

第一百五十三回国会  
総務委員会  
議録 第十四号

平成十三年十二月四日(火曜日)  
午前九時三十分開議

出席委員

委員長代理理事 川崎 二郎君

理事 荒井 広幸君

理事 平林 鴻三君

理事 松崎 公昭君

理事 黄川田 徹君

赤城 徳彦君

伊藤信太郎君

河野 太郎君

佐田玄一郎君

新藤 義孝君

谷 洋一君

宮路 和明君

吉田六左エ門君

伊藤 忠治君

金子善次郎君

武正 公一君

中村 哲治君

高木 陽介君

佐藤 公治君

矢島 恒夫君

横光 克彦君

片山虎之助君

遠藤 和良君

新藤 義孝君

山名 靖英君

團 宏明君

総務大臣

総務副大臣

総務大臣政務官

総務大臣政務官

政府参考人

(総務省大臣官房長)

政府参考人

(総務省人事・恩給局長)

第一類第二号 総務委員会議録第十四号 平成十三年十二月四日

平成十三年十二月四日(火曜日)

午前九時三十分開議

出席委員

委員長代理理事 川崎 二郎君

理事 荒井 広幸君

理事 平林 鴻三君

理事 松崎 公昭君

理事 黄川田 徹君

赤城 徳彦君

伊藤信太郎君

河野 太郎君

佐田玄一郎君

新藤 義孝君

谷 洋一君

宮路 和明君

吉田六左エ門君

伊藤 忠治君

金子善次郎君

武正 公一君

中村 哲治君

高木 陽介君

佐藤 公治君

矢島 恒夫君

横光 克彦君

片山虎之助君

遠藤 和良君

新藤 義孝君

山名 靖英君

團 宏明君

総務大臣

総務副大臣

総務大臣政務官

総務大臣政務官

政府参考人

(総務省大臣官房長)

政府参考人

(総務省人事・恩給局長)

(政府参考人)  
(総務省自治行政局長)

芳山 達郎君

(政府参考人)  
(公正取引委員会事務総局)

香山 充弘君

(政府参考人)  
(経済産業審議官)

岡田 達也君

(政府参考人)  
(横浜国立大学名誉教授)

成田 賴明君

(参考人)  
(千葉市長)

鶴岡 啓一君

(参考人)  
(北海学園大学教授)

福井 秀夫君

(参考人)  
(政策研究大学院大学教授)

森 啓君

(参考人)  
(総務委員会専門員)

大久保 晓君

(参考人)  
(北橋健治君紹介)(第一二五〇号)

同(辻元清美君紹介)(第一二五一号)

(参考人)  
(児玉健次君紹介)(第一二三一〇号)

同(佐藤剛男君紹介)(第一二二二号)

(参考人)  
(田中甲君紹介)(第一二三二二号)

同(高木陽介君紹介)(第一二三二三号)

(参考人)  
(松本龍君紹介)(第一二三二四号)

同(石井啓一君紹介)(第一二四八号)

(参考人)  
(仙谷由人君紹介)(第一二四四九号)

同(中西績介君紹介)(第一二四五〇号)

(参考人)  
(長妻昭君紹介)(第一二四五一号)

同(赤嶺政賢君紹介)(第一二五二二号)

(参考人)  
(奥野誠亮君紹介)(第一二五二二号)

同(塩崎恭久君紹介)(第一二五二三号)

(参考人)  
(高市早苗君紹介)(第一二五四二号)

同(高市早苗君紹介)(第一二五四三号)

(参考人)  
(雄君紹介)(第一二五二九号)

情報格差是正に関する請願(徳田虎雄君紹介)(第一二五二八号)

(参考人)  
(同(安住淳君紹介)(第一一七二二号))

元日赤救護看護婦に対する慰労給付金増額に関する請願(安住淳君紹介)(第一一七二二号)

(参考人)  
(同(矢島恒夫君紹介)(第九九六号))

シベリア抑留者に対する未払い賃金の支払いに

(参考人)  
(山口富男君紹介)(第九九七号)

元日赤救護看護婦に対する慰労給付金増額に関する請願(山口富男君紹介)(第九九七号)

(参考人)  
(同(小沢和秋君紹介)(第一二三一九号))

シベリア抑留者に対する未払い賃金の支払いに関する請願(江藤隆美君紹介)(第一二三一八号)

(参考人)  
(同(秋山啓一君紹介)(第一二三一九号))

シベリア抑留者に対する未払い賃金の支払いに関する請願(江藤隆美君紹介)(第一二三一八号)

(参考人)  
(同(佐藤剛男君紹介)(第一二二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(江藤隆美君紹介)(第一二二二号)

(参考人)  
(同(北橋健治君紹介)(第一二五〇号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(北橋健治君紹介)(第一二五〇号)

(参考人)  
(同(辻元清美君紹介)(第一二五一号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(辻元清美君紹介)(第一二五一号)

(参考人)  
(同(児玉健次君紹介)(第一二三一〇号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(児玉健次君紹介)(第一二三一〇号)

(参考人)  
(同(佐藤剛男君紹介)(第一二二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(佐藤剛男君紹介)(第一二二二号)

(参考人)  
(同(田中甲君紹介)(第一二三二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(田中甲君紹介)(第一二三二二号)

(参考人)  
(同(高木陽介君紹介)(第一二三二三号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(高木陽介君紹介)(第一二三二三号)

(参考人)  
(同(松本龍君紹介)(第一二三二四号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(松本龍君紹介)(第一二三二四号)

(参考人)  
(同(石井啓一君紹介)(第一二四八号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(石井啓一君紹介)(第一二四八号)

(参考人)  
(同(仙谷由人君紹介)(第一二四四九号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(仙谷由人君紹介)(第一二四四九号)

(参考人)  
(同(中西績介君紹介)(第一二四五〇号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(中西績介君紹介)(第一二四五〇号)

(参考人)  
(同(長妻昭君紹介)(第一二四五一号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(長妻昭君紹介)(第一二四五一号)

(参考人)  
(同(赤嶺政賢君紹介)(第一二五二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(赤嶺政賢君紹介)(第一二五二二号)

(参考人)  
(同(奥野誠亮君紹介)(第一二五二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(奥野誠亮君紹介)(第一二五二二号)

(参考人)  
(同(塩崎恭久君紹介)(第一二五二三号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(塩崎恭久君紹介)(第一二五二三号)

(参考人)  
(同(赤嶺政賢君紹介)(第一二五四二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(赤嶺政賢君紹介)(第一二五四二号)

(参考人)  
(同(高市早苗君紹介)(第一二五四三号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(高市早苗君紹介)(第一二五四三号)

(参考人)  
(同(雄君紹介)(第一二五二九号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(雄君紹介)(第一二五二九号)

(参考人)  
(同(安住淳君紹介)(第一一七二二号))

法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(安住淳君紹介)(第一一七二二号)

十一月三十日 法人事業税の外形標準課税導入反対に関する請願(安住淳君紹介)(第一一七二二号)に対する請願(安住淳君紹介)(第一一七二二号)は本委員会に付託された。

十一月三十日 地方交付税の拡充に関する請願(徳田虎雄君紹介)(第一一七二二号)に対する請願(徳田虎雄君紹介)(第一一七二二号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 離島航空路線に係る地方公共団体の財政負担に対する特別交付税の拡充に関する請願(徳田虎雄君紹介)(第一一七二二号)に対する請願(徳田虎雄君紹介)(第一一七二二号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方交付税制度の見直しに関する意見書(静岡県藤枝市議会)(第一二三七七号)に対する請願(静岡県藤枝市議会)(第一二三七七号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方交付税制度の見直しに関する意見書(兵庫県明石市議会)(第一二三八一号)に対する請願(兵庫県明石市議会)(第一二三八一号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方交付税の削減反対に関する意見書(兵庫県市議会)(第一二三八四号)に対する請願(兵庫県市議会)(第一二三八四号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方交付税の削減をしないことに関する意見書(大阪府和泉市議会)(第一二三八五号)に対する請願(大阪府和泉市議会)(第一二三八五号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方交付税を削減しないよう国に求めるに關する意見書(千葉県松戸市議会)(第一二三八六号)に対する請願(千葉県松戸市議会)(第一二三八六号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 地方税財源の拡充に関する意見書(山口県宇部市議会)(第一二三八七号)に対する請願(山口県宇部市議会)(第一二三八七号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 本日の会議に付した案件 政府参考人出頭要求に関する件

十一月三十日 地方自治法等の一部を改正する法律案(内閣提出、第百五十一回国会閣法第六四号)に対する請願(三塚博君紹介)(第一二五一〇号)は本委員会に参考送付された。

十一月三十日 ○川崎委員長代理 これより会議を開きます。委員長の指名により、私が委員長の職務を行います。

一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、本案審査のため、参考人として、横浜国立大学名誉教授成田頼明君、千葉市長鶴岡啓一君、政策研究大学院大学教授福井秀夫君、北海学園大学教授森啓君、以上四名の方々の御出席をいたしております。

この際、参考人各位に一言ございさつを申し上げます。

本日は、御多用中のところ当委員会に御出席いただきまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それをお立場から忌憚のない御意見をお述べいただきたいと思います。

次に、議事の順序について申し上げます。

まず、各参考人の方々からそれぞれ十五分程度御意見をお述べいただき、その後、委員からの質疑にお答えいただきたいと存じます。

なお、念のため参考人の方々に申し上げますが、御発言の際にはその都度委員長の許可を得て参考人は委員に対し質疑することはできないことになつておりますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、成田参考人、お願ひいたします。

○成田参考人　皆様　おはようございます。

本日は、当総務委員会に参考人としてお呼びいたしましたことを大変光榮に存じております。

私は、実は今回の地方自治法の改正につきましては、地方制度調査会の副会長としてかかわってきましたという経緯がございます。本日は、全般についてもし御質問があればお答えいたしますけれども、そのうちでも住民訴訟、特に第四号訴訟が大きな争点になつておりますので、それを中心にして御意見を申し上げたいというふうに考えております。

時間が限定されておりますので、なるべく、細かい点は後ほどに譲りまして、概略の御意見を申し上げます。

今回、地方自治法の改正案に盛り込まれており

ます住民訴訟制度というものは、これも既に御承知だらうと思われますけれども、終戦直後に占領

軍当局の示唆に基づきまして、昭和二十三年の地方自治法の改正によって我が国に導入されたものでございます。これはアメリカの諸州、アメリカの州といいますと四十幾つございまして、各州ばかり忌憚のない御意見をお述べいただきたいと思ひます。

本日は、御多用中のところ当委員会に御出席いたしまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それをお立場から忌憚のない御意見をお述べいただきたいと思ひます。

本日は、御多用中のところ当委員会に御出席いたしまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それをお立場から忌憚のない御意見をお述べいただきたいと思ひます。

次に、議事の順序について申し上げます。

まず、各参考人の方々からそれぞれ十五分程度御意見をお述べいただき、その後、委員からの質疑にお答えいただきたいと存じます。

なお、念のため参考人の方々に申し上げますが、御発言の際にはその都度委員長の許可を得て参考人は委員に対し質疑することはできないことになつておりますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、成田参考人、お願ひいたします。

○成田参考人　皆様　おはようございます。

本日は、当総務委員会に参考人としてお呼びいたしましたことを大変光榮に存じております。

私は、実は今回の地方自治法の改正につきましては、地方制度調査会の副会長としてかかわってきましたという経緯がございます。本日は、全般についてもし御質問があればお答えいたしますけれども、そのうちでも住民訴訟、特に第四号訴訟が大きな争点になつておりますので、それを中心にして御意見を申し上げたいというふうに考えております。

時間が限定されておりますので、なるべく、細かい点は後ほどに譲りまして、概略の御意見を申し上げます。

今回、地方自治法の改正案に盛り込まれており

この制度改正後、住民の方々からの請求は、昭和五十五年、一九八〇年ころを境にいたしまして、著しく増加してまいります。当時、地方の時代ということが盛んに言われたわけでございます。

ただちに、この地方の時代における住民の地方行政監視の手段として重要性が高まってまいりました。

ところが、住民訴訟は全部で四号あるわけでござりますけれども、いわゆるタックスペイヤーズスース、あるいは最近はシチズンズスーツというふうにも呼ばれておりますけれども、それの日本版であるということございます。当時、日本でも、やはりアメリカのそういう呼称に倣いまして、納税者訴訟というふうに呼ばれておりました。

この制度は、これも御承知かと思われますけれども、住民の直接参政の手段、つまり、主権者としての地方公共団体の住民が直接参政をする手段の一環であるということ、それから第二に、地方公共の利益を擁護するということ、それから第三に、財務会計の運営に対する司法、裁判所の統制というもの、こういう三つの意義を持つものとして制度化されたわけでございます。

昭和二十三年導入の納税者訴訟が現在のような住民監査あるいは住民訴訟制度になりましたのは、これも御承知かと思われますけれども、昭和三十八年の地方自治法の改正のときに、財務会計に関するかなり大幅な改正が行われたわけでござります。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出というものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

平成になりましてから、これは御承知のように、地方分権への動きが加速してまいります中で、住民や市民団体の監視が非常に厳しくなっています。特に四号訴訟の提起が全国的に極めて盛んを呈するようになります。そこで評議會の結果、情報公開制度等と相まって、いわゆる官接続とか裏金づくりとか旅費、給与、こういったものの実態が明らかになります。

ところが、住民訴訟は全部で四号あるわけでござりますけれども、四号訴訟だけが際立つて多くなりまして、判例でもその要件、範囲がかなり拡大してまいりました。私の印象では、行政訴訟でありますけれども、かなり民事的な運営がなされまして、その範囲等も拡大してきたというふうな印象を受けます。

ところが、住民訴訟は全部で四号あるわけでござりますけれども、四号訴訟だけが際立つて多くなりまして、判例でもその要件、範囲がかなり拡大してまいりました。私の印象では、行政訴訟でありますけれども、かなり民事的な運営がなされまして、その範囲等も拡大してきたというふうな印象を受けます。

ところが、住民訴訟は全部で四号あるわけでござりますけれども、四号訴訟だけが際立つて多くなりまして、判例でもその要件、範囲がかなり拡大してまいりました。私の印象では、行政訴訟でありますけれども、かなり民事的な運営がなされまして、その範囲等も拡大してきたというふうな印象を受けます。

ところが、住民訴訟は全部で四号あるわけでござりますけれども、四号訴訟だけが際立つて多くなりまして、判例でもその要件、範囲がかなり拡大してまいりました。私の印象では、行政訴訟でありますけれども、かなり民事的な運営がなされまして、その範囲等も拡大してきたというふうな印象を受けます。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

そこで、昭和六十三年に地方自治協会というところに研究会が設けられまして、全自治体を対象とするアンケート調査、あるいは意見の提出といふものを求めたわけでござります。これを一応解説、分析いたしまして、これをもとにして、今度論議がなされたわけでありますけれども、その中で、やはり納税者訴訟を見直そうということになりました。

いというふうに思つております。

先に触れました第一十六次の地制調答申は、地方自治の一層のさらなる充実強化を図ることを本旨とするものでありまして、これは御承知のようないくに直接請求署名要件の緩和あるいは市町村合併特例法への住民投票の導入、そういうものを盛り込むとともに、住民訴訟制度につきましては、その本質や意義を損なうことなく健全な今後の発展を図るというふうに配慮したつもりでございました。

地制調に先立つ研究会では、訴訟要件とか訴訟対象とか訴訟類型、乱用防止の方策あるいは四号訴訟については賠償額の限定等々、考えられる、あるいは既に提案されているすべての論点を全部論議の俎上にのせまして、一つ一つ検討してまいりました。それで、基本的には住民自治というものがかつてないほどの重要性を持っているということを重視いたしまして、この制度そのものの根幹を搖るがすような骨抜きはしないという基本方針で望んだわけでございます。

しかし、四号訴訟につきましては、地方公共団体の政策決定、意思決定の実行として行われるのが財務会計行為でござりますけれども、これにつきましては長あるいは職員個人に不法行為等の損害賠償責任というものを負わせるとはおかしいのではないかという点で、委員の間にはほとんど異論がございませんでした。

これを維持するということになりますと、これらの分権の時代、地方公共団体は自己決定、自己責任をしなきやならないという時代でございまして、しかも、思い切った聖域なき構造改革あるいは行政改革というものをしなければならない。ところが、構造改革、行政改革というものは当然、地方公共団体にも痛みを生ずることになるわけでございまして、そういう中ではなかなか思い切つた決断をしなくなるんではないか、重い賠償責任を負わされて決断しなくなるんではないか、こういうことで、やはりその点についてはもつと説明責任を尽くさせるというふうにすべきではないか

というふうに考えたわけでございます。

これに加えまして、国の行政責任者にはこういった制度はないこととか、あるいは国家賠償責任につきましても最高裁判決では直接個人が負うべきではないということになつております。そういうことも考えましたら、四号訴訟をこの際廃止して、二号訴訟に吸収するというふうな案もあつたわけでござりますけれども、結論としては、地方公共団体の機関である長や職員を被告にするという形に変えまして、四号訴訟は形成訴訟として、地方公共団体が敗訴した場合には、その判決の拘束のもとに、第二段訴訟によつてその賠償責任を負つてもらう、こういうことになったわけです。この第二段訴訟では、賠償責任の有無をもう一度蒸し返すということはできませんし、訴訟終了まで非常に多くの時間を要するということもない、これは形式的な裁判であるというふうに考えます。

そこで、できれば違法な公金支出がなされる前に、事前の差しとめ訴訟で事態を事前防止することが望ましい、そういうことで監査段階で請求人等が関与できるような手続を強化するとか、あるいは監査委員に暫定の差しとめ勧告をするというふうな権限を付与いたしました。また、すべての訴訟類型を通じて、住民が勝つた場合には弁護士報酬を請求できるということにしたわけであります。

これら全体を通じまして、今度の訴訟の改正の四号訴訟も含めまして、この制度を一層拡充し強化する、健全な方向に育てていく、こういうことでこれを立案したわけでございます。これに対してもいろいろな批判がござりますけれども、それにつきましては、もう時間が参りましたので、皆様から後に御質問がございましたら、個別にお答えするということにさせていただきたいと思いま

す。これをもつて私の公述を終わりたいと思います。どうもありがとうございました。(拍手) ○川崎委員長代理 次に、鶴岡参考人、お願いい

たします。

○鶴岡参考人 千葉市長の鶴岡でございます。本日は、このような機会を設けていただいて、ありがとうございます。改訂する法律案に賛成の立場から意見陳述させていただきます。

今回の法改正は、地方公共団体の長や職員の個人責任に関する制度の基本は維持しつつ、分権時代にふさわしい住民監視制度の整備等を図ろうとしているものと思います。改訂事項のうち、私からは、住民訴訟制度見直しについて申し上げま

す。

住民訴訟制度のあり方は長や職員にとって直接のかかわりがある問題ではありますが、そのことは別に、いわゆる四号訴訟を、地方公共団体の機関を被告として損害賠償請求するよう求める形に改めるという今回の改訂は、地方公共団体の自律的責任の明確化と説明責任の強化という点で意味があると考えております。

現在、四号訴訟で争われている事例のほとんどが団体としての政策判断や業務執行の是非が問われているものであり、本来の当事者は長等の個人ではなく、地方公共団体そのものではないかと思われます。

ここで一つ、私にとって身近な事例としまして、千葉市の新清掃工場建設に関する住民訴訟を御紹介させていただきます。これは、清掃工場等の廃棄物処理施設を建設するに当たり、市の基本計画及びごみ処理計画の中で事前に位置づけをした上で、種々の手続を経て地域住民の理解を得て建設を進めてきたものであります。

千葉市におきましては、清掃工場等の廃棄物処理施設を建設するに当たり、市の基本計画及びごみ処理計画の中で事前に位置づけをした上で、幕張新都心に代表される大規模団地の計画に基づく人口増加、大量生産、大量消費、大量廃棄によるライフスタイルの変化などによるごみの増加があり、市内二ヵ所の清掃工場で焼却処理をしておりましたが、ごみ量の増加、既存工場の老朽化及びごみ質の変化から、昭和五十二年度から始まる第十二次五年計画からその後三次にわたる五カ年計画及び個別計画でありますごみ処理計画に、首尾一貫して清掃工場の建設が必要とされていたものであります。

このように、千葉市における新清掃工場の建設につきましては、これらの計画に首尾一貫して位置づけられたものでありますたが、昭和六十二年の着工後につても、当時のごみ減量の施策とし

て、分別収集の計画を盛り込む必要があるとします。平成元年六月から学識経験者や市民の代表により構成された検討委員会におきまして平成四年一月まで検討し、新たな分別計画や分別を行った清掃工場の施設規模の見直しを行い、議会の議決を得て、平成八年十月に竣工したものになります。このため、着工までに十数年を要したものであります。

このように、市として、清掃工場の必要性や施設規模、その他周辺の環境に与える影響などを慎重に検討し、決定したものですが、訴訟では、新規掃工場の必要性ということで、その計画決定や政策判断の是非が問われたものでございます。

少し時間をかけて千葉市の事例をお話ししましたが、全国的にはそのほか、下水道整備、廃棄物処理施設の建設、第三セクターの処理、大学の誘致等、いろいろなケースが争わされております。これらは、先ほどの事例でお話ししましたように、議会の議決や審議会等での審議、行政内部での意思決定手続等、地方公共団体としての所定の手続を経た上で実施されています。したがって、これら的是非が争われた場合は、むしろ、当該地方公共団体として住民に対し考え方や経緯を積極的に明らかにする必要があります。いわば説明責任を果たす必要があります。このことは、地方分権の時代となり、地方公共団体の政策判断、意思決定に自由度が増し、自己決定、自己責任の時代に入つたことから、なおさらだと思います。

一部の方は、今回の改正案について、被害者である地方公共団体と住民同士を争わせるものであるということをおっしゃっているようですが、私は、住民から選挙で選ばれ、その信託を受けて行政活動を行つている者であります。住民の代表者として、その負託にこだえるべく、常に最善を目指して日々の行政活動に取り組んでいますが、住民の皆様の中にはいろいろな意見があり、違う意見をお持ちの方にもできる限り理解を得られるよう努めています。

こうした現実の中で、行政による財務会計行為

の違法性等に不満や疑惑を抱いた住民が、住民監査請求を行つた上で、なお地方公共団体側がその住民の指摘や意見を受け入れず、結果としてその住民にとって満足できる結果が得られなかつた場合に住民訴訟が提起されるものであります。

なぜこのようなことを改めて申し上げるかといいますと、住民訴訟が提起された時点においては、住民の代表者である長や議会が法令に定められた手続に従つて政策決定をし、その執行を行つてゐる地方公共団体と住民の判断が相反し、いわゆる対立関係となつてゐるのであり、被害者同士という関係には実態としてもなつていないということを明らかにしておきたいからであります。

しかしながら、地方公共団体としては、たとえ一住民による指摘や意見であろうと、そのような意見に対し、真摯に説明責任を果たすことが住民自治の見地から望ましいこともまた明らかであります。今回の改正は、こうした実態を踏まえつゝ、地方公共団体の説明責任を強化するという要請にこたえているのではないかと考えております。

現実の審理の過程を考えましても、問題とされる政策決定等に関する文書や資料は当該団体の公文書であり、個人として所有している証拠や資料はありません。したがつて、その道路や下水道、廃棄物処理施設等の整備を行うに至つた経緯やその必要性に関する資料は、当該地方公共団体が当事者として提出する方が審理を行う上での証拠や資料がより豊富となり、裁判官が事実に基づき的確に判断しやすくなると思います。

また、住民訴訟の結果は、例えば廃棄物処理施設の整備やこれからどうするかなど、長や職員の個人の問題であるにとどまらず、団体における将来の行政運営や住民生活にも影響を与える場合が多いと考えられます。行政運営に対する住民の信頼にも影響します。この意味でも、單に原告と長や職員個人の間の問題とするのではなく、当該事業に責任のある地方公共団体が当事者の立場に立つて充実した裁判を行うことが行政運営上も必要性

が高いものと思われます。

また、仮に裁判の結果として違法であるとされた場合、当該地方公共団体として個人に対し損害賠償を求めることがあるでしょうが、それだけでなく、地方公共団体としてその結果を真摯に受け取ることになることになるのではないかと考えられます。

以上の御説明では、比較的大きな政策争点が争われる例を申し上げましたが、現実の四号訴訟では、市長の就任のあいさつ状の送付、審議会にかかる案件に異議がある者が審議会の出席報酬の支払いについて損害賠償を求めた例、広報紙に原爆日の黙禱に関する記事を掲載したことが違法として損害賠償を求めた例とか、実にいろいろなことで長や職員が訴えられております。そして、裁判の結果は多くの場合被告側勝訴となつております。

勝てば責任がないことが明らかになり、弁護士費用も地方公共団体が議会の議決を経た上で任意に負担できる制度もありますが、裁判が確定するまでの間の被告となつた個人の負担は、勤務時間中の対応ができないとか訴訟関係の費用の負担をしなければならないとか、現実には大変であります。退職後も裁判をしなければなりませんし、被告本人が死亡すれば遺族が被告の立場を承継しなければなりません。しかも、冒頭申し上げましたように、ほんどの場合、事案の内容は個人的なものではないのです。

私は、今回の改正案は地方公共団体の機関を当事者とするもので、これは、冒頭から申し上げておりますように、充実した裁判にすることなど、いろいろな面で望ましいと考えております。また、これにより住民が訴訟により争う道が何ら狭められるわけではありませんし、むしろ、今回の改正では、一号訴訟の対象範囲の拡大、弁護士費

用の公費負担の拡充など、住民にとつてもプラスになる措置が取り入れられております。

住民訴訟制度の改正について意見を申し上げさせていただきましたが、本法案にはこれ以外にも、直接請求の要件の緩和、住民監査請求制度につきましては、十分御理解をいただき、できるだけ早期に成立させていただきますようお願い申します。

○福井委員長代理 次に、福井参考人、お願ひいたします。

私は、改正案のうち住民訴訟改正部分についてありますがどうぞざいます。

○福井参考人 政策研究大学院大学の福井でございます。

私は、改正案のうち住民訴訟改正部分について反対という立場から意見を申し上げたいと思います。

私は、改正案のうち住民訴訟改正部分について反対という立場から意見を申し上げたいと思います。

す。一部で言われるような乱訴にはほど遠い実態であります。

九四年度から九八年度にかけて提起された住民訴訟件数がふえていると言われますが、八十九件が二百六十一件になつたにすぎないわけであります。

自治体の総数が三千三百、歳出純計が九十八兆円という巨大な部門での統計でありますから、四千億円近くの公金について一件しか起つていなかつて、首長等の負担が過重過ぎるといふ議論が果たして広い支持を得られるものであります。

ところが、現在、審議中の改正案では、個人の

首長ではなく機関の首長が被告になるということでありまして、これは、過度に慎重になって業務に事なればはびこののを避ける目的があるとお聞きしています。また、被告が敗訴しても、損害賠償をさせるためには、監査委員が個人としての首長等を相手に新たに訴訟を提起する。また、談合業者など直接損害を与えた業者を被告にすることも禁じられることになります。こういった点には問題があり、慎重な検討が必要と考えております。

第一に、住民訴訟は、首長等が住民全体に損失を与えたという事実がまず前提にあります。原告の住民は、自治体の利益を代弁する代理人としての立場に立ちます。その意味で、本来、被害者同士である住民と自治体の関係があえて敵対関係の構図に置きかえられるということは奇妙であります。被害者である自治体も、訴えられれば理由のいかんを問わず正当化するということは、公的機関あるいは訴訟担当者の職責でもあるわけです。

私自身、建設省の職員として、成田空港訴訟、

長良川水害訴訟を初め行政側の被告代理人を多

く務めてきましたが、被告代理人の職責は、およそ原告の訴えが不適合である、あるいは理由がないといったことを不利な証拠をあてては提出しないことも含めて徹底的に主張することあります。しかも、行政府の負担はすべて納税者により賄われておりますから、裁判の長期化は痛痒がな

いという事実もございます。仮に違法が存在していっても、それが法廷で発見される確率は行政訴訟一般に非常に低いというのが残念ながら実態でございます。

住民訴訟と類似する私企業の株主代表訴訟とい

うのがあります。これにつきまして、加害者、すなわち、取締役等の負担軽減を目的として、会社と株主という被害者同士を争わせるのが適切だという議論はないでございます。これと共通して申し上げますと、住民や株主から業務を任せられた首長や取締役の責任は、組織ではなくて個人としてのものであります。

ちまたで政策判断について個人で裁判を受けるのはおかしいという議論もありますが、住民訴訟は管理をゆだねられた従業員たる首長等が起こしました個人的な始末の責任を追及するものすぎません。だからこそ、改正案でも究極の賠償主体は首長等個人とされているのだと理解しております。

これまでにも政策判断固有の是非はもちろん争われたものはございますが、それを理由として住民側が勝訴したという案件は絶無でございます。

しかも、自治体の場合、首長等の報酬は住民から強制徴収された税金で賄われており、民間の役員よりも公金で賄われる首長等の責任が軽いという理屈は見出しがたいと考えます。

住民訴訟の改正の方向には、大きく、首長等個人が被告となっている現行の枠組みは変えずに、まじめに職務を遂行される首長等の負担が過重とならないように措置するという改正の方向もあります。

このようないし難を残したまま、これまでにもある違法支出の是正がこれまでどおりなされるということは困難と思われます。被告を変更することを前提とする以上、腐敗防止に寄与してきた住民訴訟の実を維持するということは、実質的に真実の究明を妨げる効果を確実に持つことになります。

このようないし難を残したまま、これまでにもある違法支出の是正がこれまでどおりなされると

ば横領行為や背任行為も含めて、すべて自治体が組織を挙げて個人の首長等のために応訴をするといふ構造ができ上がつてしまつという点であります。

民事訴訟法上も行政事件訴訟法上も、被告は、自己に有利な証拠や資料を相手方に開示する法的義務は一切存在していません。存在している資料について存在していないと証言するようなことがあれば、偽証罪に問われるだけであります。

また、証拠や文書については、およそ真実を明らかにする上でどのようないし難が存在しているのかは、行政庁の内部職員以外は知り得ない立場にあります。もし具体的な証拠や文書を原告側が特定できているのであれば、文書提出命令等によつて法廷に提出させるということも可能であります。

が、問題はそのような場面で発生するのではありません。かかる証拠や文書がその事件に関連してそもそも存在しているのか否か、存在している

としても、それは何かとそういうことがわからないことが多いわけであります。

自治体との関係で原告に敵対する被告という位罫づけを与えられてしまうのであれば、訴訟法上想定されておりますように、被告側から自己に不利な主張、すなわち、原告側に有利な資料等が提出される可能性は、残念ながら極めて小さくなるわけであります。違法の要件などが実態的に内容に変更がないとしても、攻撃防御の観点から、自治体が被告に変更になるということは、実質的に真実の究明を妨げる効果を確実に持つことになります。

このようないし難を残したまま、これまでにもある違法支出の是正がこれまでどおりなされるということは困難と思われます。被告を変更することを前提となる目的には私は全く異存はございませんが、そうであれば、より適切な対案があり得るかと思います。それを提示したいと思います。

具体的な法改正事項としては、一つ目は、原告

取り下げの場合の首長等に対する弁護士費用の負

担制度を導入するということです。

現在は、被告側が勝訴したときのみ弁護士費用が自治体から支出されますけれども、原告が一方的に訴訟を取り下げた場合についても、被告側がクロであると確定したわけではありませんから、このような場合についてまで個人に弁護士費用を負担させるのは酷であると考えられます。したがって、被告の違法は正措置を伴わない原告の訴訟取り下げの場合については弁護士費用は自治体負担とするという措置は、十分妥当性があると考えます。

二つ目は、賠償限度額の設定であります。

現在は、財務会計上の違法支出があると認定された場合に、それによって生じた自治体の損失は、いかに巨額になるうとも全額賠償を命じられる建前であります。それは、今般の改正案が通ったとしても、その実態に変更はございません。

しかし、軽過失のものも含めてこのような巨額な賠償を背負うこととなるのは、當人に酷、あるいは遺族に酷という場合があり得ると思ひます。故意または重過失の責任についてはこれまでどおり全額賠償とするものの、善意で軽過失の首長等については、原因となつた行為を行つたときの、例えば年収の四倍から六倍程度の賠償限度額を法的に導入する、こういった措置が十分考えられるかと思ひます。

六倍の根拠は、通常、一般人の住宅取得価額の年収に対する限度倍率が約五倍と言われていますが、それよりも若干高い倍率を、軽過失とはいえる、損害を発生させた首長等に命じるということは、国民感情にもそぐふものと考えられます。ただし、首長等に違法支出の利益が存在する場合にはこれを全額返還させるべきでありますし、また、談合企業など第三者に利得させた場合は、その第三者がいかなる場合も賠償義務を負うということは当然の前提だと思います。

三つ目は、自治体の情報提供義務の創設であります。

自治体による訴訟参加の有無を問わず、自治体は当該論点に関する証拠や文書を裁判所に提出する実体上の義務を負うということを、むしろ法改正で明文化するのが妥当だと考えます。

もちろん、このような実体上の義務が導入されただとしても、その取扱いの第一次的判断権者が依然として自治体である以上、これで証拠提出が完全に図られるということは考えられませんの

で、あくまでも補助的手段ではあります、むしろこういった実体上の義務が訴訟資料、真実を明らかにする上で有効だということは明白だと思われます。

四つ目は、政策判断を争うことは不適法である

ということを条文に明記することであります。例えば、公共施設の立地選定で事業費の多寡が生じるケースで、仮に高い事業地を選定したとしても、政策的に正当な理由があるという場合はあります。このような場合に住民訴訟の対象たるべきではないということもまた当然であります。

また、赤字の事業に対して補助金を支出したとしても、あるいは当該事業を継続させたとしても、それが政策的に正当である場合も多いにあり得るかと思ひます。こういった場合も多いにあります。このように改正案には該当しない政策的な判断を争うものについては、不適法であるということを明記する道もあります。

次は、法改正以外の措置としては次のようなことが考えられると思います。

一つ目は、損害賠償責任保険制度の支援ということであります。これも、国や自治体が首長等に対する民間の保険加入を奨励するということは十分可能であります。株主代表訴訟でも、実際に、こういった賠償責任保険の導入が図られつつあります。

二つ目は、共済制度であります。賠償責任についての共済制度を関係機関により導入する、こういうことも考えられるかと思ひます。

三つ目は、情報交換の組織であります。自治体

間の情報交換や連絡によつて違法の発生を未然に防止するため、当事者がこういつた協議会を設立するとともに国が支援する、こういつた形もあります。

しかしながら、議会が、当該自治体市町村が議決をしていない、否決したもの、住民投票の過半数によつて議決をしたものとみなす、してないものを議決したものとするという改正案であるわけですね。これは憲法九十三条で、つまり、日本の都道府県、市町村という地方自治体は、議会によって意思を決定していくという議会主義を

議会制度を原則として規定しているわけではありません。

また、お配りしたメッセージでございますが、日本の憲法、行政法研究者の大部分が加入する日本公法学会会員の中でも一級の業績を持つ百数十名の専門家が、やはり被告の変更を問題視しております。

国会におかれでは、法治国家の最高機関として

の見識に照らして改正案を再検証していただき、ぜひ良識にかなう措置をとつていただきたいと思ひます。批判が多い無理のある改正案の当該部分、住民訴訟部分を急いで成立させる必然性は少ないと思われます。どうか本当の地方自治の定着を応援するための措置を衆知を集めて御検討いただければと念じております。

