

地方行財政検討会議 第一分科会 第2回会合

平成22年4月16日

【久元自治行政局長】 岩崎先生がまだお見えになっておりませんが、ちょっと地下鉄がトラブルになっているようです。

定刻になりましたので、ただいまから地方行財政検討会議第一分科会の第2回会合を開会させていただきますと思います。

先生方には、大変お忙しいところ、また、雨の中ご出席をいただきましてありがとうございます。

今日は、渡辺副大臣、小川政務官、逢坂補佐官、国会対応などのためにちょっとおくれに到着することになっておりますので、お許しをいただきたいと思います。

それでは、司会進行を、主査をお願いしております西尾先生をお願いいたします。どうぞよろしくお願い申し上げます。

【西尾主査】 おはようございます。

それでは、まず、本日の分科会の出欠についてでございますけれども、本日は森専門委員がご欠席となっております。岩崎委員はおくれておられるということのようです。

本日は、前回ご議論いただいた内容を踏まえまして、議論をさらに進めてまいりたいと考えておりますが、具体的な議論に先立ちまして、今後の本分科会の進め方についてあらかじめ確認させていただきたいことが1点ございます。本会議の当初にお示ししましたとおり、地方行財政検討会議は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なっております。これに先立ちましては、今月の26日に第3回地方行財政検討会議が予定されておまして、本日までの分科会での議論をこの場で報告することになっております。この点、ご承知おきいただきたい点でございます。

それでは、本日、主宰者側からの提出資料につきまして、事務局から説明をお願いしたいと思います。資料1及び2についてご説明をお願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 行政課長の安田でございます。資料1と2を用意させていただきます。

まず、資料1でございますけれども、これは第1回会合における主な議論についてということでございます。

おめくりいただきまして1ページでございますけれども、見出しがついてございますが、

第1回会合における主な議論は、議会と長の関係について主に議論していただいたということでございまして、これを中心にまとめさせていただいているものでございます。

2ページでございまして、まず議会と長の関係について。議会と長の関係における目指すべき方向性ということで整理させていただきましたけれども、幾つかの議論が出ているということでございます。まず、最初の丸でございまして、現在の地方自治の制度につきまして、これは単純な二元代表制ではなくて、議会による長の不信任議決とか、長による議会の解散といった議院内閣制の仕組みが混在しているという認識に立った上で、今後の見直しの方向としては、議会と長のこのような結びつきをもっと密接にしていく方向と、議会と長のあり方を純粋な二元代表制の仕組みに見直し、議会と長の結びつきを切って、執行機関及び議会の責任を明確にしていく方向があるのではないか、こういうご指摘があったところでございます。2つ目の丸はほぼ同旨のものでございまして、3つ目の丸でございまして、これは現在の地方議会改革の動きは、もっと議会が機能強化を図れるような改革をしようという方向へ動いているのではないかと。議会を執行機関に取り込んでいく方向については、否定的な考え方が示されております。4つ目の丸でございまして、大統領制においては、大統領は立法権を持たないのが基本であるわけでございますけれども、地方自治体の長は強力な立法権を有していると、これについてどう考えるのかというご指摘がございました。

次に3ページでございまして、現行憲法内における選択肢の提示とまとめてございまして、現行の憲法93条の枠の中で、伝統的な理解に沿った二元代表制を前提にし、現行制度とは少し違う組織形態も現行憲法の枠内であり得るかどうかを検討していくべきというご指摘がございました。次に、組織規模に応じた制度設計とまとめさせていただいておりますが、最初の丸にございまして、長と議会のあり方は、サイズとレベルの違いを踏まえて考えるべきではないかというご指摘もございました。政令指定都市に関しましては、同質性が高いので議論の材料になるのではないかというのが次のご指摘でございます。また、3つ目でございまして、トップマネジメントを強化するための組織形態。特に、規模の大きな自治体においては、こういうものが考えられるのではないかとご指摘がございました。

4ページでございまして、議会の議員による執行機関の構成員の兼職という点につきまして議論が交わされたものでございまして、まとめさせていただいております。最初の丸でございまして、議会と長が融合するというのは、手法としては無理な面がある

のではないかというご指摘でございました。議員の身分を維持したまま長の指揮命令下に入るという場合に、議会の権限、地位との関係で抵触が生じるのではないかというご認識でございます。一方で、フランスのコミュンあるいは我が国の議院内閣制にあるように、議員が執行機関の職員と兼職していることがいけないという理屈は難しいのではないかというご指摘。次でございますが、憲法93条の条文を見れば、兼職禁止は読み取れないというご指摘もございました。それから、次でございますが、シティマネージャー制度に類似したものに権限を委譲することはできるのではないかというご指摘。次の丸でございませうが、首長が、議会が選任する副知事のようなものに権限を大幅に与えた場合には、どのような影響が出てくるのかをよく見きわめるべきというご指摘がございました。

5ページでございませうけれども、実権を与えられた副知事というようなものが出てくると、憲法で首長の直接公選制を定めているのにもかかわらず、首長が不要ではないかという問題があるというご指摘がございました。最後の丸でございませうが、現行の制度で何が足りないかということをもっと検証する必要があるのではないかというご指摘がございました。

6ページでございませうけれども、地方自治体による選択可能性ということでまとめさせていただきます。最初の丸でございませうけれども、住民本位で考えるならば、住民自身が組織のあり方をみずから選択できる観点が重要ではないかというご指摘でございます。3つ目の丸でございませうけれども、憲法は通常の民主主義の議会を通した多数決の手段では決めることができないものを定める性格を持っているという認識に立った上で、通常の地方政府のプロセスで統治の仕組みを地域に任せていった場合に、いかなる弊害が出てくるのかということについて考えるべきではないかというご指摘でございました。それを踏まえた上で、次でございませうけれども、基本的な枠組みについては、国が地方自治法のような形で責任を負うのか、住民投票で決めるのか、条例で決めるのか等々を議論すべきではないかというご指摘でございました。

大きな2つ目、議会のあり方についてでございます。まず、議会運営のあり方ということにつきましては、最初の丸でございませうけれども、説明責任を負う議会がもっと果たすべきであるというご指摘。2つ目の丸でございませうけれども、当局側は出てこなくていいから議員間で議論するなど、議会みずからがレベルアップするなど、現行制度の中で、工夫次第でいろいろなことができるのではないかというご指摘でございました。議会の構成のあり方をめぐりましては、最初の丸でございませうが、現在の議会の議員構成はサラリー

マンや女性が少ないという課題があると。議会構成がその自治体の住民の縮図足り得るものになるように変えていくことが必要なのではないかとのご指摘でございました。2つ目の丸でございますけれども、まちづくり協議会のような地域レベルの団体で地域の問題を決めていこうという取り組みと、地方議会を引き合わせていくという選択肢があり得るのではないかとのご指摘。最後の丸でございますが、議員数は減少してもいいのではないかとご指摘がある一方で、議会は多様な意見を反映させる機能を有しており、数は多いほうがよいのではないかとご指摘もあるがどのように考えるかというご指摘がございました。

以上、足りないところもあるかと思っておりますけれども、第1回会合における主な議論につきまして事務局なりにまとめさせていただきました。

次に、先般、西尾主査から、第2回の会合においては、議会のあり方について議論の対象にするというお話がございましたので、これを踏まえまして、議論の材料にするために資料2を用意させていただいております。

まず、1ページでございますけれども、先ほど、第1回会合における主な議論についての最初にお話ししましたように、第1回会合において、議会と長の関係につきましては、大きくは、議会が執行権限により責任を持つようなあり方という方向と、逆に、議会と執行権限との分離を徹底するようなあり方という2つの方法があるというご指摘がございましたので、これに応じて、次のように議会に関する論点を上げてみたものでございます。

まず、1でございますが、議決事件に関してでございますけれども、議会が執行権限により責任を持つようなあり方という方向に立った場合には、この議決事件については基本的には現行制度を維持することになるのかとしてございます。一方で、分離を徹底するあり方の方向で考えた場合には、議会の議決事件につきましては、契約の締結とか財産の取得・処分、訴えの提起等々、執行機関の執行の前提として要するとされるものにつきましては対象外とすると。議会の権限を本来的なものに純化していくという考え方も成り立つかということで、ここに上げさせていただいております。

2でございますが、検査権、調査権等の監視権限についてでございますけれども、執行権限により責任を持つようなあり方を考えた場合には、基本的には現行制度を維持することになるかとしてございます。一方で、分離を徹底するというあり方の方向の場合には、実地検査権の付与などのほか、議会としての監視機能の強化を図るということも考えられるかとしてございます。

2ページでございますけれども、議案の提案権、修正権の範囲ということでございますが、責任を持つようなあり方の場合には、現行制度を維持することになるのかとしてございます。分離を徹底するあり方の場合には、現行制度よりも議会側の提案・修正のできる範囲を拡大することが考えられるかとしてございます。再議についてでございますが、責任を持つようなあり方の場合には、基本的には現行制度を維持することになるかとしてございます。一方で、分離を徹底するあり方の場合には、現在、予算、条例について認められております一般的拒否権につきまして、議会に提案権が専属するもの以外すべてを対象にするというふうにするなど、再議について拡大していくということが考えられるのではないかとしてございます。5番でございますが、不信任議決、解散についてでございますけれども、責任を持つようなあり方の方向でございますが、これはやはり現行制度を維持することになるかとしてございますが、分離を徹底するあり方の場合には、議会と長の分離を徹底する観点から、不信任・解散制度を廃止するということも考えられるのではないかと指摘してございます。

