

資料紹介

## 第29次地方制度調査会答申について(1)

田 口 一 博

三位一体改革、そして平成の市町村合併の後、地方は疲弊しているとの批判を受け、第29次地方制度調査会（以下「29次地制調」と略す）は参議院通常選挙直前の2007年7月3日スタートした。以来2年、29次地制調は2009年6月16日第4回総会を開催して地方六団体・国会議員委員から意見を聴取し、第28回専門小委員会で取りまとめた答申案を原案どおり決定した。同日夕、片山副会長・林専門小委員長が麻生総理に答申を手交し、発足から審議過程ともども、異例づくめの委員会は2年間の任期を半月残して休止した。

衆議院議員の任期満了まで3か月を切る中で行われた答申は報道各紙には「平成の大合併終息」と報じられた<sup>(1)</sup>。しかし合併後の市町村のあり方や答申の3本柱のもう2本である監査制度の充実強化、議会制度について、触れた記事や論評は少なかった。地制調総会直前の6月9日に開催された経済財政諮問会議では「骨太2009」の素案が公表されたが、そこからは従来、独立していた「地方分権」の項が消えていた<sup>(2)</sup>。地制調総会同日夕刻の経済財政諮問会議に提示された「原案」では素案になかった「地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえ、地方分権改革を着実に実施する。」が復活したが、地方制度調査会答申の語はどこにも見られない。参議院議員選挙直前に始められた地方分権に関する取り組みは、衆議院議員選挙前に明らかに失速した<sup>(3)</sup>ようである。

地方制度調査会は戦前にその淵源はあるが、現行法によるものは戦後、独立を回復し、自治庁が設置された際に合わせて再発足したものである。「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えること」（地方制度調査会設置法第

---

(1) 6月16日付け夕刊各紙。また、翌17日付け朝刊各紙の社説でもとりあげられている。

(2) 地方分権は骨太2008まで独立項目として挙げられていた。骨太2009素案では、地域発の成長の中で「地方分権の推進とあいまって『地方再生戦略』等に基づき……」と、枕詞としてただ1度だけの登場であった。

(3) 第4回総会において、地方制度調査会与党側委員からは、答申案の内容を否定する発言がいくつかあったが、案の修正は特に行われることなく確定した。

1条)を目的とする。しかし、調査会への諮問・審議状況・答申また答申がいかに法制化されるかについては、答申をどのように扱うか、法令上の規定を欠くため、ときの政治状況を受け、各回ごとに大きく異なってきた。

本稿では29次地制調の答申に至るまでの経過(7月号)、答申を受けての対応と、今後の課題と政策システムとしての地方制度調査会について検討(8月号)を行う。

なお、本稿で引用している29次地制調関係の資料・会議録は、すべて総務省ホームページに掲載<sup>(4)</sup>されたものである。また就任日等は官報告示によっている。

## 1. 29次地制調設置の経緯

- (1) 政治日程の中の29次地制調
- (2) 諮問：設置の意図

## 2. 委員の人選

## 3. 審議の概要

- (1) 審議スケジュール
- (2) 専門小委員会の運営
- (3) 資料と説明——事務局の役割
- (4) 委員の補佐と委員間の協働
- (5) 答申の形成過程

資料 専門小委員会開催経過

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申

(以上7月号)

- 4. 答申の受容
- 5. 市町村合併について
- 6. 監査について
- 7. 議会について
- 8. 扱われなかった「財政」
- 9. 今後の「地方制度」論議について

(以上8月号)

---

(4) URL [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html)  
2009年6月21日最終確認

## 1. 29次地制調設置の経緯

### (1) 政治日程の中の29次地制調

直前の第28次地方制度調査会は小泉内閣の2004年3月1日に発足、2006年2月28日に答申を提出、同日任期を終了した。「地方行財政制度の構造改革」が諮問された28次の終了から29次地制調が発足する2007年7月3日まで、1年4か月ある。その前後の主な日程は、次のとおりである。

#### ○2005年

- 9月11日 衆議院議員総選挙（郵政解散）
- 9月21日 第三次小泉内閣発足 麻生総務大臣留任
- 10月31日 第三次小泉内閣改造、竹中総務大臣就任
- 12月9日 28次地制調「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」

#### ○2006年

- 2月28日 28次地制調「道州制のあり方に関する答申」・任期終了
- 9月26日 安倍内閣発足 菅総務大臣就任
- 12月15日 地方分権改革推進法公布

#### ○2007年

- 4月1日 地方分権改革推進法施行
- 4月2日 地方分権改革推進委員会発足
- (4月) 統一地方選挙
- 5月30日 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」決定

#### **7月3日 29次地制調発足・第1回総会**

- 7月29日 参議院議員通常選挙
- 8月7日 **29次地制調第1回専門小委員会**
- 8月27日 改造安倍内閣発足 増田総務大臣就任
- 9月12日 **29次地制調第2回総会** 安倍総理辞任表明
- 9月26日 福田内閣発足 増田総務大臣留任

○2008年

9月24日 麻生内閣発足 鳩山総務大臣就任

12月5日 **29次地制調第3回総会**

○2009年

(4月) ミニ統一選(市町村合併による首長選挙)

6月12日 佐藤総務大臣就任

6月16日 **29次地制調第4回総会・答申**

6月22日 29次地制調答申閣議報告

7月2日 **29次地制調任期終了**

9月10日 衆議院議員任期満了

(10月) ミニ統一選(市町村合併による議員選挙)

○2010年

3月31日 新合併特例法失効、地方分権改革推進法失効

郵政解散により衆議院の3分の2を確保した自＝公連立政権であるが、市町村合併・三位一体改革を通じての地方からの声に「地方重視」をアピールせざるを得なくなり、始められたとされるのが2006年度末からの「地方分権」である。しかし29次地制調への諮問直後の参議院議員選挙で自民党は大敗。地制調の実質審議内容を決定する第2回総会は、衆参で多数政党が異なる「ねじれ国会」となり、諮問した安倍総理が辞任を表明した日に行われたのである。諮問から答申までに至る間、29次地制調設置中には3人の総理大臣、4人の総務大臣の交替があった。諮問当時の問題意識が共有されなかったことはむしろ当然であると言えよう。

(2) 諮問：設置の意図

29次地制調の設置当日、安倍総理は諮問に先立って次のあいさつを行った。

「私は、我が国の戦後の基本的な枠組みを大胆に見直すことが必要であり、国と地方の関係も新しい時代に対応できるよう変えていかなければならないと考えております。地方の活力なくして国の活力はありません。やる気のある地方がさまざまな行政分野で自由に独自の施策を展開し、魅力ある地域づくりに積極的に取り組めるようにしていくことが極めて重要であります。このため、私の内閣の最重要課題として、地方分権改革を推進しております。

国が地方のやるべきことを考え押し付けるというようなことは、もはややめるべきであると考えております。4月には、今までの国と地方の関係を大胆に見直すため、昨年成立した地方分権改革推進法に基づき、地方分権改革推進委員会を設置いたしました。新分権一括法案の3年以内の国会提出に向け、熱心に御議論をいただいているところでございます。

この地方制度調査会においては、真の地方分権に対応できる地方自治体を確立し、中核的な基礎自治体が地域づくりの主役となれるよう体制を整えるため、市町村合併を含めた基礎自治体の在り方、監査機能の充実・強化等を始めとする地方行財政制度の在り方について十分な御審議をいただき、具体的な改革の成果につなげていただきたいと考えております。このような取組みを着実にを行うことによって、将来の道州制も視野に入ってくると、このように考えているわけであります。」

この後、諮問文の手交が行われた。安倍総理は、諮問後の委員との懇談の席で、次のように発言している。（以下の○数字及び下線は著者による加筆）

「私の内閣におきまして、更に地方分権をしっかりと進めていく、このように申し上げているわけでございます。地方分権を進めていく上において、その受け皿となる自治体、基礎自治体でございますが、現在、市町村合併を進めまして、大分しっかりとした基礎自治体が形成されているわけでありますが、①更に、この合併を進めていき、受け皿となる自治体、基礎自治体を強化していかなければならないと考えているところであります。

また、やはり財政基盤も極めて重要な要素であるわけでありますが、その中での三位一体の改革を進めてきたところでございます。今後、②地方自治体の財政の基盤の強化あるいは偏在等が指摘されているわけでありますが、こうした問題、課題についても是非御議論をいただきたいと思う次第でございます。

地方分権を進めることによって、やはりそこに住んでおられる方々にとって地方分権を進めていくことがよかったと実感をしていただくことが大切であって、これはただ行政的な整備ということではなくて、住んでいる方々にとって、それは地域がより発展していく、あるいは行政のコストについても効率化していく、効率化していくということは将来の負担が軽減あるいは国民の皆様の負担の軽減にもつながっていくわけでございますので、そうした観点からも是非御議論を賜りたいと思いますので、よろしく願いいたします。」

諮問にある「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」とは、①にあるとおり、更なる合併の推進を意図している。

