

地方行財政検討会議（第5回）

平成22年6月10日（木）

【久元自治行政局長】 それでは、定刻になりましたのでただいまより地方行財政検討会議の第5回会合を開会させていただきます。本日も御多用のところ御出席をいただきましてありがとうございます。

それでは、開会に当たりまして原口総務大臣より御挨拶を申し上げます。

【原口総務大臣】 皆様、こんにちは。菅新政権におきましても引き続き総務大臣、地域主権推進担当を仰せつかることになりました原口でございます。本日は御多用のところ御出席をくださいまして誠にありがとうございます。

これまで皆様方より地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しについて貴重な御意見をいただいております。改めて冒頭感謝を申し上げたいと思います。本当にありがとうございます。

また、先月24日の会合におきまして、地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方の案を、分科会の主査をお務めいただいております西尾先生、碓井先生から御提出をいただきました。西尾先生、碓井先生には、この案の作成に当たって多大な御尽力を賜り、深く感謝を申し上げたいと思います。本当にありがとうございます。

この西尾先生、碓井先生にご作成をいただいた基本的な考え方をもとに、また、この案に対して皆様からいただいた御意見などを踏まえて、この度、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を省内で作成させていただきました。本日は、この基本的な考え方などについて皆様から忌憚のない御意見をいただきたいと思います。そして、本日こちらで皆様からいただく御意見を踏まえまして、私どもにおいて基本的な考え方を取りまとめた上で、これを今後策定が予定されている地域主権戦略大綱、これは地方六団体の皆様と事前に国と地方の協議の場を経て策定をしてみたいと思いますが、その中にこの項目を盛り込んで、引き続き地域主権改革を強力に進めてまいります。本日もどうぞよろしくお願ひ申し上げます。

重ねて御列席の皆様にご感謝を申し上げて、そして地域主権改革、菅新政権においてもまさに一丁目一番地の改革でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

ありがとうございます。（拍手）

【久元自治行政局長】 それでは、今、大臣から説明がありました基本的な考え方につきましての説明に移らせていただきたいと思います。原口大臣、渡辺副大臣、他の公務のためここで退席をさせていただきます。

【原口総務大臣】 法案の対応がございまして、失礼いたします。

(原口総務大臣、渡辺副大臣 退室)

【久元自治行政局長】 それでは、基本的な考え方につきまして、配付させていただいておりますけれども、安田行政課長から説明をさせていただきます。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。お手元の資料1「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の概要について御説明をさせていただきます。これは、第4回の本会議に提出されました西尾主査、碓井主査からの案をもとに私どもで取りまとめさせていただいたものでございます。

それでは、2ページからでございます。「1.はじめに」についてでございます。この部分につきましては、第一分科会の西尾主査がお取りまとめいただいた内容を全体の総論として使わせていただいております。最初の2つの丸で地方自治法等を巡る現状を記述した上で、3つ目の丸でございますけれども、3行目からでございますが、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするという観点、また、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするという観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直すことが必要というふうに行っているところでございます。

3ページを御覧いただきたいと思います。3ページの3つ目の丸でございますけれども、この基本的な考え方の位置付けについて触れているところでございますけれども、地方行財政検討会議は、「地域主権戦略の工程表(案)」に沿って検討を進め、地方公共団体の基本構造と議会のあり方、監査制度、財務会計制度などについて重点的に検討を行い、更なる具体的検討を深めていくために、現時点における基本的な考え方を取りまとめたものでございます。その他の論点については引き続き会議で取り上げ、検討するというところを記載しているところでございます。

次に、2の「地方公共団体の基本構造のあり方」についてでございます。「地方公共団体の基本構造と憲法」という最初の括弧でございますけれども、ここでは憲法は地方公共団体の基本構造として二元代表制を採用していること、次の丸でございますけれども、それを受けた地方自治法では議会と長を含めて地方公共団体の基本構造を定めているこ

とを記述しているところでございます。

次に、「地方公共団体の基本構造の決定方式」についてでございますけれども、最初の丸の4行目からでございますが、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、憲法第92条に基づき法律で定められるべきとの認識のもと、2つ目の丸、3行目あたりでございますけれども、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるよう、可能な限り選択肢を用意し、住民が選択できる姿を目指すべきとしているところでございます。

「この場合の」という段落でございますが、選択方法としては通常の条例のほか、基本条例や住民投票制度の導入を構想することもできるのではないかとしております。

最後の丸でございますけれども、憲法が地方公共団体の基本構造に関してはどのような組織形態までを許容しているか、様々な立場があり得るところですが、抜本見直しに当たっては憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討することとしているところでございます。

次に、「3. 議会と長の見直しの考え方」についてでございます。「(1) 現行制度の課題」について、現行制度の独自性としては1つ目と2つ目の丸にまたがって書いてございますが、現行の地方自治法は長と議会の関係において、それぞれ住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自性の強い制度を採用しているという認識を記述させていただいております。

5ページでございます。「議会が果たすべき機能の観点からの課題」でございますけれども、まず、現行の基本構造は地方自治法制定から60年以上を経て定着しているという認識を、これまでの御意見を踏まえ、ここに記述しているところでございます。その上で次の丸でございますが、現行制度のメリット、実務上の課題、問題点について記述をさせていただきます。

更に、「議会と長が対立した場合の課題」としましては、3つ目の丸でございますけれども、実態といたしまして、議会が長の有する議会の解散権の行使を恐れ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行使しないなど、対立の解決手段として制度が適切に運用されていないといった問題を指摘しているところでございます。

それを踏まえて「(2) 見直しの考え方」でございますけれども、6ページでございます。現行の基本構造の見直しといたしましては、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の基本構造とは異なるものを選択できるようにする場合には、(a)議会が執行権限の行使により責

任を持つようなあり方、(b)議会と執行機関のそれぞれの責任を明確化することによって、純粋な二代表制の仕組みとするあり方の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット、デメリットを検討すると、この部分を、加筆したところでございます。

そして2つ目の丸、(a)についてでございますが、執行権限の行使の責任は長と議会にあると認識されることで、議会による執行機関の監視機能、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方に基づくものとしているところでございます。

そして4つ目の丸でございますけれども、この場合、議員が執行機関の構成員として参画することが考えられるわけでございますが、一方で議員が長の指揮監督下に入ることは問題がある。長のみ権限強化や相互牽制機能の低下につながるおそれがあるという指摘があるとしているところでございまして、最後の部分を加筆しているところでございます。

5つ目の丸、(b)についてでございますけれども、長と議会が執行機関、議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張関係を持った関係を再構築するという観点に基づくもので、議会は条例等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本という観点に立ち、執行権限の行使には事後的に関与するとしたものでございます。表現を一部修正してございます。

次に、「地方公共団体の基本構造の選択可能性」、7ページでございますが、この(a)(b)の選択肢につきましては、それぞれ対等の選択肢として提示することや、基本となる類型を法定し、地方公共団体の判断により、これと異なる選択を可能とすることも考えられることから、これらの点についても検討を進めることとしております。この際、選択肢を提示する場合には、すべての地方公共団体を想定するのかなどの論点があることについても留意が必要としているところでございます。

次に、「4.議会のあり方の見直しの考え方」についてでございます。「(1)議会に期待される機能とその現状」につきましては、2つ目の丸でございますけれども、現状としては議員間の政策議論が必ずしも十分に行われていないことや、財政状況や公金支出に対する監視が十分でないとの指摘や、次の段落になりますが、議員構成が多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民参加の取り組みなどが十分に行われているのかという指摘があるということに触れているところでございます。

次に、「(2)議会に期待される機能に応じた議会のあり方」でございます。最初の丸でございますけれども、今後の議会のあり方として、議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する比較的少数の議員による審議を行うことが有効という考え方や、

住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広く議会に参加する多人数の議員により審議を行うことが有効という2つの考え方があり得るということを書述してごさいます。

次の8ページでございすが、「『住民の縮図』としてふさわしい議員の構成」についてでございすが、幅広い住民が議員として活動を行うため、休暇制度や休職制度等の環境整備、夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫が考えられ、具体的な方策について検討を進めていくこととしているところでごさいます。

それから、「(4) 議会の議員の選挙制度のあり方」でございすが、2つ目の丸を御覧いただきたいと思ひます。都道府県議会議員の選挙区についてでございすが、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で定めることができるようにすべきとの提言、これは全国都道府県議会議長会からの提言でございすが、これを受け、検討を進めることとしているところでごさいます。

また、次の丸でございすけれども、個人本位の選挙制度から政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか。更に、これは全国町村議会議長会からの提言でありすが、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方をどのように考えるかについても検討を進めていくということにしているところでごさいます。

9ページ、「議会運営」についてでございすが、これは一部の議会において活性化に向けた取り組みがなされているが、議会における議論をより充実させる方策について検討を進めていくということに致しているところでごさいます。

なお、2つ目の丸にありました市民集会等の用語が扱われておりましたが、こういう表現を御指摘により落としているところでごさいます。

3つ目の丸でございすが、議会の委員会などの組織運営について、条例等に委ねる範囲を拡大する方向で検討を行うという記述を、全国市議会議長会をはじめとする御意見を踏まえて加筆させていただいているところでごさいます。

次に、「(6) 議員の位置付け」についてでございすけれども、2つ目の丸でございす。公選職等に関する制度の改正要望等もあることも踏まえ、今後、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、この点が明らかでないことによって議員活動にどのような支障があるか等について議論を進めていくということにしているところでごさいます。

