

○長谷部委員長 定刻よりも若干早いのですけれども、皆様おそろいのございますので、第23回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

きょうはお足元の悪い中、どうもありがとうございます。

本日の審議につきましてですが、前回、第22回専門小委員会におきまして皆様からいただい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。この内容についてまず御確認をいただきます。

その後、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」に関する検討を行いたいと存じます。7月、8月ですが、審議項目Ⅱに関しまして、第20回から第22回の専門小委員会で集中的に御審議をいただいています。その3回の審議の中で委員の皆様から頂戴した御意見等を踏まえまして、さらに議論が必要とされた点につきまして審議を行ってまいりたいと考えております。事務局のほうで関係資料を用意していただいていますから、これについて事務局から説明をいただきます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてさせていただきます。

それでは、前回、第22回専門小委員会におきまして皆様から頂戴しました御意見を事務局から資料に基づいて御説明をいただければと存じます。

境行政課長、よろしく願いいたします。

○境行政課長 資料1をごらんいただきたいと思います。

前回、8月20日の第22回専門小委員会におきましては、監査関係につきまして御議論をいただきました。その主な議論の御紹介でございます。

まず、基本的な認識のところでは、地方公共団体のガバナンスという観点から、議会、内部統制、住民訴訟との関係の中で監査委員の位置付けを考える必要があるのではないかと。

外部環境の変化として、①政策の複雑化、高度化、専門化、②違法性のみならず有効性、効率性の観点の必要性、③限られた時間と費用の中で費用対効果の高い監査の必要性が挙げられるのではないかと。このため、監査委員の独立性、自主性、専門的能力を高めることが重要ではないかと。

人口減少下で地方公共団体の機能やガバナンスが逼迫している中での、適切に住民から期待される監査人の機能は何かを捉え、必要な対応策を打っていくことが必要ではないかと。

最近の会計検査院の事例の推移や動向も確認し、地方公共団体に求められる外部の目によるチェックに何が期待されているのか考えることが必要ではないかといった御意見がございました。

おめくりいただきまして、監査の実効性確保のあり方につきまして、監査委員としての判断基準や責任を明らかにするとともに、監査ではどのようなことをしているのかを示し、住民への説明責任を果たすため、監査基準は必要。

全国統一的な、規範という意味の監査基準が必要であるが、国が決めるのは現実的ではない。地方公共団体が策定し、全国的なサポート組織が支援する形が望ましいのではないかと。

外部監査を含めて、監査結果に対して措置を講じなかった場合も理由を明確にして公表する応答義務が被監査主体にはあるとするべきではないか。

民間の監査役であれば取締役会に出席できるが、監査委員は行政の最前線で何が行われているか、どういう意思決定がされているか知り得ないことが、実効性が高まらない原因の一つではないか。

財政援助団体監査の範囲について、4分の1以上の出資等の制約は外し、地方公共団体に任せるような仕組みや、支配力基準を参考とするなど、一定の基準で関係の団体にも監査の目が及ぶような仕組みが考えられないか。

会計制度そのものを発生主義、複式簿記会計に全面的に切り替えた上で監査のあり方を考えるべき時期なのではないか。

次のページに参りまして、総務省が推進している発生主義会計の新地方公会計制度は、内部統制の面でプラスに働き、3E監査の上でもコスト情報は必要で有効に活用できると考えられる。将来的には財務諸表監査が課題になるのではないか。

監査に政策評価や行政評価を行う機能も持たせるべきではないか。

監査実務上、日程や予算の制約があるのではないかといた御意見がございました。

おめくりいただきまして、監査の独立性・専門性のあり方に関しましては、議会で選挙する方法は現実的ではなく、議会の附属機関とした場合も地方公共団体にとってメリットがないことから、監査の実効性を高めることによる監査の独立性の向上や、共同組織の整備、研修の充実といった専門性を確保する方向性が望ましいのではないか。

議会の附属機関とすることは難しいと思う。議会で選挙する場合も、人材を探してくるのは長の役割ではないか。

長が選任するといっても議会の同意が必要であるため、独断ということにはならず、法令上一定の独立性も確保されているので、現行制度で問題はないのではないか。むしろ監査委員の業務の独立化、専門性の強化が重要。

監査委員等にどのような専門性が求められるのか、検討していくことが必要。

不適正な会計処理を見抜くことができるような専門性を高めるためにはどうすればよいか問題ではないか。

不適正経理は反面調査のようなものや、内部通報で発覚することに期待しないといけないのではないかといた御意見がございました。

次に5ページに参りまして、監査への適正な資源配分のあり方に関しましては、監査資源が質的・量的に十分投下されているか把握できないことから、規模等に応じて一定の目安がいるのではないか。

常勤監査委員を増員すべきではないか。

事後チェックだけでなく、お金の流れ、フローを途中でチェックする財務官のような制度を考えることはできないか。

効率的な監査という点では、国費部分には会計検査があることも踏まえる必要があるの

ではないか。

議会の役割と監査委員の役割は明確に分離した方がいいと考えており、議選監査委員の必置規制を外す方向で改革をすべきではないか。

議選監査委員は廃止する一方で、議会との連携のため、監査委員による決算審査をうまく議会の決算審議に繋げていく方法を検討すべきではないか。

監査委員は議会関係の予算執行の監査も実施することや、任期が短く、形だけのポストになっていることから、議選監査委員は廃止すべきではないか。

次のページに参りまして、監査主体は実質的な独立性だけでなく、外観的独立性も必要であり、いかなる意味でも被監査主体と関わりがあってはいけない。また、監査委員の監査について、研修等により専門性を高め、強化していくなれば、議選監査委員やOB監査委員はやめてしまうことが適当なのではないか。

議選監査委員やOB監査委員は、過去の経験に基づいて指摘しやすいというメリットが確かにある。

監査実務に精通したOBの知見を活用することも有効ではないか。

例月出納検査は監査委員が行うべき中心的な監査の一つなのではないか。

現行制度においても、事務局が外部に委託することで対応可能なのではないか。

監査は自主性が大事なので、委託により効率的な体制を整備することのみに偏ることのないようにすべきではないか。

次のページに参りまして、外部監査関係です。

テーマの選定に苦慮している場合があるというよりは、包括外部監査においては、包括外部監査人が外部から監査委員監査とは別の切り口・視点でいかに波及効果のあるテーマに切り込んでいくかが重要ではないか。

行政監査についても包括外部監査の対象とすべきではないか。

小規模団体については、包括外部監査は何年かに1回実施する等、義務付けと任意の間くらいのやり方を考えるべき。

本当に監査委員が独立して専門性を持った場合、監査委員の補完である外部監査は不要となる。監査委員監査を強化していく方向で進めていくべきではないか。

事務局関係では、事務局には、一定割合は一定の資格を持った職員を入れることを、専門職や非常勤の雇用の方法も含めて検討すべきではないか。

共同設置によって、事務局職員の専門職ができる環境が整うといいのではないか。

議会事務局に比べ、監査委員は独立した立場にあるため事務局の共同設置は容易、あるいは馴染むのではないか。例えば、県単位での広域連合という方式も考えられるのではないか。

都道府県が監査総合プランのようなものを作成し、監査の目が十分届いていない地域に主導的な立場で関わるようにしてはどうか。

最後のページ、全国的な支援体制の関係です。

共同組織が監査基準を作ることは重要。なぜこれまでできていないのかをきちんと整理し、実際の制度を立ち上げることのハードルを踏まえ、仕組みを考えることが必要ではないか。

監査には独立性や透明性の担保が重要で、第三者的な役割が果たせる体制が大切。広域の共同機関の役割が重要で、ここに問題点や再発防止策が蓄積され、共有されるのが理想ではないか。

業績監査、3Eの観点からの監査が重要になってくると、監査資源を高度化していくことが必要ではないか。例えば全国比較やベンチマークの選定等を行うことが必要となってくるので、全国的な共同組織が必要ではないか。

監査資源が不足している団体については、外部監査を発展させて、常設の監査共同組織が、監査を提供・支援していく仕組みを考えるべきではないか。

監査に求められる機能を強化するための環境整備として、事務局の共同設置や全国組織の中で事例を勉強するなどの方策を充実させるべきではないか。

監査サポート組織は、監査基準の策定支援や研修を行うといいのではないか。

共同組織を作る場合、何を期待するのか、どこまでを求めるのかを検討することが必要。密度の高い監査をすることを確保できるのか十分に検討することが必要ではないか。

共同組織が監査委員監査に代わり監査を行うこととなれば、自治との緊張関係や、財源・人材面での実現可能性等の課題があるのではないか。

連携中枢都市圏の形成に連動させて監査共同組織を作っていくことが望ましいのではないかとといったような御意見がございました。

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す。

ただいまの御説明ですが、何か御指摘等ございますでしょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 5ページの上から3つ目の○ですが、「フローを途中でチェックする財務官のような制度」と私が発言したと思うのですが、言葉だけで申し上げましたので、「かん」は監督者の「監」と訂正をしていただくのと、もう一つ、地位の意味で、特別職としての財務監という出納長、収入役にかわる財務監のような制度という意味で申し上げましたので、「特別職としての財務監のような制度」と加えていただきますと誤解がないと思います。

○長谷部委員長 そういう趣旨の御発言だということですので、よろしく願いいたします。

ほかにはいかがでしょうか。よろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、続きまして、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」に関する検討に移ってまいりたいと存じます。

これまでの議論の中で委員の皆様から議会内部統制、住民訴訟、監査の各制度につきましてそれぞれ関連した観点からの議論が必要ではないかという御議論をいただいております。

すので、地方公共団体のガバナンスが全体として機能を発揮するためにはどのような仕組みであるべきかといった観点からの論点に関する資料を事務局のほうで用意をさせていただいております。

