地方公共団体の財務制度の見直しに関する中間的な論点整理

地方公共団体の財務制度の見直しに関する中間的な論点整理

－目次－

地方公共団体の財務制度の見直しに関する中間的な論点整理
Ⅰ　地方公共団体の財務制度の見直しの必要性・・・・・・・・・・・　１
Ⅱ　地方公共団体の財務制度の見直しの基本的方向性・・・・・・・　１
１．財務制度の今日的な課題・・・・・・・・・・・・・・・・・　１
２．財務制度の見直しの基本的方向性・・・・・・・・・・・・・　２
Ⅲ　具体的な検討の方向性について・・・・・・・・・・・・・・・　４
(1) 会計年度、予算及び決算について ・・・・・・・・・・・・　４
①内部牽制機能の徹底方策について
②会計年度及びその独立の原則の弾力化について
(2) 収入について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　７
①電子マネーについて
②クレジットカードについて
③納付書の様式について
(3) 支出について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１１
①クレジットカード支出、立替払、口座引き落としについて
②電子マネーによる支出について
(4) 契約について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１３
(5) 現金及び有価証券について ・・・・・・・・・・・・・・・１５
(6) 時効について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１６
(7) 財産について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１７
Ⅳ　今後の検討について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１８
Ⅴ　むすび・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１９

地方公共団体の財務制度に関する研究会　開催要綱・・・・・・・・・２３
地方公共団体の財務制度に関する研究会　構成員名簿・・・・・・・・２４
地方公共団体の財務制度に関する研究会　開催実績・・・・・・・・・２５

参考資料集・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２９

Ⅰ　地方公共団体の財務制度の見直しの必要性

現行の地方公共団体の財務制度の枠組みは、昭和３８年の地方自治法改正により形作られ、それ以後、時代の要請に応じ、個々の事項についての改正が行われてきたものの、この間における情報通信技術（ＩＣＴ）の進展などの社会経済情勢の変化を踏まえた俯瞰的な見直しは行われていない。

他方、地方公共団体の財務制度は、地方公共団体が行財政運営を行う上で、必ず経なければならない内部的な管理作用としての意義を持っている。このため、地方公共団体の行政が公正で、かつ効率的に行われるためには、地方公共団体の財務制度が社会経済情勢の変動を踏まえた合理的なものであることが求められる。

また、我が国は少子高齢化が進行し、人口減少社会となった中にあって、地方公共団体は医療、介護、教育、交通、災害対応等、幅広い分野においてサービス提供を行っていくことが必要となっており、行政コストの増大が見込まれることから、地方公共団体の事務執行には一層の効率化が求められる。これは財務事務についても例外ではなく、社会経済情勢の変化に対応し、適正性を担保しつつ、より効果的・効率的な財務事務の仕組みに改変していかなければならない。

これらのことを踏まえると、地方公共団体の財務制度を時代のニーズに合致したものにすることにより、地方公共団体の行政運営の円滑化や合理化に資するため、制度の見直しの方向性を明らかにすることについて検討すべきである。

なお、検討に際しては、ＩＣＴの進展に代表される社会経済情勢の変化をいかに組み込むことかなどの財務制度の今日的な課題を的確に捉えることが必要である。

Ⅱ　地方公共団体の財務制度の見直しの基本的方向性

１．財務制度の今日的な課題

近年における社会経済情勢の大きな変化の一つとして、インターネット等をはじめとするＩＣＴの進展と普及が挙げられる。我が国の経済活動では、インターネットを介した取引が幅広く行われるとともに、決済手段について

もクレジットカードによる方法のみならず電子マネーによる方法も飛躍的に拡大してきているところである。

　他方、地方公共団体においても電子納税等行政手続のオンライン化の取組が進められているものの、決済手続についてはマルチペイメントネットワークの利用やクレジットカードによる決済は一部にとどまっている。更に電子マネーについては、その活用がこれからの課題である。このように、地方公共団体の決済手続のＩＣＴ化が進まない原因の一つは、財務制度が今日のＩＣＴ化にキャッチアップしていないためであると考えられ、これに対応した制度改正が待たれている。

　更に、地方公共団体の財務制度のＩＣＴ化を推進するためには、納付書様式等各地方公共団体が個別に定めていた事項について、クラウド技術を活用して効率的なシステム整備を行うことも念頭に、標準化・統一化を図ることを検討することも必要である。

　また、少子高齢・人口減少社会にあって、地方分権の成果を活かして地域のニーズにあった行政を展開するためには、民間における経営の視点も取り入れ、効果的・効率的に行財政運営を行うことが必要である。加えて、今後予想される公共施設等の大量更新時代を踏まえ、必要な社会資本を維持するためには資産債務改革や調達方法の改善も急務である。