以上です。(拍手)

○川崎委員長代理 次に、森参考人、お願ひいた

します。

○森参考人 市町村合併特例法の一部改正在ての意見を申し上げたいと思います。

合併というのは、行政区画の変更であるとい

うような感じが表に出てきておりまして、そして行政の効率性、行財政基盤を強化する利益、メリットがある、こういうふうになつておなりまして、現在、全国的に合併の促進が行われているところであります。

今回のこの一部改正在ての問題点と申しますのは、住民が合併協議会の設置を発議しまし

て、その発議したものを、協議会設置を当該議会

が否決したときには、長または六分の一の連署で

あります。

そして住民投票を行つた結果、過半数の賛成があつたときには、議会が議決をしたものとみなす、こういうふうになつてゐるわけであります。

しかしながら、議会が、当該自治体市町村が議決をしていない、否決したもの、住民投票の過半数によつて議決をしたものとみなす、してないものを議決したものとするという改正案であるわけですね。これは憲法九十三条で、つまり、日本の都道府県、市町村という地方自治体は、議会によって意思を決定していくという議会主義を

議会制度を原則として規定しているわけではありません。

して、それを、今回の合併特例法の一部改正在によって、議会が議決をするものを住民等の過半数によって議決をしたものとみなすということは、本の都道府県、市町村という地方自治体は、議会によって意思を決定していくという議会主義を

議会制度を否認することになるのではありませんか。つまり、してないものをしたというような法律をつくつてまで合併促進を進めようとするその意図を、法改正在に当たつて各議員の方々は考えていただきたい、こういうふうに思います。

憲法の定めでおりますのは、自治体は二元代表制でありますから、議会制民主主義と言うよりは代表制民主主義と言ふべきであります。議会制度を否認することになるのではありませんか。

つまり、してないものをしたというような法律をつくつてまで合併促進を進めようとするその意図を、法改正在に当たつて各議員の方々は考えていただきたい、こういうふうに思います。

議会制度を否認することになるのではありませんか。

つまり、してないものをしたというような法律をつくつてまで合併促進を進めようとするその意図を、法改正在に当たつて各議員の方々は考えていただきたい、こういうふうに思います。

つまり、自先の考え方で、つまり、経済というものは大きく動いていくわけでありますから、アメリカの影響を受け、日本も今大変不景気でありますけれども、やはり経済というのは、皆お互いに努力をして、また好転する場合もある。ところが、大変な借金をよつているものだから、聖域なき構造改革と称して、きのう等のニュースを見ますと、半世紀続けてきた社会保障費まで本人負担にする。背に腹はかえられないのではないかといふ小泉さんの意見のようでありますけれども、半世紀かかつて當々として築き上げてきた社会保障

の制度を簡単に崩してよいのかという問題もあります。

しかし、長らく、半世紀かけて自治というものをそれぞれつくり上げ、それぞれ苦心をしながら、主権者である地域の住民の意思に基づきまして、住民投票条例というものを困難をきわめながら制定し、住民投票によつて住民多数の意思を表明することによって、地域の将来方向を住民が定めていくことの自治の歴史があるわけです。

今回の改正案は、住民発議によつて協議会を設置する、これは非常によろしい、これはよろしいのではないかと私は思います。さらに、自治体議会が決定したことについて、六分の一以上の住民がそうではないのではないかというふうにして住民投票にかけることを連署によって求めていく、この制度の創設も悪くない。半世紀にわたつて地域で嘗々として築き上げてきた住民自治、それに基づく住民投票の考え方、制度、つまり、住民自治を強めていく方向が盛り込まれているものであるから、それはよろしいようと思いま

しかしながら、冒頭申し上げましたように、議会が議決していないものを法律によつて議決したものとするというのは、憲法によつて各自治体では議会制度をつくつて、それを基本に運営していくといふふうに思います。

そのことを前提にして、さらに進めて、バランスのある、将来を展望した判断をこの法一部改正の中でぜひ議論をしていただきたいといふふうに思います。

それはどういうことかといいますと、議会が協議会を設置するのに基づいて、あるいは、さらに経過を経て合併を決議したというときも、この場合も住民の六分の一の連署による請求があつたときは住民投票にかけるといふふうなことをあわ

せて入れるべきではないか、こういうふうに思いますがね。

つまり、これは憶測になるかもしませんが、合併協議会の設置までこぎつけていけば、後は、今は行政区域の変更ではなくて住民の自治区域の変更でありますから、法案の説明にはありますように、住民の意思を尊重するのだ、これは結構であります。であるならば、合併の問題について、六分の一以上の住民が連署で住民の意思を聞いてもらいたいというような請求をした場合には、もっと重要な意味合いにおいて住民投票に付するべきではないでしょうか。これが論理というものだと思うのです。

合併協議会の設置については、住民投票によつて議会の議決を覆すようなことを今回の改正で考えておきながら、最終的な合併の決議について、住民の多数に異議ありという場合は、冒頭のこの法案の趣旨のところに偽りありと言われてもやむを得ないのではないかと思いません。だって、合併の決議の方が事の重大があるわけであります。

でありますから、私が言いましたように、住民発議によつて事柄が始まり、議会の決議といえども住民の多数の意思によつてどこにあるかを見定めるということは、住民自治原則によつていることでありますから、それは結構だと思う。しかしながら、他方では、憲法で議会制度を創設して基本原則等を掲げているわけでありますから、みなすというわけにはまらないのではないか。

であるならば、合併協議会の設置のみならず、合併を決議したことに対しても異議ありといふふうに思いますが、

そのことを前提にして、さらには、議会が協議会を設置するのに基づいて、あるいは、さらに経過を経て合併を決議したというときも、この場合も住民の六分の一の連署による請求があつたときは住民投票にかけるといふふうなことをあわ

ういう制度をつくつておきますならば、憲法原則を否認せず尊重しながら、住民の意思ができるだけ取り入れていいこうという、直接請求といいますか、住民自治の原則を尊重してこれを高めていくことはありますね。

今回、委員は合併促進を推進している方を委員に任命することになつて、後は時を越えたというよう思われるのですね。問題は、要点は、合併といふのは行政区域の変更ではなくて住民の自治区域の変更でありますから、議会あるいは首長が、住民の多数意思を尊重するのだと、このままでも例外的であります。そこで、議員といふものは、議会といふものは、住民によつて議会の権限を信頼委託、信託されたものでございますから、自分に権限を渡した、信頼委託した住民の多数の意思に従つて、尊重して決議するのが一般的な場合でありますよ。

しかし、場合によつては違う場合もある。そこで、そのときには住民自治の原則はどういうことを考えていくかということになると、既に自治法等でも規定をしておりますように、議会の解散請求ということになる場合もありましよう。あるいは、首長が決定した場合であれば、首長のリコールもござります。巻町原発等のときはそういうことになりましたし、それから、吉野川河口堰の場合には、徳島市議会では住民の請求を否決しましたけれども、直近の選挙におきまして議会の構成員を取りかえました。

つまり、これは住民自治の発露なんですね。最終的には住民の多数の意思で決めていくといふこととが原則でありますけれども、議会制度を採用している以上は、議会制度とのバランスをとつていて、議会制度とのバランスをとつていて、

そういうふうに考えるべきである、こういうふうに考えるわけでござります。

それから、憲法九十二条では、地方自治の本旨に基づいて組織及び運営を法律で決める、こう書いてございます。しかし、半世紀たちました。当初は、これだけの、現在ほどの住民自治、自治制度、住民投票条例の制定などといふふうなことは、夢にも、想定だにできなかつたのではないで

ます。各地で自治の絶え間なき努力がありまして、制度、条例の制定も進み、この法案についても、地域における住民投票、住民運動、住民自治の成果をこの法案の中に盛り込んでいるということになつてゐるではないですか。

したがいまして、地方自治の本旨というのは、通常は団体自治、住民自治といいますが、団体自治は分権、住民自治は参加でございますね。それで、今回の地方分権推進委員会で制度分権はなされた、そして、明治以来統いてきた機関委任事務という統制も外した、大変結構でござります。この次は住民自治、つまり参加、参加を充実していくということ、国政にかかる方々が望んでそれがござりますから、自分に権限を渡した、信頼委託した住民の多数の意思に従つて、尊重して決議するものが一般的な場合でありますよ。

しかし、議会あるいは首長が、住民の多数意思を尊重する場合もあるでありますよ。そこで、議員といふものは、議会といふものは、住民によつて議会の権限を信頼委託、信託されたものは、例えは代表制議会主義をとる、代表制の制度をとる、あるいは、自治権は住民にあるという原칙を緩めではなりませんけれども、具体的な地方自治の制度あるいはその運営につきましては、自治、すなわち、それぞれの地域でそれぞれの実態に合わせて定めるという方向を考えいくべきではないでしようか。

ということは、中央政府の法律で一律に制度を定めるものではなくて、地域の自治の実態に合つた、自治の展開といふのは多様でさまざまな展開があるわけでございますから、そういう地域の実情に応じて自治体で細かな具体的なものは定められる、國法は準則といふ方向に向かっていくべきだと思います。

つまり、地方自治法を定めましたときには、当時は、戦後、全国的な一律の制度というのが長い内務省支配でありますから、そういう慣行があつた。それから、新しい自治の制度の出発でありましたから、いたし方ないこととして自治法で細々と規定をしていく。

多くの人が指摘をしておりますように、現在の地方自治法は、こんなことまで決める必要があるのか、しかも、全国一律に決める必要があるのか。北海道でいえば、音威子府のように一千人ちょっとの小さな村でも、札幌のような政令大都市、百八十万の都市でも、教育委員は全部五人いる、すべて同じ制度ですね。それは、自治のスタートをした半世紀前はいたし方がなかつたかもしれない。今日のような自治の充実、成熟がある段階におきましては、それぞれの地域の実情に応じて決めるという方向を国政の場にいられる方はお見えになるべきではないのか、こういうふうに思いますが、それから、時間の関連もございますので、最後に申し上げたいのは、府県はこれから何をするのか。各省縦割りごとの機関委任の担当の代官の仕事をしていただけでありますよ。それが機関委任事務が解けた、府県はこれから何をするのか。それは、国の代官ではなくて、自治体、市町村の側に立つて、したがって、県庁などでは市町村課といふうな名前に地方課を改めているではないですか。つまり、市町村の側に立つ。

そのときに、私も先日、秋田県のある町へ行きましたけれども、福島県の矢祭町などでは断じて合併はせぬという宣言をしたというのを、新聞をそこの場所で拝見しましたけれども、山の向こう側にある村、川の向こう側にある町と合併をさせられる、させられるということが生じているのであります。

自治を強めていこうというならば、そういうふうなことを一律に強行するのではなくて、小規模の自治体は過疎が進み、少子高齢化でありますから、小さな人口の自治体が出てきます。その自治体が自治がやれるように府県が補完をする、この仕事とこの仕事については県でやっているのを返上したい、やめるというようなこともあっていい、自治の制度は多様に定める。そういう方向をぜひこの国会の中で御審議願いたいということを申し上げて、私の意見にかえたいと思います。

多くの人が指摘をしておりますように、現在の地方自治法は、こんなことまで決める必要があるのか、しかも、全国一律に決める必要があるのか。北海道でいえば、音威子府のように一千人ちょっとの小さな村でも、札幌のような政令大都市、百八十万の都市でも、教育委員は全部五人いる、すべて同じ制度ですね。それは、自治のスタートをした半世紀前はいたし方がなかつたかもしれない。今日のような自治の充実、成熟がある段階におきましては、それぞれの地域の実情に応じて決めるという方向を国政の場にいられる方はお見えになるべきではないのか、こういうふうに思いますが、それから、時間の関連もございますので、最後に申し上げたいのは、府県はこれから何をするのか。各省縦割りごとの機関委任の担当の代官の仕事をしていただけでありますよ。それが機関委任事務が解けた、府県はこれから何をするのか。それは、国の代官ではなくて、自治体、市町村の側に立つて、したがって、県庁などでは市町村課といふうな名前に地方課を改めているではないですか。つまり、市町村の側に立つ。

そのときに、私も先日、秋田県のある町へ行きましたけれども、福島県の矢祭町などでは断じて合併はせぬという宣言をしたというのを、新聞をそこの場所で拝見しましたけれども、山の向こう側にある村、川の向こう側にある町と合併をさせられる、させられるということが生じているのであります。

自治を強めていこうというならば、そういうふうなことを一律に強行するのではなくて、小規模の自治体は過疎が進み、少子高齢化でありますから、小さな人口の自治体が出てきます。その自治体が自治がやれるように府県が補完をする、この仕事とこの仕事については県でやっているのを返上したい、やめるというようなこともあっていい、自治の制度は多様に定める。そういう方向をぜひこの国会の中で御審議願いたいということを申し上げて、私の意見にかえたいと思います。

(拍手)

○川崎委員長代理 以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

○川崎委員長代理 これより参考人に対する質疑に入ります。

○瀧委員 自民党的瀧美でございます。

四人の参考人の先生方には、大変早朝からあります。瀧実君。

お尋ねさせていただきたいと思いますので、よろしくお願ひいたします。

まず、福井参考人に、二点について伺いたいと存じます。

今、福井参考人の説の中では、例えば、商法における株主代表訴訟においては、今問題になつてゐるよう、代位訴訟をめぐつての議論はないよ

うなお話をございましたけれども、私は、むしろ逆に、最近、商法の世界でも、株主代表訴訟といいますか、自治法の代位訴訟の範となつた制度について、商法の中でも、例えば、東大の神田教授は大いに論点を挙げて議論を提起している、こういうようなことでござりますから、やはり今こ

ういう見直しの時期に入つて、この点についていかがだろ

うか。

以上、二点について御意見をちょうだいしたい

と思います。

○福井参考人 まず一点目、例えば商法の神田先生が議論をされているということをごぞいます

が、商法の世界での議論と住民訴訟の議論とでは大分密度に差があるということは事実でございま

す。また、神田教授は、私どももメンバーになつております民間の研究団体の司法改革フォーラム

で、住民訴訟の被告変更について明確に反対と

いう意思表示もされておられまして、少なくとも、民間の役員と公共団体の首長さん等とはかな

り位置づけが違うということは、御自身も明言し

ておられます。

それから、二点目の四号についても、自治体と

高裁判の判決でもそういう指摘をいたしておるわけ

でござりますから、まず商法の問題、それから地

方団体と住民は相反する関係にもある、そういう

見かけ上そのように見えることがあるということ

は、私も全くそのとおりだと思います。

ただ、法的に根源的なところをさかのぼつて考

えますと、もともと、自治体というのは住民が集

まつてできた法人でございます。住民が、いわば

い、それを避けるためには、条文で政策判断を訴訟の対象にしない、こういうようなことを明記したらどうだろか、こういう御提案がありました。私は、それは大変いい提案だと思うのでござります。

しかし、現在の四号訴訟の条文でも、監査請求と区分して、監査請求では不当または違法というところを、四号の文章では違法というふうに限定しているんですね。違法というふうに限定していいるということは、政策判断を許さない、こういうわけでござりますけれども、訴訟として提起されれば、幾ら法律に明記してあっても、裁判所は、この問題は却下というふうな手続をとらずに棄却という手続をとるという限界がありますから、文言を明記してもやはり訴訟の中身を争わなければいけないかね、こういう問題があるようと思うのでござりますけれども、この点についていかがだろ

うか。

以上、二点について御意見をちょうだいしたい

と思います。

○福井参考人 まず一点目、例えば商法の神田先生が議論をされているということをごぞいます

が、商法の世界での議論と住民訴訟の議論とでは大分密度に差があるということは事実でございま

す。また、神田教授は、私どももメンバーになつております民間の研究団体の司法改革フォーラム

で、住民訴訟の被告変更について明確に反対と

いう意思表示もされておられまして、少なくとも、民間の役員と公共団体の首長さん等とはかな

り位置づけが違うということは、御自身も明言し

ておられます。

それから、二点目の四号についても、自治体と

高裁判の判決でもそういう指摘をいたしておるわけ

でござりますから、まず商法の問題、それから地

方団体と住民は相反する関係にもある、そういう

見かけ上そのように見えることがあるということ

は、私も全くそのとおりだと思います。

ただ、法的に根源的なところをさかのぼつて考

えますと、もともと、自治体というのは住民が集

まつてできた法人でございます。住民が、いわば

強制的に設立させられた法人格を持つ主体、そして、首長にせよ、監査委員にせよ、いわば住民が雇われている、被用者という立場でございま

す。そういう意味で、監査委員が、首長などの非違行為を是正するというのも住民から負託された任務であります。

監査委員と住民訴訟の原告が違つてということはあるかもしれません、それは、被用者である監査委員が別の被用者である首長等と見解が一致するということでござりますので、それだけを指して、自治体そのものと原告住民との見解が違つていうことはなりにくくいうふうに考えるわけでござります。

また、監査委員の監査は、あくまでも行政内部の第三者の簡易迅速な違法は正措置でござりますから、しかも、首長に任命されるという立場でもござりますから、徹頭徹尾フェアに、本当にその雇い主の違法行為を暴くことができるかどうかということにはなりにくくいうふうに考えるわけでござります。

また、監査委員の監査は、あくまでも行政内部の第三者的簡易迅速な違法は正措置でござりますから、しかも、首長に任命されるという立場でもござりますから、徹頭徹尾フェアに、本当にその雇い主の違法行為を暴くことができるかどうかということにはなりにくくいうふうに考えるわけでござります。

そういう意味で、行政内部の判断が適切に機能しないときに備えて、安全装置として住民が直接、当事者である相手方に訴訟を起こすという制度が置かれておりますのは、裁判を受ける権利から見ても非常に自然なことでございます。現在、行政不服審査制度という行政内部の違法は正措置というのも主觀訴訟の方にはございますが、これがあるからといって行政事件訴訟法が必要ないと行政不服審査制度という行政内部の違法は正措置いうことにならないのと同様ではないかと考える次第でございます。

それから、最後に、政策判断を除外するということについては大変難しいのではないかという御指摘でございますが、また、現在の四号でも除外されているというのには確かに一つしゃるとおりでござります。

ただし、現在提起されております住民訴訟の中には、確かに、御指摘のように、この法案を推進される方が首をかしげたくなるような極めて矮小なところをとらえたものがあるのも事実でござい

ます。また、単純に政策判断の、例えば、立地についてAがいいかBがいいかCがいいか、こういふことを争っているものがあるのも事実でございます。

ただ、条文が單に違法としか書いていないために、どういう場合がこの入り口を満たすのかといふことにについて、いわば素人集団である住民側に混乱があるのも事実でございますから、少なくとも既存の判例等を踏まえてできるだけそれを明確化、客觀化する条文を置くということは、被告を変更するか否かにかかわりなく大変重要な課題、具体的に裁判現場の混乱をできるだけ小さくする措置になり得るのではないかと考えております。

○滝委員 ありがとうございました。

時間の制約がありますので、一通りお尋ねしたいと思います。

次に、鶴岡参考人にお尋ねをいたしたいと思います。

千葉市におけるごみ清掃工場の事案で御紹介がございましたけれども、そもそもこの住民訴訟においては、市当局は補助参加と申しますか、訴訟参加をしていたのかどうかということが第一点でございます。

それからもう一つは、市長さん個人として政策的判断について解明に努められた、こういう訴訟だと思いませんけれども、その際の資料の提出、そこでこの裁判が争われたのか、そういう点についてお尋ねをさせていただきたいと思います。

○鶴岡参考人 お答えいたします。

市は、訴訟参加いたしておりません。それから、資料等は、情報公開制度を利用して入手して、市長が出すという形で今訴訟を争っています。

○滝委員 三百六十三億の金額の訴訟だと思うんですね、この事業の、御紹介の清掃工場の問題は。これだけの大規模なものについて、もちろん個人の訴訟ということで、市当局が訴訟参加をしていないということになりますと、これはな

かなか大変だろうと思うのですけれども、訴訟参加の申し出は、市長個人としてはおやりにならなかつたのでしょうか。

○鶴岡参考人 これは特殊なケースとして、最初、一号訴訟が市長あてに出てきました。

が、さつき経緯を言いましたように、もう工事金を払っちゃつたというところから、今度は松井前市長に対する損害賠償というふうに変わった経緯があつたものですから、そこが、ほかのこういう訴訟とちょっと違う形になつてあるのじゃないかと思います。

○滝委員 この問題は今高裁に係属中、こういうことでござりますから、訴訟途中でいろいろな意見を申し上げるのはどうかと思いますから、この程度で、次に移らせていただきます。

次に、成田参考人にお尋ねをさせていただきました。

今御案内いただきましたように、昭和三十八年の財務会計制度の大改正の際に、現行の住民訴訟を最終的に形づくられた、こういう御紹介がございました。

そこで、私ども、この訴訟の形態を見てみますと、不思議に思いますが、監査請求というのは、あくまでも団体の機関を相手に監査請求をするわけですね。したがって、その段階では、名前で人は機関である、こういうふうなことが言えると思うのでござりますけれども、訴訟になりますと、いきなり、監査請求で住民が不満足な回答を得られました途端に、今度は、訴訟では個人、

こういうことになるわけですね。その辺のことろの経緯は、昭和三十八年の改正のときには、そ

ういう名前で人が違うということはどういうふうにお考えになつていたかというのが一つでござります。

それからもう一点は、福井参考人にもお尋ねし

たわけでござりますけれども、最高裁の昭和五十三年三月三十日の判決では、団体と住民は相反する関係にあるのだ、こういうことを指摘されてい

るわけでございます。そういうふうなことを指摘されてい

て、今回の地方制度調査会の案というか答申をまとめる際に、そういうふうなことは議論として念頭に置かれていたのかどうか、その辺のところもあわせてお聞かせをいただきたいと思います。

○成田参考人 今御質問がございました二点についてお答えいたします。

まず、昭和三十八年の財務会計制度の改正に先立つ審議におきましては、監査請求というのは機

関になるわけですね、ところが訴訟では長なり職員個人が相手になる、その辺、名前で人が違うと

いうことをどう考えたのか、こういう御質問かど

うです。これは民事訴訟なのか行政訴訟なのか

もわからぬ。また、損失補償なのか損害賠償な

のかもわからない。また、損失補償なのか損害賠償な

のかもわからない。

そこで、その件につきまして性格をはつきりさせようということにいたしまして、いわゆる監査

請求の段階でまず監査委員会の審査を受けるわけ

でござりますけれども、この場合の監査委員とい

うのは、おっしゃるように、地方公共団体の機関

でござります。ただ、長の指揮監督を受けるよう

な機関ではなかなか独立した監査ができないとい

うことです。これはこのような仕組みをとつたと

いうことになりますけれども、そこで、今の政治や行政に求められる説明責任を裁判の場で十分に果たしてもらうというのが今度の改正の本来の趣

旨でございます。

○滝委員 ありがとうございました。

今御意見で、当初のねらいと、途中からの裁

判での運用というか、流れの中で変わってきたよ

うことで、その辺のところがよく理解できましたよ

う思います。

次に森参考人に、時間がありませんので二、三

分でひとつお答えをいただきたいと思うのでござ

ります。

最後におっしゃった、規模の小さな町村、そ

ういった点については、今回の法案では関係ありま

せんけれども、都道府県がむしろ前面に出で補完

をするべきだ、そういうようなことも議論をすべ

きだ、あるいは考へるべきだ、こういうような御

意見を賜りました。もう少しお考へを承ると、

ありがたいと思うのでござりますけれども、よろ

しくお願ひします。

○森参考人 小さなところは、何としても、合併

しないでこの町をやつてきたんだから、村をやつ

てきたんだから、やりたいということは方々で私

は目撃しております。最大の不安は、財源的に成

す。

それから第二は、先ほど御指摘のございました五十三年の判決、これは私たちも非常に基本的な参考にしているわけでありまして、先ほど福井参

考人も、被害者が被害者を被告にして争うのはど

うか、こういう話をいたしましたけれども、これ

はまさに被害者であるかどうかということが争わ

れているわけですね。

地方公共団体が監査の段階で、監査委員を通じて、いや、自分は被害者でないというふうに主張している、それを住民は被害者だということで断定をして、争つてきている。そこで基本的に対立があるわけです。そういう構造を考えまして、機関を被告として争わせる方が妥当であろう、こう

いうことで、今度はこのような仕組みをとつたと

いうことになりますけれども、そこで、今の政治

や行政に求められる説明責任を裁判の場で十分に

果たしてもらうというのが今度の改正の本来の趣

旨でございます。

○滝委員 ありがとうございました。

今御意見で、当初のねらいと、途中からの裁

判での運用というか、流れの中で変わってきたよ

うことで、その辺のところがよく理解できましたよ

う思います。

次に森参考人に、時間がありませんので二、三

分でひとつお答えをいただきたいと思うのでござ

ります。

最後におっしゃった、規模の小さな町村、そ

ういった点については、今回の法案では関係ありま

せんけれども、都道府県がむしろ前面に出で補完

をするべきだ、そういうようなことも議論をすべ

きだ、あるいは考へるべきだ、こういうような御

意見を賜りました。もう少しお考へを承ると、

ありがたいと思うのでござりますけれども、よろ

しくお願ひします。

○森参考人 小さなところは、何としても、合併

しないでこの町をやつてきたんだから、村をやつ

てきたんだから、やりたいということは方々で私

は目撲しておられます。最大の不安は、財源的に成

り立たない。現在は、ほとんどのところが、人件費にもならないような、市町村は自主財源は人件費にならないわけですね。でありますから、交付税は、平衡交付金ということであつたように、地方の金なんですね。それを中央が、おんぶに抱つて面倒を見てやつてあるという思い上がりのような言動がありまして、そしてそれを削るということに不安があるわけです。

しかしながら、財政全体が今ないわけでござりますから、これはやむを得ない面もある。そこで、小規模自治体が自治を、自分たちのふるさとをどうつくるかということについて、国政全般からその可能な条件を探つてやる、探つてみると必要はありますね。そうすると、県が、幾つかの仕事については、それでは広域的な、補完的な、広域行政と言つておりますが、府県といのは補完自治体なんですね。

そこが、とても財源的に成り立たないような部分の仕事を広域的に引き受けた県が行うというようなことが、また財源的に成り立たないような部分の仕事を広域的に引き受けた県が行うといふなことは、まさにありますね。そういうのを、大都市、政令指定みたいなところもあれば、小さな千人のところも、それぞれ、地域や実態、地形の関係もございますので、成り立つていけると、多様なさまざまな形で、日本列島の中であることをつくるという自治の動きをつくっていくことが国政の方向だと思います。

今まで、都道府県は国の代官、取次代理店でありましたから、それをかわって、小規模のところを府県が担つていくという制度をつくっていくことを今回ぜひ御審議願いたいし、将来の方向は確認をしておくという方向もあっていいと思いますが、御審議の中でそういう御配慮があるならば、日本の自治といふものは多様な発展を遂げていく可能性が出てくる、こういうことでございます。

○滝委員 ありがとうございました。

今のお話を承つておりますと、明治の最初のころに、明治十一年に郡区町村編制法というのが最初の制度としてでき上がつたわけでござりますけ

れども、その郡に当たる制度に近いような印象を受けたわけでございます。これは大正十年に廃止されるわけでござりますけれども、何となくそういう郡が町村をカバーしていたというところに近いように思いますけれども、時間の関係で、これで質問を終わらせていただきます。

四人の参考人の皆さん、ありがとうございました。○川崎委員長代理 次に、中村哲治君。

○中村(哲)委員 おはようございます。民主党・無所属クラブの中村哲治でございます。

私は、ちょっと頭が悪いようでございまして、先ほど成田参考人のおつしやつた説明が理解できませんでした。

物事は、手続法と実体法と両方の考え方をきちんと峻別して考えなくてはいけないと私は、それを争う場合に、その争う前提となる実体法的な考え方をしますと、違法な支出をされた被害者はやはり自治体ではないでしょうか。そして、自治体のマスター、主人というのは言うまでもなく住民です。首長ではありません。首長も監査委員も、あくまで自治体から雇われる。そういうふうな機関であるはずです。

先ほどの御説明で私が一度聞いた限りでわからなかつたのが、当初考えたのと違う形で发展してきた、そして、被害者が被害者を訴えるという見解もあるけれども、被害者かどうか、これを争うのがこの訴訟のあり方なんだからというふうなことを今回ぜひ御審議願いたいし、将来の方向は確認をしておくという方向もあっていいと思いますが、御審議の中でそういう御配慮があるならば、日本の自治といふものは多様な発展を遂げていく可能性が出てくる、こういうことでございます。

○滝委員 ありがとうございました。

今のお話を承つておりますと、明治の最初のころに、明治十一年に郡区町村編制法というのが最初の制度としてでき上がつたわけでござりますけ

うな形で説明をしてください。よろしくお願ひいたします。

○成田参考人 先ほどの御説明で足りない点があつたかもしれませんけれども、当初の考えておりました損害賠償の対象になりますのは、例えば、背任、横領とか、公金をくすねてポケットに入れたり、今度起こつていてるような事件を想定して書いてあるわけですね。こういった場合には、当然これは返還する義務があるし、返還しない場合には、それを返還する請求権があるというのは当然だと思うんですね。

ところが、やはり、今問題になつておりますのは、いわば実体法の問題で、不法行為あるいは不当利得の返還請求権ということになるわけです。

これまでいろいろな行政法の判例、戦後も発展してまいりましたけれども、一体、長のどういう行為が地方公共団体に對して不法行為責任として損害賠償責任を負うことになるのかというこの実体法については全くその規定がないわけですね。そういう問題があるのを、いろいろな判例を通じていろいろ扱われてきた。そういう中で、さつきからお話をありますように、政策問題にも触れるような形で問題が起つてきましたのでありますけれども、判例を見てみると、やはり裁判所である以上違法であるということを言わなきやならない。そのためには、我々の目からいたします

うことをその場に機関として説明をする、これが今度の訴訟の仕組みであるということでございます。

○中村(哲)委員 今の御説明には何点か論点が含まれておると思いますので、それを分解して話を聞いていかないといけないと思います。

ただ、今の御説明でも、被害を最終的に受けるのは自治体である、それは明らかになつたと思うんですね。今の御答弁においても、最終的に首長の責任が認められた場合に被害を受けるのは自治体である。それは今の御説明でも私は明らかになつていると思います。

あと二つ論点があるというのは、政策判断というのをそれ自体問う訴訟類型ではなかつたのにもかかわらず、それが争われているので、それに対する対応でどうにかしなくてはいけない、そういう点と、自治体が真実解明をするということに関しては、今でも訴訟参加という制度があるということだと思います。

午後に提出予定をしております民主党の修正案では、政策判断というのをこの四号訴訟からは除外しよう、具体的に例を挙げまして、今までおつしやつたようなものを除外していくこう、そういうふうな明文規定を置こうと考えております。それは、先ほど成田参考人がおつしやつた実体法の実体的な規定がない、不法行為不当利得の返還請求をしていくときに、違法かどうか、それを判断する実体的な規定が明確でないことが問題だとおつしやつてあることに即応するものでございます。

私は、やはり、被告をかえるということは、被害者が被害者を訴えることになる、そういうふうなことにつながつてまいりますから、今おつしやつた弊害は、政策判断を明確に四号訴訟の範囲から除外するということを明文で確定することと、そして説明責任の観点からは訴訟参加ということをきちんと運用していくような形を明確にす

ることでできるのではないかと思いますが、その点についてはいかがでしょうか。

○成田参考人 お答え申します。

一つは、政策判断というものを民主党案ではつくりさせている、こういう御趣旨でござりますけれども、私は、これまで憲法問題で、宗教に対する地方公共団体のかかわりあるいは宗教団体に対する公金支出、これは玉ぐし料とかいろいろな問題がございましたけれども、まさに憲法問題にまでさかのばってこれが争われているわけです。これは、財務会計行為が単に違法であるとかいうふうな問題、形式的な財務会計行為の違法といふうなことではなくて、そのものにある、そういうものにかかわった政策それ 자체が争われているということになるわけなので、今度は確かに萎縮効果といふもののをなくそうということが目的ではありますけれども、ただ、我々も、それを非財務会計行為に限るとかあるいは議会の議決を経たものは一切争わせないと、そういう選択肢はどうなかつたわけであります。これは、今までいろいろの政策の問題が争われている、しかし今度はその政策を争われているということに対する地方公共団体の説明責任が非常に大事である、裁判の場で説明をさせるということで、この政策判断というものは訴訟から除外するというふうな選択はとりませんでした。

これは、そういうことをもし書くとすると、私

の判断では、それこそまさに骨抜きになるのではないかというふうに思われますし、それから、政策判断といいますと、それを法律的に的確に書きあらわすことは非常に難しいのではないかというふうに思われます。

それから、第二点の訴訟参加の点でございますけれども、この訴訟参加につきましては、現在でも運用上、たしか八百何十件のうちの二百何十件ということですから、約四分の一については裁判所の訴訟参加を認めておりますけれども、これはそれだから、訴訟参加、それで認めているということは、両方に使える論理になるだろうという

ふうに思うのです。運用上それだけ出されているからいいだらうということにもなりますし、しょせんこれは裁判所の運用なんだから法律ではつきり書くべきだというようなことにもなるかもしれませんので、この数字は両方に使える数字だというふうに思うのですけれども、訴訟参加というのは、今度、訴訟告知をすることによって明らかに相手方、その他の第三者に対してやはり訴訟に参加してもらう、参加していない者は、これは判決の拘束力で自分に有利な事実を主張できなくなまる、こういう仕組みをとったわけでありまして、訴訟告知という形をとることによって訴訟参加を促す、こういうような形になつております。

被告はあくまでも地方公共団体にするということになつておられるわけです。

○中村(哲)委員 私の聞いたことに答えていただきたいで、福井参考人に今二点について、答弁を聞いてどのようにお感じになるのか、また御自身のお考えをお聞かせください。

○福井参考人 まず、一点目の政策判断については、先ほど答弁申し上げましたことと同趣旨でございますが、重要なことは、もちろん政策判断を完全に書き切るということは、これは神様だけができるところでございまして、物理的に不可能です。そこは私も同感でございます。しかし、これまでの非常に豊富な判例の蓄積から、かなりの程度明確に、混乱を回避できるような類型ということは明らかに書ける、少なくとも明確に書ける類型がかなりのシェアで存在しているということは事実でござりますので、完全に書き切ることは難しいけれども、できる範囲でできるだけ国民にわかりやすく条文を改めていくということは、これは自治体にとつても市民にとつても一定の意味があることだと私は考えております。

したがつて、訴訟参加自体がすべての決め手となることは必ずしもならないとは思いますが、少なくとも現在の行訴法二十三条の訴訟参加が訴訟資料を豊富にするためだという前提がある以上、そのような制度を、もし自治体が説明責任を果たすのであれば、積極的にその制度の趣旨に沿つて活用していくことで、現在でも十分対応できると私は考えております。

ただ、今ちょっと申し上げましたように、形式的に第三者にあるという現在の自治体の立場は、むしろ住民との間でも二ユートラルな関係を築きやすい状況にありまして、かえつてうまくいく、証拠を実質的に任意で承知しております。そして、現在の大部分は、民

事訴訟法上の補助参加というのではございませんで、行訴法上の参加でございます。したがつて、民事訴訟法上の参加というのには原告か被告どちらかを応援するために、すなはち一蓮託生の運命にある者が参加するものでの、民訴法上の参加というのには基本的に住民訴訟では非常に認めがたいというのが現在の判例の運用であります。

