

○長谷部委員長 それでは、時間にはまだ早いのですが、委員の先生方、皆様おそろいでございますので、第26回「専門小委員会」を開始いたします。

本日ですが、前回の委員会におけます総括的な論点整理案に関する御議論をもとにいたしまして「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」を事務局をお願いして用意をしていただいておりますので、これについての説明をまずいただきます。その後、委員の皆様から御自由に発言をいただく形で進めてまいりたいと存じます。

それではまず、本日の配付資料、関係資料につきまして、事務局から御説明をお願いいたします。

境行政課長、よろしくお願ひいたします。

○境行政課長 それではまず、縦の「資料」、答申素案でございます。こちらをごらんいただきたいと思ひます。

まず表の1枚紙をごらんいただきたいと思ひますけれども、答申のタイトルでございますが「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」といたしております。

全部で3つの第1、第2、第3で構成されておまして、第1が「基本的な考え方」ということございまして、こちらの中を3つに分けておます。1が人口減少社会に対する現状認識、2が地方行政体制のあり方、すなわち人口減少社会の現状認識を踏まえて、地方行政体制にどのように考えるかということについての基本的な考え方の部分でございます。3が人口減少社会に対する現状認識を踏まえてガバナンスのあり方についてどのように考えるかという基本的な考え方の部分でございます。

この中で地方行政体制につきましては、広域サービスの持続可能な提供のための地方行政体制が必要だという認識。総括的にいいますと、そういう認識を記述した上で、第2にそれを持ってきて「行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」というタイトルを付しております。同じように第3につきましては、ガバナンスのあり方として適切な役割分担によるガバナンスが必要だという認識を踏まえて、タイトルは「適切な役割分担によるガバナンス」という構成でございます。

第2の地方行政体制のところでは、大きく2つ、すなわち自治体間の連携による行政サービスの提供ということで、1が「広域連携等による行政サービスの提供」。2が今度は自治体とそれ以外が連携をするということで「外部資源の活用による行政サービスの提供」という構成になっているということでございます。

第3の「適切な役割分担によるガバナンス」は、それぞれのガバナンスの主要プレーヤーであります長、監査委員等、議会、住民と分けてそれぞれの役割を記述している。こういう構成になっております。

おめぐりいただきまして、答申素案の文章でございますけれども、基本的には前回まで御議論いただきました総括的な論点整理を踏まえまして、これを文章化して答申素案の形

にしたものでございます。したがって、基本的にはその文章の語尾を変えて、文章化してつなげたものでございます。前回の議論の御意見等を踏まえて修正した部分でありませつか、つながりをよくするために記述を追加した部分等がありますので、その部分を中心に簡単に御説明をさせていただきます。

まず1ページ、「1 人口減少社会に対する現状認識」の2段目「現状のままであれば」と書いてあるところですが、ここにつきましては地方圏を先に書くべきではないかという御議論が前回ございましたので、先に地方圏を書いて、その後、三大都市圏という記述にしております。「地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増」という形に直している部分でございます。

10ページに飛びますが、三大都市圏の市町村間の広域連携について書いた部分でございます。10ページの頭から3段落目ぐらいのところですが、三大都市圏の市町村間の広域連携について「水平的・相互補完的、双務的」という表現が、その反対を考えるとどうなのという議論が前回のときにごございましたけれども、こちらにつきましては、第30次地方制度調査会答申でこのような表現がされておまして、三大都市圏の市町村間の関係についてこういう形で整理をされておりますので、ここはそれを踏まえまして、そのままの表現で置かせていただいております。

10ページの下（3）東京圏と地方圏ですが、①基本的な認識のところ、地方圏、三大都市圏としまして、ここで東京圏が出てくるわけですが、そのつながりについてもう少しはっきり記述したほうが良いという御指摘もありましたので、最初の2行を加えております。すなわち「三大都市圏の中でも、東京圏のみが大幅な転入超過であること等から、特に東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要がある」という認識で東京圏と地方圏というのが（3）で検討する対象なのだとすることを明らかにしたというものでございます。

この中では「移住・交流の促進」というものが書かれておりますが、移住と交流がパラレルで中ボツで並んでいることについて、前回、若干御議論がございましたので、今、御説明した3行下あたりですが、移住・交流の定義をはっきりしたほうが良いだろうということで「東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流」を「移住・交流」と呼ぶのですという形で定義をしまして、以下、②のところ、移住・交流についてさまざまな取り組みを記述する構成に修正をいたしております。

11ページ「外部資源の活用による行政サービスの提供」についてでございますが、ここにつきましては、前回のときに地方独立行政法人の活用につきまして御議論がいろいろございました。後ほど参考資料でももう少し詳しく御説明させていただきたいと思っておりますけれども、窓口業務のように一部公権力の行使を含むものについて、今回、地方独立行政法人の活用というものを選択肢の1つとして提案しているわけですが、なぜ地方独立行政法人の活用が出てきたのかということについての考え方をもう少しわかりやすく明らかにしようということで、11ページ、2の（1）の①、3段目「窓口業務については」という段

落のところですが、このあたりの記述を書き加えております。「窓口業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切に執行されるような仕組みとすべきである」という基本的な考え方を述べた上で、その後、共同活用の話を12ページの②でしまして、12ページの(2)地方独立行政法人の活用というところで、なぜ地方独立行政法人の活用を考えたのかということについて、今申し上げたところとの関係で記述をしている構成にしております。(2)のところですが、「窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる」という形で記述をさせていただいたものでございます。この辺の具体的な内容につきましては後ほど参考資料で御説明させていただきます。

