いのではないかと申上げておりました。是非署名収集期間については、長期化するということをご検討いただくことが私どもとしても望ましいと考えてございます。

また、住民投票制度についてもお話がございましたけれども、中々どういったものが住民投票になじむかということ、住民投票の趣旨としては理解するものでありますが、中々

個別の案件になると、本当に難しいケースが多々あるかと思っております。基本的には、まずある程度、例えばやはり市町村の統廃合といったような部分について始めるとか、かなり実施に当たっては慎重にあるべきではないかというのが私の考えでございます。

また、広域連携につきましては、様々な案についてご提案いただいております。今、都道府県の中で、東北地方でもそうですが、関西ですとか、九州、東北におきまして、都道府県を越えた広域連携のあり方について実務的に話し合いをしようという機運が盛り上がっているところでございますので、そうした話し合いの動向等を踏まえた上で、ここら辺はじっくり少し時間をかけて検討していくというようなことでもよいのではないかと考えてございます。

それから、ちょっと行きつ戻りつして恐縮なのでございますけれども、議会の招集権につきましては、この間、この会議におきましても議長の皆様からは、議会側が必要と認めるときにというようなことをご発言がございました。今回の中では、招集を求めたにもかかわらずそれが実行されなかったときにはということ、この点についてはそのような招集権のあり方でよいのではないかと考えるところでございます。

あとは、首長への損害賠償の請求でしてでしょうか、ございましたけれども、今後まだ色々と検討される部分はあると思うのですが、やはり地方自治体の首長としましては、色々過失とか制限する要件もあるわけでございますけれども、個人に係る責任の要件が、ある意味では個人の財力とか弁償の可能性を超えた巨額なものになっている事例もあるわけでございます。こういったあり方については、より現実に即した形でそこを整理できるように、私どもも具体的にそれではどうすべきかということについては検討を進めたいと思っておりますけれども、是非その点については、そういう形でないものについて改正していくということが望ましいと思っております。

また、目下の現時点では、具体のほうには踏み込まれておりませんが、地方自治体の様々な規模によります権限の問題については、今後とも色々と意見をいただきながら深めていくことができると思っております。

とりあえず以上でございます。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。多様な点に言及いただきました。

その他の方、どうでしょうか。

どうぞ、野村議長。

【野村議長】 先程は一括して説明をしていただきましたので、私からも何点かまとめ

て説明させていただきたいと思いますが、まず、総論から申し上げますと、この会議はそもそも現行地方自治法を抜本的に見直す目的で設置されており、その最終の姿が見通せないまま法改正をすると、後でまた改正が必要となるのではないかと考えられます。抜本改正後のイメージや輪郭をあらかじめ出していただけると議論がしやすいのではないかと、私はそう思っております。

そこでまず、基本構造のあり方について申し上げたいと思いますが、幾つかの選択肢が示されておりますが、今後、住民自治をより充実する観点から考えた場合、住民から議会と長がそれぞれ等距離にあつて、しかも議会と長が適度の距離があり、かつ、ほどよい緊張関係にあるのが望ましいと考えております。

現行憲法の下では、二元代表制を純化させた純粹分離型モデルにならざるを得ないのではないかと考えております。もちろん、様々な意見もあろうかと思っておりますので、引き続き検討していただき、住民にとって一番よい形にして行っていくことが最も重要であります。議会内閣制だけは長の権限をさらに拡大し、監視機能を低下させることが懸念され、これまで以上にバランスを欠くことになるので、採用すべきではないと考えております。

次に、長と議会の関係について申し上げたいと思いますが、これは基本構造によってかなり異なってくるものと思っております。したがって、そのスタンスを固めなければ、長と議会との関係も鮮明にできないのではないのでしょうか。我々議会人としては、二元代表制を強化する立場で意見を申し上げます。

まず、招集権であります。これについては、前々から述べているように我々が求めているのは、定例会、臨時会を問わず招集権の議長への付与であります。この点について、再度ご検討いただきたいと思います。

また、議会のあり方の見直しの中で、長期の会期の速やかな制度化を提言されておりますが、このことは住民に開かれた議会の実現に向けて大いに歓迎する次第であります。また、一方、このような会期の設定を認めることは、すなわち議会の運営を全面的に議会の自主性に委ねることと等しく、議会の招集をいつまでも長が行うという論理は成り立たないと思っております。議会は、長の手をかりなければ何もできないという組織ではありませんので、検討していただきたいと思います。

次に、再議制度であります。一般再議、違法再議、収支不能再議、災害応急等再議など、再議によって取り扱いがまちまちになっていることを、提言のように整理していただくことは大変ありがたいと思っております。

しかしながら、再議によって議決の差を設ける必要は全くなく、一般再議については3分の2の特別多数議決ではなく、他の再議と同様、2分の1の単純多数議決に改めていただけますよう、検討をお願いしたいと思います。

また、長と議会両者の対立点を明確にするため、再議権の行使に当たっては公聴会等を開催するなど、住民の意見を確認する必要があると考えますので、併せて検討していただきたいと思います。

次に、長の専決処分についてでございますが、先程、西尾委員長もおっしゃいましたが、不承認の際、是正措置を講ずること、また、副知事、副市町村長の選任を専決処分の対象から除外するとの結論が出たことは、私どもは評価したいと思います。

次に、一般的な住民投票制度についてでございますが、対象となる項目の例として、先程、この件につきましても西尾先生から議会議員の定数もしくは報酬の件のお話ございましたが、我々町村においては、市町村合併の影響等により多くの町村の議員は10人前後と、会議を成立させる意味でぎりぎりの数となっております。定数は議会制民主主義の基本であり、少なければよいというものではありません。また、条例で決まり、直接請求の対象となるものでありますので、住民投票にする必要はないと思います。住民投票制度の対象項目については、慎重に検討していただきたいと思います。

次に、基礎自治体について申し上げたいと思いますが、平成の大合併で町村は6割減ってしまいましたが、人口では5万人以上が4町村、3万人以上が77町村と、市に匹敵する町村が残っております。一方、人口5万人未満の市は、247市、3万人未満の市も60と、人口面での市の基準を満たさないところもたくさんあります。合併しても人口は減るばかりで、市になると町村のように身軽にもできず、かえって財政負担を抱え、合併前の中心地は寂れる一方であります。合併したところから悔やんでいる声もよくお聞きするところでございます。

この際、終戦直後のように、合併前の地域の住民の大多数が分離を望むときは、もとに戻ることを可能にしたり、市町村について一定の規模までは全く差を設けないこととするなど、抜本的な見直しを行ってもよいかと思っておりますので、是非ご一考をお願いしたいと思います。

次に、監査制度につきましてでございますが、3つの見直し案が出されておりますが、そもそも問題は、執行機関が自己の会計チェックを十分に果たす組織となっていないことにあります。もっと内部統制をしっかりとできるような体制整備、すなわち組織の設置、人

