

地方行財政検討会議（第2回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年2月15日（月）17時～18時55分
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎第2号館7階）
- 3 出席者 原口総務大臣、渡辺総務副大臣、小川総務大臣政務官、逢坂内閣総理大臣補佐官、達増拓也
岩手県知事、奥山恵美子 仙台市長、横尾俊彦 多久市長、寺島光一郎 北海道乙部町長、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、碓井光明 明治大学教授、斎藤誠 東京大
学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、林宜嗣 関西学院大学教授

4 概 要

- 小川政務官より、前回会合に欠席した寺島光一郎町長の紹介があった後、渡辺総務副大臣から挨拶があつた。
- 会議途中より出席した原口総務大臣から挨拶があつた。
- 資料1「地方行財政検討会議の検討の方向性について」に基づき、前回会合の議論を踏まえ修正した「検討項目の例」及び「検討の視点」と、これらに関連する議論、提案等について、安田自治行政局行政課長から説明があつた。
- 西尾東京大学名誉教授から提出があつた資料（配付資料1-1「西尾構成員提出資料（地方政府基本法についての意見）」及び配付資料1-2「西尾構成員提出資料（日本国憲法が明示的に「法律」（皇室典範を含む）に委任している条項）」について、次のように説明があつた。
 - ・ 地域主権戦略会議の最終成果物として期待されている地域主権推進基本法と、地方行財政検討会議の最終成果物として期待されている地方政府基本法は、性質の違う基本法なのではないか。前者の方の地域主権推進基本法は、いわば改革推進型の基本法であると推察する。
 - ・ 一方、地方政府基本法は、いわば憲法と通常法律の間に介在して、憲法を受けながら、憲法に準ずる格の高い法律として、通常法律に対して誘導機能や統制機能を持つような、いわば基本法違反の法令は、通常法律は無効である、あるいは違憲であるというような位置付けを求めているような基本法なのではないかという気がする。
 - ・ これまで既に旧教育基本法以来、基本法と名づけている形式上の基本法は、もう30本を超えていると思うが、これらの基本法が憲法と通常法律の中間に介在する基本法であるという位置付けを獲得した基本法は、1つとしてないと言っていいのではないかと思う。
 - ・ いわば過去の基本法が乗り越えられなかった法的な限界を乗り越えた、新しい類型の、新しい効力を持った基本法を作ろうというのであれば、相当な覚悟をもって、相当な理論構成をしなければならないと危惧する。
 - ・ これは非常に大きな問題であり、やがて地方政府基本法なるものをどうするのかという議論になっていくと思うが、それまでには主催者側は、何をこの会議に期待しているのか、徐々に考えを詰めていただきたい。

→ 西尾名誉教授からの指摘は非常に重要であり、最終的にこれをどう扱うかについては、重要な論点として捉え、今後検討していきたい。

○ 金子鹿児島県議会議長から提出があった資料（配付資料２－１「金子構成員提出資料（議会機能の充実強化を求める緊急要請（平成２２年１月・全国都道府県議会議長会）」及び配付資料２－２「金子構成員提出資料（公職選挙法の改正を求める緊急要請（平成２１年１０月・全国都道府県議会議長会）」）について、次のように説明があった。

- ・ 二元代表制を意義あるものにするため、議会が自立的に活動できる必要性があり、その趣旨からも、議会の招集権を議長にも与えるべきではないか。住民に対して、議員活動の説明責任を果たすためにも、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、検討項目にしていただきたい。
- ・ 広域自治体と基礎自治体は、事務量や事務の性格、地域の広域性などの違いがあり、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。
- ・ 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。法改正にあたっては、基本的な一定のルールは定める必要があり、条例で実情に応じて自由に設定できるような制度についても、検討していただきたい。

○ その後、今後の検討の方向性等について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

○ 実質的意味の憲法の中には、統治と作用に関する根本機構があるので、地方自治に関する規範もある部分では入ってくるのではないかと思うが、その効力論としてどう扱うか課題である。

○ 地方政府基本法について議論していくときに、今、地方自治法の中にあるものが、真に基本法にふさわしいものを扱っているのかというと、必ずしもそうではなく、色々なレベルのものがある。基本法として議論していくのであれば、真に基本的な規範を基本法に残すという議論になるのかもしれない。また、地方自治法以外でも、例えば、地方財政法の中にも基本的な規範があることから、そういったものも含めた再構成は、長期的なデザインとしてはなければいけないのではないか。

○ 国と地方の役割分担を見直し、国から地方への事務、権限、財源の一体的な移譲を行う際、近接性の原理に基づき、住民に身近な行政を担う都市自治体の移譲を促進すべきではないか。場合によっては、個々の具体的な事務の内容等に応じて、指定都市、中核市、特例市などの人口規模等に応じて、段階的に進めることが現実的ではないか。

○ 基礎自治体への事務権限の移譲が検討されているが、例えば、国民健康保険のように、より広域的な運営が望ましい事務については、実施主体を見直すことも必要ではないか。