14ページ、ガバナンスの長の内部統制についての記述でございますけれども、まず④のところ「コスト」が前回まで「人的、物的、金銭的成本」と書いていたのですが、単なる「コスト」のほうがむしろ内容に紛れがなくいいということで、単なる「コストと効果が見合わない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ある」とシンプルに修正をしております。

⑤のところ、これも前回、標準的なモデルということについて、モデルをつくるのか、それともモデルというのは結果としてできてくるものなのかということについて御議論がありましたので、それを踏まえまして、結果としてできてくるものなのですよという趣旨を明確にする意味で、14ページの最後の行から15ページにかけてですが「その運用を通じた結果として、内部統制体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される」という表現に修正いたしております。

次が監査のところですが、17ページの(4)の②議選監査委員のところではありますが、今回、各地方公共団体の判断によりまして議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるという提案をしておりますが、その理由として、これまでは議会が議会としての監視機能に特化していくということのみを記述していたのですが、むしろ監査のほうからもその必要性を書くべきではないかという御議論がありましたので、(4)の②の2行目ですが「監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していく」という形で理由を若干、監査のサイドから補強した部分がこちらでございます。

次に「議会」のところですが、19ページをごらんいただきたいと思います。

議会の基本的な認識に関する部分ですが、19ページの上から2段目ぐらいの「また」以下の段落ですが、その中段以降「政務活動費の使途の問題」云々というところですが、議会がみずからに対しての統制であるとか、あるいは襟を正す部分をもう少し記述するべきではないかという御議論が前回あったかと思いますが、その御議論を踏まえまして、「また」以下の後段の部分の記述を追加しております。「議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる」という記述を追加しているものでございます。

20ページ、⑤議会活動に対する支援の充実ですが、2行目の最後のあたり「小規模な市町村における議会事務局の共同設置」。これは⑧小規模な市町村における議会のあり方にそもそも載っていたものですが、こちらについても議会活動に対する支援として考えられるという御意見がありましたので、こちらのほうにも再度「小規模な市町村における議会事務局の共同設置」を加えたという修正でございます。

21ページ、(3)議員に求められる役割の②議員活動の透明性の確保についてであります。ここにつきましては政務活動費についての御議論などを踏まえまして表現を修正いたしております。「議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである」という記述に修正をしております。

22ページ、4の「住民」のところですが、まず(1)基本的な認識のところ、住民の能動的な役割についてまず記述すべきではないかという御議論がございましたので、冒頭の2行を追加しております。「住民は、地方公共団体の事務処理が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、とりわけ、上述の長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である」というつなぎで、冒頭に能動的な役割についての記述を加えた部分でございます。

(1)の最後の4行ぐらいですが、今回、住民訴訟についての軽過失の場合の責任追及のあり方を見直すというような話が出ておりますけれども、これはいわば責任追及のあり方について若干緩めるというか、軽くするような改正になるので、全体としてガバナンスが強化されているのだということについてももう少し書くべきではないか。あるいはこういう形で全体の中で位置づけられているのだという趣旨を明確にすべきだという御議論がありましたことを踏まえまして、最後の4行の表現を修正しております。「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体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要である」という形で記述をしております。

最後に24ページの⑤の住民訴訟の見直しの方向性の訴訟係属中の議会の放棄の禁止の部分。一番最後の「また」以下の段落ですが、これは前回、故意、重過失の場合の議

会の放棄議決について御議論がございましたが、基本的には、裁判所の訴訟係属中の放棄を禁止することは、訴訟の結果が出た、すなわち裁判所の判断が出た後、その判断を前提とした上で議会がしっかりと判断をするということだろうということで「裁判所の判断を前提とした上で」という表現を追加して、記述を修正しております。「4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である」という記述に修正をしております。

このほか御議論のございました表記ゆれの修正、すなわち「地方自治体」「公共団体」について「地方公共団体」に統一をするであるとか、あるいは「リソース」「資源」このあたりも「資源」という言葉に統一をするであるとか、そういう表記ゆれの修正を行っているところでございます。

以上が資料の御説明でございまして、もう一つ「参考資料」として横書きの資料をお出ししております。こちらが先ほどの外部資源のところでもございました地方独立行政法人の活用についてほかのものと比較をした資料でございます。

おめくりいただきまして、「地方独立行政法人・指定法人・一部事務組合の比較」ということで、公権力の行使の受け皿として考えられ得るような主体について、それぞれの特色を表の形で比較したものでございます。

地方独立行政法人は法人の性質は特別行政主体である。指定法人は一般社団・財団法人で、一部事務組合は特別地方公共団体である。法人の性質が違います。

地方公共団体の関与を見ていただきますと、まず組織・人事についてどの程度の関与ができるのかを見ますと、一番右側の一部事務組合が、一部事務組合の議会の組織・選挙の方法、執行機関の組織・選任の方法について規約で定めるという形になっておりまして、いわゆる規約を通じて地方公共団体が関与する形になっているのに対しまして、左側の地方独立行政法人の場合には、設立団体の長が直接、理事長、監事、会計監査人の任免という形で非常に強く個別の人事に関与する。中期目標期間終了時の組織・業務に関する検討等を行うことになっておりますので、こういう組織業務に関する強い関与があるということでございます。