行訴法上の運用というのは、では何かといいまして、これは訴訟資料を豊富にするためということで認められるものでありますので、真実の究明に寄与するときには、ある意味ではこの行訴法二十三条の訴訟参加は極めて容易に認められるといふことでございます。

しかし、現実を見ますと、訴訟参加をしていているケーズでは一部逆行している側面もあります。すなわち、訴訟参加した行政の弁護士が個人としての市長さんと同じ弁護士であつて、実質的には個人の応訴の弁護士費用を機関として出されていけるというようなケースもございます。そういう意味では、実質的に公費による個人の応援というようないい側面が強いこともあります。そして、むしろそれ以外の訴訟参加していきないケーズでは、かえつて第三者的立場から自治体から十分証拠提出がなされる、こういう実態も見られるわけでございます。

○中村(哲)委員 福井参考人の説明、説得的だなと私は実感しております。

成田参考人にもう一つ最後に聞きたい点ではあります。もし訴訟類型が変わると、個人的不祥事を争う場合に、その不祥事を、自治体の責任といいますか、お金と、またスタッフで見ていくことになる。そのことに関してはどのようにお感じになつておられますか。

○成田参考人 個人的な不祥事といいましても、それはいろいろな形態のものがあると思いますけれども、先ほど申しましたような刑事案件として違法なことをしたというふうなものについては、これは恐らく、判決が確定したり起訴されたりいたしますと、やはり責任を負うのは当然だということになります。ただし、最近いろいろ問題に挙がっていますよな、新聞で報道されているような個人の非行というの、純粹に個人の立場で行つた行為であるとすれば、これはやはり住民訴訟とは関係なしに個人として被害者とかそういうところに賠償すべきであるということになるわけでございます。

恐らく、公務として行われたものについては、

その非行の程度あるいは違法の行為の程度によつ

て、やはり本当に損害賠償責任が生ずるのかどうか、地方団体に対する賠償責任が生ずるのかどうかということは、個々のケースによつて異なるてくるわけですので、一般的な形としてはお答えしにくい御質問だというふうに思つております。

○中村(哲)委員 では、端的に言うと、背任、横領、先ほどおつやつたようなケースでございまさが、それについてきちんと答弁をなさつていだかないのですごく不誠実な感じがいたしますけれども、同じことを、今度は福井参考人にお聞きしたいと思います。この点について、いかがでしょうか。

○福井参考人 先ほど私も申し上げましたが、端的な横領、背任でも、だれから見ても犯罪行為ということでございますと、これは確かに住民訴訟などまつまでもなく、むしろ刑事法の世界で処理されるものと私も理解しております。

しかし、この住民訴訟のかなり微妙な部分といふのは、政策判断ではないけれども、公金を預かる首長等としてはいかにも注意義務を尽くさなかつた、例えば倒産するに決まっている会社にお金をつぎ込んだというようなことは、もし銀行の役員が決裁をすればこれは通常背任で逮捕され収監される、こういう意味では、財政支出、会計支出に関する通常の注意義務を持つて常識的に行動するという観点がむしろ首長には求められているわけでありまして、それを乗り越えたときに初めて住民訴訟で負ける立場になるという極めて常識的な判断が判例上も積み重ねられていました。

したがつて、そういうケースについてまで、なぜ被告をかえてまでこの防御の形を変えないといけないのかという点は、私はやはり必然性が十分理解できているということをございます。

○中村(哲)委員 成田参考人に、今の福井参考人の答弁に対する御感想をお願いいたします。

○成田参考人 今の御答弁に対しましては、地方

公共団体としましては、賠償責任を請求するかどうかということについて住民から監査請求があつた場合に、監査の段階、それからそれを経た裁判の段階で、もしそういうことがはつきりしているような事実がある場合には、どうしてそれではその個人に対して賠償責任を追及しないのか、そういうことの説明をやはりしなきゃいけない。もし事情があつてしないのであれば、それはそういうものとして今度はそこでちゃんと説明をするといふことになるわけですね。

その結果、その裁判で、賠償する責任、賠償をしなきゃならない、賠償を命ずる義務があるということになりますと、第二弾の訴訟でそれは追及していく、こういう形になるわけとして、これはいろいろな談合なんかについても全く同じような状況になるだろうというふうに思います。

○中村(哲)委員 それに対する福井参考人のお考えをお聞きいたします。

○福井参考人 端的に申し上げますと、明白な犯罪行為等でないような、いわば個人的な明らかな判断ミスというのは、やはり住民訴訟の場で現実に争われているということをございます。こういった、いわば個人的不祥事に近いような個人的判断ミスで雇い主の自治体に損失を与えたという用や訴訟費用が賄われるることになつてしまつという点に、やはり今回の改正案の重大な問題点の一つがあると思います。

○中村(哲)委員 時間が参りましたので、終わらせていただきます。問題点が明らかになつたと思います。ありがとうございます。

○川崎委員長代理 次に、若松謙維君。

○若松委員 公明党の若松謙維です。まず、四人の参考人の皆様、大変御苦労さまです。

まず、私は、今回の、明確な反対の立場でリーダー的な役割を果たしました福井参考人にお伺いいたしますが、今回政府が提案しております住民訴訟の改正案について、何が一番問題だと考えていらっしゃいますか。二、三分以内でお願いしま

す。

○福井参考人 私は、今回の法案は、基本的に合併部分等賛成でございまして、住民訴訟の部分も問題意識、まじめに職務を遂行する市長さんたちがちゃんと心置きなく職務に専念できるようになきゃならない、賠償を命ずる義務があるということになりますと、第二弾の訴訟でそれは追及していく、こういう形になるわけとして、これはいろいろな談合なんかについても全く同じような状況になるだろうというふうに思います。

○中村(哲)委員 それに対する福井参考人のお考えをお聞きいたします。

○福井参考人 端的に申し上げますと、明白な犯罪行為等でないような、いわば個人的な明らかな判断ミスという点は、やはり住民訴訟の場で現実に争われているということをございます。こういった、いわば個人的不祥事に近いような個人的判断ミスで雇い主の自治体に損失を与えたという用や訴訟費用が賄われるることになつてしまつという点に、やはり公権力の行使であるそういう行政處分を取り消し訴訟、いわゆる典型的な行政訴訟の話をされたわけですから、行政訴訟は公定力というものが働いています。その公定力をつぶすのがやはり抗告訴訟なわけです。そこで、お話をしたとおりでございます。

ただ、福井参考人のただいまの御意見のうちで、かかわられたのは、これは行政處分なんですが、被告が機関に変更されるということは、私ら、もう直觀的、生理的に申し上げましても、行政の一定の行政訴訟の被告代理人としての経験から、もとより配慮を与えようとする点、全く賛成でございます。唯一の問題点は、被告を機関に変えをお聞きいたしました。

○若松委員 今、直觀的に、先ほどの、被告を機関に変更ということが問題だと。私も、賛成論者と反対論者、私の直觀的に、これはいつまでたつても同時平行だと。直觀的に違うんですね、お互いに。私は、あくまでも個人と機関との一体といふ面を理解できる方なので、どつちかというと、直觀的にこのくらいならばひとつ認められる範囲

田参考人は、地方制度調査会の副会長ということ

で長年お働きになられまして、今回政府が提案している住民訴訟の改正案のもととなつた答申をまとめられたということですが、今の福井参考人に対する意見について、どのようにお考えですか。

○成田参考人 基本的な立場が非常に違うことには、最初から私も申し上げておりますし、こでもお話をしたとおりでございます。

田参考人は、地方制度調査会の副会長ということ

で、かかわられたのは、これは行政處分なんですが、被告が機関に変更されるということは、私ら、もう直觀的、生理的に申し上げましても、行政の一定の行政訴訟の被告代理人としての経験から、もとより配慮を与えようとする点、全く賛成でございます。唯一の問題点は、被告を機関に変えをお聞きいたしました。

○若松委員 今、直觀的に、先ほどの、被告を機関に変更ということが問題だと。私も、賛成論者と反対論者、私の直觀的に、これはいつまでたつても同時平行だと。直觀的に違うんですね、お互に。私は、あくまでも個人と機関との一体といふ面を理解できる方なので、どつちかというと、直觀的にこのくらいならばひとつ認められる範囲

田参考人は、地方制度調査会の副会長ということ

が、それでは、実際に被告になり得るかもしれない鶴岡参考人にお伺いします。

この改正案につきまして、最も強く要望されておるのが、まさに地方公共団体だと思うのですね。そして、きょう参考人の中で鶴岡参考人のみが、まさに住民訴訟のターゲットの立場であるわけですが、そういうお立場から、特に福井参考人は反対という意見であったわけですが、それについてどのようにお考えありますか。

○鶴岡参考人 お答え申し上げます。

先ほど、改正案、特に四号訴訟についての考え方を述べたわけですね。私は、福井参考人の意見を聞いておりまして、今まで千葉市でいえば市長なり職員が被告であったものが、今度千葉市が被告人になると、そのことによって、何か大変、例えば市長なり職員が別の行動形態をとるとか、そういうことはあり得ないんじゃないのかと。私の場合でいえば、選挙で選ばれ、毎日毎日市民からいろいろな意見も聞かされながら、職員もまた、厳しい今の時代の中で精いっぱい仕事をしているわけですから、そのことで、何か被告の主体がかわるということで、そういう福井参考人がおつしやられるようなことは、ちょっと理解ができない。

我々としては、先ほども言いましたように、あくまでも、今は、住民の参加を得てできるだけ説明責任を果たしながら行政をしないと、あらゆる分野でうまくいきません。それはこの四号訴訟の際にも、我々はそういう責任を果たしたいと思つていますので、そういう意味で、ぜひ機関としていろいろとお三方の御意見を聞かせきちつと裁判の場に出るような仕組みをつくつていただきたいと思っています。

○若松委員 いろいろとお三方の御意見を聞かせていただいた上で、成田参考人に改めて、まとめた意味で、現行の住民訴訟制度について、何が最も問題であるのか、どう考えたのかということについてお聞きしたいとの、また、今回の改正案についてお願いいたします。

○成田参考人 何が一番問題であると考えたかと申しますと、このことでござりますけれども、これは先ほど申しましたようにいろいろございますけれども、大きな問題は、やはり個人、首長さんなり職員の方が、これは今、市長さんもおつしやいましたけれども、市の立場でいろいろなことをなさっているわけです。ところが、訴訟になりますと、それがにわかに個人の責任で個人が被告にされ、争われることになるという点だと思うのですね。

これはもちろん、全体としての勝訴率は六・七%ということですけれども、やはり非常に長い間、特に、ある訴訟、これは横浜市の、遺族である奥様が、未亡人が、亡くなつたことで被告になられた事件なんかを見ますと、十年ほどかかるといわけですね。この十年の間、これは全部訴訟が決着するまで個人としてかかわつてくる。一切の仕事を全部自分でやらなければなりませんし、市の立場で決定したことについては市からいろいろな資料をとらなきやならない。ところが、それは個人である限りはなかなか出してもらえないし、市の職員にも手伝つてもらえない。大変な苦労をされたわけであります。こういった事例はほかにもいろいろあるというふうに思つております。これで、我々も、実態調査でそういった事例を非常にたくさん聞いたりいたしました。

○若松委員 今、機関としての説明がしっかりとあります。これももう何人か質問されたと思うんですが、住民訴訟が提起していく

点だということですね。

それでは、成田参考人にまた伺いたいんです

が、今回の四号訴訟の被告が個人から機関にかわ

る改正案になつております。これももう何人か質

問されたと思うんですが、住民訴訟が提起していく

点だということですね。

○成田参考人 何が一番問題であると考えたかと申しますと、これによつて、先ほど市長さんのお話にございましたように、そういう従来の問題点とい

うのはかなり解消されるのではないかということ

を考えております。

○若松委員 今、機関としての説明がしっかりとあります。これももう何人か質

問されたと思うんですが、住民訴訟が提起していく

点だということですね。

○成田参考人 何が一番問題であると考えたかと申しますと、これによつて、先ほど市長さんのお話にございましたように、そういう従来の問題点とい

うのはかなり解消されるのではないかということ

を考えております。

○成田参考人 何が一番問題であると考えたかと申しますと、これによつて、先ほど市長さんのお話にございましたように、そういう従来の問題点とい

うのはかなり解消する観点から、どのようにお考えですか。

だきたいわけです。特に、情報公開、住民訴訟があつた場合に地方公共団体が隠さないよう、まさに情報公拠や資料を積極的に出すよう、まさに情報公開、そして行政評価、こういった制度を活用した説明責任の徹底、さらに、違法な行為に対する事前、事後のチェック機能の充実を図る、こういう形をとつて、住民に信頼される地方自治行政の実現に努める、これをやはりこの場で意思を確認したいな、そのためには、野党の先生方もこういう決議にはぜひ前向きな御理解もいただきたいな、こう念願しております。

もう一つ成田参考人にお聞きしたいんですが、地方自治体の外部チェックという言葉がありますが、今、監査委員という制度があります。私の仕事は公認会計士ですから、そういう立場から見ると、監査委員の制度というのはかなり機能しておません。ですから、特にイギリスというのは、オーディット・コミッショングをつくって、約数百ある自治体すべてに対して監査を義務づけておりまして、かなり厳しい監査ですから、おのずと自治体も効率的な行政につながる、こういうことで、いわゆるつまらないむだ遣いのたぐいの住民訴訟なんというのはもうクリアされているんですね。

そういう意味で、ずっと地方制度調査会の副会長もやられましたので、地方公共団体にも、監査機能の強化という観点から、ぜひ外部監査制度をしっかりと創設するべきではないか。今、包括外部監査制度というのではありませんが、これはどちらかというと一部分の、取引監査的な部分監査なんですね。そうじやなくて包括的な、まさに全体的な、網羅する監査制度、これはやはり義務化すべきだと思うんですが、それについてはいかがですか。

○成田参考人 この制度を動かしていく場合にこれから大事なのは、やはり監査委員の役割だと思います

うんですね。監査委員がしっかりといていませんと独立の判断ができないのですから、そこをぜひやってもらいたいと思うんですけれども、そういう監査制度を強化する一環として、地方自治法の

導入したわけです。これは、包括的な外部監査、それから個別的な外部監査とあります、住民が訴訟を提起するような場合には、恐らく個別監査請求で来るだらうと思うんですね。恐らくは弁護士さんあたりにやつてもらいたいというようなことになるだらうと思うんです。

ただ、問題は現在、都道府県と大都市等についてはこれは義務づけられていますけれども、一般の市町村については、条例で決めなければこの制度が導入できない形になつているわけですね。

これは、初めから一般的なそういう義務を課しても、小さな町村なんかへ行くとなかなかそういう外部監査人もいないんじゃないかというようなことを考えてそういう制度にしたわけですけれども、今後は、順次、そういう条例を制定して初めて活用できるというふうな制度を少し緩和していくといふことも考えなければなりませんし、おつしやるように、包括外部監査制度、これの運用の状況を見ながら、やはり問題があれば改めていくといったふうなことをやらなければいけないだろうと思います。

○若松委員 時間が参りましたのでやめますが、私も、この衆議院から、松崎委員と二人、地方制度調査会の二十七次の委員にさせていただきました。ぜひ二十六次までの貴重な経験をこれからも

しっかりと創設するべきではないか。今、包括外部監査制度というのではありませんが、これはどちらかというと一部分の、取引監査的な部分監査なんですね。そうじやなくて包括的な、まさに全体的な、網羅する監査制度、これはやはり義務化すべきだと思うんですが、それについてはいかがですか。

○成田参考人 この制度を動かしていく場合にこれから大事なのは、やはり監査委員の役割だと思います

うんですね。監査委員がしっかりといていませんと独立の判断ができないのですから、そこをぜひやってもらいたいと思うんですけれども、そういう監査制度を強化する一環として、地方自治法の

改正で、御承知のような外部監査制度というのを導入したわけです。これは、包括的な外部監査、それから個別的な外部監査とあります、住民が訴訟を提起するような場合には、恐らく個別監査請求で来るだらうと思うんですね。恐らくは弁護士さんあたりにやつてもらいたいというようなことになるだらうと思うんです。

ただ、問題は現在、都道府県と大都市等についてはこれは義務づけられていますけれども、一般の市町村については、条例で決めなければこの制度が導入できない形になつているわけですね。

これは、初めから一般的なそういう義務を課しても、小さな町村なんかへ行くとなかなかそういう外部監査人もいないんじゃないかというようなことを考えてそういう制度にしたわけですけれども、今後は、順次、そういう条例を制定して初めて活用できるというふうな制度を少し緩和していくといふことも考えなければなりませんし、おつしやるように、包括外部監査制度、これの運用の状況を見ながら、やはり問題があれば改めていくといったふうなことをやらなければいけないだろうと思います。

○若松委員 時間が参りましたのでやめますが、私も、この衆議院から、松崎委員と二人、地方制度調査会の二十七次の委員にさせていただきました。ぜひ二十六次までの貴重な経験をこれからも

しっかりと創設するべきではないか。今、包括外部監査制度というのではありませんが、これはどちらかというと一部分の、取引監査的な部分監査なんですね。そうじやなくて包括的な、まさに全体的な、網羅する監査制度、これはやはり義務化すべきだと思うんですが、それについてはいかがですか。

○成田参考人 この制度を動かしていく場合にこれから大事なのは、やはり監査委員の役割だと思います

うんですね。監査委員がしっかりといていませんと独立の判断ができないのですから、そこをぜひやってもらいたいと思うんですけれども、そういう監査制度を強化する一環として、地方自治法の

導入したわけです。これは、包括的な外部監査、それから個別的な外部監査とあります、住民が訴訟を提起するような場合には、恐らく個別監査請求で来るだらうと思うんですね。恐らくは弁護士さんあたりにやつてもらいたいというようなことになるだらうと思うんです。

ただ、問題は現在、都道府県と大都市等についてはこれは義務づけられていますけれども、一般の市町村については、条例で決めなければこの制度が導入できない形になつているわけですね。

これは、初めから一般的なそういう義務を課しても、小さな町村なんかへ行くとなかなかそういう外部監査人もいないんじゃないかというようなことを考えてそういう制度にしたわけですけれども、今後は、順次、そういう条例を制定して初めて活用できるというふうな制度を少し緩和していくといふことも考えなければなりませんし、おつしやるように、包括外部監査制度、これの運用の状況を見ながら、やはり問題があれば改めていくといったふうなことをやらなければいけないだろうと思います。

○若松委員 時間が参りましたのでやめますが、私も、この衆議院から、松崎委員と二人、地方制度調査会の二十七次の委員にさせていただきました。ぜひ二十六次までの貴重な経験をこれからも

しっかりと創設するべきではないか。今、包括外部監査制度というのではありませんが、これはどちらかとい

思います。

私からは三點、市町村合併関係、そしてまた住民訴訟関係、さらには住民投票関係、逐次質問い

ますので、よろしくお願いいたします。

まず、市町村合併関係であります。

神奈川県のように人口三百四十六万人の横浜市

を始め都市部の人口が何と九五・四%を占める県と、私の地元、岩手県でありますけれども、人口三十万人弱の、県庁盛岡市以外さしたる都市がな

いというところでは、合併の対応も本質的に変わつてくるものと思つております。

都市が存在するところはそれが核となり周辺の小規模市町村を吸収する形、そういう合併もある

かと思いますが、そういう都市の多いところでさ

れども、なかなかこれが進まない。どっちかとい

たところはやはり合併をしてもなかなかうまくい

かないだらうというふうに思うのですね。こう

いたところにつきましては、前から地方制度調

査会では小規模市町村のあり方とということできなり

ということを申しております。

それはともかくといたしまして、そういう山間部の町村あるいは離島でございますね、こういつたところはやはり合併をしてもなかなかうまくい

かないだらうというふうに思うのですね。こう

いたところにつきましては、前から地方制度調

査会では小規模市町村のあり方と

れ果ててきつつあるということで、やはりそういう山村が振興されないと私は日本は滅びるんじやないかというふうに思つておりますね、こういつたところはやはり合併をしてもなかなかうまくい

かないだらうというふうに思うのですね。こう

いたところにつきましては、前から地方制度調

査会では小規模市町村のあり方と

長い間一応の検討課題には上つてゐるわけですけれども、なかなかこれが進まない。どっちかとい

いますと都市部の方の制度の整備が急がれるとい

うようなことがあって、なかなか進まない。

そこで、私はこういった問題をこれから真剣に

検討していく必要があるだらうというふうに思つ

わけでして、第二十七次の地方制度調査会でも、

私は委員じやございませんけれども、そういうた

ういった場合には、おつしやるよう

に、やはり仕事や組織をなるべく減らして、足り

して果たして効果があるのか、また、合併しても単に市町村の面積が広くなるだけではないかとい

う話もありますが、先ほど森参考人からもお話を

いたところがあるわけなんですねけれども、そ

ういう問題は解決できないと思いますのでそれもこれからこ

の委員会で審議したいと思いますので、また時に応じて出席をお願いするかもしれません、本日の御参加、本当にありがとうございました。

○成田参考人 今の御質問、まさに私も全く同じ

ように考えております。

現在、日本の国土の中で八割を占める山地が非

常に過疎化をしていて、そこに非常に貴重な国民全体の資産である水、それから森林資源、そういうものが豊富に存在している、しかし、それは荒

見があればお話しitたいと思います。

○森参考人 御質問いただきました基本的な出発

点は全くおっしゃるとおりだと思いますね。

つまり、過疎地域と過疎地域は異なつて考えるべきであります。今日のように入口規模で一律に合併をさせていくというやり方は、まことに日

本の国土の中でも八割を占める山地が非

常に過疎化をしていて、そこに非常に貴重な国民全体の資産である水、それから森林資源、そういう

ものが豊富に存在している、しかし、それは荒

本の未来にとつてはよろしくないというふうに思いますね。つまり、交付税、財源ですべては合併をさせられていくということで、それは、自分の守り育ってきた、先代、先々代からつづけてきたあるさとの地域を捨てる、捨てさせるということが今地域で行われているということなのです。

つまり、自分のふるさとを愛する気持ちとか自分たちの町に誇りを持つということを、大きく過密と過疎に分かれている現代日本社会の将来像を持つときに十分考えなければならないということありますから、過疎地域の自治体が、存続をしなければなりませんから、自分の地域にそういう誇りと愛情が持てるような十二分な配慮を、今回の合併促進特例法をやるなら十分考えなければなりません。

ところが、北海道の場合には、北海道の道府県は、市町村課という名前のみは変えましたけれども、全く旧自治省の属国のような態度であります、そして自治省がこうしらああしろ、ああしろこうしろと書いたとおりの文書をつくつておろしております。市町村の方からどう見ているかといふと、非常に不満があるのですが、仕方がないという感じがあるのです。これは北海道に限らないのですね。ところが、全国の府県の中では、しかしその扱いはやはり府県知事の考え方によつて違ひがあるようと思われます。

しかし、私はここであえて申し上げておきたいのは、県が補完するということで小規模自治体、小人口規模体が生き残つていくことを配慮すべきであるというときに、小人口規模、小自治体が自分たちの誇りと愛情を結果的には消してしまつことのないという十分な配慮をした上で、国の各省からおりてくるような仕事を、従来は末端自治体がやつたけれども、それは府県が統一的にやつたらいではないかと。仕事の内容を十分吟味して、自分の地域社会の未来を自分たちで決めていくという本論のところだけはきちんと残していくべき時期に、日本の過疎過密の分断化して

いる中では考えるところにある、こういうふうに思います。

○黄川田委員 最近、都市と地方との対立が際立つてゐるような議論がされておりますので、そ

うじやなくて、地方分権の時代、情報公開であるとか政策評価であるとか、地方でもどんどんやらなか、地方のあり方がどんどん論判されることを望みたいと思つております。

それでは、時間がもう半分になりました、住民訴訟関係につきまして、福井参考人からお尋ねいたしました。

まず、この住民訴訟問題を考える前に、新しい地方分権に沿つた時代の変化を先取りした公務員一人一人の行動原理、そういうものを考えていく必要があると思つております。行政サービスを提供する際に、政策決定のプロセスを広く住民に情報公開を行い、そしてまた、的確な政策評価を行ふとともに、その評価結果を正しく住民に説明する責任があります。これは昔もありましたけれども、さらにこれから最も大事なところだと思います。そして、このような視点で公務員が自分の行動原理を変えていくことにより、住民との対話が深まり、本来不要な住民訴訟も少なくなることがあります。

そしてまた、内部監査制度、外部監査制度を機能させることも住民訴訟が減少することになるのではないかと思つております。このような基本的な行政側の姿勢が大事でありますし、単に訴訟の類型的構成を変えるだけでなく、もっと広く国民の視点でそういう問題をとらえることが地方自治の本旨にかなうのではないかと思っております。

そこで、住民訴訟に至る前の監査制度の充実について、もちろん、例えば監査委員にはOB職員の就任が制限されているとか、先ほどの個別監査あるいは外部監査等々、変わってきておるのでありますけれども、さらなる充実が必要と思つておりますけれども、その点についてお尋ねいたしたいと思います。

○鶴岡参考人 まず、外部監査人制度の前にちょっと述べさせていただきたいのですけれども、私も地方自治体の職員を長くやつてきておりますけれども、ここ数年、本当に各自治体においては、監査委員自体も監査委員事務局も、機能が非常に充実されてきていると思います。それはぜひ認めていただきたいと思います。

それから、外部監査人につきましても、千葉市の場合には本当に熱心にやつていただきまして、我々執行部にとつては大変参考になる、時にはつらい意見も出ていまして、出た後厅内で、どうやってそれに対応するかというようなプロジェクトチームをつくるほどの鋭い問題指摘もいたりますけれども、その点について御意見をいただ

きたいと思います。

○成田参考人 ただいま議会の活性化というお話をございましたけれども、当初の御質問は住民投票問題ではないかというふうに思うので、住民投票を中心にしてお答えいたします。

この住民投票につきましては、現在、何とかしなきやならぬというふうな意見がここ二、三年前

基本的問題意識、私も全く同感でございます。本來、住民訴訟は最終的な違法や非違行為の是正措置でございますので、こういった場面に至らなくとも適切な行政執行が行われていることがより望ましいということは全くおっしゃるとおりだと思います。

そういう意味で、監査制度については、例えば外埠監査をもつと導入するとか、今のような実質的に首長等が任命するというよりは、もう少し客観的な立場で自由に意見が言える、証拠収集もできる、そういう方々ができるだけ入つていただけます。

昭和五十一年の地方制度調査会で住民投票制度導入の問題が提起されて以来二十五年、四半世紀が経過いたしました。また、地方自治制度の根幹は代表民主制でありまして、住民投票などの直接民主制は補完的な役割ということになつております。

一方、議会も住民に開かれたものでなければならぬという方向性も出でております。

現在、条例に基づき住民投票を実施した団体は十件程度で、そう多くはありません。しかしながら、その中に、岐阜県の御嵩町の産業廃棄物処理場問題のように町長みずから四十回以上も説明会に足を運んだという事例もあるほか、中には必ずしも議会における議論や住民に対する説明が十分になされないまま住民投票にかけられてしまつた例もあると聞いております。この住民投票制度導入がにぎやかに話される反対側には、議会の機能低下あるいは議会と住民意思との乖離、こういうものが大きな要因の一つであるかとも思つております。

そこで、この地方議会の問題点あるいは活性化について御意見をいただきたいと思います。また、住民投票といいますか、欧米では民主主義ということでもう根づいておるんでしょうかけれども、我が国においてはなかなか定着していくところがある。何といいますか、特定の方に定着しないで、開かれた住民投票といいますか、いろいろな意味合いで位置づけがされると思うんでされども、その辺もあわせてお尋ねいたしたいと思います。

からかなり高まつてきております。ところが、この何とかしなきやならぬという意見には二通りございます。

一つは、今、地方で、そんなに数は多くないかもしぬせんけれども、原発の問題とか米軍基地の問題とか空港の問題とか、国家の基本政策、国の中重要な政策にかかるような問題が、あたかも地元が拒否権を持つような形で住民投票で否決されてしまう、地方公共団体がそういう問題について拒否権を持つような住民投票というのは困るのではないか、だからこういうのはやめさせるようにはりそないた意味ではもつともっと住民投票をしないさい、そういういた意味での何とかしなきやらぬという意見。それから、もう一つは、これは正論として、地方自治は住民自治であるから、やはりそいつた立場から何とかしろという意見と、両方あると思うんですね。

現在、公平に見ておりますと、学者の間でも、それからマスコミの間でも、完全に意見が一致しているわけじやなくて、やはりその辺に見解の対立があるというふうに思われます。

地方制度調査会でも、これはたしか十六次地方制度調査会から、かなり長い間この問題について議論してまいつたわけでござりますけれども、住民投票をとるかどうかという問題については、やはり具体的な制度設計をするような場合にいろいろな問題が出てまいります。今度も、住民投票は入つておりますけれども、それは市町村合併にかかる限的なものでして、一般的に制度化するということになりますと、まず対象事項というものをどういうふうにするか、地方公共団体の区域でおさまる地域の事務だけに限るのか、あるいは地域に何らかの形で影響が及ぶようなな事案全体を対象にするのかというふうな問題がございます。

もう一つは、さつきから問題になつておりますが、議会の権限との関係というのは当然あると思うんですね。基本的には、これは議会制度といふことをとつておりますので、住民投票というのはそのもとで補完をする制度だというふうに一般にとらえられているわけでございまして、そこで、どこの辺まで議会の議決があつたとみなすというようないふうな形で議会の決定の力を破るのかというような問題は、當然出てくるわけです。

それから、住民投票というのは、討論抜きでいえスかノーカで結論を出しますから、やはり場合によつては非常に曲がつた、あるいはゆがんだ結論が得られるというふうな可能性もあります。それから、最後に、投票結果について、これは拘束的なものと見るのが諸問題的なものと見るのか、あるいはそのいずれの制度にするのかというような問題がありますし、拘束という場合にも、第三者者が、例えばあることをやつてほしいというような場合、それでその権限を国が持つているときに、国までも拘束するのかというふうな問題がありますし、一たん住民投票で決まつたことの持続効果はどれぐらいになるのかというふうな問題もございます。

さらには、提案権をだれに与えるのか。首長なり議会なのか、住民の請求なのか。これは、やはり議会制度との関係でいろいろ問題があります。

それからさらに、有効投票数というものをどうするのかとか、いざ制度化しようと思うといろいろな問題が次々出てまいります。これは、現在、社会経済生産性本部というところでこの問題を少し国民的な議論にしようということで検討を行つてゐるわけでござりますけれども、まだそういうふうに思つた形で討議すべき問題が非常にたくさん残つています。

○森参考人 住民投票は、住民自治を高める、地域から起きてきた、長い年月の中で積み上げられました。お尋ねの最後。お尋ねにありましたが、北海道などでは、自治体議会を議長を中心にして、開かれた、住民の信頼を回復する自治体議会の努力が現実に行われております。したがいまして、こういう問題は国法で一律に対処するのではなくて、自治体が地域で現実的に、地域の実情に即した自治体議会の活性化について、邪魔をしない、可能な範囲内での条件を整えるということはあってよい、こういうふうに考えます。

○黄川田委員 さまざま御意見、ありがとうございます。まさに、一たん住民投票で決まつたことの持続効果はどれぐらいになるのかというふうな問題は納得できない法案が通るということがあつてはならない。しかし、議会はそれを住民の意思を尊重して再議するということがあつて、そこに調和が保たれる、こう考へるべきであると思ひます。

○川崎委員長代理 次に、春名眞章君。時間がありますので、これで終わります。

○春名委員 日本共産党の春名眞章です。参考人の皆さん、きょうは本当にありがとうございました。お礼を申し上げます。

○成田参考人 お伺いします。住民訴訟制度についてです。

○成田参考人 第一段階の訴訟は民衆訴訟としての住民訴訟制度の見直しを検討された研究会の座長として頑張つていらっしゃったと記憶をしております。それで、研究会の検討結果が今回の代位訴訟の変更に反映されているということなのです

○川崎委員長代理 次に、春名眞章君。時間があります。お礼を申し上げます。

○春名委員 日本共産党の春名眞章です。参考人の皆さん、きょうは本当にありがとうございました。お礼を申し上げます。

○成田参考人 お伺いします。住民訴訟制度についてです。

○成田参考人 第二段階の訴訟は民衆訴訟としての住民訴訟ではなくて、純粹の民事訴訟であるといふことをお述べになつていらっしゃいます。第一段階の訴訟はどういう性格の訴訟なのか、また、代位訴訟という性格がなくなつていて、代位訴訟といふことは言えますけれども、まだそういうふうに思つてゐるところではあります。

○成田参考人 第一段階の訴訟につきましては、これが代位訴訟ではございません。

かそういうことも求められるというふうになつてありますけれども、今度は代位訴訟というのをやめてしまつております。今度は、地方公共団体自体の損害賠償責任なり不当利得の返還請求権が成り立つか成り立たないかということを争う一種の形成訴訟ということになつてゐるわけでして、ですから、第一弾目の訴訟は、これは客観訴訟でありますし、同時に住民訴訟、民衆訴訟である、こういう形にしております。ですから、代位訴訟ではありません。

さわしいのかどうか、この点、福井参考人と成田参考人、両方に御意見をお伺いしたいと思います。

から、その事実を明らかにするために住民が自治体に代位してその損害賠償を求めるのだというのには、私は極めて自然な訴訟構造だと考えておりま  
す。

うも合点がいかないので、少し説明いただけませんか。

の損害賠償責任なり不当利得の返還請求権が成り立つか成り立たないかということを争う一種の形成訴訟ということになつてゐるわけですが、ですから、第一弾目の訴訟は、これは客観訴訟でありますし、同時に住民訴訟、民衆訴訟である、こういう形にしております。ですから、代位訴訟ではありません。

ありまして、第一弾の裁判で地方自治体が敗訴した場合、賠償責任がある、その額は幾らだということが決まるわけです。ただ、これは給付訴訟ではありませんから、その金を払えということにはならないわけでして、それを、その判決を実際に履行するため、履行させるために第二弾の訴訟に入っていくということになるわけで、これは第一弾の訴訟で成立しました地方公共団体の請求権を実現するための民事訴訟であります。したがつて、これは行政訴訟ではないし、住民訴訟でもな

い。こういう性格を持つてゐるわけでございます。

○春名委員 そうしますと、第一段階からもう代位訴訟といふものではなくなつてしまふと改めて認識したわけですが、要するに、今までの制度は、住民が自治体に成りかわつて、自治体に損害を与えた個人に対してもこれはおかしいと自治体の損害を取り戻すために訴訟を起こす、こういう考え方で成り立つてゐるわけですね。つまり、自治体と住民は同格であつて、身内であつて、被害を受けたのは自治体である。個人がその中で違法なことをやつたということで、成りかわつてやる。だから、住民自治の非常に大事な体現だと私は思つてゐるのであります。

しかし、その考え方があつてこの制度では根本的に変わつてしまふということになると、それ自身がいいのかということを改めて私は非常に感じるのであります。住民自治という角度からも、それがぶ

○成田参考人 まず、代位訴訟というのは、これは一人の住民でも訴えられるわけですね。それから、もちろん外国人でも構いません。法人でも構わないわけですね。そういう意味で、その範囲が非常に広いわけですけれども、訴える者は、地方公共団体に代位してというのは、やはり一つの法律的な構制なわけですね。実際に代位しているのはごく、何といいますか、今の市政なり県政なりには従えないと、いうような人が一人で自分の意向を貫くために主張をしているかもしないわけですねけれども、そんなことは関係なしに、とにかく地方公共団体に代位をして、そして裁判所に請求する、そういう構成をとっていることは事実であります。

