

○碓井小委員長 それでは、時間が参りましたので、ただいまから「第4回専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、地方自治法改正案に関する意見につきまして、これまでの当小委員会における議論を踏まえ、「地方自治法改正案に関する意見（骨子）（たたき台）」という形で、事務局に私から指示いたしまして作成していただきました。これについて、学識経験者の委員の皆様のご意見を伺うこととしたいと存じます。

なお、資料のとりまとめの都合上、今回の資料につきましては机上配付とさせていただきますので、御了承ください。

それでは、この「地方自治法改正案に関する意見（骨子）（たたき台）」につきまして、事務局から朗読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、朗読させていただきます。

地方自治法改正案に関する意見（骨子）

（たたき台）

1 地方議会の会期

- 議会は、地方公共団体の意思決定機関としての役割を果たすため、多様な住民の意見を反映し、集約する機能を有しており、これらの機能を十分に発揮することが求められている。
- 幅広い住民が議会の議員として参画できるような環境を整備するとともに、住民が議会の審議に積極的に参加できるような仕組みを充実することが必要。
- 議会制度のあり方のみならず、住民の政治参加を促進する観点から労働法制を見直すほか、幅広い住民が参画しやすいような議会運営を可能にする仕組みの導入など様々な方策を多面的に講じていくことが必要。
- 原案は、現行の定例会と臨時会による議会運営の方式に加え、通年の会期とする 것도選択できるようにするもの。この方式を選択し、定例日を条例で定めることにより予見可能性のある形で毎月定期的に会議を開くことが可能となる。この仕組みの導入は、より幅広い住民が議員として参画し易くする上で、意義を有するもの。
- 原案は、会期開始時期を1月に限定しているが、議会の議員選挙後から会期を開始する場合も想定され、会期の始期は、議会の自由度をより高める観点から、条例に委ねるべき。
- 通年の会期となった場合、議会の会議は定例日及び議長が必要と認めた日に開かれることとなるため、原案においては、長等の議会への出席義務について、定例日及び議案の審議に限定している。これらの場合以外の長等の出席義務については、行政執行への影響を考慮し、議会と長が協議して適切な運用がなされるべき。

2 専決処分

- 専決処分は、やむを得ない場合に議会の権限に属する事項を長が代わって行う制度

であり、このような補充的手段の運用に当たって制度の趣旨を逸脱することがないよう、平成18年に要件が明確化された。

- 現行制度は、長の行った専決処分に対し議会がこれを不承認とした場合については長は政治的責任のみを負うこととなっている。しかしながら、条例と予算については議会の最も基本的な権限であり、これらの専決処分が不承認となった場合に、何らの法的効果も生じないという現行制度は不十分。
- 不承認に法的効果を生じさせることとしても、対応を義務付ける場合、円滑で安定的な行政運営や利害関係者等に生じる影響等にも十分配慮する必要がある、不承認によって直ちに将来に向かって法的な効力がなくなるという仕組みは不適當。
- 原案は、専決処分の効力そのものには影響を与えず、長に対して将来に向かって一定の対応義務を課すこととしており、専決処分によって生じた法律関係にも配慮された適切な方策。
- 長の措置義務の具体的内容については、議会が不承認とした趣旨を踏まえ、補正予算の提出、条例改正案の提出、予算の未執行部分の執行停止が基本となるものと考えられるが、これら以外にも、長が議会や住民に対して専決処分の考え方について説明責任を果たす観点から必要な対応を行うことも可能となるようにすべき。
- 条例については基本的に議会側も提案することが可能であるため、長の対応義務の対象から除外することも考えられるが、長が行った専決処分に対し議会で不承認とされた以上、専決処分を行った長が自ら条例のあり方について検討を加えるべき。

3 直接請求制度

(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和

- 直接請求制度は、地方自治制度における住民の権利として位置づけられているものであり、必要な場合に有効に機能できるようにしておくことが必要。
- 直接請求のうち、議会の解散、議員又は長の解職及び主要公務員の解職の請求については、特に人口が多い地方公共団体において、必要な署名の収集が事実上困難であることから、平成14年改正により、有権者数40万以上について署名数要件が1/3から1/6に緩和されたが、改正後についても、依然として人口が多い団体は機能しにくい状況。
- 署名収集期間については、現行制度では、地方自治法施行令において、都道府県2ヶ月、市町村1ヶ月となっているが、政令指定都市は人口の少ない県よりも人口が多く、また、平成の合併により市町村の区域も広がっていることから、現行制度は署名収集のために必要な手間に応じた合理的な期間となっていない。
- 原案は、人口が多い地方公共団体においても、解散・解職制度を有効に機能させるため、一定規模以上の有権者数を有する地方公共団体に限って、有権者数に応じて署名数要件を緩和するとともに、署名収集期間についても、一定規模以上の有権者数を

有する市町村について都道府県と同様に2ヶ月に延長することとしている。これは、上記を踏まえれば、適切な見直しである。

- 署名数要件が平成14年に改正された後も、都道府県や政令指定都市で請求が成立したのは1件のみであり、長と議会の対立が深刻化したときなど住民の主体的な行動により事態を打開する途は実質的に開かれた状態にしておくことが必要であり、このような観点から、見直しを図るべき。

(2) 条例の制定・改廃の請求対象の拡大

- 直接請求のうち条例の制定・改廃請求の対象については、地方自治法制定時（昭和22年）には、その対象の制限はなかったが、昭和23年の改正によって、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条例がその対象から除外。
- これは地方自治法制定直後（昭和22年5月3日）から昭和23年改正の施行日前（昭和23年7月31日）までの間、地方税の減税（電気・ガス税が中心）を求める地方税条例の改正請求が多数なされ、そのほとんどが否決されたこと等の事情を踏まえて改正が行われたもの。
- 税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が適確に反映されることは、住民自治の観点から極めて重要。
- 昭和22年当時は、戦後まもなく、住民の経済状況も極度に逼迫していた事情もあって、このような改正がなされたと考えられるが、経済状況も大きく変化した今日、直接請求制度は本来あるべき姿に立ち戻り、基本的には、住民自治の充実・強化の観点から、地方税等に関する事項を、条例制定・改廃請求の直接請求の対象とすべき。
- 地方税だけではなく、住民に身近な手数料や使用料などについてまで直接請求の対象から除外していることについては、受益と負担について住民自らが真剣に議論する契機が失われているともいえ、あわせて、その見直しを図ることが必要。
- その際、地方税全てを対象とするのではなく、一部の税目に限定するとか、50分の1となっている署名数要件を地方税等については引き上げるといったこともありうる。
- 直接請求が成立した場合でも、条例の制定・改廃のためには、議会の議決が必要であり、最終的な判断は議会に委ねられている。地方税等に係る住民からの提案について議会が審議をすることは議会活性化にも資するもの。
- 長期にわたり対象外とされてきた地方税等に関する事項を直接請求の対象にするにあたっては、地方公共団体の財政運営に与える影響や地方財政の極めて厳しい現状等への考慮も必要。
- 対象とする地方税等の内容、署名数の要件のあり方、実施時期等について十分検討を加えた上で、制度化を図るべき。

