

地方行財政検討会議 第一分科会 第9回会合

平成22年11月25日

【久元自治行政局長】 まだ岩崎先生はお見えになっておりませんが、定刻になりましたので、地方行財政検討会議第一分科会第9回会合を開会させていただきます。先生方には、お忙しいところお集まりいただきまして、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】 ご無礼します。

今、お話ありましたように、諸先生におかれましては、ほんとうにお忙しいところお出掛けをいただきましたこと、私からもお礼を申し上げたいと思います。国会の関係で出入り入ったりで、ほんとうに落ちつかなくて恐縮ではありますが、何とぞお許しをいただきたいと思います。

6月22日に、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を、総務省において取りまとめたところであります。この考え方に沿って、本分科会においては、地方公共団体の基本構造のあり方や、長と議会の関係の見直し、住民自治制度の拡充などについて、幅広くご議論をいただいたところであります。来月、予定をされております地方行財政検討会議の本会議においては、今回ご議論いただいた内容を踏まえ、第二分科会の議論と合わせた、地方自治法抜本改正についての考え方を議論し、総務省としての考え方を取りまとめることといたしております。本日、これまでの第一分科会の議論を踏まえ、地方自治法の改正に向けた考え方をご用意させていただいておりますので、皆様から活発なご議論をいただきたいと考えております。

どうぞよろしく願いいたします。

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

【西尾主査】 西尾でございます。よろしく願いいたします。

ただいま鈴木副大臣からもご発言がありましたように、6月に取りまとめられました「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」に基づいて、これまでこの第一分科会において担当する分野について議論を進めてまいりました。本日は、12月に総務省として取りまとめる予定の「地方自治法抜本改正の考え方」について、事務局において、これまで

の議論を踏まえ、考え方を用意しておられますので、まず資料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、資料に基づきましてご説明をさせていただきたいと存じます。

『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』（仮称）（案）（第一分科会関係）」という資料を用意させていただいておりますが、これは副大臣からごあいさつ申し上げましたとおり、これまでの議論を踏まえて、総務省において取りまとめる予定の、地方自治法抜本改正についての考え方の現段階での案ということで、ご用意させていただいたわけでございます。本日のご意見、そして本会議でのご意見を踏まえまして、総務省として取りまとめていきたいと考えている次第でございます。

この資料の構成でございますが、左の欄でございますけれども、これは地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方、平成22年、本年6月22日の取りまとめの考え方でございますが、この関係部分を要約して記述したものでございます。ただ、構成につきましては、今回の整理に基づきまして若干の入れかえをしてございます。そして、右側の欄でございますが、左の欄の記述を前提といたしまして、地方自治法抜本改正についての考え方を新たに記述したものでございまして、本日は右側の欄についてご説明をさせていただきたいと存じます。

1 ページ目は、はじめにと全体の構成を書いてございます。ごらんをいただきたいと存じます。

2 ページでございます。2. 地方公共団体の基本構造のあり方についてでございます。

(2) 地方公共団体の基本構造のあり方の見直しということでございますが、6月の基本的な考え方の段階では基本的な方向性を出していたわけでございますが、右のほうに（基本構造の選択肢のモデル）ということで記述させていただいております。地方公共団体の判断で、現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば次のものが考えられるといたしてございます。

別紙としまして、7月にお示しした5つのモデルをつけてございます。①議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方（融合型）としまして、「議員内閣モデル」と、3 ページでございますが、「特別職の兼職許容モデル」と2つ挙げてございます。②でございますが、議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二代表制の仕組みとするあり方（分離型）としまして、「純粋分離型モデル」を挙げております。

いずれでもないものとしまして、「自治体経営会議モデル」「多人数議会と副議決機関モデル」というものを挙げてございます。

今後の検討の方向性でございますけれども、これらのモデルについて憲法上許容されるか否か、地方公共団体の運営の円滑に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどのように考えるかという観点、それからまた基本構造を選択する場合の選択方法、通常の事例と異なる基本条例という立法形式が可能かどうかなどについて、引き続き各方面から幅広く意見を聞きながら検討していくとしているところでございます。

4ページをごらんいただきたいと存じます。3.長と議会の関係の見直しでございます。

まず、(1) 現行制度の課題ということでございますが、最初の○の3行目でございますけれども、長と議会の関係については、現行制度による地方公共団体の基本構造を前提としても、近年における運用状況を踏まえつつ、必要な対応が図られるべきであるとした上で、次の○の2行目でございますが、いわゆる二元代表制では、地方公共団体の行政運営について、長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。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かい合って十分に議論を重ねることが求められる。長や議会それぞれが住民の負託にこたえて、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のである。

そうした上で、(2) 具体的な方策でございますけれども、具体的には次の点について速やかに制度化を図るとしてございます。

①は再議制度でございます。2つ目の・現行の一般再議制度についてでございますけれども、2行目の一番最後のほうでございますが、これ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づけられている。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、1行飛ばさせていただきますが、長が議会に対して再考を求める必要があると考えられることから、長の再議の対象とすることとする。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。

次の・でございます。収支不能再議は、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にすればよいことから廃止する。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

続き検討していくとさせていただきます。

②は、長の専決処分でございます。長の専決処分は、2行目でございますが、補充的手段として長に許容されている権限であることから、長の補助機関である副知事、副市町村長の専任を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されているところでございますが、次の行でございますけれども、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、これを踏まえ、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、とさせていただきます。

③議会の招集権でございますけれども、3行目でございますが、臨時会招集請求が議会側からされたにもかかわらず、長が招集しないおそれがあるということから、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集できることとする、とさせていただきます。

④条例の公布の見直しでございます。条例の制定・改廃の議決があった場合は、長は再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときに、20日以内に公布義務を行うことにされてございます。しかしながら、長が再議その他の措置を講ずる必要があると認めた場合は公布しなくてもよいとされているということから、これを明確化するため、「このため」以下でございますけれども、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こととする、とさせていただきます。

次に、6ページ、4. 住民自治制度の拡充でございます。

(1) 議会のあり方の見直しでございます。右の(多様な層の幅広い住民が議員として活動できる議会)という項目でございますが、最初の○、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環境整備のための法制度、労働法制とか、立候補、兼職禁止等のあり方を含め、国民の政治参加を促進するために労働法制はどのようにあるべきかという観点から、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待するとさせていただきます。

次の○でございますが、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させていただきます。

(議会の議員の選挙制度のあり方)でございますけれども、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制

度に変更すべきではないか。地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、それから選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点について、引き続き検討していくとしてございます。

また、都道府県議会議員の選挙区が郡市の区域によるとされていることについては、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、引き続き検討していくとしてございます。

(議会のあり方)につきましては、今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化のための方策、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、引き続き検討していくとしてございます。

7ページでございます。(2)代表民主制を補完する直接民主的手法の充実という項目を立ててございます。

まず、最初が総論でございます。最初の○でございますが、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的な手法を取り入れているといたしてございまして、現行の制度の説明をしてございます。

次の○でございますけれども、沿革といたしましては、重要財産、営造物の独占的利益付与、独占的使用の許可、それから戦時中の強制合併市町村の分離、市町村の境界変更、市町村合併、自治体警察の廃止について、住民投票制度が設けられていたことを紹介してございます。

最後の○でございます。下から3行目でございますが、地方公共団体の行政運営に対する住民の意識が多様なものになっている今日、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、一般的な住民投票制度の導入についても検討すべき時期に来ているとしてございます。

その上で、①住民投票制度でございます。

最初の○でございますけれども、1行目、右のほうでございますが、近年、地方公共団体において、条例・要綱等に基づいた住民投票を実施する例が少なからず見られるということを紹介してございます。

一方、諸外国の例を見れば、住民投票制度は、一部の国を除き、近年に至るまで、議会制民主主義を採用する多くの国においては、地方自治制度においても代表民主制による意思決定を原則とする立場から、積極的に採用されてこなかったという歴史的経緯があるとしてございます。

その上で、行政運営全体との整合性、地域的利害と国民的利害との関係に十分留意されているかどうか。他の代替手段との比較を含めて、十分に議論が尽くされ、住民に事前の情報提供がなされているかなど、制度の導入については課題もあるとしてございます。