ただ、この構成は私はやはりいろいろと無理があると。どういう弊害があるかというと、さっきもいろいろと説明してきたとおりござりますけれども、いろいろな問題が出てくるというので、そういう構成は今度はとらないで、別の制度設計にしようということに踏み切ったわけでありまして、それは住民自治とつながりがある、ないといふような問題とはかわりが余りないのでないかと思うのですね。そこでも、やはり住民が訴えられるというふうな要件は変わつておりませんし、個人が被告にできなくなつたというだけの話でありまして、地方公共団体を訴えてそこで説明をさせると、判決が第一弾で確定すれば、最終的には個人の責任を追及できるという姿は変わつていないわけですから、その辺、大きな、本質的な変更ではないというふうに私は考えて、いるところであります。

○福井参考人 私は現在の構造を支持するものですが、現在は、住民が自治体に対する一種の株主の立場で、自治体に対して与えた損害があるかもしない、それはだれが与えたか、自治体が雇つた被用者である市長等が与えたかもしない、だ

○成田参考人 まず、代位訴訟というのは、これは一人の住民でも訴えられるわけですね。それから、もちろん外国人でも構いません。法人でも構わないわけですね。そういういた意味で、その範囲が非常に広いわけですから、訴える者は、地方公共団体に代位してというのは、やはり一つの法律的な構制なわけですね。実際に代位しているのはごく、何といいますか、今の中政なり県政なりには従えないと、いうような人が一人で自分の意向を貫くために主張をしているかも知れないわけですから、そんなことは関係なしに、とにかく地方公共団体に代位をして、そして裁判所に請求する、そういう構成をとっていることは事実であります。

ただ、この構成は私はやはりいろいろと無理があると。どういう弊害があるかというと、さつきもいろいろと説明してきたとおりでござりますけれども、いろいろな問題が出てくるというので、

す。これは、自治体という巨大な組織が出てくるので一見目くらましがあるわけですが、例えば個人商店の店主が従業員を雇つていて従業員に売り上げを使い込みされたとの場合に、店主が店主を訴えるのかということがあるわけでございます。結局、一体だれが自治体の持ち主か。これはもう住民以外にはあり得ない。その住民が持っている自治体の雇つた雇われ人が何か財務会計上の違法をして損失を与えたかもしないというときに、やはりその個人の責任を明らかにしてくれといふ訴訟構造は極めて自然なものでありまして、違法の内容が変わらないから訴訟構造を変えるということは必然性も非常に乏しいものだと私は考えております。

○春名委員 成田参考人にもう一つお聞きしたいのですが、お話の中で、最終的には個人の責任を追及することになつているから大して変わっていないんだというような趣旨のことをおっしゃつたと思うんですけども、第一次訴訟では、機関の長、機関を被告にする。そしてそこが敗訴して住民が勝つた場合、そしてそれに不服を申し立てて第二次訴訟を行つた場合に、今度は最終的には機関の長ではなくて個人に請求する。結局そういうふうになつていく。

えらい複雑やなと思うんですね。最終的に個人に責任をきちっと賠償請求するという仕組みがあるのであれば、なぜ最初からそのままやられたのかというのが不思議でしようがないわけなんですね。どうしてそこに立てみたいなもののが、機関の長というのを最初に追及するというふうになるのか。機関の長が全部職務でやつていることなんだから機関を訴えるのが当たり前なんだというふうにおっしゃるわけなんだけれども、最後には、賠償の責任、個人に責任をとらせるという仕組みはそのままある。この整合性が私にはどう

だというお考えに立たれる場合にはそういうことになるとと思うんですけれども、我々の考えでは、公務員の個人的な損害賠償責任というものは全然なくしておりません。それから、その賠償額を限定するということをしていないわけですね。

そうなりますと、やはりそういう責任を残した形で、しかもいろいろな点を考慮して機関を被告にする、こういう制度設計を選んだ場合には、どうしても第二弾の訴訟というのを入れないと制度設計として完結をしない。もちろん、そういう制度が一番いいと考えたからそういう制度をとったわけでございまして、我々の前提では必然的にこういう仕掛けになるんだということでござります。

現行制度がいいということになると、これは全くその発想が違つてくるわけでして、その選択はとらなかつた、そういうことで説明をさせていた

だというお考えに立たれる場合にはそういうことになると思うんですけれども、我々の考えでは、公務員の個人的な損害賠償責任というものは全然なくしてなりません。それから、その賠償額を限定するということもしていいわけですね。

そうなりますと、やはりそういう責任を残した形で、しかもいろいろな点を考慮して機関を被告にする、こういう制度設計を選んだ場合には、どうしても第二弾の訴訟というのを入れないと制度が一番いいと考えたらそういう制度をとったわけでございまして、我々の前提では必然的にこういう仕掛けになるんだということをございます。

現行制度がいいということになると、これは全くその発想が違つてくるわけでして、その選択はとらなかつた、そういうことで説明をさせていただきたいと思います。

○春名委員 そう言われてしまえば、何とも言いうがないんです。

もう一つ、今お話を聞いていまして、成田参考人からもお話が出たんですけども、この制度設計では機関の説明責任が果たせるようになるということをお話しされて、これが自治に資するということだという話だと思うんですが、私前の質問のときに大臣ともその点を議論したときに、素朴な疑問なんですが、やはり裁判といいますのは原告と被告がありまして、原告の勝訴のために、あるいは被告は被告の勝訴のために争うという形になるのが裁判だと思うんです。

そうすると、被告の側に機関が立つと、その被告の側が自分たちに不利な資料を次々と開示していくということは、裁判である以上やはり考へにくいいんじやないかと私なんかは思つてしまふんです。それは、いや、良心があるからというようなことを言っているわけなんですけれども、しか

し、そういう制度設計になると非常に難しくなるなという危惧を私は持っているんですね。それは多くの人たちの思いでもあると思うんですけども、その点、成田参考人、それから福井参考人の御意見を伺いたいと思います。

○成田参考人 これは攻撃防御ですから、やはり自分に有利な証拠を出すということになるのは当然でありますけれども、これまででは、やはり地方公共団体側が自分に不利になるような情報を出さないというふうなことで、いろいろこの訴訟の運用がうまくいかなかつたという面があると思うんです。

しかし、それは、この前も私が説明申し上げましたように、状況が非常に変わつてきているわけですね。何よりもやはり情報公開法というものが非常に大きくなってきている。それを受けて、裁判所の文書提出命令というのも情報公開にあわせて緩和されてきているわけですね。そういう状況のもとでは、やはり資料を隠せばそれは不利になるだけであつて、隠せば負けることになるというのはだんだん必定になつてきているわけです。それから、現在の制度が一番いいとおっしゃるんですけども、ただ、現在の制度は逆にまた不公平があるわけで、それは個人として受けるわけですから、役所の文書は全く使えないわけです。役所の文書を使って、しかもそれを自分でいろいろまとめて裁判所に提出すれば、ちゃんと勝てるケースもあるわけです。ところが、それができない。向こうはもう圧倒的な組織力とか情報力を持つていて攻めてくる。個人で受けた場合には、それはやはり個人ではできないわけですね。訴訟参加をすれば、訴訟参加で地方公共団体が入つてくれればそれは文書をとれますけれども、どうもある人の訴訟では個人で被告になるとやられつ放しである、こういうこともあるので、長引くんだったら、例のストーカー事件じゃありませんけれども、早いうちに認めちゃつた方が有利だというふうな判断にもなりかねないわけですね。それはかえつてやはり大きな公正さというものを

誤るんじゃないかというふうに我々は考えているわけでございます。

○福井参考人 仮に自治体が今でも本当に説明責任を果たしたいということであれば、行訴法の参加を申し立てて否定されるということは基本的にないわけでございますから、できるわけあります。さらに申し上げれば、行訴法の訴訟参加などなくとも、真実を明らかにするための訴訟資料について事実上求められて出せないということがもし今の制度ではあるとしたら、そういう自治体の姿勢こそ問われるべきであつて、被告にならなければ出せないという想定自分が私は極めて異常なものだというふうに考えております。

しかも、被告としてよりも中立的な立場が行訴法二十三条の訴訟参加であります。その状態ですら、先ほど私が指摘申し上げましたように、実質的には、極めて高圧的な態度で住民側に資料を出さないという報告が多々なされております。もし本当に訴訟資料を充実させるということであれば、現行の訴訟参加は言うに及ばず、事実上の証拠提出等が十分可能なわけですから、無用な改正でありますし、しかも、今度の改正は敵対する立場にあえて自治体を置くということですと、建前の説明責任を正当化あるいは充実させるんだといふのとはむしろ全く逆行する可能性が強いと考えます。

ちなみに、現在の改正案がもし実現すると、被告行政庁は、要するに機関としての長は答弁書をどう書くか、訴訟が提起されて答弁書をどう書くか。これは監査委員の判断どおりですから、棄却しないは却下を求めるということを書くわけですから、訴訟の当初からもうそのスタンスを極めて旗幟鮮明にすることになるわけであります。といふことは監査委員の判断をそのまま維持するわけですが、今、現に住民訴訟で被告側が敗訴しているわけでございまして、それが実質的には一〇%強あるということはさつき申し上げたとおり

でございます。

この訴訟法の構造が変わることで自治体の行動が変わるか変わらないかという議論、先ほどもございましたが、これはもう法律論以前の常識でございます。訴えられて答弁に棄却を求めると書いた自治体が、今までの単なる中立的な訴訟参加、あるいは訴訟参加すらしない第三者の立場であるときと異なるのかどうか、異なるとしたらどういう行動をとるようになるのかということは、法律論以前の常識で御判断いただきたいことだと思います。

それから、最後に、文書については情報公開や文書提出命令という制度があることは事実ですが、これも繰り返し申し上げますように、存否が本當に訴訟資料を充実させるということであれば、現行の訴訟参加は言ふに及ばず、事実上の証拠提出等が十分可能なわけですから、無用な改正でありますし、しかも、今度の改正は敵対する立場にあえて自治体を置くということですと、建前の説明責任を正当化あるいは充実させるんだといふのとはむしろ全く逆行する可能性が強いと考えます。

○春名委員 大体わかつたわけですが、時間もありませんんで、福井参考人にあと一点だけ。先ほど陳述の中にもあつたのですけれども、裁判そのもので自治体の政策判断の当否、それ自身を判決を下すというようなものは、私の知る限りはないと思うのです。もちろん、政策判断に伴う公金の支出、公益性があるのかどうかが争われる问题是当たり前のことだと思うのですね。しかし、裁判そのものは政策判断そのものの当否を争うと

ならないことは、福井参考人にあと一点だけ。先ほど陳述の中にもあつたのですけれども、裁判そのもので自治体の政策判断の当否、それ自身を判決を下すというようなものは、私の知る限りはないと思うのです。もちろん、政策判断に伴う公金の支出、公益性があるのかどうかが争われる問題は、裁判そのもので争われる問題ではないのです。

○春名委員 大体わかつたわけですが、時間もありませんんで、福井参考人にあと一点だけ。先ほど陳述の中にもあつたのですけれども、裁判そのもので自治体の政策判断の当否、それ自身を判決を下すというようなものは、私の知る限りはないと思うのです。もちろん、政策判断に伴う公金の支出、公益性があるのかどうかが争われる問題は、裁判そのもので争われる問題ではないのです。

もう一点は、過去の住民投票と比べてみても、有効投票の総数の過半数の賛成があれば議会の議決をひっくり返すというふうになつてているのですね。つまり、過半数というハードルはあるけれども、有効投票の過半数ですので、非常にハードルは低いです。町村合併促進法の住民投票では、議会の議決をひっくり返すには三分の二以上の賛成が必要だったし、新市町村建設促進法の住民投票は、有権者の過半数の賛成が必要という非常にハードルは高いものでした。それと比べても、有効投票の総数の過半数というのは非常に条件が甘くなつてているというふうに思われるを得ないのでですね。

この二点、どういうふうに御感想を持つておられるかということもお願いします。

○川崎委員長代理 質疑時間が終了いたしておりませんので、参考人には簡潔にお答えを願いたいと存じますので、参考人には簡潔にお答えを願いたいと存じます。

○福井参考人 お答え申し上げます。

御指摘のとおり、政策判断固有の事項が争点となつて、財務会計上の違法がないのに被告側が敗訴したという事例は、私の精査した限りでも一件もございません。

○森参考人 住民投票というのは、議会の議決が住民にとっては重大な誤りである、地域の将来にとつて問題があるという場合に住民投票ということが事実として起きてくるんですね。でありますから、今回、合併協議会の設置のときのみとい

えても、住民投票のつまみ食いだと私は言つていらんですが、非常にゆがんだ導入の仕方だと思うのですよ、住民投票法そのものをつくる必要もあると思いますし。それと同時に、先ほどの陳述の中でもあつたのですが、合併の一連の手続きの中で、適切な時期、例えば合併協議会を設置するときと異なるのかどうか、異なるとしたらどう

るんではないかといふふうに我々は考へてお

うのは、いかにもそのねらいが別のところにある。そうに思えて仕方がないのであります。しかし、民投票は、合併をするという議会議決があつたときの是非についてはとやかく申し上げなくてよいのではないかと私は思います。

それで、有効投票の過半数というハードルの問題につきましても、これはちょっと安易な点があるのではないかというふうにも思います。

○春名委員 どうもありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、重野安正君。

○重野委員 まず、参考人の皆さんには、大変お忙しい中、本委員会に御出席をいただきまして、本当にありがとうございました。皆さん全員に質問したいところであります。が、時間の制約もこれあり、お許しをいただきたいと思います。

○春名委員 どうもありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、重野安正君。  
○重野委員 まず、参考人の皆さんには、大変お忙しい中、本委員会に御出席をいただきまして、本当にありがとうございました。皆さん全員に質問したいところであります。が、時間の制約もこれあり、お許しをいただきたいと思います。

○春名委員 どうもありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、重野安正君。  
○重野委員 まず、参考人の皆さんには、大変お忙しい中、本委員会に御出席をいただきまして、本当にありがとうございました。皆さん全員に質問したいところであります。が、時間の制約もこれあり、お許しをいただきたいと思います。

○春名委員 どうもありがとうございました。

それでいると承知をしております。

そのような立場から見まして、今回の住民訴訟制度の改正は、残された課題を解決し、理想的な制度の確立になつてゐるのかどうか、住民訴訟制度の疑問点あるいは疑義の解消にどの程度貢献しているのか、参考人の評価をお伺いしたいと思ひます。

○成田参考人 今、御引用いただきました論文は、私自身もちょっと忘れていたわけで、改めて見直したりしたわけでございます。

そこで、六二年の改正が、理想的な制度の確立は将来の問題だというふうに言つておりますが、

理想的というものは、政治的、行政的な意味で理想的というふうなことはなくて、法制度としてちゃんと動き得るようなものになつてゐるかどうかという意味で使つたわけであります。

といいますのは、二十三年法に基づくそれまでの制度は、アメリカの制度を持つてきて、どうも木に竹を接いだような形になつておりますが、だから日本法としてはなじまない面がいろいろあつたわけですね。そこで、日本法になじませようとするのが、どつちかといいますと、六二年の改正といふことになるわけですけれども、そこで、制度としての完結性を持つたような、例えば訴訟手続に関する規定とか、細かいことについては余り論議をしている暇もありませんでしたし、非常に安易に行政事件訴訟特例法を援用するような形、準用する形になつていて、いろいろなことで、いろいろ問題が残つています。

その後、納税者訴訟の制度は米国で行われています納税者訴訟に範をとつたものであります。が、その規定が必ずしも明確でなく、解釈上疑問の点も少なくないために、所要の手続を整備するといふ基本方針で、一九六三年に地方自治法が改正されたと承知をいたしております。

成田参考人はかつて地方財務会計制度調査会の幹事会で納税者訴訟制度の改正に携わつてこれらたと伺っております。六三年改正に対し、理想的な制度の確立は、なお将来の課題としてこれを残しているものと言える、やがて適当なときを見て一度手直しすることによって、次第に制度として固めていくよりほかはないという見解を主張さ

個人の責任が残つてゐるだけに不徹底であると思つております。

○重野委員 ありがとうございました。

機関委任事務の廃止によりまして県の仕事は後どのように変わると考えておられるかが一つ。これまで県は専ら省庁の取り次ぎをしていました。

ちょっと言い過ぎかもしませんが、国の代官であつた。これから県は何をするのか、県の仕事の仕方と役割はどのように変わるのか、またどう変わるべきであるとお考えになつてているのか、お聞かせください。

○森参考人 今回の分権改革の最大の内容は、税源問題は置いていかれましたけれども、山県有朋さん以来の機関委任事務制度を、戦後における府県の機関委任事務制度としてやめた、これが一番であります。が、そうなつていきますと、自治体間においては、広域行政の府県の役割が、機関委任事務のかかわる仕事が制度的にはなくなるわけでございますので、今後どうするか。今、学

会あるいはいろいろな研究会では、府県ということが大きくてテーマになつております。

私の考えでは、もちろん、難病の問題であるとか、そういう問題は県という広域自治体が今後ともやっていくべきだと思いますが、まず、今後方針を変えるのは、基本的な立場は、国の施策を、縦割りのそれぞれの施策を市町村に伝達して取りまとめて伝えるという仕事から、今度は市町村の側に立つ。そういう考え方を、自治体のセクション名で、地方課から市町村課というふうな改名が統いているというのはそこにあるわけですね。

その改名のときには事務局だと。事務局ということも、わかつたようでもわからない面もある。それは、各市町村が規模が違う、地域実情が違う、一つの県内でございましても。そういう地域事情や実態の違いに相応した各市町村の政策レベル、政策はこれから自治体が、市町村が考へていかな

○成田参考人 それは私は、全くおっしゃるとおり、そういう点が非常に大事だというふうに思つております。今度、監査委員が非常に重い職務を、責務を負うことになるわけですから、これまで監査委員は、先ほども御指摘があつたように、やはり地方によつて任命される、それで独立性といつてもその独立性にはいろいろ問題があるというふうなことが指摘されているわけでございます。そういう点から、監査委員制度それ自体は、いろいろ不明であった点あるいは判例の発展の結果起つてきた若干の問題点、そういうふうに思つておられます。それから、おつしやられたような情報公開その他手続あるいは監査委員の役割というものをもつと強化しなきゃいけないというふうに思つております。

それから、おつしやられたような情報公開その他

の制度も、これはIT機器の普及の時代に、そういうものの活用も考える形でやはり考えていく。

○成田参考人 はかつて地方財務会計制度調査会の幹事会で納税者訴訟制度の改正に携わつてこれらたと伺っております。六三年改正に対し、理想的な制度の確立は、なお将来の課題としてこれを残しているものと言える、やがて適当なときを見て一度手直しすることによって、次第に制度として固めていくよりほかはないという見解を主張さ

きやいけないんで、政策とはどういう問題をどういう方法で実現、解決、達成していくかというところでございますが、そういう自治体の政策の水準を上げることについて事務局的な役割を果たす。主として情報とか体験交流とか、あるいは自治体間では横に、自主的な、広域協議会の場合はできますけれども、ちょっと離れていますと横の場合なかな情報が入りにくい場合もある。そういうものを府県の仕事としておやりになることがこれから主要な仕事に変わっていくのではないか、こういうふうに考えております。

○重野委員 十一月二十七日に、私、当委員会では代行する新たな仕組みを検討すべきであるとか、小規模自治体の事務返上の仕組み、手続の制度化、県の補完制度、こういうところに触れられた答弁がございました。今の先生の答弁と合致する部分が相当にありますし、今後そういう方向が加速していくのかな、こういうふうな感じを持ちました。

次に、住民発議を議会が否決した場合に住民投票にかけることについてどのように考えておられるか、それから、合併協議会に限った今回の改正案についての所見を伺いたいと思います。

○森参考人 県のこれから役割は模索していくことになるのではあるとは思います。したがつて、従来から、広域自治体、府県の位置づけは補完自治体であるというような定義がなされているのであります、その補完の内容がこれから模索されていくのであります。

そこで、人口は、地域は過密の方に人口がたくさん行きまして、過疎がどんどん冷える。そして、少子高齢社会である。老人の、小さな人口になつていくのがもう現実に起きておりますね。だから、合併しろではなくて、未来をつくるためにいろいろな手厚い手当てを考えなければいけませんので、従来は過疎地域に対する財政的な援助をしていました。それを今回削る、四千人以下はま

すが、それはさておきまして、小さな自治体がワシントンセットですべて、市町村と一口に言つたら、市町村は大きなところから小さいところまでござりますね、ワシントンセットですべての事をやるというふうに考えなくていいのではないか、こういうことが私の補完ということをございます。

。

それから、後段の、合併協議会の設置についてのみ住民投票にかけるということについてどう受けとめるかといえば、どうも目的が合併促進のためにやつているなど受け取るのが多くの見方ではないか。しかし、六分の一の連署をもつて住民が意思で投票に付してみる、すべきだと意見があることについては、私はあなたがち悪いとは言わなない。それでもいいかもしない。しかし、それをやるのならば、合併の決議をしたことについて、住民の多くが、これはとても許せない、困る、いけないと思ったときに、同じように住民投票の制度が準備されるべきではないか。こちらの方を強く申し上げたいと思っております。

○森参考人 時間がもうあと五分しかありませんから次に進みますけれども、議会制度と住民主権の関係についてお伺いします。

今回の改正案は、協議会設置を議会が否決したとき、住民投票にかけて、過半数が設置に賛成したときは議会が可決したものとみなすものとされていますが、この点について、参考人はどのように考えておられますか。

○森参考人 議決をしていないのでありますから、議決をしたというふうに言うのは、法のあり方として、国民感情からいつても納得できないものがあるのではないか、こういうふうに思いますが、反するものではないか、憲法違反の疑いもある、こう申し上げたいです。

○重野委員 次に、参考人は、市町村合併問題について全国各地から講演を依頼され、地域の状況に精通されていると聞き及んでおります。全国の地域と市町村の現場の状況についてお聞きしま

す。

あるように私は思います。

それから、協議会の設置につきましても、現場では大変に混乱をし、もめております。例えば、

。

県はどのよう受けとめているのかという点が一つ。市町村はどのような事態になっているのか、ますね、ワシントンセットですべての事務をやるというふうに考えなくていいのではないか、こういうことが私の補完ということをございます。

どのような意見があるのか、これが二つ目。それから、合併協議会の設置をめぐって自治体委員はどういう見解を出されているか。その三点について、参考人の見聞による所見をお聞きしたいと思ひます。

○森参考人 私は、本州の各県の町村議員全員の研究会に何度も呼ばれたり、それから、過疎の町が悩み苦しんでいるところに、何とか参加しました。この町が悩み苦しんでいるところに、何とか何度も何度も議論に入ってくれというようなところも何度も申込んでいます。

○川崎委員長代理 次に、参考人に對する質疑は終了いたしました。

○重野委員 ありがとうございました。以上で終わります。

○川崎委員長代理 これにて参考人に對する質疑は終了いたしました。

○重野委員 ありがとうございました。参考人各位に一言御礼を申し上げます。

参考人各位には、貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございました。委員会を代表して、厚く御礼を申し上げます。

ありがとうございました。(拍手)

午後一時三十分から委員会を開くことを決定いたしました。

この際、参考人各位に一言御禮を申し上げます。

参考人各位には、貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございました。委員会を代表して、厚く御礼を申し上げます。

ありがとうございました。(拍手)

午後零時三十四分休憩

午後一時三十九分開議

○川崎委員長代理 休憩前に引き続き会議を開きます。

この際、お詫びいたします。

五百五十一回国会、内閣提出、地方自治法等の一部を改正する法律案審査のため、本日、政府参考人として総務省大臣官房長官宏明君、総務省人事・恩給局長大坪正彦君、総務省自治行政局長芳山達郎君、総務省自治行政局公務員部長板倉敏和君、総務省自治財政局長香山充弘君、公正取引委員会事務総局官房審議官伊東章二君及び経済産業省大臣官房地域経済産業審議官今井康夫君の出席

を求める、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

**○川崎委員長代理** 御異議なしと認めます。よつて、そのように決しました。

○川崎委員長代理　この際、本案に対し、荒井聰君外一名から、民主党・無所属クラブ提案による修正案が提出されております。荒井聰吉。

卷之三

卷之三

○堀井(取)委員 かたいごと話題とがけまじか取三

校讎本行説日本

とがございます。

した地自法等の一部改正案には内容が全く異なる

な問題があつたのではないでしようか。とりわけ、今井二系の文三は、村良吉君の丁寧な説

例法と別法であり、なぜこの自治法改正と束ねて  
はらつは、全理解でござり三三、ござりミー。

このような法律案の提出は、国会審議及び意思表明を阻害するものであり、政府は重々々反対して

べきではないでしょうか。  
一二三、本題に参ります。

本改正案の最大のポイントが住民訴訟制度の類型変更であることは、多くの皆様の共通認識であ

うと考へております。現行の四号証説について、団体として行つた政策判断の責任まで個人では、

問われている、一部に乱訴の状況がある、職員等が過度に住民訴訟に反応し、行政執行において萎縮する可能性がある、住民訴訟を理由に職員が脅迫される、あるいは個人の裁判費用の負担が過大

類型変更を、つまりは改正をなぜ行うのか、お伺いいたします。

○片山国務大臣 既に御議論をいただいておりましたが、これども、この法案を提出いたしましたのは、権推進委員会の意見に基づいたわけでございません。この住民訴訟制度、私はそれなりの効果は持てて、やはり機関に着目しての訴訟制度に直し、しかも、機関だけじゃなくて個人もあわせると、こういう制度にした方がいいという御提言、御答申をいただきましたので、それに基づいて立法化いたしたわけであります。私は、少なくとも前の制度よりはこちらの制度の方がベターではなかろうか、こう思っております。

○大出委員 その点についてはる質問をしていますが、民主党の方も修正の案を出しておりますので、民主党の方にお伺いいたします。この改正案に対して修正案を提出したのはなぜでしょうか。

○荒井(聰)委員 大出議員にお答えいたします。私たちは、今回の、政府が提案をいたしました地自法等の一部改正案には内容が全く異なる部分が混在している、これは先ほどの趣旨説明でも説明いたしました。対象法案の市町村合併にかかる部分については全く異存がございません。しかしながら、この四号訴訟の部分についても、私たちとは、住民の基本的な権利であり、また、この住民訴訟が果たしてきた役割というものは、ある意味ではかなりの成果があつたといふに認識をしております。ただ、この四号訴訟の中でも、必ずしも欠点がないわけではない。乱訴になつてゐるとか、あるいは行政の、地方自治体の職員が萎縮しているといったような実態も確かに見られますので、その意味でこの四号訴訟の本的な住民の権利というものを守りながら現行法

の持つている欠点の部分を是正する、そういう趣旨で今回修正案を提出したわけでございます。

○大出委員 民主党案なんですが、なぜこの四号訴訟の類型変更というのに反対をするのか、この間ずっとそこがぶつかっているところなんです

が、民主党に御説明願います。

○荒井(聰)委員 先ほども御説明いたしましたけれども、住民の基本的な権利ではないかというそ

の部分を削除するということは、限定を加えるあるいは規制を加えるということは、民主党の掲げております地方分権、そういうものからいつ

もかけ離れていく、そういうおそれを持ったからであります。

政府提案の前置の監査請求では個人が対象となつて、監査委員の判断は必ずしも団体そのものの判断とは言えないわけですから、また、実態的に見て自治体の監査が機能していないということも事実ではないかと思います。このような状態の中で、監査委員の判断が自治体そのものの判断として、次の段階では団体と住民が裁判で争うということは、メリットよりもデメリットの方が大きいのではないか

民主党としては、現在の四号訴訟にさまざまな問題があることは先ほども御説明いたしました。また、繰り返しになりますけれども、代表的な事例を挙げれば、団体として行った政策判断の責任まで個人に問われている、一部に乱訴の状況がある、職員などが過度に住民訴訟に反応して行政執行において萎縮する可能性がある、住民訴訟を理由に職員が脅迫されている事例なども見られており、個人の裁判費用の負担が過大となる事例が見られているなどが挙げられております。

しかし、一方では、四号訴訟が一部とはいえ地

方行政の適正化に寄与したという事実は否めません。また、今後の地方分権が進む中で、自治体の首長などが大きな権限を有することになりますか

の持つている欠点の部分を是正する、そういう趣旨で今回修正案を提出したわけでございます。

○大出委員 民主党案なんですが、なぜこの四号訴訟の類型変更というのに反対をするのか、この間ずっとそこがぶつかっているところなんです

が、民主党に御説明願います。

○荒井(聰)委員 先ほども御説明いたしましたけれども、住民の基本的な権利ではないかというそ

の部分について、議会の議決を経て団体として議決をしたものについては政策判断として原則的に認めています。そういう法案の骨格になつてござりますので、今、議員の指摘した点はそのような形で改善をいたしました。

○大出委員 これから政府の方にお聞きをいたします。この四号訴訟の原型となつているのが、アメリカのいわゆる納税者訴訟という代位請求の手法だと言われています。そこで、アメリカの納税者訴訟の場合、現在どのようなことになつていているか、あるいは今つまりは、個人に対しても訴えるのか、あるいは今回みたいな改正があるのかというふうな点についてお伺いします。

○芳山政府参考人 御指摘がありましたように、我が国の住民訴訟制度は、米国の納税者訴訟を参考に、昭和二十三年の自治法改正により導入されました。

このように、我が国における住民訴訟制度は、米国における住民訴訟制度の違いは、両国の法体系の違いないしは訴訟手続の違い等が背景にあるのではないかというぐあいに推測します。

○大出委員 いろいろな、部門会議等でお聞きをしているわけなんですが、違法行為の事前差し止めが多く使われていると。私がお聞きしたかったのは、制度として、個人を訴えるのか、機関を訴えるのか、その辺がどうなつていてるかというのをお聞きをしようと思つたんですが、余り使われていないと。お答えでございます。

調べてみましたら、どうも、総務省の方も御存じのように、もともとがコモンローで救われない場合にエクイティーだということで救済的に救うべき、訴訟制度が違うというのはそういう意味だと思いますが、日本よりも広く、個人を訴えてあるいは機関に訴えて、両方とも救済のために俎上にのるというのがアメリカの制度のようでございます。

そうですが、もともとアメリカの制度を取り入れているわけですから、アメリカの方は基本的にその部分は変わつてないといふことでございまして、逆のことを言わせていただければ、機関を訴える、あるいは個人を訴えるという争点になつて、逆のことを言わせていただければ、機関を訴える、あるいは個人を訴えるといふことが基本的には制度の方がすぐれているのではないかといふふうな気がしますので、その点はどうでしようかといふことなんですね。

ただ、その点について違う観点からの質問をしたいと思います。

十一月二十七日、私が質問いたしまして、住民自治のさらなる充実についてと、それを片山大臣にお伺いをいたしました。大臣は、制度をもつと住民に使いやすい効率的なものにするというところがさらなる充実の意味であります。こうお答えになつております。

私は、今も申し上げましたように、アメリカの制度を見ると、どうも個人もあるいは機関もといふ、もともとは個人だったわけですが、一九七五

年ぐらいから機関を訴えてもいいということになつてゐるようでして、むしろ、制度が違うといえば、確かにそれまでなんです。しかしながら、住民自治のさらなる充実ということになれば、どう見つて、国民の側、住民の側が、方法として機関を訴えていても、あるいは個人を訴えていつても、両方を取り上げてくれるという方がさらなる充実になると思うんですが、いかがでしょうか。

○片山国務大臣 住民自治というのは、住民がその団体の意思決定に参加できる、あるいは、その機関の長を住民が選べる、それとの密接な関係を持つ、こういうことです。

委員御承知のように、今までの制度は個人に着目しておつたんですね、もう巡回に説法ですけれども。今回は、機関に着目して、しかし同時に個人も外すんじゃない。今までは個人だけだ、今度は、機関を中心にして個人も抱え込む、こういう制度にしたんですね。それで、首長さん個人あるいは首長さんの部下の個人と住民との間の関係じゃないんですよ。やはり、機関の長と住民との関係、機関の長を補助する職員と住民との関係で、個人との関係ではないんですね、住民自治という観点からいうと。

そういう意味では、機関の長を中心とされる、機関の補助職員を中心とられて、しかし、個人の責任も同時にあわせ抱え込んでいくという今までの制度の方が、住民自治からいくと、この方がより徹底した制度だと私は考えております。○大出委員 今までの議論の中で、まず最初にその部分が議論がぶつかるわけございますが、認識としては、現行法で考えれば、いわゆる個人は地方自治体という使用者に対する被使用者という形で、その被使用者が個人の責任を負うという構成になつてゐるわけですね。このことは、先ほど申し上げたように、株主代表訴訟の自治体版でございますので、株主代表訴訟と同じ形態になつてゐるわけですね。

お尋ねをするんですが、現行法のいわゆる商法

二百六十七條の株主代表訴訟について、今度の政  
府案のように、改正案のように、機関を訴えると  
いうような法案提出はありますか。

○芳山政府参考人 現在、株主代表訴訟につい  
て、限度額を制限する内容を持つ改正案が国会に  
提出されております。今お尋ねがありましたが、  
訴訟類型の再構成は含まれておりません。

ただ、両者については、その本質が異なつてお  
ると我々は認識をしておりません。すなわち、住民  
訴訟制度は、住民による行政活動の監視活動の一  
環として公益を実現するという目的でありまし  
て、行政事件訴訟法上の客觀訴訟ということで位  
置づけられております。

一方、株主代表訴訟は、株主という会社に対し  
て特定な利害関係を有する者の取締役に対する監  
視機能ということでありまして、株主の経済的な  
利益の確保を目的にされた制度であるというぐあ  
いに認識しております。そういうことから、両者  
について訴訟類型の再構成が今度違うということ  
については問題がないというぐあいに思つております。

○大出委員 片や、利益を求める団体であるか  
ら、訴訟の形といいますか、変わつてきても構わ  
ないというのが趣旨だと思いますが、私はやは  
りこれはおかしいと思うんですね。

会社の場合でもそうですが、被使用者である個  
人が使用者のために仕事をしているわけですか  
れども、その被使用者である個人が個人としての責任  
を負うというところは、それが会社であろうと同  
じ構造なわけですから、取締役よりも首長の方  
を、あるいは当該職員の方を有利に扱う理由はな  
いと思うんですね。

自分の責任で自分の属する組織に損害を与えた  
場合に個人責任を問われるのは、自治体も民間企  
業でも変わらないわけなんですね。ましてや利益団  
体であれば、利益を求めるために集まつた人たち  
に、こういう損害が生じたけれども我慢してくれ  
といふのは聞きますけれども、片方の地方自治体  
は公金を使ってゐるんですね、税金でやつてい  
るわけですね。

そうすると、首長ほか職員の方が軽くなるとい  
いますか、軽くはなつていいというふうにおつ  
しゃるんでしょうけれども、違う構造にあえてし  
が、その点、どうでしようか。

正というのは合わないのでないかと思ひます  
が、その点、どうでしようか。

○芳山政府参考人 両者の違いでござりますけれ  
ども、株主代表訴訟においては取締役のみが被告  
でございます。ですから、住民訴訟における相手  
方もなければ職員もないというぐあいになつてお  
ります。サークルの中の、株主の中の私益の追求  
ということで代位訴訟がなされており、なおかつ  
担保の提供義務が株主にはあります。こちらの方  
には、一人でも住民は訴えられますが、その規定  
もないということもございまして、先ほど申しま  
したように、いわゆる行政事件訴訟法の客觀訴訟  
という位置づけで、公益をやはり追求するんだと  
いうことが眞の目的だらうと我々、認識をしてお  
ります。

