

○長谷部委員長 それでは、そろそろ定刻でございますので、第8回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

先般、高市総務大臣が新たに御就任になりました。本日、御多忙の中、御出席をいただいております。開会に当たりまして、高市総務大臣から御挨拶を頂戴したいと存じます。

よろしく願い申し上げます。

○高市総務大臣 先生方、おはようございます。

9月3日に総務大臣に就任いたしました高市早苗でございます。

本日は、どうしても就任の御挨拶と、そして、日ごろ畔柳会長様、碓井副会長様、長谷部委員長様を初め、先生方には大変熱心に御審議をいただいておりますお礼を申し上げたくて伺いました。貴重なお時間を頂戴いたしまして、ありがとうございます。

今回、本調査会に対しましては、安倍総理からとにかく地方の個性を活かして、自立した地域社会をつくるという観点から、人口減少に対応した地方行政体制のあり方、もう一つは、地方公共団体のガバナンスについて諮問されているところでございます。

第30次の答申を受けまして、御承知のとおり、前国会で地方自治法の一部改正、成立をいたしました。早速、私ども総務省では、これを受けまして、先進的なモデルを全国で展開しようということで、地域、地方の中核拠点都市圏の整備ですとか、条件不利地におきます市町村事務の補完など、こういったことに取り組みを始めております。

とにかく今回の内閣の非常に大きな主要なテーマは、ローカルアベノミクスの成功でございます。全国各地さまざまな場所で皆様が学び、働き、安全に生活できる体制をつくっていく。きちんとした行政サービスが受けられる状況をつくっていかねばなりませんので、どうか委員の先生方におかれましては、お世話をおかけいたしますが、英知を結集していただき、いい答申を頂戴いたしますようお願いを申し上げます。

まことにありがとうございます。よろしく願いいたします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

高市総務大臣におかれましては公務のためにここで御退席なされます。

○高市総務大臣 御挨拶だけで失礼いたします。

よろしく願いいたします。

(高市総務大臣退室)

○長谷部委員長 それでは、冒頭ですが、本日の審議の進め方につきまして御説明を申し上げたいと存じます。

まず、審議事項のうち、議会制度につきまして、有識者の方より現状と課題についてヒアリングを行いたいと存じます。

御出席者を御紹介いたします。

議会に関する有識者でいらっしゃいます東京大学先端科学技術研究センター教授、牧原出様であります。どうぞよろしく願いいたします。

このヒアリングの終了後ですが、第6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取りまとめていただいていますので、この内容につきまして御確認をいただくことにいたします。

続きまして、諮問事項についてですが、特に議会制度や監査制度等、地方公共団体のガバナンスのあり方につきまして、これまで皆様から頂戴した御意見をもとに審議項目に関する資料を事務局のほうで用意していただいています。これについて事務局から説明を頂戴しようと思います。その後、委員の皆様から御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。

(報道関係者退室)

○長谷部委員長 それでは、早速ですが、ヒアリングに移ってまいりたいと存じます。

牧原様より御発表を10分程度お願いいたしまして、その後、20分程度質疑応答を行いたいと存じます。

それでは、牧原様、よろしくお願ひ申し上げます。

○牧原教授 東京大学先端科学技術研究センターの牧原でございます。

専攻は行政学でありまして、地方自治の分野では、とりわけ1990年代から2000年代にかけてヨーロッパ諸国の一部で進行した直接公選首長制の導入過程、地方議会中心の地方自治体から、日本流に言えば、二元代表制の地方自治体への改革過程を研究してまいりました。イギリスのイングランド、ドイツ連邦共和国の多くの州、イタリアの大都市で改革が行われており、その問題提起の過程、改革の進行、改革を求める言説、改革の帰結をこれまで研究してまいりました。

その関係であろうと思われましても、地方行財政検討会議の専門委員をかつて務めておりました。この会議では二元代表制のあり方を種々の観点から検討し、地方自治法改正の方向を打ち出しました。それは、第30次地方制度調査会の審議に受け継がれて、平成24年の地方自治法の改正になったと理解しております。地方議会の通年の会期を可能としたこととか、議長等の臨時会の招集請求に対して、長が招集しないときは議長による臨時会の招集を可能としたこと、専決処分の範囲の縮小などの改正が結果として行われているわけです。

また、この会議では、将来的な検討事項として、長と議会との関係、すなわち地方自治体の基本構造について地方自治体みずからが選択する可能性がある。そういう前提のもとで、その選択肢について検討を行いました。現行の二元代表制を基本としつつ、各自治体の判断でこれとは異なる基本構造をとり得るものとした上で、一方に長と議会の関係を可能な限り分離する純粋分離型モデルを提示し、他方で2000年代のイングランドの地方自治体改革に倣って、長と議会の関係を融合するものとして、地方議員が内閣を組織して、長とともに行政の指揮監督に当たるというモデルを提示し、その間に幾つかのモデルを提示しました。議員ないしは外部人材が合議体を設けて、一定事項について長の決定について承認を与え、予算等の重要政策について意見を述べる自治体経営会議モデル。多人数議会ないしは住民総会が副議決機関を設けて重要事項以外の条例の議決、契約の締結、財産の

取得、処分等について承認をする多人数議会と副議決機関モデル。議員から副知事、副市長村長を選任する特別職の兼職許容モデルを挙げています。

私は、日本社会でさまざまなレベルで多様性が強まり、今後、人口が急速に減少するという予測のもとで、地方自治体の特徴がますます多様化することを考えれば、地方自治法が一律に地方議会のあり方を規律するのではなく、各自治体の特性に合わせて基本構造を住民が選ぶことは将来的に必要であろうと考えております。2000年代初頭にイングランドで行われた改革は、住民参加、住民啓発、さらには議会の自己改革の例として学ぶところの多いものであると思われま

す。しかしながら、長と議会との関係に体现される地方自治体の基本構造を住民みずからが選ぶ前提としては、各地方自治体が長と議会との関係を改善すべく自助努力を続け、これに対して必要に応じて住民参加が行われるという実践の蓄積が必要不可欠であると思われま

す。同様の点は、平成24年の地方自治法改正以後の状況についても該当するものと思われま

す。この改正では、全体として、地方議会の権限を拡大しつつ、長と議会との関係のバランスをとろうとしたものと思われま

す。その次の段階として現在必要なのは、長と議会がこの制度のもとで自治能力を磨くことであると思われま

す。とりわけ権限が拡大した地方議会の側では、新しい制度のもとの自己統治という意味でのガバナンス能力を磨くことが必要ではないでしょうか。

第1には、政務活動費の使途の透明性の確保が法改正で規定されたわけですが、その透明性が不足していることは昨今の事件があらわしていることです。各地方議会は、疑義のないよう、一層の透明性向上に向けた取り組みを早急に打ち出すべきでしょう。こうした改革を先導すべく議員にとり、本来あるべき政務調査とは何かを各地方議会だけではなくて議会三団体も明確に示す必要があるのではないのでしょうか。地方議員への信頼が低下しつつある現在、地方議会が何にも増して取り組むべきことがこの課題であると思われま

す。

第2には、情報発信の不足を解消することです。幾つかの地方議会で住民説明会などの工夫が行われていますが、何にも増して、日常的な情報発信が不足していると思われま

す。単に議会の院内活動を広報すればよいというわけではありません。国際比較の上でも、地方議会のホームページの情報量は諸外国の地方議会のそれと比べて極めて乏しいと言わざるを得ません。地方議会を定めた基本法令、自治基本条例、議員や議会のミッションの定義などはそれぞれが議論し、合意された内容をそれぞれが発信すべきものと思われま

す。個々の議員の議会活動やそこの特筆すべき案件もより丁寧に掲載すべきではないでしょうか。こうした各議会での取り組みの蓄積があって初めて議員の地位、職責を法律上、規定すべきかどうか

が問題となるように思われま

す。そして、社会のさまざまな団体と比べて地方議会は自己評価、第三者評価の取り組みが

不足しております。もちろん幾つかの地方議会が評価報告書を作成し、公表するといった取り組みを行っていますが、まだまだ改善の余地が多いように思われます。ホームページへの情報発信や自己評価を通じて地方議会及び地方議員のミッションが何かを明らかにし、これまで何を行ってきたのか、何が不足しているのか、今後何をしたいのか、定期的に自己点検することがこうした評価の取り組みによって可能となるわけです。その上でさらに必要に応じて地域内外の専門家による第三者評価もやはり重要であると思われま

す。

こうした情報発信の取り組みが意味するのは、地方議会改革は、その住民にとっての改革だけではなくて、近隣住民、関係団体といったステークホルダー、さらには全国民にとっての改革でもあるということです。なぜなら、地方議会という制度全般への信頼を支えるのはやはり全国民であるからです。

