

「地方自治法の抜本見直し」に関する意見募集において提出された意見数

項 目	個 人	団 体	総 数
1－(1)地方自治の理念の再整理(「地方自治の本旨」の具体化)	5	1	6
1－(2)地方自治の基本法としてのあり方	7	1	8
2－(1)二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化	7	3	10
2－(2)基礎自治体の見直し	3		3
2－(3)大都市制度のあり方	2	1	3
2－(4)都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方	4	1	5
2－(5)国・地方関係のあり方	1	1	2
3－(1)議会のあり方	8	5	13
3－(2)一般的な住民投票制度のあり方	5	1	6
3－(3)長の多選制限その他の選挙制度の見直し	5		5
3－(4)規模の拡大に伴う自治体経営への住民参画の手法	5	3	8
4－(1)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	23	8	31
4－(2)財務会計制度の見直し	9	4	13
4－(3)長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限	5	1	6
5－(1)執行機関	1		1
5－(2)議会の組織・権能	2		2
5－(3)財務規定	1		1
その他	7		7
総 計	100	30	130

1 - (1) 地方自治の理念の再整理（「地方自治の本旨」の具体化）

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

「地方自治の本旨」が、地方自治法第1条の目的の中にあっては、「住民自治」「団体自治」の考え方すらあいまいで、あまり重要視されていないことを懸念している。このことをもっとハッキリしたと示すことが今の分権時代、これからの分権時代に最も必要なことであると考えている。

（制度の問題点）

「市民」という言葉が広く定着し、市民を冠した施策が多く計画されている時代に、法の主体が「住民」一辺倒にこだわり続けていることの是非、市民と住民の違いなど、法の上で説明しきれていないことが問題である。なにがどう違うのか、表現の方法などは自治体が地域に即して使い分けるならば、それなりの定義のあり方も必要ではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

(1)と(2)とを同一線上で考える。

「自治基本法」を制定すべきであることは言うまでもない。

その理由は、「地方自治の本旨」を具体化するには、「自治基本法」の中に、現法第一編、総則の1条から3条まで移し変えて、地方自治の本旨を中心に構成して、規模や性格の違いを分類、区別化を明記することによって、住民自治の本質が明確になる。その際、主体となるべき市民の権利義務を優先すること。

特に、「基本構想」の決定は、地方自治体の総合的な行政計画の最たるものであるが、現況は、作ることが目的になっていて、その管理運営体制がおろそかになっている。これを自治体の基本事務と捉えて、法の義務規定を外して自律する自治体に委任することに改正する必要がある。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

日本国憲法に規定される地方自治の本旨の定義が不明瞭である。

（制度の問題点）

住民の総意主体が不明瞭なため、自己決定を担保し得る自治が完成されない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

自治の本旨を以下の改正により具体化されたい。

1) 自治体を自由に設立・改廃出来るよう、地方自治法を改正されたい。

2) 自己決定の自治を確立するため、自治体政府の役割や形態、総意主体を定める自治体憲章の住民投票による策定を可能とするよう、地方自治法を改正されたい。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

二元代表制は体裁だけが整った似非制度である。議員は行政と癒着して真剣なチェック機関としての役割を果たしていない。

(制度の問題点)

議員の責務について大まかな理念を示しただけで、細部は各自治体で決定する（議員自らの責務について自分で議決する、即ちお手盛りを容認している）方式では、理念がめざした二元代表制は機能しない。

チェックの方法としての「一般質問」を3期12年間したことがない議員が議長に選ばれている。

職員に作ってもらった質問をする議員が多数存在する。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

議員の職務について地方議会の問題点を地方の市民から現状を聴取して、地方自治法で細かく規定し、義務付けを行う必要がある。机の上で理論を文書化しただけでは改正にはならない。

インスタントな取組みではなく、理想の実現をめざして長期的な改正への取り組みを期待する。

地方に細部設計を委ねても、取組める人材はいない。残念だが国が細部まで設計すべきだ。詳細な意見を出せる人材は国が募集すれば簡単に集まると思う。但し学者ばかりではダメだ。一般国民、市民を多数集める方が実態に沿った設計が出来ると思う。

このような意見募集は初めてと思うが、法律は人間が作る物で欠陥だらけである。

改正はエンドレスに必要な筈であり、期限を切った意見募集では意味が無い。

期限を切らずに意見を募集し、1年ごとに意見を集約して改正に取り組み、次の年度には新たな意見を集約して新たな改正に取り組むという体制が必要である。

意見 4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

憲法92条の地方自治の本旨は、2000年の一括法での自治法の改正前と後ではまったく認識が違う。改正前の機関委任事務で自治が統治されていた時期は、自ら治めるというものではまったくなかったといえ、改正後は自治体が民主的に自治の理念の整理として自治基本条例等を制定することもできるようになった。しかし、改正後10年経ちますが、基礎自治体の認識はまだまだ国の関与の基で自治を行うという習性の中から抜け出せない多くの自治体があると認識している。

(制度の問題点)

憲法では、自治体の本旨は自治体にある程度ゆだねているように思われる。問題なのは、多くの自治体が自主的に「我々の自治体の本旨とは」と理念を問う状態にないということではないか。つまり、制度の問題点は、一括法で地方の独自性が保証されたわけだから、大きな問題はなく、各自治体が理念の整理をできる政治状況を如何につくるかという生成過程の未熟差の問題であると考え。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

理念の問題なので、自治法の全体の方向性の問題を徹底すべきではないかと考える。

分権一括法依頼、改革が進んでいると思いますが、本来この改革は80年代後半の右肩上がりがおさまる時に行われてしかるべきことであつたと考える。つまり先進国としての民主主義の有り様や自治の有り様を、国が統治するという方向性ではなく主権者である国民の目線から捉え直していくべき作業を組み立てるべきであつたと考える。そのことを踏まえると、自治法の本旨というものを法律全体を自治の主権者である市民からの目線で方向性を打ち出すことが必要と考える。我が国はそのことを疎かにしてきたから、民主主義が未熟のままであると考え。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

地方自治の「本旨」ということが、明確な意味を想定しにくく日常的な言葉ではない。

（制度の問題点）

一般国民、市民として「地方自治の本旨」を全員が同じ概念で説明できない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

「地方自治の本旨」を次のように変更する。

地方自治とは、自分達が暮らしている地域のことは、そこに暮らしている人々によって意志決定がされるべきであり、まさに、地域の自己決定権は自治体に属するという方向で議論をまとめていただきたい。

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

○ 自治体政府（以下、政府）が直面する課題を整理すれば、以下のようになる。①ますます深刻化する財政危機にどのように対処するのか。②格差・貧困、社会的排除、コミュニティの疲弊等の問題をどのようなガバナンス手法で解決するのか。③自治体を取り巻く環境の流動化および多様な政策課題の解決に迅速・柔軟・効果的に対応する機動的な政府をどのように構築するのか。④自己決定・自己責任に担保された、国から独立した自治体の構築とそれを担う政府をどのように確立するか、などを列挙することができる。

○ 一方、地域の問題・課題の解決、地域に必要な公共サービスの供給等を担う公共の担い手であり、市民自治の担い手でもある市民が育つと共に、そのような市民で組織されるNPO、地域コミュニティ、地域自治組織等の

成長が見られる。

- とはいうものの、総じて、市民の主権者としての統治意識は弱く、市民の信託により政府が設立されるという認識と共に、市民の意思に基づいて政府活動がおこなわれるように政府を監視・統制する責務と権利が市民にあるという認識が希薄である。
- 以上を踏まえ、地方自治の理念を再整理するに当たっては、①主権者である市民が、政府に頼らずに「自ら（地域）のことは自ら（地域）で決めて、自ら（地域）で実行し、自ら（地域）で責任をとる」という自己決定・自己責任に裏付けられる市民自治力を強化する、②「住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」（塩野 宏）というように、市民（住民）の意思に基づいて団体自治を運営するという意味における市民自治の強化、③投票を通じた政治的意思決定過程への市民参加はいうまでもないが、行政による政策形成・決定・実施・評価という政策過程及び自治体議会の議事・議決過程への参加を通じて政府に対する市民の民主的統制を強化するという、すなわち「市民自治の強化」・「直接民主制の拡充」をこれからの地方自治理念の根幹に位置付けるべきではないか。そのことが、冒頭に述べた政府が直面する課題解決に寄与することになる。

（制度の問題点）

- 憲法第92条の「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づいて、法律でこれを定める」という規定の「地方自治の本旨」は、地方自治の理念や原則、あるいはそれらを含意する概念とされているが、その解釈においては多義性の余地を含んでいる。
- 先述の地方自治の理念の再整理に当たって言及した地方自治の理念を、「地方自治の本旨」にあてはめて解釈し直すと、団体自治と住民自治との関係は、今までの団体自治を重視する考えから住民自治を重視するスタンスに変えるべきだということになる。また、直接民主制的手法の充実・強化による市民参加の促進を通じて間接民主制を補完・補強すべきだという考え方になる。
- 「地方自治の本旨」の扱いについては、時代や社会の変化に順応する形で、柔軟な解釈が可能となる現行の位置付けでもいいのではないかという意見もあるが、分権改革、市民自治の強化による自治体再構築が喫緊の課題となっている現在、「地方自治の本旨」を具現化するためにも、市民にとって理解しやすい簡素な市民自治型の地方自治基本法が必要ではないか。
- その場合、市民の主権者意識を高め、市民自治を強化する意味からも、憲法制定時のマッカーサー草案第87条の「大都市、市、町の住民は、その財産を管理し、事務を処理し、政府を運営し、国会の定めた法律の範囲内で憲章を制定（frame their own charters）する権利を保障される」という、住民が自分たちの自治体をつくる権利としての「自治憲章制定権」を保障する必要があるのではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

市民自治の強化を前提とした「地方自治の本旨」を具現化するため、憲法附属法としての地方自治基本法を制定する。

<地方自治基本法の法体系>

○ 憲法（地方自治の本旨）―地方自治基本法―自治基本条例の法体系とし、自治基本条例を自治体の最高規範（自治体の憲法）と位置付ける。自治基本条例の制定に当たっては市民投票を義務付ける。

○ 現行の地方自治法を廃止し、地方自治法関連諸法等を地方自治基本法の基に体系化する。

<自治体の基本構造>

○ 市民自治強化の観点から二元代表制を原則とするも、議会の権能を強化することにより現行の首長優位型構造を改革し、市民が二元代表機能を有効に使いこなせる自治体構造とする。

<地方自治基本法に規定すべき市民自治の強化に係る内容>

○ 自治基本条例に係る規定

○ 市民自治に係る権利保障

・ 市民投票権：自治基本条例の制定、その他自治体に係るあらゆる事項（地方税の賦課徴収等も含む）及び国や都道府県の所掌の当該自治体に係る事項等の決定等に対する市民投票制度を規定する。市民イニシアティブ・決定型も含め多様なタイプの市民投票を可とし、その選択を自治基本条例に委ねる。

・ 地域自治権：地域の住民による自治体内の近隣政府的な地域自治を保障するため、決定権限が付与された地域自治組織の設立、法人格付与等に係る内容を規定する。

・ 市民参加権：行政の政策形成・実施・評価の政策過程及び議会の議事・議決過程への市民参加を規定する。

・ 直接請求権：条例及び規則の制定・改廃、議会の解散、議員・長、その他の役職者の解職、事務の監査に係る内容を規定する。

・ 住民訴訟権：行政機関、その他の組織及び職員の違法な財務会計上の行為、自治体の損害に係る賠償を求める提訴に係る内容を規定する。

・ オンブズマン制度：行政機関の執行に対する立ち入り調査、違法行為の告発等の内容を規定する。

○ 団体自治に係る規定としては、自治立法権、自治行政権、自治組織権、自治財政権等を規定する。

※ 他の事項の意見書では、市民、あるいは市民自治、市民投票という言葉を使用せずに住民、住民自治、住民投票等の言葉を使用している。

1 - (2) 地方自治の基本法としてのあり方

意見 1 (再掲)

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

「地方自治の本旨」が、地方自治法第1条の目的の中にあつては、「住民自治」「団体自治」の考え方すらあいまいで、あまり重要視されていないことを懸念している。このことをもっとハッキリしたと示すことが今の分権時代、これからの分権時代に最も必要なことであると考えている。

(制度の問題点)

「市民」という言葉が広く定着し、市民を冠した施策が多く計画されている時代に、法の主体が「住民」一辺倒にこだわり続けていることの是非、市民と住民の違いなど、法の上で説明しきれていないことが問題である。なにがどう違うのか、表現の方法などは自治体が地域に即して使い分けられるならば、それなりの定義のあり方も必要ではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

(1)と(2)とを同一線上で考える。

「自治基本法」を制定すべきであることは言うまでもない。

その理由は、「地方自治の本旨」を具体化するには、「自治基本法」の中に、現法第一編、総則の1条から3条まで移し変えて、地方自治の本旨を中心に構成して、規模や性格の違いを分類、区別化を明記することによって、住民自治の本質が明確になる。その際、主体となるべき市民の権利義務を優先すること。

特に、「基本構想」の決定は、地方自治体の総合的な行政計画の最たるものであるが、現況は、作ることが目的になっていて、その管理運営体制がおろそかになっている。これを自治体の基本事務と捉えて、法の義務規定を外して自律する自治体に委任することに改正する必要がある。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

ア 現行の地方自治法は、地方自治に関するものを幅広く定めすぎている。

イ 第2条第14項、第15条は、自治体の経営方針をある程度規定してしまっている。

(制度の問題点)

ア 大きな問題ではないが、幅広く定めてすぎている結果、法の性格がぼやけているのではないか。

特に、紛争処理、地縁団体の規定などは、本来別の法律によるべきではないか。

イ 自治体が大きな政府、小さな政府を選択する上で、現行の規定は制約になるのではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

地方自治の基本法にふさわしく、自治の核となる部分に純化してはどうか。

自治体の経営方針を自由にする上で、制約となる規定は削ってはどうか。

会社法のように、地方自治体法にしてはどうか。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

去る6月22日に総務省が発表した「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の「2. 地方公共団体の基本構造のあり方」において、「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」）を考へることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。」とされていることから、国においても多様な自治のあり様を認めようという考え方が始めているように感じています。

(制度の問題点)

現行の地方自治法は、地方公共団体に対する義務付け、枠付けの度合いが高い、換言すれば、地方公共団体がその自主性及び自立性を十分に発揮することができるようになっていないと考えています。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

「基本法」は他の法律の解釈・運用上の指針になることがあるとはいえ、「基本法」が他の法律に優先する法的効力を有することはないと一般的に解されており、「基本法」という性格を持つ限り、これを理論的に克服することは困難ではないかと考えます。よって、「基本法」を定めようとする事については、非常に疑問を感じています。

地方公共団体の組織及び運営の在り方についてどのように法律で規定したとしても、その規定は、地方公共団体にとっては一つの見本であり、地方公共団体の定める条例により当該規定を「上書き」することもできるようにする制度設計こそ、必要不可欠であると考えます。当該規定を条例で書き換えることができるようになれば、地域の在り方を自ら決めていく覚悟を持った地方公共団体、ひいては住民は、徐々に国への依存から脱し、地域主権改革の担い手として、持てる力を発揮することができるようになり、これが地域活性化の原動力ともなり、ひいては我が国全体に活力をもたらす大きな力になるのではないかと考えています。

なお、私見の詳細は、ジュリスト（有斐閣）12月15日号に掲載される予定です。

意見 4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現行の地方自治法は、地方自治に関する基本法とされ、「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」る（同法第1条）としている。だが、実条文数は、幾度もの改正により約450か条に増え、その内容は、細部にわたり、しかも複雑になっている。これでは、基本法ないし大綱と云いがたい。その上に、同法施行令および施行規則に事細かな規定を設けて自治体を拘束している。現行の地方自治法令は、いわゆる「規律密度の高い法令」に属するものといえる。また、地方自治法が定める各種制度の中には、時代の変化に対応せず、機能していないものや存在意義が希薄なものもある。

（制度の問題点）

地方自治法に定める各制度は、全国画一・全国一律で、しかも、政省令とあいまって、内容が細部にわたり、法令上も事実上も、自治立法権および自治行政権の行使を必要以上に制限している。これは、自治体の自主性・自立性（自律性）を阻害しているだけでなく、自治体の国への依存の要因にもなっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

地方自治法は、真に地方自治に関する基本法として、自治体が自己選択・自己決定・自己責任の下に地域の特色を生かした創意・工夫が生かせるよう、全国的な基準・大枠などの大綱を定めるもの（条分数は全体で100条～150条程度）とする。題名もその内容にふさわしいものに改める。

また、自治権の中核である条例制定権を拡充するため、「法令の範囲内」（第14条①・15条①）を日本国憲法第94条の規定に合わせて「法律の範囲内」とし、行政立法による制約を必要最小限のものとする。これにあわせて、自治体の最高規範（自治基本条例）を制定できる旨の規定を設ける。

なお、地方自治法の抜本的見直しによって、国民・市民に日本の政治・行政の仕組みが大転換したという実感をもてるものにする。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

- 地方自治法は、住民自治と団体自治を保障することを目的とする憲法付属法として制定されたはずであるが、自治体運営の「全国統一マニュアル」のような詳細なものになっており、そのために反って自治体運営の自由度を奪い、住民自治と団体自治を阻害している。
- 地方自治法は、「地方公共団体ありき」で出発しているため、アメリカのホームルールのような住民が自治体を設立したという考え方がなく、住民が主権者であることを、住民も自治体行政当局も見失っているのではないか。そのために、条例による住民投票など住民自治のための制度創設に対して、地方自治法が制約的に働いている。
- 地方自治法は、総務省所管の法律とされており、他の省庁所管の都市計画法、建築基準法、児童福祉法などの個別行政分野の個別法との関係では、省庁分担管理原則に服し、優劣の関係がないとされている。そのため、2000年分権改革によって地方自治法2条11項と13項に「地方自治の本旨」「国と自治体の役割分担」および「地域特性に配慮した法令の規律密度の低下要請」に基づく個別法の立法原則が規定されたにもかかわらず、空文化している。その結果、膨大な個別法による自治体への義務付け・枠付けの縛りが残ったままであり、この点において

ても住民自治と団体自治が阻害されている。

- 地方分権改革推進法に基づく地方分権改革推進委員会は、こうした個別法(地方自治法を含む)による義務付け・枠付けの見直しを勧告したが、その見直しの方法は、各個別法の条項ごとに「条例で定めることを許容する」とする改正であり、これでは条例制定の範囲を改めて画するだけであり、新たな枠付けをすることにほかならない。また、条例は、法令で「条例で定める」とされた事項しか制定することができないという固定観念を助長することになり、自治体運営の自由度は広がらない。
- 住民自治を拡充する取り組みとして住民参加による「自治基本条例」の制定が全国的に進んでいる。この取り組みは、同条例を当該自治体の「最高規範」と位置付け、この条例の下に自治体の法体系や計画体系を確立し、もって住民参加権を拡充しようとする狙いがあるが、現行の地方自治法にこうした自治基本条例の根拠規定がないため、法的に不安定な状態に置かれている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地方自治は、地域の主権者である住民が、自己責任の下で自己決定することが基本であり、そのためには「住民の総意」の意味のある条例を中心とした自治体運営を行うことができる制度設計をすることが重要である。
- そのため、現行の地方自治法とはまったく異なる、地方自治の大枠を定める、自治体運営の自由度の高い「地方自治基本法」といった基本法を制定することが必要である。自治体の組織や運営に関する法律は、別途、この基本法の下に位置付くものとして制定する。なお、この法律は、自治体の組織や運営に関する標準を定めたものであって、自治体は、条例でこの法律と異なる定めをすることが可能であることを地方自治基本法で規定する。
- 地方自治基本法は、憲法付属法(準憲法的位置づけを持つ)であることを明記し、地方自治や自治体行政に関わるすべての個別法に優位することも明記する。地方自治基本法は、総務省に所管されるのではなく、全国自治体ひいては全国住民が所管する法律であり、省庁分担管理原則に服しないことを宣言するものである。法律がすべて省庁に所管されなければならないという、官の発想による縦割行政を払拭することにもなる。法律は省庁に所管されるのではなく、省庁に執行を命じるものである。地方自治は、省庁の縦割りで分割されるものでないということも明確になされなければならない。
- 地方自治基本法は、まず、自治体政府が住民の信託に基づくものであることを規定しなければならない。これは、住民が自治体の主権者であることの宣言であり、このことを出発点として「地方自治の本旨」が具体化されなければならないことを理念として規定する。住民の参政権をはじめとする住民の権利や義務は、この観点から根拠づけられる。
- 地方自治基本法は、住民自治と団体自治を保障する規定が中核となる。団体自治の保障のうちの条例制定権の保障に関しては、たとえ個別法の規定があっても、地域の特性に応じ、個別法を全国的な標準を定めたものとみなして、個別法とは異なる規定を定めることができるものと規定する。個別法と条例の抵触問題については、具体的適用事件を介さなくても、国側からも自治体側からも国地方係争処理委員会に審査の申出ができ、訴訟も提起することができることとし、双方が法解釈権を行使するものとする。
- 地方自治基本法は、自治基本条例を自治体の最高規範として制定することができる旨を規定する。自治体政府

の基本的な構造は、この自治基本条例で定めることとする。自治基本条例の制定にあたっては、住民から選挙で選ばれた委員からなる起草委員会が起草し、最終的には議会の発議により住民投票で成立することを明記する。自治体の他の条例等は自治基本条例に違反してはならず、自治基本条例の下に体系化されなければならないと規定する。

〈参考文献〉 提中富和著『自治体法務の最前線—現場からはじめる分権自治—』（イマジ出版、2004年）

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

住民自治と団体自治の独自性が具体的に現れたのは、分権一括法後のことで、日本の地方自治の本旨としての自治の到来は10年と認識しています。ニセコ町のまちづくり条例等が現れてからと考えています。勿論、それ以前にも多くの自治体改革がありました（情報公開・景観条例・開発規制等）、またその改革があったらこそその制度改革であったと考えています。しかし、地方自治の基本法としては、後手後手に回ってきたと考えます。景観法や情報公開法の遅れなどは、自治法との関係もあるでしょう。

（制度の問題点）

分権一括法から改革の流れは住民自治や団体自治に独自性を持ち得ていますが、一方で一方的な住民自治や団体自治、以前と変わらない利権抱え込みの自治が幅を利かせていることも事実です。これは、市民参加が制度的に保証されていないことに主な原因があります。市民参加が保証されていない自治体は、旧来の政治の有り様を保ちながら形骸化した自治を行っていきます。またそのことが、既存の政治状況を維持していく方法として得策となっています。分権前は我が国の政治の有り様はこのような利権分配型の政治を良しとして遂行されてきました。この確固たる様式を是正するには、既存の選挙では不可能といえます。市民が平易に政治過程・まちづくりに参加する保証としての基本法が必要と考える。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

地方公共団体の住民と住民の権利及び義務という範囲の法を、住民主権という視点から捉え改正する。これには、先進的な自治体の自治基本条例やコミュニティーの形成、NPOとの関係等を調査し、基本法で住民自治（市民自治）を育む法律の制定が必要と考える。また住民自治等の確立は、現在進行形と捉える必要があることから、法的に市民参加を義務付けするのは望ましくなく、各自治体で市民参加の基本法を策定できる様に促すことが必要であると考えます。

これは、既存の市民協働条例という形ではなく、市民参加（市・県政への政策立案過程への参加を保証するものである）。例えば、住民投票条例の制定、選挙権の18歳からの付与。外国籍の住民への選挙権の付与。首長へのリコール権のハードルの制定。議会解散へのハードルの制定。地域協議会。コミュニティーの再生計画。地域通貨。環境税。当該自治体への住民監査委員会制度（既存の監査を補完するもの）。目的納税。国との対等な交渉権。柔軟に考えていく必要があり、自治体（議会も同様）が当該市民と共に制度作りや町づくりができることが望ましい。問題なのは、政治に対して住民がリアリティーを持つことであり、その方向性を導きだすような基本法が早急

に待たれる。

意見 7

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

地方自治の基本法としてのあり方について、各自治体は、現行の地方自治法に縛られているので、自治体が自由な発想で自治を実行しにくい。

(制度の問題点)

自治体運営については地方自治法の縛りをなくすこと。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

自治基本条例については、標準条例などを国が示すのではなく、自由に各自治体が制定できるようにすること。

意見 8 (再掲)

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- 自治体政府（以下、政府）が直面する課題を整理すれば、以下のようになる。①ますます深刻化する財政危機にどのように対処するのか。②格差・貧困、社会的排除、コミュニティの疲弊等の問題をどのようなガバナンス手法で解決するのか。③自治体を取り巻く環境の流動化および多様な政策課題の解決に迅速・柔軟・効果的に対応する機動的な政府をどのように構築するのか。④自己決定・自己責任に担保された、国から独立した自治体の構築とそれを担う政府をどのように確立するか、などを列挙することができる。
- 一方、地域の問題・課題の解決、地域で必要な公共サービスの供給等を担う公共の担い手であり、市民自治の担い手でもある市民が育つと共に、そのような市民で組織されるNPO、地域コミュニティ、地域自治組織等の成長が見られる。
- とはいうものの、総じて、市民の主権者としての統治意識は弱く、市民の信託により政府が設立されるという認識と共に、市民の意思に基づいて政府活動がおこなわれるように政府を監視・統制する責務と権利が市民にあるという認識が希薄である。
- 以上を踏まえ、地方自治の理念を再整理するに当たっては、①主権者である市民が、政府に頼らずに「自ら（地域）のことは自ら（地域）で決めて、自ら（地域）で実行し、自ら（地域）で責任をとる」という自己決定・自己責任に裏付けられる市民自治力を強化する、②「住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」（塩野 宏）というように、市民（住民）の意思に基づいて団体自治を運営するという意味における市民自治の強化、③投票を通じた政治的意思決定過程への市民参加はいうまでもないが、行政による政策形成・決定・実施・評価という政策過程及び自治体議会の議事・議決過程への参加を通じて政府に対する市民の民主的統制を強化するという、すなわち「市民自治の強化」・「直接民主制の拡充」をこれからの地方自治理念の根幹に位置付けるべきではないか。そのことが、冒頭に述べた政府が直面する課題解

決に寄与することになろう。

(制度の問題点)

- 憲法第92条の「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づいて、法律でこれを定める」という規定の「地方自治の本旨」は、地方自治の理念や原則、あるいはそれらを含意する概念とされているが、その解釈においては多義性の余地を含んでいる。
- 先述の地方自治の理念の再整理に当たって言及した地方自治の理念を、「地方自治の本旨」にあてはめて解釈し直すと、団体自治と住民自治との関係は、今までの団体自治を重視する考えから住民自治を重視するスタンスに変えるべきだということになる。また、直接民主制的手法の充実・強化による市民参加の促進を通じて間接民主制を補完・補強すべきだという考え方になる。
- 「地方自治の本旨」の扱いについては、時代や社会の変化に順応する形で、柔軟な解釈が可能となる現行の位置付けでもいいのではないかという意見もあるが、分権改革、市民自治の強化による自治体再構築が喫緊の課題となっている現在、「地方自治の本旨」を具現化するためにも、市民にとって理解しやすい簡素な市民自治型の地方自治基本法が必要ではないか。
- その場合、市民の主権者意識を高め、市民自治を強化する意味からも、憲法制定時のマッカーサー草案第87条の「大都市、市、町の住民は、その財産を管理し、事務を処理し、政府を運営し、国会の定めた法律の範囲内で憲章を制定 (frame their own charters) する権利を保障される」という、住民が自分たちの自治体をつくる権利としての「自治憲章制定権」を保障する必要があるのではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

市民自治の強化を前提とした「地方自治の本旨」を具現化するため、憲法附属法としての地方自治基本法を制定する。

<地方自治基本法の法体系>

- 憲法（地方自治の本旨）—地方自治基本法—自治基本条例の法体系とし、自治基本条例を自治体の最高規範（自治体の憲法）と位置付ける。自治基本条例の制定に当たっては市民投票を義務付ける。
- 現行の地方自治法を廃止し、地方自治法関連諸法等を地方自治基本法の基に体系化する。

<自治体の基本構造>

- 市民自治強化の観点から二元代表制を原則とするも、議会の権能を強化することにより現行の首長優位型構造を改革し、市民が二元代表機能を有効に使いこなせる自治体構造とする。

<地方自治基本法に規定すべき市民自治の強化に係る内容>

- 自治基本条例に係る規定
- 市民自治に係る権利保障
 - ・ 市民投票権：自治基本条例の制定、その他自治体に係るあらゆる事項（地方税の賦課徴収等も含む）及び国や都道府県の所掌の当該自治体に係る事項等の決定等に対する市民投票制度を規定する。市民イニシアティブ・決定型も含め多様なタイプの市民投票を可とし、その選択を自治基本条例に委ねる。

- ・ 地域自治権：地域の住民による自治体内の近隣政府的な地域自治を保障するため、決定権限が付与された地域自治組織の設立、法人格付与等に係る内容を規定する。
 - ・ 市民参加権：行政の政策形成・実施・評価の政策過程及び議会の議事・議決過程への市民参加を規定する。
 - ・ 直接請求権：条例及び規則の制定・改廃、議会の解散、議員・長、その他の役職者の解職、事務の監査に係る内容を規定する。
 - ・ 住民訴訟権：行政機関、その他の組織及び職員の違法な財務会計上の行為、自治体の損害に係る賠償を求める提訴に係る内容を規定する。
 - ・ オンブズマン制度：行政機関の執行に対する立ち入り調査、違法行為の告発等の内容を規定する。
- 団体自治に係る規定としては、自治立法権、自治行政権、自治組織権、自治財政権等を規定する。
- ※ 他の事項の意見書では、市民、あるいは市民自治、市民投票という言葉を使用せずに住民、住民自治、住民投票等の言葉を使用している。

2 - (1) 二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

二元代表制を前提と言っているが、地方議会では、「二元代表制」を議会が都合よく勝手に解釈している節がある。その定義があいまいであることに起因する。地方分権一括法以降の法改正は議会を中心にしたものが多かったように市民の目には映る。その原因の一つに、全国都道府県議会議長会のごり押しに、国会が振り回されたと感じている。これほどの議会の権限を強化しても地方議会は一向に改善されてはいない。

このような現状を踏まえての意見とする。

(制度の問題点)

議員の「議案提案提出権」が、あいまいのまま予算提案(政務調査費の交付額)されたことに、憤りさえ感じている。このまま法の解釈の拡大を議会に認めては、議会の独占を許すことになる。勿論、首長の権限の減少化も必要ではあるが、良好な二元代表制を実現できる法整備が整っていない、ことが問題である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

具体的には、例えば例規集の構成である。法の規定を必要とすることではないが、執行機関と議会を区分した構成でなければ、二元の意味すらない。議会が総規の中に取り込まれていては、行政組織の一付属機関に過ぎない位置づけでしかない。議会自体がこれに気づかず、主張してもいない現状では、何のために二元代表制かわからない。

