

地方分権と地方議会の在り方に言及した

国の審議会の答申等

(1) 第二臨調の基本答申(昭和 57 年)	P 1
(2) 行革審の答申(昭和 60 年～平成 5 年)	P 2
(3) 第 24 次地方制度調査会の答申(平成 6 年)	P 3
(4) 地方分権推進委員会の報告・勧告(平成 8 年～13 年)	P 4
(5) 第 26 次地方制度調査会の答申(平成 12 年).....	P 9
(6) 地方分権改革推進会議の意見(平成 16 年 5 月)	P 11
(7) 地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(平成 17 年 3 月) ...	P 15
(8) 第 28 次地方制度調査会の答申(平成 17 年 12 月)	P 17
(9) 第 29 次地方制度調査会の答申(平成 21 年 6 月)	P 21
(10) 「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」 (平成 22 年 6 月 22 日・総務省 地方行財政検討会議)	P 27
(11) 「地域主権戦略大綱」(平成 22 年 6 月 22 日・閣議決定)	P 43
(12) 「地方自治法抜本改正についての考え方(平成 22 年)」 (平成 23 年 1 月 26 日・総務省 地方行財政検討会議)	P 47

【出典】

○(1)から(5)まで

「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書(全国市読会議長会都市行政問題研究会・平成 10 年 2 月)

○(6)から(12)まで

それぞれの表題資料からの抜粋

平成 23 年 5 月

議会事務局調査法制課

地方分権の推進と市議会

1. 地方分権等と議会に言及した答申、提言、報告等

地方議会について言及した政府の答申等は、昭和50年代以降をみても、臨時行政調査会(第二臨調=土光臨調)の基本答申以来、当初は「増税なき財政再建」の観点に立った「国・地方を通じる行政改革」の必要性から、「議会の減量化・効率化」という視点により論じられたものであったといえる。とりわけ、議員定数の削減、議員報酬の適正化等がその論議の中心であった。

その後、第二臨調の行財政改革への取り組みの成果を踏まえて、その推進状況を監視することを目的に発足した臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)が、平成元年末の答申で「議会活動に関する住民の関心の喚起と住民への情報提供の充実」を提言して以来、各種の答申、提言等に地方議会の機能や運営の在り方に関して、やや具体的に言及した内容がみられるようになっていった。そして、地方分権推進への道標が明確化する中で、地方分権推進法が制定されて地方分権推進委員会が発足する等、その受け皿としての地方の行政体制の整備・充実の必要性が叫ばれるようになると、「議会の合理化論」はやや影をひそめていった。つまり、地方分権を推進するに当たって不可欠な、議会の果たすべき役割に着目した「議会の活性化論」の高まりである。

(1) 第二臨調、行革審、地方制度調査会の答申・提言

① 臨時行政調査会(第二臨調)の基本答申

「増税なき財政再建」を改革の目標に掲げて、昭和56年3月に発足した臨時行政調査会(第二臨調)は、昭和57年7月「行政改革に関する第3次答申」(基本答申)を取りまとめ総理大臣へ提出した。同答申は、その中で「地方議会の合理化」について特に項を設け、次のとおり述べている。

地方議会の議員定数については、現在、かなりの地方公共団体が、その自主的判断によって減数条例を制定し、議員定数を減少させており、この努力は正当に評価されるべきであるが、なお一層の簡素化を図るべきである。

また、これと関連して、地方議会の議員の法定定数については、各地方公共団体における減数条例の制定状況を勘案し、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、その見直しを検討する。

地方議会の議員報酬については、議員の活動の実態、地方公共団体の実情等を考慮して、住民の理解が得られる適正な水準にとどめるべきである。

その趣意は、「地方議会は、国会が国における行政改革の実行に重大な責任を有するのと同じく、地方行政の減量化、効率化に重大な責任を有しているので、経費の節減、運営の効率化に自発的に取り組む必要がある」というものである。

(2) 行革審の答申(昭和60年～平成5年)

② 臨時行政改革推進審議会(第一次行革審)の答申

第二臨調の行財政改革への取り組みを受け、その答申内容の進捗状況を監視することを主たる目的として、昭和58年6月に発足した臨時行政改革推進審議会(第一次行革審)は、昭和60年7月、「行政改革の推進方策に関する答申」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同答申は、その中で特に「機関委任事務の在り方」の見直しについて、次のとおり述べている。

(前略) 地域の実情を反映させていく趣旨から、地方議会に対して、機関委任事務についても、検閲・検査権及び監査請求権を新たに認めることとする。

また、第20次地方制度調査会も、昭和61年2月の「機関委任事務に係る当面の措置についての答申」において、同様の提言を行っている。

これを受けて、平成3年に地方自治法が改正され、機関委任事務に対する地方議会の関与に係る所要の措置が講じられた。

なお、第一次行革審は昭和61年6月、「今後における行財政改革の基本方向」を取りまとめ、地方議会について次のとおり述べている。

今後とも、地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する。

③ 臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)の答申

第一次行革審に引き続き、昭和62年4月に設置された臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)は、平成元年12月「国と地方の関係等に関する答申」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同答申は、「地方議会への住民の関心の喚起等」として特に項を設け、次のとおり述べている。

地方議会の会議の公開、議事録の公開等を推進するとともに、例えば休日、夜間の会議の開催等により、議会活動に関する住民の関心の喚起と住民への情報提供の充実を図る。

議員の定数、報酬等に関し、(略) 住民への情報提供の充実を図る。なお、臨調答申等の指摘に沿って、引き続き、議員定数及び報酬の適正化を推進する。

第二臨調の基本答申以来、地方議会に言及した答申等は、「議会の合理化・効率化」の視点から論じられたものであった。この第二次行革審の答申は、「住民の関心の喚起と住民への情報の提供」という表現によって、新たに住民による「監視」という視点を加えている。

その後、第二次行革審は、平成2年4月「最終答申」において、行政改革の主要課題として「地方分権の推進」の項を特に設け、「地方への権限委譲等を進めて、住民に身近な行政はできる限り、住民に身近な地方公共団体において処理されるようにする」等々と述べている。

平成2年10月には、新たな臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）が発足し、引き続き行財政改革のほか、地方分権特例制度（パイロット自治体）等について審議・答申した。そして、広域連合制度、中核市制度についても提言し、第23次地方制度調査会の審議・答申によってそれが具体化したのである。

さらに、第三次行革審は平成5年10月の「最終答申」において、「地方分権の推進」を大項目の一つとして掲げ、①国からの権限の移管等の推進、②自立的な地方行政体制の確立、③地方分権に関する立法化等の推進等を提言した。

この間、平成5年6月には、衆・参両議院において全会一致により、憲政史上初めて「地方分権の推進に関する決議」が採択されている。

政府においては、第三次行革審の「最終答申」や国会決議等に基づいて、平成6年2月に「中期行革大綱」を閣議決定し、同年5月には、行政改革推進本部に「地方分権部会」を設置して検討を進めていった。また、全国市議会議長会など地方六団体は、平成6年9月「地方分権の推進に関する意見書」を取りまとめ、内閣に意見具申を行うとともに、国会に対して意見書を提出した(後述)。

(3) 第24次地方制度調査会の答申（平成6年）

④ 地方制度調査会の答申

第24次地方制度調査会は、平成6年11月「地方分権の推進に関する答申」において、「地方行政体制の整備・確立」の1項目として「地方議会の改革」を掲げ、次のとおり述べている。

地方公共団体の果たすべき新たな役割に対応して、地方議会もその本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべきである。

その際、会議の公開等により、住民に開かれた議会活動を推進していく必要がある。

この答申においては、それまでの①議会の合理化・効率化、②住民の関心の喚起と住民への情報の提供、という視点に加えて「その本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべき」として、新たに「議会の活性化等への取り組みの必要性」という視点を明らかにしている。

政府においては、第三次行革審の最終答申、地方六団体の意見書、第24次地方制度調査会答申等に基づき、平成6年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。そして、平成7年5月「地方分権推進法」（平成7年7月から5年間の時限法）が通常国会において成立した。

（４）地方分権推進委員会の報告・勧告（平成8年～13年）

（２）地方分権推進委員会の報告・勧告

地方分権推進法の制定に伴い、平成7年7月に発足した「地方分権推進委員会」は、以後5年間にわたり、政府が策定する地方分権推進計画作成のための具体的指針の勧告、同計画に基づく施策の実施状況の監視等を行うことを任務としている。

① 中 間 報 告

地方分権推進委員会は、平成8年3月、同委員会の地方分権の推進に対する基本姿勢と検討方針を明らかにするため、「中間報告」を取りまとめ総理大臣へ提出した。同報告は、「総論」において「地方公共団体の自治責任」として特に項を設け、地方分権が推進されると、地方公共団体の①自主立法権（条例制定権の範囲）の拡大、②自主課税権の行使範囲の拡大、③監視・牽制・批判機能の重要性の増大、④住民代表機能の重要性の増大がもたらされる、と指摘している。

それに伴って、議会においても次のとおり、その責任と機能の重要性が格段に増すと述べている。

中央集権型行政システムから、地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現

在に比べ格段に重くなる。

(中略)

知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答ようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。

(中略)

それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。

この報告は、議会の「議決機能」「監視等機能」「代表機能」に立脚した視点によって、その地方分権下におけるあり得べき姿、理念を示した最初の提言である。

② 第 1 次 勧 告

地方分権推進委員会は、平成 8 年 12 月、機関委任事務の廃止に伴い新たに国の関与を残す「法定受託事務（仮称）」を定義したうえ、整理の緊急度の高い機関委任事務の約 3 分の 2 を「自治事務（仮称）」とすることなどを柱とした「第 1 次勧告」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同勧告は、特に「地方議会の権限」についての項を設け、自治事務、法定受託事務に対する議会権限の及ぶ範囲を示すとともに、議員定数の見直しのほか議会の「活性化方策の検討の必要性」を特に指摘するなど、次のとおり述べている。

自治事務（仮称）については、議会の権限がすべて及ぶ。ただし、従前の機関委任事務制度の下で認められていた特別な場合の例外について引き続き検討する。

法定受託事務（仮称）については、検閲・検査、監査請求、調査証言請求など執行機関に対するチェック機能及び説明請求、意見陳述などの議会の権限が、原則として及ぶ。ただし、地方自治法施行令で定める一定の事務については、議会の権限の一部につき対象外とするほか、法律又はこれに基づく政令で制限を行うことを可能とする。また、地方自治法第 96 条第 2 項に定める議決事項の追加（条例による議会の議決事項の追加）については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限り、議会の権限が及ぶこととする。

(中略)。

また、地方公共団体の議会の議員定数に係る規定も、今後の地方議会の在り方の検討

とあわせて見直すものとする。

(中略)

地方分権の推進により、地方公共団体はこれまで以上にその政策形成過程への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携協力に努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。そこで、地方議会の活性化方策を検討することはもとより、地方公共団体における住民参加の機会と手段を拡大し多様化させるための支援措置として、現行の直接請求制度の見直しなどについて検討する必要がある。

③ 第 2 次 勧 告

地方分権推進委員会は、平成9年7月、機関委任事務制度の廃止に伴う事務区分と国の関与について整理するとともに、国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設、必置規制の整理合理化、国の出先機関の見直しなどについて提言した「第2次勧告」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同勧告で特筆すべきは、その柱の一つとして地方分権の推進に対応するため「地方行政体制の整備・確立」を章として取り上げていることである。その中において、特に「地方議会の活性化」の項を設けて、①議会の機能強化、②議員、議会事務局職員の研修体制、③議員定数の基準、④会議の公開等住民への情報提供などについて、その活性化方策を次のとおり提言している。

地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。

このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

1 議会の機能強化等

(1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

① 地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法96条2項）の活用を努めること。

② 国は、臨時議会の招集要件（地方自治法101条1項）、議員の議案提出要件（同法112条2項）、議員の修正動議の発議要件（同法115条の2）等の緩和を検討すること。

(2) 機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公

共同体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする。

- (3) 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

2 議会の組織・構成

- (1) 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を検討するものとする。
- (2) 国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。

3 議会の運営

- (1) 地方公共団体は、議会の公開制を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
- (2) 議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
- (3) 無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。

この第2次勧告においては、それまでの各種答申等に比べれば、議会の改革に関する内容は格段に具体化したものとなっているが、「抽象論が多く、実証性と現実性に欠ける」との指摘もある。今後、地方制度調査会や政府において、より具体的な検討がなされることを期待したい。

なお、第2次勧告後においては、平成9年9月に第3次、同年10月には第4次の勧告がまとめられたが、いずれも議会に関して言及はなされていない。

(注) これ以降の第5次勧告(平成10年)、最終報告(平成13年)において議会に関して具体的な言及はない。

第26次地方制度調査会答申(抄)

「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(平成12年10月25日)

地方議会制度のあり方

住民を幅広く代表する地方議会は、当該地方公共団体の施策を策定又は決定する議事機関としての機能及び長その他の執行機関の監視機関としての機能を有している。これらの機能は、いずれも住民自治制度を確立する上で必要不可欠なものであるが、地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、住民の代表である地方議会の果たすべき役割の重要性がこれまで以上に高まっているところである。

地方議会がその役割を十全に果たすためには、地方公共団体の長と議会とが相互にその機能を十分発揮しつつ、地方議会あるいはその構成員である議員が、自らの判断と責任において、自主的かつ自立的に活動できることとする必要があり、また、その際には、議会と地域住民との信頼関係が確立されていることが必須の前提となる。しかしながら、近年、ときとして議会と住民の意思の乖離や上記の議会の機能の形骸化が指摘される場合がある。地方公共団体における議会は、住民自治の根幹をなす機関であるという原則を再認識した上で、制度、運用の両面にわたり、その機能の充実を図っていくことが必要である。

地方議会の活性化のためには、地方議会の議員に幅広い人材を確保し、議会の調査機能や議員研修の充実を図るとともに、議会の運営に際し、その審議の透明性を高め、議会と住民との意思疎通を促進することが極めて重要である。現在も、一部の地方公共団体において、住民の傍聴等の利便を考慮して、夜間、休日に議会を開催するなどの取組が行われているところであるが、このような取組の促進に加え、さらに、公聴会制度や参考人制度の積極的活用を図る必要がある。なお、議会審議の一層の活性化を図るという観点から、学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けることも今後の検討課題とすべきである。

さらに、地方議会の審議能力を向上させる観点から、議会事務局の補佐機能のより一層の充実を図るべきである。

なお、審議を行った事項のうち、(1) 地方議会の意見書の提出先として国会を追加すること、(2) 議員の調査研究のために必要な経費の一部として、条例により政務調査費を交付することができることとするとともに透明性を強化すること、(3) 地方議会の自治組織権を拡充するため、人口段階別の常任委員会数の制限を廃止することについては、本年5月、地方自治法の一部改正(平成12年法律第89号)により制度改正がなされているところである。

(

地方分権推進会議意見(抄)

地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見
一地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして一
(平成16年5月12日)

はじめに

(略)

I 事務・事業の見直しや様々な方策による地方の自由度の拡大

(略)

