

○長谷部委員長 それでは、時間が参りましたので、第6回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議につきましては、前回、第5回の小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見の主なものがわかる資料を事務局のほうでまとめていただいております。ですので、まずはこの内容について御確認をいただくことにいたします。次ですが、諮問事項に関して、とりわけ議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方について自由討議を行いたいと存じます。事務局に關係資料を用意していただいておりますので、まずは事務局より説明をしていただきます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただくといった形で進めてまいりたいと存じますので、よろしくお願い申し上げます。

それでは、まず、第5回、前回の小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見を事務局のほうから資料に基づいて御説明をいただこうと存じます。

宮地行政課長より、よろしくお願いいたします。

○宮地行政課長 行政課長でございます。

資料1をごらんいただきたいと思います。

第5回の専門小委員会における主な議論ということでまとめさせていただきます。まず、審議項目（案）全般についてでございます。

食い止め策と課題対応策とを分けて考え、具体的な施策と制度の見直しに展開するという整理は理解できる。

②の検討事項、これは人口減少社会に的確に対応するために必要な具体的な施策は何かという事項でございましたが、②の検討事項に掲げる例は、食い止め策と課題対応策のどちらにあたる施策なのかが不明確であり、議論しにくいのではないかと。

人口減少社会への的確な対応とは、食い止め策と課題対応策の二面があり、それらは理論的には分けて考えるべきだが、一体的な面もあり、きれいに切り分けはできない。

現行の地方自治制度で実現できる施策の宣伝ばかりを行うことはいかかなものかと思うが、②は初めから地方行財政体制そのものに関わる論点に絞らずに幅広に書く方が良い。

人口減少問題は他の審議会における検討と連携を図っていく必要があるが、地制調の果たすべき分野を考えれば、食い止め策よりも課題対応策を重視する必要。

地制調で食い止め策を議論するのではなく、課題対応策に注目すべきであり、範囲を拡大させず原案の②のように絞る方が議論が拡散しないのではないかと。

経済成長、特に雇用と財政再建の両立が求められる中で、地方が自立するために国が支援することも多くある。②については議論の進行に応じて整理が必要ではないかといった御意見をいただいております。

次に、課題対応策の論点でございます。

まず、連携施策についての御意見でございます。

自治体間連携は第30次地制調から継続する議論であるが、近隣の地方公共団体とのネットワーク化を図るために必要な施策については、残された議論ではないかと。

事務処理の協力関係が現状で有効に働いているのかを検証して、地方行政体制として検討すべきことはないか。

連携協約は今後具体的な取り組みが始まる段階であり、どのような議論が考えられるのか。

圏域レベルのガバナンスと各自治体レベルの自治組織権をどのように関連付けるか。その際に、自治体間の連携の推進が各自治体に連携を強制することにつながらないか。

指定都市・中核市は一定の距離に分散して並んでおり、連携の核となる母都市に機能を強化していく素地がある。いかに中核都市を活用できる体制にするか。

次に、人口移動の促進についてでございます。

地方の自由度を高めて企業誘致を促進し、自然増加が見込めない地域への社会増加を狙った政策を推進していけば他自治体の人口を奪うだけのゼロサムゲームになるおそれ。

社会増を促進し、地方団体を競争に追い込む一方で、連携、協力、補完を促進するという別の問題も生じる。競争を促進して立ち行かない場合に補完するというスタンスか、護送船団でいくのか意識して議論する必要。

人口予測は地方圏から大都市圏への転入超過をどう設定するかに差異がある。移動の設定により地方圏の人口減少のスピードが変わる。人口移動を人口減少対策としてどう位置づけるか。

次に、課題対応策の視点についてでございます。

地方中枢都市圏や定住自立圏の目的として、大都市圏から地方圏への人口移動の促進という側面もあるが、人口減少で社会移動できる人が規模として減る中では、むしろ、地方圏で最低規模としてどの程度の人口を維持できるのか、地方圏の中でも都市的需要を満たすために高密度の地域をどの程度維持できるのか、そのためにどのような地方自治制度を構築するのが効果的なのかという議論が中心となるのではないか。

人口減少社会で増加する行政課題、すなわち三大都市圏において独居高齢者の増加、医療費の増加、福祉関係費の増加、地方圏において人口が低密度化によりサービスが非効率化する中でそれが維持できるのかという論点があるのではないか。

課題対応策も各地域で主体的に考えていくべきことであり、自治体が新規の施策を行う場合の支障を除去するとともに、より良いアイデア・政策を生むために見直しが必要な行政体制とは何か。

人口減少社会対策は様々な行政機関で検討が行われている。自治体が総合行政を行うための支障除去という観点で、地制調では幅広く検討するべきではないか。

次に、コンパクト化についてでございます。

社会移動が近隣団体から移っているだけなのか、地方圏から大都市圏へ移動しているのか丁寧に見るべき。将来は都市内で人口が減少し、そこに人口が流入するようになれば、広域での土地利用など合意形成が難しい課題も生じる可能性。

リバプール市は人口は最盛期の半分になったが、公共投資を一つのエリアに集中するこ

とを示し、地方団体が都市再生を行う意志を示すことで民間企業誘致が成功した例である。中心部への集中投資を可能とする仕組みが、活力を生み人口を維持するために重要ではないか。

経済力を維持できれば人口減少は悲観すべきではない。人口減少を受け入れ、適正人口への揺り戻しと捉え、人口減少によって生じる未利用地や住宅を、有効利用させることも考えるべきではないか。

次に、地方圏における雇用の確保についてでございます。

小規模町村で人口が定着するには雇用が必要であり、雇用に占める割合として公務が重要。国土保全の面で町村の役割が大きく、都市も支えられている側面がある。行革で人を減らすのではなく、役場・第三セクター等の自治体関連の雇用を生むことが必要。

流通の面では、地産品・一次産品の成長余地は広い。耕作放棄地の問題や固定在来種の承継もうまくいっておらず、官が産業を生んでいくことが必要。

人口減少下では自治体単独でできることは限られている。企業誘致も国がインセンティブをつくる必要。

自治体が民間に代わって雇用を生むべきという意見があるが、必要のないところに人員を置いて破綻を経験してきた中では、慎重に行うべき。

行政は税金で賄われているのであり、民間が雇用を生み出すための連絡調整・後押しする役割を担うべき。

その他でございます。

都道府県制度で人口政策を考えるのではなく、ブロック単位で中長期的な人口減少対策を考える必要もあるのではないか。

現在の居住地域の2割が将来無居住地域になるとすれば、管理自治体として地域を管理する自治体も考えられるのではないか。

国の行政機能を地方に分散させ、県庁に集中する機能を地方中枢拠点都市など県内に分散させる必要はないか。

市町村合併で大規模化した中で、地区レベルの政策を実現させるための仕組み、政策決定にいかに関与世代や女性の意見を取り入れていく仕組みが必要。地方議員に女性議員をいかに入れるかという議論も継続する課題。

国土保全を住民自治団体に担わせるべきなのか。ある都市のために必要な水域管理であればその都市に担わせるという考え方もある。

以上の御意見をいただきました。

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。

ただいまの御説明につきまして、何か御意見等ございますでしょうか。

鎌田委員、お願いします。

○鎌田委員 4ページなのですけれども、2つ目の「流通の面では」というところで、多

分、私が発言した部分ですが、後半の官が産業を生んでいくことが必要という意味ではなくて、官も民も産業に対してどう取り組んでいくのかが大事だと思っていまして、補助金だけに頼らない官の支援のあり方が必要だというニュアンスで申し上げたのです。官が全てをやる方がいいとは思っておりませんので、ちょっとニュアンスを修正していただければありがたいです。

○長谷部委員長 前は、どちらかというと、市場の情報の不完全性を補完するというお話でしたか。

○鎌田委員 ありがとうございます。

○長谷部委員長 ほかに。

清水委員、お願いします。

○清水委員 同じページなのですが、一番下のところは多分、私の発言だったと思うのですが、私も逆の意味で、民間が雇用を生み出すための連絡調整・後押しする役割のみを担うべき。「のみ」を入れていただけるといいと思います。

○長谷部委員長 わかりました。これは失礼いたしました。ちょっとニュアンスが変わっております。

ほかにはいかがでございましょうか。

よろしゅうございましょうか。

あと、前回御欠席の委員の方々に今回御出席いただいている方々もいらっしゃいますが、何か人口減少社会に対応する問題で特に御意見がございましょうでしたらこの場でお願いできればと思うのですが、いかがでございましょう。

谷口委員、お願いいたします。

○谷口委員 前回欠席いたしまして、申しわけございませんでした。

東工大の谷口と申します。

地制調の中で人口減少社会と自治体あるいは地方行政のあり方をどうすべきかという点が議論されてきたかと思うのですが、大変勉強になるとともに、今回、審議項目を拝見させていただいて、さまざまな議論がなされたという感想を持ちました。

