

平成22年6月
総務省

1 地方公共団体の基本構造のあり方

- 法律で定められる基本的な枠組の中で、選択肢を用意し、地域住民自身が選択できる姿を目指す。選択の方法は、通常の条例のほか、基本条例（自治憲章）、住民投票等が考えられる。
- 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、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。

2 長と議会の関係の見直しの考え方

□ 現行制度の課題

- 現行制度は、長と議会の議員を住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自の制度であり、地方自治法制定から60年以上を経て、機能し、また定着していると考えられる。
- 一方、議会による執行機関の監視を野党的な勢力のみが担いがち、条例提案など政策形成について議会が執行機関に依存、議会の議決行使の実態は長の提案を追認する傾向。
- また、議会による不信任議決、長による議会の解散、専決処分など、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない。

□ 見直しの考え方

- 現行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、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、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。
- ①の場合、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が考えられるが、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がある。
- ②の場合、議会の執行権限の行使に係る事前の関与を縮小し、検査権・調査権等の拡充、条例制定範囲の拡大、議会に招集権を付与する等が考えられる。

□ 議会に期待される機能とその現状

- 議会は、団体意思決定機関、執行機関の監視機関としての役割があるが、このための政策議論が必ずしも十分でない、監視が不十分という指摘がある。
- 議員構成は多様な層の幅広い住民の意見を反映しておらず、住民参加の取組みも不十分という指摘もある。

□ 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

専門的知識を有する少人数の議員で構成される議会とする考え方、多人数の議員により構成される議会としていく考え方があり得る。

□ 「住民の縮図」としてふさわしい議員の構成

幅広い住民が議員活動を行うことができるようにするための環境整備（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について、具体的方策を検討。

□ 議会の議員の選挙制度のあり方

都道府県議会議員の選挙区が一律に郡市の区域となっていることについて、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、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。また、地方議会の選挙制度は、個人本位であり、今後は、政策本位の選挙になるような選挙制度を目指すべきではないか、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などの論点についても検討。

□ 議会運営

議員同士の議論、議員と住民の議論等により、議会の議論をより充実させる方策を検討。

□ 議員の位置付け

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、この点が明らかでないことによって議員活動にどのような支障が生じているか議論。

4 監査制度と財務会計制度の見直しの考え方

□ 監査制度と財務会計制度をめぐる状況

- 一昨年以来、会計検査院の検査等により広範囲の地方公共団体で不適正経理が判明。
- 一部の地方公共団体で、不適正な決算が調製され、監査委員の審査が不十分であったため、財政状況等について不正確な情報を住民に開示。
- ➡ 監査委員制度、外部監査制度からなる監査制度が有効に機能していない。
- ➡ 予算単年度主義、執行の硬直性、国庫補助制度等、現行の財務会計制度にも原因と指摘。
- 厳しい財政状況を正確かつ簡明に公開し、住民の理解を得て財政運営を行う要請が高まる。

□ 監査制度の見直しの考え方

◎ 現行制度の課題

- 監査委員制度・外部監査制度が設けられているが、監査の対象、観点が明確に区分されず。
- 監査委員及びその補助職員は、監査対象との一体性が高く、専門的な知識・経験も不十分。
- 外部監査人は、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等を当然に有しているものではなく、また、外部監査制度は、組織として十分な監査を行うものにはなっていない。
- 監査を担う人材の確保の必要性が意識されていない。個々の地方公共団体での人材育成・確保には、人材育成の手法、処遇の面等で限界。
- 監査の手法がまちまち。監査基準として十分なものが存在しない。

◎ 見直しの考え方

- 監査委員制度・外部監査制度の廃止を含め、ゼロベースで大胆に見直し、制度を再構築するべき。

(1) 基本的な考え方

- 内部の監査と外部の監査に再構築し、監査の対象、観点を制度上明確に区分すべき。

(2) 内部の監査のあり方と内部統制システム

- 独立執行機関による監査や長の補助機関による監査が考えられる。執行機関における内部統制システムのあり方を含めて、今後具体的に検討。

(3) 外部の監査のあり方

- 内部の監査に期待できない機能（例：決算やその前提となる財務に関する事務処理、組織的・慣習的な不正行為の指摘等）については外部の監査が不可欠。
- 外部の監査には、監査対象からの独立性、組織的な体制の構築が必要。地方公共団体から独立した機関（例：イギリスの監査委員会）や、複数の地方公共団体の共同設立機関などが考えられ、具体的な制度設計を今後検討。

(4) 監査を担う人材の確保及び監査の基準

- 外部の監査については、組織的な監査手法等に関する専門的知識、及び行財政制度、特に財務会計制度についての知識の両者を備えた人材から構成される組織が前提。資格制度や、人材を集約する制度についても検討。また、専門性の要請は、内部の監査を担う主体に対しても同様であり、あわせて検討。
- 監査の客観性確保のため、公正で合理的な監査基準の設定及び公表を検討。

□ 財務会計制度の見直しの考え方

- 現行の予算・決算制度、国庫補助制度が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ある。
- 会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、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。
- 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意見がある一方、売却不可能な財産の評価、発生主義の意義や位置づけについて慎重に議論すべきとの意見もあり、あるべき制度の理念と地方公共団体の実務の状況を考慮の上、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討。