II 地方公共団体の行財政運営の改革

1. 住民自治の拡充と公私協働の推進

(略)

(2) 議会の活性化

A 情報公開、情報提供の重要性

地方分権時代においては地方公共団体の自己決定権が拡大しており、また議会は代議制民主主義の下における住民の代表機関であることから、住民自治を拡充するためには、地方公共団体の議会の活性化が必要である。

現在の議会は、条例、予算等の議決機能、政策立案機能、執行機関の監視機能等を有している。従来、議決機能や監視機能の方に比重が置かれていたが、近年、議員提出による男女共同参画推進条例や非営利公益活動促進条例等のいわゆる政策的条例の制定も見られるようになってきている。今後とも、政策立案機能をより強化していくことが必要である。

議会活動においては、民意を汲み上げ、行政に反映することが重要である。このためには、議会活動に関する情報公開、情報提供を積極的に推進し、住民の議会に対する関心を高めることが必要である。

このため、議事の公開については、地方自治法により原則として公開しなければならない本会議のみならず、実質的な議論が行われている委員会の議事についても積極的に取り組むことが望ましい。また、インターネットやケーブルテレビ等を活用したリアルタイムでの公開も含め、可能な限り情報提供を行うことにより、遠隔地にいる住民にも公開したり、議場の大きさにかかわらず多数の住民に公開することを推進していくべきである。

イ 議会の自主性の拡大

地域住民の意思を的確に反映させるためには、議会の構成が、地域住民の職業構成等を

適切に反映したものとなっていることが望ましい。特に、給与所得者の割合が高い大都市通勤圏の地方公共団体では、このような住民が議員になることを容易にする配慮や、例えば、コスト面にも留意しつつ住民ニーズを踏まえて夜間・土日の議会開催についても弾力的な対応をとること等により、多様な階層を代表する議員が議会に参加することを可能とする仕組みを整備することが必要である。

議員定数については、我が国の総人口が 2006 年をピークに減少へと転じるとともに、地方も厳しい財政事情の下にあることを踏まえなければならない。他方、議会は住民の代表機関である以上、多様な住民意思の反映や議員の専門性向上のために一定規模の議員定数が必要である。これらを踏まえて、各地方公共団体の実情に応じて、議員定数の決定や議員の処遇に関する議会改革を推進することが必要である。

議員定数や報酬については、地域住民の総意により、自主的に決めるべきものである。この基本的な考え方に立って、議会に関する経費の交付税措置の在り方について、例えば包括的に算入する等、地方における議員定数や報酬の決定に影響を与えないような仕組みを検討し、見直すことが必要である。

議会の組織制度・運営の在り方について、地方で自主的に決定できるようにすべきである。このためには、地方における意識改革が必要であるとともに、臨時会の招集請求要件の緩和、一定の期間内に首長が招集しない場合における議長の招集権の容認、複数の常任委員会への所属、委員会の議案提出権の容認等、国による環境整備も必要である。

ウ 住民投票制度の論点

現行制度においては、議会を通じた間接民主制が基本であるが、直接民主主義の一種と考えられる住民投票の活用も、間接民主制の補完や住民自治の拡充の手段の一つと考えられる。

現在、個別施設の設置の可否、市町村合併等において、住民投票が行われている。このような住民投票は、住民意識の向上と民意のタイムリーな把握等、住民自治の拡充に役立つものと考えられる一方で、結論が安易な方向に流れたり、結果を覆すには再度の住民投票が必要ではないかとの問題もある。

今後、一般的な住民投票の制度的枠組み等の検討を深めるに当たっては、制度設計を国の法律で定めるか地方の条例に委ねるか、住民投票の発議における首長や議会の判断の余地をどの程度とするか、住民投票の対象事項をどうするか（限定列举とするか、除外事項の列举とするか。）、住民投票の結果に拘束力を持たせるか（法的拘束力を有するのか、諮

間的なものとするか、司法との関わりをどうするか。)、投票の成立要件をどうするか(投票率の下限、広範囲にわたる問題についての区域の設定等)、現行の直接請求制度との関係等について、意見の集約を図る必要がある。

なお、現在、市町村の合併の特例に関する法律(以下「合併特例法」という。)により規定されている、市町村合併の是非を問う住民投票の例から見ても、住民投票を実施するタイミングについては、慎重な判断が必要であり、制度設計の際に念頭に置くべきである。

(3) シティ・マネジャー制等の導入の検討

地方公共団体は、多様化・複雑化した今日の行政へのニーズに対応するためには、地方の実情や規模を踏まえ、専門的識見に基づく効率的な行財政運営を行うことが必要である。また、住民自治の拡充の観点も踏まえ、地方公共団体が組織の在り方を自主的に選択することができるよう、画一的な制度規制をできる限り緩和すべきである。例えば、小規模な地方公共団体の場合には、こうしたニーズに対応した専門的識見を有する人材の確保や、その規模に応じた効率的・戦略的な組織体制の構築に向けた選択肢の拡大が望まれる。

現行制度においても、助役等の特別職や任期付職員について、専門的識見を有する者の外部からの登用は可能であり、また平成 15 年の地方自治法改正により都道府県の局部の数に関する制限が撤廃されたため、柔軟な組織体制の構築が可能となっている。既に局部課制の廃止や組織のフラット化等を実施している地方公共団体も見られ、今後とも、地方公共団体における創意工夫を期待する。

更に踏み込んで、憲法第 93 条の「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するのか、憲法は議決機関と執行機関の分立を要請しているのか等の憲法上の論点や、予算調製権、議会への議案の提出権等、首長に属する権限についてどのように考えるか等の論点について十分考慮しなければならないが、地方議会と首長の権限関係、執行機関の在り方等についても地方が主体的に選択し、いわゆるシティ・マネジャー制等の多様な選択肢の導入を可能とすることについても検討すべきである。

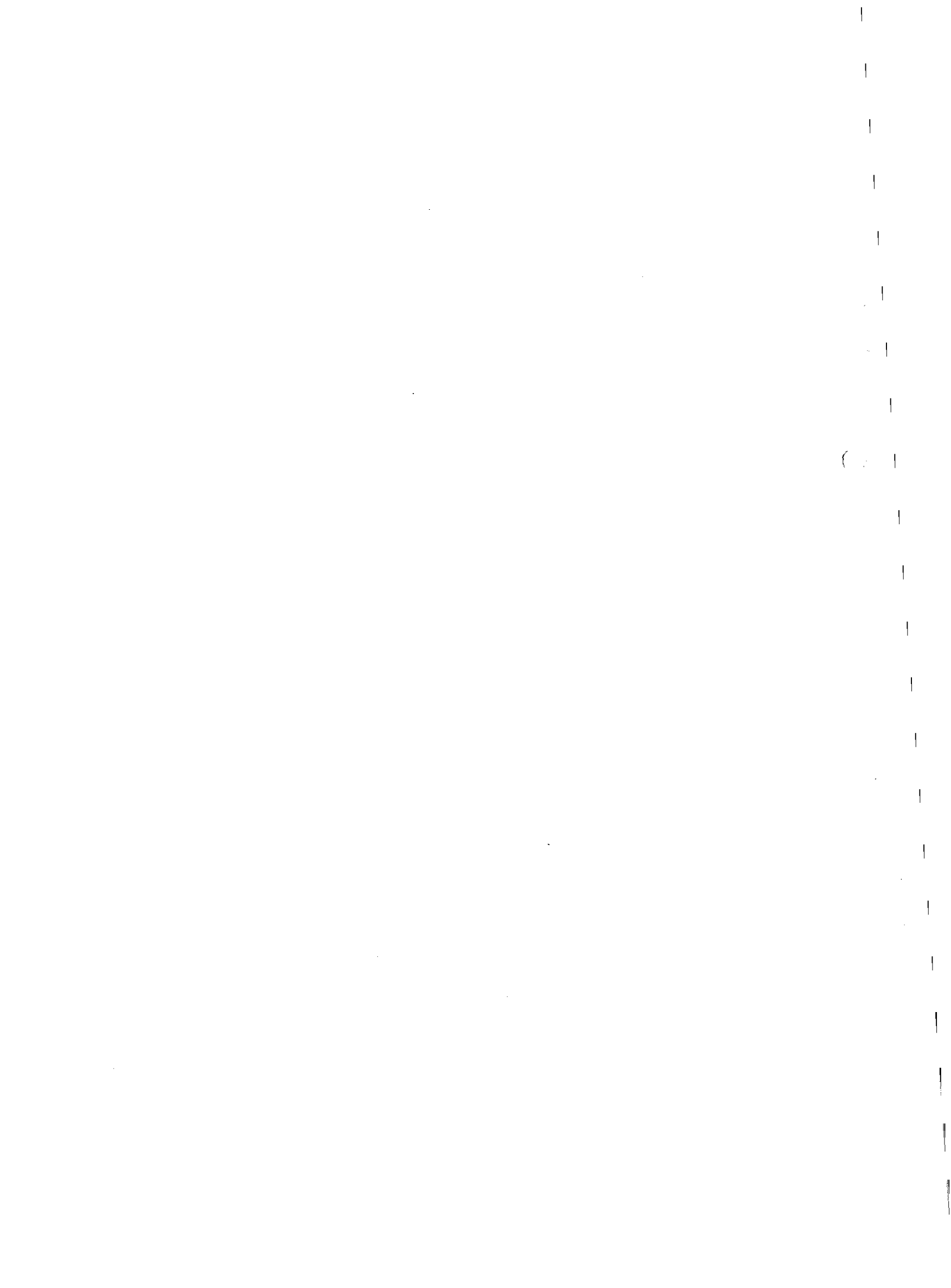
(略)

Ⅲ 地方分権改革推進のための地方行政体制整備

(略)

おわりに

(略)



(7) 地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針

地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（抄）

平成17年3月29日
総務省

第1 計画的な行政改革の推進と説明責任の確保（略）

第2 行政改革推進上の主要事項について

1～7（略）

8 地方議会

- (1) 地方分権の進展に伴い、地方議会の果たすべき役割がますます増大しており、これを踏まえた議会運営が一層強く求められている。その一方で議員の定数や報酬に対する各方面からの批判があることにも留意する必要がある。住民等に対する説明責任を果たすよう努めること。
- (2) 行政改革大綱等の進捗状況や、執行機関の行う行政評価の結果等について報告・説明を求めるなど、執行機関に対する監視機能を自ら高めていく取組を積極的に行うとともに、住民の多様な意見を把握し、集約・反映させるための取組を積極的に行うことが望ましいこと。

第3 総務省における推進方針（略）

第28次地方制度調査会答申

地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について
(平成17年12月9日)

第2 議会のあり方

1 議会に対する期待と評価

議会には、多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められており、議会の構成や運営において、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が従前にも増して必要とされている。

また、議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っているが、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められている。

地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められているほか、地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割が拡大し、また住民への説明責任を果たすことがますます重要となっていることから、執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要と考えられる。

他方、議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘もある。

その一方で、休日、夜間の議会開催やインターネットの利用などにより積極的に議会の審議の公開や広報活動を行う、あるいは住民との意思疎通を図る取組を行う、条例案等の議員提出を積極的に行うなど、新しい時代の議会に期待される機能を発揮すべく、さまざまな積極的取組を行って議会改革に取り組んでいる議会も見られる。また、議員定数、報酬についても自主的に抑制を行っている議会も多くなっている。

2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討

(1) 具体的方策の検討の観点

議会のあり方については、このような議会の現状についての住民等の声や、先進的な議会改革の取組事例を勘案しながら、先に述べた議会における利害調整機能、議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう、その見直しを検討すべき時期に来ている。

また、議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、長との関係など議会

制度の基本的事項については法律で定めることとし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる。

このほか、それぞれの議会において、改革に取り組んでいる先進的な取組を参考にしつつ、現行制度の積極的な活用や適切な運用を進めることによって、議会の一層の活性化やその果たすべき役割と現状評価の間にあるギャップの解消を図り、議会の自己改革を進めていくべきである。

(2) 具体的方策

① 幅広い層からの人材確保等

住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。

② 議会の組織

議会の組織に係る自主性・自律性の拡大等を図る見地から議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止することとし、一定の規律が必要な場合には、委員会条例に必要な規定をおくこと等で対応することとすべきである。

また、委員会の委員については、閉会中など一定の場合に委員会条例で定めるところにより、議長が指名することによって選任等ができるようにすべきである。

③ 議会の権能

ア 委員会の議案提出権

委員会審議の充実を踏まえ、現在、長又は議員に限られている議案提出権について、委員会にも認めるべきである。

イ 専門的知見の活用

議会における審議を充実し、政策形成機能の強化を図る見地から、公聴会、参考人制度の活用、議会事務局の補佐機能の充実等について、それぞれの議会における取組が期待される。

また、議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査、報告もできることとすべきである。

ウ 議会の議決事件の拡大

議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加

を図ることが考えられる。

なお、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。

④ 議会の運営

ア 住民と議会との意思疎通の充実

民意を直接聴取し、議会を活性化する手段として公聴会、参考人制度の活用が期待される。

また、休日、夜間議会の開催、ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである。

政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その使途の透明性を高めていくべきである。

このほか、会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。

イ 議会事務局の機能の充実

専門的能力を有する職員の養成・確保のための方策を検討するなど、議会事務局の補佐機能や専門性の充実を図るべきである。

⑤ 議員の位置付けと定数

議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設け位置づけの変更を行うべきであるという意見があるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をもどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。

議会の議員定数については、その上限を法定しており、これを撤廃すべきであるという意見があるが、この点については、条例定数制度の施行から日が浅く、また、市町村合併に伴う定数特例、在任特例等が平成22年3月の合併まで適用されることなどの事情があり、少なくとも当分の間は現在の制度を維持することとした上で、その後の制度のあり方について引き続き検討することとすべきである。

⑥ 長と議会の関係

ア 専決処分のあり方

専決処分は議会の権限に属する事項を長がやむを得ない場合に代わって行う制度であることにかんがみ、その運用に当たって制度の趣旨を逸脱することがないような手当がなされるべきである。

このため、「議会を招集する暇がないと認めるとき」の要件を見直し、制度本来

の趣旨に即した要件の明確化を図るべきである。その際、必要に応じて委任専決についても検討すべきである。

イ 議会の招集のあり方

議会の招集のあり方については、議会側が必要と認めるときに臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を提案しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、招集請求があるときには、長は一定期間内に招集しなければならないものとすべきである。

また、議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである。

⑦ 小規模自治体における議会制度のあり方

民意の適切な反映、効率的な議会運営等の観点から、少なくとも小規模な自治体については、現行の会期制度を廃し、週1回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できるようにすることを、今後検討すべきである。

第29次地方制度調査会答申

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申
(平成21年6月16日)

第3 議会制度のあり方

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。

分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、以下のような方向での見直しを行うことが適当である。

1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

住民自治に根差した地方行政を実現するとともに、その適正な運営を確保するため、以下のような所要の見直しを行うべきである。

(1) 議決事件

① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決

契約の締結及び財産の取得又は処分については、本来、執行機関限りで処理するという考え方もあるが、現行制度においては、地方公共団体の財政運営に与える影響等にかんがみ、政令で定める基準に従い条例で定めるものについては、議会の議決を要するものとされている。

