

○碓井委員長 それでは、時間がまいりましたので第2回専門小委員会を始めさせていただきます。

先般、川端総務大臣が新たに就任されまして、本日御多忙の中御出席いただいております。開会に当たりまして、川端総務大臣にごあいさつをお願いしたいと存じます。

○川端総務大臣 皆さん、こんにちは。

御紹介いただきました、このたび総務大臣を拝命いたしました川端達夫でございます。これからよろしく願いいたします。

皆様、今日は本当にそれぞれにお忙しい中をお集まりいただきまして、ありがとうございます。「第30次地方制度調査会第2回専門小委員会」の開催に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げます。

地域主権改革を進めるという方向の中で、いろいろな取組みをやってまいりました。何と言いましても地方の自治体において自由度が高まる一方で、これ以上に地方の住民の皆様がどういう思いを持っておられるのか、それがいかに行政に反映できるのかということが極めて重要な課題であるということは、皆さんも御案内のとおりでございます。

そういう意味で、住民自治の充実を地方自治法改正案という形でやりたいということできるとりまとめた部分に関して、さまざまな意見が提示をされているということは伺っております。

委員の皆さんにおかれては、地方自治法改正案についてしっかりと幅広く御議論いただき、できますれば改正案を国会に提出するための成案が得られるように御議論いただくこと、御尽力いただくことを改めてお願い申し上げておきたいと思っております。

また、諮問事項の1つであります大都市制度の在り方については、皆様御承知のように各地域においてもさまざまな議論が展開をされております。大都市の問題については人口減少等、社会情勢が大きく変化する中で避けて通ることのできない課題であると考えております。地方自治法改正に対する提言をまとめていただいた後には、是非とも大都市制度の在り方について御審議をいただきたいと思っております。

このほか、議会の在り方、あるいは東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体質の在り方などについても諮問されております。

委員の皆様におかれましては、それぞれのお立場、御経験、御見識を踏まえて、闊達な御議論の中で答申をおまとめいただきますように重ねてお願いを申し上げます。冒頭のごあいさつに代えたいと思っております。

お世話になりました。よろしく願いいたします。

○碓井委員長 ありがとうございます。

川端総務大臣におかれましては、公務のためにここで御退席されます。

○川端総務大臣 ありがとうございます。

(川端総務大臣退室)

(報道関係者退室)

○碓井委員長 本日は、前回御議論いただきました内容を踏まえまして、学識経験者の委員で更に議論を進めてまいりたいと考えております。

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

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 それでは、御説明申し上げます。

資料1が前回の専門小委員会における主な意見でございまして、少しかいつまんで御説明申し上げます。

資料2はそれを踏まえまして、前回の地方自治法の改正案ということで御説明している部分にちょっと補足した方がいいと思われるものがございまして、その辺りの御説明をしたいと思っております。

まず、資料1でございまして、『地方議会の会期』に関する主な意見」ということで1ページでございまして、地方六団体の皆さんからの御意見でございましてけれども、都道府県議長会からは、今回、年を越えた会期設定が可能になる点について評価すると。ただし、会期の始期を1月に特定せずに、自主性に任せられないかという御議論がございました。

全国町村議長会の方からも、会期の決め方について、各団体の判断に委ねられるようにしてほしい。細かな点まで法で定めると、自由度が高いと言えないのではないかという議論がございました。

全国知事会の方では、現行法制下でも通年議会は可能なので、議会と執行部の調整に任せるべきではないかという議論がございました。

2ページでございまして、『専決処分』に関する主な意見」でございまして。

六団体の意見といたしまして、三議長会のすべてから、予算と条例は議会の本来権限である。不承認に対して長に対応義務を課すことは必要であるという御議論がございました。

加えまして、都道府県議長会の方からは、補正予算の場合、議会側に提案権がないということの御指摘もございました。

一方、全国知事会の側からは、日切れ法とか災害時の緊急措置など、専決処分せざるを得ない事項がある。

一律に対応を義務付けるのはいかがかという議論。

条例について、議会側が対案を提出することは可能ではないか。長に対応義務を課すことが必要なかどうか。

不承認のおそれがあるということから、長が必要な専決処分について萎縮することが懸念されるのではないか。

3ページ、全国市長会の側から、義務的経費や災害応急等に必要な経費の専決処分なので、対応義務を課すのはどうかという話。

現行の再議制度において、いろいろな長の側からの対抗措置もあるんだということについて、どう考えるのかという意見がございました。

有識者の委員の皆様の方からは、条例と予算というのは議会の本来権限である。そうい

うものについて議会が不承認としたら、やはり長としてそれに沿って対応するのは当然ではないかと。特に予算については予算編成権が長にしかないため、議会は対抗手段がないのだという議論。

専決処分はあくまでも例外的な措置である。長の対応義務は必要であるという御議論がございました。

4 ページ『『解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和』に関する主な意見』でございます。

六団体の方でございますが、全国知事会から、リコール合戦で直接請求が頻繁に行われるということはあるべき姿なのかというお話。

制度に問題があるのか、住民の関心が薄いのかということの分析も要るのではないかと。14 年度に署名数の要件が緩和されておりますが、直近の名古屋市で請求が成立していることも考慮すべきではないかと。まずは署名収集期間の延長を行い、その運用状況を検証した上で考えるべきではないかと。

全国市長会でございますが、リコール請求が頻繁に行われたら安定した行政運営ができなくなる。極めて慎重であるべきではないかと。

署名収集期間の緩和のみで足りないのかどうか。指定都市市長会からは、都道府県と同様に署名収集期間を 2 か月以内にすればいいという議論がある。平成 14 年の改正から、まだ時が経ってないというお話がございました。

有識者意見でございますが、委員の先生方からは、大きな市と小さな市で署名要件の設定の仕方に差を設けた場合、署名の重みをどう考えるのかという御議論がございました。

6 ページで『『条例の制定・改廃の請求対象の拡大』に関する主な意見』でございます。知事会からは、社会保障関係費が毎年大幅に増加するなど、地方財政は極めて深刻である。減税要求によりまして、地方公共団体の財政基盤に大きな影響が生じることが懸念される。

受益と負担の均衡の確保、直接請求が政争の具として利用される危険性の観点から、改正には反対せざるを得ないという議論。

全国市長会でございますが、なぜ今、必要なのかというお話。

乱発されることは想定されないとしているけれども、十分な検討が行われたのか。

もう一点、税と社会保障の一体改革や復興財源の議論が現に行われている。地方財源の確保が喫緊の課題のときにどうなのかという話がございました。

7 ページ、全国町村会でございます。

減税を掲げた地域政党が多くの支持を得ている中で、こういうものを直接請求の対象とするものの影響が大きいという話。

やはり復興財源の確保に伴う増税だとか、社会保障と税の一体改革の議論が行われていることで、拙速を避けてもらえないか。

市議会議長会も、現時点としては慎重に検討。

全国町村議長会も、やはり社会保障と税の改革とか、震災対策の増税の議論をされておりました。

8 ページ、委員の皆様の意見でございますが、タイミングの問題なのかどうなのか。

執行部あるいは議会にとって、請求されて議案を可決することが困るのであれば、粛々と否決すればいいのではないかという議論。

この制度自体はいいものだけれども、副作用を解消することが必要なのであれば、その議論ではないかという御議論もございました。

9 ページ『『大規模な公の施設に係る住民投票制度』に関する主な意見』でございます。

知事会の側から、26 次地制調答申で住民投票の対象事項、長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力の在り方という論点が出されている。審議が尽くされていないのではないか。

対象でございますが、大規模な公の施設に限定するというお話でございますが、市町村合併など優先すべき事項はないのかというお話がございました。

全国市長会でございます。

同じように、なぜ公の施設のみを対象とするのかについて明確ではないという議論がございました。

知事会も同様でございますけれども、拘束力のある住民投票制度について、拙速に制度化を図るべきではないという議論がございました。

10 ページで、全国町村会の議論も、二元代表の根幹に関わるという議論がございました。

全国都道府県議会議長会でございますが、幅広い意見を聞きながら慎重な議論を行う必要がある。

町村議会議長会でございますが、今後の長と議会の基本構造の方向性をまず議論した上でやるべきではないかという御議論がございました。

11 ページで、委員の先生方の意見でございます。

今回の改正案というのは一律に義務付けるものではなくて、条例による選択肢を置くものである。地方の自由度の拡大に配意した案となっているということ。

それから、プロセスをとっている。議会が承認した後、住民の判断を求めるというプロセスになっていて、長と議会と住民が議論し、決定するという工夫された案となっているのではないかという議論。

実際に負担する住民に、責任ある判断をしてもらうという意義もあるのではないかということ。

住民投票を選択制にするということで、直接民主制で解決するのか、間接民主制で解決するのかということを、各団体が議論することになるのではないかという話がございました。

12 ページ「その他の意見」で、市議会議長会と町村議会議長会では一部事務組合について議論がございました。

一部事務組合等の脱退手続の見直しは、安易な脱退による支障があり得るので慎重にということ。

それから、実態を明らかにした上で結論を出しても遅くはないのではないかという議論がございました。

以上を踏まえまして、前回、私の方から御説明をいたしましたことに補足をいたしまして、少し制度の趣旨なり考え方について御説明したいところがございます、資料2を提出させていただいております。

資料2でございます。

まず「地方議会の会期」でございますが、会期の始期を1月と定めることについてどういうふうに考えたのかということでございます。

これは、一般に議会活動が2、3月に翌年度の予算案の審議を行っている。9月ないし11月に前年度の決算の認定を行っている。大体1月から1年を単位として活動している実態があるのではないかということ。

現行の定例会・臨時会制度について、暦年を単位として考えられているということ。

それから、これはだからどうだという話もありますが、国会におきまして、常会が1月中に召集となっているということも踏まえたものであります。

ただ、ここにつきましては、1月でなければならぬかどうかということは議論があり得るかもしれません。

それから、毎月1日以上会議を開く日を定めているということでございますが、これは何のためにそうしているかということをおし上げますと、勿論、現行の定例会・臨時会タイプの議会でもよろしいわけでございますが、条例でこういうタイプの議会を選んだ場合に、毎月1日以上、定期的に会議を開催して審議を行うということをおし、あらかじめ住民に明らかにしておくことが必要なのではないか。