では、まず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たします。

○境行政課長 まず資料2、横の資料をごらんいただきたいと思います。

これまで3回の御議論で事務局から十分に資料をお出しできなかった点でありますとか、あるいはその後いろいろ調査などをいたしましたものにつきまして追加で資料を御提出させていただきましたので、まず初めにこちらを御説明させていただきます。

まず、議会制度の関係でございますが、1ページから6ページまでがこれまで地方議会においてさまざまな改革あるいはこういうことをやったらいいのではないかということをやってみりましたが、その導入状況、導入していないところがどういう理由で導入していないのかについてアンケート調査をした結果でございます。

2ページが通年会期制についてのアンケート結果でございますが、導入していない団体の主な理由といたしましては、下のほうが導入していない団体ですが、その主な理由を見ていただきますと、例えば県の場合では、広範囲な地理的状況がある。議員活動が制約される。非常時における執行機関の活動への影響が危惧されるといった理由が挙げられております。また、右側の市区町村の導入していない理由としては、地域での議員活動等の時間が少なくなるおそれ、執行機関の行事予定が立てにくくなるといった理由。2つ目、これは県とも共通しますが、災害等の迅速に対応すべき事態が起きたときの対応の懸念といったものが挙げられています。議会事務局の業務量の関係といった理由が挙げられているところでございます。

3ページが夜間・休日議会についてであります。導入していない理由としましては、県の場合では、テレビ中継やインターネットライブ中継、録画配信などをやっているのだといったことですか、職員の休日勤務等の問題が挙げられております。市区町村のほうでも、むしろ議員、行政職員の立場からしても、平日議会のほうが開催しやすいですとか、地域ごとで行われる行事などは夜間・休日に行われることが多いので、夜間・休日議会については不都合が多いといった回答がなされているところでございます。

おめくりいただきまして、4ページ、議会事務局の共同設置をしていない理由であります。これは1つもまだ議会事務局の共同設置を行っている団体がありませんので、進まない理由であります。県のほうでは、やはり県レベルでは共同設置というのは広域過ぎる。議会と事務局が異なる場所に設置されると迅速な対応が困難である。右側の市区町村のところでは、定例会の開催時期が重なると事務量が多くなって職員への負担が大きいですとか、個々の自治体の事情、慣例、議員の政見等を十分把握していないとなかなか難しいといったような理由が挙げられております。

5ページのところは本会議での公聴会・参考人制度について行っていない団体の理由を聞いたものです。

上のほうが公聴会でございまして、これは県では例えば委員会において公聴会を開くことができるといった理由。市区町村のほうでは、公示など開催までに時間を要するので、代用として議会報告会や意見交換会をやっていますといった回答がございました。

下のほうの参考人制度でも、委員会においては利用していますといった回答が挙げられております。

おめくりいただきまして、6ページ、専門的事項の調査であります。これは県、市区町村とも利用していない理由としては、そういう事案が発生していないためということで、逆に市区町村のほうでは議会改革への取り組みあるいは自然遺産登録に関する野生生物の生態等の専門分野、こういうニーズが出てくれば使われているといった実態になっているということでございます。

7ページが議会議員の平均年齢と年齢構成比の推移イメージを全く粗い試算ですが、行ったものです。20年後にどうなるかということで、もちろん選挙なので構成が変わるので、全くの機械的な試算であります。将来推計人口から算出いたしました10歳区分ごとの増減率を単純に用いまして、仮に推計いたしますと、平均年齢は県議会、市区町村議会とも増加していく。増加の割合は都道府県のほうが大きいということになります。60歳以上の議員構成比は各議会とも増加して、20年後には全て5割を超えて、町村の場合は74%近くに達するといった試算になっているものでございます。

8ページが各国の基礎自治体における議会の組織について簡単にまとめたものです。もちろん各国の基礎自治体はそれぞれ数も規模も違いますので、日本の市町村と単純に比較することはできませんが、住民が誰を選挙するのかあるいは議案の提案は誰がやるのかという形は各国さまざまといったようなことになっております。

9ページから11ページまでが議会議員の定数の推移で、これがどのように決められたかということにつきましてまとめたものです。もともと議会議員の定数は府県制、市制・町村制が定められましたときに人口区分に応じて法定定数を決定しておりました当時のプロシアの制度を参考に制定されたものでございます。そこから戦後の地方自治法にその考え方が引き継がれて、その後、条例によって議員定数の減少ですとか、最近の改正で定数の法定上限の撤廃が行われて現在に至っているということでもあります。9ページの都道府県議会議員の定数につきましては、もともと府県制が制定されましたときに表の70万人未満で30人を基準にしまして、人口がふえるごとに定数がふえていくという考え方で、30人というのが基準人数でした。

おめくりいただいて、市議会議員の定数のところも、5万人未満が30人。ここから人口がふえるに従って定数がふえるという形。

11ページの町村議会議員は逆に2万人以上が30人ということで、同じ30人基準なのですが、人口1人当たりで見ますと、町村のほうが1人当たりの議員数が多いという形で、プロシアの制度を参考にこういう考え方で入れられて、基本的に自治法にこの考え方が受け継がれた形で推移しているものでございます。

以上が議会制度の関係の追加資料でございます。

次に住民訴訟制度関係の追加資料で12ページをお開きいただきたいと思います。

住民訴訟に関しまして、地方公共団体の職員に巨額の損害賠償が命じられた事例のある団体から匿名でお答えをいただいて、ヒアリングを行いました。そのときに長、職員にどのような影響があるのか、どのような問題があるのかということについて聞き取りをして、それを整理したものでございます。現状についてこういうことが問題だと考えていると回答があったものとしましては、例えば長のところでは関連法令が複雑である。財務会計行為の先行行為や非財務会計行為の非常に複雑で多様な関連法令の解釈が問題になっているということ。特に分権一括法の施行以来、国の省庁に個別の事案を聞いても一般論しか回答してくれないということがありまして、個別の団体で事前に判断するのが難しいといった御意見もあったところですが、長の場合の監督責任の関係で、職員の専決・代決に委ねていても、指揮監督上の責任があるといったことがございます。

右側のところで特に政策判断にかかわる事項といたしまして、裁量逸脱の違法が問題となるようなケースでは、事前にどの程度までなら裁量が許されるのかということを経験者の判断が出る前に事前に判断することができないので、結果として過失による責任を負う場合があるという御意見が出ています。

職員のところでは、2つ下の決定事項との関係と書いてあるところですが、政策判断として職務命令でおきてきたような事項については、職員は明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ない。その場合でも厳しく過失による責任を負うことになる場合があるといった御意見があったところですが、こういうことに伴う事務執行への影響といたしまして、例えば長のところでは、過剰なチェック体制を整備することにならざるを得ない。職員のほうでは、責任回避みたいな組織風土への影響ですとか、管理職のなり手への影響とか、こういうことがヒアリング結果で出ている状況でございました。

次に監査制度の関係でございますが、13ページをごらんいただきたいと思います。最近の会計検査院の指摘事項を私どもで分類したものでございます。

以前、資料でお出しいたしましたいわゆる「あずけ」などの不正行為。これは平成21年度の右から2つ目の不適正経理関係と書いてあるところに入っているものですが、これは22年度以降はないことになっております。ただ、(3)の区分の不適正な事務処理としては、これ以外に例えば虚偽の実績報告とか、こういうものが22、23、24と1項目ぐらいつまがっているということでもあります。

これ以外に(1)、(2)の大分類でいわゆる算定誤り、事務処理のミスといったことで国民健康保険関係とか、介護保険関係の算定誤りの指摘でありますとか、(2)で政策目的が達成されていないというようなことで、この中には技術的なもの。例えば平成21年の1つ目のポツで橋梁の耐震補強工の設計が適切でないといった非常に技術的な指摘でありますとか、一番下の平成25年の2つ目のポツ、交付金等で改修等を行った施設が利活用されず、補助目的を達していない。いわゆる政策目的が達成されていないといった政策目的から見

た指摘があるということでございます。

次の14ページが財政的援助団体等に対する監査等の範囲について、現行の規定とその趣旨について整理したものです。地方自治法の199条7項で財政的援助にかかるものを監査することができるわけですが、その対象は地方自治法施行令の140条の7の第1項で4分の1以上を出資している法人と定められております。この規定の趣旨が一番下のところにありますけれども、地方公共団体の立場が他の出資者と全く同様であるようなものについて、監督権を特別に認めるという趣旨ではなく、例えばある私企業の目的が当該地方公共団体が希求する公益目的と合致するため、補助金を支出すると同じ意味で予算に計上して資本金の相当部分の出資を引き受けるような場合などに適用を限定するという趣旨でつくられたものだというところがございます。こういう規定の趣旨だということを踏まえて判断する必要があるということでございます。

最後に15ページですが、監査業務について外部資源をもう少し活用して、委託をするといったことを抽象的な話として論点に挙げているわけですが、現実に委託をしている例を調べたものです。どのようなことについて外部委託しているのか。愛知県とか大阪市では、財政的援助団体の監査などについて実際に監査法人に委託をしているといった例がありましたので、御報告をさせていただきます。

以上が補足的な資料2の御説明でございます。

引き続きまして、縦書きの資料3をごらんいただきたいと思います。

委員長からお話ございましたが、これまで3回に分けて議論していただきました議論を踏まえまして、地方公共団体のガバナンスが全体として機能を発揮するためにどういう仕組みであるべきかということについて総括的な論点ということでお示したものでございます。

1ページのところですが、以下にあるような役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを生かして事務処理の適正性を確保することが重要ではないかという総論の後に、①から④までそれぞれの役割分担が書いてあるという構成になっております。

①が長等の執行機関の内部統制体制についてでありまして、長みずからが、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内部統制体制を整備・運用することが民間企業と同様に求められるのではないかと。