議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきである。

② 議決事件の追加

議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。

各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取組が行われて

おり、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。

また、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、第28次地方制度調査会においても答申されたとおり、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討していく必要がある。

(2) 議会の監視機能

① 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大

長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人は、現行制度においては、当該地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人等とされている。

この点については、現在、監査委員の監査が資本金等の4分の1以上を出資している法人等にまで及んでいることなどを踏まえ、議会の監視機能を高めるという観点から、長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人についても、当該地方公共団体が資本金等の4分の1以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものにまで拡大することとすべきである。

② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄

住民訴訟のうち、地方自治法第242条の2第1項第4号に基づくいわゆる4号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。

近年、議会が、4号訴訟の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつか見られるようになっている。

4号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。

③ 議会における決算の認定

地方公共団体の決算は、毎会計年度、議会の認定に付さなければならないこととされているが、仮に議会が決算を認定しない場合には、まずは、議会が、その審議等を通じ、長の予算執行や政策遂行上の問題点等決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである。

また、長は、議会から指摘された問題点等に関しては、決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、決算が認定されなかった場合に

は、住民に対してもその善後策等を説明するよう努めるべきである。

④ 議会の実地検査権等の監視機能

議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。

このような見地から、議会は執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところであるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。

現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権 27 を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるのか等の課題があるとの意見もあったところである。このようなことから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。

また、議会の少数者による調査権等の行使を認めるべきであるとの意見があったが、この点については、議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意思をどのように汲み上げ実現していくか、それぞれの議会で様々な運用を工夫していくことが適当である。

(3) 議会活動の透明性と議会事務局等

① 議会活動の透明性

制度的な面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくためには、議会が、住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。

そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。

議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。

② 議会事務局等

地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。

2 議会制度の自由度の拡大

議会制度のあり方については、できる限り選択の余地を認める方向で見直しを行う

ことも、議会の機能の充実・強化に資するものであることから、以下の点について検討を行った。

(1) 議員定数等

議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。この場合において、各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。

なお、議会の議事定足数について緩和又は撤廃すべきであるとの意見があったが、一方で、議会は本来できるだけ多くの議員が出席して十分な議論がなされることが期待されるとの意見もあり、この点については、引き続き議論を重ねていくことが必要である。

(2) 議会の招集と会期

現行制度において、議会は、定例会と臨時会に分けられ、定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集し、臨時会は、必要がある場合において、その事件に限りこれを招集することとされている。現在は、一年間に数回、一定の会期を定めて定例会を開催するとともに、その会期以外においては、必要に応じて、臨時会を開催するという形の議会運営が一般的となっている。

議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる。

例えば、諸外国の地方議会においては、毎週定期的に会議を開催するなどの運営も行われている。このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとするほか、住民にとっても傍聴の機会が拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる。我が国においても、特に、基礎自治体の議会においては、このような柔軟な議会運営を可能とする要請は高いものと考えられる。

今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。

このような方策を活用することを通じて、議会における議員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。

議会の招集権については、長のみではなく議長にも付与すべきとの意見もあったが、この点については、平成18年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討していくべきである。

3 議会の議員に求められる役割等

議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。

議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる。

(1) 議員の役割等

議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。個別の利益の実現を図るため、行政に不当に介入し、その公正な執行を歪めるような議員の活動が見られるとすれば、住民の地方議会及び議員に対する信頼を著しく損なうものであって、このような活動を厳に慎むべきことはいうまでもない。

なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。

(2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うこと

についての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

(3) 議員の位置付け

議員の活動は、議会における審議・討論にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等、広範にわたることから、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見がある。

この点については、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。

(10)「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

総務省 地方行財政検討会議

「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

(平成 22 年 6 月 22 日)

1. はじめに
2. 地方公共団体の基本構造のあり方
3. 長と議会の関係の見直しの考え方
 - (1) 現行制度の課題
 - (2) 見直しの考え方
4. 議会のあり方を見直しの考え方
 - (1) 議会に期待される機能とその現状
 - (2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方
 - (3) 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成
 - (4) 議会の議員の選挙制度のあり方
 - (5) 議会運営
 - (6) 議員の位置付け
5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方
 - (1) 監査制度と財務会計制度をめぐる状況
 - (2) 監査制度の見直しの考え方
 - ① 現行制度の課題
 - ② 見直しの考え方 ～廃止を含め、ゼロベースで～
 - (3) 財務会計制度の見直しの考え方

1. はじめに

- 日本国憲法は「地方自治」について規定する第8章を設け、第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」こととしている。昭和22年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権一括法を除けば、制定当初の大枠がほぼ維持されてきた。

- 今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになっている。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。

一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざるを得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。

- このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすることである。この2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。

具体的には、前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。

また、後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。

- 地方自治法制定から60年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる昭和の大合併、平成の合併を経て、地方自治法制定時に1万を超えた数が平成21年度末には1727となった。旧5大市か

らスタートした政令指定都市は19市が指定されている。また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針である。このように規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。

- また、都道府県間、市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。

他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。

これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。

- 地方行財政検討会議は、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を進めている。

これまでのところ、会議では、地方公共団体の基本構造、議会のあり方、監査制度及び財務会計制度などについて重点的に検討しており、本報告は、これらの論点について、今後、さらに具体的な検討を深めていくために、現時点における基本的な考え方を取りまとめるものである。

なお、その他の論点については、引き続き会議で取り上げ、検討することとする。

2. 地方公共団体の基本構造のあり方

（地方公共団体の基本構造と憲法）

- 日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている（第93条）。これは、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二代表制を採用していると考えられている。

- これを受けて、地方自治法では、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を定めている。住民の直接選挙によって選出された長と議会は、健全な緊張関係を構築しつつ、各々の役割を的確に果たしていくことが期待されている。

（地方公共団体の基本構造の決定方式）

- 地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるための仕組みであり、住民自治の基本ルールを定めるものにほかならない。このような地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、日本国憲法第92条に基づいて法律で定められるべきである。
- 他方、現行の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものか、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。
この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。
- 憲法第93条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得る。地方自治法の抜本見直しにおいては、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。

3. 長と議会の関係の見直しの考え方

（1）現行制度の課題

（現行制度の独自性）

- 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用している。
 - ・ 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。
 - ・ 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。
 - ・ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。
- この制度は、長、議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、

連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様となっており、我が国の制度は独自性が強いと考えられる。

(議会が果たすべき機能の観点からの課題)

- 一律に二代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から60年以上を経て、長と議会の間に相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。
- このような長と議会の関係は、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。
 - ・ 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視が機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。
 - ・ 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。
 - ・ 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

(長と議会が対立した場合の課題)

- 現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されるから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。
- 長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないよう、現行制度は、(ア)議会の不信任議決と長による議会の解散、(イ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ウ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意している。
- しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また議会が解散権行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(イ)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、解決手段として適切に行使されていないのではないかという問題も指摘できる。

(2) 見直しの考え方

(現行の基本構造の見直し)

- (1) で述べたような諸課題を踏まえ、憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。
 - (a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方
 - (b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方
- 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。

すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方である。
- 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととすることも考えられる。
- また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長、地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。

一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のための権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。
- 他方、長と議会が執行機関、議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張感を持った関係に再構築するという観点に立てば(b)の方向も検討されるべきである。

すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。

この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするということも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は、自

ずから議会側が有することになると考えられる。

(地方公共団体による基本構造の選択可能性)

- 地方自治法が定める基本構造について上記のように(a)又は(b)の方向で検討し、現行制度とは異なる選択肢を取ることが可能とされた場合においては、地方自治法においてそれぞれを選択肢として提示し、その中で選択できることとすることや、基本となる類型を法定した上で、地方公共団体の判断により、これと異なる選択を可能にすることが考えられ、あわせて、検討を進めていく。

また、地方自治法が選択肢を提示する場合、すべての地方公共団体を想定するのか、あるいは、これを選択する地方公共団体として想定するのは都道府県か市町村か、また、規模の大きな地方公共団体か、小さな地方公共団体かといった論点があることについても留意する必要がある。

4. 議会のあり方の見直しの考え方

(1) 議会に期待される機能とその現状

- 議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが期待されている。

- しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。

また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。

(2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

- 議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

- 例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれることがないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある。

なお、地方自治法は、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることを許容しているが、実際には、町村制時代を含め、過去に2例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。

（３）「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

- 議会は、多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」であるべきことが期待されるが、現実の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成となっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにすることが必要であり、そのための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫を進めることが考えられ、今後、具体的な方策について検討を進める。

（４）議会の議員の選挙制度のあり方

- 現行の議会の議員の選挙制度は、公職選挙法によって、次のとおり定められている。
 - ・ 都道府県議会議員の選挙区は郡市の区域（政令指定都市では行政区の区域）による。
 - ・ 政令指定都市の議会議員の選挙区は行政区の区域による。
 - ・ その他の市町村の議会議員は、原則として市町村の区域において選挙され、特に必要があるときは選挙区を設けることができる。
- 特に、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によるとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、今後検討を進める。
- また、都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点につい

ても併せて検討を行う。

(5) 議会運営

- 議会の審議については、一般的に形骸化しているという指摘があり、一部の議会で議会基本条例の制定など議会の活性化に取り組んでいるものの、全体としては依然十分なものとは言えないという指摘がある。
- 諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に、地域住民が自由に出席し、地方公共団体の施策について議員に直接質問することができる機会が設けられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加するなど、各国において、様々な取組みが見られる。
- 我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘があり、今後検討を進める。
- 議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いが、条例や会議規則に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行う。

(6) 議員の位置付け

- 議員の位置付けについては、その明確化を図る必要があるという考え方に立って、平成 20 年に議員提案によって地方自治法が改正され、①議会活動の範囲を明確化するため、議会が、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとする、②議員の報酬に関する規定を他の行政委員会の委員等の報酬に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を「議員報酬」に改めることとされた。
- これに加えて、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているかを含め、今後、議論を行う。

5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方

(1) 監査制度と財務会計制度をめぐる状況

(地方公共団体の行政運営の適正の確保のための諸制度)

- 地方公共団体の適正な行政運営を確保するためには、長をはじめとする執行機関がそれぞれの判断と責任で行政運営に当たるとともに、議会が執行機関に対する監視機能を適切に行使しなければならない。
- これに加えて、地方自治法は、公正で、合理的かつ効率的な事務処理を確保するために、以下のような監査制度を設けている。
 - ・ 全ての地方公共団体に長と独立した執行機関として監査委員の設置が義務付けられ、監査委員は例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査等を行うものとされている。
 - ・ 一定の資格等を有する外部の専門家（外部監査人）による外部監査制度が設けられている。
- また、監査委員は、いわゆる地方公共団体財政健全化法に基づき、健全化判断比率の対象となる財政指標を審査事項としており、この財政指標のいずれかが早期健全化基準を超えた場合、個別外部監査の実施が義務付けられている。
- 一方、地方自治法は、地方公共団体の財務に関し、予算・決算、収入・支出、契約、現金及び有価証券、時効、財産について基本的なルールを定め、並びに住民監査請求及び住民訴訟等の制度を設けている。

これは、地方公共団体の自主的な財政運営に関わる財務の事務に関して、民主的統制を保障するとともに、税を原資とする地方公共団体の財政運営についてはその財務の事務に関し特に適正かつ明確な処理を確保する要請があるためである。すなわち、財政民主主義の観点から、地方公共団体の予算に関しては議会による統制が確保される必要があり、その前提として、予算・決算制度は明確で分かり易いものであること、住民に対して財政状況等の説明責任を十分に果たすものであることを求めている。また、財務の事務のうち会計事務の適正な執行を確保するための内部牽制の仕組みとして、長の補助機関でありながら職務上独立した会計管理者を設けている。

なお、国と地方公共団体の財政運営はともに税を原資とするものであり、公金の適正執行に対する要請は共通であること、また、国と地方公共団体の財政運営は相互に密接な関係にあることから、地方公共団体の財務会計制度は、国の制度と基本的に共通のものとなっている。

(監査制度と財務会計制度をめぐる状況)

- 一昨年以来、広範囲の地方公共団体において国庫補助事業に係る不適正な経理処理が行われていたことが会計検査院の検査によって判明している。これを契機として、多くの地方公共団体で全庁的な調査を行った結果、不適正な経理処理が広がっている事実が明らかになった。

一部の地方公共団体においては、不適正な決算が調製され、監査委員の審

査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。

これらを踏まえると、監査委員制度、外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度が有効に機能しているのか疑問も多い。

- 不適正な経理処理の背景には、予算単年度主義、予算執行の硬直性、国庫補助事業の仕組み等、現行の財務会計制度がそもそも不正に陥りやすい仕組みになっていることがあるのではないかという指摘がある。
- 地方公共団体の財政状況は極めて厳しい。地方公共団体が自らの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に公開した上で、住民の理解を得て財政運営を行う要請は従来にも増して高まっている。このような観点からも、地方自治法が定める予算・決算制度が、住民に対する財政状況等の説明責任の観点から、さらに、民主的統制の観点から十分なものであるかどうか検討することが必要である。

(2) 監査制度の見直しの考え方

① 現行制度の課題

(監査が果たすべき機能の観点からの課題)

- 地方公共団体においては、議会が執行機関に対する監視機能を有しており、また、行政評価をはじめとして、執行機関が自ら行政運営の適正を確保するための仕組みを有しているほか、監査委員と外部監査人による監査制度が設けられている。
- 政府部門における監査は、その機能に着目すると、一般に、①法令等のルールへの適合性を検証する合规性監査、②経済性、効率性、有効性等を検証する業績監査、に整理することができる。合规性監査には財務関係書類、決算の正確性を検証する監査も含まれる。
- このような監査の機能を前提とすると、監査委員と外部監査人による現行の監査制度については、次のような課題を指摘することができる。
 - ・ 監査委員による監査については、例月出納検査が現金出納を対象として、決算審査が決算を対象として、ともに合规性監査として行われる。また、財務監査が財務に関する事務処理全般を対象として、行政監査が地方公共団体の事務処理全般を対象として行われるが、その観点は合规性監査から業績監査まで及ぶものとされている。監査委員の法的責任については、例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査のいずれについても、その職務権限が適切に行使されなかった場合に直ちに監査委員が損害賠償責任等の責任を問われることとはされていない。
 - ・ 外部監査人による監査については、包括外部監査は包括外部監査人自身の判断によって特定のテーマを設定して行われるが、監査委員による財務

監査と同様、財務に関する事務処理全般を対象とし、その観点も同じく合規性監査から業績監査まで及んでいる。包括外部監査契約を適正に履行しなかった場合の包括外部監査人の責任は、地方公共団体に対する契約責任が基本である。

- 以上のように、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない。
- なお、株式会社においては、会社法上、取締役の職務執行全般の合規性・業績の監督を取締役相互又は取締役会が、このうち合規性の監査を監査役が、さらに財務諸表の正確性・企業会計原則準拠性の監査を外部機関である会計監査人（監査法人・公認会計士）が担っている。すなわち、監査主体によってその役割、監査の対象及び観点が明確に区分されている。また、監査主体に任務懈怠があり、これによって会社に損害を与えた場合には、会社に対して損害賠償責任を負い（会社法第 423 条等）、悪意・重過失等によって損害を与えた第三者にも損害賠償責任を負うこととされている（同法第 429 条）。