4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

- 我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思を反映する手段としては、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会がその中心的な役割を果たすことが前提。
- 地方公共団体の行政運営に対する住民の信頼の確保や住民の参加の観点等から、現在、各地方公共団体においては、様々な住民意思の把握手法が活用されており、条例に基づく諮問的な住民投票についても、これまで様々な形で実施。
- 代表民主制を補完する制度として、住民投票制度を法制化し、投票によって示された住民の意思に地方公共団体が法的に拘束される制度の導入について途を開くことは、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるために、有益な試み。
- 制度化に当たっては地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から、制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべき。
- 住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みを設ける必要。
- 原案は、その対象を、受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方について住民が多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置としており、当該施設について、条例で住民投票の対象とすることを可能とするもの。
- 長が施設の目的、位置、予定事業費、財源を明らかにした上で、その設置について議会に承認を求め、議会の承認が得られた場合に住民投票を実施するものであり、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかになるという効果も期待でき、また、代表民主制にも配慮された工夫された案。
- 住民投票の対象については、原案の大規模な公の施設以外にも、市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等を対象とすることも考えられる。また、効果については、拘束力が及ぶ期間についても検討すべき。
- 住民投票までのプロセスについては、原案のように、長と議会が承認したものを住民投票にかける仕組みでは、長や議会の側に住民投票を導入しようとする動機が働かないという恐れも考えられる。
- 拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるが、住民投票を実施する場合の要件や対象等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべき。

5 一部事務組合等

- 平成の合併は平成22年3月末までで一区切りとされたところであるが、基礎自治体への権限移譲の進展や、複雑多様化する住民サービスへの対応など、基礎自治体の行財政基盤の強化は必要。

- 市町村間での事務の共同処理に係る広域連携の仕組みをより活用しやすいものにしていく必要があり、一部事務組合等についても制度の見直しが必要。
- 一部事務組合等からの脱退については、現行制度では、構成団体に脱退の意思があっても、全構成団体の議会の議決を経て行う協議が整わなければ脱退できない。
- 一部事務組合等の設立後長期間経ったことによる事情変更などであっても、事務処理の枠組みを容易に変更できないという支障が生じることとなっており、新たに広域連携を活用することを躊躇することを招く一因にもなっていると考えられる。
- 一部事務組合等からの脱退について予告を行うことで一定期間経過後に脱退を可能とする仕組みを導入することが必要。
- 一部事務組合等の安定的な運営に影響が生じないようにするため、予告期間については、十分な期間を設けることが必要。原案は2年という長期の期間をとることとしており、この点についても適切な配慮が行われている。

以上でございます。

○碓井小委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま事務局から朗読いただきました「地方自治法改正案に関する意見(骨子)(たたき台)」につきまして意見交換を行いたいと思います。御意見等がありましたら、どうぞお願いいたします。

便宜上、順を追って御意見を伺うことにいたしましょうか。まず、1 ページ目の「1 地方議会の会期」というところについて、いかがでございましょうか。江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 私の意見は何度か言っているのですが、少数意見なので余り入っていないようなのですが、一応確認の意味で一言だけ述べさせていただきます。

従来の定例会、臨時会のほかに、通年の会期ということをちゃんと明記するというのは大賛成なのです。ただ、その上で、通年の会期を限定的にとらえるよりは、もう少し広くとらえた方がいいのではないかという提案を何度かさせていただきました。今、盛んにやられていることもそうですし、今回提案された月1回というものを明記することもあり得るのではないかと。だから、こういうことについては条例で定めていく必要もあるのではないのでしょうかということです。

ただ、その場合、執行機関の出席義務がきつくなる等々の疑問があったと思いますけれども、それについては新しい議会を目指すということは、積極的にその中身について議論しますので、協議の上でできるのではないかと考えていると、一言述べさせていただきます。

○碓井小委員長 どうもありがとうございました。

ほかはいかがでしょう。中尾委員、お願いします。

○中尾委員 同じです。法律が定められなくても、すでに北海道白老町、三重県、四日市、北海道福島町等々が通年議会に入っておりますので、現行を最大限認めつつ、条例の範囲

というものを自らの自治体の決めでとを考えます。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。小林委員、お願いします。

○小林委員 現行制度で十分、通年議会を実施されているから、あえて今回規定を設ける必要がないのではないかということなのですけれども、今回の新しい制度のポイントは、予測可能性です。今既に実施されている白老町にしても、三重県の場合は招集が2回あったと思いますけれども、通年議会を実施されているところも、明確にいつ議会が開かれるということについては明らかになっていないので、こういう点で新たなメニューを設けることについては、非常に意味があると思います。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。例えば江藤委員と中尾委員の内容は同じだと考えていいのでしょうか、それとも違うのか。江藤委員。

○江藤委員 私は、今のお話だったら、ほぼ同じだと思います。

せっかくですから一言言いますと、今回の趣旨については、月1回というのが、例えば第2、第4木曜日の午後6時からというのが明確になるということですから、それはそうなのですが、それだと、従来の定例会や臨時会の制度については、そこからこぼれてしまうのです。そののところをもう少し議論する必要もあるのではないかと。

透明性を増す、予測可能性を増すという議論というのも同時に展開する必要があるし、それから白老も含めて、そういうこともできないわけではないので、月1回開かないと透明性が増せない、不透明になってしまうという議論には、私はすぐには乗れないということを一言言わせていただきます。

○碓井小委員長 ほかに、この地方議会の会期につきまして御意見等ございませぬでしょうか。

それでは、また後で戻ることもあり得べしということで、「2 専決処分」の箇所につきまして御意見等がありましたらお願いいたします。これまでは、特に2ページの下から2番目の丸辺りのことが議論になっていたかと記憶しておりますが、いかがでございましょうか。よろしゅうございますか。それとも、大いに内容がつかめないところがあるということでしょうか。

それでは、これもまた後で戻るべしということで、「3 直接請求制度」ですが、そのうちの「(1) 解散・解職の請求に必要な署名数要件の緩和」の箇所について御意見等がありましたらお願いいたします。ここは、かつて林美香子委員が何か意見をおっしゃったんでしたっけ。

○林(美)委員 前々回の林委員の説明で、私としては納得いたしました。

○碓井小委員長 大丈夫ですか。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 最初から気になっていたのですが、例えば、首長さんの解職とか議員の解散というのであれば、3分の1ということで別に違和感はないのですけれども、議員さんは複数選任されますね。議員さんについて、選挙区で全体の3分の1の有権者数が必要とい

うことになりまして、必要な場合に有効に機能できるようにという観点からいきますと、機能しにくいのではないかという感じがしています。

私、岡山県に住んでいるのですけれども、岡山の選挙区では、議員さんが何十人かいらっしやいますから、病気とかで仕事をされていないとか、いろいろ問題を起こされて、どうにかしたいなという場合に、リコールが機能しにくいのかなという感じがします。

○碓井小委員長 今の小林委員の問題提起について、何かそれに関係する御意見等ありませんでしょうか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 3分の1ではなくて、そのハードルをもっと低くしろという御提案ですか。

○小林委員 そうです。

○江藤委員 要するに、議会というのは多様性、いろいろな人がいていいということだと思うのです。だから、少数派もいていい。勿論、いろいろ問題を起こすということはあるかもしれませんが、少数意見を多数がそういうリコールに基づいて解職するということについては、かなり慎重な議論が私は必要なのではないかと考えています。だから、現時点ではハードルを低くするより、現行のままの方が安全ではないかと思えます。