そのためには、執行機関・委員会・議会の三機関の大別表記の枠組みも考えられる。

組織の基礎設定を法制化しなければ、二元代表制は確立しない。勿論、先の「自治基本法」に入れることも必至だが、何らかの条文化をすること。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

憲法の規定により全ての自治体で二元代表制が布かれ、地方自治法は予算編成権と行政執行権を公選首長のみが付与し、議案提出権は議会のみでなく公選首長にも付与し、議会への対抗手段として公選首長は議会解散権も持つ、全国一律で強首長型二元代表制の自治体運営となっている。

(制度の問題点)

地方議会が予算編成権及び行政執行権を持たない事により、議会の政策的・政治的責任が明確にならず、議会制度の形がい化を招いている。多くの国民が地方議会の有用性を疑問視しており、定数・報酬共に削減すべきとの世論が大勢を占めている。現行制度のまま定数等を削減していけば議会の形がい化はさらに拍車がかかり、全国一律で権限の集中した公選首長主導(行政主導)の自治体運営が強まっていく。その場合、住民意思の反映はさらに

限定的なものとなっていき、住民意思と自治体意思とが乖離した際の解決が困難になっていく。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

地方議会の役割を国民的に明確にし、住民本位の地方自治体運営を実現するために、議会制民主主義が適正に機能し得る地方政府形態のモデルをいくつか国が提示し、住民は、その中でもっとも我が町にふさわしいと思われる形態を選択し、さらに必要があれば住民と議会と首長との総意を以て国提示のモデルに変更を加え、自主独自の自治体運営を可能とするよう、地方自治法を改めるべきである。その観点から、

- 1) 予算編成権及び行政執行権を地方議会に付与することを可能とするよう、地方自治法を改正されたい。
- 2) 予算編成権・行政執行権・議案提出権を首長と議会とでどのように分配するか、数例の大枠のモデルを以下のように国民に提示し、住民投票によって地方自治体の政府形態をこの選択肢の中から住民が自由に選択することが出来るように、地方自治法を改正されたい。

政府モデル	予算編成権	行政執行権	議案提出権
①地方議院内閣	議	議会	議会
②支配人制	支配人	支配人	支配人・議会
③弱首長型二元代表制	議会	議会	議会
④強首長型二元代表制	首長	首長	議会・首長
⑤その他の形態	—	—	—

※ ①地方議院内閣制・議会から首相を選出し、首相が内閣メンバーを任命。首長は対外的儀礼事項を担う。

- 3) 自治体政府憲章制度を自治法に定め【1 - (1)にて意見提出】、選択された自治体政府形態はこの憲章に明文化し、改定は住民投票により行われるものとするよう、地方自治法を改正されたい。
- 4) 議会定数や首長・議会双方の報酬額等を含む議会機構の基本事項についても憲章に定めるべきものと、地方自治法を改正されたい。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

首長と議員が創意工夫して信託に答えるように成ってない。

リコールについては大都市で、市の問題で市の受任者が市民の署名を集めれると言う条理が拒否されている。

(制度の問題点)

地方自治法121条の為、議会で首長と議員が自由に議論できない。

区の受任者が他区の市民の署名を集めれないと役人は詭弁を使う。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

自由がもっとも生産性が高いの認識の下、創意工夫を明文化する。

市の問題で市の受任者が市民の署名を集めると言う条理が成り立つようにする。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

二元代表制を前提にしているが、多くの自治体で首長の与党体制が整っていることから、形骸化して、議会は市長と行政の施策（主に国の動向を見て）の追認機関になっているといえる。利権構造が分裂したときに政争が起こるといふ、そのような状態の自治体が多く存在している。またそれを許すことが国家の成長と保全と考えてきたともいえる。それを利権と結びつけた自民党政権であり官僚の既得権益が永続的に続き形骸化を具現化したと考える。

(制度の問題点)

上の様な多くの自治体では、自治基本条例等を制定してもアクセサリ一条例となる。基本的には住民自治など考えていないといえる。これを改革する住民（市民）側からの、議会への参加や行政への参加を保証する制度の未熟さが決定的な問題点である。議会、長への解散やリコール権は既存の法令よりもハードルを下げる必要がある。直接請求も同じ様にハードルを下げる必要がある。また政治倫理条例の必要性から、自治法の改正（議員請負禁止）も伴う。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

長が結果を尊重しない。

(制度の問題点)

今の制度では住民の意思が反映されない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

規制・手順の緩和

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- 1) 議会の解散権が住民にあるが、ハードルが高く、実施された例がない。有名無実化しているので、議員は議員の座を「既得権」だと思ってしまう。これは、議員の無責任さを増長させる。議会が悪ければ住民によって解散させられると言う「緊張感」が常に必要である。
- 2) 今は、行政がむしろ「公平」であり、議員は「反公平」の立場に立っているのが通例である。「議会は圧力団体だ」と多くの首長が述懐しているわけはここにある。
- 3) 二元代表制で、うまく行っている自治体も多い。

(制度の問題点)

- 1) 議会の解散権が住民にあるが、ハードルが高く、実施された例がない。解散されることはないと思えば、当然、横暴になるであろう。
- 2) 議会の実情を住民にオープンにする制度が整っていない。議会は独自に何彼と理由を付けて、傍聴を拒否することができるが、全部の会議を公開しなくても良い規定になっている。
- 3) 多くの首長が、オープンにすべき、と思っているが議会が反対しているのが実情である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1) 二元代表制は悪くないと思うが、議員の質がなんしろ悪い。これを変える方向に規制を変える必要がある。そのためには、議会をオープンにし、議員をだれでも評価できる制度が有効である。
- 2) ネットで放映することを、全部の議会の会議に義務付けるよう法制化すべきである。ネット放映は安いのだが、議員は「金が掛かる」と言う。
- 3) 多くの市町村で行われている「本会議場のネット放映」の装置を、移動しないでそのまま使えば、安上がりになる。多少本会議場を改造すれば、本会議と委員会は共用でき、たった年間16日ぐらいしか使わない本会議場が有効に利用できる。何かこれに関する規制があれば廃止すべきである。

意見7

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

当団体は『主体的な市民』と『NPOをはじめとする市民活動団体』の育成を通じた、よりよい市民社会づくりをミッションとするが、「自治体と市民・市民活動団体との協働」こそが、市民が真に求めている政策形成や公共サービス提供など、市民にとって優れたアウトカムを生み出すという基本認識を持っている。

協働にはさまざまな段階があるが、最も重要であり、かつ最も遅れているのが「政策決定段階の協働」である(1)。これまで執行機関においてはある程度「市民参加」や「協働」といわれるしくみを取り組まれてきているが、それに参画する市民の不満は、自治体があらかじめ定めた基本的な政策や予算の枠組みの中だけでしかものが言えないことにあった。能動的な市民にとって、そもそも当該政策のあり方や予算配分が適切かどうかについて、市民が意思決定に参加するしくみがない(2)。

なお、条例や予算案の議決はもとより、当該自治体の経営方針やその具体的な取組をまとめた総合計画や、このうち政策や施策を盛り込んだ基本計画等については、議会の議決を経よう議決事件を追加しているケースが増えつつある(3)が、議会における市民参加システムは執行機関に比べると極めて貧弱な状況にある(4)。

- (1) 当団体が全国市町村国際文化研修所と共同で行った「自治体とNPOとの協働等に関する中間支援団体調査」(2010年)でも、政策決定段階での協働を不十分と考えているNPOは約60%にのぼった。
- (2) 例えばパブリックコメントなども、既に形成された中間案の個別の内容に対して発言できるだけで、そもそも当該施策の妥当性などについて意見を述べるためのしくみではない。
- (3) 国における地方自治法改正の議論の中で、基礎自治体における基本構想の策定義務(議会の議決が必要)

規定が削除される方向にあるが、これを機会に、各自治体では、基本構想だけでなく基本計画も含めて議会の議決を経る動きが出てくることも考えられる。

- (4) 当団体が本年行った全国の都道府県のパブリックコメント制度調査によると、執行機関は全ての都道府県でパブリックコメント制度(条例、指針等)をもつが、議員立法へのパブリックコメント制度をもつ議会は2県のみであった。

(制度の問題点)

執行機関への市民参加制度は拡大する傾向にあるが、執行機関があらかじめ用意した枠の中だけの発言権であり、しかもあくまでも執行機関の「参考意見」に過ぎない。

これに対して、市民の代表たる議会は無力である。現在の制度では、執行機関が作成する具体的な政策や予算案に対して、議会は事前に関与する公式な制度がなく、これがかえって一部市民の要請等による議員による非公式・不透明な行政への圧力の背景となっている。また事後に予算案等を審議する時間も能力も権限(予算修正権の制約)も不十分であり、執行機関の提案を追認するだけに終わっている。

さらに、執行機関への市民参加について、議会側には「議会軽視」という批判をする議員すらみられる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

以上の問題意識から、当団体はイギリスの自治体が設置している Local Strategic Partnership (地域戦略パートナーシップ) に類した合議体を、執行機関の長の下に設置することが望ましいと考えている。

これは、地方行財政検討会議・第一分科会で議論されている「地方公共団体の基本構造について(たたき台)」の中では、「自治体経営会議」モデルに近いものである。

当団体は、市内NPOとの連合体「四日市NPOセクター会議」の代表・事務局として、2008年10月に実施された四日市市長選挙の際、二人の立候補予定者に対して下記の協定書の締結を提起した(本件に該当する部分のみ)。

2 四日市市長となる者の約束

- (1) 政策の立案、実施及び評価の各過程において、市の行政運営に市民等の意見を可能な限り反映させる。
- (2) 上記のことを担保するため、市民等(注3)を構成員とする、市長直属の組織を新設する。

注3) 市民等 : ①四日市市に居住または通勤・通学する個人

②四日市市内に基盤を置く市民活動団体(自治会、NPO、ボランティア団体等)

③事業者

これに対して、一方の立候補予定者は署名をしたが、県議会議長経験者である他方の立候補予定者は、このような市長直属の組織は「議会を軽視するもの」として反発し、署名をしなかった(署名をした候補者が当選した)。そしてこのことが現在の議会の一部議員の不信を招く要因となった。

上記の経験から、合議体という新しい仕組みの円滑な導入のために、また合議体の性格をイギリスの自治体の Local Strategic Partnership (地域戦略パートナーシップ) に近い、権限あるものとするためにも、議員が合議体に参加することが必要であろう。議員、NPO等の代表者、学識経験者等を含めた総合的な合議体をトップに、

専門分野ごとの合議体がその下部に設置することとすれば、政策形成段階における協働が制度的に保障され、意思決定の仕組みは飛躍的に改善されるであろう。

先に示されている自治の基本構造のパターンは、首長と議会との関係から整理されているが、「新たな公共」を掲げる地域主権社会を実現していくためには、「市民参加の視点」—直接民主制の強化・改善や間接民主制に対する市民参加の推進—を重視する方向で、制度の見直しをしていくべきと考える。

意見 8

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

長と議会の二元代表性による均衡と抑制の関係が必ずしも取れていない現状があると認識している。

(制度の問題点)

憲法が規定する地方自治二元代表制は、住民自治を実現するために、執行権限の代表者としての長の直接選挙と住民の多様な意見を代表する議員の直接選挙を規定したものと考える。二元代表制の制度の問題ではなく、議会機能の強化が求められる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

団体自治としての自治体経営より、住民自治拡充の視点での議論を要望する。

一番の問題点は、地域主権改革を推進する立場からの議論の出発点であること、自治体経営の立場からの議論が優先され、憲法が保障する国民の権利としての住民自治の視点が軽視されている。基本構造として五つのモデルが提起されているが、憲法が、長と議会の直接選挙、執行権限と政策決定権限の分離、住民の権利を守るための執行権限に対する監視機能、住民の多様な意見反映などを規定していることを考えれば、地方自治体の判断でこれと異なる選択をする必要性和根拠はないと考える。

議員の一部が執行権に参画することは二元代表制の趣旨に反するものとする。

複数のモデルから自治体の基本構造を選択できるとすることは、一見よさそうに見えるが、かえって憲法で保障された住民の基本的権利を阻害するものとする。現行の二元代表制において、議会の権能強化、議員の政策決定能力の向上、住民の多様な意見の集約などの視点で議論すべきと考える。

意見 9

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

本来市民の持つ権利である直接民主主義の制度を執行機関である長が議会を屈服させるために署名運動を行うなどの異常な事態、鹿児島県阿久根市長の議会不招集と専決処分連発など、長と議会が対立している現状は問題があると認識する。

(制度の問題点)

二元代表制と議院内閣制の要素を取り入れた制度問題ではなく、住民自治の充実の立場からの、選挙制度、議会

機能の強化が求められる。議会招集権、専決処分、条例公布など必要な検討をはかることが必要と考える。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

憲法は、住民自治を実現するために、執行権限の代表者として多数者の意見を代表する長の直接選挙と執行権の監視、住民の多様な意見を代表する議員の直接選挙を規定したものと考える。長と議会の権限の均衡と抑制を図り、権力の横暴と腐敗を抑制し、住民自治をはかることを目指したものと考える。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ことと、長の執行権限の最終責任を持つことは矛盾しない。

長と議会に対する住民監視を強化する制度構築が必要と考える。議会機能の充実、議員の資質向上、議会運営への住民参加の問題、選挙制度の見直しなどで解決すべきと考える。

議会招集権については、議会機能の強化として議長に認めることが適当と考える。

長の専決処分は、その範囲・効果を制限する方向で考えることが必要と考える。

条例の公布については、議長から条例送付後 20 日以内に長が再議等の手続きを開始しない場合は、長の条例公布義務を明文化すべきと考える。

意見 10

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

住民の意見反映の方法としての解散・解職請求のための必要署名数、署名収集期間等について、人口の多い自治体での要件を緩和する必要があるのではないか。

またリコールにより失職した長及び議員の立候補制限も検討の余地ありと考える。

(制度の問題点)

大都市の解散・解職請求制度の要件緩和がされないと実質的に機能しない。

リコール失職の制限をしないとリコールの意義が失われてしまう。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

大都市の解散・解職請求について、必要署名数の引き下げ、収集期間の延長などが必要と考える。解散・解職住民投票の成立要件は過半数の同意とすることが、住民意思の結果と考える。自治体の規模別による要件緩和も検討すべきではないか。

また、リコールにより失職した長及び議員に対し、次回選挙に限り立候補の制限をすることは、住民自治を認める憲法の規定に反しないと考える。

2 - (2) 基礎自治体の区分の見直し

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- ・ 地方議員の数は、いかにも多い。神奈川県地方議会の人口当たりの議会費（H22年）は、都市では2千円／人・年だが、人口5万人以下の自治体では、5千円から2万円／人・年にもなっている。
- ・ 町村の合併を促しているが、あまり減っていない。
- ・ 議員年金制度が破たんしているにもかかわらず、存続を望む議員が多い。

(制度の問題点)

- ・ 議員の定数に上限の規定はあるが、地方自治体の議員の裁量に任されているのが実態である。
- ・ 議会は、だいたい、自主的に報酬を減らしたり、定員を大幅に減らしたりしないものである。
- ・ 自治体経営を考えれば、率先して減らすべきは議会費であろう。しかし、人事院勧告などを引き合に出し減らそうとしない自治体が多い。
- ・ 財政悪化に対処するという「責任感」が、欠けていると思う。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1) 市町村の人口が5万人程度になるよう、合併を行うべきである。
 - 2) 同時に、一般会計規模に応じた「議会費の上限」（ガイドラインでも可）を設定するべきである。
- こうすれば、議員数は、自由に、自治体で決めても良いことになる

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

「基礎自治体」の定義があいまいである。「基礎自治体」とは、憲法が規定する「国民主権＝住民主権」を「住民自治」として具現化する最小単位の地方公共団体とする。従って、「住民自治」に関する諸制度を伴い、議会、首長をトップとする「政府」を備えている。すべての国民が「基礎自治体」に所属する権利を有する。この定義によれば、「住民自治」の発揮が基本的問題となる。これまでは「基礎自治体」を規模と行政機能の提供の視点から考えられてきた。しかし、基本的な行政機能は外部からのサポート等も含めて受けていけば良いはずであり、肝心な問題は「住民自治」への意思のほずである。現実をみれば、「住民自治」が実際にどこまで行われているのか？はなはだ疑問。規模が小さいほど「住民自治」が行い易いことは確かだろうが、住民自治の必要性を認識している首長が主導し、それが契機になって、実際の「住民自治」が動き出した場合が多いのではないかと。また、最近、住民参加等の議会改革が行われている自治体では議会主導で「住民自治」が動きだしている。

(制度の問題点)

これまでの「人口規模の下限」の議論は平成の大合併でまずは終息し、今度は「人口規模の上限」に問題を移す必要がある。特例市、中核市、指定市と順に「住民自治」は困難になる。今般の名古屋市のリコール運動の経緯は、マスメディアの存在なくして起こりえないと思われる。「マスメディア」の影響下における「住民自治」をどう捉えるのか、大きな課題である。政策がひとまとまりになることを含めると、「人口」規模は相当に小さく、最大でも特例市レベルと思われる。

また、「住民自治」の制度として直接民主主義の要素を含む現行の制度の使い勝手は非常に悪い。更に、住民投票条例を備えている自治体も少ない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

「基礎自治体」は「住民自治」の実践の場であり、住民の政治的経験のベースを構築するもの。これによって、国政を判断する能力を涵養し、その安定と進展を図る。従って、人口規模的には指定市、中核市を基礎自治体に解体し、広域連合化する必要がある。また、住民投票条例の制定、それを含めて直接民主主義の要素を含む現行の制度の使い勝手を改善することが必要である。

意見3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

基礎自治体の区分について、2000人の人口の市と50万人の市が同じ自治法で運用されている。

(制度の問題点)

基礎自治体の役割を町村と市に明確に区分していない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

基礎自治体の町村と市の権限と役割を明確にするように、例えば5万人を一つのラインとして人口規模で区分する必要がある。

2 - (3) 大都市制度のあり方

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

政令市は人口が多く予算規模も巨大である。そのため、チェック機構もその分発達していないといけませんが、そうはなっていない。たとえば、有権者 179 万 6743 人の名古屋市の議員定数が 75 名である。有権者 1235 人 議員 8 人の愛知県豊根村と同程度の議員割合にすると、名古屋市ではなんと 11626 人も議員が誕生することになる。議員定数が少ないと、議員 1 人あたりの権限が増え、口利きなどはびこりやすい。また、予算が巨大で、市長が扱う予算の限界を超えているのではないかと思う。国の権限については地方分権を言っているにもかかわらず、地方自治体自体の権限の「地方分権」はこれまであまり語られてこなかったのではないか。

(制度の問題点)

政令市は区ごとの選挙（中選挙区制）であり、多様な候補者が当選することができない。また、議員定数の上限も決められている。直接請求（条例の改廃、リコール）なども大変しにくい。政令市という制度自体が制度疲労を起こしているのではないか。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

政令市制度を廃止し、人口 30 万人程度の基礎自治体に再編する。（例えば名古屋市を 5 つ（現在の小選挙区）に分割すると、有権者数は平均 359348 人となる。岡崎市の有権者数は 281959 人で議員定数は 40 名。それぞれ 40 名ずつ議員をおけば、5 自治体で 200 人の議員によりチェックができる。予算規模も現在の約 1 兆円から、2000 億円程度になるのではないか。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

複雑化する国際社会に対応し、対外的に国の役割を果たす「国家政府」が必要であると共に、国内は「州政府」を中心に産業・経済・交通・環境等の社会発展に努めることが必須。首都圏では都心部、海浜部を除き、昼夜人口比が 1 以下のベッドタウンが半径 40km にわたり広がる。これを 1 都 3 県 5 指定市で分割しており、一つの経済・行政圏として複雑極まりない。一方、指定市は、基礎自治体として巨大な人口を抱え込み、市長、議会と住民との距離は遠い。行政区への権限移譲も進んでいない。各地域の政策を個別に議論する場がなく、「住民自治」の政治的基盤が整備されていない。ここで基礎自治体とは、憲法が規定する「国民主権＝住民主権」を「住民自治」として具現化する最小単位の地方公共団体である。

(制度の問題点)

指定都市制度は 50 年以上経過し、大都市への人口集中を反映、制度疲労を起こしており、この点については

都道府県制度と同じである。行政区は、特例市レベルの人口をもつが、その権限は小さい。現状、指定都市の住民は、普通の都市の住民が享受している「住民自治」（国民主権の地方レベルでの行使）から疎外されている。一方、通勤圏に代表されるように広域自治体としても住民は溢れ出す。すなわち、基礎自治体、広域自治体の両面から中途半端であり、「帯に短し、たすきに長し」の状態である。指定都市から提案されている大都市制度は、現状の継続を前提にし、更に少し残された県の権限を自己のものにするだけに過ぎない。一方で、団体自治だけはそのまま現状維持で、行政区での区長公選、区議会設置は否定している。「住民自治」の視点からは「国の官僚支配」から「地方の官僚支配」に変わるだけであり、説得力のある内容になっていない。制度の問題点はそのままである。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

大都市圏を一体化する「州政府」が国際的都市間競争に打ち勝てるパワーを発揮でき、日本の発展のキーになる。首都圏では、1都3県5指定市の一体化による「大都市」へ向けた準備会議を設置し、最終的には首都圏州を成立させる。日本の中心というよりはスケール大きく、アジアの経済的・文化的リーダー、更に世界を目指すべきである。他の地域も基本的に同様であり、地域の特性によって変化をつけることは言うまでもない。また、真の分権型社会では、「住民自治」による地域政府（基礎自治体）を国家運営の基盤にすることが必須である。すべての国民が地域政府への参加によって「住民自治」を体感可能にする。その中で、更に地域自治組織の自立した活動を展開すべきである。一方で、「地域政府」は連合体としても機能させる。現状の指定市では、区への権限移譲を進め、議会も準区議会に相当する機構を作るべきである。最終的に、区をそれぞれ「地域政府」にし、指定市はその広域連合体として必要事項を運営しても良い。国民主権＝住民主権が社会発展の基礎として、制度改革の視点はグローバルであると共にローカル、である。

意見3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

大都市制度のあり方については、中核市、政令市など、何をもって「大都市」というのかという概念が国民に浸透していない。

（制度の問題点）

大都市制度・・・例えば政令市と広域自治体の都道府県の役割分担が不明確である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

政令市のあり方を広域自治体である都道府県のあり方とセットで議論する必要がある。

2 - (4) 都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- 1) ゴミ。処理、下水、道路など基礎自治体の連携による広域化が進みつつあるが、お互いの自治体が独自で判断をせず、相手にもたれ合って、議論を尽くさず事業を進めている例が多い。行政の効率が上がるのか、無駄ではないのかという議論が、議会で議論されることが少なく、住民にもこれが説明されず、「広域」と言う名のもとに行政の独走が増えて来ている。これらの事業には、必ず国の補助金が付くので、地方の自主性に任せず、国が自在に地方を制御する手段となっている。
- 2) 後期高齢者医療制度で取られた「保険料決定機関」は、県を横断する疑似議会だが、直接選挙で選ばれた議員が決定するわけでもなく、情報公開の規定も持っていない。

(制度の問題点)

- 1) このような「自治体」のようで自治体ではない、中途半端な決定機関が増えることは、国民（特に高齢者の意見を吸い上げる機会を奪う。
- 2) また、この種の団体は、情報公開制度を具備していない例が多く、議論の内容を知ろうにも知る手段がない。（一部会議を公開しているところはあるが）
- 3) この種の、不完全な広域化が進むと、「地方自治」が歪んで行く。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 法律上の「地方」の定義をもっと正確に定義すべきである。安易な「広域化」に歯止めを掛ける規定が、法律上も必要である。
- ・ 後期高齢者医療制度で取られた「保険料決定機関」の委員や、広域で組合を作って何か事業を行う場合の組合委員に、構成員である自治体の少なくとも「議員」できれば住民を数多くその団体の議決に参加させる規定を設けるべきである。当然のことながら、情報公開制度を独自に設けるなど、「地方」として認められるだけの法整備を行うよう義務づける。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

都道府県間、基礎自治体間の広域連携のあり方については、機能不全に陥っている。

(制度の問題点)

それぞれが、広域連携については2次的なことと考えている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

都道府県は一つの国という位置づけにする。外交、防衛以外で都道府県が出来るものは国から権限と財源を剥奪して都道府県に移す。一方、基礎自治体間の広域連携については、現行の一部事務組合を活性化して、選挙で一般人が一部事務組合の議員になれるようにすること。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

広域に施策を展開するのが望ましいものは、多いに連携していくべきである。しかし、現状は、各自治体の連携でうまくいっているところは少ない現状で、無駄な予算を拠出しているのが実態と認識している。ゴミ処理。公共交通。都市開発。文化政策。河川の環境整備。地域エネルギー政策。コミュニティビジネス。NPOの育成と関係。子育て。教育。食の安全。地産地消。里山の保全。障害者政策。介護問題。等と自治体を横断する施策は多く、その施策の具体性に欠けるのが現実。ほとんど打つ手なし。

(制度の問題点)

各施策の連携には、各自治体の政治状況や財政が左右される。しかし、問題を共有することで財政の問題は、できるかできないかは別としてクリアできることである。その協議する制度を如何にやりやすくするかという点は問題点としてあげることができると思われる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

連携して施策を実行することが、主権者である市民にとって利することになるということを正面から掲げられる自治体であれば、連携は可能なはず。ところが何故できないか？

各自治体の既得権益がじゃまであるといえる。

例えばゴミ行政の場合、各自治体で消却所をつくるのは無駄である。広域に連携して施策をまとめる必要がある。ところが、ゴミ利権が先にあり、その分配まで政治が考えないといけない、それでは既得権益になるという、メビウスの輪にハマる。自ずから住民が阻害される。

このような悪循環を作らない制度を構築しなければならないと考える。

その為には、各自治体が情報を発信し、他の自治体の情報を共有するなど、グローバルな視点に立つことが望ましい。

そのような点を補佐する法整備があるといい。

意見 4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

国及び県から市町村へ権限移譲を進めることを前提に考えることは問題があると考え。地方自治体の住民福祉の増進を図るために最適な事務配分が検討されるべきと考える。

消防広域化、国民健康保険制度の広域化など事務事業の広域化が検討されているが、住民のいのち、財産を守る立場から、構成市町村の議会による監視機能の弱体化などの問題が起こると考える。

(制度の問題点)

市町村の自主的な選択と活用しやすい制度構築が必要と考える。

また、各市町村の議会や住民による監視機能強化、住民の意見反映、住民の異議申し立てが保障される制度が必要と考える

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

地方自治体が事務の効率化、広域処理の必要性により広域連携する場合に、住民福祉の増進を図る立場から、市町村の自主的な選択と構成団体の市町村議会による監視機能が維持されることが必要と考える。また、構成自治体の住民の直接の意見反映、異議申し立てができる制度が必要である。広域連携からの脱退についても構成市町村の自主性が尊重されるよう手続きの簡素化が必要と考える。

広域連合について、国からの権限移譲の受け皿とするための広域連携は、自治体経営の視点を優先した考えであり、住民福祉の増進、住民自治拡充の立場とは相容れないものと考ええる。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

市町村合併の進展後も、行財政基盤の強化は重要であり、市町村における広域連携の仕組みは必要不可欠である。一部事務組合や広域連合等の制度について、市町村の主体的な選択の幅を広げ、活用しやすいものとするとは重要である。

(制度の問題点)

しかし、現状の制度は次のような問題を抱えている。

- 団体の長は首長の持ち回りとなるケースが多く、責任が不明確となる。
- 団体を監視する議会が無い場合、監視機能が働かない。
- 責任が不明確で監視機能が働いていないため、財政が不透明。
- 団体に対する負担金・支出金について、各自治体による行政評価では評価できず、効率的な事務が実施されているのか不透明。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

広域団体の透明性を高めるために、下記の制度を整備すべき。

- 広域団体の構成団体が持ち回り、その広域団体に対して住民が参画する行政評価を実施する。
- 広域団体の財政状況およびその内容をホームページ等で情報公開する。

2 - (5) 国・地方関係のあり方

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

- 2000 年分権改革によって、国から自治体への関与のルール化がなされ、国地方係争処理委員会への審査の申出や出訴権も創設された。しかしながら、国地方係争処理委員会への審査の申出の件数も数件にとどまり、出訴件数は皆無である。この少なさは、これらのルール化から、自治体側にとって最も不服を感じる、「国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るもの」が除外されたからだと思われる。これでは、国と自治体の関係の対等化を目指した改革の意義が薄れてしまっている。
- 2000 年分権改革による関与のルール化は、国と自治体の関係を、行政の内部関係から法主体間の関係へと変更したものと考えなければならない。自治体も法人であることからすれば当然のことである。ところが、自治体が出訴できる事案は、「国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」などに限定され、しかもこの訴訟は機関訴訟という「法律上の争訟」でないものと解釈されているため、自治体から法主体として国に対し一般的な出訴権が認められたわけではないとされている。これでは、対等な法主体間の関係になったとはいえない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地方自治法第 245 条の関与の定義規定中の「国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るものを除く」という文言を削除する改正を行い、関与のルール化を意義のあるものにし、国と自治体の関係を実質的に対等にする。
- 「裁判を受ける権利」の保障は、近代法治国家の骨格をなすものである。これは、個人に対するものだけでなく、自治体に対しても同様である。国と自治体の対等性は、この権利によって保障される。ヨーロッパ地方自治憲章は、「地方自治体は、その権限の自由な行使を確保し、憲法あるいは国法に保障された地方自治原理の尊厳を保持するために、司法的救済に訴える権利を有する」と規定している。こうした世界標準に遅れをとらないためにも、地方自治法あるいは地方自治基本法に、同様の規定を置き、自治体の国に対する一般的出訴権を保障すべきであるとする。

なお、国から自治体へも法主体間の関係として出訴権があることも確認的に明示する必要がある。

<参考文献> 提中富和著『自治体法務の最前線—現場からはじめる分権自治—』(イマジ出版、2004 年)

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現行制度は、地方公共団体に対する国の関与(是正の要求・是正の指示等)を巡り国と地方公共団体との間で争いが生じた場合、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、裁判所に対する訴えの提起に

よって、問題の解決を図るものとされており、国の側からは審査の申出や訴え提起ができないこととなっている。

(制度の問題点)

東京都国立市と福島県矢祭町は住民基本台帳ネットワークシステムに接続せず、東京都知事や福島県知事が是正要求や勧告を実施しているものの、いまだに接続しないという違法状態が続いている。そのため、住民は下記のような利便性の機会損失を被っており、この2自治体に関する住民手続きにおいて、他の自治体の事務も煩雑なものになっている。

- 年金の現況届に係る届出書を提出することが必要。
 - 平成23年4月から年金に関する基本情報変更の届出が不要となるが、引き続き提出することが必要。
 - パスポート申請等の際に住民票の添付が必要。
 - 国税の電子申告(e-Tax)による税額控除の機会が奪われている。
 - 住基カードが発行されないため、安価な顔写真つき身分証を保有できない。
 - 住民票の写しの広域交付を受けることができない。
- ② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じない場合に、住民側から地方公共団体に対して訴えを提起する制度、あるいは国が強制的に執行できる制度を制定すべき。

