

平成29年度第1回国地方係争処理委員会

平成29年12月25日

【小早川委員長】 それでは、定刻になり、おそろいになりましたので、平成29年度第1回国地方係争処理委員会の会議を始めます。

本日の委員会は、地方自治法等の一部を改正する法律についての報告を用意しているということです。

なお、本日の委員会につきましては、報告案件のみですので、公開するというようにしたいと思いますがよろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【小早川委員長】 それでは、異議なしということで、そのようにいたします。

まず、総務省側の出席者に人事異動がありましたので、それぞれ自己紹介をお願いしたいと存じます。

【山崎自治行政局長】 自治行政局長になりました山崎でございます。7月13日付で戻ってまいりました。それまで行政課長、審議官をしておりましたが、3年間、総理大臣官邸に行っておりまして、この委員会の大変な御苦勞は拝察しておりました。本当にありがとうございました。よろしく願いいたします。

【篠原大臣官房審議官】 この夏から審議官になりました篠原でございます。どうかよろしく願い申し上げます。

【吉川行政課長】 篠原の後任の行政課長の吉川でございます。よろしく願いいたします。

【松谷行政企画官】 行政企画官の松谷でございます。よろしく願いいたします。

【内海係争処理専門官】 7月より係争処理専門官を仰せつかっております内海でございます。よろしく願いします。

【吉田課長補佐】 行政課課長補佐の吉田でございます。どうぞよろしく願いいたします。

【小早川委員長】 それでは、よろしく願いします。

では議事に移りたいと存じます。地方自治法等の一部を改正する法律につきまして、吉川行政課長からご説明をお願いします。

【吉川行政課長】 それでは、資料に従いましてご説明をさせていただきます。

今回の地方自治法等の一部改正でございますが、先の通常国会で成立をみたものでございます。これは、第31次の地方制度調査会の答申に基づいたものでございます。

表紙をお開きいただきますと2ページに、その地制調についてでございますが、今回のキーワードは「人口減少社会」ということではないかと思っております。諮問内容につきましては、人口減少社会に的確に対応する3大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、そして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ということでございました。総会の第3回、平成28年2月29日ですが、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が取りまとめられたところでございます。

次の3ページが、その答申の概要でございます。大きく2つの柱がございますが、特に法律改正につながった部分を中心にご説明をさせていただきます。

まず大きな1番が、地方行政体制のあり方。このうちの2番、外部資源の活用による行政サービスの提供というところでございまして、点線の中にごございますが、市町村の窓口業務につきまして、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、地方独立行政法人の活用を制度上可能とするというのが1点。それから、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも選択肢の1つというところも、答申の中に盛り込まれております。

大きな2番がガバナンスのあり方でございまして、今回の答申の中心的な部分かと思っておりますが、地方公共団体は人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されているというところ。それからもう1つの基本的考え方が、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まると。まさに人口減少社会の中でこうした要請が高まっていくというところが問題意識であったということでございます。その上で、長、監査委員、議会、住民と、それぞれの主体がそれぞれの役割分担の方向性を共有しながら、強みを活かして事務の適正性を確保するという考え方であります。

具体的には、長につきましては、内部統制を制度化すべきと。これは、民間企業に既に導入されております内部統制を地方公共団体にも導入するということ。2番目に監査委員でございますが、監査につきましては、これまで監査に関する共通認識が確立されておりませんで、どのような観点で監査を行うかとか、あるいは監査結果報告に何を記載するかといった統一的な考え方がなかったということで、それぞれ、監査委員各人の裁量によ

る監査になっているのではないかといった問題点が指摘されておりました。

そこで、この答申の中では、全国的な共同組織の構築ということが言われておきまして、この組織において共通の統一的な基準の策定や、あるいは監査委員の研修を行うといった支援の組織を構築するということが答申に盛り込まれました。ただ、ここは、共同組織の構築までは法律には反映されておりません。ここはまた後で、内容については詳しくご説明いたします。

それから3番の議会ですが、決算不認定の場合の長の説明責任ということが出てきております。決算不認定になりますと、政治的責任はありますが法律的な責任がないということが言われておりましたが、この点について説明責任を明確にすると。それから、議選の監査委員の設置についてですが、ここは地制調の中では、監査委員というのはより独立性、専門性を発揮した監査を実施して、議会の方は議会としての監視機能に特化してはどうかという意見と、一方で、そうはいつでも議選監査委員は実効性ある監査を行うために有効だというご意見と両方ありまして、結果的に自治体の選択制という答申になったわけでございます。

4番目、住民とございますが、これは住民訴訟制度の見直しということでございまして、住民訴訟制度につきましては、当然ガバナンスの一環として非常に有効な仕組みでございますが、例えば億を超えるような非常に過大な賠償命令が出るといったようなことが、首長や職員の過度な萎縮効果をもたらすのではないかといった問題が指摘されてきました。一方で、そこにもございますが権利放棄の手續の整備ということで、議会が債権放棄という形でそうした責任を免除するというケースも続発しまして、それはそれでまた問題ではないかということがございまして、今回、このガバナンスのあり方、全体の見直しの中で、住民訴訟制度の見直しも行ってはどうかという提言、答申でございます。