次に、5でございす。「監査制度と財務会計制度の見直しの考え方」でございす。「(1) 監査制度と財務会計制度をめぐる状況」につきましては、10ページになりますが、

まず、地方公共団体の行政運営の適正の確保のための諸制度についてでございますが、現行の監査委員制度、外部監査制度、そして財務会計制度について記述しているところでございます。

次に、「監査制度と財務会計制度をめぐる状況」についてでございますけれども、最初の丸でございますが、一昨年以来、会計検査院の検査や地方公共団体の全庁的な調査で、多くの地方公共団体において不適正な経理が広がっている事実が明らかになったと表現を修正させていただいております。

そして、一部の地方公共団体において不適正な決算が調製され、監査委員の監査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に開示されなかったとの指摘があるとしてございます。

そして、11ページでございますけれども、これらの原因として、監査制度の有効性や、次の丸でございますが、予算制度、国庫補助事業の仕組み等の現在の財務会計制度が不正に陥りやすい仕組みであるとの認識があるなどを記述しているところでございます。

それから、次が「監査制度の見直しの考え方」でございますけれども、まず「①現行制度の課題」として、監査が果たすべき機能の観点からの課題を述べております。3つ目の丸と4つ目の丸に関わるものでございますけれども、地方公共団体の監査委員監査及び外部監査人監査についての課題として、それぞれの監査対象及び観点が明確に区分されていないと、そして、その責任も曖昧であるということをここで述べているところでございます。

12ページを御覧いただきたいと存じます。「監査委員制度の課題～独立性・専門性に限界～」というところでございますが、監査委員には当該団体の職員OBが就任することも多く、また、補助職員は当該地方公共団体の職員であるという独立性の問題がまず書いてございます。

2つ目の丸でございますけれども、監査委員及びその補助職員とも監査に関する専門的な知識・経験が不十分との指摘があるという専門性の問題について触れてございます。

それから次に、「外部監査制度の課題～専門性・組織性に限界～」というところでございますが、最初の丸でございますけれども、2段目でございますが、現行の外部監査人、弁護士、公認会計士、税理士などの専門的知識が活用できる分野では機能を十分発揮できるが、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとは言い難いという指摘と、それから2つ目の丸でございますけれども、外部監

査人は個人であり、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、組織として十分な監査を行う制度になっていないというようなことを述べているところでございます。

それから、次の「監査を担う人材の課題」ということでございますけれども、地方公共団体の監査についての専門性を有した人材を、個々の地方公共団体が独自に育成、確保することは限界があるということを最後の方で述べてございます。

それから、「監査の基準についての課題」でございますけれども、現在の地方公共団体の監査では具体的にどのような基準で監査を行うか明確でなく、それから、一部の地方公共団体で作成されている監査基準も法的位置付けがない。その内容が基準として十分か疑問という指摘があることを述べているところでございます。

そして、その上で「②見直しの考え方～廃止を含め、ゼロベースで～」というところでございますが、まず基本的な考え方として、2行目あたりからでございますが、現行の監査委員制度及び外部監査制度については廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直し、制度を再構築することとしているところでございます。そして、再構築するに当たりましては、監査の主体、方法について住民の信頼の確保と行政運営の効率性にも配慮して制度を検討していく必要があるという記述を加えているところでございます。

2つ目のポツでございます。「その上で」という記述でございますが、内部の主体が担う監査と外部の主体が担う監査を設け、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分される必要があるということを述べているところでございます。

14ページでございます。内部の監査のあり方と内部統制システムというところでございますが、地方公共団体の内部監査のあり方については、独立性の観点から、長から独立した執行機関が行うべきという考え方と、実行性の確保の観点から、長の補助機関が行うべきという考え方があるということを1段目、2段目で述べてございます。

2つ目の丸でございますが、地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計すべきという意見がある一方、現行制度に意義があるという意見もございまして、この部分は御意見を踏まえて修正した部分でございますが、これを含めて検討を進めるというふうにしてございます。

それから3つ目の丸の下の段落でございますが、地方公共団体においても株式会社と同様に監査のみでなく、執行機関内部に執行機関の事務処理の適正確保のための体制、内部統制システムということでございますが、これを構築し、監査と相まって適正の確保を達成すべきとの考え方があると、これらを踏まえて地方公共団体の内部監査の制度設計及び

内部統制体制システムのあり方について今後検討を進めるということを最後の丸で述べております。

次に、外部監査のあり方についてでございますが、まず内部監査には独立性に限界があり、これに期待できない機能について外部監査が不可欠であるとしてございます。

15ページをお開きいただきたいと思いますが、1つ目の丸でございますけれども、外部監査の制度設計に当たっては、監査対象からの独立性の確保が求められると、また、監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しないような補助体制、つまり組織的な外部監査体制の構築が求められるなどとしているところでございます。

そして、その次の丸でございますけれども、このような要請に対応する方策として、例えば、イギリスの監査委員会のように地方公共団体から独立した機関や複数の地方公共団体が共同して設立した機関を設けて、こうした機関が監査に関わっていくことが考えられるが、具体的な制度設計は今後検討するということを述べているところでございます。

次に、「監査を担う人材の確保」といたしまして、この2つ目の丸でございますけれども、人材を確保するための資格制度や、地方公共団体から独立した機関、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討が必要であるとしてございます。

次に、「監査の基準」といたしまして、外部監査であればもちろんのこと、内部監査であっても監査には一定の客観性が求められ、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定すべきであるという意見があり、この点も検討を進めるということを述べているところでございます。

最後に、「財務会計制度の見直しの考え方」でございますが、まず、地方自治法が定める予算・決算制度については、民主的統制の観点から、予算単年度主義と予算流用に制限を設け、明確かつ客観的な財務処理の観点から、単式簿記、現金主義を採用しているということをお述べております。

その上で、次の丸でございますけれども、過度の予算単年度主義、あるいは国庫補助制度について課題があるということをお述べているわけでございます。3つ目の丸でございますけれども、このほか年度開始前に入札手続など、会計制度が実務の実態にそぐわない点もあることから、実態に即した制度整備を図っていくべきとの提言もでございます。これも御意見を踏まえて加筆したものでございます。

それから、次の丸でございますけれども、もう一つの論点として発生主義を制度化する



方向で予算・決算制度を見直すべきとの意見があるとした上で、次の丸でございますけれども、それについて積極的に考える意見と慎重な意見をここで紹介しているところでございます。

下から2つ目の丸でございますが、総務省から発生主義の考え方を取り入れた財務諸表の作成要領が示され、多くの地方公共団体で取り組みが進められ、ホームページで財政状況が見られるようになってきているが、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について議論を深めると、これも御意見を踏まえて加筆しているところでございます。

最後に、「地方公共団体の財務会計制度見直し」については、あるべき制度の理念と地方公共団体における事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ今後検討を進めていくということを述べているところでございます。

以上が基本的考え方についての概要でございます。どうもありがとうございました。

**【久元自治行政局長】** 以上ご説明いたしましたとおり、両主査の先生におまとめいただいた案をもとに、5月24日にいろいろと御意見をいただきましたが、その内容を反映させた案として用意させていただきました。この点につきまして、御意見をいただければと思います。どうぞよろしく願いいたします。

**【横尾市長】** 御意見を申し述べたいと思います。私は、実は基本法制というのも重要なのですけれども、片方ではフランスの例を前回も示しましたように、確かフランス憲法第1章第1条だと思っておりますけれども、条文の中に、「我が国の統治は地方分権型とする」ということが入り、その後、大胆な分権改革が進んでいったように覚えているのです。そのようなことも射程に入れて考えていきますと、今の4条しかない地方自治の項目の憲法のまま60年前の想定とは違う時代になっているのに、そのままその枠の中で議論するだけでいいのかなというのがやはり引っ掛かるところがありまして、これで文章のどこをどうしろということではないのですが、そういった幅広といいますか、先を見通した議論のことも加味していかないと、時代の変化には応じられないのではないかなというのが1点、全体に関することですが、感じていることであります。

次にちょっと具体的なことに入りますが、例えば6ページでございますけれども、2つの方向があるということで議会と執行部等の権限等のあり方について(a)(b)ということで記述が始まっているところです。ここで「2つの方向で見直すことが考えられ」となっているのですが、次の7ページになりますと、上のパラグラフのところでは、併せて様々な検討を今後進めていくという趣旨の記述があります。そうすると、簡単に言いますと(a)

(b) だけでなく(c)や(d)も今後あり得るとのことだと思っておりますが、そういったニュアンスをもう少し出しておいた方がいいのかなということをお個人的には感じております。6ページからの記述は(a)か(b)のいずれか、そしてそのことをするにはどうしたらいいかという議論が必要で、真ん中のところで(a)の方向性としてはということの議論があるように感じております。

また、真ん中の4つ目の丸のところで「(a)の方向性としては」の段落では、「一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるという提案がある」ということですが、むしろこちらの方が少ない数の意見であろうし、後段の「一方で」というところの方が、全国自治体からすると、地方六団体等の意見から踏まえると、こちらの方が多くはないかという認識がありますので、その辺を感じております。

次に、イギリス、ドイツ、アメリカの例が出たところでしたが、議会と執行のあり方だったと思います。個人的には実はアメリカのみならずカナダやオーストラリアでも公聴会、いわゆるパブリックヒアリングをするようなセッションを議会中にも設けておられますし、毎週議会を開催されておられますし、アジェンダは毎週提示されております。そういったところに若干触れるなりをして、本当に住民自治ということを踏まえた議会のあり方等も、実際現実に他の国で行われていることもちょっと加筆してもいいのかなと思います。これは9ページの上の2つ目の段落ですけれども、この記述ではやや個人的には不十分さを感じているところでもございます。

