

○長谷部委員長 それでは、時間が参りましたので、第27回「専門小委員会」を開始いたします。

本日ですが、前回、第26回にお示しいたしました「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」につきまして、本日御出席をいただいております地方六団体の皆様から御意見を伺いたいと考えております。

まず、本日御出席をいただきました地方六団体の皆様を御紹介申し上げます。

全国知事会副会長の埼玉県知事、上田清司様でございます。

全国都道府県議会議長会会長の埼玉県議会議長、本木茂様でございます。

全国市長会相談役の茨城県守谷市長、会田真一様でございます。

全国市議会議長会会長の香川県高松市議会議長、岡下勝彦様でございます。

全国町村会行政委員会委員の東京都奥多摩町長、河村文夫様でございます。

全国町村議会議長会会長の三重県朝日町議会議長、飯田徳昭様でございます。

それでは、早速ではございますが、意見聴取に移りたいと存じます。

まず、各団体からそれぞれ10分以内を目安に順に御説明を頂戴したいと考えております。全ての御意見を伺った後に質疑応答等を行うこととしたいと存じます。

それではまず、全国知事会の上田様より、よろしくお願い申し上げます。

○上田知事 まず、長谷部委員長、畔柳会長を初め、各委員の皆様には、よりよい地方自治の制度設計に対して日ごろからさまざまな御指導、御支援を賜っておりますことを厚く御礼申し上げます。そしてまた、発言の機会をいただきましたことにもお礼を申し上げます。

全国知事会では、先般、この答申素案が公表された後、全都道府県に意見照会を行って、本日はその意見を総合して発言する形になっているわけでございます。どうぞよろしくお願いいたします。

まず、基本的な考え方についてでございますが、今回の素案は、全般的に小規模な自治体を念頭に置かれている部分が多く、その意味では、都道府県にそのまま適用できないものがあると思っております。また同じ意味で、この素案は都道府県と市町村との関係のみに焦点が当てられ、国と地方の役割分担については言及されていない。このように思います。

持続可能な行政サービスの提供には、国の地方に対する関与を縮小し、国から地方へ権限と財源を移譲することが本来的に必要なことを総論として申し上げたいと思っております。税源の配分の6対4の問題や臨時財政対策債など、大きな課題もありますので、この点もぜひ頭の隅に置いていただければありがたいと思っております。

第2の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「1 広域連携等による行政サービスの提供」でございますが、今後、行政サービスの持続的な提供を行っていくために広域連携が重要となるのは素案に書かれているとおりでと思っております。素案では、連携中枢都市圏の推進がその中心的考え方だと示されております。しかし、連携中枢

都市圏になり得るのは、多くの県で県庁所在市を中心とする一圏域になっておりますので、例えば、北海道や東北、山陰、四国、南九州など広大な空白地が存在し、特に日本海側では、県庁所在市を除けば新潟県に二圏域が考えられるのみ。このような配置図になるかと思えます。こうした空白地においても活用ができるような連携中枢都市圏以外の広域連携のあり方についても国の支援のあり方を含め、さらに検討を深める必要があるのではないかと考えております。

その上で、都道府県の補完であります。素案にありますように、補完が容易にできる業務と非効率的な業務がありますので、実質的に強制することはせずに、地域の実情に応じて地方の自主的な判断により実施できるような制度にしたらいかがかと思えます。実際に都道府県が市町村の事務を補完する場合の財政面の制度についても、しっかりと検討をしていただきたいと思っております。

なお、市町村間の広域連携が困難な地域限らず、都道府県による補完を積極的に検討してもいいのではないかという意見もありました。

また、先ほど述べた意見とも関連いたしますが、市町村による広域連携をさらに進めるため、連携中枢都市圏及び定住自立圏の要件緩和を求めたらいいのではないか。このような提案が幾つかの県から出されております。

三大都市圏、東京圏と地方圏についてでございますが、素案では、三大都市圏においては危機意識が十分であるとは言えないとの記述がございますが、この三大都市圏の定義もなかなか難しく、少なくとも東京、埼玉、千葉、神奈川の一都三県では、一都三県の地方創生に関する連絡会議を設置し、積極的に取り組んでおります。関西広域連合でも取り組みを進めたりしておりますし、大都市圏でも急速に進む少子高齢化問題に対する危機意識がございます。さらに三大都市圏といえども、過疎の地域が既に存在したりしております。既に埼玉県北部のエリアでは複式学級などが存在しています。そういう意味で、三大都市圏の定義なども明らかにされていけばもっとクリアになるのかなと思っております。

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「2 外部資源の活用による行政サービスの提供」であります。地方独立行政法人の活用が提言されています。これに関しては、選択肢を増やすという点では有用ではないかという意見が多数であります。メリット・デメリットを比較しながら進めていく必要がある。このように考えているところでございます。

なお、複数の自治体による地方独立行政法人の共同設置や共同利用ということが必要になるのではないかといった意見もございました。

第3の適切な役割分担によるガバナンスの「1 長」の内部統制であります。

内部統制に関しては、埼玉県では、財務会計事務の適正化のため県内4カ所に管内の各地域機関の財務の審査や指導を行う職員を配置し、チェック機能を強化したりしております。また、行政監察幹などを設置して、全庁的な行政監察なども行っております。何らかの形で服務規律の確保を担保するような仕組みを整備しておいと思っております。各都道府

県においても同じような事情ではないかと思っております。

したがって、新たな体制整備や運用については、事務の増加や費用対効果なども考えなければならないのではないかと考えております。そこで、効果に見合わない費用や労力を地方公共団体に強いることのないよう、自主性を尊重し、実情に合わせた対応ができるようにするとともに、制度化に当たってはその点に留意して検討をお願いしたいというのが大筋の意見でございました。

適切な役割分担によるガバナンスの「2 監査委員等」についてでございます。

統一的な監査基準については、監査体制の脆弱な市町村に対して支援の観点から、その必要性は理解できるという判断でございまして。実際の基準の策定に当たっては、都道府県の自主性が損なわれないように基本的な方針に留めることや地方公共団体の規模や体制を踏まえて柔軟に対応できるものとしていただきたいと思いますと考えております。

なお、監査委員等の専門性を高める方策などについては、識見監査委員や議選監査委員、事務局職員などの別や、都道府県か市町村かによっても必要な研修は異なると思われまゝです。各地方自治体が柔軟に決定してやっていくものではないかと考えております。

議選の監査委員に関しても、議会はもともと監査の能力を持った方々が議員としておられます。その上に公認会計士などの監査委員と一緒に議選監査委員として活躍されることで、違った視点で議会を見るチャンスを得たりすることから、議選の監査委員についても、より専門性の高い形で、また議会に戻られるという意味で、意味があると思っております。

一方では、こうした議選の監査委員が要るか要らないかということに関しては、まさしく地方自治でありますので、各地方公共団体が自主的に決定できるということが望ましい。このように考えております。

全国的な共同組織の構築については、特に小規模な市町村の監査体制の支援や機能確保の観点から必要性も認められますので、さらに検討を深めていただければありがたいと思っております。その際、全都道府県監査委員協議会連合会あるいは全国都市監査委員会、全国町村監査委員協議会との関係を整理する必要があるかと思っております。仮に新たに構築するとすれば、地方の自主性確保の観点からも、国ではなく、地方団体の共同の組織にしてはいかかかと考えております。

適切な役割分担によるガバナンスの「3 議会」の、決算の審議についてでございますが、決算不認定の場合には、長の説明責任を果たす仕組みを設けるのであれば、当然にその前提として長への不信任表明など、決算認定を政争の具としないために、議会側にも決算不認定に当たって、認定しない事項、理由等を明示しなければならない仕組みにすべきだと思っております。長側の反論権などについても考えるべきではないかと思っております。

「4 住民」でございまして、軽過失の場合の損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方の見直しについては、創意工夫を凝らしてチャレンジする優秀な職員の確保や、国家賠償法とのバランスの視点から評価できるという意見がほとんどでございました。

損害賠償請求権の放棄についてでございますが、この損害賠償請求権の訴訟係属中の放

棄の禁止については、一部の県から、議会の権能を縮減することになる、あるいは事案は様々であるので、放棄の時期については現行制度と同様に議会の判断に委ねるべきではないかという意見がございました。

各都道府県の意見を総合した形で述べさせていただきました。若干一部の意見を紹介させていただきました。

終わります。ありがとうございました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、全国都道府県議会議長会の本木様より、よろしく願い申し上げます。

