

## 地方行財政検討会議（第3回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年4月26日（月）17時～19時
- 2 場 所 総務省省議室（中央合同庁舎第2号館7階）
- 3 出席者 原口総務大臣、渡辺総務副大臣、小川総務大臣政務官、逢坂内閣総理大臣補佐官、達増拓也 岩手県知事、奥山恵美子 仙台市長、松田直久 津市長、横尾俊彦 多久市長、寺島光一郎 北海道乙部町長、金子万寿夫 鹿児島県議会議員、五本幸正 富山市議会議員、野村弘 長野県上松町議会議員、石原俊彦 関西学院大学教授、岩崎美紀子 筑波大学教授、碓井光明 明治大学教授、斎藤誠 東京大学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、林宜嗣 関西学院大学教授

### 4 概 要

- 冒頭、原口総務大臣から挨拶があった。
  - ・ 私としては、地方自治法の抜本的な見直しに関する基本的な考えを、この夏の地域主権戦略会議において策定が予定されている地域主権戦略大綱に盛り込みたいと考えている。
  - ・ ついては、よろしければ、これまで各分科会の主査を務めていただき、各分科会の議論の取りまとめに尽力いただいている西尾先生と碓井先生に、本日も含め、これまでの議論を踏まえた基本的な考え方のたたき台の作成をお願いしたい。
  - ・ 次回のこの会合においては、二人に作成していただく基本的な考え方のたたき台について皆様から意見をいただき、そして、更なる前進を図ってまいりたい。
- 小川政務官より、長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限について、地方行財政検討会議の検討項目として追加する旨、発言があった。
- 地方行財政検討会議の本会議におけるこれまでの議論等について、資料1「地方行財政検討会議の検討の方向性について」に基づいて、安田自治行政局行政課長より説明があった。
- 地方行財政検討会議の第一分科会における検討状況について、同分科会の主査である西尾勝東京大学名誉教授より資料2「第一分科会における検討状況について」及び資料3「第一分科会関係資料」に基づいて報告があった。
- 地方行財政検討会議の第二分科会における検討状況について、同分科会の主査である碓井光明明治大学教授より資料4「第二分科会における検討状況について」及び資料5「第二分科会関係資料」に基づいて報告があった。
- その後、議会のあり方、長と議会の関係のあり方、監査制度のあり方等について自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 財務会計制度に関し、財務諸表については、これを調製し、公開することが最終的な目的ではなく、よりよい自治体マネジメントを確立していくことが重要であり、そのための検討をこの会議で行っていくべきで

あろう。

- 一方、不適正経理等については、これが続出すると、地方分権の推進が弱まる傾向があるため排除すべきと考えるが、導入するかどうかは別として、アメリカのように不正を検査する専門の資格を有する者により不正を専門にチェックするというようなことも大切ではないか。また、組織内部の不正を摘発するには、内部通報制度の確立や、不適正な事務処理を看過せずに遭遇すれば正すという意識を地方自治体の職員がしっかりと持ち、品格のある行動をしていくことが重要であろう。
- 単年度会計主義に基づく財務会計処理を厳守することについて疑問を感じるが、地方自治体のみで改善を図ることができるのではなく、国の補助金・交付金などの財務関連制度についても柔軟にできるようにすることが必要ではないか。
- 憲法上、地方自治に関しては、第8章のわずか4条しかなく非常に薄い。そこを骨太にしなが、よりよいものを加味していきながら充実させていくということも念頭に置いて議論をすべきではないか。
- 現行憲法の下で二元代表制が本来の役割を發揮するには、長と議会の機能バランスの調和を図り、結果として住民福祉の向上につなげることが大前提である。
- 議決事件については、どこまで法令で規定するのかも含めて、個々の地方自治体の実態に合わせてその要件を考えるべきではないか。
- 再議については、一般的再議権が長において乱用されると、実質的には、議会の意思は過半数ではなく3分の2の特別多数決であるということになりかねないため、一般的再議権については、特別多数議決から単純多数議決にするとともに、その上で公聴会を開催するなどの客観性を担保する手法を導入すべきではないか。
- 長の不信任議決について、現行の議員定数の3分の2以上が出席し4分の3以上の同意が必要とされている要件は、余りにハードルが高過ぎるため、この4分の3以上の同意を少なくとも3分の2の同意と引き下げることが必要ではないか。また、長と議会の関係は、議院内閣制である国の国会と内閣のように連帯責任を負う関係にはないため、長への不信任議決に対する長の議会の解散権を廃止すべきではないか。
- 議会の予算について、せめて議会費については、議会側の提案を基に編成する制度とし、予算執行も議会の責任に置くべきではないか。
- 平成の市町村合併の中で、残った町村議会において、議会の活性化を目指して様々な取り組みがなされており、地方議会制度についても、全国一律に規定するものではなく、それぞれの地域の実情に合った個性ある議会があってもよいのではないか。
- 地方議会議員の選挙制度のあり方については、地方議会の活性化を図る上で被選挙権年齢を引き下げて、選挙権年齢とバランスをとること、戸別訪問を解禁すること、町村議会議員の選挙を市と同様に公営選挙とするべきであり、また、選挙制度も全国一律である必要はないのではないか。
- 地方自治体の監視機能を担う機関として議会と監査委員があるが、それぞれが機能を分担し、責任を果たしていくことこそ、監視効果を最大限に上げることになるのではないか。また、民間企業で実際に行われているような内部統制を制度化すべきで、その上で、監査の独立性、公正・中立性をいかに確保するかということが重要であろう。
- 監査委員の選任については、その独立性、公正性を確保するため、監査委員は議会において選任できるよう求めるべきであり、議員・OB職員にこだわらず公正で、自治体の行財政運営に精通している者を選任するようにすべきである。また、監査実務を担う職員が、例えば、議会事務局と兼務であったり事務局すらなかったりするので、事務局体制をしっかりと構築することこそ、外部監査も議会の監視機能も活きることに

