

## 第29次地方制度調査会答申について(2)

田 口 一 博

1. 29次地制調設置の経緯
2. 委員の人選
3. 審議の概要
- 資料 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申 (以上7月号)
4. 答申の受容
  - (1) 内閣
  - (2) 国会
  - (3) 地方六団体
  - (4) 報道
  - (5) 国民
5. 市町村合併について
6. 監査について (以上 本号)
7. 議会について (以下 次号)
8. 扱われなかった「財政」
9. 今後の「地方制度」論議について

### 4. 答申の受容

諮問機関である地方制度調査会の答申を受けた内閣は、答申を尊重する法律上の義務を負っていない。事実、これまでの地方制度調査会答申を受けて地方自治法等は必ずしもその都度改正されてきた訳ではない。また、地方制度調査会答申には、地方分権改革推進法のように勧告を受けて地方分権推進計画をつくる、というような仕組みもない。したがって答申がどこまで実現するかは、関係方面や世論にどのように受容されたかにかかっている。

## (1) 内閣

答申を決定する第4回総会には冒頭、倉田総務副大臣が出席し、次のようにあいさつしている。(以下の下線は著者による加筆)

「……地域の活力を呼び覚まし、それぞれの地域が誇りと活力を持つことが必要であり、そのためにも地方分権改革を推進することが重要であります。そして、地方分権改革を進めるに当たっては、地方自治体は今まで以上に国民から信頼される存在になることが求められているわけでございます。

このような中、このたび取りまとめていただきました答申において、今後における市町村合併など基礎自治体のあり方や地方自治体のチェック機能の充実・強化に関する方策について、具体的な御提言をいただけるものと考えております。……総務省といたしましても、答申が取りまとめられた際には、この調査会の御議論を十分に踏まえ、その趣旨の実現に向けて全力を尽くしてまいりたいと考えております。」

答申はこれから審議するものだから、あいさつは準備された原稿を読み上げるものであった。諮問の目的である①～③<sup>(1)</sup>のうち、菅総務大臣が発言した③のみが倉田副大臣により述べられている訳である。安倍総理の述べた①の更なる合併による基礎自治体の強化は、答申では「合併推進はやめる」であるし、②の地方自治体の財政基盤の強化は、29次地制調では議論すらされなかったから、もちろん触れることもできなかったであろう。総会後の答申は内閣総理大臣あてになされているが、会議の席上配布されている座席表によると、第4回総会にも内閣府から幹部職員の出席者はなかった。受け取り先も内容も総務省だけなのである。

答申は2009年6月22日の繰上げ閣議で佐藤総務大臣から報告<sup>(2)</sup>されている。閣議後の記者会見<sup>(3)</sup>では、冒頭に「閣議での御報告をまず申し上げます。『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する地方制度調査会の答申について』ということで、第29次地方制度調査会は6月16日、内閣総理大臣に対して、今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申を行いました。」との発言があったが、記者からの質疑は特にない。

---

(1) 7月号76頁。

(2) 報告案件は各大臣の了解をとりつけるものではない。

(3) 総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/02koho01\\_000025.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_000025.html)) 最終確認2009年7月17日

閣議に先立つ19日には事務次官等会議が開催されている。終了後に行われた瀧野総務事務次官の記者会見<sup>(4)</sup>では、冒頭「本日、繰上げ事務次官等会議がございまして、当省関係としては、2点御説明をしました。……2つ目は、先般の地方制度調査会の答申につきまして、16日に総理に提出されましたので、事務次官等会議でも説明をいたしまして、各省庁に御理解と御協力をお願いいたしましたところであります。当方からは以上です。」

同時期、山本内閣府事務次官の定例記者会見では地制調答申に関する発言はない。制度的には内閣府の機関とされる地方制度調査会は実態は総務省所管であり、答申の実現も総務省が各省庁にお願いするものなのである。記者からは当時問題になっていた骨太方針2009と直轄事業負担金についての質疑があったが、地制調答申が取り上げられることはなかった。

