

○長谷部委員長 それでは、時間が参りましたので、第21回「専門小委員会」を開始いたします。

本日の審議につきましては、前回、第20回専門小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見の主なものがわかる資料を事務局で取りまとめていただいています。まずはこの内容について御確認をいただくことにいたします。

次に、審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」のうち①地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるかに関しまして、小項目になりますが、地方公共団体における内部統制のあり方をどのように考えるのか。住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどう考えるか。これらの論点を取り上げて検討を行ってまいりたいと存じます。事務局のほうで関係資料を御用意いただいていますので、これを事務局から説明していただきます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただくという形で進めてまいりたいと存じます。

それではまず、前回、第20回の専門小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見につきまして、事務局のほうから資料に基づいて御説明をお願いしたいと思います。

宮地行政課長、よろしく願いいたします。

○宮地行政課長 それでは、御説明を申し上げます。

資料1の主な議論についてに沿いながら御説明を申し上げます。

前回、7月15日の委員会は議会について主に御審議をいただきました。

まず、1ページ、「基本的な認識」としまして、議会の役割を実効あるものにしないと、広域連携も十分に進まないのではないか。

議員になるのが目的で、なってから何をしたいか考えていない人が多いのではないか。

地方分権の高まりの中、議会にも基本的な素養が高まっている側面があるが、住民の関心の低下や信頼性など課題もある。関心の低下については、合理的に説明できる部分と行き過ぎてとらえられている部分があるため、見極めが必要ではないか。また、「住民の信頼」は、先進国ほど低い調査結果もあり、真に改善すべき点はどこか、慎重に議論する必要があるのではないか。

投票率の低下が住民の関心の低下の根拠の1つではないか。

議会活性化・監視機能を高めるためには、住民の関心低下が問題。大合併の影響もあると考えており、合併後の住民と議会の関係も考慮する必要があるのではないか。

次に、2ページ、「議会制度や議会運営のあり方」に関してでございます。

制度改正により権限や自由度が拡大しており、議会は制度上随分といろいろなことができる。なぜ制度が活用されていないのか考える必要がないか。新しい制度を使おうと思わないと中々成果が上がらないのではないか。

望ましい議会活動を考える上で、制度の問題か運用の問題か、運用する主体、議員の意識の問題かを考える必要があるのではないか。

監視機能を高める観点から、議決事件に関して自由度を高めることはできないか。

議決事件の対象の拡大は、実際かなりできるようになっているので、既存制度を積極的に活用すべき。一律に追加する形をとる必要があるのか疑問。

予算の増額や、予算に関わる条例案について、議員が提案しやすいようにすべきではないか。

決算審議の充実のように質的な効果を高めていく話は考えてもよいのではないか。地方公共団体の工夫も必要であるが、能力を高める手掛かりとして仕組みを考えることはあってもよいのではないか。

地方自治体の外部団体に対する関与について、団体に応じて自由度を高めてもよいのではないか。

議会報は読みづらくて内容もわかりづらいのではないか。読みづらいと住民は議員との距離を遠く感じてしまうのではないか。

情報発信の観点から議会活動の評価について整理することが必要ではないか。

議員が不足してきたところは、例えば、委員会において、住民と議員が議論をする様な形で住民が直接議会に参加していくことも考える必要があるのではないか。

4 ページ、規模が違うところで、同じような仕組みで議会を運営し、多様な人材を確保しようとするのは、限界があるのではないか。

人口規模に応じて課題や問題状況、制度設計の方向性は異なるのではないか。

5～10年後の議会の年齢構成を考慮して、議会のあり方の論点を考える必要もあるか。

人口が少ない地域における議会の意思決定の態様について海外の事例が参考となるのではないか。

事務局や図書室等の議員活動の支援体制の話と、小規模団体における議会事務局の共同設置の話は統合して考えるべき。

人口が少ない地域の議会事務局は、庶務的な事が多く政策形成に寄与できていない。共同設置だけでなく他にも方法はなにか。

5 ページ、「議員に求められる役割」に関してでございます。

公選職にするかどうかという論点は、一部の人々には勲章のように感じるだろうが、それ以上の意味はなく、優先順位が低い論点ではないか。

専門性がない人でも議員として仕事を進めるためには、事務局を含めた支援機能の強化は不可欠。共同設置は機能強化につながる。

自治体間の事務局の相互情報提供や共同設置について、導入しやすい環境をどうしたら作れるのか考えていくべき。

これまで、例えば議員の報酬についても歳費にすべきだという大都市議会の意見や、国の法制局のように議員を法制的に支える組織を設置することや、議会事務局長は特別職にすべきだという考え等があったが、どう考えるか。

6 ページ、「幅広い人材の確保」に関してでございます。

どういう要件を備えた人が議員になるべきか、という共通認識を持った上で、制度や議会開催の要件といったことを議論していく、という順番が重要。

なり手不足対策としては、既に議員をやっている層にとって魅力的な条件にする方向よりは、より幅広い層から来てもらう方向に戦略をとったほうがいいのではないかな。

なり手不足対策を考える上で、特に、信頼確保・回復は議会にとって重要な課題ではないかな。

選挙制度そのものを議論する必要があるのではないかな。

いろんなことをやってみようという人が議員になりやすいようにするにはどうすべきか、考えるべきではないかな。選挙制度や休業制度等も踏み込んで議論すべきではないかな。

若い人が立候補する傾向は少し見えてきているのではないかな。

選挙制度について議論することを妨げないが、本調査会は選挙制度そのものに直接何らかの具体的提言をしたことはないといってもいい。制度改革の提案をするときにどこまで踏み込めるのかは慎重な配慮が必要ではないかな。

なり手不足の結果、競争性が低くなっていることが問題ではないかな。議員定数を少なくして報酬を高めるという改革をすべきではないかな。この場合は、専業である必要があるのではないかな。

議員について高報酬で少数精鋭とした場合、住民各層の意見が反映されにくくなるのではないかな。

敷居を低くすることで競争性を高めて、幅広く集めることで専門性を期待できる「兼業モデル」もあるのではないかな。

他の仕事もやりながら、あるいは他の仕事をやっている人が一時、議会のある時だけその仕事を辞めて議員をやるというのをいかにしやすくするか、そうでなくとも元の仕事に戻りやすいような職場環境にするか、兼業化が事実上できるような議会にする必要があるのではないかな。

兼業化ができる議会のあり方は、人口規模で分けて考える必要があるのではないかな。大規模の自治体よりも小規模な自治体の方が兼業化の必要性は高いかな。

例えば居住していなくても、商店を出して納税している人が立候補できるようにすることや、難しいところはあるが、産休する場合には代理人を指名しておくなど、敷居を低くして参加できる様な仕組み作りも必要ではないかな。

専業議員とパートタイム議員を含んだ議会作りを考えたことがあるが、議論があり難しいと感じた。

8 ページ、担い手の確保や多様性を確保するため、裁判員制度や投票の義務付けのような半ば強制的な考え方もあり得るかな。

足りなくなったらくじ引きで議員を選ぶことについては、憲法第93条の「公選」と書いてあることとの整理が必要ではないかな。

通年会期により随時の議会開催が可能か。会期制導入には、事実上、長の側と同意が必

要であり、実際開催を巡って取り決め等をやらなければいけないのではないか。

夜間・休日の議会開催となると、執行機関職員の待機が必要な場合の説得や体制作り等、課題も大きいと考える。

夜間・休日の議会開催は、そもそもは住民の関心を高める目的で実施しているのだろうが、むしろなり手のリクルートのためにやるという形で考えた方がよいのではないか。

夜間・休日の議会開催もいいが、勤めを持ちながら議員になれるという仕組みに事実上なっておらず、会社に勤めながら議会活動ができるという仕組みにしない限り、なり手が確保できないのではないか。

以上の御議論をいただきました。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ただいまの事務局からの御説明ですが、何か御意見等ございますでしょうか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 質問ですが、これは7月15日に出た意見のみなのか、それともこれまで議会について議論されたこともこの中に含まれているのか。その点の質問です。

○長谷部委員長 前回だけだと思いますが。

行政課長、よろしくお願いいたします。

○宮地行政課長 資料1につきましては、前回具体的に御発言いただいた内容をもとにしております。

○長谷部委員長 よろしゅうございますか。

○武藤委員 はい。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでしょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 8ページの上から3つ目「柔軟な議会開催等の工夫」の1つ目について、文意の確認ですが「会期制導入には、長の側と同意が必要であり」というのは、通年会期制導入の趣旨ですね。

○長谷部委員長 なるほど。そうすると、ちょっと違うぞと。

○太田委員 誰の発言か忘れましたが、やや文意が明確でないのではないかと思います。

○長谷部委員長 もとに当たってみて、少し検討していただけますか。どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

