

「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

平成 22 年 6 月 22 日

1. はじめに
2. 地方公共団体の基本構造のあり方
3. 長と議会の関係の見直しの考え方
  - (1) 現行制度の課題
  - (2) 見直しの考え方
4. 議会のあり方を見直しの考え方
  - (1) 議会に期待される機能とその現状
  - (2) 議会に期待される機能に応じた議会のあり方
  - (3) 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成
  - (4) 議会の議員の選挙制度のあり方
  - (5) 議会運営
  - (6) 議員の位置付け
5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方
  - (1) 監査制度と財務会計制度をめぐる状況
  - (2) 監査制度の見直しの考え方
    - ① 現行制度の課題
    - ② 見直しの考え方 ～廃止を含め、ゼロベースで～
  - (3) 財務会計制度の見直しの考え方

## 1. はじめに

- 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。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年の地方分権一括法を除けば、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きている。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、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1727となった。旧5大市か

らスタートした政令指定都市は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、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針である。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るが、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ろう。

- 地方行財政検討会議は、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、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の案を取りまとめるための検討を進めている。

これまでのところ、会議では、地方公共団体の基本構造、議会のあり方、監査制度及び財務会計制度などについて重点的に検討しており、本報告は、これらの論点について、今後、さらに具体的な検討を深めていくために、現時点における基本的な考え方を取りまとめるものである。

なお、その他の論点については、引き続き会議で取り上げ、検討することとする。

## 2. 地方公共団体の基本構造のあり方

### （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、通常条例のほか、通常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。
- 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。

### 3. 長と議会の関係の見直しの考え方

#### (1) 現行制度の課題

##### (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。
- この制度は、長、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が機能するが、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当然に想定される。
- 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おそれ、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)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、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) 見直しの考え方

### (現行の基本構造の見直し)

- (1) で述べたような諸課題を踏まえ、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、現行の基本構造を次の2つの方向で見直すことが考えられ、それぞれのメリット・デメリットを検討する。
  - (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、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、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可能性)

- 地方自治法が定める基本構造について上記のように(a)又は(b)の方向で検討し、現行制度とは異なる選択肢を取ることが可能とされた場合においては、地方自治法においてそれぞれを選択肢として提示し、その中で選択できることとすることや、基本となる類型を法定した上で、地方公共団体の判断により、これと異なる選択を可能にすることが考えられ、あわせて、検討を進めていく。

また、地方自治法が選択肢を提示する場合、すべての地方公共団体を想定するのか、あるいは、これを選択する地方公共団体として想定するのは都道府県か市町村か、また、規模の大きな地方公共団体か、小さな地方公共団体かといった論点があることについても留意する必要がある。

### 4. 議会のあり方の見直しの考え方

#### (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期待されている。

- 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、地方自治法は、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）を設けることを許容しているが、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

- 議会は、多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」であるべきことが期待されるが、現実の議員構成は、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と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、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにすることが必要であり、そのための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫を進めることが考えられ、今後、具体的な方策について検討を進める。

### （4）議会の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（政令指定都市では行政区の区域）による。
  - ・ 政令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、今後検討を進める。
- 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



ても併せて検討を行う。

#### (5) 議会運営

- 議会の審議については、一般的に形骸化しているという指摘があり、一部の議会で議会基本条例の制定など議会の活性化に取り組んでいるものの、全体としては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、地方公共団体の施策について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があり、今後検討を進める。
- 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が、条例や会議規則に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行う。

#### (6) 議員の位置付け

- 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他の行政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、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を含め、今後、議論を行う。

### 5. 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方

## (1) 監査制度と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、長をはじめとする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、いわゆる地方公共団体財政健全化法に基づき、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、現金及び有価証券、時効、財産について基本的なルールを定め、並び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要請があるためである。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。

### (監査制度と財務会計制度をめぐる状況)

- 一昨年以來、広範囲の地方公共団体において国庫補助事業に係る不適正な経理処理が行われていたことが会計検査院の検査によって判明している。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) 監査制度の見直しの考え方

### 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。合規性監査には財務関係書類、決算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、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、これによって会社に損害を与えた場合には、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、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。

これらの弁護士、公認会計士、税理士等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十分な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、基本的な制度設計の観点から、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、法的位置づ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)

- 以上の諸課題は、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、ゼロベースで大胆に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にも配慮した監査の実施の両立が図られるような制度を検討していく必要がある。

- ・ 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地方公共団体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システム)

- 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、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つ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り、今後、検討を進める。

- 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システムは、監査役又は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、監査役又は会計監査人による監査と、内部統制の構築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。

- これらの考え方を踏まえて、地方公共団体の内部の主体が担う監査の制度設計及び地方公共団体の内部統制システムのあり方について今後具体的な検討を進める。

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ることを踏まえれば、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システム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、内部統制システム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、つまり、組織的な外部監査体制の構築が求められる。

この外部監査組織には、監査に関する専門的な知識を有し、かつ、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識も備えた人材が不可欠の要素である。

- このような要請に対応する方策としては、例えば、イギリスの監査委員会（Audit Commission）のように地方公共団体から独立した機関や、複数の地方公共団体が共同で設立した機関を設けて、こうした機関が監査にかかわっていくことが考えられるが、具体的な制度設計を今後検討する。

#### **（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、及び行財政制度、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のである。

- そのような人材を確保するための資格制度のほか、地方公共団体から独立した機関、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、あわせて検討する。

#### **（監査の基準）**

- 地方公共団体の外部の主体が担う監査であればもちろんのこと、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。

### **（3）財務会計制度の見直しの考え方**

- 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、過度に予算単年度主義にこだわった予算の執行に関する規定が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、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、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指摘もある。
- このほか、年度開始前に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、以下のような意見がある。
  - ・ 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。
  - ・ 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意見。
- 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きているが、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。
- 財務会計制度の見直しについては、引き続き、あるべき制度の理念と地方公共団体における適正かつ効率的な事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討を進めていくこととする。