

○長谷部委員長 それでは、時間が参りましたので、第25回「専門小委員会」を始めることにいたします。

この委員会ですが、6月に審議項目Ⅰ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」につきまして、総括的な論点整理を取りまとめました。7月以降、第20回から第24回まで、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」について議論をしまして、総括的な論点整理、議論をしましてまいりました。

本日の審議ですが、これまでの検討を踏まえまして、審議項目Ⅰ及び審議項目Ⅱに関する総括的な論点整理をあわせて検討してまいりたいと存じます。事務局で関係資料を用意していただいておりますので、これを事務局のほうから説明をお願いいたします。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。

早速でございますけれども、審議項目Ⅰ及びⅡをあわせた総括的な論点整理の検討に入ってまいりたいと存じます。それでは、関係資料につきまして、事務局からの御説明をお願いいたします。

○境行政課長 それでは、縦書きの「資料」と書いてあります「総括的な論点整理（案）」をごらんいただきたいと思います。

今、委員長からもございましたが、これまで審議項目Ⅰにつきましては、6月22日に総括論点整理を取りまとめていただきました。また、審議項目Ⅱのガバナンスのあり方につきましては、前回までの議論がございましたので、これを1つのものとしてまとめましたものが「総括的な論点整理（案）」というものでございます。

全体が大きく3つの構成になっておりまして、第1が基本的な考え方。これは審議項目のⅠとⅡを通じて、全体として人口減少社会にどのような姿勢で臨むべきかという基本的な考え方をまとめて記述した部分でございます。第2が審議項目Ⅰに対応する地方行政体制のあり方、第3が審議項目のⅡに対応するガバナンスのあり方ということになっております。

審議項目Ⅰの地方行政体制のあり方につきましては、基本的に6月22日の総括論点整理の文章をベースに入れておりますけれども、若干構成を変更しておりますので、初めに目次のところでその構成につきまして御説明させていただきたいと思っております。

地方行政体制のあり方につきましては、自治体間の連携をどのように考えるのかという、いわゆる自治体間の広域連携等についての話と、自治体が外部資源を使ってどのように効果的・効率的な地方行政体制を考えるのかという自治体とそれ以外との結びつきの話というのが大きく2つございます。

したがって、この第2の中を大きく2つに分けて「1 広域連携等」という部分は自治体間の連携について記述をする。「2 外部資源の活用」につきましては、自治体がそれ以外とどのように結びついて効果的・効率的な地方行政体制をつくっていくのか。今回はその中で地方独立行政法人に活用という手法が提案されておりますので、そのこのとこ

ろの項目出しもしながら1と2という形で大きく2つに分けて整理をしているものでございます。

また、1の広域連携等の中におきましては、地方圏の市町村間の広域連携が可能な地域につきまして、連携中枢都市圏等を大きなプラットフォームとして考えていこうという考え方が打ち出されているわけですが、その連携中枢都市圏等につきまして、今回新たな記述としまして、中心市の考え方について、こういう考え方もできるのではないかという複眼型中心市の考え方みたいな記述を新たに追加しております。これは後ほど資料で具体例につきましても市町村課長のほうから御説明させていただいて、その記述について御議論いただきたいと考えております。これが(1)の②の(a)と(b)の部分に当たります。

②の(c)の部分は新たに記述を追加した部分でございます、これは連携中枢都市圏等以外の形の連携協約を活用した広域連携も手段としては考え得るのではないかということとを今回、実例をお示ししながら御議論いただきたいと考えておまして、それにつきましても、これは記述を新たに追加した部分でございますので、後ほど資料も見ていただきながら記述について御議論いただきたいと考えております。

(3)の東京圏と地方圏のところでは、これまでさまざまな項目がばらばらと書いてありましたが、全体としては、移住・交流の促進という形でくくれるかなと考えまして、基本的な認識を記述した後に「移住・交流の促進」というタイトルをつけまして、項目出しをしているところが大きな変更点でございます。

第3のガバナンスのあり方につきましては、前回議論を踏まえて、構成は変わりませんが、細かい表現を修正しているというものでございます。

それでは、中身につきまして、変更した部分に下線を引いておりますので、そこを中心に御説明させていただきたいと思っております。

初めのところからは基本的に審議項目Ⅰの基本的考え方がずっと4ページの中ほどまではそのまま入っております、4ページの中ほど以降は、審議項目Ⅱの基本的考え方であった部分をこちらに統合して移してきた部分でございます。さらに、移してきた上で、前回の議論を踏まえて若干表現を足しております。それが4ページの下2行「加えて、多様な行政サービスの提供形態があり得るが、それらが適切かどうかについてもチェックすることが必要になってくるのではないか」という部分と、次の5ページの頭の2行「これらについては、人口規模の大小や地理的条件等に関わらず求められるものであり、それぞれの地域の実情に即して」云々という部分を新たに前回の議論を踏まえて記述を追加しているものでございます。

6ページ以降の第2、地方行政体制のあり方につきましては、構成につきましては先ほど御説明したとおりですが、今回新たに記述を追加した部分といたしまして、6ページの下2つの黒ポツの部分でございます。まず、下から2つ目のものでございますが、これが先ほど申し上げた複眼型中心市についての考え方でございます、新たな記述になります。

す。「なお、圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合においては、地域の実情に応じ、適切な役割分担のもとで2つの市が連携して核となる都市の役割を担うこともあり得るのではないか」という記述を掲げております。これにつきましては、後ほど具体的なイメージを資料で御説明させていただきたいと思っておりますので、それを踏まえて御議論いただければと思います。

1番下のポツも新たな記述でございます。連携中枢都市圏等以外の広域連携、「人口減少社会に的確に対応するためには、連携中枢都市圏等を推進していくことが基本であると考えられるが、連携中枢都市圏等の広域連携だけでなく、連携協約を活用した、それ以外の広域連携もあり得るのではないか」といういわば考え方の芽出しをした上で、ちょっと飛びますが、9ページの下半分に(c)連携中枢都市圏等以外の広域連携という項を新たに起こしております。したがって、ここの部分は項目と記述が新規であることとなります。これも具体のイメージを後ほど資料で御説明して、御議論させていただきたいと考えておりますが、「圏域としては他の連携中枢都市圏等と同様の規模であるが、当該圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携である連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合があるのではないか」「これらの都市等が、連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を、圏域として統一かつ一体的に実施することも考えられるのではないか」「このような場合においては、都道府県が、関係市町村から求めがあるとき等には、必要な情報提供や助言、取組に対する支援を行うことも考えられるのではないか」ということで記述を追加しております。

次の10ページ、これは市町村間の広域連携が困難な地域についての記述ですが、(b)都道府県の補完の記述。これは下線を引いておりますが、前には外部資源のところにあった記述を都道府県の補完という内容にむしろ入れるべきだということで、こちらに移してきたもので、記述自体は前からあったもの。場所を移動してきたものでございます。

ちょっと飛びますがけれども、15ページ、東京圏と地方圏のところにつきましては、先ほど申し上げましたが、全体としてここに書いてある項目は、移住・交流の促進という形で名づけられるかなということで、そのように名づけた上で項目起こしをしたものがこの部分でございます。

17ページ、2、外部資源の活用のところであります。

(1)の基本的な認識の前半部分は記述としては前からあった部分でございまして、下半分の外部資源の共同活用の記述ですけれども、これまでは外部資源の活用というのが、市町村間の広域連携が困難な地域において外部資源の活用が記述されておったものですから、市町村の広域連携が困難な地域において外部資源をどうするかという形で記述されておりました。しかしながら、外部資源の活用自体はそういう地域だけではなくて、当然、市町村間の広域連携が可能な地域であっても外部資源の活用が考えられるだろうということで、今回、市町村間の広域連携が可能な地域における記述を新たに加えております。そ

れが下から3つ目の黒ポツに当たりまして、したがいまして、ここの部分は追加の記述になります。「市町村間の広域連携が可能な地域においては、現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備すべきではないか」という記述が新たに加わっているというものでございます。

それも踏まえまして、次の18ページ、地方独立行政法人の活用の部分ですけれども、これも記述自体は前から外部資源のところにあったわけですが、上から2つ目のポツの2行目以降「例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては」というのが新たな記述になります。「可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられるのではないか」。ここの部分は新たな記述でございます。「また」以降は以前からあったものでございます。

以上が第2の部分でございます。

第3のガバナンスのあり方、19ページ以降は前回の議論を踏まえて表現の修正を図ったものです。

まず内部統制につきましては、内部統制は大なり小なり今、地方団体に現にあるのだと。したがって、制度を新たにつくるとか、制度を新たに導入するというイメージでパッケージを新たにはめるといったイメージはちょっとどうなのかという議論もあったので、今回「内部統制の制度化」という形で表現を統一して、表現を修正いたしております。あとは、若干趣旨を明確化するというところで、1つ目のポツの中で「行政サービスの提供等の事務処理上のリスク」でありますとか、下から2つ目のところで「方公共団体の事務処理に当たり」ですとか「当該外部資源に地方公共団体が出資する等して、一定の関係がある場合」。記述の趣旨を明確化したというもの。一番下のところ「組織目的の達成を阻害する事務処理上の様々なリスク」というようなことで趣旨を明確化したという修正を行っております。

21ページ、内部統制の制度化についての手続等の制度化についての部分ですけれども、ここにつきましても、規模に応じてどう考えるかということについて前回御議論がありましたので、それを踏まえて全体を少し、趣旨を明確化して、表現を修正しております。「すべての地方公共団体の長には内部統制体制を整備・運用する責任と権限があることは制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備と運用のあり方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続等を制度化すべきではないか」ということで、都道府県や指定市など、ここは今まで「内部統制の必要性が高く」と書いていたのですが、必ずしもそうは言えないのではないかと議論がありましたので、それは落としました。「組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に対応可能と考えられる大規模な地方公共団体は」とした上で「長に内部統制体制を整備・運用する責任と権限があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続も制度化し、内部統制体制の整備・運用の標準的なモデルを確立すべきではないか」「上記以外の団体については、責任と権限があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続については、各団

