地方自治法2011年改正案の論点
～地方行財政検討会議の審議状況を踏まえて～

岩　崎　　忠

はじめに

地域主権の確立を目指した地方自治法（以下「法」とする。）の抜本見直し案を取りまとめるために開催してきた地方行財政検討会議の審議結果を受けて、総務省は、2011年１月26日に「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「抜本改正の考え方」とする。）を発表した。（**別添資料１**参照）

この抜本改正の考え方は、総務省が2010年６月22日に「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を発表し、地域主権戦略大綱にまとめられた内容を踏まえ、その後の地方行財政検討会議での審議状況を反映してまとめたものである(1)。

この抜本改正の考え方は、「速やかに制度化を図る」、「引き続き検討していく」、「国民的な議論が幅広く行われることに期待する」などに概ね区分されており、今後は、

（１）　地方自治法の改正案は、従来、地方制度調査会設置法に基づき、内閣総理大臣の諮問を受けた地方制度調査会において議論され、第29次まで「答申」という形で明確にまとめられてきた。

地方制度調査会については、2010年５月25日の本会議で石田真敏議員（自民党）の質問に対して、当時の平野博文官房長官は、「昨年（2009年）７月以降、委員が任命されておらず、当面の開催を考えていない。地域主権改革の推進体制の中でそのあり方について廃止を含めて、所要の見直しを検討してまいる所存です。」と答弁している（衆議院本会議2010年５月25日会議録より抜粋）。また、2011年４月19日衆議院総務委員会で坂本哲志議員（自民党）の質問に対して、片山善博総務大臣（地域主権推進担当大臣）は、「私の考えでは、これ（地方制度調査会）を廃止の方向に向けて検討しようということは、念頭にはありません。……これからの地方制度調査会のあり方、活用の仕方については、担当大臣として考えていきたいと考えております。」と答弁している（衆議院総務委員会2011年４月19日会議録より抜粋）。

一方、地方行財政検討会議は、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しを取りまとめるため、2010年１月１日に総務大臣決定により総務省において設置された会議である。会議での検討結果は、答申という形でまとめられずに、総務省が会議での検討状況を踏まえて「考え方」として取りまとめ、発表している。

これらの検討項目の中で成案としてまとめられたものから順次、改正法案として、国会に提出されていくことになる。また、この抜本改正の考え方の中で「速やかに制度化を図る」と整理されたものを中心に、第177回通常国会（2011年１月24日～６月22日）において「地方自治法の一部を改正する法律案」として提出される予定である。

本稿では、2011年１月に総務省自治行政局から発表された「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について」（以下「今回の改正案」とする。）（**別添資料２**参照）の論点を中心に、地方六団体から出された意見を踏まえ論ずることにする(2)。

1.　地方議会制度

（1）　地方議会の会期

今回の改正案では、自治体議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができるとするものであり、法に通年の会期という選択肢を用意し、自治体が選択する場合は、議会を開く定例日（毎月１日以上）を条例で定めることになる。

通年議会については、現在でも、北海道白老町議会、北海道福島町議会、宮城県蔵王町議会、神奈川県開成町などにおいて開催されている。例えば、北海道福島町議会では、福島町議会会議条例を制定し、定例会を年１回の通年としているが、本会議という条項には、３月、６月、９月、12月に再開することとなっており、事実上年４回集中審議している議会と変わらない運用がなされている。他の３つの自治体も要綱で同様の規定が置かれ、同様な運用がなされている。

今回の改正では、一定の期間の集中審議を排除して、会議を開催する日を１年間の中で分散化させることで、サラリーマンや女性など多様な層の幅広い市民が議会に参

（２）　2011年２月７日に総務大臣・地方六団体の会合が行われた後で、全国知事会は２月23日に、全国市長会は２月18日に、全国町村会は２月21日に、全国都道府県議会議長会は２月15日に、全国市議会議長会は２月17日に、全国町村議会議長会は２月９日に、地方自治法の改正に対してそれぞれ意見表明（要望）をしており、総務省は２月28日に各団体あてに回答している。

さらに、執行三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）は、再度意見表明をしており、総務省は、３月７日に全国知事会あてに、３月８日に全国市長会あてに、３月15日に全国町村会あてに再回答しているが、回答内容は、前回回答とほぼ同内容となっている。

総務省は、３月15日に地方六団体と意見交換、国会に法案を提出する予定であったが、東日本大震災の発生（３月11日）で、法案提出は延期されている。〔2011年５月２日現在〕

加しやすくしようとする議会改革の一つとして考えているようである。

三重県議会でも、従来から行われてきた年４回・110日間の議会を改めて、年２回・240日間の議会に変更した。これは、多様な層の幅広い市民が議会に参加しやすくしようとするためではなく、限られた会期日数の中では、十分な審議時間が確保されず、議員間討議により議会から条例案等の政策立案、積極的政策提言等を行っていこうとすると年４回の会期では時間が足りないという理由から対応したものである(3)。

そもそも会期を通年化することで、多様な層の幅広い市民の政治参加につながるかどうかは疑問であるが、多様な層の幅広い市民の政治参加を目的にするのであれば、公務員制度を含む労働法制（休暇制度、休職制度、復職制度）の制度改正をむしろ積極的に行うべきである。

今回の改正案に対して全国知事会は、「現行法下でも通年議会を開催することは可能であり、あえて法改正し制度化する必要はない。」という意見を出しており、総務省は、「今回の改正は、現行制度に加えて新たな選択肢を設けるもの」と回答している。これは、法に規定されていないことを行うことができないという考えが一部の自治体関係者にあることから、法に自治体ができる選択肢を明示する必要があると考えているようである。仮にそうであれば、法に明記されていなければ自治体は活動できなくなり「地方自治の中央集権化」につながる可能性があると思う。また、現在、法に明記されていなくても自主的にやっている自治体の自主性を妨げることにつながるのではないかと危惧されるところである。

また、「どのように議会を運営するかは、それぞれの自治体の条例又は会議規則に委ね、『毎月１日以上』等の要件を削除すること」という全国町村議会議長会の意見に対して、総務省は、「長等の負担を過重せずに、その行政能率を妨げないようにするために、長等の議会への出席義務を定例日の会議における審議及び議案に限定する。」と回答している。通年議会にした場合には議員からの職員への資料要求、事業説明等が日常化し、職員の負担が増えることは想定されるので、議会の開催にあたっては、議員と職員とのルールづくりは必要になると思う。

一方、通年の会期を議員の任期とせずに、１月中において定める日から翌年の当該日の前日までと１年間で区切ることで、ある会期に上程された議案を審議して、会期

（３）『三重県議会 ── その改革の軌跡　分権時代を先導する議会を目指して』三重県議会、2009年４月公人の友社　pp. 197～220参照、「会期等の見直しについて（検討結果報告書）2007年12月18日」三重県議会改革推進会議・会期に関する検討プロジェクトチーム、2007年参照

中に審議が終了しない場合は審議未了となる「会期不継続の原則」（法119条）によりいつまでも審議されないのではないかと危惧された点に対応したように思われる[(4)]。

（２） 臨時会の招集権

今回の改正案では、議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができることとするものである。

臨時会の招集権については、2006年の法改正により、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができるとしたが、議長が請求しても長が招集しないおそれがあり、実際に一部自治体で招集しない事態が生じたため、長が招集義務を果たさない場合は議長が招集できるとするもので、３議会議長会からの要望に応えたものである。

今回の改正案には、当初、一般選挙後、議長がいない場合に限り、都道府県の議会にあっては総務大臣、市町村の議会にあっては都道府県知事が招集することとしていた。この考え方には、旧市制・町村制において、市町村長・助役・収入役等に支障がある場合に、監督官庁が官吏を選任して職務を行わせた「職務管掌」制度を参考にして今回の改正案に盛り込んでいたように思われる。

この点について、全国知事会（全国市長会、全国町村会もほぼ同様）は「議長がいない場合については、年長の議員が職務を行う臨時議長制度（法107条）を援用する方法が考えられる。議会の自律性の確保、住民自治ということを考えると、総務大臣等が臨時会を招集する制度は不適切である。」といった意見を、また、全国町村議会議長会は「議会の招集権は議長に付与するとし、一般選挙後の議長を選挙する会議の招集は、長あるいは都道府県知事の招集によることなく、条例又は会議規則でもってあらかじめ定める方法で議場へ集合できるよう法律上明記すること。」といった意見を出している。これらの意見に対して、総務省は、「今回の改正案では、議長等による臨時会の招集請求に対して長が招集義務を果たさない場合に、議長が招集すること

（４） 長の専決処分は、2006年の法改正で明記された「長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」を根拠にほとんどの場合に行われてきたが、通年会期にした場合は、「議会を招集する時間的余裕がない」ということを根拠とすることができなくなるので、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」ということを根拠として専決処分が行われることになると考えられる。また、同一会期中に一度議決された同一事項は再び意思決定しないといった「一事不再議の原則」は、都道府県議会議長会標準会議規則など、総務省ではなく各議長会が規則で定めているので、今後は、各議長会が規則改正で対応するか、また規則改正しない場合は、一度議決された議案を一部修正するなど運用面で対応することになる。

としている。議会の招集権をそもそも議長が有することとすることについては、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として地方行財政検討会議において引き続き検討する。一般選挙後等で長が招集せず、かつ議長がいないときに、総務大臣又は都道府県知事が招集する新たな仕組みの導入については、法律案に盛り込むことを見送ること」とした。

一般選挙後、議長がいない場合であっても、議会招集に係る告示は、独立した団体における固有の権限であるので、国や都道府県といった他組織に依存する制度設計ではなく、自治体内で完結する制度設計をすべきである。

（３） 議会運営

今回の改正案では、委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任等に関する事項を条例に委任し、本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとするものである。

現在、総務省は、法の規律密度を緩和していく方向で全体的な見直し・検討を進めており、その見直しの一つとして、法できめ細かく規定されている委員会の委員の選任等について簡素化し、条例に委任するものである。

また、委員会中心主義により、現在は、委員会のみに公聴会の開催や参考人の招致といった制度（法109条５項、６項）がある。規模の小さい自治体は、委員会に頼らずに本会議で審議をすれば十分な場合もあり、また、規模の大きな自治体でも本会議の活性化を図る必要があることから、本会議に公聴会の開催や参考人招致をできるように改正するものである。この改正も法に明記しないと自治体がやらないということで改正するように考えているようであるが、法に明示しなくても、各自治体が必要に応じて、自主的に公聴会の開催や参考人招致をできるように条例等に規定すればできることではないかと思う。むしろ、法改正により現行の委員会条項に規定されている公聴会の開催や参考人招致の規定を削除する改正を行うことも考えられる。

2.　長と議会の関係のあり方

（１） 再議制度

今回の改正案は、一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大し、条例・予

算以外の議決の再議決要件を過半数にするものである。

再議制度の見直しは、長と議会の間の議論を活発化させるために見直すものであり、現行の一般再議の対象は、条例の制定・改廃、予算に関する議決に限定しているが、広く議決一般に拡大したらどうかという点から、法96条２項の議決事件も含めようとするものである。

この改正の背景には、最近、自治体議会の改革で、法96条２項により行政計画の策定を議決事項にする傾向があり、長の権限に議会が関与する傾向にあることを受け、議会が行政計画を修正したら長がその計画に従わざるを得ないという状況にあることを踏まえて、議会が修正した場合に長に再議を認めようとするものである。ただし、条例と予算だけは今までのように再議決要件を３分の２以上とするが、それ以外は、過半数とするものである。また、収支不能再議については、違法なものは違法再議の対象として、事実上収支不能なものは一般再議の対象とするため廃止するものである。

この点については、全国町村議会議長会は、「条例や予算に係る一般再議における議決は、３分の２以上の特別多数議決となっているが、他の再議が単純多数議決となっていることと比べ特に差を設ける理由はなく、単純多数議決に改めるべきである。再議権の行使にあたっては、公聴会の意見など客観的な判断を採り入れるようにすること。」という意見を出している。この点について、総務省は、「現行制度による条例及び予算を対象とする一般再議は、議会が条例や予算の議決によって直接長の執行行為を拘束することへの対抗手段として同一の再議決に特別多数議決を求める」とした上で、「長と議会の間の均衡と抑制の関係を確保することを目的とするものであることから、再議決要件のあり方については、地方公共団体の基本構造のあり方に関する論点として、地方行財政検討会議において引き続き検討していきたい。」としている。さらに、「再議権の行使にあたり、長が公聴会を開催するかどうかは、必要に応じて長が適切に判断することで十分であり、長にその開催を義務付ける必要はない。」とした。確かに、長が公聴会を開催するかどうかは、地域の実情に合わせて、各自治体の判断に任せるべきであり、法にあえて記載する必要がないと思う。

