

地方行財政検討会議 第一分科会 第7回会合

平成22年10月29日

【久元自治行政局長】 大変お待たせを申し上げます。定刻になりましたので、ただいまより、地方行財政検討会議第一分科会の第7回会合を開会させていただきます。先生方には、お忙しいところ、ご参集いただきまして、ありがとうございます。

開会に当たりまして、逢坂政務官よりごあいさつを申し上げます。

【逢坂政務官】 皆様、ご苦労さまでございます。政務官の逢坂誠二でございます。行財政検討会議の先生方には、いつも大変お世話になりまして、誠にありがとうございます。今日もまた新たな課題について、いろいろとご議論いただきたいということでご参集賜りまして、ほんとうにありがとうございます。

私事で大変申しわけないですけれども、政府の中も、今、いろいろ上へ行ったり、下へ行ったりと走り回っているところございまして、今日は、何と地方交付税が仕分けを受けまして、午前中、交付税仕分けに行きまわって、2時間、しっかり油を搾られてということでありました。

それから、先ほどは、政策コンテストとあって、総務省関係の予算の中で、幾つか特別に要望しているもののヒアリングを受けてまいりまして、今日は、ずっとお白州で、いろいろと裁かれているところでありまして、行財政検討会議へ来ると、何となくほっとしているところでもあります。ほっとしながらも、今日は、また新たな課題ということで、議会の会期制の問題でありますとか直接請求の問題、そして、特にまた片山大臣が力を入れようとしている住民自治を高めていく方策として、住民投票をどう考えるかといったことについて、各先生方からご意見を賜りたいと思っております。今日の会議も、また長丁場になりますけれども、どうぞよろしく願い申し上げます。

なお、大変恐縮ですけれども、5時30分から、今度、市民公益税制ということで、今、税調のPTが動いておりまして、そちらの仕切りも私がやらなきゃならないことになっておりまして、27分ぐらいには失礼をさせていただきますので、大変申しわけございませんけれども、よろしく願いいたします。

【久元自治行政局長】 本日の分科会でございますが、鈴木副大臣は、急遽ほかの公務の都合によりまして、欠席させていただきます。

それでは、分科会の司会進行を主査の西尾先生、どうぞよろしくお願いいたします。

【西尾主査】 西尾でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、まず、本日の分科会の出欠についてでございますけれども、斎藤委員と林委員が、今日のご欠席になっております。

本日は、ただいま逢坂政務官からもお話がありましたように、会期制、条例制定・改廃に関する直接請求、さらに、住民投票について議題にしたいと考えております。

それでは、まず、資料1の会期制について、事務局からご説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。それでは、資料1に基づきまして、ご説明申し上げたいと思います。

第3回でも、会期制についてはご論議いただいたわけですが、改めて「会期制に係る論点について」ということで、考えられる論点を挙げさせていただきました。

まず最初でございますけれども、現行制度でございますけれども、地方議会におきましては、国会と同様、会期制が設けられているわけございまして、会期中に限り、議会は活動能力を有すると考えられているわけでございます。

これを幅広い層の住民が議員として議会に参加できるようにするということと、それから、議会機能の充実強化を図るという観点から、議会が長期間にわたり活動能力を有することとするために、現行制度と異なる制度を創設するという点について、どのように考えるかということ論点の最初として設定させていただいております。

この場合、現行制度は、定例会と臨時会という区分に応じて、一定時期の集中審議を基本とする議会運営となっているわけでございますけれども、これとは別に、現行制度の整合性を考えて、例えば1年を限度として、長期の会期を条例で定めて、その間に、定期的かつ予見可能性のあるような形で議会を開催する。このような議会運営を可能とするということについて、どう考えるかということ論点として設定させていただいております。

そして、このような新たな制度を創設する場合には、現行制度との選択制として、それは条例で定めるということが考えられるかということ論点として挙げさせていただいております。

4つ目の○以降、個別の論点について述べてございます。①でございますが、「活動能力の開始について」ということでございますけれども、現行制度では、長の招集行為により、開会から一定期間、議会に活動能力が付与されるという整理でございますけれども、新し

い制度を創設する場合には、やはり長の招集行為によって活動能力が付与される。それが長期間であって、その間に議長が定期等で会議を開催できるという構成ができるのではないかと書かせていただいております。

次のページ、②、「会議のあり方」ということでございます。先ほど申し上げましたような制度を採用した場合には、長期間にわたって議長がいつでも会議を開くことができるということになるわけございまして、議長の裁量が大きく拡大するわけございしますが、やはり開議・閉議に係る一定のルール、例えば定期的に会議を開催する日とか、会議の時間帯を条例等で定める必要があるのではないかとということを書かせていただいております。

そしてまた実際には、多くの議案を提出するのは、やはり長であるということが想定されるわけございまして、議長に対して会議の請求ができるという手続きが必要ではないか。そして、その場合には、議長は一定期間内に会議を開かなければならないとすることが考えられるのではないかとということを書かせていただいております。

そして、目的の1つに、幅広い住民が議員として参加するためということを先ほど挙げさせていただいてございましたが、そのための方策として、例えば夜間とか休日の開催ということが考えられるわけございしますが、これをどうしていくのか、どう考えるのかということも挙げてございます。

次に③、「専決処分について」でございますけれども、現行の長の専決処分の要件、幾つか挙げられてございますが、その中で最も適用事例の多いのは、「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであるとき」というものでございますけれども、この議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであるということは、こういう制度を導入したときには適用されなくなるであろう。ただ、一方で、長が議長に開議の請求をした場合に、議会が一定期間内に会議を開かないというケースも想定される。こういうものについて、専決処分できることとするということが考えられるかどうかということを書かせていただいております。

次に、「一事不再議」でございます。一事不再議の原則につきましては、法令上の規定にはないわけでございますけれども、会期内においては、一事不再議が適用になると考えられてございます。新しい制度を採用した場合に、長期の会期を定めた場合に、これをどう適用されると考えるかということも挙げさせていただいております。

3 ページ、⑤、「行政能率への影響について」ということでございます。現行制度では、

長は議会への出席義務があるということになっているわけですが、長期の会期ということ想定したときに、これをどう考えるのか。例えば定例日を定めるということにした場合には、定例日に限り義務を課すこと、あるいは、長等に議会への出席を求める開議日の予定については、あらかじめ一定調整を図ることとすること。さらには、やむを得ず議会に出席できない事情がある場合には、これを免除するということが考えられるかとしてございます。

特に夜間・休日の開催となった場合には、勤務時間の変更などの手当て、これは一般の職員でございますけれども、こういうものを考える必要があるかとしてございます。

以下、資料でございますけれども、5ページをごらんいただきたいと思います。制度の沿革でございます。

まず、最初の○でございますが、都道府県につきましては当初より、すなわち明治11年の府県会規則の制定時以降、通常会・臨時会の区別が規定されているということで、途中で、これは定例会と改められるわけでございますけれども、こういう形の制度が当初からとられているということでございます。

一方、市町村でございますけれども、2つ目の○をごらんいただきますと、明治21年の市制町村制でございますけれども、このときには、会議の種類、回数、会期等についての規定はなく、必要に応じていつでも市町村会を開くことができる、会期についての制限もないという状況でございました。

6ページでございますが、これが昭和18年の市制改正によりまして、初めて市会が通常会、臨時会に区分され、会期の法定が行われたということでございます。

7ページをごらんいただきたいと思います。長は議場への出席についての規定でございますけれども、現行制度は、上にあるとおりでございます。出席義務があるということでございます。

ただ、経緯がございまして、地方自治法の制定前でございまして、明治44年の市制・町村制では、「市長及びその委任または嘱託を受けた者は会議に列席して議事に参与することを得」と、こういう議事参与権が規定されたという経緯がございまして。

次に、11ページをごらんいただきたいと思います。現行制度に基づいて、実質的に通年議会を開いているという例がございまして。幾つかの町村の例を挙げてございまして、白老町の議会をごらんいただきたいと思います。これは要綱でございますけれども、定例会の開催回数は年1回として、その会期を通年とするということにしているということで

ざいます。これが第1条でございます。「本会議」という3条をごらんいただきたいと思いますが、3月、6月、9月、12月に再開するという規定になってございまして、要するに、通年会期だといいつつ、実質的に会議を開くのは、3、6、9、12と年4回の定例会的な開催になっているという実態のようでございます。

他の例が、蔵王、それから次のページでございますが、福島町、開成町というのを当たってみました、いずれも同様の規定のしぶりになっているということでございます。これをどう考えるかというのはあろうかと思えます。

それから、17ページをごらんいただきたいと思えます。諸外国の会期制度ということで、幾つかの例を挙げてございます。第3回でも類似の資料でご説明させていただきましたが、諸外国においては、定例日に会議が開催されるという運営がなされている例が幾つかあるということでございます。例えば、アメリカのボストン市の例を挙げてございますが、これは概要の2つめの「・」でございますが、通常の会議は、毎週水曜日の正午より開催されるということでございます。

それから、スウェーデンでございますが、コミュニケーションについては、一般的に7月、8月以外の毎月一度、夕刻に開催されるというところでございます。

18ページをごらんいただきたいと思えます。イタリアのコムーネでございますが、8月を除く毎週月曜日の18時から20時ということの例があるということでございます。ボローニャ市ということでございます。

スイスのジュネーブ市議会におきましても、7月を除く期間内で、定例日と日時を決めるということになっておりまして、慣例的には、月に一度、2日間開催されるという例があるということでございます。

19ページは、国会の会期制度でございまして、幾つかの国の例を挙げてございますが、例えばイギリスでございますけれども、2行目にございますように、総選挙の年を除き、会期は11月初旬から翌年10月末まで1年間継続する通年会期制であるとしてございます。

フランスでございますが、年1回の常会制で、10月の最初の平日から6月の最後の平日まで。

一番下の行、イタリアは、議会の活動は議員の任期を通じて継続して、会期に分かれておらず、実際には通年開かれているということでございます。諸外国においては、会期を設けつつも、実質的に通年会期に近いような形の開催が多いということのようござい

す。

私からの説明は以上でございます。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

【西尾主査】 ありがとうございます。

それでは、皆様から、自由にご発言をいただきたいと思ひます。森さんから、どうぞ。

【森前市長】 先ほどの1枚目のところに、「幅広い層の住民が議員として」という、これはある面では、これから、いろいろな意味で、例えば女性の方も含めて、そういうふう
に広範な民意を吸収するためには、そのような人たちが参加しやすい制度にしていくとい
うこと。