情報化の進んだ現在、一地方議会の構造的な不祥事は全国の地方議会に対する制度への信頼低下を招きます。これに対抗するには地方議会の情報発信をめぐる競争が国民の目にさらされるという改革圧力ではないでしょうか。国が制度設計を行って情報発信を強制するよりは、国民による監視を通じて地方議会の自己改革がどう進むかを注視する時期ではないかと思われま

す。

第3には、通年会期を可能とした改革の成果をより活用すべきであることです。地方議会の招集権を首長から議会に移すことは長期的な課題としては重要ではありますが、その前段階として地方議会が定例会とは別に臨時会の場で独自に問題を発見し、討議する工夫を重ねる必要があります。東日本大震災の直後、地方議会、地方議員の姿が見えないという指摘が随所で寄せられていました。通年会期を一層に活用することによってこうした危機的な状況で地方議会が迅速に対応することが可能になるのではないかと思われま

す。

第4には、議会事務局の共同化の延長として地方六団体による調査機能の強化が必要であるように思われます。人口減少社会において地方自治体の共同機関のあり方を構想し直す時期に来ているのは間違いありませんけれども、例えばイギリスの地方政府協会は、1997年にそれまでのさまざまな地方政府の団体を統合して成立したイングランド・ウェールズの全地方政府の利益代表、交流、調査研究の機関です。こうした統合的な地方政府の団体組織も1つの選択肢であると思われま

す。

もちろん完全な統合とまではいかなくても、六団体間で協議、調整がつかない問題について果たして国の機関で裁定を下せるのか。あるいは地方の議会事務局で調査できないことを上位の六団体がよりその調査機能を代替することによって機能を吸い上げていくことも場合によっては必要であるように思われま

す。

1990年代以降、長らく地方分権改革の大きな流れでありましたけれども、二度の政権交代を経て、私はやや局面が変わりつつあるように見ております。しばらくは国の機関が改革を先導するだけではなくて、地方自治体、とりわけ地方議会の一層の自己努力が次の大きな改革の流れを生み出す蓄積をする。今はそういう時期なのではないかと思われま

その意味でも、地方六団体のガバナンス能力の強化も大きな課題であるように思われます。  
以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの牧原様からの御発言につきまして、御質問、御意見等がございましたらよろしくお願ひ申し上げます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 お話をどうもありがとうございました。

地方議会に要請されている点、地方公共団体に要請されている各諸要素についてお話いただいたことに違和感はないのですが、今後の地制調の議論のためにあえてお伺ひいたしますと、地制調は国の機関なので、例えば牧原先生が今の話を地方公共団体に向かってされる分には問題ないのですが、国の機関の立場で考えますと、相手が何かをやってくれればいいけれども、それをどうやってやっていただくか、ないしは露骨な言い方をすると、しりを引っぱたくわけにもなかなかいかないだろうとも思います。そうすると、国としては、牧原先生が今述べられたような方向に地方議会を誘導し、あるいはそういう方向へ進めるために何をすればいいとお考えか、もし御意見があればお教えいただけますか。

○牧原教授 どちらかというところ、国が先導するのではないのではないかと思っておりますけれども、いろいろ調査をされていると思いますので、その調査結果を使いながら、どう自治体の側のインセンティブを引き出すかを考えていかなければいけないのではないかと思います。

とりわけ通年会期を可能としてもなかなか実際にはそのとおりになっていないことがあって、私はここをどう引き出していくかが大きな課題だと思いますので、特に臨時会を地方議会だけで開くのはなかなか難しいと現場ではなっているようですけれども、そこをうまくサポートできる仕組みを、これは周りが考えないとうまくいかないと思いますので、そこは地方制度調査会でいろいろお知恵をお出しすることができるのかなと思っています。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょうか。

ただいまの太田委員からの御質問と関連して、私から1つ質問なのですが、第三者評価あるいはそれと関連する自己点検の御提案を賜りましたけれども、これにつきましては何か全国的な一定のスタンダードのようなものをある程度考えておられるということでしょうか。

○牧原教授 これはやはりベストプラクティスを出すことと、モデル的な評価のスタイルは示さなければいけないと思います。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょうか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 海外のことをいろいろお調べいただいて、報告をいただいたわけですが、それとどう関連するかわからないのですが、議会の第三者評価が弱いという御指摘をされたわけですが、議会の第三者評価というのは、どのような仕組みをおっしゃ

っているのかを教えてくださいましたらと思うのです。

今、議会改革で評価にかかわってきている地方議会がふえてきているとっていいのかわかりませんが、議会は、議会としての評価が難しいのは、会派に分かれていて、会派ごとによって意見が違ってくる。そうすると、結局、多数派のような形にならないと意見がまとまらず、議会の評価がなかなか難しいというのは会派に分かれていることとか、最終的に多数決であることというところにあるのかなと思うのですが、それは議員が評価することだから第三者評価ではないと思いますので、具体的に第三者評価というのはどのような仕組みを想定されているのか教えてくださいましたらと思います。

○牧原教授 1つには、大学評価のような評価機関を実際につくることがあり得ると思うのです。その評価機関が一定の評価基準を示す。例えば条例の審議に数字だけではなくてどのような工夫をしたか。あるいは自分で目標を出して、目標をどの程度達成したかというものも、目標を出させれば目標の達成度は評価できると思うのです。目標が出せないということは駄目な議会だということになるわけです。もちろん会派があるから出しにくいというのは当然ですが、そこをどう知恵を絞るかという発想がないと、地方議会の将来はないと思います。それが1つです。

もう一つは、これは会派があるからやや難しいところですが、第三者に委嘱するやり方だと思うのです。評価機関が評価をしてもいいわけですが、委嘱する第三者のやり方があってもそれは一向に構わない。むしろ小規模であればあるほど、そちらのほうが可能なように私は思うのです。そういうやり方をしてもいいのではないかと思います。

○武藤委員 議会そのものの機能を評価しようということですね。

○牧原教授 そういうことです。

○武藤委員 わかりました。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょう。

○畔柳会長 きょうはどうもありがとうございます。

最初のほうのお話で、地方自治体の構造が今後、多様化の方向に向かっていくのではないかというお話がございまして、二代表制というものの中でそういうことを御指摘になったのですけれども、最低限の条件みたいなものがある中で、多様化というのは具体的に言うとどういうケースで変化があり得るのかお話を願えればと思いました。

○牧原教授 基本構造を決めるのは二通りのやり方があって、1つは、イギリスがそうですが、国が法律で選択肢を限定して提供し、その中から自治体自身が決めるように規定するというやり方があって、これはやや現実的ではないというか、むしろそうではなく、例えばドイツの場合は東西同士の統合があって、東ドイツの各州で直接公選首長制を導入する。反面、西側はどうなるのかということから出てきた。いわば外からのといいますか、そういう大きな時代の変化から生まれるものもあると思います。さらに考えられるのは、構造的な余りにもひどい不祥事が出てきて、これではだめだという声住民から出てきたときにはもう少し仕組みそのものを見直そうではないかということがあってもいいのだと

思うのです。そういう自治体固有の問題から発生する場合と、国の国際環境も含めた大きな変化のトレンドの中から出る場合と、国が法律で定める場合と3つぐらいあると思っています。

ただ、その中でも二元代表制という枠は崩す必要はないと思いますので、その中で長と議会がそれぞれが自立した上でお互いが、場合によっては交渉するやり方をするのか。それとも、長と議会ができるだけ一体化して、融合するようなスタイルがいいのかという差はあると思います。その差の中でどういう制度を選択するかは、これはかなり遠い将来になるとは思いますけれども、そこで考える1つの大きな軸であろうと思われま

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょう。

よろしゅうございますでしょうか。

佐々木委員、お願いいたします。

○佐々木委員 遅刻して申し訳ございません。最初のほうを聞いておりませんが、せっかく牧原先生がお見えですので、率直な御意見をお聞きしたいのですが、先ほどの太田委員の質問とも関連するかもしれませんが、議会自身がしっかりしなければならないというのは何度言っても言い過ぎではないと思うのですが、地方議会の活動に関する制度的に制約になっている項目がどの程度残っているかですが、もちろん会期については制限がなくなりましたし、このところの自治法改正は議会の自立性を高める方向に動いているのですが、1つ、牧原先生の見ている範囲の中で制度的に制約になっている項目があるとすればこういうものであると何点かもしお感じしていることがあれば挙げていただきたいと思

