

## 地方行財政検討会議（第3回）

平成22年4月26日（月）

【小川政務官】 皆様、こんにちは。本日はお集まりをいただきまして、ありがとうございました。ただ今から、地方行財政検討会議第3回会合を開催させていただきます。

冒頭、原口総務大臣より一言ご挨拶をいただきたいと思います。

【原口総務大臣】 皆さん、こんにちは。本日はご多用中のところ、ご出席を賜りまして本当にありがとうございます。また、これまで皆様方より、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しについて貴重なご意見をいただいております、改めて感謝申し上げます。

また、2つの分科会においても本日、お集まりの皆様や、各分科会にご参加いただいている専門委員の皆様方におかれましては、自治体の基本構造、長と議会の関係のあり方、議会議員のあり方、監査制度のあり方などについてご熱心にご議論いただいているとの報告を受けております。関係者の皆様に厚くお礼を申し上げます。

また、先日、国・地方協議の場で冒頭、鳩山総理からご挨拶をさせていただいて、今日ご列席の6団体議長会の皆様からも活発なご意見をいただきました。国、地方合わせたプライマリーバランス論なども出ていて、大変危惧を覚えるというご意見もございました。あるいは、子ども手当について、まさに、現金給付とサービス給付のバランスをとってくれというご意見もございました。明日、地域主権戦略会議も行われますけれども、夏の地域主権戦略大綱に向けた準備が着々と進んでいるところでございます。これも皆様のお力のおかげだと思っております。

私といたしましては、地方自治法の抜本的な見直しに関する基本的な考えを、この夏の地域主権戦略会議において策定が予定されております地域主権戦略大綱に盛り込みたいと考えております。つきましては、よろしければ、これまで各分科会の主査をお務めいただき、各分科会の議論の取りまとめにご尽力いただいている西尾先生と確井先生に、本日も含め、これまでの議論を踏まえた基本的な考え方のたたき台を作成していただきたいと存じます。そして、次回のこの会合においては、お二方に作成していただく基本的な考え方のたたき台について皆様からご意見を賜り、そして、さらなる前進を図ってまいりたいと思います。

また、地方議会のほうからもご提案をいただいて、前回、国・地方協議の場でも申し上げましたけれども、小委員会を作って、できるだけ早い時期に形を示したいと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

本日も皆様方より忌憚のないご議論をいただきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。(拍手)

【小川政務官】 ありがとうございます。それでは、冒頭、カメラ撮影はこれまでとさせていただきますと思います。

(カメラ退室)

議事に従いまして進行させていただきます。本日ですが、これまでの本会議における議論、それから2つの分科会、それぞれ2回ずつ開催していただきました。これらの議論を踏まえてご議論をいただきたいと思っております。

まず、議論の内容について、資料1を中心にご説明させていただきたいと思っておりますが、それに当たりまして、現在、住民訴訟が継続している場合の損害賠償請求権について、これを放棄するための議会の議決という制度がございます。これについては制限すべきではないかという意見がかねてよりございます。地方制度調査会からも答申をいただいております。しかしながら、関係する訴訟が継続中でございますことから、今、国会でご審議いただいております地方自治法の一部改正案には盛り込んでおりません。ただ、この会議の検討項目として具体的に加えさせていただければと考えておりますので、資料1の中に追加させていただいておりますことを、ご承知おきいただきたいと思っております。

それでは、まず、本会議の議論の内容について、安田行政課長からご説明を申し上げます。

【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1に基づきまして、前回の議論を受けて追加した部分、修正した部分についてご説明をさせていただきますと思います。

まず、1ページです。「地方自治法の基本法としてのあり方」に関することですが、この下のほうに『基本法』の法的課題」という項目で文章を追加させていただいております。これは前回、西尾先生が提出されましたペーパーから抜粋させていただいたものでございます。すなわち、地方政府基本法とは、憲法と地方公共団体の組織及び運営に関する事項について定めた通常の諸法との中間に位置し、憲法と諸法とを媒介する機能を期待された基本法なのではないか。この場合、従来の基本法として制定しようとするのか、それとも、

通常の法律に優先する全く新たな類型の基本法として地方政府基本法を制定しようとするのか問われるのではないかと等々のご指摘について、次の2ページとあわせて記載させていただいておりますので、ご覧いただきたいと思っております。

次は5ページまで飛ばさせていただきたいと思っております。「二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化」という検討項目例でございます。これまでの主な発言ということですが、最初の○では、これからの基本的なスタンスは、多様な自治体に適応できるような選択肢を、自ら自治体を選べるようにすることではないかというご指摘、2つ目の○ですが、広域自治体は二元代表制を強化すべきで、基礎自治体においては、もっと選択肢のある議会制度を選択できるようにすべきではないかというご指摘、3つ目ですが、例えば、アメリカの連邦議会を参考として、議会は公聴会を中心に運営するようなビジネスライクな議会と長の関係を構築すべきではないかというご指摘、4つ目ですが、執行機関に議員を取り入れ、長の指揮監督下に置くということは、むしろ二元代表制を崩していく原因にもなるのではないかとご指摘などを紹介させていただいております。

次は、7ページまで飛んでいただきたいと思っております。「大都市制度のあり方」でございます。真ん中あたりですが、大都市制度のあり方に関しまして、指定都市から選出された道府県議会議員の位置付けについて、これを考えていく必要があるのではないかとご指摘を、ここに掲載させていただいております。

次は9ページです。「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」ですけれども、最初の○で、基礎自治体間の広域連携の手法について、多様な方法でわかりやすくしてもらえれば小さい自治体も力がついてくるのではないかと、次の○では、広域連携のあり方について、現在の自治法上の連携の制度というものが縛り過ぎかどうか。柔軟な連携の手法を考えていくべきではないかというご指摘がございました。

10ページですが、「国・地方関係のあり方」です。自治体の自由度を拡大することが大きなテーマになる中で、各自治体の自由度を発揮できるところと、そうではないところの区別が重要であり、国法の適法性の確保と自由度の拡大をどうするかという兼ね合いが重要ではないかというご指摘を挙げさせていただいております。

11ページです。「議会のあり方」です。2つの○ですが、広域自治体と基礎自治体の議会及び議員の役割は異なる点があるということについても明確にした上で制度の検討が必要なのではないかとご指摘でございます。その下ですが、議会の招集権を議長にも与えるべきではないかと、また、法律上、議員の責務を明確にし、それにふさわしい活動基盤

の整備についても検討項目にさせていただきたいというご発言を載せさせていただいております。

13ページです。「一般的な住民投票制度のあり方」ですが、住民投票の法的効果については法律で規定しなければならない部分もあるが、それ以外はそれぞれの地域で考えればよいということになるのであろうという発言を載せさせていただいております。

14ページです。「長の多選制限その他の選挙制度の見直し」ですが、各都道府県の実情に沿った選挙区を、条例により自主的に定めることができるような公職選挙法の改正を望むというご発言がございました。

次に16ページです。「不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的見直し」ということですが、首長を中心とするマネジメントと議会のガバナンスがうまく回るように、監査、財務会計のあり方を整理し、双方から等距離で両者にふさわしい情報が提供できるような仕組みを作っていく必要があるのではないかというご指摘でございます。

次の○ですが、イギリスでは今年度からCAAという地域の行政評価を行う仕組みを導入し、役所のみならず、NPO等、様々な公の担い手が一緒になって、地域がどれほどVFM (Value For Money) を高めているかというランキングを出していくというご紹介がございました。

次に18ページですが、「長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限」ということです。先程小川政務官からお話のあった項目で、新たに追加したものでございます。「これまでの議論等」というところで、昨年6月に出されました第29次地方制度調査会答申を挙げさせていただいております。下から2行目ですが、「このため、4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである」という答申になっております。

19ページです。「自治体の自由度の拡大」です。先程も載せさせていただいたものと重複するところがございますが、ここでも国法の適法性の確保と自由度の拡大をどうするかという兼ね合いが重要ではないかという点を挙げさせていただいております。

なお、席上に西尾構成員からの資料といたしまして、「政権選択時代の政治的課題に関する提案」、新しい日本をつくる国民会議が発表したものですが、その抜粋を配布しておりますのでご覧いただきたいと思っております。

私のほうからは以上でございます。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。それでは、併せまして、それぞれの

分科会におけます検討状況についてご報告いただきたいと思います。

まず、第一分科会を主宰いただきました西尾先生、よろしくお願い申し上げます。

【西尾名誉教授】 それでは、第一分科会の検討状況について、私からご報告申し上げます。

第一分科会におきましては、これまで主に自治体の基本構造のあり方、住民参加のあり方について、3月18日と4月16日の2回、議長と長の関係と議会のあり方について専門的な見地から調査検討を行いました。本日、お手元に配られている資料2「第一分科会における検討状況について」をご覧くださいと思います。第一分科会における検討状況を取りまとめた資料でございます。

めくっていただきまして、2ページのところに、まず、「現行憲法内における選択肢の提示」というところがありますが、ここにつきましては、直接公選された長と議会が各々の役割を果たし、健全な緊張関係を構築していくことは重要な課題であり、議会と長の関係については、憲法第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とし、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態が有り得るのかを検討していくべきではないか、という方向で議論が交わされてまいりました。

また、「選択の手法」というところにつきましては、地域主権改革の基本理念からは、住民自身が組織のあり方を自ら選択できるという観点が重要ではないか、法律で基本的な枠組みを示した上で、通常の条例ではなく、住民投票などの要件が厳格な手法により決定できることとすることが考えられるか、という方向で議論が行われてきました。

次に、同じ資料2の3ページですが、「議会と長の関係における方向性」につきましては、現在の地方自治の制度は、単純な二元代表制を採用せず、議会による長の不信任議決や長による議会の解散権など議院内閣制の仕組みが混在しており、独特な制度となっている、こういう基本認識に立ちまして、今後の見直しの方向としては、まず①議会と長の結びつきをもっと密接にしていくという方向と、②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、執行機関及び議会のそれぞれの責任を明確にしていくという方向と、2つの方向があるのではないかと、という議論が行われてまいりました。

この点につきましては資料3を用意しております。別の資料になりますが、2つ目の「第一分科会関係資料」と題した資料3をご覧くださいと思います。その1ページ目に、議会と長の関係を見直す必要性について、次の5つの視点を提示しております。すなわち、1つ、規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考え

