

地方行財政検討会議 第一分科会 第8回会合

平成22年11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、斎藤先生、牧原先生はまだお見えにありませんが、地方行財政検討会議第一分科会の第8回会合を開会させていただきます。お忙しいところご参集いただきまして、ありがとうございます。

開会に当たりまして、鈴木克昌副大臣よりごあいさつを申し上げます。

【鈴木副大臣】 どうも、改めまして皆様、こんにちは。こんばんはでございますかね。ほんとうにお忙しいところ、諸先生お集まりをいただきましてまことにありがとうございます。総務副大臣を拝命いたしております鈴木と申します。前回、前々回が公務と重なりまして、私、本会に出られなくてほんとうに恐縮をいたしておるところでございます。

本分科会では、これまで西尾先生をはじめ、専門的知見を有する皆様方にお集まりをいただき、地域主権の確立を目指した地方自治法と申しまししょうか、抜本的な見直しについて、多方面からご検討をいただいておりますことに、大変感謝をさせていただくとともに、厚く御礼を申し上げたいと思います。

政府の進める地域主権改革につきましては、6月に地域主権戦略大綱が閣議決定されたところであり、これまで以上に地域主権改革の確立に向け、精力的に取り組んでまいりたいと考えております。皆様方におかれましては、引き続きご協力、ご指導のほどよろしくお願い申し上げたいと思っております。

先月開催された本会議では、大臣から、直接請求や住民投票などの住民参加のあり方についても、この会議でご検討いただくようご発言がありました。前回の分科会においてご議論をいただいたところでございますが、本日、住民投票について、引き続きご議論をいただく予定というふうになっております。どうぞ皆様方からご活発なご議論をいただき、いい方向にお導きをいただければと、このように思っておりますので、どうぞよろしくお願いいいたします。ありがとうございます。

【久元自治行政局長】 それでは、会議の進行を主査の西尾先生、どうぞよろしくお願いいいたします。

【西尾主査】 西尾でございます。よろしくお願いいいたします。

それでは、まず、本日の分科会の分科会の出欠についてですけれども、林宜嗣委員がご

欠席となっております。斎藤委員は遅れてお見えになるというご予定でございます。

本日は、ただいま副大臣からもお話がございましたように、前回の議論をいただきました住民投票について、あまり時間がありませんでしたので、十分な議論が尽くせませんでしたから、今回引き続き議題としたいというふうに考えております。

それでは、資料について、事務局から説明をお願いいたします。

【山崎住民制度課長】 住民制度課長の山崎でございます。それでは、前回は引き続きまして、資料のご説明をさせていただきます。卓上には前回の資料が置いてございます。それから、前回の主な議論については、参考資料として配付してございます。今回は、住民投票制度を制度化する際の論点（その2）といたしまして、少しブレイクダウンしたものを用意させていただいております。ご説明申し上げます。

まず、レファレンダムについての考え方でございますが、基本的な考えといたしまして、我が国の地方自治制度のもとでは、住民投票はあくまでも代表民主制を補完するものとして構成することが考えられるのではないかと。住民投票は活用される場面に応じて、メリット・デメリットがある。特にその対象項目、その効果について、まずはある程度限定的なものとして制度化し、その執行状況を見た上で、さらなる改善策を検討することが考えられるかどうか。それから、長・議会の対立状況について、こういった方策を講じるかの観点については、不信任議決とか議会の解散等の関係など、「自治体の基本構造のあり方」の検討の中で議論することが考えられるのではないかと。ここは住民投票が、長と議会の対立状況のときに使われるという場面がございますが、そういったことについては、基本構造のあり方の中で議論すべきではないかということでございます。

次に、対象項目でございます。前回の議論を踏まえまして、対象項目は無限定にするのではなくて、限定的なポジティブ・リストとすることが考えられるかどうか。その際は、いろいろな考え方がありますが、まずは議会の議決事項の中で、ポジティブ・リストを検討することが考えられるかどうか。

そこで、これは選んだものではありませんで、地方自治法上、その議決があるというものの主なものを挙げておきました。ただ、これは決してこれがすべてそうなるかという意味ではありませんで、とりあえずどんなものが議決事項になっているかという主なものを並べたわけでございます。都道府県以外の地方公共団体の名称変更。地方公共団体の事務所の位置決定。それから、地方公共団体の休日。都道府県の合併の申請。市町村の廃置分合の申請。都道府県・市町村の議会の議員の定数。あまり最近は使われておりません

が、町村総会の設置。それから、96条には、ご案内のように、条例の制定・改廃とか予算の決定とか、決算の認定とか、諸々の議決がございます。それから、市庁とか地方事務所とかの設置だとか、位置・名称・所管区域の決定。指定都市の区・区の事務所・出張所の設置、位置・名称・所管区域の決定等、こういう基本的な事項について議決があるという部分がございます。

それから、一たんこうやって議決事項の中で考えてみるとしたわけでございますが、例えば、議決事項以外の事項でも、この際ポジティブ・リストに含めることが考えられるかどうか。その際、例えば、制度の沿革や後年度の財政負担の大きさ等を勘案いたしまして、地方債を財源とするような大規模な公の施設、いわゆる箱物等の設置等を含めることは考えられるかどうか。実は、ここで沿革と申しましたのは、昭和39年の地方自治法の改正がされるまで、重要財産とか営造物の独占的な利益の付与とか、独占的使用の許可につきましては、住民投票が設けられていたという経緯がございます。そういうことをどう考えるか。あわせて申し上げますと、今はなくなった住民投票ということでは、戦時中の強制合併をした市町村の分離についてのものとか、あるいは、市町村の境界変更、市町村の合併ですね、こういったものについてのものがあったり、それから、自治体警察を廃止するときに住民投票を入れたりというのもございました。そういう経緯を見まして、現在議決事項になっていないけれども、そういうようなものをやるかどうかというのはございます。いずれにいたしましても、対象事項についてはコンセンサスが必要ですので、幅広く議論を行うことが必要ではないかとしております。

次に、投票の発動要件ですが、前回の議論を踏まえまして、いわゆる任意的レファレンダムではなくて、つまり、長や議会の判断によることなく、法律で限定した項目について、必ず住民投票を行うということは考えられるかどうか。その場合に、限定的な項目についての住民投票の実施の義務づけというのを割り切って、法律ですべての地方公共団体に適用するという考え方と、それはやはり代表民主制との調和の観点から、その団体が自分で判断して、例えば、条例で選択した場合にはそういうふうにするという考え方もあるかもしれません。これはいずれを選ぶべきかというのを入れておきました。

投票の効果でございますが、これも前回の議論を踏まえまして、住民投票は代表民主制を補完する制度であるということになりますと、例えば、まずは尊重義務を課す住民投票を実施しまして、一定の期間、その政治的な効果、あるいは施行後の状況とかいったものにつきましてよく検討した上で、さらに法的拘束力を持つ投票制度を検討するということ

も考えられるんじゃないか。こういう段階的に考える考え方があるのではないかというふうに入れております。

それから、4ページでございます。前回、若干私の議論が、説明がまずくて、とりあえず今みたいなレファレンダムの論点をこなすと、次にイニシアティブの論点も明らかになるということでこうしてありますが、住民発議による住民投票（イニシアティブ）について書いてございます。

現在の地方自治法は、50分の1を署名を集めてまいりますと、議会には必ず条例案をかけなくちゃいけない。だけど、その条例案を可決するか否決するかというのは議会に任されているというものなんです、それにつけ加えまして、例えば、議会が否決した場合には、合併特例法で例がありますように、さらにその署名があれば、住民投票に付すという手続を設ける考え方についてどう考えるのか。レファレンダムの議論を前提にいたしますと、対象事項をどうするのかを含め、慎重に検討する必要があるのではないかというふうにまとめておきました。条例というのは、実はいろいろなものを盛り込みますので、さまざまな条例があります。

それから、現在の制度は、住民作成の条例案をそのまま議会にかけるわけですが、これを最後、議会での議論を踏まえて否決されたときでも住民投票にかけるといたしますと、そもそも条例の形式を満たしているのか。憲法とか、法律とかに違反していないのか。そのまま執行は可能なのかとか、一定の条件を満たす必要がある場合があります。投票前に審査を行う手続とか、そういうことは要らないかどうか。あるいは、議会とか長による修正案について、住民投票をあわせて認めるというふうに考える必要があるかどうか。諸外国の立法例には、やはりアバウトな形で受け入れたんだけど、それをきちんとした形にするという手続を設けているところもございまして、こういったことを入れております。

