

地方行財政検討会議（第6回）

平成22年10月18日（月）

【逢坂政務官】 それでは、ただいまから地方行財政検討会議の第6回会合を開催いたします。本日は大変ご多用のところを、各構成メンバーの方にはご出席をいただきまして、本当にありがとうございます。

ご案内のとおり、先般の内閣改造によりまして、この会議の総務省側の構成員に変更がございましたので紹介いたします。まず本日の本会議の議長でもあります片山大臣は、公務のため到着が遅れておりますので、到着次第、改めて紹介したいと思います。

では、まず最初に鈴木克昌総務副大臣でございます。

【鈴木副大臣】 はい、どうぞよろしく願いいたします。

【逢坂政務官】 それから、内閣総理大臣補佐官から総務大臣政務官として、引き続き本会議に参画をいたします逢坂誠二でございます。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、議事に入る前に1点ご連絡を申し上げます。この会議において地方自治法の抜本見直しについて議論をしているところですが、この議論に資することとするため、国民や地方自治体の関係者から広くご意見を伺うこととしたいと考えており、今月下旬より総務省のホームページなどにおいて、意見募集を行う予定としております。この意見募集の結果については、今後の会議においてご紹介申し上げたいと考えておりますので、皆様のご理解をよろしく願いいたします。

それでは、議事次第に沿って議事を進行してまいります。本年6月22日にこの会議の議論などを踏まえ、総務省としての地方自治法の抜本見直しについての検討の方向性を、「地方自治法の抜本改正に向けての基本的な考え方」として取りまとめ、その後、この基本的な考え方に沿って、各分科会においてこれまで精力的に議論を行ってきたところでございます。各分科会の主査をお務めいただいている西尾先生と碓井先生をはじめ、ご熱心にご議論をいただきました各分科会のメンバーの皆様に改めて御礼申し上げます。

本日はまず最初に、これまでの分科会における検討状況などについてご報告を申し上げ、皆様からご意見を賜りたいと存じます。それでは、これまでの各分科会の検討状況などを取りまとめた資料1～資料3について、自治行政局長から説明をさせます。

【久元自治行政局長】 説明に入ります前に、今日は総務省のウェブサイト動画配信

するための撮影は行っておりませんので、ご承知おきをいただければと存じます。

それでは、資料1を御覧いただければと存じます。当会議における検討状況についてという資料です。前回、6月10日、5回目でしたけれども、地方自治法抜本改正に当たっての基本的な考え方について、私どもの案を提示させていただいてご論議をいただきました。あわせて、住民訴訟、また、広域連携についてもご論議をいただきました。このときいただいたご意見をもとに、今、逢坂政務官からお話がありましたように、6月22日に総務省としての基本的な考え方をまとめました。この資料は参考資料2-1・2-2として配付をしておりますが、説明は省略させていただきます。

この資料にありますように、その後、第一分科会、第二分科会、それぞれ4回ずつ会議を開いていただきました。この分科会で出されましたご意見につきましては、資料2・資料3に取りまとめておりますけれども、時間の制約もありますので、この3ページ以下で事務局からこの分科会で提出をいたしました資料、また、分科会でいただきました意見について主な論点として取りまとめておりますので、3ページから順次ご説明をさせていただきますと思います。

1番目の論点は、地方公共団体の基本構造についてであります。この点につきましては、6月10日まで色々ご論議いただいたわけですが、自治体みずからがみずからの自治の基本構造、組織の基本構造を選択するということの可否についてであります。議論を具体的に進める上で分科会では、事務局から5つのモデルを提出させていただきました。その際の検討に当たっては大きな座標軸として長と議会、それぞれより分離するという方向性、もう一つはこの両者を融合させるという方向性の、2つの方向性の座標軸を考えながらモデルを提示させていただきました。

1番目のモデルは純粹分離型モデルと言われるものであります。住民からそれぞれ選挙で選ばれる議会と長について、例えば不信任議決権、解散権という、どちらかといいますと、議員内閣制に親和性のあるような制度をやめて、そして、住民が直接権限を行使する解散、あるいは解職請求の要件を緩和するというような方向、そして、議会の議決権については長の執行権の前提になっているような契約締結権などの権限はこれを縮小をする。そして、議会の招集権、管理権、予算執行権などは議会が持つという方向性であります。

2番目は自治体経営会議モデルであります。長のもとに長が議会同意のもとに選任をする経営会議を設けまして、議員や外部人材を登用して条例・予算について意見を述べたり、今、議会が持っている契約締結権限などはここに移して、一定の承認をするというもので

あります。

3番目のモデルは4ページですが、多人数議会と副議決機関モデルです。現在、地方自治法には既に住民総会の規定があるわけですが、より多くの住民が議会、議事機関に参画をするという観点から、住民総会あるいは多人数議会を設けて、当初予算や主要な条例はここで議決をする。ここから選出される副議決機関が、それ以外の議決権を行使するというようなモデルであります。

4番目・5番目のモデルは、これはどちらかというと融合型のものでありまして、副知事・副市町村長に議員が兼職可能にし、議会の議員が執行に直接参画できるようにするというものが、「特別職の兼職許容モデル」であります。

最後の「議員内閣モデル」は、これはイギリスに現にあるものを参考にしているわけですが、長が議会同意のもとに選任をする議員により構成員から構成される内閣を組織をして、内閣が執行権を行使をするというものであります。

分科会では、これらのモデルに対しまして、これ以外のモデルも考えられるのではないかとといったようなご意見、また、それぞれのモデルのオリジンというのでしょうか、出どころが様々で、必ずしも論理的な整合性がとれてないのではないかとといったようなご意見、また、単にこういうような選択肢を並べるのではなくて、今の地方自治制度上の色んな障害を取り除いていくことを考えるべきではないか、といったようなご意見が出されました。また、議員の一部が執行に参画するという事で、議事機関としての本来的な役割に支障が生ずるという意見がかなり出されたわけでありまして。また、こういうような基本構造の選択をする制度を考えるに当たっては、選択の方法、例えば憲章とか自治基本条例とかいったような新たな仕掛けを考えたり、また、住民投票の方法もあるでしょうけれども、そういうような選択方法を考える必要もあって、まだまだ議論すべき課題は残されているというのが、この分科会の検討状況であったと承知をしております。

7ページであります。議会のあり方についてもさまざまな議論がなされました。大きな方向性として議会の審議の活性化、幅広い層の住民が議員として活動を行えるような方向性については、異論がないところであったと思われまして。そういうような観点から、これから申し上げますようなテーマについて議論がなされたわけですが、議会の会期のあり方についても、議論が必要なのではないかとといったような議論も複数出されました。また、これまでも幅広い層の住民が議員として活動が行えるようにするための労働法制、公務員法制についての環境整備、例えば労働基準法などの関係法律に有給休暇制度・一時

休職・退職制度を設けるといったようなこと、また、公務員との立候補・兼職禁止規定を解除する、こういったようなことが考えられないかといったような提案が行われておりますけれども、こういうような制度の導入は歓迎すべきである、あるいは、積極的に導入を検討すべきであるといったような議論が多数出されたところであります。

9ページをごらんいただきますと、長と議会の関係についてであります。もともと長と議会の関係につきましては、検討会議のテーマではありましたが、最近、幾つかの自治体で起きておりますような事象も踏まえながら、活発な議論が行われたところであります。具体的には招集権、再議、専決、また、解散・解職請求制度といったような具体的な検討が行われたわけではありますが、全体的な考え方としては、大きな方向性として次のような議論が多く出されました。

総論に書いているわけですが、長と議会の議員はそれぞれ直接住民から選挙をされるわけで、長と議会が互いに異なる立場をとるということは当然に想定され、このことを前提とした制度設計が図られるべきではないかという視点。それと同時に、長と議会はそれぞれの役割を全うすべく、初めから対立を前提に考えるのではなくて、建設的な議論を徹底的に行うと。分科会での岩崎先生の発言をお借りいたしますと、デリバラティブ・デモクラシー、十分熟議をしながら考える民主主義、そういったような観点も入れながら再議等をもっと活用すべきではないかといったような視点。また、徹底的に議論を闘わせて、それでも長と議会の立場の相違がどうしても解決されない場合には、住民の意向がより直接反映されやすくするような方策を検討すべきではないか、こういった内容が大きな方向性であったと思われまます。

具体的なテーマとして、まず議会の招集権についてであります。長が議会を招集しない、つまり議会が開かれないという事態は、放置できないということが大方の意見でした。具体的には平成18年の改正で、議長に臨時会の招集請求権が付与されまして、議長または一定数の議員が長に招集請求をすることができるようになったわけですが、議長が招集しても長が招集しないという事態は放置することができない、こういうような場合には、議長が招集することとしてはどうかといったようなことについては、大方の意見がそろったというふうに受けとめております。また、これは例外的な場合ですが、一般的な議会の招集権のあり方についても、専決以下の個別の事項を議論する際に、どうしても関連する問題として出されまして、会期のあり方とも関連づけて議論してはどうかという意見が数多く出されました。

2番目の具体的な項目は再議についてであります。10ページをごらんいただきますと、現行の再議の制度は、まず一般的な拒否権があり、出席議員の3分の2以上の議決で再議決をいたしますと確定いたします。違法な議決・違法な選挙については、過半数又は特別議決で行われた場合に、知事あるいは総務大臣に審査の申し出が行われ、最終的には判決によって確定するという仕組みになっております。予算の議決につきましては執行不能の議決、義務費の削減・減額の議決、非常災害復旧費等の削減・減額の議決について、それぞれ制度的な対応が地方自治法に規定されております。

こういうように再議の規定があるわけですがけれども、再議の規定はあまり活用されていないという実態があります。ごく大まかに言いますと、年間、全部の地方公共団体で十数件でありまして、専決処分が毎年1万件前後行われていることから比べますと、この再議の制度というものはあまり使われていないという実情にあります。こういうことから、より再議を使って長と議会の意見の相違を解消していくことが制度的な方策として考えられるわけです。現在、再議の対象は条例の制定・改廃、予算の議決に限定されているわけですがけれども、広く議会の議決一般に、最近では96条2項に基づきまして、総合計画などさまざまな計画についても議決の対象になってきておりますが、これらに拡大してはどうかといったようなご意見、それとあわせて、一般再議の再議決要件3分の2、これはアメリカの大統領の拒否権をモデルにして導入されたものですがけれども、これを2分の1に下げたほうがいいかといったようなご意見。いや、拒否権だから3分の2でいいのではないかと、この点は両方のご意見がありました。

また、現在の違法再議、収支不能再議、義務費再議、災害応急等再議については、重複する場合がありますので再整理することが考えられます。2点ありまして、収支不能再議については違法なものは違法再議の対象となり、事実上のもは予算に関するものとして一般再議の対象になることから、一般再議制度に統一化してはどうか。それから、災害復旧費の場合に減額等の議決があったときには、これが確定しますと不信任議決とみなすことになるわけですがけれども、これは通常の不信任議決とバランスを欠いておりますし、また、もう半世紀ぐらい実績がないということで、義務費の再議と同様に原案執行権に統一してはどうか、こういった点についても概ね理解が得られたところであります。

次に専決処分についてであります。専決処分につきましては、大きな議論の方向としては、議会の本来的な役割である議決権を、特定の場合に長が行えるとしてものものであり、長の権限が強過ぎると考えられ、範囲・効果等を制限する方向で検討すべきだというような