られないかという視点、1つ、議会と長の役割分担をより明確化するための組織形態が考えられないかという視点、1つ、地方自治体の性格に応じた組織形態を異なるものとすることが考えられないかという視点、さらに、その同じ資料の2ページ目に行きますが、1つ、直接公選により民主的に強力な基盤を持つ長の権限行使の適正化のための組織形態が考えられないかという視点、1つ、地域主権改革のために自治体はその組織形態を自ら選択できるとすることが考えられないかという視点、こういう視点が整理されています。

3ページ目に移っていただきますが、この資料は、議会が執行権限により責任を持つようなあり方、議会と執行権限との分離を徹底するようなあり方とする方向で見直すことが考えられるのではないかとしまして、それに応じた論点を列挙しております。すなわち、まず、議決事件についてはどうか。2番目に、検査権、調査権等の監視権限についてはどうか。4ページ目に行きますと、議案の提案権、修正権の範囲についてはどうか。4番目に再議についてはどう考えるか。5番目に議会の不信任議決、解散ということについてはどうなるか。5ページに行きますと、6番目として、長の専決処分がどうなるか。7番目の会議の運営等についてはどうなるかということが考えられるということでもあります。

この資料3の4ページ目のところに、例えば、このうち、5の議会の不信任議決、解散につきましても、1として、議会が執行権限に、より責任を持つようなあり方として現行制度を維持することとなるか、それとも、第2に、議会と執行機関との分離を徹底するあり方として、議会と長の分離を徹底する観点から廃止し、両者の対立を解消するための方策を考えることとなるか、などとしているわけでもあります。

また、この同じ資料3の5ページには、7の会議の運営等についてというところがありますが、ここでは、1としまして、議会が執行権限に、より責任を持つようなあり方として、招集権、会期制は現行制度を維持することとなるか、2として、議会と執行機関との分離を徹底するあり方としましては、招集権については、議会が持つこととなるか、その場合には会期制は意味を失うのではないか、長や、その委任等を受けた者の出席義務については、さらにその場面を限定するような措置が考えられるか、行政財産たる議事堂の管理権は議長が有することとなるのではないか、あるいは、議会の予算について、議会が自ら執行することとするか、などとしています。

これらの資料を基に議論が行われました結果、例えば、次のような意見がございました。ここで資料2「第一分科会における検討状況について」に戻っていただきまして、4ページ目をお開きいただきたいと思います。

議会が執行権限に、より責任を持つという場合、行政執行がスムーズに行くことにはならず、むしろ対立を生む可能性もあるのではないかと、権限を明確に、役割を分離したほうがスムーズに行くことも考え得るのではないかと、また、現在の地方議会改革の動きは、議会が二元代表制の中で長と緊張関係を持って、もっと機能強化を図れるような改革をしようという方向の取り組みであると考えられるが、そのような中であって、議会を執行機関に取り込んでしまうような方向性で、果たして今の議会の問題が解決するのか、といったような意見が出ております。

同じ資料2の5ページのところに、「議会の議員による執行機関の構成員の兼職」がございますが、ここにつきましては、議会と長の役割・権限を考えると、議員が執行機関に参画し、長の指揮命令下に入ることは難しいという指摘がなされましたが、諸外国の制度で、議員が直接公選された長の構成員を兼職することがあり、また、地方自治体から議員を執行機関に参画させたいとの提案があることをどう考えるべきか、といった議論が行われました。

同じ資料2の6ページに移っていただきますと、「組織規模に応じた制度設計」という項目がありますが、ここにつきましては、地方自治体の規模は多様であり、都道府県と市町村の区別、また市町村の中の組織規模に応じて自治体の組織の制度設計を検討すべきではないか、という方向で議論を行いました。

次に「自治体の基本構造のあり方」として、議会のあり方についてご報告をいたします。同じ資料2の7ページに移っていただきます。「自治体の区分に応じた議会の役割」という項目につきましては、議会のあり方は、都道府県、市町村の役割に応じて異なる制度として考えていくべきではないかという意見、多様な住民の意見が反映されている議会構成を目指すとしても、地方議会すべてについて同様の制度を設けるものではなく、市町村の議会の問題と都道府県の議会の問題は大きく異なるのではないかとする意見、市町村においても多様な姿となっており、地域内分権を図る必要がある規模の大きい団体もあり、規模や置かれている状況によって市町村レベルでも多様な制度を考えていくべきではないかとする意見、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、多人数の議員により構成されるものとしていくべきか問題だという意見などがありまして、議論が行われました。

8ページ目に移っていただき、「議員の構成」というところにつきましては、議会の議員構成を、現状よりも、より多様な住民が参画し、自治体の「住民の縮図」足り得るものに

していくべきではないかとする意見、幅広い住民が議員活動できるようにするための環境整備、例えば、休暇制度、休職制度、復職制度などを考えていくべきではないかとする意見などを踏まえた方向で議論が行われました。

また、「地方議会議員の選挙制度」につきましては、現在の地方議会の選挙制度については、個人を選択する仕組みと基本的にはなっているように思えるわけですが、政策本位、あるいは政党本位の選挙となる仕組みに見直すべきではないのかといった意見もありまして、どう考えるかという議論が行われました。

10ページ目に移っていただきますと、「議会運営」についてです。議員同士の議論や議会と住民の議論を実施するなど、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきではないかとする意見、会期制や招集権のあり方などについて、さらに議論を深めるべきではないかとする意見などがございました。

同じ資料2の11ページに移っていただきますと、「議員の位置付け」という項目があります。ここについては、議員の職責、職務等を法律上明らかにすべきかどうか、議員を「公選職」として位置付ける意義について具体的議論が必要ではないか、といった意見が交わされました。

これまでの第一分科会における検討状況については以上でございます。

【小川政務官】 西尾先生、ありがとうございます。

それでは、引き続きまして第二分科会の議論の概要についてご報告をいただきたいと思っております。主宰をいただきました碓井先生、よろしくお願い申し上げます。

【碓井教授】 それでは、第二分科会における検討状況につきまして、私からご報告申し上げます。

第二分科会におきましては、主に財務会計制度、財政運営の見直し、自治体の自由度の拡大について専門的な見地から調査・検討を行うこととされました。3月19日の第1回分科会におきましては、各方面の関心が高いと思われる不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的見直しと、財務会計制度のあり方を中心に議論をし、今月21日の第2回分科会におきましては、第1回の議論を踏まえ、このうち不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的見直しを中心に、さらに議論を深めたところでございます。

お手元の資料5「第二分科会関係資料」をご覧ください。これは議論における参考といたしまして事務局から提出いただいた資料でございます。1ページは、「監査機能の分類・類型化の例」を示したものであります。法令等のルールへの適合性を検証する合规性監査



と経済性、効率性、有効性等を検証する業績監査があるとされています。合規性監査には財務関係書類、決算の正確性を検証する監査が含まれます。

これを踏まえまして、2ページを開けていただきたいと思いますが、そこにおきましては、「株式会社における監査・監督機能」を整理したものでございます。財務諸表の正確性は外部機関である会計監査人が担うものとされております。

次いで、3ページを開けていただきたいと思いますが、この3ページは、「地方公共団体における監査機能」につきまして整理したものでございます。外部監査の対象は、財務事務から何らかのテーマを設定して行うこととされておりますが、内部監査の対象との明確な分担がございません。

次いで、4ページをご覧くださいと思います。これは、高松市を例に取りまして、地方公共団体で行われている様々な効率性、有効性等の観点からのチェック機能を示したものでございます。いわゆる監査のほかに、長部局の内部で行われるといたしまして、予算調製上の検証機能、さらには事業仕分け、行政評価等がございます。また、議会も監視機能を担っているところでございます。

これらの資料に基づきまして行いました計2回の議論における主な意見等につきまして、資料4にまとめておりますので、それをご覧くださいと思います。

まず、1つ目の監査制度のあり方、監査制度の抜本的な見直しについてです。2ページ目をご覧くださいと思います。そこには、まず、「内部と外部の監査機能について」を挙げております。地方公共団体の不適正経理問題が生じたことを踏まえまして、現行の監査委員制度の廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すことが必要ではないか、冒頭書いてありますが、その際には、外部の監査が担う部分と、内部の監査が担う部分を分けるという観点から検討を進めるべきではないか、という方向で議論がなされました。また、監査制度についても全て一律とすることなく、地方公共団体の規模などを踏まえ、多様な選択肢を用意した上で、地方公共団体が自ら選択する部分があってもよいのではないかという議論もなされたところでございます。

次に3ページ目をご覧くださいと思います。「内部における監査機能について」ですが、不適正経理が起らないようにしていくためには、外部の厳しいチェックを受ける仕組みとともに、内部統制の構築が重要なのではないか、その仕組みにつきましては、株式会社の監査役制度や、内部統制制度も参考としつつ検討を進めていくべきではないか、というような方向で議論がなされたところでございます。

次いで、「外部の監査主体の組織性について」ですが、不適正経理の問題を踏まえ、組織的に監査を行うことが制度の本質として求められるのではないか、次のページにわたっておりますが、例えば、地方公共団体が共同して組織を立ち上げる方法が考えられるのではないか、というような方向で議論がなされたところでございます。

「監査主体の専門性について」、掲げてあります。不適正経理問題の原因の1つが人材不足であり、監査の基本的な手法を身につけていないから監査が有効に機能していないのではないか、行財政と財務会計について一定の能力を認定された者が監査を担うようにすべきではないか、また、個々の地方公共団体が独自に監査を専門的に担う職員を採用することは、処遇の面等におきまして限界があることからいたしますと、地方が共同で設置した独立した機関に人材を集約する制度とする必要があるのではないか、という方向で議論がなされたところでございます。

5ページ目に入っておりますが、「監査機能の整理について」でございます。現行の監査委員の監査は、不適正行為や違法行為のチェックをするもののほか、有効性、経済性、効率性の観点からの業績監査も行っておりますが、議会の検査権限や行政評価を含む地方公共団体のチェック機能全般について再整理することが必要ではないかというような方向で議論がなされたところでございます。

