

「チェック機能の充実」に関する調査審議について

第29次地方制度調査会の審議項目

<諮問事項>

市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。

<項目>

I 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

1 基礎自治体のあり方

- 合併した市町村及び合併していない市町村の評価・検証・分析
- 基礎自治体の果たすべき役割
- 今後の基礎自治体の組織・体制・公務員のあり方
- 小規模市町村に対する方策

2 基礎自治体における住民自治の充実

- 地域自治区等のあり方
- 地域コミュニティのあり方

3 大都市制度のあり方

- 大都市と都道府県との関係等
- 指定都市、中核市、特例市等の考え方の整理

II チェック機能の充実

1 監査機能の充実・強化

- 監査委員の独立性の強化(組織、選任方法、OBの就任制限、議選委員のあり方等)
- 監査能力の向上(監査委員の人材確保等)
- 外部監査のあり方

2 議会制度のあり方

- 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策
- 議会制度の自由度の拡大
- 議員定数
- 幅広い層が議員活動できるための制度の環境整備

III 地方税財政制度のあり方等

- 地方税財政制度のあり方
- 首長の多選制限

「チェック機能の充実」に係る調査審議経過

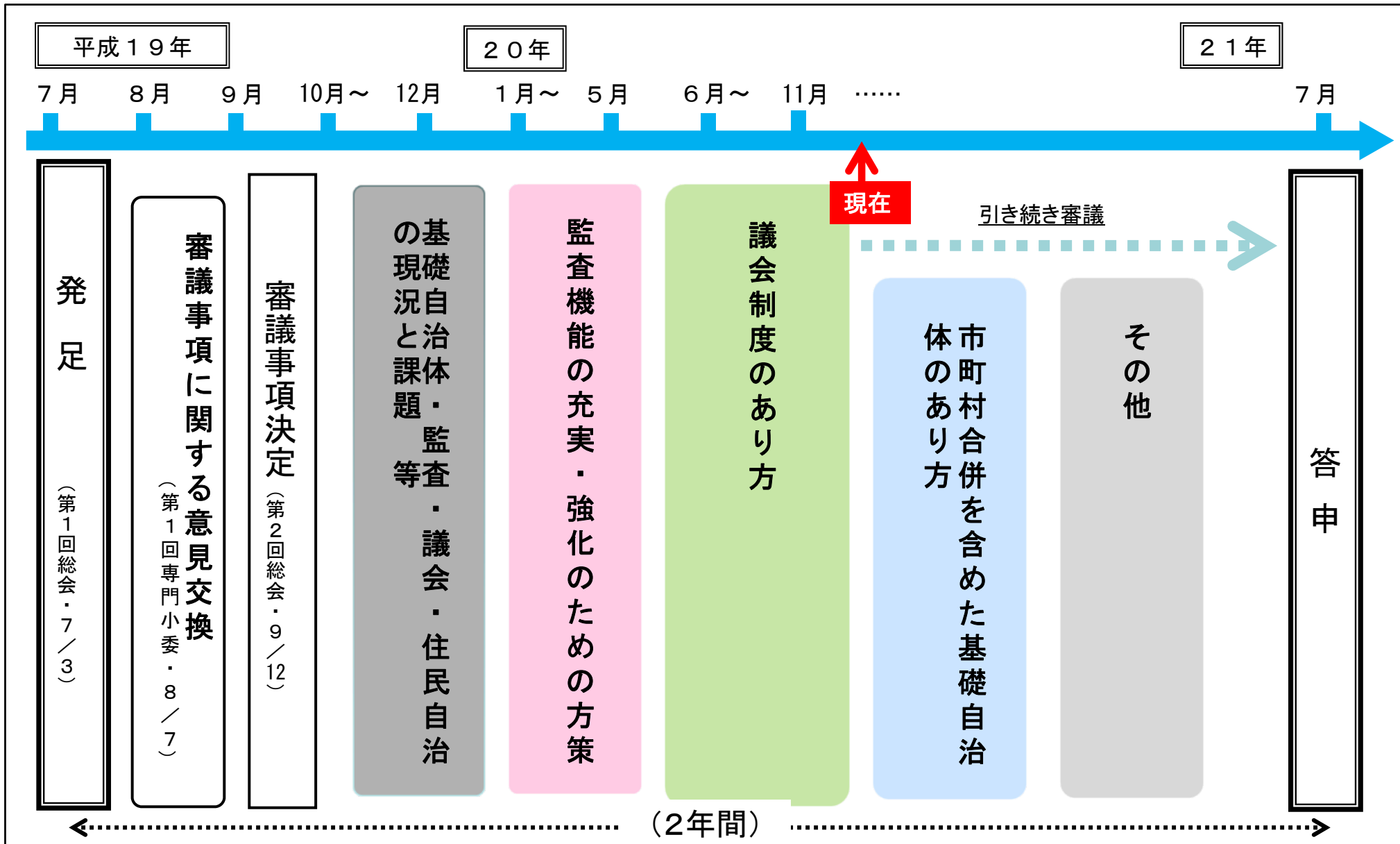
調査審議の状況

「チェック機能の充実」に関しては、「監査制度の充実・強化」「議会制度のあり方」について、第1回総会における諮問及び第2回総会における審議事項の決定を受け、これまで14回にわたり専門小委員会において調査審議を進めてきたところ。

これまでの調査審議の経過は、概ね以下のとおり。

- まず、監査及び議会制度の現況と課題について意見交換を行い、「監査機能の充実・強化」「議会制度のあり方」に係る論点について議論。
- その間、全国知事会、全国都道府県議会議長会等からの意見聴取も行き、監査制度及び議会制度に係る見直しの対応策について集中的に議論。