それを受けて4ページ以降が、改正法の概要でございます。まず地方自治法等の一部改正で、1番が内部統制に関する方針の策定ということです。都道府県知事と指定都市の市長に、今回は義務づけがされることになりました。内部統制に関する方針を定めて、そしてまた毎会計年度、内部統制評価報告書を策定し、議会に提出という内容でございます。一般市町村長については努力義務ということでありますし、ここであえて知事あるいは指定都市の市長と言っておりますのは、行政委員会は別だという意味を含んでおります。

2番目が監査制度の充実強化ですが、先ほど答申の中では、全国的な組織ということがありましたが、結果的には監査を行うに当たって監査基準に従う。そして、その監査基準

は各地方公共団体の監査委員が定めて公表するという内容になっております。括弧の中にございますように、この監査基準の策定につきましては、国が指針を示し、必要な助言を実施するというので、現在、行政課において研究会を設けて、この指針づくりを検討しているところでございます。

そのほか、監査制度につきましては、勧告制度の創設。これは監査の報告に当たって、必要な措置を行うようにという勧告ができるようにするというものでございます。また、議選監査委員の選任の義務づけの緩和については、先ほど申し上げたとおりです。さらに、監査専門委員の創設といいますのは、例えばICTの分野や、そうした専門的な事項について監査をする場合に、専門委員を置けるというものでございまして、代表監査委員がこれを選任するという仕組みになっております。

続きまして5ページが、その続きでございます。決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備でございます。これは、決算不認定の場合に、それを踏まえて必要と認める措置を講じたときはその内容を議会等に報告を要するという制度になります。

これは、決算不認定の理由にもいろいろございますので、必ずしもきちんと措置がとれるものばかりではないということで、全ての場合に報告を義務づけるというものではありませんが、必要と認める措置を講じたときはその内容を報告するというところでございます。

そして、住民訴訟の関係でございますが、損害賠償責任の見直しでございます。これにつきましては、条例において長や職員等に善意でかつ重大な過失がないときは賠償責任額を限定して、それ以上の額を免責することを条例で定めることを可能にするというものでございます。その上で、条例に定める場合の免責に関する参酌基準、それから責任の下限額は国が設定するというので、これは政令で定めることにしております。

参考にしておりますのは、例えば株式会社、株主代表訴訟ですと、代表取締役は年収の6倍、業務執行役員ですと4倍といった基準がございまして、そういったものを参考にし参酌基準を設けます。参酌基準を設けた上で、これ以下にはできないという下限もあわせて政令で定めるというところでございます。

その上で、債権放棄の件ですが、議会は住民監査請求があった後に請求権の放棄等に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取するという内容になっておりまして、今回、責任の軽減の措置とあわせて、放棄をする場合は監査委員からの意見を事前に聴かなければならないという内容になっております。

自治法の改正は以上でございまして、次は地方独立行政法人法の一部改正でございます。

先ほど申し上げましたが、窓口業務を地方独立行政法人ができるようにするという内容でございます。転入届、住民票の写しの交付請求の受理等々ございますが、戸籍事務もオーケーということになっております。民間企業に窓口業務を委託するケースというのはこれまでもございましたが、いわゆる公権力の行使の部分は委託できないといったようなことで、全部一気通貫でできないようになっておりましたが、これを地方独立行政法人においてはできるようにするという内容でございます。

施行期日につきましては、基本的に平成32年4月1日、一部については30年4月1日ということになっております。

以下、内部統制の制度あるいは監査制度につきまして、少しご説明をさせていただきます。

まず6ページが地方公共団体における内部統制制度です。これは既に会社法あるいは金商法で民間企業に導入されているものを参考に、地方公共団体にも導入をするということでございます。

一番上の四角の右の方に※をつけておりますが、地方公共団体における内部統制ということで、地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制としております。まず、長がリーダーシップを発揮して体制を構築すること、そしてリスクを洗い出して、いかに顕在化しないようにするか、このあたりが肝ではないかと思っております。

そこで、地方公共団体に求められる内部統制体制の骨格というところですが、まずは長が内部統制に関する方針を策定するというところでございまして、この方針には、大きな丸をつけておりますが、個々の部署の取組みに関する基本方策（PDCA）と、全庁的な取組みを推進するための体制を記載するとしております。

そして、まずは個々の部署の取組みに関する基本方策でございますが、具体的には各部署でリスクを洗い出し、マニュアル等の対応策を整備する、そして日常の業務を通じたチェックを行いまして、またリスクを再評価していくという流れでございます。その際、業務の見える化、あるいは標準化に基づく自主点検など、自律的な取組みを推進すること、あるいは大小ある個々の部署に合わせて、実態にあった柔軟な取組みを採用するというふうに考えております。