そういたしましたら、続きまして、先ほども申し上げましたが、審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」のうちの①地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるかについての検討に移ってまいりたいと存じます。

本日ですが、小項目として、地方公共団体における内部統制のあり方をどのように考えるか。住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどう考えるか。これらの論点につきまして検討を行ってまいりたいと存じます。

それでは、関係資料について、事務局からの御説明をよろしくお願いいたします。

○宮地行政課長 それでは、御説明を申し上げます。

資料2で今後検討すべき論点ということで論点をまとめたものを挙げさせていただいております。参考資料1で内部統制関連資料、参考資料2で住民訴訟制度関連資料を用意させていただきました。これにつきまして順番に御説明を申し上げます。

まず、今後検討すべき論点でございます。内部統制のあり方が3ページまでございまして、4ページから住民訴訟等の住民による行政のチェックのあり方についての論点ということにしております。

それでは順番に、まず内部統制のあり方についてでございます。

1ページ、「基本的な認識」でございますが、これまで内部統制のあり方、必要性等の議論がございました。事務局でも自治体に調査をしたりしまして、そうしたものを踏まえまして、さらに事務局で考えられる論点を加えた形にしております。

基本的認識でございますが、まず、事務処理の適正性確保の要請ということで、地方分権改革の進展に伴って、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大する。その一方、人口減少社会でのリソースが限られるといったところで、事務処理が適切になされないおそれが高まる懸念があるのではないかとした上で、次のところでございますが、地方公共団体における事務処理が適切に実施されるためには、事務処理の主体がみずから、事務処理上のリスクを評価、コントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備することが求められるのではないかとしまして、これが内部統制のことをあらわしているものでございます。

民間企業との比較の観点でございますが、一定規模の民間企業においては、会社法等による内部統制制度導入以降、体制の整備が定着しているのに対して、地方公共団体における内部統制の取り組みは十分とはいえない状況ではないかという点でございます。

その上で、導入の意義として考えられるものとしまして、事務処理の適正性の確保が促されることに加えて、限られたリソースを効果的・効率的に割り振ることが進められることをも通じて、マネジメントの強化につながるのではないかという点を挙げております。

次に2ページ、内部統制のあり方として考えられる論点でございますが、まず責任の所在です。二元代表制のもとで事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、内部統制体制を整備し、運用する権限と責任は長にあると考えるべきではないかというところから始めております。

関連しまして、外部資源の活用が重要という御議論もこれまで人口減少社会への対応の中でございましたが、そうしたことも考えますと、地方独立行政法人など、地方公共団体と一定の関係がある場合には、地方公共団体と同レベルの内部統制を促していくといった

ことも考えられないかとしております。

評価・コントロールの対象とすべきリスクについてでございます。さまざまな可能性、リスクが考えられるわけでありますが、この内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要とした上で、内部統制の対象とするリスクは、最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取り組みの発展のきっかけとなるものをまず設定すべきではないかとしておりまして、具体的に考えられますのは、特に財務に関する事務の執行におけるリスクではないか。影響度が大きく発生頻度も高いということ、事務処理の多くは予算に基づくものであるなどを踏まえまして、この財務に関する事務について最低限評価するリスクとすべきではないかという論点を挙げております。

それ以外のリスクでも、地方公共団体の判断により選択に応じて内部統制の対象とすることが考えられるのではないかということで、例えば情報の管理に関するリスクなどについても挙げております。

こうした対象とすべきリスクなども踏まえつつ、内部統制体制の整備と運用のあり方でございますが、最後のところでございますが、権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするために、まず長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要なのではないかとしまして、3ページに参りまして、具体的な制度につきましては個々の地方公共団体の組織規模や特性などを考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要ではないかとしております。

また、そうした体制を整備して、運用していくわけでありますが、その運用状況についてはみずから長がまず評価し、評価内容について監査委員の監査を受ける必要があるのではないか。さらに評価内容、監査結果を議会に報告し、それらを住民に公表するという手順が必要ではないかとしております。

最後に、内部統制制度を導入する団体についての考え方の一案であります。効果が期待できる一方、制度化をした場合には、過大な期待が費用対効果を見逃した過度なものにつながりかねないということもありますので、そうしたことにはならないほうがいいのではないかという観点からいきますと、一つ考えられますのは、都道府県や指定都市など、組織あるいは予算の規模が大きく内部統制の必要性が比較的高いと考えられるところから取り組みが広がるような設計も考えるべきではないかという論点を挙げております。

内部統制については以上でございます。4ページからが住民訴訟等の住民による行政のチェックについての考え方です。

まず住民による行政のチェックの意義ということで、引き続き住民による行政のチェックは必要不可欠ではないかとしておりまして、その中でも住民訴訟制度は、財務の適正を確保する観点から、住民による行政のチェックを支えるものとして引き続き重要な役割を担うのではないかという基本的認識を示しております。

その一方で、現行の住民訴訟制度の課題ということで、以前にも御紹介申し上げましたが、最高裁の判例、また個別意見等で示されているところではありますが、住民訴訟の制度

につきましては、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる場面や柔軟な職務執行を萎縮させる場合があるなどの課題も指摘されているということで、そうした視点について行政チェックのあり方、そのもとにおける長、職員の責任のあり方、権利の放棄のあり方など、議会による権利の放棄のあり方の観点から、再検討する必要があるのではないかという論点を挙げております。

5 ページ、具体的にどう考えていくかという論点であります。まず住民訴訟による行政のチェックのあり方としまして、住民訴訟の基本的かつ重要な効果は、地方公共団体の財務会計行為等の違法性について、司法の場で判断が示されることによって、違法な財務会計行為等の是正・抑止へとつながることにあるのではないかという視点を挙げております。

その一方で、現実に使われております4号訴訟につきましては、財務会計行為の違法性についての判断が判決理由中の判断にとどまっているということで、財務会計行為の違法性自体について既判力ある判断を得る手段にはなっていないのではないかという指摘です。

そうしたことも踏まえますと、財務会計行為の違法性について既判力ある判断がなされて、違法判断の実効性を確保する観点からは、例えば訴訟類型に追加しまして、財務会計行為の違法を確認する訴訟を創設することが考えられるのではないかとしております。それにあわせまして、そうした違法を確認する司法判断がなされたときには、財務会計行為等を是正するために必要な措置を講じた上で、その説明を議会に行うような法律上の義務を課すべきではないかとしております。こうした点も最高裁の判例の裁判官の意見を踏まえたものでございます。

次に、長等の責任のあり方についてでございます。

住民訴訟は、長や職員が事務処理の過程で違法な財務会計行為等を行ったときに、個人としての損害賠償責任を追及するものでございます。そうした意味で、違法な財務会計行為等に対する是正・抑止効果の観点から一定の役割を果たしてきたと考えられるのではないかとしております。

その一方で、これも最高裁の裁判官の補足意見を参考にしておりますが、他方でとしまして、地方公共団体の財政規模や活動規模が拡大する。事務の複雑化・多様化や行革が進展している中で、幅広い財務会計行為が錯綜しており、規制する法規も複雑多岐にわたっていることから、長あるいは職員は財務会計行為の適法性を容易に判断することができなくなっているのではないかという問題意識をお示ししております。

事務処理の過程で、いったん軽微なミスや法令解釈の誤りなどがあった場合あるいは政策判断の過程で不適切な点があった場合に、長や職員に課される損害賠償責任が過大な負担になる場合があるという指摘についてどのように考えるかという点。

6 ページ、個人に損害賠償責任を負わせる仕組みは、不適正な事務処理の抑止効果がある一方で、軽微な過失により個人として過大な金銭負担を課されることをおそれた長や職員に萎縮効果をもたらしてしまっているのではないかという論点を挙げております。

さらに、国家賠償法との比較でございます。国家賠償法に基づく公共団体から公務員に対する求償権の要件は、故意または重過失となっております。この点と均衡がとれていないという指摘がございます。特に、地方公共団体については国と異なり、責任追及を受ける機会が多くあるということで不均衡であることが問題として顕在化しているのではないかとございます。

こうしたことを踏まえますと、一つの方策として考えられますのは、故意または重過失ではない軽過失による違法な行為の是正・抑止につきましては、個人としての損害賠償責任を追及する方法によるのではなく、違法確認訴訟の創設あるいは監査、内部統制の取り組みなどを通じて、ガバナンスの仕組み全体によって進めるということも考えられるのではないかとしております。

次に、議会による権利の放棄のあり方でございます。

地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているところでありますが、裁量権の逸脱または濫用となることのないよう合理的で公平な判断をすることが求められているのではないかと。これは最高裁の判例を踏まえたものでございます。