（監査委員制度の課題 ～独立性・専門性に限界～）

- 監査委員には識見委員として当該団体の職員OBが就任することも多い。監査委員の事務を補助する職員として任じられている者は、当該地方公共団体の職員として採用され、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場の職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る。

このような現状を見ると、現行の監査委員制度では、例えば、財務に関する事務処理の組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できないのではないかという批判がある。

- 加えて、監査の専門性という観点からは、監査委員、監査委員の事務を補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘がある。近年では、弁護士、公認会計士等を監査委員として選任する地方公共団体もあるが、監査主体を組織全体としてみたときには、やはりこのような指摘を払拭することはできない。

（外部監査制度の課題 ～専門性・組織性に限界～）

- 外部監査制度は、地方公共団体が、弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等、外部の専門家（外部監査人）と契約を締結して監査を受ける制度である。

これらの弁護士、公認会計士、税理士等の専門的知識を活用できる分野においては、地方公共団体の監査においても外部監査人として機能を発揮できる。しかしながら、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとは言い難い。

- また、外部監査制度は、個人である外部監査人が地方公共団体と契約を締結して、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、そもそも組織として十分な監査を行う制度にはなっていない。そのため、組織的・慣習的な不正行為の指摘も視野に入れて、監査の対象を拡大することについては、基本的な制度設計の観点から、限界があると考えられる。

(監査を担う人材の課題)

- 監査を担う人材という面からは、本来、地方公共団体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されてこなかった。これまで地方公共団体の監査に全く携わったことがなかった者が、長の任命によって監査を担い、又は監査の事務を補助することになり、実務経験の中で知見を蓄えようとしているのが現実である。個々の地方公共団体がこのような人材を独自に育成し、確保することも考えられるが、人材育成の手法、処遇の面等で限界があるのも事実である。

(監査の基準についての課題)

- 監査委員制度、外部監査制度を問わず、現行の地方公共団体の監査では、監査の観点は合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのかが明確でない。監査の手法は地方公共団体によって、あるいは監査の主体によってまちまちである。一部の地方公共団体では「監査基準」が作成されているが、法的位置づけがあるわけではなく、また、これらの内容が監査基準として十分なものであるか疑問がある、という指摘がある。

② 見直しの考え方 ～ 廃止を含め、ゼロベースで～

(基本的な考え方)

- 以上の諸課題は、現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度、外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すこととし、次の考え方に沿って制度を再構築するべきである。

なお、再構築に当たっては、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方公共団体の行政運営の効率性にも配慮した監査の実施の両立が図られるような制度を検討していく必要がある。

- ・ 地方公共団体の適正な行政運営の確保は、まずは、執行機関が自らの判断と責任において行うこととし、議会が執行機関に対して監視機能を適切に行使することを引き続き基本とすべきである。
- ・ その上で、公正で、合理的かつ効率的な地方公共団体の事務処理を確保するための地方公共団体の監査機能を適切に発揮する観点からは、地方公共団体の内部の主体が担う監査と、地方公共団体の外部の主体が担う監査を設けることとすべきである。そして、それぞれの監査主体が担う監査の

対象及び観点は制度上も明確に区分される必要がある。

(内部の監査のあり方と内部統制システム)

- このうち、地方公共団体の内部の主体が担う監査のあり方については、現行の監査委員制度のように、地方公共団体の内部であっても監査対象からの一定の独立性が確保されてこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長から独立した執行機関の責任において監査を行う手法が望ましいという考え方がある。

逆に、株式会社の監査役取締役会への出席義務、必要な場合に意見を陳述する義務があるように、むしろ地方公共団体の内部にあっても実効ある監査が確保できるという立場から、長の補助機関が監査主体となり監査を行う手法を採用すべきであるという考え方もあり得る。

- また、議員のうちから監査委員の一部を選任する現行制度は、議会による執行機関に対する監視機能の一部という側面もある。地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計するべきであるという意見、また、現行の制度に意義があるとする意見もあり、今後、検討を進める。
- 一方、株式会社においては、会社法及び金融商品取引法に基づき、法令等の遵守、財務報告の信頼性等を目的として内部統制の仕組みが存在しており、金融商品取引法はこの仕組みそのものを会計監査人（同法上は「監査人」）の監査の対象としている。このような内部統制システムは、監査役又は会計監査人による監査とは別に構築されるものであり、監査を有効に機能させる前提でもある。つまり、取締役の職務の執行の法令適合性、会社の業務の適正、財務計算に関する書類の適正等の確保は、監査役又は会計監査人による監査と、内部統制の構築が相まって達成され则认为られる。
地方公共団体においても同様に、事務の処理の適正の確保は、監査のみではなく、執行機関の内部に、執行機関の事務の処理の適正の確保のための体制を構築し、これと相まって達成するべきであるという考え方もある。

- これらの考え方を踏まえて、地方公共団体の内部の主体が担う監査の制度設計及び地方公共団体の内部統制システムのあり方について今後具体的な検討を進める。

この場合、長の支出命令の適法性等を確認する権限を有する会計管理者、予算調製を担当する部局、行政評価を担当する部局等との関係も整理が必要であろう。

(外部の監査のあり方)

- 内部の監査には独立性の限界があり、これに期待できない機能については、地方公共団体の外部の主体による監査が不可欠である。
- 例えば、住民に対する財政状況等の説明責任は、議会による統制が機能す

るための最低限の前提であることを踏まえれば、決算やその前提となる財務に関する事務処理については、地方公共団体の外部の主体が担う監査によってその正確性、合規性を担保すべきという考え方がある。

また、不適正な経理処理は地方公共団体の内部統制システムや内部の監査によって是正されるべきであるが、個人的・偶発的な不正行為にとどまらない組織的・慣習的な不正行為の指摘、また、内部統制システムそのものの適切な構築の担保については、外部の主体による監査が担うべきであるという考え方がある。

- 地方公共団体の外部の主体が担う監査には、監査対象からの独立性が求められることから、外部の監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しないような体制、つまり、組織的な外部監査体制の構築が求められる。

この外部監査組織には、監査に関する専門的な知識を有し、かつ、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識も備えた人材が不可欠の要素である。

- このような要請に対応する方策としては、例えば、イギリスの監査委員会（Audit Commission）のように地方公共団体から独立した機関や、複数の地方公共団体が共同で設立した機関を設けて、こうした機関が監査にかかわっていくことが考えられるが、具体的な制度設計を今後検討する。

（監査を担う人材の確保）

- 地方公共団体の監査機能を適切に発揮するためには、監査主体のあり方とともに、監査を担う人材の確保が重要な課題である。地方公共団体の外部の監査を担う主体は、監査証拠を収集し、監査調書を体系的に作成した上で、意見を表明するための合理的な基礎を形成するという組織的な監査手法等に関する専門的な知識、及び行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提となるのである。

- そのような人材を確保するための資格制度のほか、地方公共団体から独立した機関、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討する必要がある。また、専門性の要請は、地方公共団体の内部の監査を担う主体、また、これを補助する職員に対しても同様であり、あわせて検討する。

（監査の基準）

- 地方公共団体の外部の主体が担う監査であればもちろんのこと、内部の主体が担う監査についても、監査には一定の客観性が求められるべきであり、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定し、公表すべきとの指摘があり、この点についても検討を進める。

（３）財務会計制度の見直しの考え方

- 地方自治法が定める予算・決算制度は、財政の民主的統制の観点から、予算の単年度主義を採用して年度を超える支出に一定の制約を課し、また、予算に款項の区分を設けてこれを超えた予算の流用を制限している。そのため、明確、かつ客観的な財務処理を確保する観点から、単式簿記、現金主義による財務会計制度が組み立てられている。
- しかしながら、過度に予算単年度主義にこだわった予算の執行に関する規定が地方公共団体に予算の無理な執行を強いているのではないかと、また、国庫補助事業については、補助対象経費が不明確である、国庫補助金の交付決定以降でなければ執行ができないため短期間に無理に事業を実施し、予算執行することになりがちである、という指摘があり、不適正な経理処理を誘発したり、効率的かつ効果的な行政執行を阻害する一因となっているのではないかとという指摘もある。
- このほか、年度開始前の入札手続きや年度末の完了確認等、会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、地方公共団体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。
- 現金主義を基本とする予算・決算制度については、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという問題意識から、発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという指摘がある。
- 発生主義に立った財務会計制度への移行については、以下のような意見がある。
 - ・ 説明責任をより一層果たす観点からは財務4表が不可欠であるとして積極的に考える意見。
 - ・ 道路など売却できない行政財産の評価の問題など、発生主義の意義やその位置付けについて慎重に議論すべき、住民にわかりやすく将来負担を示すことができれば必ずしも貸借対照表である必要はないのではないかという意見。
- 総務省から発生主義の考え方を取り入れた財務書類の作成要領が示され、多くの地方公共団体で取組みが進められ、例えば、各団体のホームページで財政事情を見られるようになっているが、地域の住民の判断と責任を求めるに当たって、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について、議論を深める。
- 財務会計制度の見直しについては、引き続き、あるべき制度の理念と地方公共団体における適正かつ効率的な事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討を進めていくこととする。

地域主権戦略会議

地域主権戦略大綱（抄）

〔平成22年6月22日
閣議決定〕

第8 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

地域主権改革が目に見える形で具体的に進められるためには、住民に身近な市町村の行財政基盤を整備することが必要である。平成11年以来推進されてきた全国的な市町村合併については、相当程度進展したことから、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえ、市町村の合併の特例等に関する法律の改正によって本年3月末までで一区切りとされた。

今後は、市町村合併のほか、広域連携の手法等を充実させ、多様な選択肢から最も適した仕組みを市町村自ら選択することによって行財政基盤を強化することが求められる。このような見地に立って、行政機関等の共同設置を可能にすることを含め、地方公共団体の組織及び運営の自由度を拡大するため、地方自治法の一部を改正する法律案が第174回国会に提出された。

こうした取組の上に立って、地域主権改革を更に進めるため、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）について総務省の地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出する。

なお、現時点における地方自治法の抜本見直しに関する基本的な考え方は、次のとおりである。

1 地方公共団体の基本構造

日本国憲法第93条は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている。この規定は、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二代表制を採用していると考えられており、これを受けて、地方自治法では、地方公共団体の種類や規模にかかわらず、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を一律に定めている。

現行制度は長と議会の間には均衡と抑制の取れた関係を保つ仕組みとして機能し、定着してきたが、地域主権改革の理念に照らし、法律で定める基本的な枠組みの中で選択肢を用意し、地域住民が自らの判断と責任によって地方公共団体の基本構造を選択する仕組みについて検討を進める。

地方公共団体の基本構造について、憲法がどのような組織形態を許容しているかについては様々な解釈があり得るが、伝統的な解釈に沿った二代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。

2 議会制度

議会は、団体意思の決定機関、執行機関を監視する機関としての役割を有しており、これらの役割を十分に発揮していくことが期待されている。住民ニーズが多様化する中で、議会はこれを地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させていかなければならない。しかしながら、議会の現状を見ると、政策議論や監視が十分でない、「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていない、また、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない、という指摘がある。こうしたことから、以下の事項を始め、議会の在り方について今後広く検討する。

- ・ 幅広い住民が議員活動を行えるようにするための環境整備
- ・ 議員同士、議員と住民の議論等により議会審議を充実させる方策
- ・ 議会・議員の果たすべき役割
- ・ 議会が長と対立した場合の解決方策を含めた、長と議会の関係

また、都道府県議会議員の選挙区の在り方、地方選挙を政策本位の選挙制度に変更すべきかどうかとの論点等について検討する。

3 監査制度

地方公共団体が住民の信頼を得ながらその役割を果たしていくためには、財務を始めとする事務の処理の適正を確保することが必要不可欠である。昨今、地方公共団体において不適正な経理の状況が明らかになっており、その要因の一つとして、監査制度が有効に機能しているのかが問われている。こうした点を踏まえ、現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、抜本的に再構築することとし、例えば、以下の事項について検討を進める。

- ・ 監査制度を内部の監査と外部の監査に再構築し、対象及び観点を制度上明確に区分する。
- ・ 内部の監査については、議会の監視機能との役割分担を踏まえた組織形態の在り方、執行機関における内部統制システムの構築等について具体的な制度設計を検討する。
- ・ 外部の監査については、監査対象からの独立性を確保した、組織的な外部監査体制の構築について具体的な制度設計を検討する。
- ・ 監査の客観性・実効性確保のため、専門的な知識を有する人材の確保の方策、監査基準の設定について検討する。

4 財務会計制度

現行の予算・決算制度を始めとする財務会計制度は、財政の民主的統制を保障する役割、財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開する役割を担っている。

しかしながら、現行の予算単年度主義や国庫補助制度が地方公共団体の予算執行の

現状にそぐわず、不適正な経理を誘発する一因となっているのではないかという指摘がある。また、地方の財政事情の的確な公開のためには、地方公共団体全体の決算情報のより充実した提供も重要な課題である。さらに、ストック情報を含めた財務状況の透明性の確保のため、発生主義の考え方を取り入れた予算・決算制度の在り方を検討すべきとの指摘がある。これらの点を踏まえ、地方自治法の財務規定の在り方について、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ検討を進める。

C

(12)「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」

総務省 地方行財政検討会議

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」
（平成23年1月26日）

はじめに

1. 基本的な考え方
2. 地方公共団体の基本構造のあり方
 - （1）現行制度の課題
 - （2）地方公共団体の基本構造のあり方の見直し
3. 長と議会の関係のあり方
 - （1）現行制度の課題
 - （2）長と議会の関係のあり方の見直し
4. 住民自治制度の拡充
 - （1）議会のあり方の見直し
 - （2）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実
5. 国と地方の係争処理のあり方
 - （1）現行制度の課題
 - （2）国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設
6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方
7. 広域連携のあり方
8. 監査制度・財務会計制度の見直し
 - （1）監査制度・財務会計制度をめぐる状況
 - （2）監査制度の見直し
 - （3）財務会計制度の見直し

はじめに

総務省においては、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、平成22年1月から地方行財政検討会議（議長：総務大臣）を開催し、地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を進めてきた。同会議は、総務省の政務三役のほか、地方公共団体の長、議長並びに地方自治及び地方自治に関連する分野における学識経験者によって構成されており、さらに、学識経験者の構成員と専門委員によって構成される2つの分科会（第一分科会主査：西尾 勝 東京大学名誉教授、第二分科会主査：碓井 光明 明治大学教授）を開催して専門的見地から検討を行ってきた。

これらの検討を踏まえ、総務省は平成22年6月22日に「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめ、この内容は同日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」に盛り込まれた。同会議は、その後も両分科会における検討を含め精力的に審議を重ねられ、具体的な検討を深めてきた。

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」は、このような経過を経て行われてきた平成22年中の同会議における検討を踏まえ、現時点における地方自治法の抜本改正についての考え方を取りまとめたものである。

