

地方行財政検討会議の検討の方向性について（第二分科会関係）

※「検討項目の例」・「検討の視点」中、下線部は、第1回会合で配付した参考資料2「検討の視点（イメージ）」・参考資料3「検討項目の例」で示した事項について修正があった部分、又は追加をした事項である。

検討項目の例	検討の視点	主な議論
3. 財務会計制度・財政運営の見直し		
<p>○ 不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的見直し</p>	<p>○ 不適正経理事件等を踏まえ、地方自治体の監査制度等の抜本的な見直しが必要ではないか。また、財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大が必要ではないか。</p>	<p>【前回の主な発言】</p> <p>○ 地方自治体の活動を、地方自治体自身、あるいは住民がチェックしていく仕組みについては、自主組織権そのものよりは、やはり国として決めなければならないものは残るのではないかと。自主組織権として最大限自由度を尊重していくという事柄と、自治体なり住民が自律的にチェックをする仕組み自体は国がある程度決めざるを得ないというものを新たな目で切り分けていくことが、まず必要ではないか。</p> <p>○ 民間企業が行っている内部統制について、民の模範となるべき役所が今まだ踏み込めていないというのは、やはりこれからの課題ではないか。</p> <p>○ 地域主権を進めるときに大きな力を発揮されるのが地方自治体の職員であり、その方が不祥事を起こすということになると、地域主権は少しブレーキがかかる。そういう意味で、ガバナンス、監査といったようなものの専門性の強化が大きな課題になっていくのではないかと。</p> <p>【参考：これまでの議論等】</p> <p><u>地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）（抄）</u></p> <p>第2章 地方自治関係法制の見直し 2 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大（中略）</p> <p>なお、第29次地方制度調査会は、去る6月に、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化、並びに地方議会制度のあり方についての答申を行った。この答申のなかの地方自治体の監査機能の充実・強化に関する部分は相対立する諸種の見解を並列することどまっでいて、一定の明確な改革方針が提示されているとは認め難い。</p> <p>地方財務会計制度の見直しに関する当委員会の上記の勧告を受けて政府によって講じられる措置をより実効あるものにするためには、政府は、第29次地方制度調査会の答申の趣旨を踏まえながらも、地方自治体の監査機能のあり方について明確な改革方針を打ち出すべきである。</p> <p><u>地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会最終報告書（平成21年3月・地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会・総務省）（抄）</u></p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p>II 地方公共団体の行政組織運営の現状と課題 2 行政組織運営の新たな課題 (5) 公会計制度改革への対応 地方財政の危機的状況を背景に地方公共団体の財政の健全化のための法制度が整備され、健全化判断比率等の財政指標の公表や、当該比率に応じた財政の早期健全化・再生等を図るための制度が設けられたところである。 従来、財政規律の維持に当たっては、議会が議決した予算書に基づき、各部局が予算の執行状況を適正に管理していくことで担保してきており、決算書は、議会が予算の執行状況について確認するための書類と考えられがちであった。 今後は、このような予算統制の確認のための決算書という考え方に加え、決算統制そのものの考え方が重要となってくる。その前提として、財務書類4表の整備が求められることとなるため、自団体を取り巻く資産・債務を把握し、決算数値等の基礎計数を正しく計上し、財務書類4表を適切に作成・公表することが重要である。 その上で、財務書類4表の作成・活用等を通じて資産・債務や行政コストに関する情報開示と適正な管理を一層進めることによって、ストックやキャッシュフローに着目した財政運営の刷新を図ることにもつながるものである。加えて、資産・債務を含めた財政状況について地方公社や第3セクター等の関係団体を連結した形で公表し、議会による適切な監視の確保や、財政状況に対する住民の理解を得ながら、財政の一層の健全化を図ることも求められている。 以上のような新たな課題を踏まえ、今後の地方公共団体のマネジメント改革の目指すべき方向性については、「リスクと向き合いリスクを事前に統制すること」、「組織マネジメントに関する基本方針の明確化と PDCA サイクルの実現を通じた首長、管理職、職員の組織マネジメントに関する意識改革の実現」といった新たな視点に基づき、まずは住民の信頼確保を基本として、行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営革新の実現、さらには、公会計改革を通じた財政運営の刷新を図っていくことが必要であると考えられる。そして、このような目的を実現するための手法として、現在、我が国の民間企業において実施されている「内部統制」の整備・運用がその一つの解決手法になるのではないかと考えられる。 (略)</p> <p>「地域主権」確立のための改革提案（平成22年1月・大阪府知事）（抄）</p> <p>監査制度改革 ～チェック機能の明確な分離を～</p> <p>改革の方向性</p> <p>* 監査の独立性、公正性、客観性を確保する観点から、外部監査に一元化。チェック機能を明確に分離。高い専門性をもつ、目的別の複眼的な監査へ。さらに、自治の基本である“住民感覚”を活かす監査へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域経営の全容を丸裸にするためには、網羅的に監査する仕組みが必要 ・ 複数の監査人による、それぞれの専門性を活かした、多様な切り口からの監査が必要。自治の基本である“住民感覚”が必須 ・ 監査人の独立性を確保するため、選任について監査対象側の直接の関与を排除
○ 財務会計制度の見直し		<p>【前回の主な発言】</p> <p>○ 地域主権を進めようとするときには、1つ1つの地方自治体の力を蓄えていくことが重要であり、マネジメント、ガバナンスの力を高めていくことが必須ではないか。そういう観点からすると、現行の財務会計制度については、若干再検討をしてもいいのではないのか。</p> <p>【参考：これまでの議論等】</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
		<p><u>地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）（抄）</u></p> <p>第2章 地方自治関係法制の見直し 2 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大 （中略） 現行の予算・決算制度は、基本的に現金主義で組み立てられている。この現金主義の原則は財政に対する民主的統制に資するという利点があると説明されてきた。しかし、その反面、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難点がある。そこで、こうした問題意識から、多くの地方自治体において、事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務4表の導入が進められてきているが、この動向を更に一層促進する必要がある。</p> <p>予算については、経常経費と投資経費とが区分されていないなどの問題点を抱えていて、現行の予算・決算を含む財務会計制度については改善の余地があると言わざるを得ない。</p> <p>また昨今、一部の地方自治体において不適正な経理処理等が行われていたことが会計検査で判明し、適正かつ公正な財務処理を確保することが改めて強く要請されてもいる。</p> <p>以上の諸点を踏まえ、政府は、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。なおその際には、日々行われている地方自治体の財務会計実務に無用な混乱が生じないように十分に配慮する必要のあること、財政運営上密接な関係にある国と連動した制度体系を維持する必要のあるもの等については国の財務会計制度と一体となった見直しが必要であることは、改めて指摘するまでもないところであろう。</p> <p>（以下略）</p> <hr/> <p><u>「地域主権」確立のための改革提案（平成22年1月・大阪府知事）（抄）</u></p> <p>公会計制度改革 ～発生主義の徹底を～ 改革イメージ</p> <p>* 地方自治法等関連法令を改正し、複式簿記・発生主義会計による新たな公会計制度を、地方自治の“地域経営コックピット”に</p>