次に、「財務会計制度のあり方 財務会計制度に係る課題等について」ご報告させていただきます。7ページですが、まず、「予算の単年度主義と区分経理について」、及び「国庫補助事業の問題について」、掲げてあります。不適正経理の原因には、予算の単年度主義と予算流用についての硬直性や国庫補助事業の仕組みなど、現行の財務会計制度の問題もあるのではないかという意見が出されました。

その下にございます「発生主義会計について」ですが、地方公共団体の財務会計における発生主義の制度化につきましては、貸借対照表がないと受益と負担の原則が説明できないなど、これを評価する意見がある一方におきまして、道路など、売却できない行政財産の評価の問題などもあり、発生主義会計の意義や、その位置付けにつきまして慎重に議論する必要があるという意見もございました。

以上、これまでの第二分科会における検討状況についてご報告する次第でございます。

【小川政務官】 確井先生、ありがとうございました。

それでは、以上の報告を受けまして、早速ご議論をいただきたいと思っております。どなたからでも結構です。ご発言をいただければと思います。横尾市長、どうぞ。

【横尾市長】 　どなたも挙がらなかったので発言をさせていただきます。私、たまたま第一、第二分科会を一部傍聴させていただいて、大変熱のある議論をしていただいていることに感謝を申し上げたいと思っています。

最初に第二のほうから感じたことを申し上げます。実はその場でも申し上げたのですが、財務諸表を作って立派なものとして立ち上げ、それをオープンにしていくことが必ずしも最終ではないと思っています。やはり、肝心要は、よりよい自治体マネジメントを確立していくことだろうと思いますので、そういった点が達成できるように、今後とも色々な議論を重ねていったり、国として、といいますか、多くの識者の方の知恵も集めて、よりよい制度を作っていくことが肝心であるということを感じています。

2点目に、不正防止についてですが、やはり、何かにつけて不正が出ると、地方分権とかが弱体化する傾向にあたりしますので、是非排除したいのですが、たまたま私どもの自治体で、最近、財務諸表に関する研修会を行いました。そのときに監査法人からアドバイスをいただく方に来ていただいてレクチャーをいただきました。その方の肩書を見ておもしろかったのですが、アメリカの資格だということですが、不正を検査する専門の資格をお持ちでした。FBIが色々な事件について調査をしていきますけれども、同じようなチェックの仕方を、トレーニングを受けて資格を持ってやっているという制度がアメリカにあるようで、そういったことも、即、導入するかどうかは別として、不正を専門にチェックするというようなこともとても大切であるということを感じています。

2点目に、その方や、これまで存じ上げている識者と議論して感じるのですが、組織内部の不正を摘発するには、やはり重要なのは内部通報制度だろうと思います。一連の様々な業界の不正の発覚にしても、基本は多分、内部通報だと思いますので、その制度と、そのことを行っても被害を被らない保証のようなものがあれば、小さいうちに、不正にならないうちに問題として摘発されて、是正ができるのではないかということを感じています。

3点目に、やはり、それを実行する意味でも非常に重要なのが人材だと思います。私どもの町には孔子廟がございまして、子どもたちはいつも論語を勉強しているのですが、「義を見てせざるは勇なきなり」という有名な言葉がありまして、やはり、あるべき姿を知る、正しいことを知っていたら悪いことはしないと、遭遇すれば正すということを、地方自治体の職員並びに幹部がしっかりと持って、品格のある行動をしていくことが何よりであるというふうに感じています。

また、後段に述べられた単年度会計主義のことについて、私も疑問を感じていますが、

やはり、これは自治体単体ではなかなかできなくて、国の制度を受けて補助事業、交付金事業を行いますので、国の財政関連制度も、やはりその辺が幅広にできるようなことが必要なかなと思っております。

次に、第一分科会のほうでご提起をいただいたこととか、あるいは、この本会で以前にも議論があったことに関連してですが、私自身としては、基本法はもちろん重要なのでありますけれども、資料にもありますように、憲法の第8章地方自治のところは、わずか4条しかありませんので、非常に薄い。このままの体制で21世紀、100年間、生きていくということなのか、ここは、少しそこを肉太にしながら、骨太にしながら、よりよいものを加味していきながら充実させていくという意味での憲法の改正というと、色々物議を醸すのですけれども、論憲とか、あるいは創憲とかの議論がありますが、そういったこともどこかに念頭に置いて議論をすべきではないかと思っています。

例えば、私もよく引用するのですが、フランスでは、1980年代後半のヨーロッパにおける地方分権とか自治憲章の流れをくんで、2003年にフランス憲法の改正が行われておりまして、一番主な改正は、第1章第1条に、「この国の組織は地方分権的とする」という項目が書き込まれました。このことによって、かなり地方分権的な動き、あるいは、地域主権的な動きになっていったと思うのです。その1点がありますし、関連して2つ目に徹底されたことは、補完性の原理をかなり徹底されたようであります。例えば、ヨーロッパ地方自治憲章の中に、第4条3項だと思いますが、「公的な任務は一般に市民に最も身近な行政主体に優先的に帰属する。ほかの行政主体が、この配分等の任務を受ける場合も、その効果性とか、経済性とか、そういった諸々のことを勘案して行うべきである」ということが掲げられていて、この基本スタンスで様々な改革に臨んだということでありまして、こういった明確な考え方や方針と、それに伴う改革というのは、とてもわかりやすいし、また、1つの大事な改革の仕方ではないかということを感じています。

このことを踏まえて、フランスでは、基礎自治体は色々な業務を単発的に集めて、それを束ねるところではなくて、包括的に様々な行政を行うところだという位置付けもされたようです。同時に、このときの改正で、財政自治権の強化もかなり訴えられたようで、財源の移譲、権限の移譲は同時であると。要するに、仕事はさせるけれども、金はいらないのではなくて、仕事も、こうこう、こういう法的事務的なものを作ってもらうのだったら、その必要な財源を措置するということでしたら、国が補填をして、あとは地方で頑張れよというふうな方向になったということも聞きましたので、よいのではないかと思います。

た。

併せて、改正の中には、実験的な試行制度も導入されました。日本では特区制度があるわけですが、大きな違いは、このフランスの例が確立されているとすれば、憲法にそれが書かれているということは大変大きな位置付けであるということですし、その成功事例は、他へも大きな、いい意味での影響を及ぼしていくというふうなこと等、様々な改革をされているので、そういった事例も踏まえてやっていくべきではないかと思います。ですから、憲法改正という物議を醸すので政権としては慎重になられるかもしれませんが、ほかのことも含めて議論をするということは大切だと思います。

この2003年の改正を受けて2004年には「地方の自由と責任」という法律が成立したそうで、是非、今回、総務大臣が念頭に置かれている新たな地方政府の確立ということも、まさにこういったトレンドだと思いますので、是非、お互いに力を尽くしていきたいと感じております。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。市政の現場から国際的な知見まで大変幅広くありがとうございました。野村先生、どうぞ。

【野村議長】 長野県上松町議会議長の野村です。

まず、分科会におきましては、それぞれ、第一、第二分科会、2回ずつ開催したということで、ご苦勞に対して感謝申し上げます。

最初に、議会と長の関係につきまして申し上げます。現行憲法の下で二元代表制が本来の役割を発揮するには、長と議会の機能バランスをうまく図り、結果として住民福祉の向上につなげることが大前提であると思います。そのような観点から、制度面について幾つか意見を申し上げます。

最初に、議決権ですが、議決事件につきましては、本来、執行権と解されるものも含まれています。そのことにより行政目的が確実に達成できるという効果が期待されております。また、実際には、法令上、議決事件でないものも、長が議決を求めたり、条例で議会の議決権に指定しているものもあり、どこまで法令で規定するのもも含めて、個々の自治体の実態に合わせて要件を考えるべきではないかと思います。

また、再議についてですが、この制度を乱発されますと、議会の意思は、過半数ではなく、実質的には3分の2の特別多数でないと通らないということになりますので、一般的再議権を特別多数議決から単純多数議決にするとともに、公聴会を開催するなど、客観的な手法を導入すべきではないかと思います。

次に、長の不信任議決、議会の解散についてであります。現行制度では、不信任議決は議員定数の3分の2以上までが出席し、4分の3以上の同意が必要とされておりますが、これは余りにハードルが高過ぎると思います。4分の3を、少なくとも3分の2まで引き下げるような必要性があるのではないかと思います。また、長と議会の関係は、議院内閣制をとっている国会と異なり、連帯責任を負う関係にはありませんので、長の議会の解散権は廃止すべきではないかと思います。

次に招集権についてですが、平成18年の地方自治法改正により、議長による招集請求権は制度化されたものの、本来、二元代表制の下では、改選後の議会開催は別として、議会をいつ開催するかの判断は議会側にあると言えます。議会が自主自立的に住民の声を聞いたり、行政に携わることが求められる今日、招集権が議会側にないこと自体、考えられないことでもあります。何より、このことが、議会が長の審議会、附属機関と見られがちな要因ではないかと思います。

次に、議会の予算についてですが、議員には予算の提案権がないとされております。せめて議会費については、議会側の提案を基に編成する制度とし、予算執行も議会の責任に置くべきではないかと思います。例えば、議会が百条の調査権の行使が必要だとしても、また、学識経験者の意見聴取を行おうとしても、長が必要ないとして予算措置をしなければ、議会が機動的に機能を果たすことは難しくなります。

次に、一部事務組合等の議会が住民から遠いところに行ってしまう感があります。議会によっては、組合議会の内容を必ず構成自治体の議会の議事日程に上げて報告、質疑等を行っているところもありますが、このあたりを制度化するかどうか論点の一つではないかと思います。

次に、議会のあり方ですが、1つ目は、基礎自治体の議会と広域自治体の議会のあり方について、平成の市町村合併の中で、残った町村議会において、自ら自由度を高めるため、あるいは、議会、議員の役割等を規定した基本条例を制定したり、また、通年議会を実施しているところ、委員会を傍聴に来た住民に意見を求めたりするなど、議会の活性化を目指して様々な取り組みがなされております。ちなみに、私のところでも、サンデー議会やナイター議会等をやっております。地方議会制度についても、全国一律に規定するものではなく、それぞれの地域の実情に合った個性ある議会があってもいいのではないかと思います。