一言だけ述べさせていただきました。

○碓井小委員長 ハードルを低くする理由についての御意見というか、根拠についての御意見と承りました。ほかにいかがでしょうか。

○江藤委員 ハードルを低くするのは問題だという意見です。

○碓井小委員長 ごめんなさい、現行を維持すべきだと。

○江藤委員 対案がなければ、現状を維持した方がベターだということです。

○碓井小委員長 要するに、多様な意見を反映させるためには、そう簡単に解職を認めるべきではないという御意見ですね。ごめんなさい。

どうぞ、ほかに。

それでは、「(2) 条例の制定・改廃の請求対象の拡大」の箇所についての御意見等を伺いたいと思います。どうぞ、畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 前にもちょっと申し上げましたけれども、とりまとめでは、最後のところで実施時期等について十分検討を加えた上でということが挙げられているので、そういう配慮があるとは思いますが、この件が直接請求の長年の課題であったというのは理解できるのですけれども、たまたま長年の課題のこのタイミングが、昨今のギリシャの問題も含めて、日本でも今、財政の改革、そして消費税というのがどうしても来年にかけて大変大きな問題になる。

そうした国民対税という関係で、どうしてもそちらの議論が大きく変化するような時期に当たっていますので、税目とか、そういう区分もあるかと思えますけれども、一般の人からするとわかりにくい感じで、このタイミングでこれを出したときにどういう受け取られ方をするかということは留意すべきではないかと私は思います。

○碓井小委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。辻委員、お願いします。

○辻委員 私の見解は、今と似ているところがあるのですが、前々回、前回述べた意見も踏まえて文章をつくってもらっていますので、述べている趣旨はある程度反映されていると思うのですが、ちょっとこの文章でわからないのは、後の大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度に関しては、幾つか懸念が書かれている上で、更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきということになっています。

このところは、地方税の種類とか、その後の地方公共団体の財政運営に与える影響や、地方財政の極めて厳しい現実への、普通だとここも検討が必要になるのですが、考慮が必要になっているのです。「考慮」と「検討」でどう違うのか。それを前提に、最後の文章では、「十分検討を加えた上で、制度化を図るべき」という文章になっています。

普通、4の文章を読んで、それから3の今のところに戻りますと、ここに書かれている地方税の種類のこととか財政運営に対する影響とか、それから今、言われたことを考えますと、ここらについても十分検討を引き続き加えるべきというまとめの方が素直に行くのではないかと私自身は考えるのですが、あえてこの表現を変えている理由と、「考慮」と「検討」でどういう違いがあるのかというのを教えていただけたらと思います。

○碓井小委員長 これは私が答えるべきかもしれませんが、事務局に作成していただきましたので、山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 前回までの議論をいろいろ聞いていまして、十分な準備をする必要はある。それは、やるのだよということを前提に、期間を置いて議会なり首長さん方の自覚を求めてまいるという話に落ち着いたように私ども、受けとめております。前回、知事会の石井委員の方からも、地方税の内容について、何がふさわしいのかという議論もあり得る。それから、署名数要件のあり方についても50分の1でいいのかどうかというのものもあるという話もいただきました。

そういった意味で、その辺を総合的に考えますと、制度化はするのだけれども、そういう内容とか署名数要件のあり方とか実施時期等について、法制化に当たってしっかり検討を加えた上でやるということであったということで、私どもとしては小委員長にいろいろ御説明し、御示唆もいただいた上で文章化をしたところでございます。

○碓井小委員長 それでは、今の点について、私も今までの議論を振り返りながら問題提起させていただきたいと思うのですが、この直接請求の対象にしたといたしましても、それが請求したとしても、提案はすることになるわけですが、議決の議決というその後の手続は通常どおりある。そうしますと、今までの議論では、こういう制度ができたことによって、減税を希望するような人が議員になる傾向が強まる。そのことが、ひいては地方財政の運営をゆがめることになるかもしれない。これはたしか一つの議論の道筋でしたね。

もう一つは、これは私にはまだ十分わかりませんが、この時期にこういう制度を設けること自体が、地方公共団体の関係者等に、不必要にという言葉を使つてはいけない

かもしれませんが、今後の運営についての不安感をもたらして、それが好ましくない結果をもたらす。私流に解釈すると、そんなことになると思いますが、大体、今までの議論の結果をそのように理解してよろしいのでしょうか。はい。

どうぞ、ほかの委員の皆様。これは林宜嗣委員も時折、御発言されていた。お願いします。

○林（宜）委員 基本的には、議会がこういうところまで十分に住民の意思に従って審議するという道を開くという意味では、非常にいいことだと。ただ、地方の財政の担当者が今の時期にとか、あるいはこういうポピュリズムが随分蔓延してきている中で、果たして本当にそれでいいのだろうか。

そういうときに、配慮が必要だといったときに、一体どのような配慮をするのかというところが非常に重要なポイントで、これはこれからの検討課題なのだろうと思いますが、時期はひょっとすると配慮できるかもしれない、あるいは税目を限定するといったことも1つ考えられるかもしれない。でも、減税という話あるいは住民税の増税もあるわけですが、個人税にもし仮に限ったとしても、それは今の御懸念を払拭するにわけにはなかなかいかないだろう。

だから、配慮というのは非常に難しいなということで、今後、基本的にはそういう道を開くことは非常にいいことなので、その懸念をどのように払拭しながら制度設計していくかということが、まだ見えないものですから、今後の検討課題だろうということで、この辺で仕方ないと思います。

○碓井小委員長 ほかの委員の方はいかがでしょう。江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 先ほど行政課長が言われたように、原則的には括弧書きを外すということで、時期的なところの問題だったということは、私もそうだと思っています。私はすぐにやればと思っているのですが、いろいろな問題があるでしょうから、そこについては了解しました。

基本的に、今回の直接請求の括弧書きを外さなくても、今、委員長が言われたように、減税をやる議員の方が選ばれるでしょうということはある話なのですね。だから、それは括弧書きを外す、外さないの話だけではなくて、どのように住民自治を考えていくかの話だし、財政的な不安定があるからと言っても、これについてはさまざまところで議論を巻き起こせばいい話だと思っているのです。

だから、そういう意味では、繰り返しになりますけれども、今回は、議会の活性化にとってすごく大事だし、それをオープンにして議論しましょうということと、住民自身も考える機会になるのではないですかということの了解だったと、私は思っているのですが、一言述べさせていただきます。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょうか。伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 私も繰り返しですけれども、当分の間ということまで括弧書きで外されてきたということがありますので、制度化を図るということの重要性というものはきちん

と打ち出すべきだと思います。ですから、この原案について、たたき台について、特に異論があるわけではありません。

勿論、現下の情勢でさまざまな考慮をしなければいけないということですから、実施時期等についても慎重に検討するということですし、より詳細な制度設計が求められるということは非常に重要だと思います。それは、どういう場合に実施に移せるのかということについては、もう少し詰めて議論しておくべきことかなと思っています。このたたき台自身に異論があるというわけではございません。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょうか。小林委員、お願いします。

○小林委員 やはり原則からいきますと、住民が税金や使用料とか手数料等について声を挙げられない仕組み自体は、住民自治の観点から問題だと思うし、ずっと言われている財政に支障が生じるみたいな意見ですけれども、現実的には、前も言ったのですけれども、そんな事態になる可能性はすごく少ないと思う。

