

地方行財政検討会議（第6回）議事要旨

- 1 日時 平成22年10月18日（月）17時～19時
- 2 場所 総務省省議室（中央合同庁舎2号館7階）
- 3 出席者 片山総務大臣、鈴木総務副大臣、逢坂総務大臣政務官、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

4 概要

- 逢坂政務官から、先般の内閣改造により変更された構成員について紹介があった。
- 逢坂政務官から、今月下旬より総務省のホームページにおいて地方自治法の抜本見直しについて意見募集を行う予定である旨の説明があった。
- 久元自治行政局長から、これまでの地方行財政検討会議における検討状況について、資料1「地方行財政検討会議における検討状況について」、資料2「第一分科会における主な議論について」及び資料3「第二分科会における主な議論について」に基づき説明があった。
- 途中、片山大臣が入室し、挨拶があった。
 - ・ 菅総理からは大臣就任に当たりいくつか御下命があった。その際、菅総理より、特に、地域主権改革を推進することが内閣の重要課題のひとつであるとの発言があった。
 - ・ 菅総理との意見交換の際に、従来の地方分権改革・地域主権改革は、主として団体自治の強化が中心であったが、今後は住民自治の強化が課題であることを私から申し上げた。
 - ・ 団体自治の強化の面では、国の権限や関与等の見直しが行われてきたが、総務省の権限に係る検討はこれまで未着手となっていたので、見直しを検討しなければならないと考えている。
 - ・ この会議においては、地方自治法の抜本見直しに関する様々な課題について御議論いただいているところであるが、従来の方針に従い、かつ、今回申し上げた新しい観点も含めた検討をお願いしたい。
- その後、これまでの地方行財政検討会議における検討状況等を受けて、自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 条例の制定改廃に係る直接請求については、地方税の賦課徴収や分担金等の徴収に関するものはその対象から除外されているが、住民自治を重視する観点から、地方税等に関するものについても条例の制定改廃に係る直接請求の対象にすることについても、今後の検討課題とすべきではないか。
- また、例えば、毎年度末に国において地方税法の改正が行われることに伴い、地方自治体においても税条例の改正等が必要になるが、議会を開催する暇がないため、長の専決処分により対応せざるを得ないという

現状となっている。これは、議会の会期制の見直しにより対処できるのではないか。予算の繰越制度について、年度末に繰越手続をする場合に、議会を開会して議決を得なければならないという煩雑さが、不適正経理が生じる要因になっているのではないか。議会の開会を弾力的に運用できるように、議会の会期制について検討する必要があるのではないか。

- 専決処分については、税条例の制定等のように国との関係で専決処分せざるを得ない場合と、災害の発生等により専決処分せざるを得ない場合があり、両者を区分する必要があると考える。
- 住民監査請求や住民訴訟の制度が国にはなく地方自治体にあるのは、国の場合は性善説に立ち、地方自治体の場合は性悪説に立つということなのか。国についても、地方自治体と同様に住民監査請求等の制度があってもよいのではないか。
- 住民監査請求は、地方自治体における違法・不当な公金の支出等を是正するための手段であるはずが、実際には住民訴訟を提起するための前提手段として請求がなされているという現状である。そのため、住民監査請求の対象について厳格化を図る等して、住民監査請求制度を実質的なものにする必要があるのではないか。
- 多くの住民に地方自治体の運営に参画できるようにすることが重要であるが、最も重要なのは、より多くの住民が投票を行うようにすること、即ち投票率を向上させることであると考えている。
- 従来の地方分権改革・地域主権改革では、地方自治体の強化、長の権限の強化、議会の権限の強化等について主に議論されてきたが、今後は、強化された地方自治体について、その運営に多くの住民の意思がより適切に反映する仕組みになっているかどうかについて検証することが必要となるが、例えば、地方自治体の議会に対して多くの住民が全幅の信頼をしているかという点、必ずしもそうとは言い難い現状があり、その点が課題であると考えている。
- このように、その検証を進めていく過程において、議会制度、直接請求制度、住民投票制度を巡る諸課題が明確にされていくと考える。その他にも、例えば、条例の制定改廃に係る直接請求の対象から地方税の賦課徴収等に関するものを除外していることは、前時代的であって、本来改正されていなければならないものと考えている。
- 地方自治の原点は税を決めることであり、条例の制定改廃に係る直接請求について、地方税の賦課徴収や分担金等の徴収に関するものはその対象から除外されていることは、地方自治の基本を否定するようなものだと考えている。そのため、税条例を直接請求の対象から除外している規定の見直しや、直接請求制度が住民にとって、より活用することができるようにすることについて検討することが必要である。また、地方自治体の重要な問題については、住民投票により決定する仕組みがあってもよいのではないかと考えている。
- これからは、地域主権改革にふさわしい地方税制のあり方を模索していきたい。地域主権改革は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることができる社会を目指すということを目的にしているものであるから、地方税についても可能な限り、地域で決定することができる領域を拡大する方向で改革していかなければならないと考えている。
- 住民自治の発展のためには、現在の二元代表制において、住民の代表である議会と長が健全な緊張関係を保ちつつ、それぞれの役割分担を的確に果たしていくことが必要ではないか。ややもすると、長が優位になっている現行制度について、議会と長の権限の平仄を確保することが重要であり、議会の招集権、長への