なるものであり、こうした方向により制度設計が図られるようお願いしたい。

- 地方自治体に議会内閣制を導入するとの議論は、二元代表制を実質的に変質させて、議会を執行機関の中に取り込み、そして首長の権限強化を目指そうとすることに見受けられるので、二元代表制を堅持し、団体意思決定機関としての議会の権能をより強化して強い議会を構築し、二元代表制の機能をより高めていくことを目指すべきではないか。
- この強い議会を目指すためにも、地方議会議員の法的位置付けや、地方議員の職責・職務の明確化、議長への招集権の付与、議会による予算修正権の制限の撤廃、議会に係る予算執行権の議長への付与、閉会中の委員会活動の自由化を図っていただきたい。
- 二元代表制の下で地方制度を考えるのであるならば、強い議会を実現し、地方議会の権限を強化する方向で制度を構築すべきであり、これに従って、議会と長の関係など、具体的な検討項目について、その実態や制度の長所・短所も含めて慎重に検証し、その結果を踏まえて議論すべきではないか。
- 監査委員制度については、議選委員を法律で一律に禁止するのではなく、議選委員を選任するかどうかについても議会の判断に委ねるべきであり、今後の検討に当たっては、自治体の実情に即した実効性のある監査機能の充実について議論をすべきである。
- 三議長会が要望している議会への予算執行権の付与について、これが実現されると、その責任は議会が負うことになっていくものであり、議会はこれまで予算執行権者として住民訴訟の被告となるようなことがなかったが、今後はそういう責任を負う立場になるのだということを十分覚悟した上で、主張すべきことであり、大変結構なことである。
- また、議会に係る予算の提案権については、例えば、衆参両院、最高裁判所、会計検査院等の予算について、それぞれから提出される予算要求を受け、内閣において予算編成をするときにおいて削減するときには削減した旨を付記する等の特別な制度が国においては用意されているため、こういった国の制度も参考にしながら、これまでの意見等を踏まえた検討していくべきであろう。
- 国の法令による地方自治体への義務付け・枠付けを見直した際には、条例で規定すべき事項が圧倒的に多くなり、また、一括交付金が設けられると、自由度の高い予算執行が可能となる。政府は、この両者の推進を図っているので、これらの推進を念頭に置いた議会の立ち位置について議論をしなければならない。
- 地方自治体の政策に関する責任についても、首長だけではなく、これからは議会も担っていくという方向性でなければならないのであろう。
- 選挙制度においては、投票率が大きな問題であり、果たして5割・6割以下の投票率で本当に民意が反映されるのであろうか疑問に感じている。議会と長の関係のあり方という問題の前提として、選挙制度に関して徹底的に民意が反映されるようにすることが必要であり、そのことによって、この二元代表制はもう少し機能していくようになるのではないか。
- 地方自治体の運営において選択を厳しく迫られる中で、部分化した民意では、選択をうまく形成することができないのではないか。その選択においては、議会において、議員の専門性の確保、総合的に勘案していくための力の醸成、議員の同士における議論の時間の確保するための議会の仕組みについて議論を進めていくべきであろう。

- 議会と長との関係のあり方については重要な課題であると認識しているが、それ以上に、地方自治体のあり方として、自由度の拡大を含め、権限をきちんと持ちつつ地域住民に密着した地方自治体が作れるかということが、まず原点であろう。
- 議会と長の関係については、まず、信頼関係が重要であろう。両者は同じ地域住民に根差しているものであることから、その原点さえ踏まえていれば、そのような対立関係というものは危惧されるべきことではないのであろう。
- 選挙制度については、地方選挙に係る選挙区の自由化など、実態に合わせて自由にすることは基本的に良いことであろうが、都道府県において与党が圧倒的多数で、そこに有利に選挙区を勝手に変えられることも危惧されるため、そのような自由度を設けることとしたとしても、一定の歯止めを国において決めておくことが必要なのではないか。
  
