

○碓井委員長 それでは、時間がまいりましたので、ただいまから第3回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日は、地方自治法の改正法案につきまして、前回の意見交換を踏まえ、論点に対する方向性をとりまとめるために、地方六団体の皆様にもお集まりいただきまして、御意見を伺うこととしております。

それでは、本日の提出資料につきまして、事務局から簡潔に御説明をお願いいたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

資料1に、第1回・第2回専門小委員会における主な意見、資料2に、この意見を踏まえ、恐らく方向性をまとめるための必要だと思われる論点、それから参考資料で、税につきまして少し作成した資料を御提示申し上げております。順次御説明申し上げます。

資料1でございます。

まず、1ページで、「『地方議会の会期』について」でございます。

現行案の改正後であっても現行の定例会・臨時会方式を採用することもできる。選択肢が増えることになるから、よいのではないかという意見。

議会の自由度の拡大につながるのではないかという意見。

前回の第2回目に出了るのが、住民の立場からすると、定例日が毎月1日以上あるというのは、議会傍聴の機会が増えることになり、関心を高める効果があるのではないか。

それから、会期が長期化することは、専決処分の濫用を防ぐ意味もあるのではないか。

定例日を1日以上とすることによって、どういう議会をイメージするかは、それぞれの議会が自ら判断し運用すればよいのではないか。

それから、会期の開始時期等について、より議会の自由度を高めるべきではないかというような意見がございました。

3ページで、「『専決処分』について」でございます。

予算と条例は議会の本来権限であるという意見。

条例については、議会側が改正案を提出することによって対抗措置を講ずることができるけれども、予算の場合、議会側に提案権がないから対応できないのではないかということ。

専決処分はあくまでも例外的な措置であって、長の対応義務は必要ではないか。

前回出ました意見で、現行制度では専決処分の不承認に対し長に政治責任があるという考え方であるけれども、これでは、対立した場合に、直ちに、解散・解職請求の議論に発展する可能性がある。言わば、執行部側と議会側の手打ちの方策として有効に機能するのではないか。

現場からも、長の専決処分が不承認の場合に、措置を講じないことに不満があるという御指摘もございました。

4ページでございますが、さはさりながら、幅広い対応が可能であるということをもう

少し明確にすべきではないかという意見もございました。

5 ページで、「『解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和』について」でございます。

直接請求というものは、物事が住民の意向と違う方向に進行しているのを住民が阻止するという機能がある。いざというときに有効に動かなければ意味がない。どういう団体でも、ある程度機能するように制度をつくっておくという観点から、人口規模に応じて署名数要件に差を設けることは許容されるのではないか。

現行制度においても、自治体間で署名収集期間が異なることとか、選挙区単位で選出される都道府県議会の議員の解職請求に必要な署名数は議員間で差があるということもあります。

人口の少ない団体では、住民の多くの関心がないとリコールが発動しないが、人口の多い団体では少ない関心でリコールが発動することとなる。こういう意味では、全国一律でいいのではないかという意見もございました。

御指摘としまして、生活様式とか居住様式が多様化していて、大都市部ではオートロックのマンションなどがあって、署名集めが非常に困難となっておる。署名収集期間は延ばすべきではないか。一方、署名数の要件と期間の両方を同時に緩和するのは影響が大きいのではないかという御意見もございました。

それから、1 回目でございますが、リコール合戦というものが行われるということが地方自治のあるべき姿としてよいのかどうか。

指定都市市長会からは、署名収集期間についてのみ、都道府県と同様に2 か月以内とすべきとの要請がなされているという御指摘もございました。

7 ページで、「『条例の制定・改廃の請求対象の拡大』について」でございます。

やはりそもそも論として、住民自治、財政規律の観点から、最も重要な税についての住民発議で議会が議論することには意義があるのではないか。その観点から、発議を認めていない特殊な制度を早急に解消すべきではないかという御意見がございました。

これは前回の議論ですが、今の議会の実態を踏まえますと、現場で相当混乱が生じるのではないか。議会の議員に警鐘を鳴らす観点から、ある程度の期間を設けた上で実施するのがよいのではないか。

8 ページでございますが、すべての税を対象とするのではなく、地方税の性格等を踏まえ、例えば、税目ごとに対象とするかしないかを検討するというのはどうか。これは後ほど資料で御説明申し上げます。

それから、税条例を直接請求の対象にするかどうかを、地方公共団体が、自分で自由に条例で選択するという方式が考えられないかという御指摘がございました。

タイミングの点でございますが、今回のヨーロッパの危機のように、先進各国が財政危機に対処していかなければならないという状況であることも踏まえますと、今の経済状況・財政状況で、タイミングとして、今、やるべきかどうかという議論がございました。

1 回目でございますけれども、減税を掲げた地域政党があるという話。

それから、政争の具にされるおそれがあるという御指摘もございました。

9 ページでございますが、日本とか韓国とかドイツなど財政調整の仕組みを持っている国には、やはりなじまないという議論もあるのではないかとのお話もございました。

10 ページで、『『大規模な公の施設に係る住民投票制度』について』でございます。

4 番目の○でございますが、各地で法的拘束力のない住民投票が起きているということ、ニーズはあるのではないかと。その際、手続、効果等がばらばらであることを踏まえると、まずは住民投票の枠組みを法律でつくってその構成を考えてみるというのにはあり得る議論ではないか。その対象をどうするか、法的拘束力をどうするかという議論はあるが、住民にとって大きな関心のある公の施設でまず導入することには意義があるのではないかと議論がございました。

11 ページでございますが、長と議会が対立した場合に住民投票で解決するという考え方もあるけれども、むしろ、長と議会が住民の意向とは違う方向に向かっていった場合に住民に拒否権を与えるという観点からも住民投票が要るのではないかと。

ただ、公の施設としてどういうものを想定してこの制度を動かそうというのか、イメージがつかみづらいのではないかと議論もありました。

制度化に当たっては、住民投票の実施に要する経費とか、選挙との同時投票をどうするかということもあるでしょうという議論もありました。

住民投票で否決されたからといってずっと設置できないのかどうか、その投票の制約が及ぶ期間の在り方について検討が要るのではないかと御指摘もございました。

それから、例えば、今、長と議会が一致してつくることを認めているわけだから、議会の承認後、一定期間内に住民の直接請求があったときにのみ、住民投票の実施を認めるというような考え方もあるのではないかと御議論もございました。

12 ページでございますが、廃置分合とか境界変更といういろんな対象があり得るのではないかと議論がありました。また、長と議会が対立してデッドロックになっているときに住民投票を使うというふうなことも想定されるのではないかと。そういう意味からしますと、極めて慎重に、それ以外は検討すべきではないかと。

12 ページの終わりの方でございますが、なぜ公の施設から対象とするのか。

それから、地方自治制度の根幹に関わる問題であるという意見もございました。

13 ページで、「その他の意見」で、一部事務組合・広域連合の議論でございます。

脱退の意思があっても脱退の自由がないという現行制度の仕組みを見直すべきではないかという意見。

それから、やはりもう少し慎重に検討すべきではないかという意見もございました。

以上を踏まえまして、方向を定めるという議論からしますと、どういう論点を詰めておけばいいかということ事務局でまとめさせていただきました。資料2でございます。

1 ページで、「1 地方議会の会期」でございます。

まず、地方公共団体の会期につきまして、定例会・臨時会とは別に、選択により通年の

会期とすることを可能にすることについてどう考えるかという議論が必要である。

その上で、会期の開始時期等議会の自由度をより高めることについてどう考えるか。

それから、長等の出席義務の在り方についてどう考えるか。通年議会になりますと、ずっと長始め執行部が出席するののかという議論がございます。現行案は月に1回の定例日、それから、議案を審議するときには出てもらいたいというふうにしておりますが、それでいいのかどうかという議論でございます。

「2 専決処分」でございます。

まず、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときに、長に必要な措置を義務付けるということについてどう考えるか。

その上で、長の対応義務の内容についてどう考えるか。ここは、今の御提示申し上げている案ではかなり具体的に書いてございますが、この辺りがどうなのかという議論でございます。

それから、「3 直接請求制度」でございます。

まず、「(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和」でございます。

一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体について署名数要件を緩和することについてどう考えるか。いろいろな御議論がございました。

署名数要件の在り方についてどう考えるか。これは、今は有権者数 16 万のところで1つカーブをつくり、40 万でカーブをつくるというふうに考えてございますが、これがいいのかどうか。

それから、署名収集期間についてどう考えるか。それで、どちらかをやって、どちらかをやらないのかという議論もあると思います。

2 ページで、「(2) 条例の制定・改廃の請求対象の拡大」でございます。

地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除することについてどう考えるか。

その上で、実施時期についてどう考えるか。時期の議論がいろいろございました。

それから、対象税目で、どの税も対象にするのか、ある税から導入するのかという議論があるかもしれません。

署名数要件について、今は通常 50 分の1の有権者の署名数を集めればよろしいわけでございますが、今回、今まで禁止していたものを解除するとすればそれでいいのかどうかという議論があり得ます。

それから、直接請求の対象化に当たり、うちの団体は対象にするけれども、別の団体は対象にしないというようなことができるかどうか。

「4 大規模な公の施設に係る住民投票制度」でございます。

大規模な公の施設の設置について、選択により法的拘束力のある住民投票に付することを可能とすることについてそもそもどう考えるか。

その上で、住民投票の対象をどう考えるか。

それから、住民投票に至るプロセスに、今は条例を1回決めましたら、しかも公の施設

を選びましたら、長と議会とが同意をしたとしても必ず住民投票にかけるというふうな案を御提示申し上げておりますが、そういう中に住民の意向を取り入れるようなプロセスをどう考えるか。

御指摘がありました。住民投票を1回やったら、その結果の効果が及ぶ期間についてどう考えるか。

具体の手續についてどう考えるかという議論を入れておきました。

「5 一部事務組合等」でございます。

一部事務組合等からの脱退の手續を簡素化することについてどう考えるか。

事実上脱退の自由がない現行制度についてどう考えるかということを入れておきました。

参考でございます。前回御指摘がありましたので、税について資料を作成いたしました。

地方税には、一定税率、標準税率、任意税率、その他というものがございます。

一定税率というものは、2枚目に付けておりますが、例えば地方消費税のように、税率は100分の25と決まっておって、それは地方公共団体では上下できないというものがございます。

その次に、標準税率というものがあまして、標準的にはこういう税率で課税するんだということを書いているわけですが、一つのグループとしては制限税率がある。上げてもここまでだというふうに決めている。

これは、2ページをごらんいただきますと、例えば自動車税の標準税率について書いてありますが、「一・五を乗じて得た率を超える税率で課することができない」と書いてございます。法人税割でございますが、やはり「超えることができない」というふうに税率を決めてございます。

それから、制限税率もない、自由だという部分がございます。それは、例えば道府県民税の個人分、個人の均等割とか所得割、市町村民税の個人の均等割とか所得割については制限はございません。