不信任議決・議会の解散権、再議制度、議会の予算執行権等について、このような観点から検討することが必要である。

- 地方自治体の基本構造について、その構造の大枠を地方自治法で規定するとしても、多様な選択肢を用意して、地方自治体の種類や人口規模などによって選択肢を限定することなく、地方自治体が自由に選択することができるようにするべきではないか。
- 議員内閣モデルを採用した場合、長の影響が実質的に拡大することや、議会の長に対する監視機能が低下することが懸念され、議会と長の権限について均衡を欠くこととなるため、議員内閣モデルは採用するべきではないと考えている。
- 現行の地方自治法においては、議会の組織・運営について詳細に規定されているが、議会の組織・運営については可能な限り条例で規定することができるようにし、それぞれの地域の実情を反映できるようにするべきではないか。また、町村の場合には、人口減少や議員の処遇という面で議員を志す者を確保することが困難になっているという現状があるため、女性やサラリーマン等が議員になりやすいよう選挙制度や労働法制を見直す必要があるのではないか。
- 議会の招集権について、議会の招集を長に請求したにもかかわらず、招集がされないという事例に対応できるようにするためだけではなく、そもそも議会の側にも議会を開く権限があるべきと考えられるため、定例会・臨時会の別を問わず、議長へ招集権を付与するよう地方自治法の改正をお願いしたい。
- 専決処分について、専決処分をした後に、次の会議で議会の承認が得られなかった場合には当該処分の効力を将来的に失わせ、改めて議案を議会に提案するなどの措置を長に義務付けるべきではないか。また専決処分の対象を厳格かつ明確にすることも検討する必要があるのではないか。
- 現在、第二分科会において監査制度の見直し案が提示されているところであるが、監査制度を見直す以前に、執行機関が自らの会計に対する監視を十分に果たす組織となっていないことが問題であり、内部統制を十分に確保することができるような体制整備を考えていただきたい。監査制度の見直しについては、監査の独立性を担保するために、監査委員がその責任を議会に対して果たすようにすることや、外部監査制度について独立した監査法人組織を設立することが望ましいと考える。また、財務会計制度については、不適正経理の要因となっている国庫補助金制度の見直しが必要である。
- オーストラリアの地方自治体では、毎週議会を開催しており、議員はパートタイムであるが、議員から選出されるメイヤーは首長としてフルタイムで働いている例がある。この会議で示している地方自治体の基本構造のモデル案についても、いつ議会が開かれるのかという時間軸を加えることが必要ではないか。
- これからどのような地方自治を目指すかという問題に対し、単に地方自治体の基本構造のモデル案を示すだけでなく、それぞれの地域において次世代の市民を含めてどのような地方自治を作っていくのかというロマンとその手法を示すことが必要であり、そのためには自治憲章や地方自治基本法が必要となるのではないか。
- 住民の政治に対する信頼を回復するという観点から、政務調査費について積極的に開示して透明性を向上させていくことが必要ではないか。
- 一部の地方自治体で見られるような長が議会を招集しないという事態について、長が住民の代表として住民から付託された義務を果たしていないのであるから、厳格な対応をすることが必要ではないか。
- 議会の招集権の問題について、現在、特定の地方自治体において生じている地方自治法違反に対する対応を危機管理的に行わなければならないことは理解できるが、それと地方自治法の抜本改正とは本質的に異なる

