

○長谷部委員長 定刻よりも若干早いのですが、もう皆様おそろいでございますので、第28回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日ですが、前回までの御議論を踏まえまして、当専門小委員会として答申（案）の議論を行ってまいりたいと考えております。前々回の専門小委員会に提出いたしました答申素案に対しまして委員の皆様からさまざまな御意見を頂戴しました。また、前回の専門小委員会におきましては、地方六団体の皆様、委員の皆様からさまざまな御意見を頂戴しております。これらを踏まえまして、私から事務局のほうに答申素案の必要な修正を加えていただくようお願いをしまして、本日、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（案）」を用意していただいておりますので、まず事務局からこの答申素案から答申（案）への修正点を説明していただきまして、その上で答申（案）を朗読いたします。その後、委員の皆様から御発言をいただく。その形で進めてまいりたいと考えております。

それでは、まず事務局から資料に基づく御説明をお願いしたいと思います。

境行政課長、よろしく願いいたします。

○境行政課長 それでは、お手元に答申（案）の資料が2つございます。1つは、答申素案から赤書きで修正点を見え消しにしたもの。それを溶け込ませた全体版がございますが、初めに見え消しのもので答申素案からの修正点につきまして、御説明をさせていただきます。

見え消し版の1ページからお願いいたします。

まず1ページ、人口減少社会に対する現状認識の部分で「現状」が何回も出てくるのですが、この「現状」について何の現状なのかがわかりにくいという御指摘がありましたので、記述を追加しております。

「さらに」の段落のところは少し表現が読みにくいということでしたので、表現を修正しました。

最後の2段でありますけれども、「危機意識の高まり」と「持続可能な地域社会の形成」について、「持続可能な地域社会の形成」のほう最後の締めに来たほうがいいのではないかという御指摘がありましたので、2段落を入れかえて「持続可能な地域社会の形成」を最後に持ってくるという構成にいたしております。

おめくりいただきまして、2ページ、連携協約のところの記述ですが、ここは後ろのほうとの表記ゆれの修正で、字句の修正でございます。

飛びまして4ページ、ガバナンスのあり方のところですけれども、「地方公共団体の事務処理の適正性の確保」と書いていたのですが、むしろ「事務処理」というよりは「事務の適正性」のほうがいよいのではないかという指摘がございましたので、「事務の適正性」と直しております。以降、「事務処理」という言葉が多数出てまいりますが、共通する形で「事務」と直しております。

このところでガバナンスということについてはどう考えるのか。ガバナンスとは何な

のかという御議論がございまして、最終的にはこのあり方で記述した全部を受けて、最後のところで「適切な役割分担によるガバナンス」と受けてガバナンスを考えるのでしようという御議論でしたので、途中のところのガバナンスの記述は落としまして、一番最後のところの「これらの適切な役割分担によるガバナンス」という形で表現を修正しております。

その3行ぐらい上のところ、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、これまでは役割の重複についてのみ記述しておりましたが、欠落の話もあるという御指摘がありましたので、「その役割に漏れや重複が生じてしまうことになってしまわないよう」ということで記述を追加いたしております。

ちょっと飛びまして、13ページの長のところでございますけれども、(1)基本的な認識で、一番最初にまず長の立場、長の意識が重要だということについて記述をすべきではないかという御議論がございましたので、「地方公共団体のガバナンスにおいては、地方公共団体の事務を全般的に統轄し、地方公共団体を代表する立場にある長の意識が重要である」という記述を追加いたしております。

六団体のヒアリングにおきまして内部統制につきまして、民間企業の内部統制と地方公共団体の内部統制というのは「同様に」という言葉は余り適切ではないのではないかと趣旨の御発言がございましたので、「民間企業と同様に」という記述は落としまして、2段目の最初のところですが、「民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている。公金を扱う主体である地方公共団体においても、内部統制体制の整備及び運用が求められる」という記述に修正いたしております。

基本的な認識の最後の段落ですけれども、内部統制の意義につきまして、まず最初に「マネジメントの強化」を持ってきたほうがいいのではないかと御意見がございましたので、「マネジメントの強化」を先に出して、順番を並べかえるという修正をいたしております。

15ページ、内部統制体制の具体的な手続の制度化につきまして、具体的な手続とは何なのかというお話がございましたので、括弧書きで「(例えば、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針の作成・公表、その評価についての監査や議会への報告・公表等)」という形でその内容を明示いたしております。

16ページ、①統一的な監査基準につきまして、これも六団体のヒアリングにおきまして、地域の実情にも留意した統一的な監査基準が必要だということがございましたので、「地域の実情にも留意して」という表現を追加いたしております。

16ページの下のところ、監査委員の選任方法についての記述ですけれども、公選について慎重に考えるべきだという記述なのですが、ここは「公選とした場合」と書いていたのですが、結局、内容としては、公選とすることについては慎重に考えるべきという趣旨なので、それがわかりやすいように表現を直しているのが16ページの下から3行目の部分でございます。

おめくりいただきまして、17ページ目の②のところではありますが、監査委員の研修制度についての部分で、研修の修了要件を明確化するという事について記述をすべきではないかという御意見がございましたので、「研修の修了要件の明確化」という話をこの中に入れて文言を修正しております。

下の(4)の②議選監査委員のところですけれども、六団体のヒアリングにおきまして、議選監査委員についての意義についても記述をしてほしいという御意見がございましたので、「議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであり、そうした役割を担うことについて評価する考え方から引き続き議選監査委員を存置することも考えられるが、一方で」、こういう考え方もあることから「議選監査委員を置かないことも選択肢として設けるべき」と結論の部分は変わりませんが、若干議選監査委員の評価の考え方について追加して記述をしたという部分でございます。

おめくりいただきまして、18ページ、④の3段目の個別外部監査のところですが、個別外部監査につきまして役割が小さくなっていくという記述をしていたのですが、この部分について、理由としまして、監査委員の専門性が高まれば、外部監査の役割は小さくなっていくということで、今回、監査委員の専門性を高めていくということなので、外部監査の役割が小さくなるというつながりなので、そこがわかりやすいように表現を修正したものがこの部分でございます。

下のほうの監査基準の作成、策定は、表記ゆれの修正ということで、表現の修正です。

19ページ、議会のところがあります。(1)基本的な認識のところ、まず、議会の役割というのはさまざまあって、その中で監視機能にフォーカスして記述をしているわけですが、最初にまず議会のさまざまな役割についてあるのだということを記述すべきではないかという御意見がございましたので、2行目からのところですが、「議決による団体意思の決定機能をはじめとして、監視機能や政策形成機能等を担う議会の役割は重要である」とした上で、監視機能についての記述を持ってくるという形に修正をいたしております。

議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべきであるというのが地方公共団体のガバナンスにおける適切な役割分担の観点からそう考えるのだということで、なぜ監視機能にフォーカスしたのかという理由がわかりやすいように前のところの記述を追加したという部分がこの部分でございます。

20ページ、②議決事件の対象についてであります。これは六団体のヒアリングにおきまして、議長会から議決事件の対象の拡大について要望がございました。一方、執行団体のほうは若干慎重な御意見という形でしたので、記述としましては「また、現在、法令で規定されている契約の締結等の議決事件の対象の拡大については、長と議会との間の権限配分に関わる事項であることも踏まえ、引き続き検討すべきである」という記述を追加いたしました。

