

第23回専門小委員会(9月10日開催)における主な議論について

【内部統制】

- 内部統制は、事務処理の誤りを防ぐという目的だけでなく、組織目的を達成するために必要なシステムであることに留意すべきではないか。
- 事務処理の適正確保という意味の中には、単純な事務処理の問題だけでなく、政策判断や費用対効果も含めてチェックするということが含まれているのではないか。
- 監査委員には、内部統制の運用状況をチェックする役割があるのではないか。内部統制により監査委員の監査対象が一部省力化するという表現は誤解を招くのではないか。
- 内部統制の仕組みを制度化することが、内部統制体制の整備を促す効果があり、そのことと、住民訴訟や監査制度との関係を整理する必要があるのではないか。
- 内部統制体制を整備・運用することは、人口減少社会において持続的に耐え得る体制を整備することにつながるのではないか。
- 地方公共団体の職員が危機管理を学ぶ場を設けることが重要ではないか。

【監査】

- 内部統制で十分統制できないような部分を的確に監査できるような体制や支援の仕組みを整えていくことが、現場としては大切なのではないか。
- 監査委員は、制度上、会計職員等の損害賠償責任の有無・賠償額の決定等を行うこととされており、その意味でも専門性・独立性が必要ではないか。
- 議選監査委員の必要性は、個々の自治体によって異なることから、地方の自由度の拡大という観点からも、議選監査委員を置かない選択肢を作ることが重要ではないか。
- 代表監査委員が有する事務局職員への任免権を実質的に発揮するため、監査専門職を設けることが理想だが、公募やアウトソーシング等も現実的な対応策として考えられるのではないか。
- 特に小規模自治体については、監査事務局の共同設置や外部資源の活用を、もう少し積極的に進めるべきではないか。
- 会計検査院の指摘事項の内容を見ると、土木の設計等の専門性が必要なものもあり、このような専門性のある監査は共同設置でないとできないのではないか。
- 専門性を担保するための研修制度を監査共同組織で作し、専門性を有する者を認定・登録し、自治体からの求めがあれば推薦するということも考えられるのではないか。
- 監査共同組織の必要性は分かるが、必ずしも「全国的に」支援する必要はあるか。
- 監査基準の作成や研修の実施などは全国的に支援する必要があるのではないか。

- 民間企業では社外の目によるチェックが非常に重要になってきている。人口減少下で、監査共同組織に、地方公共団体に期待されるガバナンスをチェックする役割を担わせるならば、住民の目をどのように反映するかが、将来的に重要になってくるのではないか。

【議会】

- これまで分権によって議会の自由度を拡大する仕組みを作ってきたが、必ずしも十分に利用されていないことをどう考えるべきか。社会全体から見てどうなのか考える必要があるのではないか。
- 議会は住民の代表機関であり、内部統制体制や監査委員の監査等のチェック、政策の有効性やその是非についてのチェック等は、議会として当然やらなければいけないことではないか。
- 地方自治体は、執行機関が大きい権限を有しているが、議会の関与を拡大するような制度改革を行うべきではないか。例えば、議会の議決権の拡大、議長への招集権の付与、議会事務局長を特別職にできるようにすること、議会への附属機関等の設置、政策提案のための法制局の設置、決算の不認定の場合の長の対応措置の義務付け等が考えられないか。
- 議員の成り手不足の解消のため、サラリーマンが議員になれる仕組みを本格的に考えなければならぬのではないか。立候補休職制度の検討、夜間議会の開催等、多くの市民が代表を通じて意思決定に参加できる仕組みを考えないといけないのではないか。
- やる気のある人が議員になれるような仕組みが必要ではないか。議員の兼職まで認めなくても、市町村議会議員が議員を辞職せずに都道府県議会議員に立候補できるような改革をしていくべきではないか。

