

「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

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が重ねられ、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きている。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实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、通常の特例のほか、通常の特例の上位に位置する基本特例（「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)

- 一律に二元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、純粋な二元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元代表制とするもの）
 - 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元代表制においては、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場所である。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じて、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つ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きている。
- 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の見直しを行う。
 - ・ 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の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号の規定に基づきいわゆる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の指摘もある。
- 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この指摘がある。
- 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、その観点は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と考えられる。

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)

- (ア)・(イ)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

<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

<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、年度開始前に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

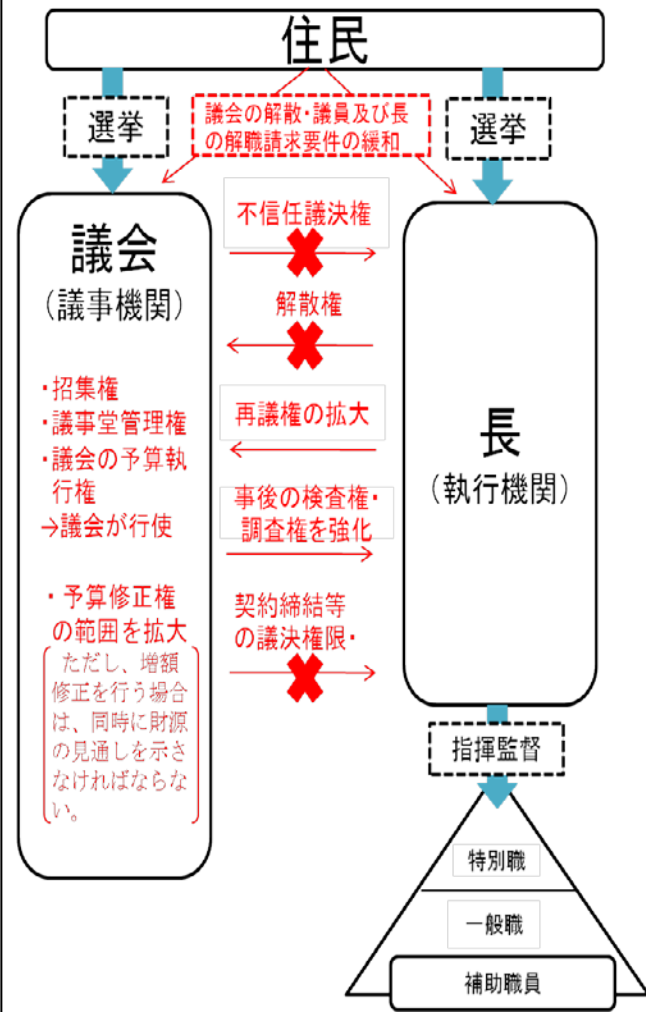
議員内閣モデル

融合

自治体経営会議モデル
 多人数議会と副議決機関
 モデル

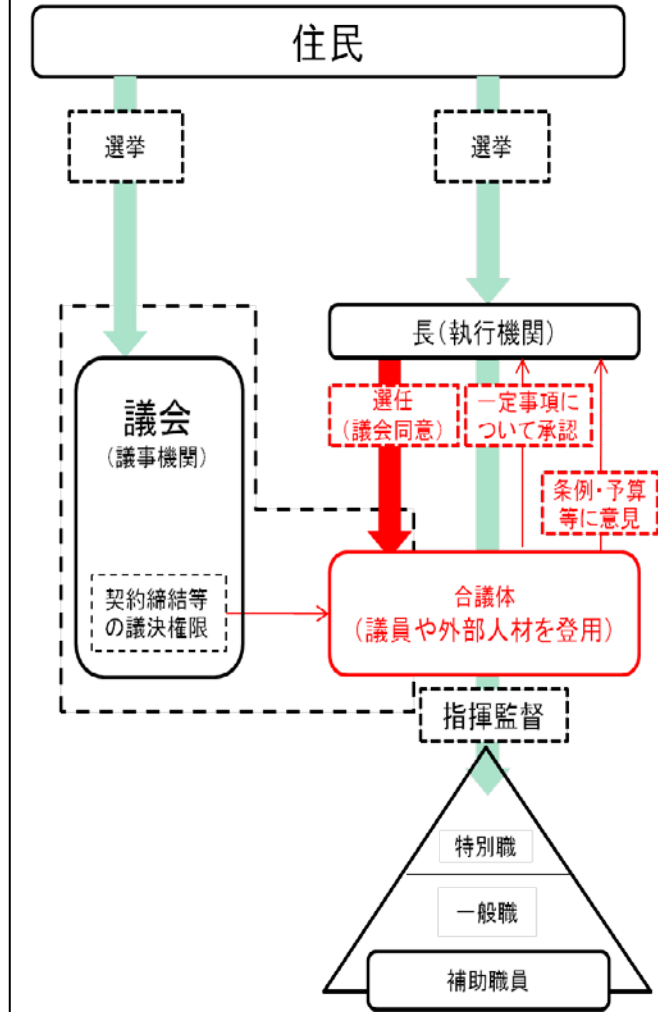
純粹分離型モデル

（議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの）



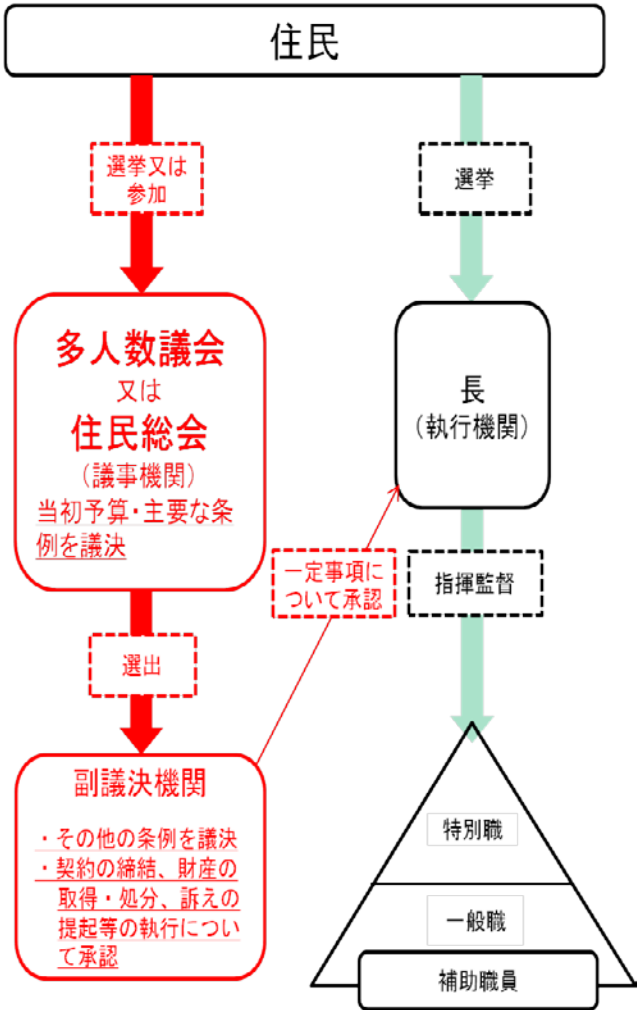
「自治体経営会議」モデル

（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）



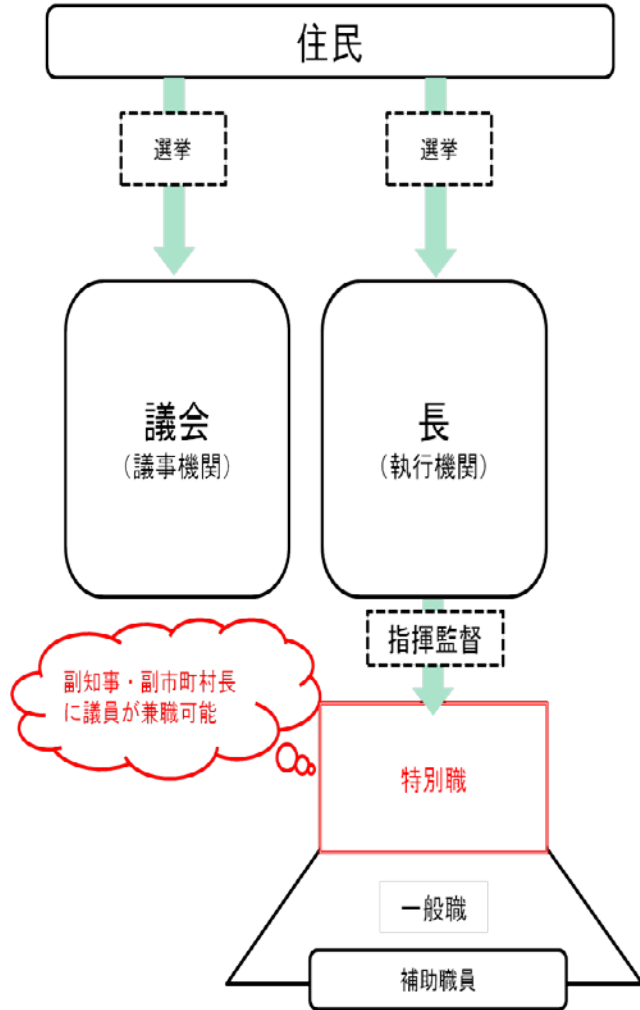
多人数議会と副議決機関モデル

(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)



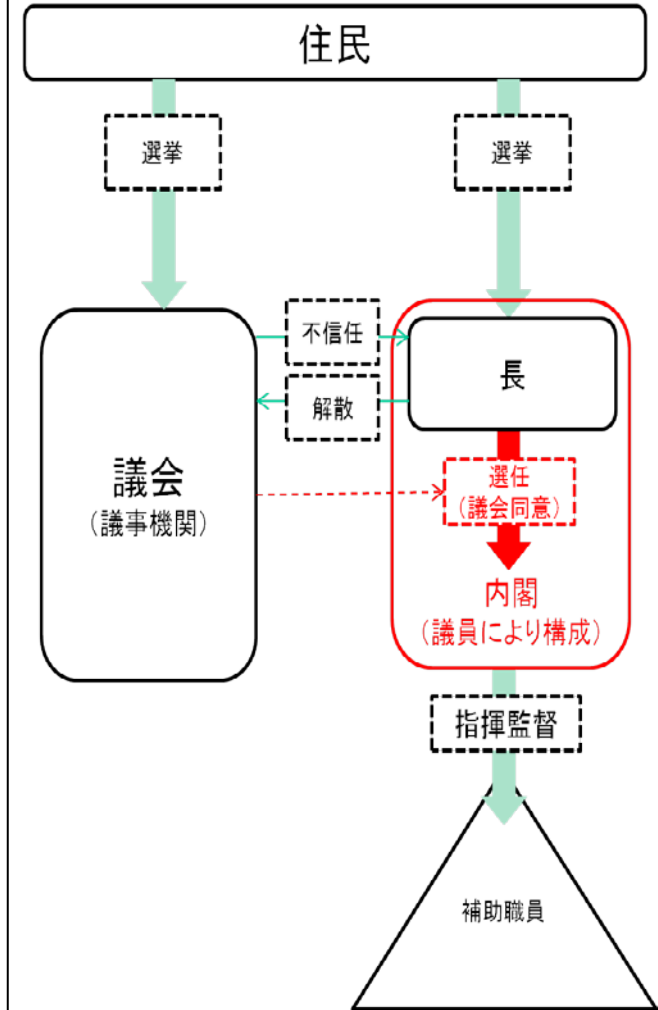
特別職の兼職許容モデル

(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)

