

## 地方行財政検討会議・第一分科会（第6回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年9月30日（水）17時00分～19時00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 逢坂総務大臣政務官、岩崎美紀子 筑波大学教授、斎藤誠 東京大学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、林宜嗣 関西学院大学教授、林知更 東京大学准教授、牧原出 東北大学教授、森貞述 前高浜市長

### 4 概 要

- 冒頭、逢坂総務大臣政務官より挨拶があった。
- 資料1「専決処分に係る論点について」、資料2「再議に係る論点について」、資料3 条例の公布等に係る論点について」、資料4「議会・議員・長に対する解散・解職請求制度に係る論点について」、資料5「国・地方間の係争処理のあり方に係る論点について」に基づいて、安田自治行政局行政課長から説明があった。
- その後、自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

※資料1「専決処分に係る論点」について

- 現在の我が国の長と議会の関係から見て、専決処分については、長の権限が非常に強いとの印象を受ける。現行制度を前提にした上での見直しを検討するのであれば、何故、長にこのような強い権限が付与されているかについて、そもそも議論が必要ではないか。
- 契約や財産処分といった、本来的に執行権に属するものは専決処分になじむが、条例や予算については議会の本来的な権限であり、災害対応の緊急の補正予算といった非常に例外的なもの以外は専決処分の対象から外すべきではないか。なお、その場合、国の制度改正が遅いため専決処分せざるを得ないことがあることをどう考えるか。
- 人事については行政委員会などの必置の機関で、任命が遅れることで第三者に重大な

影響があるものは対象とすべきだが、副知事や副市長といった任意のものは対象外としてもよいのではないか。ただし、これらの人事は長と議会の関係の根本に関わる部分であるので不信任議決や解散権のあり方とも関係するのではないか。

○ 現行制度の下では、現場の実務の観点からも議会が開かれない緊急の場合に専決処分が原則として議会の権限全てに及ぶのはやむを得ないのではないか。専決処分の対象から外せるものは、行政活動に支障のない副知事・副市長の選任くらいしかないのではないか。

○ 昨今の、要件を満たしていない専決処分が行われているという問題は、会期制や招集権の問題に密接に関わってくるものではないか。

○ 不承認が専決処分の効力に何ら影響がないというのは大きな問題である。不承認の効果を遡らせることは第三者への影響等から難しいが、将来効を失わせることはひとつの解決策として考えられるのではないか。ただし、不承認の効果を及ぼす対象についてはよく検討すべき。

○ 専決処分が要件を満たしているか否かについて長と議会に争いがある場合、案件によっては、住民訴訟で争うことが可能であるが、現行制度上、これを正面から解消する手段がなく、何らかの法的手当が必要ではないか。例えば予算が未執行の場合には不承認になった予算は失効するなどとしてもよいのではないか。

○ イタリアでは長が、効力の期間を区切って法律に代わる命令を出し、数か月以内に議会の承認を得れば確定し、承認を得られなければ再度命令を出すという方法を取っていると聞いている。このような考え方も参考になるのではないか。

#### ※資料2「再議に係る論点」について

○ 一般再議は政治的なバランスをとるためのものであるのに対し、違法再議は内部統制的な要素があり、別に考えるべきではないか。

○ 現行の一般再議と特別再議の制度は過去の経緯で入り組んでおり、再整理すべきである。例えば、収支不能再議は一般再議及び違法再議に統合すべきではないか。

○ 一般再議は長の政策判断であるにもかかわらず、再議決要件は3分の2の同意である一方、より問題の多い違法再議等の再議決要件が過半数であることはバランスが悪いの

ではないか。

- 違法再議について3分の2の多数による議決が必要とするのは内部統制の色合いが薄れるため、現行の過半数議決が適当と考える。また、一般再議についても再考を促すという性質を捉えれば、過半数議決にすることも考えられる。現行制度は、アメリカの拒否権にならって制度設計し、長に重みを与えているが、これを現在考えてみておかしいということになるかどうかということではないか。
- 再議制度が活用されていない背景には、再議にかかりそうなものはそもそも議案に上がらないという現状の長と議会との関係があるのではないか。
- 運用例が少ない理由が、制度的障害によるものであれば制度改正をすべきであり、運用上の問題であれば異なる解決方法が考えられるのではないか。
- 再議制度は拒否権という性質の他に、修正議決も視野に入れた建設的な議論の手法としての性質もあるのではないか。