飛んで監査制度の方にまいりますと、私は「監査基準」が非常に重要だろうと思っております。そのことについてももちろん記述に入っております。最後の方では監査の基準ということで、15ページ、下から2つ目の段落に「今後検討を進める」とあるのですが、これまでこの基準が曖昧なため、そしてもう一つは公表されていないために、色々疑義が出るということが起こっている、あるいは、そのことが生じて一部、不信、不満を持たれる事象が起こっている、あるいはそれが中々絶えないという要因にもなっていると思っております。是非その基準の明確化やその公表ということも入れていただけたらどうかと思っております。

なお、これらのことと、一部参考にするべきというスタンスで書かれているイギリスのオーディットコミッティーの例につきましては、是非石原先生もメンバーとして入っておりますが、プロの方々がおられると思いますので、より有効な方法を、我が国に合った方法を模索するような、ヒアリングというのか、意見を聴くというのか、是非していただい

てより良いものにしていくことがとても重要ではないかなという認識を強く持っているところでございます。

最後ですけれども、4ページ目の一番下のパラグラフに、「この制度は、一般的な制度とは言えず、むしろ独自性が強い」ということがあるのですが、たまたま地方六団体でまとめて今週の月曜日に予定されていた国と地方の協議の場に出す、ある程度整理された論点の中には、現行制度が非常に地域でも馴染んできているので、そのことをベースにより良い充実を目指したらどうかという項目が入っていることを、先程麻生会長からも記者レクが行われておりますし、ひょっとしたら近々に行われる臨時のそういった会議でも出る可能性がありますけれども、この独自性というのは日本独自という意味なのか、やっぱり日本は他と違って遅れているというニュアンスも若干感じられますので、場合によれば一般的でなく独自だということが非常に印象が強いのでカットするのか、もう少し表現を変えるのか、そういった工夫をしていただいたらいいのではないかなと感じております。

以上です。

【久元自治行政局長】 それでは、お願いいたします。

【達増知事】 全国知事会の地方行財政検討会議に係るプロジェクトチームで、先ごろ議論をした内容を紹介します。まず全体的なことについてですが、地方自治法の抜本改正に関わる議論で、一方にはそういう抜本改正には慎重であるべきという声もありますが、地方政府基本法の制定を視野に入れるのであれば、大きな視点での議論を行うべきで、地方自治の本旨ですとか、国と地方の役割、また広域自治体と基礎自治体の役割など、地方自治制度の前提となる理念を整理すべきであると、そして、いわゆる条例上書き権のようなことも議論していくべきではないかという意見が出ているところであります。

それから、第一分科会関係では、現行憲法の下での二元代表制の枠組みを前提とするということについては、それでいいという方向性であります。その中で地方が自由に制度を選択できるということが地域主権という観点からは大事であると。しかしながら、自由という中で非民主的な制度が選ばれたり、また、でたらめな制度が選ばれては問題なので、現実問題として選択肢を示していくということは必要なのではないかという意見があります。

議員による執行機関の構成員の兼職に関する議論については、慎重に対応すべきという意見が強いのですが、幅広に議論を進める今の時点では議論の対象外にはしなくていいのではないかという認識であります。第二分科会関係では、共同設置を含む外部監査のあり

方について、やはり住民視点に十分配慮した制度設計が必要であろうと。仮に全国で1つの共同の監査機関を設置するとなると、中央集権的な制度になる恐れがあるのではないかという指摘があります。また、自治体の規模によってはむしろ内部監査の共同設置の方が望まれているのではないかという指摘もありました。

それから、その他の論点として、教育委員会必置問題など、行政委員会のあり方についてもやはり重要なテーマであるという指摘がありますので、以上紹介いたします。

【久元自治行政局長】 どうぞ、寺島町長さん。

【寺島町長】 もしお答えがあればその後にしますが、よろしいですか。

【久元自治行政局長】 どうぞ先にご発言いただければ。

【寺島町長】 それでは、先に発言させていただきます。

基本的な考え方について、ただいま御説明いただきましたが、2で「地方公共団体の基本的構造のあり方」、それから3の「議会と長の関係の見直し方」の2項目、「議会のあり方についての見直し方、6項目で、ここは詳しくなっているのですが、例えば執行機関のあり方について、次にまた関係すると思うのですが、広域連携のあり方なり、それからいわゆる住民訴訟については非常に各自治体とも一番関心を持って、この抜本的改正の中で何らかの検討がされるのかなという期待も持っているところです。また、この委員会でもかなり多くの方からそういう発言があり、私も何度も発言させていただきましたので、その辺、3ページの「なお、その他の論点については、引き続き会議で取り上げ、検討すること」という中で、今後の論議の中でそういうものが加わってくるのか、それとも、それが全部、2の「地方公共団体の基本構造のあり方」の中で全部括られるのか、できれば議会の項目がこれだけ詳しくなっており、地域住民と密接な関係にある、そういう点についても、主なものについては執行機関のあり方というのですか、行政のあり方という中で、議会と同等ぐらいで取り上げてもらえればなと感じがしております。

【久元自治行政局長】 事務的なことですので私から説明させていただきますと、冒頭大臣からご挨拶がありましたように、これまでこの3ページにありますように、この会議ではこれまで基本構造、議会のあり方、監査制度、財務会計制度についてずっと議論をしていただきまして、その考え方がこのペーパーとして提示され、議論をしていただいているということです。そして、地方行財政検討会議で議論をしていただいた考え方をもとに、この基本的な考え方のエッセンスをこの6月中に取りまとめられる地域主権戦略大綱の中に盛り込んでいこうと、こういうような運び方を私どもとしては考えているわけです。

したがいまして、その後に、今申しあげましたテーマ以外の項目はまだ議論しておりませんので、それは今後議論をしていただいて、またそれは検討会議としてどうお考えいただくのかというふうな運びを考えております。

やや議論が先回りするわけですがけれども、そういう意味で、まさに今、町長さんからお話のありましたように、広域連携、広域連合や一部事務組合のあり方というものは、この3月で平成の合併が一区切りになって、市町村の行財政基盤のあり方としては大変注目されている部分ですから、それは次のテーマとして議論をしていただく、また、住民訴訟に関する議会の権利放棄の問題も両方の考え方の高裁判決が出て、やはりかなり関心を持たれている分野ですから、それは次に議論をさせていただくと、そんなことを考えております。

【寺島町長】 ありがとうございます。

とすれば、この基本的考えの中でまたそういう追加もあり得ると考えてよろしいのですか。それともこれはその中の2で読めるという。

【久元自治行政局長】 それはまさに今後、今日も含めて議論をしていただきたいと思います。この基本的な考え方は、さっき申しあげましたような自治体の基本構造、議会のあり方、監査制度、財務会計制度について、これまでいただいた議論をもとに取りまとめているというものでございます。ですから、その後にまた議論をしていただきたいと思います。なと思っております。

【寺島町長】 わかりました。ありがとうございます。

【久元自治行政局長】 もし政務官、補佐官から……。

【逢坂補佐官】 逢坂でございます。御苦勞様です。

横尾市長が一番最初に言われた点でございますけれども、そこ、実は非常に重要なポイントだと思っております。今、議論しているのは、既存の、どちらかというところと地方自治法の項目をベースにして大幅見直しということを考えているわけですね。しかしながら、いわゆる地方政府基本法というこれまでと違う考え方を打ち出すということであれば、憲法の規定に基づいて、いわゆる総論的なところをきちんと踏まえた法律を考えていくことがやはり必須だろうと。その議論をどこで始めるのか。もうここで、この次はそこへ入っていくのかどうか。もちろん個別のこともまだまだやることがあると思っておりますけれども、そこはこれから更に深めていきたいなと思っております。

多分、そうした議論が出てくるのも、我々がこの地方行財政検討会議を立ち上げて、個

別の議論を開始した。片や一方に地方政府基本法という看板がついていることが、段々関係者の間に広まってきているのだと思うんですね。それで徐々に、これだけじゃないだろうという思いが出てきている。だから、今まではどちらかというと助走期間、インキュベーションの期間だったと思ってもいいのかなと思っております。

**【五本議長】** 全国市議会議長会でございますが、資料1で説明もいただきましたが、前回とどこが変わったのかなと思ひながら説明をお聞きしておったわけです。私、前日も申し上げておったわけでありましてけれども、議会と長の見直しの考え方、これは資料の6ページの下から2行目でありましてけれども、この記述では、議会の招集権、議会の予算執行権については2つの方向で見直すうちの(b)の議会と執行機関それぞれの責任を明確化する純粋な二元代表制の下でなければ議会が有することはできないのではないかと受け止められる恐れがあるのではないかとというように私どもは危惧いたしております。

そして、私どもが思っておりますのは、議会の招集権、議会の予算執行権等については、現行の日本型の二元代表制においても議会に付与することが十分可能であると考えておりますので、現行の二元代表制を維持しながら、その中で議会招集権の付与など、議会権能の強化を図っていくという方向で検討していくべきではないかという考えを持っております。執行者の側とは立場が随分違ってくるだろうと思っておりますけれども、私どもはそう思っております。

特に、(b)の純粋な二元代表制を徹底していく方向をとった場合、その場合において議会に専属すべき権限として例を示していくというのであれば、議案の提案権や予算の提案権を挙げるべきであり、そのことを明記すべきではないかと、そこまで議会側としては考えておりますので、御検討賜ればありがたいと思います。