仮になったとしたら、政策との絡みでそういった減税の問題が抱き合わせでセットで出てくるので、議会で議論して、減税、プラス本物の行財政改革みたいなものとセットで政策が実現できたら、それにこしたことはない。それの方がむしろいいのではないかという気もしています。

ただ、今の状況で、いきなりずばっとやるわけにはいかないのですけれども、実施時期について十分検討を加えるみたいな言い方にしてしまうと、結局、いつまでたってもできないような気がちょっとして、そこだけ不安を感じています。

○碓井小委員長 どうもありがとうございます。ほかに。

今、小林委員が問題提起をされたので、少し御議論いただきたいと思いますが、実施時期等について十分検討を加えた上で、ここが極めてニュアンスに富む表現になっておりまして、これはよくあることですが、解釈する人によって異なり得るといって、リスクのある言葉、表現が使われているのですが、この辺について更に御意見がありましたらお願いしたいと思います。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 私は逆の方向ですから、せめて十分検討を加えた上でと、この原文は残してもらわないと、私の懸念は払拭されないなので、この文章は最低限必要だという感じがしています。直接請求制度を拡大するだけで、税金の問題がすべて決まるわけではないので、その中には住民の基本的な意向がありますので、これをやったから必ずこうなるとか、やらないからこうなるとは思いません。

ただ、私が非常に大きく考えるのは、1970年代に老人医療の無料化がはやったときに、これをずっとやって、それを元に戻すので大体30年かかったのです。この制度を入れたのが仮に一つの契機で、都市計画税なり事業所税なりというのを今も入れていないところがありますので、これを外していくというのが仮に一つの流れになり、それがもし固定化すると、下手をすればかつての老人行政を考えると、30年ぐらいはそういう状況が続くと

ということもあり得ることだと思っております。

この 30 年間というのは、日本の総人口が減少し続けて、その一方で高齢者の絶対数が増加して、30 年後、1990 年代にインフラ投資したものの更新時期を迎える時期に相当して、ある意味では世界史的な観点に立っても、日本で財源の調達に一番苦勞する時期なのです。今、その時期に向かおうとしているときに、何で唐突にここを拡大するのかというのは、私は素朴に疑問があって、少なくともこれを導入するためには十分検討を加える。

3 と 4 で心意気が違うというのはわかりました。しかし、考慮すると書いてあるので、十分検討と考慮というのは必ず実施した上でやってほしいというのが私の意見です。

○碓井小委員長 ほかに御意見いかがでしょうか。

私が余り中身をえぐるのはどうかと思いますが、そうすると問題は、今、私どもが制度化を明確に提言しようとしているのか、それとも検討することを提言するにとどめるのかということが問題。

ですから、一番後ろの丸が非常にニュアンスに富んでおりまして、「十分検討を加えた上で制度化を図るべき」と言っているのは、そういう検討をこれからやってくださいよと言っているだけで、それにとどめるという理解に基づくのか、この辺が法解釈と同じように、私どもの今回のたたき台も解釈が分かれるおそれがあって、どこかから質問を受けたときに私が苦勞するものですから、皆様に。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 私も一番最初に議論になったときに慎重論を述べた 1 人なのですが、基本的に自治の観点から言うと、このことについて括弧書きがあること自体は、ちょっとまずいことだということは、普遍的に主権者を含め執行者もこのことがわかっていて、それで今の時期だということを経済認識するということが必要であって、自治体職員も、税については初めからこれは無理なのだというお考えがあるとするならば、そのところは払拭しておかなければならないと思います。

○碓井小委員長 よくわかりました。

どうぞ、江藤委員。

○江藤委員 今、中尾委員が言われたことを私たちは確認してきたのではないかと。それが行政課長が言われた検討だと思います。だから、原則やるのです。括弧書きを外す。ただし、幾つかの不安材料があるので、実施時期については若干検討するけれども、速やかに実施するという御回答だったと思っております。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょうか。

それでは、これもまた後で戻ることあり得べしということで、「4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度」についての項目に移らせていただきます。御意見等がありましたら、お願いいたします。大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 丸印の 6 番目、「原案は、その対象を」云々とあるところなのですけれども、大規模な公共施設、公の施設をつくると、後年度の負担がすごくかかると思うのです。要

するに、後世の方に負担を求める形になりますので、そういった意味でも「条例で住民投票の対象とすることを可能とするもの」という表記は、私は賛成です。

○碓井小委員長 御賛成の意見でございました。

ほかにいかがでございましょうか。中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 前回の大貫委員の質問で、ごみの大規模な施設の提言がありました。確認をおきたいのは、当初の大規模施設という議論の前提は、文化ホール的なものという御説明も一部ありましたので、この大規模施設という範疇は、どのところまでをこの定義として、この議論の前提としてあるのかだけ確認させていただきたい。後先になって申しわけないですが。

○碓井小委員長 今のお話は、一方では後年度負担を伴うような大規模な施設があるし、他方は今、問題提起になったのは、迷惑施設のようなものについてこそ、むしろ住民の意見を反映すべきという意見があって、その辺はどうなっているかという御趣旨ですね。これは御自由にと言いますが、行政課長さんからまず御説明を。

○山崎行政課長 我々が作りました原案は、まず地方自治法上の公の施設であることが前提なので、住民が使う施設、住民に使用権がある施設である。その上で、例えば個別法の規定によって、施設の設置の義務付けがある、これはどうしてもつくらなければいけないと決まっているものは除くべきではないか。

それから、公の施設の範疇に入っておりましても、条例によらない施設があります。道路とか、そういったものは除くべきではないか。そうやって一定のサービスの義務付けがあって、つくらなければいけないと法律上、法令上決まっているものを除きますと、実質上は、前に申し上げました文化会館とか音楽ホールといった箱物になっていくだろうと想定しております。

ですから、住民生活上、どうしてもつくらなくてはならないと決まっている施設については、除いていこうと考えてございます。

○碓井小委員長 ほかに。林宜嗣委員。

○林（宜）委員 先ほどの地方税の話も今回の大規模施設もそうなのですが、住民自治を強化するということは、一方での確な情報を住民に対して流さなければいけない。今の状況を考えると、例えば資本コストがどれぐらいかかって、それが何年ぐらいで、どのような利用者がある。

先ほどの地方税に関しても、減税は政策とセットだと言いますが、現実にどのような政策にどの程度の金額がかかっていてといった情報が十分に流されないままにということになってしまうと、相互に情報がきちっと整って、初めてこういうことがうまくいくわけですね。だから、私、原則的には賛成なのですが、これは地方自治体独自で考えなければならぬことなのだけれども、地方制度調査会として、そういう点を、説明責任とか情報の確な開示ということを促すことを何か一言入れていただければいいのではないかと。

ただ、今のままでこういう制度ばかりつくっても、果たして本当にうまくいくのかとい

うのは、私自身、地方行政がベールに覆われた形になってしまっているという実態を考えると、そこを的確にやらないといけないのではないかと思いますので、その辺をメッセージとして少し残していただけるとありがたいと思います。

○碓井小委員長 ただいまの林宜嗣委員の御意見に関連する、ほかの方の御意見は何かありますでしょうか。山崎課長、今のことについて何かありますか。

○山崎行政課長 ございません。

○碓井小委員長 はい。今、あらゆるところでパブリックコメントも実施されていまして、それなどは当然、情報開示を前提としたパブリックコメントなのですが、このような大規模施設は、ますますそういう事前の情報提供がなければ、そもそも判断できないということになりましょう。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今の林委員の御意見に大賛成です。住民投票については、問題もありますから、今回は選択的にやりましょう、自主的にやりましょうということで、条例でということなのですが、問題点の打開というのは、情報をしっかり流すことと、もう一つはいろいろな場所での議論をしなければならぬと思います。市民社会での議論と、それから議会でもしっかり議論する。そういうメッセージを送れというのが、林委員、私は大賛成です。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょう。