菅総務大臣は安倍総理からの諮問に引き続き、次のとおりあいさつしている。

「ただいま、本調査会の発足に当たりまして、総理から市町村合併を含めた基礎自治体の在り方、また監査機能の充実・強化等の真の地方分権に対応した地方行財政制度の在り方についての諮問がございました。

**③安倍内閣の最重要課題であります分権改革を進めていくためには、地方公共団体は、今まで以上に国民から信頼されるものにならなければならないと思います。**」

このように、当初の諮問の意図としては、①更なる合併の推進、②財政基盤の確立、③自治体への信頼回復であった。

③については当時、「改革派」とされていた現職知事が談合関与等の疑いで逮捕されるなど、自治体不祥事への対応であったが、29次地制調における審議項目は監査と議会の機能強化に集中した。そのことからか、審議方針決定後の2007年10月30日、総務省に有識者による「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」が別途発足、2009年3月24日までに15回の研究会<sup>(5)</sup>を経て、4月27日に地制調に先立ち最終報告書を公表している。

## 2. 委員の人選

29次地制調の委員は2007年7月3日選任<sup>(6)</sup>された。

学識経験者18名、国会議員6名、地方六団体6名の計30名である。実質的な審議を行う専門小委員会には学識経験者委員が当たる。学識経験者委員の構成を現職でみると実業界4名、大学関係14名である。経歴的には知事経験者（片山委員）、官僚経験者（金子・片山委員）、国会職員経験者（大山委員）も含まれている。

---

(5) この検討会でも当初は地制調同様、民間企業の監査体制を自治体にも導入すべしという議論が有力であったが、現地ヒアリングを重ねるうちに別の方策を検討すべしという議論に変わっていったことは注目すべきであろう。

(6) 官報は平成19年7月5日付け第4619号11頁。

委員のうち、28次地制調から継続したのは小幡・篠崎・西野\*・林\*・西尾\*<sup>(7)</sup>委員の学識経験者委員5名と地方六団体の石井\*・山本\*委員の計7名。うち\*を付した5名は、27次地制調からの継続である。

女性委員は大山・小幡・金子・篠崎・武田・西野・眞柄・政所の学識経験者委員と坂本参議院議員の計9名(30.0%)で、28次の33名中8名(24.2%)より増加<sup>(8)</sup>し、2000年の男女共同参画推進本部の目標30%を初めて達成した。

### 3. 審議の概要

#### (1) 審議スケジュール

地方制度調査会では最初の総会において諮問を受けた後、専門小委員会で具体的な審議事項を議論し、それを総会に報告して了承を取り付け、以後は一区切り結論が出るまで、専門小委員会で議論を続け、節目で総会が開かれ、答申が決定される形式が採られている。

第1回総会で諮問を受けた後、最初の専門小委員会は1か月後の8月7日に開催され、審議項目(案)をまとめた。さらに1か月後の9月12日の第2回総会に審議項目(案)を報告し、議論のうえ修正されて決定した。専門小委員会は2007年中(第5回まで)は月1回ペースで事務局からの説明や関係者からのヒアリングを行う「勉強会」として運営された。委員によるプレゼンテーションは行われていない<sup>(9)</sup>。2008年に入って監査制度(第6回から第9回まで)、議会制度(第7回から第17回まで)を議論し、11月12日の第18回で監査と議会制度についての議論をまとめ、12月5日の第3回総会に報告「チェック機能の充実」が報告された。12月16日の第19回専門小委員会からは「合併を含めた基礎自治体のあり方」について議論し、2009年4月24日の

---

(7) 西尾委員は28次地制調では臨時委員であった。なお、29次地制調では臨時委員は置かれなかった。

(8) 臨時委員3名中の加藤淳子臨時委員を含む。国会議員・地方六団体とも任期中の委員の異動が計6回あるが、最終段階のもので記載。なお、坂本委員は第4回総会翌日の17日に参議院議員辞職を許可されたが、後任は選任されていない。答申末尾に実質審議にあたった2008年10月23日現在の委員名簿を掲載。

(9) 親委員会の六団体委員からのヒアリングは行われたが、専門小委員によるまとまった意見の発表はなかった。

第26回まで続いた。5月中の第27・28回は答申案の取りまとめを行い、6月16日開催の第4回総会に報告され、案のとおり決定され、答申された。

これまでの地方制度調査会では年末の地方財政計画決定に先立ち、意見を提出することが通例だったが、29次地制調では一度も行われていない。答申は最終の1回のみであるが、本来、2008年末の第3回総会后、結論が急がれていた監査・議会制度について答申を行うべく準備していたところ、総会の場において国会議員委員から現状を変更することに対し強い反対があったため、結局答申に至らなかったのではと考えられる。

29次地制調の会議には、いわゆる「定例日」は設定されなかった。

4回の総会は国会日程等に影響されるため一定しない。開催曜日と開会時刻は第1回 火曜日午後0時、第2回 水曜日午前10時30分、第3回 金曜日午後1時、第4回 火曜日午前10時であった。

全28回開催された専門小委員会の開催曜日は月曜0、火曜13、水曜4、木曜1、金曜10である。開会時刻はさらにまちまちで、午前10時から2時間が最多の12回、残り16回は午後で、1時が3回、2時が6回、2時30分が1回、3時が5回、3時30分が1回である。定例日が設定されなかったことで、定日の講義を抱えた大学の教員が多くを占めている専門小委員の出席率はあまり上がらない。毎回会議開催時に、日程調整用紙が席上配布されていたため、次回日程がその場で発表されることは少なかった。いずれにしても、会議通知が開会の2週間から10日程度前では、通知を受けた委員も日程調整は難しかったであらう。

## (2) 専門小委員会の運営

### ア 諮問事項と審議項目

安倍総理在任中の第1回専門小委員会では諮問事項を具体化させた審議項目が議論された。案として示されたのは次のとおりである。

#### I 更なる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
- 2 基礎自治体における住民自治の充実
- 3 大都市制度のあり方

#### II チェック機能の充実

- 1 監査機能の充実・強化



## 2 議会制度のあり方

### Ⅲ その他

#### 地方税財政制度のあり方、首長の多選制限

このうち、Ⅰの「更なる」について、西尾委員から「合併新法の期限までに合併を促進する手立てを議論するのは協力するが、いつまでも合併を促進するというのは市町村の腰が落ち着かず、不健全な状態なので終わりの宣言をすべきである。第3期の合併促進運動はすべきではない。」旨の意見があり、第2回総会に（案）として提示する際に削られた。「更なる」は確かに諮問文にはなかったが、安倍総理が諮問後に発言した内容である。第2回総会当日の午後、安倍総理は辞任を表明した。7月の参議院選挙敗北後、安倍おろしはあったものの、内閣改造、施政方針演説直後の辞任であり、意外感を持たれたことであった。したがって29次地制調は当初から諮問した安倍総理の意向とは別の考えで動き出していたのである。なお、後任の福田総理は地方制度調査会には出席していないが、在任中、国会では合併について積極的な発言は見られない<sup>(10)</sup>。

また、Ⅲが「その他」であることについては、第2回総会において吉川委員（衆議院議員）から「その他の中に地方税財政制度があるのはいかがなものか、しっかりと重きをおいて議論すべきだ」という意見があった。その他の2項目は、他の項目と関連付けて議論することが想定されていたが、意見を受けて大項目名として「地方税財政制度のあり方等」と修正された。結果としてであるが、Ⅲに挙げられた2項目は29次地制調では一度も議論はなされなかった<sup>(11)</sup>。その理由として、税財政制度については、半年先行していた地方分権改革推進委員会が議論するよう分担すると意識されており、それぞれの問題を議論する中で必要に応じ議論する程度

(10) 国立国会図書館の国会会議録検索システム（2009年6月21日検索）によると、市町村合併の意味で「合併」を含む発言は3回。うち、衆議院総務委員会では、逢坂誠二委員の質問に対し「いろいろな地域があつていいと思う」旨の合併に対し中立的な発言をしている。第169国会衆議院総務委員会会議録第6号（2008年2月22日）11頁。ちなみに安倍総理は5回で「行政改革を進めていくためには合併をしなければならない」（同じ逢坂委員に対して、第165国会衆議院総務委員会会議録第7号その1（2006年11月28日）20頁）など、合併推進の立場での発言であった。

(11) 多選問題については、第2回総会で山本委員から「法で規定すべきことではない」旨の反対意見があった。

にとどめることが、林専門小委員長に強く意識されていたものと思われる<sup>(12)</sup>。

#### イ 会議の運営

会議はものごとを議論して決めていく営為であるが、その運営手続は必ずしも自明ではない。

地方制度調査会の運営細則は地方制度調査会設置法第7条により政令委任され、地方制度調査会令（昭和27年政令461号）が定められている。しかし、この政令は省庁や分課の名称変更による改正だけがあり、実態はほとんど反映していない。第1回総会で会議公開、傍聴、議事録の作成とホームページ公開が決定され、第1回専門小委員会の冒頭で会議配布資料の原則公開を含め、同様な決定がなされている。