（２） 専決処分

① 対　象

今回の改正案では、副知事及び副市町村長の選任を専決処分の対象から除外するものである。

専決処分の対象は、議会の権限全てに及んでいるが、地方行財政検討会議の中では、(ア)条例・予算に関わるもの、(イ)人事に関わるもの、(ウ)執行権限に関わるもの（一定以上の金額の契約、財産処分、訴訟提起、和解　等）の３つに分けて整理して検討された。

ⅰ　条例・予算に関わるものについては、実際の専決処分の運用状況として、年度末に起こる地方税法改正に伴う地方税条例の改正が大半であることを勘案して、専決処分の対象から条例と予算をはずさなかったようである。三重県では先に述べた議会改革の結果、2008年度からは年度末を含む会期（２月末から６月末）に変更したことから、例年、議会が閉会中であったため、知事が専決処分していた年度末の県税条例の一部改正について、本会議を開催して審議を行うことができるようになったのである。このように会期の設定の仕方で従来、専決処分で対応してきたことも議会の議決を経ることができるようになるので、本来の立法権限を有する議会の権限として、条例・予算については、原則、長の専決処分からはずすことは可能であり、例外的に、突発的な災害等のための補正予算等に限定して長の専決処分の対象とすべきではないかと思う。

ⅱ　人事案件については、行政委員会の委員等多くの人事内容が議決案件となっているが、副知事・副市長については、行政委員会委員等他の委員と異なり、必置機関とされていないので、議会で否決されても行政組織上業務に支障をきたすことがないことから、長の専決処分の対象からはずすこととしたようである。

ⅲ　執行権限に関わるものについては、国会には議決権限がないものであり、執行権限に属するもので慎重な事務執行を行うために自治体議会に持たせたと考えることもできる。そこで、議会を開く暇がないのであれば、本来の執行権限を有する長の専決処分の対象とすることも可能であり、今後、地方公共団体の基本構造を検討する際に整理することにした。

②　効　力

今回の改正案では、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととするものである。

従来、専決処分の効力については、一度専決処分がなされれば、予算執行、条例施行がなされ、執行によって第三者にも影響を与えることになるため、専決処分後に議会が同意をしないからといって執行した後の状況を執行する前に戻すことは難

しいと考えられてきた。

その一方で、条例や予算については、立法権限を有する議会の本来的権限であるので、議会が不承認にした場合は、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかとも考えられる。

今回の改正案では、条例や予算の専決処分について議会が不承認にした場合は、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないとしている。

この点については、全国市長会は、「①不承認の時点で専決処分は無効となり、長は速やかに措置を講じるということであるのか、長が措置を講じ、議会が議決等するまで専決処分の効力は有効ということであるのかという解釈上の疑問がある。②さらに、すでに執行済みである場合やすでに行われた処分に関係する者の利益を害する場合はどうするのかが不明である。これらの疑問点を明らかにされたい。」とする意見（②については、全国知事会も同様の意見）を出しており、総務省は、「専決処分については、長が議会の承認を求め、これに対して議会が不承認した場合においても、法律上専決処分は引き続き有効であり、今回の改正案によっても何ら変わるものではない。長に課される義務内容は、改正条例案の提出、補正予算の提出など、特定の措置に限定しているものではなく、必要な措置の具体的内容は長が適切に判断することになる。この際、既に執行された予算や、既に行われた処分の関係者の利益については配慮した内容の措置とすることが可能である。」と回答している。

長の専決処分の内容を議会が否決する場合は、長と議会が対立関係にある可能性が高く、このような場合は、例示された改正条例案の提出、補正予算の提出以外の適切な措置を長が行ったとしても、議会は長として適切な措置を行ったと判断せずに、長と議会の関係を悪化させる要因につながる可能性がある。また、必要な措置の具体的な内容を長に任せるのであれば、法で今回の改正案のように例示をすべきでないし、長への新たな義務付けもすべきでないと考える(5)。

（３） 条例の公布の見直し

条例の制定・改廃の議決があった場合には、長は「再議その他の措置を講ずる必要

（５） 2011年３月３日「総務省の回答に対する意見」（全国知事会）参照

がないと認めるとき」には、議長から交付を受けた日から20日以内に条例を公布する義務を負っているが、長が再議その他の措置を講ずる必要があると認めた場合は公布しなくてもいいとされているため、再議その他の措置を講じないまま、公布されず、長期にわたり条例の効力を生じないおそれもある。そこで、長が、再議その他の措置を講じた場合を除き、20日以内に条例の公布を行わなければならないとするものである。

3.　直接請求制度の見直し

（1）　解散・解職の請求に必要な署名数・署名収集期間

今回の改正案では、解散・解職の請求に必要な署名数の緩和をするものである。

直接請求制度については、有権者の多い自治体では直接請求による議会の解散、議員又は長の解職について直接請求制度が成立することは難しく、その機能は十分に果たしていないとした上で、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等を見直すものである。

署名数については、都道府県や政令市といった大規模自治体において有権者総数の３分の１の連署を必要とするという法定要件を満たすのが難しいということで、2002年法改正で40万人（政令市要件50万人×0.8（有権者割合））を超える自治体には、必要署名数を引き下げて、40万人を超える部分については、３分の１から６分の１に引き下げた。

今回の改正案では、更に要件緩和をして、有権者数の16万人（20万人＜特例市要件＞×0.8（有権者割合））から40万人の部分については６分の１、40万人を超える部分については10分の１とするものである。

また、現行の署名収集期間は都道府県２カ月以内、市町村１カ月以内、署名簿提出期間は都道府県10日以内、市町村５日以内、リコール請求期間は都道府県10日以内、市町村５日以内となっているが、これらも規模の大きな市町村が都道府県に準じた対応をすることができるように要件緩和のための政令改正をする予定である。

この点について全国知事会・全国市長会は、「直接請求の乱発によって住民生活に無用の混乱を生むことがないようにすべきである。署名数の要件については2002年の改正で既に緩和されているところであり、署名収集期間の延長（政令改正で可能）に

よって対応すべき」という意見を出しており、総務省は、「今回の必要署名数の緩和に関する改正案は、……全ての地方公共団体について一律に緩和するものでなく、有権者数が多い地方公共団体においても制度が機能するようにするという観点から、有権者数が一定以上（16万以上）の地方公共団体に限って、有権者数に応じて緩和することとしており、最も緩和される有権者数区分（40万以上）であっても有権者の10分の１以上の署名数を必要とする」と回答している。

政令市である名古屋市でも直接請求は成立しており、全国的にみても直ちに法改正を行わなければならない実態はないように思える。2002年に法改正して署名数の緩和をしたことを考慮すれば、署名収集期間を延長して運用状況を検証した後で、必要があれば、必要署名数を緩和することも一案として考えられる(6)。

（２） 条例制定・改廃請求の対象

今回の改正案は、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料の徴収に関する条例を条例の制定・改廃請求の対象にするものである。

これは、都道府県においては主に電気ガス税に関する条例が、市町村においては主に税条例、乗車料条例が対象となり改廃請求されたものの、ほとんどが否決され、このような状況の中で、「自治の行政運営を維持するため、必要な経費については住民が負担する必要があり、直接請求しても意味がない。」（昭和23年６月５日衆議院治安及び地方制度委員会）として、1948年法改正で削除されたのである。

しかしながら、そもそも、どういう仕事をするかを決めて、その負担を自分たちが決めるということが「自治」だとすれば、住民の負担として一番の基礎となる税に関して住民の発意を否定することは自治の根源を覆すことにつながるのではないかと考えられる。

また、「歳出」を義務付ける条例について直接請求できるのにもかかわらず、税などの「歳入」について直接請求できないのは合理的でないと考え、今回、法改正することになったようである。

この点については、全国知事会（全国市長会・全国町村会・全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会もほぼ同様）は、「直接請求の対象から除外している地方税の賦課徴収等に関する条例は財政的に見て自治体の行財政運営全

（６） 前掲注（５）参照

体に大きな影響を与えるもので、安易な減税要求の乱発の防止や、受益や負担の均衡の確保という視点から、要件の厳格化などについても多角的な検討を慎重に行うべき。」とする意見を出しており、総務省は、「税をはじめとする地方公共団体の収入に関する事項について住民の意思が反映されることは地方自治の重要な要請である。直接請求がなされた場合にも条例の制定・改廃のためには議会で審議され議決されることが必要であり、最終的な判断は議会に委ねられている。地方税の賦課徴収等について議会は引き続き重要な役割を果たしていく必要がある。」と回答している。

この点については、私が所属する公益財団法人地方自治総合研究所がかつて提案した「地方自治基本法構想（1998年５月発行）」の中で、「地方税条例主義の立場にたち、受益と負担の関係が住民の選択と合意に基づくことを原則としていることから、住民にとってもっとも関心が高い地方税などの住民負担を請求範囲から排除する理由はない。」としており、また、民主党が打ち出した「住民投票法案（2000年５月18日）」の中でも、付則第２条として「（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）」を削るとして今回の改正案と同様の記述がされているが、運用にあたっては次の点に注意する必要がある。

①　議会の責任

「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」が直接請求の対象となると減税要求などの請求が多く出されてくるという懸念があるが、住民が直接請求したらそれで決まるのではなく、議会が熟議をした結果として地方議会が決めることになる点に注意する必要がある。つまり、議会での議論、賢明な判断、経過・結果についての説明責任が求められることになる。説明の内容は請求内容の減税はダメというだけでなく、減税可能な範囲を示すとか、増税可能な範囲を示す等、地方交付税・地方債等歳入全体への影響を含めた自治体の台所事情をきちんと説明する必要がある。

また、減税と決定した場合は、その対象が政策経費ではなく人件費の削減につながるものかどうかも検証しておく必要がある。政策経費の削減につながる場合には、減税に伴う行政サービスの低下をもたらす可能性もあり、その影響を受けるのは住民なので、この点を踏まえ、中長期的な視野をもち、住民への影響を踏まえた議会の判断が求められる。また、職員の人件費、議員報酬の削減につながる場合、とりわけ、議員報酬の削減につながる場合は、議員という職業のみで生計を立てることが難しくなる可能性もあり、将来的に議員の兼職化などを含め、議会改革との関係

で検討する必要がある。

② 地方税制度の積極的な活用と住民への説明責任

今回の改正案のように「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」が直接請求の対象となったとしても、地方税法には、課税標準等がかなり詳細に規定がされていて、地方税自体を自治体議会で決める余地がなければ直接請求の範囲が拡大されても効果は半減する。

地方税法のうちで固定資産税や不動産取得税等で景気対策等特定の政策減税名目で全国一律で軽減措置が講じられている点を地方で決められるようにする動向や地方自治体が地域の実情に合った税制を条例制定できるようにする「地域主権改革税制」を検討する研究会を総務省に設置しようとする動向もあり、今後、地方税法の詳細な規律を見直し、自治体で決定できるようにしている点は評価できる(7)。

一方で、現行の地方税法においても、基幹税については超過課税が採用できるし、税率を引き上げることが自治体の判断で行うことができ、自治体の自由度はかなり担保されているという意見もある(8)。確かに、超過課税や法定外税によって課税している自治体はごく少数という現状であることから、今後は、住民に十分な説明を行い、超過課税や法定外税等新税を創設して、地方税制度を積極的に活用することが望まれる。

4. 住民投票制度

今回の改正案では、大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとするもので、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設の設置はできないとするものである。

住民投票制度は、あくまでも代表民主制を補完する、いいかえると長と議会の対立状況を解消するためという点と関連させ、「地方公共団体の基本構造のあり方」の中で議論するべきという認識で、地方行財政検討会議第７回会合（2010年12月３日開催）資料の中で

（７） 2010年11月20日読売新聞朝刊記事、2010年12月16日官庁速報記事

（８） 「税について議会でもっと議論すべき　片山善博総務大臣に聞く」『税：2011年１月号』ぎょうせい、2011年、pp. ２～７参照

も、「速やかに制度化を図る」とは記載されていなかったが、その後、総務省内部で検討が進められ、今回の改正案としてまとめている。

この点については、全国知事会（全国市長会・全国町村会もほぼ同様）は、「現行の地方自治制度は議会制民主主義が基本であり、住民投票の結果に拘束力をもたせることは、この制度の根幹を大きく変質させるものである。地方行財政検討会議の議論でも慎重意見が強く、制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性などを含め十分な議論が尽くされたとは考えられない。」という意見を出している。この点について、総務省は、「住民投票制度の立案に当たっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から、制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとしている。今日の厳しい財政状況の中で、受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模の公の施設の設置に限定し、具体的な手続については、その設置について議会の承認を求め、承認を求める議案が可決されたときに当該公の施設の設置について選挙人の投票に付し、過半数の同意が得られなかったときは、設置できないとする。」と回答している。