方向性であったと思われます。

具体的にはまず専決処分の対象をどう考えるのかという問題があります。今は議会の権限すべてに及んでおりますが、条例・予算は議会の本来の権限であり、専決の対象から除外すべきであるというようなご意見。また、専決の多くは税条例でありまして、これは国会の責任でこういう状況になっているので、強く国会に意見を言うべきではないかというご意見。また、専決の対象を限定することにつきましては、専決は緊急の場合、やむを得ない場合に設けられている制度であり、その範囲はやはり議会議決範囲全体に及ぶことはやむを得ないのではないかと、こういったご意見がありました。そのことを前提といたしましても、副知事・副市町村長の選任に係る議会同意については、設置が任意とされていることから考えますと、除外するという点については、大方の異論はありませんでした。

次に、不承認の場合の効果であります。現在は専決が適法になされていれば、不承認でもその処分の効力は有効であると解されておりますけれども、これはやはりおかしいのではないかと。不承認の場合には将来的に効力を失わせるということにすべきではないかと。また、専決処分に一定の期限を設けて、期限が到来すれば失効するといったようなふうにするべきではないかといったようなご意見がありました。

15ページをご覧くださいますと、次のテーマが条例の公布等についてであります。議会で条例が議決され、送付を受けた日から20日以内に長は公布する義務がありますが、再議等の必要があると認めるときには、公布しなくてもよいというふうに解されております。長が再議をする必要があると主張して、条例が公布されないといったような状況は、やはり解消する必要があるのではないかと。20日以内に長が再議等の手続を開始しない場合は、長に条例を公布する義務があることを法律の規定の中で明らかにすべきではないかということが、大勢でありました。

次に、議員・長に対する解職請求、また議会の解散についての論点であります。間接民主制を補完する方法としてこういう制度が設けられて、地域住民の意見をより反映される目的で設けられているわけですが、同時に長と議会の対立を解消するというような目的で使われている面もあります。そういう観点も入れながら、この制度をどう今後活用するかについて議論が行われました。現行の制度は、有権者の3分の1が要件になっておりまして、平成14年の改正によりまして、40万を超える部分については6分の1というふう緩和がなされております。例えば17年国調で申しますと、この40万以下の団体は3分の1ですけれども、17年国調の数値で申しますと鳥取県の場合は約30%、東

京都の場合は18%というふうには緩和されているわけでありませう。

こういうふうには14年改正が行われたわけですけれども、その後の状況を見ましても、特例市以上の地方自治体で署名数が集まったことはありません。現在、名古屋市でこれが集まったかどうかということで、署名の審査が行われている状況にあります。この点について要件を下げるべきではないか、また、署名収集期間についてもより使い勝手のいいものにするため、長期の方に統一すべきではないかといったようなご意見が多かった反面で、こういう制度が使われていないということについては、関心が低いからではないか。もう少しその背景などを探る必要があるのではないかとといったようなご意見がありました。

仮にこの必要署名数を引き下げると、ハードルは下がることにはなりますが、その場合には、住民投票の成立要件を考えるべきではないのか。非常に低い投票率でリコール等が成立してしまうということはやはり問題なのではないか。有権者の一定割合の投票要件ということを考えるべきではないかといったご意見。それから、リコールによって失職した長や議員については、現在は立候補できるわけでありまして、現実に立候補して当選をしたケースもこれまでであるわけですけれども、次の選挙に限って立候補を制限すべきではないかといったご意見があり、この2点につきましては、概ね、賛成する意見が多かったという状況であります。

19ページをご覧くださいますと、次の大きなテーマが基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方であります。1回、分科会で議論が行われまして、平成の合併によって市の要件を満たさない市が多くなっている。市と町村の区分をどう考えるのか。あるいは、大都市の区分をどう考えるのか。大都市制度をどう考えるのかということについて議論が行われました。まだ議論は入り口でありまして、何か制度改正につながるような具体的な議論まではまだ至っておりません。ただ、分科会で出された多くの意見といたしましては、我が国が人口減少社会に入っていく中で、人口で一律に市と町村の区分や、あるいは、大都市の区分を考えるということについては、考え直すべき時期に来ているのではないかといたような議論がありました。

21ページをご覧くださいますと、次に広域連携についてであります。今年の3月に改正合併特例法が施行になりまして、10年余り続けられてまいりました平成の合併に一区切りがつけられました。その後も市町村の行財政基盤の強化ということは求められるわけです。複数の市町村が連携をしながら、体制の整備を図っていくことが求められます。現在、国会で審議中になっております地方自治法の改正案の中では、機関の共同設置につ

いて制度の拡充が盛り込まれております。同時に、広く使われております広域連合・一部事務組合についても、市町村の主体的な選択の幅を広げ、活用しやすいものとするのが重要ではないか。具体的には、一部事務組合に対する構成団体の議会による関与の強化、広域連合への理事会制の導入、または脱退手続の簡素化といったようなことを、私どもから提案をさせていただきまして、大体そういうふうなことでよいのではないかとといったようなご論議でありました。

次のテーマが23ページですけれども、国と地方の関係です。特に国と地方の間の意見が異なったときに、どうこの意見の相違を調整していくのかという係争処理手続に関してであります。22ページをご覧くださいと思いますが、いわゆる第一次分権改革、機関委任事務を廃止いたしまして事務の再編成を行った、大変大きな地方分権改革の中で設けられた制度といたしまして、国から地方への関与を法定化・ルール化するとともに、この両者の意見が対立した場合には係争処理手続に入るという制度があります。

順番に時系列で申しますと、地方公共団体の一定の行為について違法であるなどと認めるときに、一定の要件を満たすときには国・都道府県が是正の要求あるいは是正の指示をいたします。いわゆる権力的関与と呼ばれているものであります。これに不服を持つ地方公共団体は、30日以内に国地方係争処理委員会、あるいは総務大臣に審査の申し出をして、市町村の場合には自治紛争処理委員が任命されて、ここで審査が行われます。そして、90日以内に勧告等の措置がとられるという仕組みになっております。そして、これに不服がある地方公共団体は、高等裁判所に訴訟が提起できるという仕組みになっております。

平成9年の地方分権推進委員会の勧告のときには、国の側からも係争処理手続を利用できるという仕組みがありましたが、現実には制度化されませんでした。その後、このことについて制度的に問題があるのではないかとといったような意見がありましたし、現実にも是正の要求が行われたにもかかわらず、是正の要求を受けた地方自治体が是正の要求に沿った措置をしない一方で、審査の申し出をしない。つまり国と地方公共団体との意見の相違が解消されることができないというような事態が生じております。こういうような現状はやはり問題なのではないかということで、具体的には国から違法確認りの訴えを提起できるようにすべきではないかといったような提案をさせていただきました。

この提案のもとになりましたのは、昨年、総務省に設けられました研究会での報告であります。この点につきまして議論が行われたわけですけれども、やはり分権改革が新しいフェーズに入っている中、現状のままではやはり問題があるのではないかと、そういったよ

うな訴訟手続の整備について、具体化すべきではないかといったような意見が多く出されたところでもあります。この研究会の報告の方策では違法確認の判決に執行力が設けられておりません。判決が出れば地方自治体はそれに従うであろうというふうには考えられているわけでありまして、仮にその場合にさらに地方自治体がこの判決に従わないような場合には、住民側から地方公共団体に対して訴えを提起する住民訴訟の制度を活用したり、または住民訴訟の特例を設けたりして、住民自らが違法状態を解消するような制度を考えるべきではないかといったような具体的な提案もあったところでもあります。

以上が第1分科会についての審議の状況であります。

次に、24ページから第2分科会の状況についてご説明を申し上げます。

第2分科会の大きなテーマは監査制度すなわち、監査委員の制度、外部監査制度をどうするかということでありました。6月にまとめられました基本的な考え方におきましては、現行の監査委員制度、外部監査制度は廃止を含めて、ゼロベースで見直すべきではないのかといったことが書かれております。そこでゼロベースで見直すとしたときに、これに代わるものとして分科会で提案をさせていただきましたのが、24ページから3ページにわたって書かれております3つの案であります。この3つの案に共通する考え方といたしましては、まずすべての地方自治体に外部監査制度を設けるということでありまして、現状は規模の大きな団体に対しまして外部監査を義務づけているわけですが、その必要性はやはりすべての地方自治体に当てはまるであろうということで、すべての自治体において、外部監査人への委託をするということでありまして、

【逢坂政務官】 ただいま片山大臣が到着いたしましたので、この会議の議長でもあります片山善博総務大臣から、皆様に一言ごあいさつを申し上げます。

【片山総務大臣】 参議院の決算委員会がありまして、今までかかっていたものですから、遅参してしまいまして大変申し訳ありません。先月の9月17日の菅内閣の改造によりまして、総務大臣を拝命いたしました片山善博であります。どうかよろしく願い申し上げます。

総理からは総務大臣に私が就任するに当たりまして、幾つかご下命がありまして、例えば郵政改革についての法案を通すようにとかあったのですが、わけても地域主権改革を推進するというのが、この内閣の最重要課題の1つであるということでございました。その際に多少の意見交換を申し上げたのですが、むしろ総理のほうからこの地域主権改革について、私の考え方についてのこれまでの取り組みについて、どういう考え

方を持っているのかというお話がありまして、私は率直に感想を申し上げたのは、今まで色んな改革でやってきたのは、主として地方自治の分野で団体自治の強化であると思います。それは例えば権限移譲でありますとか、税財源の移譲でありますとか、関与の廃止とか、最近では義務付け・枠付けの見直しとか、これは専ら国と自治体との関係で自治体を強化する、自治体の自由度を増すという、そういう意味での団体自治の強化だと思えます。地方自治というのはもう一方、住民自治の強化というのがあるはずでありまして、それがこれまでの改革には、自民党時代も含めて必ずしも十分ではないのではないかと。これが1つの課題だと思えますということをお願い申し上げます。

それは専ら例えば地方自治法の抜本見直しの大きな課題の1つになるだろうと思えます。もう一つは、これも率直に申し上げますと、団体自治の強化の面では各省の権限とか、関与とか、補助金とか、出先機関とか、そういうもの見直しについてはこれまで色んな取り組みをして、できるものとできてないものがありますけれども、これからもやっていかなければいけない。欠落していたのは実はこの総務省の持っている権限でありますとか、関与でありますとか、こういうものがほとんど手つかずになっているので、これについてもリーズナブルな見直しをしなければいけないと思えますということをお願い申し上げます。

総理はそういう考え方でしっかりやってもらいたいと、こういうご指示でありました。この会議では地方自治法の抜本見直しに関係すること、その他色んな課題を皆さん方にご議論いただくことになると思えますので、従来の方針に従い、かつ、今、私が申し上げましたような多少新しい観点も含めた検討をしていただければありがたいと思っております。どうかよろしくお願い申し上げます。

【逢坂政務官】 それでは、引き続き議事を進行したいと思います。久元局長、よろしくお願い申し上げます。

【久元自治行政局長】 それでは、できればあと5分ぐらいで終わりたいと思えますので、いましばらくお聞き取りをいただきたいと思えます。

この3案の基本的な考え方ですけれども、外部監査人を選ぶにしても、やはり監査論とともに地方自治法などの関係法令にも習熟している必要があるということで、やはり外部監査人を指定したり、資格を付与したり、研修を実施する機関が必要ではないか、また、監査の基準として統一されたものが必要であり、この基準を設定する監査共同組織というものが、要るのではないかとというのが共通した考え方があります。