もう一つは、一定規模以上、都道府県とか政令指定都市の議会の中身を見ますと、会派ごとに控室が分かれていることもあって、会派あって議会なしという、議会としての一体性が、ガバナンスと絡むのでしょうけれども、相当失われてきている。非常に政党化が進んできている。自治体の議会で政党化が進むのは国の政党と縦割りに進んでいる感じがしますが、ほとんど動きがとれない形になってきていると思いますが、こういう地方議会の会派についてミニ国会化している動きについてはどういうように。それは仕方のない話だといえ

○牧原教授 本日は触れませんでしたけれども、私は選挙制度を抜本的に変えるのが一番大きな、そこが一番制約になり得るところで、そこを変えることがドラスティックではありますが、一番大きな突破口だと思います。

それと、付随的におっしゃられた政党化の進行は、もともとインディペンデントといいますが、無所属議員が多かったヨーロッパでもかなり進行していることなので、特に合併して規模が大きくなれば政党化の進行は不可避だと思います。ですから、政党組織の自力

を強めながら交渉能力をそこで高めていくというやり方しかないのだと思います。

ただ、むしろ地方制度の中の制度をいじるよりは、周辺の環境として、私は地方議会の最大の問題は一部の住民しか見ていないところだと思いますので、今や情報化の中で一地方議会も全国で話題になり得る。地方議会相互を国民が比較し得ることが非常に重要で、ほかの地方議会で何か問題が起こって、うちの地方議会はどんなのだろうとネットを見ればすぐわかる。あるいはそれがわからないということであればもっと問題です。その意味での国民の関心の中心にどんどん議会を持っていく。マスコミももっと報道する必要があると思いますが、それが私は議会を変える最大のモーメントだと思います。議会の変化とか改革の効果が出るのは相当時間がかかりますので、ここはある制度を変えればすぐ変わるものでもないということをも十分踏まえながら、日常的な改革圧力を議会に対して持っていく。そうした改革圧力の中で議会が緊張感を高めていくことが今、一番必要なのだと思っています。

○佐々木委員 ありがとうございます。

○長谷部委員長 では、飯島委員、お願いします。

○飯島委員 お話をいただきましてありがとうございます。

一方で、議会の自己統治能力を磨くということ正面からおっしゃったと思うのですが、議会に委ねるあるいは自治組織権を尊重するという要請がある。他方で同時に、情報発信・評価のところ、問題が当該地方公共団体にとどまらないものである、地方議会という制度の問題、全国民にかかわる問題であるとおっしゃったと理解いたしました。この両者の間のバランスをどのようにとるのかにつきまして、牧原先生は特に地方六団体に期待をかけていらっしゃるようにも受け止めましたが、六団体に期待をかけるのはなぜなのか、また、ほかに何かバランスのとり方があり得るのかについてお考えをお聞かせいただけますと幸いに存じます。

○牧原教授 イギリスの地方自治研究でナショナル・ワールド・オヴ・ローカルガバメントという本があるのですが、中央政府の全国的な地平をどうつくるかというときに、国のある種の諮問機関も重要ですが、もちろんそこに一定の団体があって団体間で一つのコミュニティを形成しているという枠組みが取られています。その研究の中では、イギリスの60年代、70年代において地方自治体・全国団体と国とがどう環境を取り結ぶかが非常に大きなテーマだったので、そういう意味での全国団体の役割はますます重要になるのだと思うのです。ここをどう考えるかということは、ここはむしろ地方制度調査会で御議論し得るところなのかと。そこが1つの大きなバランスのとり方だと思うのです。

ただ、もう一つは、24年の地方自治法改正の後、地方議会がどうなっているのか。ここをやはり見きわめる必要があつて、あの改正で幾つか出されていて、そんなにまだ年数がたっていないのですけれども、その効果を注視することが大事ではないかと思つて居るのです。それ以上制度を変えることよりは、今、何もやっていない議会のほうがむしろ問題ではないかと考えており、そうだとすると、新しい制度の下で改革を促していくことが必

要なのではないか。そこが私が考えるバランスのとり方です。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでしょうか。

もう大体よろしゅうございますでしょうか。

議論が落ち着いたということでございましたら、このヒアリングについては以上とさせていただきます。

牧原様、どうもありがとうございました。

牧原様はここで御退席をされます。

御多忙、御多用の折り、御出席をいただきまして、まことにありがとうございました。

(牧原教授退室)

○長谷部委員長 それでは、続きまして、第6回の小委員会におきまして皆様から頂戴いたしました意見につきまして、事務局から資料に基づいて説明をいただければと存じます。

宮地行政課長、よろしくお願い申し上げます。

○宮地行政課長 それでは、資料1をごらんいただきたいと存じます。

第6回、8月29日に開催されましたときにいただいております主な議論についてまとめさせていただきます。

まず、議論の視点等についてでございます。

ガバナンスの範囲には様々な考え方があり、答申の検討にあたってどのように定義づけるか。

過去の答申事項を実現させることも重要であるが、同時期に、これまでの改正で様々なガバナンスのための機能がパッチワークのように組み合わせられている現状をどう評価すべきか。

これからは議会制度・監査制度ともに強化するのではなく、自治体行政に対するトータルでのチェック機能を果たし、住民に対する説明責任を確保するために、両制度を組み合わせるガバナンスシステムを作るという観点が必要。

地方行政体制のあり方としては、自治制度の枠組みやガバナンスのあり方もあるが、職員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ではないか。

人口減少で行政資源が限られることを前提に実効性のあるチェック機能の充実・強化が必要。

予算の膨張、専門性向上、委託の増加が生じており、また、合法性の確保よりも妥当性・効率性など政治性が絡む評価が求められているなど議会制度も監査制度も従来とは環境が異なっている。

議会制度も監査制度も単純に費用対効果で評価することはできないが、どれだけのコスト・人員をかけていて、どの程度の成果があがっているのか把握することが必要ではないか。

既に自治体で自主的に行っている取組みについて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るべきなのか検討する必要といった意見をいた

だいております。

次に、議会制度でございます。

議会の制度について多様化や自由度の拡大が相当程度進んできたが、一方で自治体は国並びで行っている事業も多い。このような制度改革を活用した運用がまずは求められているが、さらに議会にはどこまでの制度改革が必要なのか。例えば議会の議決事件を拡大する等の改革の結果、どこまで自由度が高まっているのか。

政務活動費が社会的に問題視されている中、議会内統治が十分にできているのか取り上げることも考えられないか。

地方選挙の投票率は右肩下がりの状況であり、いかに地域住民の参画を高めるかという観点から制度のあり方を考える必要があるのではないか。

議会が住民から遠い存在となり、住民が自分たちの代表だと感じられないような現状からすると、多様な層の住民が議会に参画できるような方向で検討を進めていってはどうか。

議会制度に関する答申の中でまだ制度化されていない事項として、「勤労者の立候補に伴う休暇保障制度」がある。難しい問題であるが実現にむけて議論を続けていく必要。

町村の場合は町村総会を置くことができるが、議会を廃止する場合は反対が多く実現は困難。議会と並列して置くことができるようにしてはどうか。

議員提案の条例を増やすため、広域行政圏単位で国の内閣法制局、衆・参の法制局のような議員を法制的に支える機関を置くことはできないか。

広域自治体であれば法制班を置くことはできるが、小規模自治体では条例案を作成する業者にまかせる例もあると聞く。弁護士等と協働できるような仕組みはできないか。

事務局の共同設置を行い、議会機能を補佐する体制を構築することが重要。

地方分権一括法以降の二代表制における議会の地位の確立・向上、議会の裁量権の拡大という流れについて、議会の招集権、議会事務局長の位置づけ、議決権のあり方等の要請に応え、さらに強めていくことが一つの提案として考えられるのではないかといった御意見でございました。

次に、監査制度についてでございます。

我が国の監査は主に準拠性監査と3E監査が混ざった形で行われていると思うが、将来的には財務諸表監査も必要となってくるのではないか。

不適正経理は業者の帳簿と支出負担行為決議書を照合してはじめて発覚したのであり、監査では発見できない。場合によって反面調査を可能とする仕組みが必要ではないか。

執行機関を統制するという議会の本来の役割からみればアメリカのGAOのように議会に監査機能と行政監察機能を持たせることは考えられないか。

監査委員を長が選任して、長の指揮命令下にある組織の経理を監査させるのではなく、議会が監査委員を選任するという考え方もあるのではないか。

監査委員は執行機関であり、議会が選任することが適当なのか。長から独立することに意義はあるかもしれないが実質的なメリットはあるのか。

議選委員に否定的な見方もあるが、監査に政治的な背景を理解している者が加わることは意義がある。

監査は全国一律の仕組みの下でしかできないというものではない。監査サポート組織や全国一律の監査基準を作るというよりは、地域に応じて様々な監査の仕組みを可能とするという方向性があっても良いのではないか。

