

平成22年11月5日

【久元自治行政局長】 それでは、定刻になりましたので、ただいまより地方行財政検討会議第二分科会の第7回会合を開会させていただきます。委員各位にはお忙しいところご出席いただきましてありがとうございます。

それでは、開会に当たりまして、鈴木副大臣よりごあいさつを申し上げます。

【鈴木副大臣】 総務副大臣を仰せつかっております鈴木克昌と申します。どうぞよろしく願いをいたします。副大臣就任して以降、初めてでございますので、きょうはぜひ皆さん方にご挨拶をさせていただきたいと思っております。

これまでいわゆる地域主権改革の推進ということで、地方自治の抜本的な見直しということで、委員の皆さん方には大変ご尽力をいただいております、このことをまず心からお礼を申し上げたいと思っております。いずれにしましても、昨今の申し上げるまでもありませんけれども、地方自治体の例えば経理等でいろいろと会計検査院のほうから指摘を受けたり、いろんな事象が続いておるわけでありましてけれども、それはやはり地方行政に対する国民、住民の皆さんの信頼を損ねるものだと、このように思っております。

そういう中で、今、ご議論いただいております監査制度等についても、ぜひひとつ真摯なご議論をいただき、ご指導いただければ大変ありがたいなと、このように思っております。あわせて、長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限ということも、あわせてご検討いただくということでございまして、このことにつきましても、私も小さな市でありますけれども、市長経験がありまして、具体的に私もそういった、遭遇というところとあれですけれども、非常に経験もございまして、ぜひそのことについてもよろしくご議論をいただきたいと思っております。

どうぞ諸先生方も委員の皆さん方もお忙しいと思っておりますけれども、ぜひこういった会を通じ地域主権の、少しでも地域の住民の皆さんの期待にこたえるべく、ぜひよろしく真摯なご議論をいただきますようお願いを申し上げまして、意を尽くしませんけれども、私からのごあいさつにさせていただきます。どうぞよろしく願いをいたします。

【久元自治行政局長】 それでは、以下の進行を主査の碓井先生、どうぞよろしくお願い申し上げます。

【碓井主査】 碓井でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

まず本日ご出席をいただいております本会議の構成員をご紹介申し上げたいと存じます。
横尾俊彦多久市長でございます。

【横尾市長】 どうも恐れ入ります。

【碓井主査】 斎藤誠東京大学教授でございます。

続きまして本日の分科会の出欠についてでございますが、藤谷専門員がご欠席となっております。また、石原構成員は若干おくれてご出席の予定でございます。

本日は「住民訴訟と議会の議決による損害賠償請求権の放棄及び監査制度の見直しについて」を議題としたいと考えております。それでは、提出資料1につきまして事務局からご説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。それでは、資料1に基づきましてご説明を申し上げたいと思います。

「住民訴訟と議会の議決による損害賠償請求権の放棄について」でございます。このテーマにつきましては6月の第3回の当分科会におきまして、ご議論いただいたわけですが、その際には論点①でございますように、継続中の住民訴訟に係る損害賠償請求権等について、放棄することを制限するという方向での議論がなされたというふうに理解しているところでございます。本日、この論点①につきましては、そのような制限をするとした場合に以下の点、細かい論点を挙げてございますが、さらにどう考えるのかという点についてご議論いただければということで、論点①を挙げさせていただいております。

検討のポイントというところで、細かい論点を挙げさせていただいておりますが、まず1つ目の○でございますが、放棄を制限する前提といたしまして、そもそもこういう請求権の放棄の行為主体をどのように考えるべきかということをご挙げていただいております。放棄は長による執行行為を要すると考えてよいのか、あるいは、議会の議決のみで放棄できると考えるのかということでございます。ご案内のとおり、後述もいたしますが、判決も分かれている状況でございます。

2つ目の○でございますけれども、この場合、長の執行行為を要するとした場合に、制限の対象となるのは、期間中の制限でございます。一定期間の制限ということでございますので、議会の放棄議決という時点で考えるのか、あるいは、長による執行行為、この時点で考えるべきなのかということをご挙げていただいております。

それから、3つ目の○でございますけれども、条例の形式で損害賠償請求権を放棄する

場合については、どう考えるべきかということ挙げさせていただいてございます。神戸の事案がまさにそうだったわけでございますけれども、条例において一般的に損害賠償請求権を放棄する旨の条例を制定するということがあり得るわけでございます、この場合には仮に一定期間放棄ができないという制限を加えたといいたしましても、こういう条例を制定すれば継続中の放棄の制限を免れることができちゃうのではないかとということでございます。この場合には、条例に基づく放棄の意思表示なるものを観念し、これを制限すると考えるべきかどうかということ挙げさせていただいてございます。

次の○も同様の内容でございます、条例形式の放棄も制限するとした場合に、改正前に制定された条例の一般的な放棄についての規定の効力は、否定あるいは停止されると考えるべきかということを書かせていただいております。

それから、次でございますが、継続中の概念に単に住民訴訟の段階のみならず、その前提となる住民監査請求の段階も含めて考えるべきかということ挙げさせていただいております。

それから、最後の○でございますけれども、現在、継続中の住民訴訟に係る放棄の議決の有効性については、高裁レベルで判断が分かっている状況にございまして、最高裁判所の判例が出ていないという段階でございます。こういう段階でこのような制度を導入することを、どう考えるのかということ挙げさせていただいております。

資料でございますけれども、6ページをご覧くださいと思います。権利放棄の議決について有効と判断したもの、無効と判断したもの、事案として神戸の事案を挙げてございます。上は議決を無効と判断した事案でございます、これは左の事案の概要にございますように、外郭団体に対して支出した17年分、18年分の補助金委託料に係る判決でございます。下の事案については、同様の神戸の20の外郭団体に対して出した補助金についての19年分、20年分の支出についての判決でございます。上でございますけれども、先ほど申し上げましたように、議決を無効と判断したわけでございますが、判旨をご覧くださいますと、下から6行目あたりでございますけれども、アンダーライン引いてるところでございますが、「権利を放棄する旨の決議は、議決権の濫用に当たり、その効力を有しない」と、下から3行目でございますが、「損害賠償請求権、不当利得返還請求権の放棄をするためには公益上の必要その他合理的な理由が必要であるというべきだ」として

いる。ほぼ同様の事案について同じ大阪高裁の判決でございますが、本年8月に出された下の

判決でございますけれども、アンダーラインが引かれている下から3行目ぐらいでございますが、「個別的請求権の放棄の可否は、住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられているというほかはないのであって、公益上の必要なる概念を入れる余地はない」と、上の判決とはかなり異なった判断を示しているということでございます。

右、7ページでございますけれども、権利の放棄に長の執行行為を要するか否かということにつきましても、高裁の判決分かれているわけでございますが、これも同様に大阪高裁の神戸市の事案でご覧いただきたいと思いますが、執行行為を要するとした事例といたしましては左の下でございます。21年11月27日の判決でございますが、下から5行目でございますけれども、「議会が権利の放棄を決議したとしても、また、それが条例の形式でされた場合であっても、執行機関による放棄の行為を待たずに、当該決議によって直ちにその対象となった権利について、放棄の効果が生じ、同権利が消滅するということができない」としたものに対しまして、右側でございますが、同じ大阪高裁の22年8月の判決でございますけれども、「議会の議決以外に執行機関の執行行為を要するものではない」という判断を示しているということでございます。

次に10ページをご覧いただきたいと思いますが、論点②として挙げさせていただいてございますのは、判決確定後の損害賠償請求権等の放棄についてルールを設けるとすべきか。設けるべきであるとした場合、その要件・手続をどのように考えるべきかということでございます。改正のイメージとして挙げさせていただいてございますのが、地方自治法の243条の2第8項、これは会計職員等の損害賠償責任の免除要件でございますけれども、「損害が避けることのできない事故その他やむを得ない事情によるものであることの証明を相当と認めるとき」といったような要件でありますとか、あるいは、232条の2の寄附等の要件、こういったものに準じた規定を新たに設けるという改正のイメージが、考えられるのではないかとということを書いてございます。

検討のポイントということでございますが、最初の○でございますけれども、これは先日、当分科会で示された意見を記述しているものでございますが、そもそもこうした確定後の放棄についてルールを設けるかどうかということについては、判決確定後については「議会が政治的・政策的な観点から権利放棄することはあり得ることであり、これを制限すべきではないと考えるべきではないか。このような考え方に立てば、長の責任要件に軽過失を含むという現行の解釈と整合的になるのではないか」という考え方を最初に記述させていただいてございます。

次の○でございますけれども、改正のイメージのような規定を設けることとした場合と
いうことでございますが、その場合には、2行目でございますが、「新設される放棄の規定
が優先適用され」て、96条1項10号の適用によって放棄をするということは、排除さ
れると構成されるということになるのではないかと。そうしますと、現行法に比して議会
の判断が一定程度制約されるということになるわけでございますが、このことについてど
う考えるかということを挙げさせていただいております。234の2、8項というものを
挙げさせていただいておりますが、これは会計職員の賠償責任の免除要件でございま
すけれども、これは現行規定の解釈といたしましては、この243の2、8項の免除とい
うのは賠償命令前になされるものであって、命令後は96条1項による放棄ができるとい
うのが、私ども今までとってきた解釈でございまして、今回、新設するとしたら、これと
は異なる構成になってくるのではないかとということ、2つ目の○で書かせていただい
ているということでございます。

それから、3つ目の○でございますけれども、このような放棄の特例を設ける場合に、
一般債権と異なる取り扱いをするということについて、合理的な説明をすることができる
かということ、挙げさせていただいております。

最後の○でございますけれども、何らかのルールを設けるべきした場合には、その放棄
の主体を長とすべきなのか、あるいは、代表監査委員といった長とは異なる機関が、放棄
するすべきなのかということを書かせていただいております。それから、243の2、
8項に準じた要件というものを書く場合に、長の放棄の要件となるのか、議会の議決の要
件となるのかということを書かせていただいております。これが10ページの論点②と
いうことで挙げさせていただいたものの説明でございます。

次に15ページをご覧いただきたいと存じます。15ページは論点②とはやや方向性が
逆の方向での論点ということで書かせていただいておりますが、本会議での議論も踏ま
えて記述させていただいております。これは権利の放棄の制限のほかに、長の責任の要
件にむしろ以下のような制限を加えるべきではないか。長の責任を制限するような要件を
新たに加えるべきではないかということでございます。例えば長の責任は「故意または重
大な過失」があったときについてのみ賠償責任を負うということにするということは考え
られるか。あるいは、②でございますが、長の賠償責任の範囲について一定の制限を設け
る、上限を設けるということが考えられるかということでございます。