3ページでございますが、6の専決処分でございますけれども、責任を持つようなあり方の場合には現行制度を維持することになるかとしてございますが、分離を徹底する場合には、これは議会が議決を行わない場合を除いて、こういう専決処分については廃止・縮減を考えることとなるかとしてございます。7の会議の運営等ということでございますが、責任を持つようなあり方の場合には、招集権、会期制について現行制度を維持することになるかとしてございますが、分離を徹底するあり方では、招集権については議会が持つことになるのかと。その場合には、会期制というのは意味を失うことになるのではないかと。また、長やその委任を受けた者の出席義務については限定するという措置が考えられるのではないかと。それから、議事堂の管理権は議長が有する、議会の予算についても議会がみずから執行するということも考えられるのではないかとという指摘になります。

次に4ページでございますけれども、議員・議会運営のあり方についてということで、考えられる論点を上げてございます。

まず、最初の丸でございますが、基礎自治体の議会と広域自治体の議会のあり方は分けて議論すべきではないかと。2つ目の丸でございますが、地方議会議員の選挙制度のあり方をどう考えるべきかと。その場合に、地方議会の政党化についてどう考えるかと。3つ目の丸でございますけれども、議会が、住民や専門家などの非議会議員を取り込んで、議論を充実させることが考えられないかということでございます。4つ目でございますが、

住民発議制度、住民投票制度などの直接参政権を拡充することについてどう考えるかということを上げております。

5ページでございますけれども、議会を、専門的知識を有する少人数の議員で構成されるものとするかと。または、多人数の議員により構成されるものとしていくべきかと。次でございますが、そのような専門的知識を有する少人数の議員で構成される議会のあり方と、多人数の議員で構成される議会のあり方とは併存し得るかということをお願いいたします。それから、幅広い住民が議員活動ができるようにするための環境整備として、休暇制度、休職制度、復職制度をどうするかということをお願いいたします。それから、議長会からの要望事項でございますけれども、議員が住民から選挙で選ばれるという特性から公選職として位置づけられるべきとの要望を踏まえて、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきではないかという点でございます。

次に、参考資料でございますけれども、これにつきましては、地方議会の議決事件、検査権・調査権の沿革を7ページ以下に上げてございます。それから、9ページ以下に再議、不信任議決・解散の沿革、11ページから会期等に関する沿革、13ページから議員報酬等の支給に関する沿革を上げてございます。最後の14ページに、現在の労働基準法で、使用者が、選挙権その他公民権としての権利を行使することを拒んではならないという規定がございますので、それを上げさせていただいてございます。

これらの資料につきましては、後ほどごらんいただきたいと思います。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、ただいまの説明も踏まえまして皆様から自由にご発言をいただきたいと思いますけれども、前回の会合における主な議論についての取りまとめについて、何か、特段のご意見とか注文がございましたら最初に伺いたいと思います。要領よくまとめておられるのではないかと思います。よろしゅうございますか。

それでは早速、資料2の議会のあり方についてというところに入りたいと思いますけれども、前回、長と議会の関係について、相反する2つの方向性があるのではないかと。現行制度が、いわばこのまま続けられるという1つの選択肢であるとしまして、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、これは全く逆の方向なんです。2つの方向が考えられると。どちらがいいと決めて

いるわけでもないんですけれども、選択肢を考えると、そのように考えられるのではないかということを申しましたので、それに沿って、そうだとすると、議会の権限に関してはこういう相違が出てくるのではないかというのが最初の整理だと思います。

こちらのほうは、より密接にと言いながら、ほとんど現行制度のままかと書いてありますけれども、細かく言えば、より密接にするんだと若干変化が起こるといふ部分もあるのかもしれませんが、基本的には現在のものが密接につながっていて、これを切るといふ場合にはかなり大きな変更が起こるのではないかというご指摘だと思うんですけれども。この点について、もし、何かご意見がありましたらどうぞ自由にご発言ください。

【斎藤教授】 よろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 2つの方向性で考えるとそれぞれどうなるかという理念というか、モデルとしてこういう表を提示するのはよくわかります。ただ、具体的に見た場合、幾つか指摘したいんですが、まず、議決事件ですね。分離の徹底ということになると、これは執行の前提となるものは対象外とするという方向になっていますけれども、それでは、分離した場合の議会の本来的な権限というのは何なのかというのを考える必要があると思うんですね。議会の本来的な権限の中で、例えば、監視権限とか監視機能というのを考えるのであれば、ここで取り上げられている議決ですね。例えば、契約を締結するに当たって、議会が議決する。これは、一面では、形式上、地方公共団体の意思を決定すると。執行における意思決定という、まさに執行の部分にかかわっているという面があるのはわかります。

ただ、他面で、議会が執行についてチェックする。執行部と同じ方向で考えるんじゃないかと、議決ということでチェックするという面がありますから、右側に書いてあるように、対象外にするというのはちょっと単線的には出てこないんじゃないかという疑問を持つんですけれどもね。

例えば、最高裁で問題になった事例で、執行部の側がある契約の締結について議決を求めたら、談合の疑いがあるというので議会で指摘されたんですね。それに対して執行部側はどうしたかという、契約の締結の議決が必要のない工区、工程に3区分をして、これで議決をしないで済むというので出して、それが訴訟の対象になって、最高裁はどう言ったかという、96条の適用を回避するためにそういうふうに工区を区分したのなら違法であるという指摘をしています。ほかにも、この議決を回避するためにそういう契約を、金額を下げたりということをして執行部がする場合があつて、そうすると、それは確かに執行

権にかかわっているんだけど、監視機能ということを見ると、これを対象外にするというのは、直ちには賛同できないというか、その前提として、議会の権限を本来的なものにするというのはどういう意味なのかというのを詰める必要があるのではないかと考えます。

あまり長くなってもなんですが、3や4の右側についても、同じような指摘ができるんじゃないかと思います。つまり、議会の権限の本来的なものを、例えば立法権限だと考えた場合には、長の側の立法、条例についての提案権、これをないというところまで持っていくのかということですね。そこまでやるのであれば、右側で出ている3なり4なりの現在の提案権や、再議の話が見直しになってくるというのはわかるんですけども、そのあたりを考える必要がないかなということですね。

【西尾主査】 私に答えるべきことなのかどうかかわからないんですけども。事務局のほうから何か見解があれば答えてくれてもいいんですけども。

私は、アメリカの市長と市議会みたいな形式とかいろいろ考えての話ですけども、議会の役割は何かと言われたら、このときは両者を分離すると言え、おっしゃったとおり、立法機関に純化するんだということだと思えますね。そうすると、条例を審議して制定するというのと、予算を議決するというのと、決算を議決するというのと、これが立法権なので、それに特化してといいますか、純粹化していくということなんだろうと思えます。そうだとすると、その前提として、当然に行政監視という権能はついてくるわけで、実際に執行機関がやっていることの是非を判断しなければいけませんから、決算機能とか審査機能と行政監視機能というのは、極めて重要なことになるわけですね。国会で言えば国政調査権等が重要になるわけですけども、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ぬ。しかし、それは執行した結果を調べるのであって、事前に執行権の行使について同意をすとか、そういう権限ではなくなるのだろうと。執行した結果については徹底的に調べますよということと、調べた結果、いろいろと不都合なことが起こると議会が思えば、これは、今度はそういうことを防がなきゃいけないと。2度とそういうことが起こらないようにしなければならぬと考えるのが立法機関なので。

そうすると、例えば契約の仕方ということについても、条例が一定のルールを決めるということがあり得るのではないかと。あるいは、財産の処分という問題についても、財産を処分するときはこういうルールに従えということ、議会が条例で定めるというような



ことになってくるのではないかと思うんですね。そういう意味で言うと、議会はその立法権は拡大しなきゃいけないわけで、私は、議決権限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と思うんですね。

だから、今まで規則やら何やらで決めていたようなことが、どんどん条例化すると。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と。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ですと、こういうことなんじゃないだろうかと私は思います。

ただ、もう1つの問題、最後におっしゃった、もしそういう発想ならば、長の側、執行機関の側が条例の提案権を持つのは果たして妥当なのかというのは、前回岩崎委員がおっしゃっていることで、国のレベルの大統領制までいきますと、元首でありという、その大統領は、立法権を持たないということが原則なんだと。もし、大統領制的なものだというふうに自治体の長も考えるのならば、条例の提案権を持つことは果たして妥当ですかねと、こうおっしゃいました。国のレベルの制度としては、世界を見たらそのとおりだと思うんです。大統領制における大統領というのはそういうものだと思うんですね。

しかし、自治体レベルで市長市議会型というのをとったときの市長は、通常、条例の提案権とか、予算の提案権というのを持っているほうが普通ではないかと思うので、自治体レベルではそちらのほうが世界的には普通の姿ではないかなと思うんですけれども、それでいいのかという議論は十分成り立つと思います。

【久元自治行政局長】 よろしいですか。

【西尾主査】 どうぞ。

【久元自治行政局長】 事務局として、こういうふうに書かせていただいた理由について若干触れさせていただきますと、この契約の締結とか、財産の取得・処分については、地方公共団体の議会の、やはり本来的な機能、つまり条例の制定や予算の議決や、あるいは決算の認定とはちょっと性格が異なるんじゃないかなと考えておるわけです。というのは、国会にはこういう権限がありません。それは、明治に官有財産規則を制定されたときからそうなっていて、そのときに、財産の取得・処分、特に、当時は財産の処分、官有財産の払い下げについて、国会が関与すべきかどうかということについては議論があったと承知しておりますが、それ以来そういうふうになっていないというようなこととも関連して、そういう国会における権能から考えれば、議会の権能ということから見れば、本来的な部分ではないんじゃないかと。