③予算審議のところ、ここは内容がちょっとわかりにくいということでしたので、「予算修正権の拡大」という形で表現を修正した部分。

その下の④決算審議のところですが、これも六団体のヒアリングにおきまして、知事会などから決算不認定それ自体に対する応答というものも、どういう理由で不認定になったかがわからないと応答ができないというお話がございましたので、「議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組み」という形に記述を修正いたしております。

おめくりいただきまして、21ページ、(3)議員に求められる役割の①議員の位置付け・役割の明確化ですが、これも六団体のヒアリングにおきまして、議員の位置付け、職責・職務の法制化につきましては、議員活動への住民の理解を高めることにも資するのだという御意見がございましたので、その趣旨の記述を追加いたしております。結論のところは引き続き検討すべきということで変えておりませんが、その意義につきまして記述をしたという部分でございます。

おめくりいただきまして、22ページ、人材の確保のところの②多様な人材の参画であります。このところでは、まず一番最初に「少数だが高報酬の議員で構成される議会」と書いていたのですが、そこはむしろもう少し下のほうに書いたほうがいいのではないかと御意見がございましたので、下のほうの段落に移しました。それで、議会の議員の構成についてから書き始めるという形にしております。

多様な人材の参画に関連して、やはり選挙制度との関係に触れるべきではないか。ただ、中身についてはなかなかこの場では踏み込みにくいけれどもという御意見でしたので、一番最後の「なお」の部分ですけれども、「なお、多様な人材の参画は選挙制度との関連も指摘されるが、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項であり、様々な観点から議論が深められる必要がある」という記述を追加いたしております。

最後に次の23ページ、住民のところの基本的な認識であります。ここは表現の中身がわかりにくいということでしたので、表現を修正しました。「地方公共団体が共同で策定した統一的な監査基準に従って監査を実施することや」という形で、主語を入れてわかりやすくしたという部分でございます。

主な修正点は以上でございます。

それでは、引き続きまして、この修正を反映させました全体の答申(案)につきまして、溶け込み版に従いまして、全体を朗読させていただきます。

人口減少社会に的確に対応する地方行政体制  
及びガバナンスのあり方に関する答申(案)

目 次

第1 基本的な考え方

- 1 人口減少社会に対する現状認識
- 2 地方行政体制のあり方
- 3 ガバナンスのあり方

第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

- 1 広域連携等による行政サービスの提供
    - (1) 地方圏
      - ①基本的な認識
      - ②市町村間の広域連携が可能な地域
        - (a) 基本的な認識
        - (b) 連携中枢都市圏等の推進
        - (c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携
      - ③市町村間の広域連携が困難な地域
        - (a) 基本的な認識
        - (b) 都道府県の補完
    - (2) 三大都市圏
      - ①基本的な認識
      - ②市町村間の広域連携
    - (3) 東京圏と地方圏
      - ①基本的な認識
      - ②移住・交流の促進
  - 2 外部資源の活用による行政サービスの提供
    - (1) 基本的な認識
    - (2) 地方独立行政法人の活用
- 第3 適切な役割分担によるガバナンス
- 1 長
    - (1) 基本的な認識
    - (2) 内部統制のあり方
  - 2 監査委員等
    - (1) 基本的な認識
    - (2) 監査の実効性確保のあり方
    - (3) 監査の独立性・専門性のあり方
    - (4) 監査への適正な資源配分のあり方
  - 3 議会
    - (1) 基本的な認識
    - (2) 議会制度や議会運営のあり方
    - (3) 議員に求められる役割
    - (4) 幅広い人材の確保
  - 4 住民
    - (1) 基本的な認識
    - (2) 住民訴訟制度等の見直し

## 第1 基本的な考え方

### 1 人口減少社会に対する現状認識

我が国は人口減少局面に突入しており、現状の人口動態が続けば、2060年（約50年後）には人口が約8,700万になると予想されている。

現状の人口動態のままであれば、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増により、2060年（約50年後）になっても、我が国全体の人口構成の不均衡が続く見込みである。

また、人口移動の現状は、地方圏から東京圏への転入超過の状態にあり、今後、地方圏から東京圏への転入超過が収束するかどうかは課題の一つである。

さらに、2050年（約40年後）までに、居住地域（1㎢毎の地点で見た場合）の6割以上で人口が半分以下になり、さらにその地域のうち1/3（居住地域全体の約2割）では人が住まなくなると推計され、人口の低密度化が生じる。

人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが、地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっている。

人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められる。

### 2 地方行政体制のあり方

地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要がある。

その中で、住民に身近な基礎自治体であり、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村にあっては、地域経営の主体として、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要がある。

とりわけ、地方圏において、早くから人口減少問題と向き合ってきた市町村は、中山間地や離島等の条件不利地域を中心に、すでに厳しい現状に直面しており、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題であると言える。

行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制を確立することが、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を的確に講じることにつながるものと考えられる。

市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意工夫により、自主的に行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ICTの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められる。

さらに、人口減少の進行を踏まえると、行政サービスの持続可能な提供を行うためには、自らの業務の見直しだけでなく、更なる工夫が求められる。

#### （1）広域連携等による行政サービスの提供

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供する

ためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

このため、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約をはじめ、事務の共同処理の仕組みを活用して地方公共団体間の広域連携を推進していくべきである。

広域連携は、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべきであり、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が補完を行うことが考えられる。

## (2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

人口減少社会において資源に限られる中では、従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つである。

## (3) 各主体の役割

### ①市町村の役割

市町村は、住民に身近な基礎自治体として住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有しているが、人口減少社会に的確に対応するため、例えば、市町村間の広域連携等により行政サービスを提供を進めていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。

そのような状況の中で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうか重要である。

### ②都道府県の役割

人口減少社会において資源に限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供する観点から、広域自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要である。

市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである。

一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになる。

都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例

えば、国民健康保険事業の見直しのように、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるものと考えられる。

### ③地域コミュニティを支える主体の役割

地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内会等のコミュニティ組織やNPO等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となる。

こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支える資源が縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要である。

## 3 ガバナンスのあり方

人口減少社会に的確に対応するため、資源が限られる中で、合意形成が困難な課題が増大するとともに、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ことを踏まえると、地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。

また、人口減少社会において資源が限られることや、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することに加え、地方公共団体の事務の複雑・多様化や行革の進展により、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もあり、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。

加えて、多様な行政サービスの提供形態があり得るが、それらが適切かどうかについてもチェックすることが必要になってくる。

これらについては、人口規模の大小や地理的条件等に関わらず求められるものであり、それぞれの地域の実情に即して、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請に応える仕組みを適切に確保することによって、地方公共団体が解決を期待されている人口減少社会において合意形成が困難な課題に、より集中して対応することができる。

人口減少が進み、資源が限られる中で、上述の要請に応えるためには、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、その役割に漏れや重複が生じてしまうことになってしまわないよう、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要である。

これらの適切な役割分担によるガバナンスは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資するものである。

## 第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

### 1 広域連携等による行政サービスの提供

#### (1) 地方圏

##### ①基本的な認識

これまでも、自主的な市町村合併や事務の共同処理等、他の主体と連携して行政サービスを提供する取組が行われてきたところであり、今後も、基礎自治体である市町村が、これらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

## ②市町村間の広域連携が可能な地域

### (a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が可能な地域においては、第30次地方制度調査会答申で、核となる都市と近隣自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることとされたことを踏まえ、柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏（以下「連携中枢都市圏等」という。）が、人口減少社会に的確に対応するためのプラットフォームとして重要である。