このように、住民投票制度はメリット、デメリットがあるため、その対象項目や効果について、まずは限定的なものとして制度化し、その後、実施状況をよく見きわめた上で、制度の見直しの必要性等を検討することが適切であるとしてございます。

限定的に制度化する際の対象事項としては、市町村の廃置分合の申請等、地方公共団体の存立に関する事項、大規模な公の施設の設置の方針の是非、議会の議員の定数や議員報酬などが考えられるが、そのあり方について検討するとしてございます。

8 ページでございます。②直接請求制度の見直しでございます。

現行の直接請求制度については、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ございます。有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散等が成立した事例がまれであるということなど、現行の直接請求制度が十分その機能を果たしていないとの指摘があることから、必要な署名数の緩和や、署名収集期間の延長等の見直しを行うとしてございます。

条例の制定・改廃請求の対象についてでございますけれども、これは昭和23年の改正によりまして、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、意味がないとして改正されたものであるわけでございます。しかしながら、その次の行、今日、あ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。

それから、長・議員の解職請求について、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としてございます。なお、関連いたしまして、記述してございませんけれども、みずから辞職した者についても、その立候補を制限すべきとの議論もあり得るかと思存します。

また、署名数の緩和、署名収集期間の延長等の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、新たに成立要件を設けるべきではないかとの議論もある。これらの点については、引き続き検討していくとしてございます。

9 ページでございます。5. 国と地方の係争処理のあり方でございます。

まず、(現行制度の課題)でございます。地方公共団体の事務処理が法令に適合して行われなければならないことは当然であるとしてございまして、現行の制度を紹介してございます。その上で、この〇の最後のところでございますけれども、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ございます。

一方、このような形で地方公共団体の違法な事務処理が是正されない場合も考えられることから、国等が関与を行う制度が設けられているということで、是正の要求、是正の指示という現行の仕組みを紹介してございます。また、その後でございますけれども、国等と地方公共団体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、さらに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。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し出、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、国等の側からは審査の申し出や訴えの提起ができないとしてございます。

次の〇の2行目でございますけれども、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、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としてございます。

(国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設)でございます。このような事態が生じ、継続するのは、法律解釈をめぐるそごが生じた場合に、解消する手段が不十分であることによるものであり、この不備を司法的手続を整備することによって解消することが適当であるとしてございます。

次の10ページでございますけれども、具体的には、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ございます。

11ページでございます。6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方でございます。

現行の基礎自治体の区分・大都市制度については、次の点について引き続き検討していくとしてございます。平成の合併により、地方自治法上の市の要件を満たさない市が増加している一方で、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村がある。次の行の右側でございますが、市の要件は合理的なものか、町と村には差異がないことをどう考えるかということを検討事項として挙げてございます。

次の・でございますが、指定都市、中核市、特例市、一般市の区分についても、人口に着目することが、今後、見込まれる権限の移譲との関係で適切なものか、事務配分のための基礎自治体の区分は、指定都市から町村に至るまで人口に着目して定めることが妥当かとしてございます。

次でございますが、基礎自治体の区分において、人口要件を満たさなくなる基礎自治体の増加が見込まれる中で、区分の移行が円滑に行われる仕組みは必要がないかなどを記述してございます。

最後の・でございますが、大都市についてでございます。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ということを書き記述してございます。

最後、12ページでございます。7. 広域連携のあり方ということでございます。

2つ目の○でございますけれども、現行制度については、住民による監視のあり方、構成団体の意向の反映のあり方、効果的、効率的な組織のあり方について課題が指摘されているとしてございます。

次の○でございますが、平成の合併が一区切りを迎え、今後は、自主的な合併のほか、市町村間の広域連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村がこれらの中から最も適した仕組みを主体的に選択できるようにする必要がある。また、都道府県間の広域的な連携についても、具体的な取り組みが見られるとしてございます。

そこで、現行の仕組みについて、基礎自治体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする。具体的には、次の方策を検討し、速やかに制度化を図るとしてございます。

①は、脱退の手続でございます。現行の広域連携の仕組みでは、設置、廃止、規約変更、これらすべての局面で、全構成団体の議会の議決を要することとされているわけでございますけれども、脱退することについては簡素な手続を認めることとどうかということとしてございます。

②は、一部事務組合の組織でございますが、議会についてでございます。2段落目の右のほうでございますが、一部事務組合に議会を置くことにかえて、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、としてございます。監査委員についてでございますが、一部事務組合においては、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してございます。

③広域連合の執行機関でございますけれども、2行目でございますが、広域連合の長にかえて、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、としているところでございます。

私からの説明は以上でございます。よろしくお願いたします。

【西尾主査】 ありがとうございます。

それでは、皆様からご発言をいただきたいと思いますが、できれば、この順番に順次片づけていきたいと思っておりますので、最初は、2. 地方公共団体の基本構造のあり方の記述に関し、何かご意見がありましたら、ご発言をいただきたいと思っております。全体的に、引き続き検討すると、速やかに実現を図ると、若干、特殊なものについては、広く国民的な議論を求めるが1例ありましたから、大きく3つに分かれているんだろうと思っております。これは総務省の今の段階での考え方ということなんですが、何かご発言がありましたらどうぞ。

【横尾市長】 私、発言してもいいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。せっかく出ていらっしゃったから、どうぞ。

【横尾市長】 ありがとうございます。いつも傍聴しようと思っておりますが、発言をお許しいただいてありがとうございます。

1 ページ目、今回の地方自治法抜本改正の趣旨として、○の3項目目に大きな2つの理念を掲げられております。このことは、私も参加をさせていただいた地方分権改革推進委員会でも極めて重要な理念として議論されたところであり、各勧告の基本ベースとしても述べられたことだと認識をしています。その際、実は分権議論の中で出てきた用語として「地方政府」というものがあります。財政、立法、行政に関する自治権を確立して、ここにあります2つの理念をぜひ目指していこうではないか。その象徴として、「地方政府」という用語を使ってはどうかということも含めた問題提起が、中間まとめ、勧告等であったと思うんですが、そういったところまで踏み込むような方向はないのか、あるのか、確認をいただくとありがたいんですが。

【安田行政課長】 直接のお答えではないんですけれども、左側のはじめに書いてある部分というのは、実は6月に取りまとめた基本的な考え方の要約でございます、この部分は既に策定済みのものがございます。その際には、必ずしも用語として「地方政府」という言葉が出てくるような文脈がなかったこともあったかと思うんですけれども、そういう用語は使わせていただいていたということ、このような整理になっていると

いうことでございます。

【横尾市長】 私自身が思うのは、海外、例えば英語圏でいろいろな書籍とか見ても、ジャーナルを見てもそうなんですけれども、「ローカルガバメント」というのは普通に使われていますし、一般市民の方も普通に「ローカルガバメント」と言うんですけれども、国際標準と言うと言い過ぎかもしれませんが、そういった考え方、とらえ方、認識の仕方があると思うんです。今までは踏まえてないとしても、今後は踏み込んでいくということはないのでしょうか。

【久元自治行政局長】 そこは、まさにこの会議でご論議いただければと思うんですが、どちらかというと、私どもの気持ちといたしましては、地方分権改革推進委員会は、各省庁が所管している制度を横断的に、幅広く点検をして、そして義務づけ、枠づけだとか、あるいは国と地方の協議のあり方とかについて、非常に幅広く議論する場だったと思うんです。この検討会議は、地方自治制度を幅広い見地からではありますが、かなり具体的な議論をしていただいているわけです。憲法は「地方公共団体」と使っていて、地方自治法もこれを受けて「地方公共団体」という言葉を使っているので、制度を議論するという文脈、また議論の内容から見て、私ども事務局から提出をさせていただいているペーパーとしては、「地方公共団体」という用語で用意させていただいて、それをもとに、これまでご論議をいただいております。ただ、それをどう考えるかというのは、ここでご論議いただければと思います。

【横尾市長】 ここでやっても議論が尽きないので、もう一言でやめますが、今、「龍馬伝」が話題になっていますけれども、維新のときに断髪をして明治開国をしていくとか、象徴的なことがたくさんあったかのように、言葉というのは非常に重要だと思います。そういった意味では、「地方公共団体」という名称から「地方政府」という形にしていくと、おそらく多くの国民の皆さんも、それは何か、どういうこと理念かと大きく関心を持っていただけたと思いますし、再三、各方面でも議論いただいているガバナンスの問題としても重要ですので、ぜひ今後、検討の中にそういったことも、せつかく勧告にも入っていますので、考えていただくと意義あるものと思っています。もう結構です。