　これらの課題に対応するためには、地方公共団体の経営資源を柔軟に活用することが必要であるが、会計手続や財産管理において画一的、硬直的な制度となっていることが制約になることが考えられる。最近の構造改革特区や規制改革特区等において、画一的な制度の弾力化を求める提案が多数みられるのは、現行の財務制度が、最近の地方公共団体の現場のニーズとマッチしていないことを現しているともいえる。

　更に、地方公共団体の財務事務の執行において、不適正な会計処理が問題となる事件がなくならず、それを防止するための内部牵制機能が十分働いていないという現実があるとともに、制度が硬直的であることが一因になっているとの指摘がある。

２．財務制度の見直しの基本的方向性

（基本的な考え方）

上記に掲げるような財務制度が包含する今日的な課題を踏まえると、次の(1)～(3)の考え方に基づき、財務制度の見直しを検討していくことが適当である。

(1) 地方公共団体の財務制度については、昭和３８年に抜本的な見直しが行われて以降、当面する個別の課題に対応するための制度改正は行われてきたものの、この半世紀の間、体系的な見直しは行われていない。このため、必要な制度改正を一括して行うことを前提に、これからの時代を見据えて、財務制度について、俯瞰的な検証・検討を行うべきである。

(2) 俯瞰的な検証・検討を行うに当たっては、電子マネーなど電子的手法による決済といったＩＣＴ化の推進や、複雑多様化してきている課題に柔軟に対応できる仕組みの導入、不適正経理の防止などの観点から、地方公共団体の現場のニーズを踏まえ、次の視点で検討すべきである。

① 現行制度では許容されていないために実施できないことを可能にすること
② 現行制度ではその取扱いが不分明であるため実施が困難となっている事項について明確にすること
③ 現行制度において実施可能であるが、実態を踏まえて必要な制度的手当を行うこと
④ 統一性や効率性の観点から、制度化すべきものを検討すること

(3) 現段階において対応すべき事象を踏まえて制度化する場合、そのことによって将来の事象の変化に柔軟に対応できなくなる側面があることにも留意して制度設計する工夫をすべきである。

（法制化に当たっての留意事項）

(1) 地方公共団体の財務制度の基本的事項については、法律又はこれに基づく政令で規定することが必要である。また、地方公共団体の判断や意思決定に委ねるべき事項については、条例又は規則により定めるという視点も重要であると考えられる。なお、地方公共団体の財務制度は、国庫補助金、地方交付税交付金等を通じて国の会計とも密接な関係性を有することから、国の制度との均衡についても一定の配慮をする必要がある。

(2) 財務制度として具体的に法令で定めるべき事項としては、次のとおり整理することが適当である。

① 適正執行の確保のために必要な手続（内部牽制の基本的な仕組み等）
② 地方公共団体で共通すべき統一的、基本的なルール
③ 私人との権利義務関係を規律する事項、私人に義務を課す事項、私法を適用させない事項、公権力の行使の根拠
④ 民主的統制を保障するための仕組み
⑤ 財務会計情報の公開義務・内容

(3) なお、次の①から③までに掲げる事項は、財務制度に関する本質的な基本理念として、将来にわたり通用すると考えられることから、これらの基本理念に沿ったものとする必要がある。

① 公金の適正執行
地方公共団体の行政活動の主な原資は、住民から強制的に徴収される税金であることから、財務会計の事務処理手続の公正性、透明性、効率性を確保することにより、公金の適正執行を確保することが必要である。
② 民主的統制の保障
公金の執行については、住民や議会による民主的統制の下で行われることを保障する必要があるとともに、それを実効あらしめるために長の説明責任を担保することが求められる。
③ 比較可能性の確保
公金執行の適正さを住民・議会が確認、監視するためには、統一的なルールに基づいた財務指標により他団体との比較を可能とすることが必要である。

Ⅲ 具体的な検討の方向性について

上記見直しの基本的方向性をもとに、(1)会計年度、予算及び決算、(2)収入、(3)支出、(4)契約、(5)現金及び有価証券、(6)時効、(7)財産の各項目について、検討を行った。
具体的な検討の結果は次のとおりである。

(1) 会計年度、予算及び決算について

①内部牽制機能の徹底方策について
【論点】
平成２０年次からの会計検査院による国庫補助金の検査において、地方公共団体における預け金や一括払い等の不適正経理が指摘された。この発生原因としては、地方公共団体において、契約により受ける給付の完了の

確認をするための検査（検収）がしっかりとできていないことが挙げられる。このため、不適正経理を防止するには、適正執行のための検査（検収）体制の再構築が必要であるという指摘がある。