ここでは、住民投票制度が果たしてきた役割等を踏まえ、若干の考察を行うこととする。

（１） 現行法の住民投票制度

現行法上の住民投票制度は、地方自治特別法を制定する場合（憲法95条）、住民の直接請求で議会の解散請求（法76条）、議員及び長の解職請求（法80条・81条）をする場合、住民の発議によって合併協議会の設置を請求する場合（合併特例法４条）の３つの制度が定められており、住民投票の対象を自治の範囲（エリア）や議会運営といった自治を行っていく上で根幹的な事項とされてきたことを反映している。

住民投票制度は、まずは、「どの範囲をコミュニティとして考えて自治をやるのか」という根幹的な問題であるとして、議決事項の中でも、市町村の配置分合（法７条）や地方公共団体の事務所の位置決定又は変更（法４条）、議会議員の定数（法90条２項、91条２項、281条の６）などといった自治体の存立にかかわる基本的事項が対象事項としてふさわしいと考え、地方行財政検討会議の中で検討が進められた。市町村の配置分合については、今後、基礎自治体のあり方とともに検討することとし、また、議会議員の定数については、昨年の第174回通常国会に提出され、継続審議になっていたが第177回通常国会で成立（2011年４月28日）した「地方自治法の一部を改正する法律案」に含まれている「議員の法定上限数廃止」の運用状況をみて検討す

るようである。

（２） 住民投票の種類

住民投票の種類には、「拘束的住民投票」と「諮問的住民投票」があり、「拘束的住民投票（投票の結果、自治体の団体意思となる議会・長等執行機関の行動を拘束する）の場合、法律に根拠がある場合のみ可能と考えられてきた。一方で、諮問的住民投票（住民の多数意見を知るために行われ、投票の結果、議会または長その他の執行機関に尊重義務を課す）場合は、法律に基づくことがなく、条例等を根拠に行うことは可能とされ、制度化されてきた。住民投票制度は、拘束型住民投票であれ、諮問的な住民投票であれ、その結果には事実上、政治的な影響力をもってしまうので、導入にあたっては慎重になる必要があると考えられている。例えば、全国初の住民投票で原発建設の賛否を問うた新潟県巻町（1996年）や産業廃棄物の施設の建設の賛否を問うた岐阜県御嵩町（1997年）など結果的には、民意に添う形で計画の撤回につながったことが挙げられる。

また、2002年３月、滋賀県米原町の住民投票においては、全国で初めて永住外国人が投票し、2002年９月、秋田県岩城町の住民投票においては18歳以上の未成年者の住民も投票を行った。その後、2008年に制定された川崎市住民投票条例は、18歳以上の永住外国人にも投票権を付与されており、住民投票が投票権者を拡大する役割を果たしてきたということもできる(9)。

（３） 対　象

抜本改正の考え方では、「住民投票制度に当たっては、まず対象を限定して立案し、その後の実施状況を良く見極めて上で、制度の見直しをしていくことが適切である。」とした上で、住民投票の対象については、議会の議決事項に限定するか、それ以外も対象とするのか検討されたところである。

米国においては、憲章制定、境界・議会の変更等について住民投票が義務的に実施されている州があるのに加え、一般財源保証債にかかる住民投票制度が導入されている例がある。この場合、州が起債限度額（資産税評価額の一定割合等）を課しており、それ以上を起債する場合は、住民投票となる。

（９） 森田朗・村上順『住民投票が拓く自治』公人社、2003年参照

また、ドイツにおいては、コンサートホールを建設するとか、小さなローカルな飛行場をつくるかといった公共施設を建設する際に住民投票を導入する場合がある[10]。

我が国においては、かつて、公の施設ではないが、重要財産、営造物の独占的な使用の許可（1948年８月１日新設、1964年３月31日廃止）については住民投票制度が設けられていた。

今回の改正案では、北海道夕張市をはじめとした厳しい自治体の財政状況の中で、行政サービスに関する受益の負担、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置について条例で選択することで住民投票に付することができる制度を創設するとしている。対象施設を道路や河川など住民投票制度を導入できない施設を限定してネガティブリストとして示した上で、それ以外の中から自治体が施設を選択していくことになる。ネガティブリストを法に規定することは、法に書かれていないことを自治体の判断でできることになるので評価したい。しかし、少数の反対住民を多数の住民が排除することにつながるので迷惑施設などが建設しやすくなる可能性もあり、対象施設の選定にあたっては十分注意する必要がある。また、対象となる大規模な公の施設の選定には、将来負担への影響を重視し、米国の起債限度額のように建設コストによって対象施設を選択することも考えられる。

（４） 導入にあたって

住民投票条例を導入しようとする場合、既に一部の自治体では、外国人や未成年者に投票権を付与する住民投票条例をもつ自治体もあり、これらの自治体においては、制度の整合性に留意する必要がある。

また、今回の改正案のように、拘束型住民投票制度を導入する場合は、ドイツのように、議会の議決に代わると明記した上で拘束期間を定め、その期間中は、新たな住民発案の住民投票によらなければ変更できないと定めることも考えられる。さらに、否決された事案は、１年間、住民投票はできないとすることも可能であり、制度設計にあたっては、さまざまな選択肢を検討することが望まれる[11]。

次に、住民投票制度は、最終的に賛成か反対の二者択一で決める制度であり、なぜ、賛成か反対かといった議論をする余地が最終段階ではないので、最終段階までに、ど

---

(10)　斎藤誠「これからの地方自治について考える」『都道府県展望2001年４月号』全国知事会、2001年４月、pp. ４～７参照

(11)　前掲注(10)参照

ういう趣旨で提案をしているか提案者側の趣旨説明というものが大切になる。長や議会は、提案する際に意見を出し合って市民から意見を求め、長・議会・市民の意見を投票者が、投票する前に一定期間、みられるように広報して、議会などで議論することが大切である。

最後に、拘束型住民投票制度を導入していく場合は、諮問型住民投票とは異なり、長と議会が対立してしまい、手詰まり状態にあり、長も議会も住民投票の結果に従うしかないという場合に限定すべきであると考えるので、地方公共団体の基本構造のあり方を検討する中で、今後、慎重に検討していく必要があると思う。

5.　国等による違法確認訴訟制度の創設

今回の改正案では、国等が是正の要求等をした場合に、自治体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとするものである。

国地方係争処理委員会は、国の自治体への関与があった場合に2000年の法改正によって取り入れられた制度であり、自治体は、国の自治体への関与に対して、国地方係争処理委員会へ審査を申し出ることや、高等裁判所へ出訴することができる制度である。

この制度は、地方分権改革推進委員会第４次勧告では、国地方係争処理委員会は、自治体に対する国の関与に関する係争について、当事者である自治体と国のいずれかの申出に基づいて事案を審査し、審査の結果に応じて勧告または通告を行うことを勧告していた。

しかしながら、第一次地方分権改革推進計画を作成する段階において、次のような内閣法制局の主張により国等の審査の申出を除いた経緯がある。

国から是正の要求または指示がなされたにもかかわらず、これを受けた自治体がこれを違法不当として国地方係争処理委員会に審査の申出をしないのであれば、この時点で国の是正措置の要求または指示の合法性は確定したに等しいのではないか。そして、国の是正措置の要求または指示の対象であった自治体の作為・不作為の違法性が確認された場合には、国による代執行といった何らかの強制手段が用意されていないのだから、合法・違法だけを求めて国地方係争処理委員会や裁判所の審査をわずらわすことは無益であるとした

のである[12]。

こうした中で、東京都国立市、福島県矢祭町において、住民基本台帳ネットワークに接続しない事態が生じ、国は、知事に是正の要求を行うように指示し、知事は是正の要求を行ったものの（国立市は2009年２月16日、矢祭町は2009年８月12日）、両自治体はこれを受け入れずに接続しない状態が続いた[13]。

このような状況を受けて総務省は2009年７月から「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会（塩野宏座長）」を設置し、同年12月に研究会報告「国・地方間の係争処理のあり方について」をまとめた。その中では、「国と地方公共団体との間の法の解釈・適用の齟齬を解消する手段」として「司法的な手続き」（新たな訴訟制度）を整備する必要があるとしたのである。

地方行財政検討会議の中でも研究会報告を尊重する意見が出され、総務省がまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」においても「地方公共団体による事務処理の適法性を確保するために、国等から是正の要求・指示に対する地方公共団体の違法確認判決を求めて国等が出訴できる仕組みについて、速やかに制度化を図る」とまとめられ、今回の改正案に盛り込まれた。

現在、法定受託事務による是正の指示（奈良県大和高田市、福島県いわき市、青森県弘前市等）は過去に５件あるが、いずれも自治体側が、その指示に対応する措置を講じている状況を勘案すると、自治事務にもこのような考え方を導入し、制度化することで国の見解を押し付けることは問題である[14]。また、もし重大な違法性があり、住民の権利が侵害されるのであれば、住民による出訴を容易に行える手続きを考えるべきではないかと思う。

また、国と地方の係争処理に関して、国と地方の係争処理委員会に申出もせず是正措置も講じられない場合は、国から直接、違法確認訴訟を提起できる制度に改正する点で、国と地方の係争処理委員会の形骸化にもつながる可能性がある点も問題である。

さらに、国から申出ができないことを前提に、例えば、建築基準法17条７項など、自治事務に整理された個別法の事務の中には、国が直接執行できるいわゆる並行権限が創設さ

---

(12)　西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、pp. 74～75

(13)　国立市については、薄井一成「国と地方の間の紛争処理のあり方について～住基ネットに係る国立市の事案を例として」『自治総研（通巻389巻2011年３月号）』公益財団法人地方自治総合研究所、2011年３月を参照されたい。

(14)　国と地方間の係争処理のあり方に関する研究会（第７回）参考８「是正の要求等の執行状況」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000047750.pdf）、2011年３月29日確認

れたことを鑑み、国等が出訴できる仕組みを制度化する前に、個別法の並行権限を見直すことの方が先決であるように思える[15]。

6.　一部事務組合・広域連合等

広域連携のあり方については、平成の合併がひと段落したことを踏まえ、今後は自主的な合併のほか市町村間の連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村が最も適した仕組みを選択できるようにすることが必要であり、また、都道府県においては、関西広域連合が創設されたことや九州広域行政機構、首都圏広域連合などの動きがあり、地域主権改革の担い手として期待されているところである。

このような中で、現行の広域連携の仕組みについて、自治体の選択の幅を拡げ柔軟なものに見直し活用しやすいものにする方向で検討が進められている。

一部事務組合等について、もっと使いやすいようにするために、一部事務組合等からの脱退手続を簡素化したり、一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織できるようにする内容が盛り込まれている。

この点については、全国知事会は、「一部事務組合等からの脱退の手続きの簡素化は、広域的な枠組みによる安定的な事務の執行に支障を生じるおそれもあり、更に慎重な検討が必要である。」という意見を出しており、総務省は、「脱退の手続については、一の地方公共団体が脱退しようとしても脱退できず、過度な負担を強いられるといわざるを得ない場合があることから、一部事務組合、協議会又は機関等の共同設置について、地方公共団体が２年以上前に予告した場合には、脱退できることとする。」と回答している。

確かに安定的な事務の執行という点からは、２年以上前が妥当かどうか疑問であり、一定期間については弾力的に運用できるようにするべきである。

また、今後権限移譲の受皿になることが期待される広域連合については、関西広域連合がおよそ2,000万人の自治体になり、理事会制度を認めるよう要望されたことを踏まえ、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会をおくことができることとする内容も盛り込まれたものであり、これも一部地域・個別課題に対応したものである。

---

(15)　島田恵司『分権改革の地平』コモンズ、2007年、pp. 185～187

7.　施行期日

施行日は、公布日としているが、政令改正、最高裁判所規則改正などが必要なものは公布日から６カ月以内、公職選挙法の準用等もあり住民投票制度の創設については公布後１年以内としている。

おわりに

今回の地方自治法改正の内容面の特徴は、（１）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実（住民投票、直接請求等）といった片山総務大臣の住民自治重視の意向を反映した内容になっている点、（２）鹿児島県阿久根市長が行った専決処分、名古屋市長が主導した議会解散リコールといった長と議会との対立への対応（再議制度、専決処分等）、東京都国立市や福島県矢祭町における住民基本台帳ネットワークの接続拒否への対応（国等の違法確認訴訟制度の創設）等といった一部地域への対応・個別課題への対応という色彩が濃い内容になっている点、（３）地方自治法の抜本見直しに大きな影響を与えない枝葉部分の改正といった点の３点を挙げることができる。

また、今回の改正過程の中で、地方六団体からそれぞれ意見が出され、総務省が回答するといったやりとりが可視化された点は、「国と地方の協議の場に関する法律案」が提出され、成立（2011年４月28日）した中で、手続面で評価すべき点である。