○本木議長 全国都道府県議会議長会会長、埼玉県議会議長の本木茂でございます。

本日は発言の機会をいただき、感謝を申し上げます。

初めに、答申素案の第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について意見を申し上げます。

広域連携等による行政サービスの提供について、連携中枢都市圏、定住自立圏を推進することとされておりますが、都道府県といたしましては、市町村間の広域連携が困難な地域における補完など、広域自治体に期待される連絡調整機能、補完機能を市町村と協議して、適切に発揮していくべきであり、議会としてもこうした取り組みを支援していきたいと考えております。

次に第3、適切な役割分担によるガバナンスのうち、議会にかかわる事項について意見を申し上げます。

本日も資料として提出をしておりますが、昨年6月2日開催の専門小委員会において、議会三団体は重点5項目を検討課題として提出いたしました。答申素案を拝見いたしますと、20ページにあります議会の決算審議結果に対する長の説明責任以外の項目については検討が深められておらず、まことに残念に感じるところであります。

特に地方議会議員の責務の明確化については、第29次地方制度調査会において、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討するとされているにもかかわらず、素案の21ページ、(3)の①議員の位置付け・役割の明確化では、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあるということしか示されておられません。

地方議会議員が本会議、委員会において行政に対する監視や政策立案を行うためには、地域住民との意見交換など、ふだんの議員活動が重要であります。こうした議員活動への住民の理解が十分得られていないのが現状であります。議会が住民に期待される機能を十分発揮できるようにするとともに、議員の責務を果たすのにふさわしい活動基盤を強化していくためにも、地方制度調査会としてしっかり検討を深めて、地方議会議員の責務等の考え方を示すべきではないかと考えます。

また、19ページの②議決事件の対象についてであります。議会の議決事件の拡大についても、第29次地方制度調査会において、議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきであるとの答申が出されております。議決対象の基準は政令で定めるのではなく、議会が決めることこそが地方分権ではないでしょうか。議会の自立性拡大のため、速やかに実現されるよう地方制度調査会の考え方を明確に示すべきであると考えております。

さらに、19ページの①議会招集についてであります。議長への議会招集権の付与については、現在、一定の条件のもと、議長に招集権が付与されていることから、招集権が長に専属されていると考える必要はありません。議会は自己の活動を自律的に決定すべきであり、議長が招集する制度とすべきであります。御検討をお願い申し上げます。

以上で全国都道府県議会議長会からの発言を終わります。

ありがとうございました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、全国市長会の会田様より、よろしく願い申し上げます。

○会田市長 全国市長会の相談役を務めております茨城県守谷市長の会田でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

都市自治体を代表いたしまして発言する場を設けていただき、感謝を申し上げる次第でございます。

現在、人口減少社会に対応するため、それぞれの都市自治体ではさまざまな取り組みを進めているところであります。そうした取り組みの1つとして、前回、第30次地方制度調査会の答申に基づき、地方自治法の改正が行われ実現した連携中枢都市圏も、各地で取り組みが進められております。今回も新たに複眼型の連携が示されるなど、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ついて答申素案をまとめていただきました委員各位に感謝を申し上げる次第でございます。

時間も限られておりますので、論点を絞って意見を述べさせていただきます。お手元の配付資料に沿って説明させていただきますので、よろしくお願い申し上げます。

まず、行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制についてであります。

これまでも都市自治体では、住民サービスの向上と業務の効率化の両立を図りながらさまざまな行政改革に取り組んでまいりました。現在では、窓口業務のように、公権力の行使が含まれる業務につきまして、部分的委託は可能であるものの、一括した外部委託はできず、メリットが少ないために、外部委託は行いづらいことが課題となっております。今回答申素案で示されておりますように、地方独立行政法人を活用できるようになれば、公権力の行使が含まれる業務を一括して外部委託できることとなり、そのような選択肢がふえることはさらなる業務の効率化、市民サービスの向上につながるものと考えられるために、実現に向けて検討を進めていただきたいと思います。

次に内部統制体制の整備及び運用のあり方についてであります。

内部統制体制を整備及び運用する権限と責任は長にあるとされておりますが、これまでも都市自治体では、業務上のさまざまなリスクに対応してきたところでございます。内部統制体制の整備及び運用に当たり、基本的方針を長が作成、公表することとされておりますが、どのような体制を整備すべきかが具体的に示されておられません。我々都市自治体といたしましては、イメージしづらいところでございます。長が何をすべきかを具体的に示していただきたいと思っております。また、都市自治体は人口規模など、それぞれ置かれている状況が異なるために、内部統制の制度設計に当たりましては、全国一律ではなく、自治体の規模や実態を踏まえ、過度な負担とならないようにする必要があると思われま

す。次に監査に係る全国的な共同組織の構築についてであります。

効率的・効果的に監査委員等の専門性を確保するため、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示されておりますが、監査をする側の独立性も重要な観点であると思われま

す。また、地方公共団体に共通する監査基準の作成に当たっては、人口規模など地域の実情に応じたものとなるよう配慮する必要があると思われま

す。最後に住民訴訟制度等の見直しについてであります。

住民訴訟につきましても、現行制度におきましても、故意や重過失の場合のみならず、軽過失の場合にも首長等に対し膨大な損害賠償責任が追及され得るものとなっており、首長等への萎縮萎縮効果が指摘されてきたところであります。全国市長会ではこれまでも住民訴訟制度における首長等の賠償責任について、国家賠償法における公務員個人の賠償責任との均衡を図る観点からも、責任要件を故意または重大な過失があったときに限定することなど、制度の改正を求めてきたところであります。今回の答申素案に住民訴訟における軽過失免責を盛り込んでいただき、感謝申し上げる次第でござい

ます。ぜひ実現をお願いしたいと思います。なお、地方議会に関しましては、我が国の二元代表制における長と議会の関係について、均衡と抑制の状態が望ましいと考えております。このことから、地方議会の制度や運営のあり方につきましても、慎重な議論をお願いしたいと思います。

以上、全国市長会からの意見とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

ありがとうございました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、全国市議会議長会の岡下様より、よろしくお願い申し上げます。

○岡下議長 全国市議会議長会会長を仰せつかっております高松市議会議長の岡下勝彦であります。

本日は、答申素案についてこのような発言の機会を設けていただきまして、大変ありがとうございます。

他団体との発言と重複をするところもござい

まず第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1、広域連携等による行政サービスの提供についてであります。

各市町村はこれまで、従来からの広域連携制度であります一部事務組合、広域連合、事務の委託と広域行政の制度を活用しまして、消防、ごみ処理、介護認定の審査、上下水道や学校給食など、共同処理により大きな成果を上げてまいりました。また、定住自立圏、連携中枢都市圏など、新たな広域連携の取り組みも現在、推進をされております。こうした広域連携は、地方創生を推進し、地方の活力を取り戻し、高めていく上で大変重要な取り組みであると考えております。

私の地元高松市におきましても、平成21年3月に定住自立圏の中心市宣言を行いまして、近隣2市5町との連携協定のもと、さまざまな取り組みを行ってまいりました。そして現在、取り組みをさらに充実させる形で連携中枢都市圏へ発展的に移行するため、本年9月に連携中枢都市宣言を行ったところであります。

答申素案では、連携中心都市圏に関して、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、いわゆる複眼型の連携中枢都市を認める方向性が示されておりました。連携中枢都市圏、定住自立圏を形成できる措置があるものの、人口要件を満たしていない昼夜間人口比率がわずかながら1に届いていないなどの地域においても、地域の実情に応じた連携を図ることができるよう、意欲がある自治体を後押しするような取り組みにしていきたいと思っております。

また、連携中枢都市圏、定住自立圏等のさらなる推進を図るため、財政支援措置の拡充をお願い申し上げたいと思っております。

次に第3、適切な役割分担によるガバナンスの3、議会に関してでありますけれども、議会三団体の5項目の要請事項のうち、素案の20ページの④決算審議で、決算不認定の場合、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あるとされたことにつきましては評価をしております。

しかしながら、他の4項目につきましては、今回も引き続き検討、慎重に検討あるいは全く言及がないなど、大変残念であります。特に議長の議会招集権については、これまで臨時会招集請求権、長が招集請求に応じない場合の招集権が付与されたところであり、定例会を含めた招集権自体を議長に付与しても、何ら不都合はないように思われます。二元代表制のもと、議会のチェック対象である長の招集のもとでなければ議会を開くことができないのは全く不合理であり、早期の実現に向けて明確な結論を出していただきたいと思っております。