また、制度的には命令機関（長）と会計機関（会計管理者）の分離が図られているが、実際には牽制機能が働いていないという指摘もある。

【主な意見】

これらの点については、次のような意見が示された。

・地方公共団体が行う検査（検収）については、当該検査（検収）が行政内部に対する検査であるのか、又は業者に対する検査（検収）であるのかといった検査（検収）の目的を明確にし、それぞれに応じて検討すべきである。また、職員が少数である職場などについて契約担当職員と検査（検収）担当職員が同じケースがあるが、そのような実態にも留意して内部牽制を機能させる方策を検討する必要がある。
・地方公共団体の会計事務は会計管理者が司ることとされていることから、会計事務をチェックする役割は会計管理者に持たせるべきであり、会計管理者の専門性や独立性を高めることが必要である。
・財務監視の観点からは、海外においては国が地方公共団体に対する財務監視を行っている例があり、国による財務監視について地方分権との関係をどう考えるべきかについても検討することが考えられる。
・不適正経理を防ぐためには、上記のような財務制度の整備と平行して、職員のコンプライアンス意識の醸成を図ることも必要である。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、少数職場等への対応も含めた具体的な牽制・監視システムについて検討することが必要である。その際には、海外における財務監視のシステムを参考にすることや、国による財務監視と地方分権との関係についても併せて考慮する必要がある。

また、会計機関の共同設置について検討することも考えられる。更に、チェック機能の向上の観点から、財務に関する専門的職員の資格認証制度を創設し、会計事務や監査事務に精通した人材を育成し活用していく仕組みについても検討すべきである。

他方、法令により納品書の保存を義務づける等の具体的な事務手続についても、引き続き検討することが適当である。

<u>②会計年度及びその独立の原則の弾力化について</u>

【論点】

①で例示したような預け金や一括払い等の不適正経理の発生は、会計年度独立の原則や予算単年度主義等の会計制度が硬直的であることにも起因しているという指摘もある。

予算の繰越しについては、地方自治法上、「繰越明許費」及び「事故繰越し」が制度化されているが、厳格な運用がなされていることから、会計年度終了間際の予算執行上の課題があると考えられる。事故繰越しについては「避けがたい事故のために年度内に支出を終わらなかったもの」について可能であるが、この要件を緩和することや、「避けがたい事故」とは異なる事情による繰越し制度を設けることが考えられる。

他方、工事請負費、警備委託費、補助費等、相手方の行為の完了があった後支出するものについて履行確認時点を弾力化してはどうか、また、電信電話料、単価契約で締結される燃料費等について支出負担行為として整理する時期を実態に即したものとしてはどうかという指摘もある。

また、会計年度独立の原則の観点から認められていない予算年度開始前における入札の手続をとることについて、地方公共団体の事務手続の効率化の観点から、債務負担行為を設定しなくともこれを認めるよう求める声が多い。

【主な意見】

これらの点については、次のような意見が示された。

・総論として、会計年度独立の原則や予算の単年度主義について、メリット・デメリットを整理して検討する必要がある。
・繰越明許費を最初から一定割合認める制度を構築するという方法も考えられるが、そのような仕組みは予算の議決権や事前統制との関係から慎重に対応すべきてある。また、「避けがたい事故」とは異なる事情による繰越し制度を設けた場合には、繰越が恣意的に運用されないよう、事後チェック体制等の構築が必要である。
・年度開始前の入札手続の可能化については、対外的な効力ではなく、契約なり支出負担行為の前倒しができるのかという点について、議論すべきである。その際には、予算が成立せず契約締結の過失等が争われた場合に、地方公共団体として議決が得られなかったことに係る過失責任についても併せて検討することが必要である。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、予算のうち一定割合を繰越明許費として認めることについては、予算が議決事項であることを踏まえ、慎重な検討を行うべきである。

また、「避けがたい事故」とは異なる事情による繰越し制度を設けること

については、まず「避けがたい事故」の類型について調査・分析し、それを基に「避けがたい事故」とは異なる事情による繰越し制度の制度化に向け検討すべきである。その場合には、国の会計制度との整合性についても留意が必要である。

なお、年度開始前入札手続の可能化については、年度開始前入札手続を行った場合の対外的効力の検討と併せ、どのような仕組みであれば、予算の効力発生前に支出負担行為を行うことが可能かについて整理し、実現可能性を引き続き検討することが適当である。

(2) 収入について

①電子マネーについて

【論点】

民間の経済活動においては、電子マネーによる決済が飛躍的に拡大しているが、地方公共団体における公金の納付についても、公金納付のチャネル拡大の観点から、明確に法令により制度化することを考えるべきである。その際には、電子マネー事業者や加盟店等の関係は複雑多岐にわたるが、類型化し、制度化することが可能かどうかの検討が必要となる。

