

地方行財政検討会議・第一分科会（第2回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年4月16日（金）10時00分～12時00分
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎第2号館7階）
- 3 出席者 小川総務大臣政務官、岩崎美紀子 筑波大学教授、斎藤誠 東京大学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、林宜嗣 関西学院大学教授、林知更 東京大学准教授、牧原出 東北大学教授

4 概 要

- 第一分科会の主査である西尾名誉教授から、地方行財政検討会議において、5月中にこれまでの論点を報告した上で基本的な考え方を整理する予定としている旨、併せて4月26日に第3回地方行財政検討会議が予定されており、本日までの分科会での議論を報告することとしている旨、確認があった。
- 主催者側からの提出資料として、資料1「第1回会合における主な議論について」、資料2「議会のあり方について（案）」に基づいて、安田自治行政局行政課長から説明があった。
- その後、議会のあり方、長と議会の関係のあり方等について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 議会のあり方として、より長と議会の関係を密接なものに連携を深めるという方向と、憲法の93条に戻って、忠実に二元代表制に戻そうという意味で両者の関係を切っていこうと、分離させていこうという方向と、全く逆の方向の2つの方向が考えられる。
- 地方議会の場合も同様で、執行機関がやったことについて徹底的に調べるという権限は持たなければならない。そうすると、議会はその立法権は拡大しなければいけないわけで、議決権が限定されるというのでは、そういう立法機関になり得ないのではないか。
- 今まで規則やら何やらで決めていたようなことが、どんどん条例化し、議会自身が条例で決めたらば、それに従わなきゃならない。それに従って、個別の処分について契約なり財産処分なりについて、どれが最も合理的な方法かと判断するのは執行機関の責任ということになるのではないか。
- 長と議会の関係をより密接な方向に持っていくということの中で、議会のメンバーを首長のところに入れていくというのは、これはあり得ない。議会のメンバーを選んでいるというのと首長を選んでいるというところで別の選挙をやっているわけだから、それがその後で入っていくというのは、有権者に対する裏切りということにもなるのかもしれない。
- 議決権は完全に議会にあるため、執行権限に責任を持つとかそういうことではなく、議決に責任を持つことに対して、もう少し意識したほうがいい。長においては、予算を作成して提案することはできるかもしれないが、議決を経ないと成り立たないという議決に対するリスペクトのようなものがやはり少し欠けているのではないか。
- 憲法93条で「議事機関」という表現を使っているが、議決機関の議員が執行権にかかわってはならないという理屈になるのか。議員であるから直ちに執行権にかかわってはならないというのは、かかわるような

制度は議院内閣制その他たくさんあるわけで、そこから自動的に出てくるとは思えない。もしそれはおかしいというのであれば、「議決機関の議員」と憲法が書いている、それが執行機関に属することが違和感があるという理屈になるのではないか。

- 憲法93条の解釈としてどう考えるかということ、議員と長の両方が公選であるということの正当性、異なったレジティマシーを2つが持っているということからどう考えるかということだと思う。【斎藤教授】
- 分離を徹底する分離型の権力分立を、自治体において日本国憲法が考えているんだとすれば、やはり兼職禁止というのは解釈として出てき得るのだと思う。

- 憲法が議決機関と首長を公選せよと述べているため、そこから厳格な分離という要請を読み取れば、違う解釈が成り立つかどうかということではないか。
- 二元代表制というのは特有の問題点を抱えている。つまり、本来的な役割に、仮に議会と執行権を純化すると、お互いの意思が合致をしないと、対立で物事が動かなくなってしまう危険があるという、これが一般的に言われる問題。現行の仕組みというのは、二元代表制をとりながら、なお、この危険を念頭に置いた上で、両者がお互いに権限を持ち合うと、両者の権限を絡み合わせるという仕組みをとっている。
- これをどちらに動かしたらいいのかという問題を考えるに当たっては、やはり、抽象的に2つのモデルがあると試してみてもらちがあかない。現行の仕組みで何がうまくいっていないのかという、それにどういう対処をしたらいいのかということを整理する必要がある。