それから、直接請求の除外事項でございますが、地方税の賦課徴収などにつきまして、現在の直接請求につきましては除外事項がございまして、これは前回の議論の大勢として、削除することを考えるということでよろしいかどうかということでございます。

それから、参考までに、地方債に関しまして、アメリカの制度を入れておきました。導入理由としましては、財政危機・債務不履行の回避という部分があるようでございます。19世紀前半に、こういうふうな規定を設けるといって州憲法、州法が多くなりました。ニューヨーク州の例でいきますと、一般財源保証債、つまり借金を一般財源で返しますよというものにつきまして、住民投票制度を導入しております。ですから、州が一般財源で返

す起債を起こすときには、住民投票にかけなくちゃいけないということでございます。有効投票の過半数の賛成がなければ、地方債が起こせないというふうに決めてございます。近年では2005年に「鉄道・地下鉄・バス・トンネル・道路橋梁等の交通インフラの更新及び拡張」という目的のために、5年間に州内で実施される事業を盛り込んだ、州債発行法案というものにつきまして住民投票にかけて、賛成多数となったというふうな例でございます。

アメリカの例を見ますと、やはり州レベルで、地方債発行に住民投票を義務づけているのは22州ございます。自治体レベルで義務づけているのは42州。自治体レベルでは、州が設定した起債限度額があることを前提に、住民投票を課しているという例がございます。つまり、一定の起債限度額を超える場合とか、そういうふうにやっているところもございます。

それから、全米での起債に係る住民投票の実施数、それから、全米の州・自治体数の比較をいたしますと、やはり団体数のわりには住民投票にかかっている件数が一般的に少ない。目的別では、学校関係が最多であるというふうになってございます。

最後のページでございますが、いろいろな報告等を見ても、これは未定稿でございますが、導入の効果として、一般財源保証債の発行は減少したということが言えるようでございます。やはり導入している州は、していない州に比べて、一般財源保証債残高が少ない。ただ一方で、導入している州については、Backdoor borrowingと言われているらしいですが、住民投票を要しない方法で地方債を起こすというふうな傾向もあるようございまして、例えば、州ではなくて、間接的に公共事業体に債務を負担させる手法だとか、それから、償還財源を一定の歳入を限定してこれを償還しますので、住民投票に当たりませんというふうにするような例もあるようでございます。そういった意味で、実質的な負担はそう変わらないという報告もあるようでございます。

それから、公共事業体を用いた資金調達というのは、金利が高くなるという面もございます。ただ、ニューヨーク州では、ごらんいただきますと、一般財源保証債の残高は、5カ年で13%減少しているということがございまして、それから、Backdoor borrowingのほうは20%増加しているというのがあります。公の施設について、地方債を財源とするものというのは非常に目新しいものですから、こういうアメリカの例も挙げさせていただきました。以上でございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。それでは早速、皆様からご自由にご発言をい

ただきたいと思います。特に前回、この問題について議論したときは、横尾市長はいらっしゃいませんでしたから、もしご発言があれば、どんどん遠慮なくご発言ください。

【横尾市長】 遠慮なくですか。はい。

【西尾主査】 はい、どうぞ、森さん。

【森前市長】 この1ページ目にありますように、この現行の制度の中で、私は住民投票というのはこの一番最初のポツにもありますように、あくまでも補完をするものだという考え方で、これは二元代表制である以上、やはり長、そしてまた議会というのは、それぞれ選挙というものを経て選ばれて、そして執行していくという考え方からいって、それを今度、ある面でそういうことの中で、例えば、補完、補強をしてより強固なものにしていく、そのための住民投票を、1つのツールとして活用するという。それが私は、第一だというふうに考えます。

そういう中で、実は先般の資料の中で、過去の地方制度調査会のいろいろな議論の中で、合併特例法の場合は別としまして、常にやはりそこには慎重な考え方を含めて、あるいは、項目も限定をしていくとか、いろいろな意味で少しずつ住民自治を醸成してくる機運というものを少しずつ待ち、そしてまた、それを醸しだしていくような考え方があったというふうに私は読みとらせていただきました。そうすると、今回ここで住民投票というのは、新しい制度として新たな考え方の中でスタートをしていくということ、これは今般のいろいろなこと背景があるかもしれませんが、それをやはり確かなものにしていくためには、まず2番目にもありますように、対象項目及び効果については、ある程度限定的なものに制度化をしていく。まず限定的なもの、こういうようにして経過を見て、そしてより住民意識が、自治が向上していくことによって、さらにその制度が進化をしていくのではないかなと、そのようなことを感じました。

例えば、今回の12月5日にある住民投票の阿久根市の場合でもそうですけれども、あくまでもこれは現行の自治体の基本構造、制度の中で、どういうふうにしてこれを解決していくか。そこに私は住民も、あるいはまた議会も、理事者側も、さらにいろいろな手立て、ただ感情的なものだけで、感情が優先してしまえば、どんな制度をつくっても形骸化する可能性があります。これは先般、たしか西尾座長さんもおっしゃいましたように、かつてのナチスの話を引き合いに出されましたけれども、そういうものにならないようにする、そういう1つの考え方の中で進めていくべきではないかなと思いました。

【西尾主査】 ありがとうございます。どうぞ、ほかの方々もご自由に。どうぞ、ご

遠慮なく。

それでは、ちょっと間をもたせるために私が発言させていただきますが、あまり座長が話す時間をとってはいけないと思うんですけれども。この基本的な考え方のところ、第1点目について、今、森前市長が考え方をお述べになりましたけれども、これは私も当然そうだと思います。代表民主制をあくまで補完するものという考え方に立って制度化するのならしていくべきものだろうと考えます。

ただ、私があえて申し上げたいのは、3点目に、長・議会の対立状況についてということが書いてあります。これは前回のときに私が、アメリカなどで特にこの制度が19世紀の末から20世紀の初めごろから大々的に取り入れられまして、州、自治体に広く普及した1つの背景、1つの原因は、アメリカの州、自治体はその当時はまだカウンスルマネージャー制度などというものは出てきておりませんでしたから、アメリカの自治体の基本的な構造は長と議会という二元的な構造でほとんど占められていた時代ですけれども、州にしろ自治体にしろ、長と議会という二元代表制の仕組みをとっている国だったと。したがって、長と議会の見解が衝突して解決がつかないという事態が生じ得たわけでありまして、そういうときには有権者に聞こうという形で、こういうレファレンダムという制度が出てきたと。

1つの理由としては、それがあつたのではないかと考えておりましたので、日本も戦後の地方自治制では、自治体について、長と議会という二元代表制をとっておりますし、二元代表制であるということが非常に強調されて、徐々にそれにふさわしい議会にするために、議会の権能を強化していこうということが、ここ何年かの改革で徐々に積み上げられているわけです。依然として議長会のほうは、さらに残っている問題について、改革を要求していらっしゃるという状況にあるわけで、徐々に議会の権限を強めていくという形でいきますと、おそらく長と議会の対立ということは、これからは徐々に増えるのではないかという気はしているわけです。したがって、将来的には、やっぱりそういう状況を想定しますと、長と議会という2つの代表機関の対立を最終的に決着するために、住民投票制度というものを導入しなければならないということがあり得るのではないかと、私は予想はしておりますけれども、この問題はここで書いてあるとおり、自治体の基本構造のあり方そのものに関する根本的な事柄であります。

これをどうするのかということは非常に大きな議論ですから、差し当たり検討するのは、この問題は外して、こういうことに備えた住民投票という考え方ではなくて、そうじゃな

いもう少し手前のところで、住民投票制度を導入するのにふさわしいことがあるかどうかという考え方で議論していこうと。これは私は賛成です。前回、そういう発言をしましたけれども、長期的にはそういう問題がやっぱり起こってくるのかもしれないということで申し上げたんですけれども、当面はその問題はちょっと外して、もう少しそうではない状況の中でも、住民の意見を聞いたほうが良いというケースがあれば、それはどうやったらいいんだろうかということで議論をしたらどうかと思っております。