検討項目の例	検討の視点	主な議論
4. 自治体の自由度の拡大（規制緩和）		
<ul style="list-style-type: none"> ○ 執行機関（行政委員会など） ○ 議会の組織・権能 ○ 財務規定 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方自治法の規律密度が高く、地方自治体の組織及び運営について裁量の余地が乏しいという指摘があるが、地方自治体の自由度を拡大すべきではないか。一方、全国的に統一して定めることが要請される事項をどう考えるか。 	<p>【前回の主な発言】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 自主組織権については、遺憾ながらほとんどないと言えるのではないか。自主組織権というのは、やはり地方自治体の基本的な権能であり、それぞれが自ら考えられるような枠組みをつくっていくというのが非常に大事ではないか。 ○ これまでの議会の組織の自由度の拡大等をさらに加速し、それぞれの地域に合った地方政府、個性ある議会の制度や、運営が選択できる自由度の大きな制度設計が望まれる。 <p>【参考：これまでの議論等】</p> <p><u>地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）（抄）</u></p> <p>第2章 地方自治関係法制の見直し</p> <p>1 地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し</p> <p>地方自治法は、地方自治体の執行機関について執行機関多元主義を採用し、直接公選職の長とは別個に、委員会及び委員の制度を設けている。これらの委員会及び委員は、いずれも、一定の要件に該当する地方自治体に必ず設置しなければならないものとされている。</p> <p>この種の行政委員会制度は、戦後改革において、権力の集中を排除する、または民主化政策を推進するといった観点から、アメリカ合衆国の制度に倣って国と地方の双方に導入されたものであった。</p> <p>このうち国に導入された行政委員会については、その後、組織として肥大化している、責任の明確性を欠いている、能率的な事務処理の目的を達しがたい等々の批判を受け、多くのものが廃止されるか、あるいは審議会等へ改組されるといった経過をたどってきたのに対して、地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員の方は、おおむね昭和20年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されてきている。</p> <p>地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門技術的又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなお妥当しているのかどうか問われることになる。</p> <p>制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。</p> <p>（以下略）</p> <p><u>地方自治基本法の提案（平成22年1月・神奈川県知事）（抄）</u></p> <p>2 新たな地方自治法制の構想</p> <p>（3） 規律密度の大幅な緩和と条例制定権の拡大</p> <p>アメリカでは、地方自治体の組織と運営に関する事項は自治体自らの立法により定めているのに対し、日本では、憲法第92条で組織・運営に関する事項は法律で定めるとしている。憲法の改正を視野に入れられない場合でも、組織・運営に関する事項を定める法律はできる限り枠法化して、地方自治体の裁量権を大きくし、条例で制定できる余地を広げるという方向で新たな地方自治法制は構築すべきであり、このことがまさに地方自治の本旨を実現していくことにつながる。</p>