#### ※資料3「条例の公布等に係る論点」について

- 条例公布について「再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるとき」の規定は、長に自由裁量が認められているのではなく、もう少し拘束的に規定する形での法改正も考えられるのではないか。
- 再議に付すのであれば、長は20日以内にすべきという規定に改正してよいのではないか。

#### ※資料4「議会・議員・長に対する解散・解職請求制度に係る論点」について

- 平成14年改正で大都市部での必要署名数要件を緩和したが、なお実質的に難しいということであれば、その延長線上で引き下げは考えられる。
- 特例市以上で署名が集まらなくて投票に移行した例がない事実をどう考えるか。住民の関心がないから集まらないのか、関心は高かったが集まらなかったのか。また、平成14年法改正で必要署名数を引き下げた時と状況が大きく変わったのか。何のために必要署名数を引き下げのかきちんと整理すべきではないか。

- 有権者数40万超の地方公共団体は都道府県と政令指定都市がほとんどであり、40万を超えたところで6分の1としている要件について、さらに引き下げてもいいのではないか。また、40万以下の3分の1としている要件についても引き下げ、人口規模の大きい都市については、さらに段階的に下げるなど、リコールしやすいように変えた方がよいのではないか。
- 署名収集期間に関して、リコール請求の内容を議論し、住民に関心を持ってもらう時間が長いのは望ましいので、政令指定都市や中核市規模の都市においては、署名収集期間は長い方がいいのではないか。
- 住民に関心を持ってもらうことにより署名数を増やすということであれば、必要署名数を引き下げるのではなくて、期間を長くするというところが落とし所ではないか。
- 現行制度の署名収集期間に都道府県と市町村の間で差異があることは、合理的とはいえない。県より人口の多い市もあるため、長期の方に統一化すればいいのではないか。その際、地方公共団体により差異が設けられている選挙制度に波及することも考えておくべきではないか。
- 条例制定・改廃請求等の署名期間については、条例の内容を理解する方がリコール請求よりも遥かに複雑であるので、同様に長い方に合わせればいいのではないか。
- 少数派だけでリコール請求の結果が決まってしまうのは問題である。現行制度は署名要件はハードルが高く、住民投票の成立は投票率と関係なく過半数で成立するが、署名要件を緩和するのであれば、住民投票の成立要件を厳しくすることもあり得るのではないか。
- リコール請求に熱心な一部の運動者のみが投票に行き過半数でリコール請求の結果が出てしまうのは疑問である。投票結果に表れない有権者の意思をどう捉えるのか。
- 住民が決めるとはいえ、一部運動者による少数だけで進んでしまうものであり、大多数は無関心層。一部運動者による少数だけでリコール手続きが進んでいくのをどう防いだらよいか。

- 立候補制限については、合議体としての議会の解散の場合と、長・議員の解職の場合とでは、性質が異なるのではないか。

※資料5「国・地方間の係争処理のあり方に係る論点」について

- 第1次分権改革のときに国と地方の法解釈に齟齬がある場合に、国と地方両方から申出等を行い、国・地方係争処理委員会や訴訟を通じて解決すべきと勧告したが、平成11年の制度化のときに国からの訴えが落ちた形になり制度としてアンバランスになっているのではないか。
- 法治主義の観点、法適合性の原則から、「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」で議論が進められたが、その際、新たな制度は一種の国の関与になるわけなので、地方自治という観点から慎重な議論を行った。このため、執行力の付与というところまでは踏み込んでいない。こういった制度設計の方向性については、活かすべきではないか。
- 地域主権改革により国と地方の関係は新しいフェーズに入ってきていると考えられ、また、現実に問題となる事象もあることから、限定的な形で国のほうから訴えの提起の手段をいくつか整備するということには意味があるのではないか。
- 現在活用されている、自治体の違法な財務会計行為に係る住民訴訟は、住民自治、住民参政というだけではなく、財政統制という観点で制度設計されている特別な客観訴訟である。したがって、自治体が是正の要求に従わないということだけの理由で住民が直接に訴訟を提起できることは、現在の客観訴訟、司法権の考え方からは距離があるのではないか。
- 是正の要求等に対して国の側が訴訟を起こして、司法の判断として違法確認等の判決がでた段階で、なお従わない場合に、住民側からの訴えを認めることは選択肢としては考えられるのではないか。
- 国の是正の要求等に基づき住民が訴えることを可能にすることは、地方自治体の判断より国の判断を尊重することとなるので、まずは、国と地方で争うべきではないか。