先ほどもちょっと議論に出てきたのですが、5ページの5の直前の最後の丸印には、「住民投票を実施する場合の要件や対象等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべき」と書いてございまして、これも私の法解釈的な発想から、一体だれが検討するのだろう、だれに呼び掛けているのだろうと、いろいろ疑ってかかりたくなるわけですが、皆様から御意見等がありましたらお願いいたします。よろしゅうございますか。

それでは、最後の「5 一部事務組合等」の項目について御意見等がありましたらお願いいたします。この項目については、今までもほとんど御意見はなかったということで、御賛成と受けとめてよろしゅうございますか。それとも何か特に。どうぞ、辻委員。

○辻委員 これは私、賛成の趣旨で一言申し上げたいのですが、事務の共同処理に関する現況に関しては、大体ここに書かれているとおりの認識を私、持っています。

同時に、最近、本来なら自治法に基づいて事務の共同処理をすべきと思われる案件であっても、後のここに書いてある拘束性を考えまして、事実上の行為で民法上の行為だけでやってしまうというケースも散見されるようになってきていますので、今回のような改正をして、もう少し自治法に基づく事務の共同処理を行いやすくするということが重要な論点だと思いますので、是非これを実施してほしいと考えております。

以上です。

○碓井小委員長 例え話はよくないですが、婚姻は自由な合意によって、比較的成立しやすいのでありますが、いざ離婚というときになると大変な問題が生じて、しにくい。それに例えるのはよくないのですが、離婚の際の双方の利益考量が十分可能なことはしておく

べきだと。これは2年の予告とか、いろいろなところであらわれているわけです。

ということで、ほかに御意見がなければ、よろしゅうございますか。はい。

それでは、珍しく順調というのか、早く進みましたが、もう一度全体を振り返って、御発言し残した箇所とか留意すべき点とかありましたら、是非伺いたいと思います。どこでも結構でございます。中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 先ほどの通年のところです。

○碓井小委員長 会期ですね。

○中尾委員 はい。前回、いろいろな議論がされまして、現行で動き出した議会改革の方向といいますか、行われているものが正常だという判断のもとに、今の会期、通年制を自らやっている仕組みを基本としたもので、私はいいのではないかということ为先ほど申し上げた。それで、余りにも細かく規定していくのはどうか、私はそのように思っていました。

○碓井小委員長 わかりました。ほかにいかがでしょう。西尾会長、お願いします。

○西尾会長 一巡目は、余計なことを言うのはなるべくやめようと思って黙っていたのですが、それでも、「2 専決処分」の2 ページ目の上から2つ目の丸ですが、「不承認によって直ちに将来に向かって法的な効力がなくなるという仕組みは不適當」と表現してあるのですけれども、この表現はいささか強過ぎるのではないかという危惧が私にはあります。

本来は、長が専決処分したものについて、議会が本来、議決権を持っております予算とか条例等について、これを不承認としたというケースを考えたとき、これは、本来はその不承認を議会がするまでは有効に機能しているのは当然で、させなければ困るのですけれども、そこをさかのぼって無効にすることは、いろいろな第三者に重大な影響を与えますので、それは適當ではないのです。

けれども、本来の権限を持っている議会が不承認したというときは、そこで議会の議決はなかった、議会はそれを否定したということですから、素直に考えれば、そこで効力が将来に向かってなくなると考える方が、正しい考え方ではないかという気がするのです。ただ、戦前から日本ではその効力はなくなるという解釈をずっととって、維持してまいりましたし、そのように運営されてきました。

したがって、いきなり将来効はなくなるという仕組みに変わりますと、非常な不安が生じる。知事さんたちも市町村長さんたちも、それで果たして支障が生じないだろうかという重大な懸念を持っておられるのが現実ではないかという気がするのです。

私は、「将来に向かって法的な効力がなくなるという仕組みは不適當」と断定するのは、本当にいいことなのか。それは、将来、また改めて考える余地のある問題なのではないだろうかという気がしております。ただ、将来に向かって、直ちに法的効力がなくなるという仕組みには、極めて強い懸念が残っているということなのではないだろうか。その辺の表現の問題として、不適當と断定するのはいかがかなという気が私はちょっとするというのを申し上げておきたいと思います。

1点目はそういうことなのですが、また発言の機会があったら、ちょっと申し上げたいと思います。

○碓井小委員長 どうもありがとうございました。ただいまの西尾会長の御意見は、この「不適當」というのはマイナスの断定的な表現になっているけれども、懸念があるというか、問題があるということの指摘にとどめるべきではないかという御意見と承りました。

ほかにいかがでございましょうか。どの箇所でも結構でございます。小林委員。

○小林委員 ちょっと前の話なのですが、議員さんの解職の場合の3分の1の要件について、ハードルを下げたらということです。

実際想定しているのは、こういう感じですよ。例えば有権者数が4万5,000ぐらいのところ、22人の議員さんがおられまして、票を一番たくさんとられる人が2,000ちょっと、一番少ない人の票は800の後半ぐらいですが、その22人中ですごく問題のある方がいらっしゃる。それでいきますと、現行制度だと1万5,000票集めないと、なかなか住民の解職への思いが伝わらない。それでハードルが厳しいのではないかと、前々から思っていたものですから、それで申し上げただけのことです。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。

○小林委員 済みません、言い忘れました。確かに議員さんにいろいろな意見があつて、多数者が少数者を抑圧するようなことは絶対に避けたいといけないうのだけれども、そういうことを考慮したとしても、余りにもハードルが厳しいのではないかと、ということで申し上げました。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。林美香子委員。

○林（美）委員 先ほどの4番の大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度に関して、林宜嗣委員の情報開示というのは非常に重要だと、私も賛成します。

それに関連して、5ページの2つ目の丸に、「住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みを設ける必要」という条項がありますね。まさに、それが的確な情報開示のことだと思うのですが、書き方で、住民側が受けるような仕組みを設ける必要という表現にしていますけれども、ここのところをもう少し厚く、的確な情報開示がされるようなことが加わるといいのかなと今、読み直して思ったところです。

○碓井小委員長 若干時間がありますので、今、大規模な公の施設が話題になっております。前から問題点として指摘されてきて、ここに書いてあることですが、議会の議決を経てから住民投票にかけるということで、かえって制度そのものが採用しにくいのではないかと。この辺について、何かうまいアイデアとか、委員の皆様でありますでしょうか。

これは、やはり代表制との関係で、意思形成がなされてから投げかけるという精神と、いや、そうではないという意見と、あるでしょうか。よろしいでしょうか。

○大貫委員 先ほど、大規模な公の施設がどういうものかということの中尾委員さんに確認していただいて、行政課長さんの方から法令上決まっているものは除くというお答えだったのですけれども、実際どういう施設が該当するかというのは、それぞれの自治体の条