3 - (1) 議会のあり方

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

何かにつけて議会・議員の横暴さが目立つばかりである。一向に議会改革も進まず議会への関心が薄れる方向に進むことに危機感を抱いている。

特に、チェック機能としての位置づけが、議員自身の認識として定着せず、会派は形だけで形成されており、会派の意思決定が議会の意思決定として機能していない。

勝手放題な議会運営にいささかあきれ果てている。

(制度の問題点)

現況の地方議会には、二元代表制としての住民代表という姿勢や意識に欠けている。市民参加は勿論、もの申す市民と顔を合わせたり、話をしたりすることすら避けているようでは、議員以前の問題でもある。

一方、地方行政財政検討会議(平成22年6月22日)に提出された、資料(参考資料2-1)に示された「議会のあり方の見直しの考え方」の通りに、多くの外部の声が整理されれば、それなりの成果は得られると思うが、期待通りに集約されることになるとはいかにも信じ難い。そうならないよう努力してもらいたいと願う。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- (1) 議会のあり方 住民参加視点から言えば、議会と市民との広聴制度が法に規定されていない。議会に市民との公聴会を規定しなければ、議会は市民の代表とは云えないのではないか。
- (4) 役所は市民・住民の代行事務所である。規模の拡大ばかりではない。その大小を問わず、議会の決定だけでなく、市民・住民の意思確認を規定すべきである。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

長と議会の関係においては、平成22年6月22日付の「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の3、長と議会の関係の見直しの考え方の(1)現行制度の課題の中の(議会が果たすべき機能の観点からの課題)において指摘されたような問題点が存在すると思います。

(制度の問題点)

例えば、産業廃棄物の処分場の建設について、反対のための反対や、一方では客観的に周辺住民の環境上の問題が危惧されるにも関わらず消極的に建設を認めてしまい、そしてその間住民を巻き込んだ不毛な感情的対立を引き起こしてしまう可能性もあります。

住民生活において、重大な影響が生じそうな事業や施策を行政が実施しようとするときは、何らかの客観的で信

頼できる科学的な調査（影響度調査等）を実施し、報告できる第三者的専門機関を設置し、住民も議会、長もその結果の数値等を尊重し、その前提のもとで建設等の是非を議論する制度が必要と考えます。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

長が提案した議案を議会で、否定のための否定や感情的議論や無知識による否決を避けるため、長及び議会の双方が承認する一定の資格等を有する専門的な第三者的調査機関を設置し（また、長及び議会が設置を拒否した場合には、住民の側からでも単独で設置要求できるようにし）、争点となっている問題を客観的な数値や現時点での専門的な知識に基づき、長及び議会、住民に報告提言する機関を設置する。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

政務調査費、海外視察の成果が住民にわからない

外国の地方議会とはかなり異なるようだ

（制度の問題点）

政務調査費で調べた事は、企業秘密に類する物だと役人が言った。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

政務調査費で調べたことの報告会を開き 住民が議員の能力をチェックできるようにする。

海外の良い制度を採用する。

意見 4

議員研修の義務化について

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか

（現状の認識）

地方議員に当選して、議員なっても予算書、決算書などを読解できない議員が多数います。そのための議員研修は、1日位の概括的な研修で済ましているのが現状です。また議員は自らの自己研鑽をしなければならないに、それらを怠っています。

（制度の問題点）

現状の選挙制度、地方自治法では、当選した議員の資質アップを図る制度がない

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか

（改正の方向性）

新人議員に当選した場合は、議員研修を義務化する。それには、議員修条例を制定する規定を設ける。

現在、議員研修条例を制定している議会は北海道の福島町議会、湯河原町議会、守谷市議会、北名古屋市議会があります。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

議会の権限について、見直しを行う必要がある。

(制度の問題点)

首長と議会の関係については、愛知県名古屋市、鹿児島県阿久根市に代表されるようにともすれば市政停滞の要因となっている事例が複数見られるところである。地域経済が疲弊し財政が危機的な状況にある地方自治体にとって、悪しき慣習や根拠のない既得権益を払拭し、民意に基づく真の行財政改革を断行することは待ったなしの課題となっているところである。

しかし、現状の議員構成は、一部の支持層の利益代表となりがちで、多様な層の幅広い住民の意見を反映しているとは言えず、ともすれば「議決権」を乱用するなど、議会が行財政改革の妨げとなるケースがあることも否定できない。

本市にあっては、本年4月、市民生活にとって急を要する日本脳炎のワクチン接種に伴う予算補正の必要が生じたため、直ちに臨時議会を招集し当該補正を提案したところ、明確な理由もなく否決とされ議決の見通しが立たなくなったことから、やむを得ず専決処分とし、続く定例会で報告したものの、否決された。

継続審査については、現行法に基づく議会の権限ではあるものの、このように市民生活を無視したばかりでなく、ただいたずらに市政を混乱に陥れるような客観性の伴わない「権限の行使」が容認されることには大きな問題がある。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

継続審査等、議会の権限に委ねられているものについて、その行使が一部のためだけでなく、市民全体のために望ましいものであれば、真摯に対応するべきと考えるが、上記のごとく、市民生活を無視した客観性の伴わないものであれば、それに正面から向き合うべきではないと考えるところである。

拙職としては、こうした緊張感のある関係が首長と議会の本来の関係であって、公正性・透明性のある議会こそが「時代の要請」であると思慮するところである。

しかしながら、本市のごとく、現行法の規定ではいかんともし難い行政事例もあることから、今後の法改正にあたっては、こうしたことを十分考慮されたうえ、議会に対し、あらゆる権限の行使にも説明責任と十分な客観性を求めるとともに、市民が等しく納得することを前提としたものでなければならぬ旨を規定に追加されるよう強く希望するものである。

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

1) 神奈川県議会の議員数は、政令指定都市選出の議員が過半数を占めている。政令指定都市に県の権限はほと

んど及ばないが、県の政策の可否をこの議員達が実質的に決めている。改善を陳情したが県議会は取り上げなかった。政令指定都市が増えており他県でも問題となっている。

- 2) 多くの地方議員は、行政に自分の支持者から頼まれた利益誘導を行政に飲みこませる、いわば「おねだり」が専門の議員である。財政難に直面し、行政にもっと行政改革を行え、無駄を省けと求める議員が増えて来ているが、まだ極少数派である。今は、行政がむしろ「公平」であり、議員は「反公平」の立場に立っているのが通例である。「議会は圧力団体だ」と多くの首長が述懐しているわけはここにある。
- 3) 議会の傍聴に来る人は少ない。議員は「住民が傍聴に来ないのがいけない」「門戸は開いている」と言うが、傍聴を増やす努力を議員はしていない。住民を対象に議会報告を年一回以上行ってる議員は、10人に一人ぐらいと思われる。できるだけ実情を隠そうという意味が働いている。
- 4) 変な予算を議会が承認し、それが理由で大赤字を出しても議員に責任は掛からない。責任がないから、真面目に政策論議をしない風潮が地方議会にある。議案ごとに議員の賛否を公表している議会も極少ない。
- 5) 議長選びでもめる地方議会が多い。自治法では「議長は議員の任期とする」となっている。しかし、議長職は垂涎の的らしく、「2日間徹夜で議長を選ぶ談合をやった」という自治体が実に多い。その挙句、1年交代にするなどの便法が取られ、そのために、前の議長は「体調不良」と言うことにして議会の欠席する例まで出ている。(神奈川県のある自治体)

(制度の問題点)

- 1) 議会の解散権が住民にあるが、ハードルが高く、実施された例がない。有名無実化しているの、議員の座は「既得権」だと思ってしまう。これが議員の無責任さを増長させている。解散させられるかもしれないと言う「緊張感」が議員には常に必要である。
- 2) 議員が善人であり、公共の利益を常に考えて行動する、との前提で今の制度が組まれている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

- 1) 「議員の質を上げる」ことを意識した制度に変えるべきである。
 - ・ 議会の傍聴人を増やすと、議員の質は上がる。例えば、「傍聴者が議員数を超えない場合、議会委員会は開催できない」という規定を設けたり、「議会全部の会議をネットで放映しなければならない」と規定する、または、「特別な理由を列記して、これ以外はすべての会議は公開せよ」と法律ではっきり規定することを提案する。
 - ・ 人口5万人の町でネット放映したら、放映を見ている人が100倍に増えたという実績がある。高齢者や障害者など出かけられない人も傍聴ができる。議員の品定めが日常的に行えるようにする方向で改善すべきである。
 - ・ 全部議論をオープンにすることが議員の質を上げる。変な議論をして恥をかかなければ、議員の質は上がらない。「どの議員が、どの議案に賛成したかを必ず公表しなければならない」と法律で規定するべきである。議員が自信を持っておれば、公表に反対する理由は何もない。
- 2) このように厳しくすると「議員になり手がなくなる」と議員は言うが、絶対にそんなことはない。給料なしで、正義感を持って議員をやりたいと言う人は多い。やって見ればすぐ分かる。

意見7

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

たとえば、川崎市議会では、議員は議会で活動しているが、議会としての成果はほとんどない。「議員あって、議会なし」である。首長提出の議案はすべて素通しである。委員会で調査を行くこと、有識者を招いて意見を聞くこと、これらも行われていない。議員間討論などは起こらない。住民に対する広報・公聴および住民参加にも消極的である。しかし、これらの議会運営は既存の制度の中で実現可能である。実施されないのは制度上の問題ではなく、構造上の理由によるものである。従って、構造的問題を招く制度を変える必要がある。

(制度の問題点)

選挙制度：現状は10名立候補して9名が当選。これでは選挙にならない。また、国政と直結した政党が主体となるため、市民として監視的立場で立候補しにくい。また、地域政党が入り込む余地が非常に狭い。議会運営：議員に対するサポート体制がない、平日昼間の議会開催、議会運営規則等細かい規則による形式的な運営。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

議会運営を調査・討論による論点抽出を中心に行い、また、意見を統合していく期間を十分取り、熟議ができる一連のシステムを築いていく。その中で、住民参加を織り込んでいく。一方、住民との公聴・広報の双方向のコミュニケーションを行っていくことが重要であり、議会主催の議会報告会あるいは意見交換会等をできるだけ多く組み込み、これを習慣化する。また、電子媒体を用いた地域コミュニケーションメディアの育成も重要であろう。更に、選挙制度として広範囲の住民が立候補できる方向へ変えていく等の制度改正も必要である。

意見8

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

地方議員の立法能力が低く、各分野における専門知識においても欠けるため、議員活動が単なる請願や行政活動の監視に留まっている。さらに行政側では近年、住民や外部人材を参加させた行政評価などを実施し、情報技術を活用した住民とのコミュニケーションも実施しており、行政活動の監視機能としての議会の存在意義、住民の声を反映させる機能としての議会の存在意義がますます薄れつつある。

このような現状であるため、議会が活性化せず、議会の存在意義そのものが問われている。

(制度の問題点)

- ・ 議員が立法活動に専念できるような環境が整っていないこと。
- ・ 議会が各分野における専門知識を持つ人材を活用できないこと。
- ・ 議会のホームページは独立性を持っておらず、情報技術を活用した住民とのコミュニケーションもできない状況にあること。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

労働法制や公務員法制の環境整備など、議員の専任化を前提に考えるのではなく、非専任の准議員を設置すること、住民とのコミュニケーションを円滑化して議会の活性化を図るべき。具体的には次のような制度を実施すべき。

- 議員は立法の専門家として立法技術を身につけるため、研修制度の環境を整備する。
- 各分野における知見を持つ住民の人材を非専任の准議員として制度化し、議員の活動を補助する役割を担う仕組みとする。准議員については労働法制や公務員法制を見直し、部分的に議会に参加できる、あるいは情報技術を活用してバーチャルに議会に参加できるような制度を整備する。准議員の選出方法、准議員の権限等については、法的な枠組みの下、条例で柔軟に規定できるものとする。
- 議会のホームページを行政から独立させ、議会自ら住民とのコミュニケーションが可能となるよう環境を整備する。

意見 9

- ① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

議会のあり方や運営が住民の常識から乖離している。

(制度の問題点)

議員の意識に、自分達は住民の代表であるという間違った意識が蔓延している。

- ② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

議会への住民参加を推進するには、議会基本条例を市民と一緒に議会が策定するような意識改革が必要である。そのうえで、条例のなかに、議会での住民の意見表明が機会を設ける規定や、常設型住民投票の有効性を位置づけることが必要である。

意見 10

- ① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識) (制度の問題点)

- 議会や議員がどのような存在であるべきか、合議制の議事機関としての議会と独任制の執行機関としての首長がどのような関係であるべきかといった理念的な規定が、現在の地方自治法にはない。そのため、一部の業界や地域の利益誘導だけを目的とする議員が多数存在し、しかもこれらの議員の多くは当選した段階で住民から白紙委任を受けたような意識に陥り、広範な市民の声を聞いて市政に反映させようとする活動をしていない。
- 市区町村という基礎自治体と、都道府県という広域自治体では、同じ地方公共団体といっても自ずと役割や権限・責任に違いがあり、それは議会のあり方についても言えるはずだが、地方自治法では議員定数の違いが明記されているだけで、都道府県議会と市町村議会の役割の違いや相互の関係性については触れていない。そのため、特に都道府県議会の存在意義が問われている（市町村の声を代弁するには市町村議員ほど地域に密着した存在で

はないし、全県的な立場で政策の立案やチェックをするほどの専門性もない)。また、都道府県議会がミニ国会化し、政党間の争いの場となっている例も少なくない。

- 議会の附属機関設置に関する明文規定がない。一部の市町村では議会基本条例に附属機関設置規定を盛り込んでいるものの、具体的な動きとしては三重県の議会改革諮問会議くらいしか見られない。附属機関の設置が進んでいないことが、地方議会の政策立案機能や審議機能がなかなか向上せず、市民から議会の存在意義を疑われる一因ともなっている。
- 議会事務局職員の任命権は議長にあるが、実態は完全に形骸化し、「事務局職員の人事は執行部局の人事異動のサイクルに組み込まれている」(駒林良則)。そのため、議会事務局は二元代表制のもとで首長に対峙する機関の一員として、議員の政策立案機能や審議機能をサポートする役割が期待されているはずなのに、それが十分に果たされていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 議会のあり方、議員のあり方に関する理念は地方自治基本法で規定するも、それを受ける形で自治基本条例でも規定する。
- 議会のあり方については、「議員、町長、町民等の交流と自由な討論の広場」であるとする栗山町議会基本条例などが良い参考となる。議員のあり方については、「全住民を代表する立場として常に広範な住民の声を積極的に聞き、それを行政に届けるとともに、常に自らの議会活動を住民に説明する義務がある」「議会においては、住民の生命と安全を守り福祉の向上に寄与するという高度な視点から自由闊達な討論を納得のいくまで交わして結論を導き、その結論に対しては責任を持たなければならない」といった文言を盛り込むことが望まれる。
- たとえば都道府県議会の議員については、各市町村の議員代表による「地域代表議員」と、高度な専門性を有する少数の「専門議員」で構成するといった選択肢も選べるような制度にすべきである。少なくとも、都道府県議会議員が政党の地域部隊としての活動に多くの時間をとられたり、国会議員へのステップとしか考えられていなかったりする現状（しかも報酬は市町村議員よりはるかに高い）は、速やかに改善されるべきである。
- 議会は独自の立場で地域課題の解決に対して最適な政策提言をしたり、執行部の原案を市民の立場から審議できるよう、有識者や市民で構成する附属機関を設置することができる旨を明記すべきである。
- 議会事務局職員の議長による任命権を実効あるものにするためには、議会予算の編成や執行についても議会が権限を持つように制度改正することが必要である。もちろんその際には、第三者機関などによる予算編成及び執行に対する公正なチェック機能が働くことが前提となる。

意見 11

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

議会が政策の団体意志決定、及び執行機関の監視の役割を果たしているかについて、現状は議会機能が充分とはいえないと考える。政策形成について執行機関に依存していること、議員間の政策議論不足、財政支出の監視などが不十分と考える。

また多様な層の住民の意見が的確に反映されているかなど検討する課題があると認識している。

(制度の問題点)

制度的には、政策形成についての情報不足があると考ええる。行政執行に関わる情報と問題点を整理する制度的保障が必要と考える。また合併により編入した周辺市町村住民の意見を如何に反映させるかなど検討すべき課題があると考ええる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

住民自治充実の観点から、住民の意見反映機能の強化、多様な層の意見反映ができる議員構成を図ることが求められる。選挙制度のあり方については、公正な選挙と選挙運動の規制のあり方を検討すべきと考える。議員構成について、女性や社会的弱者が議員として活動しやすい環境整備も必要と考える。

議会運営について、諸外国の例などを参考に、地域住民の参加の手法を検討すべきである。住民による議員への直接質問、委員会への住民の参加と意見表明、専門知識を有する住民や学識経験者の意見反映など、検討すべきである。国会審議などはマスコミなどで報道されているが、地方自治体の議会の審議状況など、住民からは遠いものとなっている。住民に身近な、住民が参加できる議会運営を検討すべきと考える。議員の位置づけを明確にし、議員の政策検討能力の向上を図ること、議会の権能を強化することが求められる

意見12

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現状の多くの議会及び議員に関して、下記の点が指摘されている。

- [1] 議会は、議案の採決などに関して説明責任を果たしていない。議員一人一人の採決さえ明らかにしない。原案可決ばかりでろくな審議・審査を行っていない。
- [2] 議会は、議事機関（合議体）としての体をなしていない。例えば執行部への質問・質疑でお茶をにごしている。あらかじめ会派で採決が決まっている。議員間で議論をしない。
- [3] 議員は、自分たちは「市民の代表」＝全権委任されたと勘違いしている。自分の支持者の声は聴いても、市民全般の声を聴こうとしない。

(制度の問題点)

上に上げた現状認識を打破することは、現状の法律制度や条例、規則の中でも、十分出来ることである。しかし、議会はそうはしてこなかった。

議会基本条例を定めた議会は100を優に超えるが、実質的な議会改革になっていない。「アクセサリ一条例」と揶揄されても仕方ないものばかりである。そこで、議会、議員とは何をすべきものかを制度としてはっきりと定めて、自治体

ごとに制定することを義務化する必要がある。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

議会基本条例制定の義務化。その中には少なくとも必ず次の3点を備えること。

- [1] 議会報告会の実施：その設定は、（事務局ではなくて）議員が主体的に行なうこと。
- [2] 市民参加：議会（本会議や委員会）で傍聴者の発言を求める。また、市民との協議の場を設ける。
- [3] 自由討議：議会で、（執行部に対してではなくて）議員同士で討議する。

以上、条例の作成過程にあたっては、公募市民とともに話し合いを重ねて作成する。条例制定の際には市民に周知徹底すること。また、条例内容を毎会期ごとに実質的かつ具体的に運用しているかどうかの検証をする場を設けること。

意見13

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

議会のあり方は大きな問題を育んでいる。

現在の多くの自治体の議会の有り様は、住民自治や団体自治と対峙しているとはいえないし、住民から共感を求められるものでもない。また、自治体の施策を提案する能力も持たなければ、監査機能ももっていないといえる。このことは、自治体の責任ではない。我が国の失態である。

（制度の問題点）

閉鎖的な制度で、議員は社会的な特権を持ち得ないのに、その閉鎖性が特権をもっているように見える。住民も誤解している。また長に付くことで長の特権を利用できるというような、つまらない議員を育てることにもなっている。

会議規則等という手前味噌のルールをつくり、あたかも既得権があるようにしているだけである。制度を開く必要がある。

そして、議会にも権力（調査権）と議員の社会的な保証の整備、議会の議決関係を拡大すべきであるとかんがえる（議決権の拡大／マスタープラン・基本計画等。予算の伴う提案権の付与）。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

議会の定数や給与の問題は、大きな問題ではない。問題なのは、議会が住民自治や民主主義を育てる代議制として機能していくことである。それには、どうすればいいのかということである。

議会を追認機関から、政策立案と討議機関とすべきである。お手本は栗山町の議会基本条例や伊賀市議会基本条例、京丹後市議会基本条例とよい例が現れていることが救いである。この、政策討議型、市民参加、説明責任と情報公開、という方向性は間違っていないと確信する。

これを基本にもっと市民参加を企てることができればよいと思われる。

議会をサポートする市民委員会、傍聴者が発言できる議会等。

自治体や議会は、市民感覚から置いてきぼりにされている、置いていかれた自治体や議会は、市民（主権者）と共に再生をしていく必要に迫られている。問題の解決はここにしかない。

3 - (2) 一般的な住民投票制度のあり方（条例の制定改廃に係る直接請求を含む。）

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

- 1) 住民投票は今の制度でもできることになっているが、ハードルが高い。
- 2) 各市町村に自治基本条例が林立し、その中または並行して、どの市町村もこの独自の住民投票条例を作りたがらず、議会も制度作りに反対しているのが常である。（我孫子市などは除く）
- 3) 大きな事業であっても、費用対効果さえまともに公表しないで議会を通過させる例が、後を絶たない。「広域で決めたことだからやる」、「国の指導があり、補助金が付くのでやる」と行政が説明したりすると、すんなり議会が承認してしまう。その程度の議会が多い。

（制度の問題点）

- ・ 大きな事業を行う場合、住民に、その事業の意味や財政への影響の説明がないままに、行政が提案し議会が承認してしまう場合があるが、住民側にはその説明を求める方法がない。情報公開制度で資料請求しても「資料不存在」と言われ、監査請求しても「不法・不当ではない」と退けられる。かといって、現在の制度で、住民投票に持ち込むには、ハードルが高すぎる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

- 1) 住民投票のハードルをもっと低くすべきである。たとえば、一般会計予算に応じた事業規模（額）を、数億円と決めておき、「それを超える場合は、住民投票を行え」と義務規定し、請求できるハードルをもっと（制度上）低くしておくべきである。
- 2) 行政は、事業を分割・小分けする対抗措置を取るかもしれないが、それを避ける規定はち密に作っておく必要がある。
- 3) 議員自ら「住民投票」のハードルを低くすることや「住民による議会の解散権の強化」に賛成することはない。何らかの「法規制」が必要である。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

長が結果を恣意的にあつかう。

（制度の問題点）

今の制度では住民の意思が無視されている。

制度が形骸化。絵にかいた餅。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

結果に法的拘束力を持たせて欲しい。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

現行制度においては、地方公共団体の長に対して請求できる事項が限られており、請求できる者も普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者に限られ、また一定数の署名が必要である等手続が煩雑で、必ずしも柔軟な利用しやすい制度とはなっておらず、多様な住民等の参加の妨げとなっている。

（制度の問題点）

- ・ 長に対して行うことができる請求の対象が条例の制定・改廃、主要公務員の解職等に限られ、
- ・ 請求できる者が普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者に限られ、一定数の署名が必要である等手続が煩雑であること。
- ・ したがって、民間企業、団体等から長に対して、地域の課題について何らかの措置を講ずべきことを求め、求められた事項について検討会等を設置して検討を開始する等何らかの対応をすべきことを義務付けることもできない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

- ・ 直接請求の対象を現行から、地方公共団体の長として検討すべき事項にまで拡大することを検討すべき。
- ・ 条例の制定・改廃、主要公務員の解職等の事項を除き、民間事業者、市民団体等が一定数以上の連名の場合については直接請求を行うことができることとするのを検討すべき。

なお、具体的な在り方については以下のものが考えられる。

- 地公体の所掌事務又は管轄区域に関連して、何らかの「課題」がありながら当該地公体はその「課題」の解決に必要な措置を講じていない、又は解決のための検討等を行っていない場合について、住民、民間企業、団体等は、当該「課題」を解決し、又は解決のための必要な検討を行うべきこと、検討すべき事項、若しくは当該「課題」の解決策について提案を行うことができ、提案を受けた地公体は何らかの対応をしなければならないこととすること。
- 新たなインフラの整備、サービスの供給、まちづくり等について、住民、民間企業、団体等から任意に提案があった場合について、当該提案を受けた地公体は、その取扱を検討し、その結果を提案者に通知するとともに、何らかの措置を講じるべきであるとされた場合については、提案者とともに検討等を進めることとすること。

意見 4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

- 住民投票制度、直接請求制度は、住民自治を推進、具現化するという観点から重要な方策と考えられる。その意味で、二元代表制たる長や議会が住民の統制下に置かれ、最終意思決定を住民自らが行うという視点に立てば、特定の事案に対する住民投票条例制定の直接請求しかなく、こうした運動は、現時点ではほとんど長や議会の反対にあっているのが現状である。

条例の直接請求については、50分の1の署名を集めるということにより、比較的そのハードは低いが、圧倒的に否決されている。

（制度の問題点）

- 重要な政策事項に関して、住民の意思を確認する決定型はいうまでもないが常設型の住民投票制度がなく、個別の住民投票条例制定の直接請求によっても、議会で否決されるケースがほとんどで、署名活動が徒労に終わり、結果的に行政や議会への不信につながっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

地方自治基本法を受けて自治基本条例に住民投票制度を規定する。

条例の選択としては、市民イニシアティブ型・常設型・決定型の住民投票制度もあり得る。

- 検討会議の資料によると、住民投票をレファンレンダム型を中心に検討するようになっており、しかも資料を読む限りでは、長や議会が発案して住民投票にかけることを想定しているように思われる。住民自治という視点から、住民投票は長や議会が発案権を持たず、住民からの発案で行われるべきでありイニシアティブ型の制度設計とすべきだ。
- 住民投票の要件となる書名については、8分の1以上、6分の1以上などが、条例で制定されている。他国の事例なども参考に、大規模都市と小規模市町村とに差をつけることも検討すべきである。また、要件の署名数を集めた場合に、住民投票を義務付けることも明記すべきである。
- 住民投票の対象事案については、すべてを対象とすること。したがって、国や都道府県の所掌事項、現在、直接請求で除外されている地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものも含めることになる。
- 投票者の範囲は、地方参政権で問題となっている永住外国人をどうするかである。自治体によって状況が異なるため、自治体の判断で含めることができるように配慮すること。あわせて、未成年者についても同様とする。
- 投票結果を拘束型とするか、諮問型とするかも大きな論点であるが、住民側から見れば、投票結果に長や議会が拘束されることは大きな意味がある。しかし、賛否が拮抗した場合に、単純に投票結果で拘束されることは、議会等での議論を奪うことにもなるため、一定の要件をクリアしたもののみ拘束するほうが現実的と思われる。有効投票の過半数の票が、投票資格者総数の一定割合（例えば3分の1）に達すれば、それによって自治体の意思として確定するというような方式をとることが望まれる。

意見5

- ① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

住民投票制度は、憲法95条に基づく特別法の制度としてありますが、別に自治法で制定していただきたい。分権改革で積み残された市民参加権の重要な一つであると考えます。

（制度の問題点）

憲法を改正しないでも、施行している自治体があるように、それを根拠づける自治法が必要と考えます。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

自治体の基本的な施策で判断が揺れたときは、長や住民が、提案ができるものとすべきである。その投票の結果を議会に案件として出すというのであれば、憲法に触れないのではないだろうか。

多様化した現在の自治の有り様は、間接民主主義を補完する直接民主的な施策が必要である。その施策としては住民投票条例は大変よい施策である。

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

主権者である住民が、議会や市長に住民投票の実施を求め、地方自治法の規則に則り、住民投票条例制定を求める直接請求を行っても、たいていの場合、議会は条例制定＝住民投票の実施を拒んでいる。（添付資料の図表A及びCを参照のこと）

（制度の問題点）

一定の連署による請求があれば必ず住民投票（解職、解散投票）が実施されるリコール制度と違い、どれだけ多数の連署をもって請求しても住民投票の実施を拒まれる現行制度においては、「直接請求権」が形骸化しており市民自治の進展を妨げるものになっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

（現行のリコール制度のように、）一定数の連署による請求があれば、議会や市長に拒否権を認めず、必ず住民投票が行われるように住民投票の法制化を行う必要がある。（添付資料の図表Bを参照のこと）

3—（3）長の多選制限その他の選挙制度の見直し

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

衆議院等各種選挙の投開票事務の簡素化

（制度の問題点）

記述方式から IT 化の導入・実施

特に、最高裁判所裁判官国民審査の信任投票にあつては、憲法上とはいえ実効性のない業務に多大な労力と経費を費やしている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

タッチパネル等投票方式の導入により、開票等の選挙業務従事時間を短縮し所要経費の縮減を図る。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

東洋大学の加藤秀治郎氏が「日本の選挙」（中公新書）の冒頭 p.2-8 など述べているように、現在も、日本の参議院選挙区や都道府県議会議員の区割り選挙、市町村議会議員選挙で使用されている、「日本型中選挙区制度（大選挙区・単記・非移譲式）」は、小選挙区制度ないし比例代表制度がほとんどを占める世界では、まずありえない仕組みであり、現状を見ると、現行制度は、少数のための利益誘導の口利きを行うことを使命とする地域ボス的なガラの悪い議員を輩出しやすい仕組みであるとしか言いようがない。

悪い政治が行われるのは、政治家が悪いからであり、悪い政治家が選ばれるのは、それを選んだ市民が悪いからだという言い方は、大きなミスリードであった。

昨今、地方議会の定数削減や報酬削減の住民運動がひんぱんに起こっていることの根本的な理由は、市民の質が高くなっても議員の質があがらないこと、議員のメンバーチェンジが進まないことに対する良識ある無党派的な市民たちのいらだちの表れである。

（制度の問題点）

大選挙区・単記・非移譲式制度は、「デュヴェルジェの法則」として知られる『「定数+1」に候補者数が収束する』という特徴を持ち、多選が容易であるため、議会議員のメンバーチェンジが起こりにくく人間関係が固定しやすい。

各地の地方議会で、まじめな市民派議員たちが地域ボス的な議員とその取り巻きにおさえこまれて、少数派となり、利益誘導を協力しあうために多数派を形成した議員らによって、多選首長への選挙協力が行われ、議会は行政追従の討論なき議決を繰り返し、多数派議員は変わりばんこに行政に対してハコモノづくりを働きかけ、そ

の裏でボス議員が談合をしやすくする圧力をかけたり、職員の人事にまで口を出すといった政治腐敗・利益誘導を重視して、全体の会計状態を議員が無視することによる財政悪化が蔓延している。

市民の側から見ても、「記名は一つだが、複数の議員が選ばれる」という投票制度において作られる議会は、たとえば、定数が25の議会であれば、25分の1の信任しかないわけで、自分が選んだわけではない当選者が25分の24の大多数を占める、よって、いつでも不信任（リコール）が成立する議会であり、自分が投票した議員以外の大多数の議員が「何をしているかわからない」と言われる不透明な議会ということになる。

また、このような議会は、自らの既得権を手放さないの、常設型の住民投票条例の成立も難しい。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 首長選挙においては、多選制限も必要だが、そもそもリコールが無意味になる制度矛盾から解決しなくてはならない。

東京知事選挙での石原氏の得票率は30%程度でしかなかった。また、滋賀県豊郷町の大野町長がリコール直後の選挙で再選された事件があったが、世界の選挙制度はこのようなことは起こらないようきちんと制度設計されているものが多数ある。