次に地方議会議員の選挙制度のあり方についてですが、地方議会の活性化を図る上で、

被選挙権年齢を引き下げて選挙権年齢とバランスをとること、また戸別訪問を解禁すること、町村議会議員の選挙を市と同様に公営選挙とするべきだと考えております。一口に言いますと、選挙制度も全国一律である必要はなく、分権化、自由化すべきではないかと思っております。

次に、第二分科会の監査制度のあり方について、幾つかの意見を述べさせていただきたいと思います。執行機関を監視する機関として議会と監査委員がありますが、それぞれが機能を分担し、責任をきちんと果たしていくことこそ監視効果を最大限に上げるものと考えられます。組織内におけるチェックシステムを確立し、この情報化社会において、各種リスクを受けない、他に与えないようにするため、民間企業で実際に行われているような内部統制を制度化することが公共団体としての義務ではないかと思っております。その上立って、監査の独立性、公正・中立性をいかに確保するかということが肝心だと思います。

そこで、監査委員の選任についてであります。その独立性、公正性を確保するため、監査委員は議会において選任できるようにすべきであり、個々の委員においては、現在の町村のように、人材や資金力が限られているところでは、議員、またOBにこだわらず公正で、自治体の行財政運営に精通している人間を第一に選任するようにすべきと思っております。

いずれにしろ、監査事務を受け持つところが、今の町村のように、他の職、例えば議会事務局と兼務であったり、事務局すらなかったりするのでは話になりません。監査は必要なポストであることを広く認識してもらい、自前の事務局をしっかりと構築することこそ、外部監査も、議会の監視機能も活きるものであり、こうした方向に、是非制度設計をお願いしたいと思います。

第1回、第2回で申し上げられなかった部分も含まれておりますので、大変時間を取りましたが、以上、意見とさせていただきます。

【小川政務官】 はい、大変多岐にわたるご意見をありがとうございました。

恐れ入りますが、ここで原口総務大臣は他の公務がございまして、中座をさせていただきます。お許しをいただければと思います。

【原口総務大臣】 ありがとうございます。またよろしく願いいたします。

(原口総務大臣 退室)

【小川政務官】 それでは、引き続きまして、五本議長、どうぞ。

【五本議長】 全国市議会議長会の五本でございます。私も、この地方行財政検討会議の色々な案件につきまして、先週、議長会として色々議論をさせていただきました。その

中で、地方議会の権能強化等、色々あるわけですが、できる限り、町村議長会と重複しないようにという考えを持って整理しておりましたが、一部、重なる面もございますので、ご理解いただきたいと思います。

まず、議会内閣制に対する私の考え方ですけれども、私は、2月の第2回の会合でも、自治体の基本構造の多様化に関しては、首長が議員を副市長等に登用する議会内閣制の導入につきましては慎重に検討するべきであるという意見を申し上げておりました。この議会内閣制は、二元代表制を実質的に変質させて、議会を執行機関の中に取り込み、そして首長の権限強化を目指そうとするように私どもには見えてなりません。そういう疑念を抱かざるを得ないと考えております。

第一分科会におきまして、首長と議会の関係について議論をされているようでありますけれども、私どもは、二元代表制を堅持し、意思決定機関としての議会の権能を、より強化することによりまして、強い議会を構築し、二元代表制の機能をより高めていくことを目指してまいりたいと考えております。

そういうことでありますから、強い議会と申しますのは、議論させていただいておりますけれども、1つ目には、地方議会議員の法的、私どもの位置付けを明確に、地方議員の職責、職務を地方自治法に明文化していただきたい。2つ目には議長に招集権を付与していただきたい。3つ目には、当局が出してまいります予算の修正権の制限を撤廃していただきたい。4つ目は、議長に議会予算の執行権を付与していただきたい。5つ目は、閉会中の委員会活動を自由化すること。これにつきましては、3月、6月、9月、12月の議会のほかの休会中は私どもは活動できませんので、そういうことを念頭に置きながらこういうことを考えておりますので、ご理解賜ればありがたいと考えております。是非とも、これらの事項等を実現させていただきまして、私どもは強い議会を構築してまいりますので、皆様のご理解とご協力をお願いしたいと考えております。

次に、第一分科会の論点項目についての考え方ですけれども、我々は二元代表制の下で地方制度を考えるのであるならば、先程申しましたように、強い議会を実現し、地方議会の権限を強化する方向で制度を構築すべきであると考えております。それに従って、議会と長の関係など、具体的な項目につきましては、その実態や制度の長所、短所も含めて慎重に検証し、その結果を踏まえて議論すべきであると考えております。

最後になりますけれども、この監査委員制度に関することは、第29次地方制度調査会の専門小委員会におきまして、監査委員の独立強化等の観点から、監査委員の選任方法を



議会の選挙によることに改め、議選委員を廃止するという方向で議論が行われたと私どもは理解し、承知いたしております。これに対しまして、全国市議会議長会といたしましては、議会の選挙に変更することについては、監査委員の独立性の強化の観点から賛意を表してまいりました。議選廃止については、事務局体制の強化をなくして、単に議選委員を廃止した場合、かえって監査が形骸化すると考えております。議選委員を法律で一律に禁止するのではなく、議選委員を選任するかどうかについても議会の判断に委ねるべきと私どもは考えて、今日まで主張してまいりました。今後の検討に当たっては、自治体の実情に即した実効性のある監査機能の充実について議論をすべきだと考えておりますので、ひとつよろしくお願い申し上げます。

以上であります。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。

その他、いかがでしょうか。碓井先生、どうぞ。

【碓井教授】 第一分科会主査の西尾先生からのご報告と、先程の野村議長、あるいは五本議長さんもおっしゃったかと思いますが、議会と長との関係で、1つ、問題になるのが予算執行権のことだろうと思います。私、この住民訴訟などの研究をしてまいりまして、そういう中でどういうことが問題になるかということ、議会事務局の会計を担当している責任者は、予算執行の上では首長の委任を受けて予算執行をしている。しかし、実際は議長以下の議会の指示に従って行っている。だから、形式上の権限行使と実態としての仕事の処理との狭間に立たされて非常に苦しい立場に置かれているわけです。そういうことからいたしますと、これは何かの整理が必要なのかと。

議長さん方が主張されている、仮に、予算執行権を議会が持つということになれば、逆にそれだけ議会は責任を負わされることに、今まで予算執行権者として住民訴訟の被告に立つようなことが、例えば、議長さんは負わなかったかもしれないけれども、今後はそういう責任を負う立場になるのだということを十分覚悟した上で、今後もそういう主張をなさるのなら、主張していただきたい。それはそれで大変結構なことだと思います。

それから、先程予算提案権のことについてのご発言がございました。これは国の制度では、例えば、衆参両院とか最高裁判所、会計検査院も含めて、独立機関の予算については、それぞれから出されてきた予算要求を、内閣の予算編成をするときに、削るときには、削ったという旨を付記しなければなりませんし、もし、増額するときには、その財源をどうするかということ、要するに、そういう独立機関については特別な制度が用意されてい

るわけです。そういう上で、しかし、なおかつ提案権、予算案の提出は、もっぱら内閣が提出することになっているわけです。ですから、そういう国の制度も参考にしながら、今までのご意見を検討していく参考にさせていただければと思います。

以上です。

【小川政務官】 ありがとうございます。金子先生、議会の予算執行についての議長の裁量などについて、どうですか。

【金子議長】 私は、来年度の義務付け・枠付けをなくすときは条例で定めていかなければならない。それから、交付金化になったときに、自由度の高い予算執行ができるときの議会の立ち位置、これらも、政府は、この2つのことも進めていくわけですから、この2点を踏まえた議会の立ち位置を今、議論をしなければならないと思っております。自由度の高い一括交付金化にするということになると、議決機関の責任がものすごく大きくなってくると思っております。そういう観点からの議会のあり方というものも、是非、議論の中に組み込んでいただかなければならないと思っております。

それから、今の先生のご指摘なのですが、確かに、今後の議会は、例えば、行政に、政策の方向性が誤ったりしたときには、首長さんに住民の批判は行きますけれども、それを議決した議会の責任はどうかということ余り議論にならないというか、住民の話題にならない、町長が悪い、あるいは市長さんが悪いという話にはなるが、じゃあ、それを議決した議会の責任はどうかということは住民の話題にも余りのぼってこないし、マスコミも、余りその視点からは取り上げてこない。だから、そういうものを、これからは議会も担っていくという方向性でなければならないのではないかなと思っております。

それで、今回、長と議会が密接に結びついて融合していくような制度、あるいは、二元代表制を純粹に高めていくという制度、2つの方向性の中で西尾先生のところで議論していただいたと思います。二元代表制を高めていくという方向性の中で整理をされた論点というのは、私は大変素晴らしく論点整理をしていただいているなど、我々がかねてから感じていることを、このペーパーにきちっと出していると思っております。

それで、次の回には、もっと具体的な方向性が示されるということですが、また、次回の検討会議で示されましたものを、我々も組織内で色々とまた議論していきたいと思っております。また、それを踏まえて分科会に、私どももまた呼んでいただけるような機会もあればと思っております。

1点、お尋ねしたいのは、国・地方協議の場でも大臣がお話しされておりましたが、小

委員会を作って議員の位置付けや議会制度について議論をしてみますと、今日も大臣がおっしゃっていましたが、それはどういうことをイメージしていらっしゃるのでしょうか。

【小川政務官】 それは、国・地方協議の場でということですか。

【金子議長】 場でもおっしゃいましたし、今日もおっしゃいました、先程、挨拶の中でもおっしゃいました。

【小川政務官】 小委員会を作って、それは協議の場に分科会を作るということですか。

【金子議長】 違うんです。国・地方協議の場でおっしゃったのは、私は色々なことで議員の位置付け等々について発言をしましたら、今、金子会長が話をしたのは、政府案も、そういうものを含めて小委員会を作って議論をしてみたいと、こうおっしゃった。同じようなことを今日もおっしゃいましたが、あれはどういう意味を指していらっしゃるのか。