また、電子マネーを地方公共団体が公金納付のツールとして使用する場合には、地方公共団体と電子マネー事業者の関係をどのような法的構成として整理することが妥当か、電子マネー事業者の選定について留意すべきことはあるか、電子マネーにより公金納付を行うことができる歳入の対象はどのようにすべきか、といった点について、それぞれ議論する必要があると考えられる。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

（納付時期の特定）
- 電子マネーによる歳入の納付については、プリペイド方式かポストペイ方式かによって弁済の効果の発生時期を整理する必要がある。
- 遅延金の算定に影響が生じることから、法令により納付時期の特定を行うことが必要である。

（電子マネー事業者の選定方法）
- 地方公共団体が電子マネー事業者を指定するに当たっての審査基準を検討すべきである。当該審査基準の作成の際は、電子マネー事業者の倒産リスクは地方公共団体が負うこととなることから、電子マネー事業者の

審査基準は厳格、かつ実質的なものであることが必要であり、また、法令に規定すべきか運用レベルのものとすべきかについても留意しつつ、検討することが必要である。
・また、電子マネー事業者は、地方公共団体ごとに定めるのではなく、政省令で定めることについて検討の余地があると考えられる。
・なお、資金決済法の登録事業者を捉える場合には、同法の登録事業者は多様であることから、何らかの要件を付加することが必要と考えられる。

（新たな電子マネーへの対応）
・ＩＣＴは日々進展しており、電子マネーにおける新しい技術などに柔軟に対応できる仕組みとする工夫を行うことが必要である。

（ポイントについて）
・納付に利用する電子マネーのチャージにクレジットカードを利用した場合、ポイントが付与されることについて、実質的な納付額の割引のように捉える見方もあるが、こうしたポイントについては、あくまで民間企業におけるサービスとして整理することが妥当である。

（電子マネーにより納付する歳入）
・電子マネーは、入金できる上限額が決まっており、一般的に公の施設の使用料や手数料などの少額決済に使用されることが想定されるが、その利用範囲については、クレジットカードと異なり、電子マネーには与信審査がないということについて留意する必要がある。
・また、交通系電子マネーにおいて相互利用がなされているように、電子マネーの汎用性、相互利用の可否についても考慮することが必要である。
・電子マネーがそれほど普及していない地域もあることを考慮すると、電子マネーによる支払が可能な範囲をどこまでとするかについては、地方公共団体の広い裁量を認めることについても配慮する必要がある。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、電子マネーによる納付方法を制度化する方向で検討すべきである。その際には、ＩＣＴの進展に配慮した制度設計とすることに留意する必要がある。

検討の進め方としては、電子マネーにはプリペイド方式とポストペイ方式の２方式があることに留意し、弁済効果の発生時期、指定代理納付者制度との使い分け等について、民間の経済活動や各々の電子マネーの特性を踏まえ、詳細に調査・分析することが必要である。

電子マネーにより納付される歳入や電子マネー事業者の選定方法については、歳入の納付方法の実態や、それぞれの電子マネーの普及状況を調査

し、更に具体的に検討することが必要である。

なお、検討に当たっては、電子マネーのチャージに利用したクレジットカードのポイント付与のように民間企業のサービスと整理して峻別する事項があることに留意する必要がある。

②クレジットカードについて

【論点】

クレジットカードによる公金納付については、指定代理納付者制度として、平成１８年の地方自治法の一部改正により明確に規定されたところであるが、改正から７年が経過し、当時と比べ、クレジットカード決済の仕組みは複雑になってきている。このため、地方公共団体がクレジットカードによる納付を開始する時に必要な手続と、個々の決済時に必要な手続を分けて規定すること等、現行の指定代理納付者制度について見直しをすべき点があるのではないかと考えられる。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

（指定代理納付者制度について）

・地方自治法第２３１条の２第６項に規定する「承認」と同条第７項の「承認」の意味が異なるように読めるため、これらの条文については再度検討して整理することが必要である。
・地方自治法第２３１条の２第６項に規定する「申出」について、同条第７項の規定から納付の都度申し出を行うものであると考えられるが、包括的に事前に申し出を行うことについて、明確に規定することも検討することが必要である。
・決済の仕組みが複雑・多様化していることから、指定代理納付者制度の枠組みそのものや「指定」のあり方について検討することが必要である。