員の配置を考えていただきたいと思います。

また、個々の自治体にあつては、内部統制とは別に内部監査として監査委員を必ず置かせ、独立性を担保するため選任を議会で行わせること、そして、外部監査にあつては、自治体が共同して地方向けの独立した監査法人の組織を設立することが望まれますので、是非ご検討をお願いしたいと思います。

以上、何点か申し上げましたが、よろしくをお願いしたいと思います。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

それでは、次に五本議長。

【五本議長】 市議会議長会でございます。

今ほど、西尾先生からたくさんご説明いただきまして、ありがとうございました。

また、総務大臣はじめ皆様方にはご議論いただきまして、ありがとうございます。心より感謝申し上げて、私から何点かお願いしたいと思っております。

今から私からお願い申し上げますのは、来年の通常国会で地方自治法改正に向けて具体的な方向性が示されたこと等に少し絞らせていただいて意見を述べさせていただきたいと考えております。

そのことは、まず、今説明いただきましたけれども、4ページ、3の「長と議会の関係のあり方の見直し」の具体的方策に関してでありますけれども、この①の再議制度の見直しにつきましては、ともにこれは住民を代表する議会と首長がお互いに相互の抑制と均衡を保って緊張関係を保ちながら協力し合って自治体運営に当たる二元代表制の趣旨に照らして改正の方向性そのものにつきましては、異論はありません。

ただ、再議の対象の拡大となりますと、これは、このことによって首長の権限強化でありますことから、本来、議会の権能強化と併せて行うべきであろうと考えておりますので、この点、ご理解を賜ればありがたいと思います。

次に、先ほど西尾先生からご説明賜りました、そのことにつきましてでございますが、5ページの②に「専決処分」の見直しについてはとありますけれども、これは本会が申し上げてまいりました趣旨に沿っておりますので、今回の改正の方向性を高く評価いたしております。

しかしながら、今後は議会が専決処分を不承認とした場合に、当該専決処分の将来の効力を失わせる、なくなるという制度の創設も検討すべきではないかと考えておりますので、この辺もまたお考えいただければありがたいと思います。

次に、「議会の招集権」についてでございますけれども、この議会の招集権については、改正を進めるべきであると考えておりますことから賛成するところでございますけれども、これはやはり今の状況では対症的なものに過ぎないのではないかとということも見受けられますので、議会の招集権がどこに存するのかということは、しっかりと二元代表制の下で議会の権能をより自主的に、自律的に発揮できる観点から極めて重要な問題であります。そのことから、議長に議会招集権そのものを付与すべきと考えております。今後、早期にその実現を図るべきと存じますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

次に、「条例の公布の見直し」については、今回の改正の方向性を高く評価しておりますので、続けてまいりますけれども、6ページの4の「住民自治制度の拡充」の(1)の「議会のあり方の見直し」では、会期制の見直しが提案されております。これにつきましては、これは議会運営の選択肢を広げるといふ観点からは、特に私どもは異論はございません。

ただし、今後の国民の政治参加の促進方策の検討に当たっては、労働法制、選挙制度、さらには政治文化など、幅広い国民的な議論が必要であろうと考えておりますので、この点もご議論賜ればありがたいと思っております。

次に、「住民投票制度」でございますけれども、7ページに書いてあったわけでありましてけれども、(2)の「代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実」の住民投票制度についてでございますが、住民投票制度は仮に導入するとしても、これはあくまでも代議制を補完するものでございますので、その点は理解しております。

限定的に制度化する対象としては、8ページに何点か例示されておりますが、これはやっぱり今ほど西尾先生のお話にもございましたが、市町村の廃置分合の申請や大規模な公の施設の設置の方針の是非については、現在、直接請求の手段がないことから、特にこのことにつきましては異論はございません。

しかし、議員定数は条例の制定・改廃の直接請求の対象でありますことから、条例の制定・改廃の直接請求制度によるべきであります。このことから、住民投票の対象とすべきではないと考えております。

次に、「直接請求制度の見直し」に関してでございますけれども、リコールの見直しについては、必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長を行うことに異論はございません。地方税の賦課徴収等については、例えば住民税を極めて低額にするといった極端な内容の直接請求、こういうことが乱発されることのないように何らかの歯止めを設けるべきではないかと考えております。

次に、10ページの5でありますけれども、「国と地方の係争処理のあり方」についてでございますけれども、これにつきましては、異論はございません。

最後に、13ページ、7の「広域連携のあり方」についてでございますけれども、組織のあり方の選択肢を増やすという点では、概ね異論はございませんが、その組織や手続の簡素・効率化が構成団体の合意に基づく共同処理という本来の目的を損ねることのないよう、しっかりと制度設計に当たっていただきますようお願いしたいと思います。

私からは以上であります。よろしくお願ひしたいと思います。

【久元自治行政局長】 逢坂政務官はどうしても国会に行かなければいけませんので、便宜上、私から進行させていただきますが、他のご意見はございませんでしょうか。

では、金子議長。

【金子議長】 議会の招集権の問題ですが、3議長会から議長にも招集権をとという話、私は、臨時議会は双方が招集権を持ってもいいのではないかと、こういうふうを考えておりました。

しかし、今回、請求があった場合に長が、私の地元ですが、阿久根みたいな話になったときには、議会が招集できる制度にしよう、ということですよ。私は、今回はそれでいいのではないかと考えております。

この議論を続けていきますと、執行団体と議会とは中々溝が埋まるという話ではないだろうと思っておりますし、今回、応急的な措置といいますか、そんなことをあまりやるのもあまりいいことではないと思うんですけども、これはこれでまずは早急に法律を改正すべきだと、こういうふうに思っております。その後の議論は議論として続けていけばよろしいのではないかと考えております。

それから、再議制度、条例・予算以外にも再議を拡大するというこの理由はどこにあるのか、ちょっと教えていただけませんか。これは何か急に出てきた、たしか、前からの議論はなかったですよ。どういうことでこれが出てきたのですか。

【久元自治行政局長】 もともと、これは個別の問題というよりも、長と議会の関係はいきなり議会を開会しないで専決処分をしたり、あるいは、急にリコールをすとか、そういうことではなくて、やはりきちんとそれぞれの立場を主張し合うことが長と議会の関係のあり方としては今後の大きな方向性ではないだろうかということが基本的な考え方として議論が行われました。

そういう意味からいいますと、この再議があまり使われていないという実態があり、も

っと長の側で異論があれば再議を行うことが積極的であってもいいのではないかというのが基本的な考え方です。

その上で、最近、96条2項の議決対象——96条2項で議決事件を追加することができるわけですが、かなりの団体で例えば色々な計画について議決の対象にしております。そういうものについては、今、再議の対象になっておりませんから、これを再議の対象にして、異論があれば再議をすることが、これは熟議を進めるという意味でも意味があるのではないか、そういったような議論が分科会であったと記憶しております。