総務省は、速やかに制度化を図ることが必要であると考えられる事項については、地方自治法改正案として第177回通常国会に提出すること等によってその実現を図ることとし、また、引き続き検討が必要であると考えられる事項については、地方行財政検討会議においてさらなる検討を進めるものとする。

1. 基本的な考え方

○ 日本国憲法は「地方自治」について規定する第8章を設け、第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」こととしている。昭和22年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。地方自治法は、その制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による地方自治法の改正を除けば、制定当初の大枠がほぼ維持されてきた。

○ 今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになっている。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。

一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざるを得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。

- このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすることである。この2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。

具体的には、前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。

また、後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。

- 地方自治法制定から60年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる「昭和の大合併」や「平成の合併」を経て、地方自治法制定時に1万を超えた数が平成21年度末には1,727となった。旧五大市からスタートした指定都市は19市が指定されている。また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、都道府県から市町村への行政分野横断的な権限移譲が進められている。このように規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。

- また、都道府県間・市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。「平成の合併」が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があり、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。

他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでおり、平成22年12月28日に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定された。この閣議決定には、国の出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的実施体制の枠組みづくりのため、所要の法整備を行う方針が盛り込まれている。

これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要である。

2. 地方公共団体の基本構造のあり方

(1) 現行制度の課題

(地方公共団体の基本構造と憲法)

- 日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている（第93条）。これは、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられている。
- これを受けて、地方自治法では、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を定めている。住民の直接選挙によって選出された長と議会は、健全な緊張関係を構築しつつ、各々の役割を的確に果たしていくことが期待されている。

(地方公共団体の基本構造の決定方式)

- 地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるための仕組みであり、住民自治の基本ルールを定めるものにほかならない。このような地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについての基本的事項は、日本国憲法第92条に基づいて法律で定められるべきである。
- 他方、現行の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものか、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。
この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。
- 日本国憲法第93条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得る。地方自治法の抜本見直しにおいては、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。

(現行制度の独自性)

- 現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用している。
 - ・ 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。

- ・ 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。
- ・ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。

- しかしながら、この制度は、長と議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様となっており、我が国の制度は独自性が強いと考えられる。

（議会が果たすべき機能の観点からの課題）

- 一律に二代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から60年以上を経て、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。
- このような長と議会の関係は、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。
 - ・ 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視は機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。
 - ・ 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。
 - ・ 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

（長と議会が対立した場合の課題）

- 現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されることから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは想定され、長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないように、現行制度は、(ア)議会の不信任議決と長による議会の解散、(イ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ウ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意している。
- しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また、議会が解散権行使を恐れ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(イ)及び(ウ)についても、長が議会との対立を表面化させることを恐れるため、解決手段として適切に行使されていないの

ではないかという問題も指摘できる。

(2) 現行の地方公共団体の基本構造の見直し

(現行の地方公共団体の基本構造の見直しの方向性)

- (1) で述べたような諸課題を踏まえ、日本国憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の地方公共団体の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられる。
 - (a) 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方
 - (b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二代表制の仕組みとするあり方
- 構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。

すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方である。
- 現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととすることも考えられる。
- また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長又は地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては、議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。

一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。
- 他方、長と議会が執行機関と議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張感を持った関係に再構築するという観点に立てば、(b)の方向も検討されるべきである。

すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。

この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にすることとも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の

管理権、議会の予算執行権等は、自ずから議会側が有することになると考えられる。

(地方公共団体による基本構造の選択肢のモデル)

- 地方公共団体の判断で現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば、次のものが考えられる（別紙1）。

- ① 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方（融合型）
 - ・ 「議員内閣モデル」（例えばイギリスの「公選首長と内閣制度」のようなもの）
 - ・ 「特別職の兼職許容モデル」（議員から副知事・副市町村長を選任するもの）
- ② 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二代表制の仕組みとするあり方（分離型）
 - ・ 「純粋分離型モデル」（議会と長を分離する純粋な二代表制とするもの）
- ③ ①②いずれでもないもの
 - ・ 「自治体経営会議モデル」（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）
 - ・ 「多人数議会と副議決機関モデル」（多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの）

(今後の検討の方向性)

- これらの選択肢の具体的なモデルについては、日本国憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法（立法形式・提案権者・条例制定方法）、特に、通常の条例と異なる「基本条例」（「自治憲章」）という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく。

3. 長と議会の関係のあり方

(1) 現行制度の課題

- 長と議会を住民が直接選挙する二代表制においては、長は執行機関としての、また、議会は議事機関としての役割をそれぞれが適切に果たしていくことが求められる。地方公共団体の運営は、長と議会が相互に牽制し、均衡と調和の上に立って行われなければならない。
- 長と議会の関係のあり方については、これまで不断に議論が行われてきたところであるが、制度に内在する課題の解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切でない。長と議会の関係については、現行制度による地方公共団体の基本構造を前提としても、近年における運用状況をも踏まえつつ、必要な対応が図られるべきである。
- 長と議会は、住民との関係でともに民主的正統性を有する存在であり、託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張し合う関係にあることから、互いに異なる立場をと

ることは想定されるところである。二元代表制においては、このような場合に、長と議会が行政運営について正面から向き合って十分に議論を重ね、なお一致に向けて最善を尽くすことが求められる。長と議会それぞれが住民の負託に応えて、それぞれの役割を適切に果たしていくためには、このような熟議のプロセスを経ることが要請されていると考えられる。

(2) 長と議会の関係のあり方の見直し

- このような観点から長と議会の関係に係る現行制度を見直すこととし、具体的には次の点について速やかに制度化を図る。

① 再議制度

- ・ 地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとっている場合に、執行権限の行使に責任を持つ長に対して、議会の再考を求める権限を与えるのが一般再議制度である。実際には行使の事例は少なく、議会との対立を表面化させることを恐れているのではないかという指摘もあるが、長が議会の判断に異議を有するときにはこれを行使し、長の意見を踏まえた上での再審議を求めるべきである。
- ・ 現行の一般再議制度は、再議に付されるべき議会の議決が執行上一定の効果を生ずるため、そのような効果が生ずることへの対抗手段を執行権限の行使に責任を持つ長に付与しているものとして、条例及び予算に限って認められ、議会が同一議決を行うためには3分の2以上の多数が必要である「拒否権」として位置付けられている。しかしながら、現行の一般再議制度の対象とならない議決であっても、例えば、地方自治法第96条第2項によって条例で議会の議決すべき事件とされたものなどについても、地方公共団体の行政運営について長が議会と異なる立場をとることは考えられ、このような場合には、長が議会に対して再考を求める必要性があると考えられることから、長の再議の対象とすることとする。このとき、議会が同一議決を行うためには過半数でよいものとする。
- ・ 収支不能再議は、違法なものは違法再議の対象となり、事実上収支不能であるものは一般再議の対象にすればよいことから、これを廃止する。
- ・ なお、災害応急等再議については、過半数で再議決をした場合に不信任議決とみなされることは、本来の不信任議決が4分の3以上の同意が必要であることとのバランスを欠いていること等を踏まえ、引き続き検討していく。
- ・ 違法再議に係る審査の申し立てについては、裁定的関与のあり方全体の見直しの中で引き続き検討していく。

② 長の専決処分

- ・ 長の専決処分は、議会において議決又は決定すべき事項を長がやむを得ない場合に代わって処分する制度である。こうした制度の趣旨を踏まえ、長の補助機関である副知事・副市町村長の選任については、組織上重要な役割を担っていることから議会の同意が必要とされている一方で、委員会などの執行機関等と異なり必置とされていないことから、専決処分の対象から除外する。
- ・ また、専決処分後の長の報告に対して、議会が不承認とした場合であっても、現行制度では、法律上処分の効力に影響はないと解されている。専決処分の対象は本来議会において議決又は決定すべき事件であることを踏まえれば、議会が不承認とした場合には、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかという議論があり、この点を踏まえ、議会による不承認という判断が出た場合、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講じなければならないこととする。

③ 臨時会の招集権

- ・ 議会側が必要と認めるときには臨時会が必ず開かれることを担保することが必要であり、平成18年の地方自治法の一部改正により、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができることとされた。しかしながら、臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しない恐れがあることから、議会側が必要と認めるときに確実に臨時会が開かれるようにするため、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集することとする。

④ 条例の公布の見直し

- ・ 条例の制定・改廃の議決があった場合には、長は、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときに、議長から送付を受けた日から20日以内に条例を公布する義務を負っている。しかしながら、長が再議その他の措置を講ずる必要があると認めた場合は公布しなくてもよいこととされており、再議その他の措置を講じないまま、長期にわたり条例の効力が生じないことになる恐れがある。このため、長は、再議その他の措置を講じた場合を除き、20日以内に条例を公布しなければならないこととする。

4. 住民自治制度の拡充

(1) 議会のあり方の見直し

① 議会に期待される機能とその現状

- 議会は、団体意思の決定機関及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが求められている。

- しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。

また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。

② 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

- 議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

- 例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれることがないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある。

なお、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができるが、実際には、町村制時代を含め、過去に2例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。

③ 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

- 地方議会の現実の議員構成については、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成になっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための環境整備が必要であり、労働法制（休暇制度・休職制度・復職制度）について、住民の政治参加を促進する観点から、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待する。公務員が地方公共団体の議会の議員として活動することについても、職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等に配慮しつつ、併せて論議の対象としていくべきである。

- また、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするため、現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速や

かに制度化を図る。

④ 議員の選挙制度のあり方

- 現行の議会の議員の選挙制度は、公職選挙法によって次のとおり定められている。
 - ・ 都道府県議会議員の選挙区は、郡市の区域（指定都市では行政区の区域）による。
 - ・ 指定都市の議会議員の選挙区は、行政区の区域による。
 - ・ その他の市町村の議会議員は、原則として市町村の区域において選挙され、特に必要があるときは選挙区を設けることができる。
- 特に、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によるとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、引き続き検討していく。
- また、都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については、個人本位の選挙制度になっているが、政策本位・政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点についても併せて引き続き検討していく。

⑤ 議会運営のあり方

- 住民に身近な行政の果たすべき役割が大きくなる中で、地域住民の多様な意見が地方公共団体の行政運営に反映されるようにするためには、議会機能のさらなる充実・強化が必要である。一部の議会で、議会の活動理念、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定や、議員による条例案等の積極的な提出、休日・夜間の議会開催、積極的な議会審議の公開や広報活動など、新たな時代の議会に期待される機能を発揮すべく様々な取り組みが行われているものの、全体としては、審議が形骸化しているなど依然十分なものとは言えないという指摘がある。
- 諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に地域住民が自由に出席し、議員に直接質問することができる機会が設けられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加するなど、各国において、様々な取り組みが見られる。
- 我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘や、議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いとの指摘もある。

- また、議員の位置付けについては、その明確化を図る必要があるという考え方に立って、平成20年に議員提案によって地方自治法が改正され、①議会活動の範囲を明確化するため、議会が、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとする、②議員の報酬に関する規定を委員会の委員等の報酬に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を「議員報酬」に改めることとされた。これに加えて、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、これに対しては、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているかという指摘もある。
- これらの指摘等を踏まえ、今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化を図るための方策について引き続き検討していく。また、議会・議員の果たすべき役割を法律上明らかにすること等についても引き続き検討していく。

(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

- 現行の地方自治制度は、代表民主制を前提とした上でこれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。すなわち、現行の地方自治法は、住民の選挙権とともに、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散並びに議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。
- 過去においては、これら現行の直接請求制度のほか、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（昭和23年8月1日新設、昭和39年3月31日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和23年8月1日新設、2年間で失効）、市町村の境界変更（昭和28年10月1日新設、原則昭和36年6月29日失効）、市町村合併（昭和31年10月1日新設、昭和36年6月29日失効）、自治体警察の廃止（昭和26年6月12日新設、昭和29年6月30日廃止）について住民投票制度が設けられていた。
- 代表民主制は、今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容や、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。

① 住民投票制度

- 住民投票は、個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明し、その結果を集計する方法により行われる。地方公共団体の意思決定は、議会又は長等の執行機関が行うこととされており、住民投票の結果が地方公共団体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、できないと解されている。近年、住民投票は、市町村合併に関するものを中心に、条例・要綱等に基づき、住民の意向を議会や長等の意思決定に反映させるなどの目的で行われるようになっている。
- 住民投票は、住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法であるが、その一方で、数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては、国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない。したがって、住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。
- 具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。また、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として市町村の廃置分合の是非が考えられるが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく。このほか、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」では、議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしているが、本法案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員の定数を対象とすることについても議論を深める。
- このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。

② 直接請求制度の見直し

- 現行の直接請求制度については、次の点について見直すこととし、速やかに制度化を図る。
 - ・ 有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分にその機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等を見直しを行う。
 - ・ 条例の制定・改廃請求の対象については、昭和23年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。これは、地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担する

ことが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方税財政制度についてルール構築が進められてきており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。

- 長・議員の解職請求については、解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべきという議論がある。また、有権者数規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う場合には、少数の有権者の意思によって解職・解散投票が行われやすくなることから、併せて解職・解散投票について新たに成立要件を設けるべきではないかという議論がある。これらの点について引き続き検討していく。

③ 住民訴訟制度の見直し

- 地方自治法第242条の2第1項第4号の規定に基づくいわゆる4号訴訟は、住民が違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して、損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。この訴訟に関し、近年、地方公共団体が、当該訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会の議決を経て放棄する事例が見られ、このような場合には、形式的には訴訟の対象が失われたことになる。このような放棄の効力に関する下級裁判所の判断は、住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるとするもののが対立している状況にある。
- このような損害賠償請求権等の放棄については、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねず、これを制限すべきであるとの指摘がある。また、そもそも、現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的・政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかと指摘もある。
- また、現行の4号訴訟については、長等に対する損害賠償請求を求める請求は故意又は過失を要件としており、その沿革である米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重くなっているといった指摘や、長等が多額の損害賠償責任を問われるもので過酷な制度であるとの指摘がある。一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものと言えるかどうかについて検討する必要があるという指摘もある。
- このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中のみならず判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向を見極めながら引き続き検討していく。