体で工夫をすることとしてはどうか。特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な助言や情報提供等を行っていくべきではないか」ということで、全体の趣旨を明確化した上で、前回の御議論を踏まえた表現の修正を行っているものでございます。

22ページ以降の監査委員等のところですが、上から2つ目のところで、これまでは監査委員の監査というのは、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をやるという表現があったのですが、それよりはむしろ内部統制の整備・運用状況をチェックして、その結果を踏まえた監査を実施するという観点のほうが適当ではないかという御議論がありましたので、そのように表現を修正しております。

22ページの一番下から23ページにかけて、前回、統一的な監査基準の定め方につきまして御議論がありました。それを踏まえまして、23ページの一番上のところで監査基準の内容についての考え方を少しわかりやすく記述を修正しております。「地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施することとするが、当該監査基準の内容については、地方分権の観点から、国が定めるのではなく、地方公共団体が、専門家や実務家等の知見も得ながら、共同して定めることが適当ではないか」という形で趣旨を明確化したというものでございます。

次が議会のところになりますが、27ページでございます。

議会のところにつきましては、住民の信頼確保という観点が重要だという御指摘が前回ございまして、それを踏まえまして一番上のところあるいは一番下のところに住民の信頼確保という観点の表現を追加したというもの。

下から2つ目のポツでございますが、これはこれまで(3)の議員に対する支援機能に入っていたのですが、むしろ議会活動に対する支援と捉えるべきではないかという御議論がありましたので、タイトルを変更した上でこちらに移動してきたものであります。

一番下の情報発信のところ「住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため」という趣旨の記述を追加したことと、議会活動の評価というものについては、議会みずからが行うものとして捉えるべきだということで「議会自らが行う議会活動の評価」という形に明確化したものでございます。

あとは、議会関係は若干表現の修正がございますけれども、大きな変更はございません。

最後、30ページ以降、住民のところになりますが、まず(1)基本的な認識のところ、これまでは住民が長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制をチェックすることが重要と書いていたのですが、チェックするというのはちょっと押しつけがましいかなという議論がありましたので、「チェックできるようにすることが重要」という形で表現を修正しております。

さらに、そのチェックの対象につきましても、結果だけではなくて、チェックの方針、それから結果ということで、チェックの方針というものも新たに追加するというので、2つ目のポツを修正しております。

さらに、それを具体化するということで、3つ目のポツと4つ目のポツは追加の記述になりますが、3つ目のポツにつきましては、これまで長、監査、議会についてこういう方向性でということを書き記述してきたわけですが、それがこの住民のガバナンスという観点からも重要なのだ。それに資するものなのだとということを書き記述する部分が3つ目のポツになります。「例えば、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やその運用状況の評価について公表することや、監査について統一的な監査基準の作成や監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入すること、議会が自らの活動の情報発信を推進すること等については、透明性を確保するための具体的な方策と考えられるのではないか」という形で記述を追加しております。

4つ目のポツであります。今回、住民のパートの中で住民訴訟制度の見直しを検討したわけですが、その意義づけを基本的な認識で明らかにしようということで、住民訴訟制度の見直しをなぜ、どういう考え方でやるのかということについてここに新たに記述を起こして、追加しております。「住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務処理の適正性を確保するための見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度の見直しが必要ではないか」ということで基本的な認識を新たに書き起こしたというものでございます。

(2)の見直しの内容につきましては、基本的に前回、方向性を御議論していただきましたので、大きな修正はございませんが、一番最後の32ページで損害賠償請求権の放棄の手続につきまして、意見聴取を、監査委員の意見の聴取と書いておったのですが、監査委員等にしたいほうがいいという御意見がありましたので「監査委員等」という形で、「監査委員等の意見の聴取を行うことが必要ではないか」という形で修正してございます。

以上が総括的な論点整理についての御説明になります。

引き続きまして、参考資料2という横書きの資料をごらんいただきたいと思います。

こちらのほうでは、先ほど申し上げた新たな記述あるいは構成変更につきまして参考となる資料を入れてございます。前半部分は後ほど市町村課長のほうから御説明いただきますけれども、11ページ以降は外部資源の活用について、これまでお出しした資料ではありますが、11ページにありますように、民間委託がかなり進んでいます。12ページのところにありますが、その中でも窓口業務の民間委託は町村部だけでなく都市部でもかなりやっではいるのですけれども、やはり全体として割合は12%ということで余り高くない。その窓口業務の民間委託の隘路というか、どういうことが問題ですかということについての調査が13ページですが、その中でも公権力の行使というものを、要するに市町村の職員が直接やらないといけないというようなことがあって、あるいは偽装請負等の指摘があって、そういう公権力の行使について一体的に窓口業務を外に出せないという問題があるのですという状況は地方部あるいは市町村連携が困難な地域のみならず、全国的な状況としてあ

りますという問題状況ですので、冒頭御説明したように、外部資源の活用というのを地方圏の広域連携が困難な地域のところに入っていた記述ですけれども、これを独立させまして、全体として地方行政体制のあり方の一つの問題として外部資源の活用という形で独立させたということの御説明資料になります。

1 ページ以降の広域連携のところは市町村課長から引き続き御説明させていただきます。
○海老原市町村課長 それでは、引き続き説明をさせていただきます。

表紙をおめくりいただきまして、1 ページ、連携中枢都市圏の状況であります、右側に日本地図がございます。三大都市圏を除く中核市以上の市あるいは中核市になり得る市が61ございまして、この61の中心市を中心とする圏域について現在、推進を図っているところでございます。

推進の状況はどうか2 ページであります。上から3つ、姫路市、倉敷市、福山市、それから一番下の宮崎市。現在、4つの圏域について既に圏域設定済みとなっております。また、中ほどに下関市、高松市、熊本市と3市書いてございますが、こちらについては中心市の宣言までは終わっておりまして、現在、連携協約の具体的な中身、連携協約を踏まえた都市圏ビジョンについて鋭意検討を進めておられると聞いております。

次に3 ページをごらんいただきたいと思います。連携中枢都市圏の要件、条件の確定についてであります。

昨年12月のまち・ひと・しごと創生総合戦略、閣議決定がございます。黒ポツの2つ目、アンダーラインを引いておりますが、連携中枢都市圏の対象となる都市圏の条件につきましては、今年度、自治体の意向を踏まえて確定させることになっております。

なお、さきに見ていただいた61についてはもう既に確定しているということでもありますので、61プラスアルファということで昨年末整理をされたところでございます。

自治体の要望といいますか、提案であります、4 ページをごらんいただきたいと思ます。

先ほど行政課長から複眼というお話がありましたが、山口市と宇部市、2つとも20万に少し欠けるぐらいの比較的高次都市機能のある市であります、この2つの市が連携をして、連携中枢都市圏としての中枢性を担ってはどうかという提案であります。地図がありますが、山口市が19.7万人、これは教育ですとか行政の中心であります。宇部市が17.4万人、工業の中心であります。それぞれ高次都市機能については5 ページに整理しておりますが、あわせて1つの中心的な市と考えると、37万人規模の高次都市機能と見えるのではないかと御提案であります。

続きまして、7 ページをごらんいただきたいと思ます。

総括的な論点整理の中で連携中枢都市圏以外の連携という項目を入れさせていただきました。具体的な地域のイメージであります、京都府の北部からこのような資料をつくって持ってきていただいております。

7 ページの左側の真ん中のところにちょっと小さいのですが地図がありまして、舞鶴市

9万人弱、福知山市8万人弱、綾部市3万人強、宮津市2万人弱、いずれも10万人以下の市ではありますが、いずれも昼夜間人口比率が1を超えておりまして、それなりの集積の度合いがある。4つの昼夜間人口比率1を超える市がありますので、なかなか中心を決めづらいのだけれども、政策を統一して連携を図っていきたいという御提案であります。

具体的に何をするのかであります、9ページをごらんいただきたいと思います。上から2つ目の箱であります、事例として3つの案を提示しておられます。

事例①が公共施設の適正配置、事例②が通勤あるいは子育て支援の制度を共通化してはどうか。事例③が地域人材の育成をしてはどうか。こういった御提案をいただいているところであります。

以上、連携中枢都市圏にかかわる現状と補足の説明でございます。よろしく申し上げます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明を踏まえまして、「総括的な論点整理（案）」につきまして御意見等ございましたらよろしくお願ひ申し上げます。あわせてとは申し上げましたが、一応、第1、第2、第3と分かれておりますので、順番でまずは第1、基本的な考え方についてはいかがでしょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 基本的に異論があるお話ではないのですが、2ページの行政サービスの持続可能な提供という括弧が最初に出てまいります、住民に身近な基礎自治体の話をずっと続けていく流れにはなっておりますが、ただ、最初の行政サービスの持続可能な提供というところで、あえて加えたほうがいいのではないかと思います。提案です。

基礎自治体では、何々があるのではないかとまとめていますが、同時にやはり人口減少と地方行政体制全体をにらみますと、広域自治体である都道府県にあってはと。市町村だけではなくてです。市町村との補完・連携を強めるとともに、府県間の広域連携などを強めることで人口減少社会への対応策を検討すべきではないか。

あとでそれぞれ市町村の役割とか、府県とかの役割論は出てくるのですが、きちんと地方行政体制は市町村と都道府県を見ているという上に立った上で市町村に絞り込んで連携の話の後ろのほうでは続けていったほうがいいのではないかという意味で、広域自治体である都道府県にあっては、市町村との補完・連携を強めるとともに、府県間の広域連携などを強めることで人口減少社会への対応策を検討すべきである。

府県間というのは東京と地方圏とかの二重居住だとか、人口移動だとか、そういう話が後半に出てきますので、その頭出しみたいなもので府県間の広域連携という話も入れたらどうでしょうかという提案です。