- 調査審議においては多岐にわたる意見が出されたが、監査、議会それぞれにおいて、見直し等の方向性が示されたところ。

審議状況・スケジュール



監査機能の充実・強化

「監査機能の充実・強化」に関する主な論点（概要）

※「監査機能の充実・強化を図るための具体的な方策に係る論点（修正）」（第10回専門小委員会（平成20年5月27日開催）配布資料）により作成

第1 監査委員制度

1 監査委員の選任方法

- 監査委員の独立性を強化する観点から監査委員の選任について、どのような方法が考えられるか。
（現行制度）（方向性）
監査委員は議会の同意を得て長が選任。 →
- ・ 議会の選挙により選出。
 - ・ 議会選挙による場合、候補者の選考方法は、公募を行うことができるなど選択の余地を設ける。

2 委員の構成

- 議選委員、OB制限についてどう考えるか。
（現行制度）（方向性）
- ・ 当該地方公共団体職員OBは1人以内。 →
 - ・ 議選委員による場合にも、OB制限を維持。
 - ・ 弁護士・公認会計士・税理士といった資格を有する者の積極的登用を促進。
 - ・ 議員のうちから選任される者は2人以内。 → 議員は監査委員に選任できないこととする。

3 監査委員の権限・責任等

○ 監査委員の監査の実効性を高めるための方策についてどう考えるか。

(現行制度)

- ・ 長等が監査結果に基づいて措置を講じない場合に通知、公表等の義務なし。
- ・ 監査結果の報告等の決定については合議必要。

(方向性)

- 措置を講じなかった場合にもその旨を監査委員へ理由を添えて通知。
- 多数決によることを可能とする。

4 事務局体制

○ 監査委員事務局の体制強化についてどう考えるか。

(方向性)

- ・ 監査委員事務局職員への外部登用を促進。
- ・ 監査委員、監査委員事務局の共同設置を促進。

第2 外部監査制度

1 包括外部監査の監査方法

○ 包括外部監査の監査方法についてどう考えるか。

(現行制度)

包括外部監査人がそのイニシアティブにより
監査を行う特定の事件を選定。

(方向性)