【金子議長】 長と議会がそれぞれの立場において色々と議論の範囲を広げていくことは当然の自治の姿だと、こう思っておりますが、この再議制度をどこまでどう拡大していくのか、どういうことを想定されているのか、我々には、今、例えば計画など議決対象に議会から何本か入れているのがありますよね、色々なところで。ああいうものに限って再議制度にするということですか。

【安田行政課長】 制度として考えてございますのは、予算・条例以外の議決事項、つまり96条の1項の予算・条例以外の各号のものと、96条2項の議決事項、その他の議決事項というのが、全部対象にしようとして広げることが案としては考えているのでございますけれども、ただ、実質的に考えますと、96条の条例・予算以外の議決事項は、大体イエスかノーかという議決でございまして、こういうものは実質的に再議の対象にならないだろう。つまり、否決されたものは再議対象になりませんので。

そうなりますと、実質的に対象になりますのは、先ほど局長からご説明申し上げました96条2項に基づきます各種の計画、これを議決対象と条例で定めている場合、その場合には議会の方でこの計画の内容の修正等があり得るわけでございます、こういうものについて長の方で異論があれば、もう一度議論していただくと。この場合には、ただ、その条例・予算の今の再議制度と異なりまして、2分の1の多数決で再可決すれば、それが確定すると、こういうプロセスを考えてございまして、つまり、もう一度議論する、そういう形での再議をつくってみてはどうか、こういうことでございます。

【金子議長】 少しイメージがわかりました。ありがとうございます。

【久元自治行政局長】 それでは、引き続きご論議いただければと思いますが、今日ご欠席の構成員の方から文書で意見が出ておりますので、全文読めればいいのですけれども、時間の関係で概要ということでご説明させていただきます。

まずは達増知事からですが、達増知事は、「全国知事会の検討会議に係るプロジェクトチ

ーム構成県の意見も聴取しながら整理した」ということを書き添えておられます。

総括的な意見といたしましては、「個別制度に係る制度改革論が先行し、地方自治法制の根本的なあり方等については、今なお議論が深まっていない。」

しばらく飛んでですが、「地方政府基本法の制定も視野に、地方自治法制の根本となる理念など、大きな視点での議論に早急に着手し、具体的な抜本改正につなげていくべきである。」

具体的には会期制の見直しですけれども、「会期制の見直しが、幅広い層の住民参加に、真につながるかなど、地方議会における現行の運営の定着実態も踏まえながら、慎重な検討が必要。」

それから、「執行機関としては会期の長期化による円滑な行政サービスの提供などへの影響も強く懸念するところであり、一定のルール確立などに、議会と執行機関が調整・連携を図りながら努めていくべき課題。」

次のページですが、「長と議会の関係のあり方」について、総括的な意見として、「一部の自治体における、長と議会の対立構造を背景とした事態への対処措置を検討することは首肯する。

検討においては、制度・規定が不十分であるがゆえに生じている問題を選び分け、所要の見直しを議論すべきであり、一部の特殊な事例をもって、直ちに、すべての自治体に関わる規定を抜本的に見直す方向性を打ち出すことには慎重を期すべき。」

議会の招集権ですけれども、「異常事態に限定した措置として、何らかの法制上の措置を講ずることは考えられるが、一般的に議長または議会に招集権を付与することについては、慎重に結論を得るべき。」

再議については、「再議の活用実績が少ないことをもって制度を見直す理由とすることは疑問。」

専決処分ですけれども、「一律に条例・予算議案を対象外とすることは、慎重に検討願いたい。」

「不承認の効力の議論については、そもそも、法の趣旨に反すると解される専決処分自体の効力や、その処分が執行された場合の対外的な効力をどうみるかというところに、問題の所在があり、まずは、こうした問題にかかわる議論を深めることが必要。」

それから、解職・解散請求ですけれども、「地方自治体の運営に、地域住民の意見をより反映させる観点から、解散・解職制度を見直そうとする方向性については首肯する。」

「必要署名数の要件緩和については、慎重に議論されるべき課題」と考えるが、「署名収集期間については、現行の都道府県と市町村の区分を廃止し、長い期間へ統一することが適当。」

直接請求ですけれども、「地方税の賦課徴収及び分担金等の徴収に関することが対象外とされているが、地域主権改革の流れの中で、地域住民の自治意識が高まっていることを踏まえ、様々な論点を想定した丁寧な検討も必要。」

「住民投票の制度化は住民自治の充実・強化の観点からは重要な課題であると考え。」
「現行法において法的拘束力のない形での住民投票は可能であることを踏まえた上で、多方面からの慎重な議論が必要。」

広域連携のあり方ですけれども、「制度の見直しに当たっては、国の出先機関の廃止等に伴う権限移譲の受け皿となり得るものであるという視点も考慮すべき」とされた上で、「現行の広域連合制度について、国への権限移譲等の要請に対し、国は回答義務がないことや、国へ要請できる事務は広域連合の処理する事務に「密接に関連するもの」に限定していることなどの問題点も検討すべき。」

また、「現行制度を一律に新制度に改正するのではなく、地方公共団体がみずからの判断で制度設計を選択できるように見直しを行うべき。」

「監査制度の抜本見直し」ですけれども、「見直しに当たっては、不適正経理処理問題や現行の監査制度、財務会計制度の問題点や自治体監査の実態等を十分踏まえ、真に監査制度の抜本改正が必要かどうかを改めて検証する必要がある、さらに慎重な議論が不可欠。」

4 ページですが、「内部統制システムの構築の必要性・重要性は共通して認識しているが、自治体の責任と判断で決定すべき。」

また、「新たに法律で義務付けることについては、法令による義務付け・枠付けの廃止という地域主権改革の流れも考慮するとともに、慎重に議論すべき。」

それから、松田市長でございますが、「地方公共団体の基本構造のあり方」については、「自治体の基本構造にかかわる非常に根本の議論であり、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討されることが望ましい。」

「二代表制についても、議会と執行機関がそれぞれの責任の明確化や、首長の責任の範囲といったことについても、併せて議論されることを期待。」

それから、「長と議会の関係のあり方」ですが、「長と議会が行政運営について正面から向き合って議論を重ねるためにも、議会の構成が、その地域の「住民の縮図」となること

が、大切。」

「多様な層の幅広い住民が議員として活動できるような環境整備のための法制度（労働法制、立候補及び兼職禁止等）についても今後の議論に期待。」

最後に、「投票率の高い選挙制度のあり方についても引き続き検討を行っていただきたい。」

横尾市長ですけれども、「はじめに」のところ、「平成18年の一部改正について加筆されるべきではないか。」

それから、「地方政府」の確立に向けた「趣旨や理念についても「はじめに」の項において記述が必要。」

それから、長の専決処分ですけれども、「既に執行済みで措置を講じることが実際には不可能であるものがあること、すでに行われた処分に関係する者の利益を害し、行政の安定をそこない、当該処分の目的を達成することも不可能となる場合も考えられること等から、その仕組みのあり方については引き続き慎重な検討が必要。」「仮に長に措置を義務付けるのであれば、一般の議決と同様に再議の対象に加えることも必要。」