- かつての特区提案も踏まえると、議会の議員が執行部に登用されることなど、議会と長の結びつきを密接にしていくという方向を検討する必要性もあるのではないか。

- 議会と長を考えるとき、抑制なり均衡を重視するのか、それとも効率性をある程度高めるのかという究極の価値闘争なのではないか。

- 勤め人、サラリーマンをやっているような人が議員を兼職できるというような議会にならなければいけないのではないか。もし、そういう考え方でやっていると、議会の制度も、議員の選挙制度についても考え直さなければならないということが出てくると思う。
- 地方議会全部について一律、制度やその選挙制度の見直しについて考え直すと言えるだろうか。市区町村という基礎自治体の議会の問題と、都道府県の議会という、広域自治体の議会の問題と、やはり決定的に違うのではないか。なるべく多様な意見が反映される、ごく普通の人々が議員を兼職できるというのは、基礎自治体の議会の理想的な姿なのではないかと思う。
- これまでは地方議会とか、地方議会議員というふうに、すべて議論してきましたけれども、やはり基礎自治体と広域自治体と区分けして議論せざるを得ないのではないか。

- これだけ多様な自治体、地域になってきた場合に、すべて画一的な一律の制度を当てはめるということは非常に難しい。基礎自治体でも、やはり地域内分権を図らなければならないぐらいの規模の大きい基礎自治体もあれば、場合によっては議会それ自体が本当に必要なのかという自治体もある。基礎自治体のレベルでももっと多様な制度を考えていくべきではないか。
- 議会のあり方を考える上で、広域自治体の役割、あるいは基礎自治体の役割は何かということ、また、その場合の基礎自治体の中での地域の役割は何かということまで一方で考えておかないといけないのではないか。

- 議員の構成を、専門的知識を有する議員とするのか、あるいは、多人数の議員とするのかを判断するのは、やはり議会がどのような役割を果たすのかということがないと、基礎自治体でもっと多様な幅広くサラリーマンも女性もそういう人たちから議員を選ぼうというような話をしているときに、一方で専門的な知識を持った少数のというのはあり得ない選択肢なのではないか。
- 当面の問題として、今の制度の役割分担等の中で、どうあるべきなのかということを考えたときには、やはりもっと多様な制度をその中から1つ選べるという制度にすることが必要ではないか。
- 議会と執行機関との分離を徹底するのではなくて、現行制度の中に各自治体の創意工夫が反映できるように制度を組み込むことが望ましいのではないか。
- 基礎自治体の議会と広域自治体の議会で制度のあり方が違って良いのではないか。自治体の執行部の長のほうの選挙は、最も好むものに政権を与えるという側面が強いと思うが、議会のほうは、民意のある程度公正な反映とか、正確な反映のほうに重点が置かれているのではないか。そうすると、広域自治体の議会については、ある程度の人数がいて、住民の意思を反映させるという仕組みが適しているとは言えるのではないか。また、基礎自治体の場合には、もう少し狭い範囲で、多様化しているとはいえ、民意の反映の手法も議会の議員の選出という形だけではなくて、より直接的なものであるとか、あるいはいろいろな制度を仕組むことによって、民意の反映という面は補完できるため、あまり人数にこだわる必要はないのではないか。
- 国政において政党組織中心の選挙になってきているかということ、依然として、市区町村議会議員、都道府県議会議員の個人後援会をピラミッド的に積み上げているだけではないか。それで地方議会議員の選挙も良いのかということは、かなり根本的な問題。
- 都道府県議会議員の選挙は、郡と市を選挙区にして選ぶという方式ですから、人口の少ない市郡の場合には、そこから1人の議員しか出ないが、多くのところは複数議員になっており、都道府県議会議員の圧倒的多数は、いまだに中選挙区で選挙している。
- 市町村になると、市町村の区域を1区にした選挙区でやっていることから、大選挙区。何の不思議もなくやられてきたが、このままでいいのか。これでは、政党の選挙になり得ない。個人個人が選挙戦をやる選挙制度になっている。それが多様な民意を反映する基礎自治体にふさわしい選挙だと言えるのか。やはりそれは違うんじゃないかという議論が出てくると、ここでも小選挙区がいいのか、比例代表がいいのかという議論が起こるのではないか。
- 地方自治と政党政治の関係をどう考えるのということが基本的には問題。これは簡単には結論の出せない問題であるとし、現行の選挙制度をそのままとすると、なかなか地方議会が変われないのではないか。
- 広域自治体、都道府県の議会の場合の選挙制度について、選挙区を設定するということに、都道府県議員についてもその都道府県の中の地域代表的な性格というのをどの程度認めるのかということが連動するのではないか。
- 政令市における都道府県議会議員の位置づけも、そういう県内の地域代表ということに重点を置くのか、それとも一体としての県の中での多様な民意の反映というのに重点を置くのか。後者であるとすれば、比例代表制というのを考えて、いろいろな見解の人々の意見が県議会において反映され、その中の議論において、おのずと統合されていくこととなる。一方、小選挙区制だと選挙の段階でどちらかかということなので、そ