なお、6月30日に開催された第88回地方分権改革推進委員会では、「地方制度調査会に関するヒアリング」として佐々木総務省行政局長が出席し、説明資料及び答申をもとに説明を行い、答申の内容や議論の経過に関する質疑が行われた。

## (2) 国会

答申後、開会中であつた第171回国会では、答申に関係した次の質疑がある。

### ● 参議院経済産業委員会（6月18日）

議会への経営状況の報告義務を課する出資団体の出資比率の引き下げについて荻原健司委員からの質疑に対し、佐村政府参考人（総務省大臣官房審議官）から答申の趣旨を踏まえた必要な法令改正に向けての検討を行うなど、適切に対処したい旨の答弁がある。

### ● 参議院総務委員会（6月25日）

市に議会事務局が任意設置となっていることに関する二之湯智委員からの、合併推進運動の終了及び議会議員のあり方に関する魚住裕一郎委員の質疑があり、佐藤総務大臣のいずれも答申に沿って検討したい旨の答弁がある。

なお、二之湯委員の質疑では久元政府参考人（総務省自治行政局長）が「これ<sup>(5)</sup>を改正すると仮にいたしましたときに、これは市に対して新たにこれを義務付けると

---

(4) 総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/15336.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/15336.html)) 最終確認2009年7月17日

(5) 地方自治法138条第2項。

ということになりまして、新たな法令による義務付けということになります。今、分権改革で、法令による義務付けはできるだけこれは撤廃していこうという流れの中で、こういう改正をするということについてはやや私どももちゅうちょを感じているところでございます。」<sup>(6)</sup>との答弁がある。法令による組織編成に関する必置規制について、緩和すべきとの総務省の見解が示されているところである。

### (3) 地方六団体

第4回総会に各団体からの委員が出席、発言した内容等が全国知事会を除く5団体で会報等に掲載されている。

地方六団体全体として、あるいは六団体で設置している地方自治確立対策協議会・地方分権改革推進本部では、現在までのところ答申に対するコメント等はない。

#### ● 全国知事会

答申後の7月2日、地制調に委員として出席していた石井岡山県知事が委員長を務める総務常任委員会が開催され、「平成22年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（案）」が決定されたが、29次地制調答申に関する言及はない。また、同案等を議題として7月14・15日に全国知事会議が開催されているが、議題中、また終了後の記者会見においても29次地制調に関することは見あたらない。

なお、地制調答申では取り上げられなかった、国と地方の協議の場を（仮）地方行財政会議として法制化すべきことが報告事項の「地方分権改革にかかる今後の活動方針」中に挙げられている。

#### ● 全国都道府県議会議長会

「総会には、本会の大野会長（秋田県議会議長）が委員として出席し、今後の審議の中でいただいた地方議会の機能に対する厳しい指摘を真摯に受け止め、議会活動・議員活動の活性化に一層努めていきたい旨述べるとともに、答申で引き続き検討が必要であるとされた、①議長に議会招集権を付与すること及び②議員の位置付けを明確にすることについて、今後もさらなる検討をお願いしたい旨発言した。

（6月16日付けホームページ「トピックス」）

#### ● 全国市長会

「①全国的な合併推進運動については、平成22年3月末までで一区切りとするこ

---

(6) 第171回国会参議院総務委員会会議録第21号10頁。

とが適当であり、今後は、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要であること、②事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要があること、③監査結果の報告等については多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表することが適当であること、④議員定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきであるなどとしている。なお、小規模市町村における事務執行の確保のための方策、監査委員の選任方法、議会への実地検査権の付与、議長への議会の招集権の付与については、引き続き検討することとされた。」（6月22日付け「全国市長会週報」）

また、第4回総会に森全国市長会長が欠席であったため、次のとおり意見書<sup>(7)</sup>を提出した旨も述べられている。

「①議会への実地検査権の付与については、制度の沿革も踏まえ、監査委員制度と議会の役割のあり方も含めて、極めて慎重に検討する必要があること、②議長への議会の招集権の付与については、すでに制度的な整理がなされたものと考えており、制度の沿革からしても長の統轄代表権とも関連する地方自治制度の根幹に関わる事柄であることについて、改めて申し入れた。」（同）