- 議会の招集権を議長へ付与することについては、平成18年の地方自治法改正による議長の議会招集請求権の付与によって、議会側に既に招集権があるのと実質的に同じと捉えることができるのではないかということ、二代表制であるため議会側に招集権を付与すべきではないかということについては、決断の問題であろう。
- 議会に地方自治体経営の責任が問われないというのは、議会に対する期待が余り十分ではないということであり、この責任が問われるような議会にならなければいけないという要請の中で議会改革というものがあるのであろう。長と議会の関係、議決事件等について整備されていく中で、議会の責任というのが問われていくのであろう。
  
- 第二分科会において、地方自治体が共同して設置する独立した機関について議論されているが、これは不適正経理を端緒とした議論なのか、それとも地方自治体の経済効率性に着目している議論なのか。
- すなわち、地方自治体のコストパフォーマンスを評価する場合、各地方自治体においては地理的な条件・人口規模などが異なってくるので、地方自治体の共同の監査機構を設置して、横の比較ができるようなシステムを作っていくというような意味なのか、また、不適正経理を端緒とするものであるならば、それはどうして地方自治体の共同の監査機構でなければいけないのか。
- 納税者が納めた税が公正・妥当に使われているのかどうかということについて議論するのは、監査委員ではなく議会であろう。このように、地方自治体の様々な事象について、その性質に応じてどの機関がそのチェック機能を果たすこととするのか、監査と議会の役割分担や、引いては長と議会の役割のあり方にまで波及していくようなことであり、監査のみをどうするのかを検討しても、有効な結論を導き出すのは困難ではなかろうか。
  
- 地方自治体が共同して設置する独立した機関が監査を行うという場合には、例えば、不適正経理のようなことをチェックするためには徹底した外部性が必要であろう。個々の地方自治体がそれぞれ十分な専門性・外部性を用意するということはそもそも困難であろう。
  
- 地域主権改革は、地方自治体の自由度を拡大することにより、地方自治体を強化していくということであろう。地方自治体を強化することというのは、いかに住民の知恵と力を総結集させていくかということであり、そのためには地方自治体の経営に民意を反映させることが重要であって、この責務を議会と長がしっかりと

りと担っていかなければならない。

- 長の方は、パブリックコメントや住民対話のような手法により、住民との間において情報共有を図りつつ最適な決定をし事務を執行してきているが、議会も同様に民意の集約をしていく場であると考える。
- 議会において長側と議会側の議論において、その地方自治体としての最終的な民意の統合が行われていくというようなかたちを、いかに制度的に担保していくのかということ必要であろう。
  
- 内部統制の整備・運用とその構築の責任が長にあるということを地方自治法に規定することが必要ではないか。
- 地方自治体のマネジメントとして内部統制の強化を図っていく観点からすると、内部監査をどうするかという問題があり、一方、地方自治体のガバナンスについては、議会のチェックに加えて、外部監査機能のあり方をどうするかということが問題となるのではないか。マネジメントとガバナンス双方に関連する監査機能のあり方について、論点整理を進めていくことが必要であろう。
- その際、現行の監査委員や外部監査人の監査に関する責任を明確に規定することが必要ではないか。監査委員監査や外部監査に対して期待される役割に応じて責任を負うこととし、これに見合った報酬を用意することが自然な発想ではないか。
- 小規模な地方自治体においては、監査委員となるべき適格性を持った者が少ないため、地方自治体が共同して設立する法人において、その候補者になるような者をプールできるような制度を設けていくことが必要ではないか。
- 現行の監査制度は、いわゆる指摘型の監査であるが、地方自治体の内部統制を充実させていくためには、指摘型の監査機能ではなく、不適正経理が一定の合理的な水準の下で起こり得ない程度に内部統制が確保できているかをチェックするという保証型の監査を構築することが必要ではないか。このためには、現行の監査委員やその事務局のマンパワーでは不足することということで、規模の経済の考え方により、地方自治体が共同で設置する機関を設けることが必要ではないかという議論を進めていくべきなのである。
- また、内部統制の確立を図る観点や不適正経理を予防する観点から、単式簿記ではなく複式簿記を導入してはどうか。
  