年間を通じて、予見可能性のある形で定期的に議会審議を行う新しい議会運営を実現しようとするということで、こういう決めをしたらどうかということでございます。

長や執行部の出席義務についての特例でございますが、すべて団体に任せろという議論も六団体の側からありましたが、長等は、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならないと現行でなっておるわけでございますけれども、長が効率的な行政執行をするということに配慮するとしますと、やはり定例日における審議や議案の審議に限定するということではどうか。つまり、議会の側で議員同士の議論をされているときに、毎回、長が必ず求められれば出席するという話にはならないのではないかとということでございます。

2ページ、専決処分がされて、次の議会に専決処分の承認を求めたのであるけれども、それが議会では不承認とされた。その場合にどういうことを要求しようとしているかでございます。

前回は条文を示しておりませんでしたので、誤解もあるかと思っておりますので御説明いたし

ます。

現行の 179 条に 4 項を付け加えました。「前項の場合において」というのは、専決処分が不承認になった場合でございます。

「条例の制定若しくは改廃又は予算に関する処置について承認を求める議案が否決されたときは、普通地方公共団体の長は、速やかに、当該処置に関して条例の制定又は改廃に係る議案の提出、補正予算の提出『その他の』必要な措置を講じなければならない。」

法令の用語では「その他の」となっておりますので、その前の条例の制定とか改廃、補正予算の提出というのは、例ということになっております。例示でございまして、必要な措置の具体的な内容は長が適切に判断することとなる。

今までの地方自治法ですと、不承認であれば不承認だけでございまして、単に政治的責任を負うこととなりますが、今回の改正案では何らかの必要な措置を講じなければならないということを義務付けたこととなります。

次のページでございます。

「解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和」でございますが、説明が足りておりませんでしたのは、署名数のお話ばかりしてございまして、署名収集期間について御説明しておりませんでした。

現行の地方自治法施行令におきましては「都道府県にあっては二箇月以内、市町村にあっては一箇月以内でなければこれを求めることができない」となっておりまして、署名収集期間が都道府県と市町村で違うわけでございます。

ここに書いてありますように、この期間中に、請求代表者は署名簿を作成しまして、その署名簿は改編ができないように、各ページごとに割印をすることになってございます。

請求代表者が自ら署名を収集するほか、委任状を作成して委任をすることができます。こういう人たちに委任したということ、選挙管理委員会に届出を提出することになってございます。こういう手続を踏むわけでございます。

ちなみに、平成 22 年度に行われました名古屋市議会解散請求の場合、1 か月の間、請求代表者数は 10 人でございましたが、報道によりますと、署名収集の受任者は 4 万人でございまして、4 万人で集めた。その結果、法定署名数 36 万 5,791 に対しまして、46 万 5,602 人の署名をお集めになりまして、審査の結果、有効署名数が 36 万 9,008 人に達しておりますので、請求が成立をしたということでございます。非常に受任者数の多い手続をやっておるということでございます。

4 ページ「大規模な公の施設に係る住民投票制度」でございます。どういったものを考えているかということにつきまして、少し補足をさせていただきます。

1 つには、今回導入を試みておりますのは、一般的に、例えば住民投票の章を設けまして、いろいろなものが対象になり得るんだけれどもというふうにしてはございまして、「公の施設」という章が地方自治法にございますが、そこに手続をつけ加えるという形になってございます。

ごらんいただきますと、まずその団体が大規模な公の施設、例えば文化会館とか音楽ホールとかでございますが、そういったものについて住民投票を導入しようとするときには、この法律に基づく条例を制定いたします。かつ、どんなものを対象にするのかということも地方公共団体に任されておりまして、例えばうちの団体では事業費がこれぐらいとか、あるいはこういう種類のものとか、こういう大規模なものということを自分で定めて選ぶわけでございます。

そういうことをいたしまして、いざそういう大規模な施設をつくろうとするときには、長は予算を提出する前にどういうものをつくるのかということをはっきりさせる。この施設の設置の目的、位置はこういうところにつくる、予定した事業費はこれぐらいで、財源等はこれぐらいということについての方針案をつくりまして、それに続いて議会の承認を求めるわけでございます。

議会でどういう施設になるのか、本当に必要なのかということについて議論いたしまして、施設の性格だとか、お金がどれぐらいかかるかということが明らかになっていく。そこで議会が承認をいたしましたら議決をして、住民投票にかけるということでございます。

そういった意味で、地方公共団体として住民投票を導入するかどうか、対象をどうするか、それから、いざこの施設をつくろうというときにプロセスが明らかになるようにということを考えてつくったものでございます。

住民投票でだめであれば、それからは予算提出ができませんので、施設をつくることができなくなります。

念のために、こういうふうに法律で定めますので、公職選挙法中の選挙に関する規定の必要な部分を準用するということになります。そういった意味で、住民投票するときのルールは、一定の部分が準用されるということを考えてございます。

最後に、御説明しておりませんでした一部事務組合や協議会からの脱退手続きにつきまして、御説明を申し上げます。

6 ページ、現行の制度は、例えば清掃工場、ごみ処理の工場を運営する一部事務組合があります。A市とB市とC市で一部事務組合をつくっている。ここには一部事務組合の長もいれば、議会の議員もいるわけでございます。監査もするようになってございます。そういうときに、例えばA市が脱退をしようとするときにどうなのかといいますと、A市の議決も要りますが、B市の議会の議決、C市の議会の議決も要るわけでございます。3つの議会の議決がそろったときに初めてA市は脱退できるというふうになります。

今回想定しております制度は、実はその背後には、昔はかなり構成団体が多い、5つとか6つの市町村が入っている一部事務組合があったわけでございますが、市町村合併を行いました結果、かなりの団体が、一部事務組合を構成している団体の数が少なくなってきております。

そういうときに、例えばA市とB村が組合をつくっている。そういう場合に、もはや議会まで置いて組合を運営するのではなくて、A市の側に仕事を受託すればいいという場合

もでございます。そういう場合に、一部事務組合からA市が抜けるというふうにしよとするとどんな手続があり得るのかということで、通告を経まして2年以上経ちましたら、A市は脱退できるというふうにしてはどうかというのが今回の改正案でございます。

この辺の説明が欠けておりましたので補足させていただきました。

以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、事務局から御説明のありました事項について、これから意見交換を行います。ただいまの御説明等に対する御質問も含めて、御意見等がございましたらお願いしたいと存じます。

便宜上、この順番を意識しながら進めることにいたしましょうか。全体を通して結構なんですが、まず地方議会の会期のこと、その辺から御質問あるいは御意見がありましたら出していただければと存じます。

江藤委員。

○江藤委員 地方議会の会期が出ているんですが、全体的に前回の資料だと、地方議会制度というところに入っていたのかなと思っておりますが、前回の資料も見ながら、少し質問と意見をさせていただきます。

ほかの事項と異なって、条文自体が出ているわけではないので正確には理解できないんですが、定例会と臨時会の開催とは異なる通年の会期が設定できることは、柔軟性という意味でいいことだと思っております。

今の通年を、既に北海道の白老だとか福島、蔵王町、市レベルでは四日市市議会とか、県レベルでは三重県議会とかが通年やほぼ通年をやり出しています。

これは今回の趣旨とも重なるところがあると思うんですけども、しっかり議論する、しっかり調査研究する、しっかり住民の声を聞く参考人制度や公聴会という時間的なことと、議会の招集権を議会側にシフトさせるという意味とか、公務災害の対応とかでこういうことを設定していると思います。

今日行われているのは、今回設定されているイメージとは異なりまして、御存じだと思いますが、通年と言いながらも従来の3月、6月、9月、12月に集中的に行いまして、それ以外でそれらの調査をやったり住民との意見交換をやっているという制度設計になっています。

今回の提案というのは、今行われていることも通年で認めるということであれば大賛成なんですけれども、通年の会期を、これは前回の資料のときのイメージのところなんですけど、これとは異なるイメージに特定化することについては、私は問題だと思っております。通年という意味で、定例で1か月に1回以上というものだけに限定する、特定化することだけを設定することです。

通年の会期の設定によって、幅の広い住民が議員として参画できるという発想の下で、恐らく第2、第4木曜日の夜8時～10時までだとか、6時～8時まででしたか。そういう

アメリカの地方議会のイメージなんですけれども、それだと調査研究のための昼間の活動をどう位置付けるかとか、もしこの調査研究活動を重視するんだったら、多様な議員の誕生になるかどうか、そうした条件整備。もっと具体的に言いますと、休職だとか時間休の制度というものと同時に設計しないと、夜だけ出ればいかなという議論になってしまうのではないかと。

ともかく、今回の提案については、多様な通年制をそれぞれの自治体が決めればよいということで私は大賛成ですが、提案のように従来の方式、定例会・臨時会のほかに通年の会期をすることができるかとするか、あるいは単に議会の会期を条例で定めるとするか、どちらかでいいのではないかと。それ以外、資料のアスタリスク以下の月1回以上とか、細かいことについては一々条文で書く必要もないのではないだろうか。

もう一度繰り返しますが、通年の会期というのを特定化したイメージで設計することについては問題があるのではないかと。多様な通年のやり方があっていいのではないかと考えています。

まずは通年のことについて、意見を述べさせていただきました。

○碓井委員長 ありがとうございます。

今の点については、事務局の方から何かありますか。

○山崎行政課長 少し誤解を招いた部分があると思いますが、実は1か月に1回とか週に1回とかいうのを少し強調しておりますけれども、集中的に議論する期間を設けることは当然だと考えておまして、例えば2～3月について予算、10～11月の決算のときに集中的に審議することも当然に想定しております。