○ 住民参加のあり方や議会のあり方について、今後、地域主権改革の進捗に伴い、議会の役割も一層重要さを増すので、議会を構成する地方議員の法的な位置付けを明確にすべきである。

○ 議会が住民代表機関・監視機関として、機能を十分に発揮し、自由な議会運営が可能になるよう、議会の権能の強化が必要である。そのために、議会活動の更なる自由度の拡大について議論をし、その実現を目指す

していきたい。

- 地方議会が住民発議による合併協議会の設置についての有権者からの直接請求による住民投票制度は、国策による市町村合併を強力に推進するために導入されたものであると思われるが、国の関与による市町村合併を止め、この制度を廃止し、平成の大合併以前の制度に戻していただきたい。
- 行政委員会と同様に議会事務局の共同設置を可能とする改正が行われるのではないかと危惧している。そもそも、二元代表制の一翼を担う議会と一体のものである議会事務局について、現行法の規定を改正し、個々の団体の事務局体制を強化する方法を打ち出すべきではないか。
- 議会の自立性を高めるためにも、議長に招集権を付与すべきではないか。
- 市町村合併については、ひとまず落ち着いてその評価を見定めるということで、今後、法律の審議をしていただきたいと考えている。議会事務局の共同設置については、条例の法制的な執務、技術的・形式的なことについては共同処理することもあり得るのではないかと総務省内で検討している。仕組みとして広い選択の幅を用意し、その選択は各地方自治体で議論していただくことであろうと考えている。

- 地方政府基本法が、他の基本法と同じような位置付けにならないよう、有効な改革につながるような戦略的な位置付け、場合によっては、憲法に新たな条項を設けるというようなことも含めて検討すべきではないか。
- 制定当時の憲法が想定していなかった事案について対応していくことが様々な基本法の根底にあるとするならば、憲法自体が時代にそぐわない部分が滲み出ているということなのかもしれないが、時代が変わろうとも変えてはならない事項と、時代の様々な変化とともに変化していかなければならない事項等を峻別して明確な議論をしていくことも、議論の中では重要なスタンスなのではないか。
- 首長多選の議論があるが長くてもよくないが、短ければいいというものでもない。また、一方で、議会の場合はどうなのかという議論もあり、多選というのがどこまでの範囲なのかという議論も必要ではないか。
- バランスシート等を作成することは、財政の透明性を高め、財務状況を把握する意味では有効であるが、喫緊の課題は、財政再建や健全化をどうするかということがあり、そのために有効なシステム・制度を新たに構築していくということではないか。
- 公職についたまま長の選挙や議員の選挙に出ることができることとするかどうか、また、議会定数に関して多すぎるという意見もある一方、必ずしも少なければ良いということでもなく、どのようなスタンスでいくべきなのか。
- 住民監査請求によって訴訟となった事案を見ると、議決を経た事案もあるが、その事案については全て首長の責任となる。それでは、議会の議決がどのような重みがあるかという点について非常に曖昧なままなので、法的な部分も押さえしていくことも大切ではないか。
- 指定都市から選出された道府県議会議員のスタンスがわかりにくくなっているため、その位置付けや役割ということに関しても考えていく必要があるのではないか。

- 基礎自治体をどのように強化していくのか、基礎自治体間の広域連携の手法について、多様な方法でや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。
- 市であれば、指定都市、中核市などがある一方、人口1万以下の市まであり、都道府県の人口を上回る市もある。このような状況を踏まえ、基礎自治体と都道府県のあり方についても、問題点として議論していくべきではないか。

- 例えば、不都合を申し上げるのは現場にいる者としては簡単だが、不都合を全部出しても解決できるわけではない。不都合という部分と、しかしながら、物事にはやはり土台から決まっていて、これが決まらなると不都合の話にならないというものがあると思う。
- 地方自治体の組織を、どの程度自治体自身が決め得るのか、住民投票はどこまでどう意思を反映させるのか、議会との関係とか、基礎自治体の形とそれを反映する議会の定数、選出の仕組みはどうあるべきであるかなど、現実を感じている不都合を法の形にしていくための手順の組み合わせについて検討を進めていくべきではないか。
- 真に法律で決めるべきことは何か。それぞれの地域の条例との関係について、一般論でも考え、また、個別にも考えるべきではないか。
- 例えば、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、縛りすぎかどうか。ある程度国で決めざるを得ないものも残ると思うが、柔軟な連携の手法を考えていくべきではないか。
- 議員の責務について、住民に対して説明責任を果たしていくということであれば、むしろ条例で書くべきではないか。議員の責務について国法で規定しなければならない部分は何なのか。
- 同様に、住民投票の法的効果についても、国法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良いということになるのであろう。また、地域内分権についても、地域ごとに考えれば良いことと、基本法で規定すべきこととを分ける作業が必要。一般的な住民投票というのは究極の手段であるので、そうではない日常の参加としての地域内分権のあり方、それに国がどう関わっていくかという観点があるのではないか。
- 自治基本条例の位置付けについて、個別の条例より何か優越的な効力を形式的に求めようとするときに、特別多数決にできないかという議論があるが、自治法が決めきっているように見える。普通の条例より上の階層に基本条例を置くなら、地方自治法を改正しなければならないのか、それとも現行法でできるのかという議論が必要ではないか。
- 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というのではないか。また、分権の時代であるので、変えることによって不都合がないのであれば変えるべきではないか、といったことも考えていくことが必要である。自主的な判断によって、その選択肢を取り得るという方向性をどんどん進めるべきではないか。
- 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。自治体の自由度の拡大については、運動論で済まないところがあり、制度論として持っていくときに、どのような制度設計をするかということが極めて重要。何が、どこまでがきっちり決めていかなければならないのかということを押さえずに、自由度の拡大というのは若干懸念がある。
- 地域主権ということが地域の住民が決めるということであれば、一定の得票率でなければその選挙は無効であるというくらいの覚悟を持つことが必要ではないか。議決機関がしっかりと信託を受けているということが重要ではないか。
- 地方自治体の組織構造の自由度と運営の自由度と異なる部分もあるということを含めて、国の責務、地方の自由度ということとを切り分けて考える必要があるのではないか。