検討のポイントでございますけれども、①につきましては、国家賠償法では故意・重過

失のときに職員に求償できるとされているわけでごさいます、この趣旨は職員の職務執行の萎縮防止にあるとされているわけでごさいます、これは長の賠償責任についても同じように考えることができるのではないかということを書かせていただいております。次に2つ目のポツでごさいますが、海外の事例、後ほどご覧いただきますが、ニューヨーク州の納税者訴訟制度というのを見てみたわけでごさいますけれども、この場合でも長個人の責任というのは共謀、詐欺、個人の利益のためといった要件が課されているということでごさいます、こういう例についてどう考えるのかということを書かせていただいております。ただ、一方で逆に3つ目のポツでごさいますが、長は地方自治体の事務について広範な権限を有し、みずからの判断と責任で執行する義務を負っているという以上、責任を軽減する理由はないと考えるべきと、こういう考え方もあるだろうということで、3つ目に書かせていただいております。

②につきましては、まず賠償責任の範囲を制限する場合に、先日も話題になりましたが、会社法425条に準じて年収の数倍の額を限度とするということが考えられるかということでごさいます。次のポツでごさいますが、これも先日の議論に出てまいりましたが、会社法425条といっても、立法の例があるといっても、数も乏しく根拠も必ずしも明らかではないのではないかという議論もあろうということを書かせていただいております。それから、最後のポツでごさいますけれども、このような制限を加えると地方公共団体に生じた損失・損害が、完全に補填されなくなるということでごさいます、これをどう考えるのかということを書かせていただいております。

17ページでごさいますけれども、アメリカの納税者訴訟制度の例といたしまして、ニューヨーク州内の地方公共団体の納税者訴訟制度を挙げさせていただきます。訴訟の主体としまして、ここでは地域内に1,000ドルを超える評価額の不動産を所有し、財産税を課税され納税されているということが、訴訟主体の要件になっているということでごさいます。一方、日本の住民訴訟制度はご案内のとおりでごさいます、住民であれば特に納税者である必要はないという制度になっているということでごさいます。一番下の長個人の賠償責任でごさいますが、先ほどお話し申し上げましたように、共謀・詐欺・個人的利益誘導の動機に基づいた行為について、責任が問えるという規定があると。日本の場合には故意・過失ということになっているということでごさいます。

私からの説明は以上でごさいます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

決、これは7ページの下の点線で囲んだところに出ております。96条のこの最高裁の立場は、おそらく96条の議決の中にもさまざまなものがありますが、その中で権利放棄の議決といったようなものは、やはり自治体内部の内部的な意思表示であって、それが外に効果をあらわすには別途執行行為が必要である。そういう立場に立っていると考えるので、そういたしますと、その執行行為というのがやはりあるのだということを前提に、考えるということになるのではないかと、これが3点目の指摘です。差し当たり以上です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

斎藤教授からご指摘いただいた点について、ほかの参加者の皆様、ご意見等ございますでしょうか。

先ほど最高裁判所が上告不受理にした例があるというご指摘ございまして、それは最高裁判決を待つのがいいのかどうかという論点にかかわるわけですが、たしかあれでしたかね、久喜市の事件も上告不受理の処理だったんでしたかね。

【斎藤教授】 そうですね、よろしいですか。

【碓井主査】 はい、どうぞ。

【斎藤教授】 久喜市の場合は放棄を有効と認めるという高裁判決に対して上告不受理なので、事案としては有効ということを前提として事案の解決、その事案の解決を図った。しかしこういう理由で議決が有効だとか、無効だというような実質判断は全然示してない。それに対して神戸市の平成21年12月20日の最高裁の決定は、これは損害賠償を認めた高裁の判断を、その後に議決で放棄があったにもかかわらず、高裁の結論を是としている。ですから、放棄議決がなされたにもかかわらず、損害賠償は認めたということになります。ただ、ここでも理由は示していない。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかにかがでございませうか。できれば斎藤教授のご指摘の点であれば。

【横尾市長】 じゃ、関連でよろしいですか。

【碓井主査】 どうぞ、横尾市長。

【横尾市長】 今日はオブザーバーで参加させていただいているつもりでしたけど、実は、今、大事なところに触れていただいたので、率直なところで一言述べたいと思います。今ご引用いただいた7ページの参考、点線囲いの中の最高裁昭和28年6月12日第二小法廷の議決が多分根拠だと思いますが、いろんな行政行為を執行するに当たって検討する際に、実際に、私自身も経験したことがありますけど、「では、議会の議決はどこまでの重み

があるのか」となると、この四、五行で書いてある内容を踏まえて考えますと、議会の議決は法人の内部の意思決定にすぎないのであって、効力を大して有しないというふうな位置づけで書いてあるわけでございます。そして、最後のほうは全く無意味とも書いてあります。こうなると議会とは一体何ぞやということがいつもついて回ります。仮に大きな事業とか予算を伴うことに関しましては、財務規定にもよりますけれども、ほとんどすべては法に基づいて議会の議決を得て執行されています。

ただ、その結果やその過程を住民訴訟で訴えられて、損害賠償請求とかになったりするのですけれども、この辺について、昭和28年の最高裁議決に関しては、例えば総務省でもこれまでの行政の中で、これがもう1つのメルクマールとして、不動のものとしてやっぱりいろんなことに対応されてきているものなのか、やっぱり時代とともにこれは少し考えて、議会の議決の意味を今後勘案していくような時代になっていくのか、その辺はどのようなニュアンスで捉えておられますでしょうか。そのことは、ひいては本会のほうの実は議会の重要性とかのかかわりということも関連するのかなと感じております。

【碓井主査】 どうぞ、安田課長、お願いします。

【安田行政課長】 ご質問に的確にお答えできるかわかりませんが、96条の各号の解釈といたしまして、私ども伝統的には、伝統的という言葉がよろしいかどうかなんです、この最高裁判決と同じように、96条の執行行為の前提として議会の議決があると。長の執行行為というのは契約の場合はもちろんでございますし、権利の放棄の場合にも長の執行行為が必要なんだというのが、今までの私どもの内部での解釈はそういう形で行ってまいりました。ただ、最近におきまして、今回、改めて問題提起させていただいておりますのは、最近におきましてこれと異なる判断をする高裁判決が相次いだということがございまして、改めてこの点についてどう整理すべきかということで、今回、問題を提起させていただいたということでございます。

【碓井主査】 今の点、せっかく横尾市長さんからご指摘があったんですが、7ページの一番最後のかぎ括弧を見ますと、「市長が市議会の議決に従って執行した場合、その行為は市の行為として効力を持つに至るから」ということで、その段階では例えばそこに書いてあるように議決が瑕疵があって無効であるということは主張できますよと、この判決は言っていると思うんですね。ですから、その執行行為があるまでは議会の議決のみをとらえてとやかく言うことはできない、こういう趣旨のことを判決は言っているかと思いますが、それではなお横尾市長さんの議会の重みを考えたときに、何かご不満があるというか、

実態と違う、そういうご趣旨なんでしょうかね、ちょっと……。

【横尾市長】 いえ、不満があるということではなくて、今のご説明の確認をしたかったのが第1点です。もう一つは本会のほうで議論になっている議会の招集権や議会の位置づけ、議員の職責の位置づけ等かなりこのこととも関連するのかなと思います。いわゆる責任ということで、そこでかかわってくるのかなと思います。そういった意味でお尋ねしました。

【碓井主査】 はい、どうぞ、斎藤教授、お願いします。

【斎藤教授】 今、横尾市長ご指摘の点についてですが、確かにこの判決や通説的な考え方をとりますと、議会の議決はあくまで内部行為ですから、この判決が言っているのは、それに対して住民が直接住民訴訟を起こすとか、あるいは、議決を行政訴訟の対象にすると、これはできないという前提になっている。横尾市長おっしゃるのは、議会がこういった形で議決する。これはチェックをかけている、執行部の行為に。チェックをかけているというときに、例えばミスがあったとか、あるいは、首長部局と同じような方向で住民訴訟を無にしてしまう。そのようなことをしたときに議会の責任が問われてなくていいのか。確かにそこは現行法だと抜けているところだと言えます。ただ、判決や従来の実務は外部に示される行為が別途あるから、そこをとらえて住民や利害関係者は訴訟を起こせばいいという考え方だと思います。

【碓井主査】 ほかに先ほどの斎藤教授ご指摘の点でも結構ですし、それ以外でも何かございましたらお願いいたします。

本日の参加者の理解を共通にするためにあえて確認なんですけど、1ページで言いますと「条例形式の放棄」と書いてあるんですが、この条例形式の放棄というのがどういうことを意味しているのかということについて、ちょっと事務局からご説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 2つあると思うんでございますけれども、そもそも96条では15号で「法律もしくはこれに基づく政令または条例に特別の定めがある場合除くほか権利を放棄すること」と書いてございまして、条例に定めがある場合にはこの96条の議決を改めてとる必要はないということを明らかにしているということでございます。従来、典型的にこの想定される条例として大体イメージされておりましたのが、8ページにございませうような債権管理に関する条例でございました。例えば東京都の関係がその上にございませうけれども、13条ということで権利の放棄とございますけれども、知事等は一定の場合には損害賠償請求権等を放棄することはできるという規定がある。これに基づいて放棄す

出てくるのではないかということです。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

今の点はかなり込み入ってくるんですが、この辺は少し地方公共団体の財務に詳しい皆様方から、むしろご説明いただいたほうがいいかもしれませんが、議会の放棄について制限が働くということに仮になったとしますと、その議決がなされたときには、首長はその議決が違法なものときは、長と議会との関係のあの規定を活用するという、またそれが出てくるということになりますかね、違法な議決だという。

【斎藤教授】 そうなりますね。ですから、違法な、つまり議決してはいけないという法律上の規定が置かれたにもかかわらず、議会が議決するということになると、長は再議を求めなければならないということですね。ただ、実質は例えば現首長の損害賠償請求権を、放棄しようとして議会が議決しているのに、首長がそれに対して義務があるからといって再議を求めるかという、何か非常に疑問になるような……。

【碓井主査】 架空の議論でありありがとうございますというところですね、現職であればそうおっしゃると思うんですね。

【斎藤教授】 はい。

【碓井主査】 これ、地方公共団体の方どうですかね、こんな議論は架空の世界であまり意味のないことですかね、どうですか、石川さん、いかがですか。

【石川市場長】 市民感覚からいったときに、今回、今これもめているのは例えば条例形式で放棄するというのは、要するに行政執行上、便利な方法をとるためにと。一々議会にかけずして、要するに首長に専決を与えているという考え方に基づいていますよね。ところが問題が起きたのは神戸の判決のように、想定外のイレギュラーな行為をしたものということなので、それを両方ともクリアしていくというのを考えるのは非常に難しいんだろうと思うんです。じゃ、今、住民訴訟が行われて、住民も私財を投げ打って訴訟を起こしているということと、住民訴訟する市民の権利というふうに考えたときには、一般的な市民の視点から見れば、長であっても、議会であっても、継続中についてはストップをしてほしいという感覚なのではないか。これ感覚論で申しわけないですけど、そういうふうに思います。