しかし、毎月1回は集まる日を決めておいていただいた方が、住民に対してわかりやすいのではないかとということでございまして、恐らく多様な議会運営が行われることになるんだろうとっております。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 日程を明確にしておくこと、住民にとっても会議がいつ開かれるかがわかるというのは、私もすごくわかるんですけれども、そのイメージ図が、例えば月1回の夜間に開催するというイメージ図です。しかも、それは広範な人たちが議員になれるということで、恐らくこれはすごく大事なことなんです、サラリーマン層でもなれるという設計の仕方のイメージだと思うんです。

これはこれで現実に作動すればすごくいいことだと思うんですが、その辺りのところで、特定のイメージで設計されるということについての問題点を、私はお話したわけです。

○碓井委員長 この辺は、ほかの委員の皆様から。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 私も通年会期を含む会期の自由化ということには大賛成なんですけれども、どうせ変えるんだったら、より一層自由化してもいいのではないかと考えております。

というのは、これは国会レベルのことなんです、通年会期制というのはよその国でい

ろいろなやり方をしています、確かに御提案のように1年に1回必ずある日に開く。そして、その次の会期が始まるまでの1年間を1つの会期とするという通年会期も確かにあります。アメリカは1月からですし、イギリスなどですと秋からで、そういうやり方をしているところもございますけれども、もう一つ更に踏み込んでというか、選挙が終わりますと、あるときに召集されて会期が始まって、それはもうずっと次の選挙まで継続すると。要するに、会期というものが全然なくなってしまうやり方をしている国も、今は多いんですね。そういうことも当然可能になると思いますので、もうちょっと自由度を高める書き方があってもいいのではないかと思います。

もう一つ気になるのは、会期不継続原則についてはどのようなことを考えられているのかということも伺いたいと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

後の方のことは結構大事なこともかもしれません。会期というものの意味なり、その効果ということも関係します。この点、事務局から。

○山崎行政課長 今回御提案しております制度は、会期という概念をなくすという制度ではありませんで、1年を通じた会期になっておりますけれども、会期概念はあるというふうにしております。そういった意味で、会期不継続の原則も同じように適用されると考えておまして、そこについては現在の地方自治法が想定している召集、会期ということを持続しながら、何とか1年の会期を持ち込んでいくというふうに、今回は議論をまとめたわけでございます。

○碓井委員長 大山委員、よろしいでしょうか。もし御発言がありましたら。

○大山委員 御趣旨はわかりましたけれども、どうせだったらもう少し踏み込んでいいのではないかとというのが私の考え方です。

○碓井委員長 大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 市民の立場からしますと、毎月1日以上会議を開くことを定めることについては、市民の議会傍聴の機会が増えて、政治離れが叫ばれている今日、政治に対して関心が高まるよい機会ではないかと私は考えます。

また、専決処分の乱用を防ぐ意味でも、会議を開くいとまがないという意味でも必要なことではないかと考えます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに会期についての御質問は、斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 私も基本的に会期を1年で、なおかつ、その中で自由度を拡大しようということには賛成です。

ただ、その中で細かく縛り過ぎではないかという御意見については、定例日が1回というのは、その1回にすることによってどういう議会のイメージするのかというのは議会ごとに、あるいは団体ごとに考えればいい話で、この案の趣旨としては、1回は開くことによって長の方もそこは出席義務がありますよと。つまり、長の側が通年議会ということに

なって、ずっと議会日程に縛られるのは執行部と長の関係から言っても好ましくない。したがって、通年議会にするのであればそちらの方への配慮もある程度必要だという方向性で議論したと、検討会議での議論を思い起こす次第です。

ですから、各自治体で議会をどう制度設計していくかということについては、これを規定したからといって何か固定化するという事ではないと考えます。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。太田委員、どうぞ。

○太田委員 江藤委員にお伺いしたいんですが、私は事務局と江藤委員の間で何が対立しているのかがよくわからないのです。毎月1日以上開くということを決めることに反対するという事は、1日も開かない月があるような定例議会も認められていいではないかという趣旨ですか。

○碓井委員長 江藤委員。

○江藤委員 話す機会を与えていただいてありがとうございます。

今月に1回開くことを否定しているわけではなくて、通年なら通年で、開き方というのはそれぞれの議会ごとにあってもいいでしょうということなんです。今、私が例示した今行われている通年ということは、現状からすると変則になっています。要するに、定例会・臨時会の中でのことなんです。

それにもう一つ、従来やられている、何月かに集中的にやって、それ以外も基本的には議会が動いているという設計の仕方もあり得るのではないのでしょうかということなんです。いろいろなパターンがあってもいいのではないかと。自由度を増すという意味では、通年と言ったら月に1回やらなければいけないとまで条文で書き込むというのは、規制を強化しているのではないのでしょうかという疑問です。

○碓井委員長 太田委員、まだわからないところはありますか。

○太田委員 今の案でも自由に決められるんですね。要するに、通年議会をやらないという選択もあるわけです。ですから、今まで通年議会だと言っていたものが通年議会ではなくなるということになるかもしれませんが、禁止されてはいないので、地方行財政検討会議で出てきた案と江藤委員との間の対立点は、結局ないのではないかと気がするんです。

○江藤委員 事務局の方にお聞きしたいんですが、今のいろいろな現状を踏まえて、先ほど言った時間的な余裕をとるだとか、いろいろなメリット、それから私も忘れていたんですけども、専決処分がないようにするという意味で、現状の定例を1回にして年を、例えば4月1日～3月31日までを会期とするということは、現状の解釈からすると定例会・臨時会は当然できるという意味なんですか。これが変則だから、今度は通年のことについて法律で設定する。それもそこの中に入るんだという理解を私はしているんですが、どうなんでしょうか。今行われている通年は、変則ではないんでしょうか。

○碓井委員長 行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 現在行われている地方議会の運営というものは、別に違法でも何でもあ

りませんで、要は定例会の回数が4回という縛りもありませんので、定例会の会期をどう決められるかということによってやっておられるということはあると思うんです。

ただ、今回の改正案について言うと、地方自治法は定例会があって臨時会があるということ想定しているというふうに解釈する向きからしますと、そういう1年間の定例会を持ってらっしゃる議会が、必ずしも通常の形態に見えない可能性があるわけです。

それで今回は、定例会・臨時会というパターンをお選びになるところと、今は1月と決めておまして、ここはいろいろ議論があるかもしれませんが、ある日を招集日にいたしまして、1年間を通じて会期があるというふうに構成されるところもあり得るようにしよう。最低の縛りとして毎月1回は会議が開かれるようにしてくださいねと。あとはどんなふうに集中的に、何月に何日会議を開いても、何月に2か月開いても、それは会議の開き方の問題ですから、地方公共団体の議会に任されているという構成にしたいということでございます。

○碓井委員長 確認はよろしいですか。

○江藤委員 確認なんですけれども、最近やられている通年議会というものについては、定例会・臨時会ではなくて、これを1つの通年という形で年1回やっていますね。これは、今の事務局の説明だと通年議会に入るんですか。それとも別建てに入るんですか。通年の会期に入るんですか。それがはっきりしなかったんです。

○碓井委員長 どうぞ。

○山崎行政課長 私どもが考えておりますのは、制度を申し上げた場合には2つのパターンがあるんだろうと。

1つのパターンは、ある日を招集日に決めて招集行為がありますが、1月の何日かというのを条例で決めますので、次の年の前の日まで会期になっているというパターンの議会が1つある。

もう一つは、今までどおりのやり方の定例会・臨時会の議会がある。

そのときに、先生がおっしゃいますように、現行でやっておられることは違法ではありませんので、定例会が長く続くパターンのやり方をとっていらっしゃることに、現状を否定するものではないと思います。

ただ、今回のように、きちんと通年で議会を運用するパターンを制度として認めることになりますので、恐らくそれは、毎月1回開くというところの縛りだけでございますので、通常の場合は、条例を定めて新制度の方を御選択になるようになるのではないかと思います。現行のままおやりになっても違法ではないと思います。

○江藤委員 よろしいですか。

○碓井委員長 はい。

○江藤委員 私は違法か違法でないかを聞いているわけではなくて、それは当然そういうことをやっていますから違法ではないと思うんですが、従来の定例会・臨時会の中の変則として見られないですかと聞いているんです。当然、今やられているのは定例会・臨時会

の中でやられているから、そちらに入りますよという解釈なんですか。

○山崎行政課長 私、ちょっとつかみかねているかもしれませんが、通年で議会をされる場合は、一般的には今回の新しい制度の方に移行するのではないかと思います。ただ、現行において定例会・臨時会があるとしても、定例会の回数は自由に決められますし、会期も自由に決められますから、それについてはその選択肢はあるのだろうと知っているということでございます。

私は、今のお答えの肝がちょっとわからなくて、要は、今までは定例会・臨時会とわざわざ決めているものですから、割と無理をして定例会の方に押し込めるような運用をしておられてこういう形になっているのではないかと考えていて、今回はそれを真正面から1年会期を認めるというふうになりますから、普通はそちらの方に移行すると思うのではないかと考えております。

○碓井委員長 この議題はまだ詰めていく必要があるかもしれません。伺っていると、通年の方を原則にしつつ、多分、江藤委員は何も毎月でなくてもいい、バリエーションを認めるというご意見では。

○江藤委員 いろいろなパターンがあってもいいと思うんですね。

○碓井委員長 その間のところを、どういうふうに位置付けるかという問題が残されているのではないかと御指摘かと思います。

まだ御議論があるかもしれませんが、一応ほかの論点も御議論をいただいた上で、もし戻れたら戻るということにしたいと思います。

次は議会と長との関係ということで、主として専決処分について御意見をいただいておりますので、その部分について皆様から御質問や御意見をいただきたいと思っております。

それでは、太田委員。

○太田委員 せっかくなのでというほどではないんですが、前回も少し言って、きちんとは言えなかったので改めて申しますと、私は現在出ている改正案に賛成の方向で考えるべきだと思います。

前回、委員の先生方がおっしゃったことと、もう一つ対立している争点をやたら大きくすべきでないということは考えていいたろうと。つまり、政治責任を問うんだということになりますと、それこそ下手をすると前に地方六団体が嫌がっていた、議会と長が対立しますから、直接請求を動かしてけりをつけようということになりかねない。