現行でも、例えば私自身の経験でもそうだったんですけども、若い有為な方が、自営
でご商売をやっている。そうすると、やはりお仕事の関係で、どうしても、なかな
な出にくいということが必ず言われるわけです。そういうときに、私どもでは、説明さ
せていただくときに、1年4定例会あります。そして、会期は、例えば9月議会ならば、
9月の初めから下旬までです。そういうことで、今の資料の中にも、1年間の例えば日
数とか、あるいは常任委員会とか、いろいろな日にちが出ていました。こういうことをご
説明するんですけども、やはりなかなか、特にご自身でお仕事をしている方とい
うのは、そういう点では出にくいということで、通年になると、果たして、これがどう
だろうかという心配。確かに、通年をすることによって、いろいろな意味で、その時々、
社会情勢によって、臨機応変に開会できるということ、これも確かに1つの大きな利点か
もしれませんが、幅広い人たちが参加するには、やはり一定のイメージした会期が
あることによって、それによって、自分自身の例えば事業活動とか、あるいはほかのこと
を含めてできるのではないかという感じをしました。

ですから、もし、そういうことで、新しい制度をやるのなら、現行とどうするかどう
かは、あくまでも、それぞれの市町村で、条例で定めるということのほうが、私はいいの
ではないかと思ひました。

【西尾主査】 その点について、ほかの方々からご意見ありましたら、どうぞ自由に。

それでは、ご発言があるまで私がつなぎますけれども、森さんがおっしゃったことは、
まことにもっともな点もあるわけですけども、この幅広い層の住民がもっと議員になれ
るようにということを考えると、もちろん会期の問題を変更するというだけで、幅広い
住民が出てくるようになるとはとても思えないわけで、特に森さんがおっしゃったよう
な自営業の方等々というふうに、その地域で職業を持っていらっしゃる方ではなく

て、私が非常に重視しているのは、いわゆるサラリーマンですね。どこかの会社なり、事業所なりに勤務をして、月給をもらって暮らしているサラリーマン層という人が議員になりにくい形になっているのではないかということが、一番大きな問題だと思っているわけですが、そういう方々が、自治体の地方議会議員を志そうというときに障害はいろいろありまして、1つは、事業所そのものが議員活動に割く時間を、どこまで許容するかという問題がありますから、これは労働基準法、雇用関係法等々で、そういう配慮義務を事業主に課するといった制度も充実しなければ、とても出てこれないだろうと思いますし、現在の公職選挙法に基づく選挙制度が、その1つの障害になっている可能性もある。あるいは、政治資金規正法等々、そういった関連のことが障害になっている可能性もありますので、この議会の会期という問題を改善さえすれば、それで直ちにこういう人が増えるという問題では決してないと。ただ、いろいろ障害になっているものの1つだという認識は必要なんじゃないか。

そのとき、私は、やっぱりサラリーマン層が出てこれないという最大の理由は、定例会というものが20日間なり30日間なり、集中審議をすることが建前になっていて、その間は、朝から、ときには夜まで、深夜まで拘束される。これはサラリーマンも、事業主も、許容できないことなのではないかと思うので、もう少し会議の開催が、年を通して分散されたほうが出やすいのではないかと考えているということなんです。

ただ、最後の点は、こういう制度をもし取り入れるとしたら、条例で決めて、そういうふうにしたいと思うところが取り入れるというほうがいいんじゃないかというご意見は、これは傾聴に値するんじゃないかと思います。

ここでも、このメモは、おそらく選択制を何となく予定しておられて、これまでのような年に4回の定例会を条例できちんと時期を決めておいて、それ以外は臨時会を開くんだと、必要ならば臨時会を招集するんだという考え方を全面否定するのではなくて、それでやっていかざるを得ないところは、それでやっていく。しかし、それを変えようと思うところがあつたら、変えられるようにしようという発想なんだろうと思うんですね。

そうだとすると、最終的には、それはやっぱりその自治体の条例で決めるということかなという気はします。これは、そういうふうな選択肢を認めたときに、全地方議会に適用するのかどうかというのも、1つの大問題だと私は思うんですね。私の言う意味は、都道府県議会も、市町村議会も、押しなべて、どちらもそういうふうにできるようにするのとか、あるいは強制するんだとしたら、果たして、それが特定の都道府県議会にとっては

可能かという、不可能な議会もあるんじゃないかと思いますので、私は、広域自治体の都道府県の議会について、必ずしもふさわしくないかもしれないというふうにも思うんです。ですから、あらかじめ、市町村の、厳密に言えば市区町村でしょうか、基礎自治体の議会の場合にはというふうに対象を限定するのか、一応、都道府県議会だってやろうと思えばやれるよというふうに限定しないで、地方議会の選択肢の1つにするのかということも、議論しなきゃいけない問題になるかもしれないと思っています。

【逢坂政務官】 会期を通年にすることで、効果の出る部分もあるだろうということの1つに、場合によっては、今、特に国会がそうですけれども、会期があることによって日程闘争というのがあるんですね。

【西尾主査】 そうです。

【逢坂政務官】 要するに、どの日までに、どう議論するかというのを、中身を議論する以前に、日程をどう確保するかによって議案を議論する、しないが可能になるわけです。場合によっては、都道府県議会なんかも、そういうケースがあるようでありまして、その問題とこの会期をどう考えるかというのは、1つ、私は大きいような気がしています。

それから、もう一つが、いわゆる今の地方議会、質問というものはあるけれども、最近はやりの言葉で、「熟議」という意味での、いわゆる議論をするということ。それは何も執行者側と議員だけが一方通行で議論をするのではなくて、議員同士が議論するという場面、こういうことが、実は市民、国民から見ると、議会に求めてられているのではないか。そういうものを、どう実現していくかというときも、場合によっては、この会期の問題等が絡んでくるのかもしれない。だから、必ずしも、議決事件みたいなことだけを扱っているのが議会ではないとするならば、別なあり方というのが見えてくるのかもしれないというふうに感じています。

【西尾主査】 どうぞ。また政務官からも新しい問題が出されましたから、どうぞ皆さん、ご自由にご発言ください。

【逢坂政務官】 すいません。

【西尾主査】 いや、いろいろな角度から議論したほうがいいわけで。どうぞ。

【久元自治行政局長】 このペーパーをつくりながら悩んでだことの1つが、長期間、議会の会期を設定すれば、議長がいつ会議を開き、いつ閉じるのかということが大変大きな問題になるわけで、この点をどう考えるのかということです。

つまり、幅広い方が議員になって、実際に議会に参画するためには、やっぱりスケジュ

ールが立たないと出席できませんので、日程闘争みたいな世界じゃなくて、議会はいつ開かれるのかということがはっきりしてなきゃいけません。例えば、毎月5日と15日に開くとか、あるいは毎月の第何水曜日に開くとかということがはっきりしている必要があるわけです。同時に、そういうことがらは、まさにこれは地方自治体の判断が求められる世界ですから、やっぱりそこは条例に委ねなければいけない。その辺のことを考えたら、どこまで、そういうルールを地方自治法の中に書いたらいいのか、その辺のバランスをとりながら法律でどこまでルールを決めていくのかが、なかなか難しい問題だなということを悩みながら、2ページ目のペーパーをつくらせていただいたということを申し添えておきたいと思います。

【西尾主査】 牧原さん、どうぞ。

【牧原教授】 白老町のような、実際に実施しているところの情報を幾つか見ていった上での印象なんですけれども、現行制度の上で、通年会期にするとした場合には、要するに、通年定例会にするということですから、臨時会というものは、観念上、実際には存在しないことになるのではないかと思うんですね。

【西尾主査】 そうでしょうね。

【牧原教授】 そうすると、現行制度というのは、定例会及び臨時会とするということから始まっているわけですから、現行の制度は、例外的に通年化することが可能だという仕組みになっている。そこの原則をどちらにするのかということは、1つ大きな制度上の問題なんじゃないかと思います。

これまで、いろいろな沿革はあったにしても、やはり諸外国の例を見ても、通年化のほうが実際だと思うんです。じゃ、通年化というものを仮に原則としたとして、それに対して幾つかのいろいろな条件が出てくるということはあるんだと思うんです。逆に、会期制を限定するときの正当化の理由というのは、今日、資料をいただいた中の、やはり⑤の行政能率への影響についてというところが、ほとんどそこに入ってしまうように思いますので、その意味では、やはり会期制というのは、私はできるだけ長くすることが原則ということが、制度上は、まずは望ましいということだと思います。

しかし、ではありながら、通年としたときに、どういう制度設計がいいのかということは、これは例えば、私が今見ている白老町の例でも、かなり議論した上で実施しているわけで、1年や2年、あるいは、それ以上、議論した上で実施しているわけですから、この準備期間というのが、すごく必要であるわけですね。ですから、その準備期間において、

幾つかの論点が出ているものは、こちらでも議論できるわけですが、これこそ、本来なら現場で、条例を定めるプロセスの中で議論すべきことかなとも思います。ですので、やはり原則はどちらかということが、まずは一番重要な点ではないかと私は考えます。

【西尾主査】 はい、どうぞ。

【岩崎教授】 意見というよりは、教えていただきたい点なんです。委員会というのは、議会閉会中でも活動が可能だと、この間の本会議のときに、そういうことはないということもおっしゃっていた方がいらっしゃいますけれども、それをまず確認したいんですが、可能なんですか。

【安田行政課長】 はい。先日の本会議でも出ましたけれども、付議された事件については。

【岩崎教授】 付議された事件について？

【安田行政課長】 はい。活動することができます。

【岩崎教授】 閉会中でも委員会での議論が可能であるんだとすれば、議論はそこでも行える。私は、ずるずるとオープンにするのは、あまり賛成ではないほうです。定例会のほうがいいと思っているんですが、その理由は、議決をするときは、やっぱり開かなくてはいけない。1年間、ずっとオープンな状態でも、いつ議決するかということ、結局は、ここの、いろいろな議会は、定例の月をつくってやっているわけですから、そうすると、開会しているんだけど、結局、開議をする。ここで言う「開く」「議」という、それがまた問題になってくるので、結局、同じようなことかなと思ったりもしているわけです。

ですから、閉会中に議論ができないというのであれば、これは問題かと思いますが、閉会中にも議論ができる。付議された事件だけではなくて、いろいろな議論もできるようにしたほうがいいかもしれません。

私は、定例会として年間の予定が立つほうが、職業を持っている人が議員になろうというときに、そちらのほうが生活というか、立てやすいという気がしています。議員を専業とするとか、職業とするのでなければ、別に、職業を持って議員活動をしたいという場合に、いつどうなるかわからないという状態で、いつ招集されるかわからないみたいな、そういうよりも、予定が立っているほうが、仕事の段取りがつけやすい。また、その間に興味あることは勉強ができるし、調べられるしともなるのかなと思っています。今の議会の実態がどうかということは、もう少し把握しなければいけないと思いますけれども、何となく、いつもオープンにしている、結局は開議をする、議長が開くか開かないかを決

めるということになるんだと、あんまり変わらないかなという気はしています。ちょっとまとまりませんけれども。委員会の議論が、どのくらい活発に行われているかどうかということも、そういうのがあれば参考になるのではと思っています。