さらに言いますと、この96条の議決事件は、斎藤先生のほうがよくご存じだと思いますが、基本的には市制町村制の規定を踏襲しているわけで、戦後、この二元代表制を入れたときには、実はこれはもう一度見直さなければ、本来、そのときいけなかったのではないかと。今回、こういう議論を改めてするとき、もう1回ここをそういう面から、見直したほうがいいのではないかとというような気持ちも持っております。

【西尾主査】 どうぞ、ほかの方々も。

【林（宜）教授】 選択肢が2つあって、1つは議会と長との関係をもっと密接にすることによって、目的というのはスムーズな行政運営が実現できるようにしようということだろうと思うんですね。その場合に、議会が執行権限により責任を持つようなあり方ということと、スムーズに行政運営が行われるということが、果たしてこれはイコールなのかどうかという……。私はスムーズに行政が行われるということ自体が、果たして、それが目的の完遂になり得るのかというのは少し気になっていて、つまり、明確に役割を分離することのほうがむしろスムーズに行く場合もある。だから、そのあたりが、長と議会が対立をしているので、その結果として行政運営がスムーズにいかないということであれば、それは権限の話なのか、あるいは行政運営のやり方の話なのかというそのあたりが、私にはなかなかまだ見えないんですね。

例えば、議会が執行権限により責任を持つような形になってしまったときに、繰り返しますけれども、それが果たしてスムーズに行くことになるのか。むしろ、対立を生む可能性もないわけではないんじゃないかと。むしろ、それよりも権限を明確に、役割を分離したほうがスムーズに行くということも考え得るだろうと。

そうすると、ここで、左側のところがほとんど現行制度を維持するという事なんですけれども、議会が執行権限により責任を持つようにする上で、現行制度をそのまま維持するということが、果たしてそれでいいのかどうかという問題がやはりあるんじゃないかという気がするんですね。もちろん、これをもう少し具体的に議論していくと、細かな点での修正というのがあるかもしれませんが。どうも、現行制度を維持することが議会の執行権限を強めるということともどうもつながりにくいような気もしますし、その辺、なぜ密接な関係を形成するべきだと考えているのか、それがスムーズに行くべきだというぐあいにするならば、スムーズな運営のための方策として、一体どれが一番いいのかというようなことをもう少し議論しないと、ちょっと何か、私にはまだよくわからないところが残っております。

【西尾主査】 どうぞ、行政課長。

【安田自治行政局行政課長】 本日用意したこの資料でございますが、議会が執行権限により責任を持つようなあり方と、分離する、徹底するあり方、こういう考え方に沿って議会の各議決事件、その他の権限にどのような方向、影響を与えるかといいますか、方向性が考えられるかということを書いたわけでございますが、その密接な、より責任を持つようなあり方を考えたときに、これの外の問題といたしまして、これは、第1回議論の中であったわけでございますけれども、執行機関の中に議会の議員が入っていく、あるいは何らかの形で関与していくということが、今日の資料の外にあるわけございまして、左の、より責任を持つようなあり方で、議会の権能ということだけに着目したときには、今の制度とあまり変わらないだろうという整理にしたんでございますけれども、その外の話として、執行機関の中と融合していくというイメージを持って整理しているということでございます。

【西尾主査】 岩崎さん、どうぞ。

【岩崎教授】 今、お話をくださった議会のメンバーが執行権に入るとい、今日のは議決事件という構造でしたけれども、前回からの議論の流れからいけばそういうことだと思うのですが、私も、例えばフランスのコミュンや議院内閣制では議員が執行機関に入っているのではないかという、今日の資料の中でも、読み返してみても確かにそうだがと思いながら、どこか何かすっきりしないなと思ってずっと考えておりましたところ、前回、議会の選挙は必須であるが、行政権の長の選挙はオプションであるという話をしましたが、フランスのコミュンも議院内閣制も、議会の選挙だけで行政権の長の選挙はしていません。

ですから、議会が選挙をして、議会の選挙の結果の、党派構成とかもいろいろあると思いますが、多数派に相当するものが行政権を形成するという事で兼ねるわけで、行政権の長が直接選挙で選ばれる、もちろん議会も選挙でありますので、そういうところでは、議会と行政権と、執行権でもいいですけども、1人の人間が2つのブランチに属するという事は、いろいろ調べたけれどもあり得ませんでした。議会の選挙しかない場合には、行政権の形成は議会から行われるので、議員全部じゃないですけども、多数派が行政権を形成するという意味で、与党が内閣を形成するなり、それからカウンスル制にしても議会から執行機関を形成するという事になっていきますので、1人の人間が2つの機能、行政権と執行権と果たすということは、行政権の長の選挙がない場合に限ってということが、ざっと調べてみた結果そういうことでありました。

そういうことから考えていくと、今回の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。今、申し上げたように、全く別の選挙をしているということは、選挙が負っているものは違うわけで、議会のメンバーを選ぶのと首長を選ぶのは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と思っています。

ですから、人を2つのブランチに属させることによる密接化というのは、政治制度上ほぼあり得ないということだと思います。それにもかかわらずというか、憲法を変えないという前提と言われているので、二代表制を置いたままいろいろ苦勞の末こうなった制度をどうするかと、いろいろ考えてみたんですが、議会はたくさんあるのでどれと言えないんですけれども、もちろん元気なところもあるんですが、全体的に不活性であると。いろいろな理由があると思うんですけれども、議員さんの言い分としては執行権がないから、つまり、予算を握っているのは首長のところなので、自分が言ってもしょうがないと。前回、地方自治体のことを行政と言っているのもおかしいという話をしましたけれども、議員が執行権がないから何もできないと言うことが何か変だなと思っていました。条例を作成して提案して、議決をしてと3段階があるとすると、議決権は完全に議会にあるわけですから。そうすると、申し上げたいことは、議会は執行権限に責任を持つとかそういうことではなくて、議決に責任を持つ、より議決に責任を持つという方向に、当たり前のことなんですけれども、それをもうちょっと意識したほうがいいということです。例えば、破綻した市とかありましたけれども、その原因となっているものも、議決しているんですよ、議会で。でも、責任は問われませんよね。目立っているのは、首長さんで。議決の重さをどうとらえるかということがすごく重要です。立法権の重さと言ってもいいんですけれども、そういうことだと思います。何を議決するかというのは、さっきの契約までやるかという話もあるかもしれませんが、そもそも論で申しわけないですが、そういう議決、議会には執行権はないが議決権がある。だから、もうちょっと議決権の重さを考える。それから、首長、執行機関のほうは議決権を持っていない。予算を作成して提案することはできるかもしれないけれども、それがそのまま通ると思い込んでいるところがちょっと間違いで、議決を経ないと成り立たないんだという議決に対するリスペクトみたいなものがやはり少し欠けている、そういう意味でなれ合っていると思うんですが、それは運用上の話であって、制度上はそういうふうになっていないのかなという気がします。

ですから、制度の問題なのか、いわゆる使いこなしの問題なのか、意識の問題なのか、それによって、ここでは意識の問題をやってもしょうがないので、運用の、ちゃんと使いこなししているかどうかというところが把握できないまま制度いじりというのはどうかという気がしています。

ちょっとまとまりませんが、以上です。

【西尾主査】 ありがとうございます。前段で言われたことは、もし、執行機関の長が直接公選で選ばれて、議会の議員がまた直接公選で選ばれているとすれば、両方の機能を兼ねることはおかしいのではないかという疑問を出されたわけですが、それは前回のときに斎藤さんが出された疑問、まさにそのとおりで、それは憲法との関係ではどういう理屈になるでしょうと言ったんですけれども、93条で議決機関の議員はという表現を使っている。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んですかね。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ので、もしそれはおかしいという、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かなと思ったんですけれどもね。岩崎さんが出された論点は、まさにそのことをもう一遍繰り返されたんじゃないかと、斎藤さんが出された基本問題というのを言っていらっしゃるんじゃないかと思います。

ただ、議員として選ばれた人が執行機関にかかわるという制度はないとおっしゃいましたが、これはイギリスが変なものをつくったものだから大変なんですけれども、公選の首長がいて、そしてそれが、その下に、議員から閣僚を任命して内閣のような姿をとるという形態をあえてつくったわけですね。

たまたまかもしれませんが、大阪府知事が、こういうのが日本でもできていいんじゃないかなというのはその型に似ているわけですね。ですから、全くないというわけではなくて、珍しい制度なんですけれども、そういう制度も世界の中に生まれ出しているということが1つと、もう1つは、かつて日本の明治以来の市制町村制とか府県制ができたときには、当初は参事会という制度があったわけですね。そうすると、議会での議員として選ばれた人の全員じゃないんですけれども、その中からさらに参事会議員というのが間接的に選ばれていて、その参事会の議員は執行権にかかわったわけですね。ですから、それは議員がまた執行機関にかかわるという例は古今東西にないとは言い切れないんじゃないかとは思いますが。