見直しの第1案は、今の監査制度が内部監査と外部監査の視点が入りまじっていること

から、これを思い切って中と外に分けて、中の合規制監査等は長が責任を持って内部統制体制を整備して行う。そして、それ以外のものは基本的には外部監査人が行うというものです。第2案は、長が責任を持って行うといっても、すべて長に帰属させるということやはり適当ではないので、長の中で独立した執行機関として内部監査役を設ける。現在、複数の監査委員がいるわけですがけれども、責任を明確化するという意味で独人制のものとして設置するという案であります。第3案は、内部監査役を設けたり、また、一律に個々に外部監査人に委託をすることは規模の小さい自治体を中心に難しい場合も多いので、都道府県単位に地方監査共同組織を設けて、ここが内部監査役の監査も、外部監査人の監査も両方を行う。全部外へ出してしまうというのが第3案であります。

こういう3案につきまして、主査の確井先生に主宰していただいて、監査委員関係者からヒアリングが行われたわけですが、監査委員の代表の方々のご意見は、総じて現行の監査委員制度は比較的良好にできていて、内部・外部が相まって適切に行われているということで、特段の問題はないのではないかと。外部に頼むといっても外部の監査人が決算審査ができるのか。また、外部監査機構のようなものをつくるというのは、行革に逆行するのではないかと。監査基準をつくるといっても、現行の地方自治関係法令をなぞるだけで、意味があるのかといったようなご意見が提出されたところであります。実態を踏まえながら、もう少し議論が求められるというようなことではあったかというふうに受け止めおります。

それから、財務会計制度につきましては、分科会の自治体からの出身の方から、かなり具体的な提案をいただきました。それをもとにさらに議論が行われるということになります。

29ページですけれども、長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限、住民訴訟の問題であります。このことにつきましては、6月10日の会議でも単に放棄の問題だけではなくて、住民訴訟制度本体についても議論が必要なのではないかといったようなご指摘をいただいております。これを受けて分科会でも議論が行われましたが、議会の議決があった支出でも、議会の議決があったからといって、違法なものが適法になるということはないといったようなご意見。また、住民訴訟の目的は違法の是正ということにあるのであって、現在の住民訴訟はやや損害賠償に重きが置かれ過ぎているのではないかというご指摘がありました。また、請求権の放棄の議決については、少なくとも訴訟が継続中の場合の放棄については制限すべきだということについて、大方の意見の一致があったところであります。

す。確定後の議決をどうするのかということについては、これはさまざまな議論がありまして、一定の方向性を見出すというところまで議論が行われておりません。

以上、分科会の状況をご説明申し上げましたが、もう一度1ページに戻っていただきまして、全体の項目の検討状況についてごらんいただきたいと思います。地方自治の理念を再整理をどうするのか、自治法の基本法としてのあり方をどう考えるのかということについては、第2回の会議で西尾先生からペーパーが出され、議論が行われたところでありまして、その後、議論は行われておりません。自治体の基本構造のあり方については、これまでご説明を申し上げたところでもあります。

2ページ目の住民参加のあり方につきましては、これまでの分科会で議論が出ておりますように、会期制あるいは招集権のあり方とも関連づけた観点から、この会期制などの問題について次回の第1分科会で、議論を行っていただきたいと考えております。また、住民自治のあり方といたしまして重要な位置を占める一般的な住民制度のあり方につきましても、次回の第1分科会において議論を行っていただきたいと考えております。それから、財務会計制度の中で監査制度について、種々議論が行われたわけではありますが、一番最後にご説明いたしました損害賠償権の放棄の制限につきましては、さらに具体的に第2分科会において議論を行っていただきたいと考えているところでもあります。

私からの説明は以上でございます。ありがとうございました。

【逢坂政務官】 ありがとうございました。

それでは、皆様からご発言をいただきたいと思いますが、先ほど片山大臣からの挨拶にもありましたように、住民自治を強めていくというか、そちらの方策などについても、あわせてまたご発言をいただければと思います。どなたでも結構です。よろしく願いいたします。

では、横尾市長、お願いします。

【横尾市長】 どうも貴重な時間ありがとうございます。また、片山大臣には新しくご就任いただいて、よろしく願いしたいと思います。

私ども自治体からしますと、副大臣、政務官、そして、何よりも大臣がそれぞれ首長出身であるということは、大変心強く思っておりますので、色んな改革、または現場を踏まえての対応を是非お願いしたいと思います。

今ほど大臣から、特に総理とのお話の中で、団体自治と住民自治があり、これまで住民自治は非常に薄かったのではないかと、これを充実すべきだとのことでありました。これは

かねて片山大臣のご持論だと私自身は認識をいたしておりますが、そういったことを踏まえますと、今、最後にご説明があったこの1・2ページ、特に2ページ目の住民参加のあり方等については、項目を新たに立てるか何かをしないと、片山大臣の思いを受けとめ切れないのではないかと勝手に推測をするのですが、その辺はいかがでございますでしょうか。

【片山総務大臣】 いいですか。

【逢坂政務官】 どうぞ。

【片山総務大臣】 改めて項目を立てるというのも1つの考え方だと思いますけれども、議論を深めていきながら、ここで項目自体の内容を充実させていくという方法もあるのではないかと考えております。私もこの会議に出席をいたしますし、それから、会議外の場でも省内での検討でも重要な関心を持って、これについてはフォローしていきますので、その点はこのままでも大丈夫ではないかと思えます。

【逢坂政務官】 そのほかの方、どうぞ。どんどん遠慮なくお願いいたします。

【碓井教授】 なければ。

【逢坂政務官】 碓井先生。

【碓井教授】 何点かあるんですが、まず最初のほうだけ申し上げたいと思いますが、今、大臣から住民自治の重視のお話ございましたけれども、ご承知のとおり、条例制定の直接請求のところ、税とか、分担金とか、そういった事項が対象から除外されております。これは私の理解するところでは、電気税・ガス税などについて膨大な数の直接請求が出て手に負えないものですから、括弧書きで多分除いたという事情があったのではないかと思います。昨今の住民意識をどう見るかわかりませんが、要するに住民不信の中で、これ、削除されたんだろうと、対象から除外されたと思うんですが、今の時点で成熟した住民であるかがまさに問題ですが、1つの検討課題になるのではないというのが1つ。

それから、住民自治の延長としては、やはり議会の議決のチャンスを確保するということが重要なんですが、先ほど来ご説明のとおり、税条例というのは地方税法の改正にあわせて、地方公共団体も条例の改正等を行わなければならない。しかしそれが年度末に集中してしまうということなんですが、これ、前からそういう事態はわかっているんですが、2月議会か何月議会か知りませんが、それが終わった後、必ずありそうなのに、そのときは議会が開かれていないということで、専決処分に多分付されているんだと思うんですね。

その中身はそれほど条例で動かしたい、選択の余地のないものもひょっとしてあるのか
もしれませんが、これは議会のほうの会期制度というか、その改善ということ
ある程度対処していただけるのではないかという気がします。

それから、私ども第二分科会絡みで申しますと、いろいろな不適正経理が生ずる背景の
1つとして、例えば繰り越しの必要が出てきたというときに、議会を開いて、そこに議決
を経るということが非常に困難である。そこでどうするかというと、隠した要するに扱い
をするということもあるようございまして、そういう点からもやはり議会の開催を、何
といいますか、弾力的に、これ、運用の問題なのか何なのかわかりませんが、是非ご検討
いただければと思います。以上。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

今、碓井先生から出された件につきまして、どなたかご意見のある方いらっしゃいます
か。

【横尾市長】 はい、よろしいですか。

【逢坂政務官】 横尾市長、どうぞ。

【横尾市長】 おっしゃるところあると思います。私自身も市長になって最初に越年す
る場合の繰越明許費の扱い、そして、年度末の法改正、国会に伴う専決のことについては、
実は答弁勉強会をしながらも「うん？」という気はしました。しかし実務的に過去の実績、
そして、現状が国会での議決を得たという法案となっていますので、やむを得ないのか
という理解はしています。そのことはたまたま私ども自治体では、事前に内容の説明を議
会にいたします。本会議場ですることもあります。実は事前に勉強会や情報交換会とい
うことで、私どもは議会が開かれない月も、適宜情報を議会に渡すようにしておりますの
で、そういった工夫していけば少しはカバーできると思います。ただ、制度的には今おっ
しゃったように、運用を年度越しにやるとか、色んなこともしたほうが、ほんとうは主権
者たる住民に向けての説明責任を果たせるのではないかと感じます。

【逢坂政務官】 そのほかの方、いかがでしょうか。

私から税条例の専決でございますけれども、議会が開かれていないという問題があるの
と同時に、地方税法の改正そのものが3月31日ぎりぎりだという、日程的にもうそれし
かやりようがないということも、1つあるということもつけ加えておきたいと思います。

【寺島町長】 関連でいいですか。

【逢坂政務官】 寺島町長。

【寺島町長】 今、逢坂政務官から3月31日付けのものを大抵5月になってから、それを専決処分とすると、ここで問題なのは、それを3月31日にさかのぼって、都道府県や市町村がやらないとないということで、この際、是非そういう公文書を偽造というのか、改ざんするようなことを国がさせないという状況を、今回の自治法改正の中で、何かそういう場合については別にさせていただかなければ、専決処分、専決処分って、時間がなくてという状況の中でやるので、時間がないんじゃないなくて、もう終わっているやつをやらせられるという、まさに上意下達で、この点、是非、先程久元局長さんからもお話しありましたが、専決処分の災害以外は、地方自治体においてはほとんどが国の関係なんです。特に今回も補正予算なり、それから、交付金が来た場合、もう専決でやるより方法が時間的余裕ありませんし、そういう場合の専決と一般的に受ける印象が非常に何か専決処分というのが、専制でやっているように、最近、悪い印象を与えていますので、専決処分というのはこういう意味で国のために仕方がないのと、災害等とかでやむを得ないのと区分しなければなというのが1点でございます。

その他でもよろしいですか。

【逢坂政務官】 どうぞ。

【寺島町長】 それと、監査制度ですね。これについて私は最初にも国にない制度が地方にだけあると。地方公務員だけいわゆる住民監査請求というのか、住民訴訟ができるということで、やはり国は性善説で地方は性悪説なのかなという話をしたことあるんですが、この辺の地方住民は参加という意味ではいいんですが、国政にだって参加というのがあっていいと思うんです。なぜないのかなと。例えば一番わかりやすい例を言うと、国道・県道・市町村道ってありますね。そういう中で土地の買収にしても、それが高いということで住民監査請求やって、不服であったら住民訴訟にされるんです。それは国だって同じように事業でやって高いこともあるし、同じやり方なんですけど、国はそれはないと。

地方ではそれを行われるということで、もう少し、今、国と地方の整理を監査請求についてはしていただきたいのと、監査制度を強化する中で監査請求されたものを、監査請求というのはそれを是正するという意味でするのが趣旨なんですけど、今は先ほど局長言われたように、賠償を目標にしている例が多いんです。監査結果ですね、棄却なり却下なりきちんと理由があるものについては、今は監査請求というのは通り道なんです。訴訟するための手段にすぎないんです。そこはもう少し厳密にですね、訴訟はできていいんですけど、こういうものについてはできるか、整理できないのかどうかというのが1つ。