はい、どうぞ。

【斎藤教授】 今質問なり意見は、基本的な考え方のところだけですか。

【西尾主査】 いや、いいんじゃないですか。限らないで結構です。

【斎藤教授】 ああ、そうですか。では少し。前回、学校の用で欠席して申しわけありませんでした。

住民投票制度の基本的な考え方の、住民投票は代表民主制の補完であるという位置づけであると、これは私もそのとおりだと考えます。ただ出発点として、地方自治制度の場合には、国の場合と違って、住民自治という要素がありますから、現行法でも直接民主制的な制度を幾つか入れていて、それは積極評価されてきた面もあると思います。ですから、代表民主制の補完だという大きなくくりをすとしても、国の場合に、国民投票を入れるに当たってのバリアといいますか、制約要素よりはやや違ったものがあるということは、片方で念頭に置かなければならないんじゃないか。つまり、代表制の補完だからここまでしかできませんよというときに、国の場合にここまでしかできませんよというのと、地方自治制度の場合、補完型の場合を考えるに当たってここが限界ですというのは、ディバイディングラインは国の場合とは違うということは、まず押さえておいていただきたいと考えます。

それから、3つ目の丸の対立状況についてどうするか。その場合、手詰まりになったときに、住民に決してもらおうということを考えるというのは確かにありますけれども、そうではなくて、もう少し日常的な業務の執行の中で、例えば長のほうで議会だけではなくて、住民の意見を聞いてみたいとか、あるいは、議会の側で住民に投げかけたいと、そういうものについて考えるというのは、この対立状況について、むしろ基本構造全体の中で考える。つまり、現在の仕組みをどう変えるべきか。そちらについてはそういう大きな課題だと思いますが、そうではない日常的なレベルでの住民投票なり住民発案については、やはりそれと別途、もう少し現行法をベースにしても考えることはできるのではないかと考

えます。

それから、対象項目のほうですが、この中で論点の2ページの、議決事項以外の事項でポジティブ・リストが考えられないかという中で、大規模な公の施設の設置というのはいかがかというのが出ております。この点についてだけ、少し意見というか、ご参考までということで申し上げたい。それは、現在も重要な条例で設けた公の施設については、廃止ないし独占的な利用については、3分の2の多数決ということで重みを持たせていますから、公の施設で住民にとって関心が深いものについて、検討対象にするということはある得ると考えます。

多少参考になるかと思いますが、前回の資料の各国の住民投票制度の比較の前回の資料3-3です。スイス、アメリカ、ドイツ、韓国が1ページ目に載っていて、その2ページをごらんいただきますと、ドイツでは、地方自治制度はドイツにおいては州によって違いがありますが、そこではある程度共通に、公共施設の設置、廃止が住民投票の対象になっています。これはあくまでドイツの制度ですし、前提条件は違うのはあるかもしれませんが、ちょっと参考という意味で、私自身が見聞した例が1つあるので、少しだけ時間をとってお話しさせていただきたい。

前に『都道府県展望』の2001年の4月号に短く書いたことはあるんですけども、私が在外研究でございましたバーデン＝ヴェルテンベルク州のフライブルク市で、ちょうど行っておりますときに、市電、路面電車、これは現在日本でも、環境に優しいとかいろいろな面で見直しがされております。フライブルク市は、ドイツ全体でも環境都市ということでいろいろな政策をしておりますので、市電の拡充に力を入れておりました。ところが、ある新しい市電の線を建設するに際して、議会と長の間で意見の対立がありました。市長部局の側では、多少お金がかかっても新線を、市街地の中でも新しい線を引いてつくるんだというのが市長部局の見解でした。それに対して議会の側は、従来の在来線に乗り入れるという対案の提案をした。在来線を使いましょうと、市の中心部分では。そちらのほうがお金もかからないと。

ところが、市長の側の意見というのは、そうすると、市の中心部で、今でも3路線、4路線乗り入れているのに、もっと渋滞が起きてしまう。それに新しく市街地で線を引く部分についても、都市計画上問題もないし、ある程度できるというので議会に再度提案したのですが、これが否決されました。それに対して、バーデン＝ヴェルテンベルク州では、住民発案による住民投票制度が自治法上認められております。そこで、市民側がそういう

住民発案で、むしろ市長の側が提案した、新しく線を引くほうで住民投票を行ってほしいと。これはその州の自治法では、住民投票をどういう場合に行うかという、議会自身が3分の2の多数決で、これは住民に聞いてみようと考えれば、3分の2で住民投票にするという制度と、住民発案で、ある程度以上の賛成を集めた市民の側が住民発案で住民投票にしてくれという方法があり、後者のほうを使いまして、市長の提案が是か非かという住民投票を行った。残念ながら、EU市民にしか投票権はないものですから、私は投票できませんでしたが。結果は、市長側に対する賛成票のほうが多かったのですが、住民投票が成立するための総投票数に満たなかったため、住民投票は成立しませんでした。

そのほかにも、例えば新しくコンサートホールを建設するかどうかとか、小さなローカルな飛行場をつくるかどうかということについて、フライブルク市では従来、住民投票になった例がございます。ただ、いずれもやはり住民投票の成立要件としての法定得票数に達しなかったものですから、成立はしていません。市自身の公の施設といいますか、そういったものについて住民に聞いてみるという制度がドイツにはあって、それなりに働いている。市電の路線については、それで1か0かでは決着したはずですが。住民投票成立しなかったのですから。しかし、その後の新聞報道などを見ますと、これだけ賛成票が集まったのだから、もう一遍市議会のほうで議論してくれといったような意見が載っており、投票によって再度対話を促すという意味も、そこには認めているんだなという印象を持った記憶がございます。ちょっと長くなりましたが。

【西尾主査】 いや、大変に有意義な実例をお話ししていただいてありがとうございます。

【横尾市長】 よろしいですか。1つ総務省のほうで、もしわかれば教えてほしいんですけども、私はアメリカの中間選挙や大統領選挙等を見ているときに、あの箱の中で、別の政策項目も彼らは選択しますよね。あれは投票の位置づけになるんですかね。ありますよね。政策選択をしますよね、住民が。

【山崎住民制度課長】 住民投票を同時にやっておりますので、はい。

【横尾市長】 そういったものは、この資料の中に入っているんですけど。

【山崎住民制度課長】 それも入っております。前回の資料でございますが。

【横尾市長】 ああ、前回ですね。ですから、例えばそういったことを取り入れて、定期的な選挙とかでそういう政策判断とかも住民の方にしていただくのか、あるいは、今、例が出ましたように、住民のある程度の署名で発議をしてやるというような形にする。ス

イスでいうと任意的なほうだと思いますが、あれだと法に定めて、これは必ず住民投票をかけなさいという義務的なものにするとか、そういう3つぐらいのパターンがあるかなと思っ

【山崎住民制度課長】 前回のご議論等を踏まえまして、例えば、議会の権限を任意的に議会が定めれば、切り出して住民投票にかけるとか、あるいは、長の権限を長のほうが切り出して任意的にレファレンダムにかけるとかという話よりも、まずはどの項目を住民投票にかけるとかをある程度絞らないと、なかなか議論が進まないのじゃないかということがございましたので、それで今、地方自治法上ある議会の権限だとか、それ以外でひょっとしたら議論になるような、先ほどの公の施設の話だとかというのを、きょう議論の題材にさせていただいているということでございます。

【横尾市長】 わかりました。

【西尾主査】 どうぞ。ほかの方々もどうぞ。では、林先生、どうぞ。

【林（知）准教授】 憲法の観点から、全体にかかわることということで、一番最初に出ている代表民主制を補完するものとして考えるという、これは今までの議論でも出ているとおり、基本的に賛成というふうに考えております。結局これは、憲法の観点からいいますと、ここで民主主義といえますか、民主的な、政治的な意思決定というのをどう考えるかという問題だろうと思うんです。結局、民主主義の問題を最後に決定するのはだれなのかと。例えば、王様なのか、国民なのかという、こういうふう考えた場合には、国民主権のもとであれば国民であるし、地方自治であれば住民自治という観点から住民であろうと。