（指定代理納付者の選定方法）

・指定代理納付者の選定の際の審査基準を示すことについて検討が必要である。

（指定代理納付者による情報の取扱いについて）

・指定代理納付者に蓄積される個人情報に係る規制のあり方について、個人情報保護そのものの議論の方向性等を踏まえた検討が必要である。

（手数料について）

・クレジットカード利用に係る手数料の本人負担のあり方等について検討

が必要である。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、決済業務の多様化が進んでいる実態を調査・分析し、指定代理納付者の捉え方について必要な見直しを行うべきである。その際には、可能な限り多様な決済手段に対応できるような柔軟な仕組みとすることが必要である。

また、指定代理納付者の選定方法や個人情報保護のあり方、手数料のあり方についても、実態を調査し、具体的な問題点の洗い出しを実施すべきである。

③納付書の様式について

【論点】

歳入の納付書は、地方公共団体や歳入の費目により異なっている。指定金融機関等ではこれを窓口で受け付け、手作業により分類しているが、納付書様式が統一されていないことから、事務処理が非効率となっており、地方公共団体への引継ぎにも時間を要している。このことについて、ＩＣＴの進展を踏まえ、標準化・統一化することが考えられないか、という指摘がある。

【主な意見】

この点について、次のような意見が示された。

・納付書の様式について、クラウドやＩＣＴ化等への対応を踏まえ、標準化・統一化することを考えるべきではないか。ただし、その際には、システム改修のタイミングについても留意が必要である。
・手書きを要するなど標準化・統一化できない納付書様式についても、ＯＣＲで読み取ることができるようにするなど、効率化を図るべきではないか。
・また、そもそも納付書によらず、電子納付の方法等に移行することも検討すべきできないか。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、納付書様式の標準化・統一化について、地方公共団体や金融機関の意見を聞きながら、具体的に検討すべきである。その際には、クラウド化も念頭に、システム改修に係る財政負担や、納付書の統一が可能な歳入について、実態を調査した上で検討することが必要である。

(3) 支出について

①クレジットカード支出、立替払、口座引き落としについて

【論点】

民間企業においてはクレジットカードや立替払、口座引き落としにより支出を行っている。これらについては地方公共団体の支出方法として法令により位置づけられてはいないが、これらを新たな支出方法として明確に位置づけることが可能ではないか。例えば、地方公共団体の現場では、海外等遠隔地で支払う場合や、災害時や児童相談所における児童保護など、緊急の支出が必要である場合があり、これらの場合、これまで法定されている支出手続では対応しにくいとの問題が提起されている。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

（クレジットカード支出に係る適正使用について）

・クレジットカードによる支出方法は適正使用をいかに確保するかの問題が生じる。このため、支出に係る事前・事後における特別な手続を設けることにより、立替払やクレジットカード支出の問題を整理することが可能かどうかについて検討することが必要である。

（目的外使用への対応）

・クレジットカードの目的外使用が想定されるケースについて、細かく場合分けを行い、職員本人への賠償命令や求償の仕組み、または加盟店への不当利得返還請求等を整理することが必要である。また、地方公共団体における手続だけでなく、クレジットカード会社、地方公共団体、職員というプレイヤー間の不当利得返還請求方法や引き落としをしないことなどについて取引の共通ルール等を検討することも必要である。

・ログによる管理やペナルティを設けることなどにより、適正利用を確保する仕組みを構築することが必要である。

（クレジットカードのポイントについて）

・コーポレートカード利用に際し付与されるクレジットカードのポイントについても財産的価値を有するため、その管理、利用のあり方についても整理しておく必要がある。

（立替払について）

・地方公共団体の支出方法として規定することについてニーズの有無を踏

まえ、検討することが必要である。その際には、遡及的に支出命令を出すことについても検討することが必要である。

・立替払により支出する場合については、対象経費、限度額、要件等について検討することが必要である。また、対象経費についても法令等で定めること等について検討が必要である。

・支出負担行為の意思決定手続についても整理することが必要である。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、クレジットカードによる支出を、地方公共団体の支出方法の一つとして明確に規定することについて検討すべきである。その際には、限度額の設定や利用の範囲、法令における位置づけについてもあわせて検討することが必要である。また、クレジットカードの特性上、支出に係る請求は事後に行われるため、その点についても検討にあたっては留意すべきである。

立替払については、現行の資金前渡やクレジットカードによる決済では対応できないような事案があるのかを整理して、その必要性の有無から検討すべきである。また、口座引き落としについても、引き続き検討すべきである。

なお、例えば、クレジットカードによる支出はカードが貸与される個別の職員に対して支出負担行為の権限を認めることになるなど、いずれの手段についても、現行の支出負担行為の意思決定手続等とは大きく異なる仕組みになるものと考えられることから、支出負担行為のあり方そのものに影響を及ぼす課題であることに留意して検討する必要がある。