【斎藤教授】 少しだけ補足してよろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 93条の今の論点についてだけですが、93条の解釈としてどう考えるかということと、岩崎委員ご指摘の両方が公選であるということの正統性、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っんですね。これは、おそらく今日のペーパーの右側の、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んだと思います。私も、この間いろいろ文献を渉猟する時間はなかったんですが、シュミットの憲法理論という、これはドイツの実定憲法のことを書いた本じゃなくてむしろ一般理論を書いた本なので、今もよく参照される本ですが、そこではやはり、これは国レベルの話ですけれども、厳格な権力の分立というのを立てた場合には、やはり兼職禁止というのが出てくるんだと。1つの部分に属する官庁、分枝、枝ですね。枝が同時に他の部分に属することは許されず、したがって極めて厳格な兼職禁止が行われる。立法府の議員たる地位と、国家的行政の官吏たる地位との間にもそれは存するんだということが書いてあって、分離から出てくる原則の第一にそれが出てきていて、興味深いことに、今日の論点の右で示された。分離型で進めるとどうなるかということも、厳格な分離の帰結として幾つかシュミットが項目を上げている中では、例えば、政府に招集権がないこととか、法律発議権がないことというのと並んで、やはり厳格な兼職禁止の実行というのが上がっています。解釈論としては兼職禁止ということをも日本国憲法の解釈としても導き出すというのはあり得るかと思っんです。

【西尾主査】 いかがでしょうか。ほかの論点でも結構だと思いますけれども、今の形で続けて。どうぞ、林さん。

【林（知）准教授】 今の論点で言いますと、斎藤先生のおっしゃるのも1つの筋の通った考え方だと思います。ただ、おそらく、憲法が議決機関と首長を公選せよと述べているところですので、そこから厳格な分離という要請を読み取れば、斎藤先生のような議論が成り立つということですし、違う解釈が成り立つかどうかということなんだろうと思っんです。

これ、私は憲法というわりと抽象論の世界で生きておりますので、地方自治の実態ということをおはあまり存じないものですから、ちょっと議論が、先ほど林先生が少しおっしゃったこととも関連するんですが、議論がどこを目指しているのかがまだよく見えてこな

くて、そこをご指摘なりご教授をいただければと思うんですけども。現在の仕組みがどうなっているかということを考えるに、二代表制というのは特有の問題点を抱えているということなんだろうと思うんですね。つまり、本来的な役割に、仮に議会と執行権を純化したとしてどうなるかという、これは仮に議会が財政と立法の機能を担うと。首長のほうが、執行機関が執行を担うということであったとしても、執行府が一定の政策をしようとする場合には立法や予算が必要だということになりますから、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だということだと思うんですね。現行の仕組みというのは、二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ということなんだろうと思うんですね。

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つのモデルがあるんですよと言ってみてもらちが明かないといえますか、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でない、何というか議論の方向性がちょっとよく見えてこないような感じがして。そのあたり、私は実態を知らないものですから、そこら辺で何かこういう問題が持ち上がっているんだということ整理していただけると大変腑に落ちる感じがするということです。

関連しまして、いただいた資料ですと、例えば4ページ目のあたりで、議員・議会運営のあり方についてという形でいろいろ論点が出されていますが、それから、5ページということになりますが、例えば、基礎自治体と広域自治体で分けて議論をすべきではないかという問題がどうかかわってくるかということですね。例えば、広域自治体だと全体をどう、自治体を経営するのかという観点が重要で、首長のリーダーシップが重視されるけれども、例えばですが、基礎自治体では地域の身近なことについてもっと住民が直接発言できる機会が必要で、そうすると、議会の役割がもっと重要だった場合、何が今問題で何をどう克服したらいいのかというのは、実は一般的なモデルを立ててというよりは、もうちょっと基礎自治体か広域自治体かとか、問題領域ごとに、もしかしたら違ってくるのかもしれないという、もう直感的にそんな感じもするんですが、そこら辺はどうなのかなということをごなにか教えていただければと思っているということです。

【西尾主査】       どなたか、ご発言ありますか。

【横尾市長】       いいですか。

【西尾主査】       どうぞ。

【横尾市長】 この分科会メンバーの直接の委員ではないのですが、本会のほうの委員ですので傍聴させていただきましたが、ちょっと実態的な話になってきましたので、現場を知る者として少し意見を述べたいと思います。

今、二元代表制の話になっていますが、理論的には私も政治学を専攻しましたのでわかるのですけれども、実際に首長をやってみて思うことは、二元代表制が任意という議論がありますが、私は選挙の生態学から見ると、これは全く別のものだと思うのです。首長として安定して仕事をするには、可能ならば、絶対過半数をとって勝つべきです。有権者の投票数の過半数ではなくて、有権者の過半数をとるとというのが重要だと思います。そういう戦いをするのが、首長の選挙だと思います。

片や、議会議員の選挙の場合は、有効投票数を立候補者数で割った数で、経験値的に出される数字を目標に集票活動をして、当落ラインを超えれば議員になれます。そこで選ばれた数というのは、首長が集める数より少ないのです。ですから、二元代表というものの、機関としてはそうなのですけれども、個別の人間にとってみれば多分違う感覚があるのかなというのを感じております。

それを踏まえて思うのですけれども、例えば、前高浜市長さんが出されているメモにもありますように、議会に託されていることは民意の反映なのですけれども、今の選挙のことから言いますと、後援会組織の名簿の数だけ聞いておけば勝てる選挙ですと、その方のご意見は必ずしもパブリックな意見になるかという課題がいつも残るわけです。極言すれば身内の話だけで勝てますので、身内の話の議論を、代表だと言ってきていけば、偏していることがあり得るわけです。その辺をどう克服するかという課題がいつもあります。

あともう1つは、先ほどほかの委員もおっしゃったし、本委員会のほうでも出た話題なのですが、住民訴訟案件などを見ますと、議会の議決の重さというのが決してまだ重くないように感じるのです。議会に付議して決められて、どこどこ審議会で決められて、そして執行したものに関して不服請求が起こされて、敗訴になると、負担はすべて首長になってくるのです。あるいは元首長となります。そうすると、議会の議決の重みは何だろうかなということ、やはりいろいろ課題として感じていらっしゃる首長も多数おられますので、前回、町村会代表の委員の方からそういった課題も出てきましたので、ぜひそういう実態面も踏まえていただきながら、今後のあるべき論を模索していただくのがとても大切かなと思っております。

そういう意味では、これも前高浜市長さんのメモにも出ていますが、自由度の非常に高



い、創意工夫のできるような自治体の制度を、議会の制度を、議会と首長の絡みというのもとても大切なのかなと思っております。ただ、多分日本国はこのように全てのことを、地域で自らつくるという経験をいまだ1回もしたことがないので、ある程度のルールと選択オプションの事例を示して、地域ごとに大いに議論をして、うちの議会はこういう議会、うちの首長組織はこういう自治体組織でいこうかなということを、議会なら議会でしっかり議論をして選ぶということをしていかないと、自治体の仕組みとしてはなかなか落ちつかないのかなという印象を今のところ持っております。

【西尾主査】 何か、事務局が補足することはありますか。

【小川政務官】 よろしいですか。

【西尾主査】 どうぞ。

【小川政務官】 すいません、ちょっと本来、あまり発言は控えなきゃいかんかなと常々思っているんですが、そもそもこの論点は、例えば、大阪府の橋下知事が議会から執行部に登用したいということを発表されたりとか、それから、かつて特区の話の中で、こういうことをやれないかという町長さんがおられたりという、ある種実需に基づいた問題提起です。三権分立じゃありませんけれども、二代表制の肝といいますか、鍵は、やはり権力の均衡と抑制にあるんだろうと思います。

一方で、一元化していくということは、林先生がスムーズな執行とおっしゃいましたけれども、まさに効率的に執行を進めていくと。そこは、国会なんかを見ても思います。与野党のせめぎ合いというのは、ほんとうに手間や時間がかかりますし、でも、そこで何らかのバランスがとれている。そうすると、抑制なり均衡を重視するか、それとも効率性をある程度高めるかというところの究極の価値闘争なんだろうと、この議論については思っております。

ただ、岩崎先生がおっしゃったとおり、憲法が二代表制を前提にしている以上、論理的には少なくとも、これはもうほとんど議論の余地がないくらい明らかなことなんだろうと。憲法改正という大きなところまで乗り出さない前提で議論することにどれほどの意味があるのかということも含めて、皆様にはいろいろな思いをお持ちなんだろうと思うわけですが、ちょっとここから先は私の個人的な見解なんですけれども、私は地元が香川県でございまして、人口は100万人をこの間切りました。ということは、横浜市の3分の1から4分の1ぐらいです。面積は全国最小でありまして、どこかの大きな村の半分ぐらいだと思います。その中に、合併は進みましたが、それでも17市町村ありまして、都道府

県と二層制。最小の村が人口2,000人か3,000人だと思いますが、そこでも二元代表でやっているということを見てきた中で、例えばなんです、もう1県、1市ぐらいでやれるじゃないかと。もう、2つも、2村もいない。そこで、議会の議員は、例えば地元の選挙区の日常のお世話といいますか、例えば、あぜ道の掃除から始まって、本当に経常的なことは議員が地元で責任を持ってやっている。しかし、政務といいますか、ほんとうに高度な政治判断をやるような仕事については、香川県議会の議員の1人として意思決定にかかわると。つまり、そこでは執行権のごく限られた一部が限定された地域の中で委任なり移管されているというような抱き合わせみたいなことは考えられないのかなというふうに、個人的にはいろいろと考えたことがありました。

いずれにしても、これは理想的には岩崎先生の議論がほんとうにわかりやすいというかそのとおりなんです、全国のあらゆる規模の自治体で全く同一の制度をとっていることの矛盾から来るニーズといいますか実需を、どの辺で裁くか、あるいは全く裁けない話なのかという観点で、ぜひさらに専門的なご議論をいただければなと願っております。

