

新たな社会経済情勢に即応するための地方財務会計制度に関する研究会 中間報告（案）【概要】

第1 本研究会の問題意識

【背景】

- 地方財務会計制度は、昭和38年の地方自治法改正において抜本的な見直しが行われ、それ以来今日に至るまで、基本的な枠組みを維持しつつ、地方公共団体の要望等を踏まえて累次にわたり所要の個別の改正されてきたところ。
- 地方財務会計制度は、地方自治法に定める他の制度と比して規律密度が高い特徴があり、その結果として、地方財務会計制度の見直しに際し、国における必要な法令改正に係る検討及び制度改正に時間を要することとなり、社会経済全体としての一般的なニーズと地方財務会計制度の間に実態の乖離やタイムラグが発生。
- 我が国の人口減少・高齢化社会、DXへの対応等の昨今の社会経済情勢に地方公共団体は即応し、引き続き持続可能なかたちで地域社会を支えることができるようにしていくことが必要であり、地方公共団体の諸活動の基盤となっている地方財務会計制度について、今後の社会経済情勢の進展にも十分に即応し続けていけるような柔軟な仕組みを検討することが必要。

【本研究会の目的】

- これからの社会経済情勢の進展に地方公共団体が的確に即応していくため、地方公共団体の政策形成手続や行政運営をはじめ社会経済活動全般の効率化を図る観点から、地方財務会計制度全般の見直しについて幅広く議論。
- 地方財務会計制度について、地方公共団体の裁量性を確保するために所要の規定の規律密度のあり方に検討を加え、他方で裁量性の拡大に見合ったチェック機能の強化や手続の明確化等の規定の整備する方向で見直しを検討。

【本研究会の検討の手順】

- 昨今の社会全体のデジタル化の進展等を踏まえ、まずは「公金の収入・支出委託等の制限の見直し」について検討を進め、本研究会としての見直しの方向性を本中間報告により提言。
- その他の事項についても、地方公共団体における政策形成手続・行政運営や、社会経済活動全般の効率化を図る観点から引き続き検討。その際、地方財務会計制度の規律密度を緩和する等の横断的な視点から現行制度を検証して具体的な見直しの方策を検討していくが、以下のような事項については、幅広い議論が必要なため、今後の検討・取組に資するように課題や論点を整理していくこととしたい。
 - ① 予算・決算制度のような国の会計制度との連動が強く要請されている事項
 - ② 入札・契約制度のような官民を通じて利害関係者が多数あり、十分な調整を要する事項
 - ③ 長と議会の権限配分に関わる事項

第2 現行制度の基本的な考え方と改正経緯

1. 現行制度の基本的な考え方

- 地方財務会計制度は、地方公共団体の予算の執行権限等の財務行為は長の権限であることを原則としつつ、住民による民主的統制の下、その執行について公正性・公平性・中立性を確保する要請に基づき、広範にわたって詳細な規定が設けられているところ。
- このことを基本的な考え方として、地方財務会計制度は以下の7つの目的の下に設けられているもの。
 - ① **国・他の地方公共団体との連動の必要性**
(例) 会計年度、予算・決算
 - ② **他の地方公共団体との比較可能性の確保の必要性**
(例) 予算調製様式・決算調製様式
 - ③ **内部手続の適正性の確保の必要性**
(例) 歳入の調定、歳出の支出命令・支出負担行為
 - ④ **他の経済主体との関わりについての規範化の必要性**
(例) 入札・契約、歳入歳出手続（指定金融機関、公金私人取扱いを含む。）
 - ⑤ **議会による長の財務行為の監視機能の確保の必要性**
(例) 予算単年度主義、予算・条例等議決事項
 - ⑥ **住民により長の財務行為の監視機能の確保の必要性**
(例) 直接請求による監査、住民監査請求、住民訴訟、予算・決算公表
 - ⑦ **住民の権利・義務の確保等の必要性**
(例) 手数料等・行政財産目的外使用許可の不服申立て、公の施設