その場合でも例えばまた議会が議決、もう一度、そういう問題についてそういう請求された段階においておかしいなど。ほんとうに執行機関がそれを守っていないのか、または議会の調査権ありますので、中でこれはきちっとなっているという、その2つのハードルなりをもう少し厳格にした中で、監査請求はいいんですが、制度を本当にそういう実質的なものにしていただければと思います。今の場合、我々の例ではほとんどが訴訟やっても却下されている例が多いのですが、新聞ではその場合だけ出ますので、その辺データありませんが、それがせつかく地方自治、今回改正するんでしたら、いわゆる地域住民のためといいながら、何か目的以外のものに使われている感がありますので、その点もまた本質にさかのぼってご検討いただければと思います。以上です。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

冒頭は多少少し幅広にご意見出していただいて、後ほど幾つかポイントを絞ってまた議論したいと思います。

松田市長、お願いします。

【松田市長】 津市の松田でございます。大臣、地方の代表ということで大いに期待をいたしております。よろしく願いをいたします。

またちょっと議論、大臣、今ごあいさつをいただきました住民参加のあり方、やはり基本はたくさんの住民に、国民に、市民に参加してもらうことなんだというお考えだったと思います。私はかねがねとにかく色々な意味で、この住民参加の1番は投票に行っていたかどうかということが、1つの基本ではないかなと思って、投票率をとにかく上げなくては行けない。いろいろ議論をしていただいております。ベースはたくさんの方々にご参加をいただくということだと思っています。しかし私も長をさせていただいて、やはり住民参加のあり方というものに非常に疑問というか、なかなか難しいなというふうに感じております。また、参加のあり方にしても、一部の方ばかりが参加をするという部分もございます。その中で必ずしも、今、国民が、市民がといいましょうか、住民がこぞって参加をしていただこうという、そんな何というか、ものをあまり感じないんですけれども、大臣、これはどういうものが原因なのか。大きいものを原因と感じてられるのか、なかなか大臣にお会いできる機会ございませんので、少しお聞きをしたいと思います。

【逢坂政務官】 いいですか、大臣。

【片山総務大臣】 私が申し上げている住民自治というのは、もう釈迦に説法だと思いますけれども、先程も少し言いましたが、従来の地方分権改革、今の地域主権改革という

のは、ともすれば自治体を強化する、首長の権限を強化する、究極的には議会の権限を強化するという、こういう部類のことが大きいわけですね。それでは、自治体の中、自治体が強化されたその自治体の運営について、多くの住民の皆さんの意思がより適切に反映しているかどうかというところの検証が必要になってくるわけですね。そういう面で言いますと、やっぱり非常に申し上げにくいことかもしれませんけれども、例えば議会に対して多くの住民の皆さんが、本当に全幅の信頼をしているかどうかということになると、必ずしもそれがそうだとはいにくい現状があるわけですね。実はそういうところに問題があるわけですね。

ですから、今、市長さんは住民の参加ということを言われたので、そういう形態もあるのですけれども、私が申し上げる住民自治というのは、自治体の意思形成に対して、多くの住民の皆さんの考えとか、意思とか、そういうものがより反映しやすくするための、そういう施策が必要なのではないかということなんですね。そうしますと、どういうことが起きてくるかというところ、例えば端的に言うと議会制度の問題であったり、それから、直接請求の問題であったり、住民投票の問題であったりするわけですね。先程確井先生が言われた直接請求の対象から税条例とか、分担金・負担金が除外されているというのは、これは昭和30年代の話なのですけれども、私から見たらもう今の地域主権改革とか、これまでの分権改革の流れからいうと、非常に、どういうんでしょうか、前時代的といいますか、もうそもそもこういうものは、本来、改正されてなければいけない問題だと思うんですね。

要するに地方自治の原点というのは、実は税を決めることだと私なんかは思うんです。どれだけ仕事をしますか、それに対して負担がこれだけかかりますけど、皆さんに割り振りますけど、いいですかというのを決めるのが、本来の自治の原点なんですね。ところが税条例については、税負担については一切触らせないというのは、自治の基本を否定しているようなものなんです。住民自治の基本を否定しているようなものですね。そういうことを取り去るとか、あとは直接請求でも使い勝手が悪いとか、最近、名古屋で問題になっていますけれども、そういう問題があったり、それから、場合によっては住民投票、重要な問題については住民投票でもって決めるという、そういう仕組みがあってもいいのではないかという問題提起もあつたりしますから、そんなことを検討して、制度改革に必要なものは乗っけていけばいいのではないかということなんです。

あと、ついでに申し上げておきますと、税の条例を専決処分して議会が議論しないとい

うのは、これはほんとうに国際標準の議会から見たら異例なことなんです、議会というのは税を議論するところですから。それは実は国のほうの問題もありまして、国のほうがぎりぎりであれば改正をしない。そうすると、もう専決であろうが、議会を仮に開こうが、もう決まったことを追認するぐらいしかないわけでありまして、こういうこと自体がおかしいので、実は、先般、副大臣とも一緒だったんですけど、政府税制調査会に出ましたときに始まりましたときに申し上げておきました。これからは地域主権改革にふさわしい地方税制のあり方を模索していきたい。一挙に変わるということは多分難しいでしょうけれども、1つの目標を持って、地域主権改革というのは地域のことは地域で決めるということですから、税もできるだけ地域で決める分野を広くする。国が決めて全部専決処分じゃなくて、そういう方向での改革を税制上もやっていかなきゃいけないということを上げておきました。

それから、たまたま、今、寺島町長さんからお話のあったどうして自治体は住民監査請求があるのに、国はないのかという話なんです、実はさっきまで行われておりました参議院の決算委員会が出たんです。国民監査請求制度を設けよというのが議員から質問がออกมาして、これに対する総理の答弁は「よく研究したい」という答弁でありました。これは、どういうふうになるのかわかりませんが、とりあえず国会でも議論されておまして、国民がおかしい、税の使い方がおかしいとか、不正なものがあるとか、不当なものに使っているということがあったら会計検査院に話をし、それを受けて会計検査院は検査をしなければいけない、こういう仕組みを設けたらどうかという提案がかなり厳しくありまして、それに対する総理の答弁は先程のようなことだったということでもありますので、これはホットな話題なのでご報告しておきます。

【寺島町長】 ありがとうございます。知りませんでした、今まで。

【逢坂政務官】 それでは、今日はそれぞれの個別の論点、十分に議論は深まらないかもしれないですけども、頭出しの意味も含めて、まずは冒頭幅広くご議論いただければと思います、どなたでも。

野村議長、どうぞ。

【野村議長】 上松町議会議長の野村でございます。公務で遅れましたことを、まずもってお詫びをしたいと思います。

ただいま逢坂政務官のほうから、幅広くというようなことでございますので、せっかく片山総務大臣、また鈴木副大臣が新たにこの会議に加わっていただきましたので、重複す

る部分もあろうかと思いますが、何点かお話を申し上げたいと思います。

まず第一分科会でございますが、地方公共団体の基本構造についてでございます。住民自治の発展には現在の二元代表制において、住民の代表たる議会と長が健全な緊張関係を保ち、それぞれの役割を的確に果たしていくことが必要ではないかと思っております。そのために、長に優位になっている現行制度について、バランスをとることが重要との考え方から、議会の招集権、長の不信任及び議会の解散、再議制度、また議会の予算執行などを見直すべきと申し上げてまいりましたが、地方公共団体の基本構造につきましても選択肢を用意していただくとして、大枠を地方自治法で規定をして、その際、都道府県や市町村は、あるいは人口規模等によって選択肢を狭めるものではなく、自治体が自由に選べるようにすべきものと考えております。

また、議会内閣制についてでございますが、二元代表制において長の権限拡大、監査機能の低下が懸念され、バランスを欠くことになるので、採用すべきではないと私は考えております。また、自治体の規模により議会の運用も異なりますし、現行自治法では議会のことがかなり詳しく規定されておりますが、今後の地方議会の組織・運営については、ここで規定することは基本的なものにとどめ、可能な限りそれぞれの地域の実情を反映できるように自治体の条例に任せるべきではないかと思っております。また、町村の場合、人口減少や、処遇面で議会議員のなり手を恒常的に確保するものが非常に困難になっております。選挙制度や労働条件を大きく見直し、また、女性やサラリーマン、他の自治体であれば公務員も自由に議員になれるようにすべきではないかと思っております。

次に、議会の招集権についてでございますが、我々が求めているのは定例会や臨時会を問わず、招集権の議会への付与であります。これは議会の招集権を長に請求したにもかかわらず、招集がされなかった事例に対応できるようにするだけでなく、本来は議会を開くそのものの鍵は議会にあると考えるからであります。今度こそ、中途半端な改正に終わることのないようにお願いします。

その際、執行部をむやみに拘束し、住民サービスに支障を来たすことのないようにするのは、議会としても当然の義務でございます。住民が困るような議会招集を行えば、我々は住民から批判されることは当然でございますし、長とも調整し決定する仕組みにすれば問題がないかと思っております。

次に専決処分についてでございますが、先程も議論しておりますが、議会の議決権が軽視される一因となっているため、議会が不承認とした場合、その効力が存続するものは、

将来、効力を失わせ、改めて提案されるなどの処置を義務付けるべきであり、是非このような機会に法制化していただきたいと考えております。また、専決処分の対象を厳格かつ明確にすることも、あわせて検討する必要があると思います。

長くなりますが、第二分科会のほうでございしますが、分科会では監査制度について3つの見直し案が出されて、先程説明されましたが、監査制度を云々する以前に執行機関が自己の会計チェックを、十分に果たす組織となっていないことが問題ではないかと思えます。もっと内部統制をしっかりとできるような体制整備を考えていただきたいと思えます。

また、監査の独立性を担保するため、監査委員にあつてはその選任を議会で行わせること、外部監査にあつては、自治体が共同して、地方向けの独立した監査法人組織を設立することが望ましいと思えます。

さらに財務会計制度についてであります。不適正な経理の要因となっている国庫補助金制度のあり方等を見直すことは、是非とも必要であると思えます。また、何でも民間準拠が行政に合っているとは思いません。税と予算を基本とする行政に即した公会計制度を検討するべきではないかと思えます。

大変長くなりましたが、何点か申し上げさせていただきます。どうもありがとうございました。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

それでは、そのほかの方、どうぞ遠慮なくご発言いただきたいと思えます。

横尾市長。

【横尾市長】 重なってすいません。では、幾つか意見を述べさせていただきたいと思えます。

実は今日オーストラリアの自治体、ローカル・ガバメント・アソシエーションのレイク会長と先ほどまで会ってきたのですけれども、その際に色んな話をしている中でこういう話になったのです。会長の市では、毎週火曜日の夕方に議会をやっている。夕方6時ぐらいから始めて9時か10時までやっているという話があり、もちろん議員はパートタイムであります。その議員から選ばれる1人のメイヤー、首長は自治体によって違いますが1年間か2年間務め、4分の3ぐらいの自分の時間を首長職に投入するというので、フルタイムにほとんど近いということです。そういった色んな選択肢があるということも感じますし、そういった何か色んな可能性をやっぴりいかに出していくかがとても大切かなと思えます。

ですから、そういった意味では、モデル案をホームページで示して広く意見を聞くと最初にご説明があったのですが、是非そういった意見聴取をやっているのを知らせないと、多分、マニャックな方だけしかアクセスされないと限りませんので、是非ヒアリングがあることを広報していただければと思っております。