ですから、私は長の側に対応義務を課するという形で手打ちしやすいルートをつくるべきだろうと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかにかがでしよう。

中尾委員。

○中尾委員 現場からも議会として不承認をした場合に、執行の方が何もされないということに対して非常に不満であります。ですから、今回の提案のように、一定の措置をして議会ときちんと対峙していくということが民主的な部分だと思いますので、提案に賛成し

ます。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょう。では、この点は後で戻るかもしれませんが、次へ行ってよろしいですか。

次は、直接請求制度のところについていろいろな御意見があるようです。この点についていかがでございましょう。特にこの前は、税等の賦課徴収事項などが議論されました。

○西尾会長 税の方は次のテーマになっているはずではないですか。

○碓井委員長 ごめんなさい。

○西尾会長 拡大に関する意見。

○碓井委員長 条例の制定・改廃。

○西尾会長 そっちの方に行ってしまうんですか。

○碓井委員長 2つに分けますか。では、最初の方に行きましょうか。署名数要件の緩和のところですか。いかがでしょうか。

前回、林委員が御指摘された問題は、その後、更に御意見はありますか。よろしいですか。

○林（美）委員 私は割と大都会の方に住んでいる側ですが、人口によって差をつけるのはおかしいのではないかということをおもっています。

逆に地域づくりという視点から見ると、小さな場所ではみんなが参加しなければいけないけれども、大きな町だとそんなに関心が広がらなくてもそういう署名が成り立ってしまうことになるわけです。政令指定都市と中核都市というふうな3段階に分かれるわけですね。そこまで差をつける必要はないのではないかと思います。

これは本当に住民の地域づくりに参加する立場からの気持ちなので、専門の先生たちがどのようにお考えなのか、ちょっとお話を聞きたらと思います。

○碓井委員長 という林委員の御意見が前回から出されているのですが、委員の皆様、その点はいかがでしょう。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 前回も少しお伺いしたんですが、やはり考え方としてどっちの方向に動かすおつもりなのかということが、まずは問題にされるべきだろうと思うのですね。

つまり、3分の1だと小さいところも含めてそもそも高いということで、要するに、3分の1ではなくて例えば4分の1で十分だと。全国民、どこの地方公共団体に住もうと、その有権者の4分の1を集めれば直接請求制度を動かせるということが、法の下での平等であるという理解でお話になっているのか。それとも、言わば大都市に住んでいる人だけ少し集めればいいというのは大都市住民の優遇である。そういうことで大都市も3分の1であるべきなのかとお考えなのか。

せっかくですので、林先生にまず立場を決めていただければ議論しやすいです。そういう問題だろうと思います。

ただ、とにかく分かれていること自体に疑問をお持ちであるということであれば、次の

ように考えることもできるかもしれないと思います。

すなわち、民主政に基づいた地方公共団体の意思決定を行う。そのための仕組みはいろいろとあるわけですね。ただ、選挙の平等とか、幾つか守らないといけないルールがあります。その中で、どのようにすれば合理的であるのかというのは組み合わせの問題であって、一義的に全部が決まるという問題ではないだろうと思うんですね。

憲法は幾つかのルールを基本的に決めている。長と議会はそれぞれ直接公選で選んでくださいとか幾つかのルールは決めています。それ以外の部分については、多分、立法者の判断が必要とされる。その中で、直接請求制度を余り乱発はされないように。しかし、それがあることによって長と議会に緊張感がある、いつ失職するかがわからないといひますか、それも背景に持ちながら緊張感のある運営統治が行われるようにしておきたい。

その調整問題として、ある程度作動しやすいように大都市において下げておくということは、まだ許されていいのではないかなと。私は、その差をつけるということ自体については許されていいかなという気がいたします。

○碓井委員長 もし、御発言があれば。

○林(美)委員 今、3分の1ではなく全体に4分の1というお話も出たんですけれども、その直接請求制度の3分の1という比率も長い歴史の中で決められたものなのですか。

私は全国同じ比率でいいのではないかなと思うんですね。大きい町だからということではないと思っているんですが、例えば3分の1という数字が4分の1でもいいとか、例えば5分の1でもいいということも、学者によっていろいろな見解というのはあるものなんですか。

済みません。そこまで私はその専門ではないので細かいところはわからなかったのですが、お話を聞いていてちょっと疑問に思ったものですから。

○碓井委員長 どうぞ。

○山崎行政課長 今のお話で、3分の1の決め方の部分がございましたので事実だけ申し上げますと、昭和21年の都制・府県制・市制・町村制の改正の政府原案では、有権者総数の5分の1以上と考えておったんですが、結果的に議員修正が行われまして、リコールの運営について慎重な配慮を加え、地方政治を混乱することならしめないということで3分の1以上と決められたと。それ以降3分の1を踏襲してきたわけですが、平成14年の改正で、事実上大きな団体ではこういう規定がありましても、解職とか解散が動いたことはない。そういうことについて、やはり合理的な範囲で要件を少し緩和したらどうかということで、3分の1の半分の6分の1というふうに設定されたと同っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかに署名数要件のことについての御意見はどうですか。

どうぞ、江藤委員。

○江藤委員 別に基準があるわけではなくて、アメリカのリコールなどはもっと署名数が

少ない基準だと思います。

平成 14 年に改正したときも大規模、大体 2～3 万のところはリコール制度がうまく作動するんだけど、それ以外はとくに 30 万人を超えると 3 分の 1 を全然クリアしない。だから、最初に有効署名数のところだけは緩和して、そこまで到達できるようなシステムをつくったんだろうと思っています。最終的には住民投票で決めて拘束型にしていきますから、1 票の重みはみんな同じです。ただ、最初のハードルだけは、ある程度人口が大きくなるとかなり厳しくなるので、1 つは期間を延ばしていくようなことと、もう 1 つは有効署名数のハードルを低くしていく。こういう手法で住民の参加をしやすくするという設計の仕方になっていて、今回は更に一步踏み込んでやっという。

私は、これは大賛成なんです。ちょっと補足させていただきました。

○碓井委員長 どうぞ、西尾委員。

○西尾会長 まず、必要署名数を自治体ごとに人口規模によって違っていいかという問題は、議論すれば十分議論になり得る問題なんですけれども、その点で言うともう一つ、署名収集期間についても同じであるべきではないかという論理があり得ると思うんです。

この署名期間については、これまで都道府県にあっては 2 か月、市区町村にあっては 1 か月というふうに期間を変えていたわけです。これも不平等だといえば不平等なんですね。今度はすべてを 2 か月にしようと言っているわけではないので、依然として 2 か月になるところと 1 か月のところが生じる。これもそうやって自治体間で差があってもいいのかという議論をし出せば、議論になり得る点だということで、同じだと思います。

都道府県の場合には、唯一地区町村よりも面積が広いからということが普通は考えられているわけですが、人口の数で言えば決してそうではないわけで、府県よりもはるかに大きな人口を抱えている市もあるわけで、決して人口から出ている理屈ではない。果たして合理的な理屈であるかどうかというのは、議論はあり得ると思っています。

もう一点別のことですが、今は署名をするのに必要な署名数をどうするかという話なんですけれども、余り我々が意識してない問題ですが、都道府県議会議員は選挙区で選んでいますから、選挙区があるわけですね。そうすると、特定のある都道府県議会議員を解職請求しようという運動が起こったとしますと、そこが選んでいる選挙区の選挙民によって投票がなされるということになるわけですが、その選挙民の人口が違うわけですね。そうすると、必要な署名数が違ってくることが起こる。それは 1 つの自治体の中で選挙区によって必要な署名数のパーセンテージが違ったりするというのは、果たして平等と言えるのかという問題は別個の問題として出てくる可能性がある。

市区町村の議員は全市区町村単位で選んでいますし、市区町村長とか知事は全区域で選んでいますから、そこでまたリコールも行われるわけですが、地方に限って言うと都道府県議会議員のときに選挙区制度というのがあって、1 つの自治体の議員なんだけれども、選挙区によって違うというときに、これを機械的に当てはめていくと必要署名数が違うということが起こり得るということだと思えます。これをどう考えるのか、それも許容範

圏内に入るかどうかということは、一遍詰めておく必要があるのではないかと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

どうぞ、林委員。

○林（知）委員 平等問題ということで憲法の平等に関わるんですけども、これはなかなか一義的な答えが出てこない。ただ、考え方の筋道として、事柄の性質にかなった区別は合理的だと許されるのが一応、憲法でも理屈としてあるわけで、この場合の事柄の性質とは何かということになると思うんですね。

住民の直接参加といいますか、直接民主制的な制度というところにくりにしてしまいがちなんですが、多分それぞれの制度によって性質が違ってくるのではないかとというのが直感的な印象です。

これは直接制ではないですが、例えば住民投票であるとか選挙によって公職の担い手を決めるというのと違って、解散・解職というのは物事の進行を阻止する決定であるというのが、この場合は重要なのではないかとこのわけです。

前回の会議のときに六団体の方がリコール合戦になるのではないかと、阻止する権能が過剰に使われることになるのではないかとという危惧を表明されていましたが、逆に非常ブレーキを引かなければいけないときに、ブレーキがさび付いて動かなければ困るのではないかと、他方に存在している問題だと思うんです。

ですので、署名数の引き下げといいますのは、例えば大都市において人間関係のつながりが希薄で、その署名を集めようとしてもなかなかうまく早く進まないという場合に、それは小規模な共同体と性質の違いがあるのではないかと。非常ブレーキとしては、ある程度困ったときに引けるようにしておくことが重要だとすると、規模であるとか団体の性質によって多少それを考慮するというのも、事柄の性質としてあり得るのではないかとこの1つの理屈だと思います。

ただ、非常ブレーキを余り乱発されると困るという理屈がもう一方であるわけで、要するに、名古屋でもありましたけれども、住民署名を集めるという非常に大きなエネルギーを使うことが、通常乱発されていいのかということそれはよくない。

それをどうするかといいますと、議会と長との関係をどういうふうに形成するかという大きな問題転換の中の1つの問題としてとらえるべきで、住民が出てくる前に議会と長の対立を、いかに解決する仕組みを考えるかという展開になるんだらうと思うんです。