そうしたことを踏まえまして、そのために考えられる方策としましては、議会の議決により放棄する場合に権利放棄の判断が政治的関係に影響を受け、客観的合理性や公平性が損なわれることのないよう、監査委員のように一定の独立性を有する者の意見を聴取する仕組みを設けるべきではないかという案をお示ししております。

また、住民訴訟の係属との関係でございます。これは29次の地制調の答申でも挙げられたところでありますが、住民訴訟で争われて、その責任の有無がまだ確定しない間に権利を放棄することがないように必要な措置を講じるべきではないかという点を挙げております。

今回、論点としては以上でございます。

続きまして、参考資料について御説明をさせていただきます。

まず、参考資料1でございます。

内部統制の関係ということで、1ページからは民間分野における内部統制法制化の経緯などの資料です。

民間分野では、平成12年に大和銀行の株主代表訴訟の判決の中でリスク管理体制の構築に関する取締役等の責任についての判事があったということで、そうしたことから制度改正が行われたという経緯になっているかと存じます。平成14年5月に改正商法等の公布ということで、委員会等設置会社における、いわゆる内部統制体制の整備の決定を義務づけた形になっております。平成17年に会社法ができたときには、大会社における義務づけということになっております。平成18年には改正金融商品取引法の中で内部統制報告制度の導入ということが盛り込まれているところです。その後、実施の細目等が定められ、また必要な見直しなども行われている状況が1ページに示されております。

2 ページと 3 ページは会社法、金融商品取引法における内部統制の概要でございます。会社法による内部統制は、取締役会設置会社の場合であります。義務づけ内容としましては、3 番目でございますが、業務の適正を確保するための体制の整備の決定でございます。具体的な内容は以下にお示ししているところです。

金融商品取引法による内部統制は、有価証券報告書を提出する会社に義務づけられておりますが、内部統制報告書の作成ということで一定の内容の報告書を作成しないといけないということになっております。

4 ページ、内部統制システムの整備をしなければならない会社の範囲を図示しておりますが、大会社であればまず整備の決定をしなければならないことになり、中小会社でも委員会等設置会社については整備をしなければならない形になっております。

具体的な主な体制でございますが、5 ページ、会社法における体制でございます。取締役会が内部統制システムの整備の決定をしまして、業務執行取締役のものとで内部統制システムの構築を図って運用していく。これに対しまして、監査役会のほうは内部統制システムの整備の決定の内容あるいは運用状況の監査をすることになります。そして左上のところでございますように、内部統制システムの整備の決定の内容や運用状況の概要も含めて報告を株主総会に提出することが主な体制でございます。

6 ページ、金融商品取引法における体制でございます。赤字で示したところが金融商品取引法におけるものでございまして、会社法に基づくものに加えまして、内部統制の評価、統制報告書の作成を業務執行取締役のもとで行いまして、監査役会は内部統制システムの整備・運用状況の監視、検証を行います。会計監査人が内部統制報告書に対する監査証明を行う。そして内閣総理大臣に内部統制報告書の提出を行う形になっております。

7 ページから10ページにかけては関連の参考条文でございますので、省略させていただきます。

11ページからは企業の訴訟の事例を4つほど挙げております。この判決の中では、求められる内部統制の体制を一定示した上で実際の内部統制の内容がどうだったか。その評価がどうだったかという判決の内容になっております。全般的にリスク管理体制を整備することがまず求められているところです。1 番、2 番につきましては内部統制の内容を評価した上で、代表取締役などに賠償命令が認められた事例でございます。

14ページと15ページの2件につきましては、一定のリスク管理体制が構築されていた。あるいはリスク管理体制が機能していなかったとはいえないとしまして、代表取締役の注意義務違反などが否定された判例でございます。

次に、地方公共団体における内部統制のあり方に関連する資料でございます。

16ページは、行政執行の適正確保のための主な体制ということで既にごらんいただいている資料でございます。

17ページ、内部統制の体制の取り組みの考え方について事務局で調査をいたしました。その御紹介です。地方公共団体において生じる可能性のあるリスクということで、17ペ

ージにございますようなリスクを具体的に挙げて、これについてどう考えているかを聞いた形になっています。

リスクとしましては、財務会計行為に関するリスクということで、不適正な財産の取得・管理・処分が行われるリスクなど①から④までのリスクを挙げております。情報管理に関するリスク、右に参りまして、それ以外のリスクということで、不適正な事務が行われるリスクなど。その他のリスクとしまして、職務環境の適正さが損なわれるリスク、公務外で法令に違反する行為をするリスクなどを挙げております。

こうした形で、18ページ、こうしたリスクのうち最も対策を講じる優先度が高いと評価されたリスクについてまとめております。大きくくりまして、財務会計行為の関係はやはり率が高くなっているところです。都道府県、指定都市、市区町村によって少しばらつきがございます。情報管理のリスクも市区町村に行くほど割合が高くなっている状況がございます。

19ページ、内部統制体制の整備・運用の取り組み状況ということで調べております。内部統制の体制を行っているか、行っていないかという点と、行っている場合には、先ほどの論点にも出てまいりましたが、基本方針を作成したり、評価を行ったりしているかどうかということ聞いております。

都道府県では、行っているところが27.7%。その中で基本方針を作成したり、公表しているところも一定割合ある。評価も行って、監査委員の監査、議会の報告などを行っているところもございますが、だんだん割合が低くなっている状況がございます。ただ、内部統制の体制の内容はそれぞれの判断で行っているところもありまして、内容についてはばらつきがあらうかと考えております。

以上が内部統制関係の資料でございます。

次に参考資料2、住民訴訟制度の関係の資料を用意しております。これも既にごらんいただいた資料も含めております。

1ページ、地方公共団体の住民訴訟の制度につきましては、まず上にある住民監査請求を行った上で訴訟するという形になっています。監査委員に請求して、その結果に不服があるようなときなどに訴訟を起すことになっておりまして、①から④の種類の訴訟がございます。会計職員等の一定の財務会計行為につきましては、普通地方公共団体の長が賠償命令をするという仕組みが別途設けられているところでございます。

2ページから5ページにかけましては住民訴訟制度の概要でございます。

3ページ、住民訴訟制度の制度には1号から4号までございます。1号が財務会計上の行為の全部または一部の差し止めの請求、2号が行政処分たる財務会計上の行為の取り消しまたは無効確認の請求、3号が怠る事実の違法確認の請求、4号訴訟が当該職員などに対して地方公共団体が損害賠償または不当利得返還の請求をすることを求める請求などが内容となるものでございます。

6ページ、住民訴訟制度の主な沿革です。住民訴訟の制度は昭和23年にできております

が、要件が明確でない部分があったことも踏まえまして、昭和38年に改正が行われていまして、ほぼ現在の形になっております。ただ、右のところがございますが、昭和38年からの制度では、4号訴訟が普通地方公共団体に住民が代位をして行う職員に対する損害賠償という位置づけでございましたが、これが平成14年に改正されまして、代位訴訟から義務づけ訴訟ということで、職員あるいは相手方に損害賠償または不当利得返還の請求をすることを執行機関等に対して求めるという義務づけ訴訟という形に変わったところがございます。

7ページが住民訴訟の件数です。平成14年から平成26年までの件数でございますが、全体的に見ますと4号訴訟が圧倒的に多い形になっております。

8ページからはこれまで取り上げてきております最高裁の判決にかかわる資料でございます。神戸市にかかるものが9ページにかけまして4件ほどございまして、10ページで大東市、さくら市について大体、日を同じくして判決が出た形になっております。

11ページからが判決の内容のおさらいでございますが、まず、議会がその債権を放棄することについての考え方でございます。下線を引いたところをごらんいただきますと、債権を放棄するに当たって、その議会の議決及び長の執行行為という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、議会の裁量権に基本的に委ねられているとされております。それに関しまして、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権または不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみますと、ここに掲げておりますのは、諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱または濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となるということも示されているところです。

次に12ページ、13ページが裁判官の補足意見でございます。

まず、12ページ、議会の放棄、裁量権があるという判断をするに関しましての意見であります。下線を引いたところをごらんいただきますと、地方公共団体の財政規模、行政活動の規模が急速に拡大して、複雑多様な財務会計行為が錯綜する。会計法規も多岐にわたっているとといったことで、適法性の判断が容易でない場合も多くなってきているとした上で、そうした中で、長が自己または職員のミスや法令解釈の誤りにより結果的に膨大な個人責任を追及されるという結果も多く生じてきているということで、また、個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られるという指摘になっております。一つのこれからの制度の考え方が示されておまして、それがその下の下線を引いた部分でございます。国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るのではないかとということで、全額について個人責任を負わせる場合を、故意により個人的な利得を得るために違法な財務会計行為を行った場合などに限るという考え方。それ以外の過失のときは、裁判所が違法宣言をして、地方公共団体で一定の懲戒処分等の措置をするといったやり方も