これは右の方に新日鉄住金の取組みを書かせていただいております。この中でも、部署の規模に合わせた取組みを柔軟に採用するとしております。これは、民間企業に導入する際に、相当大変な作業を各企業さんがされたというような話を伺っております。それで、それだけでもう疲れてしまったというような弊害もあったということで、このあたり、かなり民間の方でも考え方をえらわれてきていると伺っております。

最後に、全庁的な取組みを推進するための体制でございますが、内部統制担当部署を設置する、あるいは内部統制担当を指名するというところで、副知事や副市町村長が実際に指揮をとるということを想定しております。そして、最後にありますが、全部署に共通するリスク情報を共有するというところで、この内部統制の担当部署、まさに対岸の火事ではなくて他山の石にするように、各部署を指揮するという考え方でございます。

条文をつけておりますのでご覧いただきたいと思いますが、第150条、方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならないということで、今回義務づけの対象になっておりますのは財務に関する事務ということでございます。これは地方自治法の第9章の財務の事務ということでございます。ここはやはりリスクが発生しやすい事務であるということで、今回、法律上規定しております。

その他総務省令で定める事務というのは、今のところ定める予定はございません。一方で、第2号に、当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるものということで、幅広く対象にするということ是可以できるようになっています。

第2項が、一般の市町村長は努力義務ということであります。少し飛んでいただいて第4項をご覧くださいますと、報告書の作成、それから第5項が監査委員の審査に付し、第6項で議会に提出ということが定められております。

続きまして8ページが、監査制度についてでございます。これは、制度の概要につきましては、先生方ご存じのとおりかと思いますが、監査委員の監査と外部監査の2種類がございます。基本的には本来的に監査を担うのは監査委員ということでございます。

9ページをご覧くださいますと、今回、一連のガバナンスの見直しの1つのきっかけになりましたのが、平成22年12月の会計検査院の報告でございまして、全都道府県・指定都市の国庫補助事業に係る事務費等の経理について検査が行われまして、かなりの不適正な事例が出てきたということでございます。具体的には、預けといった手法を用いまして、実際の支出命令と納入した物品が異なるというようなことが、かなりの団体で行われていたということでございます。これが今回の内部統制あるいは監査制度の見直しにつな

がっているということです。

10ページが、自治法の監査委員の部分の改正の内容でございます。

まず第198条の3で、監査基準に従い監査等をしなければならないということ、それから第198条の4では、監査基準は監査委員が定める、その第5項におきまして、総務大臣は監査基準の策定又は変更について指針を示すとともに、必要な助言を行うものとするとしております。

なお、11ページでございますが、地方公共団体におきましては、都道府県レベル、あるいは市、さらには町村のレベルで、この監査の全国的な協議会のような組織がございます。ここがそれぞれに監査基準の準則のようなものを設けております。そして、これに基づきまして、各地方公共団体におきましても、それぞれの団体が監査基準を既に策定しているということでございます。この中では、2番目の都市監査基準の概要、これが平成28年8月に最終改正がされておきまして、かなり民間企業のを参考にしておりますが、それでもやはり、今の時代の要請に応えられるのかどうかというところはございまして、こうしたものも踏まえながら、また私どもは今、各県に監査の実態の調査に、手分けして行かせていただいております、そういったことも踏まえて、研究会の中で監査の指針につきまして検討をしていただくということにしております。

その内容が、簡単に説明しておりますが12ページでございまして、内部統制、それから監査に関する研究会というものを設けております。

これから内部統制と監査制度、これは密接に当然リンクをしてくるだろうと考えておきまして、内部統制制度が自治体に導入されるという前提で、監査のやり方も自ずと変わってくるのではないかと考えております。そこで今、この研究会の中では、特に内部統制を先行して議論いただいておりますところでございますが、内部統制制度のあり方及び導入プロセスを議論し、最終的には各地方公共団体において内部統制をスムーズに導入できるようにするための手順書としてガイドラインを策定することを想定しております。

また、監査制度につきましては、監査の現状を把握・分析し、あるべき姿をゼロベースで議論する、最終的には監査における基本原則及びそれに沿った実務のあり方を、監査に関する指針として策定することを想定いたしております。

13ページと14ページは、今ご説明した内容でございますので、割愛をさせていただきます。

自治法の改正の関係では、あと15ページをご覧くださいますと、決算認定の手続のと

ころでございます。ここには第233条第7項が加わっておりまして、決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならないというものが加わっております。

ご参考までに、16ページが主な決算不認定事例ということでございます。

例えば、2番目に出てきます岩手県では、緊急雇用創出事業の打ち切り及びこれに伴う補助金返還という問題が生じて不認定になったということで、対策として、内部管理体制の強化、職員の資質向上、補助事業の適正執行に努めていると説明しています。また、その下の男鹿市ですと、公金着服事件が明らかになりまして、男鹿市の職員倫理条例を制定すると、こういった対応をとっているケースというものも当然ありまして、こうしたものをまさに報告するということになります。