○長谷部委員長 お伺いいたしました。都道府県の役割は3ページの一番下のところからも記述があるところがございますので、今の佐々木委員の御示唆はどこにどういう形で取り入れることができるか工夫をさせていただけないでしょうか。

ほかには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 大したことではないのですけれども、いいですか。

資源というところとリソースというところがいろいろ表現がありますので、統一していただければと思います。

一番最初ですけれども、2060年を今から50年後を言うのがちょっと一般的ではないような気がするのですが。

あと、1 ページの上から2つ目は、全体の構成がまず地方圏があって、その次に三大都市圏という流れなので、このところも「地方圏での生産年齢人口の大幅減」が先に来ていたほうが見栄えがいいかなというぐらいな感じがします。

○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しょう。

清水委員、お願いいたします。

○清水委員 質問をさせていただきたいのですが、3 ページの一番上のポツの外部資源の活用というところですか。これが後のほうの地方独立行政法人の活用に結びついてくると思うのですが、従来ある地方自治体間の共同処理の仕組みのほかに、なぜ地方独立行政法人制度を活用することがいいのか、必要なのか、ないしはそれにどういうメリットがあるのかがいま一つよくわからないのです。なぜ必要なのか。選択肢を単にふやすだけなのかという点について教えていただきたいのですが。

○長谷部委員長 それはここで御議論になるか、むしろ地方独立行政法人のところで改めてということよろしいですか。

○清水委員 はい。

○長谷部委員長 それは具体論のところでお話をお願いできればと思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

飯島委員、お願いします。

○飯島委員 細かいことで恐縮に存じますけれども、まず用語につきまして、基本的な考え方の中にも地方自治体、地方公共団体という言葉が出てまいります。あとのほうには団体という言葉も出てまいりますけれども、何らかの考え方のもとに統一をするほうがよろしいのではないかと思ったことがございます。

さらに細かくて恐縮なのですが、4 ページの1 行目ですが「連携中枢都市圏等」という言葉が出てまいりますけれども、定義自体は後の6 ページの上から2 番目のところから出ておりますこともございますし、総論部分で三大都市圏なども念頭に置いているということからしますと、ここで出すのはもしかしたら必ずしも適切ではないかかもしれないと思ったのが1 点目でございます。

もう一点、恐縮に存じますけれども、3 ページの2 番目「地域コミュニティを支える主体の役割」という項目がございしますが、これはこの記述自体に異存があるというわけでは

ございませんが、地域コミュニティというのは、この後の中では出てこないこともございますし、もちろん議論をしたということはございますけれども、こういった地域コミュニティをどうするかという観点からの検討は必ずしも出てこないということからしますと、どのような位置づけなのか。やはり最初のところではこういう主体もあるということで記述をする必要があるのかということについて、もしできましたらお教えいただけたらと存じます。

○長谷部委員長 これは境さんにお伺いしてよろしゅうございますか。

○境行政課長 今の地域コミュニティのところの3ページの記述ですけれども、ここにつきましては、正直申し上げて、まさに今、飯島委員の御指摘のとおりで、その後の具体的な提案というか、それにつながっていないというのはそのとおりで、問題点の指摘にとどまっているということであります。

ただ、そうは言いましても、やはりこれから自治体が全てを支えて行政サービスを何もかも、自治体で全部丸抱えでやることもなかなか難しいという状況の中で、地域コミュニティを支える主体がさまざま、こういうところの活動をどう考えていくかという問題認識だけは議論があったこともあって、ここの基本的な考え方の中で記述しておこうということで、まさに認識はしているという表明でここに入っているということで御理解いただければと思います。

○長谷部委員長 ということでよろしゅうございますか。

言葉遣いや概念の使い方に御注意がございましたが、これはおいおい答申の素案をつかっていく上で生かしていければと思います。よろしく願いいたします。

ほかにはいかがでございましょう。

そういたしましたら、これは基本的な考え方ということですので、また後で出し戻ってくることもあろうかと思いますが、とりあえず、第2のほうに進んでいってよろしいでしょうか。第2の地方行政体制のあり方に関しましてはいかがでございましょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 追加資料で御説明いただきました山口市・宇部市と福知山周辺のお話につき、これは6ページの下から2つ目の2つ以上の中心市が隣接しているというのが山口市・宇部市で、下が福知山周辺であったと理解していますが、これを書かないといけない理由がよくわかりません。

まず前段のほうはまだわかります。1つでは連携中枢都市になれないからだということなのですが、後ろのほうは別に連携協約を結んで、そういう政策立案をすることが禁じられているわけではないので、何でここで書く必要があるのかいまいちよくわからないのです。これは書くことによって連携中枢都市に関する、法律ではない、予算プログラムなどに載せられるようにする正当化のために書いておいてほしいということでしょうか。別に反対というわけではなくて、何で書かないといけないのか補充の説明をしていただければと思います。

○長谷部委員長 これはどなたにお伺いすればよろしいですか。とりあえず御説明できる範囲内でよろしくをお願いします。

○海老原市町村課長 御指摘のとおりでございます。連携中枢都市圏は自由度の高い制度設計でありますから、いろいろな連携ということで協約を使ってやっていくことは当然のことです。ですから、これで何か制度を変えるということではないと思っておりますが、私どもは連携協約については30次地制調で御提言いただいたものでありますので、どうやっていくと少子高齢社会に対応できるのか。いろいろな活用方策を提示していくことが大事なのではないかと思っております。連携中枢都市圏以外の活用方策についても御審議いただき、これは意義があるということであれば、例えば答申でそこに触れていただくと自治体の取り組みを促すことになるのではないかと。こういった思いから書かせていただいているところでございます。

○長谷部委員長 という話でよろしゅうございますか。

○太田委員 はい。

○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か。

清水委員、お願いします。

○清水委員 18ページ、地方独法の活用のところなのですが、私の理解が不足しているからお聞きするのですが、まず外部資源の活用に入れることについては異論がございませんし、内容についても異論がないのですが、果たして外部資源なのかなという気も一方です。全然関係ない、2ポツのほうで書いてありますように、連携中枢都市圏等が設立した地方独法に別の市が委託するのだったら外部資源ということになるでしょうし、そういう場合もあるというのはわかるのですが、外部資源ではないケースもあるのではないかと違和感もあります。

それはさておき、従来の仕組みである例えば一部事務組合のような仕組みではだめで、地方独法の制度が要ることについてはどういうメリットがあるということなんでしょうか。その辺のことをお願いします。

○長谷部委員長 これは境さんのほうからお願いできますか

○境行政課長 18ページの地方独立行政法人の活用の1つ目のポツのところに書いてございますけれども、まさに窓口業務について現実に公権力の行使にわたる部分がどうしても民間委託の場合には対象にできない。あるいは偽装請負の指摘があつて、何か個別に問題が起きた場合に市町村からその委託先への指示ができないといったことがあります。窓口業務についてなかなか効果的に一体としてそれを外部資源にお願いすることが困難な実情がある。地方団体側からもこういうことを一括して外部資源にお願いしたいというニーズがあるということなので、ここに書いてありますように、窓口業務のように公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務について、外部資源を活用する場面を考えた場合、地方独立行政法人の活用が選択肢の1つとして考えられるのではないかと。地方

独法の活用がここに書いてあるということでございます。

したがって、公権力の行使にわたらない部分についてはこれまでどおり民間委託という場合も当然考えられるわけですが、窓口業務の包括委託みたいなものを考えると、それでは解決ができないので、新たな仕組みとしてこういうことを御提案しているものでございます。

○長谷部委員長 どうぞ。

○清水委員 民間委託については公権力にわたるものがしにくいというのはわかるのですが、地方独法だと今の制度でもできないのですね。それを制度改正しろと書いてあるわけですね。今の制度だと民間委託がしにくいのはわかるのですが、ほかの制度も、例えば組合のような場合も難しい。あるいは外郭団体のようなものも難しい。そういうことになりますか。

○長谷部委員長 よろしく申し上げます。

○境行政課長 地方独立行政法人の場合は地方公共団体が設立、特別行政主体という形になりますので、まさに地方独法が先にあるというよりは、むしろ市町村の公権力の行使の業務を一括してお願いする場合にどのようなガバナンスのきき方であるとか、どのような主体の公的な位置づけが必要なのかということ踏まえると、地方独立行政法人がその選択肢の一つとして考えられるのではないかとという形で地方独立行政法人が出てきているということで、確におっしゃるように、今の地独法にそのままお願いすることができるということにはなりません。

ただ、特別行政主体としての地方独立行政法人へのガバナンスのきき方みたいなものはかなり公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務の委託の受け皿として十分それに耐え得るようなポテンシャルがあるのではないかと。したがって、こここのところの制度改正をやればそういう受け皿として考えられるのではないかとという問題意識でここに書いてあるということでございます。

○長谷部委員長 どうしても必ずつくらなければいけないのかというと、それはそうではないのかもしれないですけども、こういう選択肢もあるぞということで、制度として対応させていただければという話ですが。

○清水委員 最後に1つだけ、この場合、制度上可能にしなければいけないといたしますのは、具体的に何の制度を変えなければいけないのですか。

○長谷部委員長 よろしく申し上げます。

○境行政課長 地方独立行政法人法がありますので、地独法の制度の根幹の法律についてまず。

○清水委員 法律を変えなければいけないということですか。わかりました。

○長谷部委員長 よろしゅうございますか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 私もずっとそれが気になっていたのですけれども、こういう窓口業務みたい

なものを役所の外の団体にやってもらうのは大変意義があるといえますか、進める方向でいくべきなのですが、普通の民間の会社だった場合には偽装請負の問題がどうしても絡んできますので、どうしてもこういう自治体のガバナンスがきくところ、自治体とほぼ一体みたいところがやらざるを得ないのかなと思います。

さっき清水委員も言われたのだけれども、ガバナンスがきくという形でいくと、一部事務組合も可能性としてはあるのではないのですか。ただ、外郭団体となってしまいますと、偽装請負の問題は出るのだろうと思うのです。