「議会の招集権」ですが、次のページですけれども、「招集権について、議長に付与しないことで、特に問題が生じるとは考え難い。特異な事例を踏まえて全てに適応する抜本改正は必要かとの議論も残るし、会期制や長等の出席義務などの課題もある。しかしながら、長が招集義務を果たさない場合、例外的措置としてのみ認めることについてはやむを得ないものと考えられる。」

それから、次の「多様な層の幅広い住民が議員として活動できる議会」ですが、「長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択できるようにする仕組みについては、長から議長への開議の請求に係る手続きや長からの開議請求時に議長が開議しなかった場合の専決処分、長等の出席義務の必要性、議決後の事情変更による一事不再議の例外的措置の必要性、一定期間内での議案審議のルール化などを考慮した上で導入のあり方を検討すべき。」

住民投票制度ですけれども、「制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力を持たせるか否か、公職選挙法の適用のあり方、また、条例による選択制とする場合の立法化の必要性など、詰めるべき課題が多く、引き続き慎重に検討する必要がある。」

直接請求について、次のページですが、「代表民主制の補完としての制度であることや行

政の安定性の見地等も踏まえ、慎重な検討が必要。署名数緩和により解職が頻繁に行われると行政の安定性などが損なわれる恐れもあるのではないか。」

それから、直接請求の対象の拡大ですが、「地方税等を条例制定・改廃に関する直接請求の対象とすることについては、社会保障関係経費の増大に伴う税制の抜本改革、地方税財政の充実強化が喫緊の課題となっている現状では、地方の行財政運営に大きな打撃を与える可能性がある（特に、減税要求の多発化も予想される面もあり、その場合、地方の行財政に影響を与えることも想像される）、地方税制は国の地方税法制に準拠し、地方交付税を含む地方財政制度と密接に関連しており、歳出においても、国による義務的経費の支出等により裁量の余地が必ずしも十分でないことから、まずは地域主権改革における地方税財政のあり方（地方共有税のあり方なども含め）との関連を十分検討する必要がある、との観点からその見直しの時期等は慎重に検討すべき。

また、仮に対象とする場合においても、必要署名数の引き上げ、減税請求における歳出削減等の代替措置とセットで認める等、要件の厳格化や一定の濫用防止策を講じる必要がある。」

それから、違法確認訴訟制度については、「地域主権改革が進められ、地方分権型社会の実現を目指している中において、新たな国の関与の創設が行われることは、極めて慎重であるべき、事例としてかなり特殊なケースへの対応をもって一般的な制度として導入することが妥当かどうかは疑問も残り、まずは現行制度によって是正が図られるべき、国が一方的に自治体に義務付けた事務に対する国による関与の創設ということでもあり、関与の創設の前に国の立法に対する自治体の関与・意見反映のルール化を構築することが先決であることから、引き続き慎重な検討が必要ではないか。

また、仮に自治体が違法性を十分認識して行っている場合は、改めて裁判所によって違法判決がなされたとしても、当該自治体が是正措置を講じないことも想定でき、その場合は裁判が無益なものとなるとともに、裁判所の威信をも損なうこととなることも懸念される。」

あと、監査についてですけれども、「経済性・効率性・効果性などを踏まえた日々の経営は基本でもある。この理念については抹消せぬことが重要。議会の監視機能に委ねるとの趣旨であるが、必ずしも十分に監視が行えるとはいいいない面もあるようであり、さらに改善に向けての検討が重要ではないか」。

「監査基準の設定、目的の明確化等は、特に重要であると考える。」

財務会計制度の見直しについては、「専門家の尽力を得て、検討を進めるべき。」

結びですけれども、「これらの全体の法制化の検討に当たって、これらの事項については、いずれも地方自治制度の根幹にかかわるものである。地方行財政検討会議の検討結果を踏まえての法制化の検討に当たっては、国と地方の協議の場等を通じて、事前に地方公共団体と十分協議を行うことが重要。」

以上でございます。

それでは、引き続きご論議をお願い申し上げます。

もし、斎藤先生、岩崎先生、石原先生から何かございましたら、お願いいたします。

では、斎藤先生、お願いします。

【斎藤教授】 それでは、手短かに申し上げます。

まず、1点は、一般再議の対象の拡大で先ほど議論があったところです。そこでは、例えば行政の側が立てた基本的な計画について議会の方が修正を加えるというような場面があり、それについてはそもそも修正するかどうかというところで長と議会の間で十分に対論があってしかるべきだと思うのですが、それでもなお、もう一度見直しを求めるという意味で、そういった議決についてもやはり一般再議の対象にすることには合理性があると思います。

ただ、そこから考えますと、先程の事務局の説明では、ノーと否定するだけの議決については、これは対象にしないという考え方で現行制度ができているという説明がありましたが、例えば契約を不承認にすると議会が議決する場合に、こういう条件が整っていないから否決するのだ、そういう理由付けもあると思います。そうすると、長としても、いや、そういう条件を整えることは不可能ですというようにもう一度説明をして承認を求めたいということもある。96条の議決の中でイエス・ノーと言うだけのもの、これも解釈上、本当にそれがイエス・ノーしか言えないのかというのにもなお議論があるところだとは思いますが、その点についても、今後の検討が必要あるとして、再議の対象に含めることも考えられるのではないかと考えます。

それから2点目は、今、紹介がありました横尾委員の違法確認訴訟制度の創設についての意見に対してです。

横尾委員の意見の中では、自治体に国が一方的に義務付けている、そういうことが前提になっているとすれば、それはルール化の構築が先決であると、そう書いてあります。

この点に関しては、まさに義務付け・枠付けの見直しを進めているところで、少なくとも

も、基本的な義務付けをしていい限定的なメルクマールは既に立てて、それにのっとって見直しをしているのですから、おかしい義務付けに基づいて一方的に国が地方に義務付けけるということは並行してなくなっていくはずです。そして、しかも、地方の側でそれがおかしいと思うのであれば、地方の側からの出訴は現行制度でも認められているのですから、義務付けと連動させてこの制度の導入に慎重であるべきということに対しては、私は賛同できません。

それから、違法確認訴訟を起こして違法判決を得たとしても、それに行政が従わないと、困ったことになるのではないかという趣旨のご意見でありますけれども、これは日本の実務の慣行は、そういった判決が出れば、通常は行政のほうは自分の態度を改める、判決には従う。その前提で行政訴訟の仕組みが設けられており、なおかつ、今回のこの制度では、そこについて国と地方が裁判所の場で正々堂々と意見を闘わせるという場をつくるのですから、ここでその上での判決を得るということは、広義の司法的執行により違法の是正を図るという意味でやはり合理性があるのではないかと考えます。