【小川政務官】 ちょっとまた確認したいと思いますが、今、想定されるのは、この検討会議の分科会か……。

【金子議長】 この分科会のことを小委員会とおっしゃっているんですか。

【小川政務官】 ええ、検討会議の分科会か、あるいは、法律が通った後の協議の場の分科会か、どちらかだと。

【金子議長】 そのことをおっしゃっているわけですか、私は別と……。

【小川政務官】 と思います。

【金子議長】 そうですか、じゃあ、そういうふうに理解しておけばいいですね。盛んに小委員会とおっしゃっていたので。

【小川政務官】 五本先生から手が挙がっているのですが、議会側のご発言が続いておりますので、松田市長さん、どうぞ。

【松田市長】 この第一、第二分科会でかなり色々な方から色々なことをご検討いただきまして、私どもの思いというものも、しっかりと議論していただいておりますし、きちっとペーパーにも挙げていただいていると感謝を申し上げたいと思います。

二元代表制で、議会と執行部のあり方ということなのですが、色々な考え方があって、執行部の中に議会を取り込んでいいのでしょうか、そういう1つの考え方、いやいや、もっともときちっと分けて、もっと対峙したやり方であるとか、それぞれ、色々なやり方があると思います。また、予算執行の分においてもそうですし、議会の解散権においても、これは一長一短、どちらもあると思います。もちろん、議会と執行部といいまし

ようか、我々首長との関係というのも、こんな言い方はどうかかわりませんが、生き物であります、感情が中に入ったりとか、色々な形で、そのときそのときに、影響力の行使、また権限等々、それぞれがやはり、どちらもが二元代表制、選ばれているという自負があるわけで、なかなかこれは永遠のテーマではなかろうかと思えます。

その中で、やはり、僕は、根本の問題として、ここにも書いていただいておりますけれども、「多様な民意を反映する仕組み」ということになっているのだろうかという選挙制度でご提案いただいているわけですが、この選挙制度というのが一番のベースになるのではなかろうかと思えます。

ですから、選挙制度が、例えば、私どもの市のことで恐縮ですが、10の市町村のいわゆる合併がなされたわけで、今の私どもとすれば、10のそれぞれの地区から議員さんが選出されているわけでありまして。そういった中で、選出されている議員のそれぞれの先生方は、そのエリアの考え方、民意を反映していくという形で選出されておりますけれども、オール津市という考えになったときに、それがいかなものかという、色々なことがあります。けれども、選挙制度はこういう形になっていますから、それぞれのエリアを代表されているということもあるわけで、そういった中の選挙制度、最低得票というんでしょうか、ある程度の票数、何票かはわかりませんが、オール、その市域の考え方を、ある程度もってしなくてはと思います。

そういうふうな選挙制度も含めて、また、投票率の問題も大きな問題だと私は思っています。50%、60%以下の投票率で果たして本当に民意が反映されるのであろうか。基本的に、議会と我々首長という問題の前の選挙制度というのを、もう少し徹底的に民意が反映される、また、選挙制度によって、そこをしっかりと考えなければ、行動といいたししょうか、首長、議員としての行動というのを、きちっとそこを、選挙制度というものの中で襟を正して考えていくというような、そこをしっかりと考えれば、この二元代表制というのはもう少し機能していくのではなかろうかと思っております。

【小川政務官】 はい、ありがとうございます。奥山市長さん、挙手されました。

【奥山市長】 先程金子議長さんのほうからお話がありました点について、ちょっと補足的に私も、問題意識を同じくするものですのでお話しさせていただきたいと思えます。

今回の資料に新しく追加されました部分として、住民訴訟継続中の損害賠償請求権の放棄に関する問題というところが提起されているわけがございますけれども、私ども首長にとりまして、やはり、住民訴訟の損害賠償の請求の問題、これは非常に大きい問題だろう

と思います。もちろん、我々、首長としてそういう責任が全くないとは思っておりませんが、しかしながら、首長の責任というものと、先程金子議長がおっしゃった、それを議決された議会の責任というものが、今の中では、首長のほうにそれが専念してやってくるというようなことをございまして、それがどうなのか。もっと、このことについて関係性をきちっと議論していただいた上で、こういったことがだんだん出てくるようでありますと、我々首長も、首長になるということと、この訴訟の対象になるということのリスク管理をしていかなければいけないということにもなりましようし、そういった課題を提起させていただきたいと思ったところをございます。

また、二元代表制につきましては、今、松田市長さんのほうからも色々お話がございましたけれども、なかなか理屈で割り切れない部分はあると思いつつ、今の、例えば、仙台市などの色々な議会等のお話、市民の方からのお話としては、やはり、非常に、地方自治の運営そのものが選択を厳しく迫られる中で、民意といっても、部分化した民意では選択をうまく形成していけないのではないか。やはり、そこには、1つの市域の財政状況を踏まえた総合的な視点というものが働く必要があるのではないか。となると、やはり、議員の方々の専門性というか、1つの決定に至るまでの勉強の必要性の多さであるとか、また、総合的に勘案していくお力の醸成であるとか、また、議会内相互の議員の方々同士における話し合いの時間の確保、そういった、ただ単に色々な階層の市民の方のご意見の利害をそのまま持ち上げるというのではない、それを調整した上で意思決定をしていくという、そのプロセスが、どう的確に進められるかという時点を踏まえて、専門性をどう総合的な視点で発揮していただくか。そのための議会の仕組みというようなことで、あるいは、そのためには、議員の方の数が少なくなることも必要ではないかというようなお話もあって、そういったことを踏まえながら色々ご議論を、また分科会のほうでもいただければありがたいと思っております。

それから、今回の資料を拝見いたしますと、色々とした制度の中につきましては、都市規模における選択の可能性の幅を広げるというご意見を入れ込んでいただいております、私ども、政令指定都市としてかねてご要望していた点の一端がここに反映されているのではないかと、ありがたく思っている次第でございます。

最後に1点ですけれども、監査につきましては、やはり、内部監査を適正にやるということももちろんですし、それをどう議選の先生方を選んでいくかということも大事ですが、外部という意味で、単にそれが民間というだけでなく、地方自治体の状況を十分踏まえた

専門性の中での外部化といったようなものが、1つ、方向としては必要ではないかと思っ  
ているということで、私の意見とさせていただきたいと思います。ありがとうございます。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。寺島町長さん、どうぞ。

【寺島町長】 議会と執行機関の問題が大きい話題になっております。それも大変大切  
なのですけれども、それ以上に、今回、地方自治体のあり方を、どう自由度を含め、権限  
をきちんと持った、地域住民に密着した自治体が作れるかということが、まず原点だと思  
います。その中で、執行機関と議会の関係をどうするかが、論議されるべきではないのか  
と私は思っています。

特に当町のような小さいところについては、例えば、平成18年に招集権は、いわゆる、  
申し出られるように改正しましたよね。

【金子議長】 請求で。

【寺島町長】 ええ。ただ、それ以前から当然、何か臨時議会を開くようなときは、こ  
れは議長と市町村長が打ち合わせた中で自然にスムーズに行われているのが大半だと思  
います。さらに、平成18年にそういう制度ができて、それに基づいてやったという例は、  
我々町村では余り聞かないのです。これまでどおりに、議会から話がある前に動いてい  
ないといけない。大きい問題があったら、当然、先に執行機関が動くのは当然であります。  
ですから、そういう面で、実態的には、スムーズに行っているわけです。要は、まず、信  
頼関係ではないかと思えます。同じ地域住民に我々は根差しているわけですから、その原  
点さえ踏まえたら、そんな対立関係というものは、私は余り危惧していません。もち  
ろん、その関係を明確にすべきところはしないといけないのですが、逆にそのことがマイ  
ナスにならないように、それ以上にまず、今回、第一分科会、第二分科会、非常にご努力  
いただいた中で、地方自治体のあり方をどうするかを、もっともっと、どうやったらう  
まく権限が来て、しかもそれが役に立つようになるかを論じていただければというので、大  
変面倒なのかもしれませんが、よろしくお願ひしたいと思えます。

それとちょっと、資料を見たとき、都道府県の選挙区を自由にしたらどうかという話な  
のですが、確かに、実態に合わせて自由にするのはいいと思うんです。ただ、やはり、公  
職選挙法においても、それをやったら、まあ、性悪説と言っては悪いですが、やはりゲリ  
マンダー的、利益誘導型になるのだと思うんです。都道府県において、与党が圧倒的多数  
で、有利に選挙区を勝手に変えられることが考えられます。もし、自由度を与えるに  
しても、ちゃんとした一定の歯止めを公選法の中で決めておかなければならないと思  
います。

その地区の地域住民が住民投票なりで、合区したほうがいいのか、分離したほうがいいのかをしなければと思います。たまたま、既にそういう事例が、今回、道州制特区を使ってでも行おうとした動きがなかったわけではありません。私は、地方のことは地方で決めるということでは良いことですが、都道府県の中で、必ず地域住民に利害がありますので、その地域住民がどうするかという、そういう投票なりを含めて、地域住民を中心にその中での検討をしていただければと思っております。

以上です。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。大変有意義なご意見をいただきました。

【金子議長】 ちょっと選挙制度について、いいですか。

【小川政務官】 はい。

【金子議長】 寺島町長さんから選挙制度でお話がありましたが、自由度を条例で定めることができるとした場合に、今までは議会が、議員が自ら選挙定数や選挙区について合区をする、あるいは任意合区を用いる、用いない、これも決めていたわけです。けれども、条例で定めること、自由な選挙区が設定できるとすると、私は、議会がお手盛りの決めていいのかという問題は当然、これ、我々の問題意識として持たなければいけないと、こういうふうには思っているんです。ですから、全国一律に守るべきものはきちっと決めなければいけない、何でもあるよというわけにはいかないのではないか。そういう考え方を我々も持っておりますので、よろしくをお願いします。

【小川政務官】 横尾市長。

【横尾市長】 長くならないようにお話ししますが、先程から出ている議会のことですが、ポイントは、議会の責任ということに触れていただいたのですが、やはり、議決が責任を持つということが本当にできたら素晴らしいと思いますが、かなり厳しいという部分もありますので、この辺は注目すべきところだろうと感じています。

例えば、一般の方の感覚からすると、多分、次のような疑問が幾つもあると思います。1つは透明性、なぜ政務調査費は全部、100%、レシート公開できないのか。時々、余りよろしくない使い方をされたものが報道に出て、ワイドショーではおもしろおかしく取り上げられて、やはり不信感を持ってしまう。これをどう解決するか。2点目は、一部識者の方もおっしゃっていますが、学芸会とか、色々な言い方をされている言い方があるのですが、それを、そうじゃないよ、立派な業務もしているし、中身のあることで地方の発