ただ、偽装請負というのは地方独法だったらクリアできるということになるのですか。そこを教えてくださいませんか。

○長谷部委員長　そこは見込みはございますか。

○境行政課長　まさに今の地方独立行政法人の仕組みをそのまま使えば、そういう問題が一切解決できるという問題意識ではありません。まさに公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務の受け皿としてここを活用して、例えば当該市町村の名前で窓口業務を行えるようにするだとか、いざというときにそのコントロールが及ぶようにするだとか、あるいは一部事務組合の場合ですと、一部事務組合の名前で仕事をするようになるものから、それを例えば共同で地方独立行政法人をつくった場合に、それぞれの市町村の名前で窓口業務を行えるようにするだとか、そういうさまざまな制度的な手当をした上で受け皿として活用するということが考えられるのではないかということ踏まえた上で、現在の問題状況の解決に資するような方向で地独法の制度を改正することによってそういう問題の解決が可能になるのではないかという問題意識がここに書いてあると御理解いただければと思います。

○長谷部委員長　太田委員、よろしくお願いします。

○太田委員　前にこれが初めて出たときにも言ったかもしれませんが、1つは公権力の行使も含めた活動を包括的に引き受けられる人材請負会社か人材派遣会社を専門につくると考えたほうがわかりやすい。それを民間法人ではなくて地方独立行政法人という比較的地方公共団体が統制をきかせることのできる組織にしておくほうがいいだろうという判断で書かれているのだろうと思うのですが、そのときから言っていて、きょうお話を聞いていてもよくわからないのは、例えば一部事務組合でもやれると思いますし、他の地方公共団体に事務の委託ないしは事務の代替執行という形でお願いして、窓口業務をお願いすることもできると思います。核心部分をお願いすることになりますけれども、ほかの人をお願いする点では一緒ですね。そのときに地方独立行政法人ならばガバナンスがきかせやすい制度にし得るのではないかとさっきから御説明されるわけですが、他方で、一部事務組合などについてはみんな共同して設立するから自立性が強い、要するに一部事務組合などの話をするときにはガバナンスがうまくいかないというわけです。みんながつくった組合のガバナンスがうまくいかないときに、みんながつくった地方独立行政法人のガバナンスは何でうまくいくのだろうかというのは、話を聞いていてよくわからない。そこはうまく

制度化すれば何か役に立つのではないかとおっしゃるのですが、失敗していると言いますが、過去の問題がなぜ地方独立行政法人だと解決される可能性が高まるのかという部分の論証はされていないのではないかと。それも含めて芽出しさせてくださいという趣旨だとすれば、それでもいいのですが、それをわざわざ地制調が後押しできるような論証がされているのかどうかについてももう少し御説明いただければと思います。

○長谷部委員長 これは本日さらにとということもなかなか難しいと思いますので、後日さらに、ということをお願いします。

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 今の話と同じなのですが、私もどうしても地方独立行政をここに載せることが、今の制度でそのままそれが使えるといたらわかるのですけれども、見直さないと使えないにもかかわらず、ここに地方独立行政法人を書くことは大変疑問でございます。私は、地方公共団体のことはなかなか理解しておりませんが、内部統制であるとか、ガバナンスを今からやっという話で、今回話を聞いておりますと、民間の普通の会社とかももっとガバナンスのレベルは高いのではないかと考えております。そういう意味では、民間の企業がどうやったら使えるか制度を見直して、民間企業をどう導入できるかというところも含めてもうちょっと検討していただけたらと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。今の池内委員のお話はもちろん念頭に置いた上で、ただ、制度のすき間に入り込んで、両方の制度から攻められて苦しいところがあるのですが。そこで新たな選択肢もあり得ないかなというところで事務局のほうで知恵を出しておられるということです。ただ、皆さんまだまだ納得がいけないということだと思いますと、さらにもう少し説得の材料を用意していただくということかなと思います。

辻委員、お願いします。

○辻委員 今、御指摘がありました。公権力の行使の部分も含めてなるべく民間でやっていくというのが最終目標の1つだと思います。しかし、現行では、どうしても公で担保しなければならない公権力の行使等の部分があって、それを含めて一体的に業務を行うために、地方独法を活用することになります。今、議論されている地方独法は、原則、非公務員型です。普通の役場と同じ公務員からなる一部事務組合等とは、この点で異なります。非公務員型の独法で一体的に業務を行うというのが今回の提案の特徴だと思います。

この場合、独法を共同で設立することもあり得ますし、独法を使って事務の共同処理のスキームに独法を使うことも得ます。さらには、他市町村の設立した独法に、当該市町村が、直接、お願いするケースも考えられます。これらを活用することによって、今よりは一段と効率性高く、住民サービスを提供できるようになりますので、ぜひここに書いていただいて、これを活用する方向で検討していただきたいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 応援団もあらわれました。

ほかにはいかがでございましょう。

太田委員、お願いします。

○太田委員 若干、辻委員と違うことを考えますが、辻委員がおっしゃったことで気になったことがあります。一部事務組合はもちろん公務員です。地方独法は特定型にしない限りは非公務員型であろうとは思いますが、多分、公務員と非公務員がある際に、非公務員型の地方独法のほうが、それ故に何らかの理由によってガバナンスをきかせやすいということにはならないのではないか。つまり、論点のガバナンスがきちんときくのかどうかというのは、そこに勤めている人が公務員か非公務員かには多分関係のない話ではないかと思しますので、そこを使って論証した気分にならないように事務局のほうにはお願いしたいと思います。

○長谷部委員長 辻委員、追加がございますか。

○辻委員 それは全くおっしゃるとおりで、ガバナンスの点は同じなのでこの独法を使って公権力の行使を含むサービスを提供できることとなります。しかし、勤務条件は公務員型と非公務員型で原則異なりますので、より一体的に効率的な運営ができる可能性が新たに提起されることになると思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 話が大都市圏の話に変わりますけれども、13ページ、14ページだけしか三大都市圏について触れていないものですから、ボリュームがなさ過ぎるなと思うのですが、それでも例えば13ページの中ごろにいろいろ厳しい状況がありますと書いた上で、危機意識という括弧がちょっと据わりが悪いところに入っているのです。「三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であると言えないのではないか」という、これはむしろ上のほうのまとめとして入っているものではないか。下のほうの2つ「三大都市圏が」云々と「現在、九都県市首脳会議や」というところをどういう言葉で、より踏み込んだ対応がとか、括弧でくくられたほうがいいような感じがしますけれども、「現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが存在するが、これらの既存の枠組みを活用しながら」となっているのですが、私はこれらの既存の枠組みも活用しながら、それぞれの大都市圏の地方自治体がより緊密に踏み込んで共同して対応を検討すべきであると。三大都市圏を一くくりにはしていますが、国民の6割が住んでいるという意味では三大都市圏は問題なのですが、それぞれの大都市圏において働く場と住む場が大きくずれて、それぞれの県なり、都県間の交流というか、人の動きなり、物の動きなり、企業活動の動きが活発なところですので、ちょっとほかの県と違いまして、いきなり次に市町村の話になるのですが、ここはむしろ府県間、都県間連携みたいな対応をより強化すべきであるという書

き方を少しすべきではないか。常に三大都市圏というよりは、それぞれの大都市圏において、大阪は大阪、名古屋は名古屋、東京は東京のそれぞれの都市圏の特徴に合った、より緊密で踏み込んだ人口減少の対応を検討すべきではないかぐらいは書き込んだほうがよろしいのではないかと思います。

○長谷部委員長 わかりました。どのように生かせるかどうか少し検討していただくという事で。

このページの上の4つの黒ポツと下の3つの黒ポツは、上の4つは客観的な状況はこうだという話で、下の3つはむしろ主体的に検討すべきだと。多分そういう分け方になって、危機意識の括弧がここにあるということではないかと思えます。

○佐々木委員 もう大分お話が進んできていますので、もう少し大都市圏の、郊外と都心部とか、いろいろ触ってはいるのですが、中身を見ると市町村がばらばらなのでもっと連携を強める。いわゆる連携中枢都市圏みたいなものをつくれとは言っていないのですが、三大都市圏はももとの設定が別枠にしたということもあって、それ以外の地方圏は連携中枢都市圏をつくるのだと一生懸命やっていますので、ちょっと弱いかなど。その割に多分、深刻な問題を抱えているところが三大都市圏ではないか。それは次の第32次か何かでやるのかもしれませんが、もっと踏み込んでおいたほうが私はよいのではないかと実は大都市圏を見ていると思います。

○長谷部委員長 もっと危機意識を持ったほうがよいという御注意と受けとめております。勢一委員、ございますか。

○勢一委員 簡単に3点ほどございます。

まず1点目が6ページのプラットフォームとしての連携中枢都市圏の2つ目のポツなのですけれども、先ほど御説明いただいた複眼型中心市のことを記述していただいているところですが、ここの要件として2つの中心的な市が隣接している場合という形を出していただいています。これは2つと隣接は限定の趣旨なのかどうかという点がちょっと気になりまして、実際に全国の状況としてどのような選択肢の状況があるのか存じていませんが、例えば複数のという場合とか、近接してとかという形にする必要があるのかどうかという点が1点目です。

2点目としまして、同じく6ページのその次のポツのところなのですが、先ほど太田委員から指摘があったところと重なるのですが、最後のそれ以外の広域連携のところ、ここは例としましては、先ほど京都府北部地域を出していただいておりますけれども、この場合は恐らく圏域の規模とか昼夜間人口比率1以上というところで若干のくくりとか、要件性があったような感じはしているのですが、それにも当たらないような規模の地域についてもここのそれ以外の広域連携ということで、連携協約の活用をしてはどうかというメッセージがここには入っているのかどうかというのが2点目です。

最後、3点目ですけれども、10ページ、市町村間の広域連携が困難な地域についてのところで、(b)の都道府県の補完の記述が3つのポツでございます。ここを拝見しますと、