の辺が考慮要素の1つになるのではないか。

- 都道府県議会議員選挙は、都道府県単位の選挙区にすれば、政党の活発な論戦に基づいた選挙になるとか、あるいは女性がもっと候補者にどんどん登用され、男女比率は一挙に改善すること等、比例代表にはいい面があると思う。特に執行機関と議会というものを人間的に分けている仕組みの場合には、議会は議院内閣制と違いますから、知事を支えるという多数派を形成することよりも、多様な意見が各党の比例で、バランスでみんな出てくる。そして、そこにいろいろな議論が展開されるという議会のほうが良いと考えると、比例代表も1つの考え方ではないか。
- 昭和の合併以前の旧町村単位の意見が正確に議会に代表されなければならないという考え方を強調すると、小選挙区でないとかあいが悪いのではないかとこの考え方も十分あり得る。だから、今の選挙制度で何の支障もないのかということをし議論しないとイケないのではないか。
- 比例代表でいくのか、あるいは小選挙区でいくのかという議論は、議会がどこまで権限を持って地域の問題にかかわってくるのかということと密接につながっているのではないか。
- 本来分権を進めて、そして都道府県は都道府県全体にかかわるようなことを意思決定していかなければいけない。そして、場合によっては、それは基礎自治体に権限移譲する。基礎自治体も同じように、地域に密接につながっているものは地域で意思決定をする。それ以外の全体にかかわるものは議会でやるというような、1つのモデルが形成できれば、選挙制度もおのずから全体の意思を反映するようなものでなければいけないということになってくるのではないか。そういうのが分権改革の今の流れであり、議会だけの問題ではないという意識。
- 地方議会の政党政治家と比例代表制という論点は非常に興味深い。ここで政党というのが、今の既存の政党である必要は必ずしもないことが重要。これはヨーロッパのような地域政党というものがあり得るわけであり、地方独自の政党のあり方というものをにらんだ上での比例代表制というものがあるということが非常に好ましい。
- 専門的知識を有する議員というのを、どのように議会で活用するかということは、その議会の構成との関係でも、いろいろなあり方があるのではないか。これに執行権がどう絡むかというのが、実はもう一つ別の論点として、その後に出てくるのではないか。
- そうすると、やはり議会と長との関係と考えたとき、まず徹底して分離した場合の議会というのが、試行実験としてあったとして、その議会がどの程度執行の状況をにらむのかという問題。言いかえれば、政策についての専門知識を持つのかという問題があるのかという筋で考えることが一方でできるのではないか。他方、執行権限が強い現状から、どれだけ議事を事実上分離できるかを考えることとなるが、まずは徹底した分離案というものをイメージした上で想定してみるという試行実験も重要である。
- 地方選挙の投票率が低いというのは問題。理論上、身近な政府ほど関心が高いとされているが、6種類（国政2種類、地方4種類）の選挙がある中、現実として地方選挙の投票率が低い。どちらかというところ衆議院選挙にはすごく関心があり、国政に関心はあるけれども、地方選挙は低い。
- 国民がみずからの地域について、みずから決定していくということが国の基礎体力につながるという視点でいくと、地方選挙の投票率が低いということはかなり問題。投票率を上げるためには地方選挙の有権者の年齢を可能であれば18歳に下げることが重要ではないか。
- 全体的に成人年齢をどうするかについて、全体の足並みがそろわないと一歩も進めないというのが単一制度の最も悪いところであるため、まず地方でやってみるというのはどうか。