【西尾主査】 2. 地方公共団体の基本構造のあり方というところは、最後に「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」となっているので、議論はまだ続けるということなんですけれども、表現ぶりというか、書き方というか、何かご意見がありましたら、どうぞ、ご発言いただきたいと思います。

はい、どうぞ。

【森前市長】 ここにも、自治基本条例だと思いますけれども、こういうものが全国120団体ぐらいで制定をされていくという動きを加味していくと、引き続き検討するということなんでしょうけれども、ある面では相当な、住民投票もそうですけれども、いろいろな制度をより確かなものにしていくために、自治基本条例を制定していくことが加速的になっていくという気持ちを持っております。そうすると、引き続き検討というのは、ある面では早い段階で議論を醸し出していかないと私は思うんですけれども、その辺はいかがでございますか。

【西尾主査】 これは事務局当局が答えるべきことかもしれませんが、引き続き検討していくというのは、この会議で引き続き検討するというご趣旨でしょうから、この会議を延々と何年もやられたらたまったものではありませんので、いくら何でも、あと1年ぐらいの感覚で考えていらっしゃるのではないかと、私は想像します。速やかに実現を図るというのは、おそらく来年の通常国会に改正法案を出すというご趣旨で言っているのではないかと思います。理解は違っていますか。

【久元自治行政局長】 私どもとしては、そういうような気持ちを持っております。

今、森前市長おっしゃいました、自治基本条例は、今、相当多数の自治体で制定され、実態が進みつつあるということが、この会議での議論の前提になっていると思われま。ここで議論しているのは、さらに制度論といたしまして、今の自治法で定められているような二代表制とは異なる類型、これもモデルを幾つか出していただきましたが、それを選択する手法として、制度上の自治基本条例、今の条例よりも上位の条例、場合によっては憲章と呼ばれるかもしれませんが、それはかなり原理的な議論でありますので、これまでの議論の経過から見ますと、すぐに制度化ということには、議論の熟度としてはまだ浅いのではないだろうか。もう少し、文字通り幅広く意見を聞きながら検討していくことが、この分科会の今の状況ではないだろうかということで、文章を用意させていただきました。

【西尾主査】 特にご発言がなければ、次の項目に移ってよろしいでしょうか。

4ページからの3. 長と議会の関係の見直しというところに関連したことで、ご発言がありましたらどうぞ。

【斎藤教授】 よろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 そうしたら、4ページの①再議制度のところ、これは当然、第一分科

会での議論を踏まえておつくりになったものだと考えます。

ただ、文意の点で、まず一つ質問がありまして、①再議制度の2つ目の・の一般再議制度のところです。ここでは、現行制度についてまず説明があって、条例、予算については3分の2以上の多数ということで拒否権である。ここでの提案は、現行制度の対象ではない、例えば条例で議決機関に追加されたものについても考えられ、その場合には過半数でよいものとするという記述です。そうすると、現行制度上の再議、つまり条例や予算については3分の2のままというつながりなのか。それとも、両方、今回加えようという対象も2分の1にするんだと。一般的再議が3分の2のままでもいいのか、2分の1にすべきか議論をしたのは記憶しておりますが、まず形式の問題で、2分の1が前半にもかかるのかということですよ。

【安田行政課長】　ここで意図しておりますのは、3分の2の、今の条例、予算の一般再議制度については手をつけないという意味でございます。それ以外の議決事項について、これを一般再議といいますか、新たに再議の対象とした上で2分の1にしてはどうかという提案でございます。予算、条例の3分の2という要件については、この分科会でも議論があったと記憶しているわけでございますけれども、今回の整理といたしましては、その部分については両方の意見があるだろうということで、この部分は置いておいて、対象を広げるかわりに、その部分については2分の1で覆せるという形にしてはどうか、というご提案を申し上げているということでございます。

【斎藤教授】　それを踏まえてですが、新しく加えるものについては、もう一遍2分の1でやるということになれば議会の意思が通るということで、再考の機会ということ。その間に、上の表現で言えば熟議があるだろうということで、それであれば理解はいたします。ただ、その対象について、ここでは第96条第2項で議決追加したものという例示が挙がっておりますが、そのほかにもさまざまな議決、例えば第96条第1項における議決がいろいろあります。こういうものについても、すべて長の側からの一般再議に付すべきかどうか。ここは、あまり議論はしていない、そんなに深掘りはできていなかったのではないかと考えますが、どのような原案でしょうか。

【安田行政課長】　ここで私ども意図しておりますのは、第96条第2項に限らず、第96条第1項の議決事項のうち、条例、予算を除くものを新しい再議の対象にしてはどうかと考えてございます。ただ、第96条第1項の予算、条例以外の議決事項というのは、イエスかノーかという議決の仕方をされるものが実は多く、従来から一般再議については、

否決は再議の対象にならないという解釈をとってございましたので、現実には第96条第1項の各号の議決事項で、新しい再議制度をつくった場合、これが活用されるものはそれほど多くないのではないかと考えてございます。実質的には、ここに例示として挙げましたように、第96条第2項で新たな議決事項として追加されたもの、議会の条例で追加されたものが、新しい制度をつくった場合に主に使われることになるのではないかと、そういう想定はしてございます。

【西尾主査】 どうぞ、続けてください。

【斎藤教授】 この案がそういう趣旨だということはわかりました。

再議のもう一つの論点で、3つ目の・の収支不能再議については、他の再議制度で対応可能だということで廃止で、これは私も特段異論はございません。論点として、例えば義務的経費の再議については、ここでは特に提案がなされていません。義務的経費については、現在、それを否決した場合には長の側で予算に計上して支出することができる。長のほうの意思が、争訟等によらずに貫徹できることになっています。すると、義務的経費の否決が違法なのであれば、違法再議のほうに吸収可能ではないかとも思います。ただ、義務的経費について執行が滞ってしまうのは問題である。国側で義務づけている、しかも、ここは強調したいと思いますが、義務づけが合理的で適当なものであれば、それについての執行は可及的速やかに行う必要がある。だから、現行制度のままで推移するというものかなと、そんたくします。ただ、考え方としては、違法再議のほうに吸収してしまうという考え方もあるのではないかと、再度、指摘をしておきたい。

災害応急等再議については、ここにありますように、不信任議決とのバランスを欠くので検討というのは特段の異論はありません。

もう一点、これは第一分科会で私が指摘しました問題で、特別再議、つまり違法再議の場合、国ないし都道府県が裁定で出てきて、その上で訴訟に行くという請求前置の問題は解消して、訴訟に行ってもいいのではないかと申し上げて、その場では特に異論はなかったと思いますが、ここでは提案に至っておりません。その点につきましては、私人と自治体との間の紛争の国による裁定的関与についても見直しの方向性がずっと出ていて、まだ実現には至っていませんけれども、そちらとの平仄がありますから、少なくとも検討課題として挙げていただければいかかかと考えますが、いかがでしょうか。

再議については以上です。

【久元自治行政局長】 裁定的関与は、ほかにも自治法の中にいろいろな規定がありま

すので、全体との関連も要るかと思えますけれども、今の斎藤先生からのご発言を踏まえまして、今度、親会議にかけるまでに、どういう形にさせていただくかを含め、政務三役とも相談させていただきたいと思えます。

【西尾主査】 長と議会の関係の見直しという4ページから5ページの範囲のことについて、ほかの方からご発言がありましたら。

牧原教授、どうぞ。

【牧原教授】 2点ございます。1点目は、現行制度の課題の2つ目の○ですが、「すなわち」という接続で結んでいますけれども、これは私、読んで、必ずしも前の部分の言い換えではないようにも読めました。「そもそも」という意味合いなんだろうと思って、ここは一応受け取らせていただいたということでございます。これについては、それだけでございます。

2点目は、ここで幾つかの制度変更を図るという、現行制度の課題の最初の○にかかわることで、ここで新しい制度をつくっていくということは、最初の基本構造の選択肢のモデルを、今後具体化する前提になるというような考えなのか、それとはまた別次元なのかをお聞きしたいと思います。