業務に関する関与でありますけれども、まず目標による業績管理というのは地方独立行政法人の一つの大きな特色でありまして、設立団体の長が中期目標を作成しまして、評価委員会が業務実績を評価するという形で目標による業績管理が入っています。一部事務組合にはない是正措置。設立団体の長による是正命令、報告・検査などの規定がありますということで、総じて申し上げますと、地方公共団体の関与につきましても、一部事務組合などよりは強い形で地方公共団体の関与があるということでございます。

一方、業務の執行についての柔軟性あるいは自立性みたいなものを見てみますと、その下の枠、法人における具体的な業務執行というところを見ていただきますと、例えば一番

右側の一部事務組合の場合には、毎年度の予算については議会の議決が必要であるといったことがありまして、毎年度毎年度、議決を通じて具体的な業務執行のコントロールがきくという形になるわけですが、地方独立行政法人の場合には、中期計画に基づきまして、自主的・自律的に業務を執行する形になりますので、この意味で業務執行の自主性、自立性みたいなものがより図られることとなります。

また、その下の職員の身分のところを見ていただきますと、地方独立行政法人の場合には、公務員型の特定地独法のほかに非公務員型の一般型地独法の選択があるということですが、指定法人の場合には非公務員、一部事務組合の場合には公務員という形で、職員の身分についてこういう形になっているということ、職員の身分上もより柔軟性がある形になっているものがございます。

このような比較を踏まえまして、先ほど申し上げたような記述を書いているということの附属の資料としてお出しをさせていただきました。

私から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、委員の皆様、御意見等ございましたらお願いいたしたいと存じますが、第1、第2、第3と3つに大きく分かれておりますので、まずは「第1 基本的な考え方」の部分はいかがでございましょうか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 4ページですけれども、「基本的な考え方」の中の「3 ガバナンスのあり方」についてです。これは前回、下線入りで示された文章と同じなのですけれども、改めて文章にしてみても少し違和感を覚えます。それはどこかといいますと、一番最後のところにガバナンスは人口減少社会に的確に対応することにも資するといいますか、要するに合意形成が難しい課題についても、ガバナンスというのは有用だということで、むしろこっちがメインだろうと思うのです。

ずっと読んでみますと、合意形成が困難な課題に対して自治体がそれを集中させることが可能なようにするために、それ以外の事務処理の適正性を果たするのがガバナンスであると読めるのですが、そうではなくて、合意形成が困難な課題について解決する上でもガバナンス機能が重要なのだと、むしろそちらのほうが主ではないかと思っておりますので、通常のルーチン業務云々のためのガバナンスであると読み取られないように文章を工夫していただくと助かると思います。

○長谷部委員長 わかりました。

○清水委員 もう一点よろしゅうございますでしょうか。

これは細かい言葉の問題なのですけれども、下から2段落目「重複した役割を担うことになってしまわないよう」という、ガバナンス機能を担うさまざまな機関が重複することが懸念されているわけですけれども、逆に欠落しているケースもあるわけで、そういう意味では、重複というよりも、必要十分なガバナンス機能が発揮できるようという形にして

いただいたほうがよろしいかと思えます。

以上をお願いしたいと思えます。

○長谷部委員長 そうですね。連携しないで重複するのはまずいということなのですが、清水委員のおっしゃった点も考慮するべきだと思います。何か工夫ができるかどうか努力をしていただければと思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 文章的なことでもよろしいのですか。

○長谷部委員長 よろしくお願いします。

○大山委員 最初の現状認識というところがちょっと読みにくいという印象がすごくあって、1つは現状という言葉がたくさん出てくるのですけれども、「現状が続けば」と、要するに出生率などのことを言っているのか何を言っているのかよくわからないというのがあります。

2段落目の「現状のままであれば、大幅減、大幅増により」と、もっと悪くなるという意味だと思うのですけれども、「不均衡が続く」となっているのもう少し整理できたらなという感じがいたしました。

4段落目も「人口が半分以下、さらにその1/3では」と、半分と3分の1が続いているのですけれども、この前のほうは人口の話で、地域の3分の1ではということなのはわかるのですけれども、ちょっと読みにくいですね。

最後の2つの段落も、むしろ下から2番目の「人口減少社会にあっても」というほうが最終的なまとめなのではないかと思うので、順番を逆にしたほうがいいのではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長 いろいろ御指摘がございましたが、よろしくお願いします。

ほかにはいかがでございましょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 ガバナンスという言葉が出てくるのが4ページですから、何の説明もなくガバナンスの仕組みとか、ガバナンスはと使われて、もうちょっと後ろのほうを見ますと、長の役割のあたりで相当、13ページの最初の文章のあたりで、サービスの適切な処理だとか、組織目的が達成されるようにとかいろいろ書いてあるのですが、ガバナンスという言葉は、以前からいろいろ議論がありますけれども、必ずしも統一した用語法というか、この言葉でこれを指すというほど合意が生まれている言葉ではないと思うのです。

ここで言うガバナンスというのは何を指すのか。事務処理の適正な確保の要請に応えられるようなガバナンスの仕組みとは言っていますが、ガバナンスというのは一般的にはかじを取る、かじ取りという意味。方向性を示すとか内部統治をしっかりとするという意味で使われていると思うのですが、ガバナンスというのは、読み手からしますとこういうもの