あるのではないかということが示されています。そういう中で、議会については最後のところにございますが、基本的にはその裁量事項であっても、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように事案に即した慎重な対応が求められることを肝に銘じておくべきであるとされているところです。

13ページでも類似の観点からの指摘がございます。長による効率的・建設的な公金使用あるいは複雑な現代社会に対応して長期的な視野に立った積極果敢な行政運営や職務の遂行が求められるということが一方でありながら、そうした場合に遂行過程で違法に損害を与えるという場面があり得る。その場合に、その名目額にもかかわらず経済実質上のそれは僅かであると評価されるときや、帰責性がさほどではないとみられるときもあり得るのではないかということ。次にありますが、多額の損害賠償請求権を行使することが酷に失し、あるいは行政運営を萎縮させたり、長の適任者を遠ざけることにもなりかねない面もあるといった指摘がございます。

14ページからは具体的な損害賠償が命じられた事例を幾つかお示ししております。1番から10番までございますが、1番は委託契約が無効な場合に違法な委託料を支出したことが争われております。2番あるいは3番などは土地を適正な価格で購入していないといった点が争われていまして、4番などは地方交付税の算定のもととなる数値をルールから外れて、さらに別の人口を加えたりして過大な請求をしていたというものでございます。16ページではカラ出張の対策を講じていなかった。6番、7番では先ほどの神戸市の事例などにかかわっているものでございます。9番は生活保護の支給決定が最低限度の生活の需要を超えるものまで決定をしていたといった事例でございます。1億円以上の損害賠償が命じられた事例としてお示ししております。

18ページは参考までに首長あるいは職員の平均の給料月額を挙げております。

19ページは賠償責任の比較ということで、地方公共団体の場合も長と会計職員等を除く職員についての賠償責任については故意または過失ということになります。これが住民訴訟で取り上げられる多くのケースであります。一方、会計職員等につきましては、現金の亡失については故意、過失ということになってはいますが、それ以外は故意または重大な過失ということに限られているところです。これは国の同様の対応と並びのものとございます。

20ページ、最高裁の判例では、損害賠償責任の法的性質が示されております。会計職員等の損害賠償責任の法的性質につきましては、民法の規定を排除して、243条の2に定められた所定の職員の行為に関する限りは民法の規定が排除される。その裏返しとしましては、それ以外については民法の規定が適用されて、故意、過失になるということが示されております。長の損害賠償責任につきましては、故意または過失に限る職員には含まれないという判断が示されておまして、民法の規定によるものと解するのが相当であるとされているところです。

21ページは論点などにも出てきておりますが、国賠法上の責任の比較でございます。

22ページは会計職員等の賠償責任の制度の経緯でございます。

23ページは民間の会社法における損害賠償責任について参考までにお示ししております。

24ページ、25ページは議会の放棄に関するものでございます。

26ページは権利が放棄された例の資料でございます。

長くなって恐縮でございますが、御説明は以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、議論の進め方ですが、資料2で申しますと、前半部分、1ページから3ページまでの地方公共団体における内部統制のあり方をどのように考えるか。これについてまず御議論をいただければと思います。御意見等ございましたらよろしくお願い申し上げます。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 内部統制については今までも少し出ていたと思うのですが、全体の中での位置づけがまだ明確でない部分もあるのかなと思うところもあります。資料2の1ページの一番下のポツで「導入の意義」というものがありまして、これは、限られたリソースを効果的・効率的に割り振る。事務処理の適正性を確保するというところでマネジメントの強化につながることは確かにそのとおりだと思うのですが、全体としてのガバナンスという議論をする中で内部統制という制度を入れることについてどういう意義があるのかを総論的にでももう少し整理して書いたほうが、あるいは議論して認識を共有したほうがいいと思います。

究極的には、長が果たす役割の整理になっていますが、内部統制を整備することによって、長を初めとする執行機関の事務処理体制の適正さをまずきちんと住民から目に見える形にする。透明性を確保する。それによって行政に対するチェック機能の向上が果たされるというのが一つでしょうし、後ほど出てくる住民訴訟との関係でも、内部統制を整備することによって訴訟リスクを低減させることができる。逆に言うと、内部統制を整備していないいいかげんな行政体制をとっていると、訴訟でいろいろと責任が追及される可能性があることまで含めて、ガバナンスの中できちんと整理をしたほうがいいのではないかと思います。3ページの上から2つ目のポツの住民への説明責任を果たすというところで読み込めるとは思うのですが、その部分をもう少し強調したほうがいいのではないかと思います。

あと、これはまた後日の審議で、監査制度の話とも関連するのですが、内部統制を整備することと監査制度の関係をどう理解するか。役割分担といいますか、両者の関係は意識した上で議論をする必要があるのではないかと思います。

差し当たり、以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございますでしょうか。

池内委員、お願いします。

○池内委員 余り知識がない中での意見で申しわけないのですが、参考資料1の会社法の適正確保の体制が5ページにあって、16ページに地方公共団体における行政執行の適正確保ということで、比較のところであるわけですが、先ほどの内部監査というのは確かに地方公共団体にないというのはここを見ればわかるのですが、もう一つ気になるのが、今、監査の話があったのですが、監査の部分は執行機関に対する監査という考え方になっているのでしょうか。会社の場合は取締役会に監査役とかが全部入っておりますので、取締役会が取締役、常勤監査役、非常勤監査役という組織の中でいろいろなことを決めていくわけですが、今回、比較で議会という部分には監査は今のところ全く入っていない状況ということで受けとめていいのですか。

質問で申しわけないです。

○長谷部委員長 なかなか難しい質問ですが、行政課長、いかがですか。

○宮地行政課長 監査委員の仕事としましては、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行、事業の管理を監査することがまず一つの仕事でございます。そのほか必要があると認めるときは普通地方公共団体の事務の執行について監査するというところでございますので、執行機関に対する監査が仕事になっているかと思えます。その中で、予算の執行などについては執行機関が行ったことになっていますが、議会に関する予算についても監査をすることはあると思えます。

○池内委員 そうなのですね。取締役会の場合は、5ページの表のとおり、取締役の職務執行の監査が割と大きな部分であるわけですが、16ページの議会の議員に対しての監査は今は何もない状況なののでしょうか。

○長谷部委員長 議員の行動に関する監査という話ですか。

行政課長、お願いできますか。

○宮地行政課長 それは監査委員の仕事にはなっていないかと思えます。比較が適切かどうかわかりませんが、取締役会に相当するとすれば、やはり首長とか委員会、そうした執行機関がまず取締役会に相当するのではないかと思われます。

○池内委員 執行機関が取締役会になるということですか。

○宮地行政課長 議会を比較するとしますと、適切かどうかというのはありますが、株主総会と議会がある意味、並びで考えられるところであります。ただ、議会の場合、住民の代表として出てきていて、それで議会が構成されている形になっています。類似しているといえば、株主総会の位置づけと似ているのではないかと思われますが、ちょっとこれは適切かどうか。

○池内委員 勉強不足の質問で申しわけありません。ありがとうございました。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょうか。

小林委員、そろそろいかがですか。

○小林委員 特にないのですけれども、論点としましては、まず、3ページの最後のところで、大規模な地方公共団体から内部統制を導入していくのかどうなのかというのが一つ

あったと思うのです。もう一つは、財務会計行為に限ってやるのかということだろうと思うのです。

最初のほうについては、きょうの参考資料1、内部統制関連資料の18ページを見ますと、規模の小さい自治体においてもリスクに対する意識は相当強いといえますか、現にあるのだろうと思うのです。もっと言いますと、大規模な自治体の場合には、本来地方自治法等が予定している財務会計適正化のためのツールがかなり現実のものになっていると思うのです。具体的に言いますと、そもそも地方公共団体には財務規則がありますし、マニュアルがありますし、会計管理者の検査もありますし、もちろん監査委員の監査もあるし、決算の認定、その前の監査委員の決算の審査もあります。そういったものが有機的に絡まって、財務会計上のリスクは少ないのではないかという感じがするのです。