任意税率で、制限税率があるもの、制限税率がないものもございます。

こういうふうに、いろんな税の決め方があるということをお示しいたしました。

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま事務局から御説明をいただきました事項について意見の交換を行ってまいりたいと思います。ただいまの御説明等に対する御質問等も含めまして、御意見等がございましたらお願いいたします。

便宜上、資料2の「地方自治法改正案に係る主な論点について」の項目の順番で意見を交換していきたいと思っております。1ページ目の「1 地方議会の会期」の項目についてお願いいたします。

今日は前回と席が異なっておりまして、私の頭によく入りませんが、どうぞ、手を挙げていただければと思います。

どうぞ、お願いいたします。

○馬場議長（県議会） 全国都道府県議長会の副会長の馬場でございます。

まず、今の地方議会の会期の件に関しましては、前回、山本会長の方からも発言させていただいておりますけれども、まず1つ目の○、それから2つ目の○、このことに関しましてはそれぞれ自由度を増していただきたいということ、それに、時期につきましても適した時期がそれぞれの議会にあるかと思っておりますので、やはり自由度を高める方向で考えていただきたいというようなことであります。

あるいは長などの出席義務の在り方についてでございますけれども、これについては全く拘束するというようなことで考えておるわけではありません。しかし、それぞれの議会で、やはりそのときどきでの判断があるかと思っておりますので、お任せいただければと思っております。

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

先ほどお話のありましたように、今日は熊本県議会議長の馬場様に御出席いただいております。

ほかにいかがでございますでしょうか。

どうぞ、石井委員お願いします。

○石井委員（知事会） 全国知事会の総務委員会の委員長をしております、この地方制度調査会の委員を拝命しております、岡山県知事の石井でございます。今回の議論、初めて参加させていただきましても、意見を述べさせていただきたいと思っております。

基本的に、今回の改正のテーマでございます、住民自治を拡大し、あるいは議会の活性化を図っていくという、この方向性につきましては私も十分理解できるものであり、その方向での議論は前向きに議論を展開すべきものと思っております。ただ、実際の地方行政をつかさどっている立場から、やはり円滑な地方の行政が展開できますようにといったようなことで、若干のそういう観点からの意見を述べさせていただきたいと思っております。

まず、この地方議会の会期についてであります。今の法制度の中でも通年議会の開催は可能であるということでございまして、議会制度の基本事項であります会期の設定は、地方分権の観点からも、議会と執行部の調整に任せるべきであると考えておりまして、法によって通年議会ということを設定する必要はないのではないかと考えているところでございます。

と申しますのも、現行の制度の中でも、例えば秋田県の議会だったかと思っておりますけれども、今、年末と夏のお盆を除きまして、ほぼ通年議会に近い会期の設定をされているというようなことも伺っているところでございますし、例えば私ども岡山県におきましても年4回の会期がございまして、その間におきましては1か月に2度、委員会を開催する日を設けて、非常に活発な議論が展開されており、その都度、喫緊の課題につきましても委員会で審議をいただいている、このような状況もございまして。

この背景といたしまして、幅広い層の住民の皆さんが議員として参画できる地方議会の実現を目的としている、このように伺っているところでございますが、しかしながら、そういったことを阻害する要因を考えてみますと、やはりさまざまな、公務員制度を含む労働法制に起因するものが多いのではないかと。例えば、ボランティア議員として参加されている方々に対しての休暇制度、あるいは休職して、その後の復職制度をどうするかといったようなことで、そういうさまざまなものがあるかと思ひまして、この定例日を設けるといことが有効に機能するかどうかにつきましては大いに疑問を持つものでございます。

なお、実務から申し上げます、執行部の出席義務が限定されることになりましても、非常に長の活動というものは、今、幅広く、さまざまな面で展開されているのが実態でございます。経済がグローバル化して、トップセールス等々、日程も相手の方々のアポイントを取るといったような観点から、かなり、相当程度の余裕を持ってその調整をしていかなければいけないようなものもあれば、非常に多忙な今の首長の状況からいたしますと、やはり長の活動の制約にならないような配慮が必要なかなと思ひます。

したがいまして、議会と長の活動のバランスを取るためにも、長の疎明をもって出席義務を免除する規定等を設けるべきではないかと考えまして、国会の方で会期が設けられているということからいたしますと、今回のような議論につきましては疑問を持たざるを得ないと、このように考えております。

以上です。

○碓井委員長　ほかにいかがでございましょうか。

それでは、石垣市長お願いいたします。

○石垣市長（市長会）　全国市長会の行政委員長の石垣でございます。

今、お話がありましたように、現行法で通年議会ができるわけですから、議会の中で運営方法を検討していただければ十分ではないかというような気がいたしております。また、長が議会、議場へ出席することが非常に多くなって、過度の負担がかからないかということをお我々は懸念しておりますし、その場合でしたら、本当に議会だけでしっかり議論していただければ十分ではないかという気がいたしております。

例えば、今、どこの自治体でも議会改革をやっています。そうしますと、かなりの職員を引っ張り出して、資料を出して、あれを出してということになっておるわけで、非常に職員も困っております、そういうことがないよう、やはり議会の職員でやっていただく。それから、資料等は必ず出しますけれども、今、大量のものが出ておる、非常に困っているというのが現状で、我々の職員もなかなか仕事ができないということで、今、非常に困っておる。一時、そういう改革の時期ですからしょうがないんですけども、通年議会となればいろんな問題が起きはしないかという懸念があります。

以上でございます。

○碓井委員長　申し遅れましたが、全国市長会は新見市長の石垣様に御出席いただいております。

どうぞ、関谷委員お願いいたします。

○関谷委員（市議会） 全国市議会議長会の会長の関谷でございます。

この地方議会の会期につきましては、定例会・臨時会の区別を設けず、そして、通年会期制を取ることでもできるようにする制度改革でありますので、議会運営の選択肢を広げるという見地から、法律の規律密度の緩和の見地からも、私どもとしては異論がないものがあります。

そして、先ほどからありますように、長等の出席義務につきましても、毎月1回の定例会と議案審議日を除いては、議長の方でいわゆる出席要請等の判断を、一定の基準を設けるなどの工夫をしたらどうかと考えております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、高橋委員どうぞ。

○高橋委員（町村議） 全国町村議長会長の高橋です。

第1回専門小委員会でも申し上げたとおり、町村議会では既に長期間の会期を設定している議会が存在しております。1月から12月までと、4月から翌年の3月までの単位で会期を設定する方法に大別されております。長期の会期を設定することにより、柔軟に会議や委員会を開けるようになり、議会が活性化したことが大きなメリットとなっております。改正案においてもこうした方法も取り入れるべきで、特に会期の始まりを1月からと限定することはやめていただきたいと思っております。

そのほか、開催日、長の出席義務までを事細かに法に規定されると、自由度の高いものとは言いがたいと思っております。せっかく議会運営の幅を広げる改正をするのであれば、もう少し地方を信頼していただき、会期は条例や会議規則で定めるようにし、各自治体が選択しやすい制度にしてもらえるようお願いいたします。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

○白石町長（町村会） ほかの団体が全部述べていますので、私どもの現場の話をしますと、今の制度で何か問題があるかというのであれば、私は通年にしてもおよそ問題はないと思う。現状の制度で全く問題ない。

それで、長の方に招集権があるといいますが、とんでもない。議会を開く前は議会と話し合いを行っており、勝手にこの期間で開催するなど決めるわけではない。しかも閉会中でも当然臨時会を開きますし、委員会、全員協議会も行う。今の制度で私は全く問題はないと思っております。また、長、執行部側と議会側で話し合っただけで議会の審議の日数を決めるので、制限するとか、そんなことは全くない。現状の制度で私は全く問題ないと思っております。

○碓井委員長 御紹介が遅れましたけれども、全国町村会から今日は愛媛県松前町長の白石様に御出席いただいております。

ただいま伺っておりますと、大変首長側と議会側の意見の対立があるかのように見える

んですが、そこで1つ出てくる問題は、主として御心配なさっている側からは、長あるいは執行機関を支える職員の方々の負担が過大になってくる、こういう御心配があるようなんですが、この点について、ほかの委員も含めて、何かうまい案はないか。先ほど、既に高橋委員からはその少しヒントを与える御発言をいただいているんですが、皆様から何か御発言はございませんでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 今の議会改革が進む上で、執行に対して資料要求が膨大になるというお話がありました。この点については、議会の中で改革そのものにそんなに資料が要るのか、それとも、議案審議として執行内容について資料が要るのか、そここのところをもう少し詳しく御説明いただきたい。改革だけであれば議会内でやるべきだと私は思います。

○碓井委員長 これはどなたか、御回答いただけますか。

どうぞ。

○石垣市長（市長会） やはり議会改革だけでは済まないわけで、条例やいろんなことをすべて説明した上で議会改革をやっておられるので、かなり出るようになります。

通常でも、委員会等でも、必要ないと思うのに、ほかの部署も審議に出てきなさい、と。これはかなり抵抗して、それは出なくてもいいように言いますけれども、やはり出てこないといけないと議長等が言われ、出すというような状況なんです。それで職員が非常に通常の仕事ができないで困っておるような状況が起きます。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 私、どう考えればいいのかというのは、つまり、今の制度でも通年開催が実質的にやれているのだから、こういう選択肢は必要ないのではないかという御意見があって、そういうことになると、こういう制度をつくったことによって出てくるさまざまな問題点は既に、今もお話があったように、出てきている問題点なんです。そうすると、選択肢を広げることによって更にまた問題が出てくるということになると、こういう制度を適用するところがどっと増えて、それによってそういう副作用的なものが非常に大きくなっていくのではないかと。

だけれども、これは既に実質的にそういう制度があるんだとするならば、むしろ問題点はちょっと違うところにあるのではないかという気がするんです。その辺をどう考えればいいのか。つまり、こういう制度をつくらうと言ったのは、要するに今は通年開催をしていますけれども、それはどちらかといったら異例だ。ですから、もっと制度化して、そういうことを堂々とやれるようにするというのも1つあって、ところが、そうやっていくとさまざまな問題点が出てきて、月に1回開催するというようなことをつくる。でも、そうすると、それはまた縛りがかかっていくのではないかという話なんですけれども、それでは、それが嫌だったら今の制度のままで通年開催というようにすればいいわけで、ですから、私、何が問題点なのかということがよくわからないんです。

ですから、選択肢を広げるということに、この1つ目の○のところは OK だけれども、

そこからさまざまな問題が波及してくるのだったら、それはどのように解決をすればいいのかということを考えていかないと、率直なところ、よくわからないという感じがしております。ですから、どう判断すればいいのかという、つまり、この地方制度調査会でそういう具体的ところまで議論をするのかどうか。つまり、方向性として一定の合意が得られ、でも、さまざまな問題点が出てきて、でも、その問題点の方がこういう制度をつくることよりも大きいということになれば、また考えなければならないかもしれませんけれども、何か、その辺り、どのように考えればいいのか、お教えいただければと思うんです。