それと、そのことをレイク会長と話しながらのことを思い出して、今、説明を聞いて感じたのですが、モデル案が図表になっている訳なんですけど、これは住民と議会と首長の関係などを、どっちかという二次元的にかいた絵だと思うのですね。私は是非第三次元軸、3つ目の軸で時間軸も入れてもらいたいと思います。それは先ほど言いましたが議会の、いつ、どのような形でやるのか、しかもそこにそれぞれの人生がありますから、夕方なのか昼なのかで全然多分変わってくると思うのですね。今の日本の議会の想定でこのチャート図を見ると、どれがいいかなと思います、それについても随分時間が自由にやれるよということになると、また変わってくるのではないかなと思います。

それとあわせて議会に関してなんですけれども、自分自身も感じる場所もありますし、首長さんたちあるいは地域の住民の皆さん、全国の知り合いのまちおこしの人たちと話しして感じるのですが、色んなことがあって、先ほど大臣からもご指摘のあったように、どうも日本では政治というのに信頼がないということがございますが、その中でやっぱり思うのは質や品格の向上を住民の皆さんは求めていると思います。例えばこれも1つの事例で言いますと、政務調査費というのがあって毎年話題になっていますが、何でもっとオープンにしてすばっとやっちゃえばいいのになと思うのですよ。つまり、透明性を高く、だれが見ても問題がない、というようにやっしまえば住民は絶大な信頼を寄せてくださるわけですので、そこで色んな会派の調整とか、色んな議論があるかもしれませんが、すばっとやってもらおうとか、あるいは、議会内でのやりとりに関しましても、本当率直な一問一答とか色んなビビッドな活発な議論をしていくことを、多分、住民は求められていると思います。そういったことをやってくれる議会のメンバーの方が、行政を的確にチェックをしてくれているんだな、あるいは、足りないことを提案してくれるんだなということが、やっぱりここで言う議会に本来の期待されることではないかなと思っております。是非そういった活性化ができればなと個人的にも思っております。

それと、全体としてまたもとに戻るような話をしてはいけませんけれども、いつも思っているのは、では、日本としてはかなり自由度を高めていくわけだと思いますが、どのような地方自治、住民自治、あるいはどのような自治体経営を目指すのかというのを、どこ

かで少し緩やかなビジョンでも書かないと、そっちに向けて改革をしていくということをししないと、世界にはこんなパターンが10個ありました、どれを選びますかとか、そういう何か、何というんでしょうね、選択のデパートの中から商品を選ぶ話ではなくて、やっぱり我々の地域で次を生きる子どもたちや、その次の世代の人たちも含めて、どんな地方行政を実現しようかというロマンも含めたものを示して、そのための手法や方法として、議会あるいは行政とのかかわり、あるいは監査など、色んなことを出していくほうが、より多くの方々が参加をいただけるのではないかと強く感じております。そういった意味でも、憲法なのか、憲章なのか、基本法かわかりませんが、是非そういったことをしていくのが、とても大切じゃないかなと日ごろとても感じております。

あと、これは雑感になりますけれども、先般、大臣からもご指摘のご発言があり、鹿児島県知事もご苦勞されておりますが、一部自治体でそういった例がございますけど、やはり法律があるわけなので、それに基づいた的確な執行をやる。例えば我々から感じて考えられないのは、議会を招集しないというのは考えられないわけですよ。それはもう住民の代表として付託された義務を果たさないということに関して、もっと厳格な対応とかなされないことには、何かずるずるとなってしまうのは、大変よろしくないのではないのかなと。多くの方は黙って見ていらっしゃる、注目をされているというふうに感じておりますので、この会議の中でそういった「あ、こうなったらほんとうに地方議会、地方行政よくなるね」と、そういうことを出せるように、今後とも我々力出していかなきゃいけないと感じております。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。多岐にわたってご意見いただきました。

達増知事、お願いします。

【達増知事】 議会招集権の関係については、今、特定自治体で起きているこの異常な件は、もう地方自治法違反というような異常なケースですので、私も、それに対する対応を危機管理的にやっていかなければならないと思いますが、それがあから一般的なすべてに当てはまるような抜本改正というのは、ちょっと違うのではないかと感じています。

それから、監査制度についてですが、第二分科会ヒアリングで監査委員関係の皆さんの、現行制度の中でいろいろ工夫し頑張っているという話があったと思いますが、その努力や工夫というのは大事にすべきではないかなと思っています。

不適切事務処理、いわゆる不正経理については岩手県でも発生して、そこから立ち直る努力を今しているところですが、そもそも、毎年、毎年きちんとチェックして防ぐ問題と

いうよりも、長年にわたってやっていいと思われていたことを、そういう長年慣習的に
行われていたことをどう改革していくかという、行政事務執行の改革の問題というところが
あって、かなり内部統制的に克服していかなければならないのではないかという感じがし
ています。また、都道府県、地方自治体と国との間で暗黙の了解で、やっていいんだなん
ていうようなことで来ていたのは、なかなか、毎年、毎年の監査をどうやるかという問題
とはまたちょっと違う次元で、取り組まなければならないのではないかと思います。

監査共同機関について、監査の基準を決めるとか、人材育成とかということであれば、
それは既存の今の体制の中でもやっていけるし、今やっていることではないかなという感
じもしております。監査制度についてはそういう、今、実際行われている改革の努力と
か、改善の工夫とかいうところも、尊重すべきではないかなと思っています。

【金子議長】　　ちょっとよろしいですか。

【逢坂政務官】　　ありがとうございます。

どうぞ、金子議長。

【金子議長】　　大臣に初めてお目にかかります。いろいろとご迷惑を鹿児島県おかけを
いたしております。、(笑) 今、横尾さんからですね、いろいろ大臣からもご指摘をいた
だきました議会のあり方、私はやはり二元代表制を軸にした多様な選択性のある、多様な
議会制度というのが基本だろうと思っております。これらの議論を早く深めていただき
たいという思いが1つあります。それにはやはり選挙制度のあり方も、やはりどういう形
で幅広く人材を議会に登用できるその体制、その手法は選挙しかありませんから、そうい
う意味では、選挙制度というのもそれぞれの県議会、あるいは基礎自治体、広域自治体、
それぞれの選挙制度のあり方というのも、早い時期で議論を深めませんといけないと思っ
ております。やはり地域主権改革は議会がどういう役割を果たしていくのかというのが、
ずばり問われていると思っております。よくご指摘ありますように、多様な住民意見の
意思をほんとうに反映しているのかというお話もありますし、また、議決に対して議会は
どういう責任を担っていかなければならないのかという議論も当然あります。

それから、また政策というのは首長だけがつくるものかと。あるいは、また多様な住民
を代表する議会が、政策に対してどういう向き合い方をしているのかとか、色んなご指摘
があることを、この分権改革から始まって新政権の地域主権改革、非常にそれぞれの議会
の意識というのは大きく変化しつつある。今、私が申し上げたような問題意識も含め多く
の課題を、みずから課題を持って議会改革に取り組んでいっている、その努力も是非評価

もしていただきたいと思っております、そういう地域主権の地方自治を担う大きな役割というのはむしろ議決機関である、多様な住民意思を反映して、唯一の議決機関で意思決定機関である議会の役割と責任というのが、もっと地方自治の主役になっていかなきゃならない時代だと、私自身はこういうふうに認識をしているわけです。

そういうことを含めて申し上げたいのは、やはり地方議会議員の職務・職責というのは、今日のペーパーを見ても色んなご意見ありますが、やはり明確にすべきだと思っております。議会に出てくれば臨時職員と同じように、報酬支払いますよだけの規定では、いささかそういう役割を議員がみずから果たしていくには、私はそのままでいいとは思っておりません、やはりそういうものは法できちっと、自治法で明確にすべきだというふうに思っております。

もろもろ色んな分科会の先生方が、6回にもわたってもう議論を重ねてまいりました。この行財政検討会議も6回目でございますので、私はもうそろそろ今日何か合意、まとまったようなものも出てきております。来年の自治法改正にやはりもうこのこととこのことは、もうまとめて自治法改正に向けて行きますよというものと、もう少し議論を深めなければならないものと、そういうものをもうそろそろ仕分けをして、この場に提示を、提出をするといえますか、示していただくという時期にもう来ているのではないだろうかと思っております、そこら辺、私の意見も申し上げましたが、最後の部分については、逢坂政務官、どうお考えですか。

【逢坂政務官】 私のほうでいいですか。

【片山総務大臣】 はい。

【逢坂政務官】 金子議長からのご指摘のとおり、来年の通常国会に向けて何をどう出すかというところについては、近いうちに皆さんにご相談申し上げて決めていきたいと思っておりますので、まさにその仕分けするという作業をやりたいと思っております。

【金子議長】 わかりました。

それから、ちょっとまた。それから、招集権ですけどね、阿久根市は確かに特異な例であることも間違いはありませんし、この間の議会も議長が招集をして、副市長さんに議場から退席を求めたら、そこから大混乱起きて、また今回はああいうようなことになっているわけですけども、やはり20日で開かなければ議会にも招集権を与えるという議論、何かそれが大勢になっているように少し感じるんですが、我々としては従来どおりの議長にも招集権を与えるという、この主張は変わりがありません。それで、それが定例会も含

めてか、あるいは、臨時議会のみにするのかというようなやっぱり議論はあっていいのかなと思っておりますが、ただ、開かれぬ場合においてのみ、議会に招集権を与えるという考え方には立っておりませんので、そのことは申し上げておきたいというふうに思っております。

それから、選挙法の改正、もう県議会議員の選挙法、大臣、あれ、郡市を単位とするという形でまだ残っておりまして、私どものほうからこの選挙法は是非改正をして、やはりもう実態にそぐわない、合わないわけですから、条例で定めると。やはり地方のそれぞれの実情に合った選挙制度に、選挙区のあり方が必要だと。そういう制度を変える、選挙法を変えることによって、やはり多様な人材が地方議会に集まってくる体制整備だと私どもは思っているんです。このことについてもやはりもっと早いテンポで、来年の統一地方選挙には間に合わせるとは無理ですから、これはもう27年の選挙に間に合わせる。それにしても来年の通常国会あたりでは何かやりませんと、やはり早い時期にこの制度は周知期間も必要ですから、やらなければならないのではないかと考えておりまして、大臣から地方議員の位置づけとこの選挙法については、どういうふうな感想をお持ちなのか、初めてのことでございますから是非一言お願いをしたいと思っております。

【片山総務大臣】 よろしいですか。

【逢坂政務官】 はい。

【片山総務大臣】 今、議長さんおっしゃったように、私も地域主権改革をやった場合に、どこが一番主役になるのかというと、もちろんこれは住民ですけれども、住民が毎日、毎日政治参画するわけにはいきませんから、平時はやはり議会だろうと思います。それは今の地方自治法の基本構造を見てみると、議会に最終決定権があるということから明らかだろうと思うんですね。ですから、最終的に議会で物事を決めていって、その決まったことを執行機関が執行するという、その構図だろうと思います。そうしますと、やはり選んだ住民と選ばれて物事を決めていく議会との間に信頼関係がなければいけない。これが基本だろうと思います。間接民主主義といいますか、代議政治の一番の根幹はやはり選ぶ人と選ばれた人との間の信頼関係、これがあって初めて物事が進むのだらうと思うんですね。それをどうやって構築するかということだろうと思います。

そうすると、議会制度の改革で言うと選び方・選ばれ方という問題も出てくるでしょうし、それから、議会の運営のあり方なども問題になってくると思うんですね。象徴的なことを申し上げますと、私は変だと思うのは国民主権の国になって、今、我が国は国民主