もっと言いますと、都道府県と政令市の場合でいくと、余り財務会計行為で大きなリスクは出ないだろう。例えば現場で現金が合わないとか、現金を亡失したあるいは手続ミスがあつて、ちょっと計算違いがあつたとか、そういうリスクはあるのですけれども、大きなリスクは出ないのだろうと。何が言いたいかといえますと、むしろそういう小さい自治体で、いつぞやあつた参考人に出てこられた徳島県那賀町みたいな事案が起こってしまうとまずいので、むしろ小さい自治体について財務会計行為の内部統制を導入したほうがいいのではないかと。大きな自治体も当然ですけれども、小さい自治体についても財務会計についての内部統制を導入したほうがいい。

政令市とか都道府県みたいなのは、18ページにも出ていますけれども、これを見ると情報管理とか、財務会計以外のいろいろな事務執行についてのリスクを相当認識されておられるようですので、ここについてはとりあえず、大きな自治体については財務会計行為についての内部統制をとりあえず導入して、あとは任意に任せるといくのか、いっそのこと大きな自治体ですから、都道府県でも13ぐらいやっているところがあるので、政令市でもある程度やっているところがあるので、それだったらいっそのこと財務会計行為も含めて内部統制を強制してもいいのではないかと、そういうことを思っています。

3ページ一番下のポツですけれども、このところで、組織や予算の規模が大きく内部統制の必要性が比較的高いというよりも、ここは一概にそのように言えるのかなという感じがします。内部統制の必要性が高いのはむしろ財務会計行為に関して言えば、小さい自治体のほうが高いのではないかとというのが個人的な意見です。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 きょう議論している内部統制というときに、現在行われている特定のものを取り出して議論するのがいいのかわかりませんが、大阪近辺を中心にして一種の公益通報を地方公共団体が特に条例を制定して実施しているところです。特色はそれぞれの地方公共団体の中において非行為があるときに、審査委員会は地方公共団体に設

けられているわけですが、その窓口が外部に設けられていて、弁護士さんなどが委員となっております、そこに非行為の通報を行うわけです。その審査委員会がその内容を審査して、統制を変えるという制度ですが、今は地方公共団体自体が採用しているのですから、一種の内部統制と言ってもいいわけです。これは消費者庁が所管している公益通報とは別枠でそれぞれが独自に採用しているものです。外国でも政府部門特有の公益通報制度を設けているところがありまして、そういうものも横にらみで内部統制を考えていく必要がある。

今、議論している内部統制は首長の責任のもとにあることですから、先ほど創意工夫という言葉が出ていましたけれども、我が県、我が市、我が町の内部統制体制をどうするは長の責任で組み立てていく事柄だと位置づけられているのですが、果たしてそれでいいのか。そうでない場面もひょっとするとあるかもしれないということで発言させていただきました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 先ほど小林委員と碓井副会長がおっしゃったことについて、私の中に考えるところというか、ちょっと迷うところがあり、それだけお話ししておこうと思います。

すなわち内部統制を何のために入れるかというところにかかわるのですが、総じて非行行為ないしは法令不適合行為のない、コンプライアンスの観点から見たときのガバナンスがきちんと確保されている、この状態をつくるためにやるのだと、この程度までは比較的理解できると思います。伊藤委員もおっしゃったように、ここから先、さらにもう少し議論して何か詰める必要があるかどうかだろうと思うのです。

その中で考えたときに、碓井副会長のおっしゃった公益通報型のものの位置づけも問題です。内部統制は非行を見つけやすくするためのものなのかというと、どうもそうではなくて、そもそも内部牽制をきかせる形で非行が起こらないようにする。予防するところにむしろ内部統制制度の意味があるのではないか。

このように考えると、公益通報系と制度系と関連はするのですが、やはり分けて一旦考えたほうがよいか。その観点で一体何を対応すべきリスクにするかということ、何かあったときには損害のすごく大きいリスク、要するにリスクは低いのですが、損害は大きいので、何かあったら大変なことになってしまうところから防いでいくとすると、ほとんど何もいられないと想像されるが、何かあったら困るという財務会計のほうがいいのか。あるいは財務会計は入るとして、日々いろいろと漏れてしまう危険のある個人情報のようなもの、その部分について動かし方がいいのか、あれも加えたほうがいいのかというのは論点になり得るかなと思います。ただ、財務会計のほうでも果敢なチャレンジをする民間企業があるように、対応する必要がないとは言い切れないのではないかというのが私の印象です。

もう一つ、大規模から入れるか、小規模から入れるか。これはやはり小規模のほうが必

要性が高いのはそうかと思えます。原因・態様を聞くとびっくりするような、要するに何でそういう人事・会計制度でいたのか、当然そういうことも起こるだろうというようなところがあり、そうすると、ある種の標準的な内部統制のマニュアルを入れる必要は高いのかもしれませんが。しかし、同時に、公共団体に適した内部統制のモデルが確立していると言えないとすると、ある種のモデルを大規模のほうで作って、それを小規模のほうへ移していくというルートをとるほうが穏健なのではないかという気もして、両方とも小林委員がおっしゃったところはもっともなのですが、それを一気にできるのかどうなのかという部分について多少まだ迷いが残ります。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 内部統制と内部通報を分けなくてもいいと思うのです。例えば民間の金商法適用会社などは会計監査人が内部統制報告書を出すのですけれども、あの項目の中にもきちんと内部通報制度があるかどうかというチェック項目が入っているので、自治体も財務会計行為以外のリスク管理の中でそれをぜひ盛り込んだらより効果が上がるのではないかという感じがします。

○長谷部委員長 ワン・オブ・ゼムであるというお話ですかね。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 内部統制といったときにどこまで入るのかというところのコンセンサスは丁寧に確認する必要があるのかなと議論を伺っていて思いました。首長部局が主要な対象だと思いますけれども、先ほどの公益通報のようにどこまで入れて考えるかというところの範囲の設定の議論が最初にあってもいいのかなと思います。

その上で、内部統制の対象としたときに、資料2の2つ目のところが内部統制の説明だとお話をいただきましたけれども、事務処理が想定されています。ただ、審議項目のところでは、地方公共団体が提供する行政サービス等の施策や事務が適切に実施されるということになってくると、施策の分野はどのくらい内部統制の中に入って来れるのかが若干気になった次第です。

恐らく事務処理という形で考えていくと、既存の監査や住民訴訟という財務会計の仕組みがすごく親和的なのですけれども、今後、自治体が地方創生とか広域連携でいろいろなことをやっていくといった場合にどのあたりまでリスクとしてとる必要があるのか。内部でチェックするものになり得るのかというところは検討の余地があるのかなと感じています。私も全体の制度の枠組みの中で内部統制の役割は決まってくると思いますので、監査制度などとの関連性も含めて範囲と対象の議論はしておく必要があるかなと思いました。

大規模、小規模の点ですけれども、私も特に財務会計行為とか情報管理の点では小規模自治体のほうが内部統制のことをしっかり考えてつくっていかなければいけない状況にあるのではないかという問題意識は持っています。その一方で、小規模自治体は組織自体が非常に小さいわけで、アクターが限られてきていますので、内部でセルフでコントロール

していくときの内部的な中立性といいますか、そういう観点で制度をつくるのが若干難しいところがあるのかなと思ひまして、大規模な自治体の内部統制の仕組みとは少し違うことを想定する必要があるのではないかと感じています。

とりあえず、以上です。

○長谷部委員長 辻委員、手が挙がっていらっしやいましたね。

○辻委員 私のほうから簡単に3点。

内容としてはこれでいいと思いますが、表現上のところで、1ページ目の黒ポツの3つ目です。民間企業においては内部統制の整備が定着しているのに対して、地方公共団体においては十分とはいえないという対比表現になっているのですけれども、民間企業のほうも会社法の改正を踏まえて新しい体制の中でどうしたらいいか模索している状況だと思うのです。単純に自治体が整備されていなくて、民間企業が整備されているというよりも、会社法の改正を踏まえて新次元に民間企業が入っているのに対して、自治体としても新しく内部統制をさらに整備していく必要もあるということなので、このところの表現を正確に誤解のないような表現にしたほうがいいのではないかとというのが1点目です。

このことに関連して、2ページ目の終わりの2つ目の黒ポツのところにも関係するのですが、自治体の場合は民間企業と違って、外部統制といいますか、議会だとか会計検査、各省庁だとかいろいろな統制を受けています。

したがって、民間企業が想定しているような内部統制をつくると屋上屋を架すようなことにもなったりするので、どうしたら自治体の現行の制度の中で一番効果的になるのかということについては議論する必要があると思います。このことが象徴的にあらわれてくるのが先ほど小林委員も指摘した財務に関するリスクに関係するところだったりします。もちろん課題もあります。

そうした中で3番目に、確かに情報の管理に関しては、現在不十分だということではないのですけれども、いろいろ不安に思っている人はいます。その不安に思っている人に対して安心感を増すために、もうちょっと工夫できるのではないかと。そのことについては検討する必要があるという気がしました。