○碓井委員長 今、太田委員、手を挙げましたね。それでは、太田委員どうぞ。

○太田委員 林委員の御質問に直接お答えするわけではないのですが、やはり同じように考えを整理した方がいいだろうと思う箇所があります。

1つは、議会と長に任せてほしいということを一六団体——これは執行部側の方と議会側の代表それぞれの方、全員というわけではないんですが——から意見が出ましたので、そのことについてお伺いしたいのは、それでは、今のように定例会や臨時会という、この規定を置いていること自体もやめてほしいとおっしゃるつもりなのかどうかです。

要するに、今でもやれるんだからといって、今、定例会と臨時会の区別がある、その状態で何となく、林委員もおっしゃったように、実務上できないわけではないということ、事実上の通年開催が行われているわけです。それをきちんと両方、表から認めましょうというときに、今でもできるんだから反対というのはやや理屈として弱いのではないかと。要するに、何かイレギュラーなものを認めているような印象を与えているときに、正面からできるのだったら正面から2つとも認めて、自由に選んでくださいということの方が筋がいいのではないかと。それに対して、いや、そもそも自分たちで全部決められるということをお考えなのであれば、定例会と臨時会の今の自治法の規定を全部ばっさり削ってほしい、条例で定めるとか何とか1条だけ書いてくれればいいのかである、そういうことであれば理解できます。でも、それであれば、○の1つ目はちょっと言い方が変わるだろうと思います。

もう一つ、ちょっとお伺いしたいのは、そのときに長の出席義務が一方で争点としてあります。では、執行部と議会が対立したときに解決し切れるのか。一々、長が議会に出てくる、出てこないで、直接請求とかを起こすの大騒ぎはできない、お互いのできちゃんと協定が結べないというときを考えると、利益調整のために、ひょっとすると、これはあらかじめ法律で書いておいた方が交渉コストを下げるかもしれません。ですから、その部分についてまで自由にしてほしいとおっしゃるときに、それでは、対立したら大丈夫ですかという質問についてどうお答えになるのか、少しお教えいただければと思います。

○碓井委員長 それでは、どなたか御発言がありますでしょうか。

どうぞ。

○白石町長（町村会） 定例会を定めているのはそれなりの理由がある。決して、3月、6月、9月、12月といいかげんに決めているのではない。3月には当然、新年度の予算を

審議し、それで3か月経つと、予算の執行状況から行って補正が要るかどうかとか、暮れになれば当然、どれぐらい進捗しているかとか、それなりに定例会には意味があるから定例会日としている。その代わり、定例会にどうしても諮れない部分で臨時会がある。それで、臨時会以外でも、今、言いましたように委員会も閉会中にどんどんやっています。

それから、もし必要があれば、議長側から、是非、こんなことで開いてくれと言え、長の方は、そういうことだったら開きましょうと言って臨時会を開くことができるわけですから、今の制度に欠陥があるとか、何か問題があるということではないと私は思う。常に地方議会の場合には、長と議会がしっかり話し合いをしながら議会を運営しているので、特に私は問題はないと思います。

○碓井委員長 ほかに何か御発言はございますか。

石井委員、お願いします。

○石井委員（知事会） 林委員がおっしゃられたように、今回のこの改正、この問題点については、どういう目的、どういう趣旨で改正をしなければいけないのか、現行の制度にどういう具体的な問題点があって、どこを直さなければいけないかが私たち執行部にはちょっと理解できないところがございます、先ほど、あえて私は、地方議会の活性化のために、議会の議員の皆さんの活動がしやすくなるように、会期の自由な、1年間、通年やっておいて、たびたび議会で議論しましょうという活性化ということであれば、それは例えば、議会によりますけれども、休日議会を開くとか、あるいは夕方、夜にかけてやるんだとか、いろんな意欲ある議員の皆さん方のそういう対応ということに執行部が協力すればいいわけですから、それも含めて全部、地方分権ですから、話し合えばいいわけなので、十分、今の制度の下で現行法上運用が可能なものではないかと思ったものですから、誠にそういう面ではどういう理由で、どういう趣旨で改正しようとしているのか、根本的な疑問があるんです。

○碓井委員長 この点は、第1回の資料で行政課長さんから既に御説明いただいているところですが、私、その考え方の、3つ○が付いている、2番目からの○を読み上げてみます。

○ より一層幅広い層の住民が議員として参画できるようにするとともに、議会審議の充実・活性化といった観点から、議会運営のあり方について、より弾力的な対応を可能とすることを目的とするもの。

○ 毎月1日以上、定例会を条例で定めることによって、定期的に会議を開催して審議を行うことを住民に対して明らかにするもの。

これが第1回の資料に記載されている内容でございますが、石井委員どうぞ。

○石井委員（知事会） その点は、先ほど私が最初に陳述いたしましたとおり、別のところに要因があるのではないかと思うんです。公務員制度を含む労働法制といったところから改正をしていただいて、ボランティア的な議員の方でも議員になりやすく、活動できるような仕組みを社会全体でつくっていく、そういったところに根本的な問題があるので、

定例日を定めるということが有効に機能するかどうかについては大いに疑問に思っております。

○碓井委員長 ほかにかがでしょうか。

ちょっとお待ちください。それでは、江藤委員にお願いしましょうか。

○江藤委員 多様な人が議員になるということであれば、労働法制も含めて本当は議論すべきですが、それについては今後、また議論の論点が出てきたときに議論すればいいと思います。基本的な発想としては、通常のところ、今は3月、6月、9月、12月と言われましたが、これでさえ決まっているわけではないんです。定例会は条例で定めることができることですから、いろんなパターンがあり得ます。一般的にはそのような4回開くということをやっている、根拠があるからということだと思います。

私が言いたいのは、今、定例会、臨時会を原則としているやり方と、それ以外の、今、三重県を出されていますけれども、三重県も含めて、それは変則になっていて、いろんなパターンがあり得る。それで、今、定例会・臨時会の原則を全く外して、太田委員の言われるように、条例に定めるやり方も含めて、これも一つのやり方かもしれません。この間努力してずっと続いたことについて、通年制という形式で選択肢を設ける。ですから、現状の通年制のようなやり方もちゃんと認めます。同時に、アメリカ的なやり方も含めて選択としてあるというのがいいのではないかと。そういう選択肢を広げるということですから、私は何ら問題はないのではないかと。むしろ現状について、いろいろ考えながらやってきたことについてちゃんと認めましょうということの議論だと思うんです。

確認しておきたいのは、動き出した議会改革について正常ではないということではなくて、これが正常だということの確認から出発していただきたいと思うんです。それで今出された、資料が多い、資料請求が多いというのは、恐らく議会事務局が少な過ぎるんです。皆さん、特に石垣市長が言われたように、余りにも資料が多過ぎて大変だ。それでは、逆に議会の方から議会費を上げろ、議会事務局を増やせといったときに、首長側で予算で措置できるのか。本当にするならば、そういうことも可能になってくるでしょうと思っています。

それから、通年のところで、121条の規定だと思いますけれども、出席義務規定ということで、大変だと言われました。議会改革をやっているところは、むしろ義務規定を、出席義務についてはできるだけやめましょうということをやっているかやめましょうといっても義務ですけれども、できるだけ呼ばないで、自分たちで議論しましょう、討議の空間としての議会をつくり出しましょうという実践しているわけです。ですから、私は、今、石垣市長が言われた方向と議会改革の方向とずれがあるのではないかと。そういうような新しい議会を踏まえた自治をつくっていく方向でのものではないでしょうか。したがって、自由度を高めていくというのは私は大賛成で、定例会・臨時会及び通年を認めることです。

もうちょっと言いますと、三重県は通年だけではなくて、通任期ということイメージ

しながら、選挙後にどういう議会を4年間つくっていくかどうか。これは通年制はやっていませんが、会津若松なども同じ発想だと思います。今、そういう形で、しっかりと責任を持って議論をしていこうというところが増え出しているのです、一言言わせていただきました。

○碓井委員長 先ほど、大山委員が手を挙げられましたね。どうぞ。

○大山委員 大体、江藤委員がおっしゃったことと重なるのですけれども、私は会期制も含めまして、会議の運営の仕方というのは、その会議体が自律的に決めるというのがまず原則だろうと思います。

それで、長と議会が話し合っとうまくやっているというようなお話が出ましたけれども、それならそれで、まさにそのようにおやりになればよろしいので、むしろ定例会とか臨時会とかを決めている規定を全部外してしまってもいいと思います。でも、前回も、そもそも会期制をやめてもいいのではないかとか、会期不継続の原則もやめてもいいのではないかと申し上げたら、そこまではまだ考えていないというお話がありましたけれども、第一歩として幾つか選択肢を提示するというのは十分に考えられることですし、それをすごく問題視されるというのはちょっと私は理解できません。

それから、国会も会期制を取っているからという話も出ましたけれども、国会はほかの国の議会と比べまして、あんな会期制を取っている国は、ほかは世界のどこにもありません。非常に古めかしい会期制なので、それは余り念頭に置かれたい方がいいのではないかと考えています。

以上です。

○碓井委員長 西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 こういうふうに議論が白熱しているときに会長が発言することが適切かどうか、大変迷うのですけれども、一委員の意見だというふうに聞いていただきたいと思えます。

私は、ずっと地方制度調査会に不幸にして継続して委員を務めてきているのですけれども、少なくとも最近の第27次以降、議会の地位・権能を高めようということで、さまざまな改革が小刻みに、ちょっとずつ、第27次、第28次、第29次と続けられてきました。そのころから長と議会の関係問題というのはかなり深刻な問題としてだんだん浮上してきているわけですが、基本的な発想は、地方自治法による、法令による規制が全体的にかなり細かいところまで決め過ぎているのではないかと。そういう観点から見ますと、議会に関する規定はかなり細かいです。財務についても細かいですが、そうした細かさがどこまで必要なのか。徐々に個々の自治体の自主性・自律性を高める方向で、不必要な規制は徐々に緩和し、削除していくべきなのではないかという基本線で審議は進んできたと思うんです。

そういう流れの中で、この議会問題のこういう会期問題がまた出てきているわけですが、流れから言いますと、1つは議会の招集権を議長に与えてくれと三議長会が強く

主張されて今日まで来ている。そこが一つの問題の発端だと思っているわけです。その際、定例会については条例で決めているわけですから、招集も特に必要はないわけです。そうしますと、議長が招集したいというのは臨時会のことですかということになってきて、臨時会について招集権を認めることが妥当かどうか。ここも三長会と三議長会では意見が違っていました。それを、議長に招集請求権は与えようということでも来たわけです。しかし、招集請求権ではなお、議会と長は対等ではないと議長会は主張され続けていらっしゃる。そういうことから、会期という問題はもう一遍考え直すべきなのではないかという議論になってきている。これが一つの流れだと私は思っています。

