

地方行財政検討会議（第5回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年6月10日（木）17時00分～19時00分
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎第2号館7階）
- 3 出席者 原口総務大臣、渡辺総務副大臣、小川総務大臣政務官、逢坂内閣総理大臣補佐官、達増 拓也 岩手県知事、奥山 恵美子 仙台市長、松田 直久 津市長、横尾 俊彦 多久市長、寺島 光一郎 北海道乙部町長、金子 万寿夫 鹿児島県議会議員、五本 幸正 富山市議会議員、野村 弘 長野県上松町議会議員、岩崎 美紀子 筑波大学教授、碓井 光明 明治大学教授、西尾 勝 東京大学名誉教授

4 概 要

- 冒頭、原口総務大臣から挨拶があった。
 - ・ 先月24日に開催された地方行財政検討会議（第4回）において、第一分科会の主査である西尾勝 東京大学名誉教授と第二分科会の主査である碓井光明 明治大学教授から、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の案を提出していただいた。
 - ・ この案を基に、皆様からいただいた意見等を踏まえて、総務省において「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の案を取りまとめた。
 - ・ 本日は、この「基本的な考え方」について皆様から意見をいただき、これを踏まえて私どもにおいて「基本的な考え方」を取りまとめ、国と地方の協議の場を踏まえて今後策定を予定している地域主権戦略大綱において「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」の考え方として盛り込み、引き続き地域主権改革を強力に進めていく。

【「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（案）」について】

- 総務省において取りまとめた「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（案）」について、資料1「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（案）」に基づき、安田自治行政局行政課長からその概要について説明があった。
- その後、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（案）」について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 現在は、我が国の憲法や地方自治法が制定された60年以上前において想定されていた時代とは異なってきているが、このことに鑑みると、地方自治法の抜本見直しについて現行の憲法の4箇条のみに規定される「地方自治」の範疇に限った議論をしていくこととしてよいのか。これからの社会経済情勢等を見通しつつ今後の地方自治制度について議論を行わなければ、地方自治制度は今後の時代の変遷に応じていくことができないのではないか。

- 自治体の基本構造に関する今後のあり方として、「(a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方」と「(b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方」が示されているが、この2つのあり方も含めて、自治体の基本構造のあり方について様々な検討を今後進めていくということであるならば、この2つのほかにも選択肢があり得るということを明らかにすべきではないか。
- 「(a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方」に関連する記述として、「議会の議員が長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止する現行の地方自治法の規定を許容すべき」との一部地方公共団体からの提案が示されているが、この提案は、全国の地方自治体や地方六団体などの意見に鑑みると、地方自治体関係者においてはむしろ少数のものであり、実際には、「議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題があり、長のみ権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがある」と文中に示されている考え方が多数を占めているのではないか。
- 議会と執行機関とのあり方についてアメリカの地方自治体の事例が文中に示されているが、このほかにも、例えばカナダやオーストラリアにおいては、公聴会の議会開会中の開催や、毎週に議案提示し議会開会することなどの取組が行われており、このような諸外国における住民自治に根ざした議会のあり方についても文中に追加して示してもよいのではないか。
- 監査制度について、監査基準の明確化やその公表についても文中に示すべきではないか。
- 今後の検討において、監査に関する専門家の意見を聞くような機会を設けるなどして、より有効な監査が行える我が国に適合した監査制度のあり方を模索していただきたい。
- 文中に「この制度は、一般的な制度とは言えず、むしろ独自性が強い」との評価が示されているが、この独自性とは、我が国の長と議会の関係に関する制度は独自のであるという意味なのか。我が国の地方自治が他の諸外国と比較して成熟していないとの意味合いとも捉えられかねないので、そのような疑念が生じないような記述としていただきたい。
- 全国知事会にて開催している「地方行財政検討会議に係るプロジェクトチーム」における議論を紹介する。
 - ・ 地方政府基本法の制定を視野に入れるのであれば、大局的な見地から議論を行うべきであって、地方自治の本旨、国と地方の役割や広域自治体と基礎自治体の役割などの地方自治制度の前提となる理念の整理や、いわゆる条例上書き権についても議論すべきであるとの意見や、一方、そもそも地方自治法の抜本改正については慎重であるべきとの意見がある。
 - ・ また、このプロジェクトチームとしては、現行憲法の下での二元代表制の枠組みを前提とするこの会議における検討の方向性に賛意を示すものであり、その枠組みの範囲において地方自治体が自由に制度を選択できるようにすることが地域主権を確立する観点から重要であると考えられるものであるが、一方で、地方自治体が自由に制度を選択できる幅を拡大することにより、非民主的な手法や不適切な手法が選択されることがないように、地方自治体が採りうる制度の選択肢を具体的に示すことが現実的には必要ではないかとの意見もある。
 - ・ 議員による執行機関の構成員との兼職に関する論点について、慎重に検討すべきとの意見が多いところであるが、地方自治法の抜本見直しを幅広く議論している現時点においては、議論の対象から除外すべきではないと考える。
 - ・ 共同設置を含む外部監査のあり方については、住民の視点に十分配慮した制度を構築していくことが必要である。仮に、全国で一つの共同の監査機関を設置することになると、中央集権を指向する制度になるのではないかという意見や、地方自治体の規模によってはむしろ内部監査の共同設置の方が望まれている