以上です。

○長谷部委員長 お隣の武藤委員、いかがですか。

○武藤委員 以前にも申し上げたことがあるのですが、監査委員の選任は長が行っているわけで、これを議会が行うようにしたほうが監査委員が監視的な機能を発揮できるのではないかと。それは監査委員の事務局が、人事権は違うのですが、長の事務局と人事異動で動くという仕組みになっているかと思ひます。議会事務局もそうかと思ひますが、結局、監査委員の事務局で働いている人はまた長のところに戻ることもあるので、厳しい指摘がなかなかできないことがあるのではないかとと思ひます。

したがいまして、監査委員は議会が選任をして、そして監査委員の下の事務局は長の職員とは切り離す形の組織をしっかりとつくったほうが、ガバナンスという観点、地方公共団

体の中での会計管理の、監査委員ですから財務管理が中心になりますが、その体制がしつかりとできるのではないかと感じております。

以上です。

○長谷部委員長 会長、お願いします。

○畔柳会長 きょうの議論は論点の1つの内部統制に絞られてきたのですがけれども、もともとはガバナンスの中の1つのリスク管理ということかなと思います。したがって、きょう配られている資料で、参考資料3の2ページ、「検討の背景」に○が3つあって、そもそもガバナンスのあり方に関して、1番目は人口減少社会において、地方公共団体が行政サービスを持続的に提供することができるのか。2番目に地方分権改革の進展に伴って、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大している。3番目に事務の複雑・多様化や行革の進展で提供体制が変化している。この3つの点が1つの背景として今まで整理されたとするならば、この3つに対するリスク管理がきちんと行われているような、内部統制が働くようになってきているのかみたいな、そのようにある程度論点を絞ると少し論点が絞られるような気がするのです。

したがって、さっき勢一さんがおっしゃった施策的に果たしてどうなのかというのは、行政サービスが持続的に提供されることが求められることに関してのリスク管理が内部統制上働いているのかということに関係するかもしれないし、次のような責任領域の拡大は財務会計などでやり過ぎということとか、あるいは小さい団体で何かが起こってしまうかもしれない。3番目のところは最近のいろいろなIT化とか、そういうことから情報漏洩の問題が思わぬところで出てしまうかもしれないというように、地方公共団体の現場においてこの環境で内部統制をどう想定して、新しい備えといいますか、制度なり何なりを提案することができるのか。このような観点で論点を考えたらどうかなと思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

田中委員、いかがですか。

○田中委員 資料2の(2)の評価・コントロールの対象とすべきリスクのところではいろいろ重要なリスクとか、財務に関する事務に伴うリスク以外のリスクとかいろいろ書いていただいているのですが、参考資料1でも地方公共団体において生じる可能性のあるリスクの例を示していただいているのですが、今、会長もおっしゃったようなよりよい運営のための内部統制のあり方ということですので、リスクの種類というか、分類というか、そういうことを自分の中では整理したいなということを思いました。

現状の業務のプロセスの中で生じるリスクはレベルが余り高くないというか、モラルに関するものと、外部から今、いろいろな攻撃等を受けて、本当のリスクマネジメントをしていかなければいけない問題だとか、そういうものもありますので、それにおいては整理をして、透明性を高めるためのルールのようなことが設定されるようになっていくといいのかなと思いました。

あわせて、今、大規模、小規模のところのお話も出ていましたけれども、リスクをサポ

ートできる仕組みですとか、運用のマニュアル、チェックリストとか、そのあたりもリスクマネジメントの視点で小規模のところなどもフォローできる体制が整えられる方向に持っていく必要があるのかなと思います。

あとは、今後制度については、このあたりに出てこない未経験のリスクがこれから出てくると思いますので、それに対する想定も必要なのかなということをおもひまして、今、民間企業とどうかというのは書いていただいていますけれども、地方公共団体が民間企業よりもおこなっている部分があるかもしれないし、片や360度ステークホルダーですから、これまでの知見をためているところもあると思いますので、そのあたりは冷静に捉えつつ、2ページ目のところにあるようなリスクの分類を整理して、マネジメントの視点が入るとより有効な形になるのかなということを感じます。

○長谷部委員長 佐々木委員、最後になりましたが、お願いします。

○佐々木委員 いろいろ考えてみましたが、内部統制というものを広く捉えるか、狭く捉えるかによるのだらうと思うのですが、資料2の1ページの最後に地方公共団体における内部統制制度の導入の意義で事務処理の適正化とリソースの効率的・効果的云々と書いています。それで、マネジメントの強化と。

自治体の場合、まず1つは仕組みの問題が課題としてはあるかなと。首長を中心とする補助機関の問題が1つあるかなと。議会そのものの役割として内部統制にどういう役割を果たすかという問題が1つある。もう一つは、数年前に出納長・収入役を廃止していますが、私は特別職のコントローラーをきちんと置いて、全体の財務の執行管理と業務の執行管理をきちんとやる独立したポストがないと、首長だけに何かそういう役割らしいものを求めるのは無理ではないか。

そこで、1つは仕組みの問題として、単式簿記型の従来型のいわゆる会計制度を基本的に、改め始めているところもありますけれども、やはり複式簿記型の公会計制度を全面的に入れていく。これが内部統制の重要な、職員一人一人までかかわる統制方法かなと。仕組みの問題として無駄な金の使い方が行われない仕組みという意味では、入札制度などの改善も当然入ってくるかなと。

公務員制度に絡むのですが、効率的・効果的な仕事の仕方が行われているかどうか。あるいはそういう人材が十分集められ、きちんと育てられているかという点を見ると、いろいろ工夫はされていますが、人事制度そのものが、特に中規模、小規模自治体になりますと、体質が古い、年功型を含めて必ずしも能力がある者が適正に配置されるというよりは、やはり経験と年数によってという体質がありますので、少しでもお話をさせていただきますと、仕組みの問題で、公会計制度とか入札制度のきちんとした見直し、公務員の採用、育成にかかわる人事制度の問題が1つあると私は思います。

首長及び首長の補助機関に関して、そこを中心に議論しているように思うのですが、人事権、執行権、指揮権、こういうものが首長に与えられていますけれども、実質上、選挙で選ばれた方が内部について、ある規模になりますと、人事権、執行権、指揮権というも

のは形の上ではもちろん全部持っていることになっていますが、これを内部的に市長にかわってきちんと実態の把握をしながら経営的に回していく仕組みがどうも弱いのではないか。これは形を変えたシティーマネジャー制度のような話に、もちろん欧米の言うシティーマネジャー制度とは違うとしても、ある程度、副知事とか副市町村長にその種の権限を移譲するという仕組みはでき上がっているはずなのですが、まだその部分が実態として余り生まれてきていないように思いますので、人事権、執行権、指揮監督権について首長の代行権限のようなものを副市長なり、副知事のようなところでもっと強くする必要があるのでないか。選挙で選ばれている方の仕事を見ますと、外向けが半分以上で、別にテープカット市長というだけではないですけども、ほとんど中で議論する時間がないというのが彼らの率直な感想ではないか。ですから、形の上では首長の責任だと言いながら、実際は空洞化している状況がありますので、内部をきちんとやる仕組みを考えたらどうか。

議会については、先ほど武藤委員もおっしゃいましたけれども、戦前の日本の県会、市会、町会、村会といった時代は監査というものが仕事になっていますので、戦後はある種、アメリカの一つのモデルで行政委員会制度として執行機関側に監査委員制度を入れたと思いますが、70年近く使ってみて、この種の状態でありますので、二重監査制度まで入れて、外部監査制度まで入れて金を使っているわけで、カウンターパワーとして、議会そのものにその力があるないはともかく、二代表制を生かしていくとすれば、アメリカのGAOのような仕組みを議会側につくって、監査だけではなくて、行政監察と監査を両方やる議会のきちんとした附置機関をつくるというのが改革ではないか。

最後、特別職としての収入役・出納長に置きかわる制度として、5、6年廃止をしてみましたけれども、同じ制度を生かす必要は全くないのですが、コントローラー、財務官と言ってもいいのですが、首長とか首長の補助機関である副市長ではなくて、ある程度独立した財務官のような制度を残して、これは外部から人を入れるということで、財務執行管理と業務の執行管理をきちんとやるべきだと。これが意外と自治体のPDCAサイクルから見ると、実は誰もそこを見ていないのが実態ではないかと思います。

そういう意味で、内部統制を広くとりますと、いろいろなところに触れざるを得ないのかなと。各論の話が続いたものですから、あえて広げてお話を申し上げました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