例で定めるという解釈でよろしいのでしょうか。

○碓井小委員長 原案はそういうことでございます。

○大貫委員 はい。確認させていただきました。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。林知更委員、今、御到着で、机上配付なものですから、今日のペーパーをごらんになっていないので大変失礼ですが、どうぞごらんになって、どこからでも。今、全体をフリーに議論しています。どうぞ目を通して御発言いただいて結構です。

江藤委員。

○江藤委員 この間、専門小委員会で議論してきたものはすごく大事なテーマなのですが、それ以外で、最初に法律案概要についてとあったものについて、意見を言っていないわけですか。ここでずっと議論してきた、この今のテーマだけということなののでしょうか。

○碓井小委員長 それは、後でもし時間があれば伺います。

ほかにいかがでございましょうか。辻委員。

○辻委員 さっきの3のところですが、皆さんの意見の動向もわかりましたので、自分のことばかり言うわけではないですが、考慮ということですが、「地方公共団体の財政運営に与える影響や地方財政の極めて厳しい現状等への考慮も必要」と書いてありますので、最後の丸の「対象とする地方税等の内容、署名数の要件のあり方」、それから実施。この中に地方公共団体の財政運営に与える影響というの、ここに入っていないなくても、この文章としては入っていると思いますけれども、一応確認の上で入れておいてほしいなというのがあります。

なぜそれを気にするかというと、前回の中で団体の方が述べていた意見と逆のことになるかもしれませんが、現実問題、例えば財政力指数が0.1とか0.2ぐらいの団体から見ると、別にこれも直接請求制度を認める、認めないだけではないですけれども、住民税の均等割部分を仮にゼロにするということをやっても、財政的に与える影響はそんなに大きくないので、そういうものは目的合理的に言うとし得るのです。

昔だったら、それは起債の許可制度とかがありましたので、そういうことは事実上、できなかつたのですけれども、分権の中でどんどんそういうルールを撤廃しましたので、単純に財政合理的に考えると、財政力指数の低い団体は、仮に住民税均等割廃止と言っても、財政的には何とか持ちこたえ得る状況にもなってきていると思います。

そうすると、もともと住民自治の強化の観点から、こういう改正を加えているわけであるにもかかわらず、逆説的に住民税を負担しなくても財政的に成り立ち得るかのような状況が展開する可能性もある。こういうことを考えると、この辺の財政ルールについても、あわせてこれを実施していくときにどういう影響を与えるかを検討した上で、制度化してほしいなという気がしています。

以上です。

○碓井小委員長 私から辻委員にお伺いします。財政的に成り立ち得るという意味は、ど

ういうことでしょうか。

○辻委員 成り立ち得るといのは、要するに財政力指数が低い団体で、例えば均等割なら均等割部分を減らすと、そういう減税をしても、地方財政上はもともと自主財源、地方税の部分が低いので、全体の大半が交付税とか補助金で出ていれば、多分10%に全然満たない額、数%の額の減収にとどまることがあり得る。そうすると、財政的にはのみ込み得るといことだと思ふのです。

○碓井小委員長 なるほど。減収額が割合として極めて低いから。

○辻委員 団体のある場合ですね。

○碓井小委員長 わかりました。

ほかにいかがでしょう。中村委員、どうぞ。

○中村委員 先ほど碓井小委員長の方からのお問い掛けの、長と議会の議決の後でよろしいかというお話でしたけれども、住民は議会に民意を託しているわけですし、住民の意見を反映していただいたり、利益の調整をしていただいたり、そういう中で私は議会の議決の後、住民投票という形でも、これはよろしいのではないかなと考えます。

○碓井小委員長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでしょう。西尾会長、お願いします。

○西尾会長 申し上げようかどうか、非常に迷っていたのですけれども、私のところへ訪ねてこられた、ある自治体の首長さんが、地方税等の賦課徴収に関する条例というものに対する直接請求を除外してきた制度は、どこかで廃止しなければならないと思っている。しかし、元来、直接請求として減税要求が出てくる場合を考えますと、そのときは直接請求をする住民あるいは住民の団体は、あらかじめ減税をして減収になる分、その経費をどうするのかということ。

つまり、どこかのサービスをその分削減する、あるいはコストをこういう方法で切り下げてお金をちゃんと浮かせろといった受益と負担の関係のバランスシートをつくって、それだけ減税するなら、本来予定していた金額より、それだけお金が足りなくなるわけです。その分はどこでつじつまを合わせるべきだという案を添えて、直接請求させるべきなのではないか。それが、住民が自治を真剣に考える一つの有効な手だてなのではないかという議論を私に吹きかけられたわけです。

この論点は、今までこの問題をここで議論したときに、どなたからもそういう問題提起はなかったので、ほとんど議論していない問題です。私は、この調査会でこういう問題を議論するとき、できるだけ漏れなく、あらゆる角度からちゃんと議論を尽くしたということが大事だと思いますので、そういう意見に対して、皆さんどういふふうにお考えになるか、ちょっと御意見があったら聞かせていただきたいと思います。

私は、この文章全体でもあちこちに受益と負担の均衡とか、そういう表現が使われているわけですが、非常に大事なことを言っておられると思うのですけれども、果たして直接請求をする住民、あるいは住民団体自身が減収分をどこからひねり出すかという代案をつ

くらせるというのがいい制度か、合理的な実現可能な、もっともなちゃんと考えた案が出てくるか、それを期待できるかどうか。

余りそれが期待できないとすれば、今度議会が議論するときに、仮に減税に賛成して踏み切るならば、議会はその手だてを考えなければならない。議会がその議決をするときには、議会は必ずその代案を、どういうふうに措置すべきかということをあわせて議決すべきだと、議会に義務付けさせるという考え方もある。

直接請求者にそういう義務を初めから課すという考え方もあるし、あとはそれが適当でなければ、議会の修正さえすればいいのだという考え方もありましょう。そこは、議決がそういう議決をするときは、必ず代案を考えて、その上でそれを条件にして議決すべきだという制度がいいのかとか、私自身もいろいろ考えてみたわけです。

税のときだとすると、そういう話になりますが、ここには使用料・手数料と分担金といったものまで入っていますので、例えば水道料金について引き下げ直接請求が出てきたとき、独立会計で水道料金を設定しているわけでありますから、本来ならばその収入を料金を下げて減らしたならば、コストをどこかで引き下げないと一般会計から繰り入れせざるを得ない話になるわけです。

あるいは、国保料の場合など、どうなるかと考えていきますと、必ずしも議論は単純ではなくて、代案を添えろというのが合理的か否か、疑わしくなってくる部分があるわけです。

しかも、この条文というのが使われるとしたら、多くは減税のために使われるでしょうけれども、これから将来のことを考えますと、増税要求は直接請求で出てくる、あるいは新しい税の新設要求が出てくる。特に環境税的な税をやることによって、税額収入が問題ではなくて、税制というものを使って、ある政策効果を上げようという税制については、住民から直接請求が出てくることはあり得ると思っているわけです。

そのときは、そういう税を出したらば、そのお金は何に使うのかまで、初めから請求者は明確にしなければいけないのか。明確にしていくということは、目的税しかあり得ないのではないのか。普通税について、そういうことがあり得るか、それが適当なことかと考えていくと、この問題はなかなか難しい、悩ましい問題だなと思っているのです。

私自身、制度化はそう容易なことではないという印象を持っているのですけれども、非常に重要な問題提起なので、皆さん、どういうふうにお考えになるか、意見があったら述べていただければありがたいと思います。