もっとも、会議の運営で重要なのは決定方法が合意されていることである。地方制度調査会令は3分の1以上の出席、過半数で議決を決めているが、それに至るまで、どのように議論していくかは白紙である。審議の方法として、議題とするものを一つ一つ上程し、議論を行い、議論が尽きたところで結論を会議に諮り、それを決定していく、という一般的な手続は採られなかった。いかにも日本風の、なのかもしれないが、会議の最初に「今日は何を決めるのか」についての宣告はなく、議論を打ち切る際にも「〇〇のように決定したいがどうか」が諮られる訳でもない。したがって最終的な答申素案が提示されるまで、専門小委員はどのように総会に報告されるのかを承知していなかったため、素案から総会提出案までの間に、題名が全く変更されるなど、大きな改変があった。

また、29次地制調の事務手続も一般的な審議会等<sup>(13)</sup>からすると、少々変わっていた。まず会議の開会通知に次の審議内容が記載されていない。また、委員に会議の資料が事前配布されず、当日席上配布のみである、資料要求した委員に内容の確認をとらずに直接委員会に提出される<sup>(14)</sup>などである。中でも2008年後半から会

---

(12) 「私の意見では、やはり議論するときに、当然税財政の問題に関わってきたり、……そういったようなことまで話が及んでくるんだろうという気がするんです。ですから、できる限りこの委員会として問題意識を可能な限りクリアにした上でやっていきたいとは思いますが、分権改革推進委員会との役割分担を意識はしますけれども、……必要に応じて議論しないと、議会改革をやる場合には税財政制度の改革をしないと実現しないという部分もありますので……」片山副会長の発言に対する第1回専門小委員会における発言。専門小委員会全体を通して、税財政制度に議論が及ぼうとすると、専門小委員長が直ちに遮る発言を行うことが目立った。

(13) 森田朗『会議の政治学』2006年、慈学社出版、8頁以下。

(14) 第20回専門小委員会では提出された資料の内容を巡って異議があった。

議録の作成が止まり、毎月1回弱の会議であるが、次の会議が行われるまでに会議録が配付されないようになり、同じ議論が繰り返されたり、欠席した委員が内容を把握できない状態が審議終了直後まで続いた。設置時の確認により委員には会議録の原稿ができた段階で発言内容の確認を求め、公開に先立って送付されることになっているが、これが1、2か月遅らせられていたのである。会議ではいわゆる速記法による速記は行われていなかったが、すべて録音が取られていたほか、速記社員が発言者や発言概要をメモしていた。一般的な進行であれば、毎回2時間の会議の記録は翌々日には十分納品可能であり、直ちに専門小委員に提示することが可能であったはずである。第1回専門小委員会冒頭で「議事録は原則公開とし、速やかな公表に努める」旨が確認されていたにもかかわらず、大変に残念なことであった。

委員への会議録情報の遅れは会議の効率的な進行の妨げとなったが、速やかな公表の遅れは地方制度調査会への世論の引きつけや国民的な議論の高まりにとってもマイナスであった。2008年末から2009年5月までの間、総務省ホームページ上では会議録の掲載だけでなく、次第も掲載されなかったため、地方制度調査会の会議が続いていることすらわからない状態となった<sup>(15)</sup>。そのため、監査委員の選任方法を議会における同意による選出から議会における選挙や公選へと変えようという議論部分のみが公表されたままとなっていた。その間、複数の議会・自治体関係者によると、都道府県や地方六団体によりそれぞれ提供された情報の内容や時期は非常にばらついており、その対応を巡って混乱が見られた<sup>(16)</sup>。

地方制度調査会のように、その結論が地方自治全般に大きな影響を与える会議では、議論の途中経過や状況把握を行い、議会・自治体関係者等も、共に考えていくことが必要である。実際の現場を担う者の意見が議論に反映されることで、答申のうちの「運用改善」部分はすぐにでも実行できるのである。地方制度調査会の事務局からだけでなく、地方六団体やそれ以外の立場からもそれぞれの立場に応じ情報提供され、闊達な議論が行われることが、よりよい結論を得るためにも望ましかった。「今後、地方制度を議論することがあれば、地方の代表で」という旨の山本委

---

(15) 1月30日に開催された第20回専門小委員会は会議の項目だけが2月に掲載されたが、会議録の掲載は5月5日、同時期の地方分権推進委員会は2週間に一度程度の頻度で開催されているが、ほぼ即日に動画配信を行い、1週間程度で会議録を掲載していた。

(16) 今井照「市民の常識VS役所のジョウシキ61」ガバナンス2009年5月号、84頁。

員が総会・専門小委員会で繰り返した発言には十分留意されるべきであろう。

### (3) 資料と説明 — 事務局の役割

地方制度調査会は内閣府に置かれる機関である。ただし、地方制度調査会令第4条には「調査会の庶務は、内閣府大臣官房企画調整課において総務省自治行政局行政課<sup>(17)</sup>の協力を得て処理する。」とあるが、内閣府からの幹部職員の会議への出席は第1回の総会に内閣府事務次官が入ったのみで、事務局は実態として総務省に置かれている状況である。調査会における説明も資料の作成者により審議項目Ⅰは市町村課長が、審議項目Ⅱ・Ⅲは行政課長が行っていた。

会議における説明は審議の内容や効率に大きな影響を及ぼす。29次地制調の事務局の果たした役割は概ね次の表のとおりであった。

資料・原案の作成	事前了承取り付け	日程調整	シナリオ作成	説明	議事整理
行う		行う		行う	
	一部行う		一部行う		
					行わない

事務局が「一部行う」、「行わない」の場合、残りの部分は専門小委員長や会長が行うこととなる。会議の進行に関するシナリオにもさまざまな作り方がある。議事整理の要素を加味すると、当日の会議の進行により「成案が得られた場合」、「修正案が提案された場合」等と複数の場合分けを想定し、その都度の対応等を書き込んで作成することもあれば、単に開会、あいさつ、説明、意見交換、次回日程説明、散会と、項目を並べたタイムテーブルに過ぎないものもある。29次地制調の場合は毎回、A4判1枚ものもの後者であったようである。

資料・原案の作成と日程調整は地方制度調査会のような非常勤の委員のみからなる審議会では、最も重要な事務局の機能である。日程調整で全員が出席可能ということとはあまりない。そこで、誰と誰が出席しているときに、この案件を議論し、決定すべきかというのは、実際には高度な判断を伴うことである。それを補完するためには、欠席予定者に対しても必要とあれば説明し、事前了承を取り付けて会議に意見を提出

(17) 2008年7月4日に総務省設置令が改正施行され、地方制度調査会の担当は自治政策課から行政課に移された。

してもらう方法もあるが、29次地制調では専門小委員からの意見書の提出は一度も行われなかった。

会議当日の資料等の説明も、資料の作成方法とあいまって会議の内容を大きく左右する。資料が事前に送付されていれば、説明は重要な事項に絞って行うことができる。案が修正されているのであれば、どこが変わった、その理由は、という点に絞った説明が効果的である。しかしながら、概ね第3回総会前までは要点に絞った説明が行われていたが、以後は内容の説明を全く含まない「朗読」が行われたことがほとんどだった。書かれた文書を朗読することの有効性は、資料の内容を会議録本文に残すためなど非常に限られる。一方、説明が朗読であると、その後の質疑は資料に書かれていないこと——前回とどこがどう変わったのか、その理由は何かといった点から行われるため、審議や意見交換の時間がなくなるものである。29次地制調最後の半年は、毎回2時間の会議で30分から時に1時間以上朗読が続き、実質的な議論はあまり深められることなく終わってしまった。

#### (4) 委員の補佐と委員間の協働

事務局は直接には会長・専門小委員長を補佐するものと考えられることが多い。しかし、委員が非常勤である場合、委員の本来業務における補助スタッフに委員の補佐を期待するのは筋が違う。委員個人の補佐も事務局が一定の役割を担うべきであろう。具体的には、レクチャーと呼ばれる資料の内容の事前説明が良く採られる手法である。逆に委員の補佐を行わないと、想定外の事柄が会議の席上で起きることもある。会議の席上、委員が資料を要求したことを委員会に諮らなかつた例があるが、地方六団体からは次の会議に資料が提出<sup>(18)</sup>されている。委員の補佐が行われないと、審議に時間がかかり、議論が深まらないだけでなく、結果として原案作成者の意図が活かされないことにもなるのである。

また、何人かの専門小委員へのインタビューによると、委員間で情報を交換するためのメールアドレス等のリストが配付されることもなく、会議前後の会食・懇親会等も設定されることがなかった。また、すべての会議は東京で開催され、地方公聴会等の委員の合同旅行もなかった。この時代であるから、審議会は会議の時間だけやればいいよという判断だったのであろう。しかし、会議を円滑に運ぶためには、委員