2. 改正経緯

- 地方財務会計制度は、昭和22年の地方自治法の制定の際、従前の市制・町村制等における定めを踏襲したものの、戦後の社会経済情勢の急速な進展において、実情に沿わず時代遅れとなり、地方公共団体の行政運営に支障を来したことを踏まえ、地方公共団体の財務事務の処理の合理性・能率性を確保する観点からその根本的な見直しを行うことを内容とする昭和38年の地方自治法改正が行われたところ。
- その後も、社会経済情勢の進展に沿って、かつ、地方分権の進展に伴って地方公共団体の裁量性を拡大することを基本的な方向性として、国の同様の制度の見直しと併せて、また、構造改革特別区域提案、規制改革要望、地方分権改革提案等における地方公共団体等からの要望を踏まえて個別の改正が行われてきたところ。

時期	改正内容
昭49 (1974)	行政財産について、一定の場合における貸付け、地上権の設定を可能とした。 随意契約が可能である要件として、契約額が少額である場合を追加
昭57 (1982)	保管することのできる歳計外現金として災害見舞金を追加 地域要件・技術適性の有無を入札参加者資格として設定することを可能とした。
昭61 (1986)	公有地信託制度を導入
平11 (1999)	総合評価落札方式を導入
平14 (2002)	契約書を電磁的記録によって作成する場合の規定を整備
平15 (2003)	徴収等委託を受けた私人からの会計管理者は提出する計算書や競争入札における入札書を電磁的記録によって作成する場合の規定を整備
平16 (2004)	長期継続契約の対象として、契約の性質上必要なものを条例で定めるものを追加
	支出命令の方法を明文化
	私人へ徴収又は収納の委託のできる歳入として、「物品売払代金」を追加
	資金前渡し・支出事務の私人への委託を行うことのできる経費の範囲を拡大
	随意契約が可能である要件として、一定の手続きにより身体障害者更正施設から物品を買い入れる場合等及び新商品として生産された物品を買い入れる場合を追加

時期	改正内容
平18 (2006)	指定代理納付者による歳入の納付(公金のクレジットカード納付)をすることができることを明確(に規定するとともに、公金納付時期の特例を規定 行政財産である庁舎の余裕スペース等について貸付けを可能とした。
平23 (2011)	私人へ徴収又は収納の委託のできる歳入として「寄附金」を追加 随意契約が可能である要件として、障害者自立支援施設等と同様の活動を行っている地方公共団体の長が認めた者からの物品の購入等を行う場合を追加 電子入札における入札に関係のない職員の立ち会いの義務付けを廃止
平26 (2014)	一般競争入札等に参加させることができない者・参加させないことができる者を追加
平27 (2015)	随意契約が可能である要件として、認定生活困窮者就労訓練事業により生じる物品等の調達を行う場合を追加
平29 (2017)	私人へ徴収又は収納の委託のできる歳入として「延滞金、遅延損害金」を追加
平30 (2018)	私人へ徴収又は収納の委託のできる歳入として「地方税に係る督促手数料、延滞金、滞納処分費等」を追加
令3 (2015)	指定代理納付者制度を見直し、クレジットカード納付に限定せず、スマートフォンアプリ決済等の電子マネー等による歳入の納付をすることができる指定納付受託者制度を導入