加藤「日本の選挙」p80-84に、具体的な制度の紹介があるが、ようは相対多数ではなく絶対多数（過半数）の信任を担保して選挙に選ばれていれば、めったなことでは不信任50%によるリコールも成立しないということである。

フランスなどに見られる二回投票（決選投票）では、一回目で候補者を絞ることによって50%近い信任率を確保しており、豊郷町の大野町長の場合は、再選時の立候補者が三名いたことから相対多数選挙になり、不信任が無意味になってしまったのだった。

豊郷町のケースは首長選挙であり、わが国の首相選挙でも同様の仕組みを用いるが、フランスでは首長だけでなく、議員選挙においても一回目で12%の信任を得た候補者だけで決選投票を行う小選挙区制度を使用している。

このほかに小選挙区制度では、投票が一回ですむオーストラリアなどの「優先順位付投票制度」もある。

- 議員の方が、首長よりも信任率が高らかに低いので、リコールもされやすく、不祥事を起こした後の辞任ないし、リコール後の再任のされやすさも際立っている。

この関係を整理するためには、大都市においては専門の少数議員により質の高い議会を作っていくことを最優先に考えるべきである。

まず都道府県・政令指定都市の区割り選挙をすべて1人区として小選挙区制度にする制度改正が近いだろう。

もちろん決選投票などの方法でそれぞれの議員の信任率（質）を担保する。

この場合、選挙区の国替えを義務付けることで議員の質をあげるいっそうの効果が期待できるが、その導入が難しい場合は、リコールのための住民投票が、当選数と同様の不信任署名数で成立するようにしておくなどの工夫が必要である。

- 区割りを用いていない各市町村のうち、昨今の財政改革で議員数が12以下に減っているような町村議会ではむしろ議員定数の下限を12と設定して、比例代表制度を用い、兼職議員で報酬が少ないかわりに議員の数がそれなりにいるという状態を作っていく必要がある。

ヨーロッパに多い、サラリーマンが土日・夜間に議会をやる場合を想定しているが、この比例代表選挙では、所属国会議員数などに関係なく、地方議員数が政党要件となるような地方政党の承認の仕方が必要になる。

- 町村よりは大きく、区割りをするほど大きくもない中規模の自治体では、日本型中選挙区制度の議員選挙の弊害を最も大きく受けてきたと言える。

議員一人あたりの住民からの信頼がもっとも低いのが、この中規模自治体である。

専業議員と兼業議員（会社代表クラス）がまじりあい、議会内対立も極めて激しく、首長に対するスタンスも極めて多様で、市民からもっとも改革を要求されている議会である。

人数も多いし、報酬も高い割に仕事をしていないという最悪の議会の形を改めなくてはならないが、中選挙区制度で金のかかる選挙をやっているため、議員自身がこれを変えることが難しい。

住民投票条例の設置を行った上で、住民投票により、小選挙区の専業議員か、比例代表の兼業議員かどちらかを選べるようにした方がよいだろう。

中選挙区であっても無制限連記式を用いる場合など、別の投票制度を検討する余地もある。

- この先は、本格的な選挙制度議論になってしまうので省略するが、基本的に、現在の政治家（議員）の姿は、現在の選挙を最小の努力で当選する過程で必然的に育まれているものなので、政治家の質を改選するためには、選挙制度を改善するほかはなく、政治家の質を変えないままに、議会の権力を強化したりする制度改革はあまり意味がないことなのではないかと考える。

議員内閣制などは、日本とは全く異なる選挙制度を使用している国でしかやってはいけないことなのである。

意見3

- ① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

1994年に国政における選挙制度は大きな変更が行われたのに対して、地方自治体における選挙制度は、その創設以降基本的にはほとんど変化がありません。もちろん、全く変化がないわけではなく、時間の流れとともにその時々的情勢にあわせて、自治体ごとに少しずつ変更が加えられてきました。しかし、その変更とは、ほぼ自治体における人口の変化に合わせた議員定数の変更と、都道府県・政令市レベルにおける選挙区定数の変更や、統一地方選挙に参加する自治体が減少することに代表されるような、選挙サイクルの多様化といったような変化と、現状を追認していくかたちの変化に尽きると考えられます。

衆議院選挙における選挙制度の変更は、いわゆる中選挙区制度によって政党ではなく候補者間の競争が激しくなり、その結果として特定の団体や集団の意向が代議士に過剰な影響を与えてしまうことを問題視したものであります。小選挙区制度へと変更することで、候補者間の競争ではなく、政党の執行部が政策に責任をもつた

ちで政党間の競争を促すことが企図されていたとされています。これは、国政において「どのように民意を吸収するか」という問題意識から選挙制度を考えて行われた重要な改革であり、現在までにその効果が様々なかたちで現われていることが、実証研究によって確認されています。

翻って地方の選挙制度を考えると、これまでに「どのように民意を吸収するか」という問題意識から、選挙制度について検討が行われたことはほとんどないと考えられます。今回、地方自治法を抜本的に改正するということであれば、地方分権改革を進める中で、地方ごとに存在する民意をどのように吸収するか、という観点から、地方の選挙制度についての抜本的な改革が行われるべきであると考えます。

（制度の問題点）

現行制度の問題点は、首長・地方議員がともに個人として、有権者を代表している傾向が非常に強い点であると考えます。まず首長については、政党の推薦や支持を受けるものの、ほぼ全ての候補者が「無所属」として選挙に立候補し、近年ではどの政党の推薦や支持も受けないいわゆる「無党派」の候補者が非常に増加しています。議員については、政党所属を公にしている議員は少なくありませんが、都道府県や政令市における中選挙区制に近い選挙制度においては、以前の国政と同様に政党所属よりも議員候補者個人と組織・団体との関係が重要になっています。さらに市町村の領域全体を一区とする大選挙区制度では、特定の地域や集団からの支持を確保していることが当選の近道となっている傾向がさらに強くなっていると考えられます。

このような地方議会の選挙制度では、各議員が関心をもつ問題が、個別の地域や集団の利害に矮小化されやすくなってしまうという問題点があると考えられます。つまり、都道府県議会で見ると、各議員は自らを選出する地域における問題を議会で議論することには熱心になりますが、他の地域における問題についてはどうしても関心が薄くなりやすいと考えられます。そのために、より深刻には、地方議会が、都道府県という各選挙区を横断する領域全体が抱える集合的な利害について一義的な関心を持つことができず、各選挙区における個別の利害の積み重ねというかたちでしか問題を捉えることができなくなってしまうという懸念が生じます。近年では地方議会の定数削減の流れの中で、都道府県議会・政令市議会において定数1の選挙区が無自覚的に生み出されていますが、議員がひとりでその地域を代表することを求められるとすれば、その議員が地域の利害に拘束される傾向は、さらに助長されることになると考えられます。

領域が選挙区に割られていない市町村や、都道府県・政令市でも規模の大きい選挙区であればこのような問題がないかという点、そういうわけではありません。むしろ、選挙区の定数が大きくなればなるほど、各候補者は選挙における得票のために、より個別・具体的な利害に焦点を当てて有権者からの支持を獲得しようという動きを強めると考えられます。しかも、規模の大きい選挙区においては同じような問題に関心を持つ複数の候補者が、有権者からの票を喰い合ってしまうという問題を抱えます。現行制度においては、この問題は有権者が自ら候補者間の「票割り」を進める以外に対処の方法がありません。その結果、例えば社会福祉のような同じような問題に関心を持つ候補者同士であれば、本来協調・協力出来る部分が多いはずなのに、選挙に当選するためにはライバルとして競い合わなくてはなりません。そのような状況では、選挙後の議会運営において協力関係を築くことが難しく、社会福祉全体の問題を協力して議論するよりも、議員個人が自らに特に関連する社会福祉の具体的な問題を扱うというかたちで利害が矮小化されるおそれが強くなります。

首長についても、個人として立候補し、個人として自治体の運営に当たるという傾向は、問題点が大きいと考えられます。最大の問題点は、首長が自らの任期を終えたあとのことを考えるかどうか、という問題点だと思われます。現状においては、首長は自らの任期を終えたあとに、任期中の責任を問われることは殆どありません。そのために、政権運営に対する評価によってその後に個人の評判が落ちることはありえますが、むしろ短期的には任期中に首長として自らの存在をアピールして、その後のキャリアアップにつなげようという動機付けを許してしまうところがないわけではないと考えられます。

似たような問題点としては、自らの選挙を有利に進めるために行われる任期途中での首長の辞職が考えられます。現行の制度では、もちろん有権者から批判される部分はあるとしても、実質的には現職の首長が自ら好きな時期を選んで選挙を行うことで、対立候補が選挙の準備にける時間を奪い、有利に選挙を進めることが可能になっています。これは選挙における平等な競争を歪めるだけでなく、首長選挙と地方議会選挙の選挙サイクルを変えてしまうという問題を引き起こすこととなります。もちろん、多くの首長はここで挙げたような自己の利益に走るような行動を取ることはなく、誠心誠意自らの地域のことを考えていると思われそうですが、少なくとも制度としてはそのような動機付けを最大限塞いでいくことが重要ではないかと思われま

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

以上のような問題認識を踏まえて、首長・地方議員が個人として活動をするのではなく、地方における政党の存在感を高めるという方向で制度を改正すべきだと考えます。その際の政党とは、必ずしも国政において議席を取ることをひとつの目的とする政党というわけではなく、各地方自治体において、その領域内の問題を解決するために地方議会の議席を取ることを目的とする地方政党を広範に含むべきだと考えます。

地方議会における選挙制度の変更は、そのような方向に向けた制度改革のための重要な手段であると思われま

す。国政における選挙制度改革は、二大政党の競争を強く意識して小選挙区制の導入が進められましたが、地方において同様の変更を行う必要はありません。上述のように、自治体の領域を細かく分割して小選挙区制にすると、そこから選ばれる代議士は地域代表の色が非常に強くなってしまふことがありますし、二元代表制を前提とするならば、首長に対して賛成か反対か、という軸だけで代表が選ばれてしまうことも問題が大きいと思われま

す。

政党の存在感を高めるかたちでの地方議会における選挙制度の変更として考えられる方策は、まず地方議会における比例代表制の導入が考えられます。地方自治体ごとに登録された地方政党を単位とする比例代表制の選挙であれば、似たような候補者間での過大な競争や有権者の「票割り」を行うことなく選挙活動が行われますし、選挙後についても似たような政策志向を持つ候補者は同じ政党に所属して協調・協力して政策を議論することができると考えられます。あるいは、現行制度をベースとしながら、選挙区の規模を大きくしつつ、ひとり一票ではなく複数票を許すような仕組みもありうると思われま

す。複数票が許容されれば、似たような候補者の中で過大な競争が起こるとい

う問題は部分的に回避されると考えられますので、選挙区の規模を拡大して候補者が地域を過剰に代表する傾向を避けながら、似たような政策志向を持つ候補者が協調的な行動を取ることを促すことが可能になり、議会において政党の存在感を高めることに繋がると考えられます。

ただし、地方議会における比例代表制や複数票については、公職選挙法 15 条や 36 条の規定など、地方自治法以外の制約が多く、いかに地方自治法の抜本改正といえども簡単には実現できないと思われます。より現実的な方策としては、自治体の領域を分割した選挙区を作りつつ、それらの選挙区を例えば定数 4-6 程度で数を揃えるというものが考えられます。定数が少なすぎると地域代表の色が濃くなりすぎ、逆に定数が大きすぎると似たような候補が乱立するという問題が考えられますので、いずれの問題についても一定程度回避できるような規模で選挙区を設定することが望ましいと思われます。このような提案についても公選法の規定に一部かかることはありますが、少なくとも比例代表制や複数票よりは実現の可能性が高いものであると思われます。

次に、首長選挙については、政党の存在感が高まれば、首長個人ではなく首長が所属する政党が長期的に自治体の運営についての責任を持つという効果が期待されます。ただし、反対に、政党の存在感が低い現状では、それに応じた首長選挙の考え方があると思われます。具体的には「多選禁止」の導入については、政党の存在感が低い現状では望ましくないと考えられます。なぜならば、個人として首長が有権者を代表している現状で、有権者として首長の行動を規制することができるのは、基本的に選挙だけだからです。「多選禁止」によって選挙というプレッシャーを制度的に外してしまうことで、敢えて首長に不要な動機付けを与えるきっかけを作る必要はないのではないかと考えられます。「多選禁止」を導入するとすれば、地方自治体において政党が一定の存在感を持つ中で、ある政党と関係の深い首長が長期間続くことを防ぎ、政党間の競争を活性化するという目的がありうると考えられますが、現行ではそのようなメリットが薄いと考えられます。

さらに選挙制度については、首長・地方議会の選挙の時期について真剣な検討が必要であると考えます。現状では、首長が辞職するとき、自動的に次の首長の任期も 4 年間となり、その後に辞職がない限り、また 4 年ごとの選挙サイクルが生み出されます。経験的な国際比較の実証研究によれば、二元代表制（大統領制）において首長と議会の選挙が行われる時期が近いと、同じような対立構造で首長と議会が構成されやすくなり、逆に時期が遠いとそのような傾向が薄れることが議論されています。より具体的には、首長と議会の選挙の時期が近いと、強い権限を持つ首長選挙での対立構造が議会選挙での対立構造を規定することになり、議会における首長派対反首長派といったような対立が強くなるおそれがあるという議論です。

この意見におきましては、首長と議会の選挙時期を近づけて両者が似たような対立構造を有することと、反対に選挙時期を遠ざけて異なる対立構造を有することで、どちらが良いかを議論するものではありません。議院内閣制的な運用を目指すのであれば前者が望ましいでしょうし、チェックアンドバランスを重視するのであれば、後者が望ましいと思われます。ただ、少なくとも首長の辞職によって選挙サイクルの生み出す首長と議会の関係が頻繁に変わってしまうのは、必ずしも望ましくないと考えられます。その点を考慮すると、首長・議会の選挙の日程は一定程度固定的に運用することが望ましいと考えます。もちろん、首長の死去などによって非常に短い期間となる任期のために選挙を行わなくてはいけない、といったような問題点も生じうると考えられますが、それについては例えば首長に事故が起こったときのための副職を置くなどの対応も考えられると思われます。

制度改正の方向については以上のとおりですが、地方自治体の選挙制度が地域の民意を吸収するものとして重要なものである以上、国は大枠を決めた上で、選挙制度の内容については可能な限り地方の意見を尊重することが望ましいと思われます。すぐに全てを自由にするというのは逆に混乱を招く恐れが大きいと思われませんが、将

来的には、地方ごとに比例代表制や複数票の導入が行われたり、地方独自の選挙サイクルの考え方についても許容範囲を広げたりするような議論もありうるかと思えます。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

多選がまかりとおっている

（制度の問題点）

地方自治のマンネリ化、危機感の喪失。

長の側近政治で批判勢力が育たず、議会も長に寄り添ってしまい住民不在の政治体制が続いてしまう。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

法改正で2期か3期で縛りを入れる。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

長の多選制限については、検討する必要がある。

（制度の問題点）

予算編成、人事など長一人に権限が集中している。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

現状では長の権限が長ひとりに集中しているので、権限の分散化をすることにより、汚職などの多選による弊害を除去することが可能と考える。

3 - (4) 規模の拡大に伴う自治体経営への住民参画の手法

意見 1 (再掲)

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

何かにつけて議会・議員の横暴さが目立つばかりである。一向に議会改革も進まず議会への関心が薄れる方向に進むことに危機感を抱いている。

特に、チェック機能としての位置づけが、議員自身の認識として定着せず、会派は形だけで形成されており、会派の意思決定が議会の意思決定として機能していない。

勝手放題な議会運営にいささかあきれ果てている。

(制度の問題点)

現況の地方議会には、二元代表制としての住民代表という姿勢や意識に欠けている。市民参加は勿論、もの申す市民と顔を合わせたり、話をしたりすることすら避けているようでは、議員以前の問題でもある。

一方、地方行財政検討会議(平成 22 年 6 月 22 日)に提出された、資料(参考資料 2-1)に示された「議会のあり方の見直しの考え方」の通りに、多くの外部の声が整理されれば、それなりの成果は得られると思うが、期待通りに集約されることになるとはいいかにも信じ難い。そうならないよう努力してもらいたいと願う。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- (1) 議会のあり方 住民参加視点から言えば、議会と市民との広聴制度が法に規定されていない。議会に市民との公聴会を規定しなければ、議会は市民の代表とは云えないのではないか。
- (4) 役所は市民・住民の代行事務所である。規模の拡大ばかりではない。その大小を問わず、議会の決定だけでなく、市民・住民の意思確認を規定すべきである。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

同法第二編第七章「第 4 節 地域自治区」(合併特例法の関係条文を含む)については、制度が導入されて 6 年が経過したが、導入自治体が 50 数団体にとどまるとともに、そのうちの多くが後 4 年ほどで廃止期限を迎え、その結果、制度導入自治体は現在の 6 割に減少する。

ところで、制度導入にいたる二度の地方制度調査会で審議された過程では、協議機関の構成員の選出方法における公選(住民の選挙)について、多くの委員の肯定的・積極的な意見が出されたが、恣意的な采配の中で結論を得るに至らず、立法化(及び改正)においては採用されず現在に至っている。

一方、全国の制度導入自治体に対する実態調査(石平春彦、2010 年 4 月~6 月)の分析(注)によれば、構成員の選出方法(住民の参加度)が協議機関の自主的審議の活動量や機能発揮に正の影響を与えていること、すなわ

ち住民参加度の最も高い選任投票（住民の直接選挙）という民主的正統性の確保が、地域自治・住民自治の民主主義の理念にかなうだけでなく、実際の効果においても大きな意義を有していることが明らかとなった。

（注）石平春彦[2010]『都市内分権の動態と展望～民主的正統性の視点から』

（制度の問題点）

都市内分権（小さな自治）の制度設計は、基礎自治体の自主自律性を尊重することが大前提として求められるが、協議機関の構成員の選出方法が長の選任のみに限定されていて、住民の選挙によることができないことを初め、地域に即した多様・柔軟性が認められていないため、使い勝手が悪く、法制度によらずに制度設計している自治体や、今後廃止期限を迎える自治体では、多くが特例制度から一般制度に移行せずに、そのまま廃止される（あるいは法制度によらない自治体独自の制度に移行する）方向にある。また、協議機関の構成員が長の選任によることなどに起因して、概して地域協議会等の活動に活発性が見られない実態にある。

法制度として制定している限り、基礎自治体が、地域事情に則して有効に活用でき、地域住民が地域のために活発に活動できるような多様性や柔軟性や自主性を持ち得なければ、そもそもその存在意義が問われると言える。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

協議機関の構成員の選出方法を、全て公選（住民の選挙）にすべきとまでは言わないが、せめて意欲ある住民や自治体がそれを望んだら保障されるような制度の多様性・柔軟性・自主性を確保すべきである。すなわち、協議機関の構成員の選出方法においては、「公選（あるいは住民の選挙）」の選択肢を加えることを初め、多様で柔軟で、自治体にとって自主的で活性化できる制度となるような改正が、早急に必要である。

意見3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

全く経験が無い、話し合う能力が無い。

人任せでは、もう解決できない

（制度の問題点）

まず教育で話し合う力をつける

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

小学校区毎に地域委員会を作り、そこから積み上げる。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

規模が拡大すると住民参加が出来にくい。

（制度の問題点）

100万人の人口の自治体に住民が直接参加することは困難である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

小学校単位に「地区委員会」を設置して、地区委員は月5万円の報酬で、10人ぐらいの議員を地域で選挙して小さい単位で行政運営ができるようにする。地区委員においては、住民の意見表明が出来るようにすること。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

1) 今のまま、10万人以下の市町村規模の町が集まって拡大しても、その自治体に事務をこなすだけの能力はない。おそらく、(取り繕うとするために) 県や国にオンブしようとするに違いない。

地方の役所の、国や県への依存体質が変わらない限り、また、優秀な公務員を育てない限り、基礎自治体の権限拡大は無理な状況である。

2) 「協働」と言う言葉が地方で広がっているが、うまく行けばこの住民参画の方法が切り札になるかもしれない。しかし「協働」を唱える首長に限って「協働」の意味を理解していない。

本来、協働とは、「住民と行政が責任をシェアする」意味なのだが、責任を取らないことが癖になっている今の行政の体質が変わらない限り、協働は簡単には進まない。

しかし、介護や福祉、防災面で少しずつ前に進みつつある。

3) 住民参画には、会議の公開、情報の公開、住民の意見を入れることが欠かせないが、できるだけ隠そうとする自治体や、住民の意見をパブリックコメントで聞いても「ご意見として伺っておきます」と返答するような自治体が全国にまだまだ多い。

中には、高額な投資を行うについて、「その事業を行ったな場合と、行なわなかった場合の、財政負担の変化を出すよう」と要求しても、「そんな資料は持っていない」と回答する自治体も多いのである。事業の正当性や妥当性を住民に説明する力が、行政側になく状況である。

4) 審議会の公募委員制度を設け、住民参画を図っている自治体が多いが、その委員の選出はヴェールの中であり、特段の興味を持っているわけでもない自治会長などが数多く就任している。

意見は少なく議論は乏しく、行政のシナリオ通りに承認を得る一つの便利なプロセスとなっている。

5) 行政は、行政指導と言う大きな権限を持っている。この行政を見張る役目の、外部委員会や監査役は今ほとんど機能していない。外部委員は公募ではなく行政が意中の人を選び、この委員と住民との対話(傍聴は可能でも)や議論は行おうにも行えない。

監査役は、行政の職員であり市町村を批判する立場には立たない。だから、全国の監査請求の8割以上が、「門前払い」されている。

6) 今住民参画を進めているの市民オンブズマンであろう。しかし、市民オンブズマンは不当行為を糾弾はするが建設的ではない場合が多い。中には「行政内オンブズマン」を雇っている市(藤沢市など)もあるが、「法令通り処理されているかどうか」を確かめるだけを仕事としている。

(制度の問題点)

- 1) 住民参画が当たり前になって来ており、自治基本条例が作られ始めている。しかし、この条例が役に立つ場面は非常に少ない。そもそも、「行政はこのように運営しますが、よろしいでしょうか」と住民に示したものが自治基本条例なのだが、「縛られるのは困る」とばかり、ほとんどの条項が行政や議員の努力で「努める」規定となっている。中には「(主権者である)住民の責務」まで載せている例もある。
- 2) 「市民提案型協働事業」を条例で設けている自治体(神奈川県など)が増えつつあるが、これは、シナリオを行政が作って、その通りNPOや住民を協力させようという「エセ協働」である。
行政が、住民と極小さな責任をシェアしても、本当の住民参画にはならない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1) 新規事業や総合計画の立案を行う場合、方針策定の段階から、公募した住民と一緒に検討せよ、との規定を、自治法に設けるべきである。住民参画とは何かをきちんと示すべきである。
- 2) 答申を行う審議会を設ける場合、公募委員の50%以上を、応募論文などで選んだ住民とすべし、という規定を設ける。
- 3) 自治基本条例を策定する要綱を、国が規定し、情報公開、会議の公開、住民の意見の聞き方などを法律に「例示」するべきである。例示がある方が、間違いなく住民参画が浸透しやすくなる。

意見6

⇒ 自治基本条例における最高法規性を付与し、そこに住民自治(地域政府)の仕組みを自治体で決定できるようにする

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- たとえば、「近隣政府⇌地域の政府」型の地域自治組織の形成は、地域の歴史性を含む地域特性により、大きく異なると想像される。
- 仮に、地方自治法の改正により、地域自治組織の法人格取得等が可能になったとしても、それは地域特性を反映した形になる必要がある。特に、地域住民による民主的討議=「熟議」により、住民を含む自治体で策定されるべきものである。
- こうした試みは、法的規定がないため、自治体の自治基本条例等(地域自治組織条例等)で定められるケースが多くなってきている。

(制度の問題点)

- しかし、自治基本条例は、他の条例と横並びであるため、自治体経営の基礎とも成る地域自治に関して規定しても、その効力を行きわたらせることは、現状の自治体役所組織では困難である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地方自治基本法で自治体の憲法たる自治基本条例の位置づけを明確にする。なお、自治基本条例の制定の如何

は、自治体の判断に委ねるべきである。(議会制度のあり方等においても大きな課題であると思われるが、ここでは地域自治に関してのみ述べた。)

意見 7

⇒ 自治体内分権の実現のための制度の確立(地域自治組織の法人制度ど)が必要

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- 市町村合併により範囲が拡大した自治体は、末端部分まで行政サービスが行き届かなくなるとともに、住民ニーズ・地域課題の把握も弱体化してきている。このため、自治体内分権の仕組みを設け、生活密着型公共サービスの提供は、「近隣政府≒地域の政府」型の地域自治組織に委ねる必要が増してきている。
- しかし、そのための仕組みはこれまでの地方自治法等には考慮されておらず、自治体内分権の受け皿としての地域自治組織の民主的かつ透明な運営は、法的制度保証はなく、かろうじて自治立法による支えが行われているものの(自治基本条例等)、地域自治組織の代表性、正統性はグレーのままである。また、運営のための資金も、多少の補助金等で賄うことを強いられている(条件の良い地域は、地産品の販売等で資金を得てはいるが)。
- さらに、自治体内分権が、往々にして財政難への対症療法的に行われることにより、住民による責任と自己決定権を基礎とした「自治」が確立されるのではなく、これまで通り「行政の施策の実施を地域にお任せする」という、上から下へと言う分権から離れた実態が見られる。
- このような状況の中、住民(現段階では大半は「有志」であるが)自身が地域経営の一部を担おうという動きも出てきつつある(たとえば、中山間地域のNPOが耕作放棄地の再生に取り組んだり、高齢者の見守り、農産品の販路開拓など)。しかし、現段階ではこうした動きを支援する制度はほとんどない状態であり、運営も多くは壁に当たっている(集落支援員制度等はあるが、これも住民からの再生の取り組みを支援するものではない)。

(制度の問題点)

- 要は、近隣政府的な地域自治システムを担保する法制度がなく(たとえば、住民自治組織の法人化にふさわしいものがない、など)、地域の自己決定が単なる有志の合意にしかならない現実がある。
- 一方で、(地方)政府による住民統制の仕組みとして地域自治システムが利用されるという懸念もあり、自治体内に、自治体から一定独立した、法人格を持つ、しかも民主制に立脚した仕組みが求められている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地方自治基本法の「市民自治の権利保障に係る規定で」でその法的位置付けをおこなう。「地域の政府」としての地域自治組織は、地域住民にとっての身近な生活領域(例えば小学校区)を単位として、自発的に設立される住民自治組織である。地域の意思形成と決定、地域で必要とされる公共サービスの供給、地域課題の解決など、地域で対応可能な公共的な課題や事務処理を行う機能を持った組織である。また、この地域自治組織は、公共サービスの対象を地域の全住民・全組織とするもので、「公共的」性格を保持している。
- したがって、このような自発的に形成され、民主的に地域の総意を一定反映している自律的地域自治組織については、希望すれば、地域における「公共的団体」として認証し、かつ適切な法人格を与えるものとする。

- 新しい公共の考えの下、このような地域自治組織には、補助金ではなく、一定の地域経営経費を自治体から配分されるようにすべきである。

意見 8

⇒ 住民自治団体の「法人制度」の創設

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- 近年、補完性の原則を基礎として、地域課題はまず地域で取り組むという流れにより、自治体内の一定エリア（主に小学校区）を範域とする、地域（住民）自治組織が形成されることが多くなってきている（例えば、伊賀市、名張市）。
- こうした組織は、準「公共的団体」として、行政からの事業受託や指定管理を担ったり、各種事業において不動産等を所有することが多くなってきている。
- そうした場合、地域自治組織が法人格を持たないことにより、契約、不動産登記等で不自由が生じている。
- 現在、このような団体が法人格を取得する時に適用可能性があるのは、地方自治法による（第 260 条の 2）「地縁による団体」、特定非営利活動法人、一般社団法人・財団法人と考えられる。しかし、「地縁による団体」は不動産を扱う事のみを前提としているし、上記他の法人は構成員が一定範囲の住民とするという要請には応えることはできない。
- その結果、地域自治組織の多くは、法人化を躊躇し、不便ながら権利能力なき社団として存在しているのが現状である。

(制度の問題点)

- 地域自治組織にふさわしい、使いやすい法人制度が存在していないことによる。
- 今後、自治体内分権が進み、地域自治組織が自立的に活動を行って行く場合には、それにふさわしい法人格が必要である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地域自治組織に適合する、新しい法人格の創設。たとえば、「コミュニティ法人」「地域法人」と名付けることが考えられる。
- 「地縁による団体」制度の使いにくさを解消するという方向も考えられる。ただし、地域的な共同活動を行うことや範域内の住民の参加を拒むことはできないこと、民主的な運営の要請等の継承すべき点はあるが、新たな団体の創設、想定される範域の拡張、認可方式の客観化（市町村長ではなく第三者機関等に）、収益事業を含む、税法上の公益団体とする、などを要請したい。また、準公共的団体として位置づけたい。

4—（1）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

意見1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

- 地方自治体の監査制度等については、抜本的な見直しが必要である。
- 特に、中小規模の市町村については、組織的に効率的、有効的な監査委員監査が行われているとは言い難い。このような認識は住民だけではなく、当該自治体の首長部局や監査委員事務局職員にも共通する認識であるとする（そのように考える監査委員も多いのではないだろうか）。
- 地方行財政検討会議においては、東京都など一部の大規模な自治体においては、組織的に効率的、有効的な監査委員監査が行われている旨の発言があった。立場上、「うちの監査は機能していません」と言えないと思うが、果たして実際に機能しているのだろうか。
- たとえば、総務省の委託により、日本公認会計士協会や監査委員事務局の職員である公認会計士の派遣元以外の監査法人のような第三者が、東京都など一部の大規模な自治体の監査委員監査の課題を検証してはどうか。

（制度の問題点）

- 基本的には、第二分科会が認識している問題のとおりと考える。
- 地方自治体に会計監査を導入するのであれば、別途議論されているが、IFRS ベースの統一的な公的部門の財務会計制度を策定すべきである。いくつかの会計基準のようなものが乱立しているのが現状と理解しているが、我田引水ではなく、より大局的な観点による議論が必要である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

- 監査機能の明確化には賛成である。その場合、外部監査人、内部監査役および内部統制のモニタリング担当者用の資格制度は不可欠と考える。公認会計士は会計・監査の専門家であるが地方自治体の専門家ではない。
- 不正は（会計）監査では必ずしも防止できない。弁護士、不正検査士など不正の専門家が関与すべきである。
- 地方自治体の会計・監査制度については、英国が先進性を有していると聞いている。（財）自治体国際化協会からの情報に加え、総務省の担当者が実際に現地訪問し、改正に資する生の情報を収集されるべきではないか。

意見2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

個別外部監査は制度が導入されて以降、あまり活用されていない。

しかしながら、実施されたものについては、とてもよい結果を出している。

(制度の問題点)