なお、圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合においては、地域の実情に応じ、適切な役割分担のもとで2つの市が連携して核となる都市の役割を担うことも考えられる。

また、人口減少社会に的確に対応するためには、連携中枢都市圏等を推進していくことが基本であると考えられるが、連携中枢都市圏等の広域連携だけでなく、連携協約を活用した、それ以外の広域連携も考えられる。

### (b) 連携中枢都市圏等の推進

#### (b) - 1 連携中枢都市圏等の形成

圏域の形成には、そもそも連携中枢都市等も近隣市町村もそれ自体のみで存立できるものではなく、連携中枢都市等と近隣市町村が相互依存の関係にあることで成り立っているという認識を前提とした信頼関係が必要である。

そのため、連携中枢都市等と近隣市町村が、特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを共同で作成すべきである。

また、首長同士の信頼関係も重要であるが、相互依存関係を前提とした信頼関係は、議会同士においても同様に重要である。

例えば、首長や議会は、住民に対して、個別の事務ごとではなく、圏域全体のまちづくりの方向性を示す中で説明責任を果たしていくことが考えられる。

他方、住民は、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要である。また、企業は、経済活動等を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきである。

これらの主体が役割を果たせるよう、住民、企業やNPO等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域の形成を進めていくべきである。

圏域の形成については、当事者である関係市町村の話し合いを基本としつつ、都道府県は、関係市町村から求めがある場合等に必要な助言や支援等を積極的に果たすべきで

ある。

#### (b) - 2 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

人口減少社会においては、地域経済の活性化が重要であることから、圏域全体の経済の活性化に資する取組を推進する必要がある。

連携中枢都市圏等形成当初は、圏域の中で比較的連携しやすい取組から始めることが重要であるが、将来的には、人口減少の進行に応じ、例えば、インフラの広域再編等のように合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要がある。

このような連携中枢都市圏等の取組を進めるためには、連携中枢都市等と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材等の観点から地方行政体制を整備する必要がある。

例えば、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲すべきである。

また、連携中枢都市圏等において期待される取組は、圏域を形成することによって実行できる取組であり、そのために発生する需要について適切な財政措置をすべきである。

加えて、連携中枢都市圏等単位で市町村職員同士の交流を進めることにより、圏域意識の醸成が図られることも期待できる。

住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により不断にチェックすることが必要である。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべきである。

都道府県は、連携中枢都市圏等の取組について、関係市町村から求めがある場合等には、必要な情報提供や助言等を積極的に果たすとともに、特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等について、都道府県が広域自治体として事務を行っているものについては、連携中枢都市圏等の取組を支援する必要がある。

なお、連携中枢都市圏等が県境をまたがる場合には、当該連携中枢都市圏等の希望を尊重しながら、関係都道府県と連携中枢都市圏等の市町村が十分に協議調整をすべきである。

#### (c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携

圏域としては他の連携中枢都市圏等と同様の規模であるが、当該圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携である連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合がある。

その際、これらの都市等が、連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を、圏域として統一かつ一体的に実施する

ことも考えられる。

このような場合においては、都道府県が、関係市町村から求めがあるとき等には、必要な情報提供や助言、取組に対する支援等を行うことも考えられる。

### ③市町村間の広域連携が困難な地域

#### (a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

#### (b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

#### (b) - 1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかつたこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

#### (b) - 2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完を容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理し

ている場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

## (2) 三大都市圏

### ① 基本的な認識

三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある一方、総じて出生率が低く、地方圏を上回る急速な高齢化の進行や、単独世帯の高齢者が急増することが予想される。

加えて、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想される。

特に、郊外部においては、生産年齢人口の減少や急速な高齢化に伴い行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要がある。

以上のように、人口減少がもたらす影響は、三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面する。

しかしながら、三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であるとは言えない。三大都市圏が、国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、三大都市圏が圏域として人口減少社会にどのように対応するのかを検討する必要がある。

現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが存在するが、これらの既存の枠組みも活用しながら、三大都市圏の地方公共団体が共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきである。

## ②市町村間の広域連携

人口減少社会に的確に対応するためには、三大都市圏の中で協力体制を構築しつつ、市町村間の広域連携を適切に行うことが求められる。

三大都市圏は、地方圏よりも交通機関が発達しており、他の市町村との役割分担を大胆に行って、他の市町村と相互補完関係を築きやすい。三大都市圏の市町村においては、メリハリの効いた市町村間の広域連携が行われることが期待される。また、三大都市圏においては、地方圏に比べ、市町村合併が進んでおらず、市町村間の広域連携をより進めるべきである。

三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である。

広域連携は自律的に調整されていくことが基本であるが、現状においては、三大都市圏において水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携が十分に進捗しているとは言いがたい。

公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携を進めることが有用である。

人口減少がもたらす影響は三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面することから、三大都市圏の都道府県は、市町村に対する確に助言や支援等を行い、広域自治体として、市町村間の広域連携を積極的に推進すべきである。

## (3) 東京圏と地方圏

### ①基本的な認識

三大都市圏の中でも、東京圏のみが大幅な転入超過であること等から、特に東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要がある。

東京圏の一極集中は、多角的な観点から対策を講ずる必要があるが、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏における地域の活性化や行政サービスの持続可能な提供に資する取組は、東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流（以下「移住・交流」という。）を下支えすることになる。

地方公共団体は、これらの取組を着実に実施しつつ、移住・交流を推進するために必要な方策を講じていくことが求められる。

### ②移住・交流の促進

移住・交流を促すため、東京圏に住む人々が地方圏との絆を維持するための方策として、複数の住所を有することができることとするのは選挙権等の関係から無理があるが、地方圏にある市町村がつながりのある者を把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能である。

ただし、このような仕組みを設ける際は、居住移転の自由を制約するものとならない

よう留意する必要がある。

地方圏との情報の交流や実際の交流を繰り返す中で、地方圏での生活を徐々に体験しながら、いわゆる二地域居住を経て移住を進める方法や、二地域居住をする者の生活を支援する目的で、地方公共団体が、公の施設等の住民に対する行政サービスについて住民以外の者にも利用を広げる方法もある。

「地域おこし協力隊」のように、住民票を地方圏に移した上で地方圏での生活を体験してもらう方策については、移住を段階的に推進する観点や外部の有為な人材を確保する観点から有用であり、引き続き推進すべきである。

受け入れる地方圏の地方公共団体は、新しい人材が地域経営に参画することや、新しい提案を受け入れる土壌を作る必要がある。

## 2 外部資源の活用による行政サービスの提供

### (1) 基本的な認識

#### ①外部資源の活用の方向性

外部資源の活用としては、民間委託を進めていくことが有力な手段の一つと考えられるが、これまで民間委託については、単純定型的業務を中心に活用が進められ、近年は、市町村において、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても活用することが新たに始まっている。

しかしながら、窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、民間委託を行いつらい状況にある。

窓口業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切に執行されるような仕組みとすべきである。

なお、外部資源を活用した場合において、処理が困難な事務や、政策の企画立案に直結するもの等の市町村職員の関与が特に重要なものについては、外部資源と市町村の間で適切な連携が必要である。

#### ②外部資源の共同活用

市町村間の広域連携が可能な地域においては、現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備すべきである。

市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策であるが、都道府県の補完を行うためには時間を要する事務やコストが高くなる事務については、

事務の共同処理以外の方法として、外部資源を活用することも考えられる。

他方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある。

## (2) 地方独立行政法人の活用

上述の観点を踏まえると、窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる。

加えて、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも考えられる。例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