第3 地方公共団体の公金の収入・支出事務の委託制限等の見直しについて

1. 公金の収入事務の委託制限

(1) 現行制度の概要

- 地方自治法第243条において、地方公共団体は、法律・政令に定めがある場合を除き、公金の徴収・収納の権限を私人に委託し、又は私人をして行わせてはならないとされているところ。
- 私人に公金を取り扱わせても責任関係が不明確にならず、公正な取扱いが期待され、かつ、経済性が確保できる場合であって、地方公共団体自体が公金を取り扱うよりも私人に取り扱させた方がより適切であると考えられるものについて、一定の限度で私人による公金の取扱いを認めることとしているもの。
- 具体的には、以下のとおり特例規定が設けられているところ。
 - ・ 使用料・手数料等の徴収又は収納の事務 (地方自治法施行令第158条)
 - ・ 地方税・分担金、負担金・過料等の収納の事務 (地方自治法施行令第158条の2)
 - ・ 水道料金等の地方公営企業関係手数料 (地方公営企業法)、国民健康保険料 (国民健康保険法)、放置違反金 (道路交通法) 等の個別法に基づく歳入の徴収又は収納の事務

※ 徴収：地方公共団体の歳入を調定し、納入の通知をし、収入を受け入れる行為

※ 収納：調定及び納入の通知のあった地方公共団体の収入を受け入れる行為

(2) 見直しの必要性

- 我が国の社会経済活動全般の効率化が求められている中、住民の利便性の向上を図り、かつ、地方公共団体の公金の取扱いに関する事務の効率化を図るためには、地方公共団体の歳入について私人に委託することができる範囲を拡大する等の地方公共団体の公金の取扱いに関する制度の見直しが必要。
- 地方公共団体の公金の取扱いに関する制度のうち、私人委託制度と指定納付受託者制度があるが、指定納付受託者制度は令和4年1月から施行されて間もないことから、まずは、私人委託制度の見直しを図ることが適当。
- なお、私人委託制度においては、令和4年2月の地方自治法施行令等の改正により、分担金・負担金・過料等を私人に収納事務に委託することができる歳入に追加されたが、今後のニーズに柔軟に対応しうる制度とするために、更なる見直しが検討されるべき。

(3) 見直しの基本的な考え方

- 地方公共団体は法律・政令に特別の定めがある場合を除くほか、公金の徴収・収納の権限を私人に委託し、又は私人をして行わせてはならない原則それ自体は、公金の取扱上の責任を明確にし公正の確保を期する観点、地方財務会計制度全般に通ずる公正性・厳正性の水準を維持する観点からこれを存置することが必要。
- その上で、以下のとおり見直しをすべき。
 - (a) 徴収事務 現行制度と同様に、法律・政令に特別の定めがある場合に限る。
 - (b) 収納事務 私人に委託することができる歳入の範囲について地方公共団体の一定の裁量を認める。
 - (c) (a)・(b)の場合であっても、今後の活用を促進する観点から、現行制度と同等以上の公正性・厳正性を確保することが基本。徴収・収納事務の双方に共通する仕組みとしてチェック機能を明確化することが適当であることから、以下のような新たな措置・手続等を設ける。

(4) 具体の方向性

① 私人委託の対象となる公金の範囲の明確化

徴収事務 → 現行制度と同様に、法律・政令に特別の定めがある歳入に限定すべき。

収納事務 → 私人に委託をすることができる公金（歳入・歳入歳出外現金）の範囲を条例により決定すべき。

② 受託者等となることのできる者の要件の設定

- 受託者となることのできる者についての要件を設けることとすべき。
- 受託者からの第三者に対する再委託については地方公共団体の承認を求める等の規定を置くとともに、再委託を受託する者にも受託者と同様の要件を設けるべき。