ところが、住民が直接、あるいは国民が直接決定をすることが技術的に難しいので、代表制を仕方なく置いているんだと。これは1つの説明の仕方ではあるわけです。そう考えると、技術的に可能な限り、住民が直接決定できる領域を拡大するのが望ましいじゃないかという、こういう考え方がおそらく出てくるだろうと。これに対しまして、多分もうちょっと違う民主主義というものに対する考え方があるはずで、それは多分、近年はやっているのは熟議の民主制という、議論の質が大事なんだという、こういう考え方があるだろうということなんです、こういう観点からしますと、結局、最後にだれが決めるのかという、これも大事なんだけど、最後の決定に至るまでのプロセスがいかに合理的に組織されているか、秩序づけられているかという、これも大事なんだというわけです。そこでは熟議の民主制ということ言えば、理由を示した議論を積み重ねることが大事だ

と、こういうことが言われているわけです。

こうした観点からすると、住民の決定、直接意思を表明する機会を広げれば広げるほどいいのかというと、多分必ずしもそうではないのではないかというのが、これまでおそらく指摘をされてきているところなんだろうと思います。私自身は、アメリカの例というのはあまりよく知らないんですが、ちょっと他人の書いたものを読んだりしますと、アメリカで州のレベルで住民投票というのはわりと広く認められていて、憲法改正も住民投票でできる州がそこそこ結構あるんだというふうな話ですが、その結果何が起きているかといいますと、イニシアティブを認めると。その場合に、必要な人数の署名を集めなければいけないと。これをやるための企業というものが発達するんだというんですね。企業がそういう署名集めをして、要するに、お金が動く。それで法律なり憲法なりをつくることができるわけですから、そこにいろいろな利害が絡んでくるというわけです。最終的にそれが議会における議論のようなプロセスをバイパスして、経由せずに数の力で決まってしまうと。

しかも、それに加えてしばしば同性愛の者に対する結婚を認めるかどうかみたいなことが、憲法改正で、住民投票で決まったりしますが、しばしば多数派によるマイノリティーに対する偏見というものがそこにあらわれることもある。悪いことばかり挙げると、何か非常に問題が偏っているような気がします。そういう弊害もあり得るんだというわけです。つまり、数の力というものが一人歩きするということを防いで、いかに全体としての意思決定のプロセスが合理的に機能するように、その中に住民投票というものを位置づけていくかという、こういう観点から考えるというのが1つの筋道だろうということになるわけです。

こうした観点から指摘されていますのは、1つには、代表制というのは、国民なり住民が直接決定をできないから、仕方なくかわりに置いたというわけではなくて、そういう議論や妥協といったプロセスを経るということそれ自体に固有の意味があるんだという、こういう議論が一方である。それに対して、しかし、こういう手続によって枠づけて制限されていない。しかも、決定に直接関与するわけではないので、利害に絡めとられるという側面も少ない。こういう人々の自由な議論、表現の自由によって保障されて、メディアを使ったり、あるいは、直接議論をし合うような、ピラをまくとか、いろいろな手段があると思いますが、そういう自由な議論の領域というものがこれに向かい合うという、この両者が一種の権力分業といいますか、組み合わせるという、これが意味がある。

組み合わさるんだけれども、しかし代表制というのは、何年かに一度しか選挙がないと。そこで人々の意思から自立をして、代表者の、政治家の固有の利害というもので物事が動いていく危険がある。そこで、それを防ぐための手段として、住民なり国民が直接意思を表明するという、チャンネルを1つつくっておくと。そのことによって、政治家の固有の利害というものが自律的に走り出してしまうということに対する一定の歯どめになる。これが1つの考え方なのかなというふうに思っております。

こうした観点からいった場合に、住民投票は結局、諮問的な住民投票か、法的拘束力を与えるかという論点が1つあったかと思うんですが、多分諮問的な住民投票であっても、事実上住民の多数がこういう意思を持っているんだといった場合には、事実上、やっぱり政治的な力を持ってしまうということになると思うんですね。ですので、そうした観点から、どちらも程度の違いという側面があって、どちらにするかという選択も大事なんでしょうけれども、どちらにしても、やはりそれを全体のプロセスの中でどう位置づけるかという観点が多分重要であると。その意味では、諮問的な住民投票、法的拘束力を持たない住民投票というものを含めて、ある程度法律によってどういうふうに位置づけていくかということを考えて、法律によってある程度の枠組みを提示するということには意味があるんじゃないかというのが、個人的な感想といたしますか、意見です。以上です。

【西尾主査】 どうぞ、牧原さん。

【牧原教授】 私が見た住民投票というのは、イギリスの2000年法の、資料3-3の3ページにある、首長制導入についての住民投票でした。やはりここでは、おおむね多くの住民投票の投票率は非常に低くて、結局この図にあるとおり、ドイツのように住民投票が成立するかしないかという要件がないために投票率が低いとはいえ一応成立した形になって、その結果、一定の判断が下されます。首長制を導入するかしないかという結果が出たということになっていました。

これに対して投票率が比較的多い自治体の場合に、どういうことをしているかというのと、住民投票をする前に、いろいろなワークショップをすとか、諮問機動的なデモクラシーコミッションという名前のコミッションをつくって、そこで一定の方向づけを出すとか、それに対して議会がかなりデモクラシーコミッションとは違う方向で一定の意見を言うとか、いった議論がなされていまして。また、いろいろな世論調査の会社がありますから、世論調査をその自治体で行って、一定の判断がそこで出ているといったことをするわけです。しかも、国が自治体向けにガイドブックというのを出して、住民投票前にいろいろな

民意をくみ取るメニューがあるという働きかけを行っていました。そのような手続があって、議論が盛り上がっていったんだと思います。その結果投票率が高いということがあるんだと思いました。

ですから、住民投票に至るまでの過程で、別に法律上は定める必要はないんだと思いますけれども、幾つか段階を踏むのが望ましいというような、ある種の慣行みたいなものがあるって、その上で住民投票を設けるということに意味があるんじゃないかなと思います。今、林先生も、それまでのプロセスが大事だということをおっしゃっておられましたけれども、まさに私もそう思うわけでして、それまでのプロセスのある種のデザインを、住民たちがいろいろ考えていくという、それが非常に重要なかなと思います。

【西尾主査】 ありがとうございます。いいですか。議論があちこちになってしまうんですけれども、今、プロセス論が、熟議の過程が大事だという話がかかなり続きましたから、私もちょっと発言させていただきますけれども、アメリカの州や自治体の住民投票制度というものについて、かなり集中的に勉強したのはもう何十年も前なので、大分記憶は定かなくなってきたんですけれども、それだけ多くの自治体で、いろいろな投票が行われたアメリカでは、だんだんだんだんその制度は成熟していくんですよ。結局、住民投票というのは、最終的には、例えばある条例を制定することがいいか悪いか、イエスカノーカという、最終的にはイエスカノーカという二者択一を聞くような形式で投票を求めるということになるわけなんですけれども、なぜ賛成するのか、反対するのかということを議論する余地は、最終段階ではないわけですよ。だからこそそこまでの間に、こういう提案をした人はどういう趣旨で提案をしているのか。例えば、それが議会からの提案だとすれば、議会はどういう考え方に基づいて、その条例案を起草したのかという、提案者側の理由説明というのが必要ですよ。

それに対して、長なり執行機関は、それは必ずしも賛成していないというのであれば、市長はどうやって考えているのかという、市長の意見。修正案ではなかったとしても、市長の意見というのがあるとすれば、それもちょうと同じ行数で書くとかですね。それぐらいの投票に至るまでに、市民団体からいろいろな意見が出てくる。さまざまな、これに賛成だとか、反対だとかという運動団体が出てきたときには、その意見を何字以内で書けというのを求めて、出てきたものは全部載せる。そうすると、投票者は、投票の前にそれを全部読めるわけです。議会は何と言っているの、長は何と言っているの、さまざまな市民団体は、だれはこういう理由で賛成、どこはこういう理由で反対というようなことが意見

表明されていると。それを見て、最終的には投票してくださいというように、一定期間を置いてよく議論する時間というの必要ですし、それだけの広報を——いわば選挙公報なんですよね。住民投票のための選挙公報を発行するというのを、ちゃんと手続としてしているとか、やっぱりそういう配慮がだんだん必要になるんだと思うんです。日本もそういうことをやるのなら、それぐらいのことをきちんとやっていかないといけないんじゃないかという気はいたします。