それと、また放棄の議決をしてしまったときに、先ほど横尾市長がおっしゃっていたんですけど、損害賠償が先ほど自治体という組織の内部の意思決定だということであれば、どうして長にだけ損害賠償が求められる法制になっているのかなど。であれば、議決をし

た議員の責任というのはどうなるんだろうというのも率直な疑問です。

【碓井主査】 言葉が適切かどうかわかりませんが、少なくとも共同不法行為ぐらいのものであって、これは私どもの検討会議で時折議題になったところですが、議会の構成員の責任を問えない仕組みというのが、問題だというご指摘はあったかと思いますが、遠松課長、何か今のこの放棄の議決について何かご発言ありますでしょうか。

【遠松課長】 そうですね、東京都の債権管理条例が事例として出されていましたが、これは債権の放棄というものを、いわば執行機関である長の権限でできるようにしたものでございます。その経緯なんですけれども、そのときも議会で議決するものについて、長の判断でいわば議決を経ることなく、私債権を放棄するというような規定をつくったことについては、さまざまな議論がございました。このときは、長の損害賠償の請求権について、どうすべきかということについてはもちろん想定はしていませんでしたが、それまで私債権の放棄については1件1件個別に議会の議決に付さなければいけないということで、適切かどうかわかりませんが、事務的にも大変だということもあって、ずっと事実上回収不能な債権が放棄されず根雪のようにたまっていた状況がございました。

それらについて、やはり適正な債権管理を進める上で、何も処理を進められないものについては、しっかりと説明した上で進めなければいけないだろうということで、事務手続をある意味簡略化すると同時に、一方で放棄するに当たっても、やはりこれは一部議会の議決を経るべきことを、それを経ないような形にしましたので、その放棄の基準といったものも明確に示しました。そうした基準もあわせて示すことによって、知事の判断で放棄できるというような形で理解をもらい、個々放棄したものについては議会へ報告をして、その経過については説明をして、議会でその審議をするというようなプロセスをとることで理解をしてもらいました。それによって、回収不能の私債権というものについてかなり放棄が進んで、たまっていたものは少しずつなくなりつつあります。そういった意味で、知事の判断で債権を放棄するというものについては、単純に規定をつくるだけではなくて、ある程度基準であるとか、そういったものをはっきりしない限り、理解を得るのは難しいかなというふうに思っております。

【碓井主査】 ほかに何かございませんでしょうか。はい、どうぞ、斎藤教授。

【斎藤教授】 今の点について補足が1点ですが、そういった通常の債権について専決にゆだねるということは、それは条例によって逐一議決を得る必要がないものについてという、これはそういった軽微なものについては、自治法自身が認めているし、問題はない

と思うのですが、今回、論点になっていることについて、例えば条例で住民訴訟継続中の債権については、長の判断によって放棄することを認めるという条例があるとすれば、これは検討の方向の考え方としては、それはもう違法議決と同じではないんですか。条例という形をとるとしても。

論点②について一言だけ申します。論点②の10ページ、それでは、判決確定後はどうするのか。改正のイメージが出ていまして、そこで検討のポイント、改正のイメージでは会計職員の免除要件に準じたような規定を考えてはいかがかということが載っています。その検討のポイントの考え方ですが、先ほどの事務局のご説明ですと、現行法の解釈として会計職員の免除、これは長がこういう要件を満たしていると判断して、初めて会計職員の責任を解除している。ところが、事務局、総務省の解釈では、これと議会による放棄は別途ある、別のルートしてあるんだと。つまり会計職員の責任についても議会が議決すれば、これはオールマイティで要件を問わず免除されるんだという解釈ですね。これは長が専門的な判断からして、この免除に該当するかどうかを判断して免除に該当しないとしたものについても議会が議決しさえすれば、それはもうフリーハンドだというのは、これはちょっと現行法の解釈としても、おかしいのではないかというのが印象です。

それは何につながるかといいますと、検討のポイントの○の2つ目です。改正のイメージのような規定を設けた場合に、この場合には判決確定後に制限的な要件を設けた上で、長の責任を免除することはあり得るべしと。しかし、そうすると、現行法に比して一定程度制約される。つまり現行法ではやはり議会が全能で、要件なしで放棄できるということを前提にした記述になっています。しかし、これはやはり議会が政治的な代表として、そういう債権は要らないと、どういう債権であれ、もう要らないと判断した以上はオールマイティだという解釈は、現行法上の解釈としても極端ではないか。下級審の判決の中にはこういった議会の議決について、やはり公益上の要件が課されるとしたものが、傍論ではありますが、そういうものを述べたものがあります。むしろそちらの方向で考えるべきではないでしょうか。ですから、そうすれば、公益上の要件ないし、より厳しい条件を課した上で、制限するということは出て来得るのではないかと考えます。

【確井主査】 これは、事務局、先ほどご説明あったことの繰り返しですが、一応、確認させておいていただいて、大分、斎藤教授と見解が、現行法の理解について異にしているようです。

【安田行政課長】 私ども現行の243条の2の8項の解釈といたしましては、8項の

規定する手続による免除というのは、賠償命令の前の手続であるというふうに解釈しております。賠償命令後においては本項の規定による免除はできないという解釈をとっております。賠償命令後においてはむしろ権利を放棄する場合には96条1項であるし、あるいは政令の171条の7という規定が別にありますので、それで免除ができるのであるというように解釈をとっております。同旨が逐条解説など、これは松本さんの逐条解説などにも載っているということでございます。

ただ、ここで2つ目の○で書かせていただいたのは、仮に現行法でそのような解釈をとっていたとしても、こういう新しい規定を置くということになれば、それはやはり96条の1項の適用を排除するような形で置くことしか、考えられないのではないかという趣旨で書かせていただいたということでございます。その場合にもう一つご指摘ございました現行法に比して制約されるというところで、現行法フリーだという立場で書いてあるということでございますが、これは、確かに判決が分かれていることは認識してございますが、明確な規定というのがないということで、このような形で書かせていただいたということでございます。

【確井主査】 今の点については私もある見解をどこかで発表したか、あるいは、意見書で書いた記憶がありますが、それはあえて申しませんけれども、いずれにしても、解釈はわかる。つまり96条1項10号の適用に当たって、現行法において一定の制約があるのかどうか、これはそれなりの論点として、当然、現在でもあるということだろうと思えますね。

ほかに何かご意見等ございますか。じゃ、ちょっと先ほど齋藤教授からお話のありました点で、齋藤教授の問題提起に直接関係するかどうかわかりませんが、要するに第三者に対する損害賠償債権、あるいは、損害賠償請求権というものと、長に限定するのがいいのか、地方公共団体の職員に対するものと区別すべきかというのは、住民訴訟の中ではやはり問題としては本当は残っているはずだという気がしないでもないですね。今、4号請求訴訟について見ますと、全部一括していわゆる賠償請求をせよという行為を求める訴訟形態になっているわけで、直接、賠償責任を負うものを被告とする訴訟形態にはなっていないわけですね。ですから、例えば談合企業が地方公共団体に損害を与えたという場合にも、被告となるのは談合企業ではなくて執行機関であると。執行機関が談合企業には損害を与えていないと、被告として争っているのは変なことですが、そういう形態になっていまして、そういう形態がいいかどうかということについても、ご承知のとおり、世の中ではご

意見もいろいろおありのようだというのですが、そういういろんな中で第三者に対する損害賠償請求権と、いわば地方公共団体の内部といいますか、その損害賠償責任を負うべきだとされているものとの間で手続とか、さまざまところで区別をすべきかどうかというのは、やはり1つの論点かもしれません。ですから、損害賠償責任のところだけで区別できるのがいいのか、あるいは、手続を含めて議論すべきかというのも、やはりこれからの議論で詰めていく必要があるのかなという気はいたします。

どうぞ、私、勝手に申し上げましたけれども、ほかの皆さん、武川課長、何か地方公共団体の仕組み等でご意見ありませんでしょうか。

【武川課長】 いろいろと、今、話が出ましたけれども、私の市においてはやはりこのような住民訴訟というのが、こういう小さい市におきますと、ほとんどないんですけれども、当然、私たちもそういうことの中で公務員として実務を行っている中で、やはり執行に関してはお金というのはやはり公金ですから、その辺、常に無駄な支出はしてはならないという考えで、執行はしてきておりますけれども、場合によると、住民訴訟の中には、職員の法の解釈の違いによって故意ではなかったとしても、職員の責任が問われたりとか、最終的に裁判所の判断の中で、過失はないということで責任が否定されるケースとか、中にはいろいろと監査の結果をもっても、こんなものはどうなのかという内容のものもあるのではないかなと思っているんですが、基本的にはやはり判決の結果を心配しながら、公務を行うということについて、やはり公務の停滞ということも考えられますので、職員の立場から考えますと、早期に解決できるものは解決していただきたいと、そういうふうに思いますけれども。

【碓井主査】 ほかにご発言ございませんでしょうか。

ちょっときょうの議題から外れてあれなんですけど、せっかく横尾市長さんがいらっしゃるのでお尋ねしたいんですが、今の仕組みでは4号請求訴訟で住民が勝訴しますと、例えば横尾市長個人の損害賠償責任を追及する場合を考えますと、多久市長、横尾俊彦に対して損害賠償請求をせよという判決が出ることになりますよね。しかし、多久市長の椅子に座っているのは横尾さんだという、これは市長の感じとして機関と個人と区別するという建前なんですけど、第二段階訴訟のときは代表監査委員が登場するからいいんですが、多分、最初のときは代表監査委員が登場することがなく、それは横尾市長としては別に違和感ないですかね。多久市長横尾が、横尾個人に対して損害賠償請求せよという、文書で請求をするというんですがね。

【横尾市長】 実はこちらが市長になってから最初に受けた首長セミナーというのがありまして、その一番最初の講師は弁護士さんでした。その講話内容はまさにこのことでした。そして、判例を示されまして説明があったわけですね。そのイントロの冒頭でどんな話があったかといいますと、ほんとにいつでも訴訟される状況で、場合によったら億単位、そして、あなたが死んでも家族は負債を継続していくこともあり得るといふ今の判決・判例の中で、よくぞ皆さんこんな立場になりましたねということでした。半ば皮肉を込めて今の法体制の不備への指摘も込めて、そんなイントロの講話があたのです。実際、幾つかの判例を見ていくと、やっぱり、今、座長からのご指摘のように、たまたまその職にある者がその任をすべて負わなければならない、その職責も果たさなければならないという意味でかぶるわけですね。

それを、よりフェアにしていくには、1つの方法として、先ほどもちょっと触れましたけど、議会の議決が途中で関わるわけですね。だとしたら、その議会の議決とは何なのかとなります。公の二元代表制で住民の代表として選ばれて、議決機関であるという位置づけなのに、その議決が先ほどの判例のように、あまり意味がない内部の機関だと言われたら、では、議会とは一体何なのかということになります。内部機関であり意味がないなら、もう議会に付すことなく、自分の判断でやっていいのではないかとこともあり得るわけですね。でも、やはり民主主義の制度の中で、議会制度もちゃんと法律にありますので、予算議決あるいは決算認定などすべてお諮りしているわけですね。しかし、一部ご不満の方からすれば、それはおかしいとなる。損害があるんだから賠償せよということになるわけですが、やっぱりこの辺は非常に微妙だなど、混乱するなということを感じます。