であるということがある程度イメージとして定義されるような表現が最初にないと、ガバナンスというものを知っているものとしてずっとお話が進んでいきますけれども、そうかなと。ガバナンスというのはこういう意味で使いますという使い方をして進んでいったほうがよろしいのではないかと思います。

○長谷部委員長 学術論文ですと佐々木委員のおっしゃるとおりだと思のですが、そこはそれ、いろいろな見方、いろいろな理解があることも前提としつつ、議論は先に進んでいくというところはなきにしもあらずでございます。かといって、わからないままではまずいかもいけませんので、どういうことができるかいろいろと考えてみたいと思っています。そのようなところでよろしいでしょうか。

伊藤委員、お願いいたします。

○伊藤委員 今のところですけども、4ページの一番最初の段落では、合意形成が困難な課題について解決する。これは先ほど清水委員がおっしゃったところとも絡むところだと思いますが、2段落目は事務処理の適正性の確保の要請。さらにそれをチェックするというものがありまして、恐らくこれらがこの答申素案で言うところのガバナンスというものの機能になっているということだと思います。そこで、定義を明確に書くというよりも、ここの文章表現を工夫することで、これらの機能がこの答申で言うガバナンスなのだといいところをもう少し明確に書いていただければ、今の問題は解決するのかなと個人的には思っております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。一つの解決の方向性を示していただけたかと思えます。

さらにいかがでございますでしょうか。

そういたしましたら、とりあえずは第1のところは、また何がございましたら戻ってくるというところで先に進めていくことにしたいと思います。

「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」の点についてはいかがでございますでしょうか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 10ページに交流の意味を定義のような形で書き加えていただいたのですが、すなわち移住を促すための交流ということなのですが、交流人口とか現実に使われている交流の概念からすると、移住を促すための交流だけだとちょっと狭いのではないかという感じがするのです。この答申はあくまで移住を促進するための交流だけに限定しているということであれば別に構わないのですが、交流の概念としてはちょっと狭いのではないかという気がいたします。

○長谷部委員長 一般概念としてはそうなのかもしれないです。境課長、その辺は考え方としてはいかがですか。

○境行政課長 ここでは東京圏と地方圏のセクションにある記述でありまして、すなわち地方圏のことを書いてきて、三大都市圏のことを書いてきて、ここで東京圏と地方圏を取

り上げた。その取り上げた意味は、東京圏のみが大幅な転入超過だから、東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要があるのだと。したがって、東京圏と地方圏というセクションを立てて内容を検討したのだという構成になっております。

そのときに、人口移動ですから当然移住がそれにぴったり来るわけですが、移住だけではなくて、移住まではいかないのだけれども、交流というものもあるのではないかという御議論がありましたので、ここで言っている交流は通常の地域間交流みたいなものよりは、東京圏と地方圏にフォーカスした形で、もう少し狭いといいますか、もう少しフォーカスを絞った形での交流を取り上げるのですということ、移住を促すための交流という形で使っている。つくったほうとしては一応そういう形で案をつくらせていただきました。

○長谷部委員長 とりあえずはそのようなところでよろしいでしょうか。

ほかにはいかがでございましょうか。

地方独立行政法人についても前回御議論がございましたけれども、いろいろ説明も加えられてわかりやすくなったような気はいたしますが、ほかの点でもよろしいのですが、第2に関しまして、よろしゅうございますか。何かございましたらまた戻ってくるということで、それでは「第3 適切な役割分担によるガバナンス」の点はいかがでございましょうか。

清水委員、お願いいたします。

○清水委員 幾つかお願いしたいと思っております。

第1点ですけれども、これは前回あたり申し上げたのですけれども、13ページ、14ページを見ますと、内部統制の意味、表現なのですが、例えば14ページの④を見ますと「地方公共団体の事務の適正化」と書いてあります。私はこの表現がいいのではないかと考えております。法律にも財務に関する事務の執行、経営にかかる事業の管理ということで、事務という言い方をしますので、この言い方がいいと思うのです。

ところが、13ページの冒頭に「事務処理」という言葉が出てくるのです。事務処理は結構あちこちに出てきまして、前にもお話ししましたように、実は私がかかわっているところも事務処理の意味を非常に狭く捉えてしまったという失敗等もあります。ここは「事務」でいいのではないのかと私は考えております。そこを検討していただきたい。ぜひ誤解のないようお願いしたいと思っております。これは第1の「基本的考え方」にも「処理」という言葉が出てきまして、非常に狭い範囲を想定してしまいかねないのではないかと懸念しております。それが1点です。

同じ趣旨ですが、13ページ、(1) 基本的な認識のところ、第2段落目、①事務処理の適正性の確保が促されることなのですけれども、②に「マネジメント」という言葉が出てきます。マネジメントといいますのは、その下に書いてあります、基本的に長が事務を管理執行していくという、そういう長のマネジメントのことなのだろうと理解しておるのですが、それであれば、こちらが第一なのではないか。内部統制は経営者が構築するものですので、①として長のマネジメントの強化、あとは事務の適正性の確保という順序ではな

いかと考えている次第です。これが2点目であります。

14ページ、⑤の下の段落です。前回の議論を踏まえて修正していただいてよかったと思うのですが、権限と責任が長にあることについては制度的に明確化する。そして具体的な手続も制度化すべきと書いてあるのですが、その手続の意味するところが広く捉えられたり、狭く捉えられたりしかねないかなという心配もありまして、例えば制度化すべきではなく、手続も例示するとか、私は前回、ガイダンスという意味で発言させていただいたのですが、例えば例示することが望ましくあたりでどうなのかと感じているところです。これが3点目です。