今後は、「地方公共団体の基本構造」、「議会のあり方」、「監査制度・財務会計制度」といった制度そのものを対象とした本格的な議論が深まることに期待したい。また、大阪都構想、中京都構想、新潟州（都）構想等、さまざまな地域で提案が出されてきていることから大都市制度についても今後、大きな論点になる可能性がある。こうした地域での状況を踏まえ、次回の法改正は「地方自治法の抜本改正」にふさわしい地方自治制度そのものの改正になるように十分に議論をしてまとめて欲しいものである。

（いわさき　ただし　公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

＜資料１＞

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成２２年）」

平成２３年１月２６日
総　　務　　省

はじめに

１．基本的な考え方

２．地方公共団体の基本構造のあり方
（１）現行制度の課題
（２）地方公共団体の基本構造のあり方の見直し

３．長と議会の関係のあり方
（１）現行制度の課題
（２）長と議会の関係のあり方の見直し

４．住民自治制度の拡充
（１）議会のあり方の見直し
（２）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

５．国と地方の係争処理のあり方
（１）現行制度の課題
（２）国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設

６．基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

７．広域連携のあり方

８．監査制度・財務会計制度の見直し
（１）監査制度・財務会計制度をめぐる状況
（２）監査制度の見直し
（３）財務会計制度の見直し

はじめに

総務省においては、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、平成２２年１月から地方行財政検討会議（議長：総務大臣）を開催し、地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を進めてきた。同会議は、総務省の政務三役のほか、地方公共団体の長、議長並びに地方自治及び地方自治に関連する分野における学識経験者によって構成されており、さらに、学識経験者の構成員と専門委員によって構成される２つの分科会（第一分科会主査：西尾 勝 東京大学名誉教授、第二分科会主査：碓井 光明 明治大学教授）を開催して専門的見地から検討を行ってきた。

これらの検討を踏まえ、総務省は平成２２年６月２２日に「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめ、この内容は同日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」に盛り込まれた。同会議は、その後も両分科会における検討を含め精力的に審議が重ねられ、具体的な検討を深めてきた。

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成２２年）」は、このような経過を経て行われてきた平成２２年中の同会議における検討を踏まえ、現時点における地方自治法の抜本改正についての考え方を取りまとめたものである。

総務省は、速やかに制度化を図ることが必要であると考えられる事項については、地方自治法改正案として第１７７回通常国会に提出すること等によってその実現を図ることとし、また、引き続き検討が必要であると考えられる事項については、地方行財政検討会議においてさらなる検討を進めるものとする。

１．基本的な考え方

○　日本国憲法は「地方自治」について規定する第８章を設け、第９２条は、「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いて、法律でこれを定める」こととしている。昭和２２年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、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、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。地方自治法は、その制定から６０年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成１１年の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による地方自治法の改正を除けば、制定当初の大枠がほぼ維持されてきた。

○　今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになっている。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。

一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざるを得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。

○　このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、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ことである。この２つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。

具体的には、前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第９２条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。

また、後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。

○　地方自治法制定から６０年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる「昭和の大合併」や「平成の合併」を経て、地方自治法制定時に１万を超えた数が平成２１年度末には１，７２７となった。旧五大市からスタートした指定都市は１９市が指定されている。また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、都道府県から市町村への行政分野横断的な権限移譲が進められている。このように規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。

○　また、都道府県間・市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。「平成の合併」が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があり、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。

他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでおり、平成２２年１２月２８日に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定された。この閣議決定には、国の出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的実施体制の枠組みづくりのため、所要の法整備を行う方針が盛り込まれている。

これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要である。

２．地方公共団体の基本構造のあり方

（１）現行制度の課題

（地方公共団体の基本構造と憲法）

○　日本国憲法は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている（第９３条）。これは、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用していると考えられている。

○　これを受けて、地方自治法では、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を定めている。住民の直接選挙によって選出された長と議会は、健全な緊張関係を構築しつつ、各々の役割を的確に果たしていくことが期待されている。

（地方公共団体の基本構造の決定方式）

○　地方公共団体の機関の権限と責任、その選出方法等に係る地方自治法の規定は、住民が代表を選出し、その意見を地方公共団体の意思決定に反映させるための仕組みであり、住民自治の基本ルールを定めるものにほかならない。このような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の基本的事項は、日本国憲法第９２条に基づいて法律で定められるべきである。

○　他方、現行の地方自治法の関連規定を見たときに、真にこのような観点から必要なものか、必要以上に画一的になっているのではないかという指摘がある。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」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう。

○　日本国憲法第９３条が地方公共団体の基本構造に関し、どのような組織形態を許容しているのかについては様々な立場があり得る。地方自治法の抜本見直しにおいては、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。

（現行制度の独自性）

○　現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙することとした上で、以下のように、議院内閣制の要素を取り入れるとともに、議会が執行権限の行使についても事前に関与する制度を採用している。

・　議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する。

・　議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している。
・　長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている。

○　しかしながら、この制度は、長と議会の議員をそれぞれ独立して直接選挙で選出する政府形態において一般的な制度とは言えない。例えば、アメリカ合衆国の連邦政府において大統領と連邦議会の議員がそれぞれ住民の選挙で選出されるが、連邦議会は大統領に対して不信任議決を行う権限を有せず、州政府及び強市長制を採用する地方公共団体における長と議会の関係についてもこれと同様となっており、我が国の制度は独自性が強いと考えられる。

（議会が果たすべき機能の観点からの課題）

○　一律に二元代表制を採用する現行の基本構造は、地方自治法制定から６０年以上を経て、長と議会の間に相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。

○　このような長と議会の関係は、長による執行権限の行使に対する監視が事前の段階を含めて確保されるというメリットが指摘される一方で、実態としては、次のような問題点が指摘されている。
・　長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである、また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視は機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。
・　議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。
・　議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

（長と議会が対立した場合の課題）

○　現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されることから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは想定され、長と議会の対立により地方公共団体の行政運営に支障が生ずることがないよう、現行制度は、(ｱ)議会の不信任議決と長による議会の解散、(ｲ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ｳ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意している。

○　しかしながら、(ｱ)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また、議会が解散権行使を恐れ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(ｲ)及び(ｳ)についても、長が議会との対立を表面化させることを恐れるため、解決手段として適切に行使されていないの

ではないかという問題も指摘できる。

（２）現行の地方公共団体の基本構造の見直し

（現行の地方公共団体の基本構造の見直しの方向性）

○　（１）で述べたような諸課題を踏まえ、日本国憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする場合には、現行の地方公共団体の基本構造を次の２つの方向で見直すことが考えられる。

(a) 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ようなあり方

(b) 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方

○　構造改革特区等、地方公共団体からの提案を見ると、(a)の方向を検討するニーズが存在する。

すなわち、議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まるという考え方である。

○　現行制度では、既に議会が執行権限の行使に広範囲の責任を負う仕組みになっていると考えられるが、議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととすることも考えられる。

○　また、(a)の方向性としては、議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる。例えば、現行の地方自治法は議会の議員が長、副知事・副市町村長又は地方公共団体の常勤の職員と兼職することを禁止しているが、一部の地方公共団体からは、これを許容するべきであるとの提案がある。イギリスの制度においては、議員が住民の直接選挙で選出する長の下に構成される執行機関の構成員を兼職するという形態の地方公共団体が存在する。

一方で、長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、長の指揮監督下に入ることは問題がある、長のみの権限強化や相互牽制機能の低下につながる恐れがあるという指摘もある。

○　他方、長と議会が執行機関と議事機関としてのそれぞれの役割を明確にし、より緊張感を持った関係に再構築するという観点に立てば、(b)の方向も検討されるべきである。

すなわち、議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使するという考え方である。

この場合、執行機関に対する事後の関与として検査権・調査権を拡充する、また、事後の関与の結果を踏まえて必要な措置を講じることができるよう、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするということも考えられる。また、この考え方に立つときには、議会の招集権、議事堂の

管理権、議会の予算執行権等は、自ずから議会側が有することになると考えられる。

（地方公共団体による基本構造の選択肢のモデル）

○　地方公共団体の判断で現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば、次のものが考えられる（別紙１）。

①　議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方（融合型）

・　**「議員内閣モデル」**（例えばイギリスの「公選首長と内閣制度」のようなもの）

・　**「特別職の兼職許容モデル」**（議員から副知事・副市町村長を選任するもの）

②　議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方（分離型）

・　**「純粋分離型モデル」**（議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの）

③　①②いずれでもないもの

・　**「自治体経営会議モデル」**（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）

・　**「多人数議会と副議決機関モデル」**（多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの）

（今後の検討の方向性）

○　これらの選択肢の具体的なモデルについては、日本国憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法（立法形式・提案権者・条例制定方法）、特に、通常の条例と異なる「基本条例」（「自治憲章」）という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく。

３．長と議会の関係のあり方

（１）現行制度の課題

○　長と議会を住民が直接選挙する二元代表制においては、長は執行機関としての、また、議会は議事機関としての役割をそれぞれが適切に果たしていくことが求められる。地方公共団体の運営は、長と議会が相互に牽制し、均衡と調和の上に立って行われなければならない。

○　長と議会の関係のあり方については、これまで不断に議論が行われてきたところであるが、制度に内在する課題の解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切でない。長と議会の関係については、現行制度による地方公共団体の基本構造を前提としても、近年における運用状況をも踏まえつつ、必要な対応が図られるべきである。

○　長と議会は、住民との関係でともに民主的正統性を有する存在であり、託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張し合う関係にあることから、互いに異なる立場をと

ることは想定されるところである。二元代表制においては、このような場合に、長と議会が行政運営について正面から向き合って十分に議論を重ね、なお一致に向けて最善を尽くすことが求められる。長と議会それぞれが住民の負託に応えて、それぞれの役割を適切に果たしていくためには、このような熟議のプロセスを経ることが要請されていると考えられる。

（２）長と議会の関係のあり方の見直し

○　このような観点から長と議会の関係に係る現行制度を見直すこととし、具体的には次の点について速やかに制度化を図る。

①　再議制度

・　地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとっている場合に、執行権限の行使に責任を持つ長に対して、議会の再考を求める権限を与えるのが一般再議制度である。実際には行使の事例は少なく、議会との対立を表面化させることを恐れているのではないかという指摘もあるが、長が議会の判断に異議を有するときにはこれを行使し、長の意見を踏まえた上での再審議を求めるべきである。

・　現行の一般再議制度は、再議に付されるべき議会の議決が執行上一定の効果を生ずるため、そのような効果が生ずることへの対抗手段を執行権限の行使に責任を持つ長に付与しているものとして、条例及び予算に限って認められ、議会が同一議決を行うためには３分の２以上の多数が必要である「拒否権」として位置付けられている。しかしながら、現行の一般再議制度の対象とならない議決であっても、例えば、地方自治法第９６条第２項によって条例で議会の議決すべき事件とされたものなどについても、地方公共団体の行政運営について長が議会と異なる立場をとることは考えられ、このような場合には、長が議会に対して再考を求める必要性があると考えられることから、長の再議の対象とすることとする。このとき、議会が同一議決を行うためには過半数でよいものとする。

・　収支不能再議は、違法なものは違法再議の対象となり、事実上収支不能であるものは一般再議の対象にすればよいことから、これを廃止する。

・　なお、災害応急等再議については、過半数で再議決をした場合に不信任議決とみなされることは、本来の不信任議決が４分の３以上の同意が必要であることとのバランスを欠いていること等を踏まえ、引き続き検討していく。

・　違法再議に係る審査の申し立てについては、裁定的関与のあり方全体の見直しの中で引き続き検討していく。

②　長の専決処分

・　長の専決処分は、議会において議決又は決定すべき事項を長がやむを得ない場合に代わって処分する制度である。こうした制度の趣旨を踏まえ、長の補助機関である副知事・副市町村長の選任については、組織上重要な役割を担っていることから議会の同意が必要とされている一方で、委員会などの執行機関等と異なり必置とされていないことから、専決処分の対象から除外する。

・　また、専決処分後の長の報告に対して、議会が不承認とした場合であっても、現行制度では、法律上処分の効力に影響はないと解されている。専決処分の対象は本来議会において議決又は決定すべき事件であることを踏まえれば、議会が不承認とした場合には、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかという議論があり、この点を踏まえ、議会による不承認という判断が出た場合、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講じなければならないこととする。

③　臨時会の招集権

・　議会側が必要と認めるときには臨時会が必ず開かれることを担保することが必要であり、平成１８年の地方自治法の一部改正により、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができることとされた。しかしながら、臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しない恐れがあることから、議会側が必要と認めるときに確実に臨時会が開かれるようにするため、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集することとする。