その下のところで、首長に、内部統制体制の整備・運用について決定する権限があり、それに伴い責任があることを明確化すべきではないかとしております。

おめくりいただきまして、2ページの②は、監査委員の監査についてであります。監査委員は、内部統制体制の整備・運用により、監査対象としていた部分の一部を省力化し、内部統制では必ずしも対応できないような比較的高い分野の監査を行うなど、専門性の高い部分に重点化した監査を行うべきではないかと。

そのためには、現行の監査委員の監査について、地方公共団体に共通する統一的な監査基準を地方が共同して作成することにより、監査委員の判断基準や義務の範囲を明確化し、

質を高めるべきではないか。

同時に、監査委員の研修制度の導入、監査委員による専門委員の任命ということで専門性を高めるとともに、合議が調わない場合の各監査委員の意見の表示、監査委員が勧告をした場合に監査を受けた者が説明責任を果たす仕組みの導入。こういうことで監査の実効性を高めるべきではないかとしております。

包括外部監査につきましては、条例により導入する団体が条例で頻度を定めることができるようにすることによって導入団体をふやしていくことが必要ではないか。包括外部監査人についても研修制度の導入により、その監査の質をさらに高める必要があるのではないかとしております。

次の段では、監査事務局の共同設置、外部資源の活用、委託などですが、こういうことを進めることが必要ではないかとしております。

こういうことを踏まえまして、監査基準の作成や研修の実施などを担う地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織の構築が必要ではないか。この場合、小規模団体等の地方公共団体からの求めがあるときは、その監査の支援を当該共同組織が行うことも考えられるのではないかとしております。

次の③が議会の関係でございまして、どのような役割を担うべきか、それぞれの議会が検討すべきではないかとした上で、おめくりいただきまして、3ページの上のところですが、例えば、議会は、内部統制体制や監査委員の監査などが十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行うなど、議会は議会としての監視をより重点的に行うことも考えられるのではないか。

こういう役割分担を実現するために、団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことも選択肢として設けるべきではないかとしております。

決算の関係で、議会が決算認定をしなかった場合について、議会が長に対し指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべきではないかとしております。

④がとりわけ住民訴訟の関係であります。住民は、役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかチェックすることが重要ではないか。

そのためにも、それぞれが行ったチェックの結果などについては、公表などにより、透明性を確保することが必要とした上で、住民訴訟に関しましては、2段目になります。財務会計行為の違法性を確認する仕組みの導入。4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄の禁止。放棄する場合の監査委員の意見の聴取を行うことが必要ではないかといしまして、これらを含めた全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、国家賠償法とのバランスも考慮して、故意または重過失の場合に限定することが必要ではないかとしております。

私からの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、ただいまの御説明に関連いたしまして、御意見あるいは御質問等がございましたらよろしくお願いいたします。

太田委員、お願いします。

○太田委員 ちょっと長くなりますけれども、お許し下さい。住民訴訟について7月末の会議でも私は御提案に対してかなり批判的な意見を述べました。今回いただいた資料をあらかじめ送っていただいて見たわけですが、やはりその意見を変える必要はないというか、もう少し追加して整理して言うておいたほうがいだろうと思います。

まず、前回の意見に比べまして訴訟法的な議論が減りまして国賠における求償制限と萎縮効果の話に絞っておられます。それはよろしいかと思いますが、それでも論拠としてはやや不十分であろうと思います。

求償制限は、国家賠償法上、損害賠償請求権が被害者にあることを前提として認識して、その上で公務員個人に対する求償を制限する形をとります。したがって、理論的に言いますれば、求償権はあるわけです。過失の場合にもあるのだけれども、それは制限されていて、行使できないという形をとります。求償権行使を重過失に制限するのは政策的判断であり、現に国賠法の1条2項は営造物瑕疵責任については原因者に求償する。その原因の程度は問わないという形になっております。

今回の御提案は、損害賠償請求権といっても、これは求償権に当たるものですので、そもそも損害賠償請求権があるのかないのかを不明確にしてしまうという点に軽過失免責、重過失制限を置いたときのそもそもの問題が生じます。特に明瞭な被害者のいない、住民訴訟だけが機能し得るという場合にこの問題が大きく出ることになります。

興味深い一例がありまして、比較的高額な損害賠償請求をせよという住民訴訟が認められたものとして北海道の滝川市におけるケースがあります。これは、生活保護を違法に支払い続けていた、それに対して賠償命令を出せということで住民訴訟が起こったというケースです。こういう場合には、もらっている人はたくさんもらっているので、国賠を起こすいわれもなく、いわば公金の山分け型のようなものは住民訴訟しか機能しません。

このような場合に対して、過去の行為の違法確認訴訟を導入するというお考えでありましようけれども、前回言ったように、そもそも随分迂遠なものを導入することになります。是正といっても、過去の行為の是正でかつ損害賠償でないものというので一体何をするのか。以後気をつけますと頭を垂れるだけになるのかという点において、その実効性はかなり疑わしいものであります。

山分け型というものを考えますと、将来への是正だけが問題なのか。株主代表訴訟などを考えてみましても、もちろん保険システムが首長さんよりは発達しているのですが、一律軽過失免責というものはないわけです。むしろ私としては何らかの保険システムを発達させる方向を考えるべきではないかと思います。

次に萎縮効果のほうですが、これは最高裁判決を正しく理解しようとする、最高裁は既にかなり職員を守っているのではないか。最高裁は個人責任であることを重視した判例法理をもう組み立てていると思われま。

まず下級職員のほうを見ますと、権限が下におけると、それぞれの権限は細分化されま。したがいまして、財務会計行為に関してほぼ必ず先行行為があるわけですが、その先行行為、すなわち非財務会計行為の瑕疵は後行の財務会計行為の違法をほとんど基礎づけることがございませ。

1つの典型は、大分県の野球大会のケースであって、議員さんが野球大会をやっている。それにかこつけて職員に出張命令が出た。この出張命令は違法だというのが最高裁の判断なのですが、しかし、出張命令に従ってお金を出したところの財務会計職員の瑕疵は否定されています。したがって、職務命令に従って行動して、なお過失が問われるというのはほとんどの場合考えられないのではないか。

ヒアリングの結果をそのまま鵜呑みにされたわけですが、これは最高裁判決に照らしてもう少し適正に評価する必要があるだろうと思います。上級職員でさえ、先行行為と財務会計行為の関係に関し、先行行為に違法があっても、後行の財務会計行為が違法になるわけではないというのは、築上町のケースがそうです。非常に高額な契約でしたので、町長がみずから契約権限を持ってかつ支出命令権限を持っていたというケースなのですが、その契約が違法であるという主張によって支出命令の違法が問われました。契約は住民監査請求期間を過ぎていたので、契約締結の違法は直接には問題にされなかったという変わったケースですが、その場合でさえ、すなわち1人の人が2つの相連続する行為を行った場合でさえ、最高裁は先行する契約に従って支払うという支出命令は、先行の契約が違法であることによって当然に違法になるものではないというスタンスを維持しております。

監督責任ですが、これは認められた事例がほとんどないのではないか。大分のケースでも知事の責任も問われたのですが、知事は当然のように監督責任は負わないとされています。先ほど言った滝川市のケースも、これは実際の生活保護支給を担当した福祉事務所長兼部長の人とその部下の人は重過失があるということによって損害賠償請求権が基礎づけられています。ほかに財務会計上の過失も基礎づけられていますが、これは支給決定の重過失が前提になった論理です。住民のほうは市長と副市長も狙ったのですが、部下に重過失が認められたとしても市長・副市長には軽過失も認められていません。監督責任の違法はないというのが札幌地裁、札幌高裁の立場でありまして、その点において過剰に萎縮し過ぎではないかというのが現状であり、住民訴訟制度を直す必要があるわけではなくて、むしろ判例はこの程度のことになっているというのをきちんと認識するべきではないかと思いま。

3番目に政治的な問題については裁量があります。裁量の行使が事前に違法か適法か言ってもらえないと指摘されていますが、裁判は常に事後に行われるもので、裁量があろうがなかろうが事前に適法か違法かは言ってもらえませ。どうしても気になるのだったら、

専門の弁護士に相談する以外ない。それもせずにわからない、わからないと言っているのは、いわゆる自助努力が足りないというのがこのごろのはやりの言葉であろうかと思いません。

そもそも政治的裁量も広くとっておりますので、そこで逸脱濫用と言われると、これはよほどの大ぼかをやっているか、よほどの故意犯に近いことをやっているのではないかと思われます。そういうことも含めて、一応、裁量逸脱濫用があるとあとは自動的に過失が認められているという状況であろうかと思しますので、ここで軽過失免責だといって頑張るのはどうもおかしいのではないかという気がいたします。広い意味で裁量があるケースを真剣に見たら、これは裁量逸脱濫用があればむしろ重過失になるケースが多いのではないか。あるいは長期にわたる不作為というパターンもないではありません。しかしながら、これも内部統制導入の評価で気づけるだろうし、気づけないようなものであれば、そもそも過失も否定されるのではないかという気がいたします。熊本市の昼窓手当に関する事案が古典的な例であろうと思います。

結局、御提案は、誰の委縮効果を防ぎたいのかわからない。考えられる萎縮効果というのはかなりのところ最高裁では手当てしてくれているというのが現状ではないか。一番怖いのは、軽過失免責をすることによって、政治裁量の認められた決定についてある種、気楽に賭けに出るような決定を行うような状況になることだろうと思います。これは防ぐ必要があるだろう。そのためのものとしては、軽過失免責はむしろ導入するべきではない。政治裁量であって、政治責任であるからこそ、きちんと考えさせるためにも裁量の逸脱濫用を防ぐためにも今のラインは維持しておくべきだろうと思います。

いろいろな体制が有効に機能することを確保するために、全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、萎縮効果を低減させるために軽過失免責を導入するという考えも示されていますが、内部統制の制度とバーゲニングにする必要はないだろうと思います。つまり内部統制によって住民訴訟により対応すべき問題行動が減ることは期待されます。これが減ってくれば住民訴訟をやる必要はないのであって、もちろん結構です。しかし、他方で、責任制限を導入しない場合に、導入してくれないのだから、内部統制も導入しないのだという定式は成り立たない。