● 全国市議会議長会

「議選監査委員の取り扱いを巡り、『監査委員を公選により選出することも含めて引き続き検討』とされたことから、『今後の検討にあたっては、自治体の実情に即した実効性ある監査機能の充実』が果たされるよう、留意を促した。本会では、議選監査委員廃止について『法律で一律に禁止するのではなく、監査委員を選任するかどうかも、議会の判断に委ねるべき』との立場を保持してきた。結局、取りまとめられた答申では『引き続き検討』のままとなったが、第30次以降の地制調審議に釘を刺した格好となった。また、第3章では、『契約の締結及び財産の取得・処分に係る議決事件の拡大』『議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大』など本会が、これまでに求めてきた事項が盛り込まれたことを受け、五本会長は評価した。しかし『議長への議会招集権の付与』については、『議長の臨時会招集権の運用状況を見ながら、なお引き続き検討』とされた。我が国の地方自治制度は、二元代表制を採用しているにもかかわらず、議会自らが議会を招集できない現状は、

---

(7) 意見書は第4回総会の場合には委員のみに席上配布され、報道関係者への配布及び総務省地方制度調査会ホームページへの掲載はなされていない。

極めて不自然。そこで五本会長は、議会招集権を今後の課題とし、速やかに実現するよう求めた。」（6月25日付け「市議会旬報」1728号）

● 全国町村会

「本会の山本会長は、答申の取りまとめに当たった関係者の努力に敬意を表した上で、地方制度調査会における議論の進め方について言及。これまでの29次にわたる同調査会では『地方の人たちの意見を聞いているとは思えない。』と指摘し、実質的な審議を行う小委員会等の場に、地方の実態を良く理解している地方の代表者を委員として参画させるべきだと主張しました。また『平成の合併』について、答申では『成果』を強調していることに対し、『合併の成果は5年や10年では分からない』と反論。さらに将来、道州制が実施されることがあった場合に再び合併が進められることを懸念し、今後は『自主的に合併をしたい市町村が合併を進めていくようにすべき。』と述べました。」（6月16日付けホームページ「本会の活動」）

● 全国町村議会議長会

「本会からは、野村弘副会長（長野県上松町議会議長）が出席し、答申案に対して、①合併による成果が強調され過ぎて現場の実感とかけ離れている。また、合併の宿命だが、不便な地域には人が住めなくなり、人がいないところには行政は手を出さないで、山林や農地は荒れるに任せてしまっている。地方自治の原点に立ち返って、国としてあるべき地方の姿を是非とも考えていただきたい。②今後の基礎自治体のあり方にとって一番大事なことは、自分たちのことを他人任せにしない「郷土を愛する心」の醸成であり、それを実践することである。基礎自治体を規模・能力のみで判断するのではなく、住民の視点に立って、過疎・離島であっても自立できる夢と希望をもたらす制度を構築すべきである。③監査委員は都道府県・市町村全てに必置だが、事務局は都道府県のみが義務付けで市町村は任意設置である。監査機能の充実・強化を図るため市町村においても事務局の強化が図られるような環境を作っていただきたい。④自治法第96条第2項における法定受託事務について議決権の除外規定を外すこと、また、議会の招集権を議長に付与することを先送りすることなく実現することなどの意見を述べました。」（6月16日付けホームページ「議長会ニュース速報」（一部表記を改める））

#### （4）報道

第4回総会が午前中に行われ、また答申（案）は報道機関に事前に提供されていた

ため、同日の午後の放送・新聞夕刊には「平成の大合併終了」等を紹介する記事が報道された。また、翌17日以降の各紙には合併問題についての社説が掲載された。

答申の内容に関する報道は低調である。また、その内容も市町村合併に偏り、監査や議会には及んでいない。地方自治関係雑誌でも答申の概要が1頁で紹介された程度<sup>(8)</sup>で、先行した定住自立圏構想よりも報道における扱いはずっと小さい。