4点目、17ページ、上のほうになります。監査委員だとか事務局の専門性を外部から見てもわかりやすくするというので、4行目ですが、研修制度のことが書いてあります。研修制度はいいと思うのですが、私は研修だけで終わるのではなく、これも一つの例だと思うのですが、研修制度を設け、修了要件を明確化するなどということさらには一歩、外部から見てもわかりやすくすることが望ましいのではないかと考えております。それが4点目です。

最後に5点目で、これは一番議論のあるところだと思うのですが、18ページの④の一番最後のところで「個別外部監査について、導入を促進する」云々ということで「監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要がある」と書かれています。これについては私も賛成です。答申素案では、監査委員監査充実の強化ということでずっと述べられてきて、突き詰めていけば包括外部監査も同じことだと思うのです。私は会議の冒頭、包括外部監査の意義はもう役割を終えたという表現をさせていただきましたが、実際いろいろ問題があって、機能しているとはなかなか言いがたい状況であると私は認識しております。ただ、この会議でもサポートされる先生もいらしたかと思うのですが、監査委員監査の充実が図られてくれば、必ずしも外部監査制度を広めるという必要はないのではないかと。そういう議論であったかと今までの議論の流れを記憶しているのです。ですので、④の冒頭ですが、確かに外部の目から補完する観点から有用であることは認めますが、必要に応じて利用しやすくする。例えば義務づけなどが本当に必要なかどうか。場合によってはそれを廃することも必要だと思いますし、ここに書いてありますように、条例で頻度を定めることができるようにすることが使い勝手をよくしていくためには必要なのではないかと考えている次第です。

それと関連しまして、その前の16ページには(3)の①の最後の段落に「外部監査制度の充実や」と書いてあるのですが、ここの「の充実」は要らないのかなと思っていて、外部監査制度や外部の専門的知見の活用ということが例示としてあって、これが外部の視点からの監査を充実することにつながっていくと思いますので「の充実」は要らないのかなと感じております。

とりあえず以上でございます。

○長谷部委員長 最初の2点、言葉遣いと優劣関係のところは、ほかの文章や法令との整

合性もとらなくてははいけませんので、ちょっと考えさせていただけますでしょうか。あと、修了要件も確かにわかりやすくするという点と、柔軟性ですとか余り上から締めつけているような感じになるというところも、ちょっとバランスをとる必要がございます。これも少し勉強させてください。外部監査の点ですが、ほかの委員の先生方の御意見もあるかと思いますが、そこも少しバランスをとらせていただければと思います。

今の清水委員の御指摘の点はほかの委員の方々、何かございますでしょうか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 理想は監査委員監査が本当に独立を保証されて、専門的な監査ができて、質、量ともに充実したことができればいいのでしょうかけれども、まだ議選も残りますし、OB監査も残りますし、そういう状況で、現状においては外部監査の果たしている役割というのは否定できないと思うのです。将来の課題としては、いろいろな監査のやり方があるのだらうと思うのですが、現状で外部監査を縮小といいますか、機能を弱めるようなことはかえって自治体のガバナンスにとって私は致命的になるのではないかという感じがします。

もっと言いますと、監査委員監査も、自治体によっていろいろな監査をやっているのですけれども、数値の問題とか事務処理上の問題とかにとどまっているものが多い。監査委員の報告書を見ても、特定の自治体などを見るとかなり細かい報告書などが出ているのを私は見たことがあるのですけれども、そうではないところ、一般の自治体の監査委員の報告書などは本当に薄っぺらい。単に収入を調定したものが徴収できていないみたいなもので終わっているような監査も結構見たりします。外部監査はピンキリがあるのですけれども、やはりテーマを深くえぐって行って、行政のやり方が問題だみたいな、監査委員監査では決して出て来ないような意見、指摘を出されているものもありますので、包括外部監査は現状として私はガバナンスの点で必要不可欠だと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

境さんのほうから特にございますか。

○境行政課長 一応、今までの監査についての議論をこのような形でまとめさせていただきましたので、委員の先生方に方向性も含めてもう一回見ていただければと思います。

○長谷部委員長 またさらにもうお願いいたします。

ほかにはいかがでございますでしょうか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 今御指摘のあった18ページの上のほうの個別外部監査のところは、私は中身はよくわかりませんが、この文章だけ読むと、結局何が言いたいのかよくわからなかったもので、もう少し整理していただければと思います。

それから、16ページの下「監査の専門性を高める方策」の最初の段落も、同じように慎重に考えるという話が載っているのですけれども、この文章は、選任することとされているが、慎重に考えるべきであるところとちょっとよくわからないので、これは恐らく、議論を振り返ってみますと、選任方法を変えようという議論がある。だけれども、慎重に考える

べきだという話だと思うので、その辺を少しはっきりさせていただきたいと思いました。

何度もしつこく申し上げているところなのですが、21ページ以下の議員の「幅広い人材の確保」のところですが、まず一つは、②多様な人材の参画で「少数だが高報酬の議員で構成される議会とすることも」といきなり出てくるのですが、これはかなり窮余の策というか、もうちょっと後に言ってもいいかなと思います。