というのは、もしそれをやってしまえば、内部統制を導入していないこと自体の違法性が住民訴訟で問われるようになって思われます。実際もうここで議論してしまっているわけです。ここで議論して、住民訴訟の軽過失免責を導入しないといって頑張る人がいるので、内部統制も共倒れで導入しないといったときには、もうここで内部統制の導入を大っぴらに議論している以上、いずれ住民訴訟の段階で内部統制も導入していないこと自体が監督責任の違法であるといって首長の責任を問うという議論は出てくるだろうと思います。

したがって、これは住民訴訟の責任制限を入れなくても、内部統制は入れておかないといけない。そうではないと住民訴訟でもっと大変なことになる。大変なことになるのは、私がではなくて首長さんたちあるいは職員さんたちが大変なことになってしまう

ということになります。

結局のところ、そう考えますと、内部統制は普通に入れるという前提の上で、損害賠償請求権を通常の枠組みで確定させる。議会にその上でさらに政治的な判断として放棄をさせるというのが整合的で穏当であろう。その際の放棄について既に最高裁は広い裁量を認めています。軽過失免責という形で少し妥協したいのであれば、軽過失の場合の放棄に関しては法律上、比較的広い形でやってもよいという根拠条文を置いておくことであろうかと思えます。軽過失免責を住民訴訟の段階で入れることは、地方公共団体が持っている損害賠償請求権をうやむやにさせてしまうことが大きなデメリットでありますので、それに比べれば、一旦確定させた上で、軽過失の場合には比較的簡単に放棄してよいという手続をつくってやる。そちらのほうがまだましであろうという気がいたします。

○長谷部委員長 終わりですか。

○太田委員 済みません、長くなりました。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょう。

清水委員、お願いします。

○清水委員 資料3の①の内部統制の関連で発言させていただきたいと思えます。

内部統制に関しては、資料3の一番下に記載されているように、これまで内部統制は地方公共団体においては明示的に認識されてこなかったわけですが、これについて会社法と同様に業務の適正性を確保するための体制ということで明記し、整備・運用についての責任を首長に認める。これについては私はやるべきだと思っています。

しかしながら、その上に幾つか書いてあるところなのですが、内部統制をどう見るかということなのですが、ここで事務処理の適正性を確保するのが内部統制だと捉えますと非常に狭い範囲の内部統制になってしまいます。内部統制というのは組織目的を達成するために、それはいろいろな構成員、首長もあるでしょうし、経営者もあるでしょうし、職員もいる、監視機関も巻き込んだ形でビルトインされているものが内部統制なのであって、究極は組織目的の達成なのです。なので、事務処理の誤りを防ぐとか、そういうことで内部統制を捉えてしまうと非常に矮小化した見方になってしまうということの一つ懸念として申し上げておきたいと思えます。

先ほどから内部統制を入れるとか入れないということがありましたが、内部統制は明示的に入れるとか入れないというものではないはずなのです。内部統制というのはどの組織にもある程度あるわけです。地方公共団体はかなりのところ整備されていると思えます。そういう概念がなかっただけの話であって、法規を準拠するという感覚は非常に鋭くありますので、そういう意味では、かなりいいところまでできていると思えます。

結局、そのルールだとか、業務文書がきちんと決められているのですけれども、果たしてそれが組織目的。つまり、究極的には住民の公共の福祉になろうかと思うのですが、それにプラスに働いているかどうかのチェックが足りないのだと思うのです。そういうものをまさに監査委員監査などで見ていくべきものだと思うのです。

資料3の2ページの上のほうに「内部統制では必ずしも対応できないような比較的リスクの高い分野」云々と書いてありますが、この意味は、先ほどの事務処理みたいな細かいことは内部統制に任せておいてという意味だと思うのですが、本当はそうではなくて、内部統制は組織目的を達成するために組み込まれたシステムでありますから、まさに今あるシステムがうまく組織目的を達成するのに機能しているかどうかを見るのが重要で、監査委員の役割なのだろうと思っております。

それに関連して気になるのが住民訴訟の関係ですけれども、専門家ではありませんので曖昧な感じで申し上げてしまうのですが、会社に対する株主代表訴訟と並行的に論じられてよいのだろと思う。ただ、責任を免除する際には厳しく考えていく必要があるのではないか。正直申しまして、官の世界は余りリスク感覚がないわけです。これは国にしても、地方公共団体にしてもそうだと思うのですが、企業のようになくなることがありませんので、そういう意味では、失礼な言い方かもしれませんが、リスク感覚は非常に乏しいと思います。そのような中で、住民監査請求だとか、住民訴訟はかなりのリスク感覚として受けとめられます。ということは、これが果たしているガバナンス機能は高いのではないかと私は思うのです。

もう一つは、会社に対する投資や貸付は自発的にかかわっていく関係ですけれども、住民の場合は必ずしもそういうことにはならないと思うのです。足による投票ということもありますが、半ば受動的にかかわってくるものだと思います。そういう意味では、過失の判定は厳しくすべきではないかと私は考えるわけです。

研究会報告などで出ていました首長が一定、内部統制をきちんと整備して、運用しているならば免責するという案が出ておりましたけれども、私にとってはこれがすごく心配なところございまして、先ほど言いましたように、内部統制を入れるとか入れないという明確な判断基準はないわけです。結果的に働いていたかどうかということなので、非常に狭く、事務処理の誤りを防ぐだとか、役割分担を決める、ルールを決めるだとかということによって免責ということにしてしまうと、ほとんどの地方公共団体がそれはできているはずなのです。ですから、そういうことで判断すべきではないと思っております。内部統制というのは予測しがたい事項にも一定程度有効なわけありますから、余り限定的に、過失の判定を甘くするべきではなくて、厳格にしていくべきではないかと感じております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでしょうか。

内部統制の関係の話が出ていますが、飯島さん、いかがですか。

○飯島委員 恐れ入ります。

先ほどの太田委員の御発言に関して非常に勉強させていただきつつ、ほかの考え方もあり得るのではないかと、その点に関しまして発言をさせていただきたいと思っております。

国賠の求償制限との違いですとか、萎縮効果に対する判例の対応などから、お示しいた

だいた案に対する問題の指摘をなされたわけですが、私はごく単純に考えておきまして、住民訴訟に関して個人責任という考え方や組織責任という考え方があり、組織的な決定についても個人責任の追及で対処しようとしている、そこに基本的な問題があるのではないかということは、以前から言われているところだと思います。今回お示しいただいた案は、組織的な対応を整備し、先ほどバーゲニングという言葉をお使いになり、確かに引きかえにという側面はあるかと思うのですが、個人責任を限定するというで、それはそれとして一つの考え方としてはあり得るのではないかと考えております。

重過失に限定して、軽過失免責になると損害賠償責任が明確でなくなるとおっしゃったところは必ずしもよくわからないところでもございます。もともと判例におきましても、軽過失と重過失のラインは、本当にひどいか、そこまでではないかといったところで、かなりブレるところもあるのでは無いかと思います。そこがこの案に対する批判になるのか、必ずしもよく分かりませんでした。

太田委員は、内部統制を導入し、議会がそれでもなお放棄すべきだという場合に、現在の最高裁判例の枠組みにのっとって基本的な裁量を認めるというお立場であると思うのですが、お示しいただいた案は、むしろ議会の悪しき政治判断をいかに律するかという立場から示されているのではないか。例えば、損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄の禁止ということで、裁判所がまず判断するのだということですか、ここは議論がありました。監査委員に関与をさせるということですか、議会の判断をむしろ律することに焦点を当てているものではないかと思います。議会の判断について、判例は基本的な裁量を認めておりますけれども、それは最高裁として必ずしもよしとしているものではないようにも、千葉裁判官の補足意見などを読んで私自身は感じているところがございます。そのあたりも含めて、太田委員の御発言はもともとだと思いながら、ほかの考え方もあり得るのではないかと思ったことだけ発言させていただきます。

○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 飯島委員から幾つか質問がありましたので、補足いたします。

不明瞭だというのは、ここで議論している損害賠償請求権というのは、結局、住民訴訟制度がないとわからないケースがほとんどです。現在は過失まで見て、裁判、確定判決をもって損害賠償請求権は一応あると裁判所は考える。旧制度であれば損害賠償請求権そのものがその時点で確定した。その後の改正によって損害賠償請求命令が出たけれど、第二段階訴訟でなお抵抗されて、実は請求権がなかったとされてしまうというのが国立のケースについて起こりましたけれども、一応、判決をもって損害賠償請求権があるということになります。

軽過失免責を入れますと、要するに重過失でない限り、住民訴訟では損害賠償請求権は認められないということになるでしょうから、違法軽過失であって、昔であれば損害賠償請求権があったのか、違法無過失であって、昔でも損害賠償請求権はなかったのかがわか

らなくなるということでもあります。

重過失と軽過失の件が多少不明瞭であるというのはそのとおりですが、だからといってばんばん重過失を認めるということにもなっていないのではないか。もちろん軽過失免責に対する司法からの反応として、違法と連動するということもあるでしょうから、これはひどい、重過失だと言われるケースがふえるかもしれませんが、そこはよくわからないところでは。

議会のあしき政策判断に対する対応提案ではということ、ちょっと言い足りませんが、別に私は損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄の禁止や放棄する場合の手続整備については反対しておりません。むしろ軽過失免責を認めない現在のままであってもこれらの手続が導入されるべきであろうと思います。それはなぜかと言えば、飯島委員がおっしゃった議会のあしき政策判断に対する対応は必要であって、その限りでの手続の規律は要るだろうという考えからであり、その部分については提案に反対のものではございません。これらのものが用意されることによっても軽過失免責をする必要はない。組織責任と個人責任の対比からいっても、内部統制制度等を導入するなど組織責任で対処できるようにして、個人責任が事実上問われないようにするという整備はする必要があるでしょうし、できるでしょうが、それができたからといって訴訟上、個人責任を追及する可能性を減じようということとはなくていいという判断であります。