また、市町村間の広域連携が困難な地域においては、地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

## 第3 適切な役割分担によるガバナンス

### 1 長

#### (1) 基本的な認識

地方公共団体のガバナンスにおいては、地方公共団体の事務を全般的に統轄し、地方公共団体を代表する立場にある長の意識が重要である。

民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている。公金を扱う主体である地方公共団体においても、地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（以下「内部統制体制」という。）を整備及び運用することが求められる。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる。

#### (2) 内部統制のあり方

##### ①内部統制体制の整備及び運用の責任の所在

長と議会の二元代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、内部統制体制を整備及び

運用する権限と責任は長にあると考えるべきである。

人口減少社会において資源が限られる中においては、地方公共団体の事務処理に当たり、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資する等して一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組を促していくことにより、事務の適正性を確保すべきである。

#### ②評価及びコントロールの対象とすべきリスク

内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の組織目的の達成を阻害する事務上の様々なリスクのうち、内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要である。

内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取組の段階的な発展を促す観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取組の発展のきっかけとなるものをまず設定すべきである。

具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきである。

財務に関する事務に伴うリスク以外のリスク（例えば、情報の管理に関するリスク）についても地方公共団体の判断により内部統制の対象とすることが考えられる。

最低限評価するリスクの設定については、地方公共団体が置かれている環境の変化や、内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、見直しを行うべきである。

#### ③内部統制体制の整備及び運用のあり方

内部統制体制の整備及び運用の権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするため、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要である。

内部統制体制を具体的にどのように整備及び運用していくかについては、長が、個々の地方公共団体の組織規模や特性等を考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要である。

また、内部統制体制について不断の見直しを行う観点から、長は、その運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受ける必要がある。加えて、長は、その評価内容と監査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して住民への説明責任を果たす必要がある。

#### ④内部統制の制度化に当たっての留意点

内部統制の制度化は、地方公共団体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待により、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきである。

## ⑤内部統制体制の整備及び運用の具体的な手続き等の制度化について

全ての地方公共団体の長には内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備及び運用のあり方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続き等を制度化すべきである。

都道府県や指定都市等、組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に対応可能と考えられる大規模な地方公共団体は、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続き（例えば、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針の作成・公表、その評価についての監査や議会への報告・公表等）も制度化すべきであり、その運用を通じた結果として、内部統制体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される。

上記以外の地方公共団体については、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続きについては、都道府県や指定都市を参考にしつつ、各地方公共団体で工夫をすることとすべきである。

特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な情報提供や助言等を行っていくべきである。

## 2 監査委員等

### (1) 基本的な認識

地方公共団体の事務の適正性の確保の要請に的確に対応するとともに、これまでの地方制度調査会の答申や、平成20年次からの会計検査院の検査による地方公共団体の不適正な予算執行が指摘されたことも踏まえ、現行の監査制度をより有効に機能させるための制度改正が必要である。

監査委員は、長による内部統制体制の整備及び運用の状況をチェックするとともに、その結果を踏まえた監査を実施することにより、リスクの高い分野の監査を集中して行う等、専門性の高い部分に重点化した監査を行うことが可能となる。

これらを踏まえ、地方公共団体全体の資源が限られる中で、監査による監視機能を高めるため、監査の実効性確保のあり方、監査の独立性・専門性のあり方、監査への適正な資源配分のあり方について、必要な見直しを行うべきである。

### (2) 監査の実効性確保のあり方

#### ①統一的な監査基準の必要性

現行の監査制度においては、監査の目的や方法論等の共通認識が確立されておらず、監査基準に関する規定が法令上ないことから、それぞれ独自の監査基準によって、あるいは監査委員の裁量によって監査を行っていることにより、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。

このため、監査を受ける者にとっては、監査結果についてどのように受け止めるべきかが明確ではなく、監査の成果を十分に生かしておらず、住民から見ても分かりにくい

状態になっている。

こうしたことを踏まえると、一般に公正妥当と認められるものとして、監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要がある。

その場合、地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施することとするが、当該監査基準の内容については、地方分権の観点から、国が定めるのではなく、地方公共団体が、地域の実情にも留意して、専門家や実務家等の知見も得ながら、共同して定めることが適当である。

#### ②監査委員の合議が調わない場合の措置

監査委員の合議が調わない場合、監査結果の決定ができないことになるが、監査の透明性を高める観点から、合議に至らない場合でも、監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする必要がある。

#### ③監査結果の効力

現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務がある一方、措置を講じなかった場合には何ら義務がないため監査の結果に対する対応が不明確となることから、監査の結果が有効に生かされるよう、必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できるようにし、これに対して、監査を受けた者が説明責任を果たすような仕組みが必要である。

### (3) 監査の独立性・専門性のあり方

#### ①監査の独立性を高める方策

現在、監査委員は、長が議会の同意を得て選任することとされているが、監査委員の選任方法を公選とすることについては、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか、また、議会による選挙とした場合、実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もあることから、慎重に考えるべきである。

監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を発揮することであるとすれば、外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たっての監査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上につながると考えられる。

#### ②監査委員等の専門性を高める方策

選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があることから、監査の実施に当たって必要な専門性を高めるための研修制度を設けることが必要である。その際、研修の修了要件を明確化する等、外部から見ても専門性を有していることを分かりやすくすることも踏まえた仕組みとすべきである。

さらに、専門性の高い外部の人材の活用という観点から、監査委員が、特定の事件に

つき専門委員を任命できるようにする必要がある。

#### (4) 監査への適正な資源配分のあり方

##### ①基本的な考え方

監査制度の充実強化のための方策を実現する上で、監査にかける資源にも限りがある中で、より有効な監査を効率的に実現するためには、議会の監視機能との関係も踏まえ、監査委員等への資源配分を適正にする観点から、必要な見直しを行うべきである。

##### ②議選監査委員のあり方

議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであり、そうした役割を担うことについて評価する考え方から引き続き議選監査委員を存置することも考えられるが、一方で、監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もあることから、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである。

##### ③監査執行上の工夫

監査資源に限られる中、効率的かつ効果的な監査を行うため、監査委員監査のうち、外部の専門的知見を活用することが効果的なものは外部に委ね、監査委員はより監査資源を投入したい監査に重点を置くことが考えられる。

##### ④外部監査制度のあり方

包括外部監査は、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用であることから、条例により導入する地方公共団体が条例で頻度を定めることができるようにすることにより、包括外部監査制度導入団体を増やしていくことが必要である。

また、適切なテーマ選定に資するよう地方公共団体を巡る課題についての情報提供を行う等、包括外部監査人をサポートする仕組みや、包括外部監査人に対する研修制度の導入により、その監査の質を更に高める必要がある。個別外部監査については、監査委員監査を専門性の観点から補完することが期待されて設けられた仕組みであるが、監査委員の専門性が高まれば、個別外部監査の役割は小さくなっていく。このため、個別外部監査について、導入を促進するという観点から条例の制定を不要とすることについては、監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

##### ⑤監査委員事務局の充実

監査委員を補助する監査委員事務局の充実策として、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要がある。

また、市町村が連携して事務局の共同設置を行うことも有効な方策である。

##### ⑥全国的な共同組織の構築

監査資源に限られる中で、効率的・効果的に、監査委員等の専門性が確保され、監査の品質向上が図れるようにするためには、地方公共団体に共通する監査基準の策定や、研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積や助言等を担う、地方公共団体の