そもそも、①有権者の50分の1以上の署名による事務監査請求②議会からの監査の請求③長からの監査の要求④長からの財政援助団体等の監査の要求 については、外部監査によるか否かは監査委員の意見を踏まえ議会が判断することになっている。内部監査委員でうまくいかないため、個別外部監査制度を導入したはずなのに、制度上そうっていない。

また、⑤住民からの監査請求 については、監査委員が判断している。これらに関しても、ほとんどの事例で内部監査委員は「個別外部監査は不要」と判断しているが、内部監査委員が関係者等で除外されるなど特殊事例により、個別外部監査にせざるを得なかった場合は、実質的な監査が行われている。

(例：政務調査費に関する住民監査請求 勧告一覧 全国市民オンブズマン連絡会議調査)

<http://www.ombudsman.jp/data/seimukankoku.pdf>

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 上記①～④については、個別外部監査を求められれば強制的に個別外部監査にせざるを得なくする
- ・ 上記⑤についても、原則個別外部監査で行うようにする
- ・ (今回の意見募集テーマではないが) 国・独立行政法人・公益財団・社団法人に関しても、個別外部監査制度を取り入れるべきである。

意見3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

これまで住民監査請求によって、多大な自治体の不正・不当を改善してきた。

<http://www.jkcc.gr.jp/data/00068.html>

ごみ焼却炉談合だけで、地方自治体は談合企業から338億円もの損害賠償金を回収している。

<http://www.ombudsman.jp/dangou/gomi101001.pdf>

(制度の問題点)

しかしながら、「1年の期間制限」があり、そこで門前払いとなるケースがあまりにも多い。

また、たとえ勝訴しても、現時点では訴えた住民個人にはまったくメリットはなく、敗訴した場合など、訴訟費用の負担を自治体側から請求されることもある。

さらに、勝訴した場合は弁護士報酬を自治体に請求できるが、勝訴的和解や、金を自発的に支払って形式的敗訴した場合は「勝訴した場合にあたらぬ」とした判決がある。

また、勝訴した場合の弁護士報酬は最高裁で「算定不能ではない」と方向性は出るも、公益的として減額の判決多数。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

1. 「1年の期間制限」の撤廃を
2. 当方訴訟費用は無料にしてほしい（印紙代、切手代等）
3. 敗訴した場合の相手方訴訟費用も無料にしてほしい
4. 当方弁護士費用を扶助してほしい
5. 相手方弁護士費用に一定の枠を
6. 市民勝訴の場合の弁護士報酬の法定化を
7. 弁護士報酬を自治体に請求する場合、「勝訴した場合」のみでなく、勝訴的和解や、金を自発的に支払って形式的敗訴した場合も含める
8. (今回の意見募集テーマではないが) 国・独立行政法人等に関しても、住民監査請求・住民訴訟制度と同様な制度（公金検査請求制度）を取り入れるべきである。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

内部監査委員のうち、議選委員が定員の半数は法定化されており、また識見監査委員にOBが多数いる。全国市民オンブズマン連絡会議による2009年6月1日現在調査では、識見委員のOB職員率は、都道府県60.8% 政令市72.2% 中核市90.0%にも上る。

<http://www.orbudsman.jp/taikai/09kansa-1.pdf>

<http://www.orbudsman.jp/taikai/09kansa-2.pdf>

<http://www.orbudsman.jp/taikai/kansa090604.pdf>

<http://www.orbudsman.jp/taikai/kansa090830.pdf>

議選委員は専門性がなく、独立性もない。単なる名誉職となっている。

OB監査委員はどうしても身内に甘くなり、単なる天下り先になっている。

実際、市民が注目する、いわゆる塩漬け土地、預け等の不正経理、警察の報償費などに対し、ほとんど独自の監査を行ってこなかったどころか、「門番」の役目をしてきた。

住民監査請求でもほとんどを却下・棄却してきた。(その後、多数住民訴訟で市民は勝訴している)

監査事務局職員も、全平均2.53年で転勤し、また専門性を考慮されていない。

(制度の問題点)

議員が法律で入らざるを得なくなっている。

OB職員を監査委員から除外する規定がない

監査事務局職員の位置づけがあいまい。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 議選委員を廃止せよ
- ・ OB職員を監査委員から除外せよ

- ・ 監査事務局を広域で一部事務組合にし、人事権を独立させよ

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

包括外部監査は、1999年から導入されたが、市民のチェックにより、相当自治体に対して厳しい指摘をするようになった。

しかしながら、「財政難」を理由に、自治体から「複数年に1度」にしてほしいと要望があると聞いている。

(制度の問題点)

そもそも、包括外部監査人の選定は自治体が議会の同意を得て決めており、独立性に乏しい。

また、テーマも包括外部監査人が選んでいる。

しかも、せっかくよい監査結果・指摘事項・意見を出しても、自治体は措置を義務付けられていないため、措置報告がなされなかったり、そもそも措置がなされない事例も多々ある。

(参考 『2010年版 包括外部監査の通信簿』全国市民オンブズマン連絡会議 2010.9)

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 現在の都道府県・政令市・中核市・条例制定市のみでなく、全自治体（一部事務組合等を含む）に毎年包括外部監査を義務付けること
- ・ 包括外部監査人は公募し、第三者機関が選定すること
- ・ テーマに関しても公募し、包括外部監査人が参考にできるようにすること
- ・ 包括外部監査の監査結果・指摘事項・意見に関し、自治体に措置ならびに公表を義務付けること（たとえば2年以内など期間を区切ること）。
- ・ （今回の意見募集テーマではないが）国・独立行政法人・公益財団・社団法人に関しても、包括外部監査制度を取り入れるべきである。

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

平成19年1月川崎市「平成18年度包括外部監査報告書」でも指摘されているとおり、貴省の昭和38年5月21日自治庁行発第42号名古屋市総務部長宛行政課長回答が「商法」や企業会計の常識と異なっている。加えて貴省の公益法人に対する指導により収益が内部留保され、一定割合を超えると「基本金に繰り入れる。」としていることから、収益の有る多くの外郭団体が、設立時100%自治体の出資で監査対象で有ったものが、順次議会報告も監査も連結決算も対象ではなくなるという奇妙な実態です。

(制度の問題点)

民間の常識と異なる制度。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

法改正だけでなく、「行政実例」も全面見直しをすべき。

意見7

① 地方公共団体の財務監査制度の現状と問題点

(A) 地方公共団体の財務監査制度の現状についての認識

地方自治法第199条第1項によれば、監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。その場合、住民の福祉の増進、最少の経費で最大の効果を挙げているかどうか、組織及び運営の合理化や規模の適正化を図っているかどうかに留意しなければならない(同第3項、地方自治法第2条第14項及び15項)。すなわち、監査委員による財務監査は、地方公共団体の財務事務や収益事業の経営管理が経済的、効率的、合理的に執行されているかどうかを監査し、不経済、非効率あるいは不合理な執行があれば、監査報告書においてそれを指摘することを目的としているものと思われる。

ところが、監査委員の監査対象であろうと思われる不正経理事件等が、新聞等で報道されることがある。そのうち、多くの地方公共団体において共通して発生しているのではないかと思われ、かつ、納税者に与えている損害が大きいと思われるものとしては、たとえば、次のようなものがある。

(ア) 地方公共団体が、その出資団体等の損失を補償する契約(損失補償契約)を締結していた。出資団体等の債務の支払を地方公共団体が保証すること(債務保証契約)は、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条によって禁止されている。債務保証契約は、政府あるいは地方公共団体の財政の負担になる危険性が高いからであろう。そこで、この規制から逃れるために、債務保証契約ではなく損失補償契約を締結することが多くの地方公共団体で行われている。しかし、多くの損失補償契約は実質的に債務保証契約と相違がなく、「政府の財政援助の制限に関する法律」第3条の脱法行為である可能性が高い(脱法行為であり違法だとする判例もある)。実際、損失補償契約の履行、あるいは履行をめぐる紛争に係る特定調停によって、多くの地方公共団体が巨額の出資団体の損失を補てんしており、地方財政の悪化の一因となっている。

(イ) 土地開発公社が保有する不良土地を、地方公共団体が債務保証をして土地開発公社に借金させて保有を継続させており、保有土地の時価の下落に伴う評価損とともに、無駄な金利負担が累積している。土地開発公社の債務の保証は、公有地の拡大の推進に関する法律第25条が特令を設けているので違法ではないが、評価損の放置と無駄な金利負担の累積は、地方財政法第8条(財産の効率的運用)や同第4条第1項(経済性原則)に抵触する可能性が高い。

(ウ) 地方公営企業の一部(大部分のバス事業、東京・大阪以外の地下鉄事業、多くの病院事業、かなりの団体の下水道事業等)は赤字経営であり、地方財政法第6条あるいは地方公営企業法第17条の2に違反している可能性が高い。しかも、これらの赤字事業が有利子負債によってファイナンスされていることが多く、支払利息が無駄遣いになっている(地方財政法第4条第1項に抵触する)。

これらの問題は、包括外部監査で指摘されていることはあるが、監査委員監査で指摘されていることは少ない。

(B) 地方公共団体の財務監査制度の問題点

(A) の (ア)、(イ)、(ウ) のような重大な問題が監査委員監査で指摘されていないのは、第一に、地方自治法第 199 条が監査委員の職責を、単に「…を監査する」と抽象的に定めているだけで、監査の内容や方法について、必ずしも具体的に明らかにしていないためではないだろうか。

たとえば、イギリス (England and Wales) の地方政府と国営医療サービス機関の監査については、Audit Commission による監査基準 (Code of audit practice) が定められている。その内容 (Contents) をみると、監査の目的、監査人の能力と責任、監査方法、監査からのアウトプット等が、31 ページにわたって説明されている (Code of audit practice for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales July 1995 AUDIT COMMISSION)。

重大な問題が監査委員監査で指摘されていない第二の理由は、監査委員やその補助者である監査委員事務局の職員の執行組織からの独立性が、必ずしも十分ではないことである。地方自治法において、監査委員は「第七章 執行機関」の中で規定されており、長によって任免されることになっている。これでは、監査委員の長からの独立性は弱くならざるをえないだろう。これに対して、アメリカの GAO は議会の附属機関である。GAO の行政からの独立性は高い。

② 地方公共団体の財務監査制度を改革すべき方向

上述したことを踏まえるならば、地方公共団体の財務監査制度を改革すべき方向は、監査基準を定めることにより監査の内容及び方法を明確にすることと、監査人の独立性を強化することの 2 点であろう。

監査の内容及び方法としては、たとえば、上述のイギリスの監査基準が参考になる。特に、上述のイギリスの監査基準には監査の目的が前文に記載されており、「監査人は監査対象の実績 (performance) をレビューして、公金 (public money) が経済的、効率的かつ有効に使用されているかどうかを評価するとともに、監査対象による公金の使用が合法的であるかどうかを評価する。」とされている (Code of audit practice for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales July 1995 AUDIT COMMISSION)。①で述べたような事例 (地方公共団体による出資団体の損失の補償、土地開発公社に不良土地を借金して持続的に保有させていること、公営企業の赤字経営等は、まさに、公金が非経済的、非効率的、非合法的に使用されている事例と言えるのではないだろうか。

監査人の独立性強化については、アメリカの GAO のように、監査委員を議会の附属機関としてはどうか。監査委員の任免を議会の権限とし、監査報告も議会に対して直接行うようにすれば、監査委員の独立性は強化されるものと思われる。

意見 8

平成 14 年以来現在まで、弁護士又は公認会計士である包括外部監査人の補助者として、地方自治体の包括外部監査に従事した経験から、以下、意見を提出するものです。

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識) (制度の問題点)

- ・ 内部監査は、例月出納検査・出納検査など、監査事項が多岐にわたるうえ、マンパワーが不足しており、形

式的に陥り、深掘りが少なく、住民への情報開示の面でも問題が多い。

- ・ 内部監査は、法令遵守及び法令解釈の観点から弁護士、財務会計の観点から公認会計士又は税理士、行政実務の観点から公務員経験者が不可欠であるが、監査委員の定数に議会選出委員の選出が含まれているため、監査機能のうち、法令遵守及び法令解釈の観点又は財務会計の観点からの専門性を発揮できない実情にある。
- ・ 内部監査は、定員が自治法又は条例で大きく制約されており、監査事務局に依存することが大きい。しかし、監査事務局の職員は、監査対象となる首長部局の職員の人事ローテーションに組み込まれており、代表監査人が直接採用できない実情にあり、独立性を発揮できない組織体制となっている。
- ・ 内部監査は、行政監査権限が付与されているが、財務監査が中心であり、殆ど機能していない。外部監査では、行政監査権限が付与されていないが、財務監査を中心としつつ、そこから浮かび上がってくる組織運営上の問題点を指摘し、そのあり方等について意見を述べており、内部監査を補完し、住民に対し情報開示するという重要な機能を担っている。
- ・ 外部監査は、監査法人所属の公認会計士が包括外部監査人に就任する例が大半であるが、憲法が求める「法律による行政運営」の原則からすれば、弁護士と公認会計士の協働が不可欠である。公認会計士は財務会計の観点から専門性とマンパワーを有するが、他方で、法的知見（法解釈、裁判例、証拠の評価、事実認定等）に精通しておらず、公認会計士のみでの監査には一面的な監査に陥る危険がある（公認会計士側も、弁護士との協働を必要としている）。例えば、法の趣旨目的に照らして無駄な行政事務を看過することがある反面、各種立法の趣旨・目的を踏まえることなく3Eの視点のみから不効率・不経済であると指摘することもある。
- ・ 内部監査でも、外部監査でも、記録確認とヒアリングが中心であり、組織ぐるみで不正を隠されてしまった場合に、不正を摘発することは困難である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 行政に対する議会による監査は、議会を通じて行うべきであり、議会選出監査委員を廃止すべきである。
- ・ 不適正経理を含む不正を予防するためには、内部統制システムの中に、他の自治体の同種部局の職員による相互検査、同一自治体の他部局職員による相互検査など、複層的な牽制システムを取り込むべきである。
- ・ 不適正経理を含む不正の摘発を行うためには、最も有効に機能している大阪市公正職務審査委員会の例を参考に、自治体内部に内部通報制度（通報者の保護を含む）の条例設置を義務付け、外部委員会に調査・勧告・公表等の権限を付与する制度を導入すべきである。
- ・ 合規性（憲法が求める「法律による行政運営」の遵守）及び3Eの観点から監査機能を発揮するためには、法的知見（法解釈、裁判例、証拠の評価、事実認定等）及び市民の視点が不可欠であり、監査を担う人材として、日頃市民と接点を有する法律専門家である弁護士を明確に位置づけるべきである。「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」は、「組織的な監査手法等に関する専門的な知識」「行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識」に比重が置かれ、法的知見（法解釈、裁判例、証拠の評価、事実認定等）及び市民の視点からの人材確保の側面が弱いのではないか。
- ・ 「監査共同機構」を新設すべきである。「監査共同組織」が、これまでの「内部監査」と全く同じ監査を行う

ことは物理的に不可能であるから、機動的に実施すべきもの（例月出納検査・現金出納検査・住民監査）は「内部監査」、年間を通じて実施すべきもの（財務事務の合規性・3E監査、行政監査等）は「監査共同組織」で、分担すべきである。「外部監査」については、「共同監査組織」で担えないものを補完するものとして、なお存続させる意義はあると考える。

- ・ 内部監査、共同監査組織、外部監査を担う人材としては、法律専門家（弁護士）が不可欠であり、法律専門家と財務会計の専門家のベストミックスとなるような制度設計を行うべきである。「監査共同組織」の人材について資格付与が検討されているようであるが、法律専門家（弁護士）と財務会計の専門家とは、資格付与の目的及び監査の視点が異なるから、資格付与の基準も自ずと異なることに留意すべきである。法律専門家（弁護士）に対する資格付与の基準については、第一次的には弁護士会に意見を求めるべきであるが、私見としては、弁護士は日常的に法的知見（法解釈、裁判例、証拠の評価、事実認定等）の修得を行っているから、弁護士としての実務経験と一定の研修受講を要件とすればよく、特段の試験を課す必要はない。

意見9

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

首長部局から独立した監査委員と監査委員事務局であるが、監査委員事務局自体が定例の人事異動によって首長部局から職員が配属され、2～3年で首長部局に再び配置転換されるため、馴れ合い的な監査となっている。監査委員や監査委員事務局に求められているはずの外部監査の役割が不明確になっており、内部監査的なものとなっている。

また、監査委員事務局では、監査業務で必要とされる財務管理や会計等の専門的知識が実務経験に依存されているところもあり、監査の判断基準がなく、監査自体が十分に行われていない。たとえ、内部的に監査基準を設定していたとしても公表されているところは少なく、さまざまな基準で監査が実施されている。そのため、不正等があったとしても監査の基準が住民に公表されていなければ、馴れ合いで内部処理されている可能性も疑えない。

（制度の問題点）

監査委員事務局職員が首長部局からの定例の配置転換で行われている限り、監査委員や監査委員事務局の独立性を確保することは困難である。また、監査に外部監査人等を活用し独立性や専門性を高めことは重要かもしれないが、民間企業の会計基準や様式等が異なり、一定の自治体制度に関する知識も必要である。

監査基準の法的な要請がないため、自治体監査が監査委員や監査委員事務局職員の資質に大きく左右される監査になっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

すべての自治体が監査の独立性・専門性を確保し監査を機能させるためにも、外部監査については自治体から独立した機関や共同で設立した機関で実施できるような制度を地方自治法上に盛り込むべきである。また、内部監査については、自治体における財務管理や会計等に精通した職員の配置を義務付けるべきであり、自治体に特

化した資格制度を構築すべきである。

また、何をもちて監査を実施しているのかを明確し自治体監査の信頼性を高めるためにも、地方自治法上に各自治体が監査基準を設定すべき旨の条文を盛り込むべきである。

意見10

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

監査制度見直し部分についてのみ意見をさせていただきます。裏金を始めとした不適正経理に端を發して監査制度の強化のように読み取れます。裏金は言語道断としても、柔軟に予算を利用できないことも問題で、監査を強化すれば不適正経理がなくなるとは言い難いように感じます。国庫補助金事業においては、補助金の膨大なスキームを監査委員が短期間で理解して、予算が適切に使われているかまで監査するのは至難の業です。不適正経理は監査の問題ではなく、内部統制の問題として扱う方が適切であると感じます。

また、不適正経理の代表である夕張市のような粉飾決算は、一般的な自治体では、同様のことを行う動機づけは乏しいと思います。決算書の内容で政府保証の起債の信頼性が揺らぎ、資金調達に影響が出るとはまず考えられません。むしろ財政当局は、現状より財政状態を悪く見せて、住民に過度な期待を持たせないようにしたいくらいではないでしょうか。監査制度改革は外部環境よりも、機能していない制度そのものにあると思います。

(制度の問題点)

- 1) 議選の監査委員は議会費があることと、政策の利害関係者であることからには独立性はない。弁護士、会計士といった外部の監査委員が決して行政の内情に明るくなく専門性に疑問がある。
- 2) 地方でも数十億円はある決算書の適正性を1円たりとも間違っていないと保証できるほど、監査委員（特に地方において）に専門性ある人材が業務をしているとは言えない。
- 3) 監査委員、事務局の横のつながりが弱いため、監査技術の蓄積が乏しい。
- 4) 以上から、監査委員からでる指摘が無難になり、いわゆる「重箱の隅をつつく」程度になっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 国、首長や議会からも独立した複数の自治体を対象とした監査専門機関を設立し、監査を行う。
- ・ 公認会計士が地方自治体の会計監査を行う。（暫くの養成期間が必要である）

上記のいずれかが必要であると思います。国庫補助金事業は、会計検査院があるので、多少なりとも不適正経理のリスクは減少しますが、単独事業は彼らの範ちゅう外であり、上記機関があれば単独事業にも監査の目が行き届き、住民の幸福につながります。

意見11

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現状の監査委員制度は独立性の観点からみて、明らかに問題点が多い。不適正経理事件等を未然に防ぎ、住民

から信頼される行政制度を確立するためには、ゼロベースでの抜本的な監査委員制度の改革が必要不可欠である
と考える。

(制度の問題点)

現状の監査委員は首長から独立した執行機関と地方自治法上位位置付けられているが、議会の同意を得て首長が
選任するため、首長から完全に独立した機関であるとは言い難い。特に中小の自治体では、2名の監査委員の
内、識見監査委員が自治体のOB職員であることが多く、住民の視点からみて独立性に大きく欠けている。ま
た、監査委員を補助する事務局も市長部局からの出向職員で構成されており、首長から独立した補助業務を行う
職員として機能しているといい難い状況にあると考える。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

「地方自治法の抜本改正に向けての基本的な考え方」にあるように、監査委員制度については、ゼロベースで
の抜本的な改正が必要である。監査制度を内部監査・外部監査に明確に分け、独立性を確立すべきである。現行
の監査委員事務局を内部監査機関として機能するよう改革し、より独立性・専門性の高い外部監査の導入が望ま
しい改正の方向性であると考え。外部監査の主体については、公認会計士の採用も一案であると考えが、よ
り専門性を高めるために、新たに地方自治体の外部監査を担う主体を設立すべきであり、自治体監査を専門とし
た国家資格等の導入も検討すべきである。

意見 1 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

監査請求を出したら、訳の分からない詭弁で門前払いとなった。常識が働かない驚くべき事務局の感覚！
私が真面目な住民なら毎日のように監査請求を出さねばならないほど、でたらめがスタンダードに成ってい
る。

(制度の問題点)

監査委員の選出がおかしい。事務局の感覚もおかしい。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

公募制はどうでしょう。スウェーデンでは色々な所に公募制を採用している。

議員は議会のみ、議員且つ監査委員なんて無理。

意見 1 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- ・ 監査委員監査と外部監査の役割の違いが不明確であるとともに、連携があまり図られていないため、受検側
の現場では、重複感があるのではないかと。

- ・ 監査委員や事務局職員の独立性・専門性について、住民からの信頼が得られていない。
(制度の問題点)
- ・ 監査委員監査と外部監査の監査対象が重なっている。
- ・ 明確な基準もないうえに、監査委員監査の品質を、専門的な第三者が保証する仕組みや制度がない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 監査委員の監査の実施手法や職員の専門性などを、第三者が評価することで、一定水準の監査が行われていることを保証する仕組みが必要である。このため、現在の外部監査は、監査委員が行う監査の品質を保証（外部評価）する仕組みに改める。
- ・ なお、一定水準を満たすことができない団体については、その監査業務を外部監査人に委ねなければならないとすれば、地方公共団体における監査委員事務局の人材育成を促進するとともに、公認会計士等を任期付きで任用する団体も増え、全体として監査委員監査の品質向上につながるのではないかと考えます。

意見 14

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- ・ 地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項に掲げられている「経済性・効率性・有効性」を検証しようとした場合、当該団体の事務のみに着目して監査を実施しても、果たしてそれが本当に 3 E の観点から見て問題がないと言えるのかどうかを判断することはできないのではないかと考えます。

(制度の問題点)

- ・ 各自治体で様々な工夫を行っていたとしても、現状ではそれを検証し、グッド・プラクティスとして地方公共団体全体の中で共有化していくためのシステムがなく、また、現在の監査委員制度ではそのような機能を期待することができない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- ・ 行財政検討会議で監査制度の見直しが検討されていたが、その中ではイギリスの制度が取り上げられていた。イギリスでは、ベストバリュー制度を導入して以降、ベンチマーキング手法等を積極的に取り入れて、地方自治体のバリュー・フォー・マネー（VFM）の向上を図っている。このため、英国監査委員会ではVFM検査を実施し、当該自治体のVFM向上を促進しているとともに、CIPFAでは地方自治体に特化したベンチマーキングクラブを設け、VFM指標が考案されている。また、その他の取組として、異なる自治体の議員と職員によるピアレビューが実施され、互いのノウハウの共有化も図られていると聞いている。
- ・ 監査制度の見直しの方向性で提示されていた見直し案③「監査機能の共同化」では、地域の地方自治体が協力して監査を実施するものであり、現在検討されている「地域主権」の趣旨を鑑みても、このような形態で見直しが図られることは望ましいと考えています。
- ・ このような組織において、先にあげたイギリスでの取組を参考に、地方自治体が互いのノウハウを共有化する

る仕組みを組み込むことで、実効性のある3E監査が可能になると考えます。

意見15

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

「全国都市監査委員会」<http://www.zenkan.jp/> を見れば、住民からの監査請求件数は多いものの、その結果は「却下」「棄却」の連続である。住民監査請求は、「前置」だけのものになっている。

(制度の問題点)

- 住民が証拠書類を付して監査請求という問題提起をしながら、これほどの監査結果であることについて、この事態は多くの住民が「非常識」であるか、又は監査制度そのものが「機能していない」か、ということになる。
- 住民監査請求における「個別外部監査」(法・252条の43)は、請求人が求めても、監査委員がそれを認めることをしない。住民の不利益がある。身内をかばう監査であるところから、その監査結果について、住民は不服である場合が多く、住民訴訟(法・242条の2)に及び、それによって自治体における被告としての費用もかかることになっており、原告住民は訴訟を起こすことで、被告の費用が公費から払われてしまうという自分の首を自分で絞めるような事態が起きている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 一住民が監査請求を提出する精神的負担や手間を考慮し、機能していない行政内のオンブズマン制度を改め、議会も含む不当・不服・違法などの申し入れなどができる制度にするべきである。
(行政内オンブズマンは、市民側に立っておらず、行政側の都合だけを考えている。)
- 住民監査請求の場合、請求人が個別外部監査を要求した場合には、必ず外部監査を受けられる制度に改めるべきである。

意見16

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

厳しい監査が実施されているとは思えない

(制度の問題点)

長に都合の良い監査委員が長きに渡って選ばれている。財政に対する危機感なさが監査委員の選出に見える。議員監査委員も与党から選ばれていて、チェック機能が果たせるとは思えない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

外部監査の導入を義務化。議員からの選出を止める。

意見17

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

不適正経理が起きる根源にあるのは、赤字を出さないことや補助金を使いきることなどつじつまあわせの決算処理という意識があることだと思います。出納整理期間が2ヶ月もあつたり、決算発表が遅かつたり、その間につじつまを合わせようという意識です。

(制度の問題点)

決算処理は迅速にすべきであり、出納整理期間を廃止し、決算発表をできるだけ早めることを目指し、それをチェックするための内部統制と外部監査制度の充実を目指す制度改正が必要です。監査制度を充実させるにはまず、少ない報酬と少ないスタッフという現状を是正した役割を充分に果たせる組織が必要です。不正経理などを見抜ける体制にするように、有効に機能する専門家による監査制度に改正すべきです。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

監査報告をするのは首長ではなく、首長は監査委員の代表から報告を受ける立場です。指摘された事項については一定期間のうちに、首長がどのような対策をとり、見直したかを議会や住民に報告する義務を負うこととすることです。また、包括外部監査人は個人だけでなく、法人を主体とすべきです。何年も前に指摘した監査内容が再び指摘されることのないようにすべきです。また、監査委員には自治体職員などの専門家を対象にした資格制度を創設し、定年退職した職員が他の自治体の監査を実施し、また公認会計士、税理士などをしている住民から、委員を公募する制度をつくることも必要です。公認会計士、税理士、弁護士、定年退職した自治体職員などといった監査の専門家をいかに活用するかが重要です。自治体OBや議員OBによる馴れ合いの監査から脱却すべきです。資本主義のもとでは、企業が自由な経済活動をするかわりに、外部から厳しい監査を受ける仕組みになっているように、民主主義のもとでは地方自治体も強力に政策を展開できるようにするかわりに、外部から常にルールに反していないかについて、厳しい監査を外部の専門家による第三者の目を通してチェックを受ける義務を負うことが必要だと思います。

意見18

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

私は、監査委員事務局の職員として、実際の監査業務に従事している。監査委員事務局の職員自体は、人事異動により配置された職員がほとんどであり、配置された後は、住民のために監査を実施するという使命感をもって監査を実施している。

しかし、実際には、かつての上司や同僚から様々な圧力をうけ、不適正、不経済な事実を発見しても、強く指摘できないという現実がある。

(制度の問題点)

監査の独立性について、法律上明確に制度として保障する必要がある。現在の監査委員は、自治体においては外部機関であり、たとえ圧力を受けた事実があつたとしても、職員にとっては何も防御にはなっていない。

また、人事や予算を首長部局がもっており、ヒトやカネの面で監査をコントロールできるようになってしまっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

監査委員および監査委員事務局の機能を自治体から切り離すか、民間の内部監査部門のように経営トップの直属に置くなどして、様々な圧力から客観性や独立性を組織のあり方から見直す必要がある。

その意味で、今回の地方行財政検討会議の示すたたき台は、私のような監査委員事務局の実務担当者からみても正しい方向性であり、こうした方向性が維持されることを願っている。

意見19

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

私は、監査委員事務局の職員として、実際に監査業務に従事している。監査委員事務局に配置されて感じるのには、監査業務において監査論、会計、法律など専門的知識が要求されているにもかかわらず、そうした分野に関する研修や教育を受ける機会はずくない。

昨今の自治体財政の悪化を受けて、その傾向は特に顕著になっています。たいていの職員は、いわば無防備で監査現場という戦場に行かされているととても過言ではない。意欲ある職員は、人員削減で繁忙となる業務の中で、自腹で独学で勉強せざるを得ない。

(制度の問題点)

自治体監査で監査の実質的な業務は、監査委員事務局の職員が行っているのに、監査委員事務局の職員に必要なとされる資質や能力については、地方自治法などの法令には何も規定されていない。監査業務は、極めて専門性の高い業務であり、自治体でいえば、警察、消防に匹敵するほど、その人員の教育研修に本来は力を入れる必要がある。

また、不正確な決算を見過ごしてしまう、不正および不経済を発見できないという「監査の失敗」について、事実上、監査委員や監査委員事務局の職員は、責任を問われない制度になっている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

監査委員事務局の職員に求められる資質、能力を定義した上で、資格制度などでしかるべき機関が認定を行い、そうした人材を適切に処遇す必要がある。(しかるべきポストや手当を支給することも必要)

逆に、監査の任務を果たしていないような事実がある場合には、何らかの法的責任を付与する必要がある。今日の制度ではあまりに無責任な状態になっており、そのために名誉職的な運用がなされていると感じます。ただ、法的責任を負わせる場合の要件及び賠償責任を免除する要件の制度設計については、熟慮を要するものと考ええる。

意見20

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

1. 神奈川県で昨年不正経理が発覚した。

1) 知事の責任はないのか？副知事だけ首を切ってそれで良いのか？監査役は何をしていたのか。知事の管理責任は非常に重いと思う。東国原宮崎県知事は、もし庁内に隠し金があれば私の責任だと公言して対策を取ったが、松沢知事はどうだったのであろうか。

2) この種の不祥事で処罰された人（+自殺者）は、スケープゴートでしかないと思っている国民は多い。一般に、一件の不祥事があっても根は深く、看過できない他の問題も多いのが通例である。