それから、林さんがおっしゃったとおり、署名を集めるのも大変ですから、アメリカではこれ、ビジネスになるんですよ。会社が生まれてくるんですよ。あちこちの州や自治体でちょこちょこ行われるのですからちゃんと商売になりまして、そういうふうビジネスになってきたものに関して、またどういう規制が要るかという議論も出てくるという状況でした。

【横尾市長】 いいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【横尾市長】 実は今、ICT化がどんどん進んでいる世の中で、若い人は特にスマートフォンなんかをどんどん使いこなしています。年配の方もどんどん慣れていらっしゃいますが。そうすると、将来考え得るのは、IDにキーをつけて登録した人が、その端末からいろいろな住民意思として、投票まではいかないけれども、表明することがあり得ると思うんです。既にアメリカのどこかの町は、そういうことで常に毎月のように住民世論調査をしていると聞いたことがあるんですけども、そうなっていくと、住民投票という手続は踏まなくても、住民意思の確認ができるようになりますし、思考の、どちらが重いということもわかるようになるんですけども、そういったものまでは考えなくていいんでしょうかね。

【西尾主査】 だれに聞いているんでしょうね。(笑)

【横尾市長】 一般論の問題なんですけれども、というのは、これから若い人たちも日常こうやって使っていますので、これでできたほうが便利よね、一々行かなくてもという時代になってきて、何も大仰に投票としなくても、住民の大半の意思がわかればいいんでしょう、あるいは関心がわかればいいんでしょう。だったら、これでイエス・ノーを聞くとか、そういう時代は、実はもう目の前に道具としてきているんですけども、そういったようなのは先生方はあまり意識されませんか。ツイッターから何かからの時代なので。

【西尾主査】 いかがですか。では、斎藤先生から。

【斎藤教授】 横尾市長の問題意識に直接お答えすることになるかどうか分かりませんが、論点で関連させますと、3ページの投票の発動要件で、例えば、1つ目の丸で、法律で限定した項目については、長や議会はいわばパスして、直接住民投票はどうか。これもいわば、今のICTであれば、イエスかノーかパッと投票してもらえれば、ある程度の意向はわかる。

ただ、先ほど林さんのお話があったように、やはりある程度代表民主制のもとで議論を経た上で、やはりこれは住民に聞いたほうが良いといった判断権は、長なり議会にあってしかるべきだと思います。ですから、いきなり住民投票、あるいは、いきなりだれかが住民の意向を聞いてそれで決するというのは、ちょっと疑問符がつく。例えば、市町村の廃置分合・合併等についても、例えば、合併を望んでいる人々が一方でいて、それが全く議会なら議会に通らない、あるいは聞き入れてもらえないという場合には、やはり住民発案なり議会に対して再考を促すためにそういう住民投票制度をおく。これは現に現行制度でもありますけれども、そういう過程をパスして、直接その意向なり住民投票でというのはいかがかなという意見を(3)の1番目の丸については思っております。

諸外国を見ても、議会の側で、例えば条例で住民投票事項を追加することを認めるところもあります。ドイツはそうです。そうだとすれば、議会での議論を経てというルートも残るのかなということが1つです。

先ほど、西尾先生のお話で、そういう提案理由等も重要であって、それによって当局側との議論がなされるという指摘がありました。それについて、やはりドイツの制度について補足しておきますと、ドイツの住民投票で、住民提案によって住民投票するというタイプのものですが、そのときは住民提案について、市町村法にやはり規定があって、きちんと理由づけを住民提案に当たってはしなければならない。ただの理由づけだけではなくて、財政措置を伴うような住民投票に向けての住民提案であれば、法律上はそういったコストをどうやって支弁するのかということについても説明しなければならないというのがあって、期間を置いて、それから住民投票という制度になっています。

先ほど私が申し上げた例では——これは財政に関してではありませんけれども、市部局や議会が住民提案についてどう考えるのかということについては、日本でいえば市政だよりの特別号が配られまして、市の広場ではそれについての、例えばA案をとるとこういうイメージになりますよと、B案をとるとこういうイメージになりますよというようなパネルを出して、実際に電車も、今までのところで走らせたならどれぐらいの渋滞になりますか

という実験もして、その上で住民投票をやっています。

【西尾主査】 どうぞ。

【山崎住民制度課長】 説明の順番と仕方によって、少し私の言い方だったと思いますが、実は投票の効果を尊重義務でとどめるのか、あるいは、拘束力のあるものにしてしまうのかということが、今、斎藤先生のご指摘に非常に関係いたしまして、例えば、最終的には議会の議決で決めるんだよと。その前に、尊重する義務のある諮問的な住民投票を入れようとする、まずはその住民投票を聞いてという話になるかもしれませんし、拘束力のあるものにしてしようということであれば、議会の議決にかわるものとか、議会で議論したんだけど、そこは最終的には住民投票のほうが法的な効果を持つのでそうだよというふうにするやり方もありまして、実はここの限定する、あるいは項目をどうするかという部分と、それから、審議の順番と、法的な拘束力があるのかなのか。つまり、尊重義務であれば、よく参考にはするけれども、政治的には非常に重いけれども、それは議会がその後議論して決めるということになるとすると、まずは住民投票になるかもしれませんし、そういうちょっとこら辺は絡み合った議論になっていまして、少し説明の仕方がまずかったと思いますので、補足させていただきます。

【久元自治行政局長】 横尾市長さんがおっしゃいましたツイッターとかメールだとかブログだとか、いろいろなICTを使った住民の意向の調査とか、そういうものが制度的にどう位置づけられているのかということについてなんですけれども、当然のことながらいろいろな自治体が、いろいろなそういう方法を使って住民の意向を把握する、モニタリングみたいなことを幅広く行われております。これは当然、制度の外の話です。

そういうICTの手法については、1つは、選挙や投票の運動の手段としてそれを使うのかどうかというのは大議論になっていまして、今の選挙法が、選挙運動の手段を限定していますので、それに当たらないので、今は使えません。それをどう解禁するのかというのが大議論で、これはまだ結論は出ていません。

もう一つは、そういうICTの手段を投票とか選挙の手法として使うのかという議論があって、これは例えば、エストニアが既にインターネットで選挙ができるというところまで踏み切っておりますが、大多数の国は本人確認が難しいということで採用していません。そんな議論が今、行われているという状況です。

【横尾市長】 ありがとうございます。

【西尾主査】 どうぞ、牧原さん。

【牧原教授】 今のお話で若干の補足ですが、今のICTを使うということの前のもっとプリミティブな段階で、例の国勢調査がそうですけども、郵便投票というのがあります。イギリスの2000年法による住民投票では、これを使っていました。結局、その前提にあるのは、投票率がそもそも自治体レベルで低い。イングランドでは30%ぐらいであつたわけです。これを高めるために郵便投票を導入したということがありますので、いろいろなやり方、簡便なやり方が考えられますけれども、その地域でどの程度投票率があるかとか、いろいろな問題でそれは決まってくるのかなというのが、イングランドを見た上での印象です。

【西尾主査】 どうぞ、森さん。

【森前市長】 先ほどの投票の発動要件のことなんですけれども、私どもがかつてイメージで制度設計したものの考え方からいくと、やはり私は、この2ポツのところにございますように、制度として国の法律で、例えば住民投票制度を法的なものとしてつくっても、最終的にそれを実施することが、地公体が自分のところの条例でそういうことをきちっと定めていくという制度にしないと、そうするとその前の段階の、いわゆるどういう対象項目にするかというのは、確かにこれはオールジャパンでこういうことが考えられるかということはお出されるかもしれませんが、しかし、地公体それぞれやはり中身が違ってくる。そうすると、問題点も当然考え方が変わってくると思いますので、ここの2ポツのところ、いわゆる代表民主制との調和の観点からという、この考え方というのはやはり基本になって、そうすると、そこの町で、自分たちで条例を制定をして、そしてそれに基づいて実行していくという考え方。