ローカルルールにより、個別の団体において監査を行うことも重要だが、監査については全国一律の物差しでみる、あるいは、手順の標準型を設定するという視点が重要ではないか。

共同設置も含めて監査委員事務局の専門性・独自性を高めることが重要。

監査結果の報告の決定を多数決にすることに実質的に意味があるものか疑問。

自治法には代表監査委員が人事権を有するといった形骸化している条文がある。

監査の結果に関する報告の提出を受けた地方公共団体の長等が措置を講じなかった場合に理由を報告する点については、措置の内容に問題があるのであって、長等に対応を義務付けることが実効的であるのか疑問。

現在の財政援助団体監査は出資比率25%以上を対象としているが、例えば出資額の大小や、共同出資している場合の特例を設けるなど、条例で監査の対象を定められるような弾力的な運用を行えるようにしてはどうかといった意見でございました。

その他の関係といたしまして、幾つかいただいております。

まず、財務会計制度についてであります。

自治体の財務会計行為は規則が細かく定められており、また監査委員だけでなく会計課も全部局の支出のチェックを行っている。チェック体制の整っている自治体の会計監査と民間企業の会計監査ではもともと意味合いが違うのではないか。

消しゴム1個を買うための人件費・要する時間に対する考え方が民間と行政では異なっている。

行政には事務手続を簡潔にすべき部分があるのではないか。

次に、内部統制の関係でございまして。

公金を扱う自治体は、会社法のようなコンプライアンス、資産保全、業務の効率性・有効性の担保の目的を含む広い意味での内部統制の構築が必要ではないか。

企業がグローバル化など新しい視点や仕事の仕方に対応したガバナンスを構築しているのと同様に、自治体も見直しが必要ではないか。

税金で運営している自治体は不正をなくす必要がある。全ての自治体で内部統制制度を導入すれば、それにより監査が特定テーマに特化することができる。

最後に住民訴訟制度についてでございまして。

住民訴訟は議会、長、監査委員のそれぞれの議論にかかわる。地制調でどう受け止めるべきか今後も議論が必要。

以上でございまして。

○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、御意見等がございましたらお願いをいたします。

清水委員、お願いいたします。

○清水委員 監査の機能強化のところで、私がこの会で冒頭に申し上げたことが落ちていくみたいなので、追加をお願いしたいと思うのです。

きょうも配られております参考資料の11ページ、こちらでこれまで監査機能の充実強化ということでいろいろ答申があった中で実行に移されていないところが多いということの大きな内容が、監査資源の適正な配置というところをくくることができますねというお話をさせていただいた後で、現在の制度は監査委員と外部監査制度ですけれども、監査委員制度が充実していても外部監査制度は強制的に毎年やらなければいけないとか、監査委員制度が充実していないのに外部監査制度がないといった、必ずしも適正ではない資源配置が行われている。そういった中で、監査の共同組織を設置して、適正な監査資源の配分、例えば監査委員とか監査委員事務局の資源がどうなっているのか。そして、不足しているところには委託なのか、推薦なのか、あるいはみずから監査をやるのかといった形で監査資源を提供していくということです。あと、結果の評価、そして、国政へのフィードバック、そういったことを今、やる組織あるいは機能が欠けていますねというお話をさせていただいたのですが、そのところが落ちていくと思いますので、加筆をお願いできればと思います。

以上です。

○長谷部委員長 では、検討していただくということで。

ほかにはいかがでございましょう。

よろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、続きまして、審議項目に関する資料につきまして、これも事務局のほうから御説明をお願いいたします。

○宮地行政課長 それでは、「審議項目（案）（ガバナンス関係）」ということで、資料2の1枚紙を用意させていただいております。

資料2をごらんいただきますと、諮問事項をもう一度御確認をいただきますと「個性を活かし自立した地方をつくる観点から」ということで、今回のテーマといたしましては「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等について、調査審議を求めると」ということとございました。

審議の前提となる背景として、ここに地方公共団体の内外の状況で考えられる事項ということで3点挙げております。

まず、人口減少社会において、地方公共団体が行政サービスを持続的に提供することが求められるということとございます。

次に、地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大しているということがございます。

そして、地方公共団体の中の体制の話になってまいります、事務の複雑・多様化あるいは行革の進展で職員が減少している状況などがございます。そうしたことによりまして、地方公共団体の行政サービス提供体制が変化していることがあるのではないか。

この3点の背景を踏まえまして、審議項目をどのようにお考えいただくかということでもあります。

審議項目の案といたしましては、こちらに挙げておりますが、地方公共団体が提供する行政サービス等の事務が適正に処理されるためには、1点目としまして、地方公共団体のガバナンスについて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。

2点目としまして、それぞれがその役割を果たすために、地方公共団体のガバナンスは全体としてどのような仕組みであるべきかということが考えられるのではないかということで挙げさせていただいております。

かなりこの項目自体、範囲の広いものとなっております。さまざまな論点が含まれるものと考えられます。

これまでの御議論も踏まえながら、具体例を挙げさせていただきました。それぞれ議会、監査委員あるいは首長の関係、そして住民の関係などで具体例として考えられるものがございますが、まず、議会につきましては、議会は、意思決定機能と監視機能をどのようなバランスで担うべきか。

監査の独立性を高め、監視機能を強化するために必要なことは何か。

地方公共団体においても民間企業と同様に内部統制制度の導入が必要ではないか。

住民訴訟における高額な損害賠償請求による長等に対する責任追及のあり方についてどう考えるか。

あくまでも具体例でありますので、一例として挙げさせていただいております。

この審議項目（案）につきましては以上でございます。

なお、参考資料として前々回、ガバナンスの関係の基本的な資料を出させていただきましたので、参考として今回も提出させていただいております。

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。

それでは、ただいま御説明をいただきました審議項目（案）それ自体につきまして、あるいは具体的な論点としてどのようなものが考えられるかということにつきましても御意見あるいは御質問等がございましたらお願いをできればと思います。

大山委員、お願いします。

○大山委員 議会のことなのですけれども、ここではいきなり「意思決定機能と監視機能をどのようなバランスで担うべきか」という具体的な機能のほうに入っていると思います。のですけれども、先ほど牧原先生のお話にもありましたように、地方議会の機能についてはかなり改革が積み上げられてきて、むしろそれをちゃんと使ってもらうことが大事だとい

うのが現段階かなという気がしております。つまり、使う人の問題が結構このところ問題になってきておまして、資質が疑われるような人がいるとか、そういうところが今、国民の一番の関心事にもなっているかと思えます。

ただ、議員の資質がどうあるべきかをこちらから資格試験のようなことをするわけにはもちろんいきませんし、実際にどうしたらある程度の議員の質を確保することが制度的に可能なのかという議論をしていく必要があるのではないかと考えています。

1つの方法としては、政党というのは、政党のレッテルを持って出てきた人たちの質保証をするという仕組みも役割もあると思うので、政党化をどう捉えるかという議論も考えなければいけませんけれども、日本の場合は政党の地方組織が非常に弱体なので、政党を基盤にしていない議員が活動している。そういう選挙制度になっている。そういう政党化しない選挙制度になっているから政党組織が強化されないという循環になっているような気がしているのです。

これはもうちょっと先になって議論すべきかもしれませんが、1つの方法は、例えば連記制みたいなことにして、ある程度、個人でももちろん立候補できるけれども、グループで、私たちのグループはこういうことをしますという選挙キャンペーンをするところが出てくれば、実質的には政党化するというところもあると思いますし、その辺も立ち入って、議員の資質を確保するような、結局は住民が判断することなのですが、住民が判断できる選挙制度あるいはその後の議会の活動の仕方を考えていったほうがいいのではないかと考えております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょうか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 資料2の具体例の2つ目の「監査の独立性」について意見を申し上げたいと思います。

これまでの議論を聞いていますと、比較的、枠組みの議論が多いのかなという気がしております。例えば議選の委員が適切でないとか、OBがだめだとか、あと、位置づけを変える、あるいは公選制にするといった議論が多いわけですがけれども、現状の実務に即して何が問題点で、どう変えたらどうよくなるのかをしっかりと見きわめていく必要があるのかなと思っております。

1つは、何回が出てきております公選制の話あるいは議会の下に置くという位置づけを変えるという話ですが、これについては、現状、例えば首長に任命権があるわけですがけれども、議会の同意を得ている。それを見ても、議会は議決しているわけです。そういった中で、それを議会の下に置く、議会の議長に任命権を持たせる形になると、恐らく監査委員の執行機関あるいは行政委員会としての性質が変わっていくのだと思います。なので、どちらかという、監査委員の組織を変えるというよりは、また別の外部監査の仕組みを