以上であります。

**【安田行政課長】** その点に関しましては第4回の本会議でも御意見いただきまして、今回、この記述においては、先ほど説明いたしませんでしたが、(b)の類型の場合に議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は、おのずから議会が有することになるということで、「おのずから」という文言を足してございまして、要するにこの場合ですと自然にそうなるでしょうと、それ以外の場合については、この記述では何も触れていないというふうに読めるように変えたつもりでございます。

**【五本議長】** わかりました。

**【横尾市長】** 関連で。

【久元自治行政局長】 それでは、先に、もし関連であれば横尾市長。

【横尾市長】 はい、関連です。

今のところですけども、今、市議会議長の会長さんがおっしゃったように、そういった色々な議論もされている最中でございますので、可能でありましたら、もちろん文脈的には今御説明があったような感じだと思うのですが、最後のところは、「この議会の招集権、議事堂の管理権、予算の執行権はおのずから議会側に与えられるとの意見もある」とか、そういった方がより今の状況を反映するのではないかなと思います。

【五本議長】 決して執行者側と私どもは喧々囂々やっついこうということはありませんので、お互いにその方がやはりチェック機能も十分に働きますし、その方がいいのではないかという思いを持っておりますので、また御理解賜ればと思います。

【野村議長】 全国町村議会議長会でございますが、既に私から何度も意見として申し上げてまいりましたので重複は避けさせていただきたいと思います。

我が国の地方自治につきましては、二元代表制の原則の下で、これまで地方自治法に関し多くの改正がなされ、議長の意見も取り入れられていることから、それなりに方向性を保っているものと理解をしております。

ただいま、サッカー熱が上がっておりますが、例えて言いますと、地方自治のフィールドにおいて、執行機関の長と議会のツートップが上手くバランスがとれているかどうかですが、そうっていない、それぞれの機能が上手く連携していないところが分権型社会の実現というゴールに結びついていないように感じられます。即ち、町村を見るに、町村長優位の中で各議員は地元の要求を町村長に対し突きつけ、町村長さんはその要求を叶えることに努め、大方の議会は長と衝突を避けるようにやってきたのが現実ではないかと思えます。昔はこれによって上手くいっていたのかもしれませんが、これで町村の力が向上することはなく、地域経済が疲弊し、財政が立ち行かなくなるにつれ、状況はますます悪化しておるのではないかと思えます。

議会が住民と力を合わせ、執行機関を厳しく監視し、しっかりとした政策判断を示すことが町村の力を強めるものと考えます。最近の議会基本条例の制定は、こうした考え方を反映したものでありますが、現行の地方自治法そのものが縛りが多く、自由度の乏しいところとなっております。是非ともそうした実態を踏まえ、思い切った改善をしていただきたいと思っております。

同じようなことが監査に関しても言えます。審判の役割を持つ監査が独立性、専門性を

高めてこそ住民が安心して試合の進行を任せられます。議会、執行機関、監査が上手く連携してこそ地域主権が実現できると思いますので、そうした制度設計をお願いし、繰り返すようでございますが、意見とさせていただきます。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

ほかに御意見をいただきまして、その後、政務官、補佐官からまたお願いしたいと思えます。

では、碓井先生、お願いします。

【碓井教授】 私、第二分科会として前回提案させていただいたのですが、分科会で議論されておりませんでしたので、内容的に含めることができなかつたのですが、この案がまとめられて国民の前に提示された時に、外部監査制度について門前払いを喰らう恐れもありますので、現段階では私の個人的な意見ですが申し上げさせていただきたいと思えます。

それは、15ページの最初の丸のところ、組織的な外部監査体制の構築が求められると、これは私どももそのような意見でありましたし、その下に例示としてイギリスのオーディットコミッションとか、地方公共団体から独立した機関というような文言も出ております。これだけを読んでいくと、それらの外部監査機関、外部監査組織というものは、個々の地方公共団体の監査を行う監査委員を専属の職員として、常勤者として備えておくということを狙っているのではないかという、そういう思わぬ誤解を受ける恐れがあります。これは前に、現在の包括外部監査制度を導入するときの改正などにおきまして、金のかかるような法人をつくるということはとても難しいという情勢があつて、現在のよ様な制度に落ち着いたわけでありまして。そういう背景もありますし、それから、現在の身軽な政府、身軽な政府というのは国だけではなくて、トータルな政治部門の身軽さが求められているわけでありましてから、そういうことも踏まえて、この組織的な外部監査体制というところは、是非国民の皆様に理解していただいて、門前払いを喰らわないようお願いしたいというのが個人的な意見でございます。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

ほかに御意見を頂戴できればと思います。それでは、奥山市長さん。

【奥山市長】 ありがとうございます。

前回に指定都市のほうから新たな大都市制度ということで、特別自治市、仮称でございますけれども、これの提案をさせていただきましたが、今回のまとめの総論におきまして



も、自治体の希望等において基礎自治体が非常に多様であるということを踏まえて、選択肢を用意するという方向が確認されたということは、私どもとしても賛同するものでございます。

その後、議会のあり方について1点、ちょっと今日は補足的に意見を申し述べさせていただきます。ただきたいのですが、8ページですね、(4)でございますけれども、「議会議員の選挙制度のあり方」というところで、現行の議会の議員の選挙制度は公職選挙法によって次とおり定められているということで、都道府県議会の方からは、郡・市で県議会議員の選挙区が定められていることは、中々その実態に合わなくなっているのです、独自にこれを決定できるようにすべきではないかという御提言があったわけでございます。

御承知のように、政令指定都市も行政区の区域による選挙ということになっているのでございますけれども、これにつきまして意見を私どもの政令指定都市の中で色々協議しましたところ、やはり指定都市の中においても行政区の区域というふうに一律に定められていることによって、それで不都合がないというところもあります、やはり大変指定都市も多様になってきておりますので、できれば都道府県議会が条例において自主的に選択できるようにするというのであれば、指定都市にもその可能性の道を開いてほしいという意見がこの度素案に基づいて出されているということを御報告、意見として申し述べさせていただきます。

それからまた、これまでの議論の中でも政令市における都市内分権のような課題についても御意見のあったわけでございますけれども、例えば、地域自治区を設置した場合の地域協議会と議会との関係など、これは多少私の勉強不足の面もありますので、はっきりしたことはまた学識経験者の先生方から教えていただければとも思うのですが、現行の地方自治法ではややこの辺が不明確ではないかという意見も出ておまして、今後の課題になるかもしれませんが、そういった点も明らかにしていくことができれば、なお良いのではないかというような意見が出てございます。

また、監査制度につきましては、色々と外部的な監査の必要性につきましては、私もこれまで賛同の意向を表明させていただいたところでありますけれども、今回のペーパーの方にも入ってございますが、やはり第一義的に内部統制をしっかりやるということも大事でございますので、その点については改めてではありますけれども、確認を文言の中でいただいているというのも必要なことであつたのではないかと考えてございます。

包括外部監査についても、制度執行以後、現状ではやや見直すべき時期にあるのではな

いかという意見が多くございまして、これについて、現在のような毎年度の義務付けが本  
当にいかどうかについても、今後の課題としていく必要があるのではないかと  
思っております。

先程来、御意見が出ていますように、やはり大都市、また、様々な地域によりまして専  
門家の分布など、色々状況の違いがございまして、過度な負担にならないような制度設  
計ができればと思っております。

最後になりましたが、財務会計のあり方につきまして、全国統一的な基準というよ  
うな、特に住民の方にわかりやすい比較可能な基準というのは必要であろうと考  
えております。ただ、現行でも様々な決算統計が微妙に違いつつあるわけござ  
いますので、新たな種類のもので出てくることによって更に手間がかかるとい  
うことのないようにということを実務的には、地方は大変心配しているところ  
でございます。

また、発生主義の是非については、今後、更に専門的な議論も深められるのだ  
とは思いますが、例えば、様々な国費が地方にも配分されるわけですが、現  
行では交付時期は極めて不明確でございます。年度のぎりぎりになる場合も  
ございまして、色々な時期がございまして、そうしたときに、地方に発生  
主義の会計を取り入れるとしますと、国費の交付時期との関係など、その  
あたりも実務的には明確にしていく必要があるのではないかと考えたところ  
でございます。

簡単ですが、幾つかの点について補足的に意見を述べさせていただきました。

**【久元自治行政局長】** 事務的な事柄につきまして若干説明させていただきたいと思  
いますが、まず選挙区のことなのですが、郡市の区域は、これは地方自治体では如何ともし  
がたいということが前提になっておりますが、指定都市の行政区は指定都市の条例で変更  
することができますので、そういうことを前提にしてどこが不都合なのかということにつ  
きまして、もう少し指定都市の市長会の中で御議論いただければ大変ありがたいと思  
います。

それから、これから財務会計制度を御論議いただきたいと思っておりますが、私ども  
事務方といたしましても、今、市長さんが御指摘いただいたような点は共有しているつも  
りであります。財務四表が事実上進められている、他方、財政健全化法に基づく4指標に  
基づく事務があると、そういうことが行われている一方で、地方自治法の色々な様式、制  
度というのが変わっていないわけで、現行の実態を見ますと、かなり事務負担が生じて  
いるわけです。そこを少し整理して、職員の方の事務負担を減らすという視点は大変大事だ