市町村合併についてはこれまで合併に積極的な方針をとってきた地域の動向が注目される。多くの地方紙に通信社配信記事が掲載された中で、北海道新聞では「自治の選択肢を多様に」とする社説<sup>(9)</sup>で、合併以外の選択肢を提案していたことが目につく。

## (5) 国民

29次地制調答申前後に答申をめぐっての国民の世論が喚起されたというような状況はみられない。衆議院議員の任期が迫り、地方分権改革推進委員会が指摘した国直轄事業に対する県負担金のあり方は話題にはなっていたが、合併に対して冷たい世論が支配的であるなか、地制調が諮問を行った安倍総理の意に反して合併促進終了を答申したことを、当然のことと考えたからと解すべきであろうか。

世論の把握は難しいが、内閣府が行っている世論調査では大変興味深い現象がある。

29次地制調発足後の2007年の12月と、答申を行った2009年6月とで、ほぼ同様の設問により「地域再生に関する特別世論調査」<sup>(10)</sup>を行っている。それによると、住んでいる地域に元気があると思うかという設問に「元気がある・多少元気がある」は43.2%から46.7%とやや増え、「あまり元気がない・元気がない」は、53.1%から46.2%へと、やや減っている。

一方、地域が元気になるために国や地方がとる有効な方法という設問では、必要な税収が見込めない地域に、補助金など財政的な支援をするが41.8%から44.1%に微増など、ほとんどの項目であまり変化がないが、劇的に変化したのが1項目ある。それは「国の権限を地方公共団体に移し、国の関与を最小限にする」22.4%が、「国の権

---

(8) ガバナンス2009年7月号41頁の同誌千葉編集長の署名記事「法定受託事務も議決事件として追加可能に」など。同記事では合併以外の監査・議会や、審議経過についても取り上げられている。

(9) 2009年6月18日付け。

(10) 内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h21/h21-chihou.pdf>) 最終確認2009年7月17日。2009年調査の実施は答申前の6月4日から14日である。

限を地方公共団体に移し、地方が自由に活動できるようにする」41.9%と、ほぼ倍増しているのである。また、国や地方公共団体が行財政改革を行うは、32.8%から25.6%へと減少している。三位一体改革期の政策である行財政改革への支持は減り、財政調整への期待は増え、そして地域に任せよという分権改革への評価が現れているとも見える内容なのである。

本稿執筆時点では2009年衆議院議員総選挙で地方制度あるいは地方分権がどのように扱われるかは明らかではない。一時、東国原宮崎県知事が衆議院議員総選挙への立候補を表明し、地方分権をはじめとする地方重視政策が総選挙の争点になるか、とも見えた。全国知事会は先に挙げた知事会議において、衆議院議員総選挙の各政党マニフェストに地方に関する政策をどのように掲げるかによって、支持する政党を決定するという意見もあったが、決定には至らなかった。地方制度をどうするかは、既に地方六団体間のみならず、知事の間でも意見の一致をみることができなくなっている問題なのである。

7月21日に衆議院が予告解散されたことにより、2010年3月に任期が迫る地方分権改革推進委員会の議論は6月に予定されていた第3次勧告を選挙後の9月に先延ばしして足踏み状態にある。国政たる衆議院選挙において、自らの権限を減らして地方に分配しますという政策は主張しづらいことは理解できるが、内閣府世論調査でも示された自治体への信頼感醸成こそが、29次地制調に課せられた使命だったはずである。その答えは必ずしも制度ではないともいえるが、世論に敏感な自治体議会<sup>(11)</sup>から、答申に答える意見書が議決された等の情報には、本稿脱稿時点では未だ接していない。会議の中では「メッセージを発する」という議論が幾度もなされ、制度外の運営に関わる事項をも答申した29次地制調であるが、議会の意見書に見られるとおり、そのメッセージは受け取られていない。よりマクロに見るならば、第一次地方分権改革で成功した制度改正による「上からの改革」モデルは、制度の中での自治体の工夫の前に有効性を失い、むしろ地方制度は自治を制約することが共通認識となってきた。その中で、国が地方に対して果たすべき責任と思わ