委員の方の出入りがあるものですから、申しわけないのですけれども、次の問題に移りますが、どうぞ。

○小林委員 さっき辻委員が言われたとおりで、1ページのところは、表現がどうかと。民間のほうは内部統制体制の整備が定着している。これは会社法適用会社の場合は別にそんなに厳密なものではありません。中身がありませんので、ここも「ある程度」ぐらいの言葉を入れておいたほうがいいのではないかなという感じがします。

地方公共団体でもやるところは、結構、先進的にやられているところがあるのです。だから「全体として十分とはいえない」とか、「全体として」という言葉があったほうがいい

のかなと思いました。

あと、3ページの下から2つ目のポツ、費用対効果というのがあるのですけれども、これは自治体などで実際にやろうとしたら、業務仕様書をつくって、フローチャートをつくって、リスクコントロールマトリックスをつくったら大体できるのですね。だから、費用がかかるというのは金商法適用会社で内部統制報告書をつくって、監査法人が何千万円も請求したというイメージなのかなと思うのですけれども、自治体は自分のところで人さえいればある程度やれますからね。人が大変ですが。「費用対効果みたいなことを無視した」とか余り書かないほうがいいのではないかと思います。

最後ですけれども、後の論点ですが、住民訴訟のほうで、対象行為が行為過失のところ、不法行為の要件ですけれども、これは故意、重過失に仮に絞ろうとした場合、後退しているようなイメージがあるのです。責任追及がむしろされにくくなるみたいなイメージがあるので、だとしたら、見返りといいますか、内部統制を充実したというものがないと故意、重過失に対象行為を絞るのがちょっと苦しいのではないかと思います。その意味でも、自治体の大小を問わずに財務会計行為については最低限やるとしたほうがよろしいのではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長 住民訴訟については何か。

○小林委員 住民訴訟については、最後の6ページの下から2つ目のポツですけれども、「監査委員のように一定の独立性を有する者の意見」と書かずに、監査委員しかいませんので「監査委員の意見を聴取する」でよろしいのではないですか。会計担当者の責任のところもたしか監査委員の意見を聞くという制度だったと思いますから、同じような理屈でいいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

武藤委員も途中退席されると伺っていますけれども、大丈夫でしょうか。

○武藤委員 きょうは大丈夫です。

○長谷部委員長 それはよろしゅうございました。

それでは、そろそろ住民訴訟のほうに話題を変えてもよろしいでしょうか。

資料2で申しますと4ページ以下の項目になりますけれども、住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどのように考えるか。

太田委員、よろしくをお願いします。

○太田委員 どうもありがとうございます。

住民訴訟について、私は示されたペーパーの5ページから6ページにかけて非常に疑問を持ちました。現在の状況で、最高裁判決は権利放棄を認めています。権利放棄議決をして、権利放棄をすることを一定の条件のもとで認めているわけです。その中であえてさらに責任を制限するような立法をする必要があるのかというのが私の疑問です。5ページか

ら6ページに書かれていることも余り説得的には聞こえないのです。

後ろの権利放棄のあり方のところから申しますと、まず、権利放棄の仕組みにつき、最高裁は一定の裁量の枠内で認めているが、それをより合理的で公平な判断になるようにしたいというのは出発点としてはそうであろう。わからないではないのですが、小林委員は監査委員に聞くというのは比較的賛成をされ、監査委員しかいないだろうというスタンスでおられました。監査委員は多分この場合、余り役に立たないのではないかというのが私の疑問です。

というのは、住民訴訟が係属しているということは、住民監査請求は役に立たなかった。たびたび言いますが、住民監査請求に対して監査委員が違法はないと言ったがために訴訟になっているわけですから、その状況で監査委員の意見を聴くとすると、違法でないのだから、放棄する必要はないなどという武闘派をやらない限りは多分、意見を聴取しても、念のために放棄したらいかがですかということになるだろう。もしその状況を変えたとしたら、違法が確定したという状況でもう一度当該損害賠償請求権を捨てるかどうか聞くというのもあると思います。つまり、自分の意見とは違うものが裁判所の意見としてきちんと通ったということを前提にする。そのときに、できれば違う住民監査請求を処理した者とは違う監査委員の意見を聞くというようにしないと、その監査委員は独立していても同じ人であれば偏頗なだけであろうという気がいたします。

したがって、2番目の当該権利を放棄するのは責任が確定した後だというのはまだわかるのですが、前のほうの手続を備えるのはいいとしても、監査委員なのかというのは私にはかえって疑問に思います。

また、損害賠償請求では違法性判断が主文に出ていない、既判力が及んでいないと随分訴訟法的な議論をなさるのですが、訴訟法的な議論でいえば、改正後の現在の新しい4号請求は、このままであれば、判決効を損害賠償義務者に一切の形で及ぼせないわけです。訴訟で引きずり込むか訴訟告知しておかなければ判決効の拡張ができない。つまり、何もないまま4号請求の判決が確定したので、地方公共団体のほうから賠償請求したときには、新たな訴訟で違う判断がされる状況が確保されていて、それを防ごうとしたら、あらかじめ引きずり込んでおくか、訴訟告知をしないとイケない。もし判決効みたいな細かい議論をするのであれば、旧4号請求のほうが多くとも損害賠償請求権は一発で既判力を持って確定できたわけです。だったら旧4号のほうがよくよかったですではないかということになりそうですが、そうは言わないで、既判力のある判断が違法性に及ばないからどうかというのは、やや木を見て森を見ずとか、倒錯した議論をやっているように思います。

それから、違法確認訴訟のほうはまだましなのではないかというのと、これは3号請求と異なる事実の確認請求を念頭に置いているはず。今やっている不作為について違法を確認されて、是正措置をとってくださいというのは基本、3号請求の話です。3号請求が期待しているのは、怠る事実の違法が確認されたらその是正措置は行政が自動的にとるでしょう。その是正措置を一々行政に対してあせいこうせいというのは普通は難しいでし

ようから確認請求にとどめておきますというものでしょう。

4号請求は昔やった財務会計上の違法確認の落とし前は金でつける以外ないから損害賠償を払ってくださいという発想でつくってあるわけで、4号請求に付加してか変えてかよくわかりませんが、多分、付加してだろうと思いますが、違法確認訴訟を創設するというと、これは過去の完了した事実の違法確認訴訟を創設することになって、客観訴訟で法律上の訴訟ではないものを付加したのだとやれば、それもやってやれないことはないでしょうが、わざわざ何で過去の事実の違法確認をするのですかと疑問に思います。訴訟法理論的には裁判所が忌み嫌うタイプのものでしょう。それを客観訴訟でやろうというぐらいなら普通の主観的訴訟の形を残した損害賠償請求で全部処理する、そのルートで処理できる制度にとどめておいたほうがよほど合理的ではあるまいかという気がいたします。

その上で、でも、損害賠償責任が重たいではないかというのですが、見返りで内部統制という形で小林委員はおっしゃいましたが、内部統制をきちんと入れて、監督を実効的ならしめるようにしておけば、普通、長のほうは余り重たい責任を問われなと思います。今でも専決とか委任していれば監督責任しか問われないので、余り難しいことにはならないはずです。内部統制もやっていないので監督責任を問われましたといたら、この御時世、自業自得の域に達しつつあるのではないか。職員のほうも内部統制の仕組みに従ってやっている限りは余り危ないことにならないのではないか。つまり、内部統制のほうをきちんと動かしていったときに、巨額の損害賠償請求を求められるケースがなお連発するのか。もちろんたまに内部統制の仕組み自体が役に立ってなくて損害賠償責任が認められることはあるでしょうが、そのときにあえて制限する必要があるのかという部分については疑問が残ります。内部統制の整備によって事実上、責任の範囲が軽減されていく効果を期待するだけで十分ではないかという気がいたします。

それから、国家賠償請求との比較をされているのですが、国家賠償請求は全ての公務員と全ての公権力の行使、この場合の公権力の行使はほぼ全ての行政活動、これらに関わるわけですが、住民訴訟は財務会計行為の違法だけに関わります。もちろん財務会計行為以外の先行行為と言われているものの違法が財務会計法規上の違法に影響を与えることはあり得ますが、今の最高裁の立場は先行行為の違法が当然に財務会計行為を違法にするのではなくて、個人責任という観点を貫いて、先行行為の違法があったとして、それが財務会計法規上やはり看過しがたい瑕疵となるのはどういう場合であるのかをかなり厳密に考えていくわけですから、国賠で責任が限定されているから住民訴訟の場合においても責任を限定していないと不均衡だというのは、比較できないものを比較した議論であって、それ自体適切でないと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでしょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 文言の意味をお伺いしたいというか、どういう趣旨なのかということなので