○長谷部委員長　　という話でしたが、飯島委員はいかがですか。

○飯島委員　　1点のみ申しわけございません。

軽過失免責の部分ですけれども、軽過失であって違法であるという部分については、違法確認訴訟のほうで組織的な対応をする、そういう切り分けがなされているのではないか。その部分もやはり問題があるのかということをお伺いしたいと思います。

○長谷部委員長　　太田委員、お願いします。

○太田委員　　最初に言いましたが、それは多分問題があるだろう。要するに現在なお続いている違法であれば、3号請求が動き、この訴訟での確認判決により、今からどうにかしろということになります。新しく導入されているのは、前も言いましたように、過去の完了した違法を確認するタイプの訴訟なわけです。これは本来、普通の確認訴訟の考え方で言えば、裁判所は忌み嫌うタイプのものですが、あえて導入したとして、昔、違法だったと確認する。どう是正するのか。判決に従って、今後気をつけます。それを言うだけでいい。それで十分な是正効果、組織の対応効果を期待できるのかということなんです。

また、先ほどの公金の山分けケースをどうするか。住民訴訟の対象を財務会計行為に限っていますから、必ずお金が動くわけです。確認だけでは、昔やってしまった公金の山分けに対する是正は何も動かない可能性があるわけです。是正措置は強要できない。ひょっとすると、政権交代があって、前市長派をいじめてやろうという現市長の下で、違法確認訴訟があって、その後、違法確認判決を受けて賠償請求命令を出すかもしれませんが、それはもっと政治的な、ひょっとすると飯島委員の言うあしき政策判断に誘導されるかもし

れません。それであれば、きちんとした法的な手続を経て損害賠償請求権の有無を確定させる手続、現行法のほうが望ましいだろうと私は思います。

○長谷部委員長 小林委員、お願いします。

○小林委員 実際、訴訟などを担当していますと、重過失と軽過失というのは、単に裁判所が判決文に書くだけのことで、容易に結果が予見できたかどうかというかなり抽象的な判断で、重過失にも軽過失にもどちらにも現実的にはなり得るわけなのです。軽過失免責というと行政のほうはいくらかは気楽になるといったら変なのですけれども、余り実態は変わりがないのかという気持ちがあるのです。

太田委員も言われたように、実際の住民訴訟もいろいろなものがありまして、かなり政治的な背景があるものもあったり、いろいろあると思います。ただ気になるのは、いろいろな背景があって、おかしい訴訟も多いし、きちんとした訴訟もあるのですけれども、現場のほうが多くとも最高裁の判例があるから安心するというか、萎縮効果がないというところまでは言えないと思います。岡山市の裁判例を見ますと、首長や幹部の方が地方交付税の申請の中身の下水道の普及率が虚偽であったかを知っていたかどうか。認識していたかどうか。認識し得たか。判決文を読んでも過失の認定が少し厳しすぎるのではないかといった感じのものが実際あるのです。

行政が住民訴訟で多額の損害額を背負わされて萎縮してしまう。そういうリスクを過度に感じて萎縮してしまっていて、例えば市役所の近く、駅前の土地があいて、何としても今後の市の発展のためにはそれを確保したいのだけれども、後々の住民訴訟を考えてちゅうちょするとか、そういうことがあったりするとまずいかなと思います。行政の現場というのは、何でもかんでも法律どおりきっかりいくのではなくて、我々もよく法務の担当などが住民訴訟を起こされなかったらもうけもんだけれどもねみたいな感じて、一か八かえいやでやられたらどうですかみたいなものも実際にあるのです。そういうものに萎縮効果がかかってしまうものもあるのかなという感じがします。結局、重過失も軽過失もさほど差がないのだけれども、軽過失免責にしたほうが萎縮効果がなくなって、結果的により積極的な行政経営につながればいいかなという感じがします。

2点目は国賠の1条2項との比較の問題だと思います。国賠1条2項というのは、今、太田委員が言われたとおりで1項を前提にしていますから、そもそも論ですけれども、故意、過失が前提になっているわけです。2項で軽過失が免責。ですから、一応、1項のほうで行政庁の責任は明らかに確定している。

今度、4号訴訟のほうで軽過失免責にしてしまったら、確かに大もとの責任があやふやな感じはするのですけれども、ただ、もともと国賠1条は被害者救済みたいな色彩が強くて、とりあえず、行政庁に責任を負わせてみたいな感じがあって、4号訴訟のほうはもともと行政庁が悪いことをした当該職員に対して損害賠償なりを起こすように義務づける。その段階の話なので、余り大もとの議論ではなくて、その段階で国賠2条との均衡を考えて、軽過失免責にしても、さほど体系的には問題がないのかなという感じがします。

○長谷部委員長 内部統制関係は何か御発言はないですか。

○小林委員 内部統制は特に意見はありません。大体、清水委員がおっしゃったような感じかなと思います。

○長谷部委員長 わかりました。

伊藤委員、いかがですか。

○伊藤委員 住民訴訟に関しては私も素人ですので、何とも判断ができかねるところなのですが、恐らく太田委員がおっしゃっているのは、軽過失免責まで認めてしまうことになったものと、全体的な内部統制の整備の話と、さらには請求の放棄の議決の仕組みを全体としてどう有機的に結びつけて、かつガバナンスがきくようにするかという観点から見たときに、訴訟の仕組みに関しては現行のままでいいということだと私は理解しました。

ただ他方で、今、小林委員がおっしゃったように萎縮効果が現場ではある場合には、その仕組み全体としてどうバランスをとるかという観点も必要なかなと思います。究極的には、住民の利益になることが全体の制度の見直しには必要になってくると思います。ただ、長も含めて職員の方が裁判のリスクをどう判断しているかということと、最終的には負担をどこに負わせるかということの全体としてのバランスを考えなければいけないということで、私としては訴訟の仕組み自体どう結論づけるかというところまでは、今の時点では考えが至っていないということです。

あと、内部統制のお話で先ほど清水委員から現行でも実質あるのだというお話がございました。これは確かにそういう側面があると思うのですが、現場では内部統制という形で全体としての事務の執行あるいは最終的な組織目的、行政運営の適正化、効率化等の観点で、統一的な視点でこの仕組みを見ているわけではないということですし、今回、内部統制の仕組みを財務会計行為から始めて一定程度制度化すべきだということが議論の中でも出ていましたので、その部分をもう少しクリアな形で制度を導入することになったら、その効果を住民訴訟との関係ですとか、あるいは全体の監査制度との関係で改めて整理する必要があるのだらうと思っています。ですので、今でも十分やっているのだということは、もちろんそういう面もあるでしょうけれども、実際に不適正な会計処理の指摘等々もありますので、今回新しく内部統制としてきちんといわば「見える化」して、制度化する部分を整備することの効果は少し考えなければいけないのではないかと思っています。

○長谷部委員長 伊藤委員のおっしゃるとおりで、ここで言っている内部統制を入れるか入れないかは、モーリス・オーリウが言うような、どんな団体でも指導理念を実現するためのガバナンスはあるはずだとか、そういう一般的な話ではなくて、特定のスペシフィックな問題に対処するために入れるか入れないかが問題。そういう内部統制のことを言っているということなのだと思うのですが。

どうぞ。

○清水委員 冒頭申しましたように、確かに内部統制という概念がこれまではっきりしていなくて、誰に責任の所在があるかも明確ではなかった。それを会社法などを参考に規定

することはいいと思っています。それは賛成しています。ただ、入れるとか入れないといったときに、会社法で決まりました。そうすると、内部統制、整備・運用方針を決めます。要するに明文化します。これが導入ではないということなのです。

○長谷部委員長 それはおっしゃるとおりです。それにさらにつけ加えて、導入する内部統制があるかないかというレベルの話をしているということでお考えいただければと思います。

○清水委員 それと、申し上げたかったのは、事務処理誤りだけにはとどまらないということをしちんと認識すべきだということです。

○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 今回の内部監査のお話ですが、内部監査の位置づけという話が先ほどから出ておりますが、これは市長のもとでということで、会社の中も社長の下に組織化をしている。私のところはそうなのですが、そういう意味では、内部監査と監査委員の仕事のなもの、役割はちょっと違うのではないかと考えていまして、内部監査のほうは社長が中心になってこういうことをチェックしながら組織体制をつくっていく。問題があることを見直しながらやっていくわけですが、監査委員というのは役員も含めて監査するということに入ってきますので、そうすると、2ページに「内部監査体制の整備・運用により、監査対象としていた部分の一部を省力化し」と書いてあるのですが、多分これは内部監査をしたことを、運用状況を監査委員はもう一回チェックしないといけない機能があるのかなと。会社と同じであつたらです。そうすると、会社と同じで考えると「一部省力化」という言葉は適さないのではないかと思います。ちょっと違うのかもしれないのですが。

○長谷部委員長 なるほど。わかりました。

清水委員、お願いします。

○清水委員 資料3の②の監査のことについて前回言えなかった部分について発言させていただきたいのですが、事務局の話は前回余り発言しませんでした。事務局職員について専門性を高めるべきだという御意見もあって、専門職を設けるべきだという御意見があったと思うのです。まさに監査専門職を設けるのは理想だと思います。行政職に対して監査専門職があればいいと思いますが、現実問題としてキャパシティーが少ないと思いますので、現状なかなか難しいのかなと思います。実質的に同じような効果を発揮できるものとして組織外からの任期付公募であるとか、組織内からの公募制あるいはアウトソーシングといったことが考えられるのかなと。そういう意味で、実質的な専門職を充てるということが考えられようかと思えます。