○大出委員 担保がないというのは確かにそのと  
おりでございます、株式会社の方にはございます  
ね。要するに、乱訴防止なわけですよね。

その辺は確かにそのとおりなんですが、制度自  
体としての認識、確かに先ほどおつしやつたよう  
に、職員が云々とおつしやいましたけれども、職  
員についてはまさに、不法行為なら不法行為の制  
度で使用者責任を問うこともできれば逆のことも  
可能ですので、必ずしも、そここそ制度が違うか  
らということしか言えないんじやないかと思いま  
す。

それでは、次の質問をいたします。  
言い方が、いわゆる機関訴訟ということにな  
つていて、直接間接と言うと語弊があるかもしま  
せんが、私なんかは個人を訴えるのを直接的な参  
政権の行使だと思うのですが、それが、機関を  
という意味ですよ、機関をという意味での間接的  
な制度になつてゐる点ですね。やはりどう見て

も、先ほどお話ししたような住民自治のさらなる  
充実ということからすると、一歩後退をしたよう  
な印象を与えるだけではなく、そう思うのですが、  
不当なんではないかということが一個。

と同時に、もう一個は、このような変更の改正  
をするんだとすると、現在、きょうも参考人を呼  
んでお話をなどを伺つていますが、広く国民の皆さ  
んの意見を聞くような機会をもつと広げておか  
ないといけなかつたのではないか、あるいは、これ  
からまだその必要があるのでないかというふう  
に思ひますが、その点、いかがお考へでしよう  
か。

○山名大臣政務官 今回の改正につきましては、  
間接的な責任追及しかできない、こういうお話を  
ございましたが、住民訴訟の対象事項は何ら変わ  
りませんし、それから、長や職員の実体責任とい  
う面から見ましても、何ら変更はないわけであり  
まして、従来どおり、対象も中身も責任追及はで  
きる、まず私どもはこういう認識を持っておりま  
す。

そこで、この改正に当たりましては、御承知の  
ように、第二十六次地方制度調査会の審議を経ま  
して、これには国會議員の皆さん初め学識経験者  
等、地方制度に大変堪能な皆さんで審議をしてい  
ただきましたして答申を受けたわけでござります。

さらには、行政監視のあり方にに関する研究会に  
おきましても、行政法あるいは民法、商法等の専  
門家あるいは裁判官の経験者、住民訴訟実務経験  
の弁護士さん、こういった方に参加をいただきま  
して、かつ地方公共団体からのヒアリングあるい  
はアンケート調査、こういったものも行いまして  
十分審議を尽くしたところでござります。そうい  
う意味で、今回の改正案は、住民の権利や主張に  
十分配慮しながら慎重かつ十分な議論を経て今國  
会に提出をさせていただいた、こういうことでござ  
りますので、ぜひ御理解を賜りたいと存じま  
す。

○大出委員 そういうお話をするとわけですが、こ  
の新しい改正案で問題なのは、正確に言いますけ  
ども、株主代表訴訟と同じ形態になつてゐる点で  
す。

れども、例えば、現行法でいけば、談合によつて不当な利益を得た業者やそれいかかわった職員を直接被告に据えて損害賠償を求める訴えを住民はできるのですね。改正案ではどうなりますか。

○芳山政府参考人 現行制度におきましては、住民は、ある企業が談合を行うことにより地方団体に損害を与えたという場合におきましては、住民監査請求を経まして、四号訴訟により普通地方公団体に代位して、当該企業自身に対し直接損害賠償請求を行うことができる、御指摘のとおりでございます。

今回の改正案では、住民は、住民監査請求を行つた上で、地方公共団体の執行機関に對して、当該企業に対し損害賠償または不当利得の返還請求を行うよう求める訴訟を提起するものでござります。

そういうことで、この新四号訴訟におきましては、地方公共団体の機関が敗訴をしますと、当該地方公共団体は、当該企業に対し損害賠償請求を行う責任は何ら変わらない、從来どおりでございま

す。

○大出委員 今おっしゃつたのは、二段構えの方でカバーできるということでおられるので、第一段階の、直接は請求できない、損害賠償請求ができないということなんですね。現行法だと、自治体と被告になる首長さんや職員等の利害は対立する建前になつてゐるのです。だから、自治体というのは表立つて被告であるから、訴えられた首長さんや職員の方を応援するわけですね。しかし、改正法では、訴えられた側、つまりは自治体は当然、談合などの違法はなかつた、つまり、シロとのスタンスに立つことになるわけで

す。そして、住民側の主張が成り立たないといふことを立証することになるのです。

いわば自治体が公務として公金を使つて住民に

立ち向かうという構造が構造的にでき上がつてしまふのです。もつと言えば、自治体は、被害者である住民の納めた公金と公的組織である職員を使つて、悪い場合には最高裁まで徹底抗戦することができます。そこで、住民はどうなるかというと、手弁当とがきて、住民は争つて、疲れ果てて訴訟を断念する可能性が高まるということが起つてしまふ、自治体の方は粘り勝ちによる違法行為隠しも起きるといふようなことが考えられるのですね。

仮に住民が勝つたとします。勝つたとしましても、第二段階では自治体という法人が、先ほど住民側がクロだと主張していたのと同じことを掲げて業者や職員に損害賠償を求めていくということになるのです。先ほどまでシロだったのに、今度はクロだと言わなきやならない、そういう立場の混乱が生じるような法案になつてゐるのです。

改正案では、先ほどのように、業者に直接損害賠償請求ができないわけです。そうだとすると、業者という当事者抜きで住民と機関としての首長との間で談合の有無を争うことになるわけですか

ら、そういう意味では真実を解明するのが難しいのではないか、こういう危惧を実はしているところでございます。

時間がございませんので、お答えをいただいて

も、多分もともとの考えが違うということ終わりになつてしまふのだと思いますが、これについては多分、そのとおりですというか、あるいは、そうではございません第二段階でできて説明責任を果たしたら大丈夫なんだというふうにおっしゃるのかもしれません、では、一言お答えください。

○芳山政府参考人 ただいまの構図で申しますと、住民と企業が談合の有無を現在争うわけですねけれども、問題は、自治体が第三者として傍観者

的にその談合行為について無関心で、第三者で、実態は、自治体が企業を追及すべきなのに、訴訟

の形態から申しますと、現在は自治体自身は蚊帳の外なわけですね。争われているのは、多分、自治体が損害賠償を請求すべきなんですよ、そういうとき。

それを今回は正面に据えて、自治体の、そういう責任を追及してもらいます。そのときに訴訟告知をしますので、企業自身も参加をします。そうしますと、住民の方から見ますと、自治体も企業も両方追及できるわけです。それで談合の有無を争うという構図で、今言われましたように、説明責任を自治体がしっかりと果たして、自分の行為として、それは談合行為がない、損害賠償を請求しないのはこういう理由だと言つて本質であろうと思つています。

○大出委員 民主党幹部の中で、ちょっとだけ、民主党の提案者に今のことについて御質問します。

○荒井(聰)委員 今回、民主党が提案した修正案の骨格骨子というのは、まさに今、大出議員が指摘したそこにあるわけとして、本来、四号訴訟

というものは、政策判断の是非を争うものではなくて、職員の財務会計上の不祥事について議論をする、そういうものだつたのだろう。ですから、談

合でありますとか不正経理でありますとか、そういうものについて直接訴訟を起こせる、またそれが最も簡明であり、かつ訴訟の場合にイコール

フツティング、同じ立場で議論をし合う、そういう整合性が保たれていたのだろうというふうに思

うのですね。また、そのゆえに、談合問題でありますとか不正経理問題と、いうものが随分解明さ

れ、それが地方自治体の是正につながつていった

という実績もあるわけです。

○山村委員 民主党的山村健です。

今回の地方自治法改正案につきまして質問といふことなのですが、この懸案、この法案に関しまして、私ども民主党の方も修正案を出させていた

だいたはおるので、それでも、質問に当たつて勉強といひますか調査等をしてくる段階において、一つの大きな疑惑と、いうものを私、持ちました。

そこで、個別法案ではございますが、もつと大きな話で、原点に立ち返つて、大臣、副大臣にいろいろと御質問させていただきたいと思う次第で

す。

ことしの一月六日に総務省が、巨大省庁といふことで、旧郵政、自治省と合併といひますか一緒になりまして、総務省として新たな一步をしるしたわけですねけれども、この間、この一年の国会の中で、私どもも総務委員会の一員といたしまして常に感じておりますのが、余りにも守備範囲が広過ぎるよなど。情報通信省という形で、特にI

Tを中心とした新たな省庁という形の方がよかつたんじやないかななどということを常々申し上げてまいった次第なんですが、その中で、今回の法案、地方自治という形で、大きな流れとして、これは自民党さんも、いわゆる与党も野党も含めまして、地方分権という流れは異存はないところだと思うのです。

そこで、四月に小泉内閣が発足いたしまして、聖域なき構造改革という形で、新たな日本のビジョンといいますか、そういったことを掲げておられると思うのですが、その構造改革の中での地方分権の位置づけ、そしてまた、内閣の一員を占める片山総務大臣の、地方分権ということについてどのような考え方、理念を持ってみえるのかと、いうことをお伺いいたしたいのです。

○片山国務大臣 今、山村委員からお話をあります

したが、小泉内閣は、聖域なき構造改革ということで、六月の終わりにいわゆる骨太方針というものを出してしまして、九月の終わりに改革工程表、緊急改革プログラムというのも決めまして、現在、その具体化ということで、今月中を目指していろいろなことをやっているわけであります。私は、小泉内閣の閣僚の一員でございますし、経済財政諮問会議等のメンバーでございまして、積極的に構造改革の中身の策定に参加しております。その中で、私は、やはり地方分権というのは構造改革の中で大きな柱だと思いますね。総理もいつも、民間でできることは民間に任せせる、地方にできることは地方に任せせる、こういう基本的な方向でございまして、私は、やはり構造改革、いろいろなことが言われておりますけれども、地方分権は最大の眼目の一つではないか。

今までのどちらかというと徹底していらない、中央集権とは言いませんけれども、地方分権が徹底していらない仕組みを、二十一世紀に本格的に地方分権のシステムにしていく、地方を本当の意味での主役にしていく、そういう中でもできるだけ住民に身近な市町村を主役にすべきだ、こういうことで、今、権限移譲、事務移譲に次いで、税財源

の再配分ですね、そういうことを中心に議論いたして  
いるわけであります。やはり、今の二層の地  
方行政体制を将来どうしていくかもいろいろ議論  
いたしてあるわけでありまして、構造改革が成功  
するかしないかも地方分権のありようにかなりか  
かっている、こういうふうに考えております。  
**○山村委員** まさしく構造改革が成功するか否か  
ということは、本当に地方分権というスタイル  
が、この国の二十一世紀の姿、形というものがそ  
うなり得るかどうかとすることが問われていると  
思うのです。そのように私も、党派は違えども、  
地方分権論者という形でいけば、同じようなイ  
メージをこの国の未来に対し抱いておった次第  
なんです。

そういうときに、今回の地方自治法の一部改正

案という形、このような形で出てきますと、どうも、旧自治省、今の総務省が地方に対し、いわゆる国の標準、日本国の中の標準はこうだよということを示している。まあ、すぐに見えるということはできないのかもわからないのですが、幸いにして、委員長もそうですが、私どもは改革先進県と言われる三重県の出身でございまして、日常の県民であった時代、情報公開制度を初め事務評議会制度等々、自然な形で住民として受け入れていただきましては、去年、この国会に出させていただいたときには、三重県というのは進んでいたんだなというふうにしか、漠然としか考えていましたが、今回、このような形でなかつたのですけれども、今回、この合併の問題であり、住民投票の問題でありといふことが出てくると、まさに地方自治は民主主義の学校だよというようなことをよく評されるのですけれども、地方のNPO団体でありとか、いわゆるオングルマンの皆さんであります、県民、市民、というものが民度が高まってくれば、必然的にその地域の、地方の行政にしづら首長にしろ、進化していくなどということを身をもって感じている次第なんです。

ということは、今、中央省庁でこのような形で、このような枠組みで、このように変えていく

という指導をしなくとも、今の方は、進んでるところ、おくれてはいるところ、それもあると思うのですが、もともと、特に地方自治法といいますかこの法案に関していえば、全面的に地方に権限をゆだねてもいいんじゃないかなというふうに思うのです。

現実的な問題は別といたしまして、将来的な意味合いも含めて、大臣、いかがお考えでしょうか。

○片山國務大臣　言われるとおり、できるだけ地方のことは地方で決めて、地方ができるようになります」というのが私は基本だと思いますね。

東京における人が物がわかるわけではなくて、現場における、現地における人が一番わかるわけですから、そこにいる人がみんなで相談して一番いい方法を考えて、一番いいようにやっていく、そのための権限や税財源を与えていくということが私は地方自治だ、こういうふうに思っております。

今回の地方自治法の改正は、何度も申し上げますけれども、第二十六次の地方制度調査会の答申、地方分権推進委員会の御意見に従って出したものでございます。基本的には、住民自治をさらに推し進める、住民自治が動きやすいようにしようと、こういうことで、住民訴訟の訴訟類型の再構成をいたしましたし、直接請求の要件を緩和したり、中核市の指定要件を緩和したり、合併協議会設置に係る住民投票制度の導入など、これは中央がどうするということじゃないのですね、地方における住民自治が動きやすいようにするようないろいろな仕組みをつくっていくことなどで、すべて緩めているのですね。

ただ、この住民訴訟については、本当に残念なことに少し見解が違うのは、我々は、機関をつかまえて機関の責任を明らかにする。住民と機関との関係ですから、地方自治は個人との関係じゃないのですね、個人間の。だから、機関の責任を明らかにしながら、同時に、まさにその機関の個人、一体である個人の責任もあわせて追及する。そこはおまえ、二段階になつているからちよ

と手間がかかるではないかと。まあ観念論としては二段階になつてゐるのですけれども、しかし、事実上は一発の訴訟で終わつちやうのですよ。訴訟を告知しまして、効力が即ちぶのですから。だから、私は、今まで機関の責任が後ろに寄つちゃつて個人の関係にだけなつてゐるから、談合業者のことをよく言われますけれども、業者と住民の関係というのは、その業者を選んで仮に談合させたとすればその機関の責任なんですよ。ね、まず機関の責任を問わなければいけません。それから後は機関と業者との関係になるので、その論理構成を整理しているわけでありまして、そのところがストレートではないですか、まあストレートではなくなるのですね。

しかし、機関が後ろに寄つちゃつて機関の責任を問えないと、いう制度という方が、むしろ行政事故訴訟、住民訴訟としては私はおかしいのではなかろうか、こう思つております。この論理構成を整理しておきまして、今回の地方制改革会の答申は、そういう意味では、私は、住民自治を徹底したものだ、こう考えております。

○山村委員 大臣から、具体的な事例もいただい

て上手に改正法案、この答弁の方に結びつけて、ただいたのですけれども、せつかくですので、これは質問の通告はしていないのですが、我が党の大蔵はこっちにいるのですが、その方からとも、地方自治のあり方といいますか地方分権ということに関して、詳しくお伺いしたいなと思うのです。

○荒井(聰)委員 我が民主党も、地方分権というのが大変重要な、恐らく一、二を争う私たちの基本的な政策というふうに認識をしておりまして、玄葉大臣のもと、地方分権政策というのを鋭意まとめていくところでござります。

それから、私、個人的な話なんですけれども、方

しかし、地方分権推進法や、あるいは地方分権一括法などが提起されたのですけれども、私は、国からの地方分権政策というのは思つたほど進んでいないんではないだろうか。もとと私は徹底した地方分権というものが進むのではないだろうかとあの推進法のときに予想していたんですけども、実際はそれほどでもないな、そういう印象を持つております。

しかし、一方、地方自治体の方は、情報公開でありますとか行政の透明性でありますとか、あるいは身近な行政といった、そういう点については、國よりはるかにここ数年進歩している、あるいは成功しているのではないかといふに思います。これはもちろん、幾人かの大変すぐれた知事さんの努力ということもあるんですねけれども、そのほかに、やはりこの直接請求、住民訴訟の四号訴訟が果たした役割が私はかなりあったのではないだろうか。さまざまな形で住民が直接地方自治体のさまざまな問題点について訴訟提起をしていく。確かにこれが行き過ぎて乱訴という形態も一部には見られたんですけれども、しかし、地方自治体が緊張した行政を、あるいは自分たちの行政を工夫していくという、そのきっかけになつていつたんではないだろうか。

私は、今回の政府提案のこの二段階方式の訴訟類型というのは、むしろ規制を強めて、地方自治の行政の透明性みたいなものを失わしめることになりはしないだろうか、そういう心配を持つているところでございます。

○山村委員　まさしく私も同感でございまして、この部分というのは、本当に事前のやりとりも全くない状態なんすけれども、ではほかはあるのかと言わざると困るんですが、党内の議論の方が非常に白熱した議論で、我々もまとめてさせていただいている次第なんです。

地方の方がなぜこれだけ進んでいるのかといふと、私は、情報公開というものが

あつて初めて一般の市民、県民が情報を入手できることに対するような、いわゆるオンブズマンと一緒になつたようなことをやつたとして、決してプラス

しいんじゃないかという追及をするわけです。今までのところというのは、そういう情報が公開されていないから、こういうものだなど、いわゆるお上から流れてきたとおりにやれば済んでしまう、そういうような流れがあったと思うんです。

身近な問題だから身近に感じられるということもあるんですけれども、これはよく三重県の北川知事が言われるんですが、情報公開というのは役人の皆さんが樂になるよと、責任を市民と共有するわけなんだからどんどん情報公開しろというような形で、当時一市民であった我々にしてみますと、行政の方からどんどん情報提供されるから、それにのつとった形で、三重県の国づくりといいますか、県に置きかえて例を挙げてお話しさせていただくんですが、それにのつとつて、では、民間はどのようなアクションが起こせるん

だ、それに準じて、では、県の行政は、市町村の行政はそんなことやつているのかというと、残念ながらまだまだ行政の皆さんの方が、一般論ですけれども、その流れについていけないというような職員の方が大勢みえました。

ということは、その当時は我々は一市民でしかなかつた。直接、知事であり、市長でありというような首長のところへ押しかけていつて、あなた、このように言つているのにこうなつてゐるところがござります。

○山村委員　まさしく私も同感でございまして、この部分というのは、本当に事前のやりとりも全くない状態なんすけれども、ではほかはあるのかと言わざると困るんですが、党内の議論の方

書、参議院議員という肩書、そしてプライベートの肩書いろいろあると思うのですけれども、ただ、言つてのことどいうのは一人の人間でござります。

そういうことから、すべてが機関の長を通じて行動すべてを全部、大臣が責任をとるのかといふことまでいつてしまふわけなんです。

そういうことを考えたときに、今回の四号訴訟の問題になるわけですけれども、個人を通して機関を追及するか、機関を通して個人を追及するか

というときに、機関の長相手にといいますか、機関の長はこう言つているのに、行政の担当者レベル、いわゆる権限を持っている行政マンがちょっとだけ解説を違つてやつていますと、一般市民にとつてみたときに、こんな不条理なことあるか

よ、そういうようなことにつながるわけなんですよ。

そのときに、私ども、具体的な例を申し上げますと、尊敬すべき北川正恭知事に対し訴訟を起すのかという話になつたわけです。要するに、知事がこのような方向性を示してくれているにもかかわらず、我々民間のNPOとかそういったメンバーがそのような動きをした、県からのいわゆる助成金も出るような方策も見つけたというとき、県の職員の担当者、いわゆる課長、部長レベルの人の解釈の違いによつて破談になつてしまつた、あんたの言つていることは、知事の言つていること違うじゃないかと言つても、行政はしつかりと議会で決められることだから、そのように施行しているんだと言われば、行政上の手続としては、何ら問題はないわけです。

というときに、政治家として知事が発せられた言葉と、知事として発せられた言葉と違うのかといえば、そんなにもずれもないわけなんですよ。我々としてみたら、はつきり申し上げまして、北川勝手連として、自分たちがつくつた改革派の知事だという自負心を持っていましたから、そういうふうに移つてゐるわけなんです。

今回の四号訴訟の対象を規定しているというようなこともありますけれども、どうも法律が拡大解釈して使われているから、今回、個人じやなく機関の長を対象とした形に変えようかと単純に考えた場合、大臣にしても、今、肩書き、内閣の一員を占める総務大臣という公的な肩書にはならないよなということでおなじみます。

そういうことから、すべてが機関の長を通じて、名前を挙げてでも、行政に携わる人間といふのを、公のお金を使ってお仕事をなさつてゐるわけですから、そのぐらいのやはり責任を持つてしかりじゃないかなといふに考えるのですが、いかがですか、大臣。

○片山国務大臣　今、山村議員が言われましたように、今の制度は、職員個人を通じて機関の責任を問うてゐるんじゃないですよ。あくまでも個人だけなんですよ。今回の制度は、機関を通じて機関の責任を問い合わせながら、さらに個人の責任も問うんです。

そこで、三重県の場合に、北川正恭さんは個人ですよ。三重県知事北川正恭、こうなると、これは機関の代表者ですよ。だから、三重県の場合で、今オンブズマンさんや皆さんいろいろなお話をありましたが、三重県の知事という職名、執行機関の代表者をまず訴えていただいて、そこで、もし三重県の職員の方に問題があるとすれば、今度は監査請求を事前にやつて、訴訟をやつて、三重県知事さんが方が負けますね。負けたたら、今度はその職員の方に三重県知事が、執行機関がその個人に損害賠償をする。

ただ、その場合には、最初の裁判でもう全部終わつてゐるんですよ。判決が出るなら、当然その職員にも訴訟告知で効力が及びますから。そこでこの職員は責任をとつて損害賠償をする。三重県に損害をかけたことの賠償をとろうという制度ですから、それはその職員が払う、こういうことなんですね。

しかし、その職員は三重県という県の執行機関の一員であるんですよ。しかも、その仕事は職務としてやつたんですよ。横領や窃盗は別ですよ、刑事案件なんか別ですけれども、やつてしますから、機関の責任を問わないというのはおかしいん

ですよ。機関の責任とやつた個人の責任を両方問うべきなんですね。

私はその方がいいと思つております、北川さんは私もよく個人的には存じ上げていますが、北川さん個人と知事の北川さんというのは、これは同じ人だけれども、性格が違うんです。そこのところをぜひ御理解賜りたいと思います。

○山村委員 その部分というのは非常に、私どもにとりましても、衆議院議員の肩書きがついたとき個人のときでは違うよという形のお話もさまざまある場でさせていただいておりますので、重々承知している次第なんです。

時間が時間ですので、ちょっと話題を変えさせさせていただきまして、現実的な問題として、今回の改正案、そして、民主党が出された修正案ということで質問させていただきたいんです。

今回の民主党の修正案についてなんですが、四号訴訟の対象を規定しているわけなんですが、四号訴訟の対象を規定しているわけなんですが、四号訴訟の対象も、その目的は、どうやって規定しているのか、また具体的に、どのような事業が四号訴訟の対象案から除外されるのかということをお伺いしたいんです。

○松崎委員 山村議員にお答えを申し上げます。

結局、今の議論もそつだつたと思うんですけども、この四号訴訟を変えるという本質にすべてポイントがあるんではないか、そんなふうに思つております。結局、午前中の成田先生の答弁でも大事な発言がございました。代位訴訟がなくなってしまうということなんですね。ですから、これは民主主義の原則である住民の直接訴える力、これが一号から四号まであるんですね。一号から三号は、正式に政策を含めてしっかりと住民が訴えられる。この四号だけが、やはり個人の責任をあえてそこで選んで、長い間、今日まで住民の基本的な権利としてやってきました。

ただ、現在いろいろ問題が起こっている、先ほど荒井議員からお話をありましたように、さま

ざまな具体的にお困りな点が確かにあります。そこにやや矛盾があるんじゃないかというところで、今回、私どもの法案では、四号訴訟の政策的なものとなるべく外していこう、そうすることによって

住民の本来的な権利を奪わないようにしよう、これが目的でございます。

純粹な違法な財務会計行為、これを今まで対象としていたわけでありますけれども、今までの議論のように、対象が広がつてしまつた、それでいろいろ不都合があつた。そこで、今回、我々は、法案の中に書いてありますように、議会の議決を経て行いました政策上の決定に基づく幾つかの例を挙げております。売買、貸借、請負その他契約、そういうた正当な理由に基づくもの、それから、団体が出資をしております団体の事業で継続的な財政援助、これが正当な理由に基づくもの、それから、法令に基づいて地方公共団体が実施しなければならない正当な公金支出、それから、職員の正当な職務執行に係る行為、こういったものを外すではないか、こういう案が今回の私どもの案でございまして、当然、同じような性質の事案であれば四号訴訟の対象にはしない、そのように我々は書かせていただいた次第であります。

○山村委員 そうしますと、今は、目的といいますか、具体的に御答弁をいただいたんですけれども、今度は四号訴訟の対象というものを、機関の長であるとか個人であるとか、非常に難しい表現でここまで来たわけですけれども、自治体というくくりに、呼び名にした方がわかりやすいんじやないか。自治体といいますと、我々みずからが治めている、文字どおりなわけですけれども、自治体の説明責任というのも、もつともっと強化されるのじゃないかなというふうに考えるんですが、いかがでしょうか。

○松崎委員 御質問は、多分、四号訴訟の対象を自治体にした方がという、いわゆる政府案の説明が、そうですね。ただ、我々はそういう立場には立たないわけでございまして、今まで補助参加で訴訟参加がで

きた、ですから、団体がみずから説明責任を果たすべきだと考えれば参加できたわけでありますね。

ですから、今までの例で、総務省からの資料が出しておりますけれども、平成六年から五年間の間で提起されました住民訴訟が八百七十八件、そこには団体が訴訟参加したものは二百四件、約二三%でございます。また一方で、団体が訴訟参加を行なう意思がない、これが七六%、六百七十件。こういう数字から、現在の四号訴訟においても、自治体みずから説明すべきであるというふうに考えた事案は全体の四分の一しかないということになります。

ですから、すべての四号訴訟の事案の被告を団体とするということは、逆に今はそう多くないんですね。団体に逆に過重な負担を押しつける、ひいては税金のむだ遣いにもなる、そんなふうに感じておりますので、我々は、やはり現行のままの方が効率的である、そういう解釈でございます。

○山村委員 同じ質問を、副大臣、先ほど手を挙げていただいたので、回答をお願いしたいんです。○遠藤(和)副大臣 本来、損害賠償の請求をすべきか否かを判断して実施するのは、違法な行為により被害を受けている地方公共団体がみずから行なうのが当然である、このように考えます。したがいまして、地方公共団体は、この責務に関して十分な説明責任を果たす必要がある。

今回の改正案は、この機関を、眞の当事者でありますから、これを真っ正面に被告の座に置く、こうしたことによりまして、情報を全部開示できる、開示せざるを得ない、こういう状況にしたものがございまして、政策決定の過程、そして、公金支出の過程そのものを全く明らかにすることに大きな意味があると考へております。

○山村委員 私の予定期間はちょうど来たわけな

まさしく、本当に、この総務委員会の管轄している領域だけじゃなく、日本が今混沌とした状態、出口が見えない状態でもあります。そういう中で、單刀直入にお伺いいたしますが、大臣は改革派ですかといふことをお伺いしたいんです。

○片山国務大臣 小泉内閣は全部改革派でございまして、私も、私の所管につきましては、国と地方は構造改革のパートナーということで、地方行政改革推進プランというのを経済財政諮問会議に出しまして、その中でいろいろ私の構想を説明しまして、そのかなりな部分は骨太方針なり改革プログラムの中に取り入れられておりますので、今後とも、総理が言う聖域ない構造改革の私の所管する分野については、力いっぱい推進してまいりたいと考えております。

○山村委員 まさしく本当にその骨太の改革案、推進はしていただきたいんですけども、ただ、今回の法案を通じて冒頭にも私、述べさせていたしましたが、今本当に、改革というより革命に近い形で、スピードを持ってえていかなければならぬんじゃないかな。

大臣の管轄する総務省の中においてといでのれば、具体的な例を挙げさせていただければ、今、全国の市町村が合併問題ということで、はつきり言いまして右往左往といいますか、どうなるんだというような不安な面持ちで、合併の協議会をつくつたりとか、今回こういう法律の中にも、住民が直接請求できたりとかいうことを決めていただいているんですけれども、一つのアイデアとしてぜひ考えていただきたいのが、総務省という省庁を小さくするために、いわゆる旧自治省の職員の皆さんを第三機関という形で結構です的地方の合併推進のために地方へ応援部隊として出していくだけで、しかも、今度はその県ごとにますか、将来的には私は州法的な道州制を取り入れて州法という形でいいと思うんですけれども、現実的には、各県の条例においてそういうことが決められると。

そのため、県の職員だけはどうしてもまだ

まだ、失礼ながら、その資質として伴わない部分を、中央省庁の総務省に聞くのではなく、総務省の職員を、初めから地方に、送り込んでと言つた。失礼になるかもわかりません、地方を強くするためには、地域に戻していただけ、地方分権というより地方主権というような国家像を、骨太の改革案というよりも、革命案という形で中へ入れていただければなというふうに願う次第です。どうも、本日はありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、田並胤明君。

○田並委員 民主党的な田並でございます。ちょっと風邪を引いてしまって、聞きづらいと思うんですけど、少々御勘弁願いたいと思います。

先ほど、民主党の提案者の方から、今回の地方自治法等の一部改正案の中に、地方自治法等一部改正案ということで、市町村合併特例法が一緒に紹介しているというふうに、一緒に出ていている。これは、私ども民主党としてもいろいろこの法律の中身を審議したんですが、市町村合併特例法については賛成をするという立場をとったんです。ところが、採決が一緒なもので出している。これは、私ども民主黨としても法律の提出の仕方というの、今回限りでやめてほしいと思うんです。我々の審議権と、まあ審議権は別にあるんですが、採決をするときに、これは一緒にやらないと採決ができるないということになりますと、私たちの採決権を侵害するような気がするんですよ。

この辺について、先ほど提案者の方から提案いたしましたけれども、政府の提案ですから、この法律は。政府の考え方を、これから取り組みをして聞かせてもらいたいと思うんです。あわせて、今は地方自治法の改正案とそれから合併特例法になっていますが、これにさらに例のワントップサービスもついていたんですね、官署法が。それをどういうわけだか分けてくれ、官署法はやつてこの二つが残った、こういうやり方なんですね。

ですから、我々が賛成するものと問題があるも

のを一緒に出して、ごちゃまぜにして何とかやつ

思っているんです。

全国のオブズマンの皆さんや住民訴訟を真剣にやつてきた方にしてみると、大変な努力だった

と思ふんです、それこそ手弁当で、自分の仕事を持ちながら。それで、仮に勝つたとしても、一銭も自分の得にはならないわけです。一銭の得に

とにかくこういうやり方はやめてほしいと。我々の採決権を侵害すると思うんです。よろしくどうぞ。

○片山国務大臣 官署法は、郵政官署に地方自治体、市町村の仕事をやつてもらうワンストップ法は新法ですし、新しい制度をつくるものですか、しかも、条文もたくさんございますから、單独法で出させていただきました。

合併特例法の一部改正を今回、地方自治法の一部改正と一緒に出しましたのは、住民自治の徹底といいますか、そういう観点で共通しているものでありますか、そういう観点で共通しているものでありますから、单独立法にするには中身もそれだけでございますから、しかも、合併特例法の方は合併協議会設置の住民投票制度だけの規定でございますから、これは本来は別でもいいんですけれども、單独立法にするには中身もそれだけでございますので、自治法の中にはあわせてといふことでございますが、今後は、田並委員の御指摘もありますので、出し方については、よく与党の国対の皆さんとも相談しながら検討させていただきたいと思います。

○田並委員 どうぞそういうふうにお願いをしたいんです。

それで、法案の審査に当たつては、それぞれ理事会がありますから、これは、では一つにしてやろうじゃないかとか、別個にやろうじゃないかとか、それは現場の方に任せていたらことにしよ。この訴訟は、勝つても一銭の得になるわけでもないし、地方団体全部の利益のために機関にかわって訴訟を起こす、こういうことでござります。

そこで、本題に入ります。

先ほど大臣は、現在までの個人を被告とする四号訴訟、これについて一定の成果があつた、このようにお述べになりました。私は、一定の成果じゃなくて、うんと成果があつたというふうに

もならないわけですよ。あくまでも、自治体に対して損害を与えた首長さんなり職員がいた、それを、自治体が本来ならば損害賠償を請求しなくして起こしてきたわけですから。

それで、先ほど言つたように、勝訴に近い和解も含めて約一割勝つっている。この一割というのは、行政訴訟の関係からして大変な成果だと思います。だから、そういう意味では、これまで架空接続であるとか官接待であるとか空出張、やみ手当、さらに談合疑惑、相当効果を發揮してきたのですから、そういう意味では、これまで架空接続であるとか官接待であるとか空出張、やみ手当、さらには談合疑惑、相当効果を発揮してきたのですね。大きなものだと思うんです。

それで、先ほど言つたように、勝訴に近い和解も含めて約一割勝つっている。この一割というのは、行政訴訟の関係からして大変な成果だと思います。それで、先ほど言つたように、勝訴に近い和解も含めて約一割勝つっている。この一割というのは、行政訴訟の関係からして大変な成果だと思います。それで、先ほど言つたように、勝訴に近い和解も含めて約一割勝つっている。この一割というのは、行政訴訟の関係からして大変な成果だと思います。

私は、願うならば、もうちょっと幅広く意見を聞く機会がなかつたんだろうかと。実際に住民訴訟をやつているオブズマンの人たちだと、あるいは真剣にこれを研究している学者さんもいるし、そういう方々の意見も聞きながら、果たして見えるべきなのか変えざるべきなのか、これはやはり論議をする必要があったと思うんですね。

それで、ちょっと民主党の提案者に聞くんですが、今、大臣が言つたのは、私が言つた個人訴訟が、今度の機関訴訟も、結果的には個人責任を追及するんだから、今までより以上に地方自治の拡大につながるんだという趣旨のことを先ほども言いましたし、今も同じようなことを言つたんですね。

○片山国務大臣 田並委員の言われるとおりで、私も、この四号訴訟といいますか、納税者訴訟が一定のと、こう申し上げましたが、大きな成果を上げてきたと思います。それは、普通の訴訟じやないんですね。言われるとおりなんですよ。この訴訟は、勝つても一銭の得になるわけでもないし、地方団体全部の利益のために機関にかわって訴訟を起こす、こういうことでござります。

ただ、私が何度も言いますように、個人に着目している、その個人というのは機関の一員で、いわば職務で、政策判断や議会の議決に基づいてやつていることがほとんどでござりますので、そこで、なぜこの改正案がいけないのか、民主党の提案者として、具体的に幾つか列挙をされていますが、ぜひ考え方を述べていただきたいと思います。

○荒井(聰)委員 本来、四号訴訟というのは、自治体に損害を発生させた個人や企業に対して、住民が自治体にかわってその賠償というものを求める、そういう意味であるわけですね。その意味では、自治体も被害者であるわけです。

