

## 地方行財政検討会議（第7回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年12月3日（金）15時～17時
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎2号館7階）
- 3 出席者 片山総務大臣、鈴木総務副大臣、逢坂総務大臣政務官、奥山恵美子 仙台市長、金子万寿夫 鹿児島県議会議員、五本幸正 富山市議会議員、野村弘 長野県上松町議会議員、石原俊彦 関西学院大学教授、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

### 4 概 要

- 冒頭、片山大臣から挨拶があった。
  - ・ 本日をもって、第176回臨時国会が幕を閉じる。今国会において、地域主権改革関連三法案が議了するに至らなかった。更に次期通常国会において成立を目指していきたい。
  - ・ 今国会もこれで幕を閉じ、これから来年度の予算編成や法案の作成準備に本格的に行っていくことになるが、その中でも地方自治法の抜本改正は重要なものと考えており、その点につき、皆様より忌憚のない御意見をいただき、これを成案にまとめることとしたいと考えているので、よろしく御審議いただきたい。
- その後、逢坂政務官より、これまでの地方行財政検討会議における議論を踏まえ、総務省として当面の地方自治法抜本改正の方向性を取りまとめようと考えており、本日、その案を配付した旨、発言があった。
- 総務省としての当面の地方自治法抜本改正の方向性の案について、資料「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）」に基づき、久元自治行政局長から説明があった。
- その後、地方自治法抜本改正についての考え方について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 片山大臣が就任され、新たに住民投票制度の導入について検討していただきたいとの要請があり、第一分科会において2、3回にわたって審議をした。第一分科会の構成員からも種々の御意見があったが、地方自治体の政治の仕組みは、あくまでも代表民主制が基本であるべきだということに関して、また、レファレンダムやイニシアティブといったような直接民主制的な手法は、あくまでも代表民主制を補完する手段として導入すべきことだろうということについては、意見が一致しているところである。
- そして、住民自治の観点から言えば、イニシアティブこそが最も重要なのだという意見があったが、こうした制度の導入を考えるとすれば、まずはレファレンダム、すなわち住民投票制度の導入から検討していくべきではないかということ、概ね意見が一致したところである。
- 有権者の意思で最終決定にすべきであるという事項は、自ずから限定されることになるものであるが、どの範囲のコミュニティで自治を行うのかという市町村の廃置分合問題こそ最も基本的なものではないか、したがって、住民投票制度を導入し、その結果を地方自治体の最終決定とするような拘束力のある住民投票制度ということになれば、第一に考えられるべき候補は、基礎自治体の廃置分合問題ではないだろうかという