展のために頑張っているということを、どう広く世の中に伝えていくかということもあると思います。

一般的には、何人の方もおっしゃったのですが、議会によっては、100人を超える、あるいは何十人を超えるという議会もありまして、本当にそんなにたくさん数が要るのかという議論が、どうしてもやはり一般の方の中にはあるのだろうと思われまます。併せて報酬の議論とかもありますので、名古屋市議会、色々揉めておりますが、そういったところ、コスト高ということ、どうしてもやはり一般の方も思っって注目度が高まっていると感じるところです。

そして、広く民意を反映するということになると、例えば、ヨーロッパ型の発想に立てば、全部とは言いませんが、半分くらいの定数を比例代表制にするとか、そうすると、政策等で選べて、特に、後援会組織の大きい人だけが勝つというわけではなく代表選出をやっていかれますので、そこまで新たな展開ができるかとか、こういったところも課題なのかなという感じがしております。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。かなり踏み込んだご発言です。今日、有識者の先生方が少し遠慮されているので、専門の先生方からご意見をいただきたいと思ひます。林先生、どうぞ。

【林教授】 まず、確認をさせていただきたいというところで、1つは、招集権の議論が、これは必ず出てくるのは、実態が、今はもう招集権があるのと同じなのだからいいじゃないかという話と、いや、二元代表制なのだからやはり形式が大事なのだというお話と、これは、実態はもうそのとおりになっているのだったら、なぜ変えられないのだろうかという考え方と、いや、もう実態が一緒なのだったら、別にそれはいいじゃないかと、これはどちらにするかという1つの決断の問題だと私は思っっております。

それから、もう1つ、金子議長がおっしゃった、責任が問われないというのは、これはやはり、議会に対する期待が余り十分ではない。つまり、そのために、責任が問われるような議会にならなければいけないということの中で議会改革というものがあるのだろうと思っうんです。それが長と議会の関係だとか、議決事件の問題だとか、そういうようなものが整備されていく中で、おそらく議会の責任というのが問われていくのだろうと思ひます。

それから、これは第二分科会に対して確認なのですが、資料4の2つ目の○で、「外部性・独立性の観点からは、地方自治体が共同して設置した独立した機関が」というのがございます。これは、3ページの不適正経理の話なのか、それとも、もう少し効率性、経済



性ということを考慮したものとしての独立性、外部性、そして共同で設置するというところの、これは非常に大きなポイントだと思うんですが、このあたりは、要するに不適正経理に注目した話なのか、それとも、経済効率性を注目しているのか。

と申しますのも、経済効率性というか、このためには、もちろんインプットコストがどれだけあるかという意味では発生主義でなければ、それが評価できないという面がございます。ただ、自治体によっては、コストパフォーマンスがいいか、悪いかといったときに、かなり地理的な条件だとか、人口規模だとか、そういうものが違っている場合があります。ですから、おそらく、単独の自治体だと、いや、頑張って今、行政改革をやっていますのでということでも、もう終わってしまう可能性がある。ところが、幾ら努力しても、やはり他の自治体と比較すると、まだまだ努力が足りないというようなこともあるかもしれない。ですから、比較できるということと、それから、裁量の及ばないような理由によってコストが高くなってしまっているような場合、これは単独の自治体だけでは評価できないので、そういう意味では、共同で設置して、横の比較ができるようなシステムを作っていくというような意味での共同設置という話なのか、不適正経理だったら、それはどうして共同でなければいけないのかというのがちょっとよくわからないということ。

それから、受益と負担というのは、確かに発生主義というのは、やはりインプットコスト、これをきちんと計算しないと、例えば、受益者負担の適正化といったようなときにはその情報がなくなりますから、発生主義が必要だろうと。ただ、B/Sを作って、果たしてそれが受益と負担の一致ということになるのかどうか、これ、仮に売却することのできる資産ばかりであったとしても、果たしてそうだろうか考えると、今、重要なのは、そういうストックがあるということだけではなくて、むしろ、納税者が納めた税が公正、妥当にそれが使われているのかどうかということであって、例えば、行政サービスが、あるいは施設が、何か特定の1つの既得権みたいなものになっているとするならば、それは、やはり、適正な税の使い方ではない。

そうなってくると、私はいつも思っているのですが、事業評価をするときに、例えば、延べ1,000人の方が利用されましたという話があって、それは、1,000人の方が1回使う場合でも延べ1,000人だし、10人の方が100回使っても延べ1,000人だし、このあたりで考えると、どちらも延べ1,000人なのだけれども、やはり、税の使い方として、10人の方が100回使うような施設が果たして妥当なのかどうかということを考えなければいけない。そういうふう考えたときに、監査委員と議会というものの役

割分担というところに、おそらく、話が行くのではないかという気が私はするんです。例えば、高コストであっても議会が、住民がそれを望んでいるとするならば、場合によっては、それは直営のほうが良いというように判断を住民がするのであれば、それはそれでいいかもしれない。ただ、それを議論するのは監査なのか、それとも議会なのか。私は、それはやはり議会だろうと思っております。

そうすると、今度、議選委員の役割というものにまで関係をしてくるわけです。つまり、ただ単に不正経理をチェックするということであるとするならば、これは、議選委員は、ひょっとすると必要かもしれませんけれども、むしろ、マネジメント、つまり、コストパフォーマンスということになるのであれば、それはまた別の組織で評価しなければならないかもしれない。おそらく、問題が、もう密接につながっていて、そのあたり、監査と議会の役割分担、これは長と議会の役割の違いというところにまでおそらく波及していくのだらうと思いますが、そのあたりを考えていかないと、なかなか監査でどうすればいいのかというところまで、なかなか答えがきちっと出てこない問題があるのではないかという気もしていて、その辺を少し、どのような視点でこの監査制度について今後、結論を導き出していこうとしておられるのかということについて、ちょっとお尋ねしたいと思います。

【小川政務官】 確井先生、もし、第二分科会を主催いただき立場から何かコメントがあればお願いします。

【確井教授】 はい。今の林先生のご質問に、今の段階でピッタリ、このような方向でというふうにお話しするわけにはまいりませんが、まさに、先生がご指摘のようなところで悩んでいるわけです。それで、お手元の資料5の1ページ、これは先程もお示したものでありますが、そこに「監査機能の分類・類型化の例」ということで掲げてございます。例えば、最初のほうに先生からご指摘いただきました、地方が共同して設置した独立した機関が監査を行うという場合に、これは、もちろん組み合わせは色々あるのですけれども、やはり、例えば、不適正経理のようなことをやるのには徹底した外部性が必要だろうと。そういう外部性といっても、それはやはり、それなりの専門的な機関が必要だと。それを個々の地方公共団体が用意するという、それはそもそも困難であろうということで、今、地方公共団体金融機構などがございますが、そういったものも参考にした独立機関というものがあるのではないかと。これはイギリスのオーディット・コミッションがよく引き合いに出されていますが、そういうものを念頭に置いて、この箇所は議論したものでございます。そういうところに、1ページの下、これをやってもらおうということ、現段

階で、それほど強く意識しているとは限りません。もちろん、それも含める可能性はあるわけですが。

それから、後のほうでお話になりました機能については、この1ページ目の下のようなことについては、それは当然、私どものところでは、議会も含めて、広い、現在でも主体が関わっていることであろうと。ですから、その辺の機能をどういう主体が、どういうふうに関わっていくかということ整理していくということ、私ども分科会ではこれから苦労して探っていくべきを得ないというのが現状でございます。

【小川政務官】 確井先生、ありがとうございました。進行の立場からあれなのですが、外部性とか、独立性というのは、当然、緊張関係をもたらすと思いますし、また、共同設置ということであれば、当然、知見を積み重ねていくという意味でもノウハウが蓄積するのではないかという気もいたします。それから、不適正経理と日常の効率化は、別物であると同時に、やはり連続性を持ったテーマでありまして、とにかく監査を有効で機能するものにすればするほど、両者にうまく働きかけができるのではないかという気がします。

それから、招集権の問題提起をいただいたのですが、やはり、この場合は、制度設計を議論いたしますので、俗人的な人間関係とか、一時的な議会と長との状況にとらわれず、形式がきわめて大事なのだろうという気がいたします。その意味では、寺島町長さんがおっしゃったように、今、長と議会は非常にスムーズにやっているよというのは、実態として大いに、これはもう寺島町長さんの手腕だと思いますが、では、場合によって、例えば、鹿児島県議会のような大きな組織はどうなのか、あるいは、仙台市議会のような大きな組織はどうなのかと、千差万別だと思いますし、やはり、形式をきっちり議論しておくというのは制度論としては大事なところではないかという気がいたします。

ちょっと、進行の立場から出過ぎましたが、そろそろ、残り時間が30分前後で、ご発言を本日いただいている先生方、また知事さんを含めて、いただければと思います。達増知事、いかがでしょうか、今日、ご参加いただいて。

【達増知事】 まず、第一分科会、第二分科会における検討状況のご報告については、多様な論点についての的確に整理してくださっていると思います。あとは、実際に起きている問題や不具合を具体的に解決していくという観点から、さらに検討が必要なのだと思います。

一方で、そういう具体的な問題、不具合の解決という観点のほかに、大きな方向性を出していくということで、この地方行財政検討会議というのは、地域主権改革という大きな

方向性の中で行われていると理解しているのですけれども、その地域主権改革、あるいは地方分権の推進と言ってもいいのですが、要は、より多くのことができるように、より自由にできるようにということで、自治体を強くしていくことだと思えます。自治体を強くするというのは、煎じ詰めれば、いかに住民の知恵と力を総結集させていくかということで、そういう意味では、先程、民意の反映が重要である、そういったことを執行部も議会もきちんと担っていかなければならないという発言があったと思いますが、私も、そういうことなのだと思います。執行部は執行部で、パブリックコメントですとか、色々な住民対話のようなことが非常に発達してしまっていて、その自治体ごとに何が課題なのか、どうすればいいのか、そういった情報共有を住民と行いながら最適な決定をし、それを執行していくということを行っているわけですが、議会もまた、何が自治体の課題で、どうすれば解決できるのかという民意の集約をしていく場だと思えます。そして、議会での執行部との論戦の中で、自治体としての最終的な民意の統合が行われていくというような形を、いかに制度的に担保していくのかということなのだと思います。