と思いますので、今の市長さんの御指摘を踏まえて、私どもも検討を進めていきたいと思っております。

ほかにご意見がありましたら。

【松田市長】 1点だけなのですけれども、前回は申し上げたのですけれども、やはり地方分権においても住民の意見が直接反映をされるという意味では、やはり選挙制度が根本にあると、こう思うのですけれども、その選挙制度の中で、8ページを見せていただきますと、前も申しました定数のあり方というのでしょうか、定数の考え方、また、投票率を上げるという向上策というものが抜けているような気がするのですけれども、どうしてお考えなのか少しお尋ねをさせていただきたいと思います。

【小川政務官】 今、御指摘の点は本当に永遠の課題といえますか、そういう部分でございまして、もちろん制度的に、特に投票率なんかという話になりますと、制度論というよりはむしろ運動論、もちろん極まった制度を考えますと、例えばシンガポールやオーストラリアのように、投票に行かないとペナルティーがあるとか、あるいは免許の更新ができないとか、そういう究極の制度をとっている国もありますけれども、この会議においてはそこまでは射程に置いていないという前提になろうかと思えます。

定数については、既に自治法の改正、まだ今、この間の政権の混乱で大変ご迷惑をおかけしております、衆議院での審議がまだ本格的にスタートしていない状況なのですけれども、基本的に各自治体で御判断をいただくという方向で、大きな改正を進めようとしているところでございます。

それも含めてなんです、申し訳ございません、ちょっと政府内の別の会議で中座をさせていただきますことと併せて、この間本当に闊達な御議論をいただいておりますことに深く敬意を表したいと思っております。政権が先週から今週にかけてこういう状態でしたので、皆様には何かと御心配もおかけをしたのですけれども、少なくとも総務省の体制は変わらずに引き続き責任を持って会議の運営なり、また議論をしっかりとお預かりをしていくということでございますので、御指導御鞭撻をいただきたいというのが1点です。

それから、近々、地域主権戦略大綱の中に、方向観まで示せるものと、それから論点の提示にとどめるものと、そこは色々出てこようかと思うのですが、いずれにしても何らか、この間の議論を踏まえて記述をさせていただくことであると思いますので、一定の、そういう意味では議論は中盤に入ってきているという御認識を是非共有させていただきたいと思えます。その上で、例えばこの間、非常にそういう意味では小幅な制度のメンテナンス

です。戦後50年60年やってきたわけですが、そういう意味では従来では考えられないぐらいの大風呂敷、大きな議論をしているということに異論はないところでありまして、それだけに、例えば、議長会と知事さんをはじめとした執行部の側で意見が合わないとか、あるいは、時に利害が対立するといったような論点も多々抱えているわけでありまして。そこは大いに御議論いただくことは大前提としつつ、しかし一つ、選択の幅を広げていくんだということ自体には是非、選択の幅を広げて、あとは各自治体の判断なり決断なり選択ということをもって、多様な自治体をつくっていくのだという大きな方向観については、是非ともそろそろ中盤ですので共有をお願いしたいというものでございます。

最後に、今日御議論いただいています基本的な考え方のうち、若干最初に提示申し上げた論点で、分科会の中での議題設定とも関連するのですが、あまり議論が深められていないのが実は住民参加の部分と、それから奥山市長さんからございました大都市制度の部分、この2つについてはいずれまた深い議論をお願いしなければならないと思っております。

以上、ちょっと雑多な見解になるのですが、そういったようなことも含めてこれから中盤に差し加かっていくという点の理解を前提に、今後とも闊達な御議論を是非お願い申し上げたいと思います。

大変恐縮なのですが、ここで中座をさせていただきますこととお許しいただきたいと思っております。ありがとうございます。

(小川政務官 退室)

**【久元自治行政局長】** それでは、小川政務官、中座されますので、もしこの後、この基本的な考え方について御意見をいただきましたものは、私ども事務方から政務三役にお伝えするということになりまして、もしほかになれば、今日用意しております次の説明に移らせていただきたいと思いますけれども、いかがでございましょうか。

**【横尾市長】** すみません、何度も。1点だけ。財務会計制度の見直しの件で16ページ、上から5行目に新しい丸が入っているパラグラフのところ。予算単年度主義になっていることに伴う弊害が書かれているのですが、やっぱりそうだと思うんですね。例えば、新年度予算につきましても3月、4月でおおよそ発表があって、6月までに計画を出して、内定その他は7月で、実施は夏から始まって、3月には仕上げたものの報告書を国に上げなさいというのが実態だと思います。そうすると、実質半年の仕事です。しかし、そのことは大変な予算を伴うものもありますので、とはいえ獲得した以上はしなければいけない。あるいは、政策を展開される省庁としても是非やってくれとなり、これが本

当に有効性があるものであり、現場との密接な議論をした上での設計であればいいかと思うのですが、中々そうならないままに短期間で仕立て上げて、予算を獲得、あるいは組み立ててやっていくというのは多々見られるように感じておりますので、その辺の改革を是非考えていかないと、色々な、例えば備品や予算に伴うものの配置を全国にしたけれども、その年は立派にできたように見えるけれども、4、5年経ってみるとほとんど使えなくなってしまうとか、あるいは有効性がないというものになってしまうと、本当に事業仕分け以上にもったいない話になりますし、そういった課題をおそらく我々首長以上に現場を担当する中堅職員は非常に感じていることもあると思います。既に情報が入っているかもしれませんが。

そういった改革も含めてこの単年度になっているために生じている弊害を是非改革するような、例えば2年間、複数年度にわたってそういうことを検討すると、あるいはスタートに当たって十分に地方と具体的な制度設計やソフトの設計に関しての議論をした上でやるということを是非加味していただきたいなと思います。そうすれば、同じ数千万円の予算でも何倍もの効果が出てくるように、あるいは永続的に使えるようなものとして、地方や住民の方にもプラスになっていくと思います。

**【久元自治行政局長】** 今の点につきまして、もう少し詳しく書いたほうがいいのかという御意見でしょうか。あるいは、もう少し単年度主義を修正するような具体的な方策については、これは今後検討させていただきたいというふうに考えておりますけれども、そういう方向でよろしゅうございますか。

**【横尾市長】** そうですね。ですから、あえて文章とすれば、「不適正な経理処理を誘発する一因となっているのではないかという指摘もある」ですが、「一因のみならず、効率性とか有効性についてやはり課題がある」とか、その辺の改善が求められるべきじゃないかということを加味していただいたらいいのではないかと思います。

**【久元自治行政局長】** わかりました。ありがとうございます。

それから、奥山市長さんから御指摘いただきました点で、あと2、3点補足させていただきたいと思うのですが、地域協議会の部分につきましては、これは検討項目の中に、域内分権という項目を立てておりますので、その点につきましてはそのところで議論をさせていただきたいと思っております。

それから、包括外部監査について年に1回必ずやらなければいけないわけですけど、これは複数年度に1回やればいいのかという御指摘は第29次地方制度調査会の答申

でいただいております。ただ、その後、不正経理がたくさんあったということで、今回この会議で監査制度を抜本的に見直そうということになっておりますので、そういうまさに見直す中での外部の監査のあり方ということの中から、これまでの10年間以上やってきた外部監査制度の総括などもしながら御論議いただければと思っております。

それでは、次の、私ども用意させていただきました広域連携と住民訴訟の関係に移りたいと思いますけれども、よろしいでしょうか。それでは、関係の資料につきまして、田谷市町村体制整備課長から説明をさせていただきます。

【田谷市町村体制整備課長】 それでは、私の方から広域連携について御説明をさせていただきます。まず、資料2を御覧ください。資料2、1ページ目が都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方につきまして、本会議でのこれまでの主な発言をまとめさせていただきます。

1つ目の丸にございますように、広域連携の手法については、多様な方法でやりやすくすべきではないか、あるいは2つ目の丸に書いてございますように、柔軟な連携の手法を考えていくべきでないかと、こういうふうにご指摘いただいております。こうした点について議論を進めていただく前提といたしまして、本日、現行制度とその運用実態につきまして参考資料1に基づいて説明をさせていただきます。

まず、事務の共同処理に関する現行制度ですが、1ページにありますように、地方自治法に基づいて幾つかの仕組みが用意されております。法人の設立を要しない簡便なものとして上の3つがございまして、1つ目の協議会は、例えば市町村の区域を超えた広域計画の策定、あるいは県費負担教職員の人事の内申の調整、こういった事務に使われておりますし、2つ目の機関等の共同設置は、要介護度であるとか障害区分の認定審査、あるいは職員の勤務条件に係る公平委員会業務など、専門性の高い分野での活用がなされております。中でも3つ目の事務の委託は、大変簡便な仕組みであることもあって、共同設置と同様に公平委員会業務で活用されるほか、非常に広範な事務分野で活用されております。

3ページの左の円グラフを見ていただきますと、事務委託が大変多用されていることが窺えようかと存じます。

1ページに戻っていただきまして、下の赤で囲みました4つのほうは、別法人を設立することが必要なものでございます。中でも一部事務組合制度は戦前からの歴史でありまして、右に書いてございますように、ごみ・し尿の処理とか消防、救急、あるいは病院といった分野を中心に事務委託に次いで多用されておりますし、その下の平成6年に導入され

ました広域連合制度は保険医療福祉分野での活用が目立つほか、地域の総合的な広域要請機構として設立されたものも見受けられます。

これらに対しまして、その下の、高度成長期に導入されました地方開発事業団でございますとか、あるいはこれも戦前からの制度ですが、一番下の全部事務組合、役場事務組合、これらは活用実績が僅少、あるいは全くないということから、横に書いておるように、国会提出の法案で廃止を予定いたしております。