---

(18) 第23回専門小委員会における資料9（岡山県提出資料）。

間意思疎通が密であって困る、ということはない。第一次地方分権改革の際の地方分権推進委員会では、委員会等の場以外でも委員や参与の間の意見交換が非常に活発に行われ、それが委員会や部会の議論を導いていった。しかし、29次地制調では会議を離れた場での専門小委員間の意思疎通が全くといってよいほど図られなかったのである。事務局が委員間の協働を積極的に取り持たなかったことは、各委員を通じて地方自治関係者や広く国民全般に地方分権推進への理解増進をもたらさなかった原因の一つともなったのである。

### (5) 答申の形成過程

2008年12月の第3回総会への報告事項<sup>(19)</sup>が答申とはならなかったため、第19回以降の専門小委員会は、残された基礎自治体に関する議論のまとめを行い、監査・議会のチェック機能に関する事項と含めて答申案を作成する作業を5月の連休明けから行った<sup>(20)</sup>。答申案作成の前提となる会議録の確定・ホームページへの掲載も、5月の連休明けから集中的に行われている。

第27回専門小委員会では「答申素案」<sup>(21)</sup>が提示された。

答申素案は答申の骨子ではなく、そのまま大部分が答申となるかなり固められた原案であった。この種の原案では、委員間に意見の相違がある場合、いくつかの案を併記してどれにするかを改めて諮ることが多いが、この原案では審議に先立ち、林専門小委員長が「会長の御意向もお聞きしながら、そして、副会長とも相談をし、こういうところが落としどころではないかというようにまとめ上げ、そして、今日、資料1-1という形で出させていただきます。」「今日の議論の仕方なのですが、まず第2の監査と第3の議会について少し御議論をいただいた上で第1に戻って」と述べ、原案が正副会長の意向を受けて決められたもので、原案中に(P)と示された監査と議会のペンディング項目を中心に審議したいと提案されている。

監査についてペンディングとされたのは次の部分である。

---

(19) 第18回専門小委員会における資料2「チェック機能の充実」に関する調査審議について。

(20) 連休前の第26回専門小委員会の最後で、林専門小委員長は「答申(案)の作成のプロセスで、また、各委員の方々にひょっとすると御意見をいただいたりとかということもあるかもしれませんが、そのときはぜひとも御協力のほど」と、事前調整への協力を促している。答申素案は委員会開催前に時事通信が配信しており、マスコミも含めた？事前調整が行われた模様である。そのためか第27回専門小委員会は通常よりも遙かに多いマスコミの取材があった。

(21) 第27回専門小委員会資料1、1-1、1-2参照。

## 1 監査委員制度の充実・強化

### (1) 監査委員の選任方法と構成 (P) 資料1-1

(中略)

これらの意見に対し、特に議選委員の廃止について、適任者を選任するという観点から議員を含めて監査委員としての適性を判断したうえで選任すべきという意見や、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみると議選委員は維持されるべきとの意見、また、監査委員の選任について、議会の選挙だけでなく、公選によることも含め多様な選任方法を検討すべきとの意見もあり、賛否両論があったところである。※

このようなことから、監査委員の選任方法や構成については、各地方公共団体における今後の行政運営や監査機能の強化のための自主的な取組の状況を踏まえつつ、監査委員を公選により選出することも含めて引き続き検討を行う必要がある。

監査に関する原案Pで示されたのは下線で示したとおり、さまざまな意見があるので、結論を先送りする、であった。議会議員から選出する監査委員を廃止する場合、委員会の議論では、議会自身に実地検査権を付与すべきであるとの意見が述べられていた。そこで2番目のPは、1番目のPとの関連でペンディングにされた実地検査権である。

## 1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

### (2) 議会の監視機能

#### ④ 議会の実地検査権等の監視機能 (P) 資料1-2

監査委員について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会が独自に執行機関を監視する機能を強化するため、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見があった。

この点については、議員選出の監査委員のあり方と密接に関わることから、監査委員の選任方法や構成についての検討を引き続き行っていくことと併せて、なお検討すべきである。 (下線部がPとされた部分)

林専門小委員長が質疑の冒頭、「事前に、委員の方々のお手元に添付でわたっていると思います。」と発言のとおり、この回では事務局の説明も事前配布を前提とした要点説明であった。非常に活発な議論が行われたが、各項目について、どのように答

申案に反映させるかは決めていない。なお、次の第28回冒頭で問題となる題名については、素案には付されていない。

2つのペンディング項目について、直ちに西尾委員から意見が提出される。「監査委員の独立性を強めるために議会選出<sup>(22)</sup>に変えようということ、議選監査委員というものはやめようということをおおむね合意をしていたわけです。それが総会で、三議長会からの御意見もありましたし、当日出席しておられた、特に太田議員からもかなり厳しい御批判があって、この小委員会と総会との調整を図らなければならないという事態になっていることはよく私も理解しているわけですが、これが議会選出であることをあきらめるとか、あるいは議選委員問題をあいまいなままにして終わるといことは極めて残念なことではないかと私は思います。」第3回総会において専門小委員会から行った報告「チェック機能の充実」に対し厳しい意見が相次いだことから結論を先送りとするとの原案に対し、次の第28回専門小委員会では、監査に関する1-1については、上記の※を付した部分に次の2つの段落が書き加えられた。

さらに、議選委員を廃止しないのであれば、監査委員の構成について、現在、都道府県及び政令で定める市における議選委員は2人以内とされているが、これを1人以内とすべきという意見や、公選による監査委員の選出を可能とすべきとの意見があったところである。

公選により監査委員を選出することについては、監査委員に対する住民の意識が醸成される必要があるのではないかと、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのかどうかなどの課題もある。

また、議会の実地検査権に関するP1-2については、議会選出監査委員の廃止または減数と引き替えにする必要はないという議論が大勢となったこと、また、財務監査と行政監査の役割の違いが強調されたことで、第28回専門小委員会に提出された案では、次のとおり全文が修正された。

議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。

**議会は、執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところで**

---

(22) 専門小委員会では、「議会における選挙」を指して使われていた。次の「議選監査委員」は通常の意味の議員から選出する監査委員である。



あるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。また、議会が独自に執行機関を監視する機能を強化するため、議会に実地検査権を付与することについて、現在の検査権や調査権の行使の状況も踏まえつつ、検討していくべきである。

また、議会の少数者による調査権等の行使を認めるべきであるとの意見があったが、この点については、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、それぞれの議会でさまざまな運用を工夫していくことが適当である。

第28回専門小委員会ではこの部分について、特別の議論はなかったが、下線部を付した部分は、第4回総会に提出された確定版の答申案では、次のとおり全部が書き改められている。

このような見地から、議会は執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところであるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。

現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるか等の課題があるとの意見もあったところである。このようなことから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。

第28回専門小委員会が時間切れであったため、会議終了間際、林専門小委員長は「答申に盛り込めるかどうかということとはわかりませんが、御意見ございましたら、それから、今日、御発言いただけなかった部分、あるいは後ほど気がつかれた部分も、最終答申案にするまでにお伝えをいただければ、こちらで検討させていただきたいと思います。」と発言している。この部分は会議の後、専門小委員会以外の国会議員・地方六団体委員をはじめ、正副会長との協議により、書き改められたものであると考えられる。

全般に「会議録のようだ」と江藤委員に評されたように、さまざまな意見が併記された答申である。最初に述べたとおり、諮問から審議事項の決定までが既に複雑な状況だったのである。政所委員の「先ほど並列的であるということもありましたけれど

も、本次検討期間は合併前、合併後と極めて課題が重なり合う複雑な状況下で議論されていますから、むしろ議論された課題点は明瞭にすべきです。法律にかなっているかだけでなく、理にかなっているか、これからの課題解決すべき方向にかなっているかが重要。これまでの意見の中にあつた思想が盛り込まれれば、必ずしも断定的でなくとも盛り込むべきということ」とする意見が示唆的である。

答申の題名をどうするかについては素案の提示まで専門小委員会で議論されることはなかった。題名は第27回専門小委員会に提示された素案では記載されていない。第28回専門小委員会では安倍総理からの諮問事項に対応した「今後の地方行政体制のあり方に関する答申」として答申（案）が提示された。林専門小委員長から「名称でございませけれども、「基礎自治体のあり方」、それから「監査制度」「議会制度のあり方」このように非常に広範囲にわたっておりますので」との説明があつた。ここで江藤委員から直ちに「市町村とか基礎自治体は行政主体だけではなくて、政治の主体でもあつて、自治組織ですね。だから、このタイトルというのは、やはりいかなものかということで、まずは修正をお願いしたいと思います。具体的に言うと、せめて「地方自治体制」とか、あるいは、それぞれの章ごとにあるものを付け加えるというんですか、「今後の基礎自治体のあり方及び監査機能、議会機能の充実・強化に関する答申」とか、そういう形で直していただかないと、議会も含めて、地方行政ではない」との発言があつた。これに対し、事務局である総務省自治行政局行政課長から「行政体制という語はこれまで議会や住民自治を含めて使ってきた<sup>(23)</sup>」旨の説明があり、名和田委員から「行政に対する監視機能を論じているので行政体制としたと思うが、議会の性質から行政ではない言葉にしたらどうか」という旨の意見があり、結果として江藤委員の意見（下線）に沿って修正されて第4回総会に提案されたのであつた。