もう一つは、多様な職種の人が議会の議員になれるようにしようという発想がありまして、そういう観点から言いますと、いわゆる事業所で勤めているサラリーマンの人たちは、この定例会方式で一定の時期、朝から夜まで集中的に審議が行われるという議会審議の形式を取られると、とてもサラリーマンと議員を兼職することは困難だという仕組みになっている。それで、この会期を弾力化したり夜間に開くようにしたら、直ちにサラリーマンが議員に出てくるかといいますと、それは勿論、そう簡単なことではありません。さまざまな問題を更に変えていかない限り、そうはなりませんけれども、およそサラリーマンは議員を兼職できないという仕組みにしていることは問題なのではないかというところから、本当はこの定例会問題というものが出来たと私は理解しているわけです。それが全体の流れで、この問題についてどうやって決着をつけるかということだと思っています。

それで、私はこの点について申し上げたいことは、長等の出席義務の在り方については、三長会と三議長会と終始対立しているんです。この問題はかなり深刻な問題だと私は思っています。したがって、議長に議会請求権を与えてほしいとか、更には招集権を与えてほしいとかということが認められていき、更には会期も弾力化していくということになりますと、ますます、この問題は長側にとっては深刻な問題になるわけです。ですから、知事会や市長会や町村会が危惧されるのは当然のことなものでありまして、このことは議長会側も理解しないとイケないんだと思います。

基本的には、それぞれの団体で長と議会がよく話し合っただけで円満な運営を決めていただければそれが最善なんですけれども、そのとき、地方自治法上、どこまでの最低限の出席義務を長等に課するか。この最低限の出席義務はどこまでかということは国の法制で決めておかないと、個々の自治体の中で混乱が起り得るのではないかと考えるわけです。あくまで法律で決めることは、最低限の出席義務なんです。それ以上、どこまで出席なさるか、それこそそれぞれの団体で長と議会が十分話し合いになって、いいでしょうということになったら、それ以上、出席されることは全く自由ですし、望ましいことかもしれませんが、法律が要求している長等の出席義務は、最低限どこまでですということを決めておかないと混乱が起るのではないかと私は思います。この点は是非、議長会側は理解すべきだと思います。議会の地位なり権能なりをより一段と強めていこうというときは、この長と議会の不必要な摩擦を避けるために、そこはやはり譲らないといけないのではない

かと私は思っております。これは是非、議長会には理解していただきたいと思うわけです。

それから、細かなことですが、会期の開始時期等をもう少し自由化してはどうかという点は、原案は1月としたらどうかということでしたが、私、その原案には余り合理的な理由はないと思うんです。1月と固定する必要はどこにもないのではないかと。特に私が思いますのは、統一地方選挙で議員選挙をしているところが、どんどん数は減ってきていますが、今なお、かなりの数で、統一地方選挙で議員選挙をしているところが数多くあるわけです。そういうところは統一地方選挙後、新しい議会が誕生したところから、この会期は決める、どういうふうに議会を開くかということを決めるということはあって当然ではないかという気がしますので、この会期の開始時期等の自由度を高めるというのは是非考える必要があるのではないかと私は思っています。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

この論点で時間を取っておりますが、ほかにいかがでしょうか。

石垣市長、どうぞ。

○石垣市長（市長会） 太田委員が言われた議会との対立でございますが、我々は今まで、通年議会ですまくいっておるというのは、議会の中でも議長と派閥が対立するんです。それで困って、我々のところへ議長が来られるんですけれども、それは一步譲って、それならこうしようということがかなりあるわけです。議会と長だけではなく、議会の中でも対立するということがある。極端に言いますと、人間関係での対立が非常に多い。その辺も認識していただきたいという気がいたします。

それから、通年議会については、もし議会等で招集権やいろんなことを仮にやりますと、たびたび議会の方は、恐らく当分の間は開くと思います。そうしたら、経費等をどうするかという問題が起きると思います。

それと、西尾先生が言われたことにつきまして、我々が一番感じておるのは、我々執行部が提案して、議会が議決する。それで問題が起きたら、長だけに全部責任があるんです。この辺も解決していただかなければ、一方的に議会で攻められて、いろんなことをして、なぜ長だけがすべて責任を持つか。この辺も十分検討していただきたいという気持ちがあります。

以上でございます。

○碓井委員長 馬場議長、どうぞ。

○馬場議長（県議会） 全国都道府県議長会です。

対立して物を言うわけではありません。先ほども話が出ましたように、今、議会には本当にいろんな意味で貢献しないといけない、しっかりとやっていかなければならないというような意識が強くなってまいりましたので、調査研究とか勉強会は随分やっています。ですから、それはそれで行政の方に反映できるということはあるというふうに自負をいたしておるところであります。それだったら会期の問題はさわらなくていいかということ

になりますと、ここ最近、特殊な事情が出てきたというようなことの中で議会が開かれな
いというようなことがあったことに起因して、この話がこの議題になっておると思います。

ですから、公の会議が開催されますと、私たち自身も責任は重くなってきます。今、石
垣市長がおっしゃったように、何かのときに市長にだけ、知事にだけ責任をかぶせるとい
うこともできなくなってくるというような部分もあると思いますので、その辺は全国都道
府県議長会として発言しておきます。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほどの石垣市長の発言についてですが、補足をしておきますけれども、私
は個人的に通年議会をやるべきであるとか、今の定例会の4回方式がおかしいとか、特に
考えているわけではありません。要するに、やりたいようにやればいい。それで、正面か
らやりたいようにやれるように選択肢を設けておくことだけに賛成しているというのがま
ず第1です。

それから、長の出席義務の在り方についてですが、次のように考えてみるのではいかが
かと思います。要するに、長等の出席義務についてはやはり対立がある。それで、西尾会
長も一委員としておっしゃられたように、その部分について何らかの形で定めを置いてお
く必要があるだろう。そうでなければ、議会側と執行側で難しい問題が常に生じることに
なるという危険があります。そうしますと、逆に法律の方で何らかの出席義務の在り方を
置くのであれば、法律の方で一定程度の議会の開き方のイメージを持っておかないと、こ
れは調整のしようがないだろうということになります。

それで、1種類しか選択肢を定めずにというのではなく――私も大山委員がおっしゃっ
たように本当は自由であるべきだとは思いますが、それがもし無理だということであれば――
一定の開き方のイメージを法律自身が書いて、その中から選んでいただく。それで、
その選び方に応じて出席義務も決まるというようにせざるを得ないのではないか。そうす
ると、結局、現在出ている案の一部の修正にとどまるどころでしか落ち着きようがないの
ではないかという気がいたしますが、それでもこの案には反対だということになるんでし
ょうか。

○碓井委員長 これは首長さん方にですね。

それと、ちょっと私からも質問させていただきたいんですが、この通年方式ですと、こ
の案では毎月1日以上以上の会議を開く定例日を決めておくとなっているんですが、この毎月
1日以上という、これが重荷になるという御趣旨も含んでおられるのでしょうか。既にや
っておられるという経験を踏まえた御発言などに照らした場合、どうなんでしょうか。

どなたか、御所見等はございますか。

石井委員、どうぞ。

○石井委員（知事会） 議会と執行部との話し合いいかんだと思いますから、私、先ほど
申し上げましたとおり、本県では月2回、委員会審議でしっかりと議論していただい

ります。懸案事項を全部、その場で議論していただいております。そういったことで活性化はしていると思うんですが、定例日ということで1日設けるということについて、それは大きな問題になることはないと思います。あらかじめ決めておけばいいと思うんです。

といいますのは、私たち執行部の長は、例で申し上げますと、プレゼンテーションをしましょうということで海外へ行く場合の話をしました。それから、国内でも大きな観光イベントをやります。これは私たちの地方の執行部の長の一番大きな仕事、役割になっておりますが、これらは数か月前から場所を取って、人を呼んで、そういうセッティングをしませんと実際にできないんです。いざ、すぐ1か月以内にやれといっても、これはできません。そういうぐらいのことで、あらかじめ会期の1年間のスケジュールを頭に入れながら、まず大丈夫だろうという日を想定して、そういう大きなイベントの日を決めていく。県内の大きなイベントもそうでございます。

そのようなことで、それから順番にスケジュールがいろいろ決まっていくということもございまして、1年間やる中で長がどれだけ議会に出て束縛されるかということは、極めて我々、多種多様なニーズに対応して、積極的にいろんな県民の皆さんのところへ、あるいは対外的にいろいろ打って出るというスケジュールを組む際には極めて大事な点かと思えます。

非常に多忙な首長さんが多いと思うんです。そこは皆さん、議会の皆さんも御存じだと思いますが、私もしょっちゅう、車の中でサンドイッチをかじりながら移動することがありまして、今日も時間がなくて、空港へ来る途中、サンドイッチをほお張りながらやってまいりまして、ぎりぎり間に合いましたけれども、こういったような極めて多忙な日を送っているのが通例であることも十分、実態として御理解を賜ればと思います。

○碓井委員長 それでは、高橋委員、大急ぎでお願いします。

○高橋委員（町村議） 通年議会に対しては、町村議会が一番進んでいると思います。特に北海道地区、東北地区で通年議会をやっています。

なお、通年の会期を設定してはいますが、定例会議という形で年4回程度、本会議を予定しております。その中でどのように会議、委員会等を行うかを会期の初めに予定日程として明らかにすることが可能でありますし、また、条例で定めることも可能であると思えます。

○碓井委員長 大変活発に御議論いただいているんですが、伺っておりますと、1つは自由度を高める。自由度というのは、議会の自由度ということもありますし、地方公共団体自体の自由度ということもあると思えます。それから、特に首長さんを始めとする執行機関側の過度な負担にならないように、あるいはそれは出席義務とも関係しますが、その辺のすり合わせをこれからとにかくやっつけていこう。入り口でもうだめだと言わないで、もう少しやってみましょうということで、一番ネックになるのはその辺だと思いますので、大変失礼な言い方ですが、今日はこの項目は閉めさせていただきます。それでよろしゅうございますか。

(「はい」と声あり)

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

それでは、次の「2 専決処分」に移らせていただきます。どなたからでも御発言をどうぞ。

石垣市長、どうぞ。

○石垣市長（市長会） 義務的経費や災害の応急経費などは、議会が削除や減額決議の場合、原案執行や不信任決議となるということですが、関係が非常に不透明であるという気がいたしております。例えば災害等々があって、議会が開けないということで対応が遅れたら、だれが責任を取るか。首長でございます。その辺もはっきり明確にして進めたいという気がしております。

○碓井委員長 関谷委員、どうぞ。

○関谷委員（市議会） 全国市議会議長会の関谷でございます。

現行制度では、議会が不承認とした場合であっても、法律上、処分の効力に影響はないとなっています。今回の条例、予算の専決処分について議会が不承認とした場合、長が条例改正案、補正予算の提出など、実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講ずることについては、私どもはかねてから求めてきたことでありますし、異論はございません。

そして、先ほど災害等の問題も少しお話がございましたが、専決処分に対しては、私ども問題がないものについて不承認にすることはないという前提です。そして、問題はいわゆるこの専決処分不承認の場合に、どの時点で実質的に専決処分の効果を失わせるのかということが、議論の対象になると思っております。