また、契約の締結、財産の取得、処分の議決対象範囲については、先ほど都道府県議会議長会の本木会長様から御発言がありましたように、第29次地方制度調査会答申において、拡大すべきとされたものの、その後、関係法令の改正等を行われておらず、甚だ遺憾であります。速やかな対応をしていただくよう、お願いいたします。

さらに、地方議会議員の法的位置づけの明確化、予算修正権の制約の見直しについても、

地方分権時代における地方議会の役割、責任の増大を踏まえ、できるだけ早期に実現をしていただきたいと考えております。

以上、答申素案に対する意見とさせていただきます。

ありがとうございました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

では、続きまして、全国町村会の河村様より、よろしく願い申し上げます。

○河村町長 全国町村会行政委員であり、東京都奥多摩町長の河村でございます。

本日は、地方制度調査会専門小委員会におきまして発言の機会をいただき、大変感謝を申し上げます。また、長谷部委員長さん並びに委員の皆様方におかれまして、各答申案の取りまとめに向けて大変な御尽力をいただいておりますことに対しましても、心より敬意を表する次第であります。

それでは、答申案につきまして、何点か全国町村会として意見を申し述べさせていただきます。

最初に、7ページの都道府県の補完についてであります。

市町村の事務の中で道路等のインフラ、地域保健、職員研修等、既に都道府県でも実施している同種の事務から、都道府県が補完することについては、今後の都道府県の事務として適当であると考えております。

ただし、答申案にも記載されているとおり、「都道府県の補完は市町村の申し出等により、市町村の状況に応じて市町村と都道府県が協議して行うとすべき。」と8ページの(b)－1にありますとおり、都道府県の側が申し出ることのないようにすべきであると思えます。

次に11ページの2の外部資源の活用による行政サービスの提供についてであります。

素案では、窓口業務については、「民間委託を進めていくことが有力な手段の一つと考えられる」としております。その意見には賛同いたしますが、町村の中には、「役場職員と住民が接する貴重な機会であることから、民間委託による方法ではなく、役場職員がみずから対応すべきである。」という根強い意見もあることから、それらの意見を踏まえた上で制度設計をしていただきたいと考えております。

次に13ページの内部統制のあり方についてであります。

内部統制システムの構築を義務づけている民間企業と我々のような地方公共団体では、性格を異にするものであります。素案の趣旨に反対はいたしません、果たしてそこまで厳格な内部統制体制を整備する必要があるのか疑問を感じているところであります。

内部統制システムの構築を民間企業に義務づけた趣旨は、業務の適正を確保するためには一定以上の規模の会社に組織が適正に運営されていることが必要であるとの考え方に基づくものであると考えます。

一方、地方公共団体の財務を含む運営につきましては、地方自治法で大綱が規定されており、私ども長は事務分掌等に関する規則や財務規則、物品管理規則及び事務決裁規程等を制定し、地方公共団体における事務の執行方法について明文化の上、公表までしており

ます。既に行政の組織及び運営等について、法令による厳格な制限が課せられているのが現況であります。

なお、民間企業における代表取締役は株主総会で選任された取締役役員により構成される取締役会が選定し、株主総会で直接選任されるものではありません。一方、地方公共団体の執行機関である長は、住民による直接選挙であり、地方公共団体の長は常に選挙を抱えながら不祥事等の発生に対して常に細心の注意を払いつつ、その業務を執行しております。

このように民間企業と地方公共団体では、根本的に異なることから、ガバナンスについて民間企業の論理を導入することは、もう少し地方公共団体を説得できるような記述が必要ではないかと考えております。

次に15ページの監査委員等についてであります。

効率的・効果的に監査の専門性が確保されるよう、地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織を構築し、共通する監査基準の作成や研修の実施、人材のあっせん、監査事務の助言等を行うこと、特に小規模市町村等からの求めに対して監査支援を行うことは妥当な提案であると思います。具体的には、制度設計に当たっては、現場である町村の意見を十分踏まえたものとしていただくとともに、費用負担が発生する場合には、過重にならないような十分な財政措置を講じる必要があると考えます。

次に20ページの決算審議についてであります。

議会が決算認定をしなかった場合、長が説明責任を果たす仕組みを設けることについては、既に執行済みの予算であることから、その具体的な制度設計に当たっては、町村の意見を十分踏まえていただきたいと考えます。

最後に23ページの国家賠償法上の求償権との関係についてであります。地方公共団体の長や職員が行政活動の結果、地方公共団体に損害を与えた場合の賠償責任については、長や職員の萎縮効果を低減させること等のため、軽過失の場合における長や個人への追及のあり方を見直し、国家賠償法と同じとすべきであると考えております。

以上、全国町村会の立場から、答申素案につきまして何点か意見を述べさせていただきました。

どうもありがとうございました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、全国町村議会議長会の飯田様より、よろしくお願ひ申し上げます。

○飯田議長 全国町村議会議長会の会長を務めております三重県朝日町議会議長の飯田でございます。

本日は発言の機会をいただき、感謝申し上げますとともに、専門小委員会の委員の皆様におかれましては、これまでの熱心な御審議に対しまして、敬意を表する次第でございます。

私からは答申素案の第3、適切な役割分担によるガバナンスのうち、3、議会と2、監査委員等に関し、日々の活動を通じて感じていることを申し上げます。

まず3、議会についてですが、18ページ下段から19ページにかけての(1)基本的な認識については、私も同感であり、近年の議会の重要性をしっかりと踏まえ、課題解決に取り組んでいかなければならないと思います。

次に議会三団体に共通する重点検討項目です。

先ほどからお話がありましたように、20ページ上段の④決算審議以外の項目については検討が深められていない状況ですので、ほかの項目についても引き続き御検討いただきますようお願いいたします。

特に21ページ上段の(3)議員に求められる役割、①議員の位置付け・役割の明確化については、引き続き検討となっておりますが、近年の議員のなり手不足問題を解消する一つの方策とも考えられますので、早期実現を望みます。

ここからは町村特有の課題について触れたいと思います。

まず20ページ、議会制度や議会運営のあり方において、⑤議会活動に対する支援の充実と⑧小規模な市町村における議会のあり方の中に議会事務局の共同設置を図るべきと記述されております。

参考までに申し上げますが、町村議会の事務局職員数の平均は2.5人です。最近では、住民ニーズの多様化に対応して、議会も住民の声を行政に反映させるための工夫を凝らしておりますが、執行機関のスタッフと比べ、情報収集や調査研究の面で余りにも少ないと思います。議会の活性化に対応するには十分な人数ではございません。もちろん人事配置は各自治体の判断によるものであり、議会事務局の共同設置も一つの方法と思いますが、各自治体において政策に相違点があり、各議会によってそれぞれの政権を持つ議員を補佐していくこと。議会開催時期が重なること。小規模であればあるほど職員は兼務の場合が多く、長としても人事に窮する事態となるのではないかと考えますと、他の行政機関とは異なり、なかなか実態にそぐわないことを御理解いただきたいと思います。

私たちは現在、ほぼ全ての町村が議会事務局を設置している状況に鑑み、都道府県と同様に議会事務局を必置制とし、議会事務局が議会運営を支える体制となるようお願いいたします。

また、他の方策として、財政面を考慮して、議会事務局に精通した再任用職員の活用や、現実的には長と議会の考え方が異なる場合は難しい面もありますが、議員提案をサポートできる法制担当を執行部と併任することについてお考えいただきますようお願いいたします。

次に21ページ上段、(3)議員に求められる役割、②議員活動の透明性の確保については、ここに記述されているとおり、政務活動費の透明性を確保することは、政治の信頼を高める上で大切なことでもあり、特に町村においては住民に身近な存在であることから、その重要性は十分理解しております。

一方、町村議会では、政務活動費交付に係る条例の制定が2割程度。交付額も月額9,000円程度であり、十分に制度が活用されておられません。議員の資質向上を図るためにも、答

申案に小規模団体における政務活動費の積極的な活用について盛り込んでいただきますようお願いいたします。

次に21ページ中段の（４）幅広い人材の確保ですが、町村議会では、なり手不足の問題は従来から深刻に受けとめられており、その要因の一つとして議員報酬が挙げられます。町村議会議員の報酬は、月額平均で約21万円となっており、議員報酬だけで生活することは非常に厳しい状況にあります。議員報酬の額については各自治体で決めることになっておりますが、人口減少社会における議会の重要性が議論される中で、議員報酬を現実的な課題として捉えていただき、そのあり方について答申に前向きに記述していただきますようお願いいたします。