考えるという枠組みになっていくのではないかというのが1点です。

あと、例えば議選がだめ、OBがだめということよりも、監査を行う人の内容の問題といえますか、適格性の問題があると思っています。例えば監査するにふさわしい能力とか知識、そういったことを資格にするのか、研修制度にするのか、いろいろやり方はあると思いますけれども、そういったことを担保していくことも議論していかなくてはいけないのではないかなと思っています。

3つ目は、前回、徳島県那賀町の代表監査委員の方がお話をされていましたが、公金の不正流用事件があって初めて監査機能を強化したというお話でございましたが、本当はそれだと遅くて、やはり予算規模であるとか、人口規模であるとかに応じて、一定の監査資源を投入していかないといけないと思うのです。そういった資源を使って監査委員を充実させるのか、それが無理であれば、例えば先ほど申しました監査共同機構にお願いするのかですけれども、やはり一定水準、監査資源を確保していくことは義務づけになるのか、奨励になるのか分かりませんが、必要なことだと思っています。

以上、3点を意見として申し上げます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでしょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 ガバナンスという表現を最初から使っておりますが、ガバナンスというのは一体何を指しているのかという議論が少し必要かと思います。最初に太田委員がおっしゃったように思うのですが、いろいろ政治学とか行政学では少し法の世界と違う使い方をしているかもしれませんが、もともとはかじ取りという意味なのです。ラテン語であったり、ギリシャ語であったりして、英語ではパイロットとか操縦するとか、Steerというかじを取るという意味なのですが、中身が使う方によっていろいろで、多分ここで使っているのは組織内統治としてのガバナンスというイメージが強いのですが、もう一つ、方向を明確化するという意味をガバナンスは持っています。

例えば議会が自治体の中で、機関委任事務制度時代の議会と違って、ある程度、政治的に主導していく役割を議会が自治体のガバナンスとして考えた場合、首長もあるでしょうけれども、議会というものが住民自治の真ん中に座って方向性を示していくという点から考えると、例えば地方分権改革と絡めて申し上げますと、行政権の分権化を一生懸命議論してきたのですが、立法権の分権化を少し強めていかないと、例えば自治体における議会のガバナンスといった場合、内部統治の話ではなくて、ある程度、住民の代表として政治的に自治体の方向性を主導していくことがなかなかできない。そういう意味では、上書権云々という話がどこまでどういう形でおさまっているか。それは行政法の先生が詳しいと思います。今、分権改革が熱心かどうか分からないのですが、客観的に見ていると余り熱心であるようにも思えませんし、逆に自治体側も余り求めていないという風土も3・11以後より強まっている。いろいろな背景があるようですが。

このガバナンスの特に方向の明確化という役割をガバナンスと一つ捉えれば、監査、議会の組織内統治の議論とは少し違う、例えば立法権の分権化をもっと進めないと自治体の議会というものの役割が明確化してこないのではないかと思うのです。行政法の専門家の先生も憲法の先生もおられますので、少しその辺を議論していただくというか、教えていただければと思うのですが。

○長谷部委員長 行政法の専門の先生、特に今、御発言がございましたら。

では、太田委員、お願いします。

○太田委員 佐々木委員の質問に直接に答えることにはならないことをあらかじめお詫びしますが、審議項目（案）を見ていてガバナンスを論じないといけないという下で、幾つかの要素を持った議論がそのままごちゃっと入っているような印象を持ったのは私もそのとおりです。

ただ、ガバナンスの内容に応じてというよりは、もう少し中を別の形で類型化して、構造化ができるのではないかというのが私の疑問です。すなわち、地方公共団体のガバナンスについて議会、監査委員、長、住民はどういう役割を果たせるか。それで、全体としてどういう仕組みができるかという形でアクターに注目されているわけですが、これが横並びなのだろうか。前回の議論のお話を聞きますと、どうも2つの異なる問題がまざっているように見えるのです。

1つは、今後、地方公共団体が行政サービスを持続的に提供するようにどうすればできるか。地方公共団体の責任領域や自己決定が拡大しているという背景の中で、ありていに言えば、人口減少社会という厳しい環境の中、しかし不十分ではあれ、立法の分権もある程度義務付け・枠付けの改革で広がり責任領域もふえていの中で、いかにまともな政治決定をさせるか。いかにまともな政治決定ができるようにするか。果たして十分な政治決定ができるかという文脈において初めて、執行機関のほかにもう一つあった重要な議決機関であるところの議会は大丈夫なのかという問題が出てき、大山委員がおっしゃったように、そもそも大丈夫な人が集まっているのでしょうかという疑問も含めて、議会のクオリティを問う議論が出ている。

他方において、監査のほうの話などをしますと、そういう形で責任領域がふえて、執行機関を含めていろいろな重要なことをやっていくだろう。それに対してコントロールは十分きいているのか。きくような仕組みになっているのか。監査制度に問題はないかというコンテキストでの議論が非常に多いような気がいたします。

そうすると、結局、政治決定をまともにできているのかというところになると、実は議会と住民が中心として役割を担うことになり、あるいは長も出てくるでしょう。コントロールということになりますと、まずは統制される対象になりますので、長はやや引っ込む。内部統制の仕組みを除くとやや引っ込んで、むしろ議会、住民、監査委員が出てくることになって、文脈によって出てくるアクターは若干変わる。ただし、議会は両方の機能を持つことになっていますから、結節点のような機能を果たす。

そういうことを考えますと、だらっとアクターごとに平板に並べるよりは、制度ないしは論点によってグルーピングして関連づけたほうがいいのではないかと。さらに議会だけが結節点なのかというと、全体として住民の福祉を向上するようになっているのかという問題と、もう一つ住民自治の観点からいくと、全体として住民による制御、ガバナンスよりは私はドイツのことをやっているのでSteuerungという表現が出てまいります、住民による制御が全体としてうまく機能しているかという1つの根本問題がさらに出てくるだろう。

すなわち、全体のアクターごとに考えるというよりは、脈略を設定して具体例のグルーピングをしていったりすると、ガバナンスとして一体何を書いているのですかとか、あるいは今までのさまざまなガバナンスのための機能がパッチワークのように組み合わせられていることについてどうやって対処するかというコンテキストないし脈絡の把握のようなものも可能になってくるのではないかと。その中でももう少し密接な関係の下で有意義な議論、審議事項の特定ができないかなという気がいたしました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

今のお話は審議項目の中をもう少しブレークダウンした小分けのときに工夫があり得るのではないかと伺ってよろしいですか。

○太田委員 そうもとれますが、逆に審議項目の①、②と定式化されているのがやや気になります。これが審議すべき事項であることに疑いはありませんが、この整理は結局、何も言っていないのではないかと。その結果、具体例がだらだらと並んで、委員の先生方もその具体例のところに対する提案がだだっとなって出てくるのですが、これを各個撃破という形で議論すると、結局ガバナンスを議論したことにはならず、さまざまな制度を順番に議論しましたという以上の意味はないのではないかと。その部分についてももう少し審議項目の嚮導機能を果たせるように再定式し直したほうがいいのではないかと。ということも含まれます。

○長谷部委員長 本日は具体的な審議項目をつくっていく上の始まりの端緒のところでございますので、委員の先生方のお話、議論の筋道を最初から余り固めてしまわないようにむしろ意図的にぼんやりしているということだと思います。御発言の御趣旨は大体わかりました。

飯島委員から何かございますか。

○飯島委員 佐々木委員が指摘された立法権の分権化に関しましては、義務付け・枠付けの見直し、国の立法権に対する地方公共団体の自主性、自立性の拡大ということで、既に4次にわたって行われ、一括法の制定によって一通りの対処が施されていると存じます。この調査会で議論するのは、国に対する自主性、自立性の拡大というよりはむしろ、地方公共団体の組織をいかにかじ取りしていくのか、人口減少社会という厳しい状況の中で組織としていかに持続可能なものとしていくのか、そちらに主眼が置かれているのではないかと私自身は理解しております。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

佐々木委員は今のお話はいかがでございますか。

○佐々木委員 もう一つ頭にかぶっている諮問事項からいいますと、人口減少社会に的確に対応できる三大都市圏の議論はまだ余りしていないように思いますけれども、地方圏の地方行政体制のあり方。これは非常に大きいわけです。その中で議会はどうか、内部の組織内統治はあるべきかという、こういう仕組みになっているのだろうと思いますので、きょうはアンダーラインは引かれていませんので、地方行政体制のあり方の議論はまずは置いておいてというお話なのだろうと思いますが。

分権改革と絡めて、現在持っている権限を与件として内部のマネージをどうするかという議論が1つだろうと思いますけれども、地方制度調査会として消滅するかもしれない可能性を持っているいろいろな地方自治体に対してどういう行政体制が望ましいのか。例えば共同で議会をやるという話は多分、自治権の議論から言わせるとほとんど外れるのだろうと思います。