一方で、17ページですが、施策の是非を理由とする不認定というものになりますと、例えば2番目の西会津町、介護保険事業計画どおりに事業が進まなかったといった理由で不認定になっておりますが、特段の対応はなしと。結局、多分少し事業が遅れたのかもしれませんが、介護施設はその後完成しているということです。また、一番下、多良木町ですが、指定管理者破産による執行部への不信という理由で不認定になったと。これも特段の対応はなしということで、結局、措置がとれるもの、とれないもの、いろいろあるということをおわかりいただけたらと思います。

最後に、18ページは、住民訴訟制度についてでございます。これも先生方ご案内のとおりでございますが、1号訴訟から4号訴訟とありまして、今回の改正の念頭にありますのは、特に4号訴訟ということになります。当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に、損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める請求、ただ、その後に出てきます、いわゆる会計職員につきましては、賠償命令の相手方となる者である場合にあっては、賠償の命令を求める請求という、大きく2種類がございます。そして、右側にありますような判決が出てくるということになります。

19ページをご覧くださいますと、1号訴訟から4号訴訟までの件数でございますが、圧倒的にやはり4号訴訟が多いということになっております。

20ページから、特に今回の見直しの問題意識にございます、長や職員に対する高額な損害賠償が命じられた事例というものを整理しております。

例えば1番の福山市ですと、1億751万円の賠償命令が出まして、市長は破産という

ようなことになっております。また2番目の京都市では26億円を超える賠償額で、相続人が一部支払って残額は欠損処理と。一方で、6番以降で、神戸市やさくら市ですが、議決により権利放棄ということが続発をしているということでございます。

そして、これらの議会による債権放棄の有効性が問われたのが、21ページにございます最高裁判決でございまして、3つの判決、基本的に同じ内容で出されております。

法廷意見の中では、例えば真ん中の丸のところですが、債権放棄するに当たって云々とありまして、議会の裁量権に基本的に委ねられているという考え方が出されております。

ただ一方で、一番下ですが、地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となるという考え方が示されております。

また、次の22ページが、千葉裁判官の補足意見でございしますが、真ん中よりちょっと上にありますが、個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られる、また、下から2番目の丸のところ、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じている、さらに、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように、といった補足意見が示されております。

こうした最高裁の判決もございまして、これが24ページの地制調の答申に反映をされているわけでございますが、住民訴訟制度等を巡る課題で、左側にございます、住民訴訟については不適正な事務処理の抑止効果があると考えられる、一方で、4号訴訟における損害賠償責任については、最高裁判決で次に掲げる点が指摘されているということで、長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡、それから議会の議決に基づく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ということでもあります。そこで、今回冒頭で申し上げましたような見直しの方向性というのが答申に盛り込まれたということでございます。

総務省といたしましては、25ページでございしますが、この答申を受けて、見直しに関する懇談会を開催しております。その取りまとめの内容の概要でございます。

前段は省略させていただきますが、下の方に、具体的な措置の内容として2案が考えられるということで、まず、損害賠償額の上限を実体法上において設ける案ということで、法律で定める額を上限とするということでございます。これにつきましては、職務を行うにつき、故意・重過失がない場合において、長や職員個人が負担する損害賠償額の上限が

実体法上明確となるメリットがある一方、相当因果関係が認められる損害全額について賠償責任が発生するという不法行為法の一般原則との整合性が課題であるという指摘がされております。

②が今回法律になった案でございますが、責任免除の範囲を事前に条例で明示する案ということでございます。これにつきましては、現行でも長や職員個人の損害賠償責任について、条例又は議会の議決により免除することが可能な場合があり、現行制度とも親和性があると、また、責任免除の範囲を条例で定めるに当たっては、参酌すべき基準及び責任の下限額を設けることとし、これを法律又は政令において定めることとすることが適当という考え方が示されております。

また、26ページでございますが、損害賠償請求権の放棄のあり方といたしまして、議会に対して監査委員の意見聴取を義務づけるといった手続面の適正化が必要とされております。

27ページでございますが、条文、このようになっております。第243条の2でございます。条例でということでございますが、善意でかつ重大な過失がないときは、地方公共団体の長等が賠償責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができるということでございます。

また、第242条第10項でございますが、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないという規定が盛り込まれたところでございます。

なお、最後の28ページに、この自治法改正につきましては、衆参総務委員会で附帯決議がつけられております。

まず衆議院におきましては、1番のところ、指定都市以外の市町村の長にあっても、内部統制の方針策定、体制整備を促進するよう、当該市町村長に対する必要な助言及び情報提供を行うこと、また、参議院の2番でございますが、総務大臣が策定する監査基準の指針については、監査を実施する基本原則、留意事項とともに、全国的に共通な基準や技術的な基準などの的確・公正な監査が実施できるものとなるよう努めること、といったような附帯決議がなされたところでございます。

資料につきましては以上でございます。よろしく願いいたします。

【小早川委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまのご説明につきまして、委員の方々からご意見、ご質問等がありま