ですから、私ども、この件に関しましては異論がないということでもあります。

○碓井委員長 石井委員、どうぞ。

○石井委員（知事会） それでは、執行部側ということで、これについての見解を述べさせていただきますと思います。

そもそも、今回のこの改正点につきましては、一部の自治体で専決の要件を満たさない、そういう処分が行われたということが発端になっていると思いますけれども、こういった違法な専決処分については、そもそもこれは無効であるということを当局が明確にされれば防止することができて、地方行政の混乱は避けられるのではないかと思います。

私どもは、通常の場合は、今、石垣市長から話がありましたとおり、日切れ法案の対応の条例改正とか、災害等が発生してやむを得ず緊急に対応すべき予算、こういったもの等で、通常は問題になるようなことがそういうふうにならないようにするのが我々の責務ではないかと思うんですけれども、まず整理をして、ひとつ条例と予算に分けて考えたいと思うんですが、条例の専決処分については、これはそもそも、議会側が条例案を提出するということが対抗されるということが可能でありますので、対応義務の対象とする専決処分は、この条例を除いて、予算に係る処分で議論をすべきではないか、これに限定した議論になるべきではないかということが1つ言えようかと思います。

ただ、そうはいいまして、今、この対応すべき義務というものが、政治的義務がもともとあるわけだと思いますが、法律上の義務にするということになりますと、一見、この必要な措置が、皆様方もそうだなというふうに思われるかと思うんですけども、現実を考えてみますと、若干、問題点が不明確なものも出てくるのではないかと思うんです。

例えば、長が不承認とされました。それでは、必要な措置を講じなさいというので、もう一度、同じものを予算を出すといったことで、そうしたら議会が否決されますが、同じ案を再度提案するということでも必要な措置は講じられたというふうに読めると思いますか、それになるのではないかと思われるんですが、法律上、専決処分は引き続き有効でありますので、そういったことになりまして、法律で定めるという意義が非常に不明であると言わざるを得ないと思うんです。例えば1,000万円の予算を専決しました。それが不承認になりました。もう一度、1,000万円の予算を出して、これがまた否決される、あるいは1,000万円を少し減らして950万円にして出したけれども、やはり否決された。そういったことになると、それで議会としては必要な措置が講じられたということになれば、議会としては、それは対立のまま、それが続くということでもありますから、具体的な例として申し上げれば、非常に内容として、条文でそういったことも含めて明記されるべきではないかと思うんです。

そういったことで、具体的に申し上げれば、この必要な措置ということを書いていらっしゃるんですが、例示も非常にわかりにくいと思うんです。やはり、そのままもう一回条例を出すということもあれば、減額して出すこともあれば、また、全部削除することもあれば、あるいはそういうこと以外にも、予算の執行方針の説明ということも必要な措置の中に該当するというのであれば、措置ではなくて、これを必要な対応ということに改められる、あるいは義務づけではなくて努力義務に変えていただくなど、そういう法制上の修文ということも含めて検討を是非していただきたいと思います。

いずれにいたしましても、極めて幅広い対応を法的に措置として位置づけて、その実施を義務付けるということにつきましては、私どもは違和感を感じざるを得ないということでございます。

○碓井委員長 ただいまの石井委員の御発言は、もともとの案で条例改正案の提出、補正予算の提出など、必要な措置を講じなければならないとなっていて、最初の方は比較的具体的なものが掲げられているということから来る御疑問だと思います。そこで今日のお出しいただいているものでは、長の対応義務の内容についてどう考えるのか、この問題を皆様で御議論していただくということだろうと思います。

ほかの委員の皆様、どうぞ。

今の補正予算を専決処分決めて執行してしまったら、その執行してしまっただけの部分についてとやかくという問題は出せませんね。それは当然で、それから、重要な財産の処分について専決処分やったというときに、それも対応する、取り戻すわけにはいかないでしょうし、ですから、当然限界はあるということなので、対応義務の内容をどう考えるかと

ということで、これは行政課長、先ほど、このメモの御説明をいただいたものとか、その辺はどういう切り分けが可能なのでしょうか。

○山崎行政課長 私どもとしましては、この例示を入れましたのは、条例と予算というものが本質的に議会の一番基本的な権能になっておる。それで、条例案を専決処分した、予算案を専決処分した、それについて不承認という意思が明確にされたのに、効力だけは持続していて、何も長の側に、それこそ対応する義務がないということはどうかということ、法律上の何らかの義務を与えたい。

しかし、将来的に効力をここからすべてなくすということにしますと相当の混乱が生じる。例えば、今、御指摘がありましたように、予算を執行してしまっている、それはどうするかとか、あるいは執行の途中であるとか、それから、今、条例については有効に使われておりますから、それについて途端に将来効がなくなるということは混乱を招くだろう。

そうすると、長と議会の対立構造の中で、条例において必要な処置、それから、予算において必要な措置はおのずとあるのであろうと思っておりまして、例示として補正予算の提出とか改正条例案というものを出しておりますけれども、必要な措置という例示にしておりますので、例えばそれ以降の執行を停止するとか、それから、必要な補正予算を更に出すとか、そこは幅広い議論があるのであろうと思っております。

○碓井委員長 石井委員、どうぞ。

○石井委員（知事会） 行政課長、それでは、今の必要な措置の中に、先ほど私が申し上げた予算の執行方針の説明ということは含まれるのでしょうか。そういうケースはあり得るのでしょうか。ちょっと質問です。

○碓井委員長 どうぞ。

○山崎行政課長 私どもの方では、必要な措置というものは非常に幅広い。必要と認める措置といいますか、首長の側で、こういう不承認の措置を受けて、放置をしない。これは誠実に対応するというございますので、今、おっしゃりましたような執行方針の説明というものはあるのだらうと思います。

○碓井委員長 ほかに、皆様方からどうぞ。

馬場議長、お願いします。

○馬場議長（県議会） 先ほど会長や委員長もおっしゃったように、先行してやったものにどう対応するかというのは随分限られた部分があると思いますが、それでもやはり何らかの対応をしていただくということは当然だらうと思います。

石井知事が前半におっしゃった、出しても出しても否決されるかもしれないというようなことは、承認されるのが当然だというような前提で物を言うことになりますので、多分、誤解を受けると思いますので、その辺は決して私たち、本当に対峙して物を言っているわけでもありませんから、その辺は誤解されないようにおっしゃった方がいいのではないかなと思います。

○碓井委員長 どうぞ。

先ほど来の議論で、かなり広い、多様な内容があるというときに、かといって、今の政治責任説に陥ってしまったら元も子もないといえますか、その線引きを、例えば法文にするときにどういう表現の仕方があるか、なかなかうまいアイデアが出てくるかどうか、皆様から御意見をいただければと思います。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 ひょっとすると行政課長にお答えいただいた方がいいかもしれませんが、私、この案を聞いたときは、要するに否決されたんだから、当然、その趣旨に沿うような行動を取れということであろうと思っていたのです。ですから、予算の執行方針の説明ならまだ理解できるんですが、一度否決された予算案について同じ予算案を長がまた出してくるというのは、否決の趣旨におよそ沿っていない。それは要するに、本格的にどちらかの首が飛ぶまでけんかしましょうという意味表明にほぼ近いのであって、そのときには、だれかが住民を動員してリコール合戦をやっていただく以外にないという態度の表れだろうと思っています。

その場合には、私の理解ですと、この専決処分の改正案の射程を超えることになっていると思うのですが、総務省は、そういうようなガチでけんかしようというようなときでも、一応、この改正案に沿っているという理解なんでしょうか。

○碓井委員長 山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 私どもは、基本的な立案の考え方として、本来的に議会が権限を持っている事項だと。条例を議決する、予算を議決する。専決処分で法的な効果は継続しているわけですが、本来の権限を持っているところが明確に不承認とされた。その事態を踏まえて必要な措置をとらせる。それは、どれが必要な措置か、これは必要ではない、必要だというのは一義的には長に任されておりませけれども、それを今、先生から御指摘がありましたように、必要でないことを続けられれば、恐らくいろいろなことが起こってくるのだらうと。私どもは法律上の義務を与えることによって何らかの措置をする義務を課すことによって長と議会の対話が生まれ、新しい事態が形成されるということを期待しているということだと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 たびたび済みません。

それであれば、修文上の問題があるのかもしれませんが、漠然と議会の否決の趣旨にかなうようなとか、沿うようなという書き方にとどめるというのでも構わないわけですか。

○碓井委員長 山崎課長、どうぞ。

○山崎行政課長 行政課長の領分を超えますけれども、例示が適切かどうかという議論はあろうかと思っています。

○碓井委員長 局長、どうぞ。

○久元自治行政局長 ここでこの条文の書き方がどうかとか、こういう表現とかということよりは、むしろ、対応義務の内容をどう考えていくべきなのかということについて、大

所高所の議論を行っていただき、答申なり意見をいただければ、それに沿って法文は私どもの方で工夫させていただければと思いますので、そこはよろしくお願いを申し上げますと思います。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 議会の意思に沿って修正を出さなければいけないかどうかということについては別に書き込まなくていいと思うんです。二元代表ということであれば、今、そういう細かい話をするなということですがけれども、原則としては、それぞれが議論をすればよいかまはずは不承認ですと議会の意思を示したということですから、首長側はそれに基づきながら何らかの対応をする。今度は否決したら再議請求にかけていくとかという緊張関係があればいいことだと思うんです。

今回この専決処分については、今、課長が言われたように、議会の権限について極めて例外的なことを首長がやったことに対して直近の議会で承認をする。通常は不承認はないというのを想定しなければいけないとしている。首長側は自信を持っていただきたいんです。仮にもし住民にとって問題があるから、議会が不承認したんだと。そのときに何らかの対応をしようということで、自治体の根幹にかかわる条例と予算について、とりわけ予算だと思いますけれども、不承認の場合、何らかの修正をする。

資料を読ませていただいたら、こちらから出ている資料に「など」だったものが、「その他の措置」とこの間変わっているんです。「必要な措置の具体的内容は長が適切に判断することになる」という書き方に今、落ち着いているみたいです。私は「その他の措置」は単なる例示ではなくて原則だと思っていますが、この在り方について変化してきていること、そして第1回の専門小委員会の際に大山委員が「微妙なバランス」という言い方をしたんでしょうか。そこのところで落ち着いている、こういう進展については理解されて御発言されているかどうか。まずは議会の権限のところなんですよということですが、いかがでしょうか。

○碓井委員長 これは首長さん側ですか。

○江藤委員 かなり自由裁量の範囲が広い。

○白石町長（町村会） 専決処分というのは、まさに緊急的といいますか、議会を開けない時間的なもの等の理由により、あくまでも例外的に行っており、こんなものはしょっちゅうやるものではないわけです。よって、その部分で理解が得られないということであれば、それはきちんと理解を得られる措置をすべきだと思う。そうではなく、そんなことがあるのならば議会を開けばいいのではないとか、そういう感情的な部分で反対、否決されるのであれば、それはもう対応措置の仕方もない。ですから、この専決処分については、例えばここにあるように、一部やってはいけないことをやって、それが専決処分の見直し云々というのは本末転倒だと思う。人事案件などは専決処分しない。それが常識。だから、そういうものを取り上げて専決処分の云々を言うのは、ちょっと違うと思います。