3) 監査役は何をしていたのか。議員（監査議員を含め）は何をやっていたのか！と言う声も強い。「この不祥事は議員の問題でもある」と真摯に受け取っている議員はあまりいない。

2. 県の再発防止対策・通報・内部告発制度について

4) 「県の調査に限界があるから第三者で調査した」のだが、これにも限界があると調査担当の会長も言っている。県の対策を読んでも「通り一遍」のことしか書いてなく、「文書を整えた」感じがする。

5) 「通報制度」は、今でもある。通報したら不利な扱いをされないように「法律上」もなっているが、警察の不祥事告発例を見ても、告発者が不利な扱いを受けているのが通例である。

6) 内部告発が必要になる理由の一つが、「情報公開制度」の不十分さにある。今回の不正経理事件で、自前にこれに関連する情報が県から公開されたであろうか？（統計）ソフトの発注先などが毎年一覧表で公表されていれば、もっと早く、同業者から告発があったかもしれない。

まだまだ、「情報は、できれば全部隠したい」と、知事も多くの首長も思っているに違いない。

(制度の問題点)

3. 自治体の事業達成に対する職員の「責任感」を高くしなければこの手の不祥事は止まらない。

① 自分の責任を「予算消化」と考えていることが、そもそも問題なのである。議会の決算委員会を聞くと「予算通り執行しました。100%消化しました。責任は全うしました」という説明がほとんどであり、成果についての説明がほとんど行われていない。これは、どの市町村も同じである。

② 民間では、多少予算をオーバーしても「成果はそれ以上に上げました」と説明するのが普通である。予算オーバーや余らした自慢をする課長もたくさんいる。

③ 課長クラスの「コミットメント」がいかにも少ない。予算を申請し、その通りの「成果」を上げたかどうかを、まず庁内で審査し、その結果を人事考課に反映させるようにしなければ、個人の達成度が分からず、「できる人」の評価が分からなくなる。ひいては、これが、不祥事は止まらなくしていると思う。

4. 入札制度の大幅な改革が不可欠である。分割発注して、競争入札金額の上限を避けて随意契約にする例も多いと議事録にある。「預け」も多い。それを止める有効な制度が何もないのが現状である。かといって、入札制度をめっちゃ厳しくすれば、恐らく行政効率が下がるであろう。

5. 必ず職員の意識改革が、再発防止策に出て来るが、どんな公務員であってほしいか、と言う命題に取り組む姿勢が見えて来ない。民間並みにせよと言われるが、同じで良いわけではない。

ガチガチの法律遵守者であっても困る。「できる人」が上位の職に就くのが望ましいが、考課制度から変えな
かえれば難しいであろう。

6. 「監査機能のあり方の研究」が不正対策に上げられるケースが多い。しかし、成果が出た例はないと思う。今
の「監査制度」は機能していない。全国で、監査請求して門前払いされた割合は、恐らく90%を超えていると
思う。庁内の公務員が監査するのだから、「ダメ」などと言うわけがない。

役所は目的別の組織になっていないので、複合的・横断的な事業について、不法行為や不正を見つける能力
を、職員は持ち合わせていない。

7. 本来、監査は、会計上の不正を見つけるためだけのものではない。成果の監査がもっとも重要である。しか
し、市町村の監査報告には、これがほとんど載っていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1) この種のまた規模の不正経理事件は「首長」の責任となるとの、ガイドラインの例示が必要である。
- 2) 三鷹市は自治基本条例に沿って、入庁時に「不正は告発します」と宣誓させていると聞く。「内部告発の奨
励」や、「情報公開の強化」で対処する方が、行政コストは少なく済む。しかし、「職員のモラルアップで止
める」方向を基本とすべきであろう。職員を疑ったらきりはなく、行政コストがかさむからである。
- 3) 競争入札の改革で再発防止はできない。厳しくすれば、「行政の非効率さ」が増すと思われる。
 - ・ PPPやPFIなど、民間に成果達成を約束させる契約方法への移行は避けられない。
 - ・ 「落札率」などの入札の公正性を示す指標があるが、小物工事は98%、大物は80%、平均で86%と
いった内容が、どの市町村でも普通になっていると思われる。昔のようにゼネコンに一括発注しないで「地
元業者の育成」を名分に、小分けした分離発注が行われることも不祥事の温床になっていると思われる。
 - ・ 神奈川県は文房具などの購入で不正経理を行っていたが、チビチビと部署ごとに発注などしないで、大手
文房具メーカーに一括発注し、富山の薬売りのように管理・納入させ、部署ごとの実績を管理できるように
規定を改正すべきである。これによって、事務費も大幅に減ると思われる。
- 4) 「会計監査」は、公認会計事務所など第三者が行うよう、法律を改正すべきである。不正がなくても成果が出
ていなければ、これもれっきとした不正である。あまり今は行われていないが「成果の監査」を義務化し、議
員の監査役ではなく住民の入れた監査を行うよう改正すべきである。

公務員の成績(成果)を、公表する制度を設けるべきである。これこそ「監査役」が行うべき業務とすべき
である。
- 5) 「更生」という人権保護の制度があるが、役所にはない。「反省しています。県民のために頑張ります」と本
人が言うなら認めて良いと思う。住民あげて袋だたきにするから、徹底的に隠そうとするのだと思う。
- 6) 再発防止策を数年後まで追跡する「機関」が今はもうけられていない。本当に再発が防止されているか、追
跡する(民間人が入った)機関を設けるべきである。

意見21

- ① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

見直し案の（外部の監査のあり方）では「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」としている。

（制度の問題点）

イギリスの監査委員会（Audit Commission）は、民営化の要請に応えつつあったが、2010年8月、キャメロン連合政権にあって2000人の組織は廃止とされた。Audit Commissionは、国民から見れば公務員から独立した市民のための組織とは見えない。また、全ての都道府県で不正が見つかったと公表した会計検査院の検査との違いが明確ではない。イギリスのような監査委員会を基礎とすれば、会計検査院と重複したものとなり公的機関の肥大化を招くことになり時代に逆行する。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

公会計基準を確立して地方も国も決算財務諸表を公表すべきである。同時に、公監査基準を確立して、着実に監査基準に沿った監査の実施をして財務報告書の監査による保証を受けるべきである。

公会計基準は既に国際会計基準（IFRS）を基礎として国際公会計基準（IPSAS）ができており、これに準拠した基準を日本で確立すべきである。

同様に、公監査基準は、会計検査院の国際組織である最高会計検査機関国際組織（INTOSAI）が検討し、国際監査基準（ISA）を基礎として最高会計検査機関の国際基準（[The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI](#)）ができてつつある。これを基礎としてわが国も公監査基準を確立して、同基準に沿った監査報告を義務つけるべきである。

公会計基準は、国も公共団体も、それぞれ作るのではなく、一つの公会計基準でよい。例えば、退職給付の会計は、公共団体の職員であろうと国の職員であろうと同じ会計基準でよい。同様に、金融商品の会計、資産除去債務の会計、固定資産の会計など、地方・国いづれにあって同じ会計基準を適用するのが国際的常識である。会計基準・監査基準にあっては、縦割り行政を超えて国・地方の統一した基準を制度化すべきである。

国民に対する説明責任として、米国では、国から州・市・郡・町に至るまで包括年次報告書として監査済財務諸表を公表している。（下記URL参照）日本でもおなじ程度の透明性が望まれる。

http://search.yahoo.com/search?p=state+Comprehensive+Annual+Financial+Report&ei=Shift_JIS&fr=sfp&n=20

意見22

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

監査委員が行政上がり、議会選任の監査委員は本来的に機能しない。

（制度の問題点）

監査は内部監査中心主義であり、本来機能を発揮していない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

市民オンブズマンや外部監査を中心にした制度改革が必要である。

意見23

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識) および (制度の問題点)

現状の監査委員監査制度は、制度的な欠陥やそれらを反映した運用を背景に、以下の点で本来のガバナンス機能を十分に発揮していないと認識しております。

1. 監査事務局職員が首長部局職員であるため、監査委員監査の実態は内部監査化・お手盛り監査化している点
ローテーション人事による首長部局の職員が実質的な監査実施機能を担っているため、住民目線の厳しい監査を実施できていないことが多い。(例えば、監査対象部署に元上司がいる、監査対象に自身が関与した政策・事務事業が含まれている、過去の政策・事務事業の失敗を認めるような監査結果を出せない風潮、あまり厳しい監査を実施すると今後の人事異動に影響がある点を懸念する等)

制度の問題点① 実質的な監査実施を首長部局内部の職員で構成する監査事務局が担っている点

2. 合规性視点の監査に偏重しており、住民目線の3E視点の監査が脆弱である点
多くの自治体の監査結果を見ると、行政事務の執行手続上の誤謬やミスを指摘したものがほとんどであり、政策や事務事業を3Eの視点から指摘するような事例が少ない。

このような行政手続執行上の合规性チェック中心の監査を厳格に実施していたにも関わらず、裏金などの不適正経理事件を発見あるいは未然に防止できなかった点は問題との意見もある。

包括外部監査制度では、外部監査ということもあって3E視点の指摘が多いが、これは自治法上で、同法第2条14項、15項の「最少の経費で最大の効果」「常にその組織及び運営の合理化に努める」という趣旨に寄与することという、監査目的が明文化されていることも大きいと考える。

制度の問題点② 行政監査が地方自治法上で「必要があると認めるときに実施」という、任意監査になっている点

制度の問題点③ 地方自治法上で定期監査(財務監査)の監査目的及び優先順位が不明確な点

3. 監査委員が真に行政組織から独立していない点並びに責任が不明確な点
監査委員の選任に関して、議会の同意を得るとはいえ、監査を受ける側の首長が選任することは、監査の「独立性」から問題である。
また、議選委員に関しては、専門性や過去の政策や事務事業の意思決定等からの独立性の点で、現状では疑問が呈されている場合がある。
監査制度を含めた自治体組織機構については、成熟されたガバナンス体制のあり方の検討の中で十分な研究と検討が必要と考える。
一方、監査委員の責任が自治法上で明文化されていないため、職務執行を個人の資質に委ねており、また監査委員が名誉職化している。責任を伴わない監査には規律が働かない。

例えば、民間の会社法等の会計監査制度では、会計監査人は悪意または重過失あるときは第三者に対して

損害賠償責任を負う旨が明文化されている。

制度の問題点④ 監査委員の選任プロセス及び資格要件

制度の問題点⑤ 監査委員の責任が明文化されていない

4. 包括外部監査制度は実効性に限界がある点

包括外部監査は年度ごとに1から2テーマを選定して監査人が監査しており、対象範囲が極めて限定的である。また、監査人資格が自然人を前提としているため、個人で受ける範囲には限界がある。(実態は多数の専門家が関与している組織的監査であるならば、監査法人、弁護士法人、税理士法人などの法人も監査人となれるように改正する必要がある。)

包括外部監査制度は過渡的な監査制度としては一定の役割を果たしたが、実効性の点で諸処の限界がある。

制度の問題点⑥ 包括外部監査制度は、監査制度の見直しに合わせて、制度の存廃を検討すべき

5. 小規模自治体では監査機能を果たす最低限の体制が整っていない点

政令市・中核市以外の市や町村では、監査委員事務局の設置義務がないため、監査実施部隊である監査事務局には少数の職員しかいなかったり、事務局自体も存在しない場合が多くある。

規模の大小に関わらず、監査は住民にとって重要な機能であるため、運用の制度的・体制的担保(支援等)が必要である。

英国型のACや米国型のGAOなどの海外事例も含めたあり方の研究・検討が必要であると考えます。

制度の問題点⑦ 小規模自治体の監査機能の運用の制度的・体制的担保が必要

⇒ 自治体においては地域主権の確立に向けた「自律」機能の強化が必要であり、その中で監査制度は、『住民目線から行政組織に“緊張感”を与える』という本来の規律ある監査機能を果たすよう、制度改正が必要である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

1. 監査制度は、決算審査、健全化判断比率の審査等のみではなく財務監査を含めて、基本的に外部主体による監査に一元化すべき(そうなれば包括外部監査制度の廃止も検討)

現状の総務省「監査制度の見直しの方向性について(たたき台)」(以下たたき台)では、財務監査を内部主体のみが担うとしているが、監査機能を十分に発揮することには繋がらないと考える。

つまり、たたき台は、株式会社のガバナンス組織論(内部統制論)を基礎としていると思われるが、組織原理・行動原理が全く異なる自治体に直輸入しても機能しないと考えられる。つまり、企業は営利体の性質上、ある意味放っておいても効率性や有効性を追求するため、そのチェックは内部的取組みに任せても十分だが、自治体の場合は執行手続の正確性や法規性が重視される余り、事業効果の効率性や有効性の点が蔑ろになるリスクが高いため、この点にこそ外部主体による厳格な監査が必要ではないかと考えられる。内部職員による相互チェックのみでは、3E視点の問題点やグレーゾーンの問題点はあがってこない。

また、たたき台では、財政援助団体等の監査を長のみが担うとしているが、同監査を長、つまり首長部局の内部職員に担わせても、バイアスのかかった問題点しか挙がってこない恐れがある

また、財政援助団体には財団法人や株式会社などの民間法人が多く含まれるため、この監査こそ、外部監査人の専門性が発揮されやすい監査であり、多くの自治体でも外部委託し成果を挙げている。

このように、財務監査や行政監査を外部主体に担わせることこそが、住民目線の監査に繋がり、本来監査が果たすべきガバナンス機能の実現に資するものとする。

2. 監査目的を明確にし、行政監査を義務化（格上げ・強化）すべき

現行の包括外部監査制度のように、自治体監査の目的を自治法第2条14項、15項の「最少の経費で最大の効果」「常にその組織及び運営の合理化に努める」という趣旨を達成するための監査である旨を自治法上で明文化すべきである。

このように3E視点の監査が最上位の概念となるよう（もちろん合規性監査も必要な旨も定めるが）、監査目的を法文上で明記することで、住民目線の監査の実現に繋がる。

また、たたき台では行政監査（業績監査）は廃止となっているが、むしろ財政が厳しい中で住民ニーズを充足する行政サービスを提供しなければならない環境下では、3E視点の行政監査こそが求められている監査といえる。現在、行政監査が機能していないのは任意規定となっているため、むしろ義務化し、格上げ・強化すべきではないか と考える。

3. 監査委員の選任を自治体から独立させるべき

監査委員の選任プロセスから首長の関与は排除するべきである。

また、地方自治の本旨からは住民代表である議会による選任が本筋とも考えられるが、議選委員の問題点などが呈されている現状を踏まえると、成熟した自治体ガバナンス機構の成立には何らかの過渡的措置も含めたあり方の研究・検討が必要と考えられる。

4. 監査委員および監査主体の責任を明文化すべき

責任を伴わない監査制度では、真に緊張感のある監査は実現しない。

例えば、民間の会社法等の会計監査制度では、会計監査人は悪意または重過失あるときは第三者に対して損害賠償責任を負う旨が明文化されている。

これに参考に、罰則のあり方を含め、自治体監査制度に係る監査委員または監査主体の責任を明文化すべきである。

5. 例月出納検査や基金運用状況調査などの意義が薄れている監査は内部統制化すべき

上記2つの検査（審査）は文書上の整合性をチェックする側面が強く、自治体運営にとって意義のある指摘を生み出す監査ではない。費用対効果やリスクを考慮すると、この両監査は内部統制として行い、その状況を外部主体が定期的にレビューことで十分ではないかと考えられる。

これにより、監査主体がより住民ニーズに即した3E視点の監査に注力できると考える。

6. 小規模自治体のための監査共同機構の設置

小規模自治体の監査機能を維持するために、政令市・中核市以外の市、町村の監査主体を共同化すること

を義務付けることが必要である。例えば国が主導し地方監査共同機構を設置し、そこが持続的に監査を担える体制・財源を確保する必要がある。各自治体の主体性に任せても、市町村合併のように自治体間で対応にムラが生じ、安定的な監査制度の運用ができない恐れがある。

意見24

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

ア 地方自治体において発生した不適正経理は、1)内部統制が適切に構築・運用されていなかった点、2)予算の「使い切り」や、過去の慣行を変えることを避けたがる組織カルチャーの問題、3)適切な繰り越しをしづらい予算制度(運用面を含む。)上の背景、4)監査機能が有効に機能しなかった問題、5)議会の監視を含むガバナンスの問題、6)地方自治体職員の倫理の欠如、等の複合的要因によって発生した問題と認識している。したがって、この問題については「なぜ監査で発見されなかったか」を論ずるだけでなく、「なぜ発生したのか」「なぜ防止(あるいは是正)できなかったのか」を合わせて議論していかなければならないと認識している。

イ 今後、地域主権改革により地方自治体の裁量が飛躍的に拡大することに伴い、現状の監査委員監査制度及び外部監査制度について、その状況にふさわしいものとする必要があると認識している。

(制度の問題点)

ア 現行の地方自治体の財務会計制度、監査制度は、今後、地域主権改革により地方自治体の裁量が飛躍的に拡大する場合において、住民とその代表者で構成される議会に対するアカウンタビリティ(説明責任)を果たし、住民や議会が意思決定を行うために必要な情報を提供し、地方自治体のガバナンスを有効に機能させるためにふさわしい制度とはなっていないと考える(財務会計制度に対する当協会の意見については、「4(2)財務会計制度の見直し」に対して提出した意見を参照。)

イ 監査委員監査について、厳格な独立性・専門性が制度上要求されていないため、それらが担保されていない点に問題があると考え(監査委員監査を支える監査事務局の独立性・専門性の問題を含む。)

ウ 監査を有効に機能させるためには、地方自治体において内部統制が適切に構築・運用され、財務報告制度に発生主義による複式簿記を導入することを含む検証可能性が高い情報作成プロセスが構築される必要がある。現状は、有効な内部統制が構築・運用されていない例が多く、また、現金主義による単式簿記が行われており、監査が有効に機能する前提条件を欠いていると考える。

エ 現在、地方自治体が作成している財務書類については、その適正性を担保する仕組みがなく、住民や議会に説明責任を果たし、住民等が意思表示を行うために必要な財務情報の信頼性が担保されていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

ア 会計・監査・内部統制整備等の包括的改革の必要性

監査制度の改革は、不適正経理の問題だけでなく、地域主権改革による地方自治体の裁量の飛躍的拡大と関連付けられて議論されなければならないと考える。また、内部統制の整備を含めた地方自治体のマネジメントの改善や会計制度の改革が、監査制度の改革とともに急務である。国の関与や法令等の義務付けによる事前統制から住民と議会の監視によるガバナンスへの移行にふさわしい監査制度(監査基準・倫理規定・品質管理体

制等の整備を含む。)を形成するとの視点が必要である。

また、住民や議会による監視を機能させるためには、監査制度だけではなく、財務報告制度の抜本的改革も伴わなければならない。内部統制の整備を含む地方自治体のガバナンスやマネジメントの改革と財務報告制度の改革とを合わせて監査制度の改革を行うとの前提であれば、地域主権改革の一環として監査制度をゼロベースで見直すことには賛成である。

イ 様々な「監査」概念を整理した上での検討の必要性

現在、地方自治体の監査に関する議論においては、「監査」の用語が多義的に用いられているため、用語を整理した上で議論する必要がある。

「業務監査」と「会計監査」、「内部監査」と「外部監査」を明瞭に区分するだけでなく、従来の地方自治体で行われていた、いわゆる「指摘型監査」と企業の財務諸表監査などで行われてきた、いわゆる「保証型監査」（注１）を区分して議論することが必要である。アで述べた住民や議会による監視に必要な財務報告の信頼性を担保するには、外部監査による保証型の会計監査（財務諸表監査）の導入が必要である。

また、地方自治体に求められる監査機能には、法規準拠性や経済性・効率性等の監査もある。これらの監査について、内部監査・外部監査のいずれが担うのか、保証型・指摘型のいずれの監査が適切かをまず議論し、さらに各監査の目的と範囲を明確化することが必要である。地方行財政検討会議で行われている地方自治体の監査を担う組織の議論は、先にこれらの議論を整理した上で行われるべきである。

注１：現在の我が国の地方自治体等の監査では、監査により発見した事項を指摘するものの、一定の監査範囲に対して「重要な問題がない」等の保証を与える監査意見の表明を行っておらず、指摘がされなかった事項に関して監査人がどのような所見を持っているのかの監査意見は表明していない。ここでは、このような監査を便宜上「指摘型監査」と呼ぶ。指摘型監査においては、一般に問題を監査で発見できなかったことに対する監査人の責任も明確ではない。これに対して民間企業や独立行政法人等の財務諸表監査は、監査報告書において「財務諸表がすべての重要な点において適正に表示しているものと認める」旨の監査意見が表明されており、監査対象において適正な表示に影響を及ぼす重要な問題がなかったとの監査人の所見が明確になっている。ここでは、このような監査を便宜上「保証型監査」と呼び、前述の「指摘型監査」と区分している。保証型監査においては、監査で重要な問題が発見できなかった場合には、監査人に責任が生じる仕組みになっている。

ウ 監査の担い手に関して

監査の担い手を議論する場合には、内部監査の担い手と外部監査の担い手を区分して議論することが必要である。また、監査従事者の資格を議論する場合には、監査責任者となる者と監査補助者となる者を区分して議論することが必要である。

（外部監査の監査責任者）

外部監査による保証型監査の監査責任者に必要とされるのは、第一に監査の理論と実務に関する高度な知識と経験であり、第二に独立性の保持である。特に、前者について、これらを保持する者は、我が国においては、現実に公認会計士しか存在しない。当協会は、自主規制団体として、監査業務の改善進歩を図るため、会員（公認会計士及び監査法人）に対する指導、監督等を行っており、上記で述べた監査責任者に必要とされる要件について制度上の担保を図っている。例えば、業務の受嘱にあたり、その業務を遂行する能力を有する業

務（監査）チームを編成しなければならないことは、当協会の倫理規則、品質管理基準等により明確になっている。地域主権改革に伴う新たな地方自治体の監査制度が機能するためには、監査に関する高度な知識と経験を持ち、かつ、地方自治制度や地方自治体の業務を十分理解した監査人が必要である。当協会は、地方自治体の監査機能を担える公認会計士を育成していく役割を有しており、研修制度の整備等を通じて引き続き質・量ともに十分な担い手を育成していく所存である。

（外部監査の補助者）

外部監査の補助者についても、監査の理論と実務、地方自治体に関する知識等は必要ではあるが、その要求水準は監査チームにおいて果たす職責・役割が一樣ではないため、法令等で一樣に規制するのは困難と思われる。後述する品質管理制度を整備することにより、適切な能力を有する補助者で監査チーム（監査責任者＋監査補助者）が構成されることを担保することが有効と考える。

（外部監査の担い手の独立性）

補助者を含む（注２）外部監査の担い手には、被監査組織からの独立性が必須であることは言うまでもない。どのような組織が外部監査を担うにしても、独立性が実質的にも外観的にも担保される制度設計とする必要がある。

（内部監査の担い手の専門性）

内部監査の担い手にも専門性が必要であるが、その資格等を法令により一律に規定することは困難と思われる。専門性の高い担い手により内部監査が実施されるよう、研修制度の充実や公認会計士を含む専門家を内部監査人として雇用することや、内部監査業務の一部を外部の専門家に対して容易に委託をすることができる仕組みが必要であろう。

注２：我が国の金融商品取引法、会社法に基づく会計監査では、監査責任者のみならず監査補助者の独立性（被監査組織に雇用されていないことなど）が要求されている。

エ 新たな資格制度に関して

地方行財政検討会議において、地方自治体の監査を専門に行う者に対する資格制度についても議論が行われている。しかし、この新たな「資格制度」が業務を行う上での必要要件（「業務資格」）を意図しているのか、能力検定的なもの（「能力試験」）を意図しているのかは明確にはされていない。当協会は以下の理由により、業務を行う上での必要要件としての資格制度を定めることを意図しているのであれば、そのような新たな資格制度の導入には反対である。

- 1) 保証型の外部監査（監査責任者）を行う資格としては、我が国には既に公認会計士が存在しており、それとは別の資格制度を導入する意義は乏しい。
- 2) 監査の業務資格としての資格制度は、単に一定時点の個人としての能力を試験等により認定すれば良いものではなく、職業的専門家が自ら倫理規定、監査規範、継続的能力開発要件、品質管理規定等を定め、それらの遵守を監督及び是正する仕組みを整備することと相まって初めて機能するものである。当協会が長年にわたって整備してきたこれらの仕組みに相当するものを、現在検討されている新たな職業専門家集団が短期間で構築することは、極めて困難であると思われる。
- 3) 補助者の資格要件については、ウで述べたように法令等による一律の規定ではなく、むしろ品質管理制度の構築・運用により担保することが有効である。個々の業務にふさわしい能力と経験を備えた監査チー

ムを構成することは、品質管理の基本的項目の一つである。

なお、外部監査・内部監査を問わず、監査人の専門性の向上を図るために、研修制度の充実や能力試験の導入については、今後とも検討していく必要があるものとする。当協会としても地方自治体の監査を担う人材の育成について今後とも協力していく所存である。

オ 一般に公正妥当と認められる監査基準の整備

保証型としての外部監査の導入には、一般に公正妥当と認められる監査基準の整備が必要不可欠である。独立した機関が国際監査基準（ISA）などを参考に一般に公正妥当と認められる監査基準の設定を行う必要がある。当協会も、財務諸表監査に適用される一般に公正妥当と認められる監査基準の一部を構成する監査実務指針を開発してきた長年の経験を基に、地方自治体の保証型の外部監査に適用される一般に公正妥当と認められる監査基準の整備に主体的に係わっていく所存である。

なお、国際会計士連盟が作成する ISA は公的セクター・民間セクターを問わず財務諸表監査に適用される監査基準として、最高会計検査機関国際組織（INTOSAI）も関与の上作成されており、INTOSAI の監査基準の一部を構成している。なお、我が国の財務諸表監査に適用される監査基準（監査実務指針）も今後は全面的に ISA に準拠したものに置き換えられる予定である。

また、内部監査に関しても、その品質の向上を図り内部監査人の参考に資するため、監査に関するガイドライン等を作成することは有用と考えられる。当協会はこのような内部監査のガイドラインの作成においても積極的に協力していく所存である。

カ 監査の品質管理制度の構築の必要性

監査制度が有効に機能するためには、職業倫理、独立性、監査業務の受託、監査実施者（補助者を含む。）の採用・教育・評価・選任、監査の実施、監査調書の整備、審査等に関する監査の品質管理制度の構築が必要である。当協会は監査業務を行う会員に対してこのような品質管理制度の構築を義務付けており、さらにその整備・運用状況を外部から確認する仕組みとして、当協会において品質管理レビュー制度が構築・運用されている。地方自治体の外部監査制度（保証型監査）に関しても、当協会の会員（公認会計士又は監査法人）が実施することになれば、当協会の品質管理レビューの対象とすることにより、直ちに適切な品質管理・品質管理レビュー体制を構築することが可能である。

キ 保証型の外部監査の導入に向けて

保証型の外部監査は、地方自治体の財務諸表等について重要な問題がないことに対して監査人が保証を与える仕組みであるため、その導入の前提として、まず、首長が、作成した財務諸表等について重要な問題がないと合理的に確信できる状態でなければならない。首長が、財務諸表等の適正性等とそれを可能にする内部統制の整備に第一義的な責任を有しており、外部監査人の責任はそれを独立した第三者の立場から確認することにあるからである（監査における二重責任の原則）。上述した内部統制の整備や財務報告制度の改革を通じて、首長が地方自治体の財務諸表等に対してこのような合理的な確信を持てる状況を作る制度上の改革と運用の改善を同時並行的に進める必要がある。

ク 様々な「監査」機能に関して

地方自治体に求められる広義の監査機能の中には、いわゆる保証型監査にそぐわない、あるいは直ちに保証型監査を導入する前提条件が整わないもの（経済性・効率性等の監査）も存在する。このような監査領域につ

いて、当面どのような制度を構築するかについては、地方自治体の広範なガバナンスを担う議会との役割分担を含めて議論すべきである。

ケ 監査を含む地方自治体のガバナンスに係るコストについて

高度な品質と責任ある監査が行われるためには、地方自治体側が適切な内部統制を整備・運用するコストも含め、それ相応のコストが必要となる。これらのコストは地方自治体の適切なガバナンスのために不可欠なコストであるとの認識の下、議論を行うべきである。

意見 25

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

地方公共団体の決算については、監査委員による決算審査が行われている。

(制度の問題点)

地方公共団体には住民をはじめとした多くの利害関係者が存在するため、その決算書は独立した第三者による会計監査によって保証されるべきものであるが、制度上このような会計監査はない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

地方公共団体の財政状態等を適正に表示するための会計基準並びに監査基準を早急に整備する必要がある。

そのうえで、決算書については、独立した第三者の立場から会計専門家である公認会計士又は監査法人による会計監査を義務付ける制度改正が必要である。

なお、会計基準並びに監査基準が整備されるまでのあいだは、独立した第三者の立場から会計専門家である公認会計士又は監査法人による一定の手続に従ったチェックを義務付ける制度改正が必要である。

意見 26

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

公営企業の決算については、監査委員による決算審査が行われている。

(制度の問題点)

我が国において地方公営企業の果たす役割は大変大きく国民生活において不可欠なものとなっている。地方公営企業の資本整備は進み、今後少子高齢化によりサービスの利用が減少していくような状況では、独立採算制の下、より一層適正な期間損益計算を行い、受益者負担を適正に求める必要がある。

このような公営企業の決算書については、独立した第三者による会計監査によって保証されるべきものであるが、制度上このような会計監査はない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

一定規模以上の公営企業については、独立した第三者の立場から会計専門家である公認会計士又は監査法人による会計監査を義務付ける制度改正が必要である。

意見 27① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

決算書について、長、監査委員、外部監査人の責任が定められていない。

(制度の問題点)

決算書に不正があった場合における責任の所在が不明確である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

上記の問題を受け、「監査制度の見直しの方向性について（たたき台）（平成22年7月22日）」では、「決算等については外部監査人が監査を行い、監査後において不適正な決算処理等が発見された場合は外部監査人が責任を負う」としている。

これは、監査論における「二重責任の原則」に反するものである。すなわち、財務諸表等の作成責任は経営者にあり、監査人の責任は独立の立場から財務諸表等に対する意見を表明することにある。

さらに国際監査基準（International Standards on Auditing）200において、「公共部門の監査に特有の考慮事項」として、「公共部門の事業体の財務諸表に関する監査指令は、他の事業体のそれより広義になることがある。結果的に、公共部門の事業体の財務諸表監査を実施する基礎となる経営者の責任に関する仮定は、法規又は適当な権威に従った取引と事象の執行責任などのような、追加的責任を含むことがある。」としており、公共部門の事業体の経営者の財務諸表の作成責任は、民間企業の経営者のそれよりも広義になることがあることを示唆していることに留意する必要がある。

このように、監査後においても不適正な決算処理等を行ったことによる責任は長が負うべきものであり、二重責任の原則を堅持した制度改正が必要である。

意見 28① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現状、包括外部監査は、中核市以上に義務付けられている。

(制度の問題点)