【安田行政課長】 制度としては、先ほど申し上げましたように、自治法の109条9項というところで、「常任委員会に付議された特定の事件については、閉会中もお審査することができる」というふうになってございます。実際の話は、これは各地方公共団体で千差万別だと思いますけれども、私の勤務したところなどでは、例えば月に1回ぐらいは集まって、閉会中審議を行っていた。それはどういう形かという、執行部を呼んで、いろいろ質問するという形ではございましたけれども、行っていたという実態はあったところでございます。

先ほどの局長の発言とも絡むのでございますけれども、私どもがイメージしておりましたのは、例に出しました白老とか、その他、今、通年でやっている議会の運用を制度化していくというイメージでは必ずしもございませんで、白老などは、先ほど言いましたように、通年と言いつつも、3、6、9、12という一定期間に集中してやるという形態であるわけでございますけれども、そうではなくて、例えば、先ほど局長が申し上げたのと同じことではございますけれども、1年通年としながら、毎月、第2、第4水曜日の夕方6時からやりましょうという形でやって、集中してやらなくちゃいけないときは、臨時的に開くということが、例えば年度末とかあるかもしれないけれども、そういう形でやる。そういうことをすることによって、職業をほかに持っている方も、議員に兼業ができるのではないかと。こんなイメージで提案させていただいたと。

ただ、それをどこまで法律で縛れるのかということは、たまたまもう1つの問題としてあるということをお願いさせていただいたということではございます。

【岩崎教授】 ちょっと難しいのかな。

【西尾主査】 これは国のレベルの国会、議会でも同じなんですけれども、会期というのは何のためにあるかと言えば、根本的には、議員が同一性を保っている期間が最大の期間の会期なんだろうと思うんですね。総選挙があつて、議員の改選が行われて、議会の顔ぶれが変わったならば、そこはもう新しい議会になるという発想、どこの国だって共通だと思うんです。したがって、衆議院議員の任期が4年ならば、最大限、解散がない限り4年間同じ人たちがいるわけですから、その4年間、顔ぶれは、原則として大半は変わらない、補欠選挙があつたとしても変わらないわけで、その間は1つの議会としてみなす。そ

れが、総選挙があったら、顔ぶれが変わるわけですから、そこから新しい議会が始まるという感覚は、どこの国だって同じなんじゃないかと思うんですね。

下院議員が半数ごと変わるというところでは、変わるところが2年なら2年で、それが一番長くとっても会期であると。それ以上は同じ会期とは見なさないというのが普通だと思うんです。そういう意味で、「会期」という概念は、やっぱりなくならないんだろうと思うんです。

日本の地方議会は、議員は任期4年だということになれば、最大限とったとしても、会期は4年なんだろうと。それを4年というふうにしてしまうのか、1年ごとに、一応、区切っておくほうがいいのかという問題がある。それを今までの定例会のように、20日間とか30日に、小刻みに会期をするのかという問題なんだと思うんですけれども、会期を決めたときは、何よりも、会期不継続の原則というのがあって、ある会期に上程された議案を審議していて、その間に審議が終わらなかったといたら、審議未了になって廃案になるわけですね。次の議会を招集したときに、その会期内に改めて提案しなければ始まらないというのが原則ですね。それを定例会ごとぶった切って審議未了なら審議未了で、通過しませんでしたと。次の定例会のとき、改めて出すなら出し直すというふうになっていくというのが原則で、そのときに、継続審議をあえて認めようというふうに、特別に議会が決めると、閉会中に委員会が継続審議をしていられると。これはあくまで例外なんですね。特別この件に関しては継続審議に付するという決定を議会自身がしない限り、みんな廃案になるというのが原則ですよ。

それを、この会期を長くすれば、審議未了はなかなか起こらないわけです。1年間審議未了はないわけで、会期を1年間切っておけば、その間、審議未了はないわけですね。議会がとまっちゃっていたとしても、まだいつでも審議を再開する余地がずっと続いているわけで、審議未了という事態になっていないわけですね。したがって、改めて出し直すという必要もない。どんどん審議してくださいと、執行機関としては頼むということになるわけで、それでも1年間と限ってれば、その間に審議未了になったものは、次の年の議会に改めて出し直さなきゃならないということが働くと。

ここのメモには、一事不再議という問題が出ていますけれども、それ以上に、会期不継続の原則というもののほうが大きい問題なのではないか。それが1年間にわたって続くこととなりますよという問題なんですね。

もう一つ、そこに一事不再議の問題が出てきて、同じ会期中に一遍議論して、議決した

と。否決なら否決をしたという問題をもう一遍議論してくださいと、その会期に出してやるのはだめよという話ですね。それは、もし出すのなら、次のときに出しなさいということなんです。そうすると、1年間、まだ審議は続いているのならば、もし否決されたらその1年間は出せなくなる。次の年になったら、また事情も変わってきましたから、改めて考えてくださいということが可能になるという、その一事不再議の慣習、この原則がどの期間に続くのかということが変わってくるということですね。それを、そういうふうにとすると、逢坂政務官が言われた問題が、国会の場合には顕著に出てくるわけで、この会期というのは、通常国会とか、臨時国会とかいうときの会期が決まりましたらば、会期というのは、野党にとっては抵抗手段になっているわけです。政府・与党が出してきて仕上げたいと、成立させたいと思っている法案について、なかなか審議に乗せないと、日程闘争をして、まだまだ慎重審議が必要だとか言っていると、会期が、どんどん日数が足りなくなってきた、多くの法案が審議未了になる。これが野党の抵抗手段になっているわけですね。

その限られた会期内に、いかにうまく突っ込んで成立させるかが、政府・与党側の苦勞するところとなっているのが会期の問題なわけで、これを延ばされると、野党のほうは抵抗手段が1つ奪われるという問題が深刻な問題になっていると。これは地方議会でもあるのかという問題になるわけですね。

国会、国のレベルの議会は、どこも、与党、野党の闘争になっていますから、与野党間の、そういう駆け引き問題が起こるわけですけれども、この二元代表制でやっている長と議会というときは、制度上の建前としては、議会の中に与党、野党の別はないわけで、議会全体が、ある意味では野党ということになるわけで、議会は、期限が限られていないと、審議未了で終わらせようと思っても、1年間、会期が続いているわけですから、なかなか終わらないわけですね。ただ、審議を引き延ばすしかない。議論を繰り返して、いつまでたっても表決しないという手段しかないということになると。そのことをどう考えるかという問題は出てくるんだろうということだと思います。

はい、どうぞ。

【林（知）准教授】 今までの議論の中で出てきた問題として、これは、果たして会期の問題として片づけるべきなのかという問題、複数の問題が多分出てきていると思うんです。すなわち、最初に議論になりましたのは、集中審議をするのか。それとも、年に何回か分けて、働いている人でも参加しやすい形態にするかという審議形態の問題というのが

ありますし、それから、今出てきたのが、会期不継続を認めるかどうか。それから、議論にはならなかったけれども、一事不再議の問題があると。これを果たして全部会期の長さをどうするかという問題として扱わなければいけないのかというのは、多分1つの問題なんだらうと思うわけです。

会期不継続に関しても、例えば国会のレベルですけれども、現行の会期制を、会期を長くしろとか、会期を変えろというのではなくて、そもそも通常の会期と選挙から選挙の間の立法期というのを分けて、会期不継続の原則を廃棄して、立法期の間、法案が継続して審議されるようにしようじゃないかという議論も、おそらくあるんだらうと思うんですね。ですので、果たして、これらすべての問題を、会期の長さの問題として議論するのが適切なのか、そこに含まれている個別の論点を、やっぱり1つ1つ分けて議論したほうがいいのかなというのが、聞いていた私の印象ということです。

それと、もう1つ、ちょっと疑問に思いましたので、事務局に確認をしたいんですけども、結局、このご提案に賛同した場合に、何を変えなければいけないんだらうかというのがちょっとよくわからなかったんです。つまり、今まで幾つか条例の例が出ていたと思いますが、白老町など、現行の地方自治法のもとでも、それぞれの市町村、都道府県が1年間の会期を定めることができる。4ページの地方自治法の102条第2項というところですか、「条例で定める回数これを招集しなければいけない」ということですので、現行法上、条例で、いつどれだけの長さ、定例会を開くかというのは、現在、条例で決められると。そうすると、何がそれでよくないのかということですね。そこがいま一つよくわからないということです。とりあえず、その2点ということです。

【西尾主査】 どうぞ。

【安田行政課長】 今のご質問、2つあるかと思っております。

1つは、現行の中でも、白老のような形で、事実上、通年議会というのがありますけれども、現行の制度というのは、やはり定例会と臨時会があるということできているわけでございまして、現行制度の中で、かなり限界的な運用でやっているということでございまして、これを正面からきちんと認めるということが、1つ最大のものとしてあるだらうと思います。

それと、ご意見とも絡むわけでございますけれども、会議の開催形態として、集中的でなくて、分散的なものにするということであれば、それを担保するような新たな措置を法政化するというのであれば、これはまたもう一つあると。ただ、これは確かに、若干別

の議論なのかもしれないのでございますけれども、先ほど来、私ども悩んでいるというのはその部分でございまして、それをどこまで規定できるのかということも含めてご議論いただければと思っているということでございます。

【林(知)准教授】 すいません、この論点をあまり長く引きずってもあれなんです、1つだけ。審議形態というところで、1ページ目に2つの観点というのが出されていまして、まず1つは、幅広い層の住民が議員として議会に参加できるということと、議会機能の充実・強化を図るという2つの観点が出ているんですけれども、これが果たして一致するのかというのが、議論を伺っていて感じた点です。つまり、集中審議をやめれば、住民は参加しやすくなると。だけれども、他方で、なぜ集中審議をやっているかという、まとめて議論したほうが効率的で、議会として密度の高い議論ができるんだという面もあるんだと思うんですね。住民が参加しやすくするために、かえって議会の機能が落ちてしまうという危険も、多分あるのではないかと思うんです。

そうすると、そこでバランスをとりながら、どういう審議形態がいいのかというのを決めるとなると、これは先ほど西尾先生が論点として出されたと思いますが、都道府県と市町村では違うのじゃないかとか、いろいろな違いが出てきて、そうすると、結局、それぞれの市町村が自由に決めたらいいんじゃないかという、そういう話になるのかなというのが、議論を伺っていて印象ということです。

【西尾主査】 ほかに、この件に関して。どうぞ、牧原さん。

【牧原教授】 1つだけ申し上げたいんですけれども、今、白老のようなものではなくて、毎週議会を開くようなイメージもあるというお話だったんですけれども、例えば私が多少知っているイングランドの場合ですと、自治体によってさまざまと17ページにありますが、カウンスルという、本会議は大体月に1回ぐらいで、そのほうが、いろいろな委員会であるとか、あるいはキャビネットの会議とかが随時開かれているという感じですね。とすると、例えば会期を決めるのと同時に、会の開き方まで法律で決めることが難しいというのは、つまり本会議と委員会との、もろもろの会議をどう組み合わせるかということは、これは自治体によってかなり異なってくるのではないかと。その場合、例えば本会議だけを、週に1回とか、月に1回というのを国の法律で定められるかという問題があるように思います。