といたしますと、残る一部事務組合と広域連合は一体何が違うのかと、こういうことになるわけですが、2ページをお開きください。制度本来の趣旨といたしましては、区分の設置の目的等という欄や、あるいはその下の処理する事務の欄にありますように、広域連合のほうはそもそも広域にわたる行政事業といったものを念頭に置き、国等からの権限移譲の受け皿としても期待をされております。

また、下から3つ目の直接請求の欄にありますように、リコール等の手続規定を明文化し、あるいは最下段、議員や長の選任方法として間接選挙のみならず直接選挙も予定するなど、住民といった視点をより強く持っていると言われております。

中ほどの構成団体との関係の欄にありますように、広域連合自らの発意で、構成団体へ規約の変更をしてくれと言ったり、あるいは構成団体に対して広域計画に沿った事業をしてくれと勧告したりすることも認められているのも、こうした独立性を反映したものと説明をされております。

これらの2つの活用実績の経年変化ですが、3ページの右の折れ線グラフを御覧ください。一部事務組合、これは色の濃い方でございますけれども、これは平成の合併の影響から減少傾向が目立っております。一方、薄い色のほうの広域連合につきましては、一部事務組合から広域連合に移行するという動きが見られたこと、あるいは平成18年に後期高齢者医療制度が導入されましたが、その際、広域連合は保険者と制度的に位置づけられたことなどから、絶対数は少ないものの、増加傾向にございます。

以上申し上げました5種類の制度、地方開発事業団と全部事務組合、役場事務組合を除きました5種類の制度がどのような行政分野で活用されているかについては、詳しく4ページで表をまとめておきました。件数の多寡はそれぞれございますが、大変広範なサービス分野で活用されていることがおわかりだと思います。このうち機関等の共同設置につきましては、実は、活用分野が限られております。この点からいたしまして、何度も戻っていただいて恐縮ですが、1ページの左上のほうに青い吹き出しを入れてございますけれど

も、この機関等の共同設置につきましては、今後ますます専門的な行政サービスへの需要が高まることが見込まれますので、その対象範囲を拡大して、4ページの表にあるように、限られた分野でなく、もっと活用されるようにということで、現在、その改正法案を国会に提出しているところでございます。

資料に基づく説明は私からは以上です。

【久元自治行政局長】 それでは、この点につきまして、御論議をいただければと思いますが、大変恐縮でございますが、先程寺島町長さんからこの点につきましての言及がございましたので、口火を切っていただければ大変ありがたいと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。

【寺島町長】 平成の合併で2,500から、町村の場合、700台までになったわけですが、そういう中で更に効率的にしていくには、是非機関等の共同設置、しかも割合簡単にこの問題については、例えば産業問題についてはAとB、違う福祉の問題についてはAとCとか、もちろん2つではなくてたくさんの、自由なクラスター的な組み合わせができるように、今回の法律の改正、しかもその中での運用等で配慮してもらいたい。広域連合なり一部事務組合をつくる方法もいいのですけれども、屋上屋となり、迅速な決定がマイナス面となることがあります。もっと運用が簡単にできるようになれば、非常に効果的になりまして、今の中での、ただ水平じゃなくて、今度は都道府県なり、垂直なそれも可能になるのではないかと思いますので、大変期待しておりますのでそこはよろしくお願いしたいと思います。

以上でございます。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

ほかにご意見をよろしく願いいたします。

【横尾市長】 いただいた資料で2ページに一部事務組合と広域連合の記述があるのですが、この処理する事務のところにある複合的一部事務組合、私も実は幾つかどの地域にあるかという事例を見たことがあるのですが、今、寺島町長がおっしゃったような部分がある訳ですね。できたら、4ページにあるデータの中に複合的一部事務組合がどれぐらいあるのかを別書きか内訳書きでも結構なのですけれども、一部事務組合の中に加えていただくとより分かりやすくなるのではないかと思います。

それと、自分自身経験があるからなのですが、広域連合については設立に2回関わっておりまして、3ページの記述の広域連合が増加した理由の一つにやはり介護保険がござい



ます。平成12年スタートのために、ここでプラス50になっているうちの結構な部分が、後の資料を見ると47ぐらいが介護保険になっていますが、後期高齢のみならず平成12年の介護保険のことも書いていただいた方が、多分、厚労省関係の方は喜ばれるのではないのかなと思います。

補足です。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

ほかにございませんでしょうか。

【碓井教授】 これは執行機関の方々に伺うのがいいのかよくわかりませんが、私、社会保障のことを昨年あたり研究して本にまとめたのですが、そのプロセスで某県にある広域連合の事務所を訪ねた時に、なぜかそこが極めて遠い存在に私には映ったわけです。日頃、例えば市役所に行ったときの雰囲気とは全く違う。「あなたは何しに来たんだ」という雰囲気を受けたわけです。それは決して担当者、窓口個人の資質とかそういう問題ではなくて、現在の広域連合の仕組み、あるいは運用、どちらかに問題があるのではないかと直感的に思ったんですね。

それで、お尋ねしたいのは、例えば市町村長さんたちが広域連合というものを住民との関係においてどのように受け止めていらっしゃるかということを是非伺わせていただきたいと思います。制度をつくった当時は直接の公選制とか、色々理想的な仕組みにはなっているのですが、果たしてそういうふうにならっているのだろうかというのが私の根本的な疑問なのです。

【久元自治行政局長】 恐縮ですが、もし市長さん、町長さん、お答えいただければ。

【横尾市長】 私、後期高齢者医療広域連合の全国協議会の会長をしておりますのでお答えします。

同じような御質問をマスコミの方に受けて、あるいは前与党の勉強会の席で御質問があったりしました。また、御指摘の背景には今、御指摘があったように、当事者意識といいますが、責任意識といいますが、それが低いのではないかというふうなニュアンスも感じましたし、実際に訪問されるか何かをして、何か足りないものをお感じになったという点でのお尋ねだったと思います。全く同じだったと思います。その都度申し上げているのですが、私自身は非常に重要な仕事をする機関だと思っています。特に、後期高齢者の場合は、75歳以上の方の生命に関わる、生活に関わる、暮らしの安全に関わる部分を担っていますので、地道な作業であろうとも非常に重要だということを認識するようにかねて

申し上げておりますし、そのことを各連合長さんとお話する機会があります。またマネジメントがあります。それは、全首長がかかわりますけれども、佐賀県の例で言いますと、連合長があり、副連合長2人おります。町村会代表と市長会からの代表でございます。あと、理事会と言いますけれども、全首長が必ず色々な重要案件については協議するようにしています。とにかく共通認識を持ってもらうということです。そういう指摘を含めた御質問を受ける度に感じることは、やはり自分自身も足りないところはまだあるかとは思いますが、主な役になった首長がしっかりと実際の首長の職をやるような気持ちで職員に接したり、決裁をしたり、協議をしたりすることをして、やっぱりマネジメントの緊張感を高めていくというのが日頃なければいけないなということを感じます。そのことをしておかないと、実際にあった例ですけれども、数千件を超える電話が一気にかかった時期があります。不満、天引きへの問題提起、名称のことなど、各市町村の窓口とも本当に連携しておかないと問題が解決しません。そういう意味では当事者意識を強く持ってやっていくという、これは意識の問題なので難しいかもしれませんが、非常にそこがポイントだろうと思っています。

それともう一つはやはり人材です。事務局長クラスに良い人材を得ることができれば、マネジメントにおいても、日頃のトラブル処理についても的確にできますので、トラブルをきちんと解決もできるし、トラブルがあることでかえって相手の方にとっては「よく分かった」と、「理解した」ということで評価が上がっていくようになりますので、そういったことを積み上げていくことが大事かなと思っています。

【久元自治行政局長】 碓井先生、よろしゅうございますか。

【碓井教授】 ええ。どうも。

【久元自治行政局長】 では、ほかに御意見ございませんでしょうか。

この点につきましては、一つは実際の実務の運用がどうなっているのかということとか、専門的な分野もありますので、またこれは第一分科会で検討していただければと思っております。

それでは、次の住民訴訟の損害賠償請求権と議会の議決権との関係につきまして、安田行政課長から説明させていただきます。

【安田行政課長】 恐縮でございます。再び資料2でございますけれども、2ページ目をお開けいただきたいと存じます。

長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限という検討項目の例をここに挙げてございま

す。検討の視点というところでございますけれども、住民訴訟係属中の損害賠償請求権の放棄については、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねないという指摘もあり、これを制限すべきでないかというのが検討の視点ということで挙げさせていただいているものでございます。

主な議論のところ、第29次地方制度調査会の答申を挙げさせていただいております。ここで議論をしていただきまして、方向性の答申がここでは出されているわけでございます。この一番下の3行のところでございますけれども、四号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、四号訴訟の係属中は当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきであると、こういう答申をいただいておりますが、今回の自治法改正案にはこれは盛り込まれておりません。

まず、住民訴訟監査請求制度、住民訴訟制度の概要につきまして、参考資料2に基づいて御説明させていただきたいと思っております。1枚おめくりいただきまして、住民監査請求・住民訴訟制度ということでございますが、制度の意義については改めて申し上げる必要もないかと存じますけれども、地方公共団体の執行機関の職員の行う違法・不当な行為、怠る事実の発生の防止、損害の賠償を求めると通じて地方公共団体の財務の適正を確保すると、こういう制度でございます。

下の方、2の制度の概要でございますけれども、監査請求前置主義と書いてございますが、住民監査請求をして、その結果を待って住民訴訟を提起するという仕組みでございます。住民訴訟を提起する者、当該地方公共団体の住民であって、住民監査請求をした者でございますが、1人であっても提起することができるという制度でございます。