のではないかという意見があった。

- 執行機関のあり方、広域連携のあり方や住民訴訟といった地方自治体において関心がある分野についても、今後、議会のあり方についての議論と同様に議論を深めていくべきではないか。
- 長と議会の関係のあり方に関する記述において、2つのあり方が提示されており、議会の招集権や議会の予算執行権については、議会と執行機関のそれぞれの責任を明確化するあり方、すなわち純粋な二元代表制の下でのみ認め得るものと受け止められる恐れがあると危惧している。
- 議会の招集権や議会の予算執行権については、現行の我が国の二元代表制においても議会に付与することが十分可能であると考えており、現行の二元代表制を維持しながら、議会の招集権の付与など、議会権能の強化を図っていくという方向で検討していくべきではないか。
- 現在の地方自治体は、長と議会の役割が適切に連携することができていないため、分権型社会の実現を図ることができていないと考える。議会が、住民と連携を図りながら執行機関を厳しく監視しつつ、適切な政策判断を示すことが地方自治体の強化につながっていくのではないか。
- 監査についても同様に、監査機能の独立性・専門性を高めることにより、住民が十分に信頼をした上で行政の執行を負託することができると思う。地域主権を実現するためには、議会・執行機関・監査が有機的に機能する制度を設計していくべきであろう。
- 監査制度に関する記述のうち、組織的な外部監査体制の構築が求められるとあり、その手法としてイギリスの「オーディットコミッション」や「地方公共団体から独立した機関」のような新たな組織が考えられるとの記述があるが、これを見ると、新たな外部監査組織というものは、個々の地方公共団体の監査を行う監査委員を専属の職員として常設することを目的としているのではないかと誤解を受ける恐れがあるため、この新たな外部監査組織については、単なる行政部門における組織の新設といった否定的な評価のみが生じることがないように、現在の包括外部監査制度がより簡便な組織によることを十分に留意した制度として創設された経緯や、国・地方を通じた行政部門において、総合的に組織を簡素化することが強く要請されていることについて、十分に国民の理解を得ることが必要であろう。
- 「基本的な考え方」において、基礎自治体の実態が非常に多様であることを踏まえて制度の選択肢を用意するという方向性により検討を進めていくことが明記されたことに賛同するものである。
- 都道府県議会の議員の選挙について、都道府県が条例により自らの判断で選挙区を置くことができるようにするのであれば、行政区を都道府県議会議員の選挙に係る選挙区とする指定都市についても同様に、その可能性を検討していただきたい。
- 包括外部監査制度について見直すべき時期にあると考えており、例えば、現在のように毎年度において包括外部監査契約を締結し外部監査の実施を義務付けていることが適切なのかということについても、今後の課題として検討していくことが必要ではないかと考える。その際、全国的に見ると外部監査に関する専門家が偏在していることなど、地域によって状況が様々であることなどを踏まえ、各地方自治体に過度な負担が生じないような制度を検討していくことが必要であろう。
- 公会計のあり方については、全国統一であり住民に分かりやすい比較可能な基準が必要ではないか。
- 発生主義の是非については、この会議において、今後専門的な議論が深められていくものと思うが、国