ここではそこまで主題化しないとしますと、署名数を緩和するというのはあり得る。何とか正当化ができるのではないかと個人的に思っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに何か御意見等はありませんか。中村委員、どうぞ。

○中村委員 今の御意見に付随してですけども、生活様式とか居住様式がうんと変化してきたわけですね。新宿区の場合は集合住宅、オートロックマンションが7～8割になっているわけです。そういう中で署名を集めるというのは、大変困難な問題が出てくるわけ

ですね。

オートロックマンションは、1軒お尋ねすると、続いて並びで横のお部屋へということではできなくなっていて、必ず1回外に出て、もう一回呼び出しボタンを押してやってくださいという条件が付いております。こういう中で精力的に署名を集めるということは、大変困難を生じます。

そうしますと、やはり1か月ではなくて2か月というものも必要になってくるのかなと思いますし、署名も頼まれたからするんだとか、自分のきちんとした意思決定がある署名であれば有効かと思えますけれども、単に回ってきたから署名をしたという形であると、とても心配だと思います。

住民の自治力とか地域力はまだまだ温度差があって、そういう面でもこの両方を緩和してしまうのはどうか。どちらか一方という考えも、よろしいのではないかということを感じております。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかによろしいですか。

それでは、今度は請求対象の拡大について、前回さまざまな意見が出されているようでございますが、この点について御意見。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 前回欠席しまして、私は意見を申し上げる機会がなかったんですけども、場合によっては前回議論されたことかもしれませんが、地方税の賦課徴収等に関して条例の制定・改廃請求の対象とするのは、やはり住民自治と同時に自治体の財政規律という観点からも非常に重要な制度改正だと思いますので、私はこの点については賛成したいと思います。

本来であれば、住民自治あるいはアカウントビリティーの最も重要な要素である税財源の議論というのは、長なり議会できちんと議論をするというのが本筋ですけれども、場合によっては住民の側から見てその点が十分でないということがあるとすれば、この制度を使って何らかの形で住民の意思を反映する機会を設けるということは、非常に重要な点なのではないかと考えております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

どうぞ、中尾委員。

○中尾委員 實際上、地方議会の議会力全体から考えますと、財政規律、財政、地域の運営そのものについて本格的に議会がされているかということ、大変疑問符が付きます。

ですから、前回、西尾会長がおっしゃっていたように、大震災の一定期間、地方の方に訓練期間的に時間を少し置くことが必要ではないか。すぐではなくて、警鐘を鳴らしながら一定期間というふうに思います。こういうことも議会の本来の仕事だという自覚を地方議会に持たせないで一気にいっても、今の議会力の中で果たして果たし得るのかなという疑問を、私は持っています。

○碓井委員長 ほかにかがですか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 中尾委員にちょっとお伺いしたいんですが、第一に、今までの何十年をどう評価するかというのが1つの問題。

それから、議会の力がそれに対応できないのではないかとおっしゃいましたが、その対応できない結果、何が起るとお考えかということをおっしゃっていただければ。

つまり、住民税の減税を求める直接請求がばんばん出てきたときに、頭ごなしに否決し続けるのか、それとも落選が怖いということで通し続けるのか。要するに、議会の力が足りないとおっしゃったときに何が起るとお考えになっているのか、少し具体的に説明していただけますか。

○碓井委員長 どうぞ。

○中尾委員 そういう請求が起きて希望する方向に決まらないと、住民はかなりの不満が残りますが、議会は地域の経営者としてしっかりとした視点で否決できるかどうか。そして、自らの実際の財政事情を本当に把握して議場に臨んでいるかという点において、私はかなり疑問を持っています。

ですから、直接請求が出た場合、今、太田先生が御指摘になった両方で、それぞれの自治体の議会の皆さんの判断に、相当の混乱期間が出てくる可能性があるように思うんですね。

こういうことが起きた場合のトレーニングというのは、やはり一定期間の猶予が必要かなと思って、前回お話を聞いていたんです。

○碓井委員長 どうぞ、辻委員。

○辻委員 私も前回欠席していますので、議論の流れとこれまで検討会議の方で進められた議論も把握していませんので、少し行ったり来たりの話になるかもしれませんが、住民自治の大原則から地方税の問題を考えるというのは私も賛成で、是非考えるべきではないかと思うんですけれども、私自身も地方税の賦課徴収を直接対象にするかどうかということについては、もう少し慎重に考えてもいいのではないかと考えています。

私も短いながらアメリカに留学しましたが、全般的に日本よりも直接請求の対象になることが多くて、特にカリフォルニアのプロポジション 13 とかで、かなりの歳入欠陥に苦しんでいまして、それは単に議会が理解しているか理解していないか以前に、やはり直接請求の制度があると、逆に議会で認めるよりも直接請求で通らない限り増税は認められないという雰囲気が非常に強くなっていて、この結果、どうしても必要な財源もなかなか調達できない傾向がある。

しかも、プロポジション 13 もそうなんですけど、お金のないときよりも、プロポジション 13 ができたときもちょうど 1970 年代後半で、バブル経済の終わりのときに、税額がどんどん高くなるというときに非常に厳しい制度が一度決められて、一度決められた制度はなかなか改廃できないということで、今日 40 年、50 年経過しているということがありまして、やはり住民自治の原則を大事にしながらも、税財政のルールとどう同居が可能

なのかということについて、もう少しセットで考える必要があるのではないかと思います。

前の資料を読みますと、日本は勿論これをつくってないですし、日本の制度をまねた韓国もつくっていませんし、私は行ったことがないんですが、ドイツも基本的にこういう制度をつくってない。

要するに、地方交付税制度に類したような財政調整の制度をしっかり持っている国は、どうしても直接請求で地方税をいじるということが制度的にしづらい可能性もあるのではないかと考えていて、この辺も含めて議論をしてから、もう一度決めるなら決めるというのでもいいのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかに御意見はございませんか。

太田委員。

○太田委員 中尾委員への質問と辻委員への質問があります。

まず中尾委員に対してですが、訓練期間が必要だというのはわかりやすいんですが、その制度も導入せずにどうやって訓練するのかというのがあります。

1つとして、変な話、行政学の人がおっしゃる住民の自治力というものが高いと想像されるところから順次導入していくというのは考えられるかもしれませんが、およそ現実的でないと思うんですね。どこが高いか、また、低いと烙印を押されたところは大変なことになります。ということは、これはある程度オンザジョブの側面があるのではないか。だから、訓練期間とおっしゃるのですけれども、どういう訓練制度を考えておられるのかというのが中尾委員に対する質問です。

もう一つ、辻委員に対する質問は、地方交付税制度を導入されましたが、標準的に取る税率というものを法律の方で決めておけば、国の制度の方で決めておけば、それを取っていないのが取ったかのようにして財政調整を行うとか、対応策は幾らか考えられるわけであって、ちょっと御指摘の理由が理由になっているのか、私にはよくわからなかったので、もう少し補充していただければと思います。

○碓井委員長 ちょっと私から。

今、太田委員が最後に言われた点は、現在の交付税制度は標準的な税を徴収していることを前提にするものですから、それを引き下げるということは、個々の地方公共団体の決断が必要だと思います。

では、中尾委員、御発言がありましたらお願いします。

○中尾委員 住民自治の観点からは提案のとおり、このようなことが当然だと私は思っています。しかし、現状として、今の地方議会がそれに対応するときに、先ほど申し上げましたように混乱するおそれがあると考えています。

だから、訓練と言ったのは、何年後に法律を改正しますということを明確にすればその間に、例えば2年後、3年後であれば、それぞれの自治体議会はそれに向けて、議会としてそういう対応のできる力を付ける。そういうことのメッセージがこの法律の中で、この

検討の中で伝わっていれば私はいいと思うんです。あとのできるできないはそれぞれですから、どこがどうと言うつもりはありません。

○碓井委員長 辻委員、お願いします。

○辻委員 ただいまの御指摘のとおり、基本的には基準財政需要額と基準財政収入額で別の話なんで、要するに、標準経費が理論的にかなりの根拠で策定され続ければ問題ないんです。

しかし、現実問題で言うと、幾つかの団体は標準経費も大幅に割り込むような形で財政需要を満たしていくことになりますので、これまで標準と言われていた経費の設定が自治体間で財政力の多寡以上に、非常にばらつきが大きくなってることがあり得ると思うんです。

そうしてくると、何が標準経費なのかということに関して単純に言うと、あの団体は標準経費については過大ではないか、こんなにサービスを落としてもできるではないか、実際にやっているではないかということから、今まで以上にどこを標準に設定して、どこが標準のサービスなのかというのが基本的に設定しづらくなる。しづらくなるという話なんで、絶対にできないという話ではないと思います。

しかし、地方の収入のでこぼこが財政収入以上に、今度は税源を取る取らないという話になって、そこから実際の財政行動も非常に多様になってきて、こういう世界になってきたときに本当に本質的に、今でも勿論可能ですけれども、大体標準財政で決まって、そこででこぼこがあるので、標準経費も設定しやすくなっているところがあると思うんですが、その部分が時間とともに設定しづらくなってくる可能性があると思います。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございませんでしょうか。

まず、太田委員。

○太田委員 まず中尾委員と辻委員ですが、中尾委員の御意見はつまるところ、法律改正をして施行までの期間を長めにとればよいということに帰着するというところでよろしいですね。

○中尾委員 それで結構です。

○太田委員 わかりました。では、法律改正そのものに反対するロジックではない。

○中尾委員 反対ではないですね。やはり実際にそういう覚悟をしっかりと持つというメッセージを送ってからにしてもらわないと、それぞれが混乱するかなと。

○碓井委員長 訓練期間とおっしゃいましたけれども、準備期間が必要という趣旨。

○太田委員 よろしいですか。辻先生の御意見もわかるのですが、例えば今回、一部実現しつつある義務付け・枠付けの緩和等々を考えると、どんなサービスを提供するかそのものを地方公共団体が決めるようになっていく中での標準の問題ですね。もし、それでも財政調整するというのであれば、その標準は国がこれぐらいのものであるだろうと内部的に決めたものにならざるを得ないのであって、標準から出過ぎであるかどうかというのはだれも判断できないということに、要するに、国はこう決めたというだけのことになってい