（たぐち かずひろ （財）地方自治総合研究所研究員）

---

(23) 名和田委員が「古い考え方」として説明したこの考え方は、第一次地方分権改革において議会活性化をとりまとめた大森彌が「自治体議会は……あくまで「行政体制」の一環なのである。これは自治体の議会や議員の活動が首長の活動に包摂されて論じられてきたことを表しており……」と地方分権推進委員会第一次勧告について指摘している。『分権改革と地方議会』初版、1998年、ぎょうせい、54頁。

### 第29次地方制度調査会 専門小委員会開催経過

回	開催日時			審議項目	資 料
1	平成19年 8月7日	火	14:00	今後の審議事項について、その他	資料1 第29次地方制度調査会の審議項目(案)
2	平成19年 10月5日	金	14:30	基礎自治体のあり方等について、その他	資料1 第29次地方制度調査会の審議項目 資料2 市町村の現況について 資料3 市町村合併の進展の状況 資料4 合併後の市町村の態様 資料5 合併市町村の取組の概要 資料6 未合併要因に関する調査 資料7 合併に関する各種アンケート調査結果
3	平成19年 10月31日	水	14:00	市町村合併に関する意見聴取、質疑応答 ・熊坂義裕 岩手県宮古市長 ・石岡鍊一郎 秋田県藤里町長 ・矢嶋民雄 長野県富士見町長 ・池田勝一 大分県旧山国町長 ・徳田勝章 鹿児島県薩摩川内市 峰山地区コミュニティ協議会会長 委員間のフリーディスカッション	資料1 ヒアリングの対象者について 資料2 (熊坂市長提出資料) 資料3 (矢嶋町長提出資料) 資料4 (池田元町長提出資料) 資料5 (徳田会長提出資料) 資料6 住民発議と合併の状況 資料7 未合併要因に関する調査(追加分) 資料8 合併後の住民等アンケート調査結果(報道機関が実施したもの) 資料9 (石岡町長提出資料)
4	平成19年 12月4日	火	10:00	監査・議会の現状と課題 等	資料1 監査制度について 資料2 地方議会について 資料3 「市町村合併に関する意見聴取、質疑応答」に関する意見について 資料4 住民発議・住民アンケートと合併の状況 資料5 合併後の住民等アンケート調査 資料6 未合併要因に関する調査(追加分)
5	平成19年 12月21日	金	10:00	住民自治・議会制度・監査制度等について	資料1 基礎自治体における住民自治について 資料2 諸外国における地方自治体の議会制度について 資料3 地方議会について(追加提出資料) 資料4 諸外国における監査制度について 資料5 地方公共団体と株式会社における監査機関について 資料6 監査制度について(追加提出資料)
6	平成20年 1月29日	火	10:00	監査機能の充実・強化のための方策	資料1 監査制度を巡るこれまでの各委員からの主な意見等 資料2 地方制度調査会の主な答申事項について 資料3 現行の監査制度について 資料4 地方公共団体と株式会社における監査機関の比較 資料5 監査制度について(追加提出資料)
7	平成20年 2月28日	木	10:00	監査機能の充実・強化のための方策	資料1 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 資料2 諸外国における監査制度について(追加提出資料)

回	開催日時		審議項目	資 料	
8	平成20年 3月26日	水	13:00	<p>監査に関する意見聴取、質疑応答</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・三栖賢治 全都道府県監査委員協議会連合会会長 東京都代表監査委員</li> <li>・高橋敏朗 全国都市監査委員会会長 都市 大阪市代表監査委員</li> <li>・中澤尚 全国町村監査委員協議会会長 町村 山梨県市川三郷町代表監査委員</li> <li>・櫻谷隆夫 日本公認会計士協会 公会計担当常務理事</li> <li>・松本正一郎 日本公認会計士協会 公会計委員会地方公共団体監査専門部会長</li> </ul> <p>委員間のフリーディスカッション</p>	<p>資料1 (全国町村監査委員協議会提出資料)</p> <p>資料2 (日本公認会計士協会提出資料)</p> <p>資料3 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)</p> <p>資料4 監査制度について(追加提出資料)</p>
9	平成20年 4月25日	金	14:00	<p>監査に関する意見聴取、質疑応答</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・家元丈夫 全国都道府県議会議長会会長 京都府議会議長</li> <li>・川口浩 全国市議会議長会地方分権改革・道州制調査特別委員会委員長 福岡市議会議長</li> <li>・原伸一 全国町村議会議長会会長 福岡県田川郡赤村議会議長</li> </ul> <p>委員間のフリーディスカッション</p>	<p>資料1 (全国都道府県議会議長会提出資料)</p> <p>資料2 (全国町村議会議長会提出資料)</p> <p>資料3 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)</p> <p>資料4 監査制度について(追加提出資料)</p> <p>資料5 地方公共団体と株式会社における監査機関の比較(再提出)</p>
10	平成20年 5月27日	火	10:00	<p>監査、議会に関する意見交換 等</p>	<p>資料1 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)</p> <p>資料2 監査制度について(追加提出資料)</p> <p>資料3 地方公共団体と株式会社における監査機関の比較(再提出)</p> <p>資料4 地方議会制度の改正経緯</p> <p>資料5 現行の議会制度について</p> <p>資料6 諸外国における地方自治体の議会制度について</p> <p>資料7 地方議会について</p> <p>資料8 地域自治区制度について</p>
11	平成20年 6月17日	火	14:00	<p>議会制度及び地域自治区制度について</p>	<p>資料1 現行の議会制度について</p> <p>資料2 地方議会について</p> <p>資料3 地域自治区制度について</p>
12	平成20年 6月27日	金	13:00	<p>議会制度及び地域自治区制度について</p>	<p>資料1 地方議会について</p> <p>資料2 市議会における特色ある取組</p> <p>資料3 地域自治区制度について</p> <p>資料4 地方議会制度に係る論点</p>
13	平成20年 7月29日	火	15:00	<p>議会に関する意見聴取、質疑応答</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・家元丈夫 全国都道府県議会議長会会長 京都府議会議長</li> <li>・萩野虔一 三重県議会議長</li> <li>・多賀谷俊史 全国市議会議長会地方分権改革・道州制調査特別委員会委員長 大阪市議会議長</li> <li>・原伸一 全国町村議会議長会会長 福岡県赤村議会議長</li> </ul> <p>委員間のフリーディスカッション</p>	<p>資料1 地方議会制度に係る論点</p> <p>資料2 (全国都道府県議会議長会提出資料)</p> <p>資料3 (全国市議会議長会提出資料)</p> <p>資料4 (全国町村議会議長会提出資料)</p>

回	開催日時			審議項目	資 料
14	平成20年 9月5日	金	10:00	議会に関する意見聴取、質疑応答 ・石井正弘 全国知事会総務常任 委員会委員長 岡山県知事 ・石垣正夫 全国市長会行政委員 会委員長 岡山県新見市長 ・山本文男 全国町村会会長 福 岡県添田町長 委員間のフリーディスカッション	資料 地方議会制度に係る論点
15	平成20年 9月30日	火	10:00	議会制度のあり方に関する意見交 換	資料1 地方議会制度に係る論点(項目) 資料2 議会制度のあり方に係る論点
16	平成20年 10月7日	火	15:00	議会制度のあり方に関する意見交 換	資料1 地方議会制度に係る論点(項目) 資料2 議会制度のあり方に係る論点
17	平成20年 10月28日	火	14:00	議会制度のあり方に関する意見交 換	資料1 議会制度のあり方に係る論点(項 目) 資料2 議会制度のあり方に係る論点(修 正) 資料3 地方議会について(追加提出資料)
18	平成20年 11月12日	水	10:00	議会制度のあり方について 第三回地方制度調査会総会での調 査審議報告について 平成の合併の評価・検証・分析に ついて	資料1 議会制度のあり方に係る論点(修 正) 資料2 「チェック機能の充実」に関する調 査審議について 資料3 「平成の合併の評価・検証・分析」 について
19	平成20年 12月16日	火	10:00	基礎自治体のあり方等について	資料1 各種データにみた市町村の現況につ いて 資料2 市町村合併の状況について 資料3 基礎自治体のあり方について 資料4 未合併要因(人口規模別)について
20	平成21年 1月30日	金	13:00	基礎自治体のあり方等について	資料1 基礎自治体のあり方について 資料2 類型別の市町村の現状と課題につい て 資料3 現行の事務の共同処理の仕組みと運 用
21	平成21年 2月6日	金	14:00	市町村合併を含めた基礎自治体の あり方に関する意見聴取、質疑応 答 ・石井正弘 全国知事会総務常任 委員会委員長 岡山県知事 ・佐竹敬久 全国市長会会長 秋 田県秋田市長 ・山本文男 全国町村会会長 福 岡県添田町長 ・大野忠右エ門 全国都道府県議 会議長会会長 秋田県議会議長 ・石川隆二 全国市議会議長会副 会長 埼玉県川越市議会議長 ・原伸一 全国町村議会議長会会 長 福岡県赤村議会議長 委員間のフリーディスカッション	なし