る問題ではないか。

- 監査制度の見直しについて、第二分科会で行われた監査委員関係者からのヒアリングにおいて、これらの関係者から現行制度において様々な工夫をしているという発言があったとおり、監査共同組織の設置、人材育成、全国統一の監査基準の設定等については、既存の制度においても十分に対応可能なことであり、これまで地方自治体において実際に行われてきた改革の努力や改善の工夫を尊重するべきである。
- 不適正経理の問題は、地方自治体に蔓延る長年にわたる慣習を改善するということであり、監査制度のあり方の見直しにより対処すべきことではないのではないか。
- 地方自治体の基本構造のあり方については、二元代表制を前提とした多様な選択性のある議会制度が基本になるのではないかと考えている。議会のあり方の検討に当たっては、議会に幅広い人材を確保する観点から、基礎自治体・広域自治体のそれぞれの選挙制度について議論を深めていかなければならないと考える。
- 地域主権改革を進めるにあたって、多様な住民の意思を反映する議会が今後の地方自治の主役になっていくと考えるため、地方議員の職務・職責を地方自治法において明確に規定すべきである。
- 都道府県議会の議員の選挙区は、郡市の区域としている現行の選挙制度は実態にそぐわないものであり、公職選挙法の改正が必要であると考えます。公職選挙法の改正については、平成27年の統一地方選挙に間に合わせるために、来年の通常国会において対応していただきたい。
- 地域主権の主役は住民であるが、住民が日々政治に参画することは現実的に不可能であるため、平時は議会が主役となる。議会が議決をして、議決をした事項について執行機関が事務を執行するということを基本としている以上、議員を選ぶ住民と、選ばれた議会との間には信頼関係がなければならない。
- 議会制度に関する規定に、「傍聴」や「請願・陳情」という字句が見られるが、主権者たる住民にふさわしい表現があるのではないかと考えている。住民の議会参加について、現在では議員が市民のなかに赴いて議会報告をするという手法が主要な方法となっているが、アメリカの地方議会の例などを参考に、住民が議場に参加してワークショップをするようなことも一つのモデルになるのではないかと考えている。
- 長も議員も権限と義務だけが法律で規定されているものであり、議員の職責等については法律で明定されているものではないが、予算の議決や決算の認定、税の賦課徴収に関する議決等、その権限と義務に基づいて職務を果たしていくことにより、あるべき議員像というものが形成されてくるのではないかと考えている。
- 地方自治法が施行されてから60年余が経過して、二元代表制は我が国の地方自治の制度として定着しているものであるため、地方自治法の抜本改正においても、現行の二元代表制を堅持したうえで、議長への議会の招集権の付与、予算の増額修正権の制限の撤廃等を検討していただきたい。
- 専決処分が濫用されることは、二元代表制を否定することになりかねないため、「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認められるとき」という要件を厳格化していかなければならないのではないかと考えている。また、専決処分をした後、次の議会で当該処分が不承認とされた場合の処分の効力についても検討していかなければならないと考えている。
- 長が条例の送付を受けたにもかかわらず、再議その他の措置を講ずることもなく、また、公布することもしないというような場合において、議長が条例を公布するような規定や、期間の経過により自動的に公布されるような規定もあり得るのではないかと考えている。
- 監査制度の見直しについて、第二分科会で示されている見直し案は抜本的な見直し案となっており、時間をかけて慎重に議論する必要があるのではないかと考えている。議会は、内部監査や外部監査の結果を基に議会としての