○碓井小委員長 どうもありがとうございました。西尾会長、大変重要な問題を指摘されました。委員の皆様からいかがでしょうか。伊藤委員。

○伊藤委員 私、一昨年度、アメリカのカリフォルニア州の特別研究機関におりまして、イニシアチブですので、今回議論しているものとは若干異なるのですけれども、実際に投票が行われるときには、請求を出した団体と、それに反対する団体というのが当然いますので、その論拠を詳細に示したパンフレットが配られまして、それに基づいていろいろな

情報を住民・有権者が得るという形で投票が行われているということです。

それは義務付けられているのかどうかは、ちょっとわからないのですが、基本的には、自分たちがこういう提案をすると、こういう効果があって、経済的にはこういう影響が出ます。反対側も、それに対して反論するというので、イエスとノーをやったときには、どちらがどうなるかということはかなり詳細なパンフレットがつくられています。

それとは別に、州の場合ですと、議会に独立性の高い立法分析官室というのがありまして、例えば税財政の関係のイニシアチブが行われた場合には、こういう効果が期待できる、あるいはこういう影響が出ますという分析レポートのようなものを出します。

ですから、日本でそこまでできるかということは、非常に難しいですし、特に調査スタッフ等々のインフラが非常に乏しいということだと、議会の事務局にそれを期待するのはなかなか難しいので、場合によっては首長部局の方で対応することも考えられるのではないかなと思います。

ただ、住民の団体にどういう効果があるかということの説明させるということは十分考えられるのですが、それを義務付けるところまで制度化することが望ましいのかというのは、私もちょっと確実なことは言えないということです。

○碓井小委員長 西尾会長の問題提起に対して、ほかに。中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 実際現場で議会が修正権の行使をする場合には、議会側は必ずその対案を用意してきました。私、事務局長として8年在籍しましたけれども、同数ぐらいの修正権の行使を議会としてしてきました。

例えばごみの有料化をする。その首長提案に対して、市民の直接請求ではなくても、反対運動とかもう少し下げようというものに対して、議会が修正権を行使する場合には、この部分であれば行政に対するどういう影響が出てくる、財政的にどういう問題が出てくるということを計算して、議会としての基本的な対案を用意する。これは議会の仕事だと考えております。

ですから、今、伊藤委員おっしゃったように、議会に力がないわけではなくて、議会は本来の仕事をするべきことをやっていただければ、一丸となって市民にどういう影響があるのだということやれば、議会議員と事務局でその影響と対応についてやれるのではないかなと思います。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょう。どうぞ、中村委員。

○中村委員 減税ということになれば住民はもろ手を挙げて賛成するわけですね。ですが、ただ減税ということで賛成はしておりますけれども、中身をしっかり考えての上ではないと思うのです。きちんと考えると質の高いサービスは得られないわけですし、国保にしましても、介護保険にしましても、今、大変厳しい状態だと思うのです。

そういう中で、ではどうしていったらいいのかと考えたときに、ただ単に減税にするということではなくて、先ほど西尾会長の方からのお話もございましたけれども、それがかなうかどうかわかりませんが、そのためにはこのような提案も必要かなという思い

はしております。

○碓井小委員長 ちょっと私から。

西尾会長、増税というお話も出ましたので、もし地方税について何も限定しないと仮定しますと、特定の納税者、特定の企業と言ってもいいかもしれません。そういう企業に負担をねらい打ちするような法定外税の課税をする条例制定請求というの、起こらないとも限らないですね。ですから、何も限定しない場合の弊害というの、考えておかなければいけないだろうと思いました。

それから、これは山崎課長に何うのがいいのかわかりませんが、今、国民健康保険料の話題が出まして、それから介護保険料もありますか。介護保険料はちょっといいですかね。国民健康保険料は、この原案で言うどこかに入るのでしょいか。それは完全に落とされる。これは、後で私が質問を受けた場合に困るので、確認させてください。

○山崎行政課長 国民健康保険料は、今も対象になっています。要は、使用料・手数料ではなくて、法律上、特別なものでございますので、国民健康保険料を除外する規定はありませんので、今でも対象になってございます。国民健康保険税は対象になっていない制度になってございますが、一方で今でも国民健康保険料は出し得る状況にあります。

○碓井小委員長 ということは、現在、国民健康保険料方式の市町村と国民健康保険税方式の市町村があるけれども、保険税の方は対象となっていないけれども、保険料は建前としては直接請求の対象ということですね。

ほかにいかがでしょう。大貫委員。

○大貫委員 今の関係で、国民健康保険料を例えば引き下げてほしいということが出てきた場合に、その財源をどこに求めるかということになりますと、例えば一般会計から繰り出しをすることをかということになるかと思うのです。その財源がどこかということ、それを請求する人、団体に認識してもらわないといけないと思うのです。サービスを受けるにはどうしたらいいのかということも、あわせて考えていくような内容にならなければならないと思います。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょうか。小林委員。

○小林委員 実際に有権者の 50 分の 1 以上を集めようとして、一定の減税案を出そうとした場合には、単純に例えば住民税の比率を下げるような、法案をつくって出したところで、まともな人は余り署名しないと思います。だから、公の施設をやめるとか何かの事業をやめるとか、あるいは給与条例を見直すとか、そういう歳入の穴を埋めるような歳出削減の具体的な政策が出てきた上で、有権者が署名されて 50 分の 1 以上集まるのだらうと思います。

50 分の 1 以上という要件は、実際は簡単に集まるのかもしれませんが、ただし、集まるのだけれども、実際議会に付議されて、首長の方も意見を言ったりする手続をやると思いますが、それで議会で承認されることはまずないだろうと思います。もし仮に議会で討議された結果として減税条例が通れば、それはむしろいいことだろうと思いますけれど

も、通らなくてまた選挙になって、そこが争点になる。

そういう繰り返りで議会が活性化していくのかなというイメージです。自治体を破壊するような乱暴なめちやくちな減税条例案が出てきたところで、だれも相手にしないだろうからという意味で、私は、首長さんがそんなに危惧されるほど、めちやくちな減税条例案が出て、それが通ってしまうような事態にはならないのではないのでしょうかということをお願いしたいと思います。

○碓井小委員長 林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 財政の問題ということで、増税・減税という問題に焦点が当てられているのですけれども、その論点がなぜ出てきたかといいますと、直接請求制度が一般に定められているにもかかわらず、地方税だけ除外されているのが一貫性を欠くのではないか。それを原則の方に戻そうということですので、この原則の側から考えればよろしいのではないかというのが直感的な印象です。

そもそも直接請求制度は何なのかといいますと、これは提案しても、そこで地方議会で審議をして条例を定めるかどうかを決めるということですので、要するに通常の議会の議員がアジェンダに乗せない事柄があるけれども、これは住民の側としては、議論してほしいものを提案することに主要な意義があるだろうと思います。

そうしますと、その後にそれに十分な根拠があるかどうかというものを、これは議会がちゃんと審議する。そこに要点があるということですから、問題は提案の趣旨が明確であることですね。それで一定の理由を付させて、そこでの後の議論のための材料をきちんと提供していることが大事であるということで、それを満たしていれば、そこから先は議会で頑張って考えてもらえばいいのではないか。この点は、特に減税の問題だけについて考えなければいけないのだろうかという直感的な疑問を抱いております。