以上です。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。では、岩崎先生、お願いします。

【岩崎教授】 直接請求制度の見直しのところで、資料からいけば8ページですけれども、有権者の多い地方公共団体ではなかなかそういう請求制度が成立しにくいということがありますが、確かにそうだと思っています。それで、請求——解職・解散請求だけではないと思うんですけれども、直接請求制度を見直すときに、「有権者の規模に応じた」というところで、例えばリコールは3分の1から始まって、それから有権者40万人以上だと6分の1になり、少し改善されましたが、規模が大きくなればなるほど統治権力から遠くなることを考えると、一定の規模以上に関しては「何分の1」ということではなくて、「何万人以上」と決めてしまうことも一つあるかなと思っています。そういうふうにしなないと、100万人、150万人ですとか、200万人以上とか、そういう自治体では幾ら6分の1でも、それはちょっと無理だと思うので、何万人以上は、何万人以上、というふうな、具体的数値はご検討いただきたいと思いますが、「何分の1以上」ということでやっていくよりは、ものすごく規模の大きいところに対しても可能性があるように、つまり実際に集められる署名の数ということを考えて検討することが重要かなと思っています。

以上です。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

【石原教授】 私から2点。1つは内部統制の問題です。地方自治体の仕組みを抜本から検討するときに、例えば資料の15ページですが、「地方公共団体の内部統制体制の整備」ということで、①という項目があり、(i)(ii)とボツで幾つかリストされているわけですが、例えば大臣が指摘される住民自治とか、あるいは住民投票であるとか、そうしたものを効果的に実践するためには、自治体から住民への情報提供は重要な前提となります。

地方公共団体から住民には、新地方公会計改革で検討されている財務情報だけではなく、非財務情報の提供も重要です。英国ではナラティブ・レポーティングというのですが、非財務情報をもものすごく積極的に住民に提供しています。情報公開の請求があつて開示するのではなく、自発的に自主的に情報を開示（ディスクローズ）していこうという発想が採用されていて、どんどん情報を提供しています。日本にもそうしたことを制度的に保証する仕組みがなければ、住民自治なり、住民投票に関しましても的確な判断ができないのではないのでしょうか。そういったことを、できれば地方公共団体の内部統制の整備の中の1つの目的として、地方自治法上明記すべきです。企業の場合は、これは財務報告の信頼性というのですが、財務・非財務情報を積極的に住民に提供していくというのを内部統制の一つの主要要素に入れていくことは、住民自治の展開においても非常に重要な問題なのではないかと思います。

それから、もう1点。住民訴訟と監査の関係についてです。住民訴訟があり、例えば判決が確定いたします。そうすると、請求権が出ます。それを議会の議決があつて棄却したとします。

私自身は、監査を専門にしておりますので、例えば民間企業の場合、そういったことがあつたらどうなるかということのを少し考えるわけですが、民間企業の場合は、決算書の監査を公認会計士等の監査法人がしております。それで、もし監査が失敗したときの責任は、監査法人が負います。したがって、ある市役所の住民訴訟で何十億円という判決が出て、それが議会の議決があつて棄却され、もし請求できないのであれば、住民の立場からすると、その数十億円はどこに行ったのだということになるわけです。これは、議会が請求権を棄却の決議をしましたので、済む問題ではないと思います。それについて、例えば民間企業をイメージすると、監査法人に請求していくという、そういう一つのルートがあるのではないのでしょうか。

今回の監査制度の見直し案であります。1番も2番も3番もいずれも、いわゆる決算

書の正確性に関しましては外部の監査を受けよとなっております。ただ、主体は公認会計士なのか、それ以外の者か、そこの議論は入っておりませんが、将来の監査制度改革の議論をこの住民訴訟の問題と関連づけていくことがひとつ重要ではないかと思えます。

その際、論点整理の中で財務情報の正確性は監査法人あるいは外部監査という言い方をしているわけですが、住民訴訟の場合の論点は、財務会計行為の違法性です。論点整理のペーパーでは、違法性については自治体の内部で見えていこうという、そういうロジックになっているわけです。しかし、この部分は正確性の監査と統合して外部の監査人にも大きな関与を求めていくべきではないかと思えます。

民間企業の監査を例にとりますと、20年ぐらい前までは正確性と違法性を区別していました。正確性は会計基準、違法性は法律であります。会計士・監査法人がチェックしたのは、会計基準との準拠性でありました。よって、適正であると監査報告した決算に問題が後日生じて、監査法人や会計士は法律のチェックをしているわけではないと主張したわけです。

ところが、20年ぐらい前、金融ビッグバンと会計ビッグバンがありまして、多くの株主や利害関係者が、監査をしている会計士に対して、会計表示の重要な虚偽記載に直結する違法行為は、当然、会計士や監査法人は摘発すべきであり、それができていないのに「適正意見」を表明するのは、粉飾や逆粉飾を会計士や監査法人が容認しているようなものと、主張しました。会計士が見ているのは違法性ではなくて、いわゆる適正というのですが、会計基準に合っているかどうかだけを見ているのです、そういう説明をしたわけですが、これは実際通りませんでした。

その後の監査基準の改定を受けて、民間企業の監査はもちろん決算書の正確性を会計基準に基づいてチェックをしているわけですが、重要な違法行為については当然それを見つけられなければ正確であるなどとは言えない、そういうふうな理解で今の民間企業の監査は行われています。よって、重要な違法行為があってもそれを監査法人や会計士が摘発できない場合は、監査法人や会計士の責任になります。

もしそういう理解が自治体の場合でも可能であれば、住民訴訟の問題は、外部監査人が決算書の正確性と適法性をチェックする制度を構築すればよいのではないのでしょうか。政令市であれば、数千万円の住民訴訟の判決の場合は無理かも知れません。しかし、数十億円の住民訴訟判決は、監査法人への請求、あるいは外部監査人への請求という、そういうロジックが成り立つのではないのかと思えます。

その意味で、外部監査を行う人間を徹底的に、質的にレベルを向上すべきです。そのためには、組織的監査でありますとか、監査基準を設定するとか。他方で、監査人の質を向上し、相当の責任を負っていただくわけですから、費用の問題はあまりしたくはありませんが、適正な監査報酬を、民間企業ほどではないにしても支払いをする。このような、ロジックで、例えば数十億円というような住民訴訟が出て、しかし、結局はそれが市民のいわゆる負担（泣き寝入り）になってしまうというようなことを避ける、そういうフレームワークをひとつ考えられないかと考えております。首長等の賠償額を制限するというような議論は、議論のベクトルが間違っているのではないのでしょうか。

以上、2点でございます。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

【斎藤教授】 今の石原委員のご意見に関連して、1点だけ住民訴訟と外部監査人の責任の連動ということですが、それを考えるときには、現在の住民訴訟の対象が財務会計、支出行為の違法性、つまり最終的にこういうお金を出した、それが違法かどうかということだけではなくて、それに先行する行為が他の法令に違反しているかどうかという、むしろそちらの方で責任を問われているということが大きいので、外部監査の責任を考えると、それはおのずと限定したものになるのではないかとというのが1点です。