監査を全国的に支援する共同組織の構築が必要である。

この場合、小規模な市町村等からの求めがあるときは、その監査の支援を当該共同組織が行うことも考えられる。

### 3 議会

#### (1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に合意形成を進めていく上で、議決による団体意思の決定機能をはじめとして、監視機能や政策形成機能等を担う議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで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おり、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、地方公共団体のガバナンスにおける適切な役割分担の観点から、議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

#### (2) 議会制度や議会運営のあり方

##### ①議会招集

議会の招集については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

##### ②議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第96条第

2項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

また、現在、法令で規定されている契約の締結等の議決事件の対象の拡大については、長と議会との権限配分に関わる事項であることも踏まえ、引き続き検討すべきである。

#### ③ 予算審議

現在、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、予算については長に提案権が専属していることから、議会による予算修正権の拡大については慎重に検討していくべきである。

#### ④ 決算審議

監査委員の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべきである。

#### ⑤ 議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

#### ⑥ 情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ICTを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

#### ⑦ 意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。

また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

#### ⑧ 小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数が少なく、議会事務局の支援体制が小規模であること等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、議会事務局や議会図書室の共同設置等を図るべきである。

### (3) 議員に求められる役割

#### ①議員の位置付け・役割の明確化

議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

#### ②議員活動の透明性の確保

議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の用途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。

### (4) 幅広い人材の確保

#### ①議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

#### ②多様な人材の参画

現在、議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い現状にある。このことが自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせており、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

また、議員のなり手不足を解消するため、少数だが高報酬の議員で構成される議会とすることも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

なお、多様な人材の参画は選挙制度との関連も指摘されるが、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項であり、様々な観点から議論が深められる必要がある。

#### ③立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、

多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

#### 4 住民

##### (1) 基本的な認識

住民は、地方公共団体の事務が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、とりわけ、上述の長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である。

そのためにも、それぞれの長、監査委員、議会等が行おうとするチェックの方針や、それぞれが行ったチェックの結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

例えば、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針やその運用状況の評価について公表することや、地方公共団体が共同で策定した統一的な監査基準に従って監査を実施することや監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入すること、議会が自らの活動の情報発信を推進すること等については、透明性を確保するための具体的な方策と考えられる。

住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要である。

##### (2) 住民訴訟制度等の見直し

###### ①住民訴訟制度等を巡る課題

住民訴訟については、不適正な事務の抑止効果があると考えられるが、一方で、4号訴訟における長や職員の損害賠償責任について、平成24年各最判の個別意見等においては、長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘されている。

###### ②長や職員の事務への影響

地方公共団体からは、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為が違法とされたときに厳しい過失責任が認められている場合があることや、長は最少経費原則（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）等裁量逸脱の違法の有無を事前に判断することはできないこと、職員は政策判断として決定した事項について明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないこと等から厳しい過失責任を問われることがある等の指摘がある。

これらについては、最高裁は、住民訴訟で職員が賠償責任を負うのは先行行為に看過しがたい瑕疵がある場合等に限られるとしていることや、裁量は広範に認める傾向にあ

ることから、萎縮する必要はないとの考え方もあるが、裁判所の判断は事後的なものであることや、住民訴訟は組織の責任を個人の責任として追及するものである以上、長や職員への萎縮効果は払拭されない現実を受け止める必要もあるとも考えられる。

また、住民訴訟を通じて過失責任が問われるからこそ地方公共団体が行き過ぎた施策を講じることの歯止めになっているとの考え方もあるが、人口減少社会において資源に限られる中で創意工夫をこらした施策を講じることが求められる中で、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある。

### ③国家賠償法上の求償権との関係

地方公共団体の長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が故意又は過失であることに対し、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任の要件は故意又は重過失となっていることとの均衡がとれていないとの指摘がある。

このことについては、あらゆる行政活動が対象になる国家賠償法と財務会計行為が対象になる住民訴訟とは異なることから、当該不均衡を考慮する必要はないとの考え方もあるが、長や職員が行政活動の結果として地方公共団体に損害を生じさせた場合に負う損害賠償責任は、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任と同様に、団体が長や職員といった個人に対して金銭の支払いを請求するものであるという点において変わりはないという考え方もあり、国家賠償法との関係について一定の配慮が必要であるという考え方もある。

### ④議会による長や職員の責任の免除

地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているが、議会は、その判断が政治的關係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。

特に、住民訴訟において長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなる問題がある。

### ⑤見直しの方向性

これらのことを総合的に勘案すると、全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である。

同時に、不適正な事務の抑止効果を維持するため、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうも御苦労さまでした。

それでは、この答申（案）ですが、何か御意見等ございましたらよろしくお願い申し上げます。

大山委員、お願いします。

○大山委員 今、伺っていて気がついたのですけれども、16ページの下から6行目のきょう直しが入っている「した場合」を「することについては」にしたところなのですが、これはもともと公選とした場合と議会による選挙とした場合というのが並列になっていたのですね。それを上のほうだけ「することについては」にしてしまったので、何だか変な文章になってしまっていることに気づきましたので、下のほうも「することについては」になさるか何かしないとおかしいのではないのでしょうか。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。少し検討をすることにいたします。

ほかにはいかがでございましょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 見え消しですと4ページにある、それからたくさん後にあります「事務処理」の「処理」をとって「事務の適正性」と直した箇所なのですが、改めて日本語の問題として、事務の適正性の確保といいますと、どちらかという、やるべき事務、やっている事務そのものが適切であるかという印象を与えかねないのではないかと。それも住民訴訟などでももちろん問題にされますが、この答申が全体として言っているのは、することになっている、あるいは義務づけられた事務が適正に行われているかということであったのではないかと。ですから、若干日本語としてニュアンスが変わり過ぎではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○長谷部委員長 そうですか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 私が「処理」は外していただきたいと強く申し上げて、私は非常によくなったと思っております。「事務処理」といいますと、やはり事務が決まった後の手続的な意味になってしまい、矮小化された意味合いがあると思います。もともと内部統制の趣旨というのは、例えば不正を発見するとか防止するとかそういうことだけではなくて、組織目的を積極的に果たすという意味合いが持たれていると一般的には解釈されていますので、私は「事務」と言ったほうが、よりある意味広範な意味も持って、中身もよくするという意味で適切ではないかと思っております。

会社法では、参考までに申し上げますと、業務の適正性を確保する体制と内部統制は定

義しております。そういう意味で、業務と事務という使い分けはありますが、私は「事務」のほうが適切だと思います。

単にルールで決められたとおりのルーチンをするという意味での事務処理ということで、矮小化するイメージを与えることを避けるためにお願いをしたということでございます。

○長谷部委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 挑発的な言い方をしますと、私は「事務の適正性」とするほうがやや論点を矮小化しているように聞こえるのです。すなわち、ここで問題になっているのは地方公共団体がいかなる事務をするかという問題と、することになった事務をいかにするかという2つの問題があり、できれば両方とも示す、しかし、重要なのは国家目的論のような何をするべきなのかという議論の適正、何をすべき事務とするのかということの適正性の問題は、むしろ政治的性格のある問題として、内部統制の中に入れるのか適切かどうかという問題があるかと思います。