次のページの③の立候補の話は、地方制度調査会の管轄範囲を超える話が入ってくるのでこういう書き方になると思うのですが、②のほうはもうちょっと書いてもいいのではないかと思います。例えばすぐどうするという事ではないですけれども、選挙制度の改革とか、被選挙権年齢をもうちょっと下げるとか、そういうことも検討する必要があるかもしれないぐらいのことは書いていただいてもよいのではと思います。これですと余りに、夜間・休日とか通年会期ももう決まっていることですし、もうちょっと書いていただきたいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 日本語のわかりやすさの点を含めまして、どうもありがとうございます。ただ、最後の点はこれからはちょっと難しいかなというのが私の感覚なのですが。

○大山委員 やるとお書きになる必要はないのですが。

○長谷部委員長 もちろんそれはそうなのですが。

佐々木委員、お願いいたします。

○佐々木委員 議会のところで18ページの「基本的な認識」という項目ですが、下から2行目から「そのような環境の中で」から次のページの上から3行目までが何を言っているかよくわからないのです。議会の役割そのものでは、決定機能、監視機能、提案機能あるいは民意の集約機能と私に分けると4つなのですが、それはそれとして、「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」。これが1つだとして、また同じようなことを言っているような感じがするのですが、「内部統制体制の整備及び運用や監査委員の監査の監視機能の強化等の状況」からどこにかかるとか。「や地域の実情を踏まえ、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等」。議会の監視機能に限定して述べてはおおると思いますけれども、内部統制の体制や監査委員の監査などが十分機能しているか。それをチェックするという事で、後ろのほうがよくわからない。「地域の実情を踏まえ、政策の有効性やその是非」というのは、もちろんそれは監視機能でもあるのですが、議会の決定に関していろいろ議論をすべきところなのだろうと思うのですが、この文章は二つ、三つのことを無理して合わせていっているのかなという感じなのですが、どうなのですか。

○長谷部委員長 御指摘のとおり、政策の有効性やその是非についてのチェックをする。その前は前置きだと思いますが、前置きが長過ぎてちょっとわかりにくいというお話だとすると、もう少し文章を切るなり、日本語の工夫はできるかもしれないです。

○佐々木委員 議会の監視機能を言おうとしているのですね。

○長谷部委員長 いろいろチェックをするということで、監視機能を適切に発揮するということなのだろうと思います。

○佐々木委員 ガバナンスに絡めて言えば、それは監視とか監査、統制というものもあるでしょうけれども、やはり決定に当たってきちんと審議を深めるとか、そういうものも重要でしょうし、住民のいろいろな民意を審議の場に生かすという民意の集約機能も強化するというのは、私は自治体のマネジメントという点で見ますと、やはり議会の重要なガバナンスに機能する役割かなと思います。その後は人が足りないとか、政務活動費の使い方が云々という話にいきなり行くものですから、議会というものの基本的な認識という割には書いている中身が監視機能に限定しているのかなと。

○長谷部委員長 委員のおっしゃる点は「基本的な認識」の最後の段落ではそれなりにカバーしているのですが、少し強調が足りないぞというお話だとすると、何らかの工夫が必要であるかもしれないかなと思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

小林委員、お願いいたします。

○小林委員 18ページの⑥のところですけども、全国的な監査共同組織が、監査基準の作成ということも書いているのです。でも、監査基準については16ページのところで地方公共団体が共同して定めるとなっていますので、監査基準の作成の支援ではないかと思うのです。

もう一つが、22ページ、(1)の真ん中辺で、これは文章がよくわからないのですけれども、「例えば」のところですが、「長が監査について統一的な監査基準を作成することや」とありまして、これは恐らく「説明責任を果たす」にかかるのではないかと思うのですけれども、仮に「説明責任を果たす」にかかるのであれば、何も監査基準のことで説明責任を果たさなくてもいいような気がするのですけれども。ましてや「監査基準を作成する」となってしまうと、これはとんでもないことになりますので、ここは要らないのではないかという感じがします。

2点目なのですが、24ページですが、住民訴訟は、財務会計行為が対象というのは全然争いが無いといえますか、当然のこと。まさにそれが事務監査請求との一番の違いといえますか、本質なのです。

4号訴訟というのは債権の管理の問題で、損害賠償とか不当利得が実体法上発生しているのに、それをなかなか長が行使しないという状態。ただ、債権の管理ですから財務会計上の行為であるのは間違いない。対象については、財務会計上の行為なのですけれども、実際の裁判の訴訟物は何かといったら、これは単なる不法行為に基づく損害賠償請求権なのです。つまり、4号訴訟というのは不法行為に基づく損害賠償請求権とか不当利得に基づく不当利得返還請求権が訴訟物のはずなのです。ですから、国賠の求償とさほど変わらないのです。ここでは、金銭の支払いを請求するから一緒だということを書いているのだけれども、金銭の請求というところにウエートがあるわけではない。金銭の請求というの

は単なる給付訴訟なので、当たり前のことなので、当たり前のことを書いてもしようがないので、書くとしたら、実体法上の請求権、求償のほうも4号訴訟のほうもどちらも実体的な請求権の行使という点で同一とか、そういう表現のほうがいいのではないかという感じがします。

○長谷部委員長 さようでございますか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 御説明がわかりかねたのですが、4号請求で問題になっているのは債権の管理だというのは3号と混乱をしているのではないか。つまり、4号請求だと市長が違法な契約を結んで、損害を与えたときに、市が市長に対して損害賠償請求権を行使せよということもありますね。そのときの契約を財務会計行為と見ているので、小林委員がおっしゃっているようなケースばかりではないのではないかと思いましたが。