<u>②電子マネーによる支出について</u>

【論点】

多くの公共交通機関では、運賃の支払い等において電子マネーを利用することが主流となってきている。民間企業においては、近距離の移動においては電子マネーをチャージしたＩＣカードを貸与するケースがある。

このため、地方公共団体の職員による公共交通機関による近距離の移動や支出の場面における少額決済において、電子マネー等を活用することについて検討することが考えられる。

【主な意見】

この点について、次のような意見が示された。

・上限額を決めて職員に支払権限を付与するという意味では、プリペイド方式かポストペイ方式かによって現金の支出時期がずれるだけで、クレ

ジットカードによる支払と機能的には類似している。
・プリペイド方式の電子マネーは交通費だけでなく物品の購入などにも使えることから、電子マネーにチャージする際の支出科目は、非常に抽象的な役務費と整理することになるのではないか。
・電子マネーへのチャージについては、従来型の役務費の枠内で考えるよりも、現代の支出形態を踏まえた別の類型として整理すべきである。
・使途を特定せずに広い意味での役務費として支出するということは、現象的に言ったら、預け金と同じようなものであり、慎重に検討することが必要である一方、預け金とは異なる点として、電子マネーの場合にはログが残ることにも留意して検討することが必要である。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、電子マネーによる支出については、予算上の費目や適正利用を確保する方策について、更に詳細な検討が必要である。また、適正使用を担保する観点から、ログの管理を含めた事後のチェック機能について、クレジットカード等による支出方法と併せて引き続き検討することが必要である。

また、電子マネーの使途については、ニーズを調査・分析したうえで、法令により経費を限定すべきかどうかについても検討することが必要である。

(4) 契約について

【論点】

地方公共団体の契約については地方自治法第２３４条において、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りにより、契約を締結することとされている。

民間の経済活動においては、インターネットを使用した物品の購入やオークション（ネットオークション）が利用されており、地方公共団体においても、こうしたＩＣＴを活用した契約方法について検討することが必要である。

また、国や地方公共団体の入札においては、価格以外の要素も含めて契約の相手方を決定する総合評価方式の活用が進められている。総合評価方式は競争入札であるものの、ＶＦＭ（バリュー・フォー・マネー）の観点から評価項目を追加することが可能であり、随意契約との境界が不明確となってきている。この点についても、総合評価方式における評価項目を検討することや、随意契約を締結することができる場合の見直しをすることが考えられる。

【主な意見】

これらの点について、次のとおり意見が示された。

・物品のインターネット購入については、インターネット購入を広く認めてしまった場合には、大規模の事業者の方が有利となり、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律の趣旨に沿った中小企業への配慮が難しくなるのではないか。
・リバースオークション（いわゆる競り下げ）については、価格競争が激化することにより、品質の確保が課題となる。これを制度化する場合には、リバースオークションによる調達の対象をどうするのか、どのようなやり方で行えばよいのか、ということについても検討することが必要である。
・地方公共団体が発注する案件の規模に鑑みると、総合評価方式による入札になじむようなものがあまりない、地方公共団体が簡易型の総合評価方式によって発注すると、女性や障害者の雇用率、防災協定の締結の有無等、いわゆる持ち点によって決まってしまっている例が多いなどの実態があると思われるので、その活用方策については再検討すべきである。
・地方公共団体の入札手続等に対する不服について、行政不服審査法や行政事件訴訟法は適用されず、制度的に国家賠償法でしか救済されない。このような現状は、海外に比べ日本は遅れているのではないか。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、リバースオークションを制度化することについては、対象や導入することによる費用対効果等を調査・分析し、引き続き検討することが必要である。

また、インターネットを使用した物品の購入については、クレジットカード決済によることが多いことから、クレジットカードによる支出方法の制度化と併せて検討すべきである。その際には、インターネットによる物品の購入の範囲や規模についても留意する必要がある。

総合評価方式については、同方式に適した案件が少ない、技術力の評価で順位が固定化する、あるいはあまり差異が生じないため、実質的に価格部分の評価で落札者が決定してしまうなどの実態があり、地方公共団体が同方式を活用しにくいとする意見を踏まえ、総合評価方式を適用する発注案件や評価項目の設定方法について実態を把握し、より活用しやすい仕組みづくりについて引き続き検討していくことが考えられる。

なお、地方公共団体の入札手続に対する不服を行政不服審査法や行政事件訴訟法の対象とするか否かについては、海外の事例を調査するとともに、我が国における国家賠償法による請求や苦情処理の実態等を踏まえ、検討