そのほかの議員のなり手不足の問題としては、少子高齢化や経済成長の伸び悩み等によって、以前のように地域の名士や町のために何とかしようという方々が減少したこと。また、市町村合併の進展により、地域のつながりが薄れ、有権者側の投票意欲が弱くなっていること。さらには、議会議員の活動範囲が広がっているにもかかわらず、住民からはその活動が見えにくいことが挙げられます。また、町村議会では、議員定数の減少も大きな課題です。議員定数を維持するために、住民に対してさまざま手を尽くしておりますが、なかなか解決の糸口が見つからないのが現状であります。小さな町村議会でも、議員は地域、年齢、職業など多様な各層から構成されるべきと考えますので、どうか議員の一定数の確保について答申で触れていただきますようお願いいたします。

また、これに関連して22ページ上段、③立候補に伴う各種制度の整備についてですが、町村議会議員の選挙においては、市議会議員選挙と異なり、選挙運動用の自動車借り上げ及びポスターについて、選挙公営の対象となっていないことも要因の一つと考えておりますので、市と同様に条例によって公営選挙の対象となることができるよう記述いただければ、幅広い人材の確保につながるのではないかと思います。

次に監査委員等について申し上げます。

少し前に戻りまして、15ページ下段、（２）監査の実効性確保のあり方、①統一的な監査基準の必要性が書かれております。監査の統一基準の策定に当たっては、都道府県から町村までの団体規模に開きがあることから、各団体の実情を踏まえた弾力的な設計とすべきであり、例えば都道府県と指定都市、市町村ごとにそれぞれ統一した基準とすることや、一定部分は全自治体統一とした上で、部分的に団体規模に応じたものとするといった手法を講じていただきたいと思っております。

次に17ページ中段、（４）監査への適正な資源配分のあり方、②議選監査委員のあり方では、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とされています。議選監査委員については、過去の調査会の議論において、以前、三団体からもそれぞれの役割の重要性が述べられてきたところではありますが、選択肢としながらも、全体として議選監査委員について否定的な印象を受けますので、この書き方について御検討をお願いいたします。

また、選任方法についても、監査の独立性の観点から、議会における選任について今後

も御検討いただきますようお願いいたします。

最後に18ページ上段、⑤監査委員事務局の充実について述べたいと存じます。

ここでは専門性を有する人材確保や研修の充実、監査事務局の共同設置を行うことも有効な方策と期待されております。ところが、町村では監査事務局を共同設置しようにも、設置率は全体の4割程度となっており、監査の充実は難しい現状にあります。まずは市町村の監査委員事務局の設置について、都道府県と同様に必置制とした上で、最低でも監査事務局の専任職員を配置し、予備監査ができるようにしていただきますようお願いいたします。監査委員がいきなりぶっつけ本番で会計書類を審査するのではなく、事前に職員がチェックできる体制の整備について付記をお願いいたします。

以上、答申案について本会としての意見をるる申し上げました。いずれも町村の議会や監査におきまして有効な手段となり得るべき事項であると考えておりますので、どうぞよろしく願い申し上げまして、私からの発言を終わらせていただきます。

よろしく願いいたします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま頂戴いたしました地方六団体の皆様の御発言に関しまして、委員の方々から御意見等がございましたらよろしくお願い申し上げます。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 どうもいろいろありがとうございました。佐々木と申します。

何点か御質問をと思います。

まず全国知事会を代表されている上田知事に、人口減少社会における地方行政体制のあり方ですので、本来ですと府県制度のあり方もいろいろ議論をしなければならないことだろうと思っておりますが、小規模町村を中心に書かれているというのはそのとおりでございますが、知事会としてあるいは上田知事さん個人でも結構ですが、これから中長期に考えた場合に府県制度のあり方そのものについてはどういう御見解をお持ちであるか。答申からは外れるかもしれませんが、この機会に御意見をお聞きしたいというのがまず1点でございます。

2つ目としては、知事さんと議長さんが並んでおられますので、埼玉県が全国都道府県議会議長会を代表されておいでですけれども、議長の招集権について、私はどちらかといえば議長さんの発言に近い考えを持っておりますが、現行、長らく市長、知事さんに招集権が固定したままになっていますが、議長さんに招集権を移した場合、どういうメリットというか、むしろ二元代表制云々という大義はともかく、それはよくわかりますが、具体的にどういうメリットというか、効用が生まれてくるのか。逆に申し上げますと、現在どういう不自由さが存在をするのか。この点を、お二人が並んでいますので、お二人にお聞きしたいのですが、知事さんはもう招集権は要らないのだとおっしゃっていただければ、それはそれで一つの形かもしれませんし、そうはならないお話かもしれません。

もう一つだけ、3つ目として、最後に御発言なさった町村議長会の会長さんについてな

のですが、人口減少の中で議員のなり手が大変不足してきている。一つは報酬の問題の話に触れられました。さらに役割、位置づけについても明確化すべきである。幾つかお話をさっていますが、報酬とか役割、位置づけについてどういう方向であれば、例えば報酬を高くするとか。ただ、議員の数は減らすべきではないというお話もございましたが、どういってお考えであるのかを、もちろん議長会としてまとめておられるわけではないと思いますが、会長さんを長らく務めておられますので、報酬問題と町村の議員さんの例えば役割、位置づけはこういうようにきちんとしたほうが望ましいのだという御意見がございましたら、御意見をお伺いしたいと思います。

以上でございます。

○長谷部委員長 では、よろしく申し上げます。

○上田知事 まず、佐々木先生の府県制についての見解であります。御案内のとおり、全国知事会は道州制に関しての議論が、慎重な対応という形での合意になっております。積極派と慎重派に分かれておまして、道州制そのものの検討は続けておりますけれども、今すぐ実現という形にはなっておりません。そういう枠組みの中での県の役割は、広域行政体としての市町村等を補完する機能としてのリーダーシップがとれるということで、それなりに位置付けを確認しているところでもございます。

議長の招集権の付与でございますが、一般に、長と議会の役割分担のもとで、議長の臨時議会招集権が認められております。既に通年会期制に入っているところもございまして、実態的にはそういう形で招集権が事実上ある形にもなっておりますので、明確にこれを何か地方自治法の規定の中で位置付けることについては慎重であるべきではないかというのが全国知事会の公式的な見解でございます。私も基本的にはそのような認識に至っております。

以上です。

○長谷部委員長 では、本木様、よろしく申し上げます。

○本木議長 議長会としましては、議会は議員が主体になって運営するものという考えもありますし、例えば急に国に意見書を出したいとか、議会として緊急な対応をとりたいというときに、やはり議長が必要なときに議会を招集できる。そういうことが議会としての役割の強化につながっていくものだと思っております。

○飯田議長 議員のなり手がいない。このことにつきましては報酬が少ないからなり手がいないと報告させていただきました。事実、町村におきましては、生活していく上において、一定の報酬がなければ議員に出て生活ができないことから、60歳定年を迎えた人でなければなかなか出てこられない。あるいは自営業でゆとりのある人しか出られない。そのようなことで、生活でき得る報酬にしていただかなければ、なかなか議員のなり手がいない。そして、その位置づけにつきましても、住民が報酬の割に、それだけの議会活動をしていないではないかというような見方もございまして、議会議員としての位置づけを認めるような制度をつくっていただくことが私は大事ではないかということで発言をさせていた

だきました。

○佐々木委員 どうもありがとうございました。

○長谷部委員長 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。

ただいま議論になりました議会の招集権につきまして、先ほど会田様からは慎重にというお話があったかと思いますが、もう少し具体的な点で何かございますでしょうか。

○会田市長 先ほど本木議長さんもおっしゃいましたが、緊急の場合には議長さんのほうからも招集して議会を開けるということはあると思うのですが、我々も議会側の都合だけで運営されると少し厳しいところがあると思います。定例会の開催等につきましても常に議会と打ち合わせをしながらやっておりますので、そういった面ができる議会であれば、意外とすんなりいくのではないかと思います。