住民訴訟の対象は、違法な財務会計上の行為ということに限定されているものでございます。

次のページをご覧くださいと思いますが、手続上の流れとございます。上が住民監査請求、下が住民訴訟でございます。住民監査請求につきましては、住民が、違法・不当な公金の支出でございますが、その他、ここに掲げてあるような行為があるというふうに認めた場合に監査委員に対して監査を行うこと、その行為の防止・是正を求めると、当該怠る事実を改めること、地方公共団体の被った損害を補填することを求めて請求をするというものでございます。

請求を受けた監査委員は、真ん中でございますけれども、請求に理由があるという場合には議会や長等に対して必要な措置をするよう勧告をすると、理由がないという場合には、請求を棄却する、上のほうになります、ということになるわけでございますが、この結果に対して、例えば請求の棄却の場合には、その結果に不服があるということで住民は住民訴訟に持っていけると、必要な措置を講じても、その措置の内容に不服があるとき、これも住民訴訟に持っていけると、必要な措置を行わないとき、それから60日以内に監査等を行わないときにも、住民訴訟に行けるということになっているわけでございます。

左の下がその住民訴訟でございます、住民訴訟においては当該行為の差し止め、行政処分の取り消し・無効確認、怠る事実の違法確認、それから4番目が職員に対する損害賠償等とございますが、現在では職員に対して損害賠償を請求することを求める訴訟という形で訴訟形態が変わっておりますが、こういう4つの類型で出訴できるという形になっているわけでございます。

次のページを御覧いただきたいと思います。その4番目の訴訟についてやや詳しく書いているわけでございます。ここでタイトル「新四号訴訟について」とございますが、この訴訟類型につきましては、平成14年の改正で訴訟の形態が変わってございます。それを併せて御説明いたしますと、上の方だけ御説明させていただきたいと思いますが、この点線のところが従前の四号訴訟、損害賠償を求める訴訟であったわけでございますが、平成14年改正前におきましては、首長が被告になる場合でございますが、住民が首長個人に対して代位訴訟ということで、損害を地方公共団体に賠償しろという訴訟を起こせるという形であったわけでございます。

平成14年の改正によりまして、住民は団体に対して、団体の長に対して、団体の長個人に対して損害賠償を求めろという訴訟を起こすという形になったわけでございます。団体の方がそれを受けたときには長個人に対してその訴訟が起こされたという旨を、②でございますが、告知をすると、告知をされた長個人は必要に応じてこの訴訟に補助参加をするという形になったわけでございます。

その訴訟の結果、住民側が勝つと、つまり損害賠償請求をしろという判決が出た場合には、左の方でございますが、代表監査委員が今度は団体を代表して長個人に対して訴えの提起を行うと、もちろん払えば、これは訴えの提起まで行かないわけでございますが、こういう仕組みになったということでございます。

実態について、次の4ページ以下で話させていただきますと、これは平成19年4月1

日から平成21年3月31日までの間に請求があったものの合計でございますけれども、監査請求の件数は都道府県、市区町村合わせて1,798件でございます。右から2つ目でございますが、うち、勧告を行ったもの、これが91件でございます。なお、監査結果を出さなかったものが14件、こういう形になってございます。

5ページでございますけれども、訴訟に移行したものの件数でございますが、これも同じく平成19年4月1日から平成21年3月31日でございますが、合計で629件ございました。そのうち、真ん中あたりでございますが、原告一部勝訴、これが22件、原告全部勝訴、4件、係争中が362件と、こういう形になってございます。

具体的にどんなものがあったかということでございますが、6ページをごらんいただきたいと思えます。これは少しスパンを広げてございますが、平成15年4月1日から平成19年3月31日までの幾つか例を出させていただいたというものでございます。

一号訴訟、差し止め訴訟でございますけれども、愛知県において企業庁長に対する中部国際空港関連事業費の支出を差し止めする請求というのが例としてございました。請求棄却になっているということでございます。

二号訴訟、これは行政行為の取消しまたは無効の確認という類型でございますが、2つ目の香川県高松市でございますけれども、公園整備に伴う土地売買契約の無効の確認を求めたというような事例がございました。これも請求棄却となったようでございます。

三号訴訟でございますが、怠る事実の違法確認というものでございますが、2つ目でございますけれども、岡山県倉敷市でございますが、談合によって市が被った損害賠償請求権の行使、これを怠る事実の確認を求めたというものでございますが、これは原告の一部勝訴に終わっているということでございます。

四号訴訟、これは損害賠償の請求でございますけれども、2つ目の佐賀県唐津市を御覧いただきますと、旧町の売買による土地取得が違法であるということで、現市長が旧町長に対して損害賠償請求をしろという請求でございました。これも請求棄却という結論だったようでございます。

以上が概要の説明でございます。

次に、2ページほど判決が4件掲げてございますが、これは先程冒頭で御覧いただきました第29次地方制度調査会で答申が出されました係争中の損害賠償請求権の放棄の制限に関する判決でございます。つまり、この4件では、いずれも請求権の放棄がなされたわけでございますが、その放棄が有効か無効かということで判断が分かれたのを2件ずつ

挙げております。

まず、概要を説明させていただきますと、1 ページ目でございますが、山梨県の事例でございますけれども、町が締結した公共工事契約が、当時の町長であった被告が漏えいした予定価格をもとに行われた談合の結果、不当に高かったということで、差額相当額の損害賠償を求める訴訟を起こしたというものでございます。この判決は東京高等裁判所の判決でございますが、議決を有効と判断してございます。理由につきましては、アンダーラインを引いてございますが、住民訴訟が提起されたからといって、住民の代表である地方公共団体の議会がその本来の権限に基づいて住民訴訟における個別的な請求に反した議決に出ることまで妨げられるべきものではないとしてございます。

次の久喜市の事例でございますが、これは市の職員を土地区画整理組合に派遣して給料を支払ったというものでございますが、これは違法であるということで、組合に対して不当利得の返還の請求、市長個人に対して損害賠償の請求を求めたというものでございます。これも権利放棄の議決を議会がしたわけでございますが、議決が有効と判断したものでございます。これもアンダーラインを引いてございますが、議会は、権限を濫用し、又はその範囲を逸脱しない限り、本来有する権限に基づき自由に権利の放棄の議決をなし得るものというべきだとしているところでございます。

次の8 ページでございますが、まず最初に神戸市の事案を掲げてございます。新聞等でもかなり大きく取り上げられた事案でございますが、市から外郭団体に支出した補助金委託料、これは実質的に市からの派遣職員の人件費を含んでいるということで、これは派遣法の脱法行為であるということで住民が市長に対して損害の賠償を求めたというものでございます。ここでも市議会が市長に対する損害賠償請求権の放棄の議決をしたわけでございますが、この大阪高裁の平成21年11月27日判決は、その放棄の議決を無効と判断してございます。

最初のところでございますけれども、一審で控訴人が敗訴し、これに対する控訴審判決が予定されていた直前に本件権利の放棄がなされたということ、それから、本件権利の内容や認容額、これは55億円の賠償請求であったわけでございますけれども、そういうものであるということ、それから、2段ほど下でございますが、議会が本件権利を放棄する旨の決議を有する合理的な理由はないと、具体的な検討もなされていないということに照らせば、本件権利を放棄する議会の決議は執行機関が行った違法な財務会計上の行為を放置し、損害の回復を含め、その是正の機会を放棄するに等しく、本件住民訴訟を無に帰せ

しめるものであるということで、住民訴訟制度を根底から否定するものと言わざるを得ず、決議は議決権の濫用に当たり、効力を有しないという判決がなされてございます。

なお、ここでは要旨をつけてございますが、本文を御覧いただきますと、損害賠償請求権を放棄するためには、公益上の理由、その他の合理的な理由が必要だということが書かれてございます。

それから、次の栃木県の事例でございますが、町が購入した土地の代金が適正価格を超えていたということで、その差額を払えということを求めた訴訟でございます。これも損害賠償請求権放棄の議決がなされたわけでございますが、その議決を無効と判断してございます。これも2行目の右の方を御覧いただきますと、裁判所が存在すると認定判断した損害賠償請求権について、これが存在しないとの立場からその判断を覆すということをしたと、アンダーラインのところの2行目でございますが、裁判所の判断に対して議会の判断を優先させようとするものであって、三権分立の趣旨に反するものというべきものであると、地方自治法もそのような裁判所の認定判断を覆す目的のために権利放棄の議決が利用されることを予想・認容しているものと解することはできないということで、裁量権の濫用ということで違法無効としているものでございます。

先程の第29次地方制度調査会の答申につきましては、それに関連するこのような高等裁判所の判決が出されているということもありまして、もう少し議論の推移を見たい、議論を深めていきたいということで、今回の自治法改正には盛り込んでいないわけでございますが、こうした第29次地方制度調査会の考え方、答申に出されました請求権放棄の制限、あるいは他の論点、これに関連するものがあるかと思いますが、そうした点について御議論いただければと、そのように考える次第でございます。

【久元自治行政局長】 それでは、このテーマにつきましてご論議いただければと思います。

では、確井先生。

【確井委員】 最初に発言するつもりはないのですが、参考資料2の3ページの下の2、職員等の場合のこの図の表記が間違っているように思うんですね。左下が長個人となっておりますが、これは職員と個人というふうに多分表記しなければいけない。それだけ。