ですので、会の開き方まで、国で決めるのは難しいと私は思うんですが、ただ、今、西尾先生が前にもおっしゃったことですが、会期中で、議員が一体になると同時に、

会期を、例えば年とか長期化すると、当然、行政ですね。首長との間の連携が非常に重要になってくるということで、議員が、まさに執行の問題に非常に深くかかわり、この問題は自分の問題として認識するというための、1つの非常に大きなきっかけになるという面は、私はあると思うんです。ですので、会期制という問題を、要するに、長と議会との関係の中で、議員がどの程度、執行の問題を考えるかというふうに位置づけることも重要ではないかと思います。

とすると、例えば議長が随時会を開いて、行政の能力に非常に影響を与えることは、これは自治体の構成員としてやめるべきであるという意識が議員に働かなければ困るわけで、そういうことも含めて、会期制を考えてもらうという意味で、会期制を長くとした上でどうするかを、そこは自治体での工夫でという仕組みのほうが、私はよいのではないかと考えてます。

【西尾主査】 論点としては、最後に、「行政能率への影響について」という題で出てきているんですけども、執行機関側の知事会、市長会、町村会が最も危惧しているのは、この問題なんだと思うんですね。定例会という限定された集中審議期間もなくなって、ダラダラと議会が会議をやっているということになり、その都度、長と部課長たちが、みんなそこにくぎづけにされるということではたまったものではないと。行政ができなくなっちゃう。日常業務に支障を来すというのが執行機関側が一番心配していることなんだろうと思いますので、こういうふうに会期を1年なら1年というふうに延長して、いつ、いかなるときでも議会は総会であれ、委員会であれ、会が開けると。こういうふうになると、やっぱり執行機関との間のルールを決めることが不可欠になると思うんです。

私は、やはり執行機関を必要があるときは、議長は出席を求められることができるって書いてあって、それに応じる義務が今は課せられているわけですけども、これを幅広く使われたら、執行機関は、ほんとうに音を上げてしまうんだと思いますから、求められたら出なきゃならないというルールでは困るということになると思います。そうすると、やはり最低限、こういうときだけは出てきてくださいという出席要請をするものを事項で限定するのか、あるいは日数で限定するのか、期間等で限定するのか、何らかの方法で明確に限定するということが、絶対に必要になるんだろうと思います。それ以上、執行機関の出席を求めず議会が議論をなさることは、どうぞご自由にと制度でないとは動かないのではないかと思います。ここをどう決めるのがいいのかというのは、非常に難しいことだと思うんですけども、やっぱり長が提案した議案については、事項でいく。予算の提案をすれ

ば、当然、その審議に応じなきゃいけないですし、説明もしなきゃいけないわけだから、条例案であれ何であれ、執行機関側が提案したのに関して説明し、そして、一通りの質疑に応じるというところまでは、だれが考えても義務があるんだと思うんです。

しかし、それを何日でも続けられると言われると、それは大変困りますと。限界を設けてくれなきゃ困るということになりますから、事項で限定するのか、総日数とか時間で限定するのか、それ以上は出席に応じる義務がないというふうにするのか、何らかのルールを決めないと成り立たないんじゃないかと思います。これは一番重要なところなのではないかと思います。

それに対して、夜間、休日の開催になった場合、勤務時間の変更などの手当をどう考えるかというのは非常に瑣末な話で、それこそ長と議会でよく議論しなさいと。まして、これは職員の話ですね。職員の話まできたら、どこまでの職員が、そんな議会の審議につき合ってくちゃいけないの問題にもなりますね。長だとか、副市长だとか、副知事だとかいう人は致し方ないとして、今は部課長まで、全部拘束されているでしょう。それで、その部課長が拘束されていると、その部下まで、みんな部屋に残っているわけですね。これは国のレベルも、自治体のレベルも、みんな同じなんですけれども、要するに、それに全部超過勤務手当を払うんですかという話でしょう。それこそ、自治体がとことん自分たちで議論すべき話ですね。今だって、深夜にまで及んでいることが幾らもありまして、そのとき残っている人たちは、超勤手当を出しているんですか。それなら、今後も出すんでしょうね。(笑)それがものすごい、何日にもなったら困るでしょうということを、自治体自身が議論しなくちゃいけないんじゃないでしょうか。どうぞ。

【森前市長】 とりわけ今は、実は西尾主査がおっしゃっていただきましたように、首長にとって拘束をされるということは、特に、いわゆる広域行政をやっている関係がありますと、各市間の連携ということは、首長がそれぞれオーバーラップしなきゃいかんような、いろいろな状態が出てくると。逆に言うと、広域でのいろいろな事項が、なかなか進んでいかない。そうすると、先ほど主査もおっしゃいましたように、一定のルールがないと、これはある面では大変なことになってくる。

最終的に、議会も、理事者側もそうですけれども、だれに顔を向けて仕事をしていくかということ、やっぱり住民に向けてやっていくということが基本であるということ考えたならば、行政を推進していくことが、どういうふうがいいのかということの中で、私は、市長会もそうだったと思いますけれども、この会期の問題というのは、なかなか難しいの

かなと。

しかし、冒頭に主査もおっしゃいましたように、やはり幅広い層という、特にサラリーマンの方たちがということを含めて考える場合にどうしたらいいかということ、あるいは、一事不再議の問題もそうですし、専決処分の問題、これは全部会期の問題に絡んでくるのではないかと思いましたので、そういう点で、どのような方策がいいのかという、ちょっと正直言ってなかなか、今の段階では、私自身も判断のしようがありませんけれども。

【西尾主査】 この件について、ほかにご発言あるでしょうか。

【岩崎教授】 長が議会に出席するというのは、例えば議院内閣制だったら、政権は、議会の信任によって成り立っているわけなので、出席するのは当然だと思うんですけども、ここでは二元代表制と言われていることですよ。長は、直接選挙で選ばれていて、議会も選挙なんですけれども、そうすると、長は、民主的正統性を持っている。議会で説明するというのは、多分、出した議案や条例案とか、そういうことの説明だと思うんですけども、それは別に長でなくても、国で言えば大臣と思いますが、自治体の場合は、部長さんとかになってしまうのですが、それでもいいのではとったりもしています。すべてに長を引っ張り出してというのはよくわからない。それぞれが選挙で選ばれているということと、それから、議会の不信任と解散があるという、いわゆる大統領制と議院内閣制の要素が絡まっているところが、ここにも出てくるのでしょうか。出てくるべきだというのは、議院内閣制の前提でいけばそうかもしれないけれども、繰り返しになりますが、別に選ばれているわけですので、あまり、そういうことに引っ張られないで、行政の担当者が出て説明するということではいけないのかなという気が、今、お話を聞いていました。以上です。

【西尾主査】 論点はいろいろあるんですけども、ほかのこともありますから、この件に関しては、この辺で終わることにいたしましょう。

それでは、続きまして、本日の提出資料2、「条例制定・改廃に関する直接請求」、及び資料3、「地方公共団体における住民投票」について、事務局から説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 それでは、まず資料2でございますけれども、「条例制定・改廃に関する直接請求制度に係る論点について」というペーパーでございます。ここで論点として提示させていただいておりますのが、「条例制定・改廃の直接請求の対象についてどう考えるのか」ということでございます。

現行制度におきましては、選挙権を有する者が条例の制定・改廃を請求することができ

るとされているわけでございますけれども、例外がございまして、2行目にございます地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除くとされているわけございまして、この点をどう考えるのかという論点でございます。

2ページをごらんいただきますと、条文でございますけれども、ちょっと細かい字で恐縮でございますが、74条、下のほうの条文でございます。この2行目でございますが、「条例」というところに括弧書きがついてございまして、地方税の賦課徴収等が除かれている。その制定・改廃の請求をすることができるという条文になっているということでございます。

経緯でございます。4ページでございますが、当初段階は、この括弧書きはついていなかったわけでございますが、昭和23年の改正、これは議員修正による改正でございますけれども、ここでこの括弧書きがつけられた。地方税等が除かれたということでございます。細かいところは、ここに書いてございますが、省略させていただきます。

その下がなお書きでございますけれども、23年8月1日の改正前に行われた条例制定・改廃請求は、判明しているもののうち、都道府県に関するものについては11件すべてがこういう税条例関係であった。具体的には、下にある表のとおりでございまして、電気ガス税等の改正の改廃請求というものが出されてきたということが背景にあったようでございます。

資料2の説明は、以上でございます。

【山崎住民制度課長】 資料3の説明を住民制度課長の山崎からさせていただきます。

資料3-1でございますが、今回、住民投票を検討していただくときに、ある一定の枠組みで検討していただこうと考えておりまして、地方公共団体においては、さまざまな投票があるわけですが、そのうち選挙とか、解職とか、解散の投票を除きまして、個々の政策等について、地方公共団体が、その可否または選択肢を住民に示して、住民が投票によりみずからの意思を表明する方法により行われるもの、いわゆるレファレンダムを中心に検討するというにしたいと思っております。

実は、レファレンダム、イニシアティブとあるんですが、まず、レファレンダムで議論を詰めまして、イニシアティブのほうは、案を住民がつくりますので、そちらを、その後に検討したらと思っているわけでございます。

そこで、住民投票の種類ですが、ここで議論の対象にしますのが、「拘束的住民投票」と、「諮問的住民投票」があるだろうと。拘束的住民投票というのは、投票の結果が、その団

体の団体意思になる。あるいは議会とか、長その他の執行機関の行動を拘束する。これは現行制度上は、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されております。

それから、諮問的住民投票は、住民の多数意見を知るために行われるものと考えておりまして、投票の効果としては、議会または長その他の執行機関に尊重義務を課すものが多い。条例等でさまざまな工夫をしまして、かなり拘束力があるように書いてあるものもございしますが、諮問的は、尊重義務なんだろうと思います。

そこで、2ページでございますが、法律を根拠とするもので、現行法上、何があるか。レファレンダムの例としましては、憲法95条のいわゆる地方自治特別法。1つの地方公共団体のみに適用される特別法について、住民投票はございます。

それから、イニシアティブの例としては、合併協議会の設置、合併特例法で、まず、住民発議をいたしまして、それを議会が否決した場合に、長による住民投票に付するということがありますし、さらに、有権者が6分の1以上の直接請求をいたしますと、住民投票にかかると。そこで、住民投票で可決されますと、これは議会が議決をしたものとみなされまして、合併協議会が設置されるというケースがございます。

あと、参考に掲げましたのは、国民投票法がございます。これは最近できた法律でございますが、この中で、後ほどごらんいただければと思いますが、やはりどんなふうに広報するかとか、どんなふうに運動するかという規定があることに特色がございます。