併せて、4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限の是非についても引き続き検討していく。

5. 国と地方の係争処理のあり方

(1) 現行制度の課題

- 地方公共団体の事務処理が法令に適合して行われなければならないことは当然である。長その他の執行機関は、事務処理の法令適合性が確保されるよう自ら万全の措置を講ずるべきである。それでもなお、長その他の執行機関の事務処理に違法があると認められる場合には、監査委員制度・外部監査制度がその機能を発揮すべきことは言うまでもない。また、議会による執行機関の監視機能が発揮されるべきであり、例えば、事前の段階では契約の締結、財産の取得・処分等についての議決権、事後の段階では検査権・調査権を活用することが考えられる。長に対する信任が失われる事態に陥れば、不信任議決を行うこともあり得るであろう。さらには、住民も、地方公共団体の財務会計行為の違法性については住民監査請求・住民訴訟によって是正を図ることが可能であり、長その他の主要な公務員としてふさわしくない行為があるとすれば、解職の請求を行うこともできる。このように、地方公共団体の違法な事務処理は、まずは、自律的に解決されるべきである。
- 一方、このような形で地方公共団体の違法な事務処理が是正されない場合も考えられることから、地方公共団体の違法な事務処理に対しては国等が関与を行う制度が設けられている。地方公共団体の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき等には違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができ（是正の要求）、法定受託事務の処理が法令の規定に違反しているとき等には違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる（是正の指示）。併せて、地方公共団体に対する国等の関与をめぐり、国等と地方公共団体の間で争いが生じた場合に、中立・公正な第三者機関（国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員）の判断によって処理し、これで解決しない場合には裁判所の判断を得て解決を図る国・地方間の係争処理手続が設けられている。
- しかしながら、現行の係争処理手続では、地方公共団体側からのみ第三者機関に対する審査の申出や裁判所に対する訴えの提起を行うことによって、問題の解決を図るものとされており、国等の側からは審査の申出や訴えの提起ができない。このため、国等による是正の要求・指示に対して、地方公共団体がこれらに応じた措置を講じないにもかかわらず、審査の申出や訴えの提起がされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることができず違法状態が継続することになる。
- こうした懸念は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による制度導入時から指摘されていたが、近年、是正の要求がされたにもかかわらず、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、第三者機関に対する審査の申出をしなかった事例が複数生じており、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性

の原則の観点から見ることができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

(2) 国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設

- このような事態が生じ、継続するのは、国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることによるものであり、この現行制度の不備について司法的手続（新たな訴訟制度）を整備することによって解消することが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張・立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる最も適切な解決方法であると考えられるからである。
- 具体的には、地方公共団体による事務処理の適法性を確保するために、国等から是正の要求・指示に対する地方公共団体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みについて、速やかに制度化を図る。

6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

- 現行の基礎自治体の区分、大都市制度については、次の点について引き続き検討していく。その際、地方公共団体の広域連携などの補完的な制度のあり方についても、併せて検討していく。
- ・ 「平成の合併」により地方自治法上の市の要件（人口5万以上等）を満たさない市が増加している一方で、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村がある。市であることと町村であることの法律上の効果の差異は主として事務権限の相違にあるが、この法律上の効果の差異との関係において、市の要件は合理的なものか、また、町と村には差異がないことをどう考えるか。
- ・ 指定都市・中核市・特例市・一般市の区分についても、人口に着目することが今後見込まれる権限の移譲との関係で適切なものか。規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は、指定都市から町村に至るまで人口に着目して定めることが妥当か、規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件として人口に代わり得るものがないか。
- ・ 今後、人口減少により、それぞれの基礎自治体の区分において人口要件を満たさなくなる基礎自治体の増加が見込まれる中で、区分の移行が円滑に行われる仕組みが必要ではないか。
- ・ 大都市について、都道府県との二重行政解消のために一層の権限移譲を進めることや都道府県に属さない大都市（特別市）などを構想し得るか、また、住民自治の充実を図っていくためにどのような仕組みが考えられるか。

7. 広域連携のあり方

- 広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、これまでも様々な分野で広く活用が進められ、一定の成果を上げてきた。
- 一方、現行制度については、住民による監視のあり方や、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方について、課題が指摘されている。
- 「平成の合併」が一区切りし、今後は、自主的な合併のほか、市町村間の広域連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村がこれらの中から最も適した仕組みを主体的に選択できるようにする必要がある。
- また、政府としては、地域主権戦略会議を中心に国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。これに関連し、地方公共団体の側からも、地域主権改革の担い手となるべく自主的かつ具体的な取組みが見られる。
- これらの状況を踏まえ、現行の広域連携の仕組みについて、地方公共団体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする。具体的には、次の方策を検討し、速やかに制度化を図る。

① 脱退の手続

現行の広域連携の仕組みでは、設置・廃止や規約変更の全ての局面で全構成団体の議会の議決を要することとされている。全構成団体間の合意を基本としつつも、一部事務組合、協議会、機関等共同設置からの脱退については、構成団体の意思を過度に拘束しているものと考えられることから、簡素な手続により行うことができることとする。

② 一部事務組合の組織

(i) 一部事務組合の議会

一部事務組合においては、普通地方公共団体に準じて議会を置くことが必要とされているが、団体によっては、普通地方公共団体と比較して活発なものではなく、また、住民の眼が届きにくいという指摘がある。

このような現状を踏まえ、住民意思の反映を確保しつつ、組織の簡素・効率化を図るため、一部事務組合に議会を置くことに代えて、構成団体の議会がその役割を果たす組織形態を採用できることとする。

(ii) 一部事務組合の監査委員

一部事務組合においては、監査委員についても、その機能を確保しつつ、組織の簡素・効率化を図るため、監査委員を置かず、構成団体の監査委員を活用できることとする。

③ 広域連合の執行機関

今後、権限移譲の受皿となることが期待される広域連合について、独任制の長に権限が集中することを懸念する声があることを踏まえ、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会を置くことができることとする。

8. 監査制度・財務会計制度の見直し

(1) 監査制度・財務会計制度をめぐる状況

(地方公共団体の行政運営の適正の確保のための諸制度)

- 地方公共団体の適正な行政運営を確保するためには、長その他の執行機関がそれぞれの判断と責任で行政運営に当たるとともに、議会が執行機関に対する監視機能を適切に行使しなければならない。
- これに加えて、地方自治法は、公正で、合理的かつ効率的な事務処理を確保するために、以下のような監査制度を設けている。
 - ・ 全ての地方公共団体に長と独立した執行機関として監査委員の設置が義務付けられ、監査委員は例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査等を行うものとされている。
 - ・ 一定の資格等を有する外部の専門家（外部監査人）による外部監査制度が設けられている。
- また、監査委員は、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき、健全化判断比率の対象となる財政指標を審査事項としており、この財政指標のいずれかが早期健全化基準を超えた場合、個別外部監査の実施が義務付けられている。
- 一方、地方自治法は、地方公共団体の財務に関し、予算・決算、収入・支出、契約、現金・有価証券、時効及び財産について基本的なルールを定めるとともに、住民監査請求及び住民訴訟等の制度を設けている。

これは、地方公共団体の自主的な財政運営に関わる財務の事務に関して、民主的統制を保障するとともに、税を原資とする地方公共団体の財政運営についてはその財務の事務に関し特に適正かつ明確な処理を確保するためである。すなわち、財政民主主義の観点から、地方公共団体の予算に関しては議会による統制が確保される必要があり、その前提として、予算・決算制度は明確で分かり易いものであること、住民に対して財政状況等の説明責任を十分に果たすものであることを求めている。また、財務の事務のうち会計事務の適正な執行を確保するための内部牽制の仕組みとして、長の補助機関でありながら職務上独立した会計管理者を設けている。

なお、国と地方公共団体の財政運営はともに税を原資とするものであり、公金の適正な執行に対する要請は共通であること、また、国と地方公共団体の財政運営は相互に密

接な関係にあることから、地方公共団体の財務会計制度は、国の制度と基本的に共通のものとなっている。

(監査制度・財務会計制度をめぐる状況)

- 会計検査院が平成20年次から平成22年次までに行った都道府県等における国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況の検査の結果、検査対象となった47都道府県及び18指定都市の全てにおいて不適正な経理処理により需用費が支払われていたなどの事態が判明している。これを契機として、多くの地方公共団体で全庁的な調査を行った結果、不適正な経理処理が広がっている事実が明らかになった。

一部の地方公共団体においては、不適正な決算が調製され、監査委員の審査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。

これらを踏まえると、監査委員制度・外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度が有効に機能しているのか疑問も多い。

- 不適正な経理処理の背景には、予算単年度主義、予算執行の硬直性、国庫補助事業の仕組み等、現行の財務会計制度がそもそも不正に陥りやすい仕組みになっていることがあるのではないかという指摘がある。
- 地方公共団体の財政状況は極めて厳しい。地方公共団体が自らの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に公開した上で、住民の理解を得て財政運営を行う要請は従来にも増して高まっている。このような観点からも、地方自治法が定める予算・決算制度が、住民に対する財政状況等の説明責任の観点から、さらに、民主的統制の観点から十分なものであるかどうか検討することが必要である。

(2) 監査制度の見直し

① 現行制度の課題

(監査が果たすべき機能の観点からの課題)

- 地方公共団体においては、議会が執行機関に対する監視機能を有しており、また、行政評価をはじめとして、執行機関が自ら行政運営の適正を確保するための仕組みを有しているほか、監査委員と外部監査人による監査制度が設けられている。
- 政府部門における監査は、その機能に着目すると、一般に、①法令等のルールへの適合性を検証する合规性監査、②経済性、効率性、有効性等を検証する業績監査、に整理することができる。合规性監査には決算書を含む財務関係書類の正確性を検証する監査も含まれる。
- このような監査の機能を前提とすると、監査委員と外部監査人による現行の監査制度については、次のような課題を指摘することができる。

- ・ 監査委員による監査については、例月出納検査が現金出納を対象として、決算審査が決算を対象として、ともに合規性監査として行われる。また、財務監査が財務に関する事務処理全般を対象として、行政監査が地方公共団体の事務処理全般を対象として行われるが、その観点合規性監査から業績監査まで及ぶものとされている。監査委員の法的責任については、例月出納検査、決算審査、財務監査及び行政監査のいずれについても、その職務権限が適切に行使されなかった場合に直ちに監査委員が損害賠償責任等の責任を問われることとはされていない。

- ・ 外部監査人による監査については、包括外部監査は包括外部監査人自身の判断によって特定のテーマを設定して行われるが、監査委員による財務監査と同様、財務に関する事務処理全般を対象とし、その観点も同じく合規性監査から業績監査まで及んでいる。包括外部監査契約を適正に履行しなかった場合の包括外部監査人の責任は、地方公共団体に対する契約責任が基本である。

○ 以上のように、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない。

○ なお、株式会社においては、会社法上、取締役の職務執行全般の合規性・業績の監督を取締役相互又は取締役会が、このうち合規性の監査を監査役が、さらに財務諸表の正確性・企業会計原則準拠性の監査を外部機関である会計監査人（監査法人・公認会計士）が担っている。すなわち、監査主体によってその役割、監査の対象及び観点が明確に区分されている。また、監査主体に任務懈怠があり、これによって株式会社に損害を与えた場合には、株式会社に対して損害賠償責任を負い（会社法第423条等）、悪意・重過失等によって損害を与えた第三者にも損害賠償責任を負うこととされている（同法第429条）。

（監査委員制度の課題 ～独立性・専門性に限界～）

○ 監査委員には識見委員として当該地方公共団体の職員OBが就任することも多い。監査委員の事務を補助する職員として任じられている者は、当該地方公共団体の職員として採用され、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場の職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る。

このような現状を見ると、現行の監査委員制度では、例えば、財務に関する事務処理の組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できないのではないかという批判がある。

○ 加えて、監査の専門性という観点からは、監査委員又は監査委員の事務を補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘がある。近年では、弁護士、公認会計士等を監査委員として選任する地方公共団体もあるが、監査主体を組織全体として見たときには、やはりこのような指摘を払拭することはできない。

（外部監査制度の課題 ～専門性・組織性に限界～）

○ 外部監査制度は、地方公共団体が、弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等、

外部の専門家（外部監査人）と契約を締結して監査を受ける制度である。これらの者の専門的知識を活用できる分野においては、地方公共団体の監査においても外部監査人として機能を発揮できる。しかしながら、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとはいえない。

- また、外部監査制度は、個人である外部監査人が地方公共団体と契約を締結して、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、そもそも組織として監査を行う制度にはなっていない。そのため、組織的・慣習的な不正行為の指摘も視野に入れて監査の対象を拡大することについては、限界があると考えられる。

（監査を担う人材の課題）

- 監査を担う人材という面からは、本来、地方公共団体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されてこなかった。これまで地方公共団体の監査に全く携わったことがなかった者が、長の任命によって監査を担い、又は監査の事務を補助することになり、実務経験の中で知見を蓄えようとしているのが現実である。個々の地方公共団体がこのような人材を独自に育成し、確保することも考えられるが、人材育成の手法、処遇の面等で限界があるのも事実である。

（監査の基準についての課題）

- 監査委員制度・外部監査制度を問わず、現行の地方公共団体の監査では、監査の観点には合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのかが明確でない。監査の手法は地方公共団体によって、あるいは監査の主体によってまちまちである。一部の地方公共団体では「監査基準」が作成されているが、法的位置付けがあるわけではなく、また、これらの内容が監査基準として十分なものと言えるか疑問がある、という指摘がある。

② 見直しの考え方 ～ 廃止を含め、ゼロベースで～

（基本的な考え方）

- 地方公共団体の果たすべき役割が今後拡大していくことが見込まれる中で、その事務の適法性、効率性、有効性等をこれまで以上に確保するためには、リスクを予防し、抑制することが重要であり、その観点から、まずは地方公共団体の内部統制体制の整備を図ることが必要である。
- この内部統制体制の整備と併せて、監査委員制度や外部監査制度について見直しを検討することが必要であるが、上記の監査委員制度・外部監査制度をめぐる諸課題は、現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度・外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで制度を見直すこととし、次の考え方に沿って制度を再構築すべきである。

なお、再構築に当たっては、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方公共団体の行政運営の効率性の両立が図られるような制度となるように留意する必要がある。

- ・ 地方公共団体の適正な行政運営の確保は、まずは、執行機関が自らの判断と責任において行うこととし、議会が執行機関に対して監視機能を適切に行使することを引き続き基本とすべきである。
- ・ その上で、公正で、合理的かつ効率的な地方公共団体の事務処理を確保するための監査機能を適切に発揮する観点からは、地方公共団体の内部の主体が担う監査と、地方公共団体の外部の主体が担う監査を設けることとすべきである。そして、それぞれの監査主体が担う監査の対象及び観点は制度上も明確に区分される必要がある。

(内部の監査のあり方と内部統制体制の整備)

- このうち、地方公共団体の内部の主体が担う監査のあり方については、現行の監査委員制度のように、地方公共団体の内部であっても監査対象からの一定の独立性が確保されてこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長から独立した執行機関の責任において監査を行う手法が望ましいという考え方がある。

逆に、株式会社の監査役に取締役会への出席義務や必要な場合に意見を陳述する義務があるように、むしろ地方公共団体の内部にあってこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長の補助機関が監査主体となり監査を行う手法を採用すべきであるという考え方もあり得る。

- また、議員のうちから監査委員の一部を選任する現行制度は、議会による執行機関に対する監視機能の一部という側面もある。地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計するべきであるという意見、また、現行の制度に意義があるとする意見もある。

- 一方、株式会社においては、会社法及び金融商品取引法に基づき、法令等の遵守、財務報告の信頼性等を目的として内部統制の仕組みが存在しており、金融商品取引法はこの仕組みそのものを会計監査人（同法上は「監査人」）の監査の対象としている。このような内部統制体制の整備は、監査役・会計監査人による監査とは別に構築されるものであり、監査を有効に機能させる前提でもある。つまり、取締役の職務の執行の法令適合性、会社の業務の適正、財務計算に関する書類の適正等の確保は、監査役・会計監査人による監査と、内部統制体制の整備が相まって達成されることが考えられる。