回	開催日時			審議項目	資 料
22	平成21年 2月17日	火	10:00	広域連携について	資料1 広域連携のあり方についてのこれまでの議論 資料2 共同処理制度の概要 資料3 市町村における事務の共同処理の状況について 資料4 諸外国の広域行政組織について（未定稿） 資料5 広域行政について 資料6 定住自立圏構想について
23	平成21年 3月11日	水	10:00	小規模市町村の状況、大都市部の市町村の課題等について	資料1 広域連携について 資料2 フランスにおける広域行政組織について 資料3 小規模市町村に対する方策のあり方についてのこれまでの議論 資料4 小規模市町村の状況 資料5 小規模市町村の事務処理体制の状況 資料6 小規模市町村の類型別分類 資料7 市町村に対する事務権限の移譲状況など 資料8 大都市部の市町村の課題 資料9 第29次地方制度調査会第21回専門小委員会における小林委員のご質問への回答について（岡山県提出資料）
24	平成21年 3月27日	金	15:00	基礎自治体における住民自治の充実について	資料1 小規模市町村に対する方策のあり方及び大都市部の市町村のあり方についてのこれまでの議論 資料2 地域自治区等のあり方についてのこれまでの議論 資料3 地域自治区制度について 資料4 地域自治組織と合併特例の概要
25	平成21年 4月14日	火	15:00	基礎的自治体のあり方についての総括的議論	資料1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点（項目） 資料2 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点
26	平成21年 4月24日	金	15:00	基礎的自治体のあり方についての総括的議論	資料1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点（項目） 資料2 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点 資料3 地方議会について（追加提出資料）
27	平成21年 5月15日	金	15:30	答申素案について	資料1 答申素案 資料1-1 「監査委員の選任方法と構成」について 資料1-2 「議会の実地検査権等の監視機能」について 資料2 監査委員の選任方法と構成について
28	平成21年 5月26日	火	10:00	答申案について	資料 「今後の地方行政体制のあり方に関する答申（案）」

平成21年6月16日

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申

内閣総理大臣 麻生 太郎 殿

地方制度調査会  
会長 中村 邦夫

今後の基礎自治体及び監査・議会制度の  
あり方に関する答申について

当調査会は、今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

## 目 次

### 前 文

第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

第2 監査機能の充実・強化

第3 議会制度のあり方

前文

平成7年に制定された地方分権推進法に基づき進められた改革は、平成12年4月の地方分権一括法の施行として結実し、我が国の地方自治制度の姿を一新するための取組が行われた。残された諸課題に対応するため、平成18年12月に地方分権改革推進法が制定され、現在、新たな改革が進められている。

この間、市町村合併も急速に進展し、市町村の規模・能力の拡充が図られてきた。その一方で、地域ごとの合併の進捗状況には差異が見られ、また、合併した市町村における課題も指摘されている。

基礎自治体である市町村は、住民に最も身近な地方公共団体として、さらにその自立性を高めていくことが期待される。これまで進められてきた市町村合併の評価・検証も踏まえ、基礎自治体である市町村の行財政基盤の充実強化を図っていく必要がある。

本格的な地方分権時代を迎え、地方公共団体は自らの責任と判断でその任務を遂行し、住民の負託に応えていかなければならない。しかしながら、近年、一部の地方公共団体で不適正な財務処理等が指摘されるなど、地方公共団体におけるチェック機能のあり方が問われている。住民自治の根幹をなす地方議会の役割や地方公共団体における監査機能は、一層その重要性を増している。

当調査会としては、このような基本的な認識に立ち、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

て検討を行ってきたところである。その結果、「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」及び「議会制度のあり方」について、以下の結論を得たのでここに答申する。

## 第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

### 1 市町村合併をはじめとした基礎自治体についての現状認識

#### (1) 市町村合併の背景と進捗状況

人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

その結果、市町村数は3,232(平成11年3月31日現在)が1,760(平成22年3月23日見込み)となり、全体として見た場合には、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる。

#### (2) 市町村合併の評価・検証

市町村合併の本来の効果が発現するためには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間が必要であると考えられるが、多くの合併市町村において、合併後3年から4年の段階で、既に次のような成果が現れている。

① 経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。



- ② 人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。
- ③ 広域化が進む行政需要への対応や地域資源を戦略的に活用した広域的な地域活性化の新たな取組が生まれつつある。
- ④ 適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

一方で、合併により市町村の規模が大きくなることによって、住民の声が届きにくくなっているのではないかと、周辺部が取り残されるのではないかと、地域の伝統・文化の継承・発展が危うくなるのではないかと等の懸念が現実化している地域もある。

こうした課題に対応するため、合併市町村においては、地域の実情を踏まえつつ、地域自治組織の活用や支所等の設置などにより、新しいまちづくりの中で、住民の利便性の確保、コミュニティ振興及び地域の伝統・文化の振興に向けた取組を継続的に進めている過程にある。

### (3) 基礎自治体に関する残された課題

以上のように、全体的に見た場合には市町村合併は相当程度進捗したものの、市町村合併の進捗状況には地域ごとに大きな差異が見られ、なお、次のような課題が残されている。

#### ① 小規模市町村における行財政基盤の強化

小規模市町村は依然として多く、例えば人口1万未満の市

町村は471団体（平成22年3月23日見込み）存在し、特に市町村合併の進捗率が低い都道府県に数多く所在しており、多様な取組により小規模市町村の行財政基盤を強化することが課題となっている。

#### ② 将来的に合併の必要性を認識している市町村の存在

合併が行われなかった市町村の中には、将来的な合併の必要性を認識しながら、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村も多い。また、合併市町村についても、当初とは異なる枠組みで合併が行われたものもあり、飛び地が生じた地域も見られる。

#### ③ 大都市圏の市町村が抱える課題

大都市圏においては、市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりの観点から、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が問われている。

## 2 これからの基礎自治体のあり方

### (1) 今後の基礎自治体像

第27次地方制度調査会答申においては、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に

的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とされている。

近年、市町村への権限移譲が進展し、また、法令により市町村に新たな事務が位置付けられるなど、市町村の役割が一層重要なものとなっていることを踏まえれば、上記の答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するものと考えられる。

平成11年以来推進されてきた市町村合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたものと考えられる。

一方で、それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られるところである。

## (2) 今後における市町村合併の支援のあり方

昭和40年に制定された旧合併特例法は、平成11年に財政支援措置が強化されるなどの改正が行われ、市町村合併の推進に大きく舵が切られた。その後、第27次地方制度調査会の答申を踏まえて制定された現行合併特例法においては都道府県の役割が強化される等の措置が講じられ、市町村合併が推進されてきた。

これまでの市町村合併の進捗状況やその評価・検証について

は、先に述べたとおりである。今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。

しかしながら、平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。

したがって、平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる。

その上で、平成22年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当である。

なお、旧合併特例法及び現行合併特例法の下で合併を実現した合併市町村については、その一体的な振興や周辺地域への対応を適切に行えるよう、国及び都道府県は、引き続き、これらの合併市町村に対する積極的な支援を行っていくべきである。

## (3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

### 3 今後の対応方策

#### (1) 市町村合併に関する方策

市町村合併は、行財政基盤の強化の手法の一つとして、今後もお有効であると考えられ、現行合併特例法期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要である。

この法律においては、具体的には、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置（合併特例区、合併に係る地域自治区等）等を定めることが適当である。

#### (2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策

市町村間又は市町村と都道府県との間で広域に連携することにより、事務をより適切かつ効率的に処理するため、従来から、

地方自治法においては、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理の仕組みが設けられている。このような事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある。

すなわち、事務の委託については、基本的には事務権限が委託団体から受託団体に移動する仕組みとなっているため、事務を委託しようとする団体が制度の活用に躊躇するとの指摘もある。このため、委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

また、機関等の共同設置については、現行の機関及び職員の共同設置に加え、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

#### (3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

小規模市町村においても、人口減少・少子高齢化の進行、人口の流出等による家族や地域の相互扶助機能の衰退が見られる中で、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。

市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ず

しも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。

将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

しかしながら、こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。

#### (4) 大都市圏の課題への対応

大都市圏においては、今後、地方圏に比べて急速な高齢化が進行し、また、昭和30年代から40年代にかけての人口急増期に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、これらに伴う財政負担の急増が見込まれている。

また、大都市圏においては、先に述べたとおり、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方が課題となっている。

大都市圏の市町村は、他の地域に比して人口密度が高く市街

地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待でき、広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられる。

大都市圏の市町村は一般的に人口が多く、合併によりさらに人口規模が拡大する場合には、住民自治の充実を図る観点からも、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みについて幅広く検討を行うことが適当である。

#### (5) 「小さな自治」への対応

住民自治の強化や住民と行政との協働の推進などを目的として、第27次地方制度調査会の答申を踏まえ、地方自治法上の制度としての地域自治区や合併に際して設置される地域自治区等が制度化されたところである。