---

(11) 自治体議会が意見書を提出する場合、その前段として議会に対し意見書の提出を求める請願や陳情など、草の根的な働きかけの活動が行われていることが多い。意見書の議決にあたっては議会内で提出や内容について意見が一致することはもちろんであるが、全国政党に所属している議員の場合には、請願の採択や意見書の提出の可否について、上部組織の意向を確認することもある。意見書は提出先の国会や中央省庁で十分な取扱いを受けているとは言えないが、提出に至る過程では自治体議会にさまざまな政治的意思決定を行わせているのである。

れている<sup>(12)</sup> 税財源問題を議論の対象としなかった29次地制調答申に国民の反応がないのは当然のことなのである。

## 5. 市町村合併について

5. から7. までは29次地制調の答申に沿って「地方制度」にどのような見直しを加えるべきか、現行制度に対する改正法試案と考え方を示す。なお、会議録及び資料は、委員提出資料など一部を除いて総務省（内閣府ではない）ホームページ（2009年7月17日現在のURLは、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html)）に掲載されている。以下、7. までの間、本文の見出しと区別するため答申の見出しは【ゴチック】で示す。答申の参照箇所は7月号95頁以下に転載した答申本文の頁で表示してあるので、適宜参照願いたい。

基礎自治体のあり方についての審議は2年間の任期の最終部分、第3回総会直前の第18回専門小委員会から本格的に行われた。これは「市町村の合併に関する研究会」（小西砂千夫委員長）が行っていた合併の検証作業<sup>(13)</sup>を待つ必要と、合併新法の期限である2010年3月末を目指して合併の協議を行っている自治体があるなか、地制調で早々に結論を出してしまうと進行中の協議を振り出しに戻してしまうのではないかとという危惧<sup>(14)</sup>から監査・議会を先行させたという。

### 【1 市町村合併をはじめとした基礎自治体についての現状認識】（答申2頁）

#### 【(1) 市町村合併の背景と進捗状況】

#### 【(2) 市町村合併の評価・検証】

会議の進行としては平成の市町村合併の評価がまず出され、それに対する議論が一通り行われた後、合併新法が切れた後、どうするのかを「白紙から」<sup>(15)</sup>審議

---

(12) 前出(10)及び8章参照。

(13) 第18回専門小委員会提出 資料3「平成の合併の評価・検証・分析」

(14) 第24回専門小委員会における27次地制調における経過を踏まえた久元総務省自治行政局長の発言。11月に合併の議論が始められてから3月末まで、委員には事務局の意図が承知されていなかったのである。

(15) 第19回専門小委員会における久元総務省自治行政局長の発言。

するのが29次地制調の使命であることが明らかにされた。

第21回専門小委員会では親調査会委員である地方六団体の長から意見聴取が行われた。合併の評価にはさまざまな視点があった。評価を行う時期について、山本全国町村会会長は、第4回総会で「合併の成果が出るまでには20年はかかる」旨の発言をしている。

この2つの項の内容は、基本的に「市町村の合併に関する研究会」報告をもとに起草されたようである。29次地制調における平成の市町村合併の評価は委員によりまちまちだが、合併をさらに進めるべきと主張した専門小委員はいない。

### 【(3) 基礎自治体に関する残された課題】（答申3頁）

答申を通じて「基礎自治体」という用語が使われた場合は、国の事務の受け皿としての市町村のことを指す。そして「課題」とは、未合併市町村のことを問題としている。未合併市町村とは、当初の資料では人口1万人未満の町村のことを指していたが、ここでの表現は一定の人口で切って合併しなければ27次地制調で示された西尾私案のいう「窓口町村」という考え方は背面に退いている。