- 長と議会の関係の見直しについては地方自治体から提起されたものであるが、現実には長と議会の関係が対立的であることからスムーズな自治体経営を行うために政策の決定と執行が直ちに行うことができることと、意思決定に要する時間が短くて済むということがその提起の趣旨であるとする、違和感を覚える。
- ここでいう効率とは efficient ではなくて effective であり、住民に対して2つの選挙で選ばれた双方が相互に対立することなく、住民に対して effective な意思決定や執行ができるかということをもスムーズな運営と解すれば、このような提起について理解することができる。
- そもそも行政権の長を選挙により選出することについて馴染みのなかった我が国において、戦後、地方自治体の長を公選によることに対する警戒のようなものが生じて、その制御を代議制の議会に期待したのではないかと考えていくと、二元代表制に関する見直しの方向が、行政権の長の権限を強化するかたちで行われていくのか、それとも、代議制である議会の制御機能を期待していくのかによって、その方向性が異なってくるのではないか。
- 議会と長の間において、相互の抑制機能をどう考えるかということが重要であり、また、抑制は権力間の闘争ではなく、住民のためにいかに effective な地域経営ができるかということのための抑制であるということが重要であろう。

- 議会の議員と長が公選により選出されるということについては、この両者の関係ではなく、住民が議会と長を制御するために2つの選挙をどう使いこなすかということが肝要ではないか。したがって、現行制度について問題があるというときに、制度上の根本的な問題なのか、それとも、運用の問題なのかということを検証することが必要であろう。
- 2種類の選挙により議会と執行機関をそれぞれ選出することというのは、当然に、それぞれに多数派が生じるのであり、この二元代表制の基本的な枠組みを維持したままということであれば、制度自体を変えらるよりも、運用の問題であると整理するということが、地方自治体の規模によって二元代表制の仕組みに少しバリエーションを設けるということではなかろうか。
- 議会は、予算の議決や条例の制定というかたちで長の執行に関与しているが、その責任が議会に対して問われていないということと、事後的に住民訴訟が提訴された段階で、議会が住民訴訟に係る損害賠償請求権等を議決により放棄してしまうことは、分別して検討すべきであろう。
- すなわち、予算の議決や条例の制定に基づく支出を違法と評価するかについては、補助金の支出について、その予算について議会で議論を経て議決があったことに基づいていることから長の裁量判断が適正であるとの最高裁判所の判例も既にある。したがって、第一分科会で議論している長と議会の関係、特に、長の執行の前提となる議決をどのように位置付けるのかということについては、色々な制度設計があり得るのではないか。
- 一方、長によって予算が執行された後に、住民の側から住民監査請求や住民訴訟がなされた段階において、議会がその損害賠償請求権等を放棄してこれを不問に付してしまうということは、これは悪しき意味において長と議会が融合していると評価されるものであり、これは制限するという方向にならざるを得ないのではないか。
- 地方自治体が共同で監査機構を設置するというものを検討するのであれば、現行の監査委員や外部監査人による監査の監査対象等について既に種々の重複があるため、更にこの共同の機構を設立するというのであれば、明確な目的なり範囲の設定がないと、更に重複してしまうのではないか。
- 第二分科会において、内部と外部の監査機能について、「大胆に、ゼロベースで見直すことが必要なのではないか」との議論があるが、これは、現行の監査委員制度それ自体だけではなく、外部監査制度も当然含むものである。監査に関わるすべての制度を原点に立ち返って組み立て直してみる必要があるのではないかと認識に立って議論が進められているところであり、地方自治体が共同で監査機構を設置するという議論についても、屋上屋を重ねるということを考えているものではない。
- 公職選挙法上での選挙運動と政治活動との区別を廃止することを含め、もっと自由に活動できる選挙に変えるべきであって、それが日本のデモクラシーを活性化させる、非常に重要な根本なのではないかと考えている。
- 選挙制度については、国政選挙の問題だけではなく、地方自治体の長や議員に関する選挙にも波及して行く問題なので、真剣に議論していくべき問題なのではないか。
- 長と議会の関係の問題については、戦後、我が国の地方自治体で採択されているこの二元代表制の仕組みが、世界の中でも極めて独特な珍しい不思議な制度であるということ、まず我々が自覚することが重要なのではないか。
- 我が国の地方自治制度においては、長に対する不信任議決権を議会が持つとか、長が議会解散権を持つと

か、また、副知事等を選任する際の議会の同意、一定額以上の財産処分・契約の締結等の執行機関の権限の執行に議決を要するというかたちで議会も関与するという複雑な組み合わせを設けている。こういう複雑な組み合わせにより、何とか、長と議会のバランスを保持しようとしてきたのであるが、その中で、もう少し違う形態はあり得ないのか、議会の権限を更に強くするというのならば、現行制度のままで強くしていくのが正しいのか、色々違う組み合わせ方があるのではないかと考えているところである。

- このように、我々は、どのような制度が考えられるかということは今のところ純粋理論的に考えているということであり、地方自治体から提案があるような議会内閣制のような仕組みが本当にうまく機能するのか、好ましい選択肢たり得るのか、というようなことについては、更に議論をすすめていくべきであろう。

※注 速報のため、以後、修正の可能性がある。

(文責：総務省自治行政局行政課)