これは先ほどの話と違いますけれども、例えば決算の認否が政争の具にされるような議会だとなかなか厳しいところがあるのではないかというようにも思います。

もともと予算を議会で議決していただく上では、議会側にも予算を決める責任があつて、議会の承認があつて初めて予算が使えるわけですから、決算につきましては、大変申しわけないのですけれども、議会側にも責任があるのではないか。予算を認めた上で、認めた予算を否決するというのは少しおかしいのではないか。当然それには、この答申にも載っておりますように、長の説明責任というのにはあつてしかるべきだし、そういう説明をした上で予算も決めていただいていると思います。

○長谷部委員長 一方当事者だけでもなにですなので、議長会の方々から何か御意見はありますでしょうか。

○岡下議長 二元代表制のもとで、議会のチェック対象である長の招集によらなければ議会を開くことができない。これは議会にとっては非常に不合理ではないかと思っています。まず臨時会は御承知のとおり、今、長が召集請求に応じない場合、議長の責任において、招集がされる。専決処分と本木議長からもお話がございましたけれども、逆に臨時会を議長が招集するのであれば、定例会の招集権を議長に与えても何ら理論的に不都合はないのではないかというのが私たち市議会議長会の見解であります。

以上です。

○長谷部委員長 どなたかさらにございますでしょうか。もし特になければ大体このようなところでよろしゅうございましょうか。御意見は頂戴したということであります。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 今に関連で岡下議長さんにお聞きしますが、大義として、それは政治機関として独立している議長会が招集権を持つという考え方は私も理解はするのですが、現実にはどうということでお困りになるのか。長らく慣例でというか、法律上もそうなっていますけれども、続いていますので、なれているのはわかるのですが、あえてそこまで強くおっしゃる意味という背景は、そもそも論ももちろんわかりますけれども、自治体のガバナンス

スという視点から見ても、具体的にこういうところが不自由なのだと。むしろ議長に定例会の招集権があったほうが自治体の運営としてはうまくいくのだというようなところはど
ういう御意見でしょうか。

○岡下議長 これは高松市議会の話を中心になるのですけれども、長側、理事者側のほう
は専決処分が大変ふえてまいりました。要するに議会が開かれていないという中で、当然、
事前の説明は長側からあるのですが、議会としての判断がしにくいところがあります。そ
れが従来に比べて非常にふえているかなというところがありまして、全国市議会議長会と
しては、ぜひ議長にも招集権を。

特に鹿児島県阿久根市の問題もございまして、臨時会もというような話なのでしょうけれ
ども、逆に少ないとは思いますが、定例会の招集を長がしないという可能性もゼロでは
ないという認識の中でこういう見解を出しております。

以上です。

○長谷部委員長 よろしいでしょうか。

では、ほかの点等いかがでございましょう。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 きょうはどうもありがとうございました。副会長の碓井でございます。

全国都道府県議会議長会の本木様、全国町村議会議長会の飯田様から共通に御指摘のあ
った点について質問させていただきたいのですが、この素案の21ページの上のほうの(3)
の特に①あたりに関連して、むしろ積極的に答申でも盛り込んでほしいという趣旨の御発
言だったかと思いますが、近年、御承知のとおり、議会基本条例のようなものの制定も進
んでいるわけでございます。国としての法制化ということになりますと、それがどういっ
た拘束力を持つものかということ十分に考えなければいけないと思うのですが、そうい
う方向をいきなり目指すのがいいのか、それともむしろ議会基本条例の制定の動きの中
でそれぞれの団体が、議長会さんが団体として自発的に議員かくあるべしというものをつ
くっていくのも一つの方向かと思うのです。その辺はどちらがいいとお考えなのか。それ
とも両方とも進めるべきだとお考えなのか。

今、両方の議長会だけ申しましたけれども、市議会議長会も、三団体の代表の皆様
に御意見を伺いたいと思います。お願いします。

○長谷部委員長 よろしく申し上げます。

○本木議長 全国都道府県議会議長会ですが、近年では議会基本条例を制定して、その
中で議員の責務を規定している議会もふえてきているようでありましてけれども、地方自治
法に明確に公選職という規定がされれば、住民の方の議会活動に対する理解が高まって
いくのではないかとというのが基本的な考えです。そして、住民の方から理解をいただく
ことが議員の活動基盤の強化につながっていく。そうした考えで議員自身の自覚も高まり
まして、そして議員活動が活発になっていくことを期待して、こういう要望をさせていただ
いております。

○岡下議長 全国市議会議長会であります。

基本的には本木議長さんのほうからお話がありましたように、各市においても議会基本条例がかなり制定されてまいりました。議員のあり方、またいろいろお話に出ております政務活動費の問題等、自主的にとといいますか、議会みずからが正していこうという動きはございます。当然その流れが大勢になっております。

ただ、本木議長も申し上げたように、基本的に私どもは公選制であります。ですから、私見ではありますけれども、私どもは両方の中で議員自体の活動、身分を保障していくような形が最善かなと考えております。

○飯田議長 私ども町村につきましては、御承知のように928町村ございます。その中で基本条例を制定しているのが208町村ございます。通年化しているところが28町村ございます。しかしながら、今、岡下議長さんが申し上げましたように、両方の面で取り上げていただいて、取り組んでいただければ幸いかと存じますので、よろしく御要望します。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございましょう。

清水委員、お願いします。

○清水委員 せっかくの機会ですので、ちょっと教えていただきたいと思います。

三議長会の方々をお願いしたいのですけれども、そろって重点検討項目で挙げておられる項目5の決算不認定の場合の首長の対応措置。これに関して答申素案のほうで一定の記載がなされていることについて評価をいただいたと思います。

私が確認させていただきたいのは、従前、私もこの会議の場で、決算不認定の意味はそもそも何なのかというのが不明確であるということをおっしゃったのですが、ここで首長の対応措置についてということで、対応措置というのは具体的にどういうことを求められているのかということをお聞かせいただければありがたいというのが1点です。

それとともに、先ほど全国知事会のほうからも御提案がありましたように、それならば、議会側も認定しない事項とか理由等を明示しなければならない。あるいは長の反論権も認めるべきだという御発言もありましたが、こういう御意見についてどうお考えになるかお聞きしたいと思います。

○長谷部委員長 では、これも本木様からお願いできますでしょうか。

○本木議長 素案の20ページ、④決算審議についての答申ということでよろしいでしょうか。

○清水委員 はい。

○本木議長 議会側といたしましては、ここで記載をいただきましたとおり、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、認定をしなかった場合、長初め、執行部側に説明責任を果たしていただきたいという、まさにこの書かれたとおりのことでもあります。

○長谷部委員長 岡下様、特にございますか。

○岡下議長 基本的には本木議長のほうからお話があったのですけれども、議会として従

来は長側が既に使った予算であるからというような形で、何ら法的と申しますか長側から、私も決算審査の委員会にも何年も所属したのですけれども、今のところそういう場合は問い合わせで済んでおるのです。不認定という現実はないのですけれども、裏を返せば、そのままで終わってしまうような現状の中で、今後制度を設けていただきたいという趣旨であります。

○長谷部委員長 飯田様、いかがでしょうか。

○飯田議長 予算・決算委員特別委員会がございまして、その中で十分説明を受けて、議論をして、最終的には不認定になるということはございません。

○長谷部委員長 首長の方々は、先ほど一応のお話はあったかと思いますが、特につけ加えはございますか。

上田様、よろしく申し上げます。

○上田知事 ありがとうございます。

一般論で申し上げれば、説明をした上で、内容が適切でないということで不認定を受ける形になります。予算上は認められている。しかし、使い方何らかの形で問題がある。ゆえに不認定だと。しかし、予算はもう既に執行してしまっているという事実行為があります。そういう中で不認定を受けるとするのは長として非常に不名誉であり、政治的なダメージは大きいわけです。したがって、もし議会側が執行部側にダメージを与えたいといえ、余り理由を考えずにしばしば不認定にすることもあり得るわけです。したがって、執行部側的には、なぜ不認定なのかということについての個別的な理由を相当数きちんと示していただかないと、これは住民に対する説明ができない形になります。むしろ、そうした個別の理由などを述べていただいて、それに対する長の反論権などがあつたりすれば、まさに予算は予算で認めたけれども、執行の過程で適切でなかったということに関する非常にオープンな議論ができて、例えば仮に不認定であっても、そういうオープンな議論があれば、長は政治的なダメージを受けずに済むこともあるし、場合によっては議会側がダメージを受けることもあり得る。そういう意味での仕掛けを作っておければいいのではないかと私は思っております。