③では市町村合併が進捗しなかった大都市圏を特に取り上げ、行政運営の単位のあり方について、問題を投げかけている。ここは本来、合併＝行革の効果が最も大きかったであろう大都市圏でなぜ合併が進まなかったかを書かないことで、財政的な誘導による合併推進の誤りと、合併に対するそれ以外の推進策を提示しなかったことに対する反省は見られない。

明治や昭和の大合併は都道府県が行ったが故に、明確に理由が示された。平成の市町村合併は、あくまで自主的合併と言われつづけたが、目指すところは交付税総額だけでなく、国から地方に対する支出全体を削減することであるとしていたのであれば、むしろ西東京市（2001年1月）・さいたま市（同年5月）に続く大都市圏の合併が起こったのではないか。自治体間の共助を起こしていく仕組みである自律的な財政調整制度などが構想されるべきだったのである。

## 【2 これからの基礎自治体のあり方】

### 【(1) 今後の基礎自治体像】（答申4頁）

27次地制調答申のいう「基礎自治体」＝「総合的行政主体」が今後とも妥当すると述べている。事務の受け皿論として行われた市町村合併を肯定している訳で

あるが、総合的行政主体とは何かという思いは一致していない。

第21回専門小委員会で行われた地方六団体委員からのヒアリングでは次のような意見が出されている。

- 佐竹全国市長会長（秋田市長）

「自立した地域の総合的行政主体として行政施策が実施できますよう、国・都道府県・市町村の役割分担の明確化、これに基づく事務事業の再配分及び住民自治を可能とする財政制度の構築というものを求めている……」

- 山本全国町村会長（添田町長）

「小規模な町村については、いろんな法定義務がありますね。これらについては、できるだけ外してしまおうとこう言っている。だれが言っているか知りませんよ。そういうことを聞くので。ところが現在では、国民健康保険・介護、消防、ごみ・し尿、国保以外の医療、既にみんな共同でやっている……」

- 原全国町村議会議長会長（赤村議長）

「基礎自治体は、総合的な行政主体であることを強調されるあまり、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要があるとされ、これが達成されない限り基礎自治体の資格はないように思われています。そして専門的な職員を抱えるために合併をさせられ、図体を大きくする、その目標は人口1万人なのか、5万人なのか10万人なのか、明確ではありませんが、10万人規模の市であっても、国の要求するような専門職を常時有することは困難ではないでしょうか。専門職を組織として維持していくにはかなりの都市規模が必要であり、民間に伍していける能力を備えるとなると、大都市でなければ無理と思われれます。」

結局、総合とは基礎自治体の権利なのか、能力なのかである。権利であれば、能力が伴わなければ実施は委託してもよいが、どのように実施されるべきかはもちろん、委託する自治体が決定することとなる。現行の地方自治法の一部事務組合等に関する規定では、委託すると委託先の自治体の事務となってしまうから委託元では決定ができないというシステムになっている。これが現行の制度が利用されない原因となっている。他方、決定と執行が分けられるかというもう一つの問題もある。委託の場合でも固有の決定権限に基づき事務を執行することと、そのモニタリングを住民も分担して行うことがまず求められるであろう。ニア・イズ・ベターは、チェック機能を果たし得るから成立するのであって、単に地域に

存在するから可能となる<sup>(16)</sup>訳ではない。

## 【(2) 今後における市町村合併の支援のあり方】 (答申5頁)

ここが29次地制調答申に関する報道で取り上げられた「平成の大合併終了」に関する部分である。

前提は上記(1)であるが、市町村の役割を二分し、国から見た「基礎自治体としての重要な役割」と団体自治の問題である「市町村が抱える課題に対応」を目的として、「今後とも市町村の行財政基盤を強化していく必要がある」としている。