意見があった。その外、議会の議員の定数問題等といったものもこれに準ずる事項であるかもしれないという議論もあった。

- また、事務局より論点として提示があった、議員定数に加えて議員報酬という問題についても住民投票制度の対象とすべきものかについて検討したが、これは議会のお手盛りによる議決を問題にするという意味において対象になり得る、住民投票に付する意味はそれなりに理由があるとも考えたが、議員報酬は、通常、長、副知事・副市町村長や、それから各種行政委員会の委員の特別職に係る報酬まで含め、それぞれのバランスを考えながらその額を検討している実態に鑑みると、この中から議員の報酬を住民投票に付することとするならば、特別職に係る報酬全般を対象にすべきではないかという論点が生じてくるものであり、住民投票の対象を議員報酬のみとするか、特別職に係る報酬全般とするのか、よく考えなければいけない問題であろう。
- それから、地方債の発行を住民投票の対象とするべきかという課題についても議論した。地方債の発行について、今後、仮に起債に係る国の許可制の全廃や協議制の廃止により、地方議会がコントロールすることや、場合によってはアメリカの地方自治体のように、地方債の発行を住民投票で決しようというような制度は十分考えられる。しかしながら、地方公共団体の財政の健全化に関する法律による現行の制度との関係で有効に機能するように関連付けられるかということ、非常に難しいとの印象を持っているので、仮に地方債の発行について住民投票により決することとするならば、制度全般を慎重に検証しなければならないのではないか、という疑問を感じている。
- 一方、非常に巨額の地方債を発行するとき、一定額以上のものについて住民投票に付するというのも手法として考えられるが、このときは、その対象は、道路・河川の事業であれ、施設であれ、あまり区別はつけられないのではないかと考えられるので、その対象をどのように限定していくのかという問題との関連で極めて詳細に検討していかなければならないのではないかと考えている。
- 一般的に、諸外国において住民投票制度を法制度化するときには、住民投票制度にふさわしくないというネガティブリストを決めるか、住民投票にかけることがふさわしいというポジティブリストを決めるか、いずれかの方法により対象を限定している。我が国の地方自治体で諮問的な住民投票として既に行われてきたものの例では、原発問題、基地問題、産業廃棄物や一般廃棄物の最終処分場問題等が取り扱われてきており、住民投票制度を制度化するのならば、これらのような問題についても住民投票の対象とすべきであるという意見が必ず出されると想定される。しかしながら、一方で、これらのような問題を住民投票の対象とすることは大問題だという意見を持つ者も数多くあることが想定され、これについて国会の各党派において合意に至ることはかなり難しいことではないかと考えており、住民投票の制度化について反対するものではないが、極めて慎重に制度設計を検討される必要があるのではないかと考えている。
- 長と議会の関係については、これまで様々な議論を行ってきた。その中で、三議長会が要望されている専決処分の対象範囲を限定する、又はその要件を厳格化すべきではないかということについては、極めて妥当な主張ではないかと考え、極力それを限定するように制度改正を図るべきではないかと考えるが、専決処分についての最大の問題は、長が地方税条例改正について専決処分を行っているということであり、これは議会に専属する権限を長が剥奪しているということであって許容できることではない。少なくとも地方税条例改正についての専決処分が行われないようにしていくべきと考える。しかしながら、国会において毎年度末ぎりぎりの時点になって地方税法改正を成立させているという実態があり、地方自治体は、その改正された地方税法に基づきそれぞれの地方自治体における地方税条例を改正しようとすると、必然的に年度末で議会を開く暇がないのが現状であり、この問題の根本原因をつくっているのは国会そのものの行動である。ここが解決しない限り、そういう地方税条例改正の専決処分を一切なくすることが困難であることが現実である。したがって、次年度予算と関連法案を制定される時は、地方議会の審議権を奪わないように十分に審

議できるだけの余裕をもって地方税法改正が国会において制定されるように努力いただきたいと大臣に要望する。

- 専決処分について、その対象を極力限定していくべきだということについては賛意を示すものであり、この度、副市長の任命に係る議会の同意について専決処分の対象から除外するとの方向性は理にかなったことであろう。
- 解散・解職請求の際の署名収集期間について、現行制度では指定都市とその他の市が同一であり、指定都市においては極めて短いものと考えており、指定都市に係る署名収集期間を長期なものとする方向性にも賛意を示すものである。
- 住民投票制度についてその趣旨は理解するものであるが、その対象をどのようなものとするかを考えていくと、対象とすることが難しいと考えられるものが多々あるかと考えている。まずは、例えば市町村の廃置分合を対象として制度化を図るなど、その導入に当たっては慎重であるべきではないか。
- 広域連携については、現在、都道府県間において都道府県を越えた広域連携のあり方について実務的に協議をしていこうという機運が盛り上がってきており、そうした動向等を踏まえた上で、時間をかけて検討していくべきと考えている。
- 三議長会から議会側が必要と認めるときに議長が招集できるように要望されているが、議会の招集権の問題については、この度方向性として示されているように、議会側が招集を請求したにもかかわらず長が招集をしなかったときに限定をして議長に議会の招集を認めるということではよいのではないかと考えている。
- 住民訴訟等に係る損害賠償が長個人としての財力や弁償の可能性を超えた巨額なものになっている事例もあるため、地方自治体の長としては、より現実的に即したかたちとなるよう、住民訴訟制度の見直しが行われることが望ましいと考えている。
  