興味を持ちましたのは、恐らく行政ないしは研究機関やシンクタンク等である種の推計とかは行われていないのか。つまり、現状の議論では、何をするとどれだけ人口が食い止められるのかとか、何をすればどれだけ地方の経済が活性化するかというその数値といえますか、何かの基準がないと議論が難しいのかなと。何をすればどうなるのかがわからないと考えるのかなと思ひまして、そういう推計とかがあるのかなと思ひました。

例えば恐らく国がある程度の自治体や地方行政あるいは地方経済へのテコ入れが必要だという御意見はたくさんあるかと思ひますが、そうすると、地方からの財政移転というか、自治体に対する支援をどの程度なされれば地方自治体の経済が活性化、どの程度収入がふえたり、あるいは企業等の税収がふえたり、人口が増加したりという過去のデータで推計がなされたら、今度はどの程度の地域の都市に国が支援策や財政的な支援を行うとどれ

ぐらいの波及効果があるかとか、計算可能な気がするのです。また、そういった中核的な都市の数であるとかエリアの範囲を変えていって計算すればある種の最適化というか、適正な都市の数であるとか範囲が推計できそうな気もするのです。私は専門ではなくて申しわけないのですけれども、もしそういったこれまで例があったりすれば教えていただければという感想を持ちました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

これはもしあればというお話ですので、何かないかよろしく願いいたします。

ほかにはいかがでございましょう。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 私も前回欠席いたしまして大変失礼いたしました。

もう既に御紹介いただいた議論とかなりかぶるのですけれども、1つは、現在、政府全体としても人口減少問題を考えている中で、各省を含めていろいろな構想が出てくると思っています。その中で地制調の役割としては地方自治制度の観点からどう対応を図っていくかという点を具体的に提言する、あるいは検討することが必要であろうと思います。その中身についてはまだ私個人も詰め切れていないところがありますけれども、今、動き出している連携協約等の仕組み、自治体間連携の仕組みの実効性あるいは効果をきちんと検証していく必要があるのだらうと思います。

これは以前にも申し上げた点ですけれども、地方行政体制のあり方としては、もちろん自治の制度の枠組みですとか、あるいはきょう後半で多分、お話があるガバナンスの仕組みというものもありますが、職員の体制を含めた行政サービスの執行体制のあり方も非常に重要な論点だと思しますので、こちらについてもきちんと検証した上で検討していく必要があるのではないかと考えております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

小林委員、お願いいたします。

○小林委員 私も前回休んだので、ちょっと申し上げます。

地方中枢拠点都市を核にした連携をどのように形成していくかという論点があったと思うのですけれども、これは放っておいて勝手に連携がどんどん進んでいくという雰囲気ではなくて、実際は連携協約を打診されるほうからすると、また合併みたいなものが背景にあるのと違うかなみたいな感じで警戒されるとか、あるいは地方中枢拠点都市もわざわざこういう面倒なことを、面倒というところちょっと申しわけないのですけれども、あえて積極的にやるメリットがどこまであるのかということもあるのだらうと思うので、本当の危機意識みたいなものが双方にないとなかなか進展していきにくい。

地方中枢拠点都市とその周りの市、町の単なる合意が前提になりますから、お互いで合意して前へ進めていけといっても、なかなか田舎の市町村はうまくいかないのです。だから、やはり上からの声といいますか、例えば県のほうで県全体の連携協約推進プランみたいなものをつくって指導してあげる、アドバイスをしてあげる。場合によって、どうも連

携協約がうまくいかないみたいなどころがあれば有識者の会議とかでも設定して、指導や勧告をしてあげるとか、こういった前に進む制度があればいいのではないかなという感じを持っています。

あともう一つは、今年度の、広域連携モデル構築事業が全国で9つあると思うのですが、例えば私の地元でも、倉敷市を中心にしたモデルは笠岡市と井原市という市を含んでいるのですけれども、広島福山を中心にしたところは同じくやはり笠岡市と井原市が含まれているのです。だから、引っ張り合いというか、取り合いと申しますか。取り合いになっているのかどうか知りませんが、そうやってちょっと重なっている部分もあるので、こういう地方中枢拠点都市を核にした連携協約みたいなものを考えて、例えば地域交通とか観光、産業、環境とか、いろいろなものを一緒にやっというところであれば、道州のブロック単位で議論できるような仕組みがあってもいいのではないかな。また、北九州と下関のようにブロックを超えて一緒にやろうとしているとか、そういうものもありますから、より幅を広げた形で地方中枢拠点都市の構想が前に進むような方策を考えるべきであると思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

田中委員、お願いします。

○田中委員 前は失礼いたしました。

あらゆる切り口からいろいろな意見を出していただいて大変参考になりました。ありがとうございます。

私も思っていたのが、課題対応策と食い止め策という議論が一番最初にありますけれども、ここにおきましては課題対応策を踏まえて食い止め策が多分、出てきていると思いますので、その中で流れで対応ができればいいのかなと自分なりに整理はしてはいたのですが、その中で、今、課題対応をしているところで顕著な、私の知る限りですが、人口減少社会に対する何かの対応をとというのは、割と県単位で行われているものがあるかなと思ひまして、例えば若い人を都市部に出さないで何か対応しようとか、そういう取り組みをやっていらっしゃる県も今、多く出てきているのかなと思ひているのですけれども、実際問題、そういうことに対応するときには、やはり職住接近で、自分の自宅から通えないとそういうことは無理で、結局は県単位というよりは、通勤圏というか、生活圈というか、何らかのブロック単位が出てくると思ひますので、それが例えばこれまでの定住自立圏の中でそういう取り組みがあればそういうことをケースにしていきたいと思ひますし、そういう柔軟な仕組みをどうやってつくっていくかみたいなことが地制調では議論されるべきなのかなという想像をしておきまして、そのあたりの、この人口減少に対してはそういう感覚でおりましたので、この資料を拝見しての感想と意見なのですけれども、そういう形でよろしくをお願いします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ただいま前回御欠席の委員の方々から御意見をいただきましたが、ほかにはよろしゅう

ございますでしょうか。

そういたしましたら、本日のテーマにかかる提出資料につきまして入っていきたいと思います。

本日の提出資料につきまして、事務局のほうから説明をお願いできればと思います。

よろしくお願いいたします。

○宮地行政課長 それでは、資料2をごらんいただきたいと思います。

第1回の専門小委員会に提出した資料も入れさせていただいております。

まず、1ページでございますが、これは第1回でごらんいただいたものでございますが、地方公共団体におけるガバナンスの基本構造ということで、全体像がわかる資料にしております。

地方公共団体では、まず、執行機関がみずからの取り組みによることのほかに議会によるチェック、監査委員、外部監査人による監査、さらに住民訴訟といった住民からの直接的な統制の仕組みが確保されているところでございます。こうした事前事後のチェック体制で行政運営の適正、適切さが確保される仕組みになっているところでございます。

2ページ、3ページは、これも1回にお出しをしておりますが、それぞれ議会制度の概要、監査制度の概要についての資料でございます。

4ページは新たに資料をつけておりますが、住民監査請求制度、住民訴訟制度などの手続上の流れでございます。住民による直接的な統制の仕組みにつきまして、住民はまず、違法・不当な公金の支出があると認めたときなどは、まず、監査委員に監査を請求できることになっております。その結果に不服があるときなどにつきまして、住民訴訟を提起できる形になっているところでございます。

最初の1ページから4ページまでが現行制度の枠組みについてお示しをしておりますが、こうした制度がどのような変革をたどってきたかを次の5ページ以下の資料で整理をしております。

かなり多岐にわたりますが、順番にごらんいただきますと、まず、5ページの左のほうからでございますが、会計事務を司る補助機関ということで、会計事務の処理の適正な執行を確保するために予算執行と会計処理の事務を分業してござりまして、昭和22年の自治法制定時以降、出納長、収入役を置くことが長く続いてまいりましたが、平成18年には、一般職の会計管理者を置くことになりましたが、いずれにしても、執行前のチェック体制、内部牽制の制度を設けているところでございます。

5ページの中のところになりますが、監査の制度ということで、まず、監査委員でございます。これは執行後のチェック体制として置かれておりますが、識見を有する者から選ばれる識見委員と議員から選ばれる議選委員で構成をされまして、都道府県、市町村別によって定数、識見委員、議選委員の割合、その団体のOBがつくことの制限、常勤の監査委員の設置などにつきまして、累次の改正が実施されてきているところでございます。直近では、平成18年の改正で識見委員の定数を増加することが条例でできるという改正が実施

されておりまして、おおむね監査機能の充実を図る方向での改正が行われてきているところでございます。

また、監査委員の職務権限につきましては、職務権限の追加を中心としまして見直しが行われてきておりまして、現在、監査委員の行う監査は、第1に定期、随時の財務監査、随時の行政監査、財政援助団体などの監査、決算審査など。あと、長や議会などの要求に基づく監査などが定められているところでございます。

5ページの監査委員の隣に外部監査がございます。本来的に担う監査委員であります。地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために、第25次の地制調の答申でございましたが、これに基づきまして平成9年に外部監査制度が導入されたところでございます。