○碓井委員長 ほかに。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 私の発言に言及されたので、付け加えます。

私はこれを伺ったときに、例えば決算の否決であるとか、国会で言えば国勢調査権で資料請求が出たけれども、どうしても行政側が出せないときとか、そういうイメージがわきまして、それこそ理由の疎明みたいなことでもいいというイメージでとらえていました。議会の権限である事項について長の側が専決でやったわけですから、その程度の措置は必要なのではないかと考えました。

○碓井委員長 議会の不承認を真摯に受け止めて行動しましょうという趣旨だということですかね。

石井委員、どうぞ。

○石井委員（知事会） 今の大山委員のお話で理由を疎明するあるいは予算執行方針を再度説明していくとか、こういったものも含まれるというケースも当然あるんです。そうすると、法律の条文の話で恐縮ですが、必要な措置という言葉は法律上の義務づけになりますから相当そういうものが読みづらいのではないかと。したがって、先ほどちょっと出ましたが、対応という、必要な対応を講じるという表現の方がより我々にとっては理解できるかなという感じがしております。ただ、義務づけるということはどこまで義務づけるということはまた慎重に御議論いただいた方がいいかと思うんです。本当は政治的なことが背景にあるわけですから、法律上はそういうことを努力義務として課すというところだったら私たちも理解できますけれども、そういったところも含めて、条文化については慎重に検討していただきたいと思います。

○碓井委員長 先ほど自治行政局長からの御発言にもありましたように、ここで具体的な表現を議論することはにはわかにはできませんので、趣旨として、不承認の議決というものを真摯に受け止めて、それにふさわしい対応をする。こういう趣旨のことを目指すというか、そういう方向でということについては首長さん方も御理解いただけると考えてよろしいでしょうか。

○石井委員（知事会） それは結構です。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

それでは、次に「3 直接請求制度」について御意見等をお出しいただきたいと思えます。

「(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和」の方から行きましょう。

どうぞ。

○石井委員（知事会） それでは、知事会の方から意見を述べさせていただきたいと思えます。

確かに大都市部においてこの署名数要件はハードルが高いということは、それはそうかと思えます。ただ、14年度の改正で既に緩和がされているということあるいは直近の名古屋市においてはいろいろ途中経過、紆余曲折がございましたけれども、成立をしていると

ということも踏まえ、まずは政令改正で署名収集期間を延長するという対応をし、そしてその運用状況を慎重に検証した上で必要に応じてさらなる緩和を検討していくことが現実的な方法ではないだろうか。また、かつこの方が有効ではないかと考えております。

と申しますのも、リコールということは、実質的な再選挙とも言えるものでありまして、選挙と同様の重みがあるべきものではないかと思っております。確かにその後の過半数の同意ということは要るんですけども、実際には、今までの例を見ておられますと署名数の要件を満たすということになると大体辞職に追い込まれるケースが多いということから、そのように申し上げております。

例えばということで申し上げますと、最近の都道府県知事選挙での全有権者数に占める当選者の得票率を見ておられますと、平均は3割程度となっております。こういったことから、署名数の要件については、こういった実態を前提とした議論が必要ではないかと思っております。例えば人口200万、有権者数160万で今回の改正案によるパーセントを計算しますと、13.3%と改正案ではなりません。現行法によりますと、20.8%ということになりますから、現行法ぐらいの数値がまずまずいい線ではないか。13%ということになりますと、かなり低い数値で成立するということになりますので、まずは先ほど申し上げました、署名収集期間の延長ということで対応して、その検証をしていくことが現実的ではないかと考えております。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでございますでしょうか。

今日は資料1で御説明いただきました5ページ、6ページ辺りを見ましても、署名収集期間の延長ということにかなり御賛成の意見が多いように見受けられますが、少なくともその点についてはあれでしょうか、大方。

太田委員、御意見ありますか。

○太田委員 済みません、場を乱して。

反対というわけではないし、これは案としては、今、都道府県がやっているところまで伸ばすということでしたね。

どっちかをとるときに署名収集期間の延長に傾くのが本当に適切なのかという点にちょっと疑問があります。

というのは、その間に署名の集め方に瑕疵があるという争いを抱えるリスクが上がるのではないか。かつ、明確に瑕疵があるということがわかるのならいいのですが、長い間やっていたらやっているほどあるのかないのかよくわからないという、ややもやもやしたのがあって、それが将来に争いの種を残さないか。要するに、どっちかを選ぶときに、署名収集期間の延長の方が署名数要件をいじるよりも穏当で楽だねと本当に言っているのかという点が私は自信がないのですが、そこは余り心配しないでいいのでしょうか。

○碓井委員長 今、都道府県の延長とおっしゃいましたか。

○太田委員 いや、そうではなくて、署名期間の延長は今やっているところまで延ばすという案でしたね。ですから、今もうまくやっているという答えはあるんだろうとは思いますが、方向性としてだけ。

○碓井委員長 わかりました。いかがでしょう。

今の太田委員の問題提起も踏まえてほかに御意見は何かありますでしょうか。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 今のリスク、不正があるのではないかという可能性も出てくるかもしれないということは、むしろ短期でやらなければいけないというときにも発生するリスクだと思っていますので、勿論この署名数要件の緩和というのは、個人的には賛成ですけれども、かといって収集期間をどうするかといったときに、今、太田委員がおっしゃったようなリスクというのは必ずしも当てはまらない部分があるのではないかなと個人的には思っています。個人的には、両方組み合わせるということによって実質的に1人の人が署名できる実質的な機会を均等化する方向に進むべきではないかと思っております。

○碓井委員長 伊藤委員は両方ということですが、太田委員どうぞ。

○太田委員 先ほど伊藤さんがおっしゃったように、短くやるときもあせってという問題は勿論あるんですが、私が恐れているのは、長い間やっていると実際にどうだったかということ人間は忘れるということです。名古屋市でしたか、尋ねていましたね。聞いたときに、そんな昔のことは覚えていないということによりなりやすいのではないかという、それです。要するに、瑕疵があったということが明確にわかるんだったらいいんです。よくわからない、行政もあるかないかよくわからない、選管が困ってしまう。それでどうしようということになるのが一番怖い。裁判所のように証明責任で割り切ることに慣れていないとか、そういうことを普通は予定してこなかったと思うんです。ですから、その点で不安を覚えたということです。

○碓井委員長 どうですか。

石垣市長、どうぞ。

○石垣市長（市長会） 署名活動をいたしましても、署名した方がそれだけきちっと認識して署名しているかというのは、ほとんどと言ってはいけませんけれども、ないわけなんです。それですから、本当に自治能力がきちっとあって、署名を理解しているかというのが本当に不合理なんです。回覧で回せばみんなほとんど署名する、後から聞いたらおかしいということが実際にあるんです。だから、今、太田委員が言われるように、2か月たったら知らないよという結果になるんです。本気で署名活動をしておられる人はそういうことはないと思います。

○碓井委員長 今の御発言は、もしそうであるとすれば大変残念なことで、これから私たちが地域主権ということの基本にしてこういう制度を考えていくとしたら、住民全体の重要な責務として真摯に事に臨んでいただくと望まざるを得ないように思います。

ほかに署名のこと等についてございませんか。

そうすると、大きく分けて収集期間延長のみにとどめるべきか、両方でいくかという意見の分かれがあるんですが。

石垣市長、どうぞ。

○石垣市長（市長会） 県と政令都市とでいいますと、政令都市の方が人口が多いところがほとんどだと思います。そういう逆転の場合がありますので、政令都市の署名収集期間を都道府県と同じにした方がいいのではないかという気がいたしております。また、その他の市町村は署名収集期間を今後検討しなければならない。今どうこう言うわけにはなかなかいかない。検証しなければいけないという気がしております。

以上です。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょう。

白石町長、どうぞ。

○白石町長（町村会） 大都市では、例えばドアがロックされて集めにくいという理由により期間が要るといいますが、これは町村でも同じです。500haからの町もあるのだから、そういうところで集めようと思ったら、1軒行くのに10kmぐらい行かなければいけないというところもある。単に都市部だけではなくて、市町村も同じような問題を抱えているところがあるということはわかってほしいと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょう。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 現実、大都市の方が集めにくいということはあるのだろうなという気がするんです。ただ、ハードルを低くすることが果たして本当に妥当かどうかということは、これは集める方が同数であれば当然、大変なことになりますけれども、それなりに大都市であれば集める方も多くなるわけで、そう考えていったら、別に比率を下げたハードルを低くすることよりはむしろ集めにくいのだろうなということで署名収集期間を延長するという対応すべきではないかと思えます。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょう。

○江藤委員 人口規模の、例えば2か月にすることだけにしたいという御意見ですが、都道府県レベルでのリコールというのはほとんどないですね。期間を延ばしたからといってリコールの請求が成立するわけではないということを考えたときに人口規模別の署名数の緩和を入れない限りは機能しなくなってしまうのではないのでしょうか。せっかくこういう直接請求の規定があるのを死文化しないで使うためには、人口規模による緩和も同時に行う必要があるのではないのでしょうか。これはスタート地点に立つだけの話で、現実には住民投票がその後残っているわけですね。だから、スタート地点に立てるように制度設計をしましょうよということですから、期間の延長だけではなくて、人口規模別に緩和も入れるという当初案の方に賛成です。

○碓井委員長 まだまだ御発言があるかと思いますが、主な論点の資料2の2ページ目の(2)に移らせていただきます。どうぞ、御発言をお願いいたします。

そこにいろいろ考え方が書いてございます。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 ちょっと質問ですけれども、今日、参考資料で税率の種類というものが出されておまして、請求対象の拡大に関しては、基本的には賛成ですが、地方税法の枠組み自体をいじらないという前提の下でやるとすると、法定外税に関する直接請求、特定の目的に使うような特定の税をつくってほしいという請求が出てくる可能性があります。勿論それは不必要であるとするれば議会の場で否決することは当然だと思うんですけれども、実際にはアメリカなどでは特定の目的税を対象とした特定の請求がどんどん出てくるという状況になっていますので、法定外税ということを前提としてこの税目の税条例等の直接請求についても考えていくということでもいいのかどうかを確認しておきたいんですが。

○碓井委員長 伊藤委員の問題視点は、目的税ということですが、今、法定外普通税と法定目的税があるんですが、法定外目的税の負担が特定の納税者に偏る形での条例の制定請求という御趣旨ですか。