それから、地方自治法には、先ほど申しました、外して議論をしているところでございますが、解散とか、公務員の解職につきましてのリコール系統のものもございます。

法律に基づかないものとしては、条例、要綱などに基づくものがございまして、それから、発議者は住民、議会、長その他の執行機関がございます。それから、投票権者ですが、選挙権を有する者に限るとしているケースもありますが、条例等によっては、未成年、在留外国人等も対象にしている場合もございます。

それから、投票手続とか、投票運動も、条例に委ねられている。この件につきまして、資料3-2に、住民投票の実施状況につきまして、わかる限りの資料を今回つくらせていただきました。全国の都道府県に照会した結果でございますが、昭和57年7月以降、実際に実施された住民投票というのが467件ある。実施結果の概要でございますが、合併の賛否を問う住民投票というのが319件。それから、合併の枠組み、A市とB町がいいんですか、A市とC町がいいんですかという感じのものが73件。

それから、合併以外の住民投票で実施されたものとして、産廃の処分場設置についての

住民投票だとか、原発におけるプルサーマル計画受け入れの是非に関する住民投票、可動堰の建設計画の賛否、ヘリポート基地建設の是非を問うような市民投票、こういうのがございます。

具体的には、2ページに代表例を出しておきましたが、実施例といたしまして、愛知県旧尾西市が一宮市に編入することについて、いいかどうかということをやって、結局、編入したとか、逆に、福島県におきまして、反対多数だったから合併に至らなかったとか、それから、枠組みを問う例としては、埼玉県の例を挙げておきました。

それから、都道府県の施策に関連して、市町村が住民投票を行ったというときに、岐阜県の御嵩町におきまして、産業廃棄物の処理施設の計画につきまして、住民投票を行いまして、結局、反対多数で、県知事、事業所、町長による三者会談を経て、開発が取り下げられたという例がございます。

それから、国の施策に関連する都道府県の住民投票の例といたしましては、沖縄県におきまして、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例によりまして、平成8年に投票が行われて、賛成多数となりまして、県は政府に対しまして、日米地位協定の見直し等を要望したという例がございます。

それから、条例の制定状況ですが、3ページでございます。ごらんいただければと思いますが、一般的傾向といたしまして、合併に係る住民投票とか合併以外の個別の争点に係る条例はおおむね実施されたケースが多いと。あとは、一般的な例えば住民投票条例だとか、自治基本条例とかの中に住民投票の項目がある場合がありますが、これはいまだ投票の実施に至っていないケースも多いということでございます。

それから、4ページ以降に、26次地制調、24次地制調、16次地制調の提言を入れておきました。

6ページ以降には、現在いろいろ動いております条文の例を挙げておきました。

9ページの、先ほど申しました日本国憲法の改正に係る国民投票では、公選法との相違で挙げておきましたけれども、国民投票広報評議会、つまり、よくわかった状態で投票してもらおうような工夫もしているようでございます。

続きまして、3-3で議論に入ります前に、各国の制度がある程度我々でわかる程度のこと、甚だ不十分な点もございしますが、つくってみました。これをどうも見ますと、各国の国柄とか、よって立つことによつて大分違っているようでございまして、1ページ目にあります、スイス、アメリカは連邦制をとっておりますが、自治体レベルにおきまして、

結構、住民投票、レファレンダムも使っております。

例えばスイスですと、義務的实施の中に、自治体の憲章改正とか、組織とか廃置分合、こういったものについては、義務的にレファレンダムを行うとか、任意的実施の場合は、自治体の議会が決めるとか、住民の一定水準の署名があるとか、執行機関が提案してとか、そういうときに係ることがございます。

それから、アメリカのケースですと、ニューヨーク州の場合、やはり義務的实施で、憲章の制定とか境界とか議会の変更、こういうのもございます。

それから、任意的実施については、議会が可決した条例案等について、一定数の署名が集まった場合というのがございます。

ドイツの自治体レベルでは、議会が決めた場合、それから、有権者の一定水準の署名が集まった場合、レファレンダムをかける。

韓国が珍しくて、議会の議決を経た長の請求。議会単独の請求のほかに、④ですが、中央行政機関の長が、自治体の廃置分合とか主要施設の設置など、国家事務に対する住民の意見を取りまとめるため、必要と認める場合に住民投票にかけるという制度をつくっているところがございます。

2ページには、対象がどういうものかというのを入れておきましたが、やはり対象事項を限定していたり、除外をしていたりというのが各国さまざまございます。例えばドイツの例ですと、重要な自治体所管事項に限って、公共施設の設置、廃止とか、市町村、軍の区域の変更とか、こういうところに限って対象にしているとか、除外事項については、予算、決算とか、租税等についてはだめだとか、あるいは国からの委任事務についてはだめだとか、こういうことを設けております。

韓国のケースでも、予算とか財務とか税とか、そういう使用料等の賦課減免とかについてはだめだとしているようでございます。

このページにありますものは、すべて拘束的住民投票を導入している例でございます。

3ページでございますが、フランス、イタリア、スウェーデンと。フランスは今回調べてみますと、2003年までは、自治体レベルでは、議会を通じて行動するというふうに決まっております、憲法上、住民投票等はできないというふうに思われていたようでございます。2003年に憲法改正がありまして、拘束的住民投票を入れたと。2004年法で、諮問的住民投票を追加したということがございます。

それから、スウェーデンでは非常におおらかでして、委員会、議員、それから、有権者

の一定数以上の署名で発議した案件について、議会が過半数で決めれば、住民投票に付すというふうなものでございます。

4ページに、対象と投票の効果を書いておきました。ここに書かれている国は、拘束的なものもやっているのが、フランス、イタリア、イギリスですが、諮問的なものもやっている。それから、スウェーデンは、諮問的なものに限っているということでございます。概括したところ、そういう感じでございます。

そこで、3ページ以下に論点を挙げております。

まず、総論でございますが、まず、基本的に、住民投票について、どういう立場があるのかということを入れておきました。おそらく3つになるのであろうと思ひまして、1つは、住民投票というのは、住民が直接その意思を表明することができるということだから、住民自治を確かなものとする上で有効であると。拘束的住民投票を含め、幅広く活用されるべきであるという立場があろうかと思ひます。

2つ目に、住民投票は、局面に応じて、メリット、デメリットがあると。要件、手続、効果について、代表民主制を補完する制度として制度設計すべきであるという立場があろうかと思ひます。

3つ目に、憲法上、地方公共団体も代表民主制を採用しているんだと。意思決定は、議会、事案によっては、長が行うこととされているので、住民投票はデメリットが多いから、議会とか長、あるいは双方が機能不全に陥ったなど例外的な場合を除き、活用されるべきではないという立場もあろうかと思ひます。

そこで、こういう立場が3つあり得るという前提の中で、住民投票の制度化をすると、どういう視点から検討されるべきかということでございます。

まず、住民投票に内在する論点、メリット、デメリットというのはどういうものなのかと。例えば住民が意思を表明する手段としての評価としてどういうふうに考えるのか。ほかの手段との代替可能性はどうなのか。情報提供の可能性、それから限界はどうなのか。つまり、AかBか、丸かバツかになりますので、そういうこと。それから、法的効果。それから、法的効果じゃなくても、政治的な影響というものもあるかもしれません。それから、直接民主制と間接民主制との関係から見てどう評価されるか。それから、我が国の地方自治の現状から見てどう評価されるか。それから、先ほど沖縄の件を申し上げましたが、地方自治と国政、地域的利害と国民的利害との関係についてどう考えるか。それから、これまでの活用の状況をどう評価すべきか。効果を諮問的とする場合であれば、そもそも条例

等でやれるわけですから、法律で定める必要があるのかどうか。それから、幅広い事項を一般的に対象とするような拘束的な住民投票を制度化するということが、果たして可能なのかどうか、こういった議論があろうかと思えます。

そこで、4ページでございますが、こういう議論を前提に、具体的に制度化するとしたときの論点というのはどういうものがあるかということでございますが、おそらくレファレンダムの法制化を検討する場合、基本的な論点は、アバウトに言いますと、投票結果の効果はどうするか。それから、投票の対象事項をどうするか。投票の発動要件をどうするかというふうに考えられるんだろうと思えます。これを諮問的な場合と拘束力のある場合で分けて考えてみる必要があるのではないかと。

まず、諮問的なものとする場合ですけれども、効果を諮問的とすることについて、条例とか要綱等に基づく投票が存在する中での法制化の意義を考える必要があるかと思えます。例えば、1番でございますが、もし法制化すると、自分の自治体では、条例とか要綱等が未制定の団体でも、法律があるんだから、法律に基づく投票の実施が可能になるとするかどうか。その場合、法律でどこまでを規定して、どこから条例の判断にゆだねるのか。あるいは別の立場として、現在も条例で自由にできるわけだから、法律では地方公共団体に対しまして、住民投票に関する条例を制定する義務を与えとか、あるいは努力義務をかけるとか、そういう考え方もあるかもしれません。もし①のように、法律で住民投票が直接できることにした場合、法律に基づく投票以外に、法律に基づかない住民投票の実施を許容すべきかどうか。例えば我が市では、16歳とか18歳の人にも住民投票に参加してもらいたいとか、そういう別のやり方を認めるかどうか。

それから、対象事項についてですが、投票結果に法的に拘束されないんだから、対象事項はもう無制限でいいんだと。国の事務に係る投票の実施もいいんじゃないかということもあるかもしれません。その場合に、果たして国の事務に係る投票の場合でも、尊重義務みたいなものを地方公共団体として義務づけることが適当なのかどうか。

それとも、一定の、一般的な制限をかけるかどうか。例えば地方公共団体の事務に関してだけであると。ただ、日本の地方公共団体の場合、総合的な行政主体ですので、相当に幅広い事務を所管しておりますので、この事務に係るものとなると、相当広がる可能性もございます。

イでございますが、例えば、長その他の執行機関の権限か、議会の議決事件の範囲内に限るという考え方もあるかもしれません。

それから、むしろ長とかその他の執行機関は独自に執行権限を持っているので、団体意思を決定する議会の議決事件の範囲内に限るべきではないかというふうな考え方もあるかもしれません。

それから、2で一般的な制限を行っておいても、さらに対象外とすべきネガティブリストがあるのかどうか。諸外国にも例がありますが、あるのかどうかという議論があり得ます。

それから、投票の発動要件ですが、今、一応ここでは、長または議会の請求のいずれによることとするか、あるいはその組み合わせにするかと書いておきました。もちろん、イニシアティブの議論に至れば、住民の発議によることもあるかもしれません。