○碓井小委員長 ほかにいかがでございましょう。ほかの項目も含めて、どうぞ御自由に。では、江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今、西尾会長から言われたこと、私は大事だと思っているのですが、会長も言われているように、制度化というのはなかなか難しいのではないかとということで、現実的には今、さまざまな委員から議論があったように、署名を出すときは、単に減税をすればいいという形だけではなくて、争点化するわけですから、そこで減税したことによって波及効果というのですか、今後それについてどうするかということも議論しなければいけない。

同時に、議会としても、それを否決するにせよ、可決するにせよ、責任を持ってしっかり議論するという2つのフィルターが既に用意されていますので、制度化というのが難しければ、そういう議論も同時に巻き起こしていく必要があるというメッセージを送ることが、まずもって必要なのではないですか。

それから、今、林委員の言われたように、まず括弧書きを外すというのが原則だろうと思っています。

○碓井小委員長 ほかの御意見等、ありますでしょうか。よろしゅうございますか。

それでは、先ほど江藤委員、今回の総会への報告には含まれないことになるかもしれませんが、何かほかのことで御意見があると。伺いましょうか。

○江藤委員 議論する論点が多過ぎて、私、いつ言っていいかどうかわからなかったのですが、2つほど確認させていただきたいと思っています。

今日の資料には出ていないのですが、「法律案の概要」についてということで、地方議会の中で、会期は議論されました。招集権も本来は議長にと一言言いたいところですが、これについては何度もほかの場所でも言っていますからやめますが、(3)に議会運営というものが入っています。この中の議論はされていないのですが、私も賛成なので確認なのですが、すけれども、「本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする」と書いてあります。

これは御存じのように、委員会ではもう既にできていることですが、今回、本会議でもできると明記する、これは私は大賛成なのですが、解釈の仕方の確認なのです。これは、第29次地制調のときも議論されたと思うのですが、権限については大幅な自由な解釈は難しいかもしれませんが、組織運営のことで住民自治を進めていく上では、書き込まなければ全くできないかどうかということです。

あの第29次時点では、禁止されていなければ、そういうことについては可能ではないかというお答えだった。書き込まなければ、そういうことについてはできないかどうかということの確認なのです。私はできると解釈しているのです。今までは委員会だけだったのだけれども、本会議もできることを明記しただけで、禁止されていなければ、住民自治を進めていく上では可能なのだという解釈でいいと私は思っているのですが、いかがなものかということです。

○碓井小委員長 これは、行政課長に伺っていいですか。

○山崎行政課長 今までそこが余り明確ではなくて、現行制度においても、本会議において広く住民の意見を聴取するため、事実上、公聴会を開催するとか、参考人の出頭を求めたり、意見を聞いたりすることは禁止されていなくて、可能であると考えていましたけれども、法律の明文上は委員会のことしか書いていませんので、そこをきっちり本会議でもできること今回はしたいということで、これをやることによって、参考人として出頭を求められた者は、これに応ずる義務が生ずることが明確になる。

それから、公聴会に参加した者とか参考人として出頭した者に対して、条例で定めれば、実費弁償が必ず出るということが明確になりますので、今まで疑義がある向きもありましたので、ここを明確にしたいということでございます。

○碓井小委員長 よろしゅうございますか。

○江藤委員 法律上「できる」と書いていなくても、できるということの確認だと理解しました。

○碓井小委員長 ほかにいかがでしょう。

○江藤委員 もう一点、よろしいですか。

○碓井小委員長 どうぞ。

○江藤委員 これは地方行財政検討会議でもう決着がある程度ついている話かもしれませんが、先ほどの「法律案の概要」の5番目に国等による違法確認訴訟制度の創設ということが議論されていたと思うのです。

一言で言いますと、国側だけなぜこの確認訴訟に飛んでしまうのか。前置主義を地方の側はとられているわけですね。そここのところの根拠が私はすくとんと落ちていないものですから、国・地方の係争処理委員会に両方かけるという前置主義をとられる方がいいのではないかと。こういう形で国の方だけ訴訟になるということについての理解はどういうふうにしていいのか。

○碓井小委員長 今の御意見というか、御質問は、関与訴訟の場合と、なぜ横並びにしないのかということですか。

○江藤委員 はい。

○碓井小委員長 どうぞ。

○山崎行政課長 是正の要求なり是正の指示を出して、地方自治体の側が争わなかった。そうすると、今までの法律の解釈でいけば、実は違法が確定したということになるのです。ですけれども、違法が確定しているにもかかわらず、アクションを起こさないと地方自治体の側が決めていっちゃるという状況にあります。

そうすると、行政部内の国地方係争処理委員会なり自治紛争処理委員というものが出てくるよりも、もはや行政内部では違法が確定してしまうという事態でもアクションが起きないわけですから、それは日本国憲法上、法律の争訟を裁く最終機関である裁判所に訴えて、行政内部で決着をつけるのではなくて、裁判所で違法を確認した方が迂遠ではないと考えたわけです。

ですから、今、起こっている状況なりが、国地方係争処理委員会が勧告なり、何かをもう一回出せば改善されるということなのかどうかを考えたときに、既に是正の要求を出し、あるいは是正の指示を出して義務付けがされて、違法が確定しているのにということになりますから、行政部内での話とするよりも、もはや訴訟に行った方が解決が早いのではないかと。ということで、こういうふうにしてあるということです。

○碓井小委員長 よろしゅうございますか。

○江藤委員 違法が確定しているのにと議論とか、あるいは行政内部でとかの議論については、私はすくとんと落ちていないところがあるのですが、一言だけ言わせていただきました。

○碓井小委員長 今の点は、私も十分理解していない可能性もあります。例えば是正命令を出しているような場合ですと、そこで実は関与ととらえて係争処理委員会に行く手続はとり得るわけですね。そういうものをネグレクトしている地方公共団体との関係で、あえてまた係争処理委員会を踏む手続を必要とするかという問題でもあるかと思えます。間違

っていたら、どうぞ、行政課長。

○山崎行政課長 そのとおりでございます。要は、行政部内では一定期間内に国地方係争処理委員会に出るのが普通なのです。是正の要求とか是正の指示をかけられたら、それは法律解釈に違いがあるわけですから、そこを当事者である大臣ではないところで裁いてもらえば、法律解釈が確定するだろうと、普通、国地方係争処理委員会に出てこられるわけです。

ですけれども、国地方係争処理委員会に出る必要がないとお思いになって、そこで争わないとお考えになっている自治体が相手になることが前提になりますから、それであれば、裁判所という別のディメンションに行った方が解決に資するのではないかと考えているわけでございます。

○碓井小委員長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでございましょう。林知更委員、駆け付けた後にせかしてあれですが、もしほかにありましたら、どうぞ御自由に発言してください。よろしゅうございますか。

それでは、今日、さまざまな御意見等をいただきましたけれども、ほぼ全般にわたり議論することができましたので、特段の御発言がないようでしたら、本日はここで締めくくりとさせていただきたいと存じます。

本日御議論いただきました「地方自治法改正案に関する意見（骨子）（たたき台）」につきましては、本日の御意見を踏まえまして、「地方自治法改正案に関する意見（案）」として用意させていただきまして、次回は地方六団体にも御出席いただいた上で、この小委員会として意見案のとりまとめをしたいと考えております。

次回のこの小委員会でございますが、28日15時から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、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして本日の専門小委員会を閉会とさせていただきます。ありがとうございました。