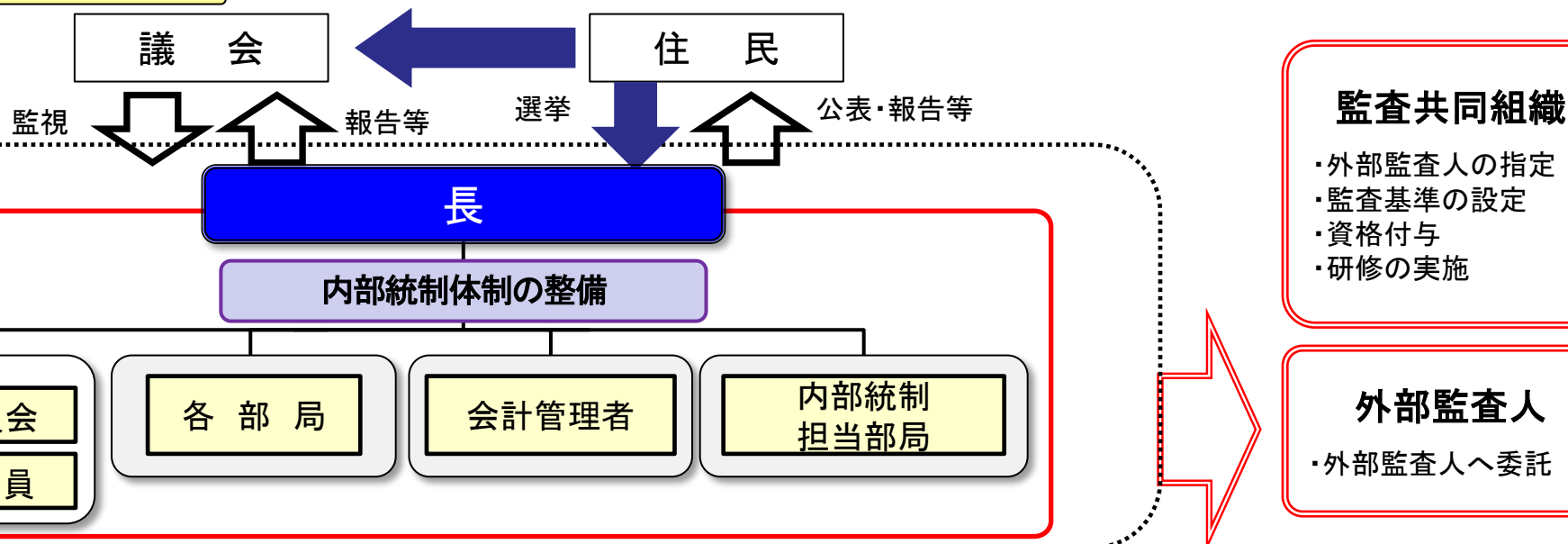


監査制度の見直しの方向性について（たたき台）

（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



改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

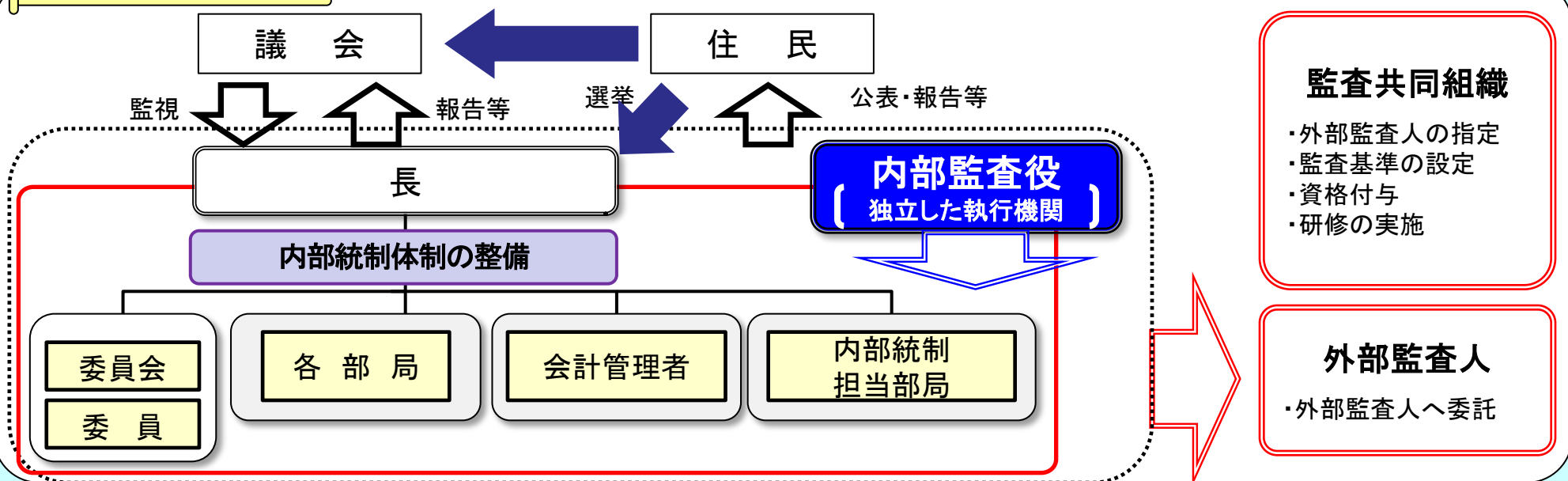
- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜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>

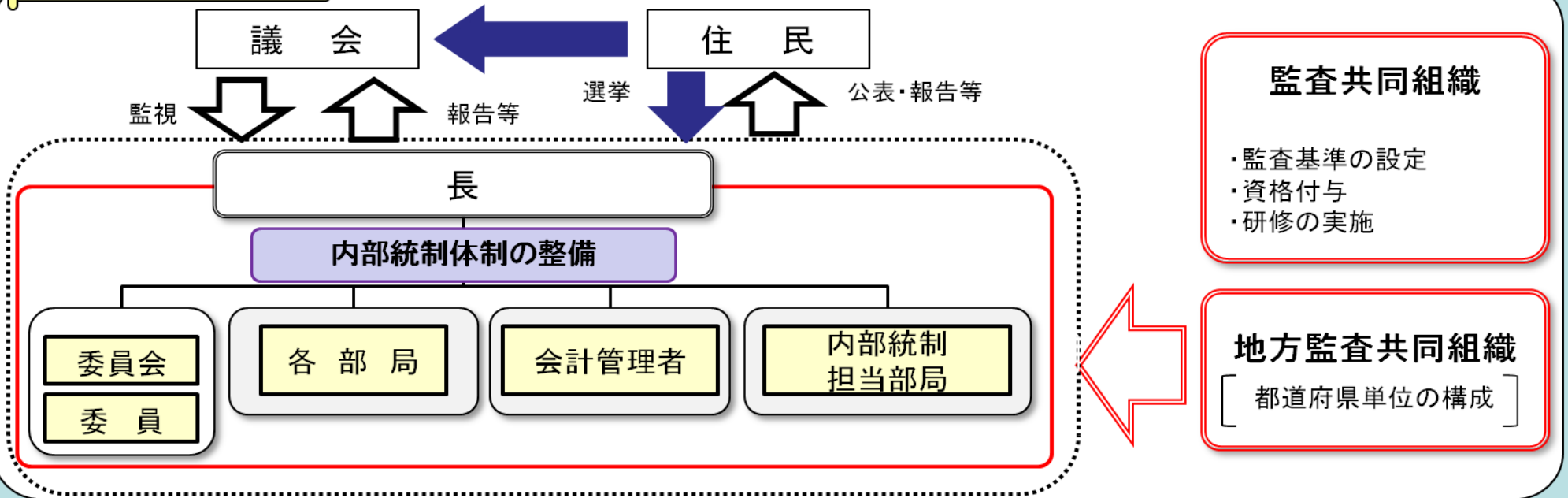
- 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役（議会の同意を得て、長が任命）」を設ける。

<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。