ところが、今度は、政府提案の四号訴訟の変更でいきますと、被害者同士が裁判を行う、そういう論理矛盾に陥っているのではないか、そこが一

番問題なのではないだろうかと。私は、どうして審議会などでそういう点が議論されなかつたのか、よくわからないんです。さらに、自治体が応訴するわけですので、当然、税金をもつて応訴費用に充てていくわけです。そうすると、これは、住民が出した税金で、そして、住民の代表である団体がそれにこたえて税金でまた応訴するという、これもわけのわからない形態になつてしまふのではないかというふうに思います。

四号訴訟というのは、住民による地方行政の適正化を行うことが趣旨であります。自治体が機関として応訴をすれば、人的、財政的には自治体の団体としての能力というのは個人をはるかに上回っているわけで、仮に一審で敗訴した場合でも二審、三審と応訴し続けることによって、結果的に、住民による地方行政の適正化と、今までなされてきた効果というものが著しく減退するのではないかというふうに思います。

先ほども私も説明いたしましたけれども、談合問題などでは住民訴訟が大変有効に効果を發揮したわけですけれども、被害者同士を争わせるといふこの形になりますと、談合問題などの解決あるいは一定の成果というものも、逆に今度は望めないではないだろうか、そんな心配をしております。

なお、民主党の私たちも、この問題についても、専門家を交えて随分議論をいたしました。時には、賛成者側と反対者側のそれぞれの見識のある方に、両方のそれぞれの立場から討論をする、そういうような方法もさせていたきました。

○田並委員 大臣、今答弁者の荒井さんから話がございましたが、本来四号訴訟というのは、自治体に損害を発生させた個人、企業に対しても、住民が自治体にかわって損害賠償の請求を起こすわけですね。その意味では自治体も被害者であるというものが、これまでの法律の建前だったので、ところが、今回の場合は代位訴訟じゃないんだ

といふうに成田先生がはつきり言つたのです

が、それはそのようになつてゐるということなんですね、今回の法律改正は代位訴訟ではないと。

○片山国務大臣 今、自治体も住民も被害者だ

と、代位訴訟ですよね、そういう意味では、今度は代位性がかなり薄れていますよね。

というのは、被害者は団体なんですよ、自治体なんですよ。ただ、これをやつたのは執行機関な

んですよ。そこで、団体と機関を分けて考えていいだかなければいかぬのですよ、団体と機関を。

機関の長なり機関の補助職員としてやつたことが団体に損害を与えてゐるのですね。だから、住民と団体が被害者である同じですけれども、やつたことの責任を問われるのは、個人の職員ではなくて、機関の長であつたり機関の補助職員だ、我々はこう思つておるわけです。ただ、個人の責任がありますから。そうでしょう。

仮に機関の方が負けた場合には、機関の中での

内部関係として、機関の長が、個人である職員に、あるいは個人である長に、場合によつては二面性がありますから、損害賠償をとる、こういう構成でございます。だから、我々の場合には、機関と個人と両方の責任を問う、こういう制度なんですね。

○田並委員 なかなか変な解釈なんですね。要するに、団体が損害を受けたから機関の長に対して、だれかが不法な支出をしたから賠償としてとれ、こういう訴訟を起こすわけですね、機関の長に対して。すると、機関の長イコール首長が違法な財務会計支出行為をやつた。これは一人なんですが、それは違いますよ。たまたま意見が一致しただけで、別な団体ですから、個人、資格ですか

うら、そういう意味では非常に矛盾があるのですよ。

それで、政府の方が言つるのは、監査委員も自治業者もだつたら別ですよ。あるいは談合訴えて、訴えてというか、談合業者に損害を与える

場合、真の当事者であります地方公共団体の機関を被告にそのまま据える、今までには個人が相手でしたから、個人と住民との間で、地方団体は横に

おつたわけですけれども、機関を被告に据えることによって説明責任を果たすというのが説明だろ

うといふぐあいに思つております。

○田並委員 非常に迷える迷答弁で。

今のは答弁になつていませんけれども、人格はどうなつちやうですか。機関の長と個人の長というのと同じで、同一人物で

ただ名前が、機関の長であり、個人の長といふ格好になります。それで、機関の長が個人の長に対して、あ

の人は損害を与えたから賠償するように機関の長として個人の長に訴訟を起こせ、あるいは賠償請求しろ、こういう格好になるわけでしよう。

自分が自分に言つてますよ。人間なんというのはそんなに器用じやないんですから、表を向いて後ろを

向いて、そんなことができるわけがない、私は矛盾があると思うんです。

それともう一つ、二段目、三段目訴訟がある。

ういう話があるのでけれども、前段があるわけですか。

前置の住民監査請求というのがあるわけです。

住民監査請求をやつて、門前払いを食うわけです

よ。門前払いを食つたから、住民訴訟が起きるわ

けですから。今までだつたら、首長は空出張を

知つてゐるので不当な支出をしたとか、あるい

は、やみ超勤だということを知つていながら故意にやつた、いろいろな事例があります。

今度は個人じやなくて、機関の長を訴える。機

関の長と個人である長というのは一人なんです

よ。そのときに、例えば裁判が始まつて、前置の

住民監査では住民の要求を退けた、それで機関の

長に対して訴訟を起こした。機関の長は、個人の

長に対してどうするのですか。守らなくてはなら

ぬ規定になつたのですけれども、訴訟技術上の観

点から、代位訴訟という形で整備されておるわ

けです。

○芳山政府参考人 ただいまの御質疑の、住民訴

訟制度の本來の意義でござりますけれども、先ほ

ど午前中に参考人からも御意見がありましたが、

五十三年の三月に最高裁の判決があるのは御案内

のとおりですけれども、その中で、住民訴訟の本

要するに、機関訴訟で機関の長が訴えられたとき、訴訟告知をするから、もし裁判で一回目に機関の長が負けた場合は、当然、例えば職員なら、職員が損害を与えたということで住民訴訟が起きたときに、その職員の人に対して訴訟告知がしてあるから、第一段の判決ですぐそれに従わなくちゃいけないんだ、こういう言い方をされていましたね。ところが、これはちょっと私は違うよう気がするんですよ。

もし、第二段目の訴訟に移行する以前に、万が一、第一段階の訴訟で自治体、機関の長が裁判で負けた、認めたと。ところが、訴訟告知をされた職員個人が補助参加をしていて、部分的にも過失も、職員は争うこともできますよ、民事訴訟の負けだ、機関の長、だめよ、これはちゃんと訴訟をしなさいよ、こういう判決が出たときに、訴訟告知がしてあるからといって、その職員に対しても損害賠償請求というのは、それはできるけれどいいんだ、だけれども判決はダメだよと、あなたも、職員は争うこともできますよ、民事訴

訟で。そうじゃないですか。それともう一つは、会計職員の行為について機関としての長が敗訴した場合に、機関としての長は当然、当該会計職員に賠償命令を出せますよ。当然のことなんですが、これは今度の新しい法律だと。これに対する責任を問われた会計職員は取り消し訴訟を提起することもできるんじゃないですか、取り消し訴訟。私は責任ないよと、そうなった場合に、当然、機関の長は訴訟を起こすと思ふんです、損害賠償の。それがもし裁判所で、職員が私には罪がないんだということでの判決の取り消し請求を出した場合に、取り消し請求が棄却をされた。だから、職員が負けたわけですよ、職員が負けた場合に、また改めて機関の長は民事訴訟を起さなくちゃならない、損害賠償の。法的にはそういうことができるんだと思うんです、民事訴訟で。

そうなると、今まで、住民が直接職員の人を訴えたり首長さんを訴えておつた。それが二段、三段になると、この二段、三段には訴訟を起こした住民は参加できないんですよ、できな

いんですよ。それで、いつの間にか、時間が長引けば変な和解か何かでごまかされてしまう、こういう可能性もあるんです。

それともう一つは、今度の場合、機関の長が裁判へ行く、この道がつながっているんです。どんな延ばされる、裁判を。冒頭に言つたように、住民の納めた税金を使って裁判をやる。一番がもし不満なら高裁へ行く、高裁も嫌だったら最高裁判へ行く、この道がつながっているんです。どんまり延ばされると、裁判を。裁判をやる。一番が思つて、今度の法律改正というのは、私は不公平はないでしょ、今度の法律改正といふのは、私は思うんです。いかがでしょか。

○芳山政府参考人 二、三点ありました。

一つは、訴訟が起つた場合に、機関となる長から個人である職員、または首長、その他相手方……(田並委員「首長でいいですよ」と呼ぶ)

首長に対して訴訟告知がなされます。機関の長から個人である長に対して訴訟告知がなされます、それは個人と機関で違いますから。そうしますと、訴訟参加をするというふうにあります、それは個人である長に対して訴訟告知がなされます、

これが個人と機関で違いますから。そうしますけれども、その効力は、言われます第二番目の方に効力は及ぶことになります。そして、二番目の訴訟に効力が及びますから、二段目の訴訟を争うこと。これに対する責任を問われた会計職員は取り消し訴訟を提起することもできるんじゃないですか、取り消し訴訟。私は責任ないよと、そうなった場合に、当然、機関の長は訴訟を起こすと思ふんです、損害賠償の。それがもし裁判所で、職員が私には罪がないんだということでの判決の取り消し請求を出した場合に、取り消し請求が棄却をされた。だから、職員が負けたわけですよ、職員が負けた場合に、また改めて機関の長は民事訴訟を起さなくちゃならない、損害賠償の。法的にはそういうことができるんだと思うんです、民事訴訟で。

それともう一つは、専門家にもお聞きしますけれども、二番目の訴訟は基本的にほとんど起らぬといふふうに思つてますので、ないし訴訟の効力が及んでおりませんので、払うのがおくれれば

そういうことはないと思います、同じ人ですかね。同じ人ですから、第一番目の訴訟で確定すれば、第二番目の訴訟で個人になつて急に争うといふふうに思つてます。うことはほとんど考えられないと思います。

それで、職員の場合、相手方の場合において、意見が中で対立する場合があるかもしれない、これはほとんど想定されませんけれども、訴訟参加して自分の利益をおののが追求するわけですかね。どういうことで、意見が対立する場合には、すぐそこ、一番目の訴訟は終わっちゃうだろうと思います。終わつて二番目の方で争う、これはもうほとんど考えられませんけれども、場合によつて先生の御指摘の一部はあり得る。

ただ、先ほど三點目、職員で賠償命令が出た場合の話でございますけれども、賠償命令が出た場合には、例外的に職員が取り消し訴訟を提起する場合もある。これもめつたにないと思います。二号の一一番目の訴訟が二番目に、遡及効果、判決効果でございますので、ないでしかれども、場合によつて例外的に取り消し訴訟を提起することがあります。

二号の一一番目の訴訟が二番目に及んでおりますので、ないでしかれども、場合によつて例外的に取り消し訴訟を提起することがあります。訴訟告知とともに係属が生じた場合には、一段目の訴訟と民事訴訟ともに係属が生じた場合には、一段目の訴訟がおののに及びますから、これにつけても、専門家にもお聞きしますけれども、速やかに終結がなされる、ないしは住民訴訟の遅延の懸念はないというふうに聞いております。

以上でございます。

○田並委員 考えるとか、そう言われているとかと云うのでは、どうにもならないでしょ。そういうふうに思つてますので、払うのがおくれれば

それから、きょうは公取委さん来てますね、ちょっと公正取引委員会のお聞きをしたいんですけど、この十月初七日に、ごみ焼却施設合戦をめぐる公正取引委員会の審判記録を原告住民に開示しないようにというふうに求めた五社の企業の請求に対し、東京地方裁判所は、五社の請求を退けて原告住民に開示をすべきだと。要するに、公取が持つてある審判記録を閲覧させたりコピーをすることは結構だ、自由だ、こういう判決を下したんです。

これについて、この判決の中の原告住民の法的地位というのが当然問題になるわけですよ。普通だつたら、どういう利害関係があるんだかわからぬから、裁判所で門前払いを食つちゃうかもしません。訴える資格がないじゃないから、どういうので、裁判所で門前払いを食つちゃうかもしません。訴える資格がないじゃないから、どういうふうに言われれば、それまでですかね。

ところが、原告住民の法的地位について、裁判所は、談合によって余分な支出を強いられる自治体と同様の立場にあると、原告住民は、法的地位が同様の立場にあると、原告住民も自治体と同じ

ですから、そういう意味では、さつきも言つたように、最初の裁判のときには住民も参加できませんけれども、第二段、第三段になると、もう完全

に、最初の裁判のときには住民も参加できませんけれども、第二段、第三段になると、もう完全

ようには談合の被害者であるということを認めただけですよ。そして、独占禁止法に定められた利害関係人として、コピーだとかあるいは証拠資料の閲覧、公取が持っているのを許可した、こういうことなんですね。

この判決について、公正取引委員会はどういう評価をされているのか。もちろん、控訴中ですかから、まだ決定を見たわけじゃないんですかが、結審非常に画期的な判決だと思うし、今まで公取がいろいろな証拠資料を見せてきた、そのことについて私は高く評価をしたいと思うんです。この判決をどういうふうに評価するか、ちょっと聞かせてください。

○伊東政府参考人 御指摘の東京地方裁判所の判決でございますが、若干終緯を申し上げますと、現在、公正取引委員会で、地方公共団体が発注するごみ処理施設の談合事件について審判手続を行っております。

一方で、その談合によって被害を受けたとする地方公共団体の住民が、所定の手続を経て住民訴訟を起こしておる状況ということで、住民訴訟の原告住民から、独占禁止法六十九条に基づきまして、先生がおっしゃいました事件記録の閲覧、謄写の請求があつたわけでございます。

この六十九条は、利害関係人に閲覧、謄写を認めるということになつております。では、住民訴訟の原告はどうなるかということでございましたが、住民訴訟において原告が地方公共団体の有する損害賠償請求権を代位して行使するというようなことは明らかでございます。

それについて、その取り消しの請求が東京地方裁判所に出されたということをございまして、東

京地方裁判所は、御指摘のとおり、十月に公正取引委員会の決定を妥当とする結論を出したわけでございます。そういう意味では、我々としては評価できる判決だと思っておりますが、これも御指摘のとおり、現在、控訴審、東京高裁で係属中でございます。

○田並委員 もう一つ、公正取引委員会に聞きましたんですが、公正取引委員会としては、今日までの住民訴訟に關係する談合疑惑、談合人札、これらについて、今までの住民訴訟の運動というのがどういう抑止効果を持ってきたのか、どういう結果が出ているのか、公取の立場からお聞かせを願いたいと思うんです。

○伊東政府参考人 一般に入札談合等の独占禁止法違反行為につきましては、公正取引委員会で排除措置を命ずる、あるいは課徴金の納付を命ずる等の行政措置を講ずるわけでございますが、それに加えまして、被害者による損害賠償請求が行われるということは、全体として違反行為の抑止力を高めるものだというふうに考えております。

そういう意味におきまして、入札談合によつて発注者である地方公共団体等が損害をこうむったいたしまして、住民が当該発注者にかわってその損害の賠償を求めて提訴する住民訴訟につきましては、現に、住民、原告側の請求が認容され、事業者に対する賠償命令が出された事例等もござりますこと等を考えますと、入札談合に対しまして一定の抑止的な効果があつたというふうに考えておるところでございます。

○田並委員 大臣、そういうことなんですよ。今、公取の方からも話があつたように、これまでの住民訴訟の結果、入札談合というのがかなり抑止をされてきた、一定の成果を上げてきているということなんですね。

それで、私が心配するのは、法律の改正によって、これは公取にも聞きたいんですが、個人訴訟制度でどうなるかということは、当然前提が変わりますので、新しい事態での請求の内容あるいは度の趣旨等を踏まえて個別に検討することになりますよ。間違ひなく公取だつて今度は資料は出せなくなりますよ。

○田並委員 私が危惧をするのはその辺なんですよ。間違ひなく公取だつて今度は資料は出せなくなりますよ。

○伊東政府参考人 現在の考え方では、先ほども申し上げましたように、代位訴訟的な側面を見ましても利害関係人に該当するというふうに考えておるところでございまして、それが東京地方裁判所でも認められたという状況でございますが、新しい制度でどうなるかということは、当然前提が変わることでございます。そこで特別に今までと違つてあれども、個人と一緒に業者も訴訟の対象になりますよ。しかし、その業者を選定して、事業を発注しているのは地方団体ですからね。だから、そこでは、それは住民が代位したかもしれないけれども、今、田並委員が言われるような関係では、利害関係はむしろ業者に近いんですね。団体は。団体が選んだから、その業者は。その団体が業者に発注をしたんだから。だから、それが機関になつたからといって、そこで特に今までと違つてあれども、そういうことは私はないと思いますけれども、むしろ、機関の責任が明らかにされるという意味で、より厳しく受けとめて対応するんじやないでしょうかと私は思います。

○田並委員 大臣の言うこともわかるんですけど、これは機関の長が、公取の持つている審判記録を見せていいとか悪いとか、裁判所に訴えるんじやないですよ。業者が訴えるんですよ、業者が。機関訴訟になつたとしても、談合の疑惑のある業者を、住民が前段の住民監査請求がはねられてもおかしいというので、機関の長を訴える。機関の長は、はつきり言えば、住民監査請求では談合の事

実はないということではねたから、退けたから住民に訴えられるわけですから、機関の長は談合疑惑の業者の解明のために動かないと思うのです。私は、はつきり申し上げて。

それで、公取の書類を、記録を見せてもらつちや困るというのは、機関の長が訴訟を起こすのじゃないんです、業者が起こすんですよ。業者についている弁護士が、今度は代位訴訟じゃないですよと、成田さん、はつきり言うわけですから。そうすると、裁判所は、代位訴訟じゃない、これは住民と自治体の被害は一緒じゃないんだ、住民ははつきり言つて関係ない、こういうことで門前払いを食う可能性がありますと思うのですが。

○芳山政府参考人　ただいま大臣が申し上げましたように、現在の談合事案の問題点は、住民と企業が直接争っている構図でありますと、間に立つ地方公共団体、発注者としての地方公共団体が、いわゆる局外者何ら関与しない第三者としての立場におけるということでございまして、住民と企業が談合があつたかないか争つて、こういう構図であります。

今回の改正案では、地方公共団体の執行機関が

被告になるということでありますので、正面からその問題を争うことになりますと、談合について企業に損害賠償を請求する、請求しないといふことを争つてございます。なぜ自分が、地方公共団体の機関がそういう適切な行動をとるのか知らないのかということが裁判上明らかになります。

なおかつ、今、先生から御指摘がありました閲覧、謄写の関係でござりますけれども、今回のこ

ういう改正に、地方団体が被告になるという改正になれば、それ以上に、これまでそういう解釈

でございますが、地方公共団体の執行機関、地方

公共団体は利害関係人ということでござりますけれども、今回の改正後においても、地方公共団体

からの閲覧、謄写の請求が期待されるというぐあいに考えております。

○田並委員　全然答弁になつていないです。

だつて、機関の長が公取に対してもうそういう書類を出してくれることは言わないと思うのですよ。そんなことをする人はいないですよ。だつて監査請求で退けられているんですから、住民は。

シロだということでやり始めるわけですから。だから、公取が頑張つても、ちょっとこれは難しい

局面になるんじゃないだろうか。もちろん、法律が通れば、それでやざるを得ないかも知れない

けれども、これでは、地方自治の進展とか、あるいは地方分権に対応した住民参加、あるいは住

民監視機能、これがさらに高まるんだということは、私はうそになる。こういうふうに思うのですね。

ちょっと話題を変えますが、実際に、法律が仮に、これもぜひ廃案にしてもらいたいんだけれども、万が一通つた場合に、実際の運用の中でこれ

が出てきたときに、局長、どういう責任をとりま

すか、そういう事例が出てきたときに、実際に公

取に対して審判記録のコピーだと謄写をさせて

くれと、しかし業者が、もう代位訴訟じゃない

だから、そんなもの見せる必要はないんだといふ

ふうに裁判所に提起をする。裁判所がそれもそ

うだということで、もし敗訴になつた場合に、これ

はもちろん裁判ですから、そのときの状況によつて違うのかもしれません。今の状況だと、私は勝

てるというふうに思つてます。

○芳山政府参考人　謄写の制度そのものは、独占禁止法の所管であります所管省庁において、この法律の趣旨、目的に従つて方針の決定がされるというふうに認識をしております。

今、利害関係人の点につきまして、地裁で先ほど御紹介がありました判決がなされて、現在、控訴審においてその問題が争程中であり、なおか

つ、開示処分の決定の執行が今高裁で停止をされ

ているというようなことでございまして、その行

く末等も関心を持つて見守りたいと思います。

○田並委員　東京高裁へこれ、上がつていったん

です。東京高裁が判決を出すまでにどのくらいの時間がかかるかわかりませんけれども、その

間でこの法律が通つて施行された、そのときの裁

判所の判断というのは、恐らく住民に対しての、

請求は棄却されるんじゃないかというふうに思

ますよ、代位訴訟だからこれは認めなんですか

ら。原告と自治体は共通の利害関係人だ、これで

判決が出たんですから、一審は。

それで、今控訴されている。東京高裁で審判を

する間にこの法律が通つた場合に、恐らくその書

類の閲覧やコピーはだめだと、私は、代位訴訟で

なくなるだけに、そういう心配をします。それだ

け間違いなく住民訴訟の枠というのは相当狭まつ

てくる、こういう心配をします。だからこそ、こ

ういう法律はやめてもらいたいんですよ。

やるんだったら、民主党が提案をしているよう

に、あくまで個人訴訟を担保しながら、裁判費

用が大変なら、裁判費用を何とかしようじゃない

か、あるいは政策判断に基づくものだつたら、そ

れはもう列挙をして、こういう事例についてはや

めようじやないかとか、あるいは限度額が大変

だつたならば、商法の改正と同じように一定の

限度額を設ける。それから、一般職員まで住民訴

訟というの問題がある、やはり従来のものを

残しておいて、そして必要な修正をするものはす

るべきだ、こういう論調ですよ。

ですから、この法律改正案というのは世論に逆

行するものだ。おとなしい私がここまで言つちゃ

うのはなんだと思うんですが、仮の田並と言われ

ていたんですから。それまで言わせるということ

は、本当にひどい法律だということなんですね。

大臣に、ぜひこの法律の撤回を求めます。

以上で終わります。

○川崎委員長代理　次に、黄川田徹君。

○黄川田委員　自由党の黄川田であります。午前

中の参考人質疑に引き続きまして、質問させてい

ただきます。そしてまた、本年最後の質問となる

と思いますので、よろしくお願ひいたしたいと思

います。

まずもつて、このたびは、皇太子妃殿下雅子様

の御出産、内親王が御誕生され、母子ともにお健

やかでありますことに、謹んで祝意を表する次第

であります。同時多発テロ、また狂牛病など、最

近の世の中、本当に暗いわけでありますけれど

も、この中にあつて、国民にとって本当に明るい

ニュースであり、これをきっかけといたしまし

て、消費者の心理の好転などにより、低迷する日

本経済の一日も早い回復を期待したいと思ってお

ります。

さて、最近、第二十七次地方制度調査会が、会

するでしようけれども、非常に残念です。これはもう今までの評価がたつと落ちた、また何かや

れば上がりますけれども。

ところで、時間になりますので、最後に、これ

はもう何としてもやめてもらいたい法律なんです

よ。それで、もう総務大臣もあるいは役所の人

も、いろいろと新聞論調だとかマスコミ論調を見

ています。これまで、団体としては、全

国オンブズマン連絡会議とか日弁連であるとか

日本公法学会の有志であるとか、マスコミは、日

経、朝日、読売、毎日、産経、そのほかローカル

紙に至るまで、この新しい機関を被告とする住民

訴訟というのは問題がある、やはり従来のものを

残しておいて、そして必要な修正をするものはす

るべきだ、こういう論調ですよ。

ですから、この法律改正案というのは世論に逆

行するものだ。おとなしい私がここまで言つちゃ

うのはなんだと思うんですが、仮の田並と言われ

ていたんですから。それまで言わせるということ

は、本当にひどい法律だということなんですね。

大臣に、ぜひこの法律の撤回を求めます。

長に諸井さんを迎える新体制でスタートいたしました。当面は、来年度の地方財政対策を審議し、そして年内に意見を答申する予定であります。地方行政体制については、いよいよ団体規模に応じて仕事や責任を変える仕組みを検討する見込みと見え、逆に小規模市町村には仕事と責任を小さくし、都道府県が肩がわりをする考え方であると理解しております。

そこで、初めに、私は常々、地方の軽視といいますか、弱小市町村の切り捨てを危惧するわけでありますけれども、片山大臣に、第二十七次地方制度調査会の基本課題、特に団体規模に応じた役割分担の見直し方針をどう考へておられるのか、お聞きいたしたいと思います。

○片山国務大臣 今、黄川田委員お話しのように、第二十七次地方制度調査会が本年の十一月十九日に発足いたしました。総理から、社会経済情勢の変化に対応した地方行政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査会の調査審議を求める、こういうことでござりますが、その補足の説明の中で、私は、新しい時代における地方の行政体制のあり方についての御審議をお願いいたい、こう申し上げました。されど、それは、今、黄川田委員が言われたように、団体規模等に応じた事務配分のあり方をもう一遍見直してみると、御承知のように、今、政令市、中核市、特例市、それから普通の市、町村、こういうふうに分かれておりますけれども、これは法律の根拠に基づいてやつておりますが、こういうやり方でいい十七次の調査会で御審議を賜りたい、こう思つておりまして、我々の方も、かつて御答弁申し上げたかと思いますが、省内に研究会をつくりましたかと、新しい行政体制のあり方についての勉強も始めております。

○黄川田委員 大臣からさまざまなお話をいただきましたけれども、地方分権の推進に当たっては、一つの事務事業の移譲を進めなきやならないことは、やはり論をまたないことだと思っております。そこで、重要なことは、移譲された事務、権限に見合った財源の確保といいますか、財源の地方への保障であります。今後、地方の自立を促す観点も踏まえれば、この財源保障の柱は自主財源である地方税であることが望ましいわけでありますけれども、残念ながら、さきの地方分権一括法のときには税財源移譲が実現されなかつたところであります。あえて極端な言い方をすれば、地方分権にふさわしい財源なきままの分権であつたと言えるかも知れません。そこで、私もの一年間、地方分権をさらに推進していくための税財源移譲について何度かお聞きしておりますけれども、年の締めくくりとして、改めてその実現について大臣の所見をお尋ねいたします。

○片山国務大臣 実現はなかなか大変なんです。骨太の方針の中で、税源移譲と書いてもらいました。そういう中で、来年度の予算編成を今月中には終えなければなりませんし、十三年度の一次補正、二次補正、一次はせんだけ通していたきましたし、二次補正是これから編成にかかるわけでありますけれども、とにかく國の方も財源がなくて、一次では、御承知のように二十八兆三千億の国債発行、ぎりぎりの三十兆近くまで国債発行することによって財源を捻出したわけですね。第二次補正は、国債を三十兆ということが一つの公約だということで、NTT株の売却代金の国債整理基金であったお金を財源にして、これを活用して二次補正の財源にする、二次補正予算を組む、こういうことにいたしましたので、国の方も大変ですね、地方も大変ですけれども、そういう中で税源移譲というのは私は大変だと思いますけれども、しかし、これは粘り強く、息を止めています。

○黄川田委員 国も地方も財政状況が本当に厳しいということはよくわかります。しかしながら、税財源の移譲なくして地方分権はなしでありますので、その枠組み等々、さまざまな課題があります。

○片山国務大臣 次に、市町村合併について幾つかお尋ねいたします。さきに触れた第二十七次地方制度調査会では、市町村合併が進んだ段階の都道府県のあり方から道州制への議論にも進むようであります。小泉首相も、國、都道府県、市町村の三層構造のあり方も議論すべきであるとしていると聞いております。

そこで、一年任期の間の地方制度調査会で市町村合併がどこまで進むか、これもわからない中で、少々飛躍した議論でありまして、現状では着実に市町村合併を推進させることができることと思つておりますが、この点についての御見解をお聞きいたしたいと思います。

○遠藤(和)副大臣 片山大臣もしばしば明言されているんですけれども、二十一世紀は地方の時代、なかなか市町村の時代である、私どもは一

度、なかなか市町村の時代である、私どもは一

度、なかなか市町村の時代である、私ども

三県の合併だと、阪奈和ですね、大阪、奈良、和歌山の合併がかなり議論されたことがあるんですね。だから、私は、合併よりも、そういう意味では今の、個別の事務について共同でやるあるいは連携を密にとつていくことがベターではなかろうか、こう思つておりますが、いずれにせよ、基礎的な自治体である市町村の再編成にめどがつくとすれば、次は広域的な自治体である都道府県制をどうやっていくか、これを本気で考えていかなければならぬ、こういうふうに思つております。

改革推進会議での御議論を待ちながら、我が省としても検討を重ねてまいりたいと思っておりま

す。

○黄川田委員 次に、さきの全国町村長大会等で強く要望されている課題も含めて、三点お尋ねいたしたいと思います。

全国町村会では、「二十一世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なか」の提言をしておりま

す。

その中では、

農山村と町村の実態に関する基本認識を欠いたまま、都市と農山村の対立をあおり、複雑な事柄を単純な二分法で割り切ることによって、真の問題から、人々の眼をそらそうとする議論のしかたは、「構造改革」を進める上で実りあります。

産業の新旧交替によつて職を追われ、あるいは過酷な企業競争の中で辛苦を余儀なくされる都市住民の苛立ちや不満を、農山村と町村にむけさせて、それで都市住民の支持を得られるものでしようか。もし得られたとして、それが本当に日本の再生につながるのでしようか。都市住民が求めていることは、農山村との対立を鮮明にして、からうじて農山村と町村を成立させてきた財源を都市に取り戻すことなのでしょうか。そのようにして、農山村をさら

疲弊させて、どのような利得が都市住民にあるのでしょうか。都市も農山村も、今までのあり方を真剣に反省し、互いに学びあい、日本再生にむけて新たな国民的合意を創り出すこそが時代の要請であるはずだと思います。このように訴えておるわけになります。

そこで、まず、市町村合併を促進する過程で、合併の強要を意図した交付税算定の見直し等が行われていないことを望む次第でありますけれども、総務省の見解はいかがでしょうか。

○香山政府参考人 現在私どもが検討いたしております段階補正の見直しに関連してのお尋ねと存じます。

行政経費につきましても、いわゆるスケールメリットというものが働きますので、人口一人当たりの行政経費を見ますと、小規模団体はどうしても割高になることは避けられないということで、そういう団体に対して割り増しをするための段階補正というのを適用しておるわけですが、これども、この段階補正、私どもとしては、国が法令で地方団体にいろいろ歳出の義務づけをしているという制度のもとで、そういう市町村の合理的な財政需要と関係なく合併促進のために交付税を減額する、そういうことで行う考え方は持つておられませんで、それは交付税の趣旨に反するものと考えております。

現在私どもが検討いたしておりますのは、小規模団体でありましても、職員の兼務を進めるとかあるいは外部委託を進める、そういうことで合理的、効率的な財政運営に努めておる団体がありまして、そういう実態を反映したような割り増しの係数を見直してみようということでお作業をいたしております次第でございます。

そういう意味でこれらの団体も法令に義務づけられたような仕事を行うために支障が生じないように私ども対処するつもりでおりまして、その意味で、合併の強制をいたしたものではないといふことで御理解賜りたいと存じます。

○黄川田委員 あわせてお尋ねいたしたいと思ひ

ますが、今日、山村では、地勢、立地の制約、それから住民の生活実態等から見て、また周辺も同規模の町村とすることで、国や都道府県が指導することもあります。これらに対し、地方交付税の段階補正の見直しなどによる合併を誘導することも、山村自治体の存立と山村住民の生活基盤を弱化するおそれがあるわけであります。これらの地域は、国土と環境の保全等の機能を担い、下流域の都市住民の安全で健康な生活を維持していることを認識してほしいと思うわけであります。

この視点の大臣の所見を伺いたいと思います。

○片山国務大臣 我が国は山村が大変多い国でござりますけれども、国土の保全だと水資源の涵養などか自然環境の保全等の上で重要な役割を果たしている、こういうふうに私は思います。現に、山村振興法だと過疎対策特別措置法だとかもあります。これらが援助をいたしているわけであります。

一方、山村は極めて高齢化、過疎化しております。一つの自治体としてちゃんとしたサービスをやるとかいろいろなことで、存立していくといふのは大変条件が厳しくなっております。だから、山村をどうやっていくかということは、私はこれから的地方自治行政における大きな課題だ、

こういうふうに思つております。できるところは合併を検討していくだけ、しかし、できないところをどうやっていくかですね、ぎりぎりできないところをどうやっていくか。

また、合併を検討していく場合にも、最初の山村の特色やその地域が一体的に整備できるような何らかの方途、例えは合併しても旧村単位で地域協議会なんかをつくるてもよろしい、そういうことも言っておりますので、あるいはそういう旧村単位での地域協議会の活用だとか、特別にその地域についての何らかの援助、財政援助を含めて何か援助をやるとか、そういう方途を検討しながら合併を進めていきたいと思いますが、どうし

ても合併できないところ、これにつきましては、

黄川田委員も先ほど言いましたが、これから、今

の市町村行政の体制をいろいろ特色において差をつけていく、一様なものにしないで多様なものにする、そういう御意見も確かにありますので、そこそが時代の要請であるはずだと思います。このように訴えておるわけあります。

そこで、まず、市町村合併を促進する過程で、合併の強要を意図した交付税算定の見直し等が行われていないことを望む次第でありますけれども、総務省の見解はいかがでしようか。

○香山政府参考人 現在私どもが検討いたしております段階補正の見直しに関連してのお尋ねと存じます。

行政経費につきましても、いわゆるスケールメリットというものが働きますので、人口一人当たりの行政経費を見ますと、小規模団体はどうしても割高になることは避けられないということで、そういう団体に対して割り増しをするための段階補正というのを適用しておるわけですが、これども、この段階補正、私どもとしては、国が法令で地方団体にいろいろ歳出の義務づけをしているという制度のもとで、そういう市町村の合理的な財政需要と関係なく合併促進のために交付税を減額する、そういうことで行う考え方は持つておられませんで、それは交付税の趣旨に反するものと考えております。

現在私どもが検討いたしておりますのは、小規模団体でありましても、職員の兼務を進めるとかあるいは外部委託を進める、そういうことで合理的、効率的な財政運営に努めておる団体がありまして、そういう実態を反映したような割り増しの係数を見直してみようということでお作業をいたしております次第でございます。

そういう意味でこれらの団体も法令に義務づけられたような仕事を行うために支障が生じないように私ども対処するつもりでおりまして、その意味で、合併の強制をいたしたものではないといふことで御理解賜りたいと存じます。

○黄川田委員 あわせてお尋ねいたしたいと思ひ

ちょっと概算、計算をしてお示ししたというものがございまして、ただいま御指摘がありました試算のうち、人口一人当たりの歳出額の平均でございますけれども、これはその人口区分ごとに、例えば二千人のときはこうだ、十万人はこうだ、そういうふうに該当団体の人口と歳出額から一人当たりの歳出額を算出したものでございます。それから、財政力指数についても、人口別に最も多い市町村類型における各数値を比較したものでございます。

市町村合併にはいろいろなメリットがあるわけですけれども、例えば総務とか企画部分に対する管理部門を効率化することによって役場の中のコストの削減に効果が及ぶ、こういうこともございました。