恐らく業務の適正とやったときには、会社が行う事務に係る業務の適正ということで、まだ理解はしやすいし、内部統制の部分でも事務の適正性の確保でいいのかもしれませんが、私は、例えば住民訴訟のところなども「事務の適正性」と全部一緒に直されたものを見て、どうも何か違うような気がしました。財務会計行為において違法が行われなかったか、そういう主たる訴訟の論点からすると、こんな事務をするべきでなかったというような争点を念頭に置いた書き方になってしまっているのではなかろうかという気がして違和感を覚えました。

したがって、文脈に応じてそれでいい箇所もありますし、それでは困る箇所もあるということで、洗いざらいやっていただいてもいいのですが、1カ所1カ所ここでどうしようというのが適切かどうかというのは、これはこれで議論の仕方として適切かどうかと思いますので、ちょっとお考えいただきたいと思います。

○長谷部委員長 清水委員、お願いします。

○清水委員 住民訴訟のところの文言については私は専門ではないのでわかりませんが、少なくともガバナンスであるとか内部統制の記述においては「事務」のほうが私は適切だと思っております。

政策立案が含まれるのではないかということについてなのですけれども、確かに「事務」と表現したときに政策立案が入るのか入らないかというのは人によって受けとめ方が違うのかもしれませんが、ただ、内部統制というのは政策立案のレベルにもよりますが、基本的には政策立案そのものには統制を効かせにくいとはされています。経営者が無効化する可能性があると言われてはいますが、それでもなおかつ一定の政策がきちんと適切に行われる、決定されるということについても確保するという機能を果たすと一般的に理解されていますので、私は少なくとも内部統制、ガバナンスのところについては「事務」ということがふさわしいと思っております。

○長谷部委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 最後の政策統制の箇所についてだけ言うと、やはりこの文章についてはまずいかと思います。13ページの冒頭に地方公共団体のガバナンスで内部統制の基本責任は長にあるとしています。地方公共団体の政策の基本決定の部分は議会もやるのだということになりますと、議会が長の内部統制に関する長の基本的責任のもとで何かやれということになりかねず、これは二元代表制上、非常に危ない議論をやっていることになりますので、長にのみ内部統制に関する究極責任を帰せられる程度の内部統制でしかないわけですね。そのときに、政策形成に当たる部分も内部統制の枠内の中でやってくださいねということ露骨に出すのはいかがなものかという気は若干いたします。

○長谷部委員長 清水委員、どうぞ。

○清水委員 今のところはどこでしょうか。

○太田委員 13ページの内部統制。

○長谷部委員長 見え消しのほうですか。

○太田委員 見え消しのほうです。ページが変わりますが、見え消しでなくても13ページです。

○清水委員 13ページの（1）の全部ですか。

○太田委員 （1）と（2）で書いているところから鑑みると、内部統制という先ほどの清水先生の御議論はちょっとまずいものを含んでいないかということです。

○清水委員 いや、ちょっと。

○長谷部委員長 適法か適法でないかという観点と、政策的な色彩が強いか弱いかというのは若干レベルが違う話のような気がします。

さて、どうしましょう。境さん、何か御意見はございませんか。

○境行政課長 これは御意見が分かれているので、できれば方針をここで議論して決めていただければ非常にありがたいです。

○長谷部委員長 そうですか。というわけで、ここは2つの異なる観点なり、見方なりが提示されているように思います。したがって、全ての概念を統一的にどちらかにというのはなかなか難しいような気がいたしますので、申しわけありませんが、ここはこちらのほうで引き取らせて、考えさせていただけますか。両委員には、最終的にそれでもおかしいぞということになってしまうかもしれませんが、申しわけありませんが、そういうことでお願いをできればと思います。

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 これは文言だけの問題なのですが、少しだけ違和感を覚えたのが、溶け込み版の24ページ、③の上のところの下から2行目なのですが、この文章は「中で」というのが2回出てくるのです。例えば2つ目の「中で」を「求められる状況において」とかにしたほうがよいのではないかと。文言の重複を感じたのが1点です。

それと、25ページですけれども、聞いていて違和感を覚えたのが、1行目の「問題

がある」というところなのですが、当該権利を放棄することは、曖昧なまま判断することとなる問題があるでわからなくはないのですけれども、おそれがあるとかそういう意味なのかなど。そのほうが自然なのかなという感じがいたしましたので、これは御検討いただければよろしいかと思えます。

○長谷部委員長 御注意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。

太田委員、お願いします。

○太田委員 おそれがあるというよりは、争われている間に権利を放棄してしまいますとあったかなかったかわからなくなるので、曖昧なまま終わってしまうのは明らかなのです。それを問題と評価するかどうかという書き方をしてあるので、おそれがあるでもいいですが、おそれがあるとなるとまたニュアンスが変わるということは御注意いただきたいと思えます。

○長谷部委員長 御指摘どうもありがとうございます。そのとおりだと思います。

ほかにはいかがでございましょう。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 4 ページの3 番、ガバナンスのあり方の7 行目までの文章なのですが、同じことが2 回繰り返されている感じがするのです。微妙に言っていることは違うのですが、人口減少社会に的確に対応するため、資源に限られる中で、合意形成が難しいが、合意形成をきちんと果たすような役割が公共団体の役割だと、そこは仮にそうだととして、次にまた、人口減少社会において限られた資源が、地方分権の進展の云々という全く同じ文章が二度出てくるので、私は、これはここまでくどく言わなくても、例えば「人口減少社会に的確に対応するため」で飛びまして、「また」のところの「人口減少社会」を切って、「対応するため、資源に限られることや、地方公共団体の進展に伴い」云々で、第1 パラグラフのほうの地方分権の進展云々のところは外したほうがいいのではないかと。

ワープロミスではないでしょうけれども、こういう枕言葉を2 回言う必要はないのではないかと思えます。

○長谷部委員長 現状はこうだということから2 つちょっと性格の異なる課題が出てくるということですが、佐々木委員がおっしゃるとおり、まとめたほうがひよっとするとわかりやすくなるかもしれませんが、まとめると。

○佐々木委員 合意形成をきちんと、困難なところをやれという話と、その後は事務の適正性という話ではあるのですが、ただ、その背景とか枕言葉は1 つでいいのではないかと思えます。

○長谷部委員長 そうしたほうがわかりやすくなるかもしれませんが、かえって文章が長くなってわかりにくくなるかもしれませんが、ちょっとそれは工夫させていただけますか。どちらがわかりやすくなるかを比べてみたほうがよろしいような気がします。

○佐々木委員 もう一つ、最初の1 ページですが、2060年と2050年と数字があるから使っ

たということかもしれませんが、これはどちらか。2060年に8,700万人になるという50年後の予測がある。これはわかるとして、その次は何で40年後とあえておっしゃるのか。これはデータがあったからそうだと。

○長谷部委員長 これはデータを引いてきているので、勝手に10年を変えるわけにいかないのだろうと思いますね。申しわけありません。そこは御勘弁をいただければと思います。

ほかにはいかがでございましょうか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 細かいことを2つともう一つ、ちょっと大きな御相談です。

細かいほうですが、溶け込み版の1ページ目の下から2行目の「人口食い止め策」という、この人口食い止め策という意味がいま一つわからないので御検討いただきたいということ。

18ページの下⑥の4行目に出てくる「地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織」と、これでもいいとは思いますが、「地方公共団体の監査を支援する全国的共同組織」のほうがひょっとするとわかりがいいかもしれない。これはどちらでもいいかもしれないことなのですが。