現在の仕組みで私が問題だと思っておりますのは、これはいつかの会議でも発言させていただきましたが、自治法の200条5項というものがあつまして、事務局職員に関しては、代表監査委員が任免権を持っているという条項がございます。しかしながら、これははっ

きり言いまして形骸化しています。人事権、人事評価権はありません。基本的に知事部局の人事との整合性が重視されますので、ほとんど形骸化していると言っていると思うのです。

局長の評価は知事ないしは副知事がやるでしょうし、職員の評価は局長がやることになります。そうしますと、人事異動の中で一定、キャリアアップのためのローテーションとして事務局にいらっしゃるのが通常だと思いますので、次に自分が行くかもしれないところに対して監査でどれだけ厳しくやるかについては、もちろん皆さん真面目ですから一生懸命忠実にやっていらっしゃることはわかりますが、仕組み上、独立性的には問題があると思うのです。その意味で専門性を高めるために専門職的な人材を充当する。そして、代表監査委員が自主的な任免権を發揮する。もちろんこれは長の総合調整権にもかかわってくると思いますけれども、実質的にそういう任免権を持つことはすごく重要なことだと思います。そういった専門性を担保するために、資料3にもありましたが、研修制度を共同組織のほうでつくって、そして認定するあるいは名簿に登録するというのをやっていく。求めがあれば推薦するというのも考えられるのかなと思っています。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにございますか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 言い忘れたのですけれども、財務会計行為の違法性を確認する違法確認訴訟。例えば怠る事実の違法確認は3号であるのですけれども、一定の財務会計行為の違法確認の制度が今はないのですが、例えばよく裁判をやるときに、損害の算定というものでなかなか難しいものがあるのです。故意、過失、違法は立証できるのですけれども、なかなか損害の算定が難しいケースがたまにあって、前に進まないケースがあるのですが、行政の場合はどうなのかなと思っています。例えば違法な契約などを締結して、その結果として行政に損害が生じたみたいな場合は、ちょっと損害の算定が難しいケースもあるかもしれません。得べかりし利益みたいなものを請求するのかどうか知りませんが、そういう損害の算定が難しいケースがあった場合には、違法確認だけとりあえず訴訟で出しておくという感じで導入のメリットがあるのかなという感じがします。ですから意外にこれは、まあまあいい制度ではないかということを感じたりしています。

あと、監査委員なのですけれども、今回も出てきていますが、4号訴訟の損害賠償の放棄において、監査委員の意見を聴取するという仕組みですけれども、これは実際問題、監査委員ぐらいしか、そのようなことができる今の仕組みは現制度にはないのです。このほか、会計管理者と補助者に対する損害賠償請求という制度があります。違法な債務負担、支出負担とか、支出をした場合あるいは現金がなくなってしまった場合に会計管理者や補助者に損害賠償を請求する。その場合も、実は現金の亡失は故意、過失なのですけれども、それ以外の会計管理者とか補助者への請求は故意、重過失なのです。4号訴訟とは適用場

面は違うのだけれども、行政に携わる職員への請求は故意、過失よりも故意、重過失のほうが行政の効率とかいろいろな面でいくと全体の制度のバランスの中でも落ちつきがいいのかなと思います。

その場合も、今の会計管理者とか会計管理者の補助者の請求についても、監査委員が損害の有無とか損害の査定までやるのです。実際、制度上そうなっているのです。ですから、監査委員というのは意外にいろいろなことをやっているのです。何も財務会計の監査とか事業の管理の監査とか、そのような本来的な監査っぽいことだけではなくて、住民監査請求などといっても、ケースによっては決定を出すのがかなり難しく、準司法的なものも含まれると思います。

監査委員は、本来的な会計的な監査だけではなく、いろいろなことをしているものだから専門性と独立性が要るのです。もっと言ったら、監査委員さえしっかりしていたら大抵の不祥事は防げるのです。だからこそ、議選とOBは要らないのではないですか。前回と同じことを言っていますが、もういいかげんこれは決めたほうがいいような気がします。

以上です。

○長谷部委員長 ありがとうございます。

少数の人に発言が偏っているような感じがしないでもないので、少々お待ちいただけますか。

勢一委員、いかがですか。

○勢一委員 ありがとうございます。

いろいろな意見を拝聴いたしまして、考えているところですがけれども、全体としてガバナンスを機能させるという観点では、やはりトータルのバランスでそれぞれの担うべき機能が決まってくるところがあるというのを実感しております、1つの項目だけでこれがいいというのはなかなか判断しにくいという段階に徐々に入ってきたかという実感を持っております。

今、議論になっている内部統制の件につきましては、体制として整備をするということをやらなければ今のままでは足りないのではないかという点が最初の問題意識であったのであろうと思います。内部統制の過程をしっかりと制度として担保し、ルール化して、最後、住民から見えるような形にしていく。住民からの統制ができる形にしていくところまで期待されるという意味でも、何らかの体制整備を考える必要があるのではないかと思います。

現在の社会の状況では、人口減少の中でさらにリソースが限られるという状況があわせてありますので、そうした中で持続的に耐え得る体制をどう整備するか。人口規模が少ないところも含めてどのように整備していくかが恐らく今回課せられた課題であるのだろうと感じております。

そういう点で考えていきますと、先ほど少し議論がありましたけれども、事務処理の適正確保といいましても、単純な事務処理だけではなくて、政策判断を含むかなり高度かつ

専門化した内容も対象になります。さらに予算執行という観点では、政策の費用対効果をどのように反映しているかというところまで含めたチェック体制がなければ、恐らくこれから先の行政実務の管理・監督は難しいだろうと思われれます。そういう背景を考えていきますと、幅広い政策に対応する多様な業務内容を監査できる人材と知見及び情報の蓄積が必要になります。

内部統制について組織内部での対応という意味では、地方自治体の場合は行財政改革を以前からやってきましたので、政策評価、行政評価の経験はそれなりにあります。これは一つ基礎になると思いますけれども、実態を見る限り、必ずしもそれで十分に統制ができていた状況ではありません。このような十分統制できないところを例えば監査委員が対応の知見を持ってどのように対応することができるか。対応できる体制や支援の仕組みを整えていくことが実務現場としては大切なのではないかと感じているところです。

そう見ていきますと、地方創生や広域連携というこれまで余り出てこなかった事案についても判断をする、政治判断のリスク評価をする場面も出てきますので、監査委員には、より専門性がある、より独立性の高い立場が必要になってくる。そのような支援をどのような形でできるかがかなり難しいところではないかと感じています。

今回、新しい情報として資料2では、地方議会の事務局の共同設置が進まない理由について調査していただいたものを幾つか御紹介いただきました。職員への負担が大きいのですとか、地理的状況とか、ここの内容を拝見しますと、議会事務局と監査事務局とは共同設置の難しさは若干違うのかなという感じもいたしておりまして、特に小規模の自治体に対しては監査事務局の共同設置ですとか、外部資源の活用をもう少し積極的に進めるといふのは一つの考え方かなと思っております。

分野はかなり違うのですが、公文書管理の分野で福岡県の例では、政令市以外の市町村と福岡県が共同の公文書館を設置しておりまして、2012年から運用を開始しています。ここでは市町村についての公文書保管の事務は一括で請け負われておりますので、公文書館への移管等々の関係で各自自治体への文書管理のサポートもあわせて取り組む動きもあります。視点を変えると、事務局の共同設置をすることによって、情報を共有したり、知見や経験を蓄積していった、そこが事務現場もサポートすることも同時に可能なのかなと思っております。分野が違うのですけれども、可能性として事例を御紹介させていただきます。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

鎌田委員、いかがですか。

○鎌田委員 専門的なことがよくわからないので、内容的にずれがあるかもしれないのですが、全体的に今までの議論の中で、行政の仕事に私も携わったことがないのでわからないのですが、選挙で選ばれた長になる方がガバナンスとか危機管理の部分を日常の中でどこまで教育されておられるのか。あと、そこで働く人たちに年間どのくらい危機管理意識

の教育の場があるのかなというのをふと思いました。

と申しますのが、今回、会社法のことでも出ていましたけれども、会社であれば株主訴訟で、こちらであれば住民訴訟というように、内容は異なることがあっても、起きる事象と危機管理の考え方は行政であっても、会社であっても変わらないと感じていまして、そういった部分が大きい市町村と小さなところと含めてどのくらいやった上でこういった議論になっているのか。できている前提で話をしているのかというのを思いました。もしその辺のばらつきがあるのであれば、その辺はきちんとということも変なのですけども、しっかり仕組み化していくのが大前提ではないか。当然、独立した監査のプロの方が入るのが一番いいと私も思っているのですが、それ以外にそれを構成する人全てが危機管理意識を持って初めてその上でそういったものがあって効果が出ると考えております。書かれている内容も立派ですし、プロフェッショナルな方も当然必要なのですけれども、構成する現場の人まで全てのところの教育をわかりやすくどう浸透させていくのかというのは、これからもっと人が少なくなっていく中で大きいのではないかと感じました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

佐々木委員、そろそろいかがでございましょう。

○佐々木委員 ちょっと話を変えてよろしいですか。

監査、住民訴訟に相当特化しましたので、議会との絡みでほかの方も御発言があるかもしれないませんが、ガバナンスの理解の仕方として内部統制といつの間か話が収れんしているようですが、もう一つかじ取りという、自治体のかじをどう取っていくかという意味でもやはりガバナンスというものを私は理解すべきだと思うのです。

そこで議会と首長の関係、2つの政治機関の問題ですが、執行機関が非常に大きい自治体の中では、権力機構になっていますので、議会の関与をもっと拡大すべきだと。制度の改革につながる話ですが、議会の議決権の拡大として、例えば基本計画、基本構想のみになっていますが、基本計画の決定とか組織改正あるいは職員の定数、財政計画というところまで議会の議決権の範囲に入れていくべきではないか。これが議会の内部統制というよりは、議会の今後の方向を決めていくかじ取りに当たるのかなと。