ですから、先ほどのご説明の中でもありましたけれども、最高裁の判例が確定的でない中で高裁の論が少し分かれているというのは、人の世の社会の人間感情の秩序の問題と法体系の秩序の問題、両方あると思うんですが、やはり不安定さが残ってよくないなという印象を持っております。今はまだ判例を示す状況でないということであれば、仮にこういった法体系を完成させようという法的なビジョンとか、こういったプリンスプルは必ず守るべきだということを、国家、あるいは、三権分立の中で言いますと司法として示さないことには、最高裁の判例を待つまでわからないということでは、やはり行政マンも責任を持って思い切った行動もできませんし、今のご指摘でも私にわざわざご質問があったように、首長や執行機関の長に当たる人たちは、英断を持ってやるというのはなかなか難しいと思うのです。ですから、ぜひ高裁レベルの議論を収束させていただいて、日本国として

はかくかくかような事案については、このようなプリンシプルでこのような法的な措置を講じるということが、明らかであることが大切じゃないかなという印象を強く持っているところでございます。

【碓井主査】 それでは、今まであまり深く議論してないと思いますが、論点②の10ページにございます論点②の要件、何らかのルールを設けるとした場合の要件の議論、それから、さらには後ろのほうの論点③15ページに出てまいります、この一定の賠償責任のほうに制限を加えるという論点が出て、これ、両方合わせてどうぞご自由にご発言をいただければと存じます。

【斎藤教授】 それでは……。

【碓井主査】 どうぞ、斎藤教授。

【斎藤教授】 論点②のほうについては先ほど関連して申し上げました。そこで論点③についてだけ簡潔に意見を申し上げたい。論点③15ページで長に対する損害賠償請求権自体を制限すべきではないか。これは先ほど横尾市長のご意見ですと、1つには議会の責任というのを考えるか。考えて改善を図るんだというのが1つですが、もう一つがこちらです。長のほうの責任をもう少しストレートに制限すべきではないかと。確かにその後の資料で説明ありましたように、そもそも国の場合はそういった公務員の個人責任、ダイレクトな個人責任を認めていない。19ページ、資料ありますように、そして、その求償についても損害賠償を支払った国から公務員に求償するに当たっては、故意または重大な過失に限っている。このところの3つ目の○はちょっとそのままでは説明が通らない。何か誤記か、あるいは、ちょっとわかりにくい表現になっていますが、いずれにせよ、公務員に対して萎縮しないようにということで、求償についても重過失に制限している。公務に軽過失ぐらいはつきものだという説明がなされることもあります。

それに対して自治体の場合には住民自治、あるいは、住民による直接の財政統制を重視して、長についても責任を設けている。そういうことからすると、重過失に限るのはどうか。これは両方の考え方があろうと思います。1つには自治体の場合、特別に認めているんだから限るべきだという議論は確かにあろうと思います。ただ、そのためには、それを議論するには、前回も出ていましたように、ほんとうに長に対する責任、過失の判断が厳しいものなのか、最高裁も含めて。9ページの一番下のポツで前回の議論で出ていますが、過失で見逃した、それによって多額の損害賠償が来るというのがそんなにあるのか。最高裁による判断も厳しいのかというのを、もう一度チェックする必要があると思う。今回、

その資料が出てきてませんですけども、主たるケースにおける過失判断について、どう考えるかというのがなお残ろうかと思えます。

それから、15ページの検討のポイント①・②共通で、3つ目の黒ポツで長にはこれだけの権限があるんだから制限する理由はないと、こういう論点が出ています。これはこの時点でのこの論点というだけではなくて、住民訴訟を新たな二段階訴訟、二段階の訴訟にかえた自治法改正のときに、こういった制限はしないという前提で、あるいは、制限すべきかどうかと、あるいは、額の制限をすべきかどうかという議論を経た上で、特段それを制限せずに過失の場合にも認めたままで、訴訟上の手続だけ二段階にして、自治体ないし長として防戦しやさいようにしたという経緯があるはずですよ。ですから、そこの平仄です。そこからさらに状況が変わったんだということを言わないと、その議論の蒸し返しになるおそれがある。少し長くなってしまいましたが以上です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかの皆様、いかがでしょうか。確かにあのときの改正は基本的にはやはり住民訴訟制度を充実させるという基本線でやろうと、多分、そういうことだったと思いますね。だから、今のような制限をつけるということは採用しなかったとなったと思います。

【横尾市長】 関連でいいですか。

【碓井主査】 はい、どうぞ。

【横尾市長】 私ばかりで申しわけありません。関連でございますが、きょう興味深く拝見した資料は17ページでございます。日米の比較が出ています。アメリカでは、政治家や政治家の事務所に手紙を出すときに、その冒頭部分はしばしば「As a taxpayer I・・・」と書いて始まり、何かコメントしたり、要求したりするわけです。ですから、納税者として私はこう思いますという意見を言うのが、1つの常套句のようになっているのです。まさにそういった視点を感じる、比較相手のアメリカの事情ということでございます。その点、日本は住民であればだれでもできるし、あらゆる故意や過失等に関しても、限定なくされるということになっているわけですが、こういったことは、過去、全く総務省とか自治体関係を見てらっしゃる中央官庁では、時代に合わせてリファインというか、磨き上げるというか、そういったことは過去には全くなくて、これまでこのままずっと来たということなんですか。

【碓井主査】 何か手厳しい質問のようにも思いますが。

【横尾市長】 いや、客観的に知りたいだけなのです。

【碓井主査】 はい、(笑) いやいや、どうぞ、安田課長さん。

【安田行政課長】 この制度の改正の経緯、16ページにございますけれども、そもそも昭和23年の自治法の改正でGHQの案が示されて、そこから議論が始まって今のようにな形になった。当初は納税者訴訟制度ということが、原案としてあったようでございますが、議論の結果、このような形になったということでございます。その後、昭和38年の改正でより規定を明確化するというので、現在の形になったということでございます。その後でございますけれども、先ほど来出ております平成14年の改正で、訴訟の形態が変わったわけでございますが、そのときには、今、斎藤先生、碓井先生からご指摘のございましたような議論がありまして、方向性としては住民訴訟制度の充実という方向で議論がなされて、制度の改正がなされたということでございまして、責任を軽減とするという方向の改正にはならなかったということでございます。平成14年のときに地政調で一度議論はされてございます。

【碓井主査】 今の横尾市長さんの質問に対するお答えになるかどうかわかりませんが、私、個人の名前をお出ししてこういう場でいいのかわかりませんが、園部逸夫先生がどこかでおっしゃっていたのを覚えているんですが、もともとは、何と申しますか、私腹を肥やすような、そういうのをチェックするものとして考えられた制度ではないかとおっしゃったのを思い起こすんですが、それで、それとの関係で言えば、現在、違法な例えば公金の支出というときに、その公金を違法ならしめる原因というのを、かなり川上までさかのぼることがあるような、私などはむしろそれを専門の領域として研究していて、それはそれなりに評価しているわけですが、しかし、考えてみるとポケットにお金を入れるような、そういうのから比べるとかなり川上までさかのぼったものを、公金支出の違法原因としてやっている。だから、その辺が、多分、首長さん方にとってつらい場面がですね……。

その地方公共団体のためによかれと思って、議会とも協働してやってきて最終決断した行為なんだけれども、それを法律に照らしてみたときには、やっぱり違法だと言われてしまっ、長年貢献した人にとってはお気の毒だということが起こり得るというんですね。だから、その辺をリファインしたかと言われるとどうか、それは安田課長さんお答えにならなくて結構ですから、確かに問題点としてはあるのかと思いますね、どこまでさかのぼって。これは斎藤さんあたりにむしろ問題提起を、お願いします、どうぞ。

【斎藤教授】 その点についてはそういう会計自体の違法性から広げて、自治体運営の

違法性を問うことができるようになっている。ですから、これはアメリカの納税者訴訟からは離れて独自の発展を遂げていることは確かです。ただ、それでは、そこで首長の問われている責任が重過ぎるのかという点、例えば、法の解釈として例えば2つあり得るといふときに、どちらもそれなりの根拠があれば、そのどっちかに乗ったからといって、過失はないというのが最高裁の立場です。ですから、これはむしろ自治体の法政策といえますか、きちんとした法執行体制、あるいは、条例なり執行するに当たっての体制ができている、それなりに従来の判決や法令をチェックしていれば、それは最高裁の立場でも過失とは言われないんじゃないかと思うのです。解釈が分かれている場合、根拠があればOKだというのが最高裁の立場ですし、また前例がないようなことについては、そんなに厳しく問うてないのではないかというのが私の見解でもあります。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかに特に論点③あたりについてご意見等ございませんでしょうか。

それでは、また戻るべきことあり得べしということで、本日の提出資料2につきまして、事務局からご説明をお願いしたいと存じます。

【安田行政課長】 資料2につきましてご説明させていただきます。資料2は「監査制度の見直しに関する主な議論について」ということでございまして、卓上配付で資料を提出してございますが、7月22日の第4回の分科会に「監査制度の見直しの方向性について」の(たたき台)ということで3つの案を示させていただきました。それにつきまして、その4回の会議、それから、5回の会議でご議論いただきました。それをまとめたものでございます。4回の会議でのこの分科会の議論が、資料2の1ページ、2ページ、3ページ目あたりまででまとめさせていただいてございます。これはご覧いただきたいと思っております。そして、4ページ以降でございますけれども、5回目の会議で全都道府県監査委員会協議会、全国都市監査委員会、全国町村監査委員協議会の代表の方からヒアリングをいたしまして、その意見をまとめさせていただいてございます。これを簡単にご紹介させていただきまして、改めてこの3つの案、そして、これらの意見についてのご議論をいただければということで、資料を用意させていただきました。

この代表者の意見でございますが、まず総論ということでございますけれども、1つ目のポツにございますが、こういう「監査制度の見直し案の制度設計に当たっては、地方自治体の意見を十分に反映しながら、慎重に検討すべきではないか」というご意見がございました。3つ目のポツでございますけれども、「現行の監査委員監査は制度としては基本的

にはよくできており、運用面を充実させていけばよいのではないか」というご意見でございました。

内部監査と外部監査の役割分担についてでございますが、2つ目のポツでございますけれども、「決算審査は短期間で集中的に行う必要はあるが、外部の監査主体が、多くの会計の決算審査を期末の審査だけで」、短期的に効果的にできるのかというご意見がございました。

それから、監査権限の見直しということで、行政監査の廃止ということがたたき台にあったわけでございますけれども、それについては「方向が逆ではないか」という意見、最初のポツにありますように出てございました。