したらお願いします。いくつか項目が分かれています、全体でいかがでしょうか。

【牛尾委員】 基本的な質問で、8ページの監査委員の定数なのですが、これは常勤・非常勤については書いていないのですが、どのようになっているのでしょうか。

【吉川行政課長】 都道府県及び人口25万以上の市は、識見委員のうち1人以上は常勤にしなければならないと。

【牛尾委員】 市町村は。

【山崎自治行政局長】 それは常勤にしてもいいし、しなくてもいいとなっています。義務づけになっていません。

【牛尾委員】 はい。ありがとうございます。

【渡井委員】 私も基本的なところを教えてくださいたいと思いますが、6ページのところで、内部統制の体制について、民間との比較で表にしてくださってあるところを見たのですが、そうしますと、これは取締役会に相当するのは議会になるのかと思いますが、民間と比較した場合、やはり長の権限が、二元代表制の下で考えることになるので、長のコントロールを議会はどこまでできるのかということと、仮に何か問題があったとして、議会が勧告ができるのか、それとも何かもう少し強いチェックができるのかということをお尋ねしたいと思いましたのと、あと、こういった内部統制に関する方針を長が定めるということですが、これは規則なのか、それとも部分的にも、イメージとしては条例で定めるとか、議会の関与の仕方ということについてお尋ねできればと思います。よろしくお願いいたします。

【松谷行政企画官】 取締役会につきましては、執行する責任者ということで、先生ご指摘のとおり、なかなか自治体に比較し得るものがないということでございます。大変そこが悩むところなのですが、結局、管理・執行する立場として、長がきちっと内部統制で自分としての仕事をいかにコントロールするかというところに力点を置きまして、ここでいうところの取締役会はどちらかという長に引きつけて整理したところでございます。

ただ、ではそれをどのようにコントロールしていくのかということにつきましては、6ページで申し上げますと上の方になるのですが、執行部サイドに対するカウンターとなり得るものとしては、監査委員と、先生ご指摘のとおり議会ということでございますので、この黄緑のところのサイクルでいうと右端の部分になりますが、内部統制に対する評価として、監査委員にまずその審査をしてもらうということと、長自らの評価とあわせて、議会にその経緯について説明させることによって、地方公共団体としての取組みがおざなり

になっていないということを確認しようという制度設計を試みております。

【渡井委員】 ありがとうございます。

【牧原委員】 この内部統制制度ですが、リスクマネジメントの体制を整えるということのように、6ページの表は見えます。これは、そういう問題が起こる次善の措置だということだと思うのですが、先ほどもちょっとお話があったように、実際に大学でもこういうものを、形だけでは置いていますけれども、あまり機能していないような感じがします。これを機能させるために、いろいろ今までの経験を踏まえて、どうすれば自治体でこれがうまく機能するのか、何かそういう工夫みたいなものというのはどんなことを考えていらっしゃいますか。

【松谷行政企画官】 先生ご指摘のとおりでございます、ともすればチェックリスト化してしまって、よく中身を見ないというふうな話になってしまうかなと思っております。

そのために、委員の皆様から非常に出てきておりますのは、6ページの1番でいうところの、長にいかに認識を持っていただくかというところが重要であると、すなわち、ここで内部統制が、いわばきちっと働いていなければ、先ほどの損害賠償のところなどで申し上げますと、長自身の過失が認定される可能性が高くなっていくということでございますので、長が自分の責任と裏腹の関係にあるということをよく認識いただくことが必要だろうと考えております。

重要なのは、日常的な業務を内部統制でしっかり回せば、いわばきちっとした、過失がないような形で、長はより政策的な課題に対して力を投入できるという関係にもなりますよと、コインの表裏でございますが、そういう形で、長に責任もあるし、インセンティブになりますよということで、しっかり認識していただくということが非常に重要なことと思っております。

【牧原委員】 だとすると、ただ、裁判所は、そういう制度があるとやはり長の過失を認定しなくなるという方向に行くという、これは例えば民間企業でもそういう傾向はあるのですか。会社法とかで。

【山崎自治行政局長】 今回、内部統制をきちんと法的に位置づけて、これを前提に長の過失責任というのは問われるので、実は住民訴訟にも連動するのだと思っています。実際、民間の判例だと、内部統制のシステムをちゃんと敷いていないことに過失があるとか、そういう話が十分出てきていまして、逆に言うと標準的な内部統制をきちっとやっているとすれば、そこの日常的な注意義務は果たされているというふうになっていくのだろうと

思っています。

監査の方も、この内部統制制度が入ったことを前提に、監査のやり方を変えていこうと思っていて、内部統制制度がちゃんと効いているかどうかを監査するとか、指針を出すことによって、今まで監査の中身を地方自治法は語っていませんので、語るようにしようというふうに今思っていて、それで、実は住民訴訟の改正と内部統制と監査のやり方、これをワンセットにしようと考えているところです。

【小早川委員長】 私は、この内部統制と、それから住民訴訟の見直しとで、両方が長に対してどういう意味を持つかはちょっと微妙な関係かなという感じがして、そこを聞こうと思っていたのですが、結局、今のようなお話ですよ。