→ 必要的監査事項として決算の財務書類の監査を
義務付けることについては引き続き検討。

2 包括外部監査の義務付け対象団体等

○ 包括外部監査の義務付けについてどう考えるか。

(現行制度)

・ 都道府県・指定都市・中核市に義務付け。

・ 毎会計年度包括外部監査契約を締結する
必要。

(方向性)

→ 監査委員制度の見直しを先行し、義務付け拡大
は引き続き検討。

→ 条例により複数年度に1回包括外部監査を受け
ることができるようにする。

○ 個別外部監査の導入促進についてどう考えるか。

(現行制度)

各地方公共団体が条例により任意に導入。

(方向性)

→ 導入のための条例の制定を不要とする。

○ 小規模団体における外部監査の導入促進についてどう考えるか。

(方向性)

人材確保を支援するなどの方策について検討。

○ 外部監査人の専門性の向上についてどう考えるか。

(方向性)

外部監査人に対し情報提供を図るなどの方策について検討。

議会制度のあり方

「議会制度のあり方」に関する主な論点（概要）

※第17回専門小委員会(平成20年10月28日開催)までの議論に基づき作成

第1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

1 議決事件

- 法第96条第1項第5号(契約の締結)及び第8号(財産の取得又は処分)の議決事件に関する政令基準を緩和・廃止することはできないか。

(現行制度)

その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定めるものが、議決事件となる。

(方向性)

→ 条例を制定するに当たっての裁量を現行よりも合理的な範囲内で拡大する。

- 法定受託事務に係るものについても、議会の議決事件として追加できるようにすべきではないか。

(現行制度)

法定受託事務に係るものについては、議会の議決すべき事件として条例で追加することはできないとされている。

(方向性)

→ 法定受託事務についても自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当。具体的にどのような議決事件の追加が考えられるのかといった地方側の意見・要望も踏まえて、個別の法律に則してどのような問題があるのか等を議論していく必要。

2 議会の監視機能

- 監査委員について、仮に議選委員を廃止するのであれば、議会の監視機能の向上のための方策が必要ではないか。

(現行制度)

議会が実地検査をすることはできない。その必要があるときには監査請求による。

(方向性)

→ 議会の監視機能を向上させるため、実地検査権を付与。

- 議会の調査権について、いわゆる少数者調査権を認めることをどう考えるか。

(方向性)

議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意思をどのように汲み上げ実現していくかについては、各地方議会で様々な運用を工夫していくべきではないか。

3 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大

- 議会に経営状況の報告を要する法人等の範囲を拡大することはできないか。

(現行制度)

(方向性)

長は、当該普通地方公共団体が2分の1以上出資している法人等の経営状況を調査する権限があり、これを前提として議会に法人の経営状況を報告。

→ 対象となる出資法人等の範囲を、2分の1以上出資法人等に加えて、4分の1出資法人等のうち条例で定めるものにまで拡大。

4 住民訴訟と議会の議決による権利放棄

- 住民訴訟の係属中に、議会が、当該住民訴訟において問題となっている損害賠償請求権等を放棄する旨の議決をすることは、問題があるのではないか。

(現行制度)

(方向性)

住民訴訟の係属中であっても、当該訴訟に係る損害賠償等の請求権の放棄を制限する規定はない。

→ 住民訴訟の係属中は、当該訴訟に係る損害賠償等の請求権の放棄を制限。

5 議会における財政統制、審議の活性化等

○ 議会における財政統制や審議の活性化等について、どのように考えるか。

(方向性)

- ・ 議会は、決算を不認定とする場合には、その審議等を通じ、長の予算執行や政策遂行上の問題点等不認定の理由を長や住民に対して明らかにすべき。一方、長は、議会から指摘された問題点等に関しては、決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、不認定となった場合には、住民に対してもその善後策等を説明していくべき。
- ・ 議会基本条例の制定や、総合計画、自治事務に該当する法定計画を議決事件に追加することなどの手法により、議会における実質的な審議を促進。