そして、もう一つは投票の効果ですけども、やはり拘束的というのは、国民投票もそうですし、あるいは、合併特例法による拘束はありましたけれども、どちらかというとなら私は、住民の意思、思いというものを尊重していくという考え方で、尊重の義務を、例えば首長なり、あるいは議会なり、そしてそれが最終的に住民もお互いにそのことについての重みを考えていくということ、まずそれがスタートで、そしてそこにもございますように、一定期間政治的効果とかいろいろなことについてよく検討した上ということで、これもやはりステップアップしていくということが、先ほど来お話がございましたように、プロセスというものを大事にするというのは、やはりそういうことがだんだんだんだんでき上がっていったら初めていろいろな意味で、より進化した住民投票制度というものができ上がるのではないかなと思いました。

【斎藤教授】 関連して。やはり発動要件についてで、私も同じような意見を持っております。2つ目の丸については、ここでは代表民主制、つまり、議会や長が選ばれていることをどう考えるかということとの調和と書いておりますけれども、もう少し大きく言えば、地方自治そのものといえますか、自治体の自己決定ということがありますから、やはり国の側で、これは住民投票にしろということに限定的な項目であれ、決めきるのはいかがでしょうか。それを考えないといけない。というのは、他方で、ずっと継続的に義務づけ、枠づけの見直しの議論で、必要でない義務づけや枠づけは見直しもあるでしょうということ、いわば原理原則にのっとって一生懸命作業をしているところなので、そことの整合性というのも考える必要があるのではないかということです。

ドイツの場合も、先ほど言いましたように、議会の特別多数決、あるいは住民発案、それから条例による追加というのは、これは通常の条例ではなくて基本条例です。自治基本条例で追加した事項についてやるということになっています。

それから、投票の効果で、尊重義務にとどまるのか、それとも拘束的か。これは先ほど山崎さんの説明にありましたように、拘束的なものであれば、やはり正式の議決にかわる、あるいは自治体の決定にかわるという位置づけにならざるを得ない、非常にかたいものです。ドイツの制度でも、最終的な住民投票は、議会の議決にかわるものであるということが国の法律で書いてあります。ですから、そこに至らないものであれば、尊重義務ということになるかと思えます。ただ、この非拘束的な住民投票というのは、今でも自主条例に基づいて例がありますよね。

【西尾主査】 そうです。

【斎藤教授】 そうすると、尊重義務を国の法律で書くというのは、どういう意味があるのかということですね。それは一方で、国の法律で書けば、それができますよ。今までの疑義を解消するという意味はあると思えますけれども、そうすると、各個別法との関係で、これは諮問的なものであれ、住民投票にしてもらっては困るというようなリストが当然一方で出てくると思えます。あとは他方で、そもそもそれは別に国でそういうふうにおーソライズしてもらえなくても、諮問的な住民投票であれば、自主条例でできるじゃないか。なぜそこに介入してくるんだという議論が出てくると思うので、そこも検討事項ではないかと考えます。

それから、もう1点だけ、済みません。法的拘束力の場合もいろいろなパターンが考えられまして、ドイツの場合も、議会の議決にかわると書いてあって、3年間は議会は変え

ちやいかんと。この住民投票の結果には、言いかえれば3年間議会は拘束される。しかし、住民投票によって、再度変えてもいいですよということがただし書きである。だから、3年間の間にもし変えるのであれば、住民発案による住民投票で、住民投票の結果を覆しなさい。議会自身は3年間は拘束されます。もちろん住民提案の側にも制限はあって、一度否決されたものについて、その後1年はやってはいけませんというようなことですので、具体的な制度設計については、いろいろな弊害が生じないような工夫はあり得ようかと考えます。

【西尾主査】 今、斎藤教授から非常に重要な話が出たんですが、この拘束力を持たせる住民投票ではなくて、尊重義務を課す住民投票でいくという場合、現にもう自主住民投票条例でたくさん例が出ているじゃないかと。それに今度は、国法の上でそれができますよと書いて何の意味があるのだという。そのことは今までも勝手にできていたじゃないかと。放っておけばそのままやれるんじゃないかというお話でしたけれども、私はこの尊重義務でいくと、最初は拘束力を持たさない形でスタートしてみようということならば、その関係をちょっと整理しなくちゃいけないんだなと思っています。

この投票の発動要件の冒頭のところに、これは長や議会の判断によることなく、必ず住民投票を行うこととすることが考えられるかと、ここが1つのポイントになっているんだと思うんです。つまり、今までの各地で行われた住民投票条例というのは、議会がこれは住民投票にかけてみようということで住民投票条例をつくって、住民投票が行われたときは、それを尊重すると。こういうふうに議会がその条例案をつくったという場合もありますし、住民のほうから直接請求で、こういう住民投票条例を制定してくださいとまず議会に出てきて、議会が可決した結果、この住民投票が行われて、その効果は、今の地方自治法で、拘束力のある住民投票を認めてませんから、仕方がなく諮問型で結果を尊重しなさいと、こういう形でやってきたということなんですけれども、これは議会なり住民なりが、これを住民投票にかけてください、かけてみたほうがいいんじゃないかということで起こるんですね。

ここのページに書いてあるのは、長や議会の判断によることなくというのは、もう一つ言えば、住民の判断にもよることなくなんですよね。必ず住民投票を行うということが考えられるかと。これもその後で、条例による選択制とするというんですから、そういう条例をつくらなければしないで済むんですけれども、条例を一遍つくったならば、長とか議会の意思にかかわりなく、そのことをするときは、必ず住民投票をするということが、そ

の自治体には義務づけられるということなんですよ。そこが今までの自主住民投票条例とは違うんですね。それで意味があるというふうに考えるかどうかなんですね。私は、だと思います。もう一つの意味は、諮問型であれば、地方自治法も公認し始めたのよということにはなりますけれども。もう一つの意味はね。

私ばかり話すのは気がひけるのですけれども、この発動要件の問題も、何を対象にするのかということと密接に関係があると思うんですが、左のほうの2ページに出ている、地方自治法上定められた議会の議決事項の例というのが並んでいますよね。私は、こういうことからながめていても、どの範囲のコミュニティーで自分たちは自治をするのかというのは、一番根本的なことなんですね。長を選ぶとか、議員を選ぶとかという前に、どの範囲を我々のコミュニティーと考えて自治をやるのかというのは、最も根源的な問題ですから、市町村の廃置分合などというのは、最も有権者自身が判断するのに適した最大の問題なんですよ。今まではこの範囲の市というものでやってきたけれども、周りの町村と一緒にあって、この範囲で新しい市で自治をやり直しましょうという決定というのは、最終的には有権者である住民が決するというのは、最もふさわしい事項だと、私は昔からそう思っていますけれども。

したがって、それでいうと、市町村の廃置分合の申請という7条のところですね。このとき、自治体が意思を議会で決定して、申請行為を始める前に、住民投票にかけなきゃいけないというふうになるということですが、それに密接に関連しているのは、冒頭の都道府県以外の地方公共団体の名称変更という3条の規定ですよ。これも合併のときに一番問題になっているわけで、新市町村の名称をどうするかということが、もめごとになっているケースが多いわけで、そうじゃないときに名称変更した例ってあんまりないと思うんですよ。これからも絶対あり得ないとは思いませんけれども、まあ、普通はあまりないんだと思うんです。合併が起こるときに、新市町村の名称をどうするかで、なかなか意見は割れますから、住民の意見も割れますので、議会の意見も割れたりするので、これを有権者に聞こうと。それで有権者に決めてもらおうということが、よく起こることだと思うんです。

それともう一つは、事務所の位置の決定、または変更というのは、市役所をどこに置くかというのも、特別多数決の議決事項になっているわけですが、私はそれほど重要なことだとは思わないんですが、合併のときは、どこに市役所を置くのかというのは大問題になるわけですよ。ですから、合併について、廃置分合について聞くときは、事務所はどこ

に置くとか、名称は何とするかとかというの、一連並べてこれでいいかいと。この合併にオーケーしますか、反対しますかというような投票が一番いいんじゃないかなというふうに私は思います。問題なく長や議会の判断によることなく、必ず住民投票を行うというものの候補があるとすれば、まずその問題だと、私はそう思いますけれどもね。