そういう地域において取り得る選択肢の優先関係としましては、まずは他の市町村のノウハウや外部資源の活用をして、市町村間で努力をする。その上でなお困難な場合には都道府県の補完という優先関係が示されているように理解しました。私も原則論としてはそういうことになるのだろうと考えておりますけれども、実際にどのような形で連携が進んで補完が可能になるかというのは現段階ではわからない部分もございますので、ここを原則としつつも、選択肢の幅ということで、その場に応じて最も適切な方法を選べるというような形で考える部分があってもいいのではないかと考えた次第です。

とりあえず、以上です。

○長谷部委員長 わかりました。最初のところは海老原さんにお伺いすればよろしいですか。

○海老原市町村課長 お答えいたします。

まず6ページの下から2つ目の黒ボツであります。委員がおっしゃったとおりの考え方で私どもはおりまして、2つの市がまとまって1つの中心的な役割を担う場合で、かつ隣接をしていることを要件としてはどうかという気持ちで書いております。これは、やはり都市構造として1つの一体的な中心、中枢性を担うということであると、やはり接触しているといいますか、近接していることが必要ではないかということからそのように書かせていただいたところでございます。

続きまして、9ページも御質問がございましたけれども、これも委員のお話になったような思いで書かせていただいております。まず連携中枢都市圏等ということで、人口20万人以上の連携中枢都市圏、人口5万人以上の定住自立圏ということで、中心性のある地域と周辺という都市構造のところについては、この間いろいろ地制調でも議論いただいて施策が進んでおりますが、京都北部のようになかなか中心が見出しにくいような地域もありますので、そういった地域についても積極的に水平的な連携をしたらどうかという思いで、まさに補完的な、カバーできない地域に関する記述として書いたつもりでございます。

○長谷部委員長 勢一委員、3点目はコメントというところで受けとめてよろしいでしょうか。それともちょっと伺ってみますか。

○勢一委員 もしお考えがあるのであれば。

○長谷部委員長 都道府県の補完の点はどうでしょう。境さん、いかがですか。

○境行政課長 10ページの(b)の記述ですけれども、これは全体についての基本的な認識というか、考え方を言っている部分なので、個別の市町村において都道府県の補完をまず真っ先に考えるというのは市町村としてはいかがなものでしょうか。まずは何とか自分のところでしっかり効率的・効果的な執行ができないのかということを考えて上で都道府県の補完を考えるのが普通ですねという意味で、まさに最初に大原則を書いた上で、この大原則については今までもこの場でもいろいろ御議論がありましたので、それは当然のことだと書いた上で、その上で補完が1つの方策として有用ではないかと書いているので、1つ目がないと必ず2つ目に行けないのですという施策の順番というよりは、1つ目のこ

とを考えるのは、ある意味、市町村として当然のことですねという大前提みたいな気持ちで書いているということで御理解いただければと思います。

○長谷部委員長　ということでよろしゅうございますでしょうか。

ほかにはいかがですか。

では、まず伊藤委員、よろしいですか。

○伊藤委員　今、勢一委員が質問されたことについて改めて確認なのですが、連携中枢都市圏等以外の広域連携については地方圏の中での位置づけということで具体的に京都府の北部地域が対象になっている。あるいはほかの地域もあるかもしれませんが、先ほどの佐々木委員の御指摘にもありましたが、三大都市圏に関しては、双務的あるいは相互補完的な連携という形になっていまして、もちろんその連携の中には連携協約を使うことも含まれてはいるわけですが、今回、連携中枢都市圏等以外の広域連携という形を三大都市圏のところに関しては必ずしも特出しをしていないといえますか、1つの形態ではあり得るけれども、特にこれを推奨したり、あるいは制度として何らかの手当をしたりすることは考えていないと読んでいいのかどうか。その点の確認をしたいというのが1つです。

あと、先ほど地方独法の話がございましたけれども、私自身は、やはり地方独法という選択肢、いろいろ議論はありますが、恐らくは人材の適切な確保と配置という観点からも選択肢の1つとしてあり得る。以前の調査会でも御説明がありましたが、特に職員の数が減っていく中で企画立案部門に人材を集中させるという観点で、定型的な業務について何らかの制度的な手当が必要だと考えています。その中の1つの選択肢が地方独法であると理解しております。

最初の点についてももしお教えいただける点があればお伺いしたいということでございます。

○長谷部委員長　いかがでしょう。海老原さん、よろしいですか。

○海老原市町村課長　これは委員からお話がありましたけれども、私どもは京都北部の取り組みを連携中枢都市圏等以外の広域連携という形で書いていますのは、中心が周辺を引っ張るという形ではなくて、三大都市圏のところで書いておりますような地方でも水平的な連携があり得るのではないかという思いから書かせていただいているところでございます。

三大都市圏のほうが少し記述が薄いかなというお話でありますけれども、三大都市圏の水平連携のあり方につきましては、圏域という考え方でいいのか、例えば具体的に首都圏の自治体様からも鉄道沿線で、必ずしも隣接はしていないのだけれども、連携することがあるのではないかとか、あるいは首都圏の自治体と異なる地域の自治体が、100キロ、200キロ離れているわけですが、連携することがあるのではないかと。こういった御提案もいただいておりますので、三大都市圏のほうは圏域概念を超えたより多様な連携があるのではないかと考えておりまして、そういうことから幅を持って記述をするということで書き

方としては書いてみたということでございます。

○長谷部委員長 よろしいでしょうか。

小林委員、失礼しました。

○小林委員 14ページの上から4つ目のポツなのですけれども、これは書き方の問題なのですが、三大都市圏は地方圏の連携とは異なり、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行う云々と書かれているので、これを見ると地方圏のほうは垂直的あるいは一方的、片務的みたいな、そういう感じのニュアンスを感じます。実際、連携の中身を見ると、地方圏のほうも同じように水平的・相互補完的、双務的なのです。ですから、このところを書き方を工夫していただいたらということです。

○長谷部委員長 わかりました。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。

田中委員、お願いします。

○田中委員 15ページのところに入れていただいた東京圏と地方圏のところ、交流の促進というのが入り、解説されているのですけれども、ちょっと流れがしっくりこないと思うところが、移住・交流というのはかなり次元の違う言葉が並列になっているので、これをどうとるべきかというところ、これが目指すところは、東京圏からの移住を目的とした交流ということになると思っていますので、この中の1つ目も「東京圏から地方圏への移住・交流」という表現自体がわかりづらい。

あと、一番下のところに二地域居住がありますけれども、これは東京圏に限らないことでもあるのかなと思うのです。なので、定住とある程度の期間の定住者と二地域居住者の人にいろいろな要件を緩和していくという流れはわかるのですが、このあたりの表現が少し混乱するというか、整理がつかないかなと思うところがあります。どう直せばいいか今すぐこういうようにというのはわからないのですが、問題意識としてお願いします。

○長谷部委員長 御注意がございましたけれども、何か差し当たりの御返答はございますか。

○境行政課長 今の御指摘を踏まえて、表現がどう工夫できるか検討してみたいと思います。

○長谷部委員長 というわけですので、どうぞよろしくをお願いします。

ほかには。

辻委員、お願いします。

○辻委員 先ほどから議論がある13ページ目から16ページ目のところです。これは私も以前に三大都市圏の人口認識ですとか、東京圏と名古屋・大阪圏との違いですとか、意見しました。先ほど佐々木委員も指摘された点です。

今回読むと、三大都市圏と東京圏を別々に書いていて、前より三大都市圏の実態に即した記述にはなってきていると私は思います。ただし、読んでちょっとわかりづらいところがあります。また、これは前と同じなのですが、(3)東京圏と地方圏のところは、ソフト

な地域間交流も含めて書いているのに対して、(2)の三大都市圏全体のところは割とハードな社会移動に係る認識が中心になっています。いろいろな議論の経緯からこういうまとめになっているのですが、その分、行間を読み込まないとわかりづらくなってきているのも事実です。この点についてはいま一度ぜひ整理をしていただいて、要件としては、三大都市圏とその中の東京圏における特徴と、定住を中心としたハードな部分と交流を中心としたソフトでも対処すべきもの、そして、特にこれらの点と現行の自治制度の関係がどうなっているかを、明らかにしていただけないかと思いました。

最後に、今回の31次の地制調では基本的に都道府県間の協力というのは議論してきていません。おそらく佐々木委員の言われたことを書き込むとなると、やはり13ページの最後の黒ポツの九都県市首脳会議や関西広域連合ですとか、こういうものに付随して、今回の議論の範囲内で記載することになるのではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

第2についてはとりあえずよろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、第3のガバナンスのあり方についてはいかがでございましょう。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 21ページ、内部統制について、下から2つ目のところに都道府県や指定市に関連してですが、標準的なモデルを確立すべきではないかと言っているのですが、どうも私はこのところはイメージが湧かないものですから、標準的モデルがどのようなものなのか。どのような内容なのかなどというのをちょっと教えていただきたい。

一番上のポツには、過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきではないかと。標準モデルがないと少なかったり、あるいは過度になったりということになるので、そこはどのようなイメージなのか教えていただけたらということでございます。

○長谷部委員長 これは具体的なモデルを想定しているかどうかというのはちょっとよくわからないのですけれども、議論の進め方としては、境さん、どういうことを考えていらっしゃるのでしょうか。

○境行政課長 まさに21ページの頭のところにありますように、内部統制の制度化するに当たって全く新たなものを1からつくって、物すごくコストがかかるのだけれどもというのは、それは従来、内部統制的な観点でさまざまなことを地方自治体は現にやっているもので、そういう意味では、非常に内部統制を制度化するに当たって、それが物すごく人的・物的・金銭的なコストがかかるということは本来、この制度化の趣旨ではないということを行った上で、ただ、都道府県や政令市など、規模が大きい、そして体制もしっかりしているようなところについては、内部統制体制の整備・運用責任と権限を明確化して、さらに具体的に、例えば誰がそれぞれの手続の責任者になるのかとか、どういうリスクについては誰が対応するのかみたいな、そういう体制について定めてくださいということをお願い