権・住民主権の基本的な理念の下に運営されているのですが、住民が議会のことを「傍聴」といって傍らに追いやられているんですね。それで何か神社仏閣を拝観するような、そういうことなんですよ。これなどはやっぱり異常だと思います。そこはアメリカなんかに行くと、まさに市民の議会だなということを痛感するのですけれども、その辺から発想を変えていって、住民から信頼の得られる議会というものを目指さなければいけないと思います。

それから、選挙制度については、私はちょっと個人的な考え方を申しますと、基本的には自治体で選挙区とか、そういうことは決めていけばいいという考え方ですけど、自分の考え方だけ申し上げてもいけませんので、これも皆さんの意見を聞きながら、選挙制度、特に都道府県の議会の議員の選挙の選挙区のあり方というのは、大いに議論したらいいと思います。

【金子議長】 もう一度いいですか。

【逢坂政務官】 はい、どうぞ。

【金子議長】 確かに我々も議会も住民参加をどういうふうに取り入れていくかと。住民自治を非常に片山大臣もっと強化しなきゃいけないと、それは直接請求のあり方とかいろいろあるんでしょうけれども、我々議会はみずからが住民参加の体制ですね、議会を通して当然住民の意見というのは反映されるべき、第一義的にはそうなんだろうと思いますが、今お話しありましたように、傍聴というのもそれは確かにそういう感性・感覚なんだろうと思いますが、やはり住民が議会にむしろ参加をしていくというような体制づくりをどう必要なのかということは、これから制度設計の中ではやはり重きを置いていかなければならないのではないだろうか。我々は住民を代表しているんだとやって、ただ議会に行っているという。しかしそれで足りていると住民がそう思っていないから、ですから、住民がもっと議会に参加をして、議会がそれをやはり日常的に参加をすることによって、住民意思をきちっと把握した上で議決に参加をしていくと、こういうことなのかなと私自身は思っています。

【片山総務大臣】 まさにその点でして、例えばアメリカなんかは全部見たわけではありませんが、例えばこういうところで議会をやるんですね、議場からもう違うわけです。もう平場でやって、市民の皆さんが来ていて、おそらくきちっとした議決はもちろん正規の議員さんですけど、途中過程では「市民の皆さん、意見ありませんか」と聞いて、数分ずつ話が出て、それを踏まえて再度「それでは、今の市民の皆さんの意見も踏まえてどう

でしょうか」といって議決をするというようところが結構あります。これはまさに市民の議会だと思うんです。今、開かれた議会というと、議員さんが市民の中に出て行って議会報告をするとかいうのが、1つのモデルケースになっていますけれども、むしろそれよりは議会に来てもらって、傍聴ではなくて、まるでワークショップのように意見を言ってもらう。ただし、議決は選ばれた代表だけが権限を持っているということも1つのモデルではないかなと思うんですね。

それと、ついでに申し上げておきますと、私は、傍聴というのはすごく気にかかるのですが、もう一つ陳情・請願というのも非常に気にかかるんです。主権者がなぜ陳情したり請願したりしなければならないのか。これは国王の時代の臣民のやることなんですね。もっと主権者にふさわしい名称があるのではないかと思ったりするものですから、そのようなことも含めて議会制度のあり方というのは、見直していったらどうかと思っています。

【逢坂政務官】 議論がいつにも増して深まってきておりますがどうか、五本議長さん、お願いします。

【五本議長】 市議会議長会の五本でございます。今、片山先生おっしゃったように、私も実を言いますと、カナダのバンクーバーでそのような議会を拝見させていただきました。あれは議会内閣制でございますので、そうかなと思って勉強しておりましたけれども、そのとおり市民の皆さん方がおいでになって、真ん中に囲いがありましてそこで自分の思いを言う。びっくりして見てきたわけでありましてけれども、これからそういうことも考えていかんといかんのかなというぐあいには思っております。ただ、三議長会でございますので、結構重複いたしますので、私のほうからははしょってお話しさせていただきますが、ただ、その前に1つですね、今、都道府県議会もございましたけれども、私ども地方議員の、どういいますか、位置づけですね、これは非常に何も無いわけなんです、簡単に言いますと。

私も地方議会集まりますと、我々の身分は何かと、我々の職責は何かという議論が出てくるんです。その場合に我々の立つポイントをしっかり明確にして、これ、地方自治法に盛り込むべきじゃないかと、こんな意見も出てくるんですね。ですから、その意見を私どもは生意気に今この場で申し上げていくときには、もう少し我々も研さんして努力をしてやっつけていかんといかんのだろうと思っておりますけれども、是非また地方議会議員の位置づけもご検討いただければ、今、何の身分保証もないわけですよ、明確に言いますと。それも、大臣、またひとつご検討いただければありがたいなと思っておりますけれども、これなんかは…

…。

【片山総務大臣】 これは多分、知事もないと思うんですよ、同じような状態だと思うんですね。

【五本議長】 全部そうですね。

【片山総務大臣】 ええ、これは知事も議員の皆さんも明確な、こういうものですよという定義規定はないんですね。あるのは権限と義務ですよ。権限と義務に基づいて仕事をしているわけです。ですから、議会には知事以上の権限がありますから。

【五本議長】 はい、はい。

【片山総務大臣】 予算を決める、決算を承認する、税の賦課徴収を決めるとか、それに基づいてそれに応じた働き方をされれば、あるべき議員像というのは多分出てくると思うんです。知事や市長も同じ立場なんですね。もちろん必要なことを書いたらいいと思います。必要なことを辞書に書くことはやぶさかではありませんけれども、今でも実はやるべきことは権限に基づいてやれるという、そういうご認識を持っていただければと思うんですけれども。

【五本議長】 なるほどね、はい、わかりました。

では、またもう何点か。

【逢坂政務官】 はい、どうぞ。

【五本議長】 私どもが発言すればですね、首長さん方も結構気にするわけでありましてけれども、ご案内のとおり、地方自治体の基本構造ということで7月からやってまいりましたよね。7月に第一分科会ではある程度基本構造のあり方というものが発表されてまいりました。それで、これはいろいろございますので、首長と議会との関係ですね、これはあるときには分離されたり、あるときには融合したり、これでうまくやってきたわけなんです。そういうことをやってきましたけれども、私どもいろいろ二元代表制ということは今考えると、今日60年あまりですか、来ておりますんで、いろいろ提示されてまいりましたが、私ども議会とすれば、やはり今一番なじんだといいますか、定着したといいますかね、二元代表制を堅持していく上で、それでいろいろ検討・改善していくべきだろうと。

こういうことを考えておりますので、その上で私どもが思っておりますのは、先ほども議会招集権の問題出ておったわけでありましてけれども、そういうことを二元代表制を堅持した上で、私ども議長へ議会の招集権の付与、それから、予算の増額修正権の制限、これの撤廃、私どもその権限ないものですから、これも撤廃していただきたいと。こういうこ

とをやっただけであれば、我々の議会の権限ももっと強くなるのかなということを思っておりますので、こういう話になりますと常に首長さん方とバッティングして、いろいろ議論があるわけでありましてけれども、その点まだお互いに理解していける面があればいいなというぐあいに考えております。

それから、今ほども重複してまいりますけれども、ある市の話であります、先程から出ておりますから、これはちょっとあまり何遍も言っても仕方がございませんが、ただ、これ、繰り返していかれますと、私ども議会の権能、あるいはこの二元代表制を否定することにならないかなと。これをあまり繰り返してやっていると、専決、専決で行きますととなりますので、この辺はそれはいかがなものかなと。これにつきましても私ども議会とすれば、これは容認できないという強い決意のもとに、これから臨んでいかなければいけないだろうなというぐあいに考えております。このことにつきましては、前の原口大臣にもよく要望いたしておりましたので、まだ引き継ぎもあつたかなというぐあいに思いますけれども、ひとつよろしくお願ひしたいと思ひます。

それから、予算の修正権の制限の撤廃でありますけれども、私どもこれは地方自治法97条2項のただし書きで、長の予算の提出の権限を犯すことはできないと。こう規定されておりますので、こゝら辺のことは私どもこれは尊重しておるわけでありましてけれども、かといって、先ほど申しましたように、すべて触られないのかと。こういうことでは、これでは好ましくないだろうと思ひますので、それ、大臣、またいろいろ民間の立場で、いろいろまだまだ知事さんの経験の立場で、議論していただければありがたいなというぐあいに思ひますので、それは何とか撤廃して、議会にも実質的に予算を決められるというようにしていただければ、ありがたいなというぐあいに思ひしております。

それから、専決処分、ダブってまいりますけれども、専決処分というのは私どもちょっと理解に苦しむわけでありまして、これは議会を招集する時間がないとか、それから、どういたしますか、議会を招集するいとまがないからということになってくるからだろうと思ひしておりますけれども、そういう場合はやむを得ないわけでありましてけれども、ただ、私ども富山市の場合を例にとりますと、専決の場合は必ず首長から「議長、こういうわけありますから、これ、時間がない」と、これは専決させてくださいと必ず案内が来るんです。ちょっと組織とやっけて「いいですよ」となりますから、うまくいっているわけでありましてけれども、たまたまおたくのほうのがされてはいますが、そういう議会もございまして、その辺のところもやっけていただきたい、しっかりしていただきたいと思ひますけれども

も、時間の余裕ということを考えながら、客観的にはこれを厳格化していくということも、ひとつしっかりお願いをしたいというぐあいに思っております。

それから、こうやっていきます専決処分の効力、あるいは、無効ということになってまいりますと、この処置に対していろいろ考えなければならないと思っておりますけれども、決算不認定という場合の首長さん方の対応といたしますか、これも出てくるわけなんですよね、そうやっていきますと。ですから、何か義務付けといたしますかね、義務付けになりますかね、こういうことも必要じゃないかなという具合に私どもは考えるわけなんで、そこでまた何かあればお願いしたいと思います。

それから、再議制度、私どもこれをもっと勉強せんといかんわけでありましてけれども、この再議制度というのは、現行、複雑過ぎるんですね。我々も議会に長いことおりながら、まだちょっとどうかなという面があるんですよ。ですから、その点について再議制度に関連して議決した条例の送付を受けた後、再議もせず20日間たっても公布しないと。こういう首長さんも出てきておられますので、そのような場合は議長が、私どもが公布する、あるいは、自動的に公布されるというぐあいに、私ども改めるべきじゃないかなと考えておりますので、この辺また何かありましたらひとつよろしくお願いしたいと思います。

それから、先ほど監査制度のことについて、説明もお聞きさせていただいておりましたけれども、これは何か私どもお聞きしとる範囲では、第二分科会のほうで監査制度見直し案について議論されておると。3つの案が示されておるはずでありますけれども、いずれの案も現行制度を抜本的に見直すものでありますので、時間をかけて慎重に検討する必要がまだあるんじゃないかなというぐあいに思っておりますので、大変ご苦労いただいておりますが、いろいろのことをやっておりますと、監査委員制度というか、議会に監査委員会を設けて専門的見地からの外部監査や内部監査の結果をもとに、私ども議会としてガバナンスを果たしていくことについて、議論があったようでありますけれども、議会に実地検査権が現在ありませんので、これを付与していただきたいと。そうすれば監査委員会でのいろいろ施策についても、私どもも取り組んでいけるんじゃないかなという思いがあるわけでありましてけれども、これは検討に値するかしないか、私どもの思いでありますけれども、検討に値するんじゃないかなと。議会とすれば勝手に思っておりますので、その点またご理解とご指導があればありがたいなと。