ちょっと、出過ぎたことで大変申しわけないんですが、ありがとうございます。

**【西尾主査】** この点も、いろいろ議論は尽きないと思うんですが、もう少しこの点をやりますか。それとも、今日の主題は、次の4ページ、5ページに出てくるような議員・議会運営のあり方について集中的に議論していただきたいということなんですけれども、そちらへ移ってよろしいですか。これを1つ1つ議論していてもなかなか決着がつかないだろうと思うんですけれども。

**【斎藤教授】** 1点だけ。先ほどの議決の点について西尾先生のご意見がありまして、私も基本的には、条例や予算をつくっていく、それから監視についての条例をつくっていく、予算を議決するという形で監視機能に重点を置く。今までの議論でも出てきた、議決の重みを考えるべきだという方向であれば、それは賛成でして、必ずしも事前に議会が、個別の契約案件等について、チェックしなければならないというわけではないと思います。

ただ、議決の中には、条例予算だけじゃなくて計画ですね。長期の計画等についての議決もありますから、これまで右側で出てくる執行の前提と考えると、ちょっと範囲が広過ぎますので、計画等についてはちょっと別じゃないか。左側に、法定受託事務の追加が提案されているが、基本的には現行制度の維持という文言、これは文章の点だけですが、これは別に、これはやめましょうという意味ではないですよ。それも含めてということですよ。

【西尾主査】 それでは、少し4ページ目、5ページ目の新しい議題のところでは議論を詰めていただきたいのですが、議員・議会運営のあり方について、皆さんの率直なご意見をまず聞かせていただきたいと思うんです。

林宜嗣先生ですけれども、初回からでしょうか、住民をバランスよく代表するような地方議会でなければいけないのではないかと。多様な住民の意見が反映されているような議会ではいけないのではないかと等々おっしゃいましたし、私ももう少し、ごく普通の住民が、議員を兼職できるようにすべきではないかと。端的に言えば勤め人、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とこのことを言ってきました。もし、そういう考え方でやっていきますと、議会の制度もいろいろ考え直さなきゃいけませんし、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います。

ただ、そういうことを詰めて考えていくと、果たして地方議会全部について一律そんなことが言えるだろうかという問題に必ずぶつかるわけです。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と。なるべく多様な意見が反映される、ごく普通の人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なと思うんですね。

国会議員の世界までそういう発想でいくわけにはいきません。都道府県議会というのは、どうしても国会と市区町村議会の間みたいな形態を持たざるを得ないと思うんですね。ですから、議論をこれからだんだん詰めていくとすると、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、やはり区分けして議論せざるを得ないのではないかとこの論点がまず出されているんだと思います。

私はこれに賛成で、何らかの新しいことを考えるとしたら、基礎自治体の議会だということはどういうふうに変えていくことが好ましいんだろうかということに集中して考えるべきではないかと思っているんですが、いかがでしょうか。

【林（宜）教授】 先生、いいでしょうか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【林（宜）教授】 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きゃ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ほんとうに必要なのかという自治体もある。ですから、そういう基礎自治体のレ

ベルでももっと多様な制度ということも考えていくべきだろうし、そして、広域自治体と基礎自治体の間でやはり制度は同じでなければいけないということには私はならないだろうと思います。

ただ、その場合に、広域自治体の役割は何だろうとか、あるいは基礎自治体の役割は何だろう、その場合の基礎自治体の中での地域の役割は何だろうというところまで一方でおかかないと、議会制度としての、例えば夜間開催といっても、広域自治体だったら、なかなか遠方から足を運ぶというのは非常に難しいだろうという技術的な問題と、役割として、例えば議員を専門的な知識を有する人たちからなる議会なのか、あるいはもっと多様な人材から構成される議会なのかということを議論する場合でも、やはりその自治体が果たすべき役割というものが、非常に重要なポイントになるんだらうという気がするんですね。

ですから、5ページ目のところに「専門的知識を有する」あるいは「多人数の」と書かれておりますけれども、これを判断するのは、やはり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と私は思っていて、ただ、その役割それ自体が変わってまいりますと、こういうものもあり得るので、この辺を議会のテクニカルな話だけでは答えが出ない部分もありますので、そこらを一体的に考えていかないといけないというような気がするんですね。

その辺、当面の問題として、今の制度の役割分担等の中で、どうあるべきかということ考えたときには、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に関しては、私は大賛成でございます。

【西尾主査】 どうぞ、ほかの方々も。

【安田自治行政局行政課長】 すみません。冒頭にご紹介しておくべきだったと思うのでございますが、先ほど横尾市長さんのほうからご紹介がございましたけれども、本日ご欠席の森前市長さんのほうから、現場からの所感ということでペーパーが届いております、卓上に配布させていただいてございます。お読みいただきたいと思います。ポイントは3行目でございます民意の反映というものが今回の論点についての判断基準になると考えるというご指摘でございます。

4段目でございますように、高浜市では常設型の住民投票条例と、地域内分権というも

のをやっているということでございます。常設型の住民投票条例につきましては、次の段落でございますが、市民からの発議が可能な点に特徴があると。

それから、その段落の最後でございますように、いわゆるセーフティネットとして二元代表制の補完、補強をするために有効な手段になっていると。

次の段落、地域内分権については、小学校単位により設置したまちづくり協議会に予算の一部を渡すものであるということが紹介されておまして、最後のまとめといたしまして、議会のあり方を検討するキーワードは民意の反映であると。

一番最後から3行目ぐらいでございますが、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自治体の創意工夫が反映できるような制度を組み込むことが望ましいのではないかというご意見をいただいておりますので、ご紹介させていただきます。

【西尾主査】 何か、牧原さん、どうぞ。

【牧原教授】 この会議の始まる前提には、今現在の地方自治法が行っているように、自治体については一律に規定することをかなり緩和するということがあったと思います。とするならば、まず広域自治体と基礎自治体とを分けていくということがなければいけないし、当然基礎自治体の中でいろいろなタイプに応じたものがあり得るということになるかと思います。最終的に、住民が幾つかのパターンの中から選ぶ可能性もあるということだったと思いますから、最初の点はこれで私もいくということだと思っております。

【西尾主査】 はい、どうぞ、斎藤さん。

【斎藤教授】 私も、まず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いいのではないかとするのは、そういう考えを持っております。その上でなのですが、4ページの2つ目の丸ですね。選挙制度のあり方をどう考えるべきかということですが、自治体の場合には、やはり執行部については長の選挙がありますので、議会の選挙については、政権を選択するという観点の選挙ではない。執行部の長のほうの選挙は、やはり正確な、あるいは忠実な民意の反映というよりは、どういう執行部を住民が好みますかという、イギリス風な言い方ですかね。最も好むものに政権を与えるという側面が強いと思うんですが、そうすると、議会のほうはそういう側面ではなくて、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ると。それを前提に考えますと、広域自治体の議会については、先ほど林先生のご指摘があったように、ある程度的人数がいて、住民の意思を反映させるという仕組みが適しているということには言えるのではないかと考えます。

それに対して、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、

目に見える範囲というのがありますから、そうすると、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、あるいは森専門委員が指摘されているような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ますから、そう人数にこだわる必要はないのかなという印象を持ちます。

【西尾主査】 ほかにいかがでしょう。

【横尾市長】 よろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【横尾市長】 ただ、現実を考えると、少し課題もあるのかなと思っておりまして、ある都道府県があって、その中の半分以上の面積や人口が政令市になった場合、人口が多いので県議会や区議会の議員数は非常に多いのですけれども、その中に住んでいらっしゃる人々の暮らしにかかわる予算に関しては、あまりかかわらなくなるのですね。そのあたりの、都道府県議会の議員の、あるいは議会としての役割とか、政令市のあり方とかは、どこかでしっかりと考えておかないといけないのではないかなという議論が結構地方の現場にはございます。

【西尾主査】 その問題は、都道府県の議会のほうの問題になるんですけれども、26次地方制度調査会以来、随分地方制度調査会でも議論されて、しかし、いい解決策がないとか、具体策がない、そのまま今日まで来ているという問題なんですね。

特に、自民党から野中広務先生が議会選出の議員で調査会に出ていらっしゃったときは、野中さんがものすごく強力にそのことを何とか解決しろとおっしゃった問題で、当時の地方制度調査会はずっとみんな意識しているんですけれども、出口がない議論なんじゃないかという気がしています。でも、これからまた政令市だ、中核市だ何とかという市町村の区分の話も議論しなきゃいけないということになっていますから、いずれまたその問題も戻らざるを得ないのかなと思います。

私、ちょっと別の観点から、こういう問題があるのではないかと思うのですが、国会の衆議院の議員の選挙制度については、従来日本では中選挙区制が伝統となっていたわけですが、これにさまざまな問題があるということになり、中選挙区制をやめようということになって、それでは小選挙区制にするのか、比例代表制にするのかが大論争になって、結局、小選挙区比例代表並立制という制度で今日に来ているわけですが、そのとき、中選挙区制だと、政党を単位にして争う選挙になりにくいと。政策を主題にした選挙になりにくいと。

なぜならば、1つの選挙区から同じ党の人が複数出なければ、国会の衆議院の多数派は形成できないわけで、同じ党派の人がお互いに競争相手でもあるということになりますから、そうなれば、それぞれの候補者は自分自身の後援会組織を固めなければ選挙に臨めないわけですね。ですから、基本的に個人後援会本位の選挙になっていると。これが問題ではないかと。お金もかかるというふうに言われて、1980年代から延々たる議論になって、政治改革が行われてきたわけですね。