○長谷部委員長 会田様、河村様は特に何か御意見ございますか。

会田様、お願いします。

○会田市長 今の上田知事と内容は大体同じだと思うのですが、先ほども申し上げましたが、予算を十分に審議していただく。例えば守谷市の議会の場合を申し上げますと、守谷市の議会では予算をしっかり審議しているのだから、自分たちにも責任があるということ、議員さん方が常にそういう勉強をしていただいておりますので、決算議会は意外とすんなりいってしまうのが実情でございます。

したがって、守谷市の場合を申しますと、もう二十数年前から、予算の執行率というのはありません。予算の範囲内できちんとした仕事ができているかということだけを、決算では審査をいただいて、例えば100万円の予算があつて、それが80万円でできたら、それは

職員を褒めていただきたいというようにしております。中身を見ていただきたいということを議員の皆様方にもお願いをしているところでございますので、基本的に決算が不認定になることはあまりあり得ないのではないかと。なぜ不認定になったかということに対しては、我々も説明責任がありますし、議会側でも認定できない理由の明確な説明が求められるのだらうと思います。それによって執行部側も議会側も市民の皆様方に理解をいただけるのではないかと思います。

○長谷部委員長 河村様、お願いします。

○河村町長 意見はほとんど同じなのですけれども、私どもの町では決算の不認定があったことはございません。先ほど若干触れましたが、当初予算あるいは補正予算できちんとこういう事業をやって、それを議決していただくわけですから、その議決していただいたものを執行していく。

そういう点では、例月出納検査をやっていきますし、決算審査もやっています。そういう審査結果も出して付しているわけですから、決算審査の内容にもよると思うのです。本来的な議論の仕方をどうしていくかという問題があるとは思いますが、そこできちんとお互いに理解ができれば、決算審議でいろいろ建設的な御意見をいただいた部分については、翌年度以降の予算に反映していきますということになります。それさえも理解できないということであって不認定ということ自身がどうして起きるのかと私は思っています。

また、不認定そのものは、法律上は、不認定があったとしても、その効力そのものは以降の部分につながっていきません。決算審査のあり方の議論は、各町村の状況によって違うと思いますが、お互いに理解し合うように進めて決めて前へ進むということではないかと理解しています。

○長谷部委員長 いかがでしょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 どうもありがとうございました。

3点、場合によって4点になるかもしれませんが、ばらばらにお伺いさせていただきたいと思います。

1つは、連携中枢都市の要件について、若干緩和するないしはそこを満たさないのだけれども、やる気のあるところについてどうにかもう少し緩和できないかという趣旨の御発言があったかと思えます。お気持ちはわかるのですが、他方において連携協約とかそういうものは非常に一般的な制度ですので、その市町村があり、周りがその市町村を中心として我々も連携してよいと思い、あるいは広域自治団体のほうが多少アレンジメントをするなどとしたら、別に国が制度化しなくても同じようなことはできるわけですね。

質問は第1に、そのようなことを、国の制度化など関係せずに御自身でやろうとしているところはあるか。あるいはもし国の制度化がなければちょっとやりにくいというのであれば、それはなぜかということをもう少し具体的に御説明いただけると、基準を設定するという点が明らかになるかもしれませんので、もうちょっと御説明いただければと思いま

す。

2番目に内部統制の部分について、総じて反対はなかったと理解しましたが、ただ、河村町長が、市町村は民間会社とは違うので、もっと論証してくれとおっしゃったのですが、私からすると、税金を使っていて、内部統制がなくというのはむしろ問題であって、民間でもそこまできちんと株主、投資家のためにやっているのであれば、税金を使っている地方公共団体はましてやそうだという感じがするわけです。古い話でいうと、横領罪というのはもともと公務員犯罪でしかなかったわけですね。そういうことを考えると、ましてやという感じがするのです。かついろいろなルールで縛り上げられているのはそのとおりです。公共団体だからこそ縛り上げるのですが、ルールどおりやってくれているのかという部分についての問題があつての内部統制なので、ルールがある、ルールできちんと決まっているでしょうというのは理由になっていないと私には思われます。

したがって、私がお伺いしたいのは、なぜ論証をよりしてほしいと思われるのかという部分をより御説明いただきたいという気がいたします。

3番目に公務員の萎縮効果について、軽過失免責の部分で会田市長と河村町長がおっしゃったかと思えます。上田知事もおっしゃいましたが、若干ニュアンスは異にしていたと思えます。

私がお聞きしたいのは、萎縮効果、萎縮効果とよく聞きはするのですが、萎縮した実例というのは実は余り聞いたことがない。ほとんど聞いたことがないのです。萎縮しなかった判決ばかり幾らも読んだことがある。マスコミでも見えています。

昨日、東京都が国立競技場の負担に関して、やはり住民訴訟が怖いから説明できない金は払わせるなど言っているというので一生懸命国が議論を詰めているという報道を見ました。あれは萎縮かもしれませんが、説明できない金を払われても困るので、ああいうことをやってくれるなら、軽過失で責任を認める住民訴訟は役に立っていると私は思うわけです。

したがって、申しわけないのですが、萎縮した実例を御自身が経験したり、見聞きしたことがあれば教えていただけるととても助かるのですが。

よろしく願いいたします。

○長谷部委員長 太田さん、第1点はどなたにお伺いすればよろしいですか。

○太田委員 中枢都市に関する質問は上田知事と会田市長、お二方に。

○長谷部委員長 では、上田様、よろしく申し上げます。

○上田知事 一般的に、この手の国の新しいモデルというものには、それを推進するための財政支援があるので、それを活用しながらやっというののが地方自治体の腹にあります。したがって、その枠組みから外れた大きな空白地域では、それに準ずるものはないか。本音の部分では、その準ずるものでやらせていただきながら、制度的には同じような制度にしていきたい。つまり、財政支援などです。

これは残念なのですが、定住自立圏などの構想の中でも、手を挙げたりするのは財政支

援などがあつたりするからで、仮になくても現実的にはいろいろなことをやってはいるのです。ただ、県も県の施策に合わせる形で市町村に取り組んでいただきたいという時には、そういう財政支援を約束することで、より魅力的な提案に見えますので、乗っていただく部分があります。そういう制度について基本的には地方自治体が受け手になる場合、そういう考え方があるということだけ御理解を賜りたいと思っております。

関連のところ、萎縮状況ということですが、一般的に公務員の皆様は萎縮している人が多いです。積極的な人は大体民間に就職していますので、余り競争のない安定した企業という形で公務員を選んでいきますので、そうむちゃくちゃ突っ込んでいくタイプというのは少ないわけで、それを戦闘集団に変えていくのが首長の務めめでありますので、首長が萎縮していればなお萎縮しますし、首長が戦闘的であると若干萎縮している人でもやや強くなっていくというパターンがあると思っております。

例えば自分の例で言うと、長瀬という景勝の地で、埼玉県の水源地域で、法律的には産廃事業者が近いエリアで事業所を作ることは可能でした。しかし、あえて訴訟を起こされることをわかっていて、私自身が被告になることもわかった上で、これはとんでもない話だから受け付けるなということ現場に命じました。当然私は被告になって、損害賠償の請求をされるわけですけども、構わないと思っておりました。相手が潰れましたので、その後、事実上、訴訟は済んでしまいました。負ける可能性は十分ありましたが、しかし、全体として世論では勝てるということでそういうことを考えたりしました。

ですから、行政の場合はそういう部分があると思います。法理論上をずっと突っ込んでこられたらそちらが正しい。しかし、世論的にはそんなことは認められないという話があると思いますので、そういうときにどういう闘い方ができるかとか、どういう保障があるかというのが私は非常に重要だと思っておりますので、今回の御提案の部分に関しては、ある意味では、法理論上は業者のほうの手続き的に正しくても、世論上は許されないことなどをブロックできるという意味で、いい御提案、素案だと思っております。

○長谷部委員長 では、会田様、よろしく申し上げます。

○会田市長 まず広域連携についてだと思いますけれども、これにつきましては、我々もごみ処理であるとか、消防であるとかというのは、近隣の市と一部事務組合をつくって処理をしているところがございます。それはうちの県においては、特に消防やごみ処理については意外とそういうところが多いございまして、なかなか一自治体では厳しいところがございますので、そういった連携をとりながらやっているというのが実情でございます。