もうちょっと大きなことでの御相談は、私どもの答申をどういう立場で書くかということに関係することなのですが、5ページの②の(a)基本的な認識のところ「連携中枢都市圏」という言葉が出てくるわけです。これは30次の答申を受けた後の政府が進めてきている施策を受けたものです。ですから、諮問を受けている私たちとしては、内閣総理大臣は当然こういうことは知っているのだから、その内容を説明する必要はそもそもないという理解の上に立って答申を出すというのもあるかもしれませんが、もし答申というものが同時に国民、一般が読むということもあるとするならば、簡単な説明を加える。もちろん参考資料がついているのであれば、それはそれでやる必要はないのですが、これはちょっと議論していただいて、工夫が必要かどうかという御相談なのです。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

最後の点ですが、境さん、これはまだ総会にかけなければいけないわけですがけれども、その後こういう形で出たときにはもう少しわかりやすいものをつけるということはあるのでしょうか。

○境行政課長 答申の概要ですとか、説明のポンチ絵風のものとかそういうものは一般の方々の理解に資するようなものは別途つくりますので、その中で連携中枢都市圏はこのような形で今、推進しているものということの中でわかりやすく説明することは可能かと思えますし、場合によってはここに注を入れるというやり方も考えられるかもしれません。

○長谷部委員長 わかりました。その辺も少し検討させていただければと思います。

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 細かい点なのですが、溶け込み版の18ページ、今、碓井先生が指摘された⑥全国的な共同組織の構築のところですが、本文の2行目のところに「監査の品質向上が図れるように」というのは、先ほど読まれているときに聞いていたら、ら抜き言葉のような印象がちょっとしたものですから、「図られるように」と「ら」を入れたほうがいいのかかと。

○長谷部委員長 私も何となくそんな感じがしました。

○武藤委員 なくてもいいのですが。

それから、住民訴訟のことについて反対意見があることはいろいろと記述されているので、反対意見がある人はこういうところも読んでいただいて、理解していただくことが必要かなと思うのですが、1点だけ確認なのですが、25ページの見直しの方向性の3行目からですが、「軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である」と書かれていまして、これはこれで、ここでの議論の体制はこういう方向なのだろうと思うのですが、具体的な方法としてどのようなことを考えているのかということをお教えしていただけたらと思うのです。国家賠償法との均衡ということでは、求償権の段階での話になるということは、住民訴訟の場合は第242条の3のところのいわゆる二次訴訟の手前のところですか。その段階で求償権のような形になりますので、この段階で判断しようとするのか。その辺の考え方を教えていただけると。そこまでは考えていないということかもしれませんが、この見直しの文章としては、見直すことが必要であると結構強い言い方をしていますので、どう見直すのか教えていただけたらと思います。

○長谷部委員長 この調査会としては、見直すことが必要であるというところまでだろうと思いますが。

○武藤委員 そうですか。例えば一次訴訟の段階で軽過失を免責にしてしまうと住民訴訟そのものが多くは成り立たなくなってしまうかなと思いますので、二次訴訟のところでしたね。

○長谷部委員長 その点も含めまして見直すということでございますので、そこはこの調査会の委員の先生方もそれぞれいろいろな御意見をお持ちだろうと思いますので、見直すということだと思います。

○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か。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 基本的な考え方の根本部分というか、細かなお話ではありませんで、1ページから2ページにかけての地方行政体制のあり方なのですが、何度も申し上げていることの繰り返しかもしれませんが、なぜ市町村だけ地方行政体制のあり方にこだわるのか。市町村を補完する都道府県の役割までは書いてありますけれども、私は、2ページの頭の

「市町村は」とその下の「さらに」まではいいとして、(1)に入る前にやはり都道府県においても人口減少の著しい地域もあり、都道府県の連携のあり方や、さらに都道府県制度そのもののあり方についても中長期的には検討すべきではないか。全体の答申のテーマが大きいので、地方行政体制といった場合は市町村制度だけを見ているわけではないと思うのです。そういう意味では、広域自治体である都道府県の役割も市町村の補完・連携云々だけではなくて、府県制度そのものも中長期的には見直すべきである。今回中身を書く話ではないのですが、基本的な認識としてはそこを見ているよというのが、私は、先ほど副会長がおっしゃったようなスタンスとしてはやはり必要ではないか。

○長谷部委員長 佐々木委員のお考えがそういうものであるということは私も承知はしているつもりではございますけれども、この段階でそういう話にはなかなかかなりにくいのではないかと考えているのですが。

ほかにはいかがでございましょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 純粋に文言の指摘でございます。溶け込み版の1ページの2の地方行政体制のあり方の上から3行目「住民に身近な基礎自治体であり、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村」と繰り返しになっていまして、この文言は工夫ができるのであれば工夫をしたほうがいいと思います。これは純粋に文章表現の好みの問題です。

同じく12ページの地方独立行政法人の活用のところで、最初の段落が非常に長くて、地方独立行政法人の活用というところに説明が入っていくのが一読するとちょっとわかりづらいので、例えば2行目のところで「外部資源を活用する場合には、地方独立行政法人の活用を制度的に可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる」として切った上で、地方独立行政法人の特徴についてこの原案をベースとして書くほうが少しわかりやすいと思います。これは私の文章表現の好みですので、事務局で御検討いただければと思います。

○長谷部委員長 それぞれどうもありがとうございます。何とかなるかならないか考えてみます。

ほかにはいかがでございましょうか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 文章表現の話が出ましたので、私が気づいたところを申し上げます。

17ページの②監査委員等の専門性を高める方策のところで、4行目の「外部から見ても専門性を有していることを分かりやすくすることも踏まえた仕組み」というのは何だか持って回り過ぎていて何を言っているのかよくわからなかったので、外部から見ても専門性を有していることがわかるようなとか、その程度でいいのではないのでしょうか。かなり持って回っているなという印象を受けました。

19ページの3段落目の2行目で「議会は」と出ていまして、その2行後の「議会は議会としての」という、議会は議会としてのというものが一固まりで形容詞的に使っているの

はわかるのですけれども、「議会は」がダブっている感じを受けますので、下は「議会は」は要らないのではないかと思いました。

もう一つ、21ページの小規模な市町村における議会のあり方のところで、「特に」で始まる第2段落目の一番後ろのところから「議会事務局の支援体制が小規模である」と書いてあるのですけれども、支援体制が小規模と言いますでしょうか。そこまで言ってしまうといけないということなのかもしれませんが、不備とか手薄とかそういう言葉のほうが日本語では普通ではないかなと私は思いました。

以上です。

○長谷部委員長 なるほど。最後の点は当たりさわりがあるかもしれませんが、少し。

○大山委員 それはわかります。体制が小規模というのはちょっとどうかなという気はいたしました。

○長谷部委員長 むしろわかりにくいように書いているかもしれません。済みません。少し検討させてください。

ほかにはいかがでございましょうか。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 2点ほど確認をさせていただきます。1点目は溶け込み版の2ページの上から2つ目のパラグラフ「さらに」のところなのですけれども、このパラグラフは主語がないので、そのパラグラフの2行目の「自らの」の主体がクリアではなく、これは市町村が主語ではないかと思いますので、ここは修正をご検討頂ければ幸いです。

○長谷部委員長 主語があったほうがよろしいという話ですね。

○勢一委員 恐らくこの「自らの」という趣旨は、各市町村が各市町村の業務の見直しだけでなく、広域連携を含めて、更なる工夫が求められるという文脈かと理解しましたので、御検討いただければと思います。それが1点目です。