④　条例の公布の見直し

・　条例の制定・改廃の議決があった場合には、長は、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときに、議長から送付を受けた日から２０日以内に条例を公布する義務を負っている。しかしながら、長が再議その他の措置を講ずる必要があると認めた場合は公布しなくてもよいこととされており、再議その他の措置を講じないまま、長期にわたり条例の効力が生じないことになる恐れがある。このため、長は、再議その他の措置を講じた場合を除き、２０日以内に条例を公布しなければならないこととする。

４．住民自治制度の拡充

（１）議会のあり方の見直し

①　議会に期待される機能とその現状

○　議会は、団体意思の決定機関及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが求められている。

○　しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。

　また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。

②　議会に期待される機能に応じた議会のあり方

○　議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

　一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。

○　例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれることがないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある。

　なお、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができるが、実際には、町村制時代を含め、過去に２例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。

③　「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

○　地方議会の現実の議員構成については、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図」としてふさわしい構成になっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための環境整備が必要であり、労働法制（休暇制度・休職制度・復職制度）について、住民の政治参加を促進する観点から、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待する。公務員が地方公共団体の議会の議員として活動することについても、職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等に配慮しつつ、併せて論議の対象としていくべきである。

○　また、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするため、現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速や

かに制度化を図る。

④　議員の選挙制度のあり方

○　現行の議会の議員の選挙制度は、公職選挙法によって次のとおり定められている。
- 　都道府県議会議員の選挙区は、郡市の区域（指定都市では行政区の区域）による。
- 　指定都市の議会議員の選挙区は、行政区の区域による。
- 　その他の市町村の議会議員は、原則として市町村の区域において選挙され、特に必要があるときは選挙区を設けることができる。

○　特に、都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域によるとされていることについては、市町村合併が進んだ今日、現状にそぐわず、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきとの提言があり、引き続き検討していく。

○　また、都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については、個人本位の選挙制度になっているが、政策本位・政党本位の選挙制度に変更すべきではないか、また、そのような方向で選挙制度を変更した場合の地方政治への影響をどのように考えるかなどの論点、さらに、町村の選挙を含め、選挙公営のあり方についてどう考えるかといった論点についても併せて引き続き検討していく。

⑤　議会運営のあり方

○　住民に身近な行政の果たすべき役割が大きくなる中で、地域住民の多様な意見が地方公共団体の行政運営に反映されるようにするためには、議会機能のさらなる充実・強化が必要である。一部の議会で、議会の活動理念、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定や、議員による条例案等の積極的な提出、休日・夜間の議会開催、積極的な議会審議の公開や広報活動など、新たな時代の議会に期待される機能を発揮すべく様々な取り組みが行われているものの、全体としては、審議が形骸化しているなど依然十分なものとは言えないという指摘がある。

○　諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に地域住民が自由に出席し、議員に直接質問することができる機会が設けられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加するなど、各国において、様々な取組みが見られる。

○　我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘や、議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いとの指摘もある。

○　また、議員の位置付けについては、その明確化を図る必要があるという考え方に立って、平成２０年に議員提案によって地方自治法が改正され、①議会活動の範囲を明確化するため、議会が、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとする、②議員の報酬に関する規定を委員会の委員等の報酬に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を「議員報酬」に改めることとされた。これに加えて、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、これに対しては、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているかという指摘もある。

○　これらの指摘等を踏まえ、今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化を図るための方策について引き続き検討していく。また、議会・議員の果たすべき役割を法律上明らかにすること等についても引き続き検討していく。

（２）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

○　現行の地方自治制度は、代表民主制を前提とした上でこれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。すなわち、現行の地方自治法は、住民の選挙権とともに、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散並びに議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。

○　過去においては、これら現行の直接請求制度のほか、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（昭和２３年８月１日新設、昭和３９年３月３１日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和２３年８月１日新設、２年間で失効）、市町村の境界変更（昭和２８年１０月１日新設、原則昭和３６年６月２９日失効）、市町村合併（昭和３１年１０月１日新設、昭和３６年６月２９日失効）、自治体警察の廃止（昭和２６年６月１２日新設、昭和２９年６月３０日廃止）について住民投票制度が設けられていた。

○　代表民主制は、今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容や、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。

①　住民投票制度

○　住民投票は、個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明し、その結果を集計する方法により行われる。地方公共団体の意思決定は、議会又は長等の執行機関が行うこととされており、住民投票の結果が地方公共団体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、できないと解されている。近年、住民投票は、市町村合併に関するものを中心に、条例・要綱等に基づき、住民の意向を議会や長等の意思決定に反映させるなどの目的で行われるようになっている。

○　住民投票は、住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法であるが、その一方で、数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては、国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない。したがって、住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。

○　具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。また、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として市町村の廃置分合の是非が考えられるが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく。このほか、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」では、議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしているが、本法案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員の定数を対象とすることについても議論を深める。

○　このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。

②　直接請求制度の見直し

○　現行の直接請求制度については、次の点について見直すこととし、速やかに制度化を図る。

・　有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分にその機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う。

・　条例の制定・改廃請求の対象については、昭和２３年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。これは、地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担する

ことが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方税財政制度についてルールの構築が進められてきており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。

○　長・議員の解職請求については、解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべきという議論がある。また、有権者数規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う場合には、少数の有権者の意思によって解職・解散投票が行われやすくなることから、併せて解職・解散投票について新たに成立要件を設けるべきではないかという議論がある。これらの点について引き続き検討していく。

③　住民訴訟制度の見直し

○　地方自治法第２４２条の２第１項第４号の規定に基づくいわゆる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。この訴訟に関し、近年、地方公共団体が、当該訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会の議決を経て放棄する事例が見られ、このような場合には、形式的には訴訟の対象が失われたことになる。このような放棄の効力に関する下級裁判所の判断は、住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるとするものとが対立している状況にある。

○　このような損害賠償請求権等の放棄については、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になりかねず、これを制限すべきであるとの指摘がある。また、そもそも、現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的・政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかとの指摘もある。

○　また、現行の４号訴訟については、長等に対する損害賠償請求を求める請求は故意又は過失を要件としており、その沿革である米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重くなっているといった指摘や、長等が多額の損害賠償責任を問われるもので過酷な制度であるとの指摘がある。一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものと言えるかどうかについて検討する必要があるという指摘もある。

○　このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中のみならず判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向を見極めながら引き続き検討していく。

併せて、４号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限の是非についても引き続き検討していく。

５．国と地方の係争処理のあり方

（１）現行制度の課題

○　地方公共団体の事務処理が法令に適合して行われなければならないことは当然である。長その他の執行機関は、事務処理の法令適合性が確保されるよう自ら万全の措置を講ずるべきである。それでもなお、長その他の執行機関の事務処理に違法があると認められる場合には、監査委員制度・外部監査制度がその機能を発揮すべきことは言うまでもない。また、議会による執行機関の監視機能が発揮されるべきであり、例えば、事前の段階では契約の締結、財産の取得・処分等についての議決権、事後の段階では検査権・調査権を活用することが考えられる。長に対する信任が失われる事態に陥れば、不信任議決を行うこともあり得るであろう。さらには、住民も、地方公共団体の財務会計行為の違法性については住民監査請求・住民訴訟によって是正を図ることが可能であり、長その他の主要な公務員としてふさわしくない行為があるとすれば、解職の請求を行うこともできる。このように、地方公共団体の違法な事務処理は、まずは、自律的に解決されるべきである。

○　一方、このような形で地方公共団体の違法な事務処理が是正されない場合も考えられることから、地方公共団体の違法な事務処理に対しては国等が関与を行う制度が設けられている。地方公共団体の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき等には違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができ（是正の要求）、法定受託事務の処理が法令の規定に違反しているとき等には違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる（是正の指示）。併せて、地方公共団体に対する国等の関与をめぐり、国等と地方公共団体の間で争いが生じた場合に、中立・公正な第三者機関（国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員）の判断によって処理し、これで解決しない場合には裁判所の判断を得て解決を図る国・地方間の係争処理手続が設けられている。

○　しかしながら、現行の係争処理手続では、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や裁判所に対する訴えの提起を行うことによって、問題の解決を図るものとされており、国等の側からは審査の申出や訴えの提起ができない。このため、国等による是正の要求・指示に対して、地方公共団体がこれらに応じた措置を講じないにもかかわらず、審査の申出や訴えの提起がされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることができず違法状態が継続することになる。

○　こうした懸念は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による制度導入時から指摘されていたが、近年、是正の要求がされたにもかかわらず、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、第三者機関に対する審査の申出をしなかった事例が複数生じており、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性

の原則の観点から見過ごすことができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

（２）国等による地方公共団体の不作為の違法確認訴訟制度の創設

○　このような事態が生じ、継続するのは、国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることによるものであり、この現行制度の不備について司法的手続（新たな訴訟制度）を整備することによって解消することが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張・立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる最も適切な解決方法であると考えられるからである。

○　具体的には、地方公共団体による事務処理の適法性を確保するために、国等から是正の要求・指示に対する地方公共団体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みについて、速やかに制度化を図る。

６．基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

○　現行の基礎自治体の区分、大都市制度については、次の点について引き続き検討していく。その際、地方公共団体の広域連携などの補完的な制度のあり方についても、併せて検討していく。

・　「平成の合併」により地方自治法上の市の要件（人口５万以上等）を満たさない市が増加している一方で、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村がある。市であることと町村であることの法律上の効果の差異は主として事務権限の相違にあるが、この法律上の効果の差異との関係において、市の要件は合理的なものか、また、町と村には差異がないことをどう考えるか。

・　指定都市・中核市・特例市・一般市の区分についても、人口に着目することが今後見込まれる権限の移譲との関係で適切なものか。規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は、指定都市から町村に至るまで人口に着目して定めることが妥当か、規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件として人口に代わり得るものがないか。

・　今後、人口減少により、それぞれの基礎自治体の区分において人口要件を満たさなくなる基礎自治体の増加が見込まれる中で、区分の移行が円滑に行われる仕組みが必要ではないか。

・　大都市について、都道府県との二重行政解消のために一層の権限移譲を進めることや都道府県に属さない大都市（特別市）などを構想し得るか、また、住民自治の充実を図っていくためにどのような仕組みが考えられるか。

７．広域連携のあり方

○　広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、これまでも様々な分野で広く活用が進められ、一定の成果を上げてきた。

○　一方、現行制度については、住民による監視のあり方や、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方について、課題が指摘されている。

○　「平成の合併」が一区切りし、今後は、自主的な合併のほか、市町村間の広域連携などの多様な選択肢を用意した上で、市町村がこれらの中から最も適した仕組みを主体的に選択できるようにする必要がある。

○　また、政府としては、地域主権戦略会議を中心に国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。これに関連し、地方公共団体の側からも、地域主権改革の担い手となるべく自主的かつ具体的な取組みが見られる。

○　これらの状況を踏まえ、現行の広域連携の仕組みについて、地方公共団体の選択の幅を広げた柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとすることとする。具体的には、次の方策を検討し、速やかに制度化を図る。

①　脱退の手続

現行の広域連携の仕組みでは、設置・廃止や規約変更の全ての局面で全構成団体の議会の議決を要することとされている。全構成団体間の合意を基本としつつも、一部事務組合、協議会、機関等共同設置からの脱退については、構成団体の意思を過度に拘束しているものと考えられることから、簡素な手続により行うことができることとする。

②　一部事務組合の組織

（ⅰ）一部事務組合の議会

一部事務組合においては、普通地方公共団体に準じて議会を置くことが必要とされているが、団体によっては、普通地方公共団体と比較して活発なものではなく、また、住民の眼が届きにくいという指摘がある。

このような現状を踏まえ、住民意思の反映を確保しつつ、組織の簡素・効率化を図るため、一部事務組合に議会を置くことに代えて、構成団体の議会がその役割を果たす組織形態を採用できることとする。

（ⅱ）一部事務組合の監査委員

一部事務組合においては、監査委員についても、その機能を確保しつつ、組織の簡素・効率化を図るため、監査委員を置かず、構成団体の監査委員を活用できることとする。

③　広域連合の執行機関

今後、権限移譲の受皿となることが期待される広域連合について、独任制の長に権限が集中することを懸念する声があることを踏まえ、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会を置くことができることとする。

８．監査制度・財務会計制度の見直し

（１）監査制度・財務会計制度をめぐる状況

（地方公共団体の行政運営の適正の確保のための諸制度）

○　地方公共団体の適正な行政運営を確保するためには、長その他の執行機関がそれぞれの判断と責任で行政運営に当たるとともに、議会が執行機関に対する監視機能を適切に行使しなければならない。

○　これに加えて、地方自治法は、公正で、合理的かつ効率的な事務処理を確保するために、以下のような監査制度を設けている。

・　全ての地方公共団体に長と独立した執行機関として監査委員の設置が義務付けられ、監査委員は例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査等を行うものとされている。