そこでそういうふうになったのですけれども、実はほんとうに政党組織が選挙運動の中心になるような選挙になってきているかという、総選挙でさえそうはなっていないと。依然として多くの候補者は、自分の後援会組織に頼って選挙をしているのではないかと。自分の後援会組織がそのまま政党の支部のような形になって戦っているだけの話だということだと思えますけれども、その国会議員の個人後援会を支えている中核は、地方議会議員なんですよね。市区町村議会議員であり、都道府県議会議員の人たちが国会議員を支えているという構造になっているわけです。市区町村議会議員、都道府県議会議員は、それぞれ自分の個人後援会を持っていらっしゃる。個人後援会のピラミッド的な積み上げでしかないんですよ。それで地方議会議員の選挙もいいたらうかということは、かなり根本的な問題なんだと思えます。

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人の議員しか出ませんが、多くのところは複数議員になっていますから、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わけです。昔の衆議院みたいな選挙をやっているわけです。これでほんとうにいいんでしょうかという問題があります。

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ますから、大選挙区なんです。これはこれですと何の不思議もなくやってきたんですが、ほんとうにいいんでしょうかと。これは、政党の選挙になり得ないですよ。個人個人が選挙戦をやるよりしやうがない選挙になっているわけです。

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んじゃないかと思えます。

これはあまり議論されていないので、かなり大きな問題になってくるのですけれども、結局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なんだと思

んですね。これはかなり深刻な問題で、私はどちらがふさわしいとか、そう簡単に結論の出せない問題だと思うんですけども、現在までの選挙制度はそのままがいいという、なかなか地方議会が変われないのではないかなと、そこから問題にする必要があるんじゃないかなという気はしています。

どうでしょう。

【斎藤教授】 1つだけ。

【西尾主査】 どうぞ。

【斎藤教授】 こうだという意見ではなくて、論点だと思うんですけども、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ところに、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と思うんですね。

【西尾主査】 はい、そのとおりです。

【斎藤教授】 それで、先ほどのなかなか出口がないとおっしゃった政令市における都道府県議会議員の位置づけも、それと連動する面を持つと思うんですけども、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で、後者であるとすれば、これは理念なり、建前論かもしれませんが、比例代表制というのを考えて、いろいろな立場、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る。その中の議論において、おのずと統合されていくということで、ちょうど小選挙区制とは逆になりますよね。小選挙区制だと選挙の段階でどちらかということなので、その辺が考慮要素の1つにはなろうかと思います。

【西尾主査】 そのとおりです。かつて私は都道府県議会議員は、都道府県単位の選挙区にした比例代表選挙に変えてしまったほうがいいのではないかとやったことがあるんですけども、そのときは、政令市選出の都道府県議会議員のことも念頭にありました。もし、全県単位の比例代表で都道府県議会議員を選んではまえば、どこの地区の代表ということはないわけですね。だから、政令市の区域から出てきた議員かどうかなんて区別はないわけです。ともかく全県から出てきた議員さんということになるわけですから、そういう問題は一挙に解消してしまうんじゃないですかという意味でも申し上げたんですけども、それだけではなくて、政党の活発な論戦に基づいた選挙になるだろうとか、あるいは女性がもっと候補者にどんどん登用されるだろうなど。男女比率は一挙に改善するだろうなどということとか、さまざま比例代表にはそれなりにいい面があると思っていて、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と。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いいんだと考えると、比例代表も1つの考え方だと思うんです。

市町村についても、同じような理屈が成り立つと思いますけれども、ただ都道府県制をやっていくときには、県内の市区町村の単位との関係というのは、非常に重要なものなんですよね。やはりそうすると、小選挙区制のほうが地方議会としてはふさわしいのではないかとという理屈も十分成り立つと。

特に、市町村のレベルの話になりますと、この平成の大合併で大変な合併をしたわけで、合併前の市と町村、旧市町村の単位というのをどう調整するかというのは、大きな問題ですし、もっと昔の昭和の合併のしこりがまだ残っているところもたくさんありますから、そういう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、小選挙区でないとぐあいが悪いのではないかとという考え方も十分あり得ると思うんです。だから、これは一長一短で、そう簡単に決められる話ではないんですけれども、今の選挙制度で何の支障もないんですかねということ、ここに問題はないでしょうかということや少し議論しないといけないのではないかとということなんです。

【林（宜）教授】 よろしいでしょうか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【林（宜）教授】 今のご発言も、やはり府県はどのような仕事をするのかということと非常に密接につながっていて、例えば今、地域代表だというぐあいに考えていったときに、その地域の問題はもう基礎自治体に、県議員に移譲するんだと。そして、基礎自治体でも、域内分権をして、地域にゆだねるんだということになれば、議会は全体の問題を考えるとところだということになるはずなんです。ですから、結局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と気がします。

ですから、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を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

というようになってくるのではないか。そういうのが私は分権改革の今の流れなのではないかと思っていて、その辺が議会だけの問題ではないという意識でございます。

【牧原教授】 よろしいでしょうか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【牧原教授】 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と思いますし、そこで言う政党というのは、既存の政党である必要は必ずしもないということがやはり重要です。特にヨーロッパがそうですが、地域政党というものがあり得るわけですから、そういういろいろな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のではないかと思います。

【西尾主査】 小川政務官、どうぞ。

【小川政務官】 先生、私も黙ってられない性格でまことに申しわけありません。選挙制度、市長さんもそうですけれども、実際に選挙をやっている側からすると、この選挙制度が絶対だというのはなくて、それぞれに一長一短で、私が最近思うのは、これは発展段階論的に見るという視点が1つ必要なのかなという気がします。

小選挙区は、言葉は悪いんですけども、「おれかおまえか」という選挙制度なんですよね。中選挙区とか、大選挙区は「おれもおまえも」という選挙です。それは、極めて政治構造を個人的な、まさに西尾先生がおっしゃった個人後援会とか、地縁、血縁を中心にした個人的なもので政治文化を醸成していくには極めて適した制度です。

ところが、「おれかおまえか」という、二律背反を有権者に迫るとするのは、極めて合理的に判断しなければならない、より政党政治に近づいていく。地縁とか血縁よりも価値であり、理念であり、思想であり、哲学であり、政策でありというところへ一歩政治を上上げていく仕組みです。

さらに、比例代表制となりますと、小選挙区制度で失う多元性を吸収できるわけですが、一方で有権者からすると大きく失うものが2つありまして、1つは直接人を選べないということを失います。それと、政権を選べない。政党は選べるんですが、政権は選べないということを失います。そうすると、人を選ぶ機能と、政権を選択する機能を、有権者からすると白紙に近い状態にして、それと引きかえに自分の信条とかに一番近い、いい選択ができるという価値を得ると。そこはトレードオフにありまして、政党そのものに対する信頼感がもう1段、2段高くなると、それは有権者との関係で成り立つという、極めて政治文化の発展段階論的に見ると、やはり俗人的な中選挙区、大選挙区から、合理的な小選挙

区、そしてより多元的で政党への信頼感の高い比例代表というような階段を上がるのかなというふうに見ております。

そうすると、自治体の選挙は、今の局面でいくと、やはりもう少し合理化し、政党政治の色彩を帯びる局面にこれから入っていくのではないかなと、そういうふうな見方を個人的にしているんですが、またご指導いただけたらと思います。すみません、ほんとうに申しわけないです。

【西尾主査】 1点だけ。比例代表制は政権を得られないとおっしゃいましたけれども、それは国政のレベルで、議院内閣制のところでは比例代表制をやったらばということですよ。

【小川政務官】 そうですね。

【西尾主査】 多党化しちゃって、どれが第一党と簡単に決まらないから、いろいろ連立工作をしなくちゃならなくなると。それで、どういう政権が生まれるのかは、有権者が結局最終的には選べないと。政党のリーダーの交渉になるということを書いていらっしゃるわけですね。

【小川政務官】 はい。

【西尾主査】 不幸にしてか、幸福か知りませんが、日本の今の自治体のところで比例代表を地方議会議員に入れてくるときは、もともと政権選択はないわけですよ。長は長で別に選んでいるんですから、直接公選しているんですから、全く政権を握るという余地のない議員を選挙するので、その問題は地方議会にはないということだけですね。

さて、あまり皆さん議会については出ないんですが、2枚目の5ページ目にも、専門的知識を有する多人数の議員か、アマチュアで構成すると言ったら言い過ぎかもしれませんが、そういう議会かという2つのタイプの議論や何か出てきていますけれども、何かもう少しご発言ないでしょうか。

【牧原教授】 よろしいでしょうか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【牧原教授】 先ほどの最初の論点、「議会と長の関係にかかわる2つの方向性を踏まえ」というこちらで、執行権限との関係で2つの案が出ていたんですけども、そのときには、議員が執行の中に入るかどうかというところでイギリスの例が出ておりました。

しかし、イギリスの場合で言いますと、直接公選首長と内閣制というものと、もう一つ代表的なものとして挙げられていたのが、リーダーと内閣制というものがあげられていま

した。イギリスの地方自治体の伝統的な委員会制をこのリーダーと内閣制に変えるという選択肢が用意されており、多くの自治体がこれを選んだわけです。

その際の内閣の構成員というのは、いろいろなケースがありますけれども、やはりある程度政策的にも専門的知識のある人たちが選ばれる。ないしは政治的な力のある人になるということになっているわけです。とすると、この仕組みというのは、「議員・議会運営のあり方について」の2番目の「専門的知識を有する少人数の議員で構成される議会のあり方と多数の議員で構成される議会のあり方との併存」というのに若干近いのかもしれないという気がしております。つまり、内閣が前者、議員全員で構成される議会ないしは委員会が後者というわけです。