③ 決済サービスの明確化

- 私人委託制度の性格を踏まえ、現金・プリペイドに限定すべき。

④ 受託者等に係る手続等

- 現行制度と同様の取扱いのとおりとすべき。

【現行制度】

- ・ 受託者は、納入通知書等に基づかなければ公金の収納をすることができないこと
- ・ 受託者は、収納を受けた公金を指定金融機関等に払い込むこと

⑤ 地方公共団体によるチェック機能等の拡充

- 以下の現行制度は存置すべき。

【現行制度】

- ・ 会計管理者による定期・臨時の検査
- ・ 会計管理者による措置要求
- ・ 会計管理者に対する監査委員の報告要求

- 上記に加え、①再委託先の監視・監督機能、②受託者の帳簿保存義務、③法定の契約解除権等を追加すべき。

※ 受託者に対して、例えば、地方自治法第243条の2の2の規定を適用すること等の厳格な責任を求めることについては、慎重に検討されるべきもの。

⑥ 個別法令上の制度の取扱い

- 個別法令の歳入で収納事務に限定しているものについては、一般法としての地方自治法・地方自治法施行令によることとして廃止することを基本とすべき。
- 一方、徴収事務としているものについては、収納事務としても支障がないものは廃止し、実態上も徴収事務（調定・納入通知）を委託する趣旨を定めるものについてのみ個別法令の規定を存置すべき。

2. 公金の支出事務の委託制限

(1) 現行制度の概要

- 地方自治法第243条において、地方公共団体は、法律・政令に定めがある場合を除き、公金の支出の権限を私人に委託し、又は私人をして行わせてはならないとされているところ。
- 私人に公金を取り扱わせても責任関係が不明確にならず、公正な取扱いが期待され、かつ、経済性が確保できる場合であって、地方公共団体自体が公金を取り扱うよりも私人に取り扱させた方がより適切であると考えられるものについて、一定の限度で私人による公金の取扱いを認めることとしているもの。
- 具体的には、住民の便益の増進を図る目的や会計事務の効率化という実務上の要請に基づき、外国において支払をする経費、遠隔の地等において支払をする経費、報奨金、生活扶助費、非常災害のため即時支払を必要とする経費等が定められている（地方自治法施行令第165条の3）。

※ 支出：支出負担行為・支出命令、支払までの一連の行為

(2) 見直しの必要性

- 地方自治法243条は、徴収・収納とともに支出についても私人委託は制限されるべきことを規定していることから、支出事務についても地方公共団体のニーズに応じて柔軟に対応できる仕組みとすることが考えられるところ。
- なお、昨今、新型コロナウイルス感染症対策としての各種給付金を給付するに際して、地方公共団体以外の者を活用すべきであるとの指摘がされたものの、支出事務の委託ができる経費を限定する等の制限が設けられていることから十分に活用されなかった経緯もあり、一定の社会的要請はあるもの。

(3) 見直しの基本的な考え方

- 支出事務の委託については、あらかじめ資金を交付して受託者をして支出をさせようとするものであることから、徴収・収納事務の委託と比較して、受託者の恣意的な支出が行われることにより地方公共団体が損害を被る蓋然性が高いことは否定できないもの。
- 支出事務を委託することができる経費の拡大については、地方公共団体の実務上の要望がある経費であって、私人に支出事務の委託をすることが支障のないものを追加して規定することを基本としつつ、地方公共団体の実際の要請を踏まえた検討を進めることが適切。

3. その他の収入事務の見直し

- 口座振替による納付の場合、指定金融機関等に納入義務者の預金口座がある場合に認められているものであるが、これを指定金融機関等に限定しない口座振替の方法を認めることや、ATM等からの口座振込についてもその具体的な運用方法を含め認めること等については、金融取引等の社会活動がIT等の活用を経て高度化してきていることを踏まえて、公金の収入・支出の事務の選択肢を拡充する方向で、地方公共団体における公金の取扱いに関する事務の実態を十分に把握するとともに、指定金融機関等側の意向を十分に踏まえて検討すべき。

第4 今後の検討事項

- 本研究会としての提言においては、いずれも地方自治法や地方自治法施行令について一定の改正等が必要になるとともに、現在の地方公共団体の実務に大きな影響を与え得るものであることから、提言の実現に向けては、さらに法制上の整理を進めるとともに、実務上の課題について地方公共団体をはじめとする関係者の意見を十分踏まえて行うことが必要。
- 引き続き、地方財務会計制度の規律密度を緩和する等の横断的な視点から現行制度を検証して具体的な見直しの方策を検討。