【安田行政課長】 後段のお話でございますけれども、現行制度の課題の1つ目の○の最初の部分でございますが、そこで若干記述してございまして、基本構造に関する現行制度の課題については、その解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切ではないとしてございます。すなわち、選択制の議論は議論として続けていくけれども、まずは現行の課題について、現行制度を前提にして、必要な改正を加えるべきではないかと、こういう立場で記述をさせていただいているということでございます。

それから、「すなわち」という接続詞につきましては、再度、検討させていただきたいと思えます。

【西尾主査】 牧原教授、よろしいですか。

では、林准教授、お願いします。

【林（知）准教授】 すみません、今の点の確認です。そうしますと、先ほどの2.のところでは幾つか選択肢のモデルが並んでいたと思うんですが、これに加えて現行制度を維持するタイプのモデルも選択肢として提示をすると、そういう趣旨に受けとめてよろしいんでしょうか。

【安田行政課長】 この点につきましては、6月の基本的な考え方与时も、現行の二元代表制を一切否定するという事ではななくて、やはりこれは定着してきているという認識のもとで、これとは異なる選択肢があるかどうかも検討していこうと、こういうことで議論が始まっていたと思いますので、おっしゃるとおりだと考えてございます。

【西尾主査】 では、森前市長、お願いします。

【森前市長】 5ページの③議会の招集権のところになりますけれども、前段で「担保することが必要であり……」とあって、最後から2行目「長が招集しないおそれがあることから、議会側が必要と認める時……」とあって、最後に「招集できることとする」と。要するに、招集しても、しなくてもできることとする。私は、この議論の中で、要するに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と、そんなように感じましたものですから、できることとするという、その辺がちょっと……。

【安田行政課長】 この記述の私どもの意図としましては、その場合、議長側に招集の権限が移るといふ趣旨で書いたわけでございますけれども、記述につきましては、ご趣旨を踏まえまして検討させていただきたいと思ひます。

【西尾主査】 森前市長、よろしいですか。

【森前市長】 はい。

【西尾主査】 ほかにもご発言ありますか。岩崎教授が手を挙げていらっしゃるから、岩崎教授、どうぞ。

【岩崎教授】 ④条例の公布の見直しのところですが、1行目の文章で、再議その他の措置を講ずる必要がないと認める時には、20日以内に公布義務を負っているとあります。最後の文章も、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なっている。ここでの議論は、再議その他の措置を講じないのに条例が公布されない状況をどうするかという時に、20日たてば条例は公布されたとなると、意見がまとまったように思ひます。④の2行目、20日以内に公布義務を負っているということと、最後の20日以内に条例を公布しなければならないこととする、というのが同じに見えてしまうので、それも含め気になったので質問です。

【安田行政課長】 改正前と改正後と申しますか、改正案の違いでございませうけれども、現行制度では、長のほうが再議その他の措置を講ずる必要があると考えた場合には、20日以内に公布しなくてもいいということでございます。すなわち、20日以内の間に再議等のアクションを起こさなくても、必要があると認めて、これは法律上公布義務

務が負わないということになる。これにつきまして、この案では、20日以内に必ず再議等のアクションを起こしていただく。そうしない限り、公布しないことは違法になるということを確認にしたいという趣旨でございます。

自動的に公布という議論もあったと思うんですが、やはり公布というのは何らかの、だれかが公布を行って、住民の方々に周知をしなければいけないということがございますので、自動公布というのはなかなかとりがたいということで、このような案として示させていただいたという趣旨でございます。

【西尾主査】 岩崎教授、よろしいですか。

【岩崎教授】 はい。

【西尾主査】 それでは、斎藤教授が先ほど手を挙げておられたので。

【斎藤教授】 専決処分について1点だけ申し上げます。4ページの②専決処分の1つ目の・ですが、結論として副知事、市町村長の選任を専決処分の対象から除外するということで、ここは議論を踏まえたものだと考えるのですが、その理由づけです。・の2行目では、専決処分が補充的手段として長に許容されている権限だから、副市町村長の選任は除くんだという、このつながりが見えにくい。確かに、難しい面はあろうと思います。分科会でも、副市長や副知事の選任は、長側のサポートなのだから、むしろ議決から外すべきではないかという議論がありました。しかし、補充的手段だから副知事について外すということになると、例えば現在、専決処分になっているもので、今回は外さないものもあるので、それとの差は一体どこにあるのかという説明が、ここではない。文章として説明するのが難しくても、実質的な区別の理由づけは考えておかないと、平仄がとれないことになるのではないかと。一つの考え方として、補充的手段であるから、副市長の選任など組織上重要なものについては補充的なものとはいえないだろうというのは、ここからうかがえる理由ではありますが、それでいいのかどうかということです。質問ともいえない質問ですが。

【安田行政課長】 記述については、また検討させていただきたいと思います。

この議論は、この分科会でも明示的に議論させていただいて、それを踏まえてということであったわけですが、一つは、ご指摘ございましたように、副知事、副市町村長が組織上重要なものであるということはあったと思います。同時に、ほかにも議会同意が必要とする人事案件があるわけですが、例えば、各種委員会委員等があるわけですが、それらについては必置になっているものがございます。こういうものは、

専決処分の対象から除外してしまうと、実質的に実務上困難を生ずる可能性があるということで、これらを除外したというのがもう一つでございます。

それと、ちょっとお話しする順番が前後いたしますけれども、そもそも第一分科会での議論といたしまして、専決処分については対象事項の幅が広過ぎるのではないかという議論がございまして、その中で、条例等も含めて、それを対象にすべきかどうかということについてご議論いただいたと考えてございます。ただ、それらにつきましては、やはり趣旨からして除くべきだという疑問もあったわけでございますが、現実の地方公共団体の運営を考えたときに、それを対象外とすることによって支障が生じるおそれを無視するわけにはいかないということもございまして、これらを対象外として、結果的に副知事、副市町村長の人事案件が残ってきた。こういうことで考えている次第でございます。

【西尾主査】 斎藤教授は、なかなか納得できないかもしれないけれども、今の説明でいいですか。

【斎藤教授】 ただ、後半の条例等についてはどうするのかということについては、2つ目の・で、少なくとも何らかの条例改正案なり、補正予算の提出ということで、長のほうの措置があわせて提案されているので、納得してないわけではございません。

【西尾主査】 では、林先生。

【林(宜)教授】 4ページ目の1つ目の○のところ、今、少しご質問あったように、近年における運用状況を踏まえて必要な対応が図られるべきであると。「すなわち」というのは、おそらく長と議会が対立をしているということがかなり前面に出てきていて、それをどうするかというのが再議制度であったり、長の専決処分という形で出てきているんだと思うんです。自治法の改正ということになりますと、むしろそういう対立ばかりではなくて、長と議会の関係が、今まで議論してきた中で積み残しの部分というのがおそらくあるのではないかと。招集権の問題にしてもそうだし、法定受託事務を議決事件にするかどうかといったような問題だとか、これは必ずしも対立ということではなくて、むしろ住民の満足を強化するために、議会と長がこういう関係であるべきだというようなことも、おそらくあるはずなんですね。それが、この会議ではわりと対立の案件に関して議論ができたものですから、積み残しになっているものに対して何らかの記述というのは、ちょっと議論ができてないので、なかなか難しいんですけども、それを書き込まないと、何か基本構造の改革があって、そして現行制度を前提として、対立があるのは当然だから、これに対してどういう手を打つかということが、その間の、要するに長と議会の関係をそもそ

も現行制度の中でどう変えていくべきなのかという今までの議論が、この中から大分欠落しているような気がするんですね。これに対して、何か書き込まなければいけないのではないかという感想を、私、持つんです。

今、あまりにも足元の問題でいろいろなことがあって、それに時間を割いてきたという事実がありますから、こういうような書きぶりになっているんだと思いますが、いずれにしても地方自治法の抜本改正というところに全体テーマがなっているものですから、そのあたりは、基本構造を変えるというのは非常に時間がかかるし、これを待つばかりではなくて、今の制度の中でも、変えようと思ったら自治体側で変えることができるものもあるし、国も、それに対応して変えていかなければならないものもある、対立するような場合はこうだというような筋立てでないと、いきなり基本構造から長と議会の関係が対立だけになってしまっているという感じがちょっとします。その辺は、印象というか感想というか、そういう感じがします。