特例市や東京23区などは相当な規模であるものの、外部監査が義務付けられていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

特例市や東京23区に対して、包括外部監査を義務付ける制度改正が必要である。

意見 29① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

現在、財政健全化指標については、監査委員による審査が実施されている。

(制度の問題点)

財政健全化指標の数値が地方公共団体に及ぼす影響は極めて大きい。そのため、財政健全化数値の計算の妥当性を確かめるために、独立した第三者が一定の手続に従ってチェックを行う必要があるが、現状そのような制度はない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

財政健全化指標の数値について、独立した第三者による一定の手続に基づくチェックを行う制度改正が必要である。

意見30

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社には、会計監査が義務付けられていない。

(制度の問題点)

株式会社や公益法人の場合、一定規模であれば会計監査が義務付けられている。一方、地方三公社は会計監査を義務付ける制度となっていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

一定規模以上の土地開発公社及び全ての地方住宅供給公社、地方道路公社においては、独立した第三者の立場から会計専門家である公認会計士又は監査法人による会計監査を義務付ける制度改正が必要である。

意見31

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

全国で地方自治体による不適正な経理事例が未だに後を絶たない。また、不適正な会計処理による自治体破綻事例も発生した。地方自治法には監査委員制度が規定され、地方自治体においては各都道府県から市町村にいたるまで監査委員が設置され、監査を行うこととされている。その監査委員が存在するにもかかわらず、かかる不適正事例が頻発し、また根絶に至っていないことは、これが機能不全であることの証左である。現状の地方自治制度における監査制度では、多くの自治体において専門的で有効な監査を行うことが極めて困難な状況であることを端的に示している。

(制度の問題点)

監査委員は執行部とは独立した機関として外部監査を行っていることになっているが、その実態としては、監査委員が外部員であるものの、その任命は長が行い、議会が承認を行う形で成っており、監査を受ける側が、監査を行う者を指定している点で、すでに任命の段階で独立性が疑問視される。また、監査委員には、議会選出の

監査委員が含まれており、議会の監視機能と、監査との整合性、また専門性を有しない多くの議選監査委員に有効な監査が果たして可能か、その専門性や能力が疑問視される。特に、中小規模自治体ではこの傾向が顕著であり、専門家の監査委員就任もままならない状況が多くあり、小規模自治体の代表監査委員の多くは、自治体職員のOBが努めているのが現状である。出身自治体のOBが監査委員を務めることもまた、独立性の点からは極めて大きな問題である。

また、監査委員事務局についても、実際の監査事務の多くをここの職員が担うにもかかわらず、その出自は執行部からの出向によって大多数を占められており、まま首長部局との異動を行う職員に独立性の保持を望むことはもはや絶望的でもある。その上、小規模自治体の中には財政担当課が監査委員事務局を兼ねる例もあるなど、より小規模な団体においてその位置づけは、監査の妥当性を揺るがしかねない独立性の問題を包含する状況にある。

一方で、監査を行う際の拠り所となる統一的な監査基準の整備が成されていないことも大きな問題である。実際の監査は、監査委員事務局の協会などにより一定の指針が示されているものの、それらは監査基準と呼べるものではない。

これら問題点を抱えたままの現状の監査制度の改正無くして、監査機能の向上を望むべくもなく、そもそも現状の監査制度において不適正経理を根絶することは不可能であると言わざるを得ない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

監査委員・監査委員事務局の独立性を確保するための方策としては、まず、既存の地方自治体から切り離すことである。つまり、地方自治体からの独立性を維持した「共同監査組織」の設立を行うべきである。地方自治体から監査事務を切り離すことにより独立性を確保することが可能となる。また、共同設置により、小規模自治体の監査においても専門性をより高めた形で監査を行うことが可能となる。

一方で、地方自治体監査の基準を整備することも極めて重要である。現状では、監査のよりどころとなる監査基準が存在しないに等しく、各監査委員・各監査委員事務局がそれぞれの実務の中から一定の基準を構築しているのが現状である。また、小規模の自治体ともなれば、漫然と前例踏襲型・紋切り型の質問に終始する「監査」が行われることがままある。監査論・監査基準論に基づく統一的な監査基準を設定することは、監査の水準・品質を保つ上で極めて重要な役割を果たす。監査の品質を保ちながら持続的に実施していくためには、監査基準は必要不可欠である。中小規模自治体においては、これまで専門性が低く、実現できていなかった監査の水準を飛躍的に向上させることにも役立つことになるが、従前の体制では監査基準に基づく監査が実施することが不可能になることも考えられ、畢竟、共同監査組織の設立が求められることにもつながる。

また、すべての監査を監査組織が直接実施せずとも、財務諸表監査における保証型監査業務は、民間の監査法人を活用する・民間開放することも可能である。その際は、独立性の確保の観点から、共同監査組織が監査法人を選定することが必要であろう。監査法人による財務諸表監査の場合の標準報酬額の設定も重要な要素である。

加えて、地方自治体の監査を考える際にそのパフォーマンス（業績）の監査についても重要である。財務情報については、財務諸表監査を行うことでその保証を行うことが可能であるが、非財務情報についても、地方自治

体のパフォーマンスを測る上で極めて重要な要素である。そのときに重要な点は、地方自治体の事務事業に対する業績指標（例えば英国に見られる National Indicators : NIS のような指標）の開発とそれに基づく inspection 及び benchmarking を行うことである。地方自治体で行われている現状の行政評価も、自治体独自の指標に基づき事務事業等の評価を行っているが、それはあくまで当該自治体において設定された指標に基づく評価であり、他団体との比較や、自治体間の位置づけが可能なわけではない。独自において設定された指標に基づき、どれだけ良い評価をたたき出し、それを公表したとしても、それは所詮その団体の結果に過ぎない。自治体のパフォーマンスの向上を企図するのであるならば、それは他団体比較が可能な業績指標でなければならない。このとき、National Indicators による自治体の自己評価を、共同監査組織が監査を行うことで、非財務情報として得られる自治体の業績を監査することが可能である。この自治体の自己評価をこれまで多くの団体が行っている行政評価と融合することも可能であり、行政評価の素地が監査にも活かすことができると考える。

4—(2) 財務会計制度の見直し

意見1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

相変わらず一般行政・議会の公金に対する不祥事が続いている。不祥事にも様々あるが、特に、地方議会議員による「政務調査費」の違法・不当な公金の支出問題である。チェック機関である議会がこのような状況に自ら正す姿勢が見られない限り、市民は「住民監査請求」によって問いただすより他にない。

しかし、「財務会計制度」と「監査制度」という厚い壁に阻まれて結論に至らない現状である。学者の中でもこの「財務会計上の行為」という定義に対する統一見解・解釈がされていない。

もう一つ法 242 条の「当該行為」、法 242 条の 2 の「当該行為」も、しばしば判決文に登場している。認識としては、この「財務会計上の行為」をめぐる様々な問題に直面している現状と捉えている。

(制度の問題点)

まず、「財務会計」という定義は現法にはない。「財務」(注)と「会計」は、本来、担任する執行機関が違う。組織機構上会計管理者は首長の直轄に置かれているいわば、監査委員による審査対象となる事前の財務処理に関わる債務負担行為及び支出負担行為の会計行為をつかさどる部局である。そのために、住民監査請求の対象は、「財務」と「会計」それぞれの行為について行なわなければならない。その行為を「財務会計上の行為」とすることに、いささかの疑問があり、法上の区分を別立てにする必要がある。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

財務の歳入・歳出を構成する款・項・目・節別制を廃止、自治体行政機構の組織に倣い、部・課・委員会・議会別に、番号制(1・2・3)にする。理由は、産業構造の違う地方でのこれらの括りや類似団体的括りは、もはや時代の趨勢ではない。国の数値的な集約制度を改めるべきである。同時に、地方財政法を見直さなければ、地方分権や地域主権などの根拠が確立しない。勿論、九章財務一節会計を独立した章立てにする。

意見2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

昨今の「補助金事務費の不正経理問題」ですが、単年度会計が一因です。1月に「追加補正」として地方に投げられても、既に「繰越明許」の議案提出は間に合わず、市町村は県と国から「返納するな!」、「何としても使い切れ」と圧力を掛けられます。事業費の執行で精一杯の現場は「必要悪」として事務費を処理するのです。

個人的消費は当然犯罪ですが、善意で行い、単に「年度」の制約だけで「不正」とされ、職員が処罰されるなど言語道断です。国のご都合主義が招いたものですし、自治体が裁量で年度を跨ぐことが可能とすべき。「公会計制度」の企業会計化が出来れば何の問題も無いはずです。

(制度の問題点)

「単年度会計」、「繰越」などが全て「議決」という硬直化した制度

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

企業会計原則に沿った会計制度の抜本的見直し

意見3

① 地方公共団体の財務会計制度の現状と問題点

(A) 地方公共団体の財務会計制度の現状についての認識

ア) 地方公共団体は地域住民に対して、水道、下水道、都市交通、住宅開発、病院、医療保険、介護保険等の重要な公共サービスを有料で継続的に提供しており、財政的な視点からみると、地方公共団体の活動全体に占めるこれらの継続的有料サービス提供事業のウェイトは著しく高く、特に、これらの継続的有料サービス提供事業が必ずしもそのコストを料金で賄えているとは限らないので、これらが地方公共団体全体の財政状況に及ぼす影響も著しく大きい。

したがって、これらの継続的有料サービス提供事業の財政状態と経営成績を測定すべき各公営企業会計（地方財政法施行令第12条に定める公営企業で地方公営企業法非適用のものも含む）、医療保険会計（国民健康保険会計、後期高齢者医療保険会計）、介護保険会計、出資団体会計等の事業特別会計は、地方公共団体の財務会計制度において著しく重要である。

イ) ところが、地方公共団体の財政や会計に関する多くの議論においては、これらの事業特別会計が軽視されており、財政的な視点からは事業特別会計の補助的な位置づけにすぎないように思われる一般会計（事業会計への出資・貸付、赤字補填、それらの資金調達等及びマイナーな事務事業の収支、一般管理費支出等を管理・統制している）が、極端に重視されている。

すなわち、地方公共団体の財務会計制度は一般会計を中心に規定されており、それは、歳出を歳入の範囲に抑えることを目的とする予算統制を中心に設計されている（たとえば会計年度独立の原則（自治法第208条）、総計予算主義の原則（同第210条））。したがって、決算は主に歳入・歳出予算と対比される対象として設計されており、会計対象の財政状態（資産・負債のバランス）とその変動を測定し説明することを目的としてはいない。

ウ) 地方自治法の財務会計規定は一般会計を中心に規定されており、継続事業の会計をどのように整理すべきかについての規定がないので、地方公営企業法非適用の公営企業（地方独立財政法第6条により独立採算原則がある）の会計及び社会保険の特別会計（国民健康保険会計等、介護保険会計）については、各会計年度の会計が独立している一般会計と同様の会計方式（普通会計）が適用されており、その財政状態と経営成績が把握されていない。

エ) 地方公営企業には独立採算原則（地方公営企業法第17条の2）があり、その会計は発生主義会計（企業会計方式）によるべきこととされているが（地方公営企業法第20条）、会計基準が十分に整備されておらず、財務諸表作成者の企業会計についての理解が必ずしも十分ではないためか、地方公営企業の経営成績及び財政状

態がその財務諸表に適正に表示されているとは必ずしも言えない（不良資産の減損や必要な引当金の計上が行われていない）場合が多い。

また、地方公共団体が出資している団体（**出資団体**）の会計は企業会計方式によるものが多いが、企業会計のレベルは地方公営企業よりもさらに低い。たとえば、土地開発公社のように不良資産の減損が行われていない等のために、出資団体の経営成績及び財政状態がその財務諸表に適正に表示されているとは必ずしも言えない場合が多い。

オ) 各地方公共団体の会計は、一般会計を含む多数の普通会計、複数の公営企業会計、多数の出資団体等の会計より構成されているが、普通会計方式と企業会計方式とは異なる方式だから全体を連結することも合計することもできず、各会計が別々に併存しているだけである。

カ) 各普通会計の決算統計、公営企業会計、出資団体会計等に基づいて「連結財務四表」が推計されている。すなわち、「**連結財務四表**」は正規の決算ではなく、**参考資料**にすぎない。

(B) 地方公共団体の財務会計制度の問題点

(ア) 継続的有料サービス提供事業の財政状態と経営成績が把握されていない

地方公共団体の活動の中で、財政的には、**継続的有料サービス提供事業**（公営企業、医療保険事業（国民健康保険等）、介護保険事業、出資団体の事業等）が重要なウェイトを占めているが、地方公共団体の財務会計制度は一般会計を中心に規定されており、事業会計の財政状態と経営成績を測定・表示するための会計規定がないか、あるいは十分ではないので、地方公共団体が経営している財政的に重要なこれらの継続的有料サービス提供事業の経営成績と財政状態を、十分に把握することができていない。特に、地方公営企業法非適用の公営企業と社会保険事業の会計は一般会計と同じ方式なので、財政状態と経営成績がまったく把握されていない。このことは、これら事業の経営管理に重大な支障をきたしている可能性がある。

- ・ 地方公営企業法非適用の公営企業の会計が一般会計と同じ方式で行われているので、その事業損益が把握されておらず、地方財政法第6条に規定されている独立採算原則が遵守されていない可能性がある。
- ・ また、市町村が保険者である**社会保険事業（医療保険及び介護保険）の会計も一般会計と同じ方式で行われているので、社会保険事業の財政状態を測定しえず、少子高齢化が進展する中で社会保険事業を継続できるのかどうかさえも把握されていない。**
- ・ 地方公営企業法第20条により発生主義会計が要求されている地方公営企業は貸借対照表と損益計算書を作成しているが、公営企業会計の会計基準が整備されていないために、公営企業会計が必ずしも発生主義で行われておらず、その貸借対照表と損益計算書が公営企業の財政状態と経営成績を適正に表示しているとは言えないケースが多い（地方公営企業法第20条の趣旨に反する）。したがって、そのような場合には、公営企業会計が公営企業の経営に十分に役に立っていないし、公営企業の経営が議会や住民から適切に監視されてもいない。
- ・ 同様に、多くの**出資団体**（たとえば土地開発公社）の会計についても、類似の状況（たとえば、不良資産の減損が行われていないために真の財政状態がわからない）がある。

したがって、これらの事業は適切に経営管理されているとは言えないし、これらの事業の財政状態と経営成績

が住民に明らかにされていない。このようなことは、地方公共団体のスチュワードシップとアカウントビリティの重大な欠如ではないかと思う。

地方自治法第 233 条第 6 項に基づいて財政の概況が住民に公表（各戸配布）されているが、財政状態と経営成績が適正に表示されていない事業会計は住民には理解できないと思われる。したがって、住民は当該地方公共団体の財政状況を知りたくても知ることができない。その結果、地方公共団体の財政状況は悪化しているにもかかわらず、そのことが議会や住民から十分に監視されていないので、財政状況の悪化に歯止めがかからない。

(イ) 地方公共団体全体の財政状況が適正に把握されていない

地方公共団体全体の財政状況を把握し開示するために参考資料として作成されている「連結財務四表」は、以下の理由により信頼性が乏しい。

- ・ 減価償却計算が個々の資産ごとの耐用年数に基づいて行われていないので、「連結財務四表」に表示されている減価償却費と個々の資産につき適正に推定された耐用年数に基づいて計算されたとした場合の適正な減価償却費との誤差が大きい。
- ・ 不良資産（たとえば回収不能債権、時価の下がった不動産や有価証券、利用度の低い固定資産等）の減損会計が行われていないから、資産が過大表示されている可能性がある。
- ・ 社会保険会計（国民健康保険会計、後期高齢者医療保険会計、介護保険会計）が発生主義会計ではない（責任準備金も積立金も計上されてない）ので、負債が過小表示されている。あるいは、これらの社会保険の責任準備金に関する情報（予想将来給付の現在価値と予想保険料収入の現在価値との差額）が開示されていないので、少子高齢化に伴う社会保険財政の危機的な状況を表示することができていない。
- ・ 「連結財務四表」は複式簿記による継続記録に基づいて作成されているわけではないので、財務諸表監査をすることができない。したがって、それらに虚偽の表示があってもわからない。

(ウ) 一般会計の偏重は本末転倒だ

一般会計は、地方公共団体がその経営している有料サービス提供事業に対して行った出資、貸付及びその回収、あるいは補助金提供やそれらの資金調達に係る収支、特別会計とするに価しないマイナーな事務事業の収支、一般管理費支出等を管理している会計であり、企業会計では事業セグメント情報において表示されている本社会計部分に相当すると考えられる。

企業会計の事業セグメント情報においては、本社会計は連結財務諸表と各事業の財務諸表の合計との誤差のようなものにすぎないので、本社会計に関心を示す人はほとんどいないだろう。その理由は、本社会計は、一般会計と同様に、事業会計を管理あるいは補助する活動の収支を管理しているだけなので、本社会計の収支は事業会計の収支に従属するから、本社会計をいくら分析してみても有益な情報は得られないし、本社会計だけを統制しようとするには意味がないからである。この点は、地方公共団体の一般会計も同様だと思う。

それにもかかわらず地方公共団体の財務会計制度においては、事業特別会計が軽視され（本社会計に相当する）一般会計が極端に偏重されているが、これは本末転倒ではないかと思う。

会計年度独立の原則（地方自治法第 208 条第 2 項）、すなわち、「各会計年度における歳出は、“その年度の歳入”をもって、これに充てなければならぬ。」という規定は、もともとは「各会計年度の（経費的）歳出をそ

の年度の税収の範囲内で賄うべき」という財政規律を規定するものだったのではないかと思われる。しかし、「その年度の歳入」の中には将来年度に返済を予定している借入収入（公債発行や一時借入金収入）も含まれると解釈されるようになったことによって、この規定は財政規律としては機能しえなくなり形がい化してしまったのではないだろうか。現在の地方公共団体は、前述のように複数の会計年度にわたって運営されるような継続事業を多数経営しており、一般会計においても複数の事業年度にまたがって回収される投資、貸付及びそれらの資金調達等の収支が頻繁に計上されているので、各会計年度の歳出をその会計年度の税収だけで賄うことは困難になってしまっている。

一方で、この規定は「会計年度独立性の原則」と命名されているために、財政規律として有効に機能しえなくなった現在でも、地方公共団体の財務会計制度の基礎として、あたかも公理のように考えられている。この規定によって、地方公共団体の各会計年度の決算は前年度の決算と翌年度の決算との連続性を断たれてしまっており、会計年度を越えて継続的に運営されている地方公共団体の事務・事業を財政的に測定・表示することを困難にしている。

このように、現状に適合せず機能していないような財政規律は、財務会計制度の基本原則としても有益であるはずがなく、地方公共団体の財務会計制度を改革することの妨げになっているのではないかと思われる。

② 地方公共団体の財務会計制度を改善すべき方向

現在の地方公共団体は、財政的な視点からは、水道事業、下水道事業、都市交通事業、住宅開発事業、病院事業、医療保険事業、介護保険事業、出資団体がやっている様々な事業等を経営する多角化された継続事業体だと考える方が実態に合っている。このような多角化された継続事業体の財政状況を把握し、各事業を信頼できる計数に基づいて効率的に経営するためには、地方公共団体全体の財政状況を連結財務四表によって測定するとともに、これら各事業の経営成績と財政状態を各事業の財務四表によって測定することが必要である。

このような多角化された継続事業体である各地方公共団体が納税者に対してアカウントビリティを果たすために、地方自治法第233条第6項に基づく財政概況の住民に対する開示は、地方公共団体全体の財政状況の連結財務四表による開示と主要な継続事業の経営成績と財政状態の開示（セグメント情報の開示）を中心として行うべきである。また、地方公共団体間の財政状況の比較を可能にするために、開示様式を省令によって規定すべきだ。

現在作成されている「連結財務四表」は、①(B)(イ)で述べたような欠陥があるので、それらの欠陥を克服するような財務会計制度を構築する必要がある。また、各事業は継続的に運営されている事業であるから、会計年度独立の原則により各会計年度の会計が前年度の会計及び翌年度の会計と連続していない普通会計によって会計整理することは、不適切である。したがって、地方公営企業だけでなく、地方公営企業以外の事業（地方財政法上の公営企業及び社会保険事業）の会計についても、発生主義会計によるべきである。

発生主義会計による財政状態計算書（貸借対照表）等を作成するためには、固定資産の耐用年数、不良資産の減損、将来の退職給付や社会保険給付についての引当等の様々な見積もりや判断を必要とするので、公営企業会計（地方公営企業法非適用の公営企業の会計を含む）、医療保険会計（国民健康保険会計及び後期高齢者医療保険会計）、介護保険会計、連結会計等のそれぞれについて具体的な会計基準を整備すべきだ。

現行の歳入・歳出計算書は、財務四表の中の資金収支に関する計算書として位置づけられるので、歳入・歳出と

いう概念自体は現行どおりでよい。また、予算統制は歳入・歳出について実施される点も現行どおりでよい。但し、①の(B)(ウ)で述べたように、会計年度独立の原則は“その年度の歳入”に公債発行収入等が含まれる場合には財政規律として機能しえず、また、財務会計制度の基本原則としても実態に適合していない(事務・事業は継続的に営まれているのに各会計年度の会計は前年度の会計及び翌年度の会計との連続性を断たれている)ので、廃止すべきだ。会計年度独立の原則が廃止されれば、各会計年度の会計は前年度の会計及び翌年度の会計と連続するので、継続事業の財政状況を測定できるようになる。

以上のことを具体化するためには、先進諸外国の地方政府の財務会計制度、たとえば、アメリカの地方政府の会計制度を模倣すればよいだろう。アメリカの地方政府の会計基準は、GASB (Government Accounting Standards Board) によって作成され、公表されている。GASBの会計基準がお手本としてIPSAS (国際公会計基準) よりも優れている点は、その適用事例をアメリカの各州あるいは各市の年次財務報告書 (Annual Financial Report) に見ることができるのでわかりやすい、という点である。

意見4

滞納処分を行うことができる債権の範囲などについて

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

- 自治体では、地方税だけでなく使用料、手数料、負担金などについて多額の滞納が生じている。自治体側の債権徴収に対する緩慢な姿勢も原因の一つであるが、これを解消し、滞納債権を組織的に一元管理して対策を講じようとする自治体にとっては、地方税の滞納処分の例によって行政が自力執行することのできる債権が「法律で定める」ものに限定され、ごく一部の債権しか滞納処分を行うことができないという問題がある。
- 滞納債権のうちには消滅時効の期間が満了しているが、債務者からの時効の援用がないとして相当古いものが残存していることがある。こうした納付される見込みのない債権を存続させていることは、資産の適正評価を目指す公会計改革の支障となる。債権は、従来から、時効の援用を要する「私法上の債権」と、時効の援用を要せず時効期間満了によって自動的に消滅する「公法上の債権」とに区分されるが、この区分は法解釈に委ねられているが、その解釈は大変難しい。中央省庁の見解が最高裁によって覆ることも珍しくない。また、消滅時効の期間を判断するのも、同様に大変難しくなっている。こうした事態は、債権管理を不安定なものとするとともに、債権管理の懈怠の責任範囲も不明確・不安定なものにしている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 地方自治法第231条の3第3項の「地方税の滞納処分の例により処分することができる」債権を「法律で定める」ものに限定しているのを、「条例で定める」ものに改正する。滞納処分など行政強制については法律に留保するという考え方が一般的ではあるが、自治体行政の実効性確保については、自治体の判断に委ねることが、住民の自己責任と自己決定に基づく「地方自治の本旨」の実現のために資することになると考える。
- 消滅時効の援用の要否など時効の適用に関しては、「私法上の債権」と「公法上の債権」の区分という難解な解釈方法によるのではなく、新たな地方自治法第231条の3第3項の条例で定める「地方税の滞納処分の例により処分することができる」債権については、援用を要せず、時効の利益を放棄することもできないこととする。

地方自治法第236条をそのように改正する。債務者の援用を要せず即時消滅するのは、行政権が自力執行することができるにもかかわらず行わなかったから、その責任を負って、自動的に消滅するという考え方がすっきりすると考える。

〈参考文献〉 提中富和「債権管理法務の課題と政策法務対応」(月刊地方自治職員研修2010年5月号、68頁)

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

2ヶ月にわたる出納整理期間や決算発表が遅いことは役所仕事のつじつまあわせに力を注ぎすぎているためであり、経理処理や予算編成・決算まとめなど財務の電子化、公会計の導入によって解決できる点が多々あります。

(制度の問題点)

決算の目的がつじつまあわせになっていますが、財務の電子化が進めば、入力するだけで自動的に計算処理するだけに手間は省けます。公会計導入の目的は①連結財務状況、年次財務報告による説明責任の向上②予算編成、政策評価における財政経営への活用③遊休資産の売却、資金調達における資産・債務改革の要請——といえます。行政コスト、資産の現状、負債残高などについて正確に把握し、住民に公表して説明するためです。赤字の出ない、経費を使い切るといった行政の内部事情に合わせた現状から脱却すべきです。財政運営の視点を組織内部の論理から、住民目線に合わせた説明責任へと転換するのが、現在の行政に課された課題です。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

決算を締める際に財源不足なら、財源手当てを短期間だけ繰り延べたり、余った経費を翌年度に繰り越すのは担当部長、首長の判断でできるようにし、補助金の不正使用や裏金に結びつく土壌を形成している制度は廃止することです。財務処理は大胆に電子化すれば、経費処理は迅速にできます。総務省主導で必要な部分についての基本的な財務諸表を作成するシステムを整備し、全地方自治体がこれに準拠した財務諸表の作成を義務付ける必要があります。必要であれば、さらに詳しいシステムを付け加えることができるようにすることです。出納整理期間を原則として廃止し、必要な部分は別の形で制度を創ることです。決算処理期間を短縮することは、過去の決算を点検して問題点を洗い出し、すぐに対処できるようにすることと、首長など幹部がその決算を見ながら政策を展開するのに参考できるようにすることが目的です。電子化を進めて迅速な処理に向けられるような制度に改正すべきだと思います。電子化を整備するに当たっては役所内の情報セキュリティについてのチェックが不可欠です。個人情報不正流出や改ざんといった事故の起こりにくさ(情報セキュリティ水準)を毎年、チェックする体制を整備することも重要です。

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

私は、監査委員事務局の職員として、実際に監査業務に従事している。監査をしていて感じるのは、予算の節別、

単年度主義といった過度の形式重視主義が、どれだけ行政の効率的な運営に寄与しているかという問題である。

財政の民主的な統制が、根底にあることは理解している。しかし、お金をたくさん財布に入れて管理し、さらに現場に行くとそのたくさん財布から少しずつお金集めて、支出をすることは、事務コストだけでも大変不経済で、それを監査することも大変になっている。

(制度の問題点)

予算制度の詳細について、地方自治法、同施行令などであまりにも詳細を定めすぎている。特に単年度主義的運営があまりに強く法律に出過ぎている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

法律上の会計方法をもっと簡素化し、些末な事項については自治体の判断で実施できるようにすべきである。特に単年度予算主義については、確実な記録がなされているという条件付きでより柔軟に対応できるようにすべき。

意見 7

地方公共団体による契約に係る一般競争入札等の在り方について

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

いわゆる公共調達においては、最終的には金額が重視され、どの様に質の高い内容であっても、一般競争入札等において応札者の中で比較的金額が大きい場合、落札することは困難。

(制度の問題点)

例えば LRT 等の公共交通システムの整備及び運営については、まちの機能の再編等を通じたまちの価値の向上につなげることができるものであるが、決められた場所、決められた路線に整備を行い、運営するのではなく、地域の特性に応じて柔軟に整備することが重要である。かかる事業について予算額にしばられて価格のみを基準として評価する方式では、真に地域のため、我が国のためになる事業の実施は困難。金額のみならず、提案の内容、提案が実現することによって実施され、提供されるサービスの質等の金額以外の事項を金額と同等又はそれ以上に比重を置いて評価し、その結果に基づき選定を行うべきであるが、金額以外の提案内容に比重を置いて事業を行う者を決定する方法は現行制度においては困難。その点において公募型プロポーザル方式は、入札は行わないがプロポーザル(提案)を公募することで競争性は担保されるので単に入札に付す方法よりは質を重視した選定は可能であるが、プロポーザルを公募するというだけでは、選定は調達者が提出された書面に基づいて行うことになるのでその効用が薄れてしまうことが懸念される。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

そこで、競争性は担保しつつ、金額よりも質を重視するとともに、対話を通じて真に質が高い提案を選定し、及び採用し、事業を実施することが可能となるよう、調達者と提案者との競争的な対話の機会を選定手続に複数回設け、段階的に選定を行う方法を公共調達に特例的に導入することを検討すべき。

意見8

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

- ・ 総務省が市町村に出させている「決算カード」は、1年以上遅れて公表されているが、それなりに機能していると思う。ただ、会計の基準が「普通会計」という特殊な方式であり、翻訳が必要などところがある。
- ・ また、民間では、3月末の締め切りで4月の中旬には決算が公表され、反省会が行われているが、自治体で議会の決算審査が行われるのは9月末である。反省しても、既に半年が過ぎてしまっている。この審査会も、「反省」が目的ではなく、一般質問化している市町村が多い。
- ・ いろいろな「財政指標」が公表されているが、夕張市など極端に悪い自治体を炙り出す指標に過ぎない数値が多い。これを、落ち目の自治体が引用し、「我が町は健全だ」と説明をする例が多い。

(制度の問題点)

- ・ 自治体の決算がはっきりするのは9月末と遅い。変化の激しい時代に合った方法ではない。せめて、正確でなくても良いから「反省」に使えるものを、6月には出すよう規定すべきである。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1) 保有資産を時価評価し、将来負担が分かるような「公会計」で財政を、全国一律の基準で国が7月には公表すべきだと思う。今は、翌年の夏ごろに公表されている。既に良さそうな「公会計基準」が提案されているので、早急に採用を検討すべきである。
- 2) 自治体の自主性を尊重するのが筋ではあるが、夕張の例もあり、国がある程度やるべき最低のことを、示すべきである。
- 3) 現在総務省が公表している「財政指標」は1年以上遅れの情報であり、しかも、ほとんどの自治体が「健全」と判定される指標である。自治体の財政が悪化の傾向にある現在、公会計専門家の意見を入れて、「危険だ」と的確に指摘できる「指標」を公表すべきである。

意見9

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

監査委員が行政上がり、議会選任の監査委員は本来的に機能しない。

(制度の問題点)

監査は内部監査中心主義であり、本来機能を発揮していない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

市民オンブズマンや外部監査を中心にした制度改革が必要である。

意見10

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識) および (制度の問題点)

自治体財務会計制度に関しては、単式簿記・現金主義のみの会計制度を改め、複式簿記・発生主義の財務書類の導入を含めた本格的な制度改革が必要と考える。

1. 現在の総務省改訂モデル及び基準モデルを中心とする取組は、過渡的な措置としては機能している
2. しかし、制度的な義務付けなどがなく、自主的な活用に任せている状況では、ほとんどの自治体では“作って終わり”の対応である
3. 新地方公会計の財務書類を作成・開示しても、ほとんど住民を含む外部からのアクセスはなく、関心度が極めて低い
4. 新地方公会計の財務書類を内部マネジメントに活用している例は極めて少数に留まっている
5. 会計モデルが複数存在しており、外部からの比較可能性や分かり易さの点で問題ある