・　一定の資格等を有する外部の専門家（外部監査人）による外部監査制度が設けられている。

○　また、監査委員は、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき、健全化判断比率の対象となる財政指標を審査事項としており、この財政指標のいずれかが早期健全化基準を超えた場合、個別外部監査の実施が義務付けられている。

○　一方、地方自治法は、地方公共団体の財務に関し、予算・決算、収入・支出、契約、現金・有価証券、時効及び財産について基本的なルールを定めるとともに、住民監査請求及び住民訴訟等の制度を設けている。

これは、地方公共団体の自主的な財政運営に関わる財務の事務に関して、民主的統制を保障するとともに、税を原資とする地方公共団体の財政運営についてはその財務の事務に関し特に適正かつ明確な処理を確保するためである。すなわち、財政民主主義の観点から、地方公共団体の予算に関しては議会による統制が確保される必要があり、その前提として、予算・決算制度は明確で分かり易いものであること、住民に対して財政状況等の説明責任を十分に果たすものであることを求めている。また、財務の事務のうち会計事務の適正な執行を確保するための内部牽制の仕組みとして、長の補助機関でありながら職務上独立した会計管理者を設けている。

なお、国と地方公共団体の財政運営はともに税を原資とするものであり、公金の適正な執行に対する要請は共通であること、また、国と地方公共団体の財政運営は相互に密

接な関係にあることから、地方公共団体の財務会計制度は、国の制度と基本的に共通のものとなっている。

（監査制度・財務会計制度をめぐる状況）

○　会計検査院が平成２０年次から平成２２年次までに行った都道府県等における国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況の検査の結果、検査対象となった４７都道府県及び１８指定都市の全てにおいて不適正な経理処理により需用費が支払われていたなどの事態が判明している。これを契機として、多くの地方公共団体で全庁的な調査を行った結果、不適正な経理処理が広がっている事実が明らかになった。

一部の地方公共団体においては、不適正な決算が調製され、監査委員の審査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。

これらを踏まえると、監査委員制度・外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度が有効に機能しているのか疑問も多い。

○　不適正な経理処理の背景には、予算単年度主義、予算執行の硬直性、国庫補助事業の仕組み等、現行の財務会計制度がそもそも不正に陥りやすい仕組みになっていることがあるのではないかという指摘がある。

○　地方公共団体の財政状況は極めて厳しい。地方公共団体が自らの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に公開した上で、住民の理解を得て財政運営を行う要請は従来にも増して高まっている。このような観点からも、地方自治法が定める予算・決算制度が、住民に対する財政状況等の説明責任の観点から、さらに、民主的統制の観点から十分なものであるかどうか検討することが必要である。

（２）監査制度の見直し

①　現行制度の課題

（監査が果たすべき機能の観点からの課題）

○　地方公共団体においては、議会が執行機関に対する監視機能を有しており、また、行政評価をはじめとして、執行機関が自ら行政運営の適正を確保するための仕組みを有しているほか、監査委員と外部監査人による監査制度が設けられている。

○　政府部門における監査は、その機能に着目すると、一般に、①法令等のルールへの適合性を検証する合規性監査、②経済性、効率性、有効性等を検証する業績監査、に整理することができる。合規性監査には決算書を含む財務関係書類の正確性を検証する監査も含まれる。

○　このような監査の機能を前提とすると、監査委員と外部監査人による現行の監査制度については、次のような課題を指摘することができる。

・　監査委員による監査については、例月出納検査が現金出納を対象として、決算審査が決算を対象として、ともに合規性監査として行われる。また、財務監査が財務に関する事務処理全般を対象として、行政監査が地方公共団体の事務処理全般を対象として行われるが、その観点は合規性監査から業績監査まで及ぶものとされている。監査委員の法的責任については、例月出納検査、決算審査、財務監査及び行政監査のいずれについても、その職務権限が適切に行使されなかった場合に直ちに監査委員が損害賠償責任等の責任を問われることとはされていない。

・　外部監査人による監査については、包括外部監査は包括外部監査人自身の判断によって特定のテーマを設定して行われるが、監査委員による財務監査と同様、財務に関する事務処理全般を対象とし、その観点も同じく合規性監査から業績監査まで及んでいる。包括外部監査契約を適正に履行しなかった場合の包括外部監査人の責任は、地方公共団体に対する契約責任が基本である。

○　以上のように、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない。

○　なお、株式会社においては、会社法上、取締役の職務執行全般の合規性・業績の監督を取締役相互又は取締役会が、このうち合規性の監査を監査役が、さらに財務諸表の正確性・企業会計原則準拠性の監査を外部機関である会計監査人（監査法人・公認会計士）が担っている。すなわち、監査主体によってその役割、監査の対象及び観点が明確に区分されている。また、監査主体に任務懈怠があり、これによって株式会社に損害を与えた場合には、株式会社に対して損害賠償責任を負い（会社法第４２３条等）、悪意・重過失等によって損害を与えた第三者にも損害賠償責任を負うこととされている（同法第４２９条）。

（監査委員制度の課題　～独立性・専門性に限界～）

○　監査委員には識見委員として当該地方公共団体の職員ＯＢが就任することも多い。監査委員の事務を補助する職員として任じられている者は、当該地方公共団体の職員として採用され、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場の職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る。

　このような現状を見ると、現行の監査委員制度では、例えば、財務に関する事務処理の組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できないのではないかという批判がある。

○　加えて、監査の専門性という観点からは、監査委員又は監査委員の事務を補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘がある。近年では、弁護士、公認会計士等を監査委員として選任する地方公共団体もあるが、監査主体を組織全体としてみたときには、やはりこのような指摘を払拭することはできない。

（外部監査制度の課題　～専門性・組織性に限界～）

○　外部監査制度は、地方公共団体が、弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等、

外部の専門家（外部監査人）と契約を締結して監査を受ける制度である。これらの者の専門的知識を活用できる分野においては、地方公共団体の監査においても外部監査人として機能を発揮できる。しかしながら、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとは言い難い。

○　また、外部監査制度は、個人である外部監査人が地方公共団体と契約を締結して、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、そもそも組織として監査を行う制度にはなっていない。そのため、組織的・慣習的な不正行為の指摘も視野に入れて監査の対象を拡大することについては、限界があると考えられる。

（監査を担う人材の課題）

○　監査を担う人材という面からは、本来、地方公共団体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されてこなかった。これまで地方公共団体の監査に全く携わったことがなかった者が、長の任命によって監査を担い、又は監査の事務を補助することになり、実務経験の中で知見を蓄えようとしているのが現実である。個々の地方公共団体がこのような人材を独自に育成し、確保することも考えられるが、人材育成の手法、処遇の面等で限界があるのも事実である。

（監査の基準についての課題）

○　監査委員制度・外部監査制度を問わず、現行の地方公共団体の監査では、監査の観点は合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのかが明確でない。監査の手法は地方公共団体によって、あるいは監査の主体によってまちまちである。一部の地方公共団体では「監査基準」が作成されているが、法的位置付けがあるわけではなく、また、これらの内容が監査基準として十分なものと言えるか疑問がある、という指摘がある。

②　見直しの考え方　～　廃止を含め、ゼロベースで～

（基本的な考え方）

○　地方公共団体の果たすべき役割が今後拡大していくことが見込まれる中で、その事務の適法性、効率性、有効性等をこれまで以上に確保するためには、リスクを予防し、抑制することが重要であり、その観点から、まずは地方公共団体の内部統制体制の整備を図ることが必要である。

○　この内部統制体制の整備と併せて、監査委員制度や外部監査制度について見直しを検討することが必要であるが、上記の監査委員制度・外部監査制度をめぐる諸課題は、現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度・外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで制度を見直すこととし、次の考え方に沿って制度を再構築するべきである。

なお、再構築に当たっては、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方公共団体の行政運営の効率性の両立が図られるような制度となるように留意する必要がある。

・　地方公共団体の適正な行政運営の確保は、まずは、執行機関が自らの判断と責任において行うこととし、議会が執行機関に対して監視機能を適切に行使することを引き続き基本とすべきである。
・　その上で、公正で、合理的かつ効率的な地方公共団体の事務処理を確保するための監査機能を適切に発揮する観点からは、地方公共団体の内部の主体が担う監査と、地方公共団体の外部の主体が担う監査を設けることとすべきである。そして、それぞれの監査主体が担う監査の対象及び観点は制度上も明確に区分される必要がある。

（内部の監査のあり方と内部統制体制の整備）

○　このうち、地方公共団体の内部の主体が担う監査のあり方については、現行の監査委員制度のように、地方公共団体の内部であっても監査対象からの一定の独立性が確保されてこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長から独立した執行機関の責任において監査を行う手法が望ましいという考え方がある。

逆に、株式会社の監査役に取締役会への出席義務や必要な場合に意見を陳述する義務があるように、むしろ地方公共団体の内部にあってこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長の補助機関が監査主体となり監査を行う手法を採用すべきであるという考え方もあり得る。

○　また、議員のうちから監査委員の一部を選任する現行制度は、議会による執行機関に対する監視機能の一部という側面もある。地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計するべきであるという意見、また、現行の制度に意義があるとする意見もある。

○　一方、株式会社においては、会社法及び金融商品取引法に基づき、法令等の遵守、財務報告の信頼性等を目的として内部統制の仕組みが存在しており、金融商品取引法はこの仕組みそのものを会計監査人（同法上は「監査人」）の監査の対象としている。このような内部統制体制の整備は、監査役・会計監査人による監査とは別に構築されるものであり、監査を有効に機能させる前提でもある。つまり、取締役の職務の執行の法令適合性、会社の業務の適正、財務計算に関する書類の適正等の確保は、監査役・会計監査人による監査と、内部統制体制の整備が相まって達成されると考えられる。

地方公共団体においても同様に、事務の処理の適正の確保は、監査のみではなく、執行機関の内部に執行機関の事務の処理の適正の確保のための体制を構築し、これと相まって達成するべきであるという考え方もある。この場合、長の支出命令の適法性等を確認する権限を有する会計管理者、予算調製を担当する部局、行政評価を担当する部局等との関係も整理が必要であろう。

（外部の監査のあり方）

○　内部の監査には独立性の限界があり、これに期待できない機能については、地方公共

団体の外部の主体による監査が不可欠である。

○　例えば、住民に対する財政状況等の説明責任は、議会による統制が機能するための最低限の前提であり、決算やその前提となる財務に関する事務処理については、地方公共団体の外部の主体が担う監査によってその正確性・合規性を担保すべきという考え方がある。

　また、不適正な経理処理は地方公共団体の内部統制体制の整備や内部の監査によって是正されるべきであるが、個人的・偶発的な不正行為にとどまらない組織的・慣習的な不正行為の指摘、また、内部統制体制そのものの適切な構築の担保については、外部の主体による監査が担うべきであるという考え方がある。

○　地方公共団体の外部の主体が担う監査には、監査対象からの独立性が求められることから、外部の監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しないような体制、すなわち、組織的な外部監査体制の構築が求められる。

（監査を担う人材の確保）

○　地方公共団体の監査機能を適切に発揮するためには、監査主体のあり方とともに、監査を担う人材の確保が重要な課題である。地方公共団体の外部の監査を担う主体は、監査証拠を収集し、監査調書を体系的に作成した上で、意見を表明するための合理的な基礎を形成するという組織的な監査手法等に関する専門的な知識と、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提となる。

○　そのような人材を確保するために地方公共団体の監査に必要な専門的な知識に着目して全国的に通用する資格制度を設けることのほか、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討する必要がある。また、専門性の要請は、地方公共団体の内部の監査を担う主体、また、これを補助する職員に対しても同様であり、併せて検討することが必要である。

（監査の基準）

○　地方公共団体の外部の主体が担う監査のみならず、内部の主体が担う監査についても、監査には一定の客観性が求められるべきであり、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定し、公表すべきとの指摘があり、この点についても検討を進めることが必要である。

（見直しの方針）

○　上記のような観点に立った場合、次のような見直しの方針が考えられる。

⑺　地方公共団体の内部統制体制の整備

（ｉ）地方公共団体の長は、条例の定めるところにより法令等の遵守等の目的を達成するための体制の整備等必要な措置を講ずる義務と、内部統制の実施状況を議会及び住民に報告・公表する義務があるものとし、その旨を地方自治法に規定する。

(ⅱ) 地方公共団体の長は、次の事項に関する体制を構築するものとする。
- 長及び職員の職務の執行が法令等に適合することを確保すること。
- 長及び職員の職務の執行の業務の有効性・効率性を確保すること。
- 職務の執行に関わる情報の保存・管理
- リスクの管理等に関する規程の整備
- 資産の保全と負債の管理の徹底
- 内部統制の整備・運用の状況に関する報告・公表
- その他内部統制の整備・運用に関すること。