もう1点は、溶け込み版の15ページのところでございまして、その上から2行目の最後のところです。「制度化された場合」とありますが、これは恐らくその前の段落で「手続きを制度化すべきである」と言う箇所を受けて、その手続きを制度化したときに対応可能だという趣旨は理解しています。これは現状でも、制度ができれば直ちに対応できるとか、あるいは制度がつくられときに早期に対応できるという意味で、制度化された場合というニュアンスではないかと思えます。そうすると、若干表現を加えて、それがわかるような形のほうが文章としては明確かと思いました。仮に制度ができれば、規模の大小にかかわらず、どの団体もきちんと対応することにはなると思いますので、その点の表現を御検討いただければと存じます。

○長谷部委員長 わかりました。ありがとうございます。

飯島委員はありますか。

○飯島委員 表現の問題を2点と、お許しいただけますならば、住民訴訟制度に関しまして少し申し上げたいと思います。

文言につきまして、一つは9ページの三大都市圏、①基本的な認識の最後の段落に「既存の任意の枠組み」という言葉がございます。関西広域連合も例示として挙げられているところに、「任意の」とされているのがどういう意味なのか、趣旨をお教えいただけますと幸いです。というのが1点目でございます。

もう一つは、19ページの議会招集に関して、1行目の「議会の招集については長に専属する」とありますが、「招集権」のほうがよろしいかと思いました。

住民訴訟制度に関しまして、蒸し返しになってしまうと申しわけございませんけれども、具体的な制度設計は開かれているということの確認がなされたと思います。例えば、軽過失免責なのか、限度額設定なのか、さらには弁護士報酬の問題なども含めて制度設計はこれからだということであるとは思いますが、特に、見直しの方向性の中で、「萎縮効果を低減させるため」見直すことが必要であると書かれております。この萎縮効果につきまして、前回、地方六団体のヒアリングの際に太田委員が質問をなさって、それに対する御回答があったわけですが、非常に失礼な表現ではございますが、私は、かなり落ち込んだといいますか、悩みを深めたところでもございまして、もう少しメッセージとして何か発することはできないだろうかと考えておりました。

当然のことですけれども、仮に軽過失免責ということになったとしても、違法行為を、危ないことを許すようなことではもちろんないのだと。それに加えて、今回の改正論議が平成24年の最高裁判決、特に個別意見を踏まえたものであることは、立法事実の一つとしてあるということに鑑みますと、裁判所に対するメッセージも盛り込むことはできないだろうか考えました。

裁判所はこれまでも違法、過失について判断を積み重ねてきましたけれども、今回、ガバナンス全体の中で住民訴訟を捉えるということで、とりわけ内部統制制度については長に権限と責任があるということが明確化ないし法定化されますので、その法律の執行の任を担う裁判所として、そういったことも含めた手続的統制の深化や審査密度の向上を図ってきちんと判断してほしいのだということをメッセージとして何か一言入れられないかと思いました。

住民訴訟制度検討会の報告書を改めて読み直しましたところ、裁判所に対するメッセージもある程度盛り込まれているように受け止めまして、そのような背景も踏まえて、発言さ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。

最初のところはいかがでしょうか。「任意」というのは法定のものではなくて、自主的な枠組みであるという趣旨だと思いますので、物すごくわかりにくいということでしたら、ちょっとそこは。

招集権のところは少し言葉を整理したいと思います。

最後の点はなかなか難しいかなと思っていまして、裁判所にこうしてほしいとって、

裁判所がどうするかというのは向こうの判断でございますので、果たして効き目がありそうなことなのかどうかも含めまして、なかなか難しい点があるように思います。

ほかにはいかがでございますでしょうか。

田中委員、お願いします。

○田中委員 文言として気になるという次元のところだけなのですけれども、見え消しの22ページ、下の赤い字の「議員のなり手不足」のところで、「少数だが高報酬の議員」という「高報酬の議員」というところが非常にインパクトがありまして、この前に議員の待遇面のこと、報酬のこととかは出てこないところもありますので、1つのアイデアで画期的なことだとは思いますが、なり手不足を解消するためですので、例えば人数を限った上で待遇面を見直すことも考えられるがとか、こういう感じの表現のほうが答申としては違和感のない表現かなとちょっと思いますので、御検討ください。

○長谷部委員長 ちょっとぎらつき過ぎていると。わかりました。

○田中委員 ここだけが目に飛び込んでくる。

○長谷部委員長 ほかにいかがでございますでしょうか。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 何度も主張していることを繰り返して申しわけないのですが、直した後のものですが、20ページ、真ん中より下に⑤議会活動に対する支援の充実がありますが、従来言われていることを繰り返している以上のことはないように思うのですが、あえて少し新しいものというか、多くの自治体では常識化しつつありますけれども、「議会活動に関する議員の研修の充実」はいいとして、その後、事務局職員の資質の向上あるいは共同設置も、今、議会図書室の機能の向上がテーマであるかどうか私はわからないのですが、そういうものをあえて入れるなら、「議員への研修の充実や」の次に、例として、法制担当部門を創設することやと。これが現場ではそれなりに私はいろいろ工夫をしている。もちろん置いているところもありますけれども、トレンドとしてはそういうものを置くことが議会活動に対する一つの支援の充実強化ではないかと思ひ、何度も申し上げましたけれども、もう遅いというのかもしれませんが、そういうものでもどうもない。これは議会図書館、図書室の専門の方もおられますので、逆に聞いてみたいのですが、ここであえて「議会図書室の機能向上」と入れるなら、入れるのは構わないのですが、時代の今の要請から言うと、議員立法の充実、審議の充実もありますので、法制担当部門などを創設することということも一つの例として並べたほうがよろしいのではないのでしょうかと理解しています。

○長谷部委員長 佐々木委員のお考えは前からそういうことであるということとは理解しております。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すでしょうか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 問題があるという意味での発言ではないのですが、溶け込み版の21ページの今の⑧小規模な市町村における議会のあり方の最後の段落に「小規模な市町村で単独で

の議会事務局の充実が困難な場合等においては、議会事務局や議会図書室の共同設置等を図るべきである」とかなり強く言っているのですが、どこで議論したかわかりませんが、議会事務局の共同設置というのは、そう言われてもなかなかできるものではないという話を聞くのです。そういう難しいことをあえて承知で我々がここで書くのがいいか。それとも、前の20ページの⑤のところでは既に書いてあることだから重ねてここでは書くことは控えるかちょっと御検討いただければと思います。

○長谷部委員長 わかりました。

ほかにはいかがでございましょうか。

そういたしましたら、いろいろ御意見を頂戴しまして、どうもありがとうございます。相当直さなくてはいけないかもしれないのですが、答申（案）につきまして、本日いただきました皆様方の御意見を踏まえまして、必要と考えられる修正を行う。そういう方向で検討させていただこうと思います。ただ、具体的な表現ぶりにつきましてはこれから畔柳会長、碓井副会長に御相談をさせていただきながら修正を行うということで、その修正後の答申(案)を当専門小委員会として第3回総会に提出をさせていただきたいと存じます。

まことに恐縮ではございますが、具体的な修正の中身につきましては、私のほうに御一任させていただいてよろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

それでは、そのようにさせていただければと存じます。

次回ですが、第3回総会を開催する予定でございますが、開催日時につきましては、今後調整をさせていただきます。開催に際しましては、改めて事務局から御連絡が行くかと存じますので、よろしくお願い申し上げます。

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。

年の瀬のお忙しいところ、どうもありがとうございました。