○小林委員 4号訴訟を私も裁判で何度か担当しましたがけれども、実際はいろいろなものが含まれるわけなのです。判例にもありますけれども、談合に基づいて自治体が損害をこうむった。談合がなかったら本当は1億円で工事ができていたのだけれども、談合をされたおかげで1億2,000万円かかってしまった。このような場合は、そもそも財務会計行為が違法、無効だから損害賠償請求権が成り立つのではなくて、そもそも単なる不法行為の問題。まさにこれは真正怠る事実。4号訴訟の中にはもちろん財務会計の違法、無効が前提にならないと発生しないものもあるけれども、そうではないものも含まれている。極論を言えば、例えば庁舎をぶっ壊した人が出てきまして、いつまでたっても市長が損害賠償を起ささない。このようなものも4号訴訟に入りますが、それは普通の不法行為です。

○太田委員 その点を争ってはいないですが、そればかりではないでしょうと言っているわけですね。

○小林委員 今言っているのは、求償の問題も4号訴訟の問題も、民法上の不法行為で片づくケースがあるのは事実ですから、その点で同一だということなのです。もちろん全部ではないですよ。

○長谷部委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 全部ではないのは結構ですが、庁舎を誰かが壊して、損害賠償請求権を行使しないのがけしからんで4号請求。こういうケースもありますけれども、そのときは求償の話をしているのではないですね。加害者に対して損害賠償請求権を行使しなさいと言っているだけで、求償の話をしているわけではないから、どちらかというところ、そのケースを出されると国賠と比較するのはおかしいという話をしている話になってしまいます。結局のところ、公務員を攻撃する場合、国家賠償責任を払った後で求償するケースと、自主的に損害賠償責任を追及していくケースとでバランスを合わせないといけないのではないですかという意見が一方にあり、私はそれは局面が違うし、財務会計行為に限られているのだから関係ないでしょうという話をやっているだけであって、小林委員のおっしゃったケースがつけ加わったとして、特に議論状況が変わるわけではなさそうな気がします。

○小林委員 言っているのはあくまでも4号訴訟の訴訟物と、求償の場合の訴訟物はさほど変わらないということです。

○長谷部委員長 小林委員のおっしゃるのもそのとおりだし、太田委員のおっしゃるのもそのとおりだと思うのですが、ここはいろいろな委員の御発言を丸めてこういう形で対比されていますので、太田委員はかえって自分と違う話のところを弁明していただいて、大変御苦労さまでございます。もう少しわかりやすいやり方があるかどうか少し考えさせていただいてということで。

○小林委員 制度と対象で見るのか、実際の訴訟の中身で見るのかという違いかなと私は思っているのですが。

○長谷部委員長 それだけでも実はないような気が私はしておりまして、少し勉強させてください。

ほかにはいかがでございましょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 議会にこだわりますが、20ページの⑤ですが、何度か申し上げ、なかなか載ってこないものですから、あえて申し上げます。議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議員の研修を充実しない。事務局職員の資質の向上を図りなさい。小規模な市町村については事務局の共同設置なども考える必要がある。あと、議会図書室というものが出てくるのですが、今、地方議会あるいは地方議員の動きなり、彼らが欲しているものを見ますと、こういうさらっとしたものももちろん必要ですけれども、議会活動に関する議員への研修の充実や、その後に法制担当を置くなど、議員活動の支援、議会事務局職員の資質の向上。議員立法だけではもちろんないのですが、議員の条例などの審議についてもある程度法知識などを必要とすることが非常に多い。そこで、法制局という話も前は申し上げていますが、そういう組織をつくるということは少し置いておくとして、法制担当を置くなど、議員活動の支援という。それは多分、政務活動費の使い方に若干絡むかもしれないけれども、そういう1項目があったほうがいい。これは何度も申し上げてきておりますが、少数の意見なのででしょうか。議員の方々から聞いてみるとわかりますが、私は世の中を見るとそうでもないと思うのです。

○長谷部委員長 恐らく議会の規模にもよるところもあるかなとは思いますが、果たして一律に書き込んでいけるかどうか。そのところがいろいろあるかなという感じはしております。

ほかにはいかがでございましょうか。

池内委員、お願いいたします。

○池内委員 ガバナンスの中で役割を長、監査委員、議会、住民で分けてある中で、今も話に出ているように、人的課題をかなりいろいろなところで入れてあるかと思うのですが、この中で長については権限や責任という書き方ではあるのですが、ただ、全体的に見たときにガバナンスを進める上で一番意識啓発をしないといけないのは、長ではないかという

気がするのです。長の「基本的な認識」のスタートが「地方公共団体における」というところから進んでいるのですが、長の資質とかそういうことはないにしても、ガバナンスの認識が必要なのか、意識的なものは上のほうに書く必要があるのではないかという気がするのです。

○長谷部委員長 御指摘の点については、責任も権限も長にあることはかなり明確には書いてあると思うのですが、もうひと押しあったほうがよろしいと。

○池内委員 もうひと押し、「基本的な認識」の一番上は、実際、ガバナンスの必要性を長がしっかり認識することが重要だと思っていますので、その辺は長の力量によるということが大変出てくるかと思えますので、その辺は入れなくていいのかなということで御意見を申し上げました。