すけれども、5ページの一番下のポツのところ、今の太田委員の責任を限定化するかどうかという話ともかかわると思うのですが、「軽微なミスや法令解釈の誤りがあった場合あるいは政策判断の過程に不適切な点があった場合」という表現で「不適切」というのも非常に幅が広い概念だと思います。当然、過大な負担とはいえないぐらい重大な不適切事案というのはあり得るような気もしますので、表現の仕方がこれはどういう趣旨なのか教えていただければと思います。

○長谷部委員長 これは行政課長に伺ってよろしいですか。

○宮地行政課長 「不適切」と使っておりますが、厳密な意味でどの範囲かという想定はしていないところですが、いわゆる1つの事務処理についてのミスとかという場合と、政策判断の過程で不適切かどうかは別にして、結果的に違法だと捉えられる公金の支出を招く事例に至るような何らかの判断の間違ひがあるケースを想定した表現であります。余り厳密な意味で使っていないところではございます。

○伊藤委員 後段の「過大な負担になる場合がある」ということは、ならない場合もあると解釈すれば、かなり広くいろいろなことを含んでいる概念だと理解してよろしいのかなと思うのですが、書き方がもう少し明確な形にならないかなという印象を持ったということです。

○長谷部委員長 佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 6ページの中ほどですが、「議会による長や職員の責任の免除」で2つパラグラフがありますが、「損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられている」というところで、実際、特に首長との関係がある意味、与党・野党はないとしても、与党的勢力の多い、いわゆる首長支持勢力の多いオール与党化した議会と、一方では、少数与党かどうか、対立している首長と議会においては、むしろ対立している場合もオール与党化している場合も、議会が合理的な判断が余りできないのではないかと。首長を支持する、一方、首長を懲らしめるわけではないのですが、否定をする。

そこで、先ほど監査委員の話が出ていましたけれども、ここは訴訟に関する問題で、これを放棄すべきかどうかというのは、むしろ法曹の資格を有するものの判断を仰ぐみたいなものを専門委員として議会に置く。監査委員というのは、先ほど太田委員が言ったように、この流れからいいますと、確かに矛盾しているわけです。ですから、そういう法的な専門家の意見を十分聞いた上で議会が判断するとしませんと、首長と議会の政治闘争の中で何となく物事が決まっていく可能性が実態としては強いのではないかと思いますので、ここは第三者機関的なものを入れることをやるべきではないかと思います。

○長谷部委員長 わかりました。

ほかにはいかがでございましょうか。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 先ほど小林委員が指摘なさった点で、6ページの下から2つ目の監査委員というところで、私も仕組みとしては既に出た意見と同じで、監査委員では動かないのでは

ないかと考えているのですが、ここの記述では「のように」という形で書いていますので、何か想定している仕組みがあるのであれば教えていただきたい。質問で1点です。

もう一つ、こちらは意見になるのですが、住民訴訟の仕組みですが、参考資料2の7ページで件数が一覧表で出されていまして、数字として規模が小さくなればなるほど、1団体当たりの訴訟件数は少ないとなっています。これは地方の実感としても非常によくわかるところで、組織規模、自治体の規模が小さければ当然、住民との距離の近さという事情もありますので、なかなか訴訟にまで至りにくい。もしかしたら監査請求自体の件数も同じような状況にあるのではないかという気がいたします。

そうなってくると、住民訴訟の仕組みで、今の仕組みでは長や職員の責任が重過ぎるので、内部統制と組み合わせて制度として機能するよという形で変えるとするという方向を見たときに、内部統制の仕組みとしても、先ほども少し申し上げたのですが、小規模な自治体では内部統制自体も大きいところと同じような形ではやりにくい事情があるだろうと思います。監査委員を含めて組織内部の距離の近さが障害になるところはあるのかなと思います。ですから、自治体規模に応じて住民訴訟と内部統制とのリンクをする場合などのような制度設計であればそれぞれの規模に応じた対応ができるかというところは少し丁寧に議論する必要があるかなと思います。

以上です。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでしょうか。

辻委員はいかがですか。

○辻委員 幾つか事実を確認したいところがあります。先ほどから問題になっている5ページから6ページに関するところで、まず、5ページの黒ボツの終わりから2つ目のところで「地方公共団体の長や職員が、財務会計行為の適法性を容易に判断することができなくなっている」としてありますが、ここまで一般的に言えるのかどうかということです。これが次に結びつくかどうかは別に、これが本当にそうだとすると、まずこのこと自体いろいろ考えなければならぬことがあるかもしれません。これが1点です。

もう一つは、具体的なケースで、先ほど問題提起された中でも5ページの最後の黒ボツの「いったん軽微なミスや法令解釈の誤りがあった場合あるいは政策判断の過程に不適切な点があった場合に、長や職員に課される損害賠償責任が過大な負担になる場合」という点です。これは具体的にどういうケースを念頭に置いているのか。

これが次の6ページの黒ボツの一番上のところで抑止効果については既に一般論で言っていて、それはいいのですが、問題は「軽微な過失により個人として過大な金銭負担を課されることをおそれた長や職員に萎縮効果をもたらしてしまっている」としている点です。これが事実としてどこまで言えるのかどうか。事務局のほうで、どこまで特定の事実を念頭に、これを記述したのか、確認していただきたいのですが。

○長谷部委員長 行政課長、よろしくをお願いします。

○宮地行政課長 この部分につきましては、参考資料2の12ページの部分です。裁判官の

補足意見のところを踏まえて入れている部分でございまして、例えば14ページから幾つかの事例を挙げておりますが、それぞれの事例について、この内容についてはこれはそういうことだということを検証している状況ではございませんので、個別の具体事例について指摘することは難しいかもしれませんが、もう少し具体例のようなイメージが浮かぶもののお出しできるかどうかは検討させていただければと思います。

○長谷部委員長 私が失念してしまいました。先ほど勢一委員から御質問が1点ございました。何か具体的な制度の。

○宮地行政課長 これは何かほかに具体的なものを想定しているわけではございません。

○長谷部委員長 武藤委員はいかがでしょう。

○武藤委員 質問ですが、監査委員で専門的資格がなくて監査委員になっている人はどのくらいいるのかというのはわかりますでしょうか。

○長谷部委員長 すぐにわかりますか。

○宮地行政課長 専門的資格がないということが前提にはならないかと思っておりますので、今お答えすることはできません。

○武藤委員 議会が選任する監査委員とか元議員、元事務職員の監査委員とか、やはり会計の専門的資格がないといけないのではないかと思うのですが、そうでない委員がいるように思いますので、そこはきっちりと制度を動かせるようにするということと、6ページの最後、下から2つ目の問題ですが、政治的に問題となっている事例を判断するということから、どの監査委員に判断を求めるかということも含めて、なかなか監査委員では議会の放棄、議決による放棄、この問題に対して適切に専門的知識があるだけでは非常に判断が難しいのではないかという気がします。ではどうすべきかという、先ほど佐々木委員が指摘されたように、第三者性を持つ委員会のようなものを設置するのか。そういう方法でないと、政治的に問題となっていることを一委員として判断を求められてもなかなか的確に答えられないのではないかという気がしております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

田中委員、いかがですか。

○田中委員 この資料を読ませていただいて、住民訴訟の現状における問題点というか、問題意識を持つ切り口が私の中で明確に見えないところがありまして、書かれているところで先ほど太田先生がおっしゃったようなところはお話の中で理解ができるという感じのところだったので、内部統制がとれて、監査請求でうまくいって、でも訴訟が全然違う次元で活用されることが今、起きているのであれば、そこが変わっていかなければいけないのだろうなという意識の程度です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

池内委員はいかがでしょう。

○池内委員 先ほど内部統制の冒頭の質問が監査委員の話に飛んだのですが、住民訴訟の

問題を予防するために内部統制があるのだと思っております、先ほど民間企業の中の内部統制という話で、私どもも内部監査室が小さな会社ながらあるのです。それは訴訟とかのときに実質的にしっかりした予防ができるようにということで内部統制をとっているところがあるので、予防策だと思っておりますはやっていますので、そういう意味では住民訴訟とどうリンクしていくかということがとても重要なのかなと思っております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

大体これで落ちついたということでしたら、時間も終わりに近づいておりますので、本日のところはこれで閉めさせていただきます。

今回は8月20日木曜日、15時からの開催です。項目としては、監査の独立性、専門性を高め、監査に求められる監視機能を適切に発揮するために必要なことは何か。この論点を取り上げて検討を行ってまいりたいと考えております。開催に際しましては、改めて事務局のほうから御連絡が行くと思っておりますので、よろしくお願い申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会といたします。

長時間どうもありがとうございました。