実際、先ほどある委員がおっしゃったように、選挙の現実を見ますと、無競争当選の数字は多分、総務省でお持ちだろうと思いますが、例えば都道府県と市を合わせてみましても、平成18年から平成25年という7年間を見ましても、18.1から26.3に無競争当選がふえているのです。無競争でなくても、事実上、1人ぐらいしか落選をしない無風選挙まで見ますと、多分、半数近くが事実上、選挙が行われる前に結果が見えているような実態になっている。そうすると、例えば地方行政体制のあり方を議論するときに議会の権限云々ももちろんそうですが、それを構成している住民の代表の問題をどうしても、それは選挙制度と絡むわけですけれども、さわらざるを得ないのではないかと考えますと、このガバナンスは広めに考えていかないと内部の個別のお話になっていくのかなと。

もう一つ、内部の議会の話で申し上げますと、先ほど大山委員がおっしゃった部分と絡むのですが、議会がうまく機能していないというか、活動がうまくいっていないのは、制度的な壁として幾つかあると思うのですが、制度的な壁の問題なのか、制度の運用の問題なのか。これは現場の話になるのですが、今、相当程度、運用の問題でいろいろ議論、問題が出ているように思うのですが、運用の問題なのか。もう一つはアクターである議員の意識、レベルの問題なのか。いろいろ不適切発言などもまた出てきていますけれども、こういう意識の問題なのかということ少し整理してみる必要があるのか。その議員の意識のさらにベースとしては有権者の意識。例えば今の投票に行かない有権者。それは行っても余り有効でない選挙制度になっているかもしれません。

端的に申し上げますと、実際サラリーマンになっている人はほとんど立候補できない仕組みの中で、いかに無競争はけしからんと叫んでみても、実際、議員になる方が、特に自治体の規模が小さくなればなるほど、手を挙げる人がいなくなっているのです。そうすると、議会はどうかという議論の前に、地方議会を構成する今の選挙制度、有権者とのかわりかどうかというところで、特に人口減少も考えますと、触らざるを得ないのかなと思います。そういう意味では、内部のマネジメントの議論にとどまらな

いほうが私はいいと思います。

○長谷部委員長 ありがとうございます。

ほかにはいかがでございますか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今、佐々木委員から御提案があったところと関連するのですが、各論を申し述べるよりも、きょうは議論の方向性あるいは審議項目の概要について少し意見といたしますか、考え方を整理したほうがいいと思っております。

と申しますのも、当初この諮問事項では、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、恐らくは首長を中心とする自治体の行政に対してどういう監視機能を働かせて全体としてのガバナンスのあり方を強化していくかという問題認識があったのだらうと思います。これ自体、非常に重要な論点ですし、これまでの地方制度調査会等でも検討が進められてきて、まだ実現していない項目も多々あるところだと思います。

ただ、先ほど牧原先生のお話にもございましたけれども、現在、議会が主に議論になっているわけですが、各アクター自体の内部の自己統治といいますか、自己規律という意味でのガバナンスも問われてきている。自治体の行政に対する監視機能を強化するという意味でのガバナンスに加えまして、それぞれの監視主体のガバナンスのあり方が問題になっています。これは監査委員の専門性や独立性も含む話だと思いますけれども、そういったことを検討せざるを得ないといいますか、やはり検討したほうがいいだらうと思います。

そこまで議論の射程を広げた上で、さらに今、佐々木委員がおっしゃったような住民と議会との関係ですとか、あるいは住民の利益の代表の構造等まで含めて議論をするのかどうかを考えなければいけないということですが、そこまで広くガバナンスのあり方という今回の諮問事項で読み込めるかどうか。もちろん議論すること自体は非常に重要だと思っておりますが、恐らく優先順位をつけて、まずは監視機能をどう評価するかをきちんと当調査会で議論する。その上で各監視主体のガバナンスのあり方についても社会情勢の変化からいって恐らく触れざるを得ないだらうと個人的には思っております。さらにその上で、その先まで行くかどうかということは検討する必要があるのではないかと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

小林委員、何かございませんか。

○小林委員 監査委員の監査の監視機能の話が出たのですけれども、ずっと議論が中核市かそれよりも規模の大きなところをイメージしているような感じがあるのです。例えば人口が数万人の普通市では監査事務局はどのようなものかといいますと、大体、数万人の市といったら、監査事務局といっても監査委員は2人で、職員が普通は3～4人だと思います。しかも、職員の方は他の課と兼務になっていたりして総務課兼任とか議会事務局兼任みたいな感じで、あまり監査といっても機能していないのです。

だから、さっき清水委員がおっしゃったとおりで、実態を見て監査制度は考えていかな

いといけないと思ひまして、そういう監査の光が十分に当たっていないところをどうするかということで、前回も出てきたのですけれども、監査事務局の共同設置などというものがありますが、これもなかなか言うだけで進まないですね。

つまり、自治体同士でそのようなことを勝手に決めてやってくれといっても進まないです。地方中枢拠点都市もそうかもわからないけれども、気の合ったところでいろいろ協議してやってくださいよといってもなかなか進まないです。

では、どうしたらいいかといったら、上から言ったら意外に進むのです。市町村で自由にやれといったところで進まないから、やはりここは県に出てきてもらって、例えば県のほうが県全体の中でこのエリアの自治体はちょっと監査機能が弱いなというところをいくつか集めて、それで監査事務局共同設置プランを作って、共同設置についてアドバイスしてやる。ただ、アドバイスをするといってもなかなか人がいませんし、お金もありません。

そういう弱小自治体は今、どうなっているかといいましたら、ほとんど道路をつくるといっても何をやるにしても、もっと言いましたら、中核市とか政令市のレベルでも、ほとんど技術職の職員さえろくにいないです。本当に人員が不足してしまっていて、道路さえ自分のところでできない。測量、設計から管理、そのようなものは誰もできないから全部外注なのです。ましてや監査委員の監査などは専門性が弱い。外部の有識者を呼んでくるといっても、せいぜい非常勤の監査委員ですから、週に2回来ればいい。週に2回来ても、そのうちの1回は何をするかといいましたら、月末だったら例月出納検査で、それこそ預金と通帳を合わせてそれで終わり。

やはり県のほうが中心になって、県内監査機能の弱いエリアに監査の共同組織をつくってやって、国も、県を通じてお金を出してやる。それで専門家をどんどん呼んでくるみたいなシステムがあってもいいのではないかななど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。

清水委員、いかがですか。

○清水委員 先ほど伊藤委員のほうから優先順位をつけてというお話があったかと思うのですが、その中でも、監視機能を担う機関について重点をと理解したのですが、その場合の監視機能というのはどこのことですか。

○伊藤委員 いろいろ中身は盛り込めると思うのですけれども、実際に行政を執行している首長を中心とした部局に対して、1つは議会での審議等を通じてチェックをするというものがありますし、予算の執行等に関しては監査委員あるいは外部監査人がチェックする。そういう意味での監視機能ということです。

○清水委員 わかりました。ありがとうございます。

参考資料の1ページ、全体像、ガバナンスの基本構造をいただいていますけれども、結局、これが有機的にさまざまな機関が連携してガバナンスを担っているということだと思ふのです。ガバナンスはさっき佐々木先生が筋道をつけるとおっしゃったのでしたか。要

するに何かルールを踏み外そうとしたらそれを戻すような機能と思うわけですが、PDCAサイクルが働かないといけないというところで、太田委員がおっしゃったように、どちらかというと、政策決定の過程と事後チェックの過程、コントロールの過程と大きくは分かれると思いますが、それが有機的に連携してPDCAサイクルがうまくできるといいということだと思います。

ですから、全体の連携の部分もありますし、伊藤委員がおっしゃったように、個別の、例えば監査委員の中の話であるとか、事務局の中の内部統制の話であるとか、議会については議会の中の統制の話であるとか、それぞれの担い手の中のガバナンスの問題もそれに密接に関係してくると思いますので、議論を一緒くたにははいけないとは思いますが、どうしても両方視野に入れざるを得ないのかなと今、個人的には思います。

○伊藤委員 私が優先順位と申し上げたのは、今、清水委員がまさしくおっしゃったとおり、両方きちんと議論をしなければいけないのですけれども、議論するとき今までかなりごっちゃになっている部分があるような気がしますので、そこはきちんと整理して議論しましょうという提案をさせていただいたところでございます。

○長谷部委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 2回目の伊藤委員の発言のように、整理して両方議論するという程度なら、一番最初に私が言ったときとそんなに変わらないので強いて反対しなくてもいいのですが、優先順位をつけるとなると、監視からやると私にはやはり理解できます。