住民監査請求・訴訟の制度については先ほど概要の資料をごらんいただいたとおりでございます。

6ページと7ページにつきましては、議会制度の沿革をお示ししております。

議会については議会の権限、体制そのものの点と執行機関に対するチェック機能ということで、幅広い形で制度の沿革を記載しているところでございます。近年の地方分権の進展にあわせまして、住民自治の充実、強化という方向で、累次にわたって議会の権限、体制の強化や長と議会の関係において、議会関係について改正が行われてきておりまして、例えば6ページの左端の招集・会期の点では、24年の改正で通年会期制が導入されました。あるいは6ページに中ほどにあります議員の定数につきましては、議員定数の法定上限の撤廃が行われたりといったさまざまな改正が行われておりまして、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられてきているということでございます。そういう意味で、議会運営で自主性を発揮できる環境は整ってきているところでございます。

以上が沿革の資料でございます。

次に、8ページ以降でございますが、8ページから12ページまでは、第1回専門小委員会における委員からの御意見も踏まえまして、議会制度・監査制度等につきまして、近年の地制調答申と制度改正の関係を整理したものを参考に用意させていただきました。最近のということで、平成9年、第25次の地制調答申以降でございますが、それぞれの地制調を踏まえまして、政府において答申の趣旨の実現のための検討が行われておりまして、順次改正が進められてきているところでございます。

なお、この中で11ページから12ページに第29次の答申の内容をお示ししておりますが、直近で議会監査制度がテーマとなりました地制調でございましたが、この答申につきましては、その後、政権交代がありまして、民主党政権下において別途、より抜本的な改革の検討が行われたところでありまして、特に監査制度につきましては第29次の地制調答申を踏まえた法改正には至っていない答申事項がかなりあるということがございます。

以上が地制調答申とそれに対する制度改正の対応でございます。

最後に、近年のトピックスということで、関係のあるものを少し用意させていただきます。

した。

まず、13ページをごらんいただきたいと思います。

会計検査院報告書の概要となっておりますが、平成20年から22年次の3カ年にわたりまして全ての都道府県、全ての政令指定都市を対象といたしまして、農林水産省と国土交通省の所管の国庫補助事業の事務費等の経理について会計実地検査を行った報告書をまとめたものでございます。

この中で、事例1、事例2とありますように、公務に必要と認められる物品等の購入ではありますが、不適切な会計処理が行われた事例がございました。これは手続上、書面上の発注の内容と実際の納入物品が異なることをいろいろな形でやっていた事例でございます。2点目は、国庫補助金の対象とならない用途に需用費を支払っていた事例がございました。補助事業を直接担当する部署でないところの臨時の職員の賃金に使っていたりですとか、補助事業と関係ないと考えられるのではないかと旅費に使用していたといった例があったところでございます。

これらの事例については発生の原因をこの報告書で整理しておりますが、発生原因のところをごらんいただきますと、事務手続の省力化等になるのであれば多少の手続のかしは許されるとするなど公金の取り扱いの重要性に対する認識が欠如していた。交付を受けた補助金等は返還が生じないように全てを使い切らなければならないという意識が会計法令を遵守しなければならないという意識より優先していたこと。契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形骸化して、契約した物品が納入されていないのに納入されたとして経理処理することが安易にできたことなど、会計事務手続に問題があり、内部統制が機能していなかったといった指摘がなされております。

これは全都道府県、全政令指定都市について調査が行われておりますが、20年次に行った12道府県につきましては、22年次に改めて検査を行った上で、再発防止策も確認がされております。一番下のところでございますように、監査機能の強化の対応、職員への研修などの対応、契約事務と検収事務を別の部署に行わせたり、あるいは集中調達期間を新たに設置することで相互牽制が機能しやすい体制をつくったといった対応がなされていると報告書でまとめられているところでございます。

次に、14ページをごらんいただきたいと思います。

14ページにつきましては、住民訴訟、4号訴訟ということで、職員等に対する損害賠償などの請求を求める訴訟でございますが、請求を求める対象となる権利、請求権ということになります。これを議会が放棄する旨の議決あるいは条例制定を行う事例が複数の自治体で発生をしてきたところでございます。こうした権利放棄は住民訴訟の趣旨に反するという指摘もなされまして、その有効性につきましては下級審裁判例や学説でも見解が分かっていたところでございます。

そうした中で、平成24年4月に神戸市、大東市、さくら市に関する住民訴訟において権利放棄の議決の有効性の論点について最高裁で判断が示されております。最高裁の判決は、

議決放棄の有効性の論点につきまして、判断の要旨のところにございますが、地方公共団体の損害賠償請求権等を放棄することの適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているということがまず示されております。もっとも、諸般の事情を総合考慮して放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効という一般論が示されているところです。

そのほか補足意見ということで、現行の住民訴訟における長等に対する責任追及制度に関し、膨大な個人責任を追及され、柔軟な職務遂行を萎縮させるという指摘が見られる。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などの場面が生じている。国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るところであるといった指摘がなされているところでございます。

以上が住民訴訟関係のトピックスでございます。

最後に、地方公共団体のガバナンスの体制の検討に当たりまして、コーポレート・ガバナンスに関連する法制度の経緯等についてまとめさせていただいております。

明治までさかのぼった資料でございますが、明治32年に現行商法で会社に関する規律が整備された後、商法の改正を中心とする累次の法改正が行われまして、企業統治の強化が図られてきているということかと思えます。

この中では、昭和25年の商法改正で取締役会による意思決定と業務執行者の監督、監査役による監査という機関構成ができた後に、平成13年の改正までは企業の不祥事の発生等に対応しまして、主として、業務執行の適法性を確保するために経営者に対する監視機能を強化する観点から、監査役の権限や地位の強化を中心として企業統治の強化を図るという方向の改正が行われているといえようかと思えます。

平成14年の改正以降でございますが、内部統制制度の義務づけといった業務執行の適法性確保の仕組みの整備が行われておりますほか、委員会等設置会社制度、監査等委員会設置会社制度の導入といった新たな経営権限と監督権限の権限分配の仕組みの創設、社外役員の利用といった改正も通じて強化が図られている状況かと存じます。

資料の御説明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、ただいまの御説明につきまして、御意見あるいは御質問等がございましたらよろしくお願ひ申し上げます。

佐々木委員、お願ひいたします。

○佐々木委員 議会の関係の資料で質問なのですが、6ページに議会制度の中で身分・報酬に関する改革の年表がついていますが、最近の平成24年に政務調査費から政務活動費へ

改正が行われた。この背景というか、どういう要請によってこれが改正をされたのか。地制調の答申にあるのかどうかを確認していないのですが、必ずしも政務調査プラスその他の活動にという項目を入れたようではすけれども、社会的にはいろいろ問題視されている現象が起こっていますので、政務調査費から政務活動費へ改正が行われた背景みたいなものが何か根拠としてあればお願いしたいのですが。

○長谷部委員長 今、御説明できることがございますか。

では、よろしくお願いします。

○宮地行政課長 今は政務活動費ということで地方自治法に規定されておりますが、これが平成24年の改正の前は政務調査費を交付することができることになっておりました。議会議員の活動を見ますと、調査研究活動というものも当然ございますが、それに限らず、議員であることによる活動がございます。そうしたものについても充てられるものについては充てていくべきではないかということがございまして、充当の範囲を拡大することが改正されたわけでございます。

例えばこの調査研究に直接当たらないだろうと考えられますのは、補助金の要請活動なども党派として、議員として行っている場合がございますが、そうした活動についても議員活動の一環として活動費を一定の経費について交付していいのではないかという問題意識のもとに改正がされております。

議員立法で政務調査費は創設されておりますが、平成24年の改正も議員立法で改正をされております。3議長会の要望を踏まえた議員修正になっているところでございます。

あわせて、参考までに申し上げますと、その際に政務活動費を交付することができるとなっておりますが、政務活動費についてはその使途の透明性の確保に議長は努めるという規定も置かれたところでございます。

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。

佐々木委員、いかがでしょうか。

○佐々木委員 背景はわかりました。議員立法らしい感じがしますけれども。この先いろいろ議会問題の議論がなされていくと思うのですが、制度の問題なのか、制度の運用の問題なのか、あるいはもう一つは議員の意識の問題なのか。背後には有権者の意識の問題もあると思いますが、制度問題だけ議論してみてもなかなかうまくいかない部分ではないか。制度の趣旨はいいのだけれども、その運用が相当程度趣旨からずれて運用されていることもあるのか。さらに、議員の活動主体の意識の問題ですね。モラルの問題もあるかもしれませんが、どういうレベルで問題にするのかを少し場合分けをしながら議論する必要があるのかなど。

政務活動費を今云々というつもりはありませんけれども、どうも政務調査及びその他の活動という、「その他」の活動がクローズアップされ過ぎまして、8割近くはどうもその他というものに使われている。人件費であったり、事務所の経費であったり、自分のいろいろ

ろな広告、ビラをつくる費用であったり。新聞社などの全国調査が始まっていますけれども、議会あるいは地方議員に対する不信をどうも醸成する改革になっているのではないかと。今、御説明いただいた法の改正の趣旨はわかるのですが、運用レベルでどうもおかしいのかなと。それは意識のレベルと連動するかもしれません。