さて、いろいろまだお聞きしなきゃいけないんですけども、前に本会議というのでしょうか、全体会というのでしょうか、あって、新大臣がお見えになって、いろいろこういうことを議論してほしいというご注文になったときもたしか言われたかと思うんですが、ともかく新しい総務大臣は、地方債の問題に非常にこだわっていらっしゃるわけで、これについて、国が協議をしなければならぬというようなことはやめるべきだとおっしゃっているわけで、仮にそういうことになれば、だれが執行機関が地方債を発行することをどうやってコントロールするのかといたら、何よりも議会在コントロールするということが非常に重要になるわけですね、当然のことですけども。議会在そのことをきっちり議論して、コントロールしていかなくちゃいけないことなんですけれども。そのときに、議会的コントロールだけではなくて、地方債の発行について、一定の場合には、住民投票で住民の意思を聞いて決めるという制度があり得るのではないかと、こういうことをお考えのようでありますから、この問題について、少し皆さんのご意見を伺いたいと思うんです。

この2ページでいうと、2つの黒丸の、議決事項以外の事項でも、ポジティブ・リストに含めることが考えられるかということで、その際、例えばということで、地方債を財源とする大規模な公の施設の設置等を含めることは考えられるかという問題を出していらっしゃるの、大臣のご意向を踏まえていらっしゃるんだと思うので、事務局は。この点について、全く議論しないのはいけないと思いますので、どうぞ意見を言ってください。

はい、どうぞ。

【森前市長】 地公体はそれぞれ財政計画、あるいは中長期も含めて財政計画を立てておるわけですけども、そういう中で、例えば今、ここの2つ目の丸ポツのように、将来の世代の負担に関係するものというのは、ある面でこれから特に、例えば交付税制度もいろいろ変わっていくでしょうから、財源の手当の問題を考えた場合に、後年の負担をいかに均てん化をしていくとか、いろいろなことを考えた場合に、もちろん一番肝心なのは議会的コントロールでしょうけれども、ある面では、住民自身がこのものを望むか望まないか。これは発行する、発行しないということももちろんそうかもしれませんが、そ

ういうものが望むか望まないかという、先ほど座長もおっしゃいましたように、二者択一という判断でいくなれば、いわゆる健全な財政運営をしていくことによって、地公体が持続可能な自治体として生きていくという方向からいったら、ある面では、どのぐらいの規模かどうかは別としまして、1つの考え方として、私は、そういうもの、特に住民の皆さん方にとっても、いわゆる将来負担というのは関心が高い問題だというふうに思いますので、これは考えてもいいというふうに私は思います。

【西尾主査】 どうぞ、林さん。

【林（知）准教授】 済みません、意見というより質問なんですけれども、今まで出てきた中で、住民投票の対象事項というのを考えた場合、どうも3種類あると。つまり、1つ考えられるのは、絶対に住民投票しなければいけない事柄。これは国のレベルでは、憲法改正に国民投票が必要であるというので、西尾先生がおっしゃったように、合併をする場合とか、これはそれに準じるような地方自治体の存立に係るような事柄は、絶対にしたほうがいいんじゃないかという考え方があり得ると。これともう一つは、してもしなくてもどっちでもいいと。場合によってできる事柄と。3つ目として、絶対にしてはいけない事柄、住民投票してはいけない事柄という、除外事項というのが考えられると。

この3種類ある中で、どういうふうに何をどこに含めるかと、そういう話なのだろうと思うんですが、この地方債の話といたしますのは、どういうことを考えておられるのか。つまり、地方債の発行をするのにコントロールが必要だと。それを議会がコントロールするのか、それとも住民がコントロールするのかと。つまり、地方債を発行する場合に、一定の場合には、必ず住民投票をしなきゃいけないという制度を設けるべきではないかという話なのか、それとも、住民が望んだ場合には住民投票にしてもいいよという、それを考えておられるのか、ちょっと趣旨がいま一つ十分に理解できなかったものですから、質問ということなんですが。

【西尾主査】 質問だそうですから。

【山崎住民制度課長】 この対象事項の議論と、さっきの投票の発動要件の議論というのは絡んでおまして、すべての団体に法律で義務づけるのか、あるいは、外部監査の中核市よりも下のところのように、条例で導入を決めたところは、条例を廃止しない限り義務づけられるのかと、これは2つの選択肢があると思います。斎藤先生が先ほどおっしゃったように、仮に地方公共団体の自治とか、自己決定を重んじるとすれば、そういうふうなシステムを選んだ、条例をつくった団体については、必ず地方債かどうかわかりません

けれども、ここで書いてあるのは、大規模な公の施設、箱物等としておりますが、それを予算計上したり、地方債を起すよりも大分前に方針を問わなければならないというようになるのではないかと思います。

【林（知）准教授】 済みません、5ページ以下にアメリカの例が紹介されていたと思いますけれども、これは必ず住民投票を経なければいけないという形で、住民を通したコントロールを導入しているのだという趣旨でしょうか。

【山崎住民制度課長】 特にニューヨーク州のあたりをいろいろ調べてもらったわけですが、一般財源保証債を起すということになると、大体2年に一遍ぐらい法律を出して、それを必ず住民投票にかけていると。かけなければ、地方債が起こせないということになっているようでございます。

【西尾主査】 この点についてご発言ありますか。どうぞ。

【斎藤教授】 対象事項に、そういった財政関係事項を含めるかどうかというのは、これは諸外国を見ても、表には戻りませんが、アメリカの自治体レベルでも歳出・歳入はゾーニング等とあわせて除くというところもあれば、ドイツでは州法で予算・決算とか租税については、住民投票から除いている。これは比較的かたい考え方というか、それは代表でもってやるんだという考え方だと思います。ただ、他方では、合併や廃置分合が自治体存立にかかわるとすれば、大借金をするかどうかというのは、まさに自治体の存立にかかわるのでして、そこを国が今までは上からコントロールをかけてきたけれども、どうも分権や自己決定ということからそぐわないということになって、それがだんだん目が粗くなる。それでは、住民自身がそれにかわってかかわるべきじゃないか。これはやっぱりそういう自己決定なり、そういう観点から出てくる議論ではないかと思います。だから、絶対に財政事項は対象になりませんよというのは、それは言えないと思うんですね。確かに諸外国でもいろいろ例は分かれるわけですが。ただ、アメリカの例で資料を拝見すると、住民投票を迂回するために、裏の何ですか……。

【西尾主査】 Backdoor borrowing.

【斎藤教授】 ええ、そういう裏口借入をやる。何か短期借入金のような話なので、そういうものが出てきて、実質的にチェックにならないのであれば困ってしまいますから、そういうところまで含めて考えるということかとは思いますが。

【西尾主査】 ここは財源を投入して何かやろうとしている事業の、必要か否かということを問うのか、お金のほうのコントロールをするのか、これによって全く意味が違うだ

ろうと思うんです、両方重なってはいるんですけども、性質が違うんじゃないかと思うんですよね。地方債の発行について、一定の条件のときは住民投票にかけなければならないというのは、やっぱり基本的には健全財政を維持するという目的から出ているわけですよ。だから、返せないような多額の借金をしてしまうとか、あるいは、ずっと20年、30年すれば返せるかもしれないけれども、次の世代に大変な負担を残すというようなこととか、あるいは、非常に高利で、利息の高いお金を借りざるを得ないとかいうようになることを避けるためにコントロールするというふうなことからいうと、起債そのものを投票にかけるということになるんでしょうが、それを使って、例えばオリンピックを招致する、オリンピックのための大競技場をつくりますとか、うちが国民体育大会を誘致したいから、そのための運動施設を整えますとかという、それが要るか、いいか悪いかというふうに投票しちゃうか、どちらの考え方もあるんだと思うんです。

ただ、起債というようなことで、借金ということに着目してやっていくんだと、どういう場合なんだという限定が必要になりますよね。ありとあらゆるどんな少額の借金でも全部だめなのか、投票にかけなきゃいけないのかと、だれもそういうことをお考えにならないだろうと思うから、そうするとやっぱり、1件幾ら以上の借金をするときにはというような限定になるのか。それとも、一応ここまではどこの自治体も借金はしていいよという、制限税率じゃありませんけれども、ここまでは何とか許容しますという、天井が一応あると。その天井を超えて借金をするときには、それは有権者自身が覚悟を決めていいよと言わない限りだめですというような決め方とかね。