一定の場合に、例えば諮問的な住民投票の実施を義務づけるという事項を決めることはあるかどうか。

それから、拘束力のあるものとする場合ですが、効果を拘束的とすることにつきまして、どういうふうを考えるのか。

①でございますが、団体意思を決定する機関である議会の議決と同等の効力を持つというふうにするのか。これは合併特例法ではそういうふうを考えました。それとも、長とかその他の執行機関の権限に関する、執行権限にも拘束力をかけるのかどうか。それから、拘束力のある住民投票について、対象事項、発動要件、投票権者、こういったものは、やはり法律で規定すべきではないかというふうに考えていますが、それはどうなのか。また、一定の事項については、条例による選択肢も認める余地があるのかなのか。それから、こういうふうな法律に基づく拘束力のある住民投票を制度化したとしても、法律に基づかない条例等による諮問的な住民投票の実施は許容すべきではないかと思われませんが、それはいかがなものなのか。

対象事項ですが、諮問的よりも、さらにおそらく議論が必要だと思っております、96条の議決事件の範囲内とするなど、ある程度一般的に認めるべきなのか、それとも限定的なポジティブリストというのを1つ1つつくっていくべきなのか。そういう意味で、以下のような各国の立法事例が参考になるかどうか。連邦国家を中心に、自治体によってリストが異なることが多いことに留意が必要ですが、例えば義務的レファレンダムでポジティブリストとしては、憲章改正。つまり、地方自治体の姿みたいなものを、自治憲章にゆだねている場合がありますが、そういうもの。それから、一定以上の歳出、予算、それから、例えば大きな借金をするときなんかどうするかという議論もあり得るかもしれません。

任意的レファレンダムの例としましては、重要なものとか、自治体しか持っていない権能、議会とか長とかが、自分が持っている権限の範囲内ですよというふうになっているところもあります。

6ページでございますが、ネガティブリストでございます。特定個人に関する事項、公務員の身分・報酬、予算、こういうことを決めているところもありまして、各国によって、ポジティブに入っているけれども、別の国ではネガティブに入っているとか、いろいろ各国の国柄もあるようでございます。

それから、投票の発動要件ですが、長の請求、議会の請求、いろいろあるのかもしれませんが。一定の場合に義務づけるということを考えるかどうか。

それから、イニシアティブを検討する場合の論点でございますが、実はレファレンダムと違い、難しいこととして、レファレンダムの場合は、議会とか長とかが案をつくって掲げますので、公的な機関が案をつくるわけです。イニシアティブの場合には、住民が発案するという前提がありますので、どんな案が出てくるのかわからないという部分がございます。そういうことでございますと、現行の地方自治法に住民発議という制度がございます。これは、議会が否決すれば終わりなわけですが、これの延長線上で検討すべきではないかというふうに書いてみました。その場合、条例の制定、改廃請求が起こって、議会が否決した場合に、一定数の署名収集等の要件を付加して、諮問的または拘束的なイニシアティブの制度を追加することについてどう考えるか。合併特例法の場合には、否決をした場合に、6分の1以上の署名収集をするか、長が請求すれば住民投票に付することができるかとされております。

7ページでございますが、対象事項について、74条の延長線で考えれば、条例の範囲すべてとするのでいいのか。それとも、対象外とすべき事項はないのか。それとも、自治体の基本的なものに関するポジティブリストにすべきかどうか。それから、その場合でも、諮問的でとどめるのか、拘束的にするのかによって、考え方に差があるのかもしれないと。

それから、諸外国の例でありますと、そういう意味では、一般の方々がつくった条例案ですので、否決して、それがまた、住民投票で可決されると。そうすると、どう執行するかという問題もあり得ます。そういう意味で、間接民主制との調和を図るとか、より幅広い選択肢を示すとかという意味で、議会の対案をあわせて住民投票に付すといった手続をとれる必要があるのかどうか。スイスでは、完成された草案の形式でイニシアティブがなされた場合、議会が賛同しないときには、反対提案をあわせて市民投票に付すことが認め

られています。もっとも、スイスは完成された草案でなくても、こんな感じというふうなイニシアティブの仕方もあるようでございまして、その辺が国柄かもしれません。

私からは、以上でございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。

これまた大きな大問題なのですけれども、皆様のご意見を承りたいと思いますが、便宜上、資料2と資料3-1の問題を切り離して、資料の2のほうは非常に限定的な話なので、これについて、皆さんの意見を伺いたいと思いますが、いかがでしょうか。

【岩崎教授】 今、切り離してっておっしゃられてしまったのですが、申しわけないんですけれども、私は今のご説明をお聞きしてまして、資料2と資料3と資料は別になっていますが、全体像がわかりにくい。基本的に、何を目的としているのかということを見ると、新しい大臣もおっしゃっていましたが、住民自治の重要性ということは今までは違うポイントとして出されたという気がしております。そうすると、住民自治を強化する、強化と言うのはおかしいですけれども、そういう制度的な枠組み、住民の政治参加の多様性というか、多元化というか、そういう選択肢、機会を、あるんでしょうけれども、非常にわかりにくいので、これをどういうふうに構成し直すかということのほうが重要かなと思っています。

住民の政治参加は、選挙という、代議制のメンバーを選ぶというそれと、それ以外に、直接民主制的な装置として、イニシアティブとレファレンダムとリコールがあると思うんです。リコールは、選んだ人をやめさせるという意味で、選挙とセットになる。

イニシアティブとレファレンダムというのは、少し作用の違うものだと思っていたのに、資料3-1では、イニシアティブは住民投票とセットになっている。住民自治をいかに充実させるかは、イニシアティブを住民にとって使いやすい手段にすることだと思います。イニシアティブは、いわゆる議会がやらないようなことに対して、住民の目からこれやってほしいという立法過程への刺激ととることができる。レファレンダムというのは、決まったことに対しての是非を、一種の拒否権というかも含めて、そういうことなので、種類が違う。議会があるとすると、そこに向かっていくのがイニシアティブで、そこから出たものを実際にどうするかというのがレファレンダムというふうな、私の中では絵が描けてるんですけれども、住民自治の全体像がなくて、住民投票の制度化をするときに、今ご説明があったような、拘束的にするか諮問的にするかとか、対象をどうするかとか、要件をどうするかとか、そういう議論を求められると混乱しています。希望ですけれども、目

的を明確にして、全体像を示して、住民にわかりやすい、使い勝手のいい、そういう政治参加の機会の多様化の可能性ということを議論したい。どういう意見を申し上げていいかというのが、そもそも論で申しわけないんですけども、2は2、3は3というふうに議論をしなければいけないのか、それとも、住民自治の重要性を、住民の政治参加の多元化というか、多様化というか、そういう観点から議論していいのかというのは、最初お聞きしたいなと思って。西尾先生が2からおっしゃったけど、そもそもそこから教えていただきたいと思います。

【西尾主査】 これは、事務当局に説明を求めているんだね。

【岩崎教授】 そうです。

【西尾主査】 どうぞ。

【久元自治行政局長】 ほんとうは、資料2はイニシアティブの話なんです。資料3の1は、イニシアティブとレファレンダムが両方あるわけです。私としては、資料2と資料3のイニシアティブの話を資料としてまとめ、レファレンダムはレファレンダムとして資料をまとめたものを用意したかったのですが、どうも、課の分担の関係でこういう資料にならざるを得なかったことは、まず私の指導力の不足ということで、おわびを申し上げたいと思います。

もともと、住民自治の充実ということについては、片山大臣の就任以前から、この検討会議の大きな項目として立ててきたわけです。そこでまず、議会のあり方についても、いろいろな長と議会との関係も含めて議論をしていただきました。1つ1つ項目を立てて議論をさせていただいてきたわけで、今回は、リコールとか解散請求のあり方を議論していただきました。そういうような順序を立てながら議論をしていただいていたわけですが、片山大臣が就任されて、住民自治の強化について前回の検討会議において大臣からは、もともとこの検討会議のテーマであったわけですが、従来からの方針に沿い、多少新しい視点を含めた検討をお願いしたい旨の発言がありました。その中で、住民投票について、スケジュール的に少し早めながら議論をしていただけないかということ、前回、本会議のときにもお願いをさせていただいたということでもあります。従来の、既に行われた議論の延長線上のもとに、今回、住民投票の議論をさせていただきたいわけですが、その際、レファレンダムとイニシアティブに分けて、その議論をしていただければありがたいと思っております。ただ、資料の整理につきましては、さっき申し上げましたように、不十分なところは、おわびを申し上げたいと思います。

【岩崎教授】 ちよっとすみません。続けていいですか。

【西尾主査】 どうぞ。

【岩崎教授】 住民自治の充実ということであれば、私はイニシアティブのほうがすごく重要だと思っているんです。何でかという、みずからこういうテーマで条例を制定してほしいと署名も集めて、働きかけるわけですね。それは多分、議会が扱わないイシューですとか、多数派が扱わないイシューですとか、そういうことだと思うんです。イニシアティブというのは、ある意味でアジェンダセッティングをする機会であるわけで、それも何人か集めていかなきゃいけないので、住民の間のコミュニケーションも必要になるし、必要な情報の開示を求めるかもしれないしとなっていくと、住民自治の充実ということから見れば、これらはすごく重要です。議会が門前払いしているというのも結構多いので、逆に門前払いをしにくくするというか、否決する場合は3分の2以上とか、明確な理由をつけるとか、そういうところでまた住民と議会の、選挙以外の場面での対話というか、設定ができるのかなと思っています。

もちろん、レファレンダムも大きなテーマではあるのですが、レファレンダムはシングルイシューで、提示されたものについての是非を言うことになるので、それは、生み出すというよりは、出てきたものに対する反応ということで、違う作用と思います。住民投票も重要ですが、イニシアティブも重く扱っていただきたいという、そちらのほうが、より参加の機会を住民にフリーハンドで与えることになるのかなと思っています。

【西尾主査】 森さん、どうぞ。

【森前市長】 多様な住民の意見を吸収していくということで、実は条例の制定、改廃を含めて、今回問題になった、私が新聞紙上で知っている範囲で言えば、いわゆる大都市と中小の都市との直接の署名活動のこういう問題に対して、大きなハンディキャップがあるんじゃないかということを私は頭にあったものですから、そうすると、いかにして住民の自治というもののツールとして、ある面では、直接請求のやりやすい仕組み、それは例えば、今回問題になっているように、都道府県は2カ月で、市町村は1カ月とか、そういう問題をいかにしてやりやすい制度にしていくかということ。それが結局、先ほど岩崎委員もおっしゃいましたように、住民自治が促進することにつながる、そういうことだというふうに私は理解したものですから。

それで当然、住民投票条例ということを含めて、自治体は自分たちでどういうふうな問題を解決するに、従来のように、いわゆる議会と理事者側ということでなくて、もう一つ、

そこに住民というものが入ることによって、よりセーフティネットが、そして同時に、それが住民自治を促進することにつながるのではないかなというふうに思いましたものから、とりわけ今回の資料2の場合は、私はいかにしてやりやすい。それがおそらく、大臣がおっしゃっていた、私はそういう意味にとったというふうに思っています。