から地方自治体に対する補助金等の交付時期は、極めて不明確である。地方自治体において発生主義を採用する場合においては、国費の交付時期などを明確にしていくことが実務的に必要ではないか。

- 国の機関が多額の予算とともに誘導を図る政策があるが、この政策が真に有効性があるものなのか、実際にその政策を実施することとなる地方自治体と密接に協議した上でのものではなく、極めて短期間における構想をもって政策が行われている実態が散見される。このような実態を改善していくことも含めて、予算単年度主義に基づく財務会計制度の運用による弊害を改善していくべきであり、例えば、政策を単年度において完結させようとする運用の改善や、政策を実施するに当たっては地方自治体と具体的な制度設計などについて十分な議論を行うことを前提とするというようなことを考えていくべきであろう。
- 小川政務官より、この会議における今後の検討の進め方等について、以下のような発言があった。
 - ・ 今般、総務省として取りまとめようとしている「基本的な考え方」において、また、この「基本的な考え方」を受けて、政府として取りまとめようとしている地域主権戦略大綱に地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）の考え方について、方向感まで示すことができる課題、論点の提示に止まる課題と種々あると考えている。
 - ・ しかしながら、この「基本的な考え方」は、この会議におけるこれまでの議論を踏まえて取りまとめようとしているということもあり、議論も相当進捗してきている状況であることも考慮していただき、関係者間において意見が相対する課題もあると考えるが、今般の地方自治法の抜本見直しにおける大きな検討の方向性は、地方自治制度について地方自治体の選択の幅を拡大していこうとすることであるという認識を共有させていただきたい。
- 逢坂補佐官より、この会議における今後の検討の進め方等について、以下のような発言があった。
 - ・ この会議においては、地方自治法に規定されているものを大幅に見直すという方向性において検討が進められている。しかしながら、いわゆる地方政府基本法というように、地方自治制度に関してこれまでとは異なる考え方を模索していくということであるならば、憲法の規定に基づいて、地方自治の本旨などといった総論の部分についての十分な議論を踏まえた法律の制定を考えていくことが必要であろう。
 - ・ 個別の課題についても今後更に議論を深化していきたいと考えるが、この会議において個別の議論をしている一方で、この会議には地方政府基本法の制定について検討をしていくという目標があると関係者の理解が深まってきたため、この会議に関して、個別の課題についての検討だけではないものが要請されてきたのではないかと考える。この会議におけるこれまでの議論は、この総論の議論に結実していくものと捉えてもよいのではないかと考える。

【「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」について】

- 「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」について、資料2「地方行財政検討会議の検討の方向性（「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」・「長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限」関係部分）」及び参考資料1「広域連携について」に基づき、田谷自治行政局市町村体制整備課長から説明があった。

（以下、自由討議）

- 今国会に提出されている地方自治法の一部を改正する法律案は、事務局や行政機関等の共同設置を可能とすること等を内容とするものであるが、この法律案が成立すれば、共同設置制度は非常に効果的な制度になると期待している。
- 広域連合の事務所に訪問した際、広域連合が極めて遠い存在との印象を持った。市役所を訪問したときの雰囲気と異なる雰囲気を感じたが、現行の広域連合の制度又は運用に問題があるのではないかと直感した。
- 広域連合については、制度上は、直接の公選制が設けられている等、住民自治の側面から理想的な制度設計が図られているところであるが、現実としてこのような制度が機能しているのか疑問を感じざるを得ない。
- 現実の運用では、関係市町村の長が広域連合の長等の職を務めているが、この職に就いた関係市町村の長は、当事者意識を強く保持して、自らの市町村における姿勢と同様に広域連合の事務に対処し、組織のマネジメントについて緊張感を高めていくことや、事務局職員の人材を確保することが重要な課題である。

【「長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限」について】

- 「長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限」について、資料 2 「地方行財政検討会議の検討の方向性（「都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方」・「長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限」関係部分）」及び参考資料 2 「住民監査請求制度・住民訴訟制度について」に基づき、安田自治行政局行政課長から説明があった。