ガバナンスというお話と絡めて言えば、議会自身が議会内統治がうまくできているかどうかです。どうもうまくいっていない感じがします。透明性を高めろという条件はついてはいるようですが、黒塗りの領収書であったり、ほとんど領収書の要らないというお金の使われ方が特に政務活動費で表面化しているのがこの1年間の一つの動きのようでありまして、これについて何か言う必要があるのかなとも思います。

とりあえず、長くなりますので、このぐらいにします。

○長谷部委員長 確井副会長、お願いします。

○確井副会長 今の点について補足というか、私の記憶に頼って申し上げておきたいと思えます。

平成24年の改正はちょうど地制調の開かれているときに、招集会期に関する議案が出ているときに議員立法で加わったというたしか経緯だったと思います。政務調査費を政務活動費にしたときに、そこで広げた結果が今、報道されているものと直結しているかどうか、これは検証が必要だという気がいたします。

私は何年前にある本を書きまして、その中で政務調査費のことも調べて書いたのですが、その当時既に事務所経費、それもいろいろな種類の事務所の形態があるのですが、それからそこで購入している雑誌とか、新聞とか、そういうものも全部、政務調査費だとされておりまして、自動車のガソリン代もそうだとすることで、かなり多様なものが政務調査費だとされていたわけです。そういうものを許容するために政務活動費としたわけでは多分なくて、何が変わったのか私にははっきりわかりませんが、陳情の経費などは今度それに含めることができるようになったのかもしれない。

そういう意味では、昨今報道されている問題は政務調査費時代から既にあったことだと私は認識しております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

何にしても、地方自治の時代ですので、問題があるとしたら、まずは各地方公共団体で第一次的には考えていただくことではあるかと思えます。それは特にこの調査会で検討する必要はないという話に直結するものではございませんので、いろいろ考えるべきところはあると思えます。

武藤委員、お願いいたします。

○武藤委員 資料の6ページに議会事務局等の共同設置が可能にという制度改正が行われたことが書かれていますが、議会事務局、議会機能を高めるのはやはり事務局の補佐機能を高めることになりますから、こういう共同設置はそれを目的として共同設置にして人材をふやすなどということはあるのでしょうけれども、これについて具体的に共同設置が行

われたところがあるのか。あるいはそういう動きがあるところがあるのかどうか。その辺を教えていただけたらということです。

○長谷部委員長 今、すぐわかりますか。

○宮地行政課長 今、具体的に承知していませんが、改めて確認をしてみたいと思います。

○長谷部委員長 武藤委員、お願いします。

○武藤委員 もう一点、資料の12ページなのですが、これは議会制度のあり方に関する答申の制度化状況についてですが、まだ制度化されていないことが結構あるというお話でしたが、その中の1つとして、12ページの(10)勤労者の立候補に伴う休暇保障制度等について、議会活動を社会で支える意識の醸成に努め、検討していくべきという御意見があって、これがまだ検討、制度化もされていないわけですが、私はこの部分も非常に重要だと思ひまして、制度改正を具体化するのなかなか難しいと思うのですが、非常に重要で、優秀な人が議員さんになりやすい仕組み、立候補しやすい仕組みといいますか、それが今の制度の中には欠けているため、相当程度、議員さんになる人が限定されてしまっているのではないかと思いますので、こうした制度をぜひとも議論をして、実現可能な制度づくりに向けて議論していくべきではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

清水委員、お願いいたします。

○清水委員 最初に2点質問を。細かい点なのですが、申しわけありません。

1つは、先ほどの御質問にもありました事務局の共同化について、11ページの監査機能の(1)にやはり監査委員事務局の共同設置が可能になっているのですが、これも実際そういう動向があるのかどうかについてお教えいただきたいというのが1点です。

もう一点は、12ページに言葉が出てきたので思い出したのですが、右の一番下の箱に平成23年自治令改正のところに資本金等の4分の1云々というものがありますね。この資本金等のというのがいつも実務で困るところで、これは古い行政実例などを見ると資本金、出資金であるとか基本財産であるとか、基金ですか。そのように書いてあるのですが、今、公益法人の制度も変わって、基本財産がないところも出てきていたときにこれをどう判断するのかがこの条文だけではないのですが、いつも困っているので、もしその辺が最近の実態に合わせた改正が行われているのであれば、また後日教えていただきたいというのが2点目の質問です。

次に意見なのですが、監査の話をしてしまうと専門的になってしまうのでどうしようかなとも思ったのですが、ここで書いてある範囲で申し上げますと、11ページにこれはまだ改正がなされていない項目が幾つか残っていますという御説明でした。この中で、1つ共通するところ、例えば(4)、(8)、(9)あるいは(7)もちょっと毛色は違いますが、それに近いと思うのですが、監査資源をどうやって配分していくかという問

題だと思えます。これは1回目のときにも私が問題提起させていただいた、どういう形で本来監査すべきところに監査資源を配分していくかにかかわってくる問題かと思えます。

もう一つは、(1)で今の事務局の話ですけれども、一応、共同設置は可能になりましたということなのですが、ここも専門性、独自性を高めていくことがまだまだ必要なのかなと思っております。今の自治法の何条か忘れましたが、すごく形骸化している条文がありまして、代表監査委員が人事権を持っているというところなのですが、実態は全く任命権は実質上は持っていない。自治体全部を調べたわけではないのですが、恐らくそういうことなのだろう。多分、形式的なものになってしまっているのではないかと思うのですが、その辺のところもあわせて考えると、1回目のときに申しましたような、少し今の外部監査制度と監査委員制度のあり方をまたスタート時点に戻って考え直していくような、端的に言えば、共同監査組織のようなことを検討していくべきではないかと思っております。

繰り返しになりますが、以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

御質問にかかる点で今すぐお答えできることはございますか。

よろしく申し上げます。

○宮地行政課長 まず、第1点目の点でございます。監査の共同設置の動向があるかどうかということでありましたが、報道で承知しているところでは、岡山県内の3市で監査の共同組織の設置について共同研究をしていこうではないかという動きが出ているというのを聞いております。まだ具体的に実現まで至っていないかと思えますが、そういう例は承知しているところでございます。

2点目につきまして少し検討させていただいて、また後日整理をさせていただきます。

○長谷部委員長 よろしくお願いたします。

ほかにはいかかでございますか。

小林委員、申し上げます。

○小林委員 先ほどの12ページなのですが、例の外郭団体等の25%ルールです。実際には、現実に監査とかで見えていますと、あえて20%ぐらいとか、21%とかというのも多いわけなのです。だから、なかなか監査のルールに乗りにくいといえますか、そういうものが現にある。一部事務組合とか自治体間でいろいろ共同出資し合ってやっているものがあります。そういうものは大抵、25%を切れてしまうのです。結局、条例で決めたらいいわけですから、何もこれは4分の1ルール、25%ルールという枠を設けずに、自治体によっては例えば別の基準で、出資額の大小とか、あるいは25%でいろいろほかの自治体と共同で出資している場合があつて、15%ぐらいでもやばそうなものがあつたら条例でそういうものについても監査の道が開ける仕組みを入れるとか、もうちょっとこの辺は弾力的にできるようにしたほうがいいのではないかなというのが1点です。

2つ目が13ページですけれども、これは過去の出来事ですが、こういうことがあつて、たしかこれは私もある市でこの問題が起こったときに検証委員会でやったことがあるので

覚えているのです。農林水産省と経産省でしたか、何かの補助金がそれで火がついて、各自治体で徹底的に調べて、いろいろなうみが出てきたのですけれども、これも実は、ここに書いてある預けとか一括払、差替は補助金でお金をもらっていますから、自治体のほうは使い切らないとまずいわけです。そのようなこともあって、長年にわたってしみついてきた慣行といいますか、不正がずっと延々とやられてきたわけなのです。補助金だけではなくて、自前の財源についても同じようなことが行われていた。あとでよく出てきたのは、市でいうと、小学校とか中学校の事務。県でいくと高等学校の事務。こういう庁舎の外にある組織で預けとか一括払、差替みたいなものが横行しておったのです。

これも結局、何でわかったかといいましたら、物を買うときには購入伺いを出して、支出負担行為決議書をとって、出納機関と執行機関が分離していますから、その手続も経ているのですが、検収がいいかげんなのです。ほとんどやっていないわけです。勝手に判子を押すだけなのです。だから、実際に入ってきているものと書類上のものが全く一致しないわけです。

これも何で発覚できたかといいましたら、調べた過程で、業者のほうからいわゆる在庫管理の台帳を全部出してもらって、それと役所に出ている支出負担行為決議書についている納品書をチェックして照合していくのですけれども、それがないとこれは発覚できないわけなのです。既存の財務関係の証憑だけだったらこんな不正は表に出ないのです。だから、ずっと長年にわたって当然、監査でも見抜けない。監査事務局の監査も見抜けないし、自治体では会計管理者、会計課の支出負担行為の確認とか調査が結構重要なのですけれども、これでも既存の証憑だけを前提にしているから不正が見抜けずに何年もたってきた。