地方公共団体においても同様に、事務の処理の適正の確保は、監査のみではなく、執行機関の内部に執行機関の事務の処理の適正の確保のための体制を構築し、これと相まって達成するべきであるという考え方もある。この場合、長の支出命令の適法性等を確認する権限を有する会計管理者、予算調製を担当する部局、行政評価を担当する部局等との関係も整理が必要であろう。

(外部の監査のあり方)

- 内部の監査には独立性の限界があり、これに期待できない機能については、地方公共

団体の外部の主体による監査が不可欠である。

- 例えば、住民に対する財政状況等の説明責任は、議会による統制が機能するための最低限の前提であり、決算やその前提となる財務に関する事務処理については、地方公共団体の外部の主体が担う監査によってその正確性・合規性を担保すべきという考え方がある。

また、不適正な経理処理は地方公共団体の内部統制体制の整備や内部の監査によって是正されるべきであるが、個人的・偶発的な不正行為にとどまらない組織的・慣習的な不正行為の指摘、また、内部統制体制そのものの適切な構築の担保については、外部の主体による監査が担うべきであるという考え方がある。

- 地方公共団体の外部の主体が担う監査には、監査対象からの独立性が求められることから、外部の監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しないような体制、すなわち、組織的な外部監査体制の構築が求められる。

(監査を担う人材の確保)

- 地方公共団体の監査機能を適切に発揮するためには、監査主体のあり方とともに、監査を担う人材の確保が重要な課題である。地方公共団体の外部の監査を担う主体は、監査証拠を収集し、監査調書を体系的に作成した上で、意見を表明するための合理的な基礎を形成するという組織的な監査手法等に関する専門的な知識と、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提となる。
- そのような人材を確保するために地方公共団体の監査に必要な専門的な知識に着目して全国的に通用する資格制度を設けることのほか、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討する必要がある。また、専門性の要請は、地方公共団体の内部の監査を担う主体、また、これを補助する職員に対しても同様であり、併せて検討することが必要である。

(監査の基準)

- 地方公共団体の外部の主体が担う監査のみならず、内部の主体が担う監査についても、監査には一定の客観性が求められるべきであり、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定し、公表すべきとの指摘があり、この点についても検討を進めることが必要である。

(見直しの方針)

- 上記のような観点に立った場合、次のような見直しの方針が考えられる。

(7) 地方公共団体の内部統制体制の整備

- (i) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより法令等の遵守等の目的を達成するための体制の整備等必要な措置を講ずる義務と、内部統制の実施状況を議会及び住民に報告・公表する義務があるものとし、その旨を地方自治法に規定する。

(ii) 地方公共団体の長は、次の事項に関する体制を構築するものとする。

- ・ 長及び職員の職務の執行が法令等に適合することを確保すること。
- ・ 長及び職員の職務の執行の業務の有効性・効率性を確保すること。
- ・ 職務の執行に関わる情報の保存・管理
- ・ リスクの管理等に関する規程の整備
- ・ 資産の保全と負債の管理の徹底
- ・ 内部統制の整備・運用の状況に関する報告・公表
- ・ その他内部統制の整備・運用に関すること。

(iii) 地方公共団体の長は、その上で、定期的な管理職・職員に対する周知徹底、必要なモニタリング活動の実施、ルール・体制についての適宜見直し等を行い、PDCAサイクルとして機能させるものとする。

(イ) 地方公共団体の内部の主体が担うべき監査と外部の主体が担うべき監査

○ 地方公共団体の内部又は外部の主体が担うべき監査は、次のような考え方に沿って区分することが考えられる。

- ・ 決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化判断比率の審査については、主として正確性の観点から行われるものであることから、財政状況を対外的に正確に公表するため、外部のチェックを強化する観点から、外部主体が担う。
- ・ 財務監査については、主として合規性の観点から行われるべきものであることから、内部主体が担うことが適当であり、長の内部統制体制の整備による自己チェック体制の強化や一定の独立性をもった内部機関のチェック体制の確立によることが考えられる。
- ・ 行政監査については、議会の監視機能や長の行政評価等の類似の機能との役割分担を図る。
- ・ 要求監査のうち、事務監査請求による監査、住民監査請求による監査、職員による現金等の損害事実の有無の監査については、住民自治の保障の観点から存置することが適当であり、一定の独立性をもった機関がチェックするという観点から、内部又は外部いずれもあり得る。
- ・ 長又は議会の請求による監査については、長や議会それぞれの本来の機能として実施する。
- ・ 財政援助団体等の監査や指定金融機関等の監査については、財政援助団体等は長が、指定金融機関等は会計管理者が自らチェックする。

(具体的な制度設計案)

- (7)・(4)の見直し方針を踏まえた具体的な制度設計として次の3案が考えられる(別紙2)。

見直し案1 長の責任の明確化及び監査機能の外部化

<監査機能のあり方>

- ・ 長の責任をより明確化するとともに、独立性・専門性をより高めるため、監査の外部化を進める。具体的には、予算執行等については長が内部統制機能としてチェックを行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

<内部統制体制>

- ・ 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
- ・ 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<外部監査体制>

- ・ 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
- ・ 公信性を担保するため監査は外部化し、決算審査や健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合规性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案2 内部と外部の監査機能の明確化

<監査機能のあり方>

- ・ 内部の行う監査と外部の行う監査を明確化する。具体的には、予算執行等については内部監査役が監査を行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

<内部統制体制>

- ・ 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
- ・ 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部監査体制>

- ・ 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役」(議会の同意を得て、長が任命)を設ける。

<外部監査体制>

- ・ 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
- ・ 決算審査や健全化判断比率の審査及び合规性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案3 監査機能の共同化

<監査機能のあり方>

- ・ 監査の独立性・専門性をより高めるため、地方公共団体が地方監査共同組織を設立して、監査等を共同して行う。予算執行や決算等については地方監査共同組織が監査を行う。

<内部統制体制>

- ・ 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
- ・ 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<監査機能の共同化のあり方>

- ・ 複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
- ・ 組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする（複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる）。
- ・ 全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。

（今後の検討の方向性）

- こうした見直しの方針及び具体的な制度設計案については、
 - ・ 独立性の確保、監査結果の品質管理、監査・公会計基準の設定及び監査目的の明確化が必要である。
 - ・ 見直し案2は規模の大きな地方公共団体に適し、見直し案3は規模の小さな地方公共団体に現実的である。
 - ・ 監査の専門性の向上のために、監査共同組織による監査関係者に対する研修が必要である。

などという意見があるものの、一方で、地方公共団体の監査関係者を中心として、

- ・ 現行の監査委員制度の運用面を充実させればよいのではないか。
- ・ 行政監査、長又は議会の請求による監査を廃止する必要はないのではないか。
- ・ 多くの監査を監査法人等に委託することや新たな組織の創設は、費用が膨大になり、国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行するのではないか。
- ・ 財務会計制度は地方自治法等の法令で規定をされているので、統一した基準は必要ではなく、各地方公共団体のマニュアルで対応できるのではないか。
- ・ 公会計監査の専門資格を設けるということまでは必ずしも必要ないのではないか。

などという慎重な意見もある。

- （1）の状況を踏まえると、地方公共団体の監査機能の充実・強化は喫緊の課題である。具体的な制度設計の3つの案を踏まえ、制度化に向け、それぞれの監査の対象及び観点、担うべき主体とその責任のあり方を含め、関係者の意見を聞きながらさらに詳細な検討を行う。全国統一の監査基準の設定、地方公共団体の監査の専門資格制度、研修等人材の育成方策、他団体との比較に資するような監査に関する情報提供、さらにはこ

れらを担う主体としての監査共同組織のあり方等の課題について併せて検討を進める。

(3) 財務会計制度の見直し

(現行制度の課題)

- 地方自治法が定める予算・決算制度は、財政の民主的統制の観点から、予算の単年度主義を採用して年度を超える支出に一定の制約を課し、また、予算に款項の区分を設けてこれを超えた予算の流用を制限している。そのため、明確かつ客観的な財務処理を確保する観点から、単式簿記・現金主義による財務会計制度が組み立てられている。
- しかしながら、予算の執行に関する現行の規定は、過度に予算単年度主義にこだわっており地方公共団体に予算の無理な執行を強いているのではないかという指摘が従来からなされてきた。また、国庫補助事業については補助対象経費が不明確である、国庫補助金の交付決定以降でなければ執行ができないため短期間に無理に事業を実施し、予算執行することになりがちであるという指摘があり、こうした事情が不適正な経理処理を誘発したり、効率的かつ効果的な行政執行を阻害する一因となっているのではないかという指摘もある。
- このほか、年度開始前の入札手続きや年度末の完了確認等、会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、地方公共団体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。
- 現金主義を基本とする予算・決算制度については、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという問題意識から、発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという指摘がある。
- 発生主義に立った財務会計制度への移行については、説明責任をより一層果たす観点からは財務4表が不可欠であるとして積極的に考える意見がある一方、道路など売却できない行政財産の評価の問題など、発生主義の意義やその位置付けについて慎重に議論すべき、住民にわかりやすく将来負担を示すことができれば必ずしも貸借対照表である必要はないのではないかという意見もある。
- 総務省から発生主義の考え方を取り入れた財務書類の作成要領が示され、多くの地方公共団体で取組みが進められ、例えば、各地方公共団体のホームページで財政事情を見られるようになっているが、地域の住民の判断と責任を求めるに当たって、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について、議論を深めることが必要である。
- また、財務会計制度の見直しについては、引き続き、あるべき制度の理念と地方公共団体における適正かつ効率的な事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討を進めていくことが必要である。

(今後の検討の方向性)

- 現金主義を基本とする現行の予算・決算制度については、財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開していく観点から、また、地方公共団体による資金調達に当たって金融機関への財務情報の提供の観点から、発生主義の考え方を取り入れた財務4表の作成が必要という考え方がある。一方、全国一律に義務付ける必要はなく、現行の予算・決算制度を維持しつつ発生主義の考え方を取り入れた財務情報については、個々の地方公共団体がその必要性を判断し、工夫を凝らしながら提供することが望ましいという議論もある。
- これらの点を含め、財務会計制度について、国の制度との整合性を十分踏まえ、地方公共団体の実務に無用な混乱を生じないように配慮しつつ、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直しを行い、その具体的な方策について引き続き検討していく。また、地方公共団体間の比較可能性、統計上の必要性又は統一的な監査基準による監査という観点からの課題、ICTの活用等による効率化を前提に標準化・統一化という方向を考えるべきという指摘についても配慮する必要がある。
- さらに、現行の財務会計制度については、地方公共団体の財務会計に係る事務を行う上で不都合となっている実務的な問題点があり、例えば、①私人への歳入の徴収又は収納の委託の範囲の拡大、②普通財産の信託の範囲の拡大、③入札の開札時の立ち会い者の義務付けの撤廃といった事項について検討を進め、早期に結論を得る。