それから、この点についてのまとめに対しての意見、ちょっと先程まとめて言うのを失念して申し訳ありませんでしたが、ここでは訴訟係属中の放棄の是非だけではなくて、もう少し幅広に検討をする必要があるというまとめ方になっています。

ただ、この点は、29次地制調の時には、住民訴訟の係属中の放棄議決は、これはいかにもおかしいだろう、大義がないだろうということで、そこについては少なくとも手当てしようということから出発していると思うんです。ただ、それを、では放棄を限定するという前提で考えると、それに派生して色々な問題があつて、それを処理するにはもう少し検討が必要だという趣旨だと理解します。

ですから、現行制度の下で訴訟を係属中に放棄するということについては、これは大義がないということを再度申し上げておきたい。それは言い換えれば自治体の側にも自省を求めたいと考えるということです。

もちろん、損害賠償請求権に住民訴訟がシフトし過ぎているというような要検討点はあります。しかし、住民訴訟の中には、その当該首長の行為の違法性をこの訴訟の形で白黒つけたいというものも含まれているのでして、それも、そういう観点も含めた上で係属中

の放棄はいかかなものかということで議論が進んでいたと思いますので、その点は再度強調しておきたいと思います。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

では、金子議長、お願いします。

【金子議長】 今回の報告書の中にも都道府県議会の選挙制度の検討、あるいは議会議員の職務・職責に対する規定の検討ということがあります。色々ご議論をいただいて、我々も参考にさせていただきながら、この2点等を含め、併せて地方議会の意見書に対する意見書を提出することができるという規定がございますが、それに対するやはり誠実回答を求める、この3点を来年の通常国会に議員立法として成立させたい、こういうふうに考えております。

それで今、諸準備を進めているわけでございますが、改正素案といえますか、全くの素案でございますけれども、改正素案等も本会で作成させていただいて、各面に、今、お持ちして検討いただいているということでございますので、また色々ご指導を賜りますように、よろしくお願ひ申し上げたいと思います。

【久元自治行政局長】 先程奥山市長、また五本会長、野村会長から一通りご意見いただきましたけれども、その後出されました意見等を踏まえまして、もし付け加えることやご論議がありましたら、お願ひしたいと思います。

【奥山市長】 監査のあり方について色々ご意見があったところでございます。

なかなか自治体規模によって監査のあり様も違ってござるを得ないと思うわけですが、まづ1つは、やはり内部的な統制の充実ということについて、自治体側がもう少ししっかりしていく必要はあるだろうと。もちろん、外部監査も重要なわけでございますけれども、ある意味で外部監査の限界というか難しさもあるように私どもは感じておりました、必ずしも外部監査をやればすべて昨今出ておりますような様々な監査に絡む問題がなくなるかという、そうではないのではないかとおられるところもあります。

今、素案などに出ております共同監査の機関の設置、これも大変望ましいことではありますけれども、如何せん、かなりの費用を要するのではないかと。仮に都道府県単位としても、かなりの費用を要するのではないかとお思っております、そうした意味では、今あります監査の仕組みをもう少し、先程おっしゃられたことと言えば情報を公開していく中において住民または議会がよりそこで課題を発見しやすいような、やはりチェックポイントを明確にしていくような仕組みであるとか、ルールの明文化であるとか、そういったこ

とが一つあるのではないかと考えております。

仙台市も指摘されたのですけれども、国の補助金における例えば次年度への付け回しとか、ああいうものは、監査制度の問題というよりは事態をどう認識するかというガバナンスの問題のように思いますので、そういう意味での不正事案が現にあったということと監査のあり様ということをあまり混同しない方が、実務的にはいいのではないかとというようなことを現場的には考えております。

【久元自治行政局長】 ありがとうございました。

では、石原先生。

【石原教授】 監査全般についての認識ですが、一般的に監査というのは人様の何かあらを探すとか、問題点を見つけるとか、そういうところが非常に注目されるのですけれども、例えば大学で監査論を授業するときには、監査とは人様の行った行為の信頼性を保証すると説明するのが基本的なスタンスです。「ここがだめでした」という結果報告ではなく、「きちんとできていました。大丈夫です」という結果の報告が監査の本質だと思います。

それからもう一つ、内部の監査と外部の監査についてです。両者には当然それぞれ長所と短所がありますので、両者が相乗効果をもってやっていけるような、そういう仕組みを考えていくことが重要です。そうした、ひとつ解決策を見出していくことができないか検討する必要があります。

それと、実はイギリスの研究者から数日前にメールが来たんですが、そこでは、自治体やNHSの監査は費用がかかり過ぎるということで、400億円のお金、それから2,000人の職員がいるオーディット・コミッションを2012年までに廃止すると決定いたしました。イギリスはいわゆるトーリー（保守党）と、リベラル・デモクラといいますが自由民主党、両者がコーリション（連立政権）をつくっているわけですが、これは連立政権の下した結論です。その結果、オーディット・コミッションでは、職員がどんどんやめていっています、と。さらに、オーディット・コミッションが従前、財務諸表の監査をしていたわけですが、その関係者たちが民間の会計事務所・監査法人をつくって完全に独立した、と。つまり現在、イギリスの地方自治体の決算書の監査は、この見直し案の1なり2なり3なりにありますように、完全民営化が実現されようとしています。

それから、オーディット・コミッションが従前実施していたインスペクション、検査についてです。日本では会計検査院が検査を行っておりますが、地方公共団体で包括外部監査人が行っている包括外部監査の財務監査も、検査に相当します。包括外部監査は、指摘

型の結果と意見を出すわけですから、まさに検査に相当するわけですが、それをイギリスでは、オーディット・コミッションがずっと行ってきたわけです。費用がかかり過ぎるということで、現在の連立政権はこれを廃止と意思決定したわけですが、労働党の議員、それからかなりの地方公共団体からほんとうにやめていいのかと、非常に多数の問題提起が行われているようです。税金の使途の3E、横尾市長のコメントにもありましたが、歳出の経済性・効率性・有効性は、外部の第三者がチェックしないと、自分で自分たちのお金の使い方がちゃんとできているという内部からの主張をするだけでは、国民は納得しないのではないか。そういうレポートがバーンと、現在、出ていまして、相当の議論が行われようとしているとのこと。イギリスでは、1度オーディット・コミッションを廃止するという方針は出ましたけれども、そう簡単にはいかない。政府の歳出削減を題目にすれば、何でも出来るという考え方には、有識者からの反対が非常に多く、この1年2年は見直しの議論がさまざま出てくる。そんなメールをイギリスの有識者からいただきました。

したがって、監査に費用がかかるという点については、当然ですが費用対効果という考え方もありますし、他方で、必要なものはやらなければいけないという社会的コストの認識、そういったものを踏まえて地方自治体の監査制度のあり方を検討していくべきではないかと思えます。