○伊藤委員 特にそういうわけではなくて、幅広く負担を求める場合もあり得ます。あるいは勿論特定のターゲットを設定するという場合もあり得るかもしれない。

○碓井委員長 負担するから特定の施策を充実せよというのは大変健全なことではないかなと直感的には思うんですが。

高橋委員、どうぞ。

○高橋委員（町村議） 条例の制定・改廃の請求対象の拡大ということですが、大震災対策や社会保障、税の一体改革に向けて増税が避けては通れない中で、あえて税を直接請求の対象にすることが果たしてよいのか懸念されるところがあります。今すぐ決めるということではなく、時期を改めて議論なされたらいかがでしょうか。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

では、石井委員。

○石井委員（知事会） 知事会として意見を述べさせていただきたいと思います。

まず、今の地方税を含む地方税財政制度がどうなっているかを是非御認識いただきたいと思うんです。都道府県で言えば、東京都以外は地方交付税といったものに大きく依存しております。私ども岡山県のような結構、製造業が盛んでありましても、昨今の経済情勢でありまして、依存財源の方が実は自主財源より多いんです。いわんや、隣の鳥取県であり、島根県、また高知県、中四国でいろいろ話し合いをしますけれども、非常に依存割合が高い。

そういったところで、自分自身の地方税の占めている割合が非常に少ない中で、現在のような諸情勢、経済情勢の中で地方財政がますます厳しい状態。こういった中で減税という話になりますと、地方税財政、それぞれの財政制度に大きな影響、重大な影響を及ぼしかねないところでありまして、そのために更に行革をやって減税したらと、いろいろな案も出てくるかと思うんですけれども、今の御時世の中では、特に依存財源の割合の高いと

ころにおいては、町村会の代表の御説明のように非常に危惧されるところでございます。

そもそも我々、日本の地方自治体の財政制度がどうなっているかということをも十分御理解いただいて、いわゆる私たちがお願いしております国から税財源が大幅に移譲される。そして地方税中心の財政運営が可能となって、更には課税自主権、こういったものが充実していくと、こういった情勢が整うということであれば、議論を大いにしていきたいと思います。ですけども、今の私たちを取り巻く情勢はそこに到底至っていないと考えております。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 今、減税をイメージして議論が出ているんです。ですけども、本来はもっと自由に、上げる自由、下げる自由ということ担保しましょうという話で、ただ、私は1回目のときにも申し上げましたけれども、この時期に今、現実には減税、減税という要求が出てくるところがあるので御心配なさっていらっしゃる。だけれども、よくよく考えてみると、上げる自由もあるわけで、こういうことでただ、上げる自由のときに問題なのは、個人住民税を上げないで法人関係税を上げるという話が出てくる可能性があるのではないかとこのことを心配いたします。

その場合に、個人だと投票するわけですけども、法人の場合には投票権を持たないので、そういう話がどんどん出てきて、一方で住民税を下げるということになると、これはまさに受益と負担の不一致が起こってくるし、場合によっては不均一課税的な要求ということもひょっとすると出てくる可能性がある。でも、それはそれで、その自治体が法人税が上がれば当然、企業は逃げるのだからいいじゃないかと。不均一課税的なものも、それはもう自治体の中で議論すればいいじゃないかとは言いながら、やはりそれは現実問題として、これは非常に大きなインパクトを与えるということになりますので、タイミングの問題ではなくて、むしろそういう税率の決め方のところでどう住民の意思を生かしていくのか。そうすると、ひょっとすると投票権の問題まで出てくる可能性もあるので、ちょっとその辺は議論していかないといけないのではないかとこの気がいたします。

○碓井委員長 どうぞ。

○白石町長(町村会) 今、先生がおっしゃったとおりで、当然住民は増税より減税がいいわけですから、どんどん出てきたら我々地方自治体はどうしてもやっつけられない。ですから、国の地方財源をしっかりとするという政策が出た後でこういった問題を議論するのは大いにやるべきだと思う、今この段階で減税の要求などが出てきたら我々としてはどうしても対抗できないので、今の時期ではやるべきではないと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

石垣市長、どうぞ。

○石垣市長(市長会) 先ほども出ておりましたように、国も地方も財政が本当にピンチになっておるわけです。今、このときに住民直接請求したら、だれも税金をおさめよう、増やそうという者はおらんわけです。逆に下げてるのを期待しておるのです。今でも

名古屋市がやった影響が我々の市にもあり、「市長これを考えたらどうなの。次の選挙は無いよ。」という者おるのです。だから我々は今することは反対です。先ほど出ましたように税制等の抜本改革できちんとしていただきまして、また、社会保障と税の一体改革など、地方の財源も十分考えた上で今後検討するというにしたいということなのです。

○碓井委員長 小林委員、どうぞ。

○小林委員 実際、地方税の賦課徴収等が請求対象に入るとすると、例えば、岡山の駅前で県民税を安くする、今は課税所得総額の100分の4ですが、これを3.6%にするということで署名を募ったら、かなりの人が集まるのだらうなという気がするのです。

署名要件は有権者総数の50分の1ですから集まりやすいと思うのですが、その後に議会で審議される過程で、当然減税ということで歳入に穴が開きますから埋めないといけない、埋めるものを何か持ってこないといけない、歳出を減らすか何かしないかどうにもならない、そういう議論の過程でまずそんな政策の裏付けが曖昧な減税条例は現実には通りっこないわけです。

それよりも問題なのは、むしろ税金だけではなくて、今の請求対象に入っていない分担金、使用料及び手数料があります。こういった住民の生活に身近なものでさえ安いとか高いとか、こういった点で住民が具体的な行動を起こせない、制度的に住民の声が遮断されているわけです。この辺が問題かなという気もしますし、そもそも論として、地方税について税金をとられる住民が4年に1回の首長や議員の選挙のときだけではなくて、その間にもいろいろな状況の変化や問題が起こってきた場合に、議員さんだけではなかなか自分たちの意向が反映されないという状況が生じ得るとして、その是正の可能性の1つとして地方税の賦課徴収等の条例の直接請求を認める必要はあるのではないかという気がします。

減税条例が濫発して地方財政が破綻すると言われますが、実際のところはそんなに簡単には地方財政を破綻させるような乱暴な減税には飛びつかないだろうと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 若干論点が変わってしまうのですが、この自治法の問題に関わってよく出てくる論点の1つが、そもそも問題を自治体に投げてしまったらどうか。つまり自治体が自分で決められるようにしたらいいのではないかという解決法が、いろんなところで出てきているような感じがしまして、次の大規模な公の施設の住民投票もそうですが、ここでも論点の（2）の一番最後のところ、直接請求の対象化に当たり、地方公共団体の自由な判断で実施する仕組みについてどう考えるか。

これについてちょっと思うのですが、かえってこういう解決というのは危険ではないかという直感的な印象を受けます。つまり、そういう制度を持っていない、直接請求制度を持っていない自治体で減税をしろという要求が出てきた場合には、減税条例をつくるのだという要求と、そのために直接請求制度をつくらうという要求が連結される可能性がある。そうすると住民の直接参加に好意的か否かという問題と、減税をするかしないか

という問題が連結されて、違う問題がくっついてしまう。一方は例えば反民主的だというレッテルが貼られかねないということになると、かえって政治活動を阻害するのではないか。

つまり、基本的な仕組みをどうするかというレベルの問題と、請求の中身の問題というのも論点をきちんと切り分けるという意味では、ここで賛否両論出ていますが、どうするかというのは国のレベルでこれを決めた方がいいのではないかというのが、私の直感的な印象です。

○碓井委員長 先ほどの林宜嗣委員からの御指摘もありまして、すべての税目を対象にしますと投票権を持つ人以外の人に負担がかぶさるようなものも、条例制定請求の対象になってしまう。この点については前回のこの会議でも税目を絞るという考え方もあるのではないかという御指摘でした。

そういう場合、例えばの話ですが、個人住民税というのはほぼ投票権を持つ人ほとんどが、例外があって家屋敷課税というのは投票権を持たなくても負担する。これは税務局長さんから後で御説明いただければいいのですが、そういう仕組みの例外もあるのですけれども、ほぼ投票権を持つ人。そうすると、これはタイミング論とくっつけるのがいけないのですが、まず最も理解いただけるとしたら、その辺で自分たちの負担と受益を照らして判断できる税ということではいかがかという考え方もあり得ると思うのですが、これはやはり首長さん方はそれでもだめだとおっしゃいますか。いかがですか。しかも所得割が大きいとすれば、均等割です。

○石垣市長（市長会） 私は、先ほど言いましたように、自治能力があれば十分発揮してもらえばいいのですけれども、今のように社会保障が増えたり、いろんなことを交付税でほとんど対応しておる小さい市町村等でそのことをやられたら、本当に社会保障が増えているのを削らなければいけない。本当に混乱してしまうのです。住民サービスができません。ですが住民は、言ったら悪いですけれども、ほとんどの方が安くなればよいというのは頭に持っているのです。先ほど委員さんが言われましたけれども、上がるなんて考えておりません。その点は非常に議会でも執行部でも、こういうことが乱発された場合、政争の具に使われた場合は大変困るという非常に懸念を持っております。

以上です。

○碓井委員長 これは第1回辺りで既に出ている議論ではあるのですが、ほかの委員の皆様いかがですか。

○石井委員（知事会） 知事会代表での見解ということではなくて、私たち何人かで自治法改正に関しましてPTを設けておりまして、このプロジェクトチームで議論した過程においてということで、ある知事さんは今、委員長のお話のように、最も基幹的な税目である住民税、当面は個人住民税の均等割といったものに限ってということで検討することも、あり得るのではないかという意見を述べられた方がいないわけではございません。ただし、それでも住民税は市町村にとっての重い税金でございますから、県の方が先にそういう意

見を述べるよりは、市町村の意見をまず尊重すべきではないかということと、もう一つは請求要件の厳格化などさまざまな条件整備も併せ御検討をいただくなど、そういったことを総合的に検討してもらえればと、このような意見があったことは事実でございます。

○碓井委員長 ほかにございませんか。

○馬場議長（県議会） お話はずっと出ていますので、私どももこのことに関しては慎重に今後十分検討するべきだということは、申し上げておきたいと思います。

○碓井委員長 ほかに御発言ありますか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 第1回目でも言って、いまだによくわからないのは、そういう不合理な要求だと思ったときに、否決する自信をなぜお持ちになれないのかというのがよくわからないのです。50分の1しか集まらないわけですから、合理的でないと思えば否決する権限は議会にあるわけです。

○碓井委員長 関谷委員、どうぞ。

○関谷委員（市議会） 昭和23年以前の資料を見ましても、こういうような減税のさまざまな住民請求が出てきた場合にも、議会は財政等を考慮し否決しておりますし、先ほど議論のある中で私は理念としては十分理解しておりますし、この問題については説明責任も今度は議会側にもいろんな形で発生するのではないかと考えています。

ただ、最近まさに減税という題目でポピュリズム的な政党等が現段階で出現しておりますし、現在、復興税を含め、さまざまな増税の議論をしなければいけない時期ですので、私は時期等を慎重に検討すべきではないかと考えています。