【安田行政課長】 失礼いたしました。間違いでございます。

【久元自治行政局長】 寺島町長さん。

【寺島町長】 この問題については、監査請求、住民訴訟が議決どおりのものを執行し

てなぜ行われるのか、私だけじゃなく、奥山仙台市長も、それから松田市長からも出てあったと思うのですが、そういう意味では長等に対する監査請求権そのものがもっと厳格にされなければならないのではないかというのがこの場での論議だったんじゃないかと思うんです。

私も何度か発言したのですが、国にはそのような制度がない、国民訴訟というのはないのに、地方自治体だけどうしてあるのかなというのが、各自治体が持っている素朴な疑問です。もちろん法的や論理的にはあるのですが。

それが1点と、この前、議会と執行機関との関係の中で議決したものについては議会の責任の話で随分これも論議されたのですが、議決されたものをきちんと執行している中で、それが住民訴訟として、今の例にもありましたが、行われています。

そういう意味では、この制度の厳格な対応、もちろん違反しているものは当然、住民訴訟の対象なのですが、議決に基づいてきちんと執行機関の裁量の、いわゆる権限の中で行ったものがなぜ対象となるのかというのは、自治体の全体の問題点です。今回、自治法の中の改正で是非その点を論議して、より正常な姿というのか、自治体も大胆な施策の展開の上で、いわゆる住民の対立になるような問題は監査請求、訴訟の対象とされるので、消極的にならざるを得ないマイナス面があります。

私も今までに3回ぐらい、監査請求は5回ぐらいされていますが、最高裁まで行って、幸い勝ちましたけど、平成14年の制度改正前費用は個人負担で、敗れば更に全額個人で、これは現在も同じですが、お金を出さざるを得ないという状況です。精神的なプレッシャーも含めてものすごく負担がかかってくる中で、この問題の原点をまず論議していただきたいというのが、議会側も含めてここでの皆さんの考えじゃないかと思うんです。

その上で当然、長等に関する住民監査請求の放棄の制限というのは、違法なものであったら当然それはきちんとすべきです。そういうものまで議決して、例えば執行機関を救うなんていうのは、これ、論外の話で、おそらく今まで出ているのは、議会でもそれは議決し、適正だと認めたものについてこういう放棄の話が出ているのではないかと思うので、この論議ももちろん大切なのですが、その前の本題を是非していただきたいなというのが町村だけでなくすべての自治体の気持ちだと思います。

以上です。

**【久元自治行政局長】** ほかにいかがでしょうか。

**【野村議長】** 広域連携と住民訴訟請求の問題が提示されておりますが、今日ここでこ



の問題が出るという予測を全くしていませんでしたので、個人の意見は差し控えさせていただきます。ただ、この損害賠償請求の件につきましては、住民と長とそして議会の議決権に関する実に悩ましい問題であると認識しておりますので、この際、法制的にしっかりと検討し、方向性を出していただきたいと思っております。

【久元自治行政局長】 ほかにいかがでしょうか。

【奥山市長】 この点につきましては、先に私も4月の会議でもごく簡略に触れさせていただいたのですが、改めて色々と論点が幾つかあるような気がいたします。ただいまの御意見にありましたような、例えば、議会が議決したものについて改めてどうだということも一つの論点でありましょうし、また、今回の資料でお示しいただきましたように、訴訟が係争中の、まさに例えば判決が出る直前に議決することの是非ということ、判決が確定した後に改めて議会がそれを審査し、請求権を放棄することはどうかということと、訴訟係争中の場合とはやはり違って来るのだろうと思っておりますので、そこら辺もきちんと分けた整理が必要かと思っております。

仮に、それで出たと、議会も含めて、それは長に対して請求すべきだという、仮に決定があったとしたときに、では、地方自治体の首長というのは無限賠償責任みたいなことを負うべきなのかと、ある程度そこに一定の制約とか条件とか、例えば民間企業で、前にお話がありました、年収の何倍かまでではないかという金額的の目途であるとか、または更に重度の過失があるとか、重度の業務の不履行の認定があるとか、何かそういうものが必要ではないかとか、幾つか事前の整理、また、訴訟の途中の段階の認識、また、その事後の問題、また、賠償するとなった場合の条件の設定の問題とか、色々幾つか私なりに課題があるような気がいたしますので、できればそれらについて専門的な御見地も踏まえ、整理をしていただいた上で、なお私どもも勉強させていただいて、この件について色々な議論を闘わせるようになればと。

今のところちょっとこの辺の課題がまだ整理しきれていないかなというふうに今日の時点では思ったところでございます。ただ、大変重要な課題だというふうに認識をしております。

【久元自治行政局長】 自治体の側からの発言が相次ぎましたので、もし先生方から御意見がありましたらお願いできればと存じます。

【横尾市長】 なければちょっとだけ。

【久元自治行政局長】 では、横尾市長さん。

【横尾市長】 実は、この類似の案件について、ある事業等に関わるときに調べたことがございます。当時の地方自治法逐条解説の専門書等も全部照らし合わせて総務課のほうで調査しましたが、やはり議会の議決をもって行う、そして実行した場合に、後で住民訴訟になった場合どうなるかという、議会の議決はあまり有効じゃないというふうな位置付けに今はなっていると思うのです。結局、寺島町長が御心配のように、それは長の責任であるということになっているということで、非常に慎重な対応が必要ですよというのを、当時、総務課関係と議論をしたことがあるのです。特にトラブルがあった訳ではないのですが、そのときに改めてこの問題を強く認識をいたしました。

有限責任とか何とかということも色々な考え方があるでしょうけれども、一つは公的な決定というのは何かということなのですね。選挙で選ばれた長としての判断なのか、庁議で決めたことが決定なのか、議会に諮って議決されたことが決定なのか。それはこの住民訴訟においてどこまでの担保とか、ちゃんと支払いに関する救済もできるような意味での責任というものを議会の議決は持つのかどうかというのを今まで議論がなかなかされていないと思われまので、本当に重要なところではないかなと思います。これは既に議論が出ておりますように、今後の議会の存在意義、議員の職責ということ、併せてそういった議会の議決、議会の存在と責任ということと、我々執行部の責任ということで非常に重要なことだと思います。

【碓井教授】 これから勉強して、私個人としては大いにやっていこうと思うんですが、この地方行財政検討会議の分科会のメンバーとしては、これから大いに勉強していきたいと思っているところなのですが、多分、今御指摘の議会が関与している云々というときには、それは議会も、例えば地方自治法なり他の法令に違反する行為をすることは許されないと、そういう大前提があるのだらうと思います。しかしながら、執行機関も議会も日常的な仕事をしていく上では政治的な決断を迫られることが、例えば日韓高速船事件のような場合に、色々な経緯を経て苦しんでいるときに、どう解決したらいいか。二進も三進もいかないじゃないかというようなときに政治的な決断をする、そして、補助金の交付について議会も同意してくれているということでやったことについて、何で損害賠償責任を負わなければならないのかと、確かに御疑問持つと思いますね。

そういうときの一つの解決策としては、既に議論されてきていることですが、例えば首長さんについて、今は故意・過失という軽過失もよいことになっているのですが、そこを故意または重大な過失ということで重過失を要求するという考え方もちろん出されてき

ますね。

それと、もう一つ、日本の訴訟制度で困るのは、具体的な事件を離れて裁判所の判断を求めることができないというのですが、地方公共団体の側で色々な処理について違法かどうかということについて判断迷わないように、そういうときに例えば総務省の行政課に問い合わせても、はっきりした答えを言ってくれないから、あるいは言ってもそれは別に法的な保障するものではないと、大変逃げの姿勢になると、そういうことを考えますと、今の日本ではどこを頼っていいのかわからない。そういうときにある意味では、そういう具体的な事件を離れた裁判所の判断を求める方法なんかも検討していいのかなと、そういう現実の行政を執行していく人たちの苦労というのを、制度的にどう考えていったらいいかという、やはりそれこそ原点に立ち返って検討していく必要があるのではないかという感想を抱いております。

大変失礼なことを申し上げました。

【久元自治行政局長】 いいえ。

ほかにございませんでしょうか。

【五本議長】 今、首長さん方がおっしゃることは当然であります、私ども議会として色々なことを要求いたしておりますので、色々議会の権能とか強い議会とか申し上げておりますので、やはり自己判断、自己責任ということがついて回りますから、やはりしっかりと議決したものは、それは首長さんだけの責任じゃないよと、議会も責任はあると、これからの改正の中でそういうことも謳っていく必要があるのかなと。

ですから、やっぱり提案者と、私ども議決する立場でありますから、議決をしておきながら首長さんだけに責任を押しつけるというのは、これもいかがなものかと、聞いておりますと率直に思いますので、これも私どもたくさんのことを要望いたしておりますので、これと見合うような責任もとっていかないといかんだらうと思いますから、議会もしっかりまた研究して、勉強してきますので、議会の責任も考えてまいります。

【久元自治行政局長】 ほかに御意見ございませんでしょうか。

もしないようでしたら、この点につきましては、第二分科会、碓井先生に主査をお願いしておりますので、分科会で専門的な見地から検討させていただきたいと思っております。

それでは、今日は、もし他に御意見がないようでしたら、この辺で閉じさせていただきたいと思っております。

今日は、私どもの準備不足のために政務三役の日程と十分調整ができないまま開催をさ

せていただくことになりまして、本当に申し訳ございませんでした。今後は今日のテーマにつきまして、第一分科会、第二分科会でそれぞれ御論議をいただきたいと思っております。

また、次回はこの検討会議の開催につきましては、政務三役の指示を仰いだ上でまたお願いを申し上げたいと思いますので、どうぞよろしくお願いを申し上げます。今日はどうもありがとうございました。