【久元自治行政局長】 西尾先生、お願いします。

【西尾名誉教授】 本日のこの案についての意見ではないのですけれども、長と議会の関係については、引き続き検討しなければいけない問題がたくさん残っているわけです。

この問題は、この地方行財政検討会議が設置される以前の累次の地方制度調査会以来、ずっと議論してきている問題で、3議長会から改革要望のあったような問題が順次取り上げられて、そして、大体3長会のほうもやむを得ないと思われたこと、そして、有識者がそこまではやっぱり変えるべきだと思ったようなことは、その都度、答申の中に入れて地方自治法の一部改正をやってきたわけです。

順次、徐々に改革をしてきて、なおたくさんの論点が残っているんですけども、いわば継続審議になっているわけですけども、この残っている問題はかなり対立が激しい問題なんです。議長会側のご主張と、それから長側のご主張がかなり激しく対立しているという問題ばかり残ってきているわけです。

本日も、この中で、まあここまではすぐ解決してもいいのではないかと思うことが拾われて出されているわけですけども、今日ご欠席の知事や市長や町長から、みんな慎重に

考えろという反応が出てきているという始末です。

しかし、議長会はさらにもっとやってくださいと、こうおっしゃっているわけで、ほんとうにやらなければいけないのなら、我々は審議はしますけれども、伺いたいんですけども、こういう問題について都道府県議長会は知事会と議論する、市議会議長会は市長会と議論する、町村議会議長会は町村会と議論すると。地方6団体相互がまず意見調整をなさることをやってみるべきなのではないでしょうかということなんです。そこの合意ができてくれば、審議はもっとスムーズにいくと思います。

今や国と地方の協議の場をつくって、6団体が出ていって国を相手に協議をなさろうとしているわけですが、地方団体内部で意見が対立しているものは、まず地方団体が議論すべきなのではないでしょうか。それを今までは全くやってこないで、地方制度調査会で議論しろ、あるいはこういう会議が議論しろ、国会で議員立法で解決してください、そういうことでいいのだろうかという疑問があるんですけども、どうでしょうか。

【金子議長】 今回、私が先程申し上げた議員立法を目指していきたいというのは、議員の身分に関わる問題でもありますから、なかなか全体の合意形成を得るのに難しい部分もあります。

ただ、基本的な部分において、執行機関団体と対立するような性格のものではないと、こういうふうに思っております。

先程の招集権のことにつきましても、麻生知事とは私も色々何度もお話をさせていただいております、そういうことも踏まえて、私としては、今提案されているような方向性で、一応、一つの決着といいますか一つの形をつくっていく、制度をつくっていくということをまずは第一歩を進めるべきではないかと思っております、根本的な議論にずっとはまっていますと永遠にいきますので、私としてはそれでいいのではないかと思っております。

ですから、今、西尾先生のお話がありましたように、もっと六団体の内部での意見調整や議論は確かにご指摘のとおりだと思っておりますので、今後我々も心がけて、そのようなことも進めていきたい、努力していきたい、こう思っております。

【五本議長】 私ども市議会の方も、西尾先生がおっしゃいますように、この問題は本当に広範囲に広がってどうしようもないというようなことではないことも十分理解致しておりますので、そういうことからいいますと、おっしゃるとおり、そういうこともあってもいいのかなと考えますので……。

【西尾名誉教授】 是非おすすめてください。

【五本議長】 ええ、申し訳ありませんが、今言われてはっと、そうかなということでございますので。

【金子議長】 いや、何も話していないということではないんですよ、それは。

【五本議長】 ええ、そういうことも必要だなと思いますので。

【金子議長】 正式なテーブルについてかしくまって話していないということですね。

【西尾名誉教授】 いや、かしくまって、向き合って議論することが大事なんじゃないですか。

【金子議長】 そういうことですね。

【五本議長】 それは勉強することも考えて進めたいと思います。

【西尾名誉教授】 国とは向き合われるんですから。

【金子議長】 はい、そうですね。

【野村議長】 特に我々町村議会と町村長さんとは直接ひざを交えて話し合うことが大事だと思います。町村の振興・発展のため極力努力をしてまいりたいと思います。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

では、片山大臣、お願いいたします。

【片山大臣】 色々ありがとうございました。

特に、私がこの9月17日の内閣改造で総務大臣になりまして、その段階で追加的に特に住民自治の分野についての具体的な検討をお願い致しましたところ、非常に精力的にご検討いただきまして今日のこの姿になっているわけでありまして、改めて感謝を申し上げます。

西尾先生から先程コメントをいただきまして、私も違和感ないという大変失礼な言い方になるんですけども、同感するところが多いコメントをいただきました。例えば、住民投票については、理想を言えばキリがありませんけれども、現実のこの政治状況の中で前進させていくことを考えますと、西尾先生のおっしゃったようなことが妥当ではないかと思えます。ですから、現実的な内容で制度化をしていくということで私もよろしいと思えます。

それから、石原先生から住民自治に、これは、私は住民自治に位置付けられると思って伺っていたんですけども、住民に対してナラティブ・レポートと言われましたけれども、詳細な情報を提供することによって初めて住民のアクティブな、能動的な行動が出てくる

わけでありますから、情報公開というものもそうですし、情報公開以外の情報の開示とか、提供とか、それが基礎をなすということで、これは住民自治の枠の中で捉えられるのではないかと思って伺っておりました。

それから、直接請求も住民自治のツールでありまして、その中で、今回、私が特に意識して論点を提示致しましたのは、条例の制定・改廃の直接請求の中で税とか分担金、負担金に関する部分が除外されているということがありまして、これに対しては、先程、横尾委員からこれについては否定的な意見も出ておりましたけれども、私は、これは理念の問題でもあるんです、問題提起しましたのは。

といいますのは、そもそも地方自治は、住民の皆さんのためにどういう仕事をするのか、自分たちでどういう仕事を共同でするのか、それに応じて負担が決まってくるわけで、これが負担分任であります。そうしますと、どういう仕事をするのか、それに対してどういう負担を分かち合うのかということを決めていくのが、これが自治の一番の根源でありまして、ですから、税はもう自治の一番の基礎なわけですね。

ところが、その税に関しては、住民の発意というものを閉ざしているのは、実は自治を根源から否定していると私などは思うんです。それはやっぱり今の地方自治法は、私はおかしいと思いますので、そこは直さなければいけないというのが気持ちです。

そうすると、色々な減税の要求とか、条例の改正とかが出てくるのではないかというご懸念があるのでしょうかけれども、でも、所詮はそれはもう議会で処理する訳ですから、住民投票で決めようという訳ではなくて、いずれにしても最終的には議会の熟議によってその税条例にしても分担金・負担金の条例にしても決める訳ですから、住民が直接請求したからそれで決まる訳ではないので、議会が懸命な判断をされればいいだけの話だと思えます。それを何か、税条例だけをまるでヒステリックに排除しているというような、何か私などは地方自治制度の中では異様な感じがする訳です。