くものではないんですか。

○碓井委員長 辻委員、何か御発言はありますか。

○辻委員 先ほどから言っていますように、理論に関する実感なんですけど、結局アメリカは一時、財政余剰のときにジェネラル・レベニュー・シェアリングの制度は入れましたけれども、結局その制度は基準財政収入を整えるというような話でしか進まず、需要の部分については計画の枠外でついに終わったわけなのでですね。

そこには、基本的には基準財政需要を全国だとか、州内で統一的に考えていくという発想がなかなか出てこなかった。そういう話で収入のでこぼだけを考えるんですしたら大丈夫だと思うんですけども、そこにある程度標準的な収入を想定して、標準的な行動があって初めてみんなで理解できる、一定の地方財政の水準というのはあると思うんですけど、その収入に實際上、取る取らないのばらつきまでが出てきたときに、本当にどのぐらい地方財政計画なら地方財政計画として、みんなが納得し得るものをつくれるのかということに関しては、私は疑問があるということなんです。

私は、ある意味では中尾委員よりも過激なのかもしれませんが、今のアメリカの努力を見て、直接請求が行われるということで大変な苦勞をしているわけですよ。その分、ある意味で日本の自治体は楽をしているなら楽をしているかもしれませんが、大変な苦勞をして、なおかつ、どのぐらい実りあることができたかということ、結果的には慢性的な歳入欠陥に悩んでいるところが多くて、一部豊かな団体は日本よりも圧倒的に豊かですが、そうでない団体はこの制度のお陰で、しかも、ほとんどすべての経済学者もプロポジション 13 みたいなものはもうやめた方がいいと言っているにもかかわらず、現行制度が続いてしまうという状況になっていて、この苦勞を考えると住民自治を強調していくに当たっても、もう少しこうした弊害を除去するような形を少なくとも保障して入れないと、同じ誤りを繰り返すだけではないかと私は思います。

以上です。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 辻委員の議論はすごくわかるんですが、ちょっと誤解を与えてしまうのではないのでしょうか。カリフォルニアのプロポジション 13 というのはイニシアチブですね。イニシアチブというのは、要するに、住民が決める、拘束型をつくるということなんですけど、今回の議論している提案のメッセージはそういうことも住民自治として考えましょうよ、最終的には条例ですから、議会権限です。議会を住民の議論する広場にしていきたいと思いますよというメッセージだと思うんです。

だから、今の例をプロポジション 13 で議論すると、恐らく見誤ってしまうのではないのでしょうか。むしろ住民自治の根幹としての議会をどのようにつくっていくか。

中尾委員が言われたように少し延ばす議論もあるかもしれませんが、とにかく、住民自治の根幹としての議会の起爆剤にするということ、端初としていく突破口にしていくという議論の立て方の方がいいのではないのでしょうかという提案です。

○碓井委員長 ほかにいかがですか。辻委員。

○辻委員 プロポジション 13 は極端な例なので私も標準的な話とはしませんが、事実問題としてアメリカでは日本よりもよく直接請求の対象で使われていて、カリフォルニア州以外でも住民投票によらなければ図書館すらつくれないとか、地域交通も入れられないとかいう状況で、かなり増税ということにいい意味でも悪い意味でも苦勞して、なおかつ、それにもかかわらず慢性的な歳入欠陥に悩んでいるというのは、事実としてはあると思います。

○碓井委員長 大山委員、どうぞ。

○大山委員 江藤委員も言われたのですが、アメリカの場合は議会抜きで決められるというところが非常に大きな問題だと思うのですね。今回の提案は、むしろ議会がそれを取り上げなさいという話なので、私も大分違うのではないかという気がしております。

議会をどうやってもうちよつと活性化させるかというのは、すごく考えていかなければいけない課題だと思うんですけれども、やはり住民とのある程度の緊張関係の中で鍛えるということが重要だと思います。そういう機会にもなるのではないかと思いますので、私はこの提案に賛成です。

○碓井委員長 伊藤委員、何か。

○伊藤委員 今、大山委員が言われたことを言おうとしたんですけれども、私も一昨年度カリフォルニアにおりまして、実際にはやはりイニシアチブですので議会抜きで直接請求がなされて、それを住民投票にかけることが実際に行われるということなので、今回のケースとはやや異なるのではないかと。

勿論考えられ得る最悪のシナリオとしては、この請求が乱発されて、それに迎合して議会がどんどん認めてしまうということもないわけではないかと思いますが、全国状況を見て、私は個人的にそんなに悲観視するほどのものは持っておりませんで、今の大多数は、必要なものであれば必要な税率を維持するという意見が比較的広く取り入れられるのではないかと考えております。

○碓井委員長 どうぞ、西尾会長。

○西尾会長 この問題については前回六団体の方々に対して、私はタイミングの問題なら理解不可能ではありませんが、本来この制度は妥当な永続すべき制度だと、今後も維持すべき制度だとおっしゃるなら、地方六団体の方々考える地方自治というものに大きな疑問を感じますと申し上げた意見は変わっていないのですけれども、六団体の方々は、タイミングが悪いという間違ったメッセージを、この時点で世の中に流すことになるということ非常に強調しておられるので、時期が悪いという話だけだとおっしゃってくだされば、少し時期を待って少し落ち着いたところで、こういう制度改正をいずれいたしましよという合意が成り立つのならば、それも1つの方法だと私は思っています。

ただ、六団体の方々はずしもそう言い切れなわけですね。やはりこれをずっと維持しないと混乱が起こりそうだという危惧を強く持ってらっしゃると思います。そう感じ

ます。

そうだとすると、果たしてこの対象として地方税、都道府県、市区町村の税のすべてを対象にして、更に税だけではなくて使用料、手数料というようなものまで入っているわけですね。これを直接請求の対象としてなり得る、解除するということは、起こり得ることは減税要求が頻発しそうだということを皆さん心配しているのですけれども、論理的には増税要求も起こり得るわけで、増減税ともにあるわけです。うちは標準税率以上にもっと取れ、そしてサービスを充実しろというふうにも使い得る制度なのですけれども、そういうふうを考えていくと、副作用が起こる効果とかが、もしかしたら税の種目ごとにも違いかもしれない。

我々はそこを一括で解除しましょうと言いましたけれども、もう少しきめ細かく税を限定したら理解が得られるのか。そこはわかりませんが、もしそういう余地があるのなら、もう一遍そういうことも考えてみてもいいのではないかと。

例えば消費税は国の消費税、地方消費税となっていますけれども、消費税の仕組みの性質上、あの税率を勝手に下げろと言われても個々の自治体は下げようがないわけです。そういう地方税も現にあるわけで、そうでない標準税率だけを決めて、あとは制限税率があるものとか撤廃したものとかいろいろありますが、標準税率は決まっているけれどもそれよりも下げようとか、うちはそれよりも上げようとか、そこが直接請求の対象になるという前提で考えたときに、すべての地方税の種目がそれに妥当するのかどうかとか、もしそこも検討の余地があるのなら、ちょっと考えてみていただけませんかというのが事務局へのお願いです。

要するに、極力、地方六団体の合意を取り付けて改正の幅を広げたいと私は思っておりますので、可能な手段があるのならば検討してみたいと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかにいかがですか。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 今、会長がタイミングということをおっしゃって、私、この分野は確かに専門家でも何でもありませんが、今、先進各国でソブリンリスクの問題が出ているわけで、ユーロなんかは最たるものだと思いますけれども、結果的に非常に成熟した国で社会保障費が増大する中で、国民が税金を増やすことを納得するかというところにおいては、なかなか反対というバランスがとれないというのが、先進各国共通の現象になっているんだと思います。これは釈迦に説法ですが。

そういう意味で、日本が今、財政問題で追い込まれているというところで、今度の内閣はかなりはっきりと成長戦略と財政改革の両立をとらえて、今、財務大臣辺りは来年度以降、かなり明確に対応しなければならないのではないかとということもおっしゃっているところで、この決定に関しては、この間、全国市町村会とかいろいろな方々が、今のタイミングでこれをやるのが、本当に全体的に最適になるタイミングかどうかということに関しては、少し耳を傾けてもいいのではないかと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

私、専門小委員会委員長としては余り発言すべきではないのですが、今、西尾会長から合意を得るにはということでお話があったので、ちょっと私からも述べさせていただきたいと思います。

議論されているように地方税等の賦課徴収に関する条例の制定・改廃も対象にしましょうという案になっています。それは国の法律によって一律に求められる制度で、現行はおよそその分野は全部排除されているのですが、原則は案のとおり条例の制定・改廃請求の対象にした上で、当該地方公共団体がそれを採用したくないという場合には、条例を制定して除外できるという制度にすることができるのかどうかというのも検討の対象にしてみたいと思います。

条例によって条例の制定・改廃請求の対象を左右するというのは、何か矛盾するような気がしないでもないですが、その種の条例の制定・改廃の請求を排除するという条例を制定することは大変な緊張関係を持つことですから、そういうのも1つのアイデアとしては考えてみていただければと思います。

このテーマについて、まだほかに何か御発言はありますか。

それでは、次の大規模な公の施設に係る住民投票制度についての御意見もいろいろ出されておりますので、この辺について御質問や御意見をいただければと思います。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 この大規模な公の施設に係る住民投票制度というのは、基本的な方向性といえますか、住民自治の原則からすると、もともとの御発想というのは地方債を起債することに関してどういうふうに住民が関わるか。勿論アメリカではそういう制度があるわけですが、さすがにそこまではいけない。ただ、大規模な公の施設について、将来的な負担という観点から住民の意思を反映させる仕組みをつくるということは、考え方としてはわかるんですけども、少しイメージがわからない部分といいますか、非常に不確実な部分というのがあって、1つは大規模な施設というのはどういうものが想定されて出てくるのかというのが、イメージがなかなか難しい。具体的には博物館とか、そういうお話がございましたが、どの自治体がどういうタイミングで、どういうものを想定してこういう制度を動かそうとするかということのイメージが、なかなかつかみづらいなという気がします。