(ⅲ) 地方公共団体の長は、その上で、定期的な管理職・職員に対する周知徹底、必要なモニタリング活動の実施、ルール・体制についての適宜見直し等を行い、ＰＤＣＡサイクルとして機能させるものとする。

(ｲ) 地方公共団体の内部の主体が担うべき監査と外部の主体が担うべき監査

○　地方公共団体の内部又は外部の主体が担うべき監査は、次のような考え方に沿って区分することが考えられる。

- 決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化判断比率の審査については、主として正確性の観点から行われるものであることから、財政状況を対外的に正確に公表するため、外部のチェックを強化する観点から、外部主体が担う。

- 財務監査については、主として合規性の観点から行われるべきものであることから、内部主体が担うことが適当であり、長の内部統制体制の整備による自己チェック体制の強化や一定の独立性をもった内部機関のチェック体制の確立によることが考えられる。

- 行政監査については、議会の監視機能や長の行政評価等の類似の機能との役割分担を図る。

- 要求監査のうち、事務監査請求による監査、住民監査請求による監査、職員による現金等の損害事実の有無の監査については、住民自治の保障の観点から存置することが適当であり、一定の独立性をもった機関がチェックするという観点から、内部又は外部いずれもあり得る。

- 長又は議会の請求による監査については、長や議会それぞれの本来の機能として実施する。

- 財政援助団体等の監査や指定金融機関等の監査については、財政援助団体等は長が、指定金融機関等は会計管理者が自らチェックする。

（具体的な制度設計案）

○　(ｱ)・(ｲ)の見直し方針を踏まえた具体的な制度設計として次の３案が考えられる（別紙２）。

見直し案１　長の責任の明確化及び監査機能の外部化

＜監査機能のあり方＞

・　長の責任をより明確化するとともに、独立性・専門性をより高めるため、監査の外部化を進める。具体的には、予算執行等については長が内部統制機能としてチェックを行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

＜内部統制体制＞

・　職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
・　長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜外部監査体制＞

・　全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
・　公信性を担保するため監査は外部化し、決算審査や健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案２　内部と外部の監査機能の明確化

＜監査機能のあり方＞

・　内部の行う監査と外部の行う監査を明確化する。具体的には、予算執行等については内部監査役が監査を行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

＜内部統制体制＞

・　職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
・　長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜内部監査体制＞

・　長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役」（議会の同意を得て、長が任命）を設ける。

＜外部監査体制＞

・　全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
・　決算審査や健全化判断比率の審査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案３　監査機能の共同化

＜監査機能のあり方＞

・　監査の独立性・専門性をより高めるため、地方公共団体が地方監査共同組織を設立して、監査等を共同して行う。予算執行や決算等については地方監査共同組織が監査を行う。

＜内部統制体制＞

・　職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制体制の整備等を長に義務付け、責任を明確化する。
・　長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜監査機能の共同化のあり方＞

・　複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
・　組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする（複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる）。
・　全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。

（今後の検討の方向性）

○　こうした見直しの方針及び具体的な制度設計案については、

・　独立性の確保、監査結果の品質管理、監査・公会計基準の設定及び監査目的の明確化が必要である。
・　見直し案２は規模の大きな地方公共団体に適し、見直し案３は規模の小さな地方公共団体に現実的である。
・　監査の専門性の向上のために、監査共同組織による監査関係者に対する研修が必要である。

などという意見があるものの、一方で、地方公共団体の監査関係者を中心として、

・　現行の監査委員制度の運用面を充実させればよいのではないか。
・　行政監査、長又は議会の請求による監査を廃止する必要はないのではないか。
・　多くの監査を監査法人等に委託することや新たな組織の創設は、費用が膨大になり、国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行するのではないか。
・　財務会計制度は地方自治法等の法令で規定をされているので、統一した基準は必要ではなく、各地方公共団体のマニュアルで対応できるのではないか。
・　公会計監査の専門資格を設けるということまでは必ずしも必要ないのではないか。

などという慎重な意見もある。

○　（１）の状況を踏まえると、地方公共団体の監査機能の充実・強化は喫緊の課題である。具体的な制度設計の３つの案を踏まえ、制度化に向け、それぞれの監査の対象及び観点、担うべき主体とその責任のあり方を含め、関係者の意見を聞きながらさらに詳細な検討を行う。全国統一の監査基準の設定、地方公共団体の監査の専門資格制度、研修等人材の育成方策、他団体との比較に資するような監査に関する情報提供、さらにはこ

れらを担う主体としての監査共同組織のあり方等の課題について併せて検討を進める。

（３）財務会計制度の見直し

（現行制度の課題）

○　地方自治法が定める予算・決算制度は、財政の民主的統制の観点から、予算の単年度主義を採用して年度を超える支出に一定の制約を課し、また、予算に款項の区分を設けてこれを超えた予算の流用を制限している。そのため、明確かつ客観的な財務処理を確保する観点から、単式簿記・現金主義による財務会計制度が組み立てられている。

○　しかしながら、予算の執行に関する現行の規定は、過度に予算単年度主義にこだわっており地方公共団体に予算の無理な執行を強いているのではないかという指摘が従来からなされてきた。また、国庫補助事業については補助対象経費が不明確である、国庫補助金の交付決定以降でなければ執行ができないため短期間に無理に事業を実施し、予算執行することになりがちであるという指摘があり、こうした事情が不適正な経理処理を誘発したり、効率的かつ効果的な行政執行を阻害する一因となっているのではないかという指摘もある。

○　このほか、年度開始前の入札手続きや年度末の完了確認等、会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、地方公共団体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。

○　現金主義を基本とする予算・決算制度については、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという問題意識から、発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという指摘がある。

○　発生主義に立った財務会計制度への移行については、説明責任をより一層果たす観点からは財務４表が不可欠であるとして積極的に考える意見がある一方、道路など売却できない行政財産の評価の問題など、発生主義の意義やその位置付けについて慎重に議論するべき、住民にわかりやすく将来負担を示すことができれば必ずしも貸借対照表である必要はないのではないかという意見もある。

○　総務省から発生主義の考え方を取り入れた財務書類の作成要領が示され、多くの地方公共団体で取組みが進められ、例えば、各地方公共団体のホームページで財政事情を見られるようになっているが、地域の住民の判断と責任を求めるに当たって、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について、議論を深めることが必要である。

○　また、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が必要である。

（今後の検討の方向性）

○　現金主義を基本とする現行の予算・決算制度については、財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開していく観点から、また、地方公共団体による資金調達に当たって金融機関への財務情報の提供の観点から、発生主義の考え方を取り入れた財務４表の作成が必要という考え方がある。一方、全国一律に義務付ける必要はなく、現行の予算・決算制度を維持しつつ発生主義の考え方を取り入れた財務情報については、個々の地方公共団体がその必要性を判断し、工夫を凝らしながら提供することが望ましいという議論もある。

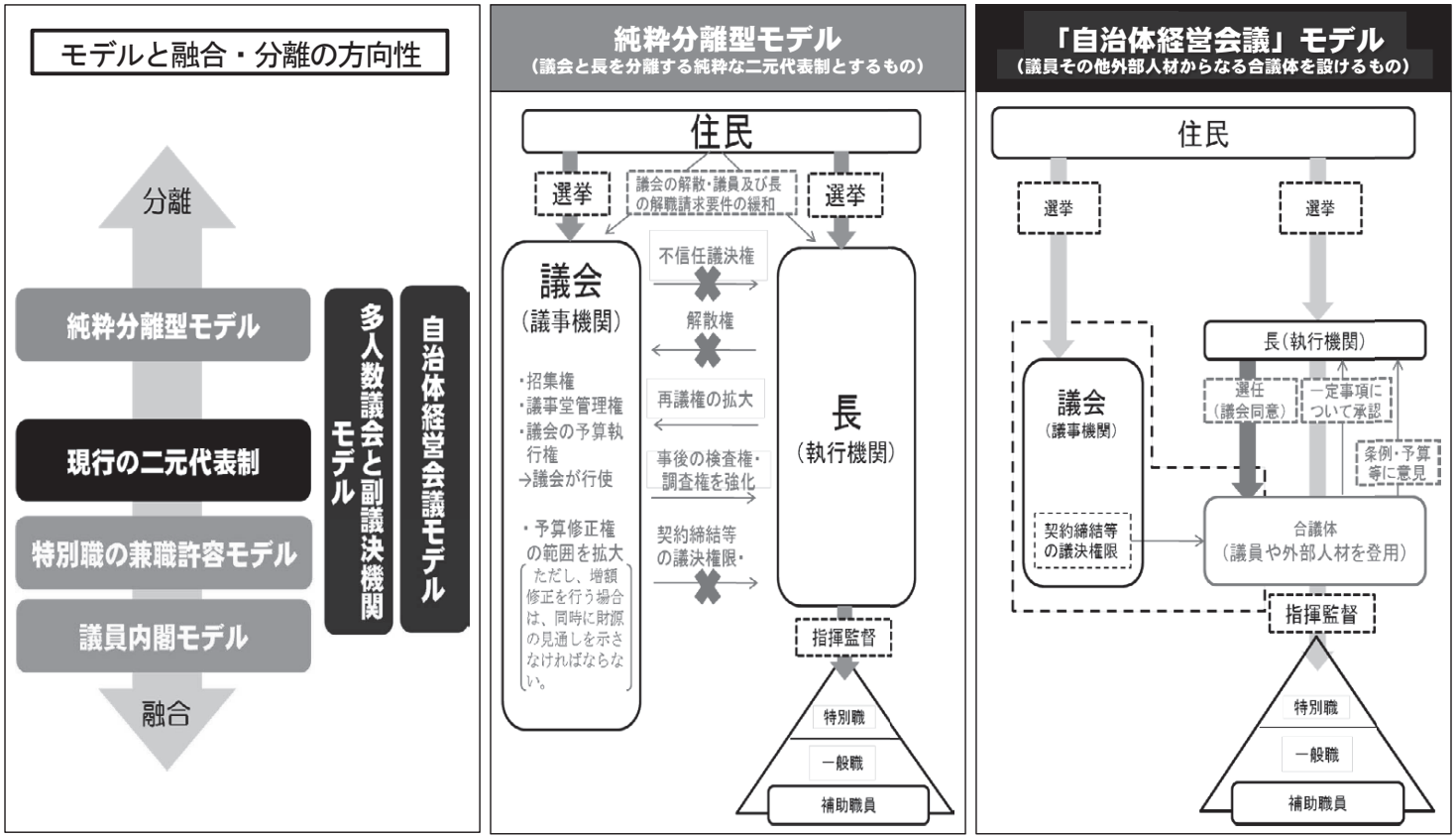
○　これらの点を含め、財務会計制度について、国の制度との整合性を十分踏まえ、地方公共団体の実務に無用な混乱を生じないように配慮しつつ、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直しを行い、その具体的な方策について引き続き検討していく。また、地方公共団体間の比較可能性、統計上の必要性又は統一的な監査基準による監査という観点からの課題、ＩＣＴの活用等による効率化を前提に標準化・統一化という方向を考えるべきという指摘についても配意する必要がある。