もっと現実的なことを言いますと、例えば減税などの税条例については、今は排除していますけれども、例えば歳出をどんどん義務付けする条例案もあるわけです。そういうものは、今、排除されていないわけです。実は、財政に及ぼす影響は同じことなわけです。歳出をどんどん義務化するような条例はあるわけですから。義務付ける条例は。それは条例の制定・改廃の請求が今でも出てき得るんです。あまり出てきませんけれども。ですから、税条例だけを排除しているというのは、実は「頭隠して尻隠さず」みたいなところがあって、あまり意味のないことでもあるんです。で、もう一回言いますけれども、最後は

議会で決めるわけですから、あまり神経質にならなくてもいいのではないかと私は思います。

それから、先程専決処分で西尾先生からも問題がありました、奥山委員からもあったと思うんですが、そもそもこれは税を専決処分にするのはおかしいじゃないかというのは、もうそのとおりなんです。私もそう思うんですが、如何せん、地方税法の改正が、現状を言いますと大体3月に決まる。地方税は総じて賦課課税ですから、国税の場合は申告納税ですから、ほぼ大体1年弱余裕があるんですけども、4月からすぐ固定資産税の賦課が始まる、自動車税の賦課が始まるということで、賦課課税の場合が多いですから、税法が改正になってすぐ課税が始まるということで、議会を開く暇がないという、こういう現状なのです。しかも、今日のようにねじれ国会になりますと、果たして通るのかどうかという、そういう心配すらしなければいけない訳でありまして、今のような現状に鑑みると、専決処分の対象から税条例を除外するのは、多分、現実的でないだろうと思います。

ただ、その専決処分と税条例の関係を論じますと、今のスケジュールの問題もあるんですが、もう一つは内容の問題もありまして、内容がほとんど条例で決められない、そういう税制を地方税法で決めているという現実もあるわけです。例えば課税標準の特例などは非常に事細かく決めて、それに従って自治体は課税権の制約を受ける。そこに裁量とか余地はないという。

実はこれも問題でありまして、こういう今の税法のあり方を前提にすると、議会で審議する意味がないのではないかとということになる訳ですね。だから、実は税条例を専決処分で行われているのは、スケジュールの問題と税法があまりにも細かいことを決め過ぎているという2つの問題の結果、産物だろうと思うんです。

そこで実は、今、鈴木副大臣とか逢坂政務官が、日々、毎日、税調に行って議論されているんですけども、私も先般行きまして政府税制調査会で私からの提言ということで皆さんに申し上げたんですけども、この際、地域主権改革型の地方税制を構築しようではないか、その意味は、何でもかんでももう税法で決めるのではなくて条例に委ねる、税制自体を課税主体である自治体が構築する、議会で決める余地を多くしようという、従って、色々な特例をもうこの際できるだけ整理をして、そういう特例を設けるかどうかは国が税法で決めるのではなくて、課税主体である自治体の方でそういう特例を設けるかどうかの政策判断をする、最後は議会で条例で決めるという、こういう分野を多くしていこうという、そういう提言をしたところです。

なかなか各省の反発が強くて、やっぱり政策目的の租税特別措置は自分たちが関与して国の国法で決めたいという人が多いので、一朝一夕にはこれはいきませんけれども、そういう方向で行こうという投げかけを、今、しているところであります。

それから、もう一つは、先程も西尾先生から議会と長との関係、まだまだ論点が多いという話がありまして、そのとおりなんです。この度は、議会についてもまだまだ論点、これからやらなければいけないことが多いと思うんですが、実は私は、議会の問題とか、議会と長との関係は、制度外の問題がかなりあると思っているんです。制度をいじってどうしようという問題はもちろんありますから、これはこれから論じていかなければいけませんけれども、制度ではない問題、運用の問題ですね、これをやっぱり意識的に論じていかなければいけないと思うんです。

例えば、もうこれは言いにくいんですけども、議会を見に行ったら、私が大学の教授をしていたときの学生たちが一様にやっぱり、この辺の東京の議会なんですけれども、みんな驚いて帰ってきます。ほとんど祝詞とお経だと言って帰ってくるんです。

これは、制度の問題ではない訳です。過剰な答弁調整とか、もう一糸乱れぬ質疑が読むことを通じて行われているという、こういうことは制度の問題ではなくて、これは運用の問題なんです。これをどうするのかは、やっぱり地方自治法の抜本改正とはちょっと次元が違いますけれども、やはり地方自治の課題解決という中では避けて通れない問題だと思うんです。

これはやっぱり、私はこれから問題提起をしていきたいと思っております。それは運用の問題というのは、当事者の皆さん方だけの問題ではなくて、実はこちら側の問題もありまして、例えば給与だとか、行政改革だとか、色々な問題について、最終的には議会が決めるケースが多い訳ですよ。給与条例、職員定数条例、それから行政改革にしても、色々な予算だとかですね。そういうことについて、国は色々な助言とかを行うんですけども、今まで全部、首長あてにやってきたんです。決定権者は抜きにして。本当は決定権者に対して、助言と言うのはちょっと失礼かもしれませんが。

こういう国の姿勢もやっぱり改めなければいけないと思うんです。決定権者にきちっと国の意向を伝えて、こういう点についてもっときちっと議論してくださいと言わなければいけない。

実は、この間、試みにといいますか、給与の問題について議会あてに通知をお出ししたんです、初めて。今までは首長あてに給与の適正化とか色々なことをやっていたんですけ

れども、それをやりましたけれども、議会あてに出したんですが、届きましたでしょうか、市町村。届いていませんか。金子さんのところは届きましたよね。

【金子議長】 届きましたよ。

【片山大臣】 市町村も届いていますかね、議会。届いていなかったら、またちょっと点検しますけれども。

で、こちら側も実は議会というものを正面から捉えていなかったという面があるんです。これも制度の問題ではなくて運用の問題なので、これから気を付けたいと思うんです。やっぱり議会の権限に属することは、もちろん案をつくるのは大方首長側が作りますから、首長側にも依頼をしたりしますけれども、議会に対してもメッセージを伝えたいと思うんです。

それは例えば税などはそうなんです。税条例ですから、税などについては議会が決めるわけですから、議会あてにメッセージを出す。そういうことをこちら側もちょっと心得たいと思います。

というようなことで、制度の問題以外に運用の問題もありますので、これからまたそういう点も論じていければと思っております。

【久元自治行政局長】 ちょうど大臣のご発言で5時になりましたので、もし他にご発言がないようでしたら、この辺で会議を閉じさせていただきたいと思っております。

本日はご多用のところをご出席いただきまして熱心にご論議いただき、ありがとうございます。今日の議論を踏まえまして総務省において「地方自治法抜本改正についての考え方」を取りまとめていきたいと思っております。

以上をもちまして第7回会合を終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。