- この度、提示のあった地方自治法改正についての考え方について、総論から申し上げますと、地方自治法抜本改正後のイメージ・輪郭をあらかじめ提示していただくべきであろう。
- 地方自治体の基本構造のあり方に関する方向性については、今後、住民自治をより充実する観点から考えた場合、住民から議会と長がそれぞれ等距離にあって、しかも議会と長が適度の距離があり、かつ、適度な緊張関係にあるのが望ましいと考えている。今後の長と議会の関係のあり方は、現行憲法の下では、長と議会の関係を明確化し、二代表制の趣旨をより純化させていくべきであり、提示のあった地方自治体の基本構造のあり方についての5つの選択肢の中では、純粋分離型モデルを選択せざるを得ないのではないかと考えており、議員内閣制モデルであると、長の権限を更に拡大し、議会の長に対する監視機能を低下させることが懸念され、これまで以上に長と議会の権限配分のバランスを欠くことになり、採用すべきではない。
- 議会関係者として二代表制を純化する立場から、長と議会の関係に関する方向性について種々意見を申し述べる。議会の招集権については、定例会・臨時会を問わず招集権を議会側に付与すべきであり、再度検討されたい。長期な会期について速やかな制度化を図るとの方向性については大いに歓迎するが、このような会期の設定を認めることは、すなわち議会の運営を全面的に議会の自主性に委ねることと等しく、議会の招集を長のみにより行うという論理は成立しなくなることを申し添える。再議制度について、一般再議・違法再議・収支不能再議・災害応急等再議等、再議によって取り扱いに差異があるところを、提示された方向性のように整理されることに賛意を示すものの、再議によって議決要件に差異を設ける必要は全くなく、一般再議については3分の2の議決要件とするのではなく、他の再議と同様に2分の1の議決要件とするように改正することについて検討されたい。併せて、長と議会の両者の対立点を明確にするため、再議権の行使に当たっては公聴会等を開催することについても検討していただきたい。