いすることは可能ではないか。そういうことが実際に各都道府県とか政令市でそういう形ができてくると、なるほど、こういう自治体の場合はこういう体制をとっているのか。うちの場合はここは専任ではなかなか難しいとか、あるいはこれぐらいの体制だったらできるとか、そういうことがそれ以外の団体についてもそこを参考にとりやすくなるのではないかと考えておりました、その意味で、具体的な手続の制度化を都道府県や政令市など組織や予算の規模が大きいところから制度化をする。それによって内部統制体制の整備・運用のモデル、具体的なイメージをつくっていただいた上で、それ以外の団体が工夫をして、自分の団体に適用していく、アレンジして導入をしていくというような形をイメージして書いているというものでございます。

○長谷部委員長　というわけで、大き目の団体にベンチマークになるようなモデルをつくってくださることを期待しているということかなと思います。

小林委員、お願いします。

○小林委員　今の点は私は前からひっかかっているのですけれども、人的・物的・金銭的成本とあるのですが、例えば民間の上場会社が監査法人に内部統制監査をやってもらってすごくお金がかかったなどということが導入のころにあったのですけれども、そういう意味で金銭的成本と言ったらよくわかるのですが、役所の中で長が責任を持って体制をつくるだけのことですから、せいぜいかかるとしても人的コスト。もっと言っても、せいぜい物的コスト。人的・物的コストぐらいでとめておいたほうが普通なのではないかという感じがしますが。

○長谷部委員長　わかりました。御注意どうもありがとうございます。

清水委員、お願いします。

○清水委員　別に人的・物的だけでもいいと思うのですけれども、例えばアドバイザーをお願いしたようなときは金銭的なものがかかるのかなと思います。

○小林委員　アドバイザーは要らないと思います。

○清水委員　ただ、ここで書いてあるコストベネフィットの考え方というのはもともと内部統制の構築のときにあるものですから、私はこれはあっていいと思います。先ほどの標準的なモデルとはこれはまた全然違う話だと思っていまして、コストベネフィットの考え方は根底にあるべきだと思っています。

3つ目の標準的なモデルについてなののですけれども、どこまでを示すかということについては、基本的には大規模な自治体であってもみずからが構築すべきだと。みずからの組織目的の達成を阻害するリスクがなにかということを見きわめて、それに対してどう対策を打っていくかということをするべきだと思いますので、それをやるようなプロセスというのですか、手引きのような形を示していくことがここで言っている標準的なモデルではないかと私は思っております。

○長谷部委員長　おっしゃるとおりで、あくまで自主的におつくりいただくものだろうと思います。両論出たので困りましたが、ちょっと工夫をお願いいたします。

清水委員、お願いします。

○清水委員 前回申し上げたことを非常に酌んでいただいて、文言等を修正していただいてよかったと思っております。

1点だけ、これは文言の話なのですけれども、30ページ、住民のところなのですが、3つ目のポツがやや不明確になっていまして、2行目「監査について統一的な監査基準」云々と書いてありますが、その後ろに「作成や」と書いてあるのですけれども、この「作成」は要らないのではないのでしょうか。「監査基準や監査結果に基づき」ではないのでしょうか。「作成」の意味がわからないのですが。御検討いただければ結構かと思います。

○長谷部委員長 境さん、お願いします。

○境行政課長 ここの記述は「監査について」でまず監査パートの話ですというのが「監査について」という部分で、その次の「統一的な監査基準の作成や」というのは、監査について今回統一的な監査基準をつくるべきだという考え方が打ち出されていますので、統一的な監査基準をつくるということというのが「統一的な監査基準の作成」というところに書かれています。その後の「や」というのはそれ以外に監査についてということで「監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入する」ということが今回提案されていますので、そのAとBが「や」で結ばれているということです。

○清水委員 そうかなとも思ったのですけれども、そうすると「監査基準を作成することや」ですね。ちょっとこの言葉が。文言の話なのですけれども、どちらなのかなというのがわからなかったのです。

○長谷部委員長 御注意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しょうか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 先ほど21ページの3つ目の黒ポツ、標準的なモデルの箇所なのですが、大分理解は深まっているのかもしれませんが、どうも文章だけを読んだ場合には誤解を生ずるような気がして仕方がないのです。つまり、リーダーとなれるような都道府県や指定都市が多分ここの、先ほど来の議論でいけば、みずからが標準的なモデルをつくるようにも読めるし、それから、そういうところが依拠できるような標準的モデルを誰かがどこかでつくるとも読めるし、読み方が分かれる可能性がある文章ですので、それはむしろぼかしておいたほうがいいのかもかもしれませんけれども、とりあえず、原案の趣旨を御説明いただいてもいいかもしれません。

○長谷部委員長 境さん、お願いします。

○境行政課長 ここの部分は先ほど申し上げたように、都道府県や政令市など大規模なところが具体的な手続についても一定程度は、こういうことはこういう手続でやってくださいということを制度化して、その結果、みずからが例えば責任者を定めます。こういう手続でやりますということを定めると、結果としてこういう大規模なところでこういう内部

統制体制ができましたという形ができますので、そうすると、なるほど、こういう形で内部統制体制が整備・運用されるのかというイメージをそれ以外の団体についても持っていたことになるので、それを参考にして、その下の上記以外の団体についてはそれを参考にしつつ、各団体で工夫をして、具体的な手続をつくっていただくという意味で、標準的なモデルということを書いているということでございます。

○長谷部委員長 どうぞ。

○碓井副会長 わかりました。そうすると、私は会計学は忘れましたが、公正妥当な会計処理の基準というのが、もともとは慣行というか、そういうものででき上がったものを、今はどこの機関が最終的にオーソライズしていくかわかりませんが、もともとは慣行で形成されたものですね。そうすると、それと似たようなもので、今の御説明のように標準的なモデルというのは結果的にそういうものができ上がるという趣旨だということを書いた文章のほうで少しはっきりさせておいたほうが。つまり、例えば1案としては、最後のところに、内部統制体制の整備・運用の標準的なモデルが結果としてでき上がるというか、そういう趣旨を明確にしたほうが誤解を招かないようになるかもしれません。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。標準となり得る、そういうことかなと思います。

ほかにはいかがでしょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 議会のところを3点ほどお話ししようと思います。

1つは、27ページの後半のパラグラフ、下から2段目、議会活動に対する支援の充実。読みますと普通のことがそのまま書いてあるのですけれども、これまでの議論でも強調したところが1つありますので、可能なら入れていただきたいなと思っているのは、議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実と、これは一生懸命やっていると思うのです。議会事務局職員の資質向上も大事だと思うのですが、3つ目として点を入れて、議員の立法、政策活動を支える法制担当を置くなど。法制局とまでは言いませんが、議員の立法、政策活動を支える法制担当を置くなど、議会事務局の体制強化というものが必要ではないかという点を1つ注文として申し上げたいのです。

2つ目としては、28ページの一番最後のパラグラフですが、政務活動費の話なのですが、透明性を確保し、住民への説明責任をさらに果たすために、議員は一層努力しろと、そのとおりではあるのですが、どうなのですかね。住民の方々から聞くと、もちろん領収書をつけるとか、透明性もそうなのですが、そのお金を使って何が生み出されているのかという成果を説明するというか、アウトプットの説明が必要だと。それが見えるならお金を出してもいいという感じなのです。ですから、領収書があって、いろいろな扱い方が、今、その他項目がふえたことで批判の対象にもなることが起こっていますが、すぽっと抜けているのは、そういうお金を使って、自治体によっては何百万というお金が出ているわけで、どういう成果が議員の政務活動費を使って生まれていますかということを説明してほしい

など。ですから、住民への説明責任をさらに果たすという意味の中に、そういう成果を示すなど、住民への説明責任をしっかりと果たす。それが政治不信というか、そういうものの払拭にもなるのではないかと思います。

最後、29ページなのですが、後半の立候補の各種制度の整備。黒ポツで2つ、例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度云々という、民間で働いている方々の立候補が可能な制度を考えろと、これはいいと思うのです。公務員の立候補制限については、よくわからないのですが、海外でそういうものを認めているものもありますので、十分いろいろ検討することは必要だと思うのですが、1つ抜けているというか、世の中で問題にしていながら、指摘のところで女性とか60歳未満の割合が極めて低い現状だと中ごろに書いてある割に、女性の議員を一定割合ふやしていくというか、クォーター制度などの導入などを検討する時期ではないか。

そういう意味で、立候補に伴う各種制度の整備で、例えば云々が1つ。次のまた、公務員の云々もそうですが、さらにもう一つ、また、女性の議員を一定割合ふやすなどの措置を講ずるための、クォーター制度と書くのがいいのかどうかわかりませんが、何らかの制度的な措置が必要だと。女性議員が1割にも満たないとか、1割程度だというのは何度も指摘をされていますが、実際はなかなかふえないのです。東京23区とか政令市の中で若干、そういう大都市部ではふえていますけれども、そうでないところは非常に低いので、民間企業で働く人が議員になれるというのも大事ですし、公務員はどうかと私はそこは多少、理解に苦しむところはあるのですが、それよりもやはり生活者の半分あるいは半分以上を占める女性がこういう特に基礎自治体の議員になれる仕組みを本格的に考える、検討すべきではないか。立候補に伴う各種制度の整備に1つ加えられたらどうか。これは前から議論はあったと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。最初の2点についてはどういう書き方ができるか考えてみたいと思うのですが、最後の点は、もし制度化ということになりますと、かなり深刻な憲法問題が出てくるものですから、この調査会がその場にふさわしいのかどうもよくわからないのですが、今からこれを入れるというのはなかなか難しいかなというのが私の感覚です。