【住民訴訟】

＜萎縮効果＞

- 地方自治体の現場では、ストレスや萎縮効果がないことはないというのは想像できる。
- 最高裁では、先行行為の違法性が後行行為の違法性を基礎付ける事例や、専決等の場合に長の監督責任が認められた事例はほとんどなく、長等の裁量も広く認めているなど、萎縮効果についてはかなり配慮しているのではないか。
- 住民訴訟において考えられる萎縮効果を防ぎたいのであれば、長や職員の責任に関する最高裁判決の内容を法律に書き込むか、技術的助言をすれば十分ではないか。
- 地方自治体では、最高裁判決があるからといって安心し、萎縮効果がなくなるというわけではないのではないか。
- 行政が萎縮することは問題ではないか。軽過失免責とすることで萎縮効果がなくなるのであれば、結果的により積極的な行政経営につながって、よいのではないか。
- 住民の利益を考慮しつつ、長も含めて職員がリスクをどう受け止めているかということと、最終的な負担をどこに負わせるかということの全体的なバランスをとる必要があるのではないか。

＜国家賠償法との比較＞

- 国家賠償法は、被害者が損害賠償請求権を有することを前提として、政策判断として公務員個人に対する求償を故意又は重過失の場合に限定しているものであり、明確な被害者のいない住民訴訟とは前提が異なるのではないかと。
- 国家賠償法は被害者救済のためにまず行政に賠償責任を負わせるものである。4号訴訟は、行政から職員に対する損害賠償請求権の問題であり、国家賠償法1条2項との均衡を考慮して軽過失免責としても問題ないのではないかと。
- 国家賠償法では、利益衡量を適切に行わせることも考慮して求償権を制限していると考えられるが、住民訴訟の対象となる財務会計行為に関してはそのような考慮の必要性が小さく、国家賠償法と同様に考えることはできないのではないかと。
- 国家賠償法の求償権との不均衡の問題を解消するため、長等の責任を故意又は重過失の場合に限定することが大前提ではないかと。その上で、他のガバナンスを整備することにより全体として制度が有効に機能するのではないかと。

＜会計職員等の賠償責任との比較＞

- 会計職員等の賠償責任は原則として故意又は重過失である。制度や場面は違うが、行政に携わる職員への賠償請求というのは故意又は過失よりも、故意又は重過失の方が、全体の制度の中でも落ち着きが良いのではないかと。
- 会計職員等の賠償責任は、事務の大量性といった固有の理由によるものであって、長や職員を一律に軽過失免責とする根拠にはならないのではないかと。

<軽過失免責>

- 地方公共団体はリスク感覚が乏しく、住民監査請求や住民訴訟がかなりのリスクとなってガバナンス機能を果たしている上、自発的に投資して関わる民間企業と異なることからすると、過失の判定は厳格にしていくべきではないか。
- 軽過失免責とした場合には、損害賠償請求権があるのかないのかを不明確にしてしまい、違法軽過失か、違法無過失か、分からなくなってしまうことが大きな問題ではないか。
- 損害賠償請求権を現行の枠組みで確定させ、その上で、議会に、政治的な判断として放棄をさせるというのが、整合的ではないか。軽過失の場合に配慮するとしても、比較的容易に放棄できるという根拠条文を置くことで十分ではないか。
- 現在の住民訴訟は、組織的な決定についても個人的な責任追及で対処しようとしているところに基本的な問題があるのではないか。今回の軽過失免責の提案は、組織責任を違法確認訴訟で対応するよう整理しつつ個人責任を限定するものであり、一つの考え方ではないか。
- 最高裁判例は損害賠償請求権の放棄について裁量を認めているが、補足意見などでは必ずしもそれをよしとしているものではないとも考えられるのではないか。

<財務会計行為の違法性を確認する仕組みの導入>

- 過去の違法行為については、判決に従ってどう是正するのか。今後気をつけるというだけでは組織的な是正効果が期待できず、金銭請求以外に実効的な是正の措置はないのではないか。
- 裁判では違法な財務会計行為による損害の算定が難しい場合もあり、そのような場合には、違法確認訴訟は有効ではないか。
- 住民訴訟においては、必ずしも損害額の回復を求めず、違法であることを確認してほしいと考える原告もいるのではないか。

<損害賠償請求権の放棄>

- 長等の責任を故意又は重過失の場合に限定して個人の損害賠償責任を認めるとする場合には、議会の権利放棄も、故意又は重過失の場合は制限されるのではないか。
- 損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄の禁止や、放棄の際の手続整備については、軽過失免責を置かないとした場合であっても、導入されるべきではないか。