- 長の議会に対する専決処分報告を議会が不承認とした際、長が是正措置を講ずるとすること、副知事・副市町村長の選任に係る議会の同意を専決処分の対象から除外するという方向性については評価したい。
- 議会の議員定数を住民投票制度の対象とするかということについては、町村の議会関係者としては、多くの町村議会において議員は10人前後と、会議を成立させる意味でぎりぎりの数となっている。議員の定数は、議会制民主主義の基本であり、その数が少なければよいというものではなく、また、議員の定数を条例で定めることとされていることから条例の制定改廃に係る直接請求の対象となるものであるため、その対象とする必要はない。住民投票制度の対象とする事項については、なお慎重に検討していただきたい。
- 平成の大合併により町村の数は6割減少しているところではあるが、市に匹敵する町村がある一方で、市の要件を満たさない市も多く見られる。市町村合併をしても人口は減少するばかりで、市になるとかえって財政負担を抱え、合併前の中心地は寂れる一方であると悔やむ意見もよく聞く。この際、終戦直後のように、合併前の地域の住民の大多数が望むときは旧団体に分割することを可能することや、市町村について一定の規模までは権能の差を設けないこととするなど、基礎自治体のあり方を抜本的に見直してもよいのではないか。
- 不適正経理等は、監査制度に起因するものではなく、そもそも執行機関が自らの財務会計事務の執行を十分に監視する組織となっていないことに起因するものと考えため、長による内部統制を図ることができる体制の整備について検討されたい。その上で、内部統制とは別に監査委員を必置としその選任を議会で行わせること、外部監査にあっては、地方自治体が共同して監査組織を設立することが望ましいので、これについて検討されたい。
- 再議制度の見直しについて、二元代表制の趣旨に照らすと改正の方向性そのものに全く異論はないが、再議の対象の拡大は長の権限の強化につながることから、議会の権限強化と併せて行うべきである。専決処分の見直しに関する改正の方向性を高く評価するものであるが、議会が専決処分報告を不承認とした場合に、当該専決処分の将来の効力を失わせるとする制度の創設については、今後も検討していくべきではないか。
- 議会の招集権の見直しに関する方向性について賛意を示すものの、対処療法的なものに過ぎないのではないかと認識しており、議長に議会の招集権そのものを付与することを早期に実現すべきである。
- 条例の公布の見直しについては、改正の方向性を高く評価する。
- 会期制の見直しに関する方向性についても、異論はない。
- 今後の国民の政治参加の促進策の検討に当たっては、労働法制・選挙制度の見直しや、更には政治的・文化的側面など、幅広い国民的な議論が必要であると考えており、検討していただきたい。
- 住民投票制度はあくまでも代議制を補完するものであることは理解しており、市町村の廃置分合の申請や大規模な公の施設の設置の方針の是非をその対象とすることについては、特に異論はない。しかしながら、議員定数は条例の制定改廃に係る直接請求の対象となる事項であることから、住民投票の対象とすべきではない。
- 直接請求制度の見直しにおいて、解散・解職に係る直接請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長を行うことに全く異論はない。地方税の賦課徴収等について条例の制定改廃に係る直接請求の対象とすることについては、例えば、住民税を極めて低額にするといった極端な内容の直接請求が乱発されることのないような歯止めを設けるべきではないか。
- 国と地方の係争処理の見直しについては、全く異論はない。
- 広域連携については、組織のあり方の選択肢を増やすという点において異論はないが、その組織や手続の簡素・効率化が構成団体の合意に基づく共同処理という本来の目的を損ねることのないよう、制度設計に当たっては十分に留意されたい。