○佐々木委員 問題の指摘だけ。女性の割合が非常に少ないというだけで終わりますか。

○長谷部委員長 指摘自体はなされているかなとは思いますが、制度化の点は慎重に考えさせていただければと思います。

太田委員、お願いします。

○太田委員 先ほど佐々木委員がおっしゃった3点の中の2点目の修正について、修正そのものをするなどまでは言いませんが、修正なされるなら考えていただきたい点があります。

議員の立法活動を支援するための法制担当を置くということで、法律問題は難しいですから、法制担当のような人が事務局職員の中にさらにいると望ましいかなとは思いますが、ここで立法活動というものを表明すると、やはり議会の団体意思決定機能、政策形成

機能、監視機能のどれに重点を置くのが望ましいのかという問題に片足を突っ込む危険があると思います。今回は、おぼろげながら、どれに重点を置くべきなのかは、まさに地方公共団体が自分で決めるべきことなのであって、どの役割に踏み込めとは書かない形でやっているとと思うのです。ですから、その中であえて議員の立法活動を支援するためのと書いてしまうと、そこでちょっと誘導が入る危険があると思います。

したがって、私は、議会事務局職員の資質向上の中にはもちろん法的知識の向上は入ってくるはずなので書かなくてもいいとは思いますが、あえて、言葉が悪いですが、佐々木委員がおっしゃったので、むげにするわけにもいかず入れるというのであれば、書き方の部分、議会は何よりも立法機関なのであって、監視よりも立法をやるのが本筋の議会などとまたある種の誘導を与えたと解釈されないように書き方を注意していただきたいと思います。

○長谷部委員長 御注意どうもありがとうございます。なかなか慎重に考えなくてはいけないということかもしれません。

ほかにはいかがでございましょうか。

谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

これは前回の委員会でも申し上げたところなのですが、3の4ということで、住民の住民訴訟制度の見直しの部分ですが、30ページの一番下のポツの住民訴訟制度等を巡る課題の最後の部分なのですが、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘されているということで、そのようなバイアスの可能性が懸念されているという点では明記されているという気がいたします。

ところで、前回お話ししたのは、いろいろ議論がこの会でもあったところなのですが、国家賠償法上の求償権との関係から、地方公共団体の場合であっても、求償責任の要件は故意または重過失という方向に改革することも検討すべきだという論点が示されておりました。32ページの最後のところで、ある意味で非常に深刻なケースのみ地方自治体関係者の個人的な賠償を問うという形になるのであれば、そこで1つセットになっているのが、そうであるならば、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を禁止するといったことも提案されているところで、これは御趣旨は大変ごもっともなことで、不適切かどうかははっきりしないうちから議会が放棄したりすると、不適切かどうかということの判断すら曖昧になり、あるいはそれを確認したいという住民の方もいらっしゃるということで、係属中の放棄を禁止するという御趣旨が入っているということです。

あわせて、前回触れたところは、もし故意または重過失のような非常にハードなケースのみ個人の賠償責任というものを考えるのであれば、ある意味で係属中は議会が関与することを禁止しておきながら、結果的に確定的にこれは不適切ですよという決定が出たときには、今度は権利が放棄できるかできないかというところが議会に委ねられてしまう

のであれば、やはりそこには最初の懸念が示されているような政治性の関与をむしろ決定的な場面で委ねているようなところを感じるのです。

この資料ではないのですが、かつての資料の中には、故意または重過失が確定した場合には、議会の請求権の放棄というものはできない。制限するないしは無効になるといったことも検討するといったことがあったかと思うのですが、今回、こちらの住民訴訟の件については余りはっきりとした結論には至っていないかと思うのですけれども、今後の議論の関係として、訴訟係属中の放棄は禁止するというのであれば、その先の部分、故意または重過失であった場合には、これは議会は尊重すべしというか、そういった工夫を書かないと、32ページ一番上のポツしか今はないわけです。濫用しないようにしなければいけないのではないかぐらいしか書かれていないので、ここは制度的な検討を考えていってもいいのではないかと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。理屈としては今、谷口委員がおっしゃったとおりで、故意、重過失のときには議会が放棄することは、普通はないことでありましょうし、そういうことをしたらとんでもない話だと、裁量権の逸脱だと普通はなることだと思うのです。御趣旨はわかりましたが、制度の中身をどこまで書き込むか、それはまた判断が必要なところかなと思いますので、ちょっと考えさせていただけますでしょうか。

ほかにはいかががございましょう。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 先ほど佐々木委員が述べられた政務活動費を使用した成果の点なのですが、伺っていてもっともな御意見のように思ったのですが、少し考えていくと難しいのは、一体政務活動費を使った成果はどうあらわれるのだろうかということがよく考えていくとわからないのです。私たち大学教員が研究費を使った場合に、それを論文の成果にあらわすというのが普通ですが、それはそれでわかるのですが、それを例えば本来の職務である教育に反映させるときに、その成果がどれだけあるかというのはなかなか、長期的に見ればその大学の資質を高めてとかとわかるのですが、なかなか短期的に、例えば4年間の任期のときのその議員さんたちが成果を上げたか。つまり、長提案の議案に対して一生懸命、政務活動費を使って研究をした。それで議会で質問をしたといっても、それは通常のことであって、本当に政務活動費が貢献したと言えるか。ですから、私が申し上げたいのは、文章としては極めて国民が受け入れやすいことなのだけれども、一歩入ると非常に難しいことを含んでいるのではないかというのが感想です。反対ではありません。

○長谷部委員長 佐々木委員、何かございますか。

○佐々木委員 そうは思います。ただ、使い道について透明性を高めると、これだけだと、要するにアウトプットは住民にとってお金を出す以上は、そのあらわし方が質問をどれぐらいしたとか、調査書が出たとか、いろいろな表現はあるとは思いますが、アウトプットを問題にして、住民はお金を出していますよという視点は議会議員の方々にはきちんと認識をしていただきたい。領収書があればいいという話ではないのだろうと思う

のです。

○長谷部委員長 意識を高めていただきたいという御趣旨でしょうか。

ほかにはいかがでございますか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 23ページ、監査の独立性・専門性のあり方というところなのですが、2つ目のポツのところ「監査主体の独立性とは、被監査主体から独立して監査機能を発揮することであると考えれば」云々で、外部性が重要だということがここに書かれているかなと思います。監査の独立性を担保する仕組みとしては、被監査主体から独立することです。そうすると、上のところの最初の段落を見ていきますと、監査委員は、長が議会の同意を得て選任することとされているということなのですが、この場合の独立性というのはどのように考えるのかということが1つです。

それから、次の文章に公選とした場合とか、選挙とした場合というのが載っていますが、ここで公選とか、選挙にしたほうがいいのかという議論が出てきたのかどうか。私の記憶にはないものですから、公選とするとか、議会による選挙とするというような議論はいつ出てきたのかということが2つ目。

3つ目は、私が言ったり、ほかの方もおっしゃっていたと思うのですが、監査委員を議会の同意を得て長が選任ということ逆転して、議会が選任する仕組みにしたかどうかということは言ったわけですが、公選としたほうがいいのかとは言っていなかったものですから、監査委員の制度的な位置づけの部分ですが、この部分は議会の側に軸足を置くような制度にしたほうが、もちろん議会のことも監査の対象になるとは思いますが、主として、執行部の、首長部局のさまざまな監査ということが監査委員の仕事になるわけですから、議会の選任とするのはどうかというようなことを申し上げたということでもあります。

以上です。

○長谷部委員長 これは文言の趣旨の点もありますが、今、お答えになることはありますか。

境さん、お願いします。

○境行政課長 今回の監査についての議論は、29次の地制調のときに監査についていろいろ御議論いただきまして、答申をいただきながらまだやれていない話がかなりあるのですが、そのときに監査委員の選任の仕方についてもさまざま御議論ありまして、公選の話ですとか、その辺の話もあったものですから、今回、公選あるいは議会による選挙というのは余りメリットがないのではないのかという御議論はあったわけなので、その辺を過去の答申ですとか、今回の御議論の話を書いているということではあるのですが、基本的には、監査委員の選び方自体を、要するに監査委員の位置づけ事態を抜本的に変えるべきだという議論よりは、むしろ現行の執行機関の中で独立性を有する機関として監査委員が位置づけられているという制度の中で、これをいかに有効に機能させるかということが大方の議論の方向性だったかなと捉えて、そういう形で3つの観点からそれをいかに有効に

機能させるのかということについて記述しているというのが今回の全体の構成ということでもあります。

その意味では、ここの独立性を高める方策の1つ目のポツというのは、選び方自体についてこういう議論もあったけれども、今回はこういうことについては慎重に考えるべきではないかとして、要するに突っ込んだ検討はやらずに、現行の監査委員の位置づけを前提に、むしろ独立性については、その発揮の仕方について着目をして、2つ目のポツにあるように、外部監査制度の充実とか、専門的知見を活用して、監査委員が活動をするというような、まさにソフトウェアのほうで監査の独立性についても考えたらどうかという観点で書いているということでございます。

○長谷部委員長 ということでもよろしゅうございますでしょうか。余りよろしくはないかもしれませんが。

○武藤委員 大方の意見はそうだったということであればそれでいいと思います。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今の点は、私が発言した部分が多分入っていると思うのですが、以前もお話をして、繰り返しですが、公選制については多分、29次の地制調の議論だと思います。もう1つは、議会に置くとした場合に、私個人的には、政治的な中立性という観点から疑問であるという意見を申し上げました。それから、議会に置かない執行機関であっても、現行の選挙管理委員会のように、委員を議会による選挙で選ぶという形態もあり得るわけですが、それもやはり政治的な中立性を含めていろいろ考えておかなければいけない課題が多いということをお願いしました。その結果、制度的な位置づけとしては、現在の執行機関としての監査委員を長が議会の同意を得て選任する仕組みのほうが望ましいのではないかとこのことを以前申し上げて、多分それが部分的に反映されていると考えております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