以上です。

【小川政務官】      ありがとうございます。時計回りと逆ですが、石原先生、いかがでしょうか。

【石原教授】      ご議論を伺っておりまして、内部統制の問題に構成員の皆さん方は賛同を称されている、私もそのとおりだと思います。その意味で、自治法の改正というところで内部統制の整備・運用、これをあわせて構築というんですが、その責任が首長さんにあるという明記はやはり必要なのではないでしょうか。それから、内部統制を強化し、その1つの要素として内部監査というものがあります。ですから、内部統制の強化の観点で内部監査という問題がまず1点、出てくる。それから、今、申し上げたのはマネジメントのほうですが、ガバナンスのほうに行きますと、議会のチェックに加えて、今度は外部監査機能のあり方が問題になってきます。マネジメントとガバナンス双方に関連をいたします監査のあり方について、1つ、論点整理が必要だと思います。

その際、まずもって重要なことは、特に外部監査人、地方自治法等に記される監査委員ではありますが、これについては責任規定をやはり明確にしなければいけないと思います。外部監査に対する期待が非常に高い。その一方で、きちんとした責任は負う、そのかわりに、今、若干批判もありますが、それなりの報酬、この流れが自然なのではないでしょうか。監査委員さんの責任を明確にするという段階で求められるのが、監査委員の専門的知

識、それから、奥山市長さんがおっしゃいました実務経験が独立性に加えて必要であります。野村議長さんがおっしゃいましたように、まさに、地方の町村におきましては、今、私が申し上げたような厳しい意味での監査委員、適格性を持った人間はなかなかおりません。したがって、監査委員の候補者になるような人をどこかにプールする必要があるのではないかと。

そんなときに、林先生からご示唆もありましたか、地方の公共団体が共同してこの監査委員の候補者になるような人をプールしておく、地方公共法人というんでしょうか、そういったものを設定していく必要があるのではないかと思います。そこに、例えば、奥山市長さんがおっしゃいましたように、行政のOBが入っていけばいいと思います。それで、今、問題なのは、当該自治体のOBがその自治体の監査をするから問題なのでありまして、ある自治体の経験者が、ほかの自治体で外部監査に監査委員さんとして加わる、そういうふうな仕組みも柔軟に考えていいのではないかとおっしゃいます。

林先生がご指摘になりました、いわゆる不正の問題なのか、3Eの問題なのかという組織の問題であります。今の監査委員監査、これは第二分科会でも少々議論がございましたが、指摘型であります。こういったことがありましたという監査であります。内部統制を充実させる以上は、指摘型ではなく、不適正経理が一定の合理的な水準の下で起こり得ないぐらいきちんとした内部統制ができていますというような、内部統制、内部監査に対する監査も外から必要でありますし、その信頼性を前提にもう一度、公認会計士が民間企業でやっているような外からの監査も必要なのではないかと。したがって、指摘型ではなく、保証型の、例えば、ルーティンの財務監査を遂行していこうとすると、現行の監査委員、あるいは事務局の皆さんのマンパワーでは不足するということで集めて、規模の経済をとというような議論ではないかと。

それから、最後であります。内部統制をやはり充実させるときに、1つ、吟味すべきは複式簿記の問題であります。これまで総務省で色々検討してきたときに、私見であります。現金主義ではなく発生主義という整理が、どちらかというとメインであったと思っております。セットでありますけれども、現金主義に対して単式簿記、発生主義に対して複式簿記であります。単式簿記は1つの局面でしか物事を見ません。しかし、複式簿記になると2つの側面でチェックし、それらを独立した人間がやることによって相互形成を行い、不適正経理を減らしていくというような事例は特殊法人などでも、例えば、道路公団などで最近出てきておりますので、現金主義、発生主義という議論ではなく、内部統制、不適

正経理を予防するというような観点から、単式簿記ではなく複式簿記を導入してはどうか。

それから、地方自治体で導入しなければいけない複式簿記のレベルは、例えば、地方公営企業がやっているレベルの簿記であります。端的に言えば、日商簿記検定と申しますか、その2級くらいのレベル。これは、極端な言い方をすれば、商業高校で、少し優秀な学生さんが修了し得る、それくらいのレベル、それくらいの技術的な産業障壁しかありませんので、不正を予防し、それから内部統制を充実させるという観点で機軸になる財務会計システムに現金とセットの単式簿記ではなく、複式簿記を導入する、そういったことも議論してはどうかと思います。

【小川政務官】 はい、ありがとうございました。岩崎先生、いかがでしょうか。

【岩崎教授】 長と議会の関係の見直しということが大きなテーマになっているわけがありますけれども、何のために見直すかという根本的なことなのですが、この見直しを提起されたのが自治体のほうから上がってきたという現状を見ますと、対立的だから、よりスムーズな自治体経営をやりたいと、それが仮に目的だとしますと、スムーズというのは一体何かというのが非常に気になっております。決定と執行がすぐ決まると、意思決定の時間が短くて済むということであるのだとすると、それはちょっと違うのではないかという気がしています。効率がいいというか、スムーズということ、そういうふうにスピーディなというふうに考えるのは、経済効率というのは、経済面とか企業経営ではいいかもしれませんが、自治の基本というか、デモクラシーは、それはまあ非常に非効率なシステムで、最も効率的なのは独裁になるわけです。そう考えていくと、ここで言うスムーズなというのは、効率がいいという efficient ではなくて effective かどうか、有効であるかどうかというのを考える。何に対して有効かということ、住民に対して2つの選挙で選ばれた、それぞれの当局がお互いにいがみ合うのではなくて、住民に対して effective な意思決定なり、執行ができるかということ、スムーズな運営と読むのであれば、それはそうかなと思ったりもしています。

そのように考えていくと、もともと行政権の長の選挙というのは、なじみのない国だったのを、戦後、国は議院内閣制のまま地方自治体にだけ入れたわけでありますので、国にない制度を入れていって、公選である首長さんを初めて選出していく、警戒と申しましゅうか、ちょっとそういうのがあって、その制御を代議制の議会に期待したのではないかということ、何と申すのでしょうか、見直しの方向が、行政権の長の権限を強化する形で行われるのか、それとも、代議制議会の制御機能を期待するのかということ

で、やはり、違ってくるような気がしています。

例えば、今日のご説明の中でも、議院内閣制的な要素と、大統領制的な要素が入り交じった特別なシステムであると、日本のこの地方自治、二元代表制にあるわけですがけれども、不信任と解散を議院内閣制であるというふうな言い方はちょっとおかしくて、不信任と解散が議院内閣制であるのは政権が議会の信任によっているから、それで議会在不信任を決議して解散するわけでありますので、日本の地方自治体のように、首長さんが直接選挙で選ばれている場合には、行政権の民主的正当性はあるので違うと思うんです。

私が言いたいのは何かといいますと、それは、先程申し上げましたように、議会がもともと選挙で、行政権の長というのは、昔はカウンスル制とか色々なことがあって議会ベースに選んでいたり、国の任命であったりというところが、急にここが選挙になったと。そうすると、住民が2つの選挙をどう使いこなすかということだと思っています。ですから、現行制度で問題があるというときに、根本的な問題なのか、それとも、運用の問題なのかということだと思います。しかし、すごく規模の大きい自治体に関しては、独任制の首長が、「これ」と言ったら、それで全部決まってしまう、ヨーロッパの小国なみの自治体もあるわけですから、それはどうかな、という気はしているので、やはり、相互の抑制機能をどう考えるかということが重要で、抑制は権力間の闘争ではなくて、住民のためにいかに effective な地域経営ができるかということの抑制だと思っています。首長さんがちょっとやりにくいから議会側から少し入ってというのは、ちょっとおかしいという気がしています。

ちなみに、フランスのハイブリッド型というのは、大統領制と議会制の要素が入っています。議会の多数派から首相を選ばざるを得ないことになるので、コアピタシオンという、党派が違う首相と大統領となることがあります。ですから、2種類の選挙をやっているということは、それぞれ、多数派が生まれるわけなので、この二元代表制をそのままにしたまま、どういうふうになっていくかということは、制度自体を変えるというよりは、もう運用の問題でしかないのかなと。それか、規模によって少しバリエーションを出すというぐらいなのかなというのが、今のところ、私が考えていることです。長くなりました。

【小川政務官】      ありがとうございます。分科会でもいただいた大変本質的な論点だと思います。斎藤先生、いかがでしょうか。

【斎藤教授】      それでは、予算の議決についての議会の責任の問題と、外部監査について、それぞれ、手短かに申し上げたいと思います。

予算の議決や条例の制定という形で議会が関与している、しかし、責任は問われないじゃないかというご趣旨のご発言がありました。そのことと、事後的に住民訴訟が起こった段階で議会が議決で放棄してしまう。これは分けて考えるべきだと思うんです。つまり、事前の予算の議決、あるいは、色々な政策について条例の制定で議会が関与していると。それに基づいた支出を違法と評価するかどうか、これは最高裁の判決でも、日韓高速船事件で、補助金の支出について、予算について議会で議論を経て承認している。それをもって長の裁量判断が適正だという根拠の一つにしている判例も既にありますので、この点については、第一分科会で議論している長と議会の関係で、事前の議決をどう位置付けるのかということ色々な制度設計があり得ると私は考えます。

それに対して、支出がなされた段階で住民の側から、住民自治の発露として住民監査請求や住民訴訟がなされた段階で、「いや、それはもういいのだ」といって議会のほうで、これを不問に付してしまう、これは悪しき意味で長と議会が融合しているのでありますから、これはやはり、制限という方向にならざるを得ないと考えます。

先程事務局のご説明で、判例が固まれば、またそれに基づいて議論するという趣旨のご発言がありました。ごく最近の最高裁のこの点についての決定は、たしか、檜原村と神戸についての事件で、それぞれ、放棄がなされたのにも関わらず長に対する損害賠償請求は認めているのです。しかし、実質的な理由は示さずに原審の判断を維持していますから、最高裁が正面からきちんと要件を立てて、自治体に対して指針になるような形で示してくれるかどうかというのは、ちょっと不透明だと思うんです。ですから、その意味でも立法に向けての議論を独自にする必要はあると考えます。