内部統制の方は、長の責任にとっては両面あって、内部統制をちゃんとやっているから免責しようというのと、内部統制をちゃんとやっていなかったから、そのことだけで責任を負えというのと、両方あると言われるのだけれど、もともとの発想はどちらにウエートがあったのか。他方、住民訴訟の方は、そうは書かれていないけれど、結局は、長に非常に重い賠償責任が課されることをどうしようかという話でしょう。

そうした場合、下手をすると、長は、賠償責任額についての一部免責もあるし、責任の原因のレベルでも、私はちゃんと統制していました、部下がやったことです、とんでもないやつです、ということで免責されてしまう、いいとこ取りみたいなことになる可能性もあるなど。

【山崎自治行政局長】 そこは、民間企業もそうですが、ずっと見ていますと、内部統制というのに相当比重が今かかっています、内部統制をちゃんとやったかどうか、システムをつくっているかどうかということに、相当に力を注いでいますので、そうすると、大きな組織管理のポリシーとして、近代的な組織である民間企業がそうなってくると、こちら側もついていかないと、何もかも、長が全身全霊を挙げて責任をとっているというのも、ちょっと、なり手不足も疑われるようなことになってしまいますので、やはりシステムとして日常的な業務がきちっと回っていくようなものを入れていった方がいいのではないかと。そこに監査委員の新しい役割もあるし、議会の監視もつく。やはりシステムティックに見ていくようにしないと、何か事が起こるまでは鼓腹撃壤みたいにしていて、事が起こると全ての責任はあなた、となると、本当に個人商店みたいになっているような感じがするので、そこを何とかしたいという気持ちです。

【小早川委員長】 その、個人商店の域を脱すべきレベルはどこかというのがもう1つ

の問題で、差し当たり都道府県といくつかの市ということになっていますよね。

【山崎自治行政局長】 都道府県と指定都市ぐらいの組織になると、近代企業が金商法とか会社法で入っているような原理原則を無視して、頑張っていますというのはちょっと無理かなど。まずはここから始めて、努力義務もかかっており、監査基準の指針は内部統制があることを前提に書いていきたいなと思っていますので、通常の市町村も内部統制は何かしらやらなくてはいけないようになるのではないかと考えています。

【小早川委員長】 上のレベルも一般のレベルも、いずれも共通して、長が内部統制をしっかりやってくれなきゃ困るという、そっちの方へ持っていかうということなんですよ。そうするとあとは、そっちの方へ長を向かせることが本当にできるか、そのために議会なり監査委員なり、いろいろな尻たたき役、お目付役をしっかり配置しようということなのでしょうけれど、お目付役がどれほど内部統制ということに積極的になるのか、この辺は、全体の関係者の雰囲気の問題ということになるのでしょうか。

【山崎自治行政局長】 監査委員の捉え方は、今まで十分にやっているのも今までのやり方をやりたいという人と、それから、今まで何もかも最後は監査委員の判断になっているので、内部統制とか監査基準の指針を入れてもらった方がありがたいという人と、両方あるような感じです。一般の知事部局とか市役所の市長部局、指定都市の人たちは、何が起こるのだろう、面倒なことはやめてほしい、という感じがちょっとあるので、そこをどれぐらいほぐしていくかというのはこれからだと思っています。

そういう意味で、平成32年4月1日が施行なので、十分に時間をとりながら、関係者の理解も得ながら進めないといけないと思っています。

【牛尾委員】 もう一つ質問してよろしいですか。内部統制は、財務中心の事務上の手続というふうになっていますが、多分、総務省がこれまでかかわってきて一番大変だったと思うのは、夕張市の破綻の問題だと思います。今回、こういう改正になった場合、ああした事態は避けられるのでしょうか。

ただ、あの場合事務上はきちんと手続をとっていたわけですよ。でもああいうことが起こってしまったわけで、今回そのところはどういうふうを考えているのか、事務上の手続、財務だけでいいのかというところは少し気になります。

【山崎自治行政局長】 そこは、私が審議官でやっていたときには、何からやるかというときに、一番共通リスクとして考えられるところ、それから自治体の共通課題として考えられるところをまず入れなくてはならないだろうと、それで財務が一番、理解を得られ

やすいなとしたわけです。

ただ、総ぐるみで悪いことをすると、それは隠せてしまいますよね。そこをどういうふうに端緒をつくっていくかという議論ではないかと思ひまして、平成も半ば以降になって、地方公務員も国家公務員もコンプライアンスの意識は大分変わってきたと思います。見せないとか、都合の悪いことは外に出さずにのみ込んでおくということはしないという感じにだんだんなりつつあるので、それぞれの責任範囲を明確にして、その責任は追及するけれどそれ以外の責任は追及しないと、むしろ、何かあったときに、それをオープンにすることがあなたの義務だというふうに位置づけたら、自分の身を守る方向に動くのではないかと思うので、そういう意味では、事務のプロセスだとか内部統制の過程の見える化をすることによって、それぞれの方々の役割に応じた責任というのを明確にしていけば、夕張みたいなことが少しずつ何とかならないかと。