地方公共団体の基本構造について（たたき台）

（地方行財政検討会議・第一分科会（平成22年7月30日））

モデルと融合・分離の方向性

分離

純粹分離型モデル

現行の二元代表制

特別職の兼職許容モデル

議員内閣モデル

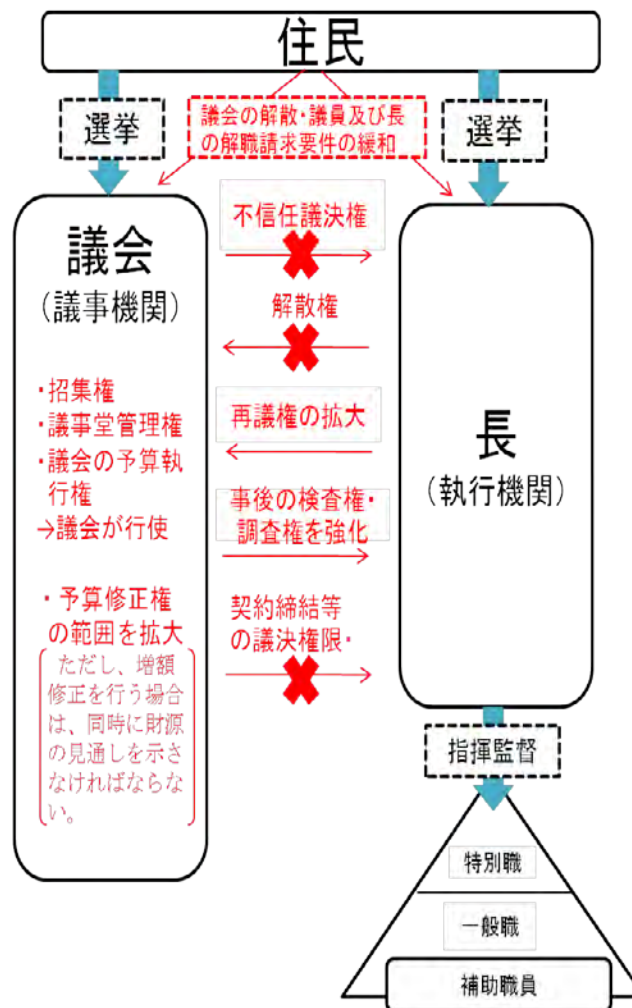
融合

自治体経営会議と副議決機関
モデル

自治体経営会議モデル

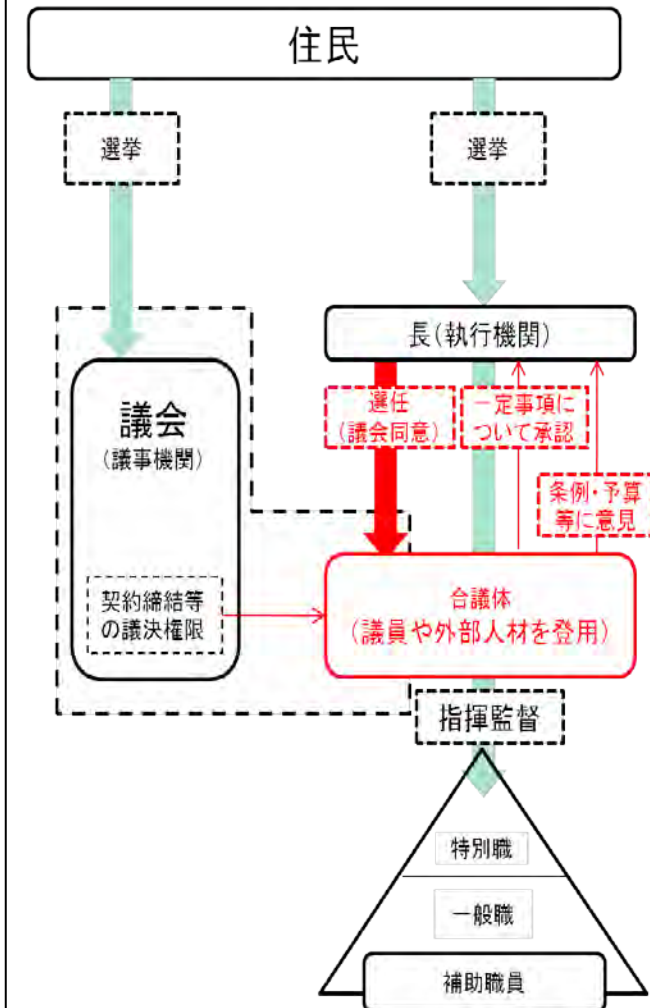
純粹分離型モデル

（議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの）



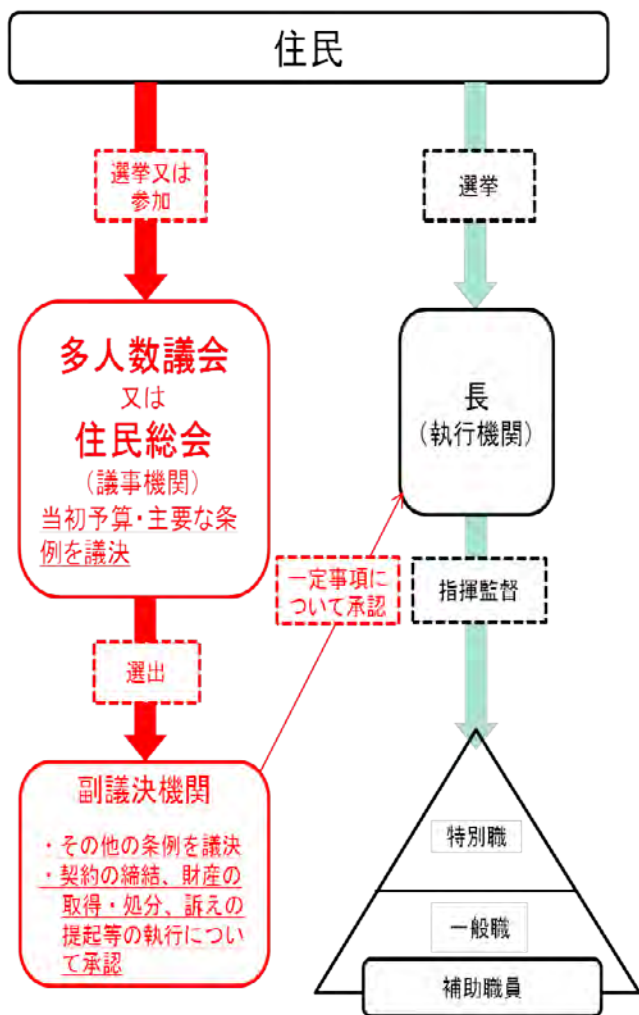
「自治体経営会議」モデル

（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）



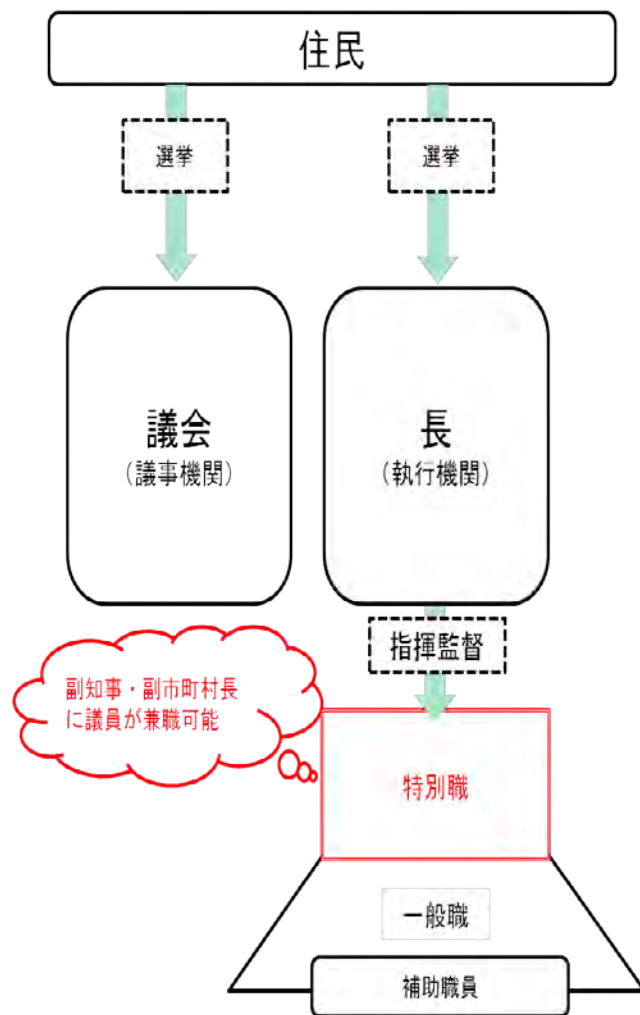
多人数議会と副議決機関モデル

(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)



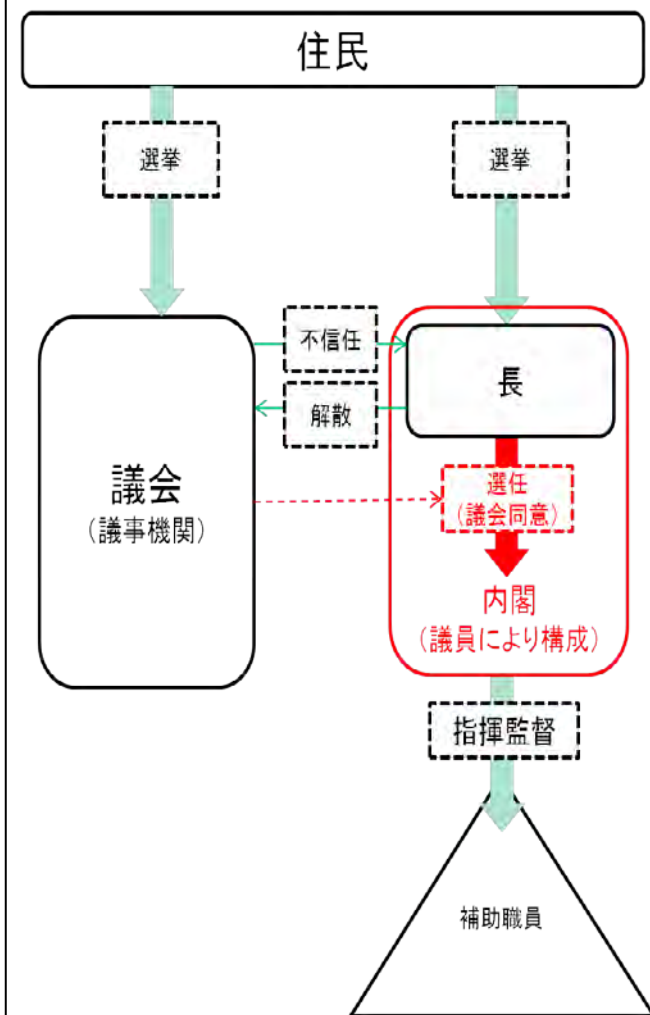
特別職の兼職許容モデル

(議員から副知事・副市町村長を選任するもの)



議員内閣モデル

(イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考)

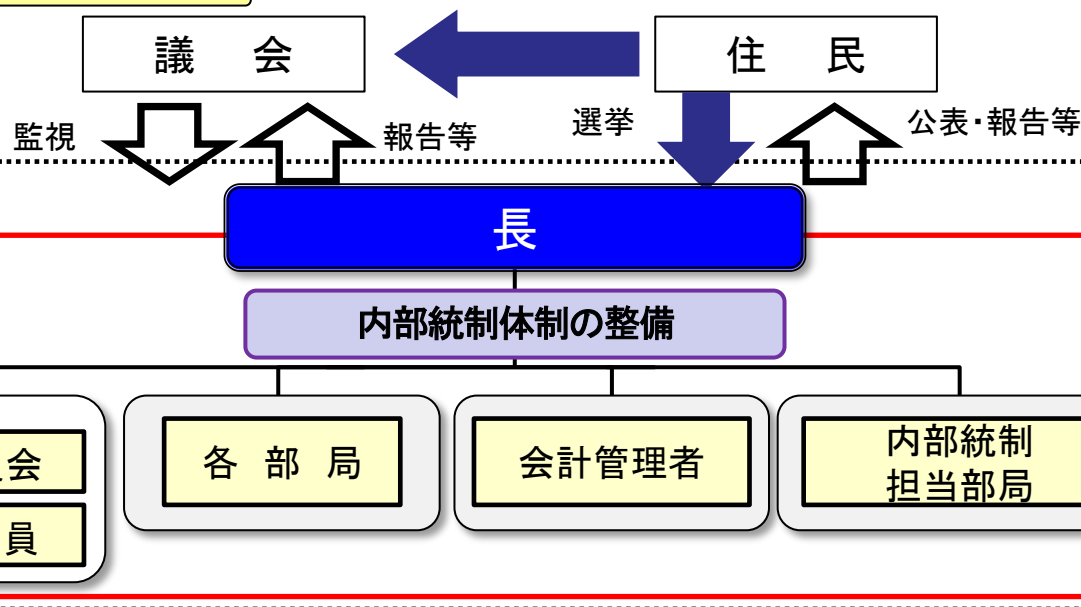


監査制度の見直しの方向性について（たたき台）

（地方行財政検討会議・第二分科会（平成22年7月22日））

見直し案①＜長の責任の明確化及び監査機能の外部化＞の考え方

改正案のイメージ



監査共同組織

- ・外部監査人の指定
- ・監査基準の設定
- ・資格付与
- ・研修の実施

外部監査人

- ・外部監査人へ委託

改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

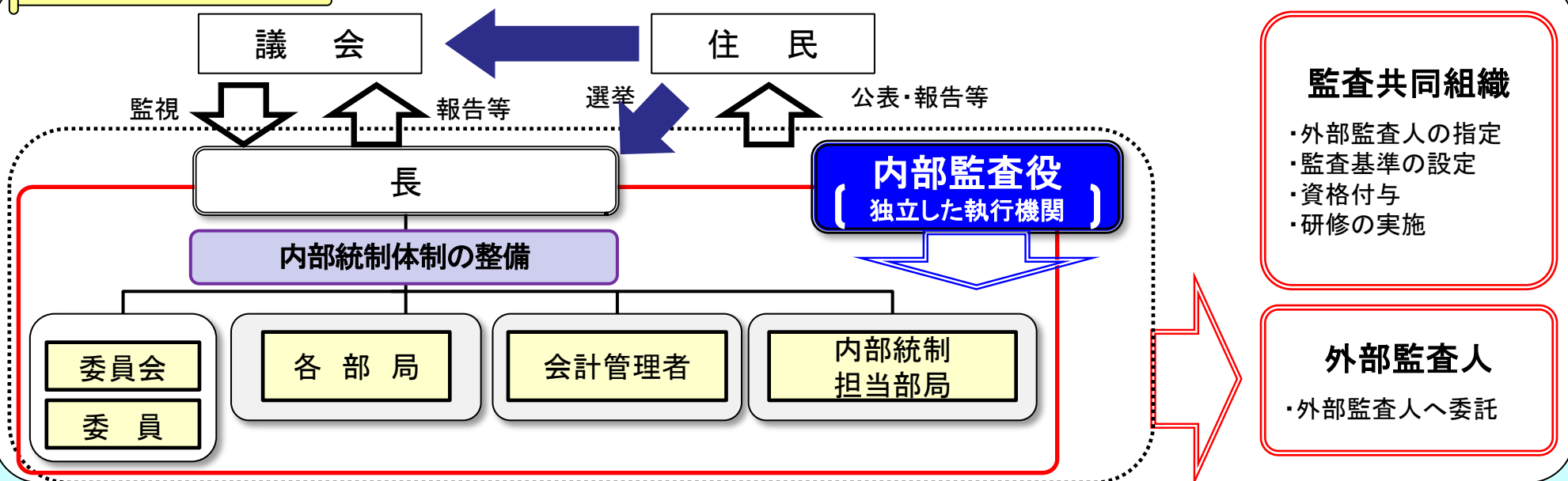
- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜監査のあり方＞

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 公信力を担保するため監査は外部化し、決算審査、健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案② <内部と外部の監査機能の明確化> の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

<内部統制体制の整備>

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部の監査のあり方>

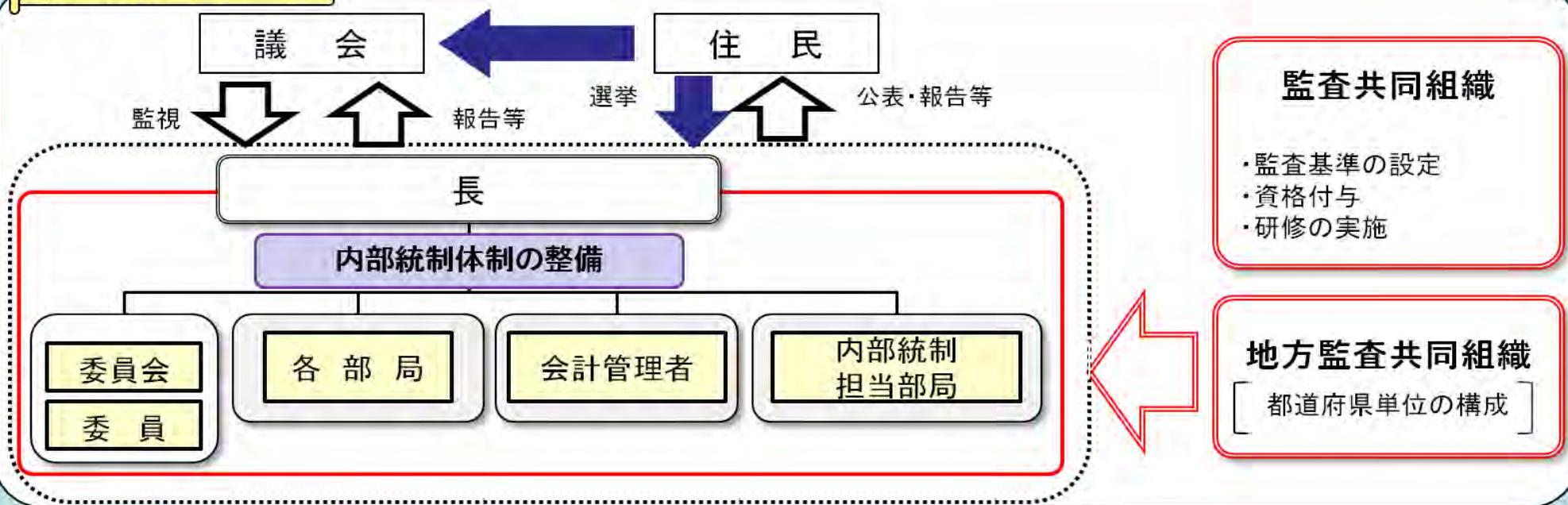
- 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役（議会の同意を得て、長が任命）」を設ける。

<外部の監査のあり方>

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 決算審査、健全化判断比率の審査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案③＜監査機能の共同化＞の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜内部監査機能の共同化のあり方＞

- 複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
- 組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする。
※複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる。
- 全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。