することが考えられる。

(5) 現金及び有価証券について

【論点】

指定金融機関制度は、昭和３８年の地方自治法改正において法制化され、現在は、都道府県はその指定が義務付けられ、市町村は任意の指定となっている。

一方、民間企業においては、メインバンクのほかに複数の取引銀行を有し、メインバンクを経由せず、直接の取引関係にある。この点について、地方公共団体の指定金融機関制度について、民間の場合と同様に指定金融機関以外の金融機関と直接取引関係とすることが考えられる。その際には、指定金融機関が担っている総括の役割は会計管理者が担うことが考えられる。

このように、地方公共団体の指定金融機関制度について、その役割と責任などのあり方について議論すべき時期にきていると考えられる。

また、決済性預金については預金保護がされており、指定契約に基づく事務について事故があった場合の損害賠償責任についても契約で定められている中、指定金融機関が提供する担保のあり方、特に担保提供が義務付けられていることについても検討すべきである。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

（指定金融機関制度について）

・指定金融機関に代わって公金を取り扱う金融機関を会計管理者が総括することは、多数の金融機関と個別に契約が必要となるとともに、地方公共団体に金融機関の実務の専門的な知識、ノウハウや人員、システム等の体制整備が必要であることから、現実的に困難である。
・指定金融機関を輪番制としているところで定期的に交代する運用となっている場合、指定金融機関の事務の効率化がされにくいなどの実態があり、指定金融機関のあり方として疑問である。
・指定金融機関の指定については、市町村も都道府県と同じように義務付けることについても検討することが必要である。

（担保について）

・指定契約において損害賠償義務を定めているから担保提供は不要という考えがあるが、担保は、将来発生する債務の履行を確保するためのものであり、契約で定めている損害賠償義務とは異なるものである。

・指定金融機関が無過失の損害賠償責任を負うような契約となっていて、それを担保するための担保提供義務であれば意味がある。
・一般的に担保は賠償の資力を確保するものであり、担保が本当に必要かどうかは、指定金融機関においてどういう事故が想定されるのか検討することが必要である。
・収納代理金融機関における事故まで含めて指定金融機関が責任を負うべきかという点についても検討すべきである。
・決済性預金が保護されていても、実際に金融機関が破綻した場合、指定金融機関業務が滞ること等によりコストが生じるおそれもあり得ることから、その補填として担保が必要となることも考えられる。
・担保の基準や担保のあり方についてもあわせて検討すべきである。
・廃止された出納長・収入役の身元保証金制度、現行の職員賠償責任規定との整合を図ることが必要である。また、担保提供義務を廃止することとした場合には、指定金融機関の損害賠償責任は、地方自治法第２４３条の２とのバランスを考慮しながら要件手続等を整備していく方向性があると考えられる。

【具体的な検討の方向性】
　これらの意見を踏まえると、指定金融機関制度のあり方については、府県制、市制・町村制からの沿革、及び職員の賠償責任規定との整合を踏まえた検討が必要である。この過程において、担保提供義務のあり方も議論されるべきである。
　また、今後も指定金融機関制度を維持するのであれば、市町村においても、指定金融機関を指定することを原則とすることを検討すべきである。
　これら指定金融機関制度のあり方については、納付書の標準化・統一化等の論点も含め、地方公共団体、金融機関双方の意見を聞き、問題点等を整理すべきである。

(6) 時効について
【論点】
　地方自治法第２３６条第１項において、金銭債権の時効について、他の法律に定めがあるものを除くほか、５年間で消滅するとされている。地方自治法の規定の適用を受けるのか、又は他の法令の規定の適用を受けるのかについては、個々の債権により判断される。特に「他の法律」には民法も含まれることから、適用関係がしばしば不明確となる。
　このため、公債権、私債権という概念上の区分の適否や、地方自治法の適用を受ける地方公共団体の債権の対象を明確に規定すること等が課題と

なっている。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

・地方自治法の時効制度は、民法上の時効制度とは異なる性質を持つ面があるということだとすると、その違う点について整理し直す必要があると考えられる。民法上の時効制度と異なるという場合には、現行法では時効の援用が不要とされている一方で、時効の中断事由については民法の規定が準用されていることについても考え方の整理が必要であり、更に検討に当たっては、信義誠実の原則との関係についても留意する必要がある。
・地方自治法に規定する時効については、フランスに起源をもつ、民法上の時効とは異なる制度であり、厳格な意味での会計年度独立の原則の例外を認めたものであるが、日本ではこれを時効として制度化していることが混乱の原因であると思われる。
・強制徴収が可能なものについては、明らかに公権力の行使の対象となることから、地方自治法に規定する時効の規定を適用するという考えはあるのではないか。
・地方自治法の時効制度は、地方公共団体が有している債権と地方公共団体に対する債権とを同様に扱っているが、分けて整理する必要がある。
・地方自治法において特別の時効の規定を設けることについては、民法の時効の規定によらないこととする特別な理由を明確にする必要がある。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、まずは地方自治法に規定する時効の趣旨について、整理する必要がある。その上で、地方自治法において時効について、特別な定めを行うことの是非についても議論されるべきである。