【西尾主査】 何か。はい、どうぞ。

【久元自治行政局長】 ちょうど現行制度とは異なる基本構造のあり方の議論をしておりましたときに、林先生から、これを議論するのはわかるけれども、やはり現行の長の議会のあり方について、どういうことが問題なのかをきちんと議論すべきではないかというご指摘をいただいたのを覚えております。その答えが、再議とか、専決だとか、招集権のあり方、会議のあり方などでありまして、これで議論をしていただいたものを、きょう、一応書かせていただいているつもりです。

確かに、長と議会の関係についての記述が、長と議会が対立することだけに焦点を当てているような印象が持たれることは、確かにそうだと思います。もともと基本構造のところでも、2ページ目のところに、現行制度は長と議会について、本来のあり方がどうあるべきかについて記述をしている部分もあるわけです。現行制度は、長と議会との間に相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、定着していると書いているところもあります。長と議会の関係のところは、意見が違うということを前提とした記述だけになっているわけですがけれども、本来あるべき姿である長と議会との関係の中で、これまで議論をして、積み残されていた課題、地方制度調査会でも長年議論をして、まだ結論が出ていないような課題、招集権の問題ですとか、その他もろもろありますので、そういう問題が所在をしているということについては、少なくとも書き加えさせていただきたいと思います。

【西尾主査】 それでは、一通り御意見が出ましたので、6ページ以降の4. 住民自治制度の拡充のところへ移らせていただきます。ここは、(1)と(2)とありまして、8ページまで続いていることとなりますが、この部分についてご発言がありましたらどうぞ。

岩崎教授。

【岩崎教授】 全体からいえば4. に当たる住民自治制度の拡充ですけれども、この項目だけ現行制度の課題が明確に出ていないような気がします。それまでの基本構造も、長と議会の関係のあり方も、現行制度の課題が示されていて、目次を見るとわかるんですけども、そういう課題があるから、それに対してどういう対応をするか。その場合、より速やかに制度化を図るといふものと、もうちょっと検討が必要であるといふつもりです。ですから、比較的わかりやすい。こここのところで、議会のあり方の見直しは、左側、今年の6月分で、(議会に期待される機能とその現状)とあるんですが、(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実というところでは、先ほどのご説明では、7ページ一番上の○、現行の地方自治制度は代表制を前提として、これは総論であり、現行制度の説明ということでした。

お聞きしたいのは、現行制度の課題にどういうことがあるかが示されないまま、3つ目の○の最後のところにあるように検討すべき時期であると言ってしまうのか。そこが、前々回から私がよくわからないと思っていたことであります。

①住民投票制度の中で、最初のところは、合併やなんかについて、条例、要綱等に基づいた住民投票を実施する例が多かった。有効に機能したかどうかという判断は別として、現実としては、そういうことがあった。住民が投票により、みずからの意思を直接表明する機会が、合併に関しては制度化されている。それは、住民の政治参加を一つ増やすことでいいんです。

そうだとすると、2つ目の○と3つ目の○は要らなくて、その後すぐに4つ目の○、合併以外にも、大規模な公の施設の設置の方針の是非や、最近、住民の関心も高く、議会と長の対立の原因となっているものの中に、議会の議員の定数や報酬の問題などがあるわけですから、それらについて、住民投票制度を考えてみたらどうかということだと、すんなりに行くような気がするんです。

現行の制度の中では、そういうことができないから、例えば知らないうちにたくさんの公共施設ができて、議会と長がかかわっているはずなのに、いつの間にか財政的に危なくなってしまう某市の話とか、一方的に長が議会の定数を減らして、それを提案して、泥

沼になっている現在の某市とか、そういうことを考えていくと、住民もリコールだけではなくて、実際、自分からこういうことを提案することが重要だと思います。現行の課題から導き出されるものであるという気がします。

そうではなくて、ほかの国がどうやっているかとか、こういう時期だとかふわふわと言われてしまうと、その反面、住民投票制度は警戒すべきだとか言われると、どうも論理の筋がはっきり立たない。

私は、7ページの上の箱の中では、2番目の○は要らないと思う。それから、3番目の最後の一般的な住民投票の導入についても、「検討すべき時期」というよりは、「検討する時期に来ている」ぐらいの穏やかな表現にする。それから、下の箱では、2番目と3番目の○は要らないと思います。1番目の合併の住民投票から、最後の○の、先ほどから申し上げています大規模公共施設とか議員の話につなげていくと、すごくすっきりする。個人的にはそういうふうに考えています。

以上です。

【西尾主査】 何かお答えになりますか。伺っておかれますか。

【久元自治行政局長】 この件につきましては、もう少しご意見をいただければと思います。

【西尾主査】 ほかの方からどうぞ。では、森前市長。

【森前市長】 今の7ページのことですけれども、先ほども岩崎教授がおっしゃいましたように、一般的な住民投票制度の導入についても検討すべき時期に来ていると言いながら、下の箱、3番目の○のところで、このような住民投票制度はメリット、デメリットがあるため、その対象事項や項目について限定的なものは制度化をし、その後云々ということで、表現のことは別としまして、片一方で導入を検討すべき、片一方で制度化をしていくということは、あくまでも今回、制度化を図っていくというふうに私はとったものですから、前のほうのフレーズは導入すべきということで、どうもその辺がもう一つ理解できなかった。どういうフレーズでこういう表現をされたのかと思いました。

最後の・は、ここでも議論された大型云々というのは、今、岩崎教授がおっしゃったとおりだと思います。

それから、もう一つすみませんが、6ページのところで、最初に多様な層の幅広い住民が議員としてと、また2つ目の○も同じような表現をして、その次の（議会の議員の選挙制度のあり方）の2行目のところなんですけれども、1行目は個人本位の選挙制度になっ

ているが、政策本位というのはわかるんですが、特に地方議会で政党本位の選挙制度に変更すべきではないかと。多様な層ということで政党本位というのは、何となく幅広の、例えば女性も含めて、あるいはサラリーマンも含めて、いろいろなことをここで議論した。政党本位ということが出てくると、何となく違和感を持ったものですから、その辺の考え方がありましたら。

【西尾主査】 そちらがお答えになりますか。政策本位、政党本位は、多分、私の発言に影響されているのではないかと思いますけれども、これがいいと言っているわけではなくて、いろいろな論点が挙がっているということです。ここでこう記述されたのは、おおもとは私の発言から来ているのではないかと思います。

私は、多様な層の幅広い住民が議員になるということと、政党本位の選挙になることと必ずしも矛盾しないと思っています。特に、いいことかどうかは別として、現在のような市区町村の大選挙区制で多数の議員を選ぶという方式が最適なのかどうか。むしろ、小選挙区のほうがいいのか、あるいは比例代表のほうがいいのかという選択肢はある、市町村でもあり得ると思っています。小選挙区とか比例代表という選挙制度になると、やはり政党本位になっていくと思うんです。それと、多様な市民が議員になることと必ずしも矛盾しないと、私は思っています。ただ、一般的に地方自治に政党政治を持ち込むことについては、否定的な考え方が日本の社会に非常に伝統的にありますから、この問題はかなり議論になる問題だろうと思います。

はい、どうぞ。

【斎藤教授】 先ほどの岩崎先生のご発言に関連しまして、全体的な配置の仕方も含めて共感するところがあります。ただ、その中で、7ページの上の2つ目の○、沿革についての客観的な記述の部分は、私はあつたほうがいいのかと考えます。つまり、1つ目の○で、議会の解散や解職については現在そうしている。あるいは、林先生に確かめたほうがいいのかとは思いますが、公務員の選任については国民固有の権利であるという憲法規定がありますから、憲法上の支えがある。公務員についての住民投票はつながりがある。そうではなくて、個別の政策決定について、最終的に住民投票で決するという制度も従来あつたということは、少なくともそういう制度を置いても合憲である。つまり、代表民主制との関係で違憲になるものではないという例証にはなるので、このデータはあつてもいいのではないかと。