2つ目として、議会という1つの機関の自主性、自立性を、いろいろ制度改革を続けてきていますが、まだもう少し加えていくべきものが幾つかあるのではないかと。議論はあるようですけれども、議長に定例議会の招集権を与えるべきだと。一定の規模以上だと思いますが、中核市とか政令市あるいは都道府県議会をイメージして申し上げますと、議会の事務局長は特別職にできると法律を変えたらどうか。これは事務局体制の強化にもつながるし、議会の地位の向上にもつながるのではないかと。さらに議会にさまざまな附属機関、諮問機関を議長並みとは申し上げますけれども、幾つか設置して、議長の諮問に答える専門機関が置かれる仕組みを考えるべきではないかと。政策の提案とか監視に絡みますが、法制局の共同設置を市町村の場合考えたらどうか。都道府県の場合は単独で法制局の設置を考えたらどうでしょうか。さらに項目に入れていますが、決算の不認定の場合、首長の

対応措置というものを、政治的責任を明確化するということを義務づける必要があるのではないかと思います。

最後にもう一つ、議員のなり手が無いというか、議員が大変偏った代表制にもなっていることから、女性の代表制が少ないとか極端のサラリーマンの代表制が少ないというところから見ると、結局、自治体に全日市民、全日住民とも言っていますが、建築・土木関係者、商店主、農業者、地域の団体の役員、主婦の方とか、そういう方の中からしか議員が選ばれない実態がありますので、7、8割を占める。特によその自治体に通勤をしている定時制住民というか、その地域に余り住んでいないかもしれませんが、住所は置いて、土日はいると思いますが、いわゆる全日住民ではなくて、定時制住民が阻害されている実態を変えるためには、サラリーマンが議員になれる仕組みを本格的に考えなければいけないのではないかと。それは社員について立候補、議員活動休職制度あるいは議会の置き位置を夕方からとか、いずれにしても、ガバナンスと絡むと思いますが、多くの市民が代表を通じて意思決定に参加できる仕組みを本格的に考えないと、ことしの選挙もそうですが、今の選挙の状況から見ますと、組織内の内部統制、ガバナンスの話だけでは、お金の使い方でも、これからの自治体の行政のあり方でもやはり限界があるのではないかと。もう少し裾野の広い、広い意味の住民参加ですが、代表を通じた参加制度のあり方を基本的なところから考え直す時期ではないかと思います。それは選挙制度の問題も絡むと思います。動労法制も絡むと思います。

以上です。

○長谷部委員長 武藤委員、そろそろいかがでございます。

○武藤委員 会計検査院の指摘事項が資料2の13ページにあり、それを見ていたのですが、監査が、例えばここで指摘されているミスはどう考えればいいのか。単純なものなのか、もうちょっと本質的なものか。2番目の政策目的が達成されていないという仕分けの部分で、これは重要なことだと思うのですが、中身を見ますと、橋脚の耐震補強工の設計が適切でないとか、落橋防止システムの設計が適切でないとか、こういう土木の設計がわからないとチェックできない指摘が出てくると、自治体の監査委員あるいは内部統制でもいいのですが、これはチェックできるかという、なかなか難しいのではないかと。思うのです。前回もあずけのようなもので指摘したら、小林委員からそれは内部告発でないと発見できないと指摘されましたが。こういう設計業務とか、そのほかもう少し専門的なことになっていくと、なかなか難しいのではないかと。思うのです。そういう専門家を置くような監査というのは、やはり共同設置ではないと不可能ではないかと。思うのです。

そもそも設計が適切でない設計をしないためには、担当部局にきちんとわかる人間がいなければいけないと思うのですが、恐らく橋脚の耐震補強などは設計事務所をお願いして、設計図を書いてもらってというようなことで、都道府県、市町村の中できちんとこれができる体制を整えているところがどのくらいあるのかないのかという問題があるのではないかと。まずは担当部局にきちんと設計が適切かどうかわかるような職員体制があ

るかどうか。たとえミスした場合、それをどうチェックするかという話です。会計検査院は土木の専門家だけではなくて、建築も、いろいろな技術的な専門家が入って恐らくチェックしているからこれができるのだろうと思います。

同じように、不適正な事務処理があったものということなのですからけれども、事務局が虚偽の報告書をつくった場合、監査は発見できるのでしょうか。そこが監査委員、内部統制とか監査ということで、こういうことができなければいけないわけですからけれども、これができる仕組みにするにはどうするか。

もう一つ、これは質問ですが、補助金の交付ということなのです。交付したほうには責任はないのか。虚偽の報告書をつくって補助金を申請した。補助金は出した。その交付を受けたものがここでは悪いことだということを出ているのですが、交付したほうはちっとも悪くないのかという考え方なのですからけれども、これについては教えていただけたらということでもあります。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

御質問の点がありましたが、これは境さんに伺ってよろしいですか。

○境行政課長 一般的には補助金の交付要綱なりが定められていますので、それに基づいて、実績報告に基づいて完了の報告を受けて、それに対応する形でこう払いますということは定められていますので、その手続にのっとって出していれば、一般的には交付したほうには責任がない。

○武藤委員 書類は全て虚偽はないという前提で動くからということですか。

○境行政課長 もちろん明らかにそれがわかるような場合についてはどうなのかなという問題はあろうかと思いますが、一般的に実地検査までして確実に確認しないといかないところまでは、国の場合には全国に補助金を出していますので、そこまでは現実にはやっていないということかと思えます。

○武藤委員 そこはやる余地はない。

○境行政課長 やる余地は、実際見て、明らかにわかるようなものについては、あなた、この報告は間違っているでしょうということで訂正をさせる、あるいは補助金を交付しないということはあるかと思えます。

○長谷部委員長 隣の辻委員、いかがでございますか。

○辻委員 全体として、きょう議論になっていないところはこれでいいと思いますが、議論になったところで、私も先ほどから考えていたのは、やはり住民訴訟のところ。論点を詰めていく中で、最初の原点がともすると見えなくなってしまうことがあります。今回、この原点にあたるのが、国賠との間の求償権の不均衡だと思います。これが大前提の問題であって、地方公共団体の長だとか職員であると、故意または過失があれば民法上の不法行為責任を負う。しかし、国賠法に基づく公共団体からの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いて、ここの均衡がとれていないのではないかという点

です。

分権が進んで、それこそ国と地方が対等の立場で仕事をする事になりました。このベースで考えますと、公務員制度のあり方ですとか、責任の取り方だとか、私はこのところは基本的にはイコールであったほうがいいのではないかと考えています。従って、逆に言いますと、仮にこういう責任のあり方が本当に地方公共団体にとって必要であるとすれば、似たような制度が国家公務員にもあったほうがいいということになります。しかし、現実を考えると、故意または重過失に限定をして考えていくということで十分のように思います。全体のガバナンスの機構を整備することによって有効に制度を活用するという事を考えますと、今回は、故意または重過失の場合に限定していくという制度改正をしたほうがいいと思います。

もう一つ、これも議論になっていることに、議選の監査委員をどうするのかという課題があります。分権の大前提からすると、自由度を増していく改革が重要で、議選のない可能性をつくっていくことが重要です。実際、個々の団体の状況によって誰が監査をやればいいのかということは、いろいろだと思います。ですから、議選によらない可能性をつくるという改革はやはり必要で、ぜひ、それは、実施していただきたいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

大山委員、いかがでございますか。

○大山委員 この資料でちょっと気になったところということで申し上げたいと思います。

最初は簡単なほうで、2ページの②の「監査委員は」と始まっている下から2番目の段落で、皆さんもいろいろ共同組織の必要性とおっしゃっていますけれども、そこに「全国的に支援する」と書いてあるのです。必ずしも全国的である必要はないと思うので、ここでわざわざ全国的という必要がないかと思いました。

次はもうちょっと大きな話で、やはり議会のことなのですが、③の最初の段落の最後が「それぞれの議会が検討すべきではないか」と終わっております。次をめくってみると「例えば」と書いてあるのですけれども、例えばの後に書いてあること「議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会は議会としての監視をより重点的に行うことも考えられるのではないか」は例えばではなくて、議会はやらなくてはいけない仕事だろうと思います。

先ほど池内委員からも御指摘がありましたように、内部統制の話は長のもとにあるものなので、長自体の政策のチェックをする。これは白紙委任しているわけではありませんので、それは議会がやらなければいけませんし、住民代表機関というのは納税者代表でもあるわけなので、そういう立場からきちんとやっていただかなくてはいけない。それぞれ勝手にやってもいいのではないかということではなく、もう少しきちんとそうさせることを考えなければいけないと思います。ですので、監査委員との連携みたいなことをもうちょ

っと書き込むことが当然あり得るかと思えます。

ですけれども、佐々木委員がおっしゃいましたように、結局、幾ら仕組みをつくっても、議会の中にそういうことをやろうというやる気のある議員がいなければしょうがないわけでごさいます、議員になって何かしようという人が議員になれるような、別に定時制でも全日制でもよろしいのですけれども、やる気がある人が議員になれるような仕組みを考えていかななくてはいけないと思えます。

これもいろいろ議論してきたところですが、1つは、兼職はしなくていいと思うのですけれども、少なくとも立候補制限のところ、例えば市町村議会の議員の人が県議会に出るということまでも非常に厳格にできなくしている制度なのですが、それをやっているともう本当にそのポストでおしまいでいいのだという人が議員になる。すぐ次のところに移ってしまう人でも構わないと思うのです。これからいろいろなことをやっていきたい1つの段階として自分の市あるいは町の議員になってやってみたいのだということを許すような制度改革が必要ではないかと考えております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

大山委員の第1点ですが、2ページはわかりにくい文章ですが、監査基準の作成や研修の実施等を担うことで全国的に支援をするので、監査そのものを支援するというつもりではない。監査自体を支援するのはその次の段の小規模団体だけです。