一番困るのは、国の方針が意外と変わるときが多いございまして。それは、守谷市でもせんだって、ごみ処理場を新しくしたのでですけども、その際に、今までは必ず高温熔融をしろというようなお話があったものが、いつの間にかそれが外れているであるとかというものもございまして、また広域で、体の不自由な方の施設をつくった場合にも、最初はかなり大きく予定をしていたのですが、国の制度が変わってしまって、半分以下に縮小せざるを得ないということがございました。そういった点からすると、そういったものは、

最初に制度を決めていただいたもので我々も申し込んでいきますので、途中から変わるようなことはできるだけしてほしくないというのがございます。

内部統制がわかりづらいというのは、我々の考えを職員に言って、それを職員がどうやっていくかというのは、大変な苦勞だと思います。常に市民の目線に立って仕事をするようにということをいつも私は申し上げているのですけれども、公務員というのは、枠から外れたことはなかなかしないというのが本音かもしれません。したがって、何とかやれるような方向を考えるとというのがなかなか難しいのが公務員ではないか。住民の皆さんがこうしてほしいというのをどうしたらできるかなという考えではなくて、やれない理由を考えたほうが簡単だというのがありますので、その点はともかくどうしたらできるかというのをやっていくようにするということが我々の仕事でもあるのかなと思います。そういったことから、たまに住民訴訟に発展するようなこともあるのではないかと思います。

先ほど上田知事さんがおっしゃいましたけれども、うちの近所でも、そういった住民訴訟があって、市長が訴えられるということは結構あると思います。私のところでは今のところはないと思いますけれども、いつそういったことが提起されるかというのはわかりませんので、いつでも仕方なく受けて立つしかないと思いますけれども、信念を持ってその辺は仕事上でやっていくしかないのではないかと考えております。

以上でございます。

○長谷部委員長 河村様、お願いします。

○河村町長 今、2点ほど言われました。特にガバナンスの問題でございますけれども、私のほうから意見を言わせていただいたのは、現在の法律の中でも相当の部分の内部統制あるいはガバナンスがあると思っています。むしろ議論の中では、民間に比べてガバナンスがない。だから、もっと統制しなければいけないのだと私はとらせていただきました。

したがって、そうではないのだということで考えていただきたい。既存の法律や規則やいろいろな部分。まして私どもの町でいいますと、人口5,500人、職員が128名、病院もございます。そういう中で、ガバナンスあるいは統制がとれずに、いろいろな問題が起きたときには、最終責任をとるのは長であります。日常から規則やそういう部分もありますけれども、それだけではなくて、それ以外のことをしながら努力しているということを理解してほしい。それをがんじがらめにして、さらにがんじがらめにすること自身が我々にとっては仕事がしにくくなるというか、そんなに信用されていないのかととらざるを得ないということで御意見を申し上げさせていただきました。

これは、今、市長さんあるいは知事さんが言われましたように、職員の萎縮あるいは賠償の問題等に全部関連してまいります。それぞれの地域が自分のまちをどうしていくのかというときには、がんじがらめの中ではなくて、現在の法律あるいは条例規則の中で一定の部分職員に理解させながら、その実効性を高めていくというのが私は長の仕事だと思っております。したがって、何回か出ましたけれども、飛び出す職員は本当に少ないです。飛び出す職員をさらに中に閉じ込めるような方法だけはやめてほしいというのが私の考え

方です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

太田さん、よろしいですか。

○太田委員 どうもありがとうございました。

重ねて質問というのではないのですが、文脈としてどうもすれ違っているのかなと思われたものが何点かあります。長瀬の事案は法学者としてもなかなか興味深く、他方において、やはり法的に問題があったのかなとは思いますが、ただ、それは恐らく国家賠償の問題であつたらう。住民訴訟ではない問題ではなかったかなという気がしますし、全般として公務員の方々に飛び出るのがいないとおっしゃるのも、住民訴訟の問題なのか、もともとそれをある程度期待されている問題なのか。若干意見が分かれるであろうという気はいたしました。

あと、会田市長のおっしゃった国の方針が変わることですね。それから財政支援のことを考えるので、その基準が問題になるというのは理解はできますが、それは他方で、埼玉県が例えば国の基準から外れたところに類似の支援をやろうということで、やれば同じように基準を立てて、やはりそこには合間が生じる。全ての基準が持つ問題であつて、合理的な基準が立てられる必要はあるかと思いますが、そういうものを徐々にグラデーションをつけて埋め合わせていくことが必要なのではなかろうかという気がして、それ自体はどうも連携中枢都市という構想が基準を持っていることと若干ずれるのではないかという感想は持ちました。

○長谷部委員長 今の感想ということですか。

○太田委員 はい。

○長谷部委員長 学者の感想ということでございます。何かお答えはございますか。よろしゅうございますか。

ほかにはいかがでございましょうか。

上田様、よろしく申し上げます。

○上田知事 地方自治体も基本的には財政難ですので、同じようなことをやろうとする時に、例えばうまく国のお金を引っ張れないとか、あるいは県のお金を使えないとか、そういうことについて非常に工夫を凝らしています。まちづくりの自分たちのモデルを持っているわけですが、それに少しかみ合わせる形で県のモデル事業的なもので少し資金を引っ張り出してくる。それとかみ合わせる形で連携中枢都市圏などで国の財政支援を求めていく。

実はこのことに関しては、山田会長などが一番強く申し上げていたのです。京都府はずっと奥のほうが長くて、日本海側が長くて、日本海側はみんな空白だと。そういったところほど自立的な経済が弱く、財政力も弱いので、自分たちでまちづくりを行っているのだけれども、県をオンさせる、国をオンさせるという仕掛けがあると膨らみを持たせていける。こういう工夫を基本的には市町村はやっておりますので、そういうものを活用できる

ようにしておけば非常にありがたいというのがあって、場合によっては規制緩和なり、基準の緩和なりをしていただいて、財政支援を求めていること。基本的に市町村はそういう考え方を持っているということを御理解いただければ。

したがって、必ずしも連携中枢都市圏にぴったりかんでいるわけではないのですが、それを活用しないともったいないという思いで指定を受けたりするパターンは結構あるということだけ御理解いただきたいと思っています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございましょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 それではもう一度だけ。

連携中枢都市圏の関連で上田知事さんと中核市でしょうか、高松の方にお伺いしたいのですが、連携中枢都市圏は20万、30万、50万、100万を中心市として考えて、ある意味それを頼る形で横の連携を深めていくという考え方なのですが、財政状況の報告をいろいろ聞いてみますと、例えば20万政令市は軒並み赤字というか、非常に厳しくなっている。多分、都市の特徴として、貧困層も含めて沈殿をしていくというのが、大きくなればなるほど特徴でありますので、大都市、中都市の経営というのは今後財政的には非常に厳しくなるのではないかと。

そうした場合に、上田知事さんは国、国とおっしゃっていますが、国にお金があればそれでいいのですが、はっきり言って、国にお金が相当ないわけでありまして、そうすると、大都市を抱えた県は特に反対をされますが、大都市と地方都市、農村の財源の入れかえというところですが、水平的な調整の仕組みを考えないと、垂直的な調整の仕組みだけではどうももたないので、ある意味、東京大都市圏も名古屋大都市圏も大阪大都市圏も大変ではありますが、日本海側はもっと大変だという話になりますと、知事会とか市長会とかそういう大きい同じような方々の集まりの中で水平的な調整を人口減少社会の時代に合った形で考えることは、日本という国を動かしていくために、あるいはもっと言えば、人口が分散をしていくことを誘導する場合も、どうも国だけの役割ではなくて、それは知事会とか市長会も、利害が対立するのはわかるのですが、この先、水平調整をやる時代ではないか。やはりパイそのものがなかなか変わりませんので、そうすると、多分、地方都市から見ているのは、大都市にどうしても、お金は実際ないのですが、お金があるように見える。法人住民税の話をしているわけではないのですが、自治体間の水平的な財政調整をどう考えるかということについてはいかがでしょうか。どういう御意見をお持ちでしょうか。道州制を聞いているわけでは全くないです。

○長谷部委員長 これはどなたに。

○佐々木委員 上田知事と高松の議長さんに。

○長谷部委員長 では、まず上田様からお願いします。

○上田知事 これは知事会的に整理したことではないということよろしいでしょうか。

広域連携の行政サービスの一つの仕組みとしての20万都市以上ぐらいを前提にした連携中枢都市ということで、要は20万都市のパワーをその周辺都市にも及ぼそうではないか。例えばごみ処理あるいは焼却場だとか、いろいろそういうものを広範囲にしていけば、サービス機能の低下を招かないで、1人当たりのコストを下げられるではないかという、基本的にはこの視点がここにあると私は思っております。