- 投票率と得票率の問題。例えば50%以上の投票率がない場合の選挙はやり直すとか、いろいろ考え方があると思うが、政治参加をいかに促すかということをまず地方議会のあり方の最初の段階で考える必要があるのではないか。
- 民主主義教育をしないままに大きくなって、投票だけしろと言ってもそれは無理な話。総務省のみならず、文科省等と連携して、新しい時代の日本の民主主義を担う人たちを育てることが重要。また、選挙の争点が非常に身近なものであると投票率は上がることから、日ごろから政治に参加することを是非、促すべき。
- 地域の問題解決の手法をたくさんつくっていく上で、これまでの一部事務組合をはじめとする自治体間が連携した場での議事、意思決定の議会がほとんど形骸化している実態を踏まえ、本当に機能する議会をどうつくるかが非常に重要。
- 選挙権など、自主的に何歳であるべきかというのは、やはり今から議論を蓄積しておかないといけない。しかも、国と地方公共団体で違う面があるのであれば、地方独自の考え方を詰めていく必要は高まっているのではないか。
- それから、議会の構成として、専門知識少数か、あるいは多数かという点では、基礎的自治体の場合において、どちらかというよりも、両方あり得るのではないか。
- 第29次地制調以来の議論であるが、公選職については、長と議会がどうあるべきかという理念とか、象徴とか、筋の面で言うと、長のほうは統括代表規定があり、事務の管理、執行、権限というのが自治法のレベルで規定がある一方、議会は議事機関であるという規定があるだけで、議員については何ら規定がないことをどう考えるかという点は、残された問題。
- 具体的な意義という場合に、非常勤との切り離しというはある程度なされており、そういう理念論的なものが残っている。公選職と位置づけることによって、より活動としてやりやすくなる面があるかどうかというのも、具体的な意義の1つではないか。
- 議員の報酬の問題とか、手当の問題とか、そういう問題をどう考えるかという問題に決着をつけないと、簡単に応じられない問題なのではないか。
- 議会なり、議員の位置づけについては、今後も地方自治法なり、地方政府基本法で決める必要はないのではないか。むしろ、議会が多様な人材を確保できないということが会期制に問題があるとすれば、むしろ会期制の議論をすべきではないか。要するに議会の活性化を図るためにはどうすればいいのかということの中で会期制を考えるとというような視点からすれば、もっといろいろな論点があるはずではないか。
- 長と議会という、自治体の基本構造についても、幾つかの選択肢があって、その中から選べるという制度に変えていく方向からすれば、もう少し議会の議員の選挙方法についても、自治体で選べるということがあるのではないか。
- また、そういうような選択肢が出てきたというときに、これを誰が決めるのか。最近はやりの基本条例で決めるのか。各自治体がそれぞれの政治構造を決めるとき、それは通常の条例ではなくて、「自治憲章」とか「都市憲章」というような、新しい法規範を決めて、自治体の最高規範のようなものをつくって、それで決めてくださいという制度にするのか。
- 自治体において条例はその下で制定されるという最高規範であり、自治体の憲法に当たるものを国の側が法律で認めてしまう憲章制定権という行き方がいいのかどうか。それをやる場合、そこは住民投票で決

めるとするのかというような問題があると思う。次回はそういう議論も必要ではないか。

(文責：総務省自治行政局行政課)