問題は諮問事項なのですが、監視からやるという趣旨であればガバナンスと書かなくていいだろう。ましてや議会は、憲法上、議決機関と書いてあるわけです。それであれば、議会制度でなく監査制度が先に来るべきだろうし、地方公共団体におけるコントロールないしは事後統制、統制のあり方という表現のほうがむしろいいだろう。何でガバナンスだったのだろう、何で議会が先に出るのだろうと考えると、やはりPDCAでいけばPのところからやる、ないしは私にとってわかりやすいのはむしろ政治決定という言葉ですが、政治決定のところから含めて考えろという趣旨であり、またそうしないと何のためにコントロールしているのか。コントロールというのは何かやることとのコストベネフィットでの問題でもあると思うので、そこを劣位に置くのはいかがなものなのかなという気がいたしました。

○長谷部委員長 多分、伊藤委員がおっしゃったのは、諮問事項を言葉どおりに読んだときに素直に理解できるものをまず議論しろという御趣旨だったと思います。恐らく太田委員のおっしゃることとそんなに違いはないのではないかなというのが私の理解でございます。

池内委員はいかがでございますか。

○池内委員 地方公共団体におけるガバナンスということで、私は余り勉強していないのですが、いただいた参考資料の1ページの基本構造を見ながら考えているのは、やはり執行機関に対して議会がガバナンスをきかす。そしてまた、議会に対して市民がガバナンスをつくるのが基本的な流れなのかなという中で見ていまして、その中で、きょういただ

いた資料の項目1の役割ということで書いてあるわけですが、もっと言うと、これは責任を果たすことなのかなと思っていて、その中で意思決定機能と監視機能というバランスという言葉があるわけですが、もう一回、1ページに戻って、議会が何をやるかがここに書いてあって、意思決定機能というのは議決ということであるわけですが、今度、右のほうに監視機能とは何なのかというところでいくと、ここは検査であるとか、調査なのかなと私は受けとめたのです。

それでいくと、先ほど議員になられる方が監視までできることを持っていらっしゃる方がここにいらっしゃるのかということも、先ほどの質の話になるわけですが、これは多分、チェック機能の話だと思うのです。そうすると、やはりこちらのほうの監視機能という部分はやはりしっかり外部でガバナンスをしていかないとなかなか厳しいものがあるのか。それとも今の議員の方にその能力のある人たちを今後、そこに入れていくのか。その点から考えていかないといけないのかなと思って見せていただきました。

もう一点、外部監査であるとか、内部監査であるとかというもので、これは企業も同じなのですが、先ほどお話がございましたが、自治体の規模によってどうなのかということの事例で、私どもは企業でございますのでお話をしますと、多分、この議会というのは企業にとって取締役会に近いものかなということを受けとめているわけですが、そうすると、畔柳会長の大手の規模と私ども中小企業でいくと、私どもの会社は取締役が4人で監査役が3人なのです。何となく不均等かなということを思いながら毎回取締役会議をやっているわけです。それからすると、やはり自治体の規模による監視機能ということをもた新たに考えないと、大きな規模、小さな規模が同じというのもどうなのかなと思って見せていただきました。

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す。

あと、この問題ですと、辻委員、武藤委員から御発言は。

○辻委員 今まで委員の皆さんの御意見を聞かせていただきまして、方向としては今回の審議項目（案）のほうに大分集約してきているのではないかと私は思っています。

特に今回の議論の中では、私が留意してほしいのは、佐々木委員からも最初に問題提起がありましたけれども、専門家の間でもガバナンスという言葉が意味しているところ、注視しているところが異なっているということです。最終的にこの答申は関係者や住民に広く認知していただかなければならないので、最初にガバナンスということをはっきり定義することが必要です。きょうも議論の一丁目一番地で、どのように定義づけられるかということが提示されました。わかりやすさということも含めてしっかり定義をして、浮いた議論にならないように留意しなければなりません。

そうした中で、2番目の認識で示されているように、今までもガバナンスのための議論というのはいろいろ行われてきました。改正もされていて、これがパッチワークのように組み合わせられていていい部分と、整理して理解しなければならないものとの両方あると思

います。この見取り図を最初にしっかりつけてほしいということと、今回の議論を通じて制度を改正していかなければならないという項目でどのようなことがあって、技術的助言等をして運用を変えていくというレベルで対処できることにどのようなことがあるのか。この着地点を的確に整理していくことが重要であると思います。

ガバナンスの議論の中でもう一つ気になるのは、人口減少に係る行政問題です。きょうも問題提起が皆さんからありました。行政サービスの提供形態だけではなくて、ガバナンスの問題を考えたときに、人口減少の問題、人口規模に関する古典的な問題があります。人口規模の問題でガバナンスを考えてきたのですが、それ以外に全般的に高齢化、単独世帯の増加とか、こういう中でもガバナンスのあり方について考慮する必要があります。このことについては留意をして議論を進めなければならないと思います。

具体例についてもいろいろ議論がありました。私も皆さんと同じ方向です。ただし、方向性としては、議会についても意思決定機能、監視機能をどう強化していくかという話だと思うのです。監査に関しても監視機能をどうやったら強化できるのか。この軸は見失わないように議論をしていただきたいと思います。

最後に、ガバナンス関係で今回も議会制度や監査制度等ということで、等がついていました。多分、等の範疇の中に審議項目（案）の具体例の後ろ2つ、法務関係の問題などがここに出されています。法務関係の問題は非常にふえてきています。こうした中で、法務機能も一部改正してきていますが、これで十分なのか、どうかという疑問があります。参考資料の中に会社法の改正等の経緯も示されていて、このアナロジーから自治体本体の部分と自治体が経営する第三セクター等のガバナンスの問題を、必要に応じて議論する必要があると思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

武藤委員、お願いいたします。

○武藤委員 きょうの議論を聞いていますと、議員さんの資質の問題が随分と指摘されましたけれども、やはりこれを改善していくというか、そこを解決していくためには選挙制度そのものを考えないといけないのではないかと思います。牧原さんも先ほど選挙制度の改革が基本だということをおっしゃっていましたが、私も今の選挙制度ではなかなか能力があって、自治体の監視能力があるような人たちが議員になれない仕組みになっているということを大きな問題として捉えておかないと、地方議会の活性化はなかなか難しいのではないかと思います。

そういう意味では、議会の評価、第三者評価がきょう、牧原さんからも出されて、私は、議会が監視機能の一環として執行部を評価するという話が多かったものですから、そういう中の第三者制をどう持たせるかという話なのかと思ったら、そもそも大学評価機関のように、議会の評価をするような組織をつくったらどうかという話だったので、それをやると相当、議会能力の低い評価点しかもらえないところがいっぱい出てきてしまうのではな

いかと思っ、それは住民にとっては自分たちで選挙した人ですから、とんでもないことになってしまうと思いますが、そういうところに将来的には大学の評価機関に似たような第三者制を持つ議会の評価を政府としてするのはなかなか難しいので、市民オンブズマンのような組織ができて、議会評価をするとインパクトは大きいのかなと思います。政府としてそういうことができるかどうかはなかなか難しいと思うのですが、議論としてする必要はあるような気がします。

審議項目に関しては、全体のことは余りよくわかりませんが、このようなことをやったらどうかということについては、以上の私の意見ということでございます。

○長谷部委員長 佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 きょうの資料2の具体例でちょっとミスリードしているのかなと私が思うのは、議会は意思決定機能と監視機能をどのようなバランスで担うべきか。

今、議会の中で議会基本条例などをそれぞれ作りながら、そもそも議会はどういう役割を果たすかという議論をしている議会がふえてきているのですが、決定機能と監視機能だけではなくて、これはどちらかといえば古いモデルで、提案機能をどう高めるか。住民の代表として、実際を見るとすれば、市長部局提案の条例などが圧倒的に多いですし、予算の編成も全部独占させていますけれども、いろいろな地域なり、住民層を代表している議員が地域の問題について政策提案なり、条例提案をしていく。もっと言えば、予算についてもある程度、提案をすべきではないか。そのための政務活動費のようにも思うのですが、こういういわゆる提案機能、政策提案機能と書いてもいいのですが、そういうものを一つ起こしていただかないとこれはミスリードしていく。決定機能と監視だけの話になります。

もう一ついいますと、民意をどのように集約してくるか。議会報告会とか対話集会などをいろいろやっていますけれども、4年に1度、選挙だけで選ばれて、それであとはお任せというわけではありませんので、いろいろ地域で変化が起きていることについてどういう決定を議会としてすべきかということについて民意を常に集約していく。これを相当程度やろうとしている議会も出てきていますので、私は、実は4つの機能がどのようにバランスよく担われるべきかと書くべきではないかと。