住民自治や住民と行政との協働については、それぞれの地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきものであり、今後、地方自治法に基づく地域自治区については、地域の実情に応じて住民自治等を推進する仕組みとして、一層の活用が図られることが期待される。

現在、地方自治法に基づく地域自治区は、市町村の全域にわたって設置するものとされているが、地域自治区制度の一層の活用を促す観点からは、市町村の判断により当該市町村の一部の区域を単位として地域自治区を設置することもできるようにすることについて検討すべきである。

ていくためには、地方公共団体自らのチェック機能を高めていくことが重要であり、地方分権が推進されていく中、地方公共団体における監査機能の果たす役割はさらに増している。

一方、自律的な地域経営や財政状況の健全化が求められている中で、一部の地方公共団体において、不適正な財務処理が行われる等の問題が生じており、現行の監査委員制度や外部監査制度が十分に機能していないのではないかという指摘も見られる。

このような状況を踏まえ、地方公共団体における監査機能の一層の充実・強化を図るため、監査委員制度及び外部監査制度について、以下のような方向で見直しを行うことが必要と考えられる。

#### 1 監査委員制度の充実・強化

監査委員制度については、これまでも独立性の強化や専門性の確保を図る観点から、識見を有する監査委員のうち当該地方公共団体の常勤職員であつたいわゆるOB委員の就任制限や、条例により識見委員の定数を増加することができるものとするなどの改正が行われてきた。

地方公共団体の自主性・自律性が拡大する中で、住民の信頼の下に地方行政の適正な運営を確保していくためには、さらなる監査委員制度の充実・強化が必要となるものであり、監査委員の独立性の強化や監査の透明性の確保等について、さらに必要な改善を図るべきである。

##### (1) 監査委員の選任方法と構成

また、地域自治区については、地域協議会の構成員について公選の手続による選任を認めるべきではないか、地域協議会に一定の決定権を付与してはどうか、地域協議会の構成員の要件を通勤・通学者や当該区域で一定の活動を行っている者にまで拡大すべきではないかなどの意見があった。

これらの点については、長の附属機関である地域協議会の構成員と公選された長との関係や公選された議員により構成される市町村の議会との関係をどう考えるか、さらには、地域自治区や地域協議会そのものについてどの程度の代表性と権限を持つものとするかなどの観点から、慎重に検討すべきである。

さらに、地域においては、コミュニティ組織、NPO等の様々な団体による活動が活発に展開されており、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、地域コミュニティの活性化が図られることが期待される。

そのための方策としては多様なものが考えられるが、近年特に、地域のコミュニティ組織における経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となってきたとの指摘を踏まえ、その実態等を勘案し、さらに必要な検討を行っていくべきである。

## 第2 監査機能の充実・強化

地方行政に対する住民の信頼を確保し、透明性のあるものとし

監査委員の独立性を強化し、適正な監査を確保する観点から、監査委員の選任方法や構成について、以下のような検討を行った。

現行制度においては、監査委員の選任方法は、長が議会の同意を得て、人格が高潔で、地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員のうちから選任することとされており、また、監査委員の構成は、当該地方公共団体の常勤職員であった者は1人以内、議員のうちから選任される者は2人以内とされている。

この点について、監査を受ける立場である長が監査委員を選任しているため、監査委員の独立性が十分に確保されていないのではないかといった指摘がある。

また、議員のうちから選任されるいわゆる議選委員については、短期で交代する例が多いことや、当該地方公共団体の内部にある者であり、その監査が形式的になりがちではないかとの指摘がある。

このため、監査委員の選任方法を議会の選挙によることに改め、長からの監査委員の独立性を確保することが適当であるとの意見があった。さらに、議会の選挙の際の候補者の選考方法についても、地方公共団体の判断で公募ができるようにするなど選択の余地を設けるようにすべきとの意見があった。

また、その際には、長とともに議会も監査委員の監査の対象となっており、監査委員は、長からだけでなく議会からも独立した存在とする必要があることから、議選委員を廃止し、議会は当該地方公共団体の行政全般にわたって幅広い見地から執行機関をチェックするという本来の機能を果たしていくべきとの意見が多く見られた。

これに対し、特に議選委員の廃止について、適任者を選任するという観点から議員を含めて監査委員としての適性を判断したうえで選任すべきという意見や、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみると議選委員は維持されるべきとの意見、また、監査委員の選任を議会の選挙とすることについては、慎重に検討すべきとの意見もあり、賛否両論があったところである。

さらに、議選委員を廃止しないのであれば、監査委員の構成について、現在、都道府県及び政令で定める市における議選委員は2人以内とされているが、これを1人以内とすべきという意見や、公選による監査委員の選出を可能とすべきとの意見があったところである。

現行制度の下においても、議選委員が2人以内とされている団体において議選委員を1人とすることや、条例により識見を有する委員を増やすなどの取組が行われているところであり、制度の範囲内においても、専門性を強化する観点から地域の実情に応じた取組が行われることが期待される。

また、公選により監査委員を選出することについては、監査委員に対する住民の意識が醸成される必要があるのではないか、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのかどうかなどの課題もある。

このようなことから、監査委員の選任方法や構成については、各地方公共団体における今後の行政運営や監査機能の強化のための自主的な取組の状況を踏まえつつ、監査委員を公選により選出することも含めて引き続き検討を行う必要がある。

## (2) 監査能力の向上と実施体制の強化

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理すべき事務は今後さらに高度化・多様化するものと考えられる。また、地方公共団体の財政の健全化に関する法律の施行に伴い、地方公共団体の財政状況に関する一定の指標の整備及び公表が義務付けられることとなり、この指標の議会報告及び公表に際しては、監査委員の審査に付すこととされている。これらを踏まえ、監査委員及び監査委員事務局の一層の能力向上が求められている。

監査能力の向上を図るためには、監査委員の専門性を高めるという見地から、弁護士、公認会計士又は税理士の資格を有する者、会計検査や監査の実務に精通している者等の積極的な登用を促進していく必要がある。その際には、行政改革の観点にも配慮しつつ、条例により識見委員の定数を増加さ

せることも考えられる。

監査委員事務局については、現行制度上、都道府県においては設置が義務付けられており、市町村においては条例の定めるところにより置くことができることとされている。

監査体制の強化を図る上で、監査委員事務局は重要な要素であり、監査委員事務局を単独で設置することのほか共同設置することも有効であると考えられる。しかしながら、現行制度上は、共同設置を可能とする規定がなく、事務局職員を共同設置することにより対応することとなる。今後、監査委員事務局の共同設置の促進を図るためには、事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべきである。

なお、市町村に対し監査委員事務局の設置を義務付けることについては、地方公共団体の自主組織権に関する新たな制約となることから、地方分権改革推進委員会の議論において地方公共団体に対する義務付けの見直しが進められていることにも配慮し、慎重に考えるべきである。

また、監査委員事務局の職員の大部分を、長部局からの出向による職員が占めることにより、監査委員事務局の長部局からの独立性の確保が不十分となるのではないかと、監査事務に精通した職員の育成が困難となるのではないかとといった指摘がある。

この点については、監査委員事務局と他の執行機関との人事異動を制限するべきではないかといった意見もあったが、

逆に優秀な人材の確保が困難となるのではないか、特に小規模団体において人事の硬直化が進むのではないかといった懸念も拭いえない。

現行制度上、代表監査委員は事務局職員の任免権を有していることから、専門性を有する優秀な人材を確保するため、代表監査委員が外部登用を含め任命権を実質的に行使していくことが重要である。

さらに、監査委員や事務局職員の資質の向上の観点から、専門性を高めるための研修を充実していくことが必要である。

### (3) 監査の実効性・透明性の確保

監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見についての決定は、監査の慎重な実施を期するとともに監査の社会的信頼を確保するという趣旨から、監査委員の合議によることとされている。

現行の合議による制度においては、監査結果の報告等の決定に当たっては全監査委員の意見が一致することが必要とされているため、全監査委員の意見が一致しないときには、監査結果の報告等が行われないこととなる。

監査の実効性を高めるためには、監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見の決定については多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表することとすることが適当である。このことによって、個々の監査委員の視点も明確となり、監査の透明性の確保にも資するものと考え

られる。

また、長等は、監査結果に基づき、又は監査結果を参考として措置を講じたときは、その措置状況を監査委員へ通知し、これを監査委員が公表することとなっているが、措置を講じない場合においては、その旨を通知することとはされていない。

監査の実効性を高めるため、監査結果の報告等に対し何ら措置を講じなかった場合においても、その旨を監査委員へ理由を添えて通知することとすることが適当である。このことは、長等が、監査結果に対し説明責任を果たすことにもつながるものである。

## 2 外部監査制度のあり方

外部監査制度は、第25次地方制度調査会の答申に基づき、平成9年の地方自治法の一部改正により創設されたものである。この制度は、従来の監査委員制度に加えて、地方公共団体に属さない一定の資格等を有する専門家が地方公共団体との契約に基づき監査を行うことによって監査の独立性・専門性を強化することを目的としている。