今お話をありました面積とか人口の集積、こうしたもののがどのようない効果を及ぼすのかという問題は大変重要な問題でございますけれども、そういう条件を、いろいろなパターンがあるものでございまして、それを一々個別に類型化してお示しするというのはなかなか難しい。これは、進んで地元で計画をお立てになつていただくことが大変重要でございまして、そのためには御協力をさせていただきたい、こういうふうに考えております。

それから、総務省が今持っております資料で、人口だけではなくて産業構造、この要素によつて市町村を類型化した類似団体別市町村財政指數表というものが作成されておりまして、人口だけではなくて、同様の産業構造を有する地域、例えば農林水産業が多い地域だと、製造業が多い地域など、鉱工業が多いところ、商業、サービスなどの産業の人口分布がよく似ている地域とか、そういうところはどうなつていて、そういう一応の資料は持つておるわけでございまして、そつした面で、こういうふうなものが、あるべき市町村の姿の参考になればと考えているところでございます。

○黄川田委員 類似団体の比較ということではざまありますし、一義的には地元が、周辺の町村

がいかに、その地域はどうあるべきかというところが一番大事だと思ひますけれども、いろいろな課題を幾つかお尋ねいたいと思います。

失業率については、私はたびたび言うのでありますけれども、地方の経済が疲弊しておりますので、十月の完全失業率は五・四%と二ヵ月連続で過去最悪の記録を更新しております。我が国の経済情勢が深刻さを増す中につけて、地方経済は本当に疲弊しております。地元の中小零細経営者の多くは、過去十年間我慢してきた、さらにもう二、三年痛みを分かち合えと言われても、もう我慢ができないんだ、中国に生産を移すにも、資金も活力もないと叫んでおります。

また、活力の低下している農山漁村地域の活性化と農林漁業の体质強化を図るために、これらの地域が果たしている公益的役割の見地から、後継者養成あるいは定住促進対策等の取り組みへの支援も望まれるところであります。

一方、技術開発力を持つ中小企業を対象に事業活動を支援する制度であるS B I R、中小企業技術革新制度の内容を説明する大会を、喫緊、東京、大阪、名古屋で聞くと聞いておりますけれども、こういう時期だからこそ、むしろ地方での開催をこれまで強く望むものであります。

そこで、このように疲れ切った地方経済の現状を政府はどう認識しておるのでしょうか。また、地域の創意工夫を促し、地域経済の再生を図るなど、活力が低下している地域経済の活性化にどう取り組む所存か、経済産業省の見解を求めておきたいと思います。

○今井政府参考人 お答え申し上げます。

経済産業省におきましては、四半期に一度、全国九ヵ所の地域経済産業局を通じまして、約千百社の企業に景況のヒアリングをしております。この十月にまとめました調査によりますと、アメリカの経済の減速を受けまして、全地域で非

常に厳しい状況になつております。生産につきましてはI Tの関連を中心に一段と低下しております。いうことでございまして、設備投資につきましては、先生御指摘のように、価格競争力の低下、激化ということがございまして、付加価値の小さい、少ない商品、製品につきましては、海外に生産拠点を移すような動きまでござります。

このような状況を踏まえまして、私どもはこれをしましては、産業構造改革・雇用対策本部で決定されました総合雇用対策に基づきまして、開業創業倍増プログラムということで進めておるところです。具体的には、特に地域につきましては、大変疲弊の厳しい現状を踏まえまして、これから、地域の特性を生かして、地域経済を支えながら、世界に通用するような事業が次々と生まれてくるような産業集積、私どもは産業クラスターと呼んでおりますが、そういうものを目指した計画に全力で取り組んでいるところでございます。

次に、来年度の地方の予算編成を踏まえて御質問いたします。

最近の日経新聞の集計によりますと、来年度予算編成を前に財源不足額を公表している二十八都道府県の不足額の合計は、一兆七千六百億円にも達していると報じられております。これは、都道府県の財政規模約三十八兆円の四・六%に当たります。企業業績の低迷から法人関連税収の減少が確実なためで、各自治体とも地方債の増發あるいは歳出の削減など厳しい財政運営を迫られております。

都道府県は、十一月下旬から本格的に来年度の予算編成に入つておりますけれども、来年度の予算編成は厳しいものになると思つております。そこで、来年度の地方財政における財源不足について、総務省はどう認識し、そしてまたどのような対応策を講じようとしておられるのか、その見解を求めておきたいと思います。

○香山政府参考人 お答え申し上げます。

明年度の経済見通し、これは税収が定まつていない現段階では確定することは申し上げられないわけでございますけれども、いずれにしても、税収は大変厳しいものになる見通しでございます。

それから、歳出については、既に國の方が公共投資一〇%減額というような方針を出しておりま

す。それに呼応いたしまして、地方単独事業につきましても一〇%程度の削減を行いたいと考えておりますし、そのほかにも既定経費の見直し等を努める所存でありますけれども、一方で、公債費等の当然増経費もございますので、明年度、こそしに引き続きまして大幅な財源不足が生ずることは避けられないというように私どもは思つております。

そういうことでござりますので、財務省等に対しましては、地方の歳出を伴う国の施策の厳しい見直しというのを強く申し入れを行つておりますが、こういったことによりまして地方財政計画の規模あるいは財源不足の圧縮に努めますが、そうした上で、地方団体が必要とする交付税総額につきましてはきちんと確保いたしまして、地方団体の財政運営には支障が生じないよう対応してまいりたいと考えておるところでござります。

○黄川田委員 まだ二、三質問を残しておりますけれども、いつも発言させていただいておりますので、きょうは時間調整をいたしまして、最後に、自治法改正の基本問題について改めてお尋ねいたしたいと思います。

今回の自治法改正案は、住民自治の充実方策を中心として大変広範囲にわたる内容を含んでいると認識しております。中でも、その中心的課題となつてゐる住民訴訟の訴訟類型の再構成につきましては、先週の本委員会で私も質疑をいたしましたが、まさに住民による行政の違法な財務会計行為は正方策として、地方分権の推進に伴い地方公共団体の自己決定権が拡充する中で、この制度をどう生かし、どう育していくのかが問われていると思つております。

私は、現在のいわゆる四号訴訟が、関係する長や職員個人の責任追及という形をとりながら、財務会計上の行為の前提となる地方公共団体の政策判断や意思決定が争われている事例の中にはあります。しかしながら、一方、今後、地方分権をより

一層進めていかなければならぬときには、住民の目線に立つた地方公共団体の長等の違法な財務会計行為に対するチェック機能、このチェック機能が失われることになつてはいけないとも思つております。

そこで、今回の四号訴訟の改正に係る片山大臣の基本認識について再度お尋ねいたしますとともに、今後地方自治の役割の重要性がますます増大することにかんがみ、最近さまざまな基本法が出ておりまして乱立ぎみではありますけれども、新たに地方自治のミニ憲法とも言えます地方自治基本法の制定のお考えはいかがでしょうか。あわせてお伺いいたします。

○片山国務大臣 度ども同じ答弁で恐縮でござりますが、我々は地方制度調査会等の御答申をいただいてこの制度化をいたしておりますが、特に四号訴訟についてはいろいろ御懸念、御心配等についての御指摘もありましたので、運用上は、今までの制度のチェック機能が後退しないように、住民の皆さんが使いやすいよう、今後とも関係の地方自治体と協議をしながらできるだけの工夫をしてまいりたい、こういうふうに思つております。

私は、今の住民訴訟の機能を後退させようなんということは全く考えていないんですね。今よりは合理的な制度にしたい。もつと、ある意味では地方団体の責任が追及できるような、また地方団体側からすれば説明責任を全うできるような制度にいたしたい、こう思つて導入を図つておるわけでありまして、今後とも御指摘の点は十分我々の念頭に置いて対処してまいりたい、こう考えております。

それから、地方自治基本法のお話がございましたが、今的地方自治法が地方自治基本法なんですね。ただ、あれはいろいろなことを書いていますから、基本法としてはちょっと大きくなり過ぎてまうわけなんです。その点いかがでしょうか。そこでお聞きをしたいんですが、第一次の裁判は執行機関が出てくる、負けると今度は個人が出てくるということになるわけです。私、これではいろいろなことをやつたことの適法性が争われ、しかし個人が違法な行為を行つたということが明らかなら、それは損害賠償を個人が払う、こういうことになると思います。

○黄川田委員 先ほど来、田並先生がお話しのとおり、この地方自治法の一部改正については、我が党としても、例えば中核都市の関係であるとか合併協議会の関係であるとか、異論のない方々がお伺いいたします。

○片山国務大臣 以上で終わります。ありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、春名眞章君。

○春名委員 日本共産党的春名眞章でございまして。引き続きまして、四号訴訟問題について質問します。

前回の大臣との御質疑の中では、被告を機関としての長へと変更することで制度の整合性が図れるということが繰り返されました。この問題で確認したいことが幾つかござりますので、再び質問させてもらいます。

現行の四号訴訟は、被告とされるのはあくまで私人としての個人です。改正案も、第一次の裁判に自治体側が負けて職員個人が損害賠償を支払わなければならぬという判決が出て、職員が損害賠償を払わなかつた場合には、その職員ないしは長個人に対して損害賠償の裁判を起こすということになつていています。これは、私たる個人に対する損害賠償を求める裁判だと思います。

○片山国務大臣 前回もお答え申し上げました。わが國の訴訟は機関である長等が被告になるわけですが、負けければ今度は個人である、

個人としての損害賠償責任を問うことを義務づけていますね、法律は。だから、自動的に二回目といふのは独立したあれだけではなくて附帯的な訴訟になります。私はこういうふうに思います。したがいまして、なるほど訴訟の被告というのは変わつてきますね、それは変わつてくる、こういうふうに思つております。

○春名委員 大臣は、繰り返しこの議論の中で、個人は個人で仕事をしているのではない、すべて多数おられるわけなんですか、この住民訴訟については、さまざまに広範にいろいろな議論があります。ですから、法案の提出の仕方といいまして機関としての長に変更するのがふさわしい、こう説明されているわけです。

ですから、そうであれば、なぜ最後の損害賠償請求まで含めて機関が責任を持つとしないのか、職務として仕事をしている、だから、第一次の段階で被告になるときにも、私たる個人ではなくて機関としての長に変更するのがふさわしい、こう思つておられます。

○片山国務大臣 財務会計行為ですから、原則としては議会の議決だとかいろいろな適法な手続に従つてやつてあるんですね。政策判断、そういうことが一回目では私は争いになると思いますよ。それで、二回目では、しかしそれは個人の行為として行われるので、その行為が違法なら、まさに違法の問題だから、それは個人の責任になる、こういうふうに思つわけでありまして、この制度の目的は、納税者として住民は、その地方団体の機関の長や職員が損害を与える、その損害賠償は回復せなければいかぬ、こういう発想ですね。だから、そのところ、一回目は恐らくいろいろなことをやつたことの適法性が争われ、しかし個人が違法な行為を行つたということが明らかなら、それは損害賠償を個人が払う、こういうことになると思います。

○春名委員 そこがなかなかちょっと合点がいか

なくて、同じことを言つて申しあげないですけれども、要するに、今おっしゃったとおり、最終的にはその個人が違法なことをしたのかどうかを問うということになると思うんです。それを、今の住民訴訟、四号訴訟というの最初からそういう問題提起をするわけなんですね。

だから、最後のところの出口は同じだと言われるのかもしないんですけど、そうであれば、今現実の四号訴訟のやり方というのが合理性があるということを、逆に言えばお認めになつているようには思えてならないんですね。なぜそういう二段階にしなければいけないのかというのが、申しわけないんですけど、どうしてもなかなかわかりづらいということなんですが、それはどうでしょう。

○片山国務大臣 地方団体の長や職員は、全く個人の仕事はしていないんですね。何度も同じことを言いますけれども、もともとは職務としてやっている。それをやつているということは執行機関に責任があるんですよ。その責任を全くよそに置いておいて、執行機関が傍観者のようになって、やつている個人だけをつかまえて訴訟を起こすよりも、まず当該執行機関の責任を問う、その中で、職員の違法行為があるなら職員に責任を問う、こうやつた方が、論理的な整合性がとれるし、私は筋が通るんではなかろうかと。ここは場合によつては、残念ながら何人かの先生方とはやや見解を異にするところですけれども、私はそういうふうに思つております。

○春名委員 そのところがやはり見解を異にするというふうになつてしまふのかもしれませんけれども、違法であるということを、個人の責任、個人の違法性を明確にするというそのことは有効であるし、必要であるということであれば、そのことをきつと今やつているのが四号訴訟なんですね。だから、今あえて改変をしていくという趣向がどうも薄らいでいるというふうに今のお話を聞いても感じるんですね。

それで、これにかかつて、たとえ第一次訴訟

で住民側が勝訴しても、それを不服とした二次訴訟では、訴えるのは機関であつたり、長が被告の場合は監査委員なんです。つまり、訴訟を起こした住民はこの二次訴訟では全く出る幕がないなつてしまう。訴訟を起こした住民自身が裁判の最後までかかわなくなつてしまふ。かかわれないというのは、訴訟自身が起つてゐるわけですから、最後までかかわられるというのが世の常と私は思うんですが、こういう点はどう考えたらいですか。

○芳山政府参考人 今回の改正では、被告となります地方公共団体の機関は、個人としての長、職員や相手方に訴訟告知を義務づけております。そして、その判決の効力は原則として二番目の訴訟に及ぶということに相なるわけであります。したがつて、長、職員、相手方は、二段目の訴訟で争う実益はなく、先ほども申し上げました二段目の訴訟が必要となるケースはほぼ想定できないところでございます。仮に、二番目の訴訟が必要となつたといたしましても、一段目の判決の効力が及ぶことになりまして、速やかに裁判は終結をします。そういうことから、訴訟自体に住民が関与する必要はないというふうに考えております。

なお、当然ながら、第一段目の訴訟においても、住民や議会の監視のもとに訴訟は進行されるわけでございまして、第二段目の訴訟に住民が法的に関与しなければならないということは要らないといふうございました。

○春名委員 今の説明もなかなか矛盾しているわけなんですが、先ほどの田並委員のお話を繰り返しておられるわけなんですが、自治体が監視を引き継ぎやるから第二次訴訟にくくといふのはもうほとんど考えられないという前提でもし考えたとしても、もしあつたときに、先ほどのお話を聞いて、自治体が監視をするということがやられていないふうに思つたときに、こういう議論になつたんですね。第一次の裁判は代位訴訟だつたと私は思つていて、それで、ちょっと、先ほど成田参考人と私が話をしたときにはこういう議論になつたんですね。第一次の裁判は代位訴訟だつたと私は思つていて、それが第一次の裁判は代位訴訟ではなくなるということを明言されたんですね。なくなると言われたんですね。第二次訴訟は民事訴訟といふように思つたんですね。

○芳山政府参考人 先ほど申し上げましたよう

に、一番目の訴訟でございますけれども、訴訟でございまして、実際に第二段目の訴訟が提起される事態は想定されないと先ほど申し上げました。

なお、先ほど先生から御指摘がありました代表監査委員がどうして出るかということでございまさいますので、代表監査委員が自治体を代表して訴えるということでござりますけれども、これもほとんど考えられない。と申し上げますのは、機関であります長が負けるわけでございまして、個々に責任があるんですよ。その責任を全くよそに置いておいて、執行機関が傍観者のようになつて、やつている個人だけをつかまえて訴訟を起こすよりも、まず当該執行機関の責任を問う、その中で、職員の違法行為があるなら職員に責任を問う、こうやつた方が、論理的な整合性がとれるし、私は筋が通るんではなかろうかと。ここは場合によつては、残念ながら何人かの先生方とはやや見解を異にするところですけれども、私はそういうふうに思つております。

○春名委員 それはもう今議論みだつたんですけれども、また蒸し返されるものですから、法律上はこういう第二次訴訟という仕組みまであなた方にはつくつて提案をされているわけで、それが想定されると、私もだんだん声が大きくなるんです。されど、いるから提案されているのであって、いいですか、だから、そういう仕組みをつくつておきながら、全く想定されませんなんというふうに思つたときに、こういう議論になつたんですね。それで、ちょっと、先ほど成田参考人と私が話をしたときに、そこをはつきり言つてほしいんですけど、それがどうなのかどうか、そこをはつきり言つてほしいんです。

○芳山政府参考人 御指摘のとおりでございまして、これまでには代位訴訟でござりますけれども、それがどうなのかどうか、政府はそういう認識なのかなどうか、そこをはつきり言つてほしいんです。

○春名委員 そのところがやはり見解を異にするというふうになつてしまふのかもしれませんけれども、違法であるということを、個人の責任、個人の違法性を明確にするということは、あるし、必要であるということであれば、そのことをきつと今やつているのが四号訴訟なんですね。だから、今あえて改変をしていくといふのはもうほとんど考えられないという前提でもし考えたとしても、もしあつたときに、先ほどのお話を聞いて、自治体が監視をするということがやられていないので、住民が出る幕がなくてもいいのだとあたかも言わんばかりの御答弁だつたんですが、それでいいというお考えなんですか。

○芳山政府参考人 先ほど申し上げましたよう

薄れるが性格は代位性は残るという全然理解できない御答弁をされているので、ちょっととこの違いを見、私も聞いておりました。現在の訴訟は、地方公共団体が有している損害請求権を住民が代位するという意味で代位訴訟ということを言われたと思います。今回の改正案でござりますけれども、被告である団体を訴えるわけですから、個人に請求せよという意味での義務づけ訴訟というわけで、履行請求訴訟ということを成田参考人は言われたと思います。私もそう理解しております。

○春名委員 ですから、もう一度明確にしてくださいね。代位訴訟という性格というのは、自治体に成りかわるという意味なんです。損害を受けた自治体に成りかわって、住民がこれを、訴訟を起こして損害を回復させるというものが代位訴訟、それが四号訴訟だという位置づけなんですね。それが、今度の制度で、その成りかわるということはなくなるんだ、代位訴訟といふのはなくなるんだといふことを参考人はおつしやつたわけなんですね。それがどうなのかどうか、そこをはつきり言つてほしいんです。

○芳山政府参考人 御指摘のとおりでございまして、これがどうなのかどうか、政府はそういう認識なのかなどうか、そこをはつきり言つてほしいんです。

○春名委員 そのところがやはり見解を異にするというふうになつてしまふのかもしれませんけれども、違法であるということを、個人の責任、個人の違法性を明確にするということは、あるし、必要であるということであれば、そのことをきつと今やつているのが四号訴訟なんですね。だから、今あえて改変をしていくといふのはもうほとんど考えられないという前提でもし考えたとしても、もしあつたときに、先ほどのお話を聞いて、自治体が監視をするということがやられていないので、住民が出る幕がなくてもいいのだとあたかも言わんばかりの御答弁だつたんですが、それでいいというお考えなんですか。

○芳山政府参考人 権威ある方ですから、御発言されたなんですが、自治体と住民は一体であつて、身内で

あつて、同格であつて、住民自治によつて、住民によって支えられている、そういう仕組みと僕は理解しているんです。住民自治というものはそういうものだと思うんです。そういうものだからこそ、自治体が被害を受けたときには、それに成りかわつて住民が訴訟を起こしてその被害をまた回復していくという中身だと思うんです。そういう根底がなかつたらこの代位訴訟というのは成り立たないわけなんで、その理念を全部変えてしまうということになつてしまふわけなんです。

つまり、住民というのは、自治体、大臣に言わせたら自治体と機関をちゃんと区別してくれと言われるんで区別しますけれども、機関、執行機関ですね、ということを考えたときに、住民はみずからの中の代表者である自治体の執行機関に対しこれからは敵対するという制度設計をこれから持ち込むという意味になつちやうんですね。だから、それが、果たしてそういうものを持ち込んでいいのかということを私は率直に思います。住民自治を拡充するという立場からこの法案を出されているというふうに言われるんすけれども、この大変大事な理念が根本から崩されるよう思えてならないんですけど、この点はいかがですか。

○片山国務大臣 私が申し上げましたのは、団体と機関は違うということを言つたんですよ。なるほど、今の制度は代位訴訟ですよ。今度の訴訟は代位訴訟じゃありませんが、私が代位性が残ると言つたのは、訴訟告知や補助参加があるからなんです。

それは、住民自治というのは、言いましたように、住民が団体の意思決定ができる、議決機関を選び、団体のいろいろな行為の執行を行う執行機関を選ぶということなんですよ。執行機関、議決機関は住民が選んで代表者を出すということなんです。

だから、この場合に、それは監査請求前置で、そこでやつたことは、執行機関がやつたことは、監査委員さんが、結構です、それは正しいんだ、

こういう判断をした後訴訟が起つたわけですかね。住民とその執行機関が対立関係に立つことは当然ですよ。私は、それはそういう制度だと考えているので、そのことが住民自治を侵害するとかいうことは、これはあり得ないというぐあいに思つてあります。

○春名委員 なぜ和解がないのかということなんですかね。それで私の質問は、こういう場合が出てくる可能性があるので聞いてるので、もう一回聞きますけれども、第一次判決で出した金額は理念の大きな問題ですから、それを、変質といふんでしょうか、変えていくというものになつてゐることは、これは明確に指摘をしなければならないと私は思つんですよ。

そこで、例えばこういう場合はどうなるか、教えてほしいんですけども、第一次訴訟で住民の側が勝訴したとします。その職員ないしは首長に損害賠償をこれだけの金額支払いなさいという判決が出たとします。局長に言わせれば第二次訴訟はほとんどないと言われるんだが、実際こういう場合があつたらどうするかということなんですが、ところが、本人は、高くてそんなのは嫌だと言います。当然、機関、あるいは長の場合だったら監査委員が第二次訴訟を起します。その裁判で、一次訴訟の判決よりも例えば低額で和解するといふことも絶対ないとは言えません。その際に、第一次判決で出た金額と第二次判決で出た和解の金額の例えば差額分を、その分自治体に損害を与えたことになるんだということで、再び住民が住民訴訟を起すというようなことはできるんでしょか、なるんでしょうか。こういう問題、この制度設計ではどう認識すればいいんでしょうか。

○芳山政府参考人 今御指摘がありましたが、一番目の訴訟の結果、第二番目の方に訴訟効力があるということで、今、仮に万が一の訴訟が起つた場合に、追及としては、首長さんは職員の方に同じ額を請求するということで訴訟が起つた場合に、追及としては、首長さんは職員の方に訴訟を起こすといふことです。それで、和解はないと思います。これは、いずれにせよ、その額を請求せよということですから、その金額について争うんすけれども、先ほど来言つていますように、効力は及んでいるものです

から、その判決は直ちに終わる、口頭弁論は終結を見るということでございまして、ほとんどの場合で、そういうことはあり得ないというぐあいに思つてあります。

○春名委員 なぜ和解がないのかということなんですかね。それで私の質問は、こういう場合が出てくる可能性があるので聞いてるので、もう一回聞きますけれども、第一次判決で出した金額と第二次判決での和解の金額が違う、低額で和解したということになつたとした。これはあり得るわけなんで、そのときに、その分はまた自治体に損害を与えたということで、再び住民が住民訴訟を起すということは可能ですかということを教えてください。

○芳山政府参考人 仮定のお話でちょっと御答弁を聞いておきたいことがあります。この金額は、前収入役が、その地位を利用して総額十五億円のお金を一時借り入れ等の形で金融機関から引き出しまして、それを私的に使い込んで、まあ、女性に貢いでいたといいますか、情けない話なんですが、そういう事件を起しました。機関は、村の年間予算に匹敵するという大変な金額でした。明白に収入役個人の犯罪であります。機関としての職員の犯罪ではありません。

今度の改変によつて、こうした明白な個人の過失でも、住民訴訟という手段でやろうとすれば、あえて機関を訴えるということになります。そして、自治体がこうした個人の肩を持つことになり、住民と争うことになつてしまいます。弁護士費用も、税金から出すとならざるを得ません。つまり、被害を受けた住民と自治体、これが相対立して、自治体はその収入役とともに敗告になつて住民と争うことになつてしまいます。弁護士費用も、税金から出すとならざるを得ません。つまり、被害を受けた住民と自治体、この点はいかがでしょうか。

○芳山政府参考人 一般論としまして、明らかに背任、明らかな横領、明らかなそういう刑事事件については、当然自治体の方が刑事告発をするでしょうし、当該当事に対し損害賠償をするのが当然の姿であります。それをそういうことをしないと、明らかでもない、まだよくわからないという段階で横領行為と住民が認めた場合に住民訴訟が起つた可能性がある。そういう場合はまだり得るとは思いますが、今、先生御指摘のような点については、今の高知県の村は別としまして、これは一般論として申しますと、当然に明らかに事件については、自治体がそういう毅然とした態

度をとるのは当たり前だというふうに思つています。

○春名委員 告発を自治体がしなかつたときには、

住民としての手段として、成りかわって住民訴訟

というのが存在しているところに意味があるので

すね。だから、今、これは極端な例ですので、こ

んな横領をしていたら告発するなんというのは当

たり前のことなんですけれども、同時に、それを

自治体がもし怠つている場合、住民が成りかわつ

て自治体の損害をきちっと問題提起をして解決を

迫る、そのために住民訴訟はあるのです。

埼玉県の新座市では、市長が、有力な後援会員

が市民税を滞納していたことを知つていながら、

それを見て見ぬふりをして便宜を图つてやつたこ

とが明らかになつて、税金裁判で高裁判決が確定

しました。市長の重大な過失を認め、五十二万円

の支払いを命じました。この事件も明白に私人と

しての犯罪で、機関の長としての属性からくる犯

罪ではありません。こうした場合も、住民訴訟と

いう手段になれば、損害を受けた機関が裁判を受

けて立つということになつてしまします。

二つの例を挙げましたけれども、これ以外に

も、先ほどから議論されているように、空出張、

観光的な視察、議員の野球大会への出張等々が四

号請求の対象となつて、かなりの部分をそれは占

めています。これらの多くは、個人による公金の

不正使用、個人的なつまみ食いともいうべき問題

です。こうした個人的な違法行為にも自治体が公

務として公金を支出しながら弁護していくという

ような事態は、これは住民から見ても、国民から

見ても、どうしても納得できるものじやないの

じやないかと私は思うのです。この点はいかがで

しょうか。もう時間もありませんので、最後の質

問にします。

○芳山政府参考人 先生が言われるような事案、横領、背任、ないしは近ごろの空出張、まあ四、五年前はありましたけれども、ここ五年間の中です

そういう割合はほとんど少のうござります。そしてまた、そういうのが仮にあつた場合に、地方団

体が責任追及しないということを、地方団体を被告にしてしつかり訴訟するのが今度のねらいでございます。

○春名委員 いずれにしても、今度の改正という

のは、住民自治にとって大きな後退になりかねないし、監視機能を後退させることになりますので、こ

の部分は少なくとも撤回されるべきだということ

を強く申し上げまして、私の質問を終わります。

○川崎委員長代理 次に、矢島恒夫君でございま

す。

○矢島委員 日本共産党の矢島恒夫でございま

す。

私、先週の火曜日、十一月二十七日のこの委員

会で、住民投票の問題、それから自治体の適正規

模の問題、大きいことはいいことだとはならない

というような点について、質問してまいりました

た。そこで、きょうは、その続きということで、

市町村合併の問題、とりわけ、この合併を推進し

ていくためのこととして使つてあるところの通達

類の問題について、まず質問したいと思います。

平成十一年八月六日、「市町村の合併の推進に

おきます。平成十三年三月十九日、「市町村の

合併の推進についての要綱」を踏まえた今後の取

組（指針）について」という通達が出ておりま

す。この二つの通達の目的と性格についてただし

たいわけがあります。この通達というのは、技術

的助言なのか、勧告なのか、あるいは是正措置の

要求なのか、指示のどれに該当するのかという問

題です。

時間の関係で、あわせて、この平成十三年三月

十九日の総務事務次官からの各都道府県知事に対

する通達を見ますと、平成十七年三月三十一日ま

でに市町村数を千にするなどを目標に、「各都道

府県におかれでは、今回お示しした新指針を参照

して、要綱を踏まえ、貴職を中心全戸的な体制

をとつて、管内の市町村の合併に向けた取組につ

いてより積極的な支援に努められるよう要請しま

す。」こういう内容になつていています。

そこで、もう一つの問題として、自治事務である市町村合併に対する政府の関与のあり方。この通達は、法定主義の原則や一般主義の原則、公正、透明の原則、こういうものに反して、いわゆる地方自治権を侵害するものではないかと思うの

ですが、この二つの点について、大臣のお考えを

お尋ねしたいと思います。

○遠藤(和)副大臣 ただいまお話をございました

も、これは、いずれも、市町村合併特例法第十六

条第一項に基づきます必要な助言、情報の提供を

行つたものでござります。（矢島委員「後半につ

いては」と呼ぶ）

両方とも同じでござります。

○矢島委員 時間の関係がありますから、あわせ

て聞きました。

いしは総務省の任務となつております。さきの合併特例法の改正のときにそこの部分が改正になりました。都道府県に対して、総務省として、国と意見というのがございまして、その合併推進についての指針への追加という中で、各都道府県に知事を長とする市町村合併のための全般的な支援体制を整備することの要請などを追加するというようなことも踏まえつつ、今回指針を出したものでございます。

○矢島委員 政府ののぞるいところは、法律に基づく指導というのを避けて、通達でこの目的を果たすとする。言うなれば、中央集権的な手法だと私は思うのです。つまり、合併勧告提起としますと、これは合併の強制になつて分権時代には使えないと、ここで政府通達で県を動かし、合併構想提起、こういう形をとつている。つまり、中身は同じ目的を果たすために法律を使わずに通達で力すること、このように定義されております。

科大典によりますと、行政用語として、地方自治法による書いてあります。それから、地方公共団体はもう助言の範囲を超えているんじゃないですか。いわゆる指示の範囲に入るものだと私は思うのです。

十三年三月十九日の通達というのは、目標と期限を定めて合併計画立案の任務の遂行を求める、このように定義されております。

そうしますと、先ほど私が申し上げたように、十三年三月十九日の通達というのは、目標と期限を定めて合併計画立案の任務の遂行を求める、このように定義されております。

十三年三月十九日の通達というのは、目標と期限を定めて合併計画立案の任務の遂行を求める、このように定義されております。

○矢島委員 政府ののぞるいところは、法律に基づく指導というのを避けて、通達でこの目的を果たすとする。言うなれば、中央集権的な手法だと私は思うのです。つまり、合併勧告提起としますと、これは合併の強制になつて分権時代には使えないと、ここで政府通達で県を動かし、合併構想提起、こういう形をとつている。つまり、中身は同じ目的を果たすために法律を使わずに通達で力すること、このように定義されております。

そうしますと、先ほど私が申し上げたように、十三年三月十九日の通達というのは、目標と期限を定めて合併計画立案の任務の遂行を求める、このように定義されております。

○矢島委員 政府ののぞるいところは、法律に基づく指導というのを避けて、通達でこの目的を果たすとする。言うなれば、中央集権的な手法だと私は思うのです。つまり、合併勧告提起としますと、これは合併の強制になつて分権時代には使えないと、ここで政府通達で県を動かし、合併構想提起、こういう形をとつている。つまり、中身は同じ目的を果たすために法律を使わずに通達で力すること、このように定義されております。

○矢

の出向者の配置につきましては、都道府県からの要請を受けて配置をされているというものでござりますけれども、結果的にその主な配置されいる部局ないし課につきましては、部局では総務関係、企画関係、商工労働関係部局が多うございます。課におきましては、財政課、市町村課、企画調整課等が多いという状況でございます。

○大坪政府参考人 政府全体での出向者数につきまして私の方から御説明申し上げますが、先ほど総務省の数字、説明がありましたけれども、それを合わせまして、平成十二年八月十五日時点で千二百二十六人が政府全体の都道府県への出向者数になつております。

○矢島委員 二百二十一名、自治省関係あるいは旧郵政省、そのほか総務厅関係、その先が、ポストとしては総務部長、企画調整部長だと市町村課長だとか財政課長だとか、それぞれのポストに行つてあります。

つまり、私が言いたいのは、自分でつくつた先ほど来私が問題にしている通達、これを先で自分たちで受け取つて、住民が知らないところで市町村合併の線を勝手に引いて、合併の企画立案書をつづつた、これを政府に報告した、期限を決めて市町村にその達成を迫る、これはそういう仕組みになつてゐるのです。つまり、通達を出す、通達を受け取るのが、大体、総務部長とか企画調整部長とか、それぞれ出向者である、それで一体となつてこの企画立案書をつくつていく。こういうやり方というのは、私はやはり、強制的な市町村合併には反対だといつてある全国町村長大会での垂れ幕や決議、こういうものになつてあらわれるようになります、まさに、強制しないと言つてますよ、ずっと、強制していません、強制していません、自主的です、こう言つてゐるのですよ、しかし実際の中身というのはこういう仕組みになつてゐるということを指摘せざるを得ない。いかがですか。

○遠藤(和)副大臣 国と地方の職員の人事交流といふのは、これはともに同じ立場、そして共同で

いろいろな情報交換をする、あるいは研修にもなれる、そういうことでやつているものでございまして、対等の立場で行つていくというのがその基本でございます。そしてまた、国から地方に行つている職員は、そもそも地方から要請されて、それが私どもが国の意思を地方で実現する意味を持つて派遣しているものではございません。

○矢島委員 そこで、私、確認しておきたいのですが、静岡大学の三橋良士明先生が「住民と自治」の中でこんな指摘をされています。「憲法の定める地方自治の原則からすれば、市町村合併の問題は、市町村や地域住民の自主的かつ民主的な判断に委ねられるべき自治的な課題である。」

大臣、市町村合併は、自主、民主、公開、これが原則であると私は思うのですが、その点はよろしいですか。

○片山国務大臣 当委員会でも何度も申し上げておりますように、今回の合併は自主的な合併、たゞ、首長さんや議員さんには保守的な雰囲気もありますが、今までうまくいっているのに何で変えにやいかぬ、こういう感じがあるので、やはり将来のその地域社会のありようを考えくださいと。そういうことの指導や啓蒙は我々の役目ですから、これはさせていただきます。

その上で、最終的にお決めになるのはその地域の住民であり、あるいは、具体的に言うと議会の議決が要りますので、あるいは首長さんの進達が要りますので、そういうことで進める、こういうことであります。

○矢島委員 私、これは二回にわたつて、先週と今週、この問題を取り上げてまいりました。市町村合併、これを強制するような内容の通達類は撤回すべきだと思いますし、一般的住民投票制度の導入を積極的に進めるべきだということを申し上げて、もう一つの問題、住民訴訟の問題で、残り時間わずかですが、私もお聞きしたいと思います。

我が党は、ことしの四月、宮崎市の三セクリ

ゾート施設であるシーガイアの調査をしました。

四百億円かけて建設したのに赤字続ぎだというう

オーラートーム、利用される見込みのない、使用料が百万円もするような国際会議場、コンベンションルームサミット、一泊三十万円もするよう

にこたえて行つてゐるわけでございまして、何も

派遣しているものではありません。

○矢島委員 そこで、私は確認しておきたいので

すが、静岡大学の三橋良士明先生が「住民と自治」の中でこんな指摘をされています。「憲法の定める地方自治の原則からすれば、市町村合併の問題は、市町村や地域住民の自主的かつ民主的な判断に委ねられるべき自治的な課題である。」