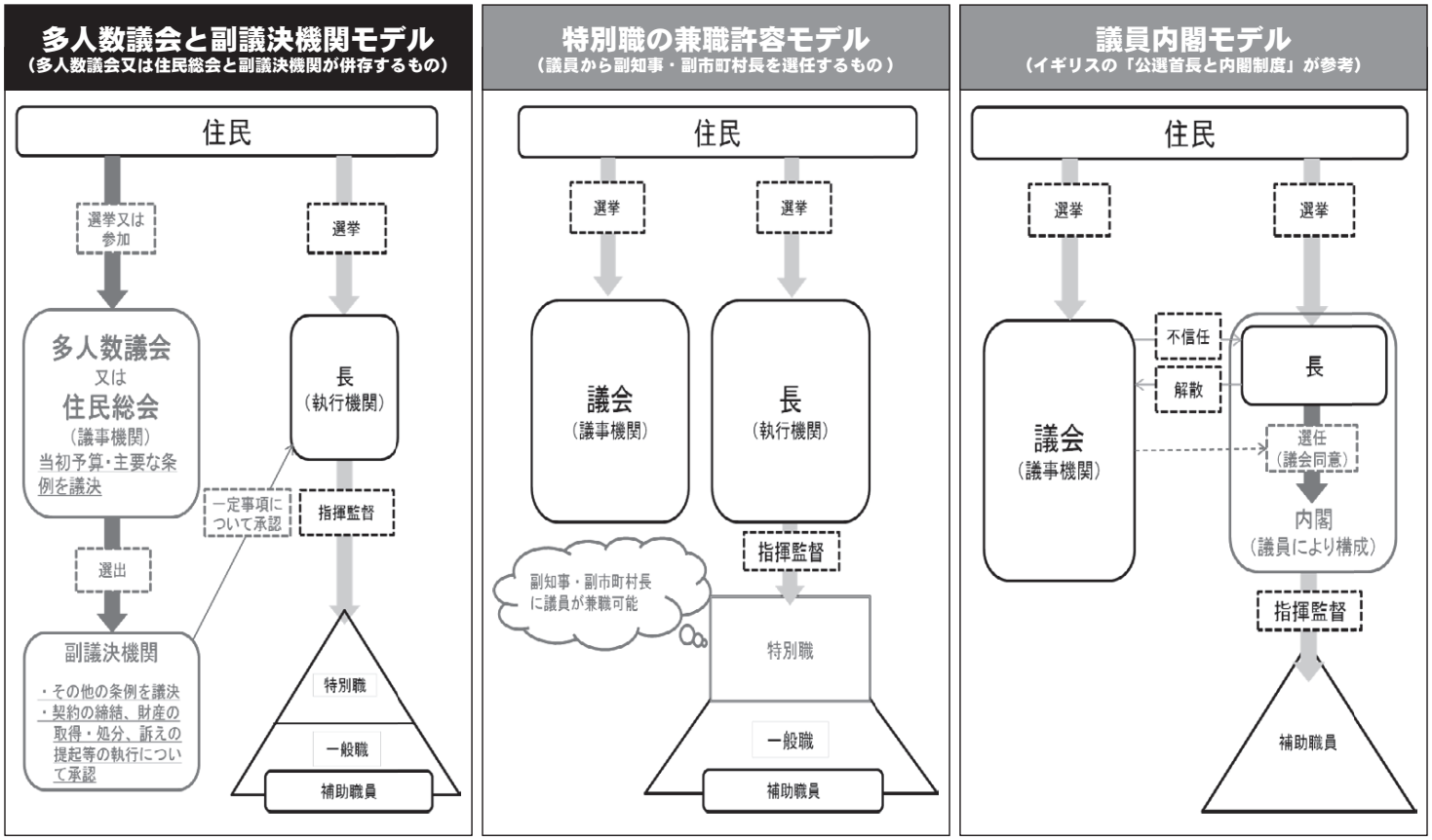
○　さらに、現行の財務会計制度については、地方公共団体の財務会計に係る事務を行う上で不都合となっている実務的な問題点があり、例えば、①私人への歳入の徴収又は収納の委託の範囲の拡大、②普通財産の信託の範囲の拡大、③入札の開札時の立ち会い者の義務付けの撤廃といった事項について検討を進め、早期に結論を得る。

別紙1

地方公共団体の基本構造について（たたき台）

（地方行財政検討会議・第一分科会（平成22年7月30日））



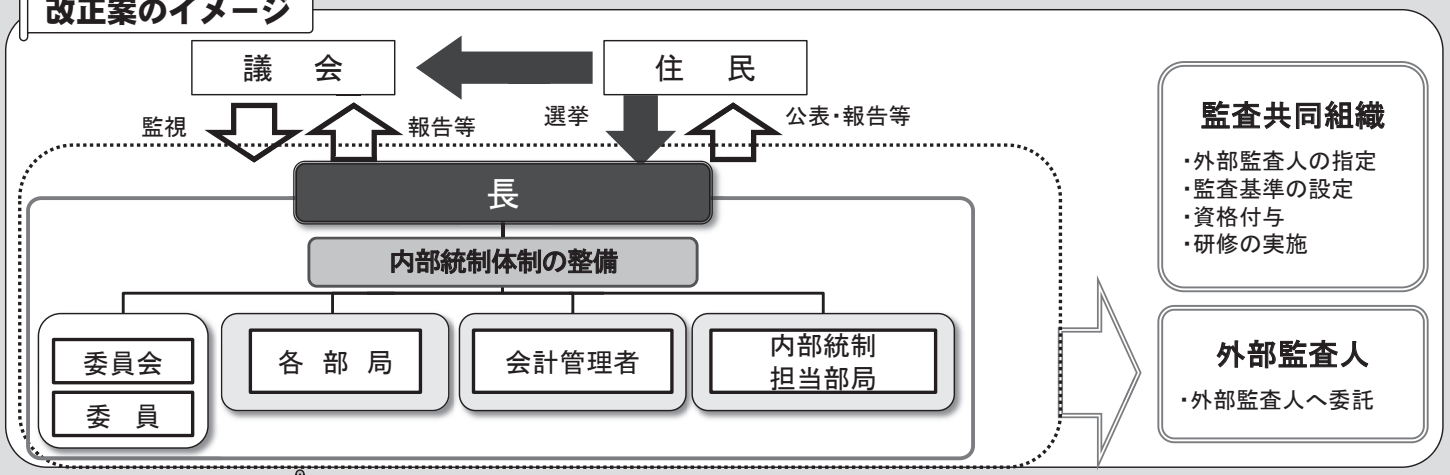

多人数議会と副議決機関モデル
（多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの）
住民
選挙又は参加
選挙
多人数議会
又は
住民総会
（議事機関）
当初予算・主要な条例を議決
長
（執行機関）
一定事項について承認
指揮監督
選出
副議決機関
・その他の条例を議決
・契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等の執行について承認
特別職
一般職
補助職員
特別職の兼職許容モデル
（議員から副知事・副市町村長を選任するもの）
住民
選挙
選挙
議会
（議事機関）
長
（執行機関）
指揮監督
副知事・副市町村長に議員が兼職可能
特別職
一般職
補助職員
議員内閣モデル
（イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考）
住民
選挙
選挙
議会
（議事機関）
不信任
解散
長
選任
（議会同意）
内閣
（議員により構成）
指揮監督
補助職員

別紙2

監査制度の見直しの方向性について（たたき台）（地方行財政検討会議・第二分科会（平成22年7月22日））

見直し案①＜長の責任の明確化及び監査機能の外部化＞の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

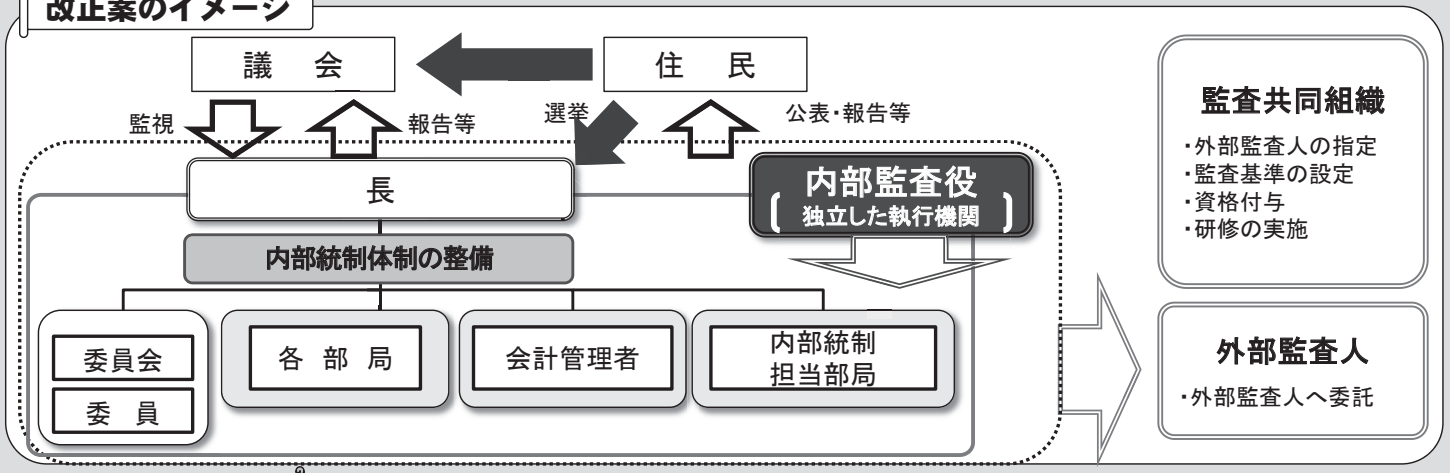
- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜監査のあり方＞

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 公信性を担保するため監査は外部化し、決算審査、健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案② ＜内部と外部の監査機能の明確化＞ の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜内部の監査のあり方＞

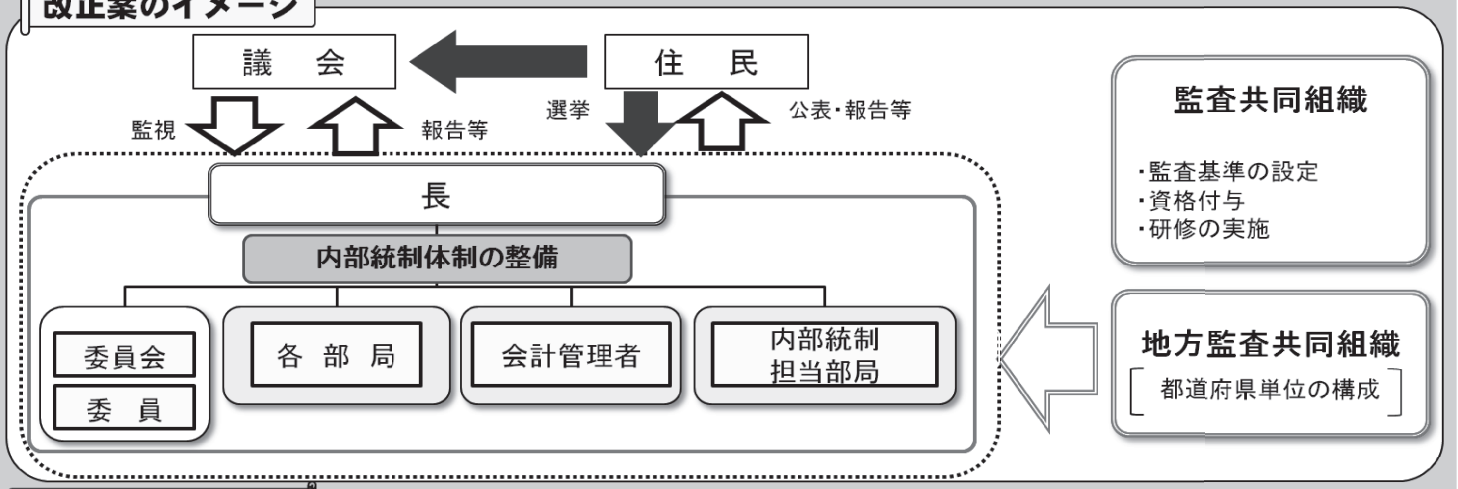
- 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役（議会の同意を得て、長が任命）」を設ける。

＜外部の監査のあり方＞

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 決算審査、健全化判断比率の審査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案③<監査機能の共同化>の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

<内部統制体制の整備>

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部監査機能の共同化のあり方>

- 複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
- 組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする。
  ※複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる。
- 全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。

＜資料２＞

地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について

平成２３年１月
総務省自治行政局

１　改正事項

（１）地方議会制度

①　地方議会の会期

・　地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができることとする。

※　通年の会期とは、１月中において条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とするもの。
※　通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日（毎月１日以上）を条例で定める。一方、長は随時会議の開催を請求できることとする。
※　長等の議場への出席義務については、定例日の審議及び議案の審議に限定。

②　臨時会の招集権

・　議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができることとする。

※　一般選挙後等、議長がいない場合に限り、都道府県の議会にあっては総務大臣、市町村の議会にあっては都道府県知事が招集。

③　議会運営

・　委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任等に関する事項を条例に委任する。
・　本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする。

（２）議会と長との関係

①　再議制度

・　一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大する。

※　条例・予算以外の議決の再議決要件は過半数とする。

・　収支不能再議を廃止する。

②　専決処分

・　副知事及び副市町村長の選任を対象から除外する。
・　条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととする。

③　条例公布

・　長は、条例の送付を受けた日から20日以内に再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないこととする。

（３）直接請求制度

・　解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。

※　現行　：有権者数の３分の１（40万を超える部分については６分の１）
→　改正後：有権者数の３分の１（16万から40万の部分については６分の１、
40万を超える部分については10分の１）

・　条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する。

（４）住民投票制度の創設

・　大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとする。

※　条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できない。

（５）国等による違法確認訴訟制度の創設

・　国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。

（６）一部事務組合・広域連合等

・　一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する。
・　一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとする。
・　広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする。

２　施行期日

①　地方議会の会期、臨時会の招集権、議会運営（公聴会等）、再議制度、専決処分、条例公布、直接請求制度（条例制定・改廃請求の対象から除外している規定の削除）　公布日

②　議会運営（委員会等）、直接請求制度（署名数要件の緩和）、国等による違法確認訴訟制度の創設、一部事務組合・広域連合等　公布後６月以内

③　住民投票制度の創設　公布後１年以内