それから、横尾さん、先ほど政務調査費の話しましたよね。

【横尾市長】 はい。

【五本議長】 これは政務調査費がどういうことを、今、先ほどおっしゃいましたかね。

【横尾市長】 よろしいですか。

【逢坂政務官】 どうぞ。

【横尾市長】 私が申し上げたかったのは、特にそのことがいい悪いという議論じゃなくて、住民の方から見ればもっとクリアにクリーンにすれば、すっきりすればいいことを、何か会派の調整とか色んな時間がかかって、結局、結論が出ないで、領収書のこともはっきりしないで、報告もはっきりしないというのがまだ残っていて、有権者の方は非常に歯がゆいわけですよ。我々の、何というか、未来を決める議会、重要な議会なのに、分権を担う議会なのにもうちちょっとすばっとやってよというのは、みんな感じていると思います。

【五本議長】 ああ、要は……。

【横尾市長】 ですから、それぞれの事情、それぞれの金額、それぞれの使い方があると思うのですが、どんどんオープンにすればいいのではないかと思うのです。信頼を高めてやる、信なくば立たずだということなのです。

【五本議長】 そうですか、私ども富山の場合は各会派に調査費の選定委員会というものがある。これはだめです、これはいいですよと、これはおかしいでしょうとやりますので、各会派が責任を持ってどんどん1円まで領収書つけて上げてくると。ここまで透明性を図ってやっておるつもりでありますかね、まだやっぱりそういう意見も結構ありますか。

【横尾市長】 いや、すいません。

【逢坂政務官】 はい、どうぞ続けてください。

【横尾市長】 いや、それで頑張ってもらっちゃるところはいらっちゃると思います。私どもそこだけを批判しているのではなくて、これは、激励なのです。新聞報道等の記事なるときにはあしき例が出ます。

【五本議長】 はい、はい。

【横尾市長】 やはり特異な例が出ます。さらに1週間ぐらいワイドショーとか報道でも出ます。そうすると、色んな方が「おかしいね」と思うわけですね。是非そうならないようにしていただきたいということだけです。これはもう市長というよりも一有権者として思います。

【五本議長】 うん、なるほどね、わかりました。

【逢坂政務官】 大体この議論はそれぐらいかというふうに思いますけれども。

【五本議長】 まだ、まだ……。

【金子議長】 政務調査費の話はもう今日はいい。(笑)

【横尾市長】 1ついいですか。

【逢坂政務官】 はい、横尾市長。

【横尾市長】 再三出ているお話で是非聞きたいのですけれども、多分、寺島町長も同じ気持ちだと思うのですが、議会の招集権がどうしても必要だと、何というんでしょうね、こだわるといふか、強く思っているのは、何か、今、不都合があるからでしょうか。例えば信頼のある、信頼を保ったり、あるいはつくってきた議会と首長であれば、ちゃんとその辺は日程調整までして、今、ちゃんと行われているわけですね。逆にこれが実際の幾つかの例を知っているのですけれども、首長選挙が激し過ぎて、議会の多数勢力とは違う勢力が首長をつかった場合とかには、いろいろなことを否決してくるわけです。予算、人事案件、すべてのことですね。そうすると、同じように招集権が、これ、乱用・多発されますと議会もまた混乱してくると思うんですね。それは1つの政治手法としてあるかもしれませんが、ただ、住民から見れば早くいい仕事してよと思っているわけですね。そのいい仕事を早くしてくれという住民の切なる願いを踏まえつつ、議会の招集権がどうしても必要だというのは、特にどういった理由がございますでしょうか。教えていただくとありがたいと思います。

【五本議長】 そういうですね、違った勢力の首長ができてからって、そういう卑劣な状態は一切考えておりません。そうでなくてし、3月、6月、9月、12月、4回議会ありますよね。そうしますと、議会が閉じられますと閉会中の継続審査出てきますよね。

【横尾市長】 はい。

【五本議長】 そういうものにつきましては、委員会を開いてやりますよね。ただ、閉会中は本委員会、常任委員会開けないわけなんです。協議会だけなんです。そうしますと、協議会で議論すべきことよりも、正式に委員会を開いてしっかりやらなければならないことがあることもあるわけなんです。その場合には委員会を開けないと、こういう拘束されておるんですよ。ですから……。

【金子議長】 付託案件は開いているの？

【五本議長】 いやいや、開けないんですよ。

【金子議長】 付託案件はできるんでしょう。

【寺島町長】 できるでしょう、付託案件は。

【横尾市長】 我々やっているな。

【五本議長】 いや、休会中にはわざわざ常任委員会は開かないと。

【横尾市長】 休会というより閉会中ですね。

【横尾市長】 閉会中は……。

【五本議長】 協議会は開きますよ。そういうところは結構あると思います。ですから、そういうことであれば例えば会議を開いてすぐさま色々付託をして……。

【寺島町長】 ちょっと事務局の見解を聞かせて下さい。

【五本議長】 そこら辺どうですかね。

【逢坂政務官】 今のところどうですか。ちょっと事実関係だけ明確に。

【安田行政課長】 閉会中におきましても、常任委員会につきましては109条に基づきまして、開会されることはあると考えております。ちょっと条文、今、確認いたします。

【五本議長】 されることもあるのですか。

【金子議長】 いやいや……。

【寺島町長】 議決をとってやっている。

【金子議長】 最終本会議で……。

【片山総務大臣】 閉会中の常任委員会は私の経験だと……。

【金子議長】 閉会中の付託案件の……。

【片山総務大臣】 付託案件を残しておけばいつでもやっていたけどね。

【安田行政課長】 すいません、条文でございますが、109条の、すいません。

【逢坂政務官】 はい、どうぞ。

【安田行政課長】 109条9項でございますが、常任委員会は議会の議決により付議された特定の事件については、閉会中もなおこれを審査することができると、こういう規定がございまして、この規定に基づいて開会されることがあるということでございます。

【金子議長】 特定というのがいかな。

【五本議長】 特定ですね。

【寺島町長】 付託してないです。

【金子議長】 まあ、横尾さん、それはね、またじっくり話しますから、執行団体と。そんなにがりがりしなくてもいい話なんでね、執行……。

【横尾市長】 いやいや、がりがりはしてないんです。

【金子議長】 執行団体と話しますから。(笑)

【横尾市長】 何ていうかな、言葉の意味をちゃんと理解するために、各お尋ねしたん

だけど。

【寺島町長】 私も一言。

【逢坂政務官】 それでは、寺島町長。

【寺島町長】 6回の検討会議でこの問題だけで多くの時間をとっているのに、六団体で地域住民のためにとの観点でよく話してまとまることだろうと私は思っておりますのでよろしく御願います。今回、まだまだ自治法たくさん問題ありますしね……。

【金子議長】 せっかくの時間だから、今度はほかのを……。

【寺島町長】 少なくとも今までと違ってレアケースですけどね、私も20日以内に、18年の改正でこれで十分だと。議会を開かなければならないという義務条例が、守られてないというのは誰も想定しなかったんですね、しかもこの20日以内の開会の請求は町村においては、今まで1例ぐらいしか請求そのものもないんです。先ほど横尾市長言ったように、その前にちゃんと議会と話して、いつやろうかということやってスムーズに円滑にやっているのが今の現状です。またゆっくり話しましょう。

【金子議長】 そうそう、それがいいや。

【寺島町長】 ということで、次の話題に進んでほしいです。

【逢坂政務官】 はい、この議会の招集権の問題は、多分、これまでの議論の中で会期との問題でもいろいろ話があったかというふうに思います。その辺も含めてこれからまた議論してまいりたいと思いますが。

【片山総務大臣】 ちょっといいですか。

【逢坂政務官】 大臣、どうぞ。

【片山総務大臣】 これはですね、六団体でよくお話してくださいということなんですけれども、忘れてはいけないのは、首長さんのためとか、議長さん方のためじゃなくて……。

【横尾市長】 地域住民です。

【片山総務大臣】 これは、住民の皆さんにとってどういう制度が一番いいかという……。

【寺島町長】 スムーズにいけるかどうかということが大切なことです。

【片山総務大臣】 これが一番基本ですから、そこを忘れないようなご議論をしてください。

【寺島町長】 常にそういうことでやってきましたが、残念ながら、今日また議論となりました。

【逢坂政務官】 それでは、その他の論点について何か今日まだご発言のない……。

碓井先生、どうぞ。

【碓井教授】 発言はしているんですが。

【逢坂政務官】 どうぞ。

【碓井教授】 久元局長からご説明いただいた資料で、第一分科会の分量に比べて第二分科会、かなり低質なんもんですから、決してふまじめにやっているわけでもありません。それで、ちょっと2点ほど、ふろしきを広げるつもりではなくて申し上げておきたいとことがあります。それは地方自治法の抜本改正というときに財務にかかわる事項で、地方自治法に収入の類型が掲げられております。もちろん個別法でも特別な収入の形式を認めていることがありますが、そういう状況のもとで例えばある地方公共団体が、抑制的な施策を行うために金銭負担を求めたいとかいうようなときに、それが足かせとなることがあるわけですが、これは解釈論は分かれていて、私個人は地方公共団体が一定の収入をつくり出すこともできると考えているんですが、多分、総務省はじめ圧倒的にはだめだということになっていますので、この辺、ふろしき広げるつもりはありませんが、今後の検討課題としてやはり残っていて、学者の一員としてはむしろそういうグレーゾーンがあることによって、私たちの飯の種になっているので、あまりクリアにされていただかないほうが助かるのでありますが、問題提起です。

もう一つ、これは分科会である地方公共団体の方から、不服申し立ての際の議会諮問があまり意味がないのではないかというご指摘がありました。これは使用料や分担金等なんですが、それは問題はさておきまして、これは議長さん方からご異論が出るかと思いますが、その点はさておきまして、行政財産を使用する権利とか、公の施設の利用に対する権利の処分についての不服申し立ては、異議申し立てと同時に市町村の場合ですと都道府県知事、それから、都道府県の場合ですと総務大臣に審査請求もできることになっているわけですね。行政不服審査法の考え方として、処分庁というのは裁決機関の裁決には従わなければならない。つまり裁決機関の判断が不服だからといって、その取消訴訟を起こすということは、私人の権利救済を目的とする行政事件訴訟法のもとでできないと多分解されているわけですね。

そうしますと、一体、今のこの時点でそういう審査請求、それから、裁決、そういう制度がいいのかどうか。つまり上級庁とか第三者的機関の裁決に服するという、これは上級庁は監督権があるから当然ですが、それから、第三者機関の場合もそれは合理性があ

るのかもしれませんが、そうでないところでこの不服申し立ての審査という形で、監督権を行使するということが果たしていいのかどうか。これはふろしき広げるつもりはありませんから、記録にだけとどめておいていただければ幸いです。

【逢坂政務官】 はい、わかりました。

では、そのほかの方、何か。どうぞ、奥山市長。

【奥山市長】 この間の議論で、基礎自治体の力を強めていくんだと。そして、地域住民の方々の決定するという意思を尊重した行政体をつくるために、地方自治法の抜本改正を行うんだというような趣旨が、一貫して議論の中でも持たれてきたというのは、大変我々にとってありがたいことであつたと思います。