- これまでも、長と議会の双方が議会の招集権を持ってもいいのではないかと考えているが、この度提示のあった、議会側から臨時会の招集請求があった場合に長が議会を招集しない場合に限って議長が議会を招集することとするとの方向性については、今回はこれでいいと考えおり、まずは早急に制度化を図るべきであろう。
- 久元自治行政局長より、当日欠席した構成員から提出のあった意見の概要について説明があった。
  - ・ この会議における議論は、個別の制度に係る制度改革論が先行し、地方自治法制の根本的なあり方等については、今なお議論が深まっていない。地方政府基本法の制定も視野に、地方自治法制の根本となる理念等、大きな視点での議論に早急に着手し、具体的な抜本改正につなげていくべきである。
  - ・ 会期制の見直しについては、幅広い層の住民参加に真につながるか等、地方議会における現行の運営の実態も踏まえながら慎重な検討が必要である。また、執行機関としては、会期の長期化による円滑な行政サービスの提供等への影響も強く懸念するところであり、一定のルールの確立等、議会と執行機関が調整・連携を図りながら努めていくべき課題である。
  - ・ 長と議会の関係に関する制度については、一部の地方自治体における長と議会の対立構造を背景とした事態への対処措置を検討すること自体は首肯するものの、制度・規定が不十分であるが故に生じている問題を選び分け、所要の見直しを議論すべきであり、一部の特殊な事例をもって直ちに全ての地方自治体に関わる規定を抜本的に見直す方向性を打ち出すことには慎重を期すべきである。
  - ・ 議会の招集権について、異常な事態に限定した措置として何らかの法制上の措置を講ずることは考えられるが、一般的に議長又は議会に招集権を付与することについては、慎重に結論を得るべき。
  - ・ 再議については、その活用実績が少ないことを制度の見直しの理由とすることには疑問がある。
  - ・ 専決処分については、一律に条例・予算議案を対象外とすることは慎重に検討されたい。また、専決処分報告の不承認の効力の議論については、そもそも法の趣旨に反すると解される専決処分自体の効力や、その処分が執行された場合の対外的な効力をどう見るかというところに問題の所在があり、まずはこうした問題について議論を深めることが必要である。
  - ・ 解職・解散請求について、地方自治体の運営に地域住民の意見をより反映させる観点から、制度を見直そうとする方向性については首肯するものの、必要署名数の要件緩和については、慎重に議論されるべき課題と考える。また、署名収集期間については、現行の都道府県と市町村の区分を廃止し、長い期間へ統一することが適当である。地方税の賦課徴収・分担金等の徴収にすることが条例の制定改廃に係る直接請求の対象から除外されているが、地域主権改革の流れの中で地域住民の自治意識が高まっていることを踏まえ、様々な論点を想定した丁寧な検討も必要である。
  - ・ 住民投票の制度化は、住民自治の充実・強化の観点からは重要な課題であると考え。現行法において法的拘束力のない方法による住民投票は可能であることを踏まえた上で、多方面からの慎重な議論が必要である。
  - ・ 広域連携の制度の見直しに当たっては、国の出先機関の廃止等に伴う権限移譲の受け皿となり得るものであるという視点も考慮すべきとした上で、現行の広域連合制度について、国への権限移譲等の要請に対し、国は回答義務がないことや、国へ要請できる事務は広域連合の処理する事務に密接に関連するものに限定していること等の問題点についても検討すべきである。また、現行制度を一律の新たな制度に改正するのではなく、地方自治体が自らの判断により制度設計を選択できるように見直しを行うべきである。
  - ・ 監査制度の見直しに当たっては、不適正経理処理問題や現行の監査制度・財務会計制度の問題点や地方