- 二元代表制の下で基礎自治体を強くするには、首長を中心に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、質量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。
- イギリスでは、今年度からCAA（Comprehensive Area Assessment）という地域の行政評価を行う仕組みを導入し、NPOやボランティアや商工会議所などさまざまな公の担い手をセットにして、役所と一緒に、地域がどれほどバリュー・フォー・マネーを高めているか、そういうふうなランキングを500ほどの団体で出している。そういうふうに監査、あるいは財務会計制度を習熟、制度を高めていくことによって、住民の目から見てもバリュー・フォー・マネーをチェックする、第三者的な有り様としての監査、それから、財務会計というものを法改正の中で組み込んでいくべきではないか。
- 新しい政府の理念、国と地方は対等であるとか、住民一人ひとりが主権者として地方自治に参画していくとか、そういうことについて、早い段階できちとした形にした方がよいのではないか。
- 国の政府と地方六団体との共同宣言のような対等な者同士が文書を作って共同宣言として発表するという事は、国内法できちとした位置付けはされていないが、出すことができれば、実質的には憲法に匹敵するような力を持ちつつ、憲法改正までしなくてもできるようなやり方もあるのではないか。
- 二元代表制のあり方の改革に当たっては、国の政治においては、政府与党対野党の議論を国会でやっているが、あれは議院内閣制、二大政党制の中で、いざというときに選挙で選んでもらうという趣旨。
- 地方議会の改革は、首長の立場に立って議会運営を進める制度的なものはない。アメリカの議会では、執行部と議会はビジネスライクで、議会はヒアリング中心。
- 二元代表制の選挙で選ばれた首長と議員は、選んだ視点が違う。執行部に議員を取り入れる、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し、緊張感も損なわれていく。むしろ、長を強化する制度ではなく、議会を中心とした自治のあり方を検討の一つにすべきではないか。
- 広域自治体は二元代表制を強化すべきで、基礎的自治体においては、もっと選択肢のある議会制度を選択すべきではないか。制度設計を幅広く選択していくような体制を目指すべきではないか。
- 画一から多様さという方向、自治体の側も依存から責任というか、そういう大きなトレンドがあるのではないか。
- しかし、1994年以降の分権議論では、国際社会の中での日本全体のパフォーマンスを、自治の視点からどう見るのか。なんでもかんでも分権し、財源を渡していくということで、国家全体が国際的に耐え得るような国になっていくのかという視点と、経済活動の面で地域というものをどう見るべきかという視点が必ずしも十分でなかったのではないか。
- 地方六団体の位置付けをどうするのか、本当に全国の自治体の代表としてのレジテマシーがあるのか整理がないと、共同宣言の重みは十分ではないのではないか。
- 小川政務官より、地方行財政検討会議における議論の円滑化に資するよう、分科会の開催について、以下のとおり、説明があり、概ね了承された。
 - ・ 2つの分科会を開催。
 - ・ 第一分科会では、主に自治体の基本構造、住民参加、自治体に自由度の拡大のうち、議会や執行機関の

関係をテーマとする。

- ・ 第二分科会では、主に財務会計制度や財政運営、自治体の自由度に関係した部分のうち、財務の関係をテーマとする。
 - ・ 第一分科会については西尾名誉教授、第二分科会については碓井教授に主査としてとりまとめをお願いする。
- 小川政務官より、当面の進め方について説明があり、11月を目途に地方行財政検討会議としての論点を取りまとめ、来年、通常国会への法案提出に向けた作業を進めていくことについて概ね了承された。

※注 速報のため、以後、修正の可能性はある。

(文責：総務省自治行政局行政課)