その中で、今後、少しこれから皆様のご議論をいただきたいなと私自身も思っておりますのは、人口減少社会の中で人口要件がすべてではないというお話がこれまでもございました。それはそのとおりでろうというふうに思うんです。政令指定都市は大都市制度ということの色々言っているわけでございますけれども、ただ、政令指定都市というもののだけが、大都市制度の該当する市であるといっているわけではございませんし、より幅広い形で、人口要件といっているかどうか、幾つかほかの要素も含めて考えていきたいと思っているわけですが、ただ、一方で監査制度の色々なお話の中にもございましたように、やはり例えば人口が5万以下であるとか、そういったところでお持ちのいろいろな人的な制約であるとか、また、議会にもうなり手がないうちであるとか、一方で政令市のように議会になりたい人はたくさんいるんだけれどもというような、どもというのは何といっているかわかりませんが、そういう状況とかであると、やはり、今後、議論を進めていくときに何らかの形で自治体規模と権限という関係のお話を、どこかでまとめてする必要があるのかなのか、その辺についての私自身はする必要があるのではないかと、基本的な整理としてあるのではないかと考えているんですが、その辺についての皆様のご意見、また事務局のお考えをお伺いしたいということ。

もう1点は、道州制という議論は、今回、ずっとお話をしてくる中では特段にはしていないというふうに、それは別の課題だということではなかったかとも思うんですが、ただ、大都市制度の中で私どもは一定の、今、都道府県が持っている権限を都市は受ける用意もあるし、それは可能であるという主張をしているわけですが、そうすると、例えば神奈川県などのように、非常に大都市が密集しているところの今後の県としての役割があるのかなのかとか、また、それを道・州という考えに持っていくのか持ってい

ないのかというあたりで、権限とそのイメージという、広域性の行政をやる場合のイメージというのが大分違ってくるような気がするんですが、ただ、今回そこまでまだ決まってもいないことを議論に乗せていくと、話が收拾できなるということも考えられますので、今回はあくまでも現在の都道府県という権限と、自治体の中でのいわゆる先ほど大臣がおっしゃった団体、自治同士の中のやりとりとして考えるのか、それとも地方自治法の抜本的な改正というその抜本というところの中には、道州制も視野に含めて議論をしていくのかとか、そのあたりが今日の資料を拝見している中では、ちょっと私自身はまだ資料からは読み取れなかった部分で、今後、そういったこともお話し合いの中で深めていければなというふうに思いましたので、その点だけをちょっと問題提起をさせていただきたいと思いました。

【逢坂政務官】 じゃ、大臣、どうぞ。

【片山総務大臣】 奥山委員の問題提起ですけれども、今の政権では道州制を直ちに検討しようということにはなっておりません。もちろん色んなところで議論をするとか、勉強するとかいうことはあり得ますけれども、とりあえず目下の政策課題として、道州制を取り上げるということにはなっておりません。むしろ今の基礎自治体を中心にしながら現行の47都道府県体制を前提にして物事を進めていく。もちろんその中で広域連合でありますとか、都道府県が任意に合併するとか、仮にあればですね、それはそれで当然いいのですけれども、政策的に、意図的に道州制を導入しようということの検討をするということにはなっておりません。

あと、自治体の規模で色んなことを区分していったら、いいのではないかということについては、これは大いに議論されたらいいと思います。今、人口でやっていますけれども、人口だけでやるのがいいのかどうかは、ものによりけりだと私も思います。あと、規模だけで本当にいいのかということもあって、例えばそれは意欲といいますか、自治体の意思としてこういうことをやるという、選び取るという契機もあるのではないかなと思ったりしていますけれども、そういうことについては大いに議論をしたらいいと思います。

【逢坂政務官】 斎藤先生、どうぞ。

【斎藤教授】 それでは、手短かに。1点目は、先ほど碓井先生のほうからご指摘があった、知事や総務大臣が裁決で出ていくのはいかがかということについて、私も全く賛成でして、これはやっぱり制度全体としても国が裁定的関与で出ていくのはおかしいという方向になってきていますので、私は前回の分科会で再議についての国なり知事の裁定制度と

いうのはパスして、直に訴訟に行くべきじゃないかと申し上げました。その点は是非第二分科会でもお願いしたいと考えます。

それから、2点目も第二分科会に関係することですが、新しい制度で内部統制体制の整備や監査共同組織の提案がなされています。確かにそういうファインチューニングで、新しい組織をつくらなければならない場面もあるというのはわかるのですが、かえって複雑になって、そちらに手をとられてしまうというのは大変です。例えば内部統制についても会社法で内部統制を導入するときに、複雑になるだけじゃないかとかいろいろ議論がありましたので、そこは踏まえてお願いしたいと思います。監査共同組織についても、それは国や自治体がやらなきゃならないのか、それとも、今、外部監査をやっている民間の組織の共同体みたいなところで、何か提言すれば済む話なのか、それとも新しく地方監査共同組織を立ち上げなければならないのかという、その辺の議論の必要性と切り分けを、共同組織についても、国が出ていくよりは、私は水平共同でやったほうが良いと考えますけれども、それにしてもちょっとあまり複雑になって、それでばかり手をとられて、住民に対するほかのサービスができなくなるとか、そういうことは困りますので、その辺も是非ご留意いただければと思います。

3点目、最後ですが、先ほど住民訴訟について、むしろ議会の議決等で内容や対象を絞るというご議論がありました。ただ、これは何度も私申し上げていますが、不適正な支出の中で住民がどうしても住民訴訟でチェックしたいという中には、議会自身の支出に関するものも含まれているのですね。住民自身がチェックできる数少ない手段の1つですから、ここで事前に議会がOKと言え、住民監査請求や住民訴訟はなくていいんだという制度を入れる方向での検討には、もちろん住民訴訟より差止めを重視するといったことについては、考えなければならない部分はあるとは思いますが、対象を議決でブロックしてしまうということについては明確に反対いたします。

【逢坂政務官】 今日7時まででございますので、残された時間も10分を切りましたけれども、ご発言のある方おりましたらどうぞお願いいたします。

どうぞ、石原先生。

【石原教授】 住民自治の問題でありますけれども、税の賦課徴収に加えて、本当に住民が関心を持っているのは、税の使途だと思います。そういう意味で、住民が例えば議会に参画しよう、あるいは、公共の創出に参画しようとしたときに、有用で信頼のできる財務情報が不足しているのではないかという問題意識は非常に重要だと思います。予算制度だ

けではなく、どうお金が使われたかという意味での財務会計、あるいは新地方公会計の改革というエンジンは、決して緩めてはいけないと思います。

それから、もう1点、住民が税金を使うほうで意識しているのは、不正なく適正に使っているかどうかです。いわゆるコンプライアンスの問題ですね。ところが現状の監査はうまく回っているというご指摘もありましたが、決算が確定し、決算審査が終了しているのに不適正経理がいくつもの自治体で出てきました。私はこの状態におそらく多くの住民は白けているのではないかと思います。監査をもっときちんとレベルの高いものに、役所の内と外が連携してやっていけるような仕組みにしなければいけない。監査の専門職がお金の使い方についてきちっと調査をし、それについて住民にも長にも、それから、議会にもわかりやすい報告書を提出する。それに基づいて二元代表制で議論をしていただくというような、そういう仕組みをつくっていかねばならないのではないかと。監査制度を何かいじるとお金がかかるという議論が必ず出てまいります、監査をまともに機能させるために、必要最小限のお金を使って、誰が反対するのでしょうか。

共同監査組織を設置する必要があります。東京都や大阪市がちゃんとできているだけでは、地域主権にならないわけです。小さな町村であっても同じ水準の監査をやらないと、東京のお金は大事に使ってください、だけど、役場のお金は適当で結構です、こんな発想で地域主権はあり得ません。監査のダブルスタンダードは絶対認められないと思いますし、知恵を出し合い、できるだけ規模の経済を出すような共同監査組織を県なり国のレベルでつくっていくべきです。お金のチェックができないところで、住民自治や参画というのはあり得ないのではないかと思います。以上です。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

そのほかどなたか、よろしければ。

【鈴木副大臣】 最後よろしいですか。

【逢坂政務官】 副大臣、どうぞ。

【鈴木副大臣】 おくれて汽車に乗せていただいたといいますか、今までの皆さん方の本当に大変なご議論、何度も回を重ねていただいたことに対して感謝と敬意を申し上げたいと思います。全然、大臣のご了解もいただいておりませんので、また後で勝手なことをお前言ってと叱られるかもしれませんが、5ページのこの表題「二元代表制を前提とした実際の基本構造の」というところまでは問題ないのですけれども、この「多様化」というところに私は非常に「あれ？」というふうに思うわけですね。

というのは、もう皆さん方もご案内のように、まさに世の中多様化しておるわけでありまして、市長経験者の1人として勝手な発言をさせていただくならば、団体自治と住民自治というふうにあります。団体自治については、これはやっぱり自治法を中心にきちっとした形でやっていく、コントロールしていくというのは当然のことだと思うんですが、私は住民自治については、先ほどもどなたかおっしゃっていましたが「市町村の自主性に任せよ」と、こういう言葉もあったと思うんですね。そうすると、本当に一国一制度で同じ多様化の時代にこたえていけるのかと。極端なことを言うと、住民自治については一国多制度というようなことも、想定をしてもいいんじゃないのかなと、こんなことを思っております。だから、どうということはありません。西尾先生、碓井先生はじめ各先生方に「とんでもないことを言うな」と叱られるかもしれませんが、私はかねてよりそんなことを思っております。ちょうどここに多様化と書いてあったものですから、この言葉じりをつかまえてこんな発言をさせていただきました。以上でございます。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

それでは、大体、時間も来ておりますけれども。

【横尾市長】 ちょっといいですか。

【逢坂政務官】 はい、どうぞ、横尾市長。

【横尾市長】 監査について申し上げてなかったのですが、かつても申し上げましたけど、今日整理された中で言いますと、監査基準の設定はとても重要だと実は感じております。例えば電算システムに関しましても、その自治体なりのオリジナル設計をするとコストも高くなりますし、新しいノウハウも入りませんが、既に世の中のハイレベルのものを導入すると、一時的には労力がかかりますけど、実は仕事も全部よくなっていくのが体験上も感じておりますので、そういった実務も含めて監査の基準を是非つくってほしいし、その中身を高める必要があると思います。このことは公認会計士の資格を持った識者の方からも伺っておりますし、こういった内容は多分、年度、年度バージョンアップしていく必要が極めて重要だと思っています。

また、海外の例ですけれども、アメリカだったと思いますが、ガバメント・オーディット・オフィスがあって、GAOといいますが、私がおその関係者の方に聞いた話で言いますと、電話一本国民からあるとやっぱりきっちり調べると言っていました。それは先ほど石原委員さんがおっしゃった不正はやっぱり正していくということを、常に意識されているようですので、そういったルール化というか、システムというのはとても大切だと思います。

【逢坂政務官】 ありがとうございます。

それでは、今日も様々ご意見をいただきました。今日はこれまでの分科会での議論に対する様々なご意見、さらにまた大臣からこれから住民自治を強化していく方向でも議論を願いたいというような話がありました。この会議でございますけど、これからもまたさらに分科会を開催して、議論を深めてまいりたいと思っておりますし、加えて、先ほどご提案のありました次の通常国会に向けて、どこまで議論が到達していて、通常国会には何をどう取り扱うんだというようなところも、また明確にしてまいりたいなというふうに思っております。本日はここで締めくくりとさせていただきたいと思いますが、よろしいでしょうか。

（「はい」の声あり）

よろしいですか。

それでは、本日は皆様ご多用のところをご出席いただきまして、本当にありがとうございます。いつにも増して熱心なご議論をいただきまして、本当にありがとうございました。以上をもちまして第6回の会合を終わりたいと思います。ありがとうございます。