つまり、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、議会の構成との関係でも、いろいろなあり方があるということなのではないかと思うわけです。議会が執行権にどう絡むかという論点は、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という気がします。

そうしますと、やはり議会と長との関係と考えたときに、まず徹底して分離した場合の議会ものを思考実験として考える必要があります、その上で議会がどの程度執行をにらむのか、さっき岩崎委員のおっしゃったことですが、執行の状況をにらむのかという問題が見えてくるのではないのでしょうか。言い換えれば、議会がどう政策についての専門知識を持つのかという問題が見えてくるのではないかと思います。

現在の状況の上で考えると、首長の権限が強いですから、まずはどれだけ議会をそこから分離できるかというふうに考えてみると、「議員・議会の運営のあり方について」でいう「併存」という選択肢も意味をもってくるのではないかと思います。

**【西尾主査】** 私は事務局に聞きたいんですけど、「併存し得るか」というのはどういう意味なの？ 2つのタイプの議会を二院制みたいに置けるかという意味ですか。それとも、どういうことなのでしょう。

**【安田自治行政局行政課長】** ちょっとわかりにくい書き方だったんですけど、イメージしているのは、二院制といいますか、第2議会的な、副議決機関的なものを置くと。つまり、戦前の参事会制、明治44年の改正後の市の参事会制のようなものがあり得る。多数の議会と、少人数の専門的な議会というのがあると。日常的な長の執行権限のチェックなどはそちらがやるとか、そういうことがあり得るかなということで書かせていただいたわけでございます。

【西尾主査】 はい、どうぞ、岩崎さん。

【岩崎教授】 選挙制度そのものではないんですけども、今の点でもないんですけども、基本的な問題として、地方選挙は投票率が低いというのは、すごく問題だと思っています。身近な政府ほど関心が高いというのは、理論上はそうですけども。地方選挙は4種類あって、国政も2つあって、6種類の選挙があるんですけども、例えば学生に6つの選挙のうちどれが一番関心があるかと聞いてみたこともあるんですが、現実としては全体的に日本の投票率が下がっているのも問題なんですけども、地方選挙は低い。どっちかというところだと衆議院選挙には関心はあるけれども、地方選挙は低い。

つまり、今回、何を目標としてこういう制度の見直しをやるかというところなんですけども、地域主権という言葉は嫌いですけども、地方の自治、セルフガバメントということなんですけども、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んだとすると、地方選挙の投票率が低いということはかなり問題であると思っています。考えている以上に根が深い問題だと思っています。

そうすると、どういうふうな選挙制度にすると投票率が上がるかとか、昔、公選法の規定を変えて、不在投票の要件を緩和するか、投票時間を延ばすとか、そういうことをやって、少しは上がったのかもしれませんが、やはり1つには、有権者というか、住民の政治リテラシーが低いということもあると思う。ここまで言うてしまうとしかられるかもしれませんが、それをどう上げるかということを考えると、最初の会議で申し上げたんですが、無理かもしれませんが、私は地方選挙は有権者の年齢を下げることが重要だと思っていて、可能であれば18歳に下げると。

18というのは、多分高校を卒業してどこかに行くというぎりぎりのところなんですけども、18で自分の町の選挙ができるとなると、少し意識が違ってくると思っているので、18に下げるのはどうか。全体的に成人年齢をどうするかということもいろいろ国で議論されているようなんですけども、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ので、地方でやってみるのはどうかなと思っています。18と少し若目になっていけば、少し関心が出てくるかもしれないと思っています。

ですから、有権者の年齢の問題と、それからもう一つは、地方のいろいろな議会の権限なんですけども、首長さんもそうですが、もしも強くなっていくのであれば、やはり投票率と得票率との問題をクリアしないで、さも地域の代表みたいな形で公共性をまもってしゃべるのは、さっきおっしゃったことはまさにそうだと思うんです。どのくらい支持を受けてなっ

ているか。知事選挙なんかでも、与党相乗りの現職とそれ以外となってくると、みんな関心がないから行かない。30%とか、そのぐらいの投票率でそこで50%の得票率を取ったとしても、全体の有権者から見るとどのくらいでしょうね。ほんとうにそれが気になっていて、そういうのを考えていくと、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んですけども、政治参加をいかに促すかということをや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かなと思っています。

以上です。

**【西尾主査】** ほかにもどうぞ。はい、どうぞ。

**【横尾市長】** 現場の話が出たので、もう一つ言いますと、私も同感するところがあります。特に思うのは、市町村レベルで言いますと、大都市並びにその周辺の投票率があまりにも低過ぎる。2割、3割。議員選挙で言いますと、ほんとうに有権者の数%で勝てる。首長選挙でも、1割程度の有権者の数で勝てる。全体から見ると1割の支持で勝てるというのは、非常に違和感だけが残ってしまうから、やはり岩崎先生がおっしゃるような改善は何かすべきだろうなということを感じます。

片方では、やはり教育過程の中で、この国は地方自治をきちんと教えていないのではないかなと思うのですね。どうしたら請願が出せるか、多分だれも知らないと思います。それはどういう位置づけで立法になっているかも、多分教わっていないと思います。受験でそこが出る可能性も低いので、あまり勉強していないかもしれませんが、要は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、それは無茶な話なので、やはりこれは総務省のみならず、文科省とか、いろいろなところと連携して、新しい時代の日本の民主主義を担う人たちを育てるということもとても大切なのではないかなと強く感じます。

もう一つは、選挙の争点が非常に身近なものであると投票率は上がっていきます。水道料金が上がる議案が来るとか来ないとか、地域の利害がかかわることだったら関心が高まるのですが、その関心の多寡ではなくて、やはり日ごろから政治に参加するというのは、ぜひ促すべきだろうと思います。

そういう意味では、先ほどの低い投票率は無効にしてもう一回やるとか、あるいは一部の国でされているように、投票したら確定申告のときに若干カットするとか、いろいろな方法があるかどうか、聞いたことがありますけれども、方法はいろいろあるでしょうけれ

ども、よりよい方向を探さなければいけないだろうなということを感じています。

もう一つは、かつての小選挙区導入のときに議論された案の中に、有効投票数に応じて議員の数を決めるというのも議論された経緯がございまして、そうすると、都市部のほうが人数が減って、地方とか政治参加が高いところが上がるとか、いろいろな議論があったように聞きました。いろいろな工夫が必要だろうと思います。

【逢坂補佐官】 よろしいですか。

【西尾主査】 どうぞ。

【逢坂補佐官】 遅れてきまして、大変申しわけございません。また、この後45分で中座しなければならず、しゃべりっぱなしになるかもしれません。申しわけございません。今の投票率の問題、全くそのとおりだと思います。その一方で、小規模自治体の選挙の投票率は極めて高い。これも現実であります。人口1万とか、1万5,000、あるいは数千、あるいは5万ぐらいまでのところだと、投票率が8割、9割というところはいまだにある。それは、地方議員の選挙であってもその程度だということでもありますので、やはり身近だということが投票率を引き上げる大きな1つの原動力になるんだろうなと思っています。それは単なるコメントです。

もう一つですが、私が最近非常に危惧している、最近だけではない、かつてからずっと危惧していることが1つありまして、それは今後、自治体間の連携が我々の政権もいろいろな意味で増やしていきたい、そういう地域の問題解決の手法をたくさんつくっていききたいと思っているんですが、そのときに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という現実ですね。一部事務組合の消防議会なんかも、ほとんど何のためにあるのかわからないというような現実がありまして、ここにこれからどうメスを入れていくかというか、ほんとうに機能する議会をどうつくるかということが非常に重要になるのかなと思っています。

考えてみれば、それはそうなんですよね。それぞれの帰属元の議会で議決をした予算案を持ってきて、それを組み合わせた議会に同じような代表が出て行って議論するわけですから、多分横尾市長もご経験があると思いますけれども、ほとんどあれは機能しないわけですね。だけれども、一応結構大きな意思決定をしているわけですので、あれをこれからどうしていくかというのは、大きな課題になるなと思っています。課題の提示だけで大変申しわけございません。

以上です。

【西尾主査】 どうぞ、斎藤さん。

【斎藤教授】 5ページ目の論点で、1つは岩崎委員がご指摘になった選挙権の年齢の点ですけれども、これは確かに民法のほうで現在改正の議論がある。18歳引き下げですね。そうすると、公法上のいろいろな制度についても、民法の規定によるとなっているものはオートマティックに、あるいは否応なく下げざるを得ない。でも、選挙権等々、そうではないものがありますから、それはやはり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、民法のほうで18歳に下がったのにこっちは何だということになりますから、少なくとも議論を今までよりもっといろいろな方面から議論していく。しかも、国と地方公共団体で違う面があるのではないかというのであれば、地方独自の考え方を詰めていく必要は高まっていると私も考えます。

それから、もう1点は、専門知識少人数か、あるいは多人数かという点で、基礎的自治体の場合に、どちらかというよりも、これは両方あり得る。つまり、広く、薄く、住民の代表で夜、手弁当で集まるというのであれば、多人数ではないかもしれませんが、ある程度の人数がいてという話になりますし、いや、そうではなくて、もっと専門性に特化してやってもらいたいと。それで委任するというのであれば、もっと少人数ということになる。

それで、先ほど牧原さんがご指摘になった長と議会の関係がどうなるかによって、また変わってくるんじゃないかという趣旨のご指摘で、これもマトリックスみたいに、両方あり得るんじゃないか。つまり、完全分離型であっても、それに対峙する議員として、エキスパートをうちの町では選ぼうと。それで、両方のうまい均衡を図ろうという町があってもいいし、いや、もっと広く薄く住民代表が夜議論するんだというのがあってもいいのではないかというのがもう一つです。