何が言いたいかといいますと、やはりこういう反面調査的なこともケースによってはできる監査制度の仕組みも要るのではないかなという感じがします。今のやり方でいくと、確かに財務規則があって、結構細かい縛りがいっぱいあるのです。マニュアルもいっぱいあって、しかも、さっき言いましたように、出納と執行が分離されているとか、監査事務局は監査するし、会計課も調査するしで、いろいろシステムはあるのですけれども、肝心なところまで行き届かないようになっている。何かこういうものにメスを入れられる仕組みをどこかで入れないと、外部監査でも限界があるし、ましてや監査事務局では手が出ないところだという感じを持っています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

何も考えないでの御質問なのですが、小林委員の今の第1点のお話なのですが、4分の1以下でも監査できるように対象を条例で広げることを可能にしたとすると、やりそうな感じはありそうですか。

○小林委員 そこがまた難しいのですね。自治体によるのだらうと思いますけれどもね。もうちょっとこれは縛りをなくして、条例で自由に決めるとか、もっと4分の1を、例えば10分の1ぐらいに変えてしまったらどうですか。

○長谷部委員長 なるほど。上限を下げる。

○小林委員 上限を下げってしまうということです。

○長谷部委員長 わかりました。

清水委員、お願いします。

○清水委員 条文が手元にないのであれなのですけれども、4分の1の規定は外郭団体に伺って、全体を見るのが4分の1だったと思いますので、それでなければ別に出資しなくても、財政援助の範囲で見られるということだったと思うのです。

○小林委員 おっしゃるとおりです。

○清水委員 そうですね。さっきの一部事務組合の話も、負担金のレベルでは見られるのですね。

○小林委員 見られます。

○清水委員 だから、それは1つの特別地方公共団体なので、全体は見られないけれども、その負担金という切り口だと見られるのではないかなと思うのですが、そのところはどでしょうか。

○小林委員 1円でも出していったら負担金にしろ何にしろ、見られるのは見られるのです。だから、それはあくまでもその範囲でしか見られないでしょう。結構、限定があるのですね。なかなかこの手のものは全体の中でそれを見ないと本当に正しいか不正かなどというのはわかりにくいので、その意味で、私が申し上げたのは、外郭団体にしても、一部事務組合にしてもそうなのだけれども、一定の出資以上の外郭団体しか監査できないとなった場合、使途も含めて不正が見抜きにくい。その意味で、全体が見られる仕組みがあったほうがいいのか。そういう問題提起です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

清水委員、お願いします。

○清水委員 今、小林委員が最後のほうでおっしゃったことで、会計検査院が指摘された不正の問題で、通常、今の仕組みだとわからないことについては私もそう思っております、それも1つ監査を抜本改革すべきではないかという理由でもあるのですけれども、全国で一律に見るという視点、その見方についても、あるいはその手順についても標準形を設定する仕組みが今ないので、だから、ローカルのテーマもあるのだけれども、全国で1つの物差しで見えていくことは必要なのではないかなと思っています。それに基づいて、その成果をどう評価していくか。あるいはベンチマークを設定するかとか、いろいろ活用の方法があって、それを本当は国政のほうに反映していかないといけないと思うのですが、今、ほとんどそういう仕組みがないと思うのです。だから、そういう意味でも、さっき申し上げた監査改革が要るのではないかなと思っております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょうか。

どうぞ。

○小林委員 地方公共団体の監査制度に関する研究会の報告書で、監査のサポート組織というものがあったと思うのですけれども、地方公共団体の監査は必ずしも全国一律の監査基準がないとどうしてもできないというわけではないのです。むしろ地域の固有の問題やさまざまな沿革に応じていろいろな監査があってもいいと思います。研究会の報告書を見ると、研修もやるとか、監査基準もつくるようなことが書いてありましたが、監査委員等の専門性の認証までやるということになると有害無益だと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

監査が盛り上がっていますが。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 監査委員ところですが、長の指揮命令下にあるものを監査するのに長が選任して、議会の同意なのですが、選任をそもそも議会にするという考え方はできるのでしょうか。長が選任して、長の執行したところの監査をするのはおかしいのではないかと。別の第三者性を持たせたほうがいいのではないかとということになると議会が選任するというのは考え方としてあり得るのではないかなと思ったのですが。

○長谷部委員長 議会が選任をする。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 お話が監査のほうに行っていますので、きょうは並行してやるのですか。議会、監査、ガバナンスといえは。

○長谷部委員長 前広で、議会も。

○佐々木委員 何でもありですか。ちょっとお話が広がり過ぎる感じもするのですが、それは委員長の方針に従います。

議会の問題について、先ほどは質問をしたのですが、提案をいろいろ申し上げてみたいのですが、よろしいでしょうか。

○長谷部委員長 どうぞ。

○佐々木委員 制度改革を時系列化した年表を見ると、二元代表制における議会の地位を確立し、地位を向上させ、議会の裁量権を拡大するという1つの流れが見えます。その流れはそれでさらに強めていったほうがいいと思うのですが、2000年の地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止以降、議会にかかわる制度改革がどうも遅々としているかなという問題意識を実は持っています。

市長と議会は役割の異なる対等な政治機関だと。機関対立主義という理解の仕方もありますが、議会の地位向上とか裁量権拡大のために7つか8つ項目を挙げてみたいと思います。第1は議長に議会の招集権を与える。戦前の議会は諮問機関的な議会でありましたので、市長が招集をする形でしたけれども、来年、戦後70年ですが、それがずっと続いてきているのは、どうもこの分権時代の形ではないのではないかと。そういう意味では、議長に議会の招集権を与えるという改革を、いわゆる定例会の招集権です。臨時会については議会の要請のよってというものもありますが、本来の姿はやはり市長が議会に議会を招集し

てほしいという要請をするのが本来の姿ではないか。本来の姿を考えるべきではないかというのが1つ。

先週も政令市の議長さんを集めた研修会が岡山でありましたけれども、研修会でお話をする機会があつていろいろなお話を聞いたのですが、第2点目として議会事務局長の特別職ポストへの要請が強かったです。特に大都市制度の改革と絡んで行政区を総合区にして、総合区の区長を特別職にできると法改正したことを踏まえて、議会の総体的には地位を高めるのが、事務局ではあるといつても、事務局長を副知事、副市长並みにすべきだと。これは1,718市町村を全部とかそういう話ではないのですが、特に府県とか大都市についてそういう方向が望ましいのではないかという意見もありました。私もそう思います。議会事務局長を特別職にできると。「できる」という選択肢を与える改革でよいのではないかと思います。

第3に議決権についてです。例えば自治体そのもののガバナンスという視点から見れば、議会内ガバナンスではなくて、やはり基本計画あるいは職員の定数とか、これが市長の専管事項みたいなものになっていますので、基本計画の決定、こういうものまで議決権の範囲に入れていったらどうか。いわゆる議会の議決権を拡大する。さらにいろいろ専門性を付加していかなければ議会というものの役割がなかなか果たせない時代になってきていますので、首長にはいろいろな諮問機関がありますけれども、議長の諮問機関も市長並みに設置できるようにしたらどうか。もちろん経費の問題とかがいろいろあるとしても、余りにも事務局体制が弱いものですから、事務局体制を強めると同時に、外部のいろいろな諮問機関を入れられることを考えたらどうか。

この辺の実態と制度が乖離しているかもしれませんが、第4は議長に議会費の予算執行権を与えたらどうかという点です。自治体はどうも首長が全てで、建物の管理権もそうなのですが、予算の執行も議員の出張も制度としては市長が全部許可する形になっているのですね。これはやはりちょっと違うかなと。もう少し議会の自立性という、議会を信用するかどうかという問題があるかもしれませんが、それは間違っただけをやっていろいろ直していけばいいのですが、議長が人事権もそうですけれども、予算の執行権を持つ。もっと言えば、予算の編成についてもきちっと要求できる形にすべきではないか。

第5に、もう一つ要求が強かったのは、議会の議決による執行機関への資料要求を義務づける。こういう要求などもございました。

第6に、議会の議員の身分に関する問題です。特に報酬の問題は自治法を少し他の行政委員会の委員等の扱いを変えたようですけども、これは全部一律というわけにはいかないのですが、大都市とか府県の議員については、報酬ではなくて「歳費」に変えることを検討すべきではないか。これはいろいろ異論があると思うのですが、実態としてみますと、7、8割が議員を専門の仕事として活動している。つまり、兼任兼職が自由にはなっていますけれども、ですから、非常勤特別職という公務員制度の中で扱われていますが、どうも相当程度、専門的に専属的にその仕事をしている大都市の議員とか府県の議員というも

のがありますので、これを町村の議員さんまで一律に全部報酬と規定がされていますが、そこを切り分けることが1つあっていいのかなど。

幾つかの提案を申し上げましたが、これは、少し選択肢を実態に合わせて広げたらどうかというスタンスの提案です。大都市も中小都市も小規模自治体も全部一律という、先ほどの監査のお話もそうかもしれませんが、一律で画一的に規定をしている自治法のやり方は、分権時代にも、あるいは今のような非常に自治体間の規模の差が大きくなった時代には合わなくなっているのかなど。そういう意味では、「自治制度の多様化」という1つの切り口で制度の見直しを行ったらどうか。