また、民法の見直しが法制審議会において行われていることから、地方自治法の時効に係る議論についても法制審議会の議論の動向を踏まえたものとすべきであり、法制審議会における見直しの方向性を注視する必要がある。

(7) 財産について

【論点】

地方公共団体の財産は、公有財産、物品及び債権並びに基金とされている。このうち公有財産については、公用又は公共用に供する財産を行政財産、それ以外の公有財産を普通財産としている。

行政財産は原則として私権の設定ができないなどとされているが、近年においては貸付け等ができる場合が拡大されるなど、行政財産と普通財産の境界が不明確になりつつある。このような点について、行政財産制度を維持する必要があるのか、また、行政財産を維持することとした場合の、公有財産のあり方を整理することが必要である。

【主な意見】

これらの点について、次のような意見が示された。

・平成１８年に行政財産の貸付けの対象が拡大されたが、これに伴って公法私法の境界が不明確になってきたのではないか。
・行政財産の貸付け等の範囲を拡大してきたこと等により例外措置が多くなってきており、そもそも行政財産とは何かということについて議論すべきである。
・ファシリティマネジメントの観点から、公有財産の有効な活用方法が検討されている。
・行政財産は公用又は公共用に供されることから、その建設に際し地方債を発行することが可能であるが、普通財産の建設のためには地方債を発行することができないということにも留意する必要がある。
・行政財産の目的外使用許可による使用の場合において、許可の枠組みは維持しつつ、入札のような手続を入れていくことは考えられる。

【具体的な検討の方向性】

これらの意見を踏まえると、引き続き行政財産制度を維持する必要性について検討することが必要である。地方公共団体の現場ではファシリティマネジメントの観点から行政財産の有効活用が求められていることにも配慮する必要がある一方で、公有財産制度は国有財産制度と同様の部分もあることが多いことにも注意する必要がある。

Ⅳ　今後の検討について

本研究会では、財務制度の今日的な課題を踏まえ、ＩＣＴの進展に代表される社会経済情勢の変化を的確に捉えることを中心に、財務制度全体を見渡して、俯瞰的な検証・検討を行ってきた。もとより半世紀ぶりの取組であり、検討の対象が多岐にわたることから、制度改正の最終的な姿を示すのではなく、主に検討課題となる事項を整理し、今後の具体的な検討につなげるための方向性を明らかにする段階にあって、いわば中間的な論点整理を行ったものであるといえる。

したがって、今後の検討に当たっては、次の方針により進めることが適当である。

① 今般の中間的な論点整理によって顕在化した諸課題について、制度化に向けた方向性を明らかにした事項については、今後、法制化を目指した検討をスタートし、優先順位を考慮しつつ、法制化の具体的な形を提示するための議論を深めるべきである。それがまとまった段階で必要に応じ、地方制度調査会での議論の俎上に載せることも視野に入れて取組を進めるべきである。

② その前提として、地方公共団体の実態を十分踏まえ、現場でどのように運用することができるかについて更なる検討・検証を行うことが必要である。

③ また、地方公共団体の実態を踏まえた上で、更に議論を深めることが必要な課題や、本研究会において、議論する時間が十分とれなかった歳入歳出外現金のあり方、歳計現金等の保管・運用のあり方、公金に係る私人の徴収委託のあり方などの課題については引き続き議論を深め、検討の方向性について明らかにしていくことが必要である。

Ⅴ むすび

これまでの地方公共団体の財務制度は、公金の適正執行や現金・財産の安全な管理を重視して構築されていたということができる。

その後、時代は推移し、社会経済情勢は大きな変化を遂げた。ＩＣＴが進展し、社会システムの効率化やサービス水準の高度化が進むと同時に、人口減少社会にあって、資産、人材等の有効活用により、活力や生産性を維持、向上することが求められている。

地方公共団体の行財政運営も例外ではなく、中でも財務制度について、我が国の社会経済情勢に対応した変革を求められている。これは、これまで適正執行や安全管理といった視点に極めて重きを置いていた財務制度について、どのように、より効率性や柔軟性を重視したものへと変革させていくかが問われているといえる。

地方公共団体の財務制度は、まさに変革の時期を迎えており、今後とも検

討の歩みを止めることなく、一つ一つの課題に丁寧に取り組み、着実に進めていくことが必要である。