大臣、市町村合併は、

これが原則であると私は思うのですが、その点はよろしいですか。

○片山国務大臣 当委員会でも何度も申し上げておりますように、今回の合併は自主的な合併、たゞ、首長さんや議員さんには保守的な雰囲気もありますが、今までうまくいっているのに何で変えにやいかぬ、こういう感じがあるので、やはり将来のその地域社会のありようを考えくださいと。そういうことの指導や啓蒙は我々の役目ですから、これはさせていただきます。

その上で、最終的にお決めになるのはその地域の住民であり、あるいは、具体的に言うと議会の議決が要りますので、あるいは首長さんの進達が要りますので、そういうことで進める、こういうこと

であります。

○矢島委員 バブルが崩壊した後、景気対策など

いうことで地方財政が動員されてきたことは、これは事実だと思います。というのは、「このことには

ついで、当時の宮澤大蔵大臣も国会答弁で、國が公共事業をいたしまして地方に御迷惑をかけた、

こういうふうな言い方で述べております。

このシーガイアですけれども、県と市の出資金はそれぞれ七千五百万元、負担した周辺基盤整備などに約六百億円以上支出しております。さら

されました。県はこのアメリカ企業に、シーガイア支援のためにつくった基金が五十八億円あるのですが、そのうち既に支出したものもありますから、支出残額として三十三億円、これを使って財政支援をすると言つてゐるのです。

そこで、大臣にお聞きしますが、こういう県民が利用しないような赤字リゾート建設への県費の投入、これは住民の安全とか健康とか福祉の充実、これを第一の責務とするところの自治体の仕事とはかけ離れてゐる。地方自治法二百三十二条の二に言うところの公益上の必要性を満たしているとは到底認められないのですが、大臣のお考えはいかがでしよう。

○片山国務大臣 今委員が言われたことの事実関係については、私は必ずしも承知いたしておりますが、首長さんや議員さんには保守的な雰囲気もありますが、今までうまくいっているのに何で変わら、これは大変影響がありますよね。だから、その後の会社が名乗りを上げてやる。

例えば、雇用はそのまま維持するとか、物の調達はやつてくれるとか、いろいろなことで支出を減んだけれども、シーガイアそのものが倒れてしまふと、これは大変影響がありますよね。だから、その地方負担に対しましては地方債等による地方財政措置を講じております。

○香山政府参考人 お答え申し上げます。

シーガイア事業は、いわゆるリゾート法の対象事業となつておりますので、この法律に基づきまして、固定資産税の不均一課税等を行つた場合には

地方交付税による補てん措置を講ずるということがあります。

私は、第三セクターはあくまで出資者の主体的判断によつて設立され、その責任において運営されるものであります。こういう地域の地方

団体が実施した事業に対してもが何らかの措置をしたことは関係ないものというふうに考えていい

る次第でございます。

○矢島委員 バブルが崩壊した後、景気対策など

いうことで地方財政が動員されてきたことは、これは事実だと思います。というのは、「このことには

ついで、当時の宮澤大蔵大臣も国会答弁で、國が

公共事業をいたしまして地方に御迷惑をかけた、

こういうふうな言い方で述べております。

このシーガイアですけれども、県と市の出資金

の安全、健康及び福祉を保持すること等を目的とする地方公共団体の事務とは性質を異にするものである、こういう、公共性を否定しておるのであります。

チボリ・ジャパンの判決でも、いずれ結果として地域振興その他の公の利益にかかわってくる余地があるとしても、右仕事内容そのものが、地方公共団体のなすべき事務と同視するとは言えるようなものでないことは明らかである、こういう判断が出ております。

住民が自治体に成りかわって首長に賠償を求めるという問題について、この委員会でいろいろ論議されてまいりました。自治体と住民とは一体の関係に置くことであつて、これこそ住民自治の本質である私は思います。住民が自治体に賠償を求めることができるのは、結局、住民が自治体に求められることが多いことは明らかである。住民が自治体を対立関係に置き、首長の責任を免責するようなものである法案の撤回を求めて、質問を終わります。

○川崎委員長代理 次に、重野安正君。

○重野委員 本臨時国会、本委員会最後の質問になると思うのですが、お疲れと想いますけれども、じつかりした答弁をお願いいたします。

私は、社会民主党を代表しまして、議題となつております地方自治法等の一部を改正する案につ

ます。

まず第一に、今回の改正案は、直接請求権の要件緩和、議会制度の充実、住民監査請求制度及び住民訴訟制度の改正、中核市の要件緩和、合併協議会の設置に係る住民投票制度の導入など、多くの改正項目が盛り込まれています。そうした中で、午前中の参考人質疑でも話題となりました住民監査請求と住民訴訟の問題については、賛否両論を含め、多くの議論がなされているところであります。

そこで、まずお伺いしますが、自治体に監査委

員が必置されますが、この監査制度そのもの意義について見解をお伺いいたします。

○山名大臣政務官 御承知のように、地方行政の公正でかつ能率的な運営を確保するためには、それぞれの地方公共団体の長から独立した形で監査委員制度という執行機関を設け、監査を行つて、より一層地方行政の公正化を図る、こういう重要な役割をこの監査制度は持つておるわけでございます。

当然、地方分権改革をより実効性のあるものにするためにも、住民の身近な行政はできる限り身近な行政主体において処理をする、こういうためにも、それぞれ地方公共団体の体制を一層整備するとともに、適正な予算の執行を確保することは必要不可欠のテーマでございまして、そういう意味からも、この監査制度の持つ意義というのは、今後ますます重要な課題であると認識をしております。

その意味からも、平成十一年度から正式に外部監査制度といふものを導入いたしまして、包括外部監査契約に基づく監査をすべての都道府県、政令都市、中核市に義務づけをいたしまして、監査制度の充実を図ってきたところでございます。

今後とも、この監査機能をさらに一層充実していく、こういうことで私どもとしても努力をしてまいりたい、このように決意をしているところでございます。

○重野委員 次に、地方分権のもとにあつては、自治体は、住民の意向を反映した施策の展開が求められています。特に住民訴訟を中心にしておりまして、特に住民訴訟を中心に幾つか質問をいたします。

まず第一に、今回の改正案は、直接請求権の要件緩和、議会制度の充実、住民監査請求制度及び住民訴訟制度の改正、中核市の要件緩和、合併協議会の設置に係る住民投票制度の導入など、多くの改正項目が盛り込まれています。そうした中で、午前中の参考人質疑でも話題となりました住民監査請求と住民訴訟の問題については、賛否両論を含め、多くの議論がなされているところであります。

そこで、まずお伺いしますが、自治体に監査委員が必置されますが、この監査制度そのものの意義について見解をお伺いいたします。

委員が監査する住民監査請求制度についても、その機能の充実を図り、地方分権にふさわしい制度として再構築する必要があると考えています。

そこでお伺いしますが、住民監査請求制度における暫定的停止制度が創設されております。これを設けた趣旨は那辺にあるのか、また、停止ができる場合が限定されていますが、その理由は何か、見解をお聞かせください。

○芳山政府参考人 委員御指摘のように、地方公共団体における違法な財務行為については、事後的な措置よりも、事前の停止を求める住民監査請求を通じて行政のみずからの判断で事前に対処することが望まれるわけであります。したがいまして、停止を求める住民監査請求の実効性を確保するため、審査段階におきまして、監査委員が、一定の要件のもとに、監査手続が終了するまでの

期間、首長等に対し当該行為を停止すべきことを暫定的に勧告ができることとした規定を盛り込みました。

その趣旨は、あくまでも監査結果が確定するま

での間の暫定的かつ予防的な措置でありますことをございました。

今後とも、この監査機能をさらに一層充実していく、こういうことで私どもとしても努力をしてまいりたい、このように決意をしているところでございます。

○重野委員 次に、地方分権のもとにあつては、自治体は、住民の意向を反映した施策の展開が求められておりまして、そのうえ、自立性もまた強く求められています。

そうした観点から住民監査請求制度についておたしました。

○重野委員 暫定的停止制度創設の趣旨は理解いたしました。

問題は、その運用であります。今回の改正で

伺いますが、言うまでもなく住民監査請求制度は、住民の請求に基づき、議会の同意を得て任命された独立の執行機関である監査委員が、違法な財務会計行為があるかどうかということのみならず、不当な財務会計行為についても審査できる制度であります。住民訴訟に前置されている手続きの監査請求と住民訴訟の問題については、賛否両論を含め、多くの議論がなされているところであります。

そこで、まずお伺いしますが、自治体に監査委

員が必置されますが、こうした制度を十分活用するこ

とにより住民監査請求制度に対する住民の信頼を高めるように、この際、強く要望しておきます。

そこで、次に、自治体の違法な財務会計行為についての司法による是正手段である住民訴訟制度の改正についてお聞きします。

住民訴訟制度は、一九六三年に大規模な改正が行われて以来、若干の修正はあるものの、その骨格は変えられてはいないと思います。なぜ今回これについて大規模な改正を行おうとするのか、大臣にその経緯についてお聞かせいただければありがたいと思います。

○片山国務大臣 何度も当委員会でも御答弁させていただいておりますが、今回の改正は、昨年十月に総理大臣に提出されました第二十六次的地方制度調査会の答申を踏まえているものでございま

す。

三十八年に大規模な改正をやりました。制度のものは昭和二十三年ですね。三十八年に改正をいたしまして今まで来ましたけれども、地方制度調査会でいろいろな御議論があつて、今の制度は今の制度でよさもある、しかし問題点もある、

こういうことで、今回、住民が個人に対して訴訟を起こすやり方を、機関責任を明らかにするよう

に機関の長にして、その場合に職員も訴訟告知であればよいということが一つの要件であります。

しかも、地方団体に生ずる回復困難な損害を避ける緊急の必要がある、当該行為を差しとめるこれが公共の福祉を害するおそれがないというよう

とが公共の福祉を害するおそれがないというよう

な限定的な場合に限つて、暫定的な勧告制度を創設したところでございます。

○重野委員 暫定的停止制度創設の趣旨は理解いたしました。

問題は、その運用であります。今回の改正で

伺いますが、言うまでもなく住民監査請求制度

は、このほかにも、専門家への意見聴取や、監査

時の意見聴取の場への請求人である住民の立ち会

いなど、審査手続の充実が図られています。こう

う改訂になつたわけであります。

いろいろな御議論が本日の委員会でもありますたけれども、我々はこの制度の方がベターだと。

私個人も、この制度の方がいいのではないか、こ



ております。

○重野委員 今回の改正で住民訴訟が二段階の構成になります。したがって、訴訟が複雑、長期化するのではないかとの指摘がありますが、これについてはどうお考えでしょうか。

○遠藤(和)副大臣 これも大臣がたびたび答弁しているわけござりますけれども、今回の判决の効力というのは、原則として二番目の訴訟の方に及ぶというふうに、訴訟告知の制度を入れておりますね。したがいまして、恐らく、ほとんどの場合が一回目の判決で終わりということになると、思っています。

したがいまして、訴訟が複雑になつたり長期化する、そういう懸念はない、このように私どもは考えております。

○重野委員 くどいようですが、今、副大臣は一回で終わると言い切つたんですが、その根拠は何ですか。

○遠藤(和)副大臣 いわゆる一回目のときに訴訟告知をしておりまして、そこに補助参加をして、それで終わると言いつたんです。したがいまして、その一回目の判断というものを覆すことはできない。したがいまして、二回目で闇う意味がない、こういうことではなかろうかと思つております。

○重野委員 ただいまの答弁をもう一度確認するために、技術的な問題ではあります、重要なこと

となので伺います。ただいまの答弁にあつた訴訟告知があるいは訴訟参加、これはどういものか、このような手続を踏むことで訴訟法上いがなる効果をもたらすのか、再度、くどいようですがお聞かせください。

○芳山政府参考人 訴訟告知であります、訴訟の係属中に、当事者が訴訟参加することができる第三者に対して、訴訟係属を知らせる行為を言うということになつています。訴訟参加とは、係属する他人間の訴訟へ第三者が自己の名前において訴訟行為をするために加入していく行為といふにある。

今回の改正でございますが、被告であります地

方公共団体の執行機関から、個人であります長、職員、相手方に対して訴訟告知を義務づけております。これによりまして、訴訟告知を受けた長、職員、相手方は、当該告知により参加できた時点に補助参加するものとして、参加の有無にかかわらず、地方公共団体の執行機関との間ににおいて、住民訴訟の判決内容を争えないという意味での参加的効力、訴訟的効力が及ぶことというぐあいに聞いております。

○重野委員 今回の改正案では、通常の場合には、新四号訴訟の効力が、当該自治体と当該告知を受けた者との間においてもその効力を有する旨、条文上明記されています。

賠償命令に基づいて訴訟を提起する場合における新四号訴訟の効力、その規定というのが、私はちょっとわからぬのですが、ないようであるんですけども、これは問題はないんですか。

○芳山政府参考人 御指摘がありましたように、職員に関する損害賠償の請求を求める新四号訴訟におきましては、住民訴訟の判決が、地方公共団体と訴訟告知を受けた者との間においてもその効力を有するというぐあいに規定を定めました。

この規定は、本来なら、参加的効力は、訴訟における参加者と被参加者との間で生ずるわけでございますから、新四号訴訟では、執行機関が被告となります。そして、当該訴訟の判決の効力が当該執行機関の属する地方団体に対して及ぶかといふことになります。そして、当該訴訟の判決の効力が当たることによって、その旨を、当該団体に対しても参加的効力が及ぶということを確認的に規定したことございます。

また、今お尋ねのありました賠償命令につきましては、賠償命令の対象とされた債務の内容は、これまでの裁判例上、賠償命令によつて確定されるというぐあいになつております。そういうことから、賠償命令を求める住民訴訟において、地方公共団体に対しても参加的効力が及ぶことということを確認する規定は改めて設ける必要はないということをございます。

○重野委員 今回の四号訴訟の見直しについて、

住民が談合問題について適切に対応することができなくなるんではないかということが専ら言われていますし、疑問が出されています。

○遠藤(和)副大臣 従来でござりますと、地方公共団体は発注者でござりますから、談合行為に最も関心を持たなければならないにもかかわらず、裁判には部外者として何らの関与もしていない、そのことが出されましたけれども、改めて大臣の見解をお聞かせください。

○遠藤(和)副大臣 従来でござりますと、地方公共団体が進んで必要な調査を行つたり、あるいは企業に対し損害賠償を請求すべきあります。その発注者である地方団体のこうした無関心な態度といふものがかねてから強い批判があつたということをございまして、今回の改正案は、その発注者である地方団体を直接被告の座に置くということをございます。

しかしながら、先ほども申し上げましたが、一番の訴訟のところできちつと業者に對しても訴訟告知を行いますから、業者も裁判の中に参加する、こういう形でござりますから、より談合の実態というものが明確に追及できる、こういう仕組みになつているというわけでございまして、業者をほつたらかしにしていくというか、免責をするものでは全くございません。

○重野委員 今触れましたけれども、今回の改正では談合事案についても自治体の機関が被告となることがありますから、業者も裁判の中にもなるわけですから、少なくとも、談合に関する訴訟で自治体の機関が敗訴した場合には、自治体が要した弁護士費用を談合業者に負担させる、そういうふうなことをやはりきちっとすべきではないかとう考えを持つわけですが、それについての見解をお聞かせください。

○芳山政府参考人 談合行為の有無についてのお尋ねでござりますけれども、被告としての執行機関は、企業に損害賠償を請求しない、また財務会計上の不作為はないということで、今、被告の立場に立つてはいるわけですね。そういう主張をするものでありますから、地方団体の執行機関がみずから判断の正当性を主張するために要した弁護士費用でございまして、地方団体が負担すべきものであります。

また、一方、談合に関する住民訴訟においては企業も訴訟告知を受けるわけでございまして、参加的効力が及ぶことありますから、企業みずからの利益を保護するためには訴訟参加するわけございます。

そういうことでありますから、地方公共団体の機関また当該企業は、それぞれの立場で、それぞ

から、その被害をこうむつてはいる自治体が損害賠請求をしないというのは全く怠慢でござります。したがいまして、自治体の責任というものを追及する、こういうことが大事だと思うんですね。

したがいまして、その中で、業者を訴訟告知することによって訴訟に参加させる、こういうことでございまして、直接談合の業者を被告の座に置かれでござりますから、これはどんなことがありますか。かわらず自分自身が訴訟に参加しないと、そこで出た結論、判決というものは全部自分に影響するわけござりますから、これはどんなことがありますか。それでも談合の業者も訴訟に参加せざるを得ない、こ

ういう状況になつていると私は理解しております。それが潜ってしまうのではないかと考えますけれども、もし訴訟告知されているにもかかわらず自分自身が訴訟に参加しないと、そこで出た結論、判決というものは全部自分に影響するわけござりますから、これはどんなことがありますか。かわらず自分自身が訴訟に参加しないと、そこで出た結論、判決というものは全部自分に影響するわけござりますから、これはどんなことがありますか。それでも談合の業者も訴訟に参加せざるを得ない、こ

れの弁護士に委任をしてその立場を主張するといふことになります。そういうことでありますから、地方公共団体は、談合行為の存在が疑われている企業を擁護するために訴訟被告となるものは一切あり得ないわけでございます。したがつて、弁護士費用について企業に請求するという性格のものではないと思料しております。

○重野委員 今の議論を通じて、政府の考えていること、その根拠について説明がなされ、それなりに理解できる部分もある。

しかし、感想を申しますと、国民あるいは住民というのは、より近いところできちつと答えが出る、それが大事なことだとだと思いますよ、やはり住民が主人公ですから。そういう視点で見ると、今度の新しい方法というのは、どうも靴の底から足の裏をかくような感じがするんですね。私の率直な感想です。そういう点は本当に身近なところにどんどん近づいていかなければならぬ時代の流れからすればやはり問題がある、私はこのように言わざるを得ません。それが率直な私の感想であります。

以上で終わります。

○川崎委員長代理 これにて本案及び修正案に対する質疑は終局いたしました。

○川崎委員長代理 この際、本案に対し、矢島恒夫君外一名から、日本共産党提案による修正案が提出されております。提出者より趣旨の説明を求めます。春名真章君。

○春名委員 私は、日本共産党を代表して、政府提出の地方自治法等の一部を改正する法律案に対する修正案  
〔本号末尾に掲載〕

○春名委員 私は、日本共産党を代表して、政府提出の地方自治法等の一部を改正する法律案に対する修正案理由及びその概要を御説明いたしました。

本修正案は、政府提出法案の内容のうち、国民党から批判の強い代位訴訟制度の見直しと住民投票制度の問題に限定しております。現行代位訴訟制度のすべてを是とするものではありませんが、代位訴訟制度の根幹を変えるような改正には同意できません。また、市町村合併に関する連して住民投票制度を導入するなら、合併そのものに直接住民の声が反映できるようになります。

こうした考え方方に立ち、修正案は、第一に、代位訴訟制度の改正部分を削除することとしております。第二は、市町村の合併そのものに係る住民投票を、一定数の住民から請求があつた場合に、議会が合併の議決を行う前に実施することを義務づけるもので、その結果について長と議会に尊重義務を課しております。

以上が、提案理由及びその内容の概要であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

○川崎委員長代理 これにて趣旨の説明は終わりました。

○川崎委員長代理 これより本案及び兩修正案を一括して討論に入ります。討論の申し出がありますので、順次これを許します。武正公一君。

○武正委員 私は、民主党・無所属クラブを代表して、ただいま議題となりました内閣提出の地方自治法等の一部を改正する法律案及び共産党提出の修正案に反対、民主党提出の修正案に賛成の立場から討論を行います。

まず、私たちは、内閣提出法案に含まれている市町村合併に係る住民投票制度の導入、中核市の要件緩和、直接請求制度に関する要件緩和等については賛成です。しかし、本法案の最大の問題である四号訴訟の類型変更については賛成できないため、法案全体に対して反対を決めたわけであります。

この点について、私たちは政府に重大な反省をします。

求めたいと思います。今回の法案は余りにもさまざまな内容を含んでおり、これらについて一括して賛否を表明することは、困難というより無意味であります。なぜ四号訴訟の類型変更と中核市との要件緩和が一体となつているのか、ここにどう

議を混乱させ、さらに国民の代表者である議会の意思表明を混乱させ、国会軽視のそりを免れ得ないものです。その結果として、本来ならさきの通常国会で速やかに成立し、実現のための準備が進められるべきであった市町村合併への住民投票制度の導入や中核市の要件緩和が、いまだに正式には取り組めない状況に陥っています。政府は、このような混乱、遅滞を招いた法律案の提出の方を厳しく反省し、二度とこのような事態を招かないようみずからを律する必要があります。

そこで、本法案の最大の焦点である四号訴訟ですが、現行四号訴訟には幾つかの問題点があります。代表的な事例を挙げれば、団体として行った政策判断の責任まで個人に問われ、一部に乱訴の状況がある、職員等が過度に住民訴訟に反応し萎縮する可能性がある、住民訴訟を理由に職員が脅迫される、個人の裁判費用の負担などです。

しかし、だからといって、政府案のように現在の訴訟類型を根本から変更すべきではあります。なぜなら、四号訴訟による住民のチェック機能が働き、官官接待や食糧費の不適正支出や談合の防止など、地方行政の適正化に役割を果たした事実があるからです。私たちは、このような実績を正当に評価します。また、政府が地方分権を進め、自治体の首長等が大きな権限、財源を有するようになる中では、現在の形態のままが望ましいと考えます。

民主党政案の修正案は、単に四号訴訟の類型変更部分を削除するだけでなく、自治体の長または職員を過重な負担から解放するために政策判断は四号訴訟の対象としないことを明確にし、自治体職員に対する脅迫という理不尽な行為を排除するため非管理職職員を四号訴訟の対象としないこととし、長または職員に関する過重かつ非現実的な負担を軽減するために賠償責任の限度額を定め、さらに、住民訴訟に係る弁護士費用の自治体負担範囲を現行の被告勝訴から原告取り下げ、和

訴訟です。これを応訴するのが自治体になつてしまえば、代位訴訟本来の意味を失つてしまいます。午前中の参考人質疑でも、その旨の発言が成田参考人からありました。

また、より大きな矛盾を感じるのが談合企業を訴える場合です。現行四号訴訟では、住民が直接的に当該疑惑企業を訴えます。しかし、政府案では、このような場合でも自治体を訴えることになります。これでは談合企業を自治体が裁判で代弁することになり、到底国民の理解を得られません。

さらに、個人ではなく機関を訴える方が裁判に資料が出しやすいという方は全くの詭弁であります。機関が被告になつて、自己に不利になる資料を現行形態での訴訟以上に出すことがあり得ないのは、福井参考人の発言からも明らかであります。

以上、被告の変更という四号訴訟の根本部分を変更することは適当ないと考えます。個人を被告とすることの意義を認め、この形態を残しつつ、問題点の改善に当たることが適当であると考えます。よって、その他の部分には基本的に賛成しつつも、住民訴訟の類型変更が適当でないという観点から、政府案に対しては反対いたします。

また、共産党提出の修正案については、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付することを求める請求に関する改正規定及び選挙人の投票に関する改正規定を認める立場から、反対いたします。

民主党政案の修正案は、単に四号訴訟の類型変更部分を削除するだけでなく、自治体の長または職員を過重な負担から解放するために政策判断は四号訴訟の対象としないことを明確にし、自治体職員に対する脅迫という理不尽な行為を排除するため非管理職職員を四号訴訟の対象としないこととし、長または職員に関する過重かつ非現実的な負担を軽減するために賠償責任の限度額を定め、さらに、住民訴訟に係る弁護士費用の自治体負担範囲を現行の被告勝訴から原告取り下げ、和

解等までに拡大する、また、戦後会計検査院の検定が行われている根拠となる予審法を参考とした

職員の責任転嫁を可能とするなど、現在の問題点それぞれに具体的な改善策を講じているものであり、本来ならこのようない提案こそ政府より行われるべきものと考え、賛成いたします。

最後に、再度本法案の提出の仕方について政府の反省を求めて、私の討論といたします。ありがとうございました。

○川崎委員長代理 次に、矢島恒夫君。

○矢島委員 私は、日本共産党を代表して、政府提出の地方自治法等改正案に反対の討論を行います。

反対の第一の理由は、住民の自治体への直接参加の手段の一つであり、間接民主制を補完する直政の手段の一つである住民訴訟制度を改悪するものであるからです。

現行の住民訴訟は、住民自治の立場から、自治体に成りかわって住民が損害賠償請求や不当利得返還請求などを長や職員個人を相手に起こすものであります。この現行制度のもとでは、住民と自治体とが敵対関係になることは想定されません。だからこそ住民自治が保障されるのです。ところが、政府案では、訴訟の被告を長や職員個人から自治体の執行機関にかえることで、裁判上、住民の前に自治体が立ちはだかるという、対立・敵対関係へと変えてしまふものであります。

しかも、自治体は、住民の税金で弁護士を使うことも、職員を業務として裁判につかせることもできます。現状では住民側不利と言われる裁判において、住民側はますますハンディキャップを背負うことになります。被告を執行機関にかえることによつて、自治体保有の資料が裁判で活用できることと政府は説明しますが、被告に都合の悪い資料は隠されると考える方が常識ではないでしょうか。

訴訟を二つに分け、第二次の裁判に住民を参加させず、最終的には行政の内部で損害賠償を決着させようという政府案は、住民訴訟の足を引っ張

り、住民自治の拡充という時代の流れ逆行するものです。

反対の第二は、本来、住民の意向を行政に反映する有効な方法の一つである住民投票制度を、合併促進のために導入しようとしているからであります。

政府は、導入の理由は、住民と議会との間の意識の乖離とか、合併は市町村の存廃に係る重大問題と説明しますが、そうであるなら、合併の是非を住民が判断できる十分な材料を住民に提供した上で、合併そのものについて住民の意思を問う、そうした住民投票制度を導入すべきです。ところが、政府案は、合併そのものではなく合併協議会の設置に係るもので、しかも協議会設置が議会で否決された場合に限定されております。

住民投票という地方自治を豊かにし間接民主制を補完する直接民主制の一つの制度が、合併促進のためにだけ。いわばつまりも同然であり、容認できません。

なお、直接請求に必要な署名数の要件の緩和、地方議会における点字投票の導入、緊急時の監査委員による停止勧告制度の導入などの改正については、住民の声を行政に反映させ、障害者の政治参加を保障し、地方自治の発展に資するものであるので、賛成する旨を申し添えておきます。

最後に、民主党の修正案については、代位訴訟制度の見直し部分を削除することについては評価するものですが、提案されている内容について贊同できない部分がありますので、反対であることとを表明して、討論を終わります。

○川崎委員長代理 次に、重野安正君。

○重野委員 私は、社会民主党・市民連合を代表し、ただいま議題となりました地方自治法等の一部を改正する法律案に対し、反対の立場から討論を行います。

国 地方の対等協力関係の確立、機関委任事務制度の廃止など、今次地方分権改革に基づく新地方自治法の施行から一年余りが経過しました。今回の地方自治法改正の意義は、未完の改革の残さ

れた課題である住民自治の側面の改革、充実をどう図るのかにあつたと思ひます。

しかし、住民自治の充実の大きなテーマである住民投票も、住民発議の合併協議会設置案件が議会で否決された場合に合併協議会の設置について住民投票制度でクリアするという、合併促進のための抜け道づくりに矮小化されてしましました。これは、第一に、最終段階で自治体の主権者たる住民が合併そのものの是非を判断するための本来の住民投票とは全く異なるものです。第二に、住民から見ると、合併協議会設置後の新しい自治体づくりを行政と議会に白紙委任するものでしかありません。第三に、住民投票の結果を議会の議決とみなすのは、議会制度の否定、議会制度の否認のためにだけ。いわばつまりも同然であり、直接請求を議会が否決した場合は住民投票にかけることこそ制度化すべきであります。

もう一つの課題である住民訴訟制度等の見直しについては、一九四八年に占領軍が唐突に、自治法体系との整合性を十分整理しないまま、アメリカの納税者訴訟の内容を挿入した経緯があり、木に竹を接いだものとの指摘がなされてきたものであります。地方自治の公正の確保という公益的見地から設けられた本来の住民訴訟の趣旨に基づき、自治体の政策判断や意思決定そのものの合理性を問はず。地方自治の発展に資するためには、本改正内容はいまだ国民には十分理解されているとは言えません。同時に、自治体における政策決定、意

思決定過程の透明化、民主化、自治体を本来チェックすべき監査委員の強化、監視機関としての議会の役割、住民自身のチェック、参加のあり方など、多角的な角度からの検討をさらに深められるべきと考えます。

本改正案には、直接請求制度の要件緩和等前進面もありますが、これまで指摘してきた法制度上の問題からすると重要な問題が多々あり、容認し得るものではありません。

○川崎委員長代理 この際、ただいま議決いたしました法律案に対し、平林鴻三君外二名から、自由民主党、公明党及び自由党の三派共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。

提出者から趣旨の説明を求めます。若松謙維君。

○若松委員 ただいま議題となりました附帯決議

なお、民主党・無所属クラブ提出の修正案は、住民訴訟に係る代位訴訟の被告について「管理又は監督の地位にある職員として条例で定める職員に限る。」と限定しておりますが、これは行政事務訴訟法第四十二条との関係において問題があると思います。その点から賛成しがたいものであることを申し添え、私の討論を終わります。

○川崎委員長代理 これにて討論は終局いたしました。

○川崎委員長代理 これより採決に入ります。地方自治法等の一部を改正する法律案及びこれに対する両修正案について採決いたします。

まず、矢島恒夫君外一名提出の修正案について否決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○川崎委員長代理 起立少數。よつて、本修正案は否決されました。

次に、荒井聰君外一名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○川崎委員長代理 起立少數。よつて、本修正案は否決されました。

次に、原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○川崎委員長代理 起立多数。よつて、本案は原案のとおり可決すべきものと決しました。

○川崎委員長代理 この際、ただいま議決いたしました法律案に対し、平林鴻三君外二名から、自由民主党、公明党及び自由党の三派共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出されており

案につきまして、自由民主党、公明党及び自由党の三会派を代表して、その趣旨を御説明申し上げます。

案文の朗読により趣旨の説明にかえさせていただきます。

地方自治法等の一部を改正する法律案に

に対する附帯決議(案)

ます。

いわゆる四号訴訟の改正は、地方公共団体の財務会計上の違法行為の予防又は是正を目的とする住民訴訟において、地方公共団体が有する証拠や資料の活用を容易にし、審理の充実や真実の追究に資すること等にかんがみ行うもので

あります。

あり、地方公共団体の長や職員の実体法上の責任の軽減や、訴訟対象となる違法行為の範囲を制限するものではないものであることから、地方公共団体においては、今回の改正の趣旨を十分認識するとともに、情報公開や行政評価等による住民に対する説明責任の徹底、違法な行為に対する事前・事後のチェック機能の充実等を図り、住民に信頼される地方自治行政の実現に努めるものとすること。

以上であります。

何とぞ皆様方の御賛同をお願いいたします。

○川崎委員長代理 以上で趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○川崎委員長代理 起立多数。よつて、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

この際、総務大臣から発言を求められておりますので、これを許します。片山総務大臣。

片山国務大臣 ただいまの附帯決議につきましては、その御趣旨を十分に尊重してまいりたいと存じます。

○川崎委員長代理 お諮りいたします。

ただいま議決いたしました法律案に関する委員会報告書の作成につきましては、委員長に御一任

いわゆる四号訴訟の改正は、地方公共団体の財務会計上の違法行為の予防又は是正を目的とする住民訴訟において、地方公共団体が有する証拠や資料の活用を容易にし、審理の充実や真実の追究に資すること等にかんがみ行うもので

あり、地方公共団体の長や職員の実体法上の責任の軽減や、訴訟対象となる違法行為の範囲を制限するものではないものであることから、地方公共団体においては、今回の改正の趣旨を十分認識するとともに、情報公開や行政評価等による住民に対する説明責任の徹底、違法な行為に対する事前・事後のチェック機能の充実等を図り、住民に信頼される地方自治行政の実現に努めるものとすること。

以上であります。

何とぞ皆様方の御賛同をお願いいたします。

○川崎委員長代理 以上で趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

願いないと存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なし」と呼ぶ者あり〕

○川崎委員長代理 御異議なしと認めます。よつて、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○川崎委員長代理 次回は、公報をもつてお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたしませんでした。

○川崎委員長代理 御異議なしと認めます。よつて、そのように決しました。

午後六時散会

「当該普通地方公共団体」に改め、同項に次のた

だし書を加える。

ただし、当該職員が訴訟外で当該訴訟を提起した者の請求に係る損害賠償又は不当利得の返還を行った場合は、この限りでない。

第二百四十二条の二第八項を同条第十三項とし、同条第七項中「第一項第四号」を「第一項」に改め、同項中「場合」の下に「又は同項の規定により完結した場合」を加え、同項中「普通地方公共団体」を「当該普通地方公共団体」に改め、同項を同条第十二項とし、同条第六項中「前四項」を「第二項から前項まで」に改め、同項を同条第十項とし、同項の次に次の一項を加える。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第一項の改正規定を次のように改める。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第一項中「同条第四項」を「同条第七項」を「同条第三項」を「同条第四十一条の二第一項中「同条第三項」を「同条第四項」に改め、同項の次に次の一項を加える。

第一条中地方自治法第二百四十九条の三第二項の改正規定を削る。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第一項の改正規定を次のように改める。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第一項中「同条第四項」を「同条第五項」に、「行なわない」を「行わない」に、「次の各号に」を「次に」に改め、ただし書を削り、同項第四号中「行なう当該職員」を「行う当該職員(管理又は監督の地位にある職員として条例で定める職員(以下「管理職員」という。)に限る。)」に改める。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第八項を削る改正規定、同条第七項の改正規定、同項を同条第十二項とする改正規定、同条第六項の改正規定、同項を同条第十一項とする改正規定及び同条第五項の次に五項を加える改正規定を次のように改める。

第一条中地方自治法第二百四十二条の二第八項の規定による訴訟について

6 第一項第一号の規定による請求に基づく差止めは、当該行為を差し止めることによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがあるときは、することができない。

7 第一項第四号の規定による訴訟について

は、普通地方公共団体が議会の議決を経て行った政策上の決定に基づく次に掲げる行為又は事实は、同項に規定する違法な行為又は意

る事実に該当しないものとする。

一 売買、貸借、請負その他の契約で、その相手方、内容等が正当なものとの締結

二 地方公共団体が出資等をしている団体の事業の継続等に必要な補助金その他の財政的援助で、正当な理由に基づくもの

三 地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務に係る正当な公金の支

出

8 第一項後段の職員は、その上司から法令の規定に違反すると認められる同項後段に規定する行為をすることの要求を受けたときは、

その理由を明らかにし、当該上司を経て普通地方公共団体の長(当該上司が普通地方公共団体の長である場合にあつては、直ちに当該普通地方公共団体の長)にその行為をすることができない旨の意見を表示しなければならない。

第一項後段の職員が前項の規定によつて意見の表示をしたにもかかわらず、更に、上司が当該職員に対し同一の行為をすべき旨の要求をしたときは、その行為に基づく賠償責任は、その要求をした上司が負うものとする。

な職務の執行に係る行為又は事実に行われるよう努めなければならない。

第一項に規定する違法な行為又は怠る事実については、民事保全法(平成元年法律第九

十一号)に規定する仮処分をすることができる

ない。

第一項後段の職員が前項の規定によつて意見の表示をしたにもかかわらず、更に、上司が当該職員に対し同一の行為をすべき旨の要

求をしたときは、その行為に基づく賠償責任は、その要求をした上司が負うものとする。