ただ、最後の部分で、社会情勢の変化に伴って廃止されたとありますが、例の中には合

併についての住民投票があり、これは当時の合併制度が一段落したから、もうなくなったという説明は可能だと思います。しかし、下の段で、合併等について再度、住民投票を独自に行う例が出ているとしているので、十把一からげに、社会情勢の変化に伴って意義が失われたとしてしまうと誤解を招くので、そこは文章を工夫されたほうがいいのではないかと。

以上です。

【西尾主査】 ありがとうございます。

ほかにご発言。では、林先生、どうぞ。

【林（宜）教授】 7ページの2つ目の箱の3つ目に、メリット、デメリットがあると。住民投票制度というのは、おそらくメリット、デメリットがあるんだろうと思いますが、上のところで、「このように住民投票制度は、活用される場面においてメリット、デメリットがある」というぐあいに書かれています。どれがデメリットなんでしょうか。つまり、スイスやアメリカなど一部の国を除いてあまり活用されていないというのは、別にデメリットではないですね。それから、広く事前に住民に情報提供がなされなければいけないとか、こういうものは住民投票が円滑に行くための条件ですよね。だから、メリット、デメリットがあるという表現が果たしていいのか。メリット、デメリットがあるというんだったら、もっと有効に活用されているというメリットもあるし、場合によっては、これがうまくいっていない場合もあるという書き方のほうがいいと思います。

【西尾主査】 これも、ご意見として承っておくということでしょうか。

それでは、ほかはこの件についてご発言がなければ。横尾市長、ありますか。

【横尾市長】 一つ教えていただきたいのは、7ページ、上から2つ目の沿革の列記のところなんです。その結びの表現に「廃止されたものと考えられる」とあるんですが、ある理由によって廃止されたと言い切ることはできないのでしょうか。例えば、廃案に持ち込むときの議案提案理由説明とか、そういったものがあるはずだと思うんです。そうすると、事実としてそういうことで廃止されたとなるんですけども、「考えられる」というとあいまいなこととか、もやっとしているんですけども、そこら辺ははっきりしないのでしょうか。

【山崎住民制度課長】 書いたものとして残っているものと、例えば自治体警察の話など終わってしまったとか、客観的に見ればそうではないかと思われるものと、こうだと書いてあるものとあって、ちょっと古い時代のものですから、少し謙抑的な表現をとった部

分がありますが、この部分は先ほどのご指摘も踏まえまして考えさせていただきます。

【西尾主査】 よろしいですか。

【横尾市長】 はい。

【西尾主査】 では、私もちょっと発言をさせていただきたいんですけども、6ページ、(多様な層の幅広い住民が議員として活動できる議会)というタイトルの最初の〇のところなんですけれども、ここは、国民の政治参加を促進するために労働法制はどのようにあるべきかという観点からと書いてあるので、主として民間事業所に勤めている人たちが議員に立候補し、議員になる、兼職することを想定して書かれているように感じるんです。

ただ、1行目の環境整備のための法制度には、(労働法制、立候補及び兼職禁止等)と括弧がついていますので、ここを見ると、公務員の人のことも考えて書いてあるのかなという気はするんですが、どうも全体的に民間事業所で働いている民間サラリーマンが念頭に置かれている表現ではないかと思うんです。従来、この会議でも、国家公務員、地方公務員がみずから勤務している国なり、地方公共団体ではなくて、自分の住所地の地方公共団体の地方議会議員になる、兼職するということは許容してもいいのではないかという議論がありました。これは、前の地方制度調査会でも議論があった問題なので、やはりこれを幅広く国民に議論していただくということだとすると、公務員の問題をどう考えるかということ、もう少し明確に並べて、書いていただいたほうがいいのではないかというのが、私の個人的な意見です。

私自身は、自分が勤務している地方公共団体以外の地方公共団体の地方議会議員を兼職することができるようにしたほうがいいと思っていますが、これは公務員法制の基本的な考え方、政治的中立性という問題等をどう考えるかという大きな論点ですから、地方公務員の世界だけで決められることではなくて、国家公務員法制も含めて議論していただかなくてはいけないという問題になりますから、総務省だけで決定できない問題だということにはよくわかるんです。ただ、仮に公務員の身分を持ちながら議員を兼職できることは許せないということになるんだとしても、せめて立候補し、選挙運動する間は、公務員の身分を持ちながらやれるようにしたほうがいいのではないかと、私は思うんです。当選をして、その職に就任するときは国家公務員を辞めていきなさい、あるいは地方公務員を辞めていきなさいということにせざるを得ないとしても、立候補をするところでもう辞職してこいというのは、少し過酷過ぎるのではないかと、そこまでは許容してもいいのではないかと私は思っているんで、公務員の問題も検討課題で挙げていただけないかというのが私

の注文なんです、まずこの点から。

【安田行政課長】 すみません、私も先ほど説明しながら、括弧の中と外の記述の整合性がもう一つかなと改めて気がついたんでございますが、ご指摘ございましたように、この第一分科会におきましては、労働法制の問題だけではなくて、公務員の兼職ということもご議論いただいたと記憶してございます。そして、この問題につきましては、西尾先生からご指摘ございましたように、29次の地制調でも議論されたものと理解してございます。そういう経緯を踏まえれば、きょうのご意見を踏まえて、記述について検討させていただきたいと考えてございます。

もちろん、いろいろなご意見はあると思います。しかも、これは、ご指摘ございましたように、私ども総務省の中だけで解決できる問題かどうかということがございます。最初の○の段落は、そういう意味で国民的な議論が幅広く行われることを期待すると、こういう記述にしているわけでございますので、この中での記述ということで検討させていただきたいと考えてございます。

【横尾市長】 関連でよろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【横尾市長】 法律でやるのもいいんですけども、現状で見ると、実態として難しいのは、例えば民間会社の場合は、立候補したいという人が休職をとって立候補し、当選すればそのままいけると思いますが、仮に戻る場合、それが厳しいので、なかなか飛び出せないということがあると思うんです。これは、単純に法律事項ではなくて、まさに民意の理解とか、新しい常識だと思いうんですけども、そういったこともとても重要だと思いますので、関係機関と協議されるなら、ぜひそういったことを踏まえていただくと、より多様な人材が参加しやすいのではないかと思いますので、よろしくお願いします。

何せ飛び出すと、あるいは政治に関心を持ってやろうとすると、一風変わった人とか、変人とか、アブノーマルな見方が一部にあるやに思いますので、そうならないように、やはりポリティカルアポインティーに参加することは意義あることだということで、皆さんが前向きに参加していただくようにしないと、内閣府のいろいろなアンケート調査を見ても、信頼できない部類の人の層に政治家が入っていますが、そうならないようにしていきたいと思っていますので、よろしくお願いします。

【西尾主査】 もう一点、私が発言したいのは、7ページの下の段落です。住民投票制度に関する最後の○のところなんですけれども、私は、住民投票制度を地方自治法の世界

に初めてというか、本格的に導入するというのであれば、最も住民投票事項にふさわしいことについてまず導入する。その周辺部分については、各地方公共団体が条例を制定すれば、場合によってはやってもいいよという制度になるのかもしれませんが、最も重要なものからまず導入するのが筋ではないかという感じを持っているんです。

ですから、前回は議論になった、大規模な公の施設の設置に関して住民投票の対象にするとか、あるいは起債をするときを対象にするとか、そこまで広げていけばいろいろな議論があり得る、検討すべきことはあると思うんですけども、住民投票制度を導入するということならば、一番基本は地方公共団体の廃置分合、あるいは境界変更というような、どの範囲のコミュニティーで自治をするのか、その決定こそ有権者自身が決定すべきことではないかと思うので、ここに市町村の廃置分合の申請等と入ってきたのは、極めて妥当なことではないかと思っています。

私は、1995年から設置されていた昔の地方分権推進委員会で、市町村合併の問題を議論したときからそういうふう主張し続けておりました、市町村合併は最終的に住民投票にかけるべきだと申し上げ続けたんですけども、当時の自治省の方々は、そういう制度を導入してしまうと、おそらく合併は思うように進まなくなるのではないかと、進む方向へ機能しないで、進まない方向に機能するだろう。だから、それはやりたくないというのが自治省の態度だったのではないかと。むしろ、合併協議会を設置しろという直接請求が出てきたときだけレフェレンダムを、住民投票まで認めたわけで、促進する側にだけ使う、反対される側には使わせない、こういう発想だったと思うんです。私は、個人的にそれは非常におかしな制度だと思ひまして、住民自身が合併はすべきではないとか、するのが嫌だと言ったら、それはやむを得ないことなのであって、それで合併が進まなろうと仕方がないというのが私の立場です。こういうことが初めて総務省から出てくることになったと、私は非常に評価しています。