少し長くなりましたけれども、提案でございます。

○長谷部委員長 わかりました。

ほかにはいかがでございますでしょうか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 私ばかり話して申しわけないのですけれども、先ほどちょっとお話がありました監査委員の選出方法について、議会が選任する。今は同意ですね。長が選任して、議会が同意ということなのですが、今の位置づけは執行機関ということなので、議会が選任ということでも執行機関という位置づけで変わらずできるのかどうかという点がクエスチョンマークなのと、もう一つ、メリットがあるのかどうか。どういうメリットがあるのか。確かに長から独立するという意味では、そこが担保されるという意味もあるのかもしれませんが、実質上、余りメリットが私にはわからないと思っています。

あと、監査委員の構成についても議選をどうするかという議論もあったと思うのですが、多分、大体の方向性として余り議選は意味がないのではないかという議論もあるようなのですが、ただやはり議員さんにも監査について非常に前向きな方もいらっしゃいますし、政治的な背景もよく御存じなこともあって、一概にはそうは言えないのかなと思います。

11ページのいろいろな項目で、先ほど飛ばした項目の中でいきますと、私が実際クエスチョンマークなのは、例えば(2)合議を要せず多数決によるものにすべきではないかと、これは要するに監査委員会のようなものを多数決で決めるということだろうと思うのですが、実質的にこれは意味があるのかなというのもクエスチョンマークです。

(3)についても、実際、措置を講じなかったときには理由をつけることについても、措置の内容が問題なのであって、措置をつけなかったときの対応も、これも実効的ではないのかなとも思っています。

先ほど小林委員がおっしゃったことについてなのですが、申しわけありません。確かにローカルなルールは必要だと思います。ローカルのテーマも必要だと思いますが、私が申し上げたのは、統一的なものも必要だという趣旨でございます。小林委員のように心意気のある、キャパシティーのある方に見ていただいている自治体はハッピーだと思いますけれども、そうではないところに問題があって、その辺の監査資源の配分が重要になってく

る。必ずしもそれが今の仕組みだと担保できていないと思うところです。

あと、今、我が国の監査、特に公的部門の監査におきましては、先進国に比べると十分発達していないところがあると思うのです。それは類型化にしましても、渾然一体とした監査のやり方なのですが、恐らく今は準拠性の監査と3Eの監査がまざった段階だと思うのですけれども、将来的にはそれが財務諸表監査ということも必要になってくるとおられます。そういった類型の問題ですとか、あと、それをどうやって進めていくか。これも1回目に申し上げましたが、世界的に見ればそれは1つの方向に進んでいるわけです。そういったところで、やはり日本においてもそういうことは研究して行って、いいところは取り入れていかなければいけないというのは間違いないことだと思っていますので、そういう点において改革を進めていくべきではないかという趣旨でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

小林委員、お願いします。

○小林委員 今の点はまさにそうなのですけれども、私が思っているのは、企業の会計監査は国際基準があって日本だけの問題ではないのです。これはわかるのですが、自治体の場合は、さっきも申しましたように、もともと財政会計行為はかなり規則が細かいのです。システムもかなり面倒なくらい、100円の消しゴムを用品会計とかは別で、個々の執行機関で買うに当たっても物すごく面倒くさい手続をしないと買えない。チェックの体制も監査だけではなくて会計課まで。会計課などはこの自治体もそうですけれども、ほとんど全庁を1回は見ますから、かなり財務会計とか役所のつくる財務諸表はある程度、信用性が置けるのではないかと。だから、民間の会社的な国際基準的な統一性みたいな、あるいは監査基準の統一性みたいなものは民間会社がやらなければいけない会計監査の立て方とは、議論の仕方とは若干違うのではないかなという感じを前から持っています。監査と名前がついていますけれども、自治体の監査の場合は会社の会計監査とは意味合いが違うのではないかなと思っています。

2点目は、それに関連するのかわかりませんが、15ページなのですけれども、ここでさっき内部統制の話をしていただいたのですが、平成17年のところで、大会社内部統制システム。これは会社法のほうですけれども、平成18年が金商法のほうで内部統制。金商法のほうは上場している会社等が中心なのですが、これは目的が何かといいましたら、証券秩序の維持とか証券市場の秩序の維持とちょっと正確ではないかも知れませんが、それと投資家の保護なのです。会社法のほうは大会社というのはかなり大きな会社で、資本金が5億円以上か負債が200億円以上のかんりの会社です。

これは何のためにやるかといったら目的がはっきりしないのですけれども、恐らく株主とか従業員、取引先、銀行等の債権者とか、こういうステークホルダーの保護みたいな意味合いではないかなと思うのですけれども。

ただ、会社法のほうは内部統制といっても全然中身を書いていないのです。会社法の施行令のたしか施行規則の100条だったと思いますけれども、余り中身がわからないのです。

同じ大会社といっても、細かいところもあるし、会社によっては余りやっていないところもある。

こういう投資家の保護とか証券秩序の維持みたいなもので内部統制が強制されている。自治体の場合は税金で運営しているので、極力不正とかそういうものはなくすような最大限の努力をしていかないといけない。自治体の規模については小さい自治体であっても会社法の資本金5億円以上の大会社よりは規模は大きいと思うのです。だったとしたら、自治体においても内部統制はむしろ積極的に導入すべきである。むしろ内部統制の導入と整備に関する研究会というものがあって、都道府県と政令市だけだととりあえずはということを書いていますが、やはり全自治体に導入しないといけないのではないかなど。コストがかかるといいますが、これはやり方次第ではそんなにはかからないですよ。現にやっているところの見本を持ってきたらいいわけですから。

そのようなことで、内部統制を導入することによって何がメリットかといいますと、監査事務局の監査委員の監査とか、そういったものがよりテーマ性を持った、より深みを持った監査に特化できていったらよりガバナンスが進んでいくのではないかなということを思っています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょうか。

まずは伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 個別の改革の御提案などがある中で方向性に関する抽象的な問題意識ですけれども、今回ガバナンス機能の強化ということで、議会制度と監査制度が具体的に取り上げられるという形になっています。過去の累次の地方制度調査会の答申の中には実現したものと実現できていないものがありまして、それぞれ御紹介いただいた中では、議会制度、監査制度ともにその独立や専門性を高める、それによって執行機関に対するチェック機能を強化するという方向性自体は見られるのかなと思っています。先ほど委員の先生方からいろいろ御提言があったところだと思います。

ただ、どういう方向性で議論したらいいのかという問題意識があります。1つはやはり人口減少の問題もあって行政資源が非常に限られてきている中で、それを前提として実効性のあるチェック機能の強化なり、充実を行うことが必要なのではないかなと思っています。

もう一つは、今までは議会制度、監査制度とも、それぞれ強化すればいいという方向性だったと思うのですけれども、トータルで自治体行政に対するチェック機能を果たす、あるいは住民に対する説明責任を強化するためには議会制度と監査制度をどう組み合わせるトータルなシステムをつくるかという観点も必要なのではないかなと思っています。今の状況は過去のいろいろな提言が部分的に組み合わせあって実現したのものもあれば、実現していないものもあって、それぞれの機能がパッチワーク的に組み合わせられている部分もあるのかなと思っています。そこをどう評価するかということと、全体として資源が限られている中でガバナンス機能を強化していくという視点が非常に重要だと思います。実際にその制度をつ

くったときにそれが果たしてワークするのかどうかという観点も非常に重要だと思いますので、1つは、過去の提言ももちろん重要なのですけれども、今の情勢変化にあわせて今までの地制調の答申に取り上げられたパーツ、パーツの部分をどう評価するかというところもきちんと考えていかなければいけないのではないかと考えております。

少し抽象的ですが、以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

清水委員、何かございますか。

○清水委員 先ほどの続きなのですが、監査について、申しわけありませんけれども、監査にもいろいろ種類があるとおっしゃったのですが、そのとおりで、先ほど申しましたように財務諸表監査と、いろいろな分け方があるのですが、3E監査あるいは準拠性監査ということで分けられるわけです。先ほど国際化が進んでいると申し上げましたのは財務諸表監査、企業のところも端的にIFRSということに収れんしていくわけですが、それ以外にも国際標準の監査基準があるわけです。今の3Eでありますとか、準拠性につきましては。だから、こういったものも多分にローカルな要素を含まなければいけないわけですが、そういった先進的なものを、標準的なものを見据えながら整備していく必要があるという趣旨で申し上げたわけです。