自治体の監査の実態等を十分に踏まえ、真に監査制度の抜本改正が必要かどうかを改めて検証する必要がある、更に慎重な議論が不可欠である。また、内部統制システムの構築の必要性・重要性は認識しているものの、地方自治体の責任と判断において決定するものとすべきであり、新たに法律で義務付けることについては、法令による義務付け・枠付けの廃止という地域主権改革の流れも考慮するとともに、慎重に議論すべきである。

- ・ 地方自治体の基本構造のあり方については、非常に根本の議論であり、引き続き各方面から幅広く意見を聞きながら検討されることが望ましい。
- ・ 二元代表制についても、議会と執行機関がそれぞれの責任の明確化や、首長の責任の範囲といったことについても併せて議論されることを期待する。
- ・ 長と議会の関係のあり方としては、長と議会が行政運営について正面から向き合って議論を重ねるためにも、議会の構成が地域の「住民の縮図」となることが大切である。
- ・ 多様な層の幅広い住民が議員として活動できるような環境整備のための労働法制、立候補・兼職禁止等に関する制度改正についても、今後の議論に期待する。投票率を向上させるための選挙制度のあり方についても、引き続き検討を行っていただきたい。
  
- ・ 資料「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）」中、「1. はじめに」に、平成18年の地方自治法改正のことや、「地方政府」の確立に向けた趣旨や理念についても記述すべきではないか。
- ・ 専決処分報告を議会が不承認としたときに長に措置を義務付けることについては、既に執行済みで措置を講ずることが実際には不可能なものがあること、既に行われた処分に関係する者の利益を害し、行政の安定を損ない、当該処分の目的を達成することも不可能となる場合も考えられること等から、その仕組みのあり方については引き続き慎重な検討が必要であり、仮に長に措置を義務付けるのであれば、その不承認については一般の議決と同様に再議の対象に加えることが必要である。
- ・ 議会の招集権については、これを議長に付与しないことで特に問題が生じるとは考えがたい。会期制や長等の出席義務などの課題もある。しかしながら、長が招集義務を果たさない場合、例外的措置として限定的に認めることについてはやむを得ないものと考えられる。
- ・ 長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のあるかたちで会議を開く議会を条例で選択できるようにする仕組みについては、長から議長への開議の請求に係る手続や長からの開議請求時に議長が開議しなかった場合の専決処分、長等の出席義務の必要性、議決後の事情変更による一事不再議の例外的措置の必要性、一定期間内での議案審議のルール化などを考慮した上で、導入のあり方を検討すべきである。
- ・ 住民投票制度の制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項や、長・議会の権限との関係、投票結果の拘束力を持たせるか否か、公職選挙法の適用のあり方、また、条例による選択制とする場合の立法化の必要性など、議論を深めていくべき課題が多く、引き続き慎重に検討する必要がある。
- ・ 直接請求の見直しについては、代表制の補完としての制度であることや、行政の安定性も見地も踏まえて慎重な検討が必要ではないか。地方税等に係る条例の制定・改廃について直接請求の対象とすることについては、税制の抜本改革、地方税財政の充実・強化が喫緊の課題となっている現状では、地方自治体の行財政運営に大きな打撃を与える可能性がある。地域主権改革における地方税財政のあり方との関連を十分検討する必要があるとの観点から、その見直しの時期等は慎重に検討すべきであり、仮に対象とする場合でも、要件の厳格化や一定の乱用防止策を講じる必要がある。
- ・ 国等による違法確認訴訟制度については、地域主権改革が進められている中で、新たな国の関与の創設

が行われることは、極めて慎重であるべきであり、事例としてかなり特殊なケースへの対応をもって一般的な制度として導入することが妥当かどうかは疑問も残り、まずは現行制度によって是正が図られるべき。国が一方的に地方自治体に義務付けた事務に対する国による関与の創設ということでもあり、関与の創設の前に、国の立法に対する地方自治体側からの関与・意見反映のルール化を構築することが先決であることから、引き続き慎重な検討が必要ではないか。仮に、地方自治体が違法性を十分認識して行っている場合は、改めて裁判所によって違法判決がなされたとしても、当該地方自治体が是正措置を講じないことも想定でき、その場合は裁判が無益なものになるとともに、裁判所の威信をも損なうこととなることも懸念される。

- ・ 監査委員の行政監査を廃止し、議会の監視機能に委ねることについては、必ずしも十分に議会が監視を行えるとは言いがたい面があるようであり、更に改善に向けた検討が必要ではないか。監査基準の設定、監査目的の明確化等については、特に重要である。
- ・ 財務会計制度の見直しについては、専門家の尽力を得て検討を進めるべきである。
- ・ これらの事項は、いずれも地方自治制度の根幹に関わるものである。この会議の検討結果を踏まえて法制化を検討するに当たっては、国と地方の協議の場等を通じて事前に地方自治体と十分協議を行うことが重要である。

○ その後、引き続き、地方自治法抜本改正についての考え方について自由討議が行われた。

(以下、自由討議)

- 一般再議の対象の拡大については、例えば、執行機関側が策定した基本計画について議会の議決を要することとすると、議会において修正するというような場面があり、議決に至る審議の場において長と議会の間で十分に議論があった上で、なお再考を促すという意味で、一般再議の対象にすることには合理性があると考えられる。しかしながら、現行制度では否決の議決については再議の対象とならないとのことであるが、議論の余地のあるところと考えるので、再議の対象に含めることについて、今後の検討とすることも考えられる。
- 国等による違法確認訴訟制度の創設について、地方自治体が国より事務の実施を一方的に義務付けられているから、そのような事項の制度化についての地方自治体の関与等のルール化の構築が先決であるとする意見があった。しかしながら、現在、政府で行われている義務付け・枠付けの見直しの取り組みにおいて過剰な義務付けに基づく一方的な国の地方に対する関与は並行して減少していくことになるものであり、その関与を地方自治体が不服とするならば、地方自治体の側からの出訴は現行制度でも認められているため、国が法令により地方自治体に事務の実施を義務付けているということと連動させてこの制度の導入に慎重であるとの考えには賛同できない。仮に、国等から違法確認訴訟を提起することができることとされ違法判決を得たとしても、それに地方自治体が従わないと裁判が無益になる等の意見については、我が国においては、そのような判決があったときに、通常は、行政側が自分の態度を改めるべく判決に従うという前提で行政訴訟の仕組みが設けられている。今回の提示のあった制度は、国と地方自治体が裁判所において正々堂々と意見を闘わせる場を設けるようとするものであるため、その場で判決を得るということは、広義の司法的執行により違法の是正を図るという意味において合理性があると考えている。
- 現行の直接請求制度は、有権者の多い地方公共団体において成立しづらいものと感じている。これまでも、解散・解職の直接請求において必要な署名数要件を有権者40万人以上の部分については6分の1にすると