あのときの夕張は結局、借金しているのに借金していないことにする技術を使ったわけですね。結局、何年にもわたる借金というのは地方債を起こすことになるから、それは手続が要るのだけれど、3月31日に返して4月1日に借りるということを帳簿上ずっと続けていて、借りっ放しにしていたわけです。そういうことをどう防ぐかという話になってくると、ぐるみは恐らく難しいですが、これではよくないのではないかということを経営者が言える仕組みを入れなければいけないというのが今の問題意識です。

【牧原委員】 代々やっている不正会計を、内部統制の導入により洗い出せということですね。それでなお残していたら、これはもうアウトですという、そういう方向に持っていこうとされている。

【山崎自治行政局長】 そういうふうに言うか、北風と太陽みたいに、ちゃんとやっていると皆さん楽になりますよ、というふうに言うかというのはあると思いますが、牧原先生がおっしゃるような要素はあります。そこは、ちゃんとやっていたらみんな楽になる、というふうに言ってあげるのかなと思っています。

【渡井委員】 ちゃんとやっていくという部分では、技術的助言をかなりこれからやっていかれると思うのですが、それはどの程度の、最低基準のようなものなのか、それともある程度高いレベルの内容のものまでお考えですか。

【山崎自治行政局長】 まず、指定都市と都道府県に限りましたから、ある程度のレベルはやってほしいと思っています。ただ、微に入り細をうがってやるかどうかは別なのですが、行政課にそれだけの能力があるかという点もあります。でも、今はできる範囲のこ

とをきちっとということで、それぞれの先生方のお知恵も借りながらやっていきたいと思っていて、内部統制水準の最低保証ぐらいはしたいとは思っているのですが。

【牛尾委員】 では、職員研修なども、それは任せてしまう、それとも、一応総務省か何かである程度研修の基準みたいなものをつくるのか。やはり職員の意識改革が大事だと思います。

【山崎自治行政局長】 これは、指針なり内部統制の中身なりで、どこまでどう書くかということと、恐らく、つくったら説明に回らないといけないとは思っていますけれど。

【牛尾委員】 では、未来に期待します。

【小早川委員長】 住民訴訟の関係の今回の措置と内部統制との整合性というか、関係というか、そういった点でもう一つ。住民訴訟で金額などの規模が大きいのは、要するに市長の政策選択や事業選択それ自体が問題になっているタイプのものですよね。そういうのは、確かに、さっきお話があったように、一つにはそのための財務的な手立てがきちんと透明になっているかということがあって、それをよくすれば自ずと賢明な政策選択に持っていけるといふ面もあると思うけれど、それだけではないような気がします。その辺の、冒険好きな長をどうやってコントロールするかというのは、これはどうも内部統制の話ではないような気がします。

【山崎自治行政局長】 それはもう内部統制の話ではないと思います。それは政治的判断としてどこまで説明責任を尽くして、議会も巻き込んで、議会も予算議決等、すべがありますから、そのときに市長に託して、仮に失敗したと、そのときに、本来の住民訴訟制度の意図とは違うと思いますが、判例の積み重ねによって、政策選択の責任も追及されるということになっているので、そこは現在と構造は変わらないのではないかと思います。

今、内部統制とか監査でやれることは、思わぬリスクとか思わぬ失敗というのを防いでいくという次元で、のるか反るかの賭けに出て、だめになったら、それは長も責任を問われるのでしょし、自治体自体も結局最終的に住民が責任を背負っていくことになるのだらうと思います。

【小早川委員長】 その辺、条例で責任制限するというのが1つの対応策ではあるんですかね。そうすると、もともと市川の最高裁判決以来、私は、長の責任が不法行為責任なのか委任契約上の責任に類するものなのかよくわからないという気がしているのですが、条例でここまでは免責があり、その分、積極的にやっていいですよという条件を提示して、長の適任者をリクルートするということになると、取締役を選任して業務を委任するとい

うのにちょっと似てくるのかなという気がする。

【山崎自治行政局長】 条例の制定改廃請求もできますから、条例に委任するということは、ある意味では議会と住民のコントロールのもとに置くと。そういう前提の中で、直接選挙によって首長が選ばれるということなので、戦前の市制町村制だったら、議会が市長、町村長を選んで委任するという構造が明確ですが、今の憲法構造、地方自治法の構造の中だと、そこまではちょっと言えないのかなと思います。

【小早川委員長】 そうすると、ちょっと意地悪な言い方ですが、議会が免責の線引きをどういう考え方でやればいいのかということになりますね。

【山崎自治行政局長】 結局そのところは、要は権利放棄議決も認めているわけです。最高裁の判例にのっかって。しかし、そうではなくて、参酌基準をもとに、最低ラインも政令で引いているという前提の中で、議会がどこまでなら説明責任が果たせるかということで、その責任範囲を決めていくと。参酌基準を示すということは、国としては、説明責任を負うことになるのですが、それにプラスとかマイナスとかやるときに、最低ラインと参酌基準とを考えながら、違う線を引くときには説明責任を十分議会が果たしてもらおうということだと思います。それは今、住民の代表機関である議会がやるしかないのではないかなという感じですよ。