内部統制につきましては、これも1回目に申し上げたことを繰り返して恐縮なのですが、自治体には内部統制があるのですが、それが不十分だということだろうと思っています。会社法のところで出てきているのはある意味、広い内部統制です。コンプライアンスを含め、資産保全であるとか、あるいは業務の効率化、有効性を担保する目的も含んだ内部統制です。金商法のほうは財務報告の信頼性に特化したものと捉えることができます。そういう意味では、まさに公金を原資として活動しているわけですので、広い意味の内部統制を構築する義務を自治体の首長は負っているわけです。ただ、この会社法のところで言ってる義務づけがどうやって果たされたかという、役会決議で入れますという入れたことになるかと一応なっているのですけれども、内部統制はそういう問題ではなくて、目に見えないもので、それがしっかり機能していかなければいけないわけです。ですから、首長が責任を持って構築して、運用させていくことが必要なのですけれども、何か宣言すればいいという話ではないので、そこは1回目に申し上げましたように、監査などとタイアップさせて、より強化していく、整備していくことが重要だろうと考えております。

以上です。

○長谷部委員長 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 何度も済みません。

監査制度と議会制度をリンクして申し上げますと、先ほど議員選出の監査委員は余り機能していないから要らないのではないかという声も他の委員からありました。実際聞

いてみると、確かにそうした声はあるのです。実際、議員で監査委員になっている人もそうおっしゃるわけで、議長になれなかった人の処遇であったり、いろいろ内部的にはあるようですが、この議会について、二元代表制との関わりで申しますと、少しアメリカ的なモデルで考えると議会にやはり監査機能と行政監査機能を持たせるのが本来の姿ではないでしょうか。現在は広い意味の執行機関の内部監査的な監査制度にとどまっていますので、余り機能しないので外部監査を入れろとなっていますが、やはりカウンターパワーの政治機関である議会側に持たせる。別にそれは議員がやる必要はないのですけれども、機関としてアメリカのGAOのような形できちっと執行機関を統制する手段として監査機能をきちっと位置づけたらどうか。

今、おっしゃる監査の中身であるとか、監査委員の役割のお話は当然それでいいと思うのですが、大卒で議会のほうに監査機能を移すという改革が行われていったほうが私は議会の役割がもっと明確になるのかなと思います。

○長谷部委員長 本日まで御発言をいただいている方で、辻委員、お願いできますか。

○辻委員 私は、きょうのガバナンス関係の議論は非常に難しいと改めて感じました。取り巻く環境が難しくなっているということと、現行の制度をどう評価するかということもあわせて難しいと思うのです。

議会の制度も監査の制度も取り巻く環境からいいますと、基本的に拡大していて、専門化が進んできていて、複雑になってきていて、しかも委託なども進んできていますので、単純に素人感覚で議論がしづらくなってきています。

先ほどから提起がありますけれども、昔で言うと、監査で言えば、議会のほうも、合法性のような話を中心でしたが、最近は妥当性ですとか、効率性だとか、政治性も絡む政策評価に踏み込んでいかないと、意味のあることができなくなってきています。これをどうやって実施していくかというのが根幹にある問題だと思います。

両制度とも普通の事務事業を評価するように、単純に費用対効果を評価することはできないと思うのですが、しかし、トータルで見て、どのぐらいの費用をかけて、どのぐらいの効果が上がっているのかということと、何らかの形で見ていかないと議論がなかなか前に進まないと感じています。

国は会計検査院でやっていて、この成果についてもどう評価するかはなかなか難しいところですが、けれども、どのぐらいの金をかけて、どのぐらいの人員をかけてやっていて、実際にどのぐらいの検査報告書ができているかははっきりしていて、その傾向を総括しようと思えば総括できます。

これに対して自治体のほうは、それこそ1,700とかあるわけで、それが毎年どういう傾向になっているのか。外部包括監査も、どのぐらいの費用をかけてどのぐらいの水準のものが出ているかを包括的に全て議論することはできないのですが、しかし、どのぐらいの費用を投じているかという観点と、一部のサンプルでいいので、どのぐらいの水準のものが大体出るようになってきているのか。この辺の資料を出すことはできるのではないのかと

思います。

特に議論がありました。全国的な観点からすると、一方で会計検査を国の基準でやっていて、国の補助事業絡みで、自治体も対象になっています。これに比べて自治体の監査はどういう特質があって、どうやっているかが評価の基準になります。また、もう一つ、長の権限でやっている行政評価や事務事業評価もありまして、これに対しても結構な費用と人員と時間をかけています。これらのものをトータルに見て、1つの標準的な団体でどのぐらいやっていて、外部包括監査を義務づけられている団体がどのぐらいのことをやっているのか。これに対して会計検査がどういうことになっているのか。これらのことが断片でも検証できるものがあると、よいのではないかと考えております。

議会に関しても、これまでも議論がありました。議会の制度を多様化して、自由度を増して、いろいろなことをやる気になれば、やれる改革は行われてきたと思います。一方で、対象としなければならない事務自体が国と同じくらい多いので、物理的に限界がある地方議会がどこまで多様性を求めることができるのかという本質的な課題があると思います。今までも幾つか資料が出されていますが、例えば議決事件の範囲は、どのぐらい本当に拡大していて、そのことがどのような影響を与えているのか。さらに自由度や多様性を増す運用が求められているのか。さらには、そういうことを容易にする制度改革がさらに求められているのか。こうしたことを検討できる資料があったら、よいように思いました。

以上です。

○長谷部委員長 後のほうがより簡単かもしれませんが、前のほうはなかなか難しそうですが、何とかできそうなことを考えていただければと思います。

村木委員、何かございませんか。

○村木委員 本日の議論は私の専門からいうとかなり遠くて、何を申し上げていいのかがちょっとわからないかなという感じがしたのですけれども、費用対効果とかで今、辻先生がおっしゃった事業評価などで考えると、私の専門としているところだとどうしても事業の空間に対して何をやっていて、その効果をどう図るかとか、そういうことが出てくると思いますが、きょうの議論などでも、今までもそうだと思うのですが、どちらかというところ、人口規模で評価の基準とか、何人だから何の仕組みをとという話が多いと思いますが、私のような都市づくりの空間の話をやっている者からすると、人口も1つの切り口ではあるのですが、広さが余りにあるところはそれなりに抱える空間が広いとそれなりに事業のやり方も大変なところが出てきて、大都市と小都市、例えば同じような人口規模まで広域合併してきてしまったときに、一職員の抱える人間の数は同じだったとしても広さが広がってくる。そのときの評価を同じに検討するのはやはり違うだろうという気がしまして、空間的な広さということはまるっきりそういう評価といったときに考えなくていいのかなということを少し思ったりしました。

きょうのところは申しわけないですけれども、済みません、そのぐらいです。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 幅広にということなので、今まで触れていないことなのではございますけれども、議会の機能を高めることに関連するのですが、町村の場合には町村総会を置けるようになっているのですが、これは議会を置かず町村総会を置かなければいけないものから、議会の廃止して新たに町村総会をつくるのは議会が抵抗しますから、それはほとんど不可能で、戦後はないかと思うのです。ですから、議会も置いた上で町村総会的なボランティアの集まる議会のような、そういうものが並列して置けるようにしたほうがいいのではないかと。議会を置かずという文章をとれば、議会と同時に町村総会も置けます。役割分担をどうするかとか、いろいろ議論はありますけれども、議会への住民参加の1つの形として、今、議会改革でいろいろと行われている議会報告会とか、議会における、議会に対する市民参加とかという話が出ていますが、せっかくある町村総会の規定を使えるようにするには議会と並列して置くとしたら作りやすいのではないかなと思います。

○長谷部委員長 大変おもしろい御提案だと思います。

谷口委員は本日のテーマについてはまだ御発言がないかと思うのですが。

○谷口委員 今、武藤先生からのお話もありましたが、私個人に関しては、こういった地方自治の制度それ自体については専門がはなれているので、本当に申しわけないのですが、素人ながら感じていたことは、議会制度等を改正していく中で、その目的が議会の自立性、専門性を高めたり、あるいは執行機関に対する監視機能を高めるという意味で、ある意味、ガバナンス内部における制度の高度化、精緻化というところが非常に大きく追求されてきたのかなと勉強させていただきました。

他方で、運用といいますか、議会がどう地方の政治や住民参加に役立っているかという面からの何か制度のアイデアということになりますと、今、住民参加の場としての町村総会という話があったような、そういう改革のプランも考える余地はあるのかなと。よく言われているように、地方選挙の投票率は非常に右肩下がりになっておりますし、議会選挙の投票率にあっては50%を切る状況になってまいりますと、その住民、そもそもの根本的な目標は議会がいかんにして地域住民の有益な存在になるかということだと思いますので、投票率の低下がある意味、うまくいっているから投票率が低下している部分と関心がないとか、関心を持っても仕方がないから低下している部分といろいろあるかと思うのですが、いかんにしてそういった参加を高めるかといった意味で何か制度やプランを追加していかんということも考える余地があるかなと思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

田中委員はいかがでしょう。

○田中委員 私もかなり専門と遠いところではあるのですが、気になっているのは、議会制度のあり方をいろいろ議論されて、地方自治法が改正になってきている中で、やはり今の課題のところ、現代の問題としては議会と住民の自治はちょっとはなれているので

はないかということと、あと、議会が住民の本当に代表の方で構成されているのかみたいなことの問題意識は日本全国で持っている方が結構いるかなという認識を感じますので、前からテーマとして出ている兼業の議員の方とか、立候補がどうできるのか。それを手当する活動費とか、あり方とか、多様な方が議会に参加できるための仕組みに対する対応が今回の議論の中ではなされるといいのかなということを期待も込めて思っているところでございます。