○長谷部委員長 では、ちょっと検討させていただければと思います。

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 佐々木委員が問題にされている18ページから19ページにかけての議会の基本的な認識なのですが、私も改めて見直すと随分監視機能の話ばかり言っているなという感じがします。昔、佐々木委員と議会機能の捉え方で対立したなという感じはしますが、それにしても、監視機能しか持っていないというわけではなかろうという点は多分意見は一致していたはずであって、何で監視機能ばかり表に書いたのかがよくわからない。これはガバナンスをやっていくということは、長が日常的にやっている事務処理に対して監査をし、監査委員がかかわり、議会がかかわり、住民がかかわるということで、いわば監視機能は実は議会の中でもそんなに固有ではない。意思決定とか、議決機能は固有だから、それは役割分担とかを議論しても、議会がやる以外ないのだけれども、監視機能に関しては実はほかにもやる人がいるので、役割分担が要するという観念で結局、監視機能の話ばかり書いているのか。

そうだとすると、後ろのほうに「以上を踏まえ」と出てきて、ここで初めて「団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会」と唐突に出てくるのですが、それであれば、冒頭にこういう機能を持っているということはきちんと議会の機能として書いた上で、とはいえ、現在の役割分担というコンテキストからすると、みんなが共通するような監視機能について注意を向ける必要があるという書き方にしておいたほうが要らぬ議論の混乱を招かないで済むのではないかという気がしました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。いろいろと工夫ができるかどうか考えてみようと思います。

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 先ほど池内委員の発言されたこととも関係するのかもしれませんが、この調査会で今まで議論してこなかったかもしれませんが、長の役割というときに、暗黙のう

ちに他の執行機関との関係というものも背後にはあったかとは思いますが、文章の長についての記述の最初のところで触れておくといいのかなと思います。多様な他の執行機関がございます。

○長谷部委員長 会長、お願いいたします。

○畔柳会長 一番最初に清水委員が指摘された「事務処理」ではなくて「事務」という言い方のほうがいいのではないかという、そのときの事務の範囲は政策、企画みたいなものまで入るような事務なのでしょうか。そこだけ清水委員にお伺いしたいと思ったのですが。

○清水委員 内部統制のところでの事務を申し上げたのですけれども、政策まで入るかといいますと、監査で言うところの財務に関する事務の執行という言い方をしたときには、政策の企画立案までは入りません。

○畔柳会長 長のいろいろな使命あるいはガバナンスの内容とか、人によってイメージするものが少し違うような要素が随所に今回の議論の中で出てきていると思うので、最終的にその点を、少なくとも長のところでイメージするもの。監査委員のところではイメージするもの。内部統制のところという言葉の使い方は、一応この委員会で統一したほうがいいのかと思ったのですが。

○長谷部委員長 余りバランスがとれないようにならないような、偏らないような言葉の使い方になるように進めてまいりたいと思います。

太田委員、お願いします。

○太田委員 今さら蒸し返すつもりはないのですが、今後、総務省のほうで検討される際に考えていただきたいことがあります。24ページの軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直す問題ですが、住民訴訟制度の見直しということで議論してきたわけですが、実は最近、判例を仕事で見えていますと、市町村がみずから昔の市長を相手に損害賠償請求をしているケースがありまして、特に私が見て印象に残ったのは、1億円ぐらいのかなりの額を追及した三重のケースで、合併した市町村が合併前の村長が適当な契約を結んで、これは許せんということで損害賠償請求をしたというケースです。具体的な市の名前は忘れちゃったけれども、これは高裁レベルで認容して、確定したということなのですが、こういう場合も軽過失責任の追及のあり方を見直す範疇に入るのか。範疇に入れるとすると、それは要するに損害賠償責任を負うのはどのような場合かという実体法上の問題であって、住民訴訟に限った話ではないということになります。それは地方公共団体の後ろの執行部の決定も縛ることになります。長があえてやるというならとめるつもりはないが、住民がやるのは困る、住民訴訟に限ってだけだということになると、要するに訴権を与える条件をいじるという話になるのですが、これは何で住民だけ制限するのという問題ができます。

私もその判例を見たのは最近だったので、今さらの話なのですが、もし総務省のほうで地方自治法改正をされるなら、この問題は自分たちで検討されることになります。地制調の権威なく自分たちで検討されるわけですから、その部分はもう少し明確に考えていただ

きたいということと、こういう書き方になっているのは、つまるところ、軽過失免責と書こうとしたアイデアがある種潰されたということもあるので、実体法の問題になっているのか、訴訟の問題になっているのか、訴訟の問題になっているとすれば、なぜ訴訟の問題だけ限定するのか等々の部分、なぜ免責するのか、放棄ではないのかの部分をもう一度クリアにして改正作業を行っていただきたいと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。今後に向けての御注意ということだと思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

時間はまだあるのですが、本日のところはこのようなところで議論が尽きたと考えてもよろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、本日、皆様、貴重な御意見をさまざま賜りました。改めて事務局のほうで整理をしていただこうと存じます。

次回ですが、本日、皆様にお示ししました「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」ですが、地方六団体から意見を聴取する場を設けたいと考えております。日時ですが、11月30日月曜日の10時からを予定しております。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡が行くはずですので、よろしく願い申し上げます。

それでは、これを持ちまして、本日の専門小委員会は閉会といたします。

どうもありがとうございました。