なかなか理論的に全部説明しづらいところはありますけれど、やはり、当初地方制度調査会が軽過失免責を想定していたのは、そういうラインを引くことの難しさの方を考えたのだらうと思います。結局、研究会を経て、民間企業においてラインを引くということが一般的になっていると、そっちの制度の方が簡明でわかりやすいと考えたということだらうと思っています。

【牛尾委員】 すみません、最後に。4号訴訟が多いというのですが、時系列的には最近増えているのか、それとも横ばいなのか、減っているのかだけ教えてください。

【篠原大臣官房審議官】 4号訴訟は、平成に入るまでは、制度はあったのですが非常に低調でございました。ただ、官官接待とかそういうこともあって、かなり住民側の意識も高まってきて、平成2桁にかけてかなり増えてきたということでございまして、最近ちょっと落ちついておりまして、ここ四、五年ぐらいは現状維持という形であるということでございます。

【山崎自治行政局長】 印象的に言いますと、カラ出張とか官官接待というのが平成六、七年ぐらい、あの頃にわっと出まして、10年代ぐらいまでそういう感じで、その後、主

なテーマは政策失敗が結構多かったのですが、一時期、今は政務活動費と言っていますが、政務調査費のことについて、いろいろどんどん出てくるという傾向もありました。

というので、今この時点では少し落ちついているという感じなのですが、何にでも使えますので、どう出てくるかわかりませんが、そんな感じです。

【牛尾委員】 ありがとうございます。

【牧原委員】 今日の一連のこの改革が、もし国地方係争処理委員会に案件としてかかるものに関係するとすれば何かあるんでしょうか。あまりないような感じがするのですが、何か、こういう場合でかかってくるということはありそうですか。

【山崎自治行政局長】 関与ですから、例えば助言しても聞かなければ、別にこれは拘束力がありませんので、しいて言うとする、指針が不当なときに、指針というのは、要は法規範みたいなものですから、これを争いたいといってきた場合、どうするかはあるかもしれませんね。指針を定めるというのは関与ではない気がしますが。

【小早川委員長】 この指針の法的性質については、僕も伺おうと思っていたのですが。

【篠原大臣官房審議官】 指針については、あくまで助言をするための前提であるとしておりました。ですから、むしろ、私どもが国会等でも答弁させていただいたのは、むしろ総務大臣を縛るということだと、助言をするための前提であるという言い方をしております、つまり総務大臣に対する、助言の心得みたいな形で、直接地方公共団体に対して、これでやれというようなことを言っているものではないというのが、当時の見解でもあるということです。

【小早川委員長】 それ自体は助言でもない。

【篠原大臣官房審議官】 ええ。助言をするための指針であると。

【小早川委員長】 何か非典型関与みたいな感じが。

【山崎自治行政局長】 いずれにしても非権力的ですから。

要は、今回いろいろ示したような説明責任を総務省が背負う部分と、それから地方自治体が背負う部分、地方自治体の長が背負う部分、監査委員が背負う部分、議会が背負う部分、そこを明確に分けて、それぞれの説明責任を果たしてもらいたいと思っているのですが、そういう意味では総務省も、地方自治体が勝手にこうやりました、みたいなことを言っただめだというふうに思っているということで、総務省を縛るということにしてあります。

【小早川委員長】 もう1つ。内部統制というのであれば、さっきのご説明の中でもち

らっとそんな雰囲気がありました。職員からの公益通報、公益内部通報のシステムは何か考えられていますか。

【松谷行政企画官】 それは、内部統制の枠組みの中で、いわゆる6つの基本構成要素と言われるものがあるのですが、的確な情報を吸い上げるというところがちゃんとできているかどうか、内部統制の基準であったり評価の基準になります。その中に、内部通報であるとか、あるいは外部からの通報というものが担保できているかどうかというのが、内部統制が整っているかどうかの1つの基準、メルクマールになっているという整理がされております。

【小早川委員長】 それはちゃんと言葉で出てくるのですか。

【松谷行政企画官】 そうですね。基本構成要素の中の1つとして、情報という枠組みで出てきます。

【山崎自治行政局長】 今、研究会をしまして、それで報告書をまとめて、どういう形で通知するかということになると思いますが、これもだから、助言ですね。技術的助言をしようと思っております。

【小早川委員長】 そろそろ時間かと思いますが、何かご発言があれば。ないようでしたら、終了とさせていただきますと思いますが、よろしいでしょうか。

本日の委員会の議事要旨及び議事録につきましては、委員の皆様にご確認をいただき、その上で会議資料とともに公表したいと思います。よろしく願いいたします。

では、本日の委員会はこれもちまして閉会といたします。どうもありがとうございました。