ここは、かなり慎重に、市町村の廃置分合と書いてあります。これもご承知のように、地方自治法上、市町村の廃置分合と境界変更と、都道府県の廃置分合と境界変更は違う規定になっているんです。規定ぶりが全く違うんです。その上、都道府県については、将来どうなるのかわかりませんが、中途半端になっている道州制論議がある。もし、それがほんとうに現実化してくると、都道府県の合併についても同じように住民投票をすると、非常に複雑なことがいろいろ起こるだろうと思われまますので、地方公共団体の廃置分合にこれを入れるとしても、当面、やはり基礎自治体である市町村の問題から入るのが一番妥当

ではないかと思えます。この表現ぶりには、その点は賛成いたします。

そういうことから言うと、議会の議員の定数とか議員報酬も、多分それに準じるような位置にある事項で、特にみずからお手盛りになるという性質のものを持っているから、ここに出てくるんでしょうけれども、この問題にまで入ると、議員報酬だけでいいのだろうか。つまり、特別職報酬問題になるのではないか。定数の方は議員の問題ですけれども、報酬を問題にされるのなら議員の報酬だけが問われるのか。もし、そこまでやるというのなら特別職報酬なのではないか。長も、あるいは副知事、副市町村長もそうですし、各種委員会の委員もありますけれども、やはり特別職報酬審議会等が、これでどうかという案が出たときに、それを条例化するとき住民投票にかけるということになるのではないかという気がしますので、これをほんとうにお考えになるなら、何が対象になのか、もう少し慎重にお考えになったほうがいいのではないかという気がします。

それから、間に入っている大規模な公の施設の設置云々ですけれども、それも一つの考え方ですけれども、対象を絞ることが極めて難しい。大規模な公の施設と大規模な公共事業と、どこで区分けするかというか、なぜ施設だけが入ってきて、事業は入らないのかとか、必ずそういう論議になるのではないかという気がします。ここは前回、起債か、施設かという議論がありましたけれども、かなり慎重にお考えになったほうがいいのではないかという気がいたします。こういうところは、ほんとうに選択的な話ですから、やるとしても、諮問的な住民投票こそふさわしいのではないかという気がします。

以上です。

この部分についてよろしければ、8ページ目の②直接請求制度の見直しはよろしいでしょうか。はい、どうぞ。

【斎藤教授】 8ページの2つ目の・で、結論自体には異論はございません。やはりそのロジックなのですが、「しかしながら」以下のところ、ややわかりにくいといえますが、経営負担のあり方や、その他の制度についてルールが構築が進められている。これは、そんなくすれば、そういうルールが構築されているから、あまりに不適切な、あるいは違法な直接請求による弊害というのは、もう起こらないだろうということかとは思いますが、ただ、原理原則でいえば、条例についてはあまねく直接請求を認めるべき。住民の直接請求という議会に働きかけるという観点では、住民自治の面があるのだというのが他方にある。あと、ポジティブな面としては、これは別に直接請求によったわけではありませんが、コミュニティ税であるとか、水源税であるとか、自治体独自の財源についての取り組みも

あるので、何かそういったポジティブな面も含んでおいたほうが説得的ではないかと考えます。

【西尾主査】 伺っておくということによろしいですか。

それでは、5. 国と地方の係争処理のあり方、9ページから10ページでしょうか。この件について、ご発言を求めます。これは、速やかに制度化を図るということになっているので、ご意見があればぜひ伺いたいですけれども、前にこの分科会で議論をしたときは、私もこれは当然だと言いましたし、斎藤教授もこれでいいとおっしゃってしまったので、皆さん黙っていらっしゃるのかなと思うんですけれども、ここで発言がありましたら、どうぞ、ご遠慮なく。よろしいですか。それでは、ここはフリーパスにいたします。

6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方という11ページの問題について、ご発言をお願いいたします。はい、どうぞ。

【林（宜）教授】 これは以前も申し上げたと思うんですけれども、今の大都市制度というのはやはり特例で、規模に応じてこういう権限を担わせようではないかという話ですよ。ところが、今、基礎自治体重視の原則ということ考えたときに、次のところでも広域連携のあり方で、要するに水平補完がもっとしやすいような状況をつくるだとか、場合によったら垂直補完ができるような制度をつくるといったようなことが、これから進んでいくとするならば、ただ単に、人口がいかどうかは別にして、これを区分して事務配分だとか決めてしまうことが果たしていいのだろうか。だから、この点を考えるときには、やはり補完のシステムとセットで考えなければいけないということを、何か書き込んでいただけるといいのではないかという気がいたします。

【西尾主査】 ある意味でおっしゃるとおり、この問題と、その次の7番目は広域連携のあり方なんですけれども、これは非常に絡むところが多いテーマであることは事実だと思います。

どうぞ、ほかに。これは何度も地方制度調査会で検討課題になって、大抵、中途半端で終わって、いつも結論を出ないとか出さないで延々と続いているわけで、この会議に託されても、また同じ運命になるのではないかという気はします。これはもう難しい問題で、深めれば深めるほど大変な問題になっていくんですが、私にはどうも出口がおよそ見えないという感じはあるんですけれども、議論しなければいけないんでしょうね。

はい、どうぞ。

【横尾市長】 これは意見ではなくて、逆にお尋ねなんです、このページ、下から2

つ目、基礎自治体の区分の要件として人口にかわり得るものがないかという、問題提起だと思いますが、これまで総務省のほうで把握された中で何かあるのでしょうか。あれば、ぜひ教えていただきたい。どんな考え方で区分が考えられるのかと思うんですが。

【阿部行政経営支援室長】 特段こういう観点で調べているということは、ないですが、よく議論される中で、例えば中核市であれば、以前、面積要件100平方キロメートル以上や、昼夜間人口比率が100を超えるなど、そういうものがございましたので、かつてはそういう観点で議論されたことはあるというか、都市の区分をしたことはあるということかと思えます。

【西尾主査】 市町村というところも、市街地がどの程度連担しているかというのが昔は一つの基準だったわけで、市にはある程度連担した市街地があることが前提という考え方もありましたよね。それから、政令指定都市を指定するときは、昔、かなり厳格にやっていたときは、大都市の風格があるかどうかなどと言われたわけですね。風格とはよくわからないんですけども、風格があるか否かということは随分議論された。もっと具体的に言うと、地下鉄ぐらいなくてどうして大都市といえるんだとかいう議論はありましたよね。さんざんありました。

【横尾市長】 おもしろいですね。

【逢坂政務官】 遅れてきて、また国会答弁の都合で途中で退席いたしますけれども、この問題、ほんとうに難しいというか、ただ、我々といいたいでしょうか、これまでの多くの国民のイメージでいうと、市町村とか県というのは、ある種安定的に固まっているというか、制度がある種一つのものというイメージがあったかと思うんですけども、昨今の現状を見ると、もうそうでもない。ある種、アメーバーのように動いていっている。しかも、事務のあり方も、先ほど水平の補完という話もあった、垂直の補完というやり方もあった。それから、何も市町村だけではない形の自治体というものも出てきている。後期高齢者医療制度なんかはまさにそうでありますので、そういった方向にどんどん深まっていくのか。多様化していくと言うべきなのか、流動化していくと言うべきなのか、そういうものを認める方向で行くのか。認めると言う、少し問題があるかもしれませんが、そういう方向に行くのか、行かないのかというところが非常に大きな、今の時代の論点になっていくのかなという気は、私はしています。どうでしょうか。

【西尾主査】 それから、今の政務官のことと別に矛盾はしないのですけれども、人口だけが要件かという問題については、最近、言われることは、それよりも自治体の意思が

問題ではないか。その仕事をやりたいのか、やりたくないのかという意思が最も重要な要件なのではないかという議論があり得るんですね。そうすると、事務権限の移譲についても、法律で一律にある要件を持ったところには全部やらせるという制度ではなくて、自治体が望むところにやらせる。望まないところには押しつけない。それが自治ではないかという根本論になっていけば、かなり大きな問題になります。現在までの制度は、そういう仕組みにできていないので、それを本格的に取り入れるとどういう制度になるかというのは、かなり大問題なんですね。