【西尾主査】 今のご発言について、何かコメントがありますか。

リコールとか議会解散の直接請求の署名要件等々については、別途前にもう議論したんですよね。

【久元自治行政局長】 そうです。

【西尾主査】 それは緩和の方向がいいのではないかなというように一応なっているんですけども、全員が賛成したわけじゃなかったかもしれませんが、大勢はそういう感じになっているわけで。

今度は、資料2で出てきたのは、署名要件の、何分の1の署名が要るかという要件のことではなくて、対象事項として、租税、分担金、使用料、手数料の徴収を除いているということが、果たしてどうなんだという問題で、これ前回の親会議というんでしょうか、全体会議というんでしょうか、そのときに、第二分科会の主査の碓井先生が、この問題を特に議論すべきじゃないかといって個別に出された問題ですよ。碓井さんがいないところで、ここで議論するのかなと思っているんですけど、どういうことなんだろう。これはこの第一分科会で議論しろということなんですね。

今の現在の制度は、言うまでもありませんが、条例制定・改廃請求制度というのは、イニシアティブの前半しかないわけで、これはイニシアティブになっていないわけです。イニシアティブと言うからには、住民が発案し、請求したものが、議会が採決すれば、それで目的達成したから終わりですけども、議会が修正なり否決をしたとき、住民にもう一遍問えと。そのときは、議会が修正したならば、修正案と両方が出てきて、どちらがいいのかという住民の評決を聞くべきじゃないか。議会が否決したら、果たしてそれでいいのかというので、住民発案の原案が住民投票に付されるべきだと。そこまでいって、イニシアティブスという制度は完結しているわけですよ。

日本は今までイニシアティブは、そういう意味での完結したイニシアティブというのは採用してこなかったと。唯一住民の合併協議会の設置について、イニシアティブ的なものが1つ取り入れられていると、そういう現状にあるわけです。

住民投票の資料3-1に出てきているほうは、現在の地方自治法に、基本的に全くない

制度で、それを新たに創設して行って、許容していくかどうかという問題なんですけど、資料2のほうは、既に決めている制度について、修正が要るか要らないかという問題なんです。そういう意味で、切り離せるかなとちょっと思ったということです。

【岩崎教授】 はい。

【牧原教授】 1つよろしいでしょうか。資料2のほうですが、問題意識というのは、ちょっと聞き落としたのかもしれませんが、恐縮ですけれども、これを予算等に絡む、財政に絡むものを除くべきではないのではないかというご提案ということでしょうか。

【安田行政課長】 さようございます。当初はこれは括弧書きが入っていなかったわけでございますけれども、23年に、実績踏まえてこの括弧書きが入ったわけでございますが、これを維持する必要があるかどうか、こういう問題意識でございます。

それを先ほどお話がございましたが、本会議でも碓井先生のほうからご指摘があったということでございます。

【牧原教授】 もう一つすいません。広げるべきではないかという理由は、具体的にはどういう理由なのでしょう。

【安田行政課長】 逆に申し上げますと、碓井先生は、制限をしていく積極的な理由があるのかどうかというご指摘だったかと思います。私どももそれを踏まえてご提案させていただいたということでございます。

【森前市長】 ちょっとすいません。

【西尾主査】 森さん、どうぞ。

【森前市長】 例えば自治体が、制限税率というようなことを地方税法でできますよね。そうすると、そういう観点からいったら、除くということがおかしく……。要するに、制限税率の問題というのは、ある面では、自治体が自分のほうでやれる、そういうことです。それを今度は住民の皆さん方のほうから、いや、それはおかしい。例えばそれはもっと拡大しろとか、一定の幅がありますけれども、そういうことができるわけですね。そういう意味で、これは除くということが1つの考え方の中で、片一方の地方税法ではそういうことができると言っているというふうに解釈していいんですか。

【安田行政課長】 もちろん地方税法で、法律で決められている事項があるわけございまして、自治体のほうで決められない部分もあるわけございまして、一方で今、ご指摘のございました税率についての一定の幅をとるといようなことは、自治体のほうで決められるということ。一方で、こちらの直接請求は、それすらも直接請求できないという

ことになっているということについて、どのように考えるかということで、それでいいのかどうか。それもやっぱり、住民のほうから直接請求の対象にできるようにしたほうがいいのかどうか、こういうことをご提案申し上げているということでございます。

【西尾主査】 どうぞ。

【林（知）准教授】 この問題、私あまりよく知らないものですから、感想めいたことになりませけれども、結局、通常の立法あるいは条例制定に対する財政の領域の特殊性というのをどういうふうに考えるのかという、おそらくそういう問題だろうと思うのです。

国のレベルにおきましても、歴史的に見ますと、議会の役割として大きかったのは、国王との関係での課税同意権ということです。つまり、国王は戦争をしたいとか、何らかの理由で税金を取りたい。それには、諸身分の議会を招集して、議会の同意が必要だと。遠隔的に言えば、そういったものが背景になるわけで、財政的な事柄について言えば、まず、政府もしくは執行機関の側が、みずからの政策を実施するためにこれだけのお金が必要だと。こういうふうに使いたいと。それに対して、国民ないし住民の代表者である議会というものが、どこまで同意、承認を与えるかという構造になるわけです。

したがって、予算なんかの場合におきましても、法律や条例の場合は、議会が提案をすることができるのに対して、基本的に、議会ではなくて、政府もしくは執行機関の側が予算を作成して、議会に提出をするという構造になるわけです。

したがって、まず政府、執行機関の側がとにかくお金が必要なんだと。そのことについて、財政の領域には、固有の合理性といいますか、この資料の1ページ目にも出てきますけれども、必要なお金はどうしても必要なんだという固有の合理性があって、それをある程度の専門的な知識を持った人たちに説明をして、納得をしていただいて、それで承認を経るんだという構造ですね。この手続構造みたいなものが果たしてどこまで信頼に値するとか、それを守らなければいけないのかということです。それを外してしまっ、議会という場の外で住民が自由に議論をして、そういう手続にどこまでの信頼を与えることができるのかという問題なのかなというのが、ちょっとこのご説明を伺っている感想なんですけれども、その先どう考えたらいいのかというのは、ちょっとまだよく考えがまわってないんですけれども。

【牧原教授】 質問しましたので、これも一つの感想ではありますけれども、例えば自治体が独自課税を、最近はいろいろな自治体が試みているというのがありまして、そういったものに対して、果たしてその課税が適切かということ、議会で仮にそれが可決され

得る状態になったとして、それを住民が問うということは、あり得るような気がしないでもないです。ただ、それが、現在必ずしもそれが、だれが見てもひどい課税というのは、そうはないと思うんですけれども、将来的に、そういうような非常に財政危機になったり、あるいは独自の施策のための課税が必要だということを議会や長が考えたけれども、住民の大勢とは違うということが起こり得るとしたときには、実はこの限定というのは問題であるということはあるのかなという気はします。

ただ、現状において、さほどそういう状況ではないのではないかとこのも一方ではあるというのがありまして、私は、原理原則から言うと、これは除くべきではないと言えるんですけれども、これをわざわざ変えなければならない状況なのかどうか、若干腑に落ちないということでございます。

【西尾主査】 どうぞ。

【久元自治行政局長】 この議論は、前回碓井先生から、この点についてのご意見はありましたけれども、具体的にいろいろな地方公共団体から、あるいは国会の中でも、こういうものを外すべきだという議論がたくさん出てきているというわけではありません。そういう意味から言いますと、具体的なそういう声といいますか、立法事実が具体的に提示できているわけではないわけです。

ただ、私どもが政治から指示されている事項というのは、地方自治法を抜本的に見直すということにあり、その中で住民自治を充実させるというような観点からいろいろな規定を見てきたときに、この規定についての検討は避けて通れないだろうと考えました。1ページ目に、23年の当時の政府委員の答弁が書かれております。これは政府提案ではありませんで、国会の審議の中から、議員修正という形で提案がなされたわけですが、それに対する政府側の考え方として、こういうような答えがなされていて、これが改正の考え方の理由になっているわけです。

この考え方が、地方自治法を抜本改正しようとしている今日、果たして妥当なのかどうか、こういうふうな観点から、改めてご論議いただきたいということで提案させていただいております。

【西尾主査】 これは、昭和23年の地方自治法一部改正議員修正で、こういう除外条項が設けられたわけですが、その前に請求があったものというのが、下に参考で書いてあります。都道府県に対する条例制定改廃請求の例が書いてありますけれども、電気・ガス税等々が多いのですが、いずれもすべて減税要求なんですよね。増税要求だったわけ

ではない。すべて減税してほしいという直接請求であるわけです。したがって、これ以降、減税、増税でも、とにかく税に関する事、手数料、分担金等々に関する事、お金の収入に関する事について、住民は直接請求はできなくなったわけですが、これがそうではなく、許容されていたとしたら、今日に至るまで、減税要求をする直接請求はもっと出ていたんじゃないかと、私はそう思います。地方自治法が改正されて、できなくなったから行われなかっただけのことで、実際、議会に対して、減税をしてほしいというのは過去にも固定資産税、特に都市計画税については頻りに市町村でありましたし、もっと下げしてほしいという要求はありました。

現在について、最近のことについて言えば、杉並区長が減税条例を出した、名古屋市長が出しているという問題ですから、これは住民から直接請求しようがありませんから、ここからは出てこないんですけれども、これが制度として許容されていたら、もっと出てきた可能性があると思います。そのことをどう考えるかということがこの焦点なんです。

当時は、戦後の大変なときでしたから、そのときいろいろ税制の改正がありまして、これは重税だというふうに国民も思ったんでしょうけれども、こういう要求が各地で頻発したと。しかし、取らなきゃならないものは、取らなきゃならないんだということで、こういう制度改正がなされてしまって、その扉を封じたわけですが、当時とこういう税問題についての国民、住民の感覚は変わったと考えるべきなのか、変わっていないと考えるべきなのか、これを完全に自由化したら、どんどんこういう請求が出てくるということ、やっぱり今も変わらないと考えるか、そういう問題だと思うんです。

出るんなら出たで、議会で審議する以外ないじゃないかと。このほとんどの事例では否決されているわけですが、通っていないんですが、そうやって住民が請求してきたら、議会はたまじめにちゃんと議論をして、否決すべきかどうか議論すべきだというふうにするかどうかという問題だと思います。

私も、国民、住民に減税願望というのはものすごく強いと思うんですよ。だから、ここを自由化したら、出てくる可能性は十分あると思っていますけれども、それを受けて立つべきなんだと、こういうふうに考えるかどうかだと思います。

【牧原教授】　　ちょっとよろしいですか。

【西尾主査】　　どうぞ。

【牧原教授】　　今、西尾先生が議会との関係と言われた部分が、実はここに直接は記載されていませんけれども、やはりそこは非常に重要で、本来は議会の中から出てきてもお

かしくないような減税要求なのかもしれないですね。ですから、住民投票もイニシアティブも、結局議会が活性化して、なおかつという部分が一方ではあるんだと思うんです。それが特に欧米ではそうなんだと思います。