制度の創設後10年が経過し、様々な実績が積み重ねられてきたところであるが、一方で、市町村において導入が進んでいないという実態もあり、外部監査の充実・導入促進の観点から、必要な改善を図るべきである。



## (1) 包括外部監査の監査方法

包括外部監査は、監査の独立性・専門性を強化する観点から、監査対象の選定を包括外部監査人のイニシアティブに委ねることとされているが、これに加え、包括外部監査人の専門性にかんがみ、決算の財務書類の監査を必ず包括外部監査人が監査する事項としてはどうかとの指摘がある。

株式会社の会計監査人は、貸借対照表、損益計算書等の財務諸表を監査することとされているが、地方公共団体においても、特に決算の財務書類の監査について専門性が要求されることである。したがって、決算の財務書類を包括外部監査人の必要監査事項として義務付けることにより、監査の実効性を高めるということが考えられる。

この点については、これらの監査を包括外部監査人が行うとした場合には、業務が膨大となることに伴う費用の増加や包括外部監査人となり得る資格者が限定されること等の課題があることから、引き続き検討を行う必要がある。

## (2) 外部監査の導入促進

### ① 包括外部監査

包括外部監査については、都道府県、指定都市及び中核市に義務付けられ、その他の市町村においては、条例により導入することができることとされている。包括外部監査を導入した地方公共団体においては、毎会計年度、包括外部監査契約を締結しなければならないものとされ、契約の

期間内に少なくとも1回以上包括外部監査人による監査を受けなければならないものとされている。

現在、包括外部監査は、義務付け対象団体以外の団体では導入が進んでおらず、義務付け対象団体の範囲を拡大するべきではないかとの指摘がある。

一方、包括外部監査については、毎会計年度、必ず外部監査を受けなければならないため、財政面等で過大な負担が生じているとの意見が出されているところであり、このことが、包括外部監査の導入の支障となっているのではないかと指摘もある。

包括外部監査の導入を促進する観点から、毎会計年度外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に1回包括外部監査を受ける方式を導入することが適当である。

指定都市及び中核市以外の市町村への包括外部監査の義務付けの拡大については、今回の監査制度及び包括外部監査制度の見直しによる監査機能の充実・強化の状況や、人材の確保や財政負担等の課題も勘案し、引き続き検討を行うべきである。

### ② 個別外部監査

個別外部監査については、各地方公共団体の条例により任意に導入することができることとされているが、包括外部監査と同様に導入が進んでおらず、監査機能の充実の観点からは、幅広く活用されていくことが求められる。

個別外部監査には、事務監査請求、議会の請求、長の要求及び住民監査請求に基づく4種類のものがあるが、現行では、いずれも条例を定めなければ行うことができないこととされているため、住民が個別外部監査を請求しようとする場合、条例が制定されていなければ請求することができない。

住民による監視機能の充実や個別外部監査の導入を促進する見地からは、いずれの個別外部監査においても導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当である。

### ③ 小規模団体における外部監査の導入促進

小規模団体における外部監査の導入については、コストや人材の確保の課題が指摘されているが、地方公共団体の共同の外部監査組織の設置や外部監査人の有資格者に関する情報提供など外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討していく必要がある。

### ④ 外部監査の実効性の確保

外部監査の実効性を確保するためには、地方公共団体の事務の改善につながる有効な外部監査が実施されることが重要であり、外部監査人に対して外部監査の具体的事例の紹介により情報提供を図るなどの方策が必要である。

## 第3 議会制度のあり方

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。

分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、以下のような方向での見直しを行うことが適当である。

### 1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

住民自治に根差した地方行政を実現するとともに、その適正な運営を確保するため、以下のような所要の見直しを行うべきである。

## (1) 議決事件

### ① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決

契約の締結及び財産の取得又は処分については、本来、執行機関限りで処理するという考え方もあるが、現行制度においては、地方公共団体の財政運営に与える影響等にかんがみ、政令で定める基準に従い条例で定めるものについては、議会の議決を要するものとされている。

議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきである。

### ② 議決事件の追加

議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。

各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取組が行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。

また、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、第28次地方制度調査会においても答申されたとおり、法定受託事務も

地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものなどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討していく必要がある。

## (2) 議会の監視機能

### ① 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大

長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人は、現行制度においては、当該地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人等とされている。

この点については、現在、監査委員の監査が資本金等の4分の1以上を出資している法人等にまで及んでいることなどを踏まえ、議会の監視機能を高めるという観点から、長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人についても、当該地方公共団体が資本金等の4分の1以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものにまで拡大することとすべきである。

### ② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄

住民訴訟のうち、地方自治法第242条の2第1項第4号に基づきいわゆる4号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償

又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。

近年、議会が、4号訴訟の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつも見られるようになっている。

4号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。

### ③ 議会における決算の認定

地方公共団体の決算は、毎会計年度、議会の認定に付さなければならないこととされているが、仮に議会が決算を認定しない場合には、まずは、議会が、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決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである。

また、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、決算が認定されなかった場合には、住民に対

してもその善後策等を説明するよう努めるべきである。

### ④ 議会の実地検査権等の監視機能

議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。

このような見地から、議会は執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところであるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。

現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるのか等の課題があるとの意見もあったところである。このようなことから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。

また、議会の少数者による調査権等の行使を認めるべきであるとの意見があったが、この点については、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、それぞれの議会で様々な運用を工夫していくことが適当である。

### (3) 議会活動の透明性と議会事務局等

#### ① 議会活動の透明性

制度的な面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めしていくためには、議会が、住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。

そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。

議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。

#### ② 議会事務局等

地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。

## 2 議会制度の自由度の拡大

議会制度のあり方については、できる限り選択の余地を認める方向で見直しを行うことも、議会の機能の充実・強化に資するものであることから、以下の点について検討を行った。

### (1) 議員定数等

議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。この場合において、各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。

なお、議会の議事定足数について緩和又は撤廃すべきであるとの意見があったが、一方で、議会は本来できるだけ多くの議員が出席して十分な議論がなされることが期待されるとの意見もあり、この点については、引き続き議論を重ねていくことが必要である。

### (2) 議会の招集と会期

現行制度において、議会は、定例会と臨時会に分けられ、定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集し、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することとされている。現在は、一年間に数回、一定の会期を定めて定例会を開催するとともに、その会期以外において

は、必要に応じて、臨時会を開催するという形の議会運営が一般的となっている。

議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる。

例えば、諸外国の地方議会においては、毎週定期的に会議を開催するなどの運営も行われている。このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとするほか、住民にとっても傍聴の機会が拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる。我が国においても、特に、基礎自治体の議会においては、このような柔軟な議会運営を可能とする要請は高いものと考えられる。

今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。

このような方策を活用することを通じて、議会における議

員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。

議会の招集権については、長のみではなく議長にも付与すべきとの意見もあったが、この点については、平成18年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討していくべきである。

### 3 議会の議員に求められる役割等

議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。

議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる。

#### (1) 議員の役割等

議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。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議員の活動が見られるとすれば、住民の地方議会及び議員に対する信頼を著しく損なうものであって、このような活動を厳に慎むべき

ことはいうまでもない。

なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。

## (2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、立候補を容易にするため、これ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制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸

外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

## (3) 議員の位置付け

議員の活動は、議会における審議・討論にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等、広範にわたることから、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見がある。

この点については、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。

## 第29次地方制度調査会委員名簿

(平成20年10月23日現在)

### 委員

#### 【学識経験者 18名】

江藤俊昭	山梨学院大学教授
大山礼子	駒澤大学教授
小田切徳美	明治大学教授
小幡純子	上智大学教授
○片山善博	慶應義塾大学教授
金子優子	山形大学教授
小林克也	法政大学准教授
齋藤誠	東京大学教授
篠崎由紀子	㈱都市生活研究所代表取締役社長
武田公子	金沢大学教授
◎中村邦夫	パナソニック(株)代表取締役会長
名和田是彦	法政大学教授
西尾勝	(財)東京市政調査会理事長
西野万里	明治大学教授
★林宜嗣	関西学院大学教授
眞柄秀子	早稲田大学教授
幕田圭一	東北電力(株)会長
政所利子	(株)玄代表取締役社長

#### 【国会議員 6名】

太田誠一	衆議院議員
中馬弘毅	衆議院議員
中川正春	衆議院議員
西川公也	衆議院議員
坂本由紀子	参議院議員
芝博一	参議院議員

#### 【地方六団体 6名】

石井正弘	岡山県知事(全国知事会)
大野忠右エ門	秋田県議会議員(全国都道府県議会議員会会長)
佐竹敬久	秋田市長(全国市長会会長)
藤田博之	広島市議会議員(全国市議会議員会会長)
山本文男	福岡県添田町長(全国町村会会長)
原伸一	福岡県田川郡赤村議会議員(全国町村議会議員会会長)

(委員 30名)

(◎: 会長、○: 副会長、★: 専門小委員会小委員長)