6 議会事務局の体制、透明性の向上等

○ 議会事務局の体制、議会や議員の活動内容の情報公開についてどう考えるか。

(方向性)

- ・ 議会活動について、委員会等の活動も含め、住民に分かりやすいような形で情報公開に努めるべき。
- ・ 議会事務局の機能の充実を図るべきではないか。

第2 議会制度の自由度の拡大

1 議員定数等

○ 議員定数について、どのように考えるのか。

(現行制度)

人口区分に応じて上限を団体の人口区分ごとに法定。その数を超えない範囲で条例で定数を定める。

(方向性)

→ 議員定数の法定上限を撤廃。

○ 本会議の議事定足数が半数となっていることについて、どのように考えるのか。

(現行制度)

議員の定数の半数以上が出席しなければ、会議を開くことができない。

(方向性)

→ 議事定足数については、本来多くの議員の出席のもと、十分な議論がなされることが期待されることから、議事定足数を廃止することは、慎重な議論が必要。

2 議会の招集及び会期

- 会期制のあり方について、例えば、毎週決まった曜日の夜間に定期的に議会を開催することもできるようにするなど、検討できないか。

(現行制度)

- ・ 定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集。
- ・ 臨時会は、必要がある場合において、その事件に限りこれを招集。

(方向性)

→ 議会について、会期制を採用せずに弾力的に開催できるようにしたいという団体については、定例会・臨時会を前提とした会期制を採用しないことができるようにする。その場合、長の職務遂行に支障がないような対応が必要。

- 議長に招集権を与えることについて、どのように考えるか。

(現行制度)

- ・ 議会は、長が招集。
- ・ 議長は、議会運営委員会の議決を経て、臨時会の招集を請求することができる。
- ・ 議員の定数の4分の1以上の者は、臨時会の招集を請求することができる。
- ・ 長は、臨時会の招集の請求があった日から20日以内に、臨時会を招集。

(方向性)

→ 議長の臨時会招集請求権の行使についての運用状況をみつつ、引き続き検討。

第3 幅広い層が議員活動できるための環境整備

1 議員の役割、あり方

○ 議員の本来の職務について、どのように考えるのか。

(方向性)

- ・ 議員活動については、議会における審議・討論を充実させ、これを通じて住民の意見を適切な形で行政に反映させることが議員の重要な活動。
- ・ 議員が、個別の利益の実現を図るため、行政に不当に介入し、その公正な執行を歪めるようなことは、厳に慎むべきではないか。

2 勤労者や主婦等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

○ 多様な人材が議員として活動することができるようにすることについて、どのように考えるか。

(方向性)

- ・ 限られた会期に集中して審議するような議会の開催のあり方は、勤労者等が議員として活動することの妨げとなっていないか。幅広い層が議員活動できるようし、かつ、傍聴の機会を広めるため、夜間・休日議会を積極的に開催するよう工夫。

- ・ 勤労者、女性、公務員等多様な人材が議員として活動できるようにするため、立候補に伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職・復職等の制度の導入が考えられないか。そのためには、地方議会の議員活動を社会全体で支えるという意識の醸成が必要であり、企業の側も一定の協力をしていくことが望まれるという社会的な合意の形成に努めていくべき。
- ・ 公務員が地方議会の議員として活動することについては、特に、①公務員の立候補制限を緩和できないか、また、②地方公務員の場合、当該地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職制限を緩和できないか、そのことについて社会的な理解を得ることにも配慮しつつ、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等との関係について、引き続き議論を進めていくべき。
 - ・ 女性の議員をさらに増やすための方策について、運用面を含めて、考えていくべき。

3 小規模自治体における議会制度(町村総会の活用等)

※ 小規模団体における議会制度のあり方については、小規模基礎自治体のあり方そのものに関わることから、基礎自治体のあり方等と併せて検討。