ガバナンスを果たしていくという議論もあるが、議会に実地検査権を付与して議会の監視機能を実質的に強化していただきたいと考えている。

- 議会の招集権について、議会が閉会中の場合、常任委員会が審査することができるのは議会の議決により付議された特定の事件に限定されているため、議長に招集権を付与して議会の権限の強化を図る必要がある。
- 地方自治法において収入の類型が掲げられていることが、地方自治体が新たな金銭負担を住民に求めたいときの支障となっている場合がある。地方自治体が一定の収入を設定することができるかどうかについては解釈が分かれるところであるが、今後の検討課題となるのではないかと考えている。
- 行政財産を使用する権利に関する処分についての不服申立について、異議申立と同時に、市町村長がした処分については都道府県知事に、都道府県知事がした処分については総務大臣に審査請求をすることができることとされているが、上級庁でも第三者機関でもない者が不服申立の審査を行うという権限を行使することは妥当なのか検討する必要があるのではないかと考えている。
- 基礎自治体の規模や能力に応じて事務配分をするために基礎自治体を人口規模に応じて区分していることについて、人口減少社会の到来を迎えている現在においては不十分ではないかと考えている。大都市制度のあり方については、指定都市がこれまで様々な提言をしているところであり、今後議論を進めていく中で基礎自治体の規模と権限の関係を整理する必要があるのではないかと考えている。
- 現政権においては、道州制について直ちに検討しようということにはなっていないと聞いており、むしろ基礎自治体を中心に置き、現行の都道府県の枠組を前提としていくこととされている。
- 国による裁定的関与を見直すべきとの問題提起がなされている現況において、違法再議について総務大臣や都道府県知事に裁定の申立をすることができることには疑問があり、総務大臣や都道府県知事の裁定を廃止し、裁判所に直接出訴できるようにすべきではないかと考えている。
- 内部統制体制の整備や監査共同組織の検討に当たっては、会社法により株式会社について内部統制を導入するときに、組織が複雑になるだけではないかという議論があったことに留意すべきであろう。また、監査共同組織については、国が設置するものなのか、それとも自治体なのか、現在外部監査をしている民間の組織なのか、その必要性等について議論を整理していくべきであろう。その際に、新たな監査制度が複雑になり、他の住民サービスが低下することのないようにしなければならない。
- 住民監査請求・住民訴訟について議会の議決で請求の対象を絞るという議論については、住民が長や議会をチェックできる数少ない手段を制限することになるものであり、反対である。
- 住民が関心をもっているのは、税の使い方であるが、現状では税の使われ方について住民にとって有用な情報が不足しているため、こうした情報を住民へ提供することができる財務会計制度としていくための改革を進めていくべきであろう。
- 監査をよりレベルの高いものにするために、財務会計に関する専門家が財務会計について監査を行い、住民や長、議会にとって有用な報告書を取りまとめ、それに基づいて長と議会の間とで議論をする仕組みを構築する必要があるのではないかと考えている。
- 監査共同組織を設置することにより、大都市だけではなく、小規模な町村であっても同じ水準の監査がで

きるようにしなければならないが、小規模地方自治体にとっては人的資源の問題や規模の経済の問題があるため、国や都道府県のレベルで監査共同組織を作っていかなければならないのではないか。

- 会合の締め括りの際、逢坂政務官より、この会議における今後の検討の進め方等について、以下のような発言があった。
 - ・ 片山大臣から、これから住民自治を強化していく方向でも議論を願いたいという話があった。今後さらに分科会を開催して議論を深めてまいりたい。
 - ・ 次の通常国会にむけて、会議の議論の到達点をどのように扱っていくか明確にしてまいりたい。

※注 速報のため、以後、修正の可能性はある。

(文責：総務省自治行政局行政課)