それから、右の上、5ページの上でございますが、監査共同組織につてでございますけれども、町村の場合、監査基準がほとんどないのが実情であり、研修や監査基準の設定を担う外部監査機構があれば非常に心強いという積極的なご意見もございました。一方で、全国レベルの新たな組織を新設することになり、国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行し、地域主権改革の理念にも反するのではないかという、否定的なご意見もございました。

また、案の3ということで地方の監査共同組織、都道府県単位で監査を行う組織という案が含まれておりましたが、それにつきましては最初のポツにございますが、町村の監査の実効を上げるためには町村長から独立した共同組織を設置したほうが現実的であり、より少ない費用で実効ある監査を行えるのではないかというご意見ございました。

それから、見直しの方向性のコストということでございますけれども、多くの監査を監査法人に委託する場合、費用が膨大になるのではないかというご意見ございました。

監査基準についてということでございますけれども、合規性監査は法令を基準としてできるけれども、3E監査は基準がないということで、何らかの基準が必要ではないかという意見がありましたが、6ページでございますけれども、一方で財務会計制度は地方自治法等の法令で規定されておりますので、統一基準は必要ないのではないかというご意見もございました。

それから、資格制度ということもたたき台の中に入れさせていただきましたが、公会計監査の専門資格を設けるとのことまでは、必ずしも必要ないのではないかというご意見ございました。

また、内部統制についてでございますけれども、最初のポツでございますが、監査制度

の改革の前に内部統制制度の確立こそが、ガバナンス強化のために先行要件であるという意見もございましたが、3つ目のポツでございますけれども、一方で内部統制そのものは監査にかわるものでなく、見直しの方向性のたたき台、特に1でございますけれども、長の内部統制に期待し過ぎではないかというご意見もございました。

それから、現行の外部監査制度をどう考えるのかということにつきましては、包括外部監査人が監査人とは別の観点から問題を指摘していて、非常に有効だというご意見ございましたが、一方で外部監査が不十分であった事例もあるというご指摘もございました。

7ページでございますけれども、監査委員・事務局の資質向上についてということでございますけれども、3つ目のポツでございますが、監査委員を補助する職員は、ローテーション人事のため監査に対する専門性が不十分との指摘があるが、都道府県や政令指定都市では必ずしもその指摘は当たらないのではないかというご意見ございました。

それから、先ほど副大臣のほうからもお話しございましたが、不適正経理の問題についてでございますけれども、「預け」のような相手業者と共謀して行われる不正経理は、通常の監査では不正を発見することは容易でないというご意見ございました。仮に監査によって不正経理を発見するためには、会計検査院と同じように強制力を持った調査権を、法律で付与する必要があるのではないかというご意見もございました。

最後に監査委員の報酬ということでございますが、町村の監査委員の報酬は非常に低く、意欲がわきにくいといったようなご意見がございました。

私のほうからは以上でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

それでは、皆様よりご発言をいただきたいと存じますが、きょうのこのメモは資料2の最初のページで「監査制度の見直しの方向性(たたき台)について」ということでの論点になりそうな、まとめたものが書かれております。そして、今ご紹介いただきました4ページ以下で、地方自治体の監査関係者のご意見のご紹介があったわけですが、このご意見を出していただいたとき、その方々に対する若干の質問はできたのでありますが、私ども委員相互間では特に意見交換できておりませんので、ここに掲げられているようなものについて疑問を解いたり、いや、そういう認識は誤っているのではないとか、そういうことも含めてご意見をちょうだいできればと存じます。

それでは、ちょっと私から問題提起ですが、こういう監査共同組織というと、その言葉がひとり歩きして、監査共同組織というのは現在の行財政改革の方向に反する、あるいは、

コストが大変かかる、こういった危惧が当然出されると思うんですが、その制度設計の仕方として必ずしもコストのかからないやり方も、ひょっとするとあり得るかもしれないのですが、この辺、私どもとしての確認でも同時にあるわけですが、ご発言あればありたいと思います。

石原先生、何かその辺ありますですかね。

【石原教授】 さっきロンドンから帰ってきました、ちょっと時差があるので……。

【碓井主査】 それは済みません。

【石原教授】 済みません。

【碓井主査】 何かお土産ありますか。

【石原教授】 いやいや、お土産をいっぱい持って帰ってきたつもりなんです、ここで座っている間に忘れてしましまして、済みません。

ただ、お手元に配っていただきました7月22日の見直し案であります、イギリスではオーディット・コミッション—地方自治体監査委員会というところが、この5月に行われました総選挙の結果を受けまして廃止が決定されました。正確な日程を聞いてまいりますと、2012年12月で完全廃止であります。これまでオーディット・コミッションというのは3つの仕事をしておりまして、1つはいわゆる決算書の監査、日本では決算審査と申し上げたほうがいいかわかりませんが、決算書がきちんとできているかどうかの監査。監査対象となる自治体で申しますと、イングランド・ウェールズの約300～400の地方公共団体に関しまして、3分の2がオーディット・コミッションが監査をしております。残りの3分の1が外部委託で、日本で言えば監査法人、英国で言えば会計事務所の担当となっています。

それ以外に私たちはバリュー・フォー・マネー監査という言い方をしておりますが、イギリスではそれをインスペクションといいまして、いわゆる検査業務をオーディット・コミッションは第2の仕事として、行っています。決算書の審査はお金の使い方が財務会計の法規に合っているかどうかのチェックしかしてないわけですね。内部統制の議論で申しますと、決算書の審査は、財務報告の信頼性とコンプライアンスが主な対象であります。それに対してバリュー・フォー・マネー監査、インスペクションは、ルールに沿ってお金を使っている、それが効率的か、効果があるのかという点をきちんと見ていこうとします。日本では業績監査とか3E監査と呼ばれていたわけですが、その部分は2012年を待たず、もう来年の7月ぐらいにすべて廃止であります。もう今年度もそういう業務はし

ないと。

それから、第3は調査研究業務です。イギリスから持ち帰りましたこれは2010年度版ですが「市民の財布を守りましょう」という報告書です。1年間の間に地方公共団体関係でどれぐらいの不正支出があったかというのを、毎年リストアップしているものですが、こういうふうな調査研究業務も実はオーディット・コミッションの重要な業務です。監査とインスペクションと、それから、アナリシスとっていましたが調査報告業務が、オーディット・コミッションの仕事です。オーディット・コミッションは、これ全部合わせて400億ポンドの予算なのです。為替の問題もありますが、今のレートで行きますと400億を切ります。200円で計算しても400億です。イギリスではもちろん市町村合併が進んでいまして、対象団体が400程度であります、それでも400億です。日本で現状、監査に費やされている人件費等々積算していきますとどれぐらいになるか、おそらくそれこそ400億ぐらいであったのではないかと記憶していますが、ゼロベースでもし考えるのであれば、今、日本でいわゆる監査に費やしている費用と同じぐらいの費用で、英国では相当レベルの監査とか、インスペクションとか、アナリシスができていたわけがあります。

ところが、5月の総選挙の結果を受けて自由民主党と保守党が連合しまして、いわゆる連立政権を打ち立てたわけですから、これで過半数をとりましたから、すべての政策運営を過半数を背景に意思決定をしていくわけですから。そのような時に、英国の財政赤字は相当あります。したがって、大幅な歳出カットをやっていくと言われていました。私の聞いてきたイメージでは、地方公共団体が今使っているお金が、4年間で大体4分の1ぐらい減るということでした。4年間で4分の3しか残らないわけですから。それぐらいのスペンディング・カットをしていくと。「そんなことほんとうにできるんですか」という質問しましたが、現在の連立政権は、サービスの質を犠牲にしても、歳出カットに取り組もうとしていると設営されました。極論ですが、労働党政権のときにはベストバリューといいまして、サービスの質のことを重視して考えましたが、それが行き過ぎたのでこんなに財政赤字になったんだろうと。まずは健全財政でやっていくということですね。これはもうほんとう、サービス、サービス、サービスとっていったものが全くなくなりまして、お金のほうだけを何とかしていこう、そういう雰囲気のものすごく感じる次第であります。

こうした地方政府・中央政府の歳出削減を行いますので、今後おそらく3年、4年の間に、もちろん公務員等ではありますが、50万人～100万人の失業者が追加で出ると言わ

れています。これを政府はどのように考えるのかという問題に対して、今の連立政権は答えを出してない。そういうさまざまな批判がある中で、オーディット・コミッションが実は廃止されます。もうこれは決定されました。私の手元にありますアナリシスのレポートをつくっている人たちは、一昨日訪問したオーディット・コミッションの本部にはもうほとんどいなくなりました。早いですね、廃止が決まってまだ数カ月ですが、もうほとんどが残っておられません。それから、インスペクションをやっていた人間は、来年の中ごろまでは残っていますが、出ていかれる予定です。

残っているはずなのが400ほどの地方公共団体を対象に決算書の監査を行っていた、財務諸表監査のグループですが、その方たちが何とこの11月1日、会社をつくったそうです。ディスクリット・オーディット・プラクティスという会社で、日本流に言えば地方公共団体の監査だけを対象にする監査法人もしくは会計事務所です。これをオーディット・コミッションの方たちが創設し、そのトップに座ったのが何とオーディット・コミッションのトップです。チェアマンじゃなくてチーフエグゼクティブです。オーディット・コミッションの実務の責任者が社長になって新会計事務所を創設されたわけです。こういうふうにでき上がった会計事務所は、オランダは民間の大手の監査法人に買収されたようですが、イギリスは独禁法の規定があって、プライスウォーターハウスクーパーズともう1社が非常に大きいですが、絶対この新会計事務所を買収することはできない。それゆえ、これまで地方自治体の3分の2を決算書の監査をしていた、言い方は適切ではないですが、元役人が、今後も新会社のメンバーとして3分の2の地方自治体の監査を担当することになる訳ですね。イギリスではどうして公務員に相当するオーディット・コミッションの職員が、なぜこうした新会計事務所の設立でできるかというと、彼らは全員、私も実は資格持っていますが、CPFAと申しまして英国の公共財務会計士の資格を持っています。その資格に基づいて監査業務を行うわけです。それゆえ、びっくりしましたが、オーディット・コミッションのトップが新会計事務所をつくって、従来どおり決算書の監査の3分の2は新会計事務所が担当する。従前から3分の1は民営化されていますから、3分の2と3分の1は1、つまり、完全に英国の決算書の監査は、プライベートイゼーション（民営化）されてしまうという状況であります。

しかしながら、英国のオーディット・コミッションのこれまで一番大きな役割というのは、約400の地方公共団体の監査人、決算書を監査する監査人を選ぶというのが、一番重要な仕事だったわけですね。日本の監査委員は首長が選り議会が同意します。これに関