小林委員、お願いします。

○小林委員 24ページの上から3つ目、議選監査なのですがけれども、議会は議会としてのチェック機能に特化していくという考え方からと、これだけしか書いていないと、特化する必要がなかったら議選そのままでもいいのではないかとというのは、やはりまずいので、やはりより本質的に、より監査の独立性と専門性を発揮するとともにとか、そういう文言を入れていただいたほうがより進みやすいのではないかとこの感じがしました。それが1つです。

27ページの下から2つ目なのですがけれども、さっき佐々木委員も言われたところなのですが、本来、法制担当みたいなものがおればベストなのですが、監査事務局は小さい自治体は大抵数人です。それもかけ持ちのところもあるようですから、ぱっとここだけ読むと、小さい規模の自治体から見たらえっという感じだと思うので、隣の28ページの上から5つ目のポツ、これは共同設置の話ですがけれども、これをこの下ぐらいに持ってきてもらった

ほうがよろしいのではないか。

○長谷部委員長 わかりました。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しょう。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 何度も済みません。

基本的な表現なのですが、30ページの住民。目次にも絡みますが、長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制については、住民が有効に機能しているかどうか。住民が有効に機能しているかどうかという話よりは、住民の自治か、住民の統制か、その下を読むと、十分それぞれの機関が行っている活動について情報をきちんと公開しろとか、透明性を高めろとか、説明をしろという話を書いてあって、その後は訴訟の話なのですが、長、監査委員、議会、住民という並べ方、ガバナンスの1つの捉え方として、ここはやはり住民統制なのか、住民の自治という言葉が項目として、住民というよりは、何かが必要なのではないか。

○長谷部委員長 おっしゃるのは「4 住民」というタイトルですか。

○佐々木委員 下の認識によりますと、やはり住民の自治とか、住民統制とかという言葉ではないか。

○長谷部委員長 ただ、それまでが長、監査委員、議会と主体の名前を並べていますので。

○佐々木委員 その並びの中では、住民というのは違和感がある。1つの自治体の機関として長があり、議会があり、監査委員があるというのはいいのですが、住民は横並び、並列的ではないのではないかと。そういう意味で、そういう機関の活動を、書いてある中身を見ますと、1つは住民がコントロールできるとか、統制できるとか、包むと住民の自治にかかわる、やはり機関として働くようにすべきだという書き方が前段にあるように思うのですが。

○長谷部委員長 境さん、お願いします

○境行政課長 恐らく4の1つ目のボツの「住民が」というのは、機能しているかどうかと捉えられて、住民ということに違和感があるという御発言かと思いますが、ここで書いている「住民が」というのは「チェックできる」の主語としての住民なので、言葉としては、例えば体制については、これらの体制が有効に機能しているかどうか住民がチェックできるようにすることが重要と言いかえてもよいのですが、そういう意味で住民と書いているということでございます。

○長谷部委員長 それでよろしいですか。

○佐々木委員 ただ、こだわりますけれども、項目として「4 住民」という起こし方がいいのでしょうか。

○長谷部委員長 考えさせていただきますが、なかなか変わらないのではないかと感じるかもしれません。

○佐々木委員 課長さんの説明でいいです。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでしょうか。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 今回の住民のところなのですけれども、今回の基本的な認識のまとめ方を拝見いたしますと、先ほど議論が出ましたけれども、長、監査委員、議会等に対して、それぞれの各機関やそれに応じた段階で住民はチェックをするという形のガバナンスへの参加と、あわせてそれと同時に住民訴訟と訴える形で司法に問うという、その両方の仕組みが今回、住民のガバナンスのところですよということで整理をいただいていると思います。

そうしてみますと、基本的な認識の4つ目、最後のポツのところ、ここは最後の住民訴訟の制度について見直しが必要ではないかというところを記述いただいているところです。住民訴訟の見直しの議論は既に終わったと理解しておりますけれども、その上で、ただここは見直しということの方向性は、住民側にとっては住民訴訟をある意味、制限するような方向の見直しが(2)以下で書いてあるという形になります。そうしますと、それより前のところの記述で、議会や長に対する住民の信頼を確保することが今、課題になっているという指摘がありますので、現在の課題とそれに対する対応として、住民訴訟を制限する方向の見直しをすることの整合性をとるような説明がここに少し加わったほうがいいのではないかと感じています。

そういう意味で(2)の中身を見ますと、住民訴訟制度等に関する問題状況の指摘と、見直しの必要性、方向性がかなりフラットな形で記述してあります。記述内容に問題があるという趣旨ではなくて、ここのタイトルが住民であるにもかかわらず、住民の視点が登場してこないような書きぶりになっていますので、やはりこの項目のタイトル、そしてこの箇所が住民へのガバナンスのあり方のメッセージを含むところになるかと思っておりますので、そのあたりの記載を少し工夫できないかというのが私の意見です。

○長谷部委員長 なかなか難しい御指摘なのですけれども、何か工夫ができるかどうか考えてみることになるかと思えます。

ほかにはいかがでございましょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 先ほど勢一委員がおっしゃったこととほとんど同じなのですが、4の(1)の最初のポツについて、この書き方を見ますと、役割分担に基づき、ガバナンスのアクターが4つ登場しているのですが、住民には、長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制がうまく機能しているかどうかをチェックするというところで、初めからちょっと一線引いた役割が与えられています。一方で、代表民主制ですから、それでいいのかなと思うのですが、やはり住民自治であり、直接請求制度なども考えると、大上段にやや一面的に一線引いたアクターという地位を示唆するような書き方をし過ぎではないかという気がしますので、工夫の余地がないかどうか検討していただけないかと思えます。

4点目、私も住民訴訟制度の(2)以下を書き直せということはどう言わないのですが、勢一委員がおっしゃったように、(4)で見直しが必要だといって、住民の活躍の場を制限

する見直しをしていくわけで、そこを制限しても大丈夫なのだというようなことを書いておいたほうが文章としての説得性は上がるだろう。別に私は前回のことを考えれば、説得性を上げなくてもいいような気もするのですが、そこは一応、委員として誠実に言っておいたほうがいいかなと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。内部統制体制の整備と一体なのだというのをもう少し強調できるような書きぶりが必要かもしれないですね。

ほかにはいかがでございましょうか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 私は記憶に残っていないのですが、個人的な意見としては、住民訴訟について、要するに途中で住民訴訟を提起したものが、例えば死亡した場合に他の住民がその訴訟を承継できるかということ、できないという解釈が確立していると思うのですが、今回の論点整理は住民訴訟に関して言えば、今、太田委員も指摘されましたように、今までに比べるとやや抑制的な面が強調されているのですが、そういう中で、論点整理だけですから、もしつけ加えていただけるなら、積極的に住民によるガバナンス、監視を強化できる側面も折り込んでおいていただいたほうがひょっとすると理解を得やすいかなという気もします。これは私はたしか前にも発言したことがあると思いますが、念のために申し上げます。

○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しょう。

谷口委員、お願いします。

○谷口委員 先ほど勢一委員から、大変重要な御指摘をいただいたかと思います。第3というのはガバナンスのあり方ということで、1、2、4も含めて、統制といいたいでしょうか、うまくいっているかどうかチェックをするという観点からまとまっているところかと思うのですが、これは前回の委員会でも申し上げたのですけれども、3の議会のところについては、議会自身のチェックというか、襟を正す部分がやはり少ないように思います。先ほど佐々木委員がおっしゃられたように、例えば活動費について透明性を上げるとか、活動内容の報告を求めるといった工夫がないと、議会内部のガバナンスについての考慮が少ないのかなと。

むしろ中身にあるのは、人口減少社会において議員のなり手が少ないから、これを何とかしなければというお話が出てくる。ある意味、これが第2のほうの観点に近くなってきて、そこにある問題意識はむしろ自治体の継続性というか、人口減少にまつわるさまざまな今後の体制をどうするかというお話だと思います。第3の3に書いてある議会の問題点も、どちらかというところ、共通認識としてはそういう継続が難しいことをこれからどう乗り越えていくかという論点が多いので、先ほどの議会内部のガバナンスのあり方も書くというのはよいことだと思います。

○長谷部委員長 果たして膨らませる材料があるかどうか探していただくことになるかな

と思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

会長、ございますか。

○畔柳会長 それでは、第3に限らず関係するので、全体的なコメント的なことを発言させていただきたいのですけれども、きょうはこれを取りまとめて、多分、次回もさらにそれをまとめるような話になるのだろうと思うのですが、最初のページの目次を見させていただくと、大きい流れとして今回は人口減少下ということなので、連携とか外部資源の活用とか、後半のガバナンスでもかなり外部の活用とか、外部チェックとか、これは必然ではないかと思うのですけれども、そういったなかなか厳しい環境になってきている中でいかに維持あるいは充実させていくかみたいな観点、大きく見てそういう活用をしていかなければならないというようなことになっているのかなと自分なりに考えたのです。

そういう中で、今回ではないのですけれども、これからの課題として言うと、さっきからお聞きしていても、外部で期待される側の議論というのでしょうか、これは大きく言うと民間となるかもしれませんし、場合によれば何とか法人、さっきは地方独立行政法人という、いろいろな外部団体がどうやって最終的に生かされるかという話になると、そちら側に立った議論はこれからの、今回は時間がないかもしれないけれども、先行きはそういうところの需給というのでしょうか、需要と供給が相まって期待される機能が発揮されていくのではないかという気がしまして、今回そこの受ける側というか、受託する側に立ったらこうしてほしいという制度の議論は余り突っ込めなかったように思うので、それは1つの課題かなと思いました。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

いろいろ御意見を頂戴しましたが、時間も残り少なくなってまいりましたので、もし特段の御発言がなければ、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

本日までで審議項目Ⅰ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」、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」に関する個別の議論を終了といたしまして、次回は最終的な答申に向けた素案の議論に入りたいと存じます。日時ですが、11月9日月曜日、13時からを予定しております。開催に際しましては、改めて事務局からの御連絡がございしますので、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いたします。

どうもありがとうございました。