同時に、何を大規模な公の施設とするかは条例で各自治体が定めるということになっていますが、他方で資料2の4ページの想定案文のところでは、一定程度政令で対象を縛るような書きぶりになっているんですね。「第〇条」の第1項の括弧内ですとか、あるいは第2項の下線部の「施設に関する設置の目的、一その他の政令で定める事項」ということになっていて、この辺を事務局として政令でどういうふうに決めているのか。あるいは条例との関係をどういうふうに御理解なさっているのかというのを、もう少しお伺いしたいということです。

よろしくお願ひします。

○碓井委員長 この点は事務局にお伺いした方がよろしいでしょうか。

○山崎行政課長 公の施設の概念に当てはまるものすべてという話になりますと、いろいろな議論があります。例えば条例で設置してないような公の施設というのは勿論ありますし、法律上、設置義務があると。つまり、これぐらいの規模の公の施設が、例えば学校とか、必要だというのがあるかもしれませんが、それが生徒数、児童数が決まっていて、これぐらいのものをつくらなければだめだという話があって、そこには学校設置義務があるという話があり得ます。そういうふうに法令で各団体にすべからず設置しなくてはならないような義務があるものとか、そういったものを一つひとつ吟味しながら、そういうものを外していこうと。

そうすると、いわゆる単独で法律の根拠が余りなくつくっておられるような、例えば典型的な例で言えば、いわゆる文化会館のようなハコモノといえますか、そういったものを想定したらどうか。

つまり大きな文化会館、ハコモノのようなもの、そういうときには恐らく先生がおっしゃいましたように起債を起こしますので、そういうものを財源にしながら、後世の負担も得ながらつくっていくということについて、どういうふうに考えるかということでございます。

それから、設置の目的とか位置とかその他のことについても、やはりある程度政令で細かく決めますが、それは議会で議論をするに足るようなものを出していただいた上で、プロセスが明らかになっていって住民投票にかかっていくことを、想定しているということでございます。

○碓井委員長 伊藤委員、よろしゅうございますか。

○伊藤委員 はい。ただ、仮に制度をつくったら動かしてみないとわからないというところがあって、私もその辺はどう考えたらいいのかなと個人的には悩んでいるところです。

もう一つは、そもそもの第1段階の住民投票導入条例というものが、まず導入されなければいけないということで、何段階もハードルがある仕組みなんですけど、これ自体も住民の直接請求に係るということ的前提とすると、個別の施設ごとに住民投票条例というものが制定対象になるということも想定されるのかなと考えておまして、この点をどう考えるのかというのは、まだ私の中でも整理ができてないんですけども、このような手続で本当にうまくいくのか。それとも、個別単発的にいろいろな施設の設置が問題になるときに住民運動などが起きて、条例の制定請求が出てこの手続が動いていくのかというイメージが、まだ具体化していないなというのが個人的な、今の時点での感想です。

○碓井委員長 事務局、お願いします。

○山崎行政課長 私どもとしましては、まずこういう制度を入れるかどうかについての第1段階の御判断はあるだろうと思いますが、そこについて先生が御指摘のように、この条例制定が直接請求の対象にならないかということ、これはなり得ますので、その住民投票を導入する条例をつくるかつくらないかは議会が決めますけれども、直接請求の対象になる

と思います。

特に重要であり、かつ、大規模なものを定める条例でございますが、その定め方は恐らくいろいろあるんだろうと思います。そういった意味では、うちの団体では何億円以上の何とかとお決めになる場合もあるでしょうし、かなり具体的なイメージで条例をおつくりになる場合もあるでしょうから、それは先生が御指摘のように概念的につくる場合と、ある1つの施設を議会と長の判断だけでつくっていかどうかを、住民投票で決めてみようというふうにお使いになる部分もあるでしょうし、また、その施設の切り分けをする条例も条例制定請求の対象になると思います。

○碓井委員長 伊藤委員の御指摘で、実際に住民投票導入条例を制定して動かしていくときに、特に重要で大規模なものをどういうふうに条例で定めればいいのか。今、行政課長から御説明がありましたけれども、なかなかイメージをつかみにくい点があると思います。この点は事務局で御用意できるのかどうかはわかりませんが、私どもが最終的にまとめる段階では、イメージだけは共通化しておかないと危ないような気がしますので、できたら事務局で御用意いただければありがたいと思います。

ほかにいかがでございますでしょうか。辻委員。

○辻委員 こちらの住民投票の方は、私は前回の税のところと比べると、住民自治ということを見ると、基本的に条例で決められることにもなっていますので、基本的にこれで認めていっていいのではないかと思うんですが、2つ懸念といいますか、疑問点があります。

1つは、私は川崎なんかで地下鉄の設置をめぐってアンケートの形でやったんですが、その後、条例の形で一般化したときにも多く問題になったのは、1つはばかにならないのが経費の問題で、自治体の規模にもよるんですが、大きければ単独でやると結構な費用になりまして、軽微なハコモノ施設を考えると、よほど投票費用の方がかかることもあり得る。このことに関しては大規模ということですけども、自治体によっては違うので、これはあくまでも自治体で判断させるのかという点。

もう一つは、公職選挙法に関する規定を準用するという事になっているんですが、一番問題になるのは首長選挙とか議会選挙と同時にこの投票をすることを認めるのかどうかということ、現行の任意の制度の場合は基本的には一緒にできないと理解されていると思うんですが、今回これをつくった場合に強制力を持つか持たないかということよりも、首長選挙や議会選挙のときに、この住民投票とセットでやれるかやれないか。やった場合に、その案件の書き方によって首長選挙、議会選挙にも非常に大きな影響を与える可能性が出てくると思うのです。

住民投票をやった経験からすると、強制力があってもなくても、その結果を無視することはなかなかできない。強制力があるかないかというよりも、公職選挙法の規定が準用されるかどうか、その場合、経費をどう考えるか。こここのところで、現時点で考えていることをお聞かせください。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 これは、これからまた詰めてまいる話になりますが、現時点では、今、先生がおっしゃいましたように投票をすることにも費用がかかりますので、選挙と同時に投票するという選択肢を除外するわけではなくて、セットでできるようにしたらどうかと考えておりますけれども、そこは先生方の御議論を踏まえながら御検討させていただきたいと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょう。斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 1つ、やや細かい確認的な質問ですけれども、資料2で言いますと4ページの案文（想定）と、左のチャートの一番下です。

案文で言いますと「当該投票の対象となった公の施設を設置することはできない」ということで、これは常識的に考えれば、その予算提案前に公の施設設置について議会に提案している。そうだとすれば、その抑止の効力としてはその年度ということなのですか。一度、公の施設として争点になったものを否定して、それがすぐに来年出てくるということは常識的に考えられないですが、法的に制約しているのはその年度、予算を出そうとした案件についてということなのですか。

お考えがあればお願いします。

○碓井委員長 行政課長、いいですか。

○山崎行政課長 私どもの立案過程では、同一の施設について全く同一の趣旨のものについては、それ以降、予算を出すとかはできないとしていますが、そこについて住民の意思が出たわけでございますので、例えば趣旨を変えるとか、位置を変えるとか、事業費を変えるとか、それ相応の違う御提案になって出てくるものと考えております。

ですから、全く同じものが再度出てくるということは想定していないということなんです。例えば全く同じものでも一定期間あればどうかとか、それはこれからの議論としてあり得ると思います。

○碓井委員長 斎藤委員、よろしいですか。

○斎藤委員 はい。

○碓井委員長 中村委員、どうぞ。

○中村委員 今の件ですが、私も公の施設が過半数を得られないと設置できないということについて、ちょっと疑問に思いました。

というのは、やはり同じ案件が近年でだめというのは、その条例とか規定の中で決められるものであるならばよろしいんですけれども、金額は別にしましても、その目的に対しまして、例えば知の拠点である地域の図書館を云々というお話になったときに、過半数で設置ができなくなった場合、住民のニーズで何年か経てば、是非必要だという形になるかと思うんです。

そういうときに、何年か後の案件であれば審議を認めていただけるとか、やはりそういうものが必要ではないかと思うんです。経年の次世代への負担を少なくするためには、そ

のときにだめだよとなったものに関しては、やはりだめなのかもしれませんが、そこに住民ニーズあるいは必要性というものが、それぞれに時代を追って出てくるのではないかということがちょっと気になりまして、その辺りをちょっとお伺いしたいんですけれども、今、お話に出ましたので結構でございますが、ちょっとそういったことが気になりました。

それと、単に過半数ということは選挙に行った方の投票の過半数であって、有権者何%についての過半数ということではないわけですので、うんと投票率が少なかった場合の過半数で認められてしまうのか、その辺りの懸念もちょっと感じているところでございます。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 斎藤委員が提起された、一度否決されたらいつまで法的効力が続くのかという問題ですが、厳密に決める必要があるのかというのが私の最初の質問です。すなわち、議会で一度否決された。少なくとも会期をまたげば、一事不再議ということはないだろうと思うのです。そして政治決定ですから、事情が変わったということを再度議会と長が論証できて合意できるなら、それはそれでもういいのではないかと。一種の差し止めの効果はこの住民投票にあるのだけれども、将来にわたって蒸し返しを禁じるという既判力のよな効果までというのは、そもそも考えられないのではないかという気がします。

もう一つ、中村委員が投票率のことを問題にされましたが、すごく投票率が低い選挙で長が選ばれたりするわけですから、ここについてだけ投票率を考えるとというのは、私はバランスを欠くという気がいたします。

○碓井委員長 ありがとうございます。

では、斎藤委員。

○斎藤委員 私の先ほどの質問は純然たる質問で、効果の問題があるから、これについてネガティブに考えるべきではとか、そういう趣旨ではないことだけ補足します。

それと、翌年度にもう一回出していいと言うと、翌年度、新たにもう一遍このプロセスが始まるのか。その辺は詰めておく必要があります。その場合の解除の方法というか、議会と長だけでは、②の条例が制定されていればこの手続は外せないという案文ですから、再度出してきたらまた住民投票というのが先ほどの御説明から出て来うる考え方だと思います。そういうことも考える必要はあると思います。