しては、いろんな議論があるんですが、その他に興味深かったのは、英国では監査というのは住民のための監査、国民のための監査という言い方するんですね。私のほうからイギリスの研究者に監査、日本の監査の事例を説明して、例えば監査委員さんというのはいわゆる長が選んで議会が同意すると説明申し上げたら、「それだったら長のための監査、あるいは、議会のための監査をするんじゃないか」という指摘を、これはもう著名な先生方、あるいは、オーディット・コミッションの部長さんなんかからも、怖い顔で指摘されたところです。「住民のための監査にするんだったら、議会と長と全然関係ないところが選ばないとだめだろう」という役割を果たしてきたオーディット・コミッションが廃止と決定された、今、英国の自治体が一番抱えている重要な問題は、誰あるいはどの組織が、約400の地方公共団体の決算書の監査を行う監査人を選ぶのかという問題です。

これに関しては、今のところこれからの作業ではありますが、まだ2年ほど存在しますオーディット・コミッションのほうでガイドラインをつくるというお話でした。そのガイドラインに沿って地方公共団体が、外部監査人を選ぶという手続になろうかと思われまます。実は監査制度の見直し案②のほう、6ページであります、全国の監査共同組織というものに対してなかなか具体的な姿が見えないわけではありますが、イギリスの現在の現状は、外部監査人の指定はオーディット・コミッションという全国展開の監査共同組織が行っています。それから、監査基準の設定、コード・オブ・オーディット・プラクティスといいますが、これもこれまではオーディット・コミッションがやってきました。資格の付与というのはCIPFAという英国勅許公共財務会計協会が勅許公共財務会計士(CPFA)資格を付与しています。オーディット・コミッションで監査をしていた職員は全員このCIPFAのCPFAという資格を持っていますから、今回、オーディット・コミッションが廃止されても、CPFAの資格でもって民間の新会計事務所をつくることができます。それから、自治体の決算書の監査を行う監査人やその補助者向けの研修の実施も、これまでは、オーディット・コミッションとCIPFAが担当しています。

このような形で今の英国は動いておりますので、監査制度の見直し案②の特に右端のほう、監査共同組織、それから、外部監査人のところ、ここらあたりはもう全く見直し案②と同じように英国でも展開される見込みです。ただ、この見直し案等々の中で、英国で調査して一歩イギリスの関係者から批判されたのはいわゆるバリュー・フォー・マネー監査、すなわちインスペクションを内部の内部統制に任せきりという点です。もちろん、これは議会の監視機能をセットで見直し案でも提示されているわけですが、議会が本

当にVFMの検証を行いうるかどうかは、よく考えたほうがよいと示唆されました。これに関して、イギリスではどういう説明をするかという、例えば内部統制というのはトップがつくるものです。そこでお金の使い方を幾らきちんとやっていますと説明しても、また実際にそのようにできたとしても、それは「私が私のお金の使い方をきちんとやっています」と説明するのと何ら変わりなく、自分が自分のお金の使い道の適切性を保証するだけでしょ！と。そんなのも外の人間から見ても何も信用できないよと。だから、ほんとうの意味でお金の使い方が、バリュー・フォー・マネーに沿っている」というのを立証したいのであれば、ベンチマーキング的な手法で、他の団体との比較が有用でそれを行うためには、全国組織が必要で、そういう組織でないとバリュー・フォー・マネーをだれが一体見るんだと。

日本中の地方公共団体で全国の監査もしくは検査の組織というのがあって、そこで例えば行政監査とか、あるいは、業績監査、あるいは、バリュー・フォー・マネー監査を行わないのだったら、自分ところの自治体が、幾らちゃんと効果的に効率的にお金を使っていますといっても、それはコンプライアンスの観点では説明できるかわかんないけど、VFMの観点では無理ではないかと。例えば公民館を建てました、例えば道路の補修をしました、それがどうして住民の税金の使い方として、ベストなんだという説明が一体だれができるんですかと。イギリスでは、そういう指摘がものすごく強いです。したがって、私も改めてイギリスに行ってわかりましたが、英国の監査というのはいわゆるコンプライアンスか財務報告の信頼性という観点で、きちんと決算書をつくりましょうというのが半分。残りの半分はルールに沿っているのは当然で、その上で、ほんとうに預かった税金がきちんと最少の経費、最大の効果で使えているのかどうかを検証すること、となります。とくに、後者をきちんと検証するのは外部からでないとだめなのではないかと、ものすごく厳しい口調で指摘されました。

私自身はまだこの点について確信を持って結論を出していませんが、監査制度改革の見直し案とは、この点で大きな差が存在していると思われれます。また、監査制度改革に関連して、団体等から指摘もありましたが、行政監査をなくしたわけではありませんし、財務監査に3Eの付記がなされています。内部監査としてこれまでの行政監査を財務監査として行っていくわけでありますが、それでほんとうに十分なのかという詰めは、留意して取り組んでいかなければいけないのではないかと、そんなことをちょっと強く感じたところであります。以上、簡単でございますが。

【碓井主査】 いや、先生、ありがとうございます。大変なお土産を持ってきてくださって、何か開眼したというか、それで何となく私の受けとめるのは、この問題やっぱり拙速でやったらまずいんじゃないか。私が座長がこんなことを言っちゃいけないですが、私は何も外国に追随するという考えいつも持っておりませんけれども、しかしそういう動きのある中で十分な外国の検討結果も踏まえて、相当慎重に取り組む必要があるんじゃないか。我々が思いつきの発言をして、それを政務官、大臣が取り上げてって、内閣の方針で決定されると危ないという気が直感的にするので、いや、そういうことを言って総務大臣が納得、片山大臣納得してくれるかどうかわかりませんが、やっぱりある制度をつくってしまいますと、それが何年か続くわけですから、そういうことを考えると……。

それにつけても、石原先生に適切なる対価を払って、貴重なご報告書を出していただくとか、やっぱり私たちのこの審議も、そういう慎重な手続踏んでいきたいと思うんですが、いかがでしょうかね。そんなこと言っちゃ、西尾先生、どうですかね。何となくお話し伺っていると私はそう思ったんですけど。

【西尾名誉教授】 私は昔からイギリスのオーディット・コミッション大好きですから、日本でもああいう制度をやるべきだというのが昔からの意見なので、とうとうオーディット・コミッションも廃止かと。イギリスの経費削減はものすごい大規模なことになっていますので、もう大変なことだなというふうに思っておりますけれども、日本でも現政権は国家公務員人件費2割削減とおっしゃっているわけで、このイギリスほどの規模ではないかもしれませんが、これを大まじめにやられるとしたら大変なことなんですよね。そういう情勢の中で全国的な組織を、国の組織ではないにしても、新しくつくるなどということが簡単にできるかといったら、できないと思います。しかし長期的な課題として、やはり今できなくても、それが最善の組織ならば、やっぱりそういうものをいずれつくろうと思って議論していくことが大事なんではないかと思っていますから、拙速は避けるべきだと思いますけれども、本格的な議論をちゃんとやるべきだと思っています。

【碓井主査】 ちょっと補足で。

【碓井主査】 どうぞ、お願いします。

【石原教授】 西尾先生ご指摘のように、私の話の仕方が少し悪かったかもわかりませんが、オーディット・コミッションは廃止の予定ですが、オーディット・コミッションが果たしてきた機能はそのまま残るという認識であります。ですから、少しシビアに言えば、これまでオーディット・コミッションがやっていた監査は全部もう民営化です。決算書の

監査は民間の会計事務所に、インスペクションはLGAという組織がオーディット・コミッションがこれまで果たしてきた役割を果たそうと発議しています。それから、リサーチ機能はどこかの政府機関として、残さざるを得ないだろうというコメントでありました。一番難しいのが最少の経費、最大の効果をチェックするインスペクション機能を、どこが担っていくのかということですが、LGAだけではなくCIPFAもこの問題には関心を持っているようです。

揚げ足をとるようではありますが、きょうお配りいただきました資料2の中で、全国組織の監査組織をつくることは、いわゆる地方の行財政改革の流れに反するという指摘があります。たとえば、資料2の5ページの一番最初の大きな○の黒丸の2つ目ですが、全国レベルでの新たな組織を創設することにより、「国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行し」と書いていますが、私がイギリスで受けた説明は、全国レベルでの組織をつぶしてしまうことで、「国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行する」というものでした。逆行するかしないかは、物事に対する考え方の違い次第でその評価は正反対になります。日本のように、お金がかかるかもしれない全国展開の監査組織は、行財政改革に逆行するという発想は、世界標準の考え方ではありません。ましてや、日本の見直し案は、お金をかけないで全国組織を構築しようと試みているわけです。私自身はインスペクションの実施について、全国組織での比較がないと、各自治体の実際のお金の使い方が自己満足の状況で終始するリスクを強く感じます。そのような生易しい方法で、本当にお金がなくなっているこの国、自治体で、将来的にやっていけるのかということを考えるべきです。このことは、市民の感覚に訴えても、非常にわかりやすいことなのではないでしょうか。

政令市も、規模の小さな自治体もそれぞれ地方公共団体としてさまざまありますが、それこそ町村であるとか、市であるとか、中核市であるとか、そういうある種の類似団体という考え方もあるわけですから、そういう中でお金の使い方を比較していく組織をつくらない限り、ほんとうの意味でのお金の節約、あるいは、有効活用という民主的なアカウントビリティは、議会も首長も果たせないのではないのでしょうか。そういう観点で全国組織をつくっていかないと、将来の展望が開けないのではないのでしょうか。今、日本が困窮しているのは、ルールを守るという議論に多大な時間を費やし、そのうえで重要なVFMの議論をしていないからではないのでしょうか。コンプライアンスは前提にすぎず、お金がないわけですから、その状況下で、他団体との比較を行いベストプラクティスを見出していくという、そういう基本的な思想をベースに、監査や検査のあり方を考えていく必要があ

るのではないかと思います。

【確井主査】 ほかにご発言ございませんでしょうか。

今のお話し伺っておりますと、これは前にもあるいは議論既に済んでいるかもしれませんが、共同組織という場合に、共同組織が監査人すべてを抱え込んでやると、そういうイメージを与えているとすれば、それは大変なコスト増になるわけですが、いろいろな機能が考えられるわけで、非常に強調された例えば監査人の選任権限、それを法人なら法人に付与するということになる、それなりの意味がありますね。それから、基準設定をそこがやるか別がやるかは知りませんが、基準設定というのも大変重要な機能であるということになりますよね。それから、監査と関係する重要なのは、前から石原先生おっしゃっている資格ですよね。地方公共団体の行財政に通じた資格者の確保といたしますか、そういうのを組み合わせていった場合には、さまざまな独立性を確保し、公正性を確保して、かつコストの点でもそれなりに節約でき、かつ民間活力というか、何かそういう選択肢がひょっとすると浮かび上がってくるかもしれないという気がするんですが。はい。