それから、もう1点、外部監査につきましては、外部監査制度を入れた段階では、地方共同で監査機構を置くかどうかという議論を踏まえて、なお、外部監査という、さらに外にあるのが的確だということで入れた経緯があるかと思うんです。そこで、またその自治体の共同機構をここで検討するというのであれば、先程碓井先生からもご説明がありましたように、既に監査対象等について色々な重複があります。そこにさらに地域共同のものを立ち上げるというのであれば、やはり、明確な目的なりスコーピングがないと、さらに重複してしまうのではないかと危惧を持ちます。

ですから、そういう共同的なもので専門性が強められるというのであれば、自治体自身がどれくらい関与するのか。むしろ、共同設置の監査委員なり、外部監査人の組織がよりパワーアップすれば、それで足りる部分もあろうかと思えますし、逆に、事務局の設置の



ように、自治体組織として共同でやらなければ対応できないのだというものが、分野が違います、行政不服審査法の改正の案で審査会の設置を自治体単独でできない場合は共同でという発想になっていたかと思いますので、そちらと対比できる部分と、やはり、切り分ける必要があると思います。

以上です。

【小川政務官】 ありがとうございます。今日は西尾先生、碓井先生には分科会主査としてのお立場からしかご発言いただいております。もちろんそのことでも結構ですし、あるいは、今日の議論全般を踏まえてご発言がございましたらお願いしたいと思います。

【碓井教授】 主査の立場としての発言なのですが、今の斎藤委員からの問題提起に対しては、私ども分科会の報告が正しく伝わっていないところもあるので、確認のためなのですが、私どもの資料4の2ページの冒頭のところに、内部と外部の監査機能について、こここのところで「大胆に、ゼロベースで見直すことが必要なのではないか」と、こういうふうに書いてありますが、これは、ここでは直接には「監査委員制度」と書いてあるのですが、それは現行の監査委員制度それ自体だけではなくて、現在、外部監査制度、特に包括外部監査制度がありますが、それももちろん含みます。そういう意味では、監査に関わるすべてのことを、ガラガラポンという表現がいいのかどうかわかりませんが、原点に立ち返って組み立ててみる必要があるのではないかというのが私たち分科会の認識でございます。ですから、先程の共同設置云々というのも、屋上屋を重ねるということを考えているわけでは決してないということだけ、確認させていただきたいと思います。

【小川政務官】 ありがとうございます。最後に西尾先生、お願いします。

【西尾名誉教授】 私は主査としての発言ではなく、個人的な発言にさせていただきたいと思います。1つは、冒頭に発言された野村議長のお話にも、選挙権、あるいは被選挙権の年齢の差を縮めて被選挙権の権者をもっと拡大すべきであるということから始まりまして、選挙運動の個別訪問も解禁したらどうかという非常に大胆なご発言をいただいて勇気づけられたのですけれども、そういう選挙関連の話も幾つか出ましたので、私が関係しました21世紀臨調の検討小委員会から出た提言というものの要約版だけを、本日、配らせていただいております。これをお読みになってもおわかりになると思いますが、報告書本体をお読みになれば、より詳しいことがおわかりになるのですが、私どもは、きわめてラディカルな提言をしています。公職選挙法の抜本見直し、全面改正ということですし、政治資金規制制度の全面改正を世の中に訴えているわけで、これは党派を問わず全国会議

員の方々に郵送いたしまして考えていただくという提言になっているわけであります。

この中では、公職選挙法では、いわゆる選挙運動と政治活動の区別という基本原理から始まっていて、そして、そこで選挙運動期間というのが設けられて、選挙運動というものは選挙運動期間内しかやってはいけない。その費用の上限はこうだということが決められ、それ以外の期間で選挙運動まがいのことをすると、それは事前運動であるといつて、また、その違法性が問われたりする可能性があるという状況になっているわけです。しかし、実態としては、その前からたくさんポスターは張ってありますし、区別がつかなくなってきた、有名無実化しているのではないかというような問題があります。

そこで、我々は、選挙運動と政治活動の区別をもうやめてしまうべきではないかというところから入っております。したがって、そういうことで、全部今までの、何はしてはいけない、何はしてはいけないという選挙から、もっと自由に活動できる選挙に変えるべきではないか。それが日本のデモクラシーを活性化させる非常に重要な根本なのではないかというふうに考えておりますので、個別訪問の禁止というのも解除するというところから始まって全面的な見直しを提言しております。これ、いつ国会議員の方々の多数がこれに賛同して下さって選挙制度の改正になるのか私はわかりませんが、何もこれは国政選挙の問題だけではなくて、自治体の首長選挙についても同じですし、地方議会議員選挙についても波及してくる問題なので、真剣に議論していただくべき問題なのではないかというふうに思っております。これが1点です。

それから、2点目は、長と議会の関係の問題について色々ご議論をいただいたのですが、私、この問題について、戦後の議論の流れがかなり変わってきているように思います。最初、戦後の長を直接公選にするということから始まった長と議会の制度について、これはアメリカで言う大統領制に近い制度だという説明が、まず、起こりました。国の議院内閣制とは全く違う制度で、どちらかと言えば、大統領制度に近い仕組みだという解説がありました。そうしましたところ、それは直ちにそうは言えないのではないかと、もし、大統領制のような長と議会の関係であれば、議会が長を不信任議決するなんていうことはあり得ないことである。そしてまた、大統領側、長の側が議会を解散するなどという権限を持つということもあり得ないことだという議論がありまして、これは非常に独特な制度なのだということから、首長制というような表現をするのが妥当ではないかと、一時期は言われていました。

しかし、基本的な原理からすると、長という代表機関と議会という代表機関、2つのも

のを別個に選んでいるという意味では、やはり、アメリカの大統領と連邦議会に近いところがあるわけで、この二元代表制の仕組みであるという解説が出てきました。議院内閣制は、国会を選び、国会議員の中から内閣総理大臣が指名されるという意味で、1本の糸でつながっている一元制の民主主義の仕組みですけれども、両方の代表機関を独立に選ぶという意味で二元的な代表制だという説明を強調する人たちが、私もその一人ですが、出てきたわけです。

そうしたら、最近では、二元代表制のほうが非常に強く言われるようになってきて、この二元代表制にしては長と議会の権限バランス、権能バランスが悪過ぎるのではないかと。長のほうが強過ぎるのではないかと、議会の権限をもっと強化すべきだという議長会中心の議論が出てまいりまして、このバランスを回復すべきだと、議会権限を強化しろという主張になって出てきていると思います。

私は、そういう色々な流れをたどってきましたが、戦後、日本の自治体でやっているこの二元代表制の仕組みは、世界の中でもきわめて独特な、珍しい不思議な制度だということを、まず我々が自覚することが大事なのではないかと。これに似たものは、アメリカの連邦政府の大統領と連邦議会とか、州知事と州議会とか、自治体レベルにおいて市長と市議会というような関係、これが世界の中では一番近い制度なのですが、それとも違っている。そこに不信任議決権を議会が持つとか、長のほうが議会解散権を持つとか、あるいは、副市長とか副知事等を選任するときは議会の同意が要る、そこでもかんでいる。そして、さらには、通常なら執行権限に属する一定額以上の財産処分とか、一定額以上の契約の締結とか、そういったことは、国会はそんな権限は持っていないわけで、すべて内閣の権限ですけれども、地方に来ると、そういう執行権限に議決事件で議会も関与するという複雑な組み合わせをしてきているわけです。こういう複雑な組み合わせで、何とか、長と議会のバランスをとろうとしてきたわけですが、その中で、もう少し違う形態はあり得ないのか、議会の権限をもっと議会なりに強くするというのならば、この制度のままで強くしていくのが正しいのか、色々違う組み合わせ方があるのではないかと考えているわけで、どんな制度が考えられるかということをお我々は、今のところ純粹理論的に考えています。しかし、何度も出てきていますが、例えば、某知事からご提案があるような議会内閣制のような仕組みが本当にうまく動くのかとか、好ましい選択肢たり得るのかというようなことは、もう少しこれから詰めてもっと議論しなければならないのではないかと考えています。

【小川政務官】 大変大局的なご見解をいただきましてありがとうございました。まだまだ議論は尽きないところではあるかと思いますが、予定の時刻まであと5分となりました。逢坂補佐官、何かご発言はございますか。

【逢坂補佐官】 中座ばかりして済みません。今日は発言を控えます。

【小川政務官】 よろしいですか。それでは、是非、今日の議論をまた次回以降につなげてまいりたいと思います。

最後に今日の議論を踏まえまして、渡辺総務副大臣から講評なりご意見をいただきたいと思っております。

【渡辺副大臣】 もう本当に2時間、お疲れさまでございました。とにかく、専門の先生方、学識経験者の皆様方と、そして現場を預かっている首長、議長の皆様方と、色々のご意見が交わされまして非常に肉づけになったのではないかと考えております。先程西尾先生がおっしゃって、私も同感でございますが、政治活動と選挙運動の線引きは非常に難しく、政党に所属していると政治活動だといって事前運動ができるのですが、無所属でやると、これは事前運動だといって警告の対象になる。政党に属しているか、属していないのかということだけで、ある意味では、法に触れたり、触れなかったりするわけです。しかも、地方議会の選挙になりますと、都道府県議会の選挙というのは、大体、政党名を名乗りますが、市町村議会になりますと無所属でやっている。事前運動か、否かというところの境目は非常にあいまいになっております。

そういう意味では、政治活動、政党活動、選挙運動のあり方と、もう本当に、原則、自由化すべきではないかと私も前々から考えております。これは私の主観でございますが、いずれにしても、また、是非、これから地方自治法の抜本的な見直しに関する基本的な考え方につきまして、どうぞこれからも忌憚なくご意見をいただきたいと思っております。是非、皆様方の英知を結集した形でいいものを作っていきたいと思っておりますので、どうぞ、今後ともご協力のほどをよろしくお願い申し上げます。本日は本当にありがとうございました。(拍手)

【小川政務官】 ありがとうございました。それでは、第3回の地方行財政検討会議、これにてお開きとさせていただきます。次回は基本的な考え方を整理した上でご議論をいただきたいと思っております。誠にありがとうございました。