○碓井委員長 中尾委員、お願いします。

○中尾委員 全国の町村議長会の御意見として、今後の長と議会の基本構造の方向性をまず議論してからという御意見が載っていますが、私も長く議会に籍を置いた者として、正直ここ1点でいくのかなと思います。

この部分で議会との問題、いわゆる代表制というものに対する考えがどういうふうに整理されて、この問題が大規模な公の施設との整合性といいますか、その考えを皆さんでディベートした上でないと、前に進むと一歩二歩勇みという感じが、今、私はしております

けれども、これは違いましょうか。

○碓井委員長 今の点は。

○中尾委員 私は実務者ですので、制度学者の皆さんに。

○碓井委員長 どなたか中尾委員の問題提起について。

林委員、お願いいたします。

○林（知）委員 これが理想的に、あるべき住民投票制度の最終形態を示しているのかというと、多分そういうことではないと思うんです。どこから手をつけるかといった場合に、この問題から手をつけるのが手をつけやすいのではないかという趣旨と理解しております。

法的拘束力のない住民投票が既に行われている。そういうニーズも存在している。だけれども、必ずしも共通した手続的な要件、公正な手続で民主的な決定がなされたと言えるためには、何をクリアーしてなければいけないのかといったようなことが明らかにされないまま、何となく民意だから従わなければいけないのではないかという事実上の拘束力を持っていくと、よくないのではないかという問題があると思うんです。

ですので、そういうニーズがあって、実際に非拘束的な形ではあれ運用されている以上、ある程度一定の枠組みをつくって公正な手続を考える必要があるというのは、あり得ることではないかと思えます。

その場合に、果たして対象をどこまで広げるのかということ、拘束力を認めるのかどうかというのはいろいろな考え方があると思うんですが、事実上の拘束力があることに加え、自主という観点から法的拘束力を認めて、住民全体の福祉なり将来像に一番影響のある大きな例として、公の施設を取り上げることは意味があることではないかと思えます。

代表制との関係で言いますと、今、提案をされている手続というのは結局、長が提案して議会の承認があって住民投票に持ち込まれるということです。長と議会の意思を住民がひっくり返す手続ではないということです。代表制と調和をとるという仕組みになっているのではないかと私は思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 この問題については、前の地方行財政検討会議で議論したとき以来、私の意見は述べているのですが、拘束的住民投票制度というものを日本の地方自治制度の中に初めて取り込むというのならば、何よりも地方公共団体の廃置分合、境界変更といった、どのコミュニティーで自治をやるのかという決定は、有権者そのものが決定すべきだということで、まずその問題から入れるべきなのではないか。それが王道でしょうというふうに私は申し上げました。

次いで、それ以外のところまで広げるとすれば、長と議会という二元代表制をとっている国では、長と議会の間で衝突をして、団体意思が形成できないというデッドロック状態というのが起こり得る制度であるわけですが、そのデッドロック状態をどうしても何とかして解決しなければならないというときには、有権者たる住民に聞いて住民投票で

決定するという最終決定をする手だてを考えざるを得ないという事態が起こり得る。アメリカでこのレファレンダムが発達したのは、1つはその要因が大きかったと思うんです。

この長と議会という制度を戦後の日本はとってきたわけですが、そこでデッドロック状態が起こったら、それを解決する手段として住民投票を使おうということは、起こってきても不思議ではない制度だと私は考えておりました、それが2つ目の対象事項だと。

それ以上に、この拘束的な住民投票制度をどういうことに使ってもいいのかというのは、かなり難しい問題で慎重に考えるべきことではないでしょうかというのが私の個人的な意見だということは、当時の大臣にも申し上げたんです。

それは全部わかるけれども、何とかして拘束的な住民投票制度を、できるところから導入したいというのが前大臣の強い執念だったと。勿論おっしゃっていたとおり、当初は地方債の起債ということと絡めて大臣は考えておられたわけですが、そこにうまく手だてがない。差し当たりすぐに考えられることはないとする、こういう大規模な施設という限定をしたら何とか導入できるのではないかとというふうに流れてきたというのが流れだと思っ

うんです。私の個人的な見解としては、ここから導入するというのは何となく余り釈然としないのですが、どうしてもこの制度を活かして拘束的な住民投票制度を導入しようと、最初の試みとしてここから入ってみようというのなら、この原案でいいのだろうかという、もう一つの考えていただきたいことがあるんですけれども、長が提案をし、議会も賛成したと。いいだろうとなってから、なお、念のために住民投票にかけて住民の過半数からも支持が得られるのかを聞きなさいという制度ですね。この制度を長も議会も喜ぶだろうかと、多分喜ばないんだと思うんです。

そうしたら、こういう制度をとにかく導入しようという自治体が、そもそも余り生まれないのではないかと気が私にはどうしても残るんです。そんなややこしいことをすることはないではないか。長も議会もこれでいいと言ったら、それ以上聞く必要などないではないかということになる方が多いのではないかと気がするんです。

ですから、こういうふうに長も議会もいいと言ったんだけどもというときの制度としては、必ず住民投票にかけるのではなくて、そこから一定期間、猶予期間を置いて、その間に住民から直接請求で、この件は住民投票にかけるという請求が成立したらかけるとか、何かそういう縛りがあった方が、制度の趣旨としても合理的なのかなという気もちょっとするんです。長と議会がいいと言っているものを更に住民に問えというのは、そういう動機が本当に働くだろうかとこの点に少し疑問を感じています。

以上です。

○確井委員長 ありがとうございます。会長からかなり立ち入った御見解を御披露いただきました。

太田委員。

○太田委員 西尾会長に刃向かうのも勇気が要るんですが、西尾会長にお伺いしたいこと

があります。

1つは、私は議会と長が突っ走るときにこそ住民投票を使う意味がある。先ほど林委員がおっしゃったことが重要である、ということ。

もう一つは、住民が要求してから動かすという制度の方がいいのではないかと仰有ったんですけれども、2点あると思います。

1つは、住民投票導入条例の部分でこれが動くということです。先ほど事務局と伊藤さんとの間で御議論があったように、まずこれをつくるかつくらないかが問題で、ここにつくってくれという直接請求が出てくる可能性がある。そこにつくるかつくらないかを住民に対して、要するに、私たちが決めたらそれはまず間違いないと思って信用してほしいと説明するか、やはり将来の財政需要まで考えると自信がないから、あなたたちも一緒に決めてというスタンスをとるか。まずそこを長と議会が決める。ここに意味があるだろうと考えられないかというのを、私は前回から思っています。

もう一つ、個々の施設について一々住民投票をさせろといったときに、言わばこれはかえって措置法律の乱発のし合いになって合理的な決定が難しいのではないか。もう少し一般的・抽象的にこういうものであれば住民投票で決めよう、こういうものであれば長と議会にお任せしても大丈夫であろうと決める。要するに、固有名詞を使わない決定をさせる方が、住民投票を合理的に動かせるのではないかという気がするのですが、いかがでしょうか。

○碓井委員長 西尾会長。

○西尾会長 長と議会が両方でいいと言って走ってしまう。それを住民がコントロールする必要が生じ得るといふ、それは認めます。そういうケースはたくさんあるのではないか。具体的な市町村名を挙げると支障がありますが、財政破綻をしたような自治体もいろいろな施設をたくさんつくってきました。その判断は正しかったのかという問題は、後から問われるわけですね。

類似のことをしている市町村、都道府県は少ないわけですね。ですから、それは長も議会も両方が一緒になって、どんどんつくろうと言って施設をつくるんだけど、それを住民が聞いたら、そんなものは要らないと過半数が言う。あり得ることだと思います。私は決してその意義を否定しているわけではありません。

ただ、まずそういう制度を導入するためには、議会が条例を制定しなければいけないわけですね。我が市は、県は導入するという条例を決めなければいけないわけですが、そのときに長と議会が、わざわざ住民の意見を念のために聞こうという動機が働くだろうか。まずそこで、そんな面倒なことはやめようというのが大半の自治体になるのではないか。せつかく地方自治法上こういう制度を入れたんだけど、使うところは現実にほとんどないということが起こり得ないかということを経験すると申し上げているわけです。

○碓井委員長 まだまだ御意見がおありかと思いますが、既に予定の時間を過ぎております。

○江藤委員 1点だけ。

○碓井委員長 それでは、本当に1点だけ。

○江藤委員 今、議論された手続の議論はまた詰めなければいけないと思うんですが、対象については西尾会長から提起された合併と、もう一つはデッドロックというふうな対象を変えるという議論は、もうここではしないものなんでしょうか。もうそれは決着がついたということですか。

○西尾会長 だれが答える。

○碓井委員長 だれに対する質問かはわかりませんが、根本的に地方自治法の議論をするという観点からは、勿論そういう議論を封ずるものではないと、私、小委員長としては理解しておりますが、事務局、何か。

○江藤委員 そういうふうに言っていただければうれしいです。

○碓井委員長 局長、どうぞ。

○久元自治行政局長 8月24日に大臣からお願いを申し上げましたように、まず地方自治法のこの改正案について議論をしていただきたいということなんですが、この一つひとつ、私どもが提案した事柄について、○か×をつけてくださいという趣旨ではないわけです。ですから、住民投票の問題であれば私どもが提案した以外の事柄についても、ここで議論が行われるということは私どもにとってもお願いをした趣旨に沿うだろうと思います。

○碓井委員長 それでは、まだまだ御議論があろうかと思えます。今、局長からお話がありました観点からいきますと、前回、一部組合の脱退手続の御意見等も出ましたから、これからも幅広く議論する必要があるかもしれませんが、とりあえず本日はこれをもって締めくくりとさせていただきたいと存じます。

本日お出しいただきました御意見も踏まえまして、次回は地方六団体にも出席いただき、論点に対する方向性を議論することとしたいと存じます。

次回の日程につきましては今月27日の開催を予定しておりますが、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。