そういう意味での枠組みを広げるということでは悪くない話だと思っています。多分、その枠組みを広げる場合には、国が財政支援もしますということですから、手を挙げやすい。単純に広げる場合には、その行政コストがメインになる市にかかってくる可能性があるのも、さてさてどうしようかという議論がやはり出てくると思います。そういう交通整理が必要になってきますので、場合によっては、議会からはよその市の分まで支出するのは問題だというような話になってくるかもしれません。したがって、そういう意味での補填があるので、理屈が立ちますという話だと思っています。

水平的な行政サービスの転換ということでは、例えば県はやはり補完的な機能でございますから、そういう部分はいくまで県民に等しく発展していただくという形です。市町村のモデルなどがあって、そのモデルに単に補助金を出すということであれば、あまり意味がないという訳ではないのですが、やはり県は県の施策を持っておりますので、県の施策と合致するものを見つけて、県の政策もそこでモデル的に展開ができる。なおかつ市町村にとっては県のお金を活用しながら市独自の展開ができる。町村独自の展開ができるというところを狙っています。そういう意味では、どこの県でもそうだと思いますが、明確に位置付けて配分しているというのは別にしても、何らかの形で配分はしていることになっています。県は独自に全体としての政策を県民全体に伝える時に、手足がありませんので、やはり市町村にモデル事業をお願いして、そこをてこにして広げていくという仕掛けにする、そういう形をとっていると私たちは理解しておりますので、そういう意味では、先生が言われる若干の水平分業はやっていると思っています。

○佐々木委員 今に関連して、ちょっと私の質問が悪かったかもしれませんが、県を越えて、例えば日本海側と太平洋側とを比べますと、日本海側は確かに人口の少ないところもあるし、なかなか大変なので、47都道府県の中である程度、全体の水平調整をやるような、ですから、今回は府県云々というのは書いてはいないのですけれども、県内の県と市町村の水平なり、垂直調整の話はそれでいいのですが、県というものは、人の動きから見ても、それぞれ独立しているようなイメージではもうないような感じもするのです。その辺はどうでしょう。

○上田知事 一般的に言うと、危機管理体制の課題などに関してはそういう動きがたくさんあります。広域的な観光行政だとか、こういった2つなどの部分では、そういう意味での広域的な連携と、時と場合によってはほぼ無償に近い形で危機管理のための技術支援あるいは人的支援等々を広範囲にやったりしております。これは人道支援ということですので、一般的に言えば、議会からも、住民からも、そういうものの支出で批判をされること

はないということを前提にそういうことがなされています。それ以外はまだ、よほどきちんとした協定を結んだりしていかないと。技術協定などはやっております。例えば公設試験場を相互に、同じ県民の料金で利用することができるというのを埼玉と群馬と新潟が一緒にやったりしています。

○長谷部委員長 それでは、岡下様、お願いできますか。

○岡下議長 私もどちらかといいますと、高松市議会の議長としての発言が中心になることはお許しをいただきたいと思います。

どうしても基礎自治体でありますから、今、お話がありましたような含みにもなってくるのですけれども、できるだけ具体的なお話をさせていただいて、意見とさせていただけたらと思います。

まず、先ほど来話が出ておるのですけれども、連携協約のみの場合には財政的支援がございません。連携中枢都市制度には財政措置がございます。これはただ、私たち基礎自治体からすれば、先生のおっしゃるように、水平的な可能性を探る上で、これから具体的に申し上げますけれども、焼却場をまとめるとか、上下水道を統一するとかという段階には、やはり基礎自治体の中でお互いに得したり損したりするような形が出てまいります。

私たちは高松市でありますから、四国の香川県になりますけれども、具体的に今、県内においても、水道事業を広域化しようということで準備が進んでおります。既に協議会もつくられました。ごみ処理のほうも、香川県域全体ではありませんけれども、高松市を中心として既に周辺町と連携してやっておりますし、それをさらに広域化していく計画が件において作成されております。

最終的には人口が減り、地方都市であります高松市の人口も42万から36万以下になるというシミュレーションもされておりますので、その中でどうしていくか。私は冒頭に申し上げましたけれども、高松市は中心市宣言をしておりますし、核になるところが水平的な、いわゆる動きの中心にならなければならないと思っています。

あわせて、これも具体的に申し上げたほうがわかりやすいと思いますが、圏域を越えて、市域を越えてという話の中で、私たちは島でありますから、フェリーがございます。ただ、瀬戸大橋は鉄道もできまして、急激に経営が悪化しておりますし、岡山県、香川県、高松市、玉野市で、これも水平という言葉を使わせていただきたいのですけれども、圏域を越えて、存続に向け連携を図っております。フェリーはどうしても四国の場合、離島、ある意味で島でありますから、フェリーなくしては緊急時の場合、また産業活動においても問題が生じます。大きな荷物などは瀬戸大橋を渡れませんので、例えばタダノという会社があるのですけれども、巨大クレーンなどは橋は通れない。どうしても船で神戸までとか、また横浜までという形になります。こういった動きの中で、当然私たちが中心市として水平的な動きは従来もしていますし、今後また中心にならなければ、効率的な行政、同じようなサービスができないだろうと思っています。

以上です。

○長谷部委員長 では、会長、お願いいたします。

○畔柳会長 一つだけ、最後に時間が残っていたらと思ったのですけれども、上田知事にお伺いしたいのですが、資料の中でもございますし、先ほどもお話になっている空白地域ということに対する懸念というものもあるのだらうと思うのですが、結局、今、人口減少で非常に厳しい局面に立たされているのはどこもそうなのですけれども、特に空白地域というのは、どちらかという人口の少ない基礎自治体のところだと思うのですが、そこもさっきもおっしゃっている都道府県下の一つの基礎自治体であることは間違いのないと思うのです。そして、地方自治という観点でいえば、都道府県別の自治を貫くという点になれば、傘下の人口減少に厳しく立たされている基礎自治体を何とか守るみたいな観点の意識が県にあるべきではないかというのが、私、企業家的な考えなのです。

そうしますと、さっき県下公平というお話もあったのですけれども、連携中枢都市になるところなどは、大きな横浜市みたいなところもございますから、おのずから県の中で行政的な選択と集中的という観念もあっていいのではないかと。そうすると、これをやる時には財政は国が出てこないみたいな書き方がされているのですけれども、それ以前に、第一次的に県のほうで集中的に少し人口減少リスクの厳しい自治体に集中して対応する。特に財政だけではなくて、企画力とかリスク対応力という意味での人材に集中的に対応する。そういうお考えがまず一次的にあった上で、その後で国にそれにどうサポートしてもらいかみたいな、それがいかがかなと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○上田知事 会長が今、おっしゃった部分は自明の理で、やっていることでもあるのです。その上で、国のお金も活用したほうが得だという発想を常に私たちも持っております。それから市町村も持っております。したがって、要件緩和があればさらに強くすることができるといふ発想の中で空白地域も選んでいいのではないかとこの考え方が知事会的にまとまっているわけでありまして、今、会長が言われたお話の部分は自明の理で、やっていることが前提です。当然、都道府県は国に先駆けて市町村の兄貴分ありますので、法律上は同等ということなのですけれども、間違いなく兄貴分であることはわかっておりますので、兄貴分なりに弟分、妹分の面倒は当然見ているつもりでいます。

○畔柳会長 この資料の書き方がちょっと、その迫力を余り感じられなかったのです。

○上田知事 そういう御指摘を受けたことをしっかり肝に銘じておきます。ありがとうございました。

○長谷部委員長 ささまざまな御意見等をいただきましたが、時間も残り少なくなってまいりましたので、本日はここまでということによろしいでしょうか。

各地方団体の皆様には大変貴重な御意見をいただきまして、本当にありがとうございました。

次回ですが、本日の地方六団体及び委員の皆様のお意見を踏まえまして、「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案」として用意をさせていただきます。専門小委員会として議論したいと考えております。

日時ですが、12月25日金曜日、午後2時からを予定しております。開催に際しては、改めて事務局からの御連絡がございますので、よろしくお願い申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会といたします。

長時間どうもありがとうございました。