いった改善が図られてきているものの、規模が大きくなればなるほど住民が統治権力から遠くなるということがあることを考えると、一定の規模以上に関しては「何分の1」とかということではなくて、「何万人以上」とか決めてしまうこともあり得るのではないかと考えている。

- 地方自治体から適切な情報の提供が行われないと、住民投票等において住民が的確な判断ができないので、地方公共団体の内部統制体制の整備において、財務・非財務情報を積極的に住民に提供することを内部統制の一つの主要な要素とすることは非常に重要なことである。
- 民間企業では、決算書の監査を会計監査人として監査法人が行っており、この監査が失敗したときの責任は監査法人が負うことになっている。この度の監査制度の抜本的な見直しの中で決算書の審査を地方自治体の外部の主体に担われることとし、その上で、地方自治体において、住民訴訟に係る長等に対する損害賠償請求権が議決によって放棄され、住民によって更に損害賠償を求めることができないという実態を併せて改善しようとするならば、民間企業の例のように、決算を審査することとする外部の監査主体に損害賠償を求めていくということもあり得るのではないかと考えている。
- 今後の監査制度の見直しの中で、住民訴訟と外部の監査主体の責任を関連させていくことも考えられるのではないかとこの意見については、それを検討するときは、現在の住民訴訟においては、財務会計・支出行為の違法性に限られることなく、現状は、その前提となる行為が他の法令に違反しているかの責任を問われているということがむしろ大半を占めているため、外部監査の責任を考えると、それは自ずから限定されていくことになるのではないかと感じている。
- 住民訴訟に係る長等に対する損害賠償請求権の放棄を制限すべきかとの課題については、その是非に限られることなく、もう少し幅広く検討すべきとの方向性が提示された。この点について、第29次地方制度調査会においては、住民訴訟の係属中に損害賠償請求権を放棄するための議会の議決について大義はなく、そこについては少なくとも改善を図るべきではないかとの問題意識から議論が行われたが、これに派生する種々の問題があるため、更に検討が必要であろうとの認識に至ったものと理解している。したがって、現行制度のもとで住民訴訟の係属中に損害賠償請求権を放棄するという点については、大義がないということを再度申し上げつつ、地方自治体の側にも自省を求めたい。
- この度方向性の提示があった都道府県議会の選挙制度の見直し、議会・議員の職務・職責の明確化と併せて、地方議会の意見書に対して国の誠実な回答を求めるとすることの3つの事項について、来年の通常国会に議員立法として成立させていきたいと考えている。
- 地方自治体側が、内部統制体制を構築していくことが必要であると考えている。また、外部監査の重要性を十分に認識しているものの、外部監査の限界や困難さを感じており、外部監査を行えば昨今の監査を巡る問題がなくなるかということにはならないのではないかと考えている。この度提示のあった方向性において、監査の共同機関の設置が述べられているが、大変望ましい感じるものの、多額の費用を要するのではないかなどの課題もある。まずは、地方自治体から情報を公開していくことにより、住民や議会がより課題を発見しやすくするような仕組みを検討していくことも考えられるのではないかと。
- 長と議会の関係については、引き続き検討しなければいけない課題が多く残されている。この問題については、この会議が開催される以前の累次の地方制度調査会以来、長年にわたって議論してきている。地方制度調査会において三議長会から改革要望のあったような問題が順次取り上げられ、三首長会も了承したこと、