【石原教授】 資格の観点で補足しますと、実は我が国にも日本内部監査協会というのがあります。これは世界じゅうの I I A (Institute of Internal Auditors) の世界組織の日本版で社団ですが、実はここで日本語で受けられる試験の中に公認内部監査人—C I A という資格があります。実は日本でも地方公共団体関係者、ごくごく少数ですがこの資格を持っている人がいます。実は今度オーディット・コミッションが廃止と決定され、ディスクリット・オーディット・プラクティスという D A P という新たな会計事務所が設立されましたが、その会計事務所ですら、地方公共団体の監査ができる資格として、C I P F A というところが出している C P F A と、今言及しました I I A が出している C I A、この2つが存在しているわけなんです。

ですから、もし既存の資格云々という後ろ向きの議論があるのであれば、今、日本で既に民間企業を中心に内部監査に多くが従事している C I A という資格、これを実はイギリスでは地方自治体関係者も多数取得してしまっていて、この C I A の資格でもって地方自治体の決算書等の監査ができるように、イギリスでは法律で定められているようです。D A P とい会社の人間の中に、I I A の C I A という資格を持っている職員が一定数いるということは、オーディット・コミッションの調査研究部長のマイケル・ヒューズ氏から一昨日確認してきました。それゆえ、もし資格制度で大きな反対があるのであれば、既存の資格を活用する方法もあると思います。世界的に認められている資格を、日本だけ認めないと

というのは、筋の通らない議論だと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかにこの監査制度の今の地方自治体の監査関係者の意見のところも含めて、ご発言をお願いしたいと存じます。どうぞ、斎藤教授。

【斎藤教授】 あるいは、これ、既に議論されたことかもしれません。そうだとすれば重複してしまうのですが、いろいろな見直し案で広い意味で外部、外部監査人あるいは地方監査共同組織に、そちらにゆだねる部分が大きくなる。そしてその見直し案ではそれぞれについてどういう責任があるべきか。ここはそれぞれ責任ということでは論点を押さえてあると思います。それに対して個々の監査において何ができるかです。報告するだけなのか、検査とか、調査とか、あるいは報告徴収とか、そういうものが外部に出た場合にどうなるかということ、現行法の対比で押さえておく必要があるのではないかと。つまり現在は内部の監査委員、それから、外部監査人と分かれていて、それで外部監査人ができること、権限というのは制限もあって、例えば住民監査請求について内部の監査にかえて、外部を使うというときには議会の議決を経るとか、そういう制限がかかっているのもその1つのあらわれではないかと思えます。

地方監査共同組織の場合は、それは自治体が一緒になってやるのだから、いわばそれぞれが自治体として持っている権限を持ち寄っている。一般の行政で使われる組織で言えば、広域連合みたいなものだとすれば、これはあまり問題にならないかもしれません。自分のところの権限を持って出ているんだからと。ところが、外部監査人や監査共同組織で、必ずしも行政とか自治体とは言えない外部、あるいは、民間にゆだねるということになると、そこがやれることについてやはり現行法の考え方と何か変わってくるのか、あるいは、限界があるのかということが、論点としてあるのではないかと。

【碓井主査】 どうも大変重要な点のご指摘ありがとうございました。例えばあれですかね、全然違う場面ですが、建築基準法は、今、建築主事以外に指定確認検査機関も建築確認できるわけですね。そういう意味では、行政権限が与えられていて行政庁扱いなんです、その指定確認検査機関がどの程度の強権といたら何ですが、そういうのまで付与され得るかというような問題と、ちょっと共通性があるかなとも思いました。大変重要な点かと思えます。

【石原教授】 ちょっとよろしいですか。

【碓井主査】 はい。

【石原教授】 イギリスにおける監査という用語ですが、これは完全に決算書の適正性の検証の問題に限定して利用されています。ですから行政のさまざまな決算書の監査と関係のない部分は、オーディット・コミッションのインスペクションで全部やっちゃっているわけです。監査のほうで何をやるかというとは決算書の保証です。決算書には重要な虚偽記載、これはエラーだけではなく違法行為を原因とするものですが、それらが無いということを監査は保証します。この保証は、それこそ住民訴訟との関係で重要です。私1つ個人的に議論が不足していると思ったのは、例えば民間企業の監査で、中小の会社についても、例えば外部監査をきちんと入れて、決算書はちゃんとできていますというある種お墨つきである意見の表明が、これまで何度も求められています。同じように、大小さまざまな規模の地方自治体にも、監査報告書で決算書の適正性を保証するというのを法制化するとしたら、例えば住民訴訟に上がっているような案件の多くについても、一定解決に道筋が見えてくると思います。

民間企業の監査でも20年前は、会計士は財務諸表の適正性についてお墨つきを出すことが仕事であって、不正や違法行為がないということを保証しているのではない、これを明言していたわけですね、20年前までは。しかしそんなばかげた監査はないだろうという意見が実業界や投資家から出て、エクスペクテーション・ギャップ（期待ギャップ）の理論が出ました。そこから、現在の公認会計士は重要な虚偽記載がないということ、すなわち重要な違法行為とか、重要がつきますが、重要な不適正な支出がないとか、そういうのをお墨つき与えているわけですね、民間企業に。それをいわゆる大中小の地方公共団体にも積極的に財務の観点で導入してはどうでしょうか。そうなってきますと、このいわゆる住民訴訟の議論の中で、私がやっぱりどうしてもひっかかるのは、議会による債権の請求放棄の対象になるようなものって、ほとんどこれ当然ですが、お金の問題ですよ。これの重要な部分については、いわゆる外部監査のチェックという機能が必ず入るはずであって、そういう部分はやっぱりトータルで、せつかくですから、きょう2つ議論同時に動いていますので、監査制度のあり方、特に外部からのお金のチェックのあり方と住民訴訟のやり方というのは、関連して整理していくことで、大きなベクトルが見えてくるのではないのでしょうか。

私は住民訴訟は専門家ではありませんので発言しませんが、住民訴訟で判決の出た案件の債権請求の放棄の中には、いわゆる外からの監査というものがあれば、十分に予防できたものがあるのではないのでしょうか。これまでの今の監査委員さんあるいは代表監

査委員が住民訴訟云々という議論以上に、もし財務情報の監査というものを法制化することができれば、同時に住民訴訟の問題についても、何がしかの適切な方向性が見出せるような感覚を持ちます。両者の関連は極めて大きいと思いますし、会計士が、極端な言い方ですが、重要な虚偽記載はないんだというふうなお墨つきを、正当な注意、それから、プロフェSSIONAL・スケプティシズムといますが、正当な懐疑心のもとで出したのであれば、当然、その間のいわゆる住民訴訟の対象になるような案件については首長等は免責されると思います。逆に今度は監査人のほうの責任になってくるのではないか。そういうふうなイメージで、決算書監査と住民訴訟のフレームワークの再構築というの、考えていくべきではないのかなと感じました。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。どうぞ、石川さん。

【石川市場長】 石原先生にちょっとお尋ねしたいんですが、先ほどのイギリスで行革の中で、オーディット・コミッションの廃止ということですが、おそらく国家機関としてあったオーディット・コミッションということではないんですね。

【石原教授】 あの……。

【石川市場長】 要するに行革をしたのは国家予算。

【石原教授】 複雑です。あの……。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 組織としてはいわゆる政府機関です。ただ、今言いました3分の2の監査をするときのお金は自治体からとっています。ですから、もちろん政府からも入っていますが、外からのお金もあると、そういう構造です。

【石川市場長】 続きまして、先ほど、じゃ、それが国家法人オーディット・コミッションが廃止されて、今度は地方が要するに各監査法人に委託をする。先生の説明ですとやることは変わらない。

【石原教授】 だろうと。

【石川市場長】 だろう、だから……。

【石原教授】 そこもまだ混迷……。

【石川市場長】 そこがなぜ行革なんだろうというのがまず真っ先に浮かんだ。何を見直そうとしているのかなというところが質問です。

【石原教授】 監査に注目するとそうなんですが、インスペクションとアナリシスが完

全になくなっているんですね。そういう意味で完全に人減らしという意味での歳出削減です。ただ、オーデイトに限定すればおっしゃったようなことになると思います。どこかで、節約できているのはという議論にも、なるかもわかりませんが。

【石川市場長】 よろしいでしょうか。

【碓井主査】 どうぞ。

【石川市場長】 そうすると、先ほど衝撃的な地方財政を4分の1もカットすることになりますと、いわゆるバリュー・フォー・マネーの監査というのは、財政レベルが一定の環境で持続している段階において、その中でむだがないだろうかというような視点を見ているのが、バリュー・フォー・マネーのような気がするんですよ。一方、地方財政4分の1もカットすることになると、その域ではなくて、いわゆるもう徹底した事業仕分け、来年から何のサービスをやめていくかという議論が、今、されるという環境にあるので、そういう部分が廃止されているというふうに解釈してよろしいのでしょうか。

【石原教授】 イギリスで例えば地方自治体の財政規模はそんなに大きくないですが、政府からかなりお金（補助金）が入るわけです。地方自治体、日本で言うと県のレベル、市のレベルでやることそれぞれ違います。例えばですが、福祉関係についてはさまざまな法律がありまして地方自治体ではなかなか歳出を削減できないんです、削らない。だから歳出削減可能な個所として残っているところは、ちょっとだけなんですね。そこで全体の4分の1の歳出削減をやらなければいけないということです。例えばレジジャーといいますが生涯学習ですね。それから、道路のメンテナンス、そういったものがもう大幅に、そこらはもう4分の1どころではないだろうと。そういうふうな、歳出削減のイメージです。だから、事業仕分け的なものというよりも、部分的には、逆事業仕分けですね。守られている領域は完全にあるわけです。それ以外のところでがばっとやりましょうという、そういう考え方で4分の1カットしていくというイメージです。

それから、今、石川さんおっしゃったように、行政サービスの質をどうするのか、あるいはサービスの改善はどうするのかという議論は、もうほとんど飛んでいるわけですね。出てくる単語はフィナンシャル・レジリエンスといいまして、いわゆる財政健全化の議論ばかりなんです。サービスの改善をどうするんだという議論ばかり行ってきたので、つまり、ベストバリューやったから失敗したんだ、と。財務健全性をとにかくメインにやっていくのだ、やらなければならないのだというのが、今の政権の基本的な考え方で、それは一定の支持を受けておられるようです。そんな説明でした。

【碓井主査】 よろしゅうございますか。

【石川市場長】 はい。

【碓井主査】 ちょっとややテクニカルな質問で申しわけありませんが、この地方自治体の監査関係者のご発言の中に、決算審査というのを考えた場合、集中してしまうという問題提起があるんですが、国の会計検査院の場合ですと、確かに検査報告書を内閣を通じて国会に出して、間もなくもうそろそろ出るところかと思いますが、しかし会計検査院は年がら年じゅういろんな実は検査をやっていて、それを今までは検査報告書に集約して出していたわけですね。それで地方公共団体の場合も決算審査だけではなくて随時監査っておりますし、いろいろありますから、今の監査委員制度では年がら年じゅうそれなりの仕事があるわけですが、もし決算審査ということを外務監査機関使ってやるという場合、その時期だけ集中するという素朴な疑問が出てくるんですが、そんなことはない？ 民間の今の場合、3月決算が多いとか、それどうやって、どういう現状にあるんでしょうか。