今、議会を活性化しようとしているときに、どの程度制度設計をすることを具体的に考えていくかという問題も他方では、私はあるんだと思うんです。もちろん、イニシアティブもレファレンダムも制度として活用するということは十分考えられると思いますけれども、議会のほうから本来出るべきことでもあるのではないのでしょうか。そう思います。

【西尾主査】 議会でそういう発言をして、減税を検討すべきだというのは、幾つもの例があるんじゃないかなと思いますけれども、多分、執行機関が全部拒否して、議会もあきらめたというのが多いんじゃないでしょうか。

さて、このことについてはあまりご発言がないので、私は、これは外すべき時期かなと思っておりますけれども、もう少し一般的に、資料3の1の住民投票全般の問題、レファレンダムとイニシアティブの問題全体について、時間もあまりないので、こちらのほうについてご意見を承りたいと思います。

先ほど岩崎さんは、イニシアティブのほうが重要なんだということを強調されましたけれども、そういうお立場に立ってイニシアティブを検討する場合の論点ということでもいいのですけれども、そのときには、やっぱりその対象を限定する必要があるとか、無限定なのかとか、どう考えていくべきかと。最終的には、拘束力のある住民投票に付されるのか、それも諮問的なのかとか、さまざま論点がレファレンダムと共通にあり得るんですけれども、ここは岩崎さんのご意見がありましたら、述べてください。

【岩崎教授】 直接民主制そのものをとっていないので議会があるわけで、ファイナルセイというか、最終決定は議会ができるということから言えば、比較的自由に、対象をあまり限定しないでおいたほうがいいのかという気はしています。

与えられた質問に答えていますか。

【西尾主査】 はい。

最終的には、議会が議論をするんだからという前提でお話になったわけですが、ということは、議会が議決する事件に限るということでしょうか、それとも、いわゆる議決事件には限らないということでしょうか。

【岩崎教授】 それも含めて。

イニシアティブのほうが重要だと先ほど申し上げましたのは、議会の活性化にもつなが

るという前提です。決まりきった中ではなくて、いろいろな刺激を与えて活性化していくことが重要なので、例えばとんでもないものが上がってきたとしても、それはそれでその住民が考えたことなので、それに対して一応議論をする。結果は、自治体の議決要件に入っていないので、対応はできないと説明すればいいわけで、最初から決めつけるのではなくて、最後にそういうことができるということを前提にオープンにしておくほうがいいかなと思っています。

【西尾主査】 この7ページのところ、住民投票制度を制度化する際の論点、ここの(2)対象事項等についての冒頭に、自治法74条の延長線で考えればというのは、今ある条例制定・改廃請求制度ですけれども、これの延長線で考えれば、あとこれは条例の制定、改廃の請求権ですから、条例という形で出すんですよね。案がどこまで詳細に詰められているかどうかはともかくとして、条例案として請求されるということですよ。だから、あくまでこれは対象事項は条例ですよということが限定されているわけです。岩崎さんのご発言は、その限定も要らないのだと。要するに、議論しろと。この問題について、議会で議論しろというような請求まで広げろということでしょうかということなんですけれども。

例えば住民投票でかけられるようなことといえば、可動堰の設置の可否とか、産廃の施設のあれを評価するとかしないとか、何でもいいんですけれども、基地問題であろう、原発の設置であろうと、そういうことは条例の形式で出してはいないと。この可否を議会で議論してくれというような請求も認めるということなんでしょうかという質問にかえってきましようか。

【岩崎教授】 イニシアティブは受けた議会が、それでその後、必ずしもレファレンダムにかけなくても、議決をすることで成立をさせるということと、それからレファレンダムにかけるといふのとあると思うんです。イニシアティブすると、必ずレファレンダムに行くというのは、私の頭の中にはないので、多分その辺が、どっかで切れてしまっているんで、すいません、議論になってないのかもしれない。

【山崎住民制度課長】 ちょっと説明の仕方がまずかったと思いますけれども、レファレンダムの議論を先にいたしましたのは、ある案を住民に戻して可否を問うところがレファレンダムなわけですけれども、レファレンダムにかけるときに、議会が発案するとか長が発案するとか、あるいは住民が発議して発案するというケースもあり得ますが、何かの案をレファレンダムにかけると。

ここで実は、イニシアティブと言っているときに、先ほど西尾先生からお話がありまし

たけれども、今の現行自治法上のイニシアティブは、イニシアティブと一般に外国で言われているものの半分が規定されておりまして、条例の形式をとった上で、50分の1の署名を集めてくれば、その条例案を議会で議論しましょうと。議会で議論して否決されたら終わりですよということになっているんです。

直接的レファレンダムとか間接的レファレンダムと言われてはいますが、要は、直接的イニシアティブとか間接的イニシアティブと言われてはいますが、その後、各国の制度は住民投票に戻すと。否決したら、必ず住民投票にかけるとか、あるいは別案をつけて住民投票にかけるとか、そこまで来てまして、その議論をするときには、レファレンダムの議論の上に立って、イニシアティブの議論をするというのが、わりとわかりやすい議論かなということで、こういうふうに提示させていただいたということでございます。そういう意味で、現在の自治法は、条例という形式に限ることと、議会で議論するところまでしか認めていないということなので、そこをどうするかだろうというふうに思います。

【西尾主査】 どうぞ。ほかの方々もご意見ありましたら。

これは、時間がなければ、もう一回ぐらい議論する余地があるのかな。それとも、一応今日はこれで終わりにというふうにしてしまうかどうかにもかかわるんですけども、あと5分ぐらいしか残っていないんですが、どうでしょうか。

特に積極的にご発言がなければ、私の基本的な感想だけ述べさせていただきますが、1つは、諸外国の例というご説明も参考資料で出ましたけれども、早くからこういう制度を取り入れて、連邦のレベル、州のレベル、自治体のレベル等々に広く活用した最初の国は、ご承知のとおりスイスなんですよ。そのスイスの制度が、19世紀末から徐々にアメリカ合衆国に普及いたしまして、アメリカの場合は、連邦政府がこれを取り入れたことはありませんけれども、州政府と自治体のレベルでかなり広い範囲にわたって、レファレンダムとかイニシアティブという制度が採用されるようになったと。世界の中で、スイスとアメリカ合衆国という二国だけがもっぱらそういうことをやっていたと。

よその国は何でそんなことまでやるんだという冷たい目で見ていたというのが歴史だと思うんですけども、ワイマールの時期のドイツが、これをまた広く採用したんですよ。それで、ワイマール期にはドイツでもこういうことが行われて、スイス、アメリカだけじゃなくて、ドイツにまで普及したということなんですけれども、イギリスとかフランスとか、それぞれ伝統的に民主主義の国としてやってきた国々は、こういうものを取り入れなかったと。これは危ない制度だというふうに考えて、ずっと見てきたというのが歴史だと

思うんです。

ですから、基本的には、議会制民主主義という考え方からすれば、かなりの危険を伴っている危険思想なんですよ。この直接立法制度というか、直接民主制的な諸制度というのは、そういうふうを考えられてきたと。だから、間接民主制との関係をどう考えるかというのが大問題として議論されてきたということだと思っんです。

しかし、最近、表にありますとおり、1970年代ぐらいでしょうか、徐々にヨーロッパの国々で住民投票というのを活用するようになってきたんです。スイス以外の国々が。ドイツもワイマールの制度が終わって、ナチになった以降は、基本的には採用していなかった、やめたわけです。ああいう制度が1つの原因になって、ナチズムが登場したという認識があるわけです。だから、非常に危ない制度だというふうにドイツ人も思ったわけで、戦後は通らなかったんですけれども、EC、EU問題が出てきたというのが1つのきっかけだと思います。だから、ECに加盟するかEUに加盟するかとか、ユーロに参加するかというのが各国で国民投票にかけられる。これは国政のレベルの話ですけれども、こういう形が出てきたし、ヨーロッパでも緑の党等が出てきて、原子力発電をどう考えるかという、原子力問題というようなことについて国民投票に問うというようなことが行われ出して、フランスやら何やら、スウェーデンやら、いろんなところに広がって、必ずしもスイス、アメリカの独特の制度というわけでもなくなってきたというのが現在の段階だと思っんです。

ただ、なぜアメリカやスイスからこれは始まったんだろうかと。1つには、皆さんがおっしゃる二元代表制的な仕組みをとっている国だったということなんです。長と議会の対立という問題が起こる国だったわけです。そこで、長と議会で対立して、デッドロックになるという問題に関して、解決方法が必要だったという国が、こういうことを考え出したんじゃないかというのが根本だと私は思っんです。

だから、日本の場合にも、まずまず常識的に考えることは、長と議会の間に収拾のつかないデッドロック状態が起こったときに、それを解決する手段として、強制的なとか、義務的なレファレンダム制度を入れるか入れないかということが問題になるんだろうと、そういう形でまずは出てくる制度なのではないかなというふうに思っということが1つです。

あとは、拘束力を持った住民投票ということになりますと、非常にいろいろなデメリットも多いわけでありまして、制度設計は非常に慎重じゃなきゃいけないというふうに思っ

んです。ですから、どこの国でも、こういう事項に限るというポジティブリストで決めるか、そうではなければ、こういう事項は対象にはいけませんよというネガティブリストを決めるか、どちらかをしているわけで、それ抜きに、自由自在に何でも結構ですというのはなかなかやっていないことではないかと思うんです。日本でも取り入れるということになると、特に任意的なレファレンダムを取り入れるということになると、何を対象にすべきなのか、何は外すべきなのかということをお大議論しなきゃいけないんじゃないかと。

その問題は、日本で考えたら、これが許されたらば、基地問題は必ず投票になってくるということです。これは、外交、防衛問題を非常に心配している方々は、断固許さないというふうに言うでしょうね。それから、片や原子力発電所問題も必ずかけろと。これを否定したい人のほうは、絶対住民投票事項にできるようにしろと主張されるだろうと思うんです。そんなことをやっていて、原子力政策できますかという議論が必ず出て、大変な政治論争になるんじゃないかと思うんです。そこをよく考えながら、制度設計しなきゃいけないので、これは結構難しい問題ですと、私はそう思っていますということです。

決して否定的ではありませんけれども、もし考えるなら、ものすごく慎重に考えなければいけないんじゃないでしょうかということでございます。

さて、何か自分で発言して、終わりにしてしまうのは気が引けるんですけども、時間も参りましたので、本日はこの辺で終わりにさせていただきたいと思えます。

本日のご議論につきましては、事務局において整理をしていただきまして、もし重ねて時間をとって議論をしろと言うのなら、また次回出させていただくとか、そちらのご判断にお任せいたします。

本日は、皆様、ご多用のところご出席いただきまして、ありがとうございました。以上をもちまして、第一分科会の第7回会合を閉会いたします。どうもありがとうございます。