はい、どうぞ。

【森前市長】 今、座長がおっしゃいましたように、県から権限移譲があったとき、自分のところはこれぐらいもらってやっていく、そうでないものはというようなことで、人口の問題が一つの目安かもしれませんが、今、座長がいみじくもおっしゃいましたけれども、やはり自分のところではどうしていきたいかがまずベースになって、それは市がいいのか、あるいは町のままでいいのか、あるいは村でもいいのかということは、最終的には住民がどう判断するかということでいいのではないかと思います。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【林（宜）教授】 おそらく今の議論は、やはり義務づけの議論と非常に密接につながっていて、義務づけがなくなれば、やる、やらないということは自由ですから、そういう意味では、市町村でやらない場合もあれば、県でやる場合もあるので、今は義務づけということが前提になった議論ですね。一方で、義務づけを廃止しようという議論がありますから、そうなったときには、この話はあまり重要性を持たない。むしろ、これはやってはいけないというような形の規定の仕方に、変わっていかざるを得ないのではないかと思います。やはり自由度が高まっていけば、こういう区分はあまり意味がないのではないかと、私は思います。要するに、手を挙げて、私はこれをやりますと。だけど、これはやりませんと言ったとき、だれかが受け取らなければいけないわけだから、それをまた受け取る場所が嫌だとなったとき、一体どうするんだという議論がどうしても出てくるわけですから、やはり義務づけとのセットの話ではないかという気がします。もっと根本的な議論が必要なのではないかという気もします。

【西尾主査】 もうおっしゃるとおりではないかと思います。そういう議論もあり得るんですけども、これは本格的にやれば大変な議論になるということですね。引き続き検討していくということですから、こういう問題が残っていますねという確認なんですけれ

ども、よろしいですか。

それでは、最後に12ページ目、7. 広域連携のあり方のところで、何かご意見があるでしょうか。はい、どうぞ。

【森前市長】 ①脱退の手続は、ほんとうにこのように書いていただいたということは、入るときも大変ですし、特に出るときというのはすごく手続が、しかも関係団体が多いと、ある面では半年から1年近くかかってくるという経験があります。そういう点で、簡素にしていこうということは、私、大賛成です。

【西尾主査】 では、横尾市長。

【横尾市長】 一番最後、広域連合の執行機関のことなんですけれども、実例というか事例を申し上げますと、佐賀県の中に2つ広域連合がございまして、1つは後期高齢者医療制度、もう一つは佐賀中部広域連合、私、両方関係していますが、佐賀中部の場合は佐賀市長が連合長で、ほかの関係市長が副連合長です。議会には全員が出ます。片や、後期高齢者医療制度は実は理事会をつくっておきまして、こういった制度がある、なしにかかわらず、一つの協議、首長としての情報共有と責任の共有ということでつくっておきまして、議会には正副関係のみが出て、あとの十五、六人は議会には出ない、理事会で決めたことで対応するとしています。ぜひこういった形で、理事会ということをもう既に我々はしていますけれども、あったほうが、やはり関係首長がしっかりと情報を共有し、意識を共有してやれますので、とても大変なことではないかと思います。

【西尾主査】 斎藤先生、どうぞ。

【斎藤教授】 今回の横尾市長の発言にも若干かかわると思いますが、②の一部事務組合については、議会はそのものには置かないで、構成団体の議会が役割を担うという提案であるのに対して、③については、広域連合の議会は現状そのまま、長についてオプションとして合議制、理事会にするということかと考えます。ただ、第一分科会の議論では、今の広域連合をつくったときの原案、オプションの中には、長・議会という2元ではなくて、両方を包摂した理事会といいますか、そういった機関もむしろ認めて、多様性を認めるべきではないかとあって、それに立ち戻って生かすべきではないかという議論もしました。今回、それを入れるというのは、他の組織において二元代表制が維持されている。一部事務組合は特別ということかと思いますが、他の一般的な二元代表を、ここにおいて特例を認めるまでにはやや熟してないということなのか。それとも、この辺を突破口にして、柔軟に考えるべきではないかという考え方もあると思うんですが、その点はいかがでしょう

か。

【大泉市町村体制整備課長】 基本的には、選択肢を広げていこうという広域連携の中で、そういう基本論に立ちまして、今の一部事務組合、あるいは広域連合という法制度も根っこから崩すわけにはいかないの、そこをいかに使い勝手よくしていくかという検討をやりましたが、やはり広域連合は、基本的に仕組みの面で、現実面は一部事務組合と似通ったところがありますが、一つの段階、あるいは一つの住民としての意識がありますので、直接請求制度とか認められているようなところもあります。そういう点からいくと、二元代表制をちょっと崩すわけには、法制的な面も含めて難しいかなと。そういう検討をやった結果、アウトプットの的ですが、このようなものが現時点では妥当ではないかという検討を行っております。

【西尾主査】 重ねて何かおっしゃいますか。いいですか。

【斎藤教授】 いや、結構です。

【西尾主査】 ほかにご発言がありますでしょうか。岩崎教授、どうぞ。

【岩崎教授】 広域連合についてですが、ここだと基礎自治体の選択の幅を広げた柔軟なものにすると、基礎自治体のレベルでの①、②、③という中の③に広域連合があります。広域連合創設の経緯を考えると、都道府県にも広域連携の仕組みをとということが大きかったと思うんですが、ここの話はあくまでも基礎自治体レベルの話なんでしょうか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【大泉市町村体制整備課長】 違います。市町村とか、都道府県とかではなくて、今でも一部県が入っている広域連合もありますし、そういう点で区切ったわけではございません。

【西尾主査】 4つ目の○、基礎自治体の選択の幅という表現は適切ではないということですね。

【岩崎教授】 そうです。申し上げているのは、このつくりだと基礎自治体の中にありますよねという話です。

【大泉市町村体制整備課長】 失礼しました。

【久元自治行政局長】 もともと理事会を置くということも、関西広域連合からの要請でもあるわけです。知事さん方が鈴木副大臣のところにお見えになったときも、この点の要請がございました。ですから、ここは地方公共団体に訂正させていただきます。

【西尾主査】 横尾市長、どうぞ。

【横尾市長】 もう一点、経過としてご報告しておいたほうがいいのは、全国に後期高齢者医療制度の広域連合がありますが、本来、広域連合は、自治体が自主的に発意をしてつくるべきものと思いますが、これは法律が決まった瞬間に全自治体、市町村、県も一部かんでつくりなさいということで全国一律でございまして、必ずしも自治といえるかどうかという議論は、そのとき残っていたと思います。しかし、住民の皆さんの医療を確保するという大きな使命のために、すべての関係者、頑張っているところです。ちょっと不思議な制度で、逆に言うと国がうまく利用されたのかなと思いました。国と言うべきか、厚労省と言うべきかよくわかりませんが、そんな気がしました。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【逢坂政務官】 今日、ここでご議論いただいていることとあわせて、現在、全国の各地域で、主に県が中心になって、広域的な大きなブロックをつくっていかうという動きがあるわけです。それと、もう一つ、今、政府のほうで、国の出先機関改革をしようということで、その受け皿論というものがあって、両方を見据えたときに、現在の自治法に定める、射程に入れている広域連携のあり方とはまた別のものについて考えていくという場面も、同時並行で出てくるのではないかと考えております。

以上です。

【西尾主査】 よろしいでしょうか。それでは、定刻までにはまだ少し時間が残っていますけれども、珍しいことなんですけれども、本日の議論はこの辺で締めくくりにさせていただきます。

ここで出た主な意見を幾つか紹介などと私には振られているんですけども、これだけいろいろあったご意見の主なものを拾うのは容易なことではないので、しかし、さまざまなご意見がありましたし、特に理由づけとか、文章表現の点で、事務局の不注意などところのご指摘もいろいろあったのではないかとと思うので、こういうことを踏まえて的確なまとめをしていただきたいと思います。

それでは、本日はお忙しい中ご出席いただきまして、また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9回会合を閉会いたします。ありがとうございました。