それから、5ページの最後の論点。公選職の話で、29次地制調以来ずっと、まだ残っていますけれども、これはやはり1つには理念とか、象徴的な意味は残っているんだと思うんです。つまり、従来あったのは、議員は非常勤の職員とか、委員とは違うんだということですが、この点については、昨今の議員立法による地方自治法改正で、条文が他の非常勤と引き離されましたから、その面ですね、機能の面では一定程度実現しているんだと思う。ただ、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、前回も議論ありましたように、長のほうは147条で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。ところが、議会については議事機関で



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ということをどう考えるかという点は、やはり1つ残っている問題であろう。ですから、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いるわけが、そういう理念論的なものが残っているということが1点ですね。

そういう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つではあるかと思います。

以上です。

**【西尾主査】** 今、公選職の問題に触れていただきましたけれども、ほかの方からご意見ありますか。

私は率直によくわからないんだね。何を言っているの？ というのがよくわからないんですね。抽象的にはわかりますよ。わかりますけれども、何でそのことにそんなにこだわっていらっしゃるんだろうかということで、実はやはり手当、報酬問題になっているんじゃないんですかというのが私の疑問です。

1つは政務調査費の使い道にもう少し限界をなくしてほしいと。例えば、支持者たち、後援会の人たちにニュースレターを配ると。印刷して配布するというようなことに政務調査費を公然とは使えなくなっていると。それも、議員の立派な政治活動なので、そこまで費用でまかなえるようにしてほしいというたぐいの話と、どうもよくわからないんだけど、もう一つはボーナスをもらっていることに関して、なぜ議員がもらえるんだという批判が住民からあると。これを、そういう批判を受けないような規定にしてほしいという話を私は聞いたんですけれども、結局そういう話なのではないかという気がするんですね。

そうすると、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つけないと、このことにあまり簡単に応じられないんじゃないかというのが私の受けている印象なんですけれども、違いますか。

**【横尾市長】** 関連でいいですか。

**【西尾主査】** はい。

**【横尾市長】** 4ページ、5ページに関連することですが、やはり市民の目とか、住民の方のいろいろな意見を聞くと、今、西尾先生がおっしゃったように、非常勤なのにボーナスまで出ているという認識ですとか、あるいは海外の市民の方と話をすると、「毎週議会をやっていないの？」と。「年に4回だけ？」とか、非常にそういうインパクトのあるコメントをする方が多くて、そこら辺の説明責任の部分があるかなというのが1つです。

もう一つは、4、5ページには書かれていないのですが、実は地方分権改革推進委員会でヒアリングを行ったときに、片山前鳥取県知事が来られて言われたコメントの一部にこういう話があります。

「今の地方議会は、学芸会と茶番劇だ」という言葉をたしかおっしゃったと思うのですが、その批判にどう耐え得るかというものをしていかないと、やはり識者の方や、マスコミの方や、一般の住民の方も納得できないのではないのかなという課題はつきまっておりますので、議会の質疑のあり方なのか、いろいろな意味があると思いますけれども、そういうことも改善できるものが必要ではないかなと思います。

【斎藤教授】 すみません。もう1点だけ。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 その点については、私もたしか全体会で発言したと思うんですが、住民に対して議会、議員としてこういう活動をやっているんだ、だから、これこれの報酬があり、ボーナスがあるんだという説明責任ですね。その説明責任の問題にとどまるのであれば、それは各自治体の議会、基本条例なり、議会ごとに住民に説明していけばいい、そういう面はある。ですから、今日申し上げたのは、対住民の説明責任という面ではなくて、国の法律の規定の仕方として、議会なり、議員の位置づけというのが長のほうについてはこういう規定があり、こちらにはないということはどう考えるかというのは、残るんじゃないかという趣旨ですけれども、それも別に今後は地方自治法なり、地方政府基本法で決める必要はなく、各自治体ごとに長や議会の基本的なあり方は決めればよいというのであれば、この論点は私は解消されるとは思っております。現在の政務調査費が使いにくいから、公選職にすれば使いやすいから公選職にしてくれという議論には、私はくみしておりません。

【林（宜）教授】 よろしいですか。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【林（宜）教授】 議論として、今、実態として議会が非常に弱体化しているのではないかと。そのことによって、市民の信頼が失われていって、そして議員が多過ぎるんじゃないかとか、あるいは報酬が高過ぎるんじゃないかといったような議論が出てくる。議会をもっと機能強化しなければいけないというときに、さまざまな要素があるんだろうと思いますが、例えば、今日ちょっと3ページのところで招集権の話が出てきて、これは議会と執行機関の分離を徹底するという意味では、議長が招集権を持つべきだと。ところが、そ

うすると、会期制は意味を失うのではないかと書かれている。一方で、会期制がほんとうに必要なのかという議論があるわけですね。でも、会期制をとらなければ、もう招集権の議論はあまり意味がなくなると。

ですから、おそらく今回、出し方は分離するということだから、招集権という話で出てきておりますけれども、むしろ議会が多様な人材を確保できないというところにひょっとすると会期制の問題があるのではないかとといった議論があるとするならば、むしろ会期制をどうするんだという議論をしなきゃいけない。

それはなぜかという、別に分離をすとか何とかではなくて、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いうような、どうもそういう視点がないと、ちょっと私、冒頭申し上げたように、スムーズに運営していくということから出発すれば、もっといろいろな論点があるはずなのに、議会の議員が執行機関のあるポストにつけるかどうかということに焦点が絞られて、そしてその議論が制度的に可能なのか、そうではないのかという議論を、するんだったらもうそういうぐあいに明確に出されたほうがいいのではないかと気がするんですね。

ところが、スムーズにという話は、当然私は緊張関係のある中で対立していくということが必要だろうと思っておりますけれども、むだな対立とか、あるいは市民の意図に反した対立だとか、こういうことがあってはいけないと思っておりますから、そのことをなくしていくということをスムーズと考えるんだったら、おそらくもっと違う方法、いろいろな視点、論点が出てくるんだろうと思うんですね。

ですから、ちょっとその辺のところが見えないと申し上げたのは、そういうポストの問題が出てきたので、それをスムーズにということとひっかけて、効率的な行政運営というところに結びつけているわけですが、ちょっとそのあたり、もう少し論点を明確にした上で議論しないと、いろいろな問題が出てきて、どちらが先でどちらが後なのかとか、いろいろなことが出てくるので、ちょっと私はこの会議体の出し方といいたいまいしょうか、やはり議論、議会をもっと活性化させるということが最大のポイントだとするならば、積み残している問題というのがあるはずなんです。

会期制の問題にしてもそうだし、定員の定数の問題にしてもそうだし、その辺のところの答えを出しておかないと、今まで出てきた議論の決着を見ないままにまた新しいものが出てくるという感じになってしまっているような気がしてなりません。

**【西尾主査】**　そろそろ時間になってきていますので、本日はこの辺で締めくくらざる

を得ないと思うんですけども、何か事務局、特にご発言ありますか。

【安田自治行政局行政課長】 今の関係でございますけれども、確かにこれまでの地制調等の議論で、会期制の問題その他、まだ課題として残っているものはあると思っております。

そうした観点で、今日の資料、改めてごらんいただきますと、特に右側の分離を徹底するあり方の中で挙げている課題というのは、こういう方向に行く場合にだけ特異な課題と、いずれにしても議論が必要であるといえますか、そういう共通するような課題というのが含まれているというふうにも思っております。また、その点につきましては、今日のご指摘も踏まえて整理してみたいと思っております。

【西尾主査】 最終的には、なるべく選択の幅を広げていこうという趣旨でやっていますから、長と議会の関係についても、現行制度だけではなくて、ほかにも考えられる制度がありますかということで議論してきているわけですから、最終的にはこういうタイプも考えられますねというのがだんだん出てくることになると思いますが、議会のあり方についても、幾つかのパターンがあり得るとなってきた、だんだんそれではどういうふうな類型にまとめられますかねということが、これからの議論なんでしょうけれども、いずれ本会議のほうに報告をしなければならぬわけですけども、こういう理解でよろしいでしょうかね。

各自治体で制度を選択できるようにしようと。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きたいと思います。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かもしれませんが。

そういうような選択肢が出てきたというときに、これをだれが決めるのか。最初から出ている論点なんですけれども、各自治体で、それこそ議会が条例を制定して選ぶんですか。普通の条例でいいんですかと。あるいは、最近はやりの基本条例で決めるんですかとか、今までの制度にはないんですけども、これだけ国の法律のほうで制度を選択メニュー式にしてきたときには、そういう大事なところをとっていき、どれとどれを組み合わせ、うちの政治構造をこれにしますということを各自治体が決めるとき、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、新しい法規を決めて、これが自治体の最高規範ですという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。そうすると、自治体においては条例はそのもとで制定されるという最高規範、憲

法に当たるものになると。それ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とか、それをやるなら、やはりそこは住民投票ですかねというような問題があるんだろうと思うんですけども、今回はそういう議論もしなければいけないという気がします。

具体的な案は、いろいろなご意見が出ていますから、事務当局がえらい苦労して、知恵を絞ってこれからいろいろな案を出してくるんじゃないかと思えますけれども、本日の議論までを踏まえまして、26日の行財政検討会議の報告内容につきましては、申しわけありませんが、私どもにご一任いただけるでしょうか。どうぞよろしくお願ひしたいと思ひます。

それでは、ちょうど時刻になりましたので、本日はこれで閉会といたします。どうもありがとうございました。