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

1. 複式簿記・発生主義の財務書類は、パブリック・ガバナンスの一翼を担うべく、以下の会計目的を果たすよう制度改革を検討すべきと考える。
 - ◇ 外部アカウンタビリティを果たすべき (緊張感あるアカウンタビリティ)
 - ◇ 内部マネジメントに貢献すべき (効率的かつ効果的な自治体経営の実現)
2. 弊法人では、具体的には『公会計制度のあるべき姿(案)』を以下のように考えております。
 - (1) 公会計は、現世代と将来世代の負担関係の情報を提供すべき
 - ◇ 貸借対照表は、財政状態だけでなく、「将来世代負担」を表すものと位置づけるべき (関連論点：表示・科目分類、固定資産評価、売却可能資産)
 - ◇ 行政コスト計算書は、自治体の財務業績を表し、将来世代への負担繰越額を表示すべき (関連論点：税収の扱い、行政コスト計算書、純資産変動計算書の体系)
 - ◇ 財務書類に中長期財政目標と関連付けられるべき
 - (2) 公会計は、政策体系別に予算や人員などの資源配分の情報を提供すべき
 - ◇ 財務書類の附属情報として、政策体系別のセグメント情報(コスト、資産)が必要
 - ◇ 行政コスト情報は、いかに政策体系別の成果指標と関連付けていくかが大きな課題
 - ◇ マネジメントの点からは、いかに予算配分、決算監視に関連付けていくかが大きな課題
 - (3) 公会計は、他自治体と比較可能な情報を提供すべき
 - ◇ 会計基準は統一化されるべき (小規模自治体への配慮はもちろん必要)
 - ◇ 比較可能な情報であることで、住民理解を提供し、自治体経営に緊張感が醸成される

意見 11

はじめに：「財務報告」の用語の意味について

地方自治体においては、予算制度や調達・契約制度を含めて「財務会計」制度と呼ぶことが一般的です。当協会

の意見は、住民や議会に対する説明責任と住民等の意思表示のために必要とされる財務情報を提供する観点から、情報提供目的としての財務会計制度の見直しに重点をおいて意見を述べております。このように予算制度や調達・契約制度ではなく、住民等に対する情報提供を目的とする財務会計制度の概念として、以下の当協会の意見では「財務報告」の用語を用いて説明しています。

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

ア 地方自治体の予算・決算制度に関して以下の事項を認識している。

- ・ 現金主義、単式簿記により予算・決算制度が構築されている。
- ・ 予算書、決算書等は、会計ごとに個別に作成されている。また、歳入歳出外で管理され、予算書、決算書に計上されない現金及びその収支が存在する。
- ・ 業務の複雑性に対応して、出納整理期間の設置、基金の設定、会計間（あるいは基金との）の資金のやり取り等、複雑な処理が行われており、一般の住民が歳入歳出決算書を十分理解するには困難な状況が存在する。

イ 地方自治体が作成・公表している、いわゆる「新地方公会計制度」に基づく財務書類に関して以下の事項を認識している。

- ・ 財務書類の作成を行っている地方自治体の多くは、決算統計を活用して一定の推算により財務書類を作成しており、発生主義・複式簿記により財務書類を作成している地方自治体は、極めて少数に留まっている。
- ・ 財務書類の作成のための統一的な公会計基準は存在していない。
- ・ 地方自治体は、法令によって制度化されたものとしてではなく、自主的に財務書類の作成を行っている。
- ・ 財務書類の適正性を担保するいわゆる保証型の会計監査は実施されていない。

(制度の問題点)

ア 地方自治体の予算決算制度について以下の事項を問題点として考えている。

- ・ 現状の現金主義に基づく歳入歳出決算の情報も議会による事前統制とその結果を示す意味では重要な情報ではあるが、地方自治体（首長）が住民・議会等にアカウンタビリティ（説明責任）を果たし、住民等が地方自治体の運営に関して意思表示をするための情報としては、それだけでは不十分である。
- ・ 歳入歳出決算書は、会計ごとに作成され、また、歳入歳出外で管理されているものもあるため、それにより地方自治体の全体像を把握することは困難である。また、地方自治体外の組織（外郭団体、第三セクター等）の活動も自治体の業務と密接に関係し、また住民の将来負担となるものが存在するが、それらを歳入歳出決算書から読み取ることはできない。

イ 地方自治体が作成・公表している財務書類に関して以下の事項を問題点として考えている。

- ・ 発生主義・複式簿記が導入されていない場合が多いため、作成される財務書類の正確性が低く、またその適正性の検証が困難である。
- ・ 統一的な公会計基準が存在しないため、他の団体との比較が困難である。
- ・ 財務書類の作成が法令上義務付けられていないため、財務書類の未作成団体が存在し、また、地方自治体の議会での審議等において有効に活用されているとは言い難い。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

発生主義・複式簿記による財務報告制度の導入

財務報告制度の抜本的改革を監査制度の改革とともに実施する必要があると考える。また、財務報告制度の抜本的改革は発生主義・複式簿記の導入を伴わなければならないと考える。地域主権のために必要とされる有効な住民監視を機能させるためには、住民にその判断材料として、信頼性の高い財務情報が適時に提供されなければならない。発生主義による財務報告は、現状の歳入歳出決算書による情報提供を大幅に補足・改善する。この観点からは、地方自治体の財務報告には、いわゆる外郭団体・第三セクター等の当該地方自治体と密接に関連した団体に関する情報を提供することも考慮されなければならないと考える。

具体的には以下の事項を提言する。

- ・ 地方自治体に対する発生主義・複式簿記に基づいた財務報告の作成と議会への提出・公表の義務付け
- ・ 一般に公正妥当と認められる公会計基準の設定と、地方自治体がそれらに準拠することの義務付け
- ・ 一般に公正妥当と認められる公会計基準の設定のために必要な、独立した公会計基準設定主体の設立

発生主義・複式簿記による財務報告の導入は、外部への情報提供を大幅に改善するだけでなく、地方自治体の首長・幹部職員による財務情報の適時・随時の把握を可能にするなど、地方自治体のマネジメントや内部統制の改善にも密接に関連している。

また、地方自治体による財務報告が住民等によって活用される前提として、当該財務報告が、一般に公正妥当と認められる監査の基準にしたがって検証され、その信頼性が担保されることが必要である。これを担保するためには、いわゆる保証型の会計監査の導入が必要である。そのためには、検証可能性の高い情報作成プロセスが地方自治体内に整備される必要がある。発生主義・複式簿記による財務報告の導入は、保証型の監査制度導入の前提でもある（監査制度に対する当協会の意見については、「4（1）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」に対して提出した意見を参照。）。

なお、「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）では、「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。」とされており、当協会としても、監査及び会計の専門家団体として、引き続き提言を行っていく所存である。

意見12

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

地方自治体の不適正な経理処理などの問題は制度的に検討すべき課題である。

（制度の問題点）

現行の内部監査の選出方法、内部監査に対する監査責任、損害賠償の規定がないことは問題である。独立した機関としての監査と監査責任の明確化が求められる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。 （改正の方向性）

不適正経理の背景にある現行の財務会計制度の見直しと、財政運営の民主的統制の観点から、住民が理解しやすい財務会計処理の方法を検討すべきと考える。見直し案として3案が出されているが、自治体の規模に応じた制度が必要と考える。また長による内部統制システムの整備、執行責任者の長の責任を明確にすることが必要である。

行政の複雑さを考えると、比較的大きい自治体には②案の内部監査の責任と監査共同組織による外部監査が適当であり、小規模自治体には、③案が実務的負担を軽減するものとする。いずれの場合も監査の責任を明確に規定すべきとする。

意見13

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

財務4表の整備促進は進められているが、現行法令に基づく財務会計制度は、主として単年度における予算統制を意識した修正現金主義（出納整理期間制度等）・単式簿記による会計制度である。

(制度の問題点)

現行の財務会計制度は次のような問題点を有している。

- (1) 決算書には、資産、負債、収益、費用という概念がないため、これらの情報がない。
- (2) 出納整理期間のために決算処理が遅くなり、住民や議会に対する適時開示を阻害しているおそれがある。
- (3) 中期的な視点に立った予算編成が難しく、また預け金等の不正経理を招く原因ともなっていると考える。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- (1) 発生主義・複式簿記による財務会計制度に改正すべきである。また、地方公営企業や地方三公社を含めて民間並みの会計基準に統一し、地方公共団体の連結ベースの決算情報を義務付けるよう制度改正すべきである。
- (2) 国際公会計基準を参考にした公会計基準、及び監査基準を整備し、公認会計士による保証型の財務諸表監査を導入し、作成内容の比較可能性及び正確性を保証する仕組みを導入するよう制度改正すべきである。
- (3) 出納整理期間を廃止するよう制度改正すべきである。
- (4) 予算制度については、プロジェクト等について一部複数年度予算を導入する等により弾力的な取り扱いとするとともに、発生主義・複式簿記を前提とした制度にすることで、予算/決算の事後評価の可能性を担保しつつ、中長期的な将来予測情報を作成・開示し、政策立案等に活用するよう制度改正すべきである。

4—（3）長等に対する損害賠償請求権の放棄の制限

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

住民訴訟の途中若しくは判決確定後、議会の議決により損害賠償請求権を放棄している事例が多数ある。
それに対する裁判所の判断が分かれている。

大田原市 2010/11/10 債権放棄のため請求権消滅 宇都宮地裁

神戸市 2010/10/28 債権放棄のため請求権消滅 神戸地裁

<http://www.kobe-trial.gr.jp/kanren/h221028b.pdf>

東京都檜原村 2010/2/16 最高裁判決確定も、村長は支払わず

栃木県氏家町 09/12/24 請求権議決は無効 東京高裁

<http://www.ombudsman.jp/data/091224.pdf>

神戸市 09/11/27 請求権放棄議決は無効 大阪高裁

<http://www.kobe-trial.gr.jp/kanren/h211127a.pdf>

（制度の問題点）

議会の議決が住民訴訟の効力を失わせられるのか明文化されていないため、脱法的に請求権放棄の議決がなされている。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

地方自治法に、「住民訴訟による、長等に対する損害賠償請求権（係争中・判決確定後）は議会によっても放棄できない」と明文化するべきである。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

住民が自腹を切って問題提起、勝訴しても法の壁の前に結果が尊重されない泣き寝入りの状態。

（制度の問題点）

市が市長に対してもっている請求権を放棄する、其れを議会が議決するなど、権利の乱用であり、市民の権利にたいする暴挙。このような事が放置されるなら、住民自治や住民訴訟制度など死に体に等しい。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

地方自治法の改正。

意見 3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

1. 裁判所で判決を受けた、行政の支払うべき賠償金を、議会が支払わないよう議決した例がある。これには、高裁が「この議決は無効」とする判決が出ていて、係争中となっている。もちろん、この裁判に掛かる費用は、自治体の負担＝住民の負担になる
2. 地方行政の裏金・不正経理問題も続々と明るみになっているが、議会が行政を監視しなければ、今後ますます不正は増えると思う。こんな決議をするその議会を信じることはできない。
- 3) 以前、片山前鳥取県知事が地方自治は「八百長と学芸会」と評したように、現在、多くの地方議会が首長と癒着している。このことが、行政の責任追求を外に置く、そもその原因だと思われる。

(制度の問題点)

こんな議会の横暴を許す制度が、存在してはいけない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

この請求権の放棄は(額にもよるが)、議会ではなく住民投票に掛けるべき問題と、きちんと、法律で「規定」すべきである。曖昧にしておく問題ではない。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

神戸市民が市長に対して損害賠償を請求した住民訴訟の最高裁判決が2009年12月にあり、市長への損害賠償請求が確定したが、神戸市議会によって2009年2月、市長への損害賠償請求権が放棄される条例が制定されていたため、市長は最高裁判決に従わなかった。その後神戸市民が市長に対して住民訴訟で「怠る事実の違法確認請求」の訴訟を起こしたが、神戸地裁にて市長への損害賠償請求権を放棄する条例が制定されたため、市長へ損害賠償請求権は放棄されたとの判断がなされた。以上の事実から市民が市長を住民訴訟で訴え、損害賠償請求を行って勝訴しても、市議会の判断で損害賠償請求権の放棄を行う条例さえ作れば、司法の判断を無効にできることになり、住民訴訟の意味は無くなってしまう。

(制度の問題点)

市民が住民訴訟を起こし、市長に損害賠償を請求し勝訴しても、市議会が市長に対する損害賠償請求権を放棄する条例を作る仕組みがあれば、住民訴訟の意義は無くなる。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

議会が条例を制定する場合、住民訴訟の判決で長等に対する損害賠償請求が確定した場合、長等に対する損害賠償請求権の放棄ができないよう、制限を設けるべきと考えます。

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

住民訴訟が提起された場合に、議会が損害賠償請求権を放棄することは、住民訴訟が無駄になるものと考え

る。

(制度の問題点)

住民監査請求、住民訴訟を認める趣旨からすれば、住民訴訟の訴えの利益をなくす損害賠償請求権の放棄は制度的に改善すべきものとする

べきものとする

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

財務会計行為であるとしても、執行機関の行為の違法性について住民訴訟制度を認めることは、財政の民主的統制のひとつの方法である。係争中の訴訟に係る損害賠償請求権・不当利得返還請求権を議会が放棄することは、訴訟の利益をなくし、住民訴訟を無にするものであるから、住民訴訟が提起された場合及び判決が確定した場合は制限を設けるべきと考える。議会の政策判断は必要と考えるが、一定の制限を設けることが必要である。

意見 6

1. 現状認識と制度の問題点

(現状の認識)

埼玉県久喜市民である私ほか2名と、市が法で定める手続きを執らずに職員を組合施行の土地区画整理組合に派遣していることを不当として、平成15年(第1事件)及び平成16年(第2事件)、久喜市に市長らの賠償責任を求め住民訴訟をさいたま地方裁判所に提訴した。そして、平成18年3月29日同地裁は、市は市長に1462万6451円を支払うよう請求せよ、との判決を下した。

上記地裁判決に対して、久喜市は平成18年4月12日、東京高等裁判所(以下、東京高裁という)に控訴した。

その後、久喜市は、同年6月5日開催の久喜市定例議会に地方自治法第96条第1項10号規定に基づき、市が市長に有する損害賠償請求権を放棄するという内容の議案を提出した。そして、6月29日の本会議で採決の結果、賛成14、反対8、退席3、除斥1で同案は原案通り可決された。

そして、東京高裁は、平成19年3月28日、損害賠償請求権が仮に発生していたとしても、久喜市が同請求権を放棄する旨の本件議決により同請求権は消滅したとして、市の敗訴部分を取り消し、私ら原告住民の請求を棄却する、との判決を下した。

私らは、東京高裁の判決を不服として平成19年6月1日、最高裁判所に上告したが、同年12月25日に棄却された。

以上、私が直接関った事件についてその経過を記したが、これよりも以前に東京高裁判決により住民訴訟4号請求係争中における権利が議会の損害賠償請求権放棄の議決により消滅した事例として、平成12年12月26日の千葉県鋸南町事件、平成16年4月8日の新潟県安塚町事件及び平成18年7月20日の山梨県玉穂町事件があった。

このような「債権放棄」は、久喜市の場合を含めて長・行政と議会多数派が一体となっている地方自治体で起こっており、この債権放棄を認めるならば、住民訴訟が提起され敗訴しそうなきは訴訟係属中に、長と議会に権利放棄を提案して議決を経ることにより、住民訴訟により一切煩わせないようにすることが可能になり、住民

訴訟が、本来、地方自治体の財務事項に関する司法統制として制度化されているにもかかわらず、議会の議決という政治的決定によって、司法統制の途が中途において挫折させられることになる。

上記に結果を踏まえて、私は安塚町事件並びに玉穂町事件の関係住民と共に住民訴訟継続中における権利放棄の不当性について法学者・弁護士に相談し、また一部国会議員には地方自治法の改正を要請してきた。

その甲斐もあって、昨年6月、地方制度調査会は麻生総理に議会の債権放棄濫用を禁じるべきとの提言をした。また、神戸市事件では大阪高等裁判所は「債権放棄は議会の議決権の濫用である」として市側の控訴を棄却した。

私たちがやってきたことがやっと報われる日が一步近付いてきたような思いです。

（制度の問題点）

① 問題の所在について

久喜市においては、市長は1審判決を不服として東京高裁に控訴しながら、一方では市長個人に課せられている損害賠償請求の権利放棄を議会に求めた。市と市長は実質的な利益相反の状態である。そして、控訴代理人は東京高裁第一回目の口頭弁論開催日の前日に原告住民の本訴請求の棄却を求めた準備書面を提出した。即ち、訴訟係属中における市の権利放棄は4号訴訟を終了させることを目的とした行為であったことが明白である。

上記のような住民訴訟係属中の権利放棄は適法といえるのだろうか。もし適法だということであれば、司法権により確定された権利であるにもかかわらず、議会の意思による放棄によって、住民訴訟の原告の努力を水泡に帰せしめるだけでなく、地方自治における住民の直接参政の手段、地方公共団体の利益の擁護、違法・不当な地方財務会計の管理・運営に対する司法統制という住民訴訟制度の意義を著しく害するとともに住民はもはや違法の防止又は是正を図ることができず、住民訴訟制度の趣旨目的が達成されなくなり、住民訴訟を根底かち否定し且つ住民自治を著しく侵害することになる。即ち、議会の権利放棄は議決権の濫用としか言えず、これが議会不信、不要論に繋がっている。

② 権利放棄の違法性と立法化の必重要性

住民訴訟係属中の権利放棄は、訴訟を終了させることを目的としていることは明白であり、このような行為は議会の本分である行政監視を自ら放棄するとともに議会による公益の阻害に該当し、地方自治法第96条第1項10号の趣旨から違法無効とすべきである。殊に、久喜市のケースのように権利放棄の議決の議案の提案者である市長個人の損害賠償を求める4号請求についての権利放棄は、実質的に利益相反状態にあり明らかに無効である。

また、たとえ地方自治体が違法な事務執行によって発生した損害を回復するための権利を放棄しても、違法な公金支出が適法になるわけではなく、法に反した状況は続くのであって、これは法令に違反した事務処理を違法とした地方自治法第2条第1項16号にも抵触している。それゆえ、訴訟係属中の権利放棄は違法である。

そして、これまで司法は曖昧な態度のまま権利放棄を認めてきたが、その結果、住民訴訟制度の空白化が進み住民参政に深刻な影響を及ぼしている。また、地方分権・地域主権改革の下、新しい公共を推進する上で住民と行政・議会との協働が不可欠であり、住民の役割が一層高まるなかで、住民訴訟制度の空洞化は住民自治の本旨の実現に向けて大きな障害となっている。そして、住民自治の本旨を無視し行政寄りの姿勢に終始してきた司法（上級裁判所）の責任は大きい。

2. どのような方向で制度を改正すべきか

(改正の方向性)

訴訟係属中における長等の損害賠償請求権の放棄の濫用を制限、阻止するため地方自治法を改正し、住民訴訟係属中の権利放棄を禁止する立法措置を講じることが必要不可欠であり、急務である。

長等による権利放棄を禁止する規定は、次のいずれかで対応する。

- ① 訴訟係争中の権利放棄は、住民訴訟（4号）を終了させることを目的とした行為で、議会による公益の阻害に該当するので、地方自治法第96条第1項10号の適用を違法・無効とする。第96条1項10号の但し書きとしてとして、住民訴訟に係る損害賠償請求権は訴訟係属中は放棄できない、という規定を設ける。
- ② 訴訟係属中の権利放棄は、法が住民訴訟制度を設けた趣旨を無に帰す行為であるので地方自治法第242条の2に但し書きで、訴訟係属中の権利放棄は禁止する、という禁止規定を設ける。

5 - (1) 執行機関（行政委員会など）

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

執行機関・議会・委員会を行政組織機構上の問題として提起すれば、それらはすべて地方公共団体の組織でありながら別々の体制をなす組織となっている。故に、現状の自治体の行政組織機構図は、首長の下に一体となっていない。それらは独立した機関としての権能があることは分るが、予算執行権、会計事務が分掌されてもいない。いわば執行権を持たない機関でもある。せめて実線でなくとも点線で結ぶ必要を感じている。

議会組織の問題として、事務局の強化がある。しかし、すべての事務において「議長の命を受け、事務局の事務を統轄する」とする組織規定には異論がある。

（制度の問題点）

問題は、それがため総合画をはじめ行政計画のすべてが、首長の執行機関内における計画構成であり、委員会や議会・議会事務局に及んでいないことで、基本構想を地方公共団体の憲法などとはとても云えたものではない。この組織改正が必要との認識である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

- (1) 当然、行政組織を問題点で述べた「行政組織機構図」にすることを規定すべきである。
- (2) 議会事務局に絞って意見を述べる。

独立した組織とすべきであることと、法務体制を強化すべてである。また、事務分掌に、「政務調査費の施行に関すること」と、形式的に規定されているに過ぎないこの規定を、現在の会派が行なっている「経理責任者」の業務権限を、事務局職員に事務分掌として与えることである。これがなくして、公金の支出の違法・不当行為が防止できないことは明らかである。

5—（2）議会の組織・権能

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

執行機関・議会・委員会を行政組織機構上の問題として提起すれば、それらはすべて地方公共団体の組織でありながら別々の体制をなす組織となっている。故に、現状の自治体の行政組織機構図は、首長の下に一体となっていない。それらは独立した機関としての権能があることは分るが、予算執行権、会計事務が分掌されてもいない。いわば執行権を持たない機関でもある。せめて実線でなくとも点線で結ぶ必要を感じている。

議会組織の問題として、事務局の強化がある。しかし、すべての事務において「議長の命を受け、事務局の事務を統轄する」とする組織規定には異論がある。

（制度の問題点）

問題は、それがため総合画をはじめ行政計画のすべてが、首長の執行機関内における計画構成であり、委員会や議会・議会事務局に及んでいないことで、基本構想を地方公共団体の憲法などとはとても云えたものではない。この組織改正が必要との認識である。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

- (1) 当然、行政組織を問題点で述べた「行政組織機構図」にすることを規定すべきである。
- (2) 議会事務局に絞って意見を述べる。

独立した組織とすべきであることと、法務体制を強化すべてである。また、事務分掌に、「政務調査費の施行に關すること」と、形式的に規定されているに過ぎないこの規定を、現在の会派が行なっている「経理責任者」の業務権限を、事務局職員に事務分掌として与えることである。これがなくして、公金の支出の違法・不当行為が防止できないことは明らかである。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

平成 8 年に民事訴訟法の改正や民事保全法の制定が行われたが、法 96 条で「議決」という縛りを残しているために、小額の民事債権でも煩雑な手続きを強制される。また、民事債権を放棄するには 1 円でも議決が必要となっているが、公債権とのバランスも考慮し、一定の金額は長の権限とすべき。「登記請求訴訟」、「占有回復の訴え」、「仮処分の異議による起訴命令に基づく提訴」、「境界確認の訴え」などの財産保全の提訴も議決となっており迅速な対応が困難である事など、現場の実態とは大きくかけ離れている。

（制度の問題点）

時代遅れな上、「中央集権的」に法で規制しすぎ。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

「現状」で述べたとおり、社会状況に合わせ、迅速に対応できるよう、改正すべき。

5—（3）財務規定

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

地方自治体が地方債を発行する際の格付けで、「政府の暗黙の保証」を前提に格付けを付与する格付け会社があります。実態はそうかもしれませんが、この前提は地方自治体の主権を否定するものです。地方債は地方自治体の意思と責任で発行することが本来的にあるべき姿です。こうした論理を否定しないと、地方自治体の国への依存体質から脱却できません。また、拡大する地方債市場の健全な発展に向けた取り組みが必要です。

（制度の問題点）

都道府県と政令指定都市については健全な財政運営をしていれば、地方債を自らの意思と責任で発行できる制度にすべきです。ただ、中小規模の市町村については、金利が高くなることが懸念されるだけに、国の支援や同じ都道府県内での地方債の共同発行など、現状を考慮した制度を作るべきです。真に自立した地方自治体とするには、財政運営についても自立する方向とすべきです。これには、都市部に有利な税制（法人税、個人住民税、固定資産税、都市計画税など）についても検討する必要があります。交付税についても、国債残高が多額になりすぎている現状から見て、国債で手当てして交付税として地方自治体に回す仕組みもいずれ限界となり、手直しが必要となります。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

財政健全化指標で、健全な団体とみなせる都道府県・政令指定都市は、自由な意思と責任で地方債を発行できるものとし、その前提として地方債発行に当たって、格付け会社の格付けを取得するか、金融機関審査部がチェックできる体制を整備することです。債券市場では社債も財投機関債も格付け取得が前提であり、地方債だけが特殊な状況です。これまで、行政は外部からのチェックを嫌う傾向にありましたが、投資家など外部に十分に説明できるオープンなものとするべきです。また、行政運営を簡素化・迅速化して合理的にできるようにするには、外部チェックが必要です。すべてを内部ですることは組織の腐敗につながります。また、都道府県については地方債発行に際してのチェックで国が一件一件設計図面までチェックすることはなくなりましたが、市町村についてもこうしたものは抜き打ち検査で十分です。財務諸表の作成基準統一、電子化を大胆に進め、説明責任を果たして外部からよく見える透明性を高めるような方向での制度改正が必要です。

その他

意見 1

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

地方自治法の改正等の交渉相手として地方6団体を指名したが、地方6団体は行政や議会など一部国民の利益を代表しているだけの圧力団体にて、国民・市民を代表していない。

(制度の問題点)

彼らを交渉相手として指名するのはおかしい。

意見を聞く窓口としてならうなずけるが、交渉相手としては不適合である。

彼らだけの意見を聞いたから、国民の税金を適当に使う「政務調査費」の支給を制度化してしまった。

パソコンを買う、関係ない本を買う、私的旅行に使うなど適当な使い方の実態には、その知恵の働かせ方にはあきれるほどである。一方で政務調査のアウトプットは何も無い。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

もう一方の意見を聞く相手として、市民団体や一般国民を入れる必要がある。

地方6団体は任意の団体であり、参考意見を聞く程度の存在として扱うべきである。

意見 2

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

1) 県の一般会計予算よりも、県内に作るダム建設費(国交省の予算)の方が多いいケースがある。これでは、地方主権などあったものではない。国の言いなりになってついで。

2) ダムなどの建設について、その経済効果の算出方法が今まで公開されて来なかった。しかも、20年~30年前の経済効果の推定値が、今もそのまま使われていると聞いている。

3) 国が建設したが、使い物にならなくなったダムの場合でも、失敗の責任を国は取らない。(黒部ダムを国交省が作った場合を想定すると、恐ろしくなる)民間では考えられないことである。

4) 国が「~に努めよ」と法律に書くと、地方自治体は「~が義務となった」だと考える傾向がある。「法律で作ることに決められているから作らなければならない」と行政が考え、膨大な、無駄な事業や無駄な計画書が、どの市町村でも実施され、作られている。

- ・ 無駄な事業には、地方の実情に合わないものや、地方に出費を強制するものがある。環境保護に関する「焼け石に水」的な対策も、その一つである。

- ・ また、無駄な計画書には、「総合計画などの基本計画書」が上げられる。これらを職員が作る場合はほとんどなく、外部のコンサルタントに費用を掛けて外注されている。しかも、これらは、「効率良く計画

を達成するため」のものでは決してない。目標の、期限も、投資額も書いてなく、責任者も書かれていないものである。まるで小説のような冊子となっているのが常である。

(制度の問題点)

- ・ 広域のテーマは、国がやることにしている。(法律で規定されているかどうか不詳)
- ・ 経済効果の算出を、国がやることになっており、広く民間がチェックできないことになっている。
- ・ 計画通り達成できなかつたら、責任者が処分される制度になっていない。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

- 1) 「広域のテーマは国でやる」という規定があるなら廃止し、企画段階から地方(複数も可)に任せるか、「共同・対抗な立場と責任で」行えるよう改正すべきである。何でも国が計画するのではなく、基礎的なフィールドワークを地方に委託する方が、有効な事業になりやすい。
- 2) 「多目的(ダムが一例)」とおう事業は、と書く、責任の所在がはっきりしなくなる。できるだけ細かく目的別に分解し、効用、投資額、完工までの期限などについて、逐一、達成度を、第3者が測定し、公表すべきである。
- 3) できるだけ、企画段階からPPPなどの手法で民間力を入れて計画すれば、「責任がはっきりする」だけでなく、管理経費が下がり、投資効率も上がると思われる。
- 4) 国は、地方自治体に対して、「これは義務ではなく推奨だよ」、「選ぶのは自治体の自由だよ」と分かるように法律から通達にまで明示すべきである。今までのやり方は、これを曖昧にして、「義務だと誤解してやってくれる自治体があれば、幸いだ」と考えているように見える。これでは、地方主権を尊重したことにはならない。

だまされる方がバカなのかもしれないが、「これが国の方針だ」と説明されると、「ハイ」と言って、住民負担の多寡に関係なく、行政も議会も住民も、賛成してしまう風潮があるのである。

こんな体質を変える努力を、地方に任せず、国が率先して行うべきである。

意見3

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

国・地方関係のあり方については、補助金行政や法律で上下関係になっている。

(制度の問題点)

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

国は外交と防衛に特化して、基礎自治体で出来ないことを広域自治体で、広域自治体で出来ないことを国がやるというふうにすること。

意見4

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

他に頼って問題を解決することは出来ない。

(制度の問題点)

福祉に頼れば惨めな老後になってしまう。

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

自ら行動する。天は自ら助くる者を助く

人として自然なこと：楽しく、快い汗を流して働けば（特に第二の心臓を使って）、病気やガンに対処できると言う結論が得られた。

自給自足+アルファ

意見5

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

住民が使いこなせない。

役人が詭弁を使って住民に対応する

(制度の問題点)

自治法と例えば行政手続法の間を役人は理解していない

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

- 1 行政裁量を大幅に認めて簡素化し使える自治法にする
- 2 裁量に対し住民の対抗権を認める
- 3 1と2で激論して地域活性化
- 4 論争しないと問題は解けない

意見6

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

(現状の認識)

大都市の持続可能性があやしい

(制度の問題点)

土地がよごれ、土地がどんどん痩せていく

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

(改正の方向性)

人類の役割はなんだろうか。自然の富の蓄積の恩恵を受けている。

人が生活すると自然の富が蓄積（土壌の蓄積）が起きる設計にする。

意見 7

① 標記の制度について、現状をどのように認識され、制度の問題点をどのように考えますか。

（現状の認識）

規制緩和で世界恐慌

（制度の問題点）

倫理をチェックする制度が無い？

② ①の記述を踏まえて、どのような方向で制度を改正すべきと考えますか。

（改正の方向性）

誰でも理解できる倫理を明文化する。法律の上に置く。