【石原教授】 それは多分全然問題ないと思います。トヨタだって連結ベースで二十数兆の売り上げで3月決算ですけど、決算できていますんで、それも自治体より早く。それはやはり一定のきちんと整備された内部統制の信頼性を期中で検証し、いわゆるコントロールリスクとありますが、普通、会社はもうちゃんとやっているだろうという発想で、3月以降の決算のいわゆるサンプリングの範囲を数を小さくしていくとか、それもそれぞれ監査の理論でそういうのはでき上がっていますので、ですから、今、先生がご指摘になったような懸念は、おそらく通常の公認会計士であれば全く問題ないと、ほぼ全員がおそらく断言されると思います。それはできると思います。

【碓井主査】 私の質問の趣旨は、その時期だけに公会計の監査の業務が集中してしまう、もしそういうことをプロにする法人ができたという場合、そういうことが生じないかという素朴な疑問です。そんなことはないですか。

【石原教授】 民間企業の監査でも4月やその前月の3月にバランスよく監査業務を案分できますので、もちろん4月、5月と監査の業務量は若干増えますが、年じゅう業務をバランスよく案文する、それが組織的監査です。それから、会計検査院がやっておられるのがインスペクションです。決算審査ではないです。だって、国の貸借対照表を監査してないですから、行っているのは検査なのです。だから、会計検査院という名称も正しい。会計検査では、あそこでむだ遣いがありますねとか、こういうお金の使い方はだめですって、やっているわけですよ。それがイギリスの地方自治体等に関しては、オーディット・

コミッションメインの仕事だったんです。それがなくなっちゃった。そうすると、だれがお金すかい方の有効性や効率性をチェックするんだって、その議論です。

【碓井主査】 はい、少しはわかりましたけど、まだまだ教えていただきたいところがありますが、そろそろ時間が参りますのでもうお一人かお二人ご発言を。木村さん、お願いします。

【木村IT改革監】 済みません、今までの監査に対するいろいろ意見の中で、ちょっと民間の監査と違うというか、一番やっぱり問題になっているところが少数というか、先ほど石原先生もおっしゃったように、外部に任せただけにはどうしても重要な部分、重要性の原則というのが働きますので、それと重要性のないものについては、当然、それを免責ということがどうしても問題になるんですね。ただ、いつも議論になるのは、自治体も含めて税金を使っているんで、1円でも不正をしたらだめなのか、1円の不正を見逃したらだめのかというところがやはり議論になって、それをきちっとやろうとすると外部にはやはり難しいだろう。ただ、内部でもそれができるかという、それが難しい。

前回の自治体のほうからもありましたように、内部統制が自治体の中でできていれば、それは1円の不正も防げるだろうと。だから、外部は要らないんだという議論が、大阪市のほうでもあったんですけども、その議論のところとその重要性と、当然、外部をしたときにどこまで免責されるのか。そこを今後考えいかないと、どうしても外部になると、じゃ、すべての責任を外部が負ってくれるからいいだろう、1円の不正も防げるだろうというところを出してしまうと、それは外部のところも実際実行不可能ですし、お金もかかってしまうところがあるので、そこがどこであきらめるかですね。そこがどうしても1円たりともというところが残ると、この議論はずっと続いてしまうという気がしました。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

ほかにご発言何かありますか。はい、石川さん、お願いします。

【石川市場長】 前回、地方団体の皆さんからお話を聞いたときの率直な感想というのは、東京都さんですとか、大阪市さんのような大きな都市というのは「今の現行制度で十分できるよ」というふうにおっしゃっていたと思うんですね。ところが、札幌なんかからはちょっとあれですけど、今までもお話ししたとおり内部統制ができていないし、さらにそのお話を聞いているときに、特に町村の皆さんから全くその辺ができてないとか、監査事務局が事務局すらないというお話でした。まずやっぱり内部統制というものを、しっか

りさせなきゃだめなんだろうと。それは、今、じゃ、長に内部統制するというのは法制化されていませんから、その議論って皆さんやっぱり重要視されていたろうなというふうに考えます。

じゃ、長が内部統制をやらなきゃならなくなったときに、その内部統制をどうやっているかというものを保証するのが、石原先生ずっとおっしゃっている保証型だと。じゃ、それを今の監査委員にさせるのか、外部にさせていくのかという議論だと思うんですけど、やはり地方の団体の皆さんの総合的なお話としては、外部に出すのはまだ早いと。要するに監査委員制度でいいんじゃないか、もっと検証してみなければわからないだろうという意見が大多数だったと思うんですね。ただ、その中でも町村の皆さんがおっしゃっていた中で、いわゆるバリュー・フォー・マネーの部分というか、それを行うための外部監査人的な部分については、いわゆる外部監査法人みたいもので、やったほうがいいのではないかという印象を強く受けていたんですね。

それは例えば監査基準だとか、品質管理だとか、全国的な調整は法人が大きくなればなるほどいいからというようにおっしゃっていたと思うので、一気に外部監査機関というふうに、それを監査委員自体を出してしまうのか、やるときにいわゆる外部監査の部分だけからでも、そういうものを立ち上げていく。その前にまずは町村の皆さんがおっしゃっていたのは、内部機関をつくるのを先決させるべきというふうにおっしゃっていたのかなと。そういう手順でやっぱりこの進め方をしていったほうが、より実効性があって、合意がとれた形になるのじゃないかなというふうに考えます。

【碓井主査】 ほかにいかがでしょうか。ちょっと石原先生、1点だけ質問差し上げます。先ほどインスペクション、必ずしもその中身理解してはいないんですが、インスペクションの監査人を当該地方公共団体が選ぶというのは、よろしくないという議論ですか。それとも、それは決算の場合とは違うという議論ですか。

【石原教授】 よろしくないという議論です。

【碓井主査】 やっぱりさっきのそういうことですか。

【石原教授】 イギリスと日本で文化が違うなど正直思ったんですが、我々VFM監査の問題に関して内部統制の議論をかなりやりましたが、内部統制の議論を幾ら持っていても、内部統制は首長のための監査でしょう、住民のための監査や検査はだれがするんですか、そう返ってくるんです。ですから、やっぱり、今、石川さんおっしゃった論理でいくと、会計士が例えば決算書の監査実務に入るとしても、全部自分で証拠を集めるわけ

いきません。決算書をつくるためのシステムの信頼性というのは、内部監査人とか内部統制の信頼性に依拠するわけですから、そこは内部・外部どっちが重要ではなく、連携してやっていくべきものであるということになります。

実は英国勅許公共財務会計協会（C I P F A）が今月末に、ステートメントを出すようなんです。H I Aというんですが、Head of Internal Auditors、日本で言うところとちょっと難しいですが、実質的に機能しているとして監査事務局長です。監査事務局長を重視し、監査事務局長はいわゆる内部監査人ですから、首長に対して組織の中の内部統制がきちんと動いているという保証を、内部監査人として首長に出しなさいという方針をレポートで出そうとしています。だから、内部統制は首長が整備し運用するものだと言われますが、首長が構築してみたけれども良好に運用されているかどうか首長はわからないので、その部分を監査事務局長がきちんと見て「首長さん、大丈夫です、内部統制は適正に構築されています。」そういう保証を出しなさいというステートメントが、今月末、イギリスのすべての地方公共団体に大きな影響を及ぼすC I P F Aという大きな組織から出るようになっていきます。

そういう意味で、ここでの議論も内部統制という抽象的な言い方をしておりますが、もっと具体的に内部監査の議論をすべきでありますし、内部監査を担うのが、この見直し案にもありますが、例えば総務局なのか市長公室なのか、そういうふうな議論もやっていかねばなりません。地方公共団体で監査やっている皆さん方から時々漏れ聞くのは、こういう見直しの議論があると、監査が事務局がどこに行くんだという、問題提起です。監査制度改革に関して誤った先入観で否定的な意見が出る前に、監査事務局は将来的には、総務部とか市長公室の下に内部統制推進室をつくることになると、早期に説明することも重要ではないでしょうか。そうすれば、結構、自治体監査の関係者の多くも、「なあんだ。了解」となるんじゃないでしょうか。これは少々ジョークですが、そういうふうな流れもありますので、内部監査の位置づけというの、地方自治法上明確に条文として定める。今はいわゆる補佐する書記であるという文言だけですが、そういった条文の必要性も感じます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

そろそろ時間となります。本日は大変熱心なご議論をちょうだいしましてありがとうございました。この議論の内容につきましては、事務局におかれまして整理していただきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

せっかく逢坂政務官ご出席で、我々のこの検討もあきらめろとおっしゃるか、もう少し

勇気を奮って頑張れというか、その辺のちょっとコメントをいただければ、根性入れてやるべきかどうか。

【逢坂政務官】 今日また途中ちょっと抜けてしまいして大変申し訳ございません。でも、途中から参加した後半の議論も非常に興味深いものでした。その中でやっぱり1つ気になるのは、監査に関して言うと、やっぱり木を見るのか森を見るのかというところは、やっぱり見定めて議論しなきゃいけないなというふうに思っています。どうもこれまでの議論は少し木ばかりを見過ぎていたのかもしれない。しかしながら、その木も必ずしも十分に細かいところまで見ていたのかというと、そうでもなくて、わりと漠然とした言葉の中で何となく監査というものを、とらえていた節もあるのかもしれないということで、きょうは私は反省が多い議論だったなというふうに思っています。ですから、したがって、先ほど西尾先生がおっしゃったことですが、拙速はいけないけれども、もっとやっぱり大きなところを見据えて、しっかりこれからも議論していただきたいというふうに私は思いました。

それから、損害賠償のところですが、これ、私自身も首長だったので若干気にはしているところなんですけれども、損害賠償の請求額に制限を設けるかどうかというところについては、そういうことを懸念される事例というのは、総務省では押さえているんですかね。例えば1人で1億も賠償額を負ったなんていう事例を、押さえているのかどうかなんて若干気になったんですが、どうなんですか。

【安田行政課長】 まさに神戸の事案というのは55億というような数字でございます。

【逢坂政務官】 ああ、神戸がそうですね。あれはあれですごく飛び抜けていますけれども、何かもっと何ていうか、数千万円みたいのであるんですかね。ちょっとぎりぎり怪しいなみたいな、その辺はあまりわかんないですか。

【久元自治行政局長】 今きょうすぐ資料はありませんけれども、住民訴訟の判例はものすごく膨大ですが、大体タイプとしてこういうものが出されていて、金額が大きいものにはこのようなものがあるという情報は持っています。

【逢坂政務官】 ああ、そうですか。いや、済みません、最後にこんな話をして申し訳ないです。自分の立場であんまり言うのもどうかなとは思っていたんですけども、若干やっぱりそここのところというのは気になるなというふうに思っていますね。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

それでは、以上をもちまして第二分科会第7回会合を閉会とさせていただきます。あり

ありがとうございました。