つまり、決定機能と監視機能はもちろん伝統的にありますけれども、提案機能と民意の集約機能をどのようにバランスしていくか。そのためにいろいろな経費を認めたりしているわけでありまして、民意の集約機能というのは住民のサイドから見れば非常に大事なことなのです。選んだらあとはお任せで、4年に1度しか顔を見ないという議員に対する評価もありますので、それを避けようと。議会としては個別の議員ではなくて、組織的に、地区別に対話集会をやろうという動きが特に基本条例などをつくっている議会の役割論としては出てきていますので、たまたま具体例として書かれたことで、これは別に確定的な中身ではないとして、議会は実は4つの役割があるという視点から見てどうあるべきか。それはガバナンスの議論と絡むと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 佐々木委員に先ほどの発言についてお伺いしたいのですが、4つの機能は全部並列に並ぶのですか。意思決定機能を高める、ないしは意思決定機能をまともにする。その前段階として民意の集約とか提案が必要になるということで、どうも4つを並べて、その4つをバランスよくというのと、かえって議会の特性を失わせるのではなからうかという気がしたのですけれども、そこはいかがですか。

○佐々木委員 ウェート問題というか、単なる並列という理解ですとちょっと誤解を招くかもしれませんが、基本的に並列の理解でよいのではないかと。というのも、決定をするのに、例えば選挙で当選をさせていただいたので、全て白紙委任であると住民はどうも考えていないわけです。もちろん決定の前段階として民意を集約するということなのですが、新しい事態がいろいろ4年の間に出てきますので、もちろん決定に当たって民意を集約しなければならないという意味では並列でないかもしれませんが、全部意思決定機能に押し込めてしまうと、活動として前提はそういう意見の集約活動をやるべきだというお話はわかるのですけれども、やはり組織としての議会が組織的に動く場合に、果たして議会の決定として住民の民意をどう吸収してくるか。そういう意味では、意思決定機能に直絡まなくても、やはり民意を集約して、自分たちが代表としての政治的な足場をきちっとしておく役割があるのではないかと私は思います。最終的には、何かを決めるときに判断基準にはなると思います。

○長谷部委員長 項目の立て方というよりは、検討の視野としてそこまでは視野に入れておいたほうがという御提案でございます。

太田委員、そういうことでよろしゅうございますか。

清水委員、何かございますか。

○清水委員 御質問なのですが、先ほど参考資料の1、ガバナンスの基本構造にまた戻るのでございますけれども、議会の監視機能といったときに、私の理解としまして合っているかどうかなのですが、検査、調査、監査委員に対しても議会の要求による監査というのがあると思うのですが、それは書いてあるのか、抜けているのかわかりません。あと、決算の認定というのがありますけれども、こういうことを指しているのでしょうか。

○長谷部委員長 それは事務局に対する質問ですか。

○清水委員 そうですね。

○長谷部委員長 行政課長、いかがでしょうか。

○宮地行政課長 議会の監視機能といいます場合には、基本的にはそういうところを指していると考えられますが、一部議決のところも執行機関が事務を執行する途上においてチェックするものもあります。例えば契約とか財産の取得及び処分はそういう面が多少出てくるのではないかと私は思うのです。そうしたことも一部入りながら全体として監視機能ということかと思えます。

○清水委員 わかりました。ありがとうございます。

佐々木委員がおっしゃったことについてはよく理解できるのですが、恐らく意思決定等と監視機能という分け方になるのではないかなと思うのです。4つの機能はあるのでしょうけれども、チェックをする機能とそれ以外の進めていく機能というニュアンスで書かれているのかなと私は理解しております。

○長谷部委員長 行政学の先生方、何かコメントございますか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 決定しないという決定を含めると、それは監視になる場合もありますから、これらは重なる部分がありますし、民意の集約というのは決定だけではなくて、提案や監視についても民意の集約は大前提としてありますから、確かに4つが並列ではないと思いますが、選挙で当選することによって民意の集約ができたのだという発想はナンセンスというか、意味をなさないので、そういう機能を常に議会が佐々木先生がおっしゃられた4つの機能を持っておくべきだというのは、それはそのとおりだと私も思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

大山委員、お願いします。

○大山委員 補足的なことなのですけれども、立法とか条令をつくるというのも考えてみれば行政を縛ることですから、行政監視といえないこともないので、なかなかそこはきっちり分けるのは難しいかなと思います。

あと一つは、議会のそういう活動は、監査委員は専門性でやるのですけれども、議会の場合は住民代表という立場でやるところが違うはずなので、そうしますと、もちろん選挙でふさわしい人がちゃんと選ばれていることがまず第一に問題ですが、それはクリアされたとして、次に議会の活動をしていくときに不断に住民の声を聞いて活動していくことが必要になると思います。監視についても、それはやはり行政の問題点を発掘していろいろ監視していくわけですから、その点については住民の力を借りなければいけないわけですから、その辺がうまくできているのかが多分、問題になるのではないかと考えております。

○長谷部委員長 ここで会長、副会長、何か御発言はいかがでしょうか。

○畔柳会長 どうもありがとうございます。

いろいろな方々の御意見を興味深く伺ってございました。今回、最後に諮問事項に照らして今度どういうようにということで少し考えておりましたが、そういう意味で、大きな枠組みのところ、佐々木委員、辻委員から御意見があったので、最終的に30次のときにも思ったのですけれども、どうしてもこういう議論を、実態をより改善するという立場で出していきたいというところになると、基礎自治体の現実といいますか、そこに照らし合わせてどういうことかなと考え合せていたわけです。

特に人口減少下というのがついておりますので、その人口減少下における基礎自治体の実態認識を考えると、いろいろやるべき機能をやっていないみたいな面で、誘導すればやれるという基礎自治体と、やや量においても質においても、そこまで幾ら言われても及ば

ないといえますか、議員のところは質とかそういうことを要請されてもそれはちょっともう無理だという、これは表現に気をつけなければいけないと思うのですが、限界的な基礎自治体に対して一律的に何かを言うことは果たして現実的なのかどうかということを感じました。

そういう意味で言うと、今後何か区別して議論することは非常に難しいのですが、一方で、そういう量、質の改善も期待されるのと、そこはもう限界だということのを頭に置きつつ、特に限界的なところにおいては地方自治という尊厳性というか、重要性を担保しながらそれをどうやっていくのかみたいな課題があるのかなと感じました。少し感想です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 審議項目（案）の①と②を合わせ読んだ場合に、多分、②の全体としてどのような仕組みであるべきかということに含まれるのだろうと思いますが、恐らく①に出てくる中で、例えば独立に役割が論じられるわけではなくて、例えば議会と住民、監査委員と住民、長と住民あるいはもちろん議会と監査委員、議会と長の相互関係というか、それが多分、議論の過程では重視されてくるのではないかという気がいたします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

会長、副会長から御発言がございましたが、いかがでございましょうか。何か言い残したことがございましたら、お願いできればと思います。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 資料のお願いなのですが、地方選挙に関する、先ほど無競争当選の話を出したのですが、ここ20年ぐらいでもいいと思うのですが、少し詳しい規模別を含めて、選挙の実態に関する資料をぜひ御提示、次回かそれ以降でも結構ですが、少し加工を加えて出していただければと思うのです。

つまり、議会の成り立ちの基盤が相当実態としては空洞化してきているという、これを見たいわけでありまして。それを何とかせずして、足場がない議論をいろいろ議論しても地方自治そのもの、いわゆる議会制民主主義が枯れているのか、今後機能していくためにどうすべきかという議論とつながるので、住民と議会の接点になる選挙についてのデータをぜひいただきたいと思います。

○長谷部委員長 よろしいですか。何とかかなりそうだといいことでございます。

今のような宿題の御要望を含めまして、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すでしょうか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 これはもしかして公表データにあるのかもしれないのですが、包括外部監査人に対する報酬の推移はどこかに出ていますでしょうか。もしとれるようであれば、そういったデータ、どのぐらいの資源が割かれているかという意味で、制度発足当初からのデ

一タがもしあればお願いできればと思います。

○長谷部委員長 できるかどうか調べてみるということでございます。

ほかにはいかがでしょう。

よろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、長時間にわたりましてさまざまな御意見を頂戴いたしました。大体議論も落ち着いてきているようですが、本日はここまでとさせていただきたいと存じます。

次回ですが、10月1日午前10時から開催の予定です。これまでいただいた御議論を踏まえまして、審議事項（案）決定に向けた論点整理に入ってまいりたいと存じます。開催に際しては、改めて事務局のほうから御連絡をいたしますので、よろしくお願い申し上げます。

それでは、これをもちまして、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。