有識者が改正すべきとの考えに至ったことを答申として提言をし、地方自治法の改正につなげてきたところである。その上での残余の課題は長と議会の対立が激しいものである。このような残余の課題については、まずは、地方六団体相互において意見調整を行っていただくべきではないか。今や、国と地方の協議の場を法律により設置して地方六団体が国と対峙して協議をしようとする中、地方側の内部で意見が対立している事項については、まずは、地方六団体において議論すべきであり、このような取組をこれまで全く行わないまま、地方制度調査会で議論すべき、この会議のような場で議論すべき、国会で議員立法により解決すべき、ということでもいいのだろうかという疑問がある。

- 地方六団体の内部での意見調整や議論については、今後心がけて、そのようなことも進めていきたい。
- 会議の締め括りに際し、片山大臣から発言があった。
  - ・ 私が総務大臣に就任し、その際、住民自治の分野についての具体的な検討をお願いし、非常に精力的に検討していただき、改めて感謝を申し上げたい。
  - ・ 住民投票については、理想を言えば切りはないが、現実のこの政治状況の中で前進させていくことを考えると、現実的な内容で制度化をしていくということによいと考えている。
  - ・ 条例の制定・改廃の直接請求において地方税等が除外されているということについて、否定的な意見もあったが、私は、これは理念の問題でもあると捉え、問題提起をした。それは、地方自治体において、どういう仕事をするのか、それに対してどういう負担を分かち合うのかということを決めていくのが、自治の根源であり、税は自治の基本であると考えているからである。その税に関して、住民の発意というものを閉ざしていることは、この自治を根源から否定しているということであるので、地方自治法の改正を行うべきと考えている。その改正の結果として、種々の減税の要求が生じてくると懸念されるのであろうが、いずれにしても、条例の制定改廃に係る直接請求については議会において決するものであるので、議会の熟議によって賢明な判断をされればよいことであり、税条例だけを排除していることについては異様な感じがする。実際上の懸念よりも理念の方を大切にすべきではないか。
  - ・ 税条例に係る専決処分の問題については、国税の場合は申告納税であり、大体1年弱余裕があるものの、大半が賦課課税である地方税は年度当初から税の賦課を行わなければならないので、税条例を改正するために議会の開く暇がないという現状に鑑みると、専決処分の対象から税条例を除外するのは、現実的ではない。このスケジュールの問題と税法が詳細に決め過ぎているという2つの問題の産物なのであろう。政府税制調査会にも、私から、この際、地域主権改革型の地方税制を構築しようではないかとの提言をした。
  - ・ 議会と長の関係について多くの論点があると認識しているが、これは制度の問題ではなく運用の問題についても意識的に論じていかなければいけない。地方自治法の抜本改正とは次元が異なることではあるが、地方自治の課題解決という中で、避けて通れない問題であろう。運用の問題というのは、地方自治体側だけではなく、国側にも問題があると考えている。例えば、税や、職員の給与、行政改革等の様々な問題について、税条例・給与条例・職員定数条例の改正や予算の決定等を通じて、議会が最終判断をしている。これまで、国は長に対して技術的な助言等を行ってきたところであるが、このような最終決定権者である議会に対しては行ってきていなかった。このような国の姿勢も改めていくべきと考えており、議会の権限に属することは、国としても、議会に対してメッセージを伝えていきたいと考えている。

※注 速報のため、以後、修正の可能性がある。

(文責：総務省自治行政局行政課)