あと、ガバナンスについては余りにも企業に比べるとさみしい議論というか、このぐらいの感じでガバナンスがなかなかできていないところもあるのだなと思うので、このあたりも今の議員の方々の参加感が違ってくると改善できてくる部分があるかなと思うので、きょうの2つのテーマが一緒にあることはそういうことなのかなという認識と、いち早く、選挙がなくて選ばれる方もいるというところの状況も聞いたりもありますので、そういう構成になるにはどうしたらいいかという議論ができればと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

鎌田委員はいかがでございましょう。

○鎌田委員 済みません、私も全く専門外で、全く知見を持ち合わせていない部分ではあるのですが、きょうの議論、皆様方のお話を伺わせていただいて非常にいろいろな角度から学ばせていただいた気がいたします。

その中で、先ほど小林委員のほうでもおっしゃられていたのですけれども、自分自身はこういった部分に対して全く知識がないのですが、地方自治体のいろいろなガバナンスとコーポレートガバナンスは一体どこがどう違うのだろうというのが私自身、ちょっと疑問に思った部分でもありました。通常の企業でもグローバル化の中で社外取締役の目線であるとか役割も変化している時代の中で、新しいアイデアとか、新しい仕事の仕方とか、これが必要なのは地方自治体、公共であっても、官でも民でも変わらない部分だと思いますし、そういった中でどれだけ外のそういった目線を取り入れてきているのか。あと、海外の状況とかは全くわからないのですが、海外の行政とかで参考になる事例とかはないのだろうかとかと感じました。

あと、私自身もすごく細かい部分になるのですが、例えば13ページのこういった問題があったというところを読んでいる中でも、疑問に思ったのが、先ほど辻委員のほうでもおっしゃられていましたけれども、自由という部分がどこまでなのかということを感じました。これからまたさらに人も減っていく中で集約をしていくと、今までと同じ仕事のやり方では当然できない中で、ここの発生原因の中でも事務手続の省力化とありましたが、やはり省力化の部分とかも、私どもももともと国鉄から民営化した会社ですので、どうしても子会社に比べると親会社の処理しなければならない書類であるとか、契約関係がかなり煩雑なのです。それを考えると国のほうでも、行政のほうでもこの事務手続はもう一度、もっと簡潔にする部分があり、また、先ほど消しゴムを1個買うのにもというお話もありましたが、それもすごくよくわかる部分なのですが、消しゴムを1個買うための立

案するための手続も確かに大変なのですが、そのための人件費のかかる時間というものの時間の概念がやはり民と官の部分で違う気もしております、そういった考え方も少し入れられないのかなとちょっと方向がずれているかもしれないのですが感じました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

会長、副会長はいかがでございますか。

○畔柳会長 私も民間企業で生きてきたので、きょうは難しい、意見も特にないのですが、大変幅の広い問題で、ガバナンスという言葉1つをとってもいろいろなとり方があって、最終的にガバナンスということはどう定義づけた上でそれなりの答申を出していくのかということもあるかなと1つ思いました。

また、きょうの材料として議論の中で14ページみたいな資料が出されているわけですね。これに伴っての意見は余り出なかったように思うのですが、この問題を地方制度調査会としてはどう受けとめるかみたいな点、また御意見も先生方から伺いたいという感じもしますし、この問題は議会の問題としてあるとも思いますし、長の問題としてもあると思うし、4ページの住民訴訟の歴史みたいな図がありましたね。これを見て、そういう住民訴訟の中で14ページみたいなことが起こっている中では監査委員もこの中に非常な要素として図に入っているわけで、監査委員の機能としても議論されるべき話を含んでいる14ページの問題かなと思うので、それを1つとってかなり難しい説明が必要なのではないかと。今日だけの議論では、とりあえずどう考えたらいいのかと思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

碓井先生、今の点も含めまして、いかがでございますでしょうか。

○碓井副会長 きょうのテーマは、私は大いに関係するところが多いのですが、出ていない議論として一言申し上げたいと思います。それは、本日のガバナンスに直接関係するかどうか分かりませんが、地方公共団体で自主的にやっていることとして、例えばいわゆる内部通報者を保護するために、その役所内の所定の機関に持っていったら大体ほされてしまう。ほされてしまうという表現はよくないのですが、そのために外部の法律事務所を持ち出すとか、そういうことを工夫しているところもあると聞いております。また、いろいろなスタイルがありますけれども、オンブズマン制度というものもありますね。そういう地方公共団体が既に動いていることについて地方公共団体がそれをやっていく上で不都合に感じていることがあるのかどうかということも聞いてみたいというか、もし地方制度として対応する必要があるのか。あるいは自主的に処理することに委ねておくことがむしろ望ましいのかということも検討してみたらと思います。

もう一点、先ほど来出ておりますように、地方自治法ではかつての出納長、収入役から会計管理者という制度に変わったのですが、多分、役割としてはほとんど変わっていないのではないかと思います。現在のように全てがコンピューター化されている時代において会計管理者を頂点とする会計担当課あるいは部局といいますか、そういうところの仕事の実態がどういうものであるのか。その辺もちょっと知りたいところだと思っています。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

事務局に大分宿題がたまってしまいましたけれども、よろしく御検討のほどお願いします。

まだ時間がございます。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 議員立法も少ない。条例の提案なども地方議会は少ないと散々いろいろ言われるのですが、国会ですと衆議院に法制局があり、参議院に法制局がある。内閣提出は内閣法制局がありますね。しかし自治体にはそれがない。どうも法制局機能、いわゆる議員立法をサポートする仕組みが余りにもなさ過ぎる。都道府県とか政令指定都市で単独で法制局のようなものをつくれると思いますし、専門職員を非常勤なりで雇ってつくことはできると思うのですが、一般の市町村になりますとそうはいかない。そこで、例えば広域市町村圏単位で法制局機能を持てるように支援したらどうか。必ずしも法制局という名前である必要はないかもしれませんが、そういうものを持てるようにしたらどうか。端的に言うと、地方交付税などの財政支援措置を付けてやると、割と早く一般化するのではないかと思います。どこかがやるかなと見ているのですけれども、やはりお金の問題で、議会はそもそも自分で予算を持たないこともありましてなかなかできないのが現状です。議員立法を増やすという視点からいうと、政務調査費、政務活動費も絡むのかもしれませんが、そういう立法活動を大いにやるといいながら、一方で専門家を雇ってそういうものを条例に仕上げていく機能が埋め込まれていないのです。そういう意味では、広域市町村圏単位とか政令市、都道府県単位で法制局が出来たらよいと思います。勿論自治体規模とか人口数で場合分けをするのは問題だと言われるかもしれませんが、しかし、ある程度自力でやれるところとそうでないところは多少違うかもしれませんが、いずれにしても議員立法の活性化のために法制局機能を自治体に埋め込む制度。そうした措置が行われますと相当程度各地は動くのかなと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょうか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 私も同じようなことを前に思ったことがあったのですがけれども、大部分の規模の大きい自治体は法制班みたいなものがあるって、岡山県ぐらいでいくと10人ぐらい、政令市でいくと大体やはり10人ぐらいいるのですけれども、かなりその道のプロというか、条例をいっぱい出さなければいけないので、テクニックが要りますので、そういうプロの方がいらっしゃる。ただ、問題は規模の小さい自治体はいらっしゃるんですね。なかなかプロが育たない。だから、伝え聞いた話では、そういうものを請け負ってくれる業者に条例などをお任せするなどということも聞いたことがあるのですが、それはやはり問題だろうと思うのです。

何が言いたいかといいましたら、議員さんが議員提出の条例みたいなものを持ってきたときに、今の法制班の中で、なかなか法制班は忙しいからそれをやる時間がないと思うのです。恐らくですけれども、余り機能していないのだろうと思うので、その辺でもう少し、例えば弁護士とか、そういう者を任期つきでいくのかどうなのかわかりませんが、協働しながらやれる仕組みがあったらもうちょっとうまくいくかもわからないなと思ったことがあります。

○長谷部委員長 弁護士の職域拡大。

○小林委員 職域拡大にもつながるかもしれません。

○長谷部委員長 一石二鳥というお話のようです。

ほかにはいかがでございましょうか。

大体落ちついているようでしたら、本日の議論はここまでとさせていただければと存じます。本日は本当にさまざまな観点からいろいろな貴重な御意見をいただきましたが、本日はここまでとさせていただきます。

次回ですが、地方公共団体のガバナンス等、本日と同じテーマになりますが、有識者等からの意見聴取を行うことといたしまして、次々回におきまして、この地方公共団体のガバナンス等についての論点整理を行うことができると考えております。その後ですが、前回まで人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方の議論を含めまして今後の審議事項にかかる論点の決定に向けた審議を行ってまいりたいと存じます。

次回でございしますが、9月9日午前10時から開催でございします。開催に際しましては改めて事務局からの御連絡があるかと存じますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間どうもありがとうございました。