これはアメリカの自治体では、かなりそういう例だと思うんです。州の憲法なり、州の地方自治法なりに、自治体はここまでしか起債はできませんよという限度額が決められている。その限度額というのは、そこの自治体の資産評価額の資産税、プロパティータックスの課税対象の金額の何分の1までしかだめですよというような、起債に一応の天井を設けているわけです。でも、絶対にそれを超えられないかという、それ以上の起債をするときは、住民投票でオーケーをもらいなさいというふうになっている。こういう使い方の場合には、あらゆる起債がいつも住民投票が要るわけじゃなくて、一定の巨額のものときにはとか、これを限度を超えるときはというような決め方をするよりしようがないんじゃないかと思うんです。それともう一つは、施設、事業のほうでいくのならば、どういう事業、施設に限定するのかということを生懸命知恵を絞らなければならないという難しさがあるんじゃないか。

はい、どうぞ。

【森前市長】 今、座長がおっしゃいましたけれども、例えば、一時借入というのは議会で、限度額というのは初めに議会の議決を経なければやれないんですけども、今、座長がおっしゃいましたように、要するにその自治体でどれだけの、俗にいうと借入枠が設定できるかどうかというのは、やはりある面で相当会計上精査をして、それを設けないと、ただ単にこれだけのというアバウトなものではいけないということがあるんですが、なかなかその判定をすることが大変難しいのかなというふうには思います。しかし、その1つの考え方として、私は、いわゆる限度額という1つの考え方。それは、例えば人口規模なのか、あるいは財政規模なのか、それはいろいろあると思いますけれども、そういうことで1つの目安として限度額を設けるといっても、考え方の1つではないかなと思います。

【西尾主査】 議論は尽きてはいないんですが、一番最後にはイニシアティブについてというページもついていまして、これについては今のところはあまり議論は出ていないのかもしれないんですけども、よろしいでしょうか。これの(2)の一番下に書いてある、直接請求の除外事項の削除について。これは前回に議論したとき、斎藤教授はいらっやいましたか。お休みでしたよね。

【斎藤教授】 欠席でした。

【西尾主査】 そのときの意見の大勢は、これは削除してもいいのではないかという意見が大勢になっていたんですけども、斎藤さん、ご意見があれば。

【斎藤教授】 これも現行制度の枠組みで考えると、やはり現在の時点でこれだけ対象を外すというのは、国の法律によって制限し過ぎではないかと考えます。さらに議会なり長のほうで考える機会はあるわけですし、概括的にこれを排除するというのは、やはり住民不信と申しますか、国の側の行政執行に当たってこういうことを入れると阻害するという、戦前ながらの発想が残っている。ちょっとそれは強い言い方になってしまうかもしれませんが、これは制限を外してしかるべきではないかと考えます。

【西尾主査】 それは現行制度の手直しとして、この除外をやめるだけなので、直接請求はできるよということになるんですね。

【山崎住民制度課長】 そうです。

【西尾主査】 議会で議論してくださいという直接請求はできる。しかし、それを直ちに本格的なイニシアティブにするといっているわけではないので、議会が否決したら住民投票に戻ってきますよという制度を考えているわけではないと、少なくとも今はですよ。

そういう理解でいいですね。

【山崎住民制度課長】 はい。

【斎藤教授】 あともう1点、イニシアティブのほうです。4ページの2の(1)のほうですが、その2つ目の黒丸についてです。これは条例についての住民提案を、そのまま最終的に住民投票に付すと、違法な条例が出るかもしれない。条件を満たす必要があるというので、そういう検討の必要があるという論点を挙げておられますが、ただこれは、現在の手続で成立する条例についても、そういったものは設けていない。つまり、ある違法な条例が登場するという可能性は、現行法上その段階ではチェックをかけていない。それは事後的に、例えば事務の執行の段階になって、国の関与があるということはありません。その条例に基づいて何かをやろうとしたときに、それは国から見ると違法な事務の執行であるとして、そこで関与法制が働く可能性はあると思うんですね。もちろん違法な条例によって損害を被った私人が出訴するという、裁判による担保もあります。しかし、その条例の制定段階では国は関与しない、これはやはり自治の尊重という意味で、1つの見識だと思うのです。

そうだとすれば、住民提案による条例だというだけで、特別な事前関与をつくるというのは、やや関与が過剰なのではないか。住民から出てくる条例案にはおかしなものが多いという、何か先入観があるのではないかなということ、現在条例の制定自体は、国の関与の対象にしていないということを考える必要があるかなと思います。

【山崎住民制度課長】 これも若干説明不足で。これは国の関与を考えているわけじゃありませんで、地方自治体の中で、例えばこんな条例にしたいんだけど、これで大丈夫でしょうかとか、そういうふうな相談機関とか、あるいは、事前にここは審査して、これは大丈夫ですよ、適法な要件を満たしていますよとか、各国の立法例では、どうもそういうのもあるものですから、そういうことを考えたらどうかという話を、実は考えておりました。

あと、実はほんとうに違法な条例のときですが、国の関与の問題は先生がおっしゃったとおりなんですけれども、例えば、違法再議でもう1回長のほうから再議を求める。再議の手続に乗っているいろいろな審査が行われるというルートがございますので、私どもは、国の関与として、通常の間接関与でないもの考えるべきだとか、そういうことを考えているわけではございません。

【斎藤教授】 その点はわかりました。国としての関与ではなくて、自治体内で住民投

票による条例が正式なものになる前に、やはり議会や長に何らかの相談とおっしゃいましたけれども、そういうのがあってしかるべきじゃないかということですか。はい。それは確かにそういう必要性についての議論はあろうかと思えます。ただ、これも同じ比較法の、ドイツばかり出すのは恐縮ですが、ドイツでやはり住民発案による条例提案について、確かに議会が適法性をチェックする制度がある。ただ、これは学説の側では、議会が例えば、やらないと拒否したものを住民が求めているのに、その適法性の審査を議会自身がやるというのは、手続として適正ではないという批判はあるところなので、手続を入れる場合に、そういったことも考えなければならない。

【西尾主査】 さて、いかがでしょうか。はい、どうぞ。

【森前市長】 ちょっと済みません。ここの今の、私は住民の思いというものと、一定の条件というのはなかなか枠をはめればはめるほど、別の見方をすれば、住民発議の精神というものがどこかへいくような感じがして仕方がなかったものですから、一定の条件を満たす必要という一定の条件というのは、どういうものを。例えば、形式がこうでなきゃいかんとかそういうことなのか、精神的なものは残すけれどもとか、その辺のことというのは、どうなんでしょうか。

【山崎住民制度課長】 ここは純粹に、例えば、相談窓口があって、これは条例の形式になっていますとか、ここに書いてありますが、一見明白に、例えば、何かの法律に違反していませんかとか、それから、このままで執行可能でしょうかとか、そういうコンサルティングみたいなことをして、整えていくと。ほんとうにその意思がこういうふうに発揮できるんだよということをするような、先ほど斎藤先生、議会とおっしゃいましたけれども、議会じゃなくてもいいんですが、そういう何か機関というか、そういうオフィスがあつたらうまくいくんじゃないかというようなことをちょっと考えて。スイスなんかでは、まさにこんなふうにしたんだけどどうするんだというようなことをやっておったり、アメリカですと、非常に弁護士制度が発達していて、法律家が日常茶飯事であるので、その事務所でいろいろな整えることをやっているというのも聞きますので、何かそういう条件整備をすることが、実質化につながるのではないかなということを思ったわけでございます。

【西尾主査】 いかがでしょうか。そのほかご発言がなければ、きょうは久しぶりに時間が余るんですけども、これで本日の議論を閉じてよろしいでしょうか。事務局としては、どうしてもここをもう一遍議論してくださいというのがありますか。

【久元自治行政局長】 特にありません。

【西尾主査】 よろしいですか。それでは、少し時間を残しておりますけれども、きょうは皆様から積極的にご発言いただきまして、ありがとうございました。特に斎藤教授は、ドイツのフライブルク市の事例とか、牧原さんは、イギリスの自治制度の選択制になったときの住民投票の実例とかいろいろお話しいただきまして、大変有益だったのではないかと思います。いろいろな論点がありますけれども、私が伺っていた限りでは、それほど意見の大きな食い違いはないのではないかという感じを受けておりますが、それは理解が違うというのだったら、一言最後に言ってください。こんなことで、きょうは終わりにしてよろしいでしょうか。どうもありがとうございました。