（以下、自由討議）

- 何故、議会で議決があったとおりに長が執行したことが住民監査請求や住民訴訟の対象となるのか、長等に対する損害賠償請求権等の放棄の制限について議論をする前に、住民監査請求制度や住民訴訟制度そのものについて議論をすることが必要ではないか。そもそも、国には地方自治体の住民訴訟に類似する制度というものは無いのに、地方自治体だけどうしてあるのか、各地方自治体は素朴な疑問を感じている。
- 平成 14 年の制度改正により、住民訴訟に要する訴訟費用に係る個人負担がなくなったが、それまでは個人で訴訟費用を負担しなければならないこととされており、多大な負担が求められていた。
- また、長等に関する住民監査請求の放棄については、おそらく今までは、議会が適正と認めたことについて住民訴訟が提訴された際に、長に係る損害賠償請求権等を放棄するとの対処がなされてきたと考えるので、この損害賠償請求権等を放棄することを制限することについての論議も当然重要であるが、その前に住民監査請求等の制度そのものについて是非議論をしていただきたい。
- この損害賠償請求権等の放棄の制限については、住民と長とそして議会の議決権に関連する実に悩ましい問題であるので、周到に法制面からの検討も行いつつ、見直しの方向性を取りまとめていくことが必要であろう。
- 住民訴訟に係る判決が確定した後に改めて議会がそれを審査し、判決に係る損害賠償請求権等を放棄することと、住民訴訟の係属中に訴訟に係る損害賠償請求権等を放棄することについては、区別して整理するこ

とが必要であろう。

- 住民訴訟に係る判決と議会の判断が、長が損害賠償等を負うべきとなった際に、地方自治体の長は無限にその責任を負うべきなのか。株式会社の役員に見られるように、年収の何倍までを制限としてその責任を負うこととするのか、重度の過失があった際にその責任を負うこととするのかなどを含め、住民訴訟が提訴される前の取扱いについての整理、住民訴訟の係属中の段階や判決確定後の取扱い、賠償等を行うこととなった場合の要件の設定の問題など、様々な論点があると考えられるので、専門的な見地も踏まえて議論をしていただきたい。
- 議会の議決に基づいて長が執行したことについて長が住民訴訟を提訴されることを考えると、地方自治体の事務の執行については全て長の責に帰することとされていることと考えられるため、長による執行において議会の議決を得ているということはさほど有効ではなく、ただ長が慎重に対処することが求められているということであると強く認識をしている。
- 地方自治体の決定とは何なのかということを議論すべきではないか。地方自治体の決定とは、選挙により選出された長の判断をいうのか、庁議で決めたことをいうのか、議会において議決されたことをいうのか、議会において議決されたことをいうのであるならば、議会の議決は住民訴訟において長の執行に関しどの程度担保することができるものなのか、長による支出について共同して損害賠償責任等を有する意味合いを議会の議決は有するのかということなどについて、今後議論していくべきではないか。
- 長や議会も、それぞれの役割を果たしていく上で、政治的な決断が要請されることもあり、補助金等の支出について議会の同意に基づいているにも関わらず、長が損害賠償責任等を負わなければならないこととされていることを考えると、一つの解決策として、損害賠償責任等については軽過失ではなく重過失を要件とする考え方もあるのではないか。
- 我が国においては、具体的な事件が提訴されない限り、法律問題についての裁判所の判断を求めることができないこととなっている。地方自治体が様々な事務処理について適法かどうか適切に判断することができるようにするために、地方自治体の事務処理に係る法律問題について、平時においても裁判所の判断を求めることができるような方法を検討してもよいのではないか。地方自治体が実際に行政を執行していく上での法律問題を解消できるような方策についてどのように考えていくべきか、検討していくことが必要であると考ええる。
- 議会の権限を強化すべきと要望している立場からすると、議会が議決したことについては、長のみではなく議会も責任を負うこととすべきであり、その責任のあり方を考えていきたい。

※注 以後、修正の可能性はある

(文責：総務省自治行政局行政課)