○大山委員 ですけれども、こちらのほうも必ずしも全国的である必要はないのではないかと思います。

○長谷部委員長 なるほど。わかりました。どうもありがとうございます。

谷口委員、いかがでしょうか。

○谷口委員 きょうも大変専門的な内容で、各委員の先生方の御意見等々、また事務局からの提案を拝聴いたしまして、勉強させていただきました。違和感を覚えるところはなくて、どの御意見もそうだなと納得させていただいた次第です。

自分が興味があったのはやはり住民訴訟の部分ですが、資料3の④の御提案について太田先生が詳しく解説してくださったように、現行の仕組みであっても、個人の損害賠償が過大に生じることはそれほどないであろうという予測は私も同意です。今までの判例等々を見ましても、そういった過度な賠償責任が生じた事例は多くないというようには感じました。おおむね現行でいくと、御提案にあったような、例えば公務員の方々の保険システムを発達させると、保険システムは故意、重過失はそもそもカバーしてくれないと思えますが、軽過失であったり、故意でないものはカバーしてくれる可能性があるので、結果としてはそれほど現場に損失はないのかなとも思いました。

また、小林委員に教えていただいたこと、すなわち軽過失か重過失かの判断が非常に連続的なものであるという点も重要だと思います。本来連続的である問題性や違法性について、これは重過失、これは軽過失と区切ることの影響が大きそうだなとも思いました。つ

まり、重過失と判定されるかどうかで、結果として非常に大きな違いがあると、判定されたほうには当然不服が生じるでしょう。そこで、何か連続的な判断はできないのでしょうか。例えば先ほどおっしゃったように、損害賠償の金額を算定するのも大変だとおっしゃっていましたが、恐らくそういった合理的な計算結果に御本人たちの責任度や過失度でウェイトをかけるような形で実際の個人個人の賠償額は決まっていくと思いますので、監査委員の方あるいは司法の場で連続的な御判断や評価付けがあると、仮に違法性や過失ということが認められた場合でも、それほど大きな賠償責任を負わないのではないかと想像しました。

他方で、事務局の御提案について言えば、④の一番下のように、故意または重過失の場合に限定して個人の損害賠償責任を認めるといったことのほかに、以前の資料では、議会の権利放棄も故意または重過失の場合は制限されるといった点もあったかと思います。そうすると、もしこちらの御提案のように、そもそも故意または重過失に限定するという話であれば、議会はそうなったら権利も放棄できないので、議会の権利放棄の政治化を問題にする必要もなくなるのかなと思ひまして、どちらの御意見にも大変利があると感じました。

○長谷部委員長 お待たせしました。太田委員、お願いします。

○太田委員 たびたび済みません。

何人かの方からやはり軽過失免責を入れたほうが良いという御意見があり、しかしなお考えていただきたいと思う箇所がありますので、数点お話しいたします。

まず最初に出発点として辻委員がおっしゃった国賠との関係づけですが、私は国賠との比較をするのが本当に適切かというのは前から疑っています。住民訴訟は御存じのように財務会計行為のことにしか対象としませんが、国賠はありとあらゆる違法を主張することができます。政策決定の誤りから、予防接種のような長く続いた政策決定の誤りから、あるいは警官がばかりとやったという単純なところまで何でも来るわけです。財務会計行為である必要もないわけです。それに被害者救済という観点が入る。環境保護などを考えるとわかるように、何か利益考量して行政を決定するとき、片方には環境を開発したい業者さんがいて、もう片方には、訴えてくる誰かの主観的利益の侵害を考えにくい、環境という利益がある。そういうときに普通に求償すると、求償されないようにうるさいやつのほうに傾いた決定をしかねないわけですが、それは行政としては困る。そういうことを考えれば、果敢な行政という中で、求償権は制限する。この辺は税金で面倒を見ようという政策決定はあり得るだろうと思うのです。

しかしながら、住民訴訟では公金管理のあり方それ自体が問題となります。しかも、強制加入団体ですから、清水委員が的確に言われたように、投資などと違ってきちんと自分でリスク計算して関与してくるわけではない。こういうところの公金を被害者がいないように山分けして、被害者はそれで高い税金を取られた納税者だけである、こういうものが一番怖い。こういうときは、やはり利益考量のあり方としても、環境と業者の利益考量を

適切にやらせるように求償権につき軽過失免責としておくという要請もないだろうと思います。そういうことを考えると、私は安易に国賠と関係づけて、国賠の求償権が制限されているのにここはおかしいというのはやはりおかしいだろうと思います。

次に、会計管理者はそれでも重過失に制限されていますが、これは会計管理者は大量に扱うのでミスも出やすいだろうという別種の思考があるのであって、領域ごとに個別に判断しているわけです。それを住民訴訟のところだけ一律に軽過失免責だとやる理屈は出てこないだろうと思います。

それから、萎縮効果の問題です。現実には困られているということです。困る必要はないのだといったところで困っているのだからどうするか。ただ、困っている人に対して住民訴訟制度をいじることによって対応する必要はないような気がします。これは意見が分かれるかもしれませんが、私がきょうここで繰り返し述べてきたことは、困っているという、その困っている対象はある種お化けかわら人形のようなものではないか。それに対応するときに、もう一つのやり方としては、例えば今、最高裁判決が言っているような実体法上の判断基準がありますね。そういったものをリステートして、よりきちんと示す。これによって予見可能性を高める。あるいはこれを見て、自分は具体的な場合にどういう損害賠償請求義務を負わせられる危険があるのか、どういうシチュエーションだとどういう場合に損害賠償請求義務を負わされるのかをある程度、一般的にであれもう少し具体的に予測できるようにするという対策も考えられます。リステートして地方自治法に書き込むというのが一番いいかと思いますが、一番しんどい。リステートの仕方でもたもめることは間違いない。であれば、重要な最高裁判決をリステートしたような形でまとめて技術的助言という形で総務省からお流しになるという対応だって十分考えられるところであって、住民訴訟で軽過失免責を一律に入れるなどという牛刀をもって鶏を割くようなことをやる必要もないのではないかという気がいたします。

損害の算定が難しいというときに、違法確認訴訟は意外にメリットがあるのではないかというのは、私も言われてそうかなという気はいたしました。訴訟理論的には民訴の248条を使ってくれればいいのですが、いろいろとあるので、御指摘のメリットはあるかもしれませんが、重要なのは、損害の算定が難しいので、違法確認訴訟を入れてくれるとありがたいかなというこのロジックそのものは、損害賠償請求権に関して軽過失免責を入れるべきだということを何ら正当化しないということであります。つまり、それは軽過失によって損害を問うという現行制度を維持したまま、さらに過去の違法行為の確認請求というものを入れたところで両立する機能であると思います。

以上です。

○長谷部委員長 会長、副会長はいかがでしょう。

○畔柳会長 どうもありがとうございました。

きょうの議論はガバナンスということで、全体がつながってガバナンスという形の資料3になっているかと思うのですけれども、そういう中では、参考資料1の諮問事項をもう

一回見れば、人口減少社会に的確に対応するというキーワードが入っている中でのガバナンスということであって、その中で議会とか長が重要なガバナンスの構成項目であることは誰もが認めるのですけれども、これは今までの議論でもなかなか新たに制度として何かをこのタイミングで提案することは現実的にもなかなか難しいし、また、いろいろな分権を付与してきた割には、先ほどの資料のように必ずしも使われていないところがある。こういう問題があって、おのずから、結果的に今回の議論は、資料3の中で見れば、やはり社外の目というものの重要性をここで考えようということになってきているのではないかという気がいたします。

1つは、きょうも相当議論された住民訴訟の問題が非常に重要なことではないか。これは社会全体、企業でも社外役員の重要性が指摘されている等、似たようなところがあるのだらうと思います。もう一つ、社外監査という点もこれは非常に重要だということになってきているのは、2ページがほとんどそこに割かれていることから来ていると思うのです。さらにその中で共同組織という提案がされている。これは大山さんから意見があったし、さらに詰める点があると思うのですが、ここでただ共同組織ではなくて、そうであるならば、小規模団体等のイメージを考えたり、また、ガバナンス全体を、しかも、人口減少下で地方公共団体に期待される機能のガバナンスをチェックするという意味の、それを指導するような共同組織であるならば、そこにいかに住民の目が担保されているか。それこそ共同組織のガバナンスをどうつくるべきかという議論もして、それを担保にしてやらなければいけないのではないか。先行き非常に重要な要素になってきて、ここの機能自体がそれをつくったのに余り機能していないということになったら、ずっと議論してきたことも画竜点睛を欠くことになりかねないというような気がいたしました。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 1点だけ、住民訴訟の違法確認訴訟のことについてなのですが、過去の住民訴訟で、住民が一審で勝訴する。その後、いずれかの段階で多額の損害賠償を求めべきだという判決が出た後で、実際には裁判外の和解をして決着をつけている例もあるわけです。そうすると、住民訴訟は結局、原告、住民のリーダーシップでスタートするわけですが、そういうときに、もし本当に損害額の回復ということになるとほかの住民が引き継ぐような制度も必要なのでしょうけれども、現行法はそうになっていない。そういうことで、原告としては、必ずしも丸々の損害額の回復を求めない。とにかく違法であるということを確認してもらいたい。そういう人もいるわけです。ですから、そういう原告の気持ちを受けとめる訴訟類型を追加的に入れるというのが1つの考え方としてあり得るかなと私は思っています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

そろそろ時間が終わりになってまいりましたので、本日は申しわけありませんが、こ

までとさせていただきます。

次回ですが、10月2日金曜日、13時から開催いたします。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」に関しまして、第20回から本日、第23回までの審議の中で委員の皆様から頂戴した御意見等を踏まえながら、総括的な論点整理に関する検討を行ってまいりたいと存じます。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡があると思いますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間どうもありがとうございました。