いずれにせよ直接請求を認めた場合、当然議決の対象となりますので、財政等の状況を見て否決という形も議会側で十分とれます。決してそこら辺の問題から異論があるわけではありません。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 そんな問題なければ、これについていろいろ危惧をされることについて、これでいいわけですか。

○関谷委員（市議会） 議会で議決をすることについての異論があるわけではない。

○江藤委員 ならばいいのですが、もう一つ。前回私も言いましたけれども、請求ですから議会とか首長のところで議論しながら、いいものは取り入れるし、悪いものは否決する。だから議会が本当に住民の目線での討論の広場になっていくということです。先ほどの林委員とは少しずれるかもしれないのですが、法定についてはこういうことがあると思えますけれども、法定外についてはいろんな発想が直接請求で出てくる可能性があるのではないかと。今まで首長や議会が考えている以上のものが、住民から出てきて、これについても議論の対象になるのではないかと。最終的には問題があるようなものについては、議会で否決すればいいのではないかと考えているのです。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 恐らくそのとおりなのです。不合理なものが出てくれば議会で否決をすればいい。ところが、一方で今の時期に非常にポピュリズム的にそういうことが風潮として出てきている。そうすると例えばリコール請求とかそういう話とセットになって、次にまた今度は出てくるときに議員さんが、これも1回目のときに申し上げたのですが、私は減税に賛成だという人が出てこないとも限らないということなのです。その方たちがどんと当選してしまうということもあり得るので、それはそれで1つの自治体の在り方だから仕方ないではないかと言えばそのとおりなのですが、御心配なさっているのはそういう状況が今、出てきているというところを踏まえて、私は太田委員がおっしゃっていることもよくわかります。当然、議会が責任を持ってやればいいのだということなのだけれども、さはさりながら今の状況を踏まえると、いろいろ心配なことがあるのではないかという気持ちをおっしゃっているのではないかと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 地方自治をやるということは、一言言っておきたいのは、成功体験だけを持つことは不可能だと恐らく考えるべきだろうと思うのです。失敗の体験もあるし、一番の地方自治のメリットは——地方六団体の方はお怒りになると思いますし、それはごもっともですが——、失敗した荒れた団体を見ておくということでもあると思うのです。全員が成功することはあり得ない。あるところで地方と議会が対立した、めっちゃめっちゃな専決処分をやった、それを見てあれはやってはいけないな、あれはやめておこうと思う。それは地方自治でしかできないのです。1,500近くなお行政主体があるという。そこで統一的に、住民からの圧力にさらされることにおびえるというのは、やや言葉は悪いですが、私は甘えが過ぎるのではないかという気がいたします。

○碓井委員長 中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 前回この問題は太田委員から反問されたところですので、私も基本的に自治の根幹ですから、どこかの段階で首長さんも3団体の皆さんも覚悟してもらわなければいけない時期が来ると思うのです。でも、どこかがこういうものが起きるといふ、その時期まで一定程度の期間が必要かなとは思いますが。その発言を前回させていただきました。でもやはり首長さんお3人の御発言は、その最後のところの自治の根幹の確認をどういうふうにお考えなのか、お答えをしていただきたい。

○碓井委員長 どなたか御発言ありますか。

○白石町長（町村会） おっしゃるように、当然住民の要求であれば、私どもはしっかり聞く。ただ、今、言ったようにこの時期に減税なんていうのが出てくると、それはみんな税金を下げてほしいと思うのです。そういうものがどんどん出たときに、議会の方は否決すればいいと簡単に言いますが、当然住民の請求ですから、それはやはり自分たちの選挙があるわけですので、もし否決でなく通した場合に自治体の財政はどうなるかという問題がある。実際に私どもは毎日運用しているわけですから、未来永劫だめだと言っているのではなく、国の制度をしっかりと、地方の財政基盤をある程度しっかりとしてくれ

ば、当然こういったことも議論の対象になると思う。

ただ、今の時期は減税を言えば当然するようなムードの中でやられると、議会の方で必ず否決されるかという、そんな保障はないと思う。ですから、決して私どもは住民の言うことを聞かないとか、我々の独断でやるとかではなくて、そういう時期としてまだこれは尚早ではないかということでもあります。

○碓井委員長　まだまだ議論したいところですが、要するに住民を賢明な住民と考えるか、そうでない、言葉は慎んで使わないことにしますが、そうでない住民が多いと考えるか、この辺の出発点あるいは同一の人間でも分裂した行動を起こす。なるべく負担は少なくていいと要求すると同時に、私にはもっとサービスをくださいという、そういう分裂している人間状況を考えるかというのは、私たち政府をつくっていくときの根本問題でもありますので、ちょっとまとめにくいのですが、次に移らせていただきたいと思います。

「4 大規模な公の施設に係る住民投票制度」について、御発言等ありますでしょうか。

○大貫委員　先日、時間切れで申し上げなかったのですが、大規模な公の施設には皆さんが歓迎するような施設ばかりではないと思うのです。いわゆるごみの処理施設など含まれていると思われませんが、こういった施設は住民にとってなくてはならぬ施設ではありますけれども、施設が置かれる地域と他の地域とでは利害関係が対立しまして、設置が難しくなっているのが現状ではないかと思えます。

改正案では議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ設置ができないとなっておりますけれども、私が考えますに、このような問題を解決するには改正案のように住民投票制度を自治法で規定することは、問題を解決するための手段として必要ではないかと考えます。勿論、それに至るまでの間に行政が住民に設置の趣旨を十分に説明した上のことではあります。

○碓井委員長　石井委員、どうぞ。

○石井委員（知事会）　私どもからの新たな提案といたしまして、いわゆる地方公共団体の廃置分合について導入されるということを提案させていただきたいと思えます。それはすなわち地方自治の枠組みの変更そのものでありますので、一番これにふさわしいと思っております。

住民にとって最も根源的な問題であり、有権者自身が判断することに最も適しているということと、近年、市町村合併に伴って住民投票が多数実施されました。そのほとんどで投票結果が尊重されているという経緯もございまして、制度としては一定程度定着をしていることが挙げられると思えます。

なお、廃置分合に加えましてデッドロックの問題です。長と議会の対立が長期化して、いわゆる代表民主制が機能していない。こういう場合についても対象としてはどうかという意見が知事の中にも議論する過程でございました。ただ、その場合にどの程度の対立が生じた場合に住民投票を実施すべきなのかとか、対象とする事項をどのように限定するかなどにつきましては、なお、もう少し我々も議論をして詰めていかなければいけないのか

なという経緯でございました。

一方、今お話がございました大規模な公の施設の設置ということでございますが、これにつきましては現在、先ほど来のお話のように地方財政が非常に厳しいです。そういった中で公の施設の設置が、住民投票にふさわしいぐらいのそういったものの公の設置が大きな問題となるというケースは、極めて限定的な状況になっておいて、いわゆる市町村合併が進んだ中で合併特例債を使ってどんどん整備したとか、それ以前の右肩上がりのときにハコモノをたくさんつくっていったという、そういう時代と今は大きく異なっているということ。

それから、今、お話でごみの施設もあったのですけれども、こういった大規模な公の施設をやる場合は、どこの場所にそれを設置するのかということが非常に大きな議論になるのです。今の場所だったら問題だけれども、隣だったらいいというような判断もあるでしょうし、規模の問題もあります。大きな3,000人規模のようなものは問題だけれども、例えば半分ぐらいだったらいいのではないかというふうな議論もあったりして、周辺の状況はどうだとか、いろんなさまざまな段階、いろんなケースがありますので、これらを含めて単純にYES or NOということでは問うことは、実際論としては困難な問題がどうしても伴うのではないかと。このような問題意識を持っております。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

○白石町長（町村会） 今おっしゃったごみの施設などの問題ですが、当然1つの町でも人口の多い地域と少ない地域があり、もし人口の少ない地域につくるという案が出た場合、住民投票をやると当然人口の多いところはいいではないかということになる。ところが、人口の少ない地域は幾ら自分たちでやっても数が少ないわけですから、そういった問題も出てくるわけです。そういう意味で提案する建設する場所についてはしっかり事前に住民の意見も聞いて、そして議会に諮って賛成か反対かを決めていくということで、安易に住民投票に依存してしまうと、そういったような問題が出てくる。その辺が非常に難しい問題だと思います。

○碓井委員長 行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 事実関係だけですが、前回、前々回に御説明申し上げましたけれども、議会に承認を求めるときに議案として施設の目的、位置、予定事業費、財源等を明らかにして、それを議会で御審議いただいた上でいいだろうということになって、住民投票にかけるという制度を今、考えておりますので、御参考までに申し上げます。

○碓井委員長 大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 議会に諮ったときに、議会の中でもそれぞれ議員さんの立場がありますので、いろいろな議論が尽くされると思うのですけれども、どうしてもそのようなときに決まらないときにこそ、やはり住民投票制度というのが私はあってもいいのではないかと。先ほど行政課長さんがおっしゃったように、議会でも通った。それを再度住民投票にかけるというシステムの改正が今、案になっているのですけれども、議会と長が対立しているという

場合も十分考えられると思うのです。そうしたときにこそ、住民の総意はどういうものなのかというのを把握するために、そういった制度も必要なのかなと私は考えました。

○碓井委員長 今の大貫委員の御発言とも関係するのですが、実際には大規模施設は事前に相当住民の意向を吸収する努力はなさっておられるわけです。そうすると大貫委員のような御理解もうなずけます。

○石垣市長（市長会） 我が市の例でございますが、大規模施設というのは財政にかなり負担がかかります。維持管理もかなりかかります。そういうことから、まずはこれをするかしないかというのは市民全体の代表を呼んで審議会をつくって、そこでまず審議をしていただきまして、これはよかろうということになりましたら、総合振興計画を立てまして予算等を計上いたします。その上で今度は議会へ同意をもらって出しておるということでございますので、その辺ではトラブルがありません。

しかし、場所が非常に問題になるのです。それで、先ほどもお話がありましたように、人数が多いところがすべて勝つ、集中して物ができる。我々は分散してもいいと思うのだけれども、そうはいかない。住民の人数が少ないところは嫌われるごみとか、し尿処理場ができるのが現実なのです。だから、やはりいろんな住民に説明し、いろんな過程を踏んで議会が議決し、ある程度やっていかなければ物ができないということだと思えます。

以上です。

○碓井委員長 まだまだ御意見がおありかと思いますが、既に時間を経過しております。大変申し訳ございませんが、この辺で本日の審議を締めくくらせていただきたいと思います。

本日御議論いただきました地方自治法の改正法案の論点に対する方向性につきまして、本日含めて既に3回この小委員会において議論してきましたので、これまでの皆さん方の御意見を踏まえまして、次回には地方制度調査会の意見の素案としてここにお諮りしたいと考えています。うまくお諮りできるかどうか自信のないところではございますが。

次回の小委員会でございますけれども、来月11月17日15時からの開催を予定しております。改めて事務局から御連絡させていただきますので、出席方よろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたり熱心に御討議いただき、ありがとうございました。