行財政基盤の強化はもちろん合併だけが手法ではない。その合併も行政改革路線の一つとして行われた以上、合併によるコストの削減<sup>(17)</sup>はあり得ても、合併が市町村にとって良いことがあるという保障はない。第3回総会における山本委員の「皆さんが喜んで合併したところばかりであることにはならないと思います。……交付税で3兆円、財源債が2兆円、約5兆円を超える財源の削減があったんです。こうなるから、合併をしなければもうどうにもならないというのが町村のあのときの真実の声なんです。」という発言に対し、行革路線の中心人物であり、かつ、平成の大合併の決定にも関与した太田誠一委員（衆議院議員）から「今の山本委員のお話では、決していいことがなかったわけですから、そこはよく見て精査しないと、ひょっとしたら間違えたことを決めたのかもしれない。ちょっと心配になってまいりました」という発言があった。

最終的に答申としてまとめられたのは、①「平成11年以来、**強化された財政支援措置**等により全国的に行ってきた合併推進運動」、②「従来と同様の手法を続けていくことには限界」という論理の結果は、③「現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとする」、④「平成22年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずる」である。

結論は同じなのであるが、前提は専門小委員会の議論によって変わっている。第27回専門小委員会に提示された答申素案では、①②に相当する前提部分は「し

---

(16) ニア・イズ・ベターは決定と執行、それに監視が同じレベルで行われていることが本質なのである。

(17) 国会側ではそもそも自治体の数が多いこと、議員や首長の人数が多いことが不満だったようである。

かしながら、これまで様々な施策が講じられ、関係者により真摯な努力が重ねられてきたにもかかわらず、現在もお合併が行われていない市町村に対しては、これまでと同様の手法により合併を促すことには限界があると考えられる。」であった。合併推進をいう安倍総理の諮問に沿った形で、合併推進をただ終わらせるのではなく、別な手法が必要というものであった。

第28回専門小委員会に提示された第2次案では①部分は、「しかしながら、平成11年以来行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。」となった。つまり、合併推進のための支援措置のうち、財政支援はもう終わりであると、最後の段階で答申は書き換えられたのである。

第4回総会における答申案の説明は印刷配布された（案）の朗読だけであり、案には新旧対照表のように、異同箇所が示されていた訳でもない。委員会の場では、朗読中に専門小委員会で議論した案と対比している委員もいたが、専門小委員会の委員ではない国会・地方六団体からの委員はもちろん、よほど注意していなければ、委員にも2010年4月以降、合併に対する財政支援も終了されることはわからなかった<sup>(18)</sup>のではないかと。

幾度もの変遷はあったものの、中曽根政権期から続いてきた行政改革は、結局は国民に負担を強いるものであると感じられるようになり、行政改革そのものに対する国民のイメージは低下している。市町村合併に対する町村側の低い評価も、それが行政改革として行われてきたことと無関係ではないであろう。

答申は最後に、これまでの合併市町村に対する支援について、「引き続き、積極的な支援を」国、都道府県が行うべきとしている。この部分は当初素案から文言上の異同はない。

---

(18) 専門小委員会は委員会としての合意事項を確認する運営を行わなかったが、最終の第28回委員会の西尾委員の発言に、存置すべき合併特例制度として、「合併の障害を除去するための措置というのが、……議員定数の特例、それから、議員の在任期間の特例……それから、交付税の計算なんです。……合併後5年なら5年、一定期間は従前の計算方法でいきます、突然交付税額が減るというようなことはしませんということが、過去ずっと書かれてきた、障害を除去する措置ということです。これは今後も引き続き必要なんではないかという合意がほぼできていたと思います。」とある。この発言に異議はなく、これが委員間の共通認識であったと思われる。

### 【(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方】 (答申6頁)

ここでも市町村の役割を二つに分け、団体自治に関する問題は自らの選択により「適切に対処」、一方で基礎自治体としての役割は政府の地域活性化施策を活用すべきこととしている。団体自治部分について合併や共同処理をいうのは矛盾しているが、第20回専門小委員会において小田切委員が指摘した、事務の広域化・共同処理化が進んで行政機構が管理だけとなる「スケルトン自治体」論は以後の専門小委員会で他の委員も言及<sup>(19)</sup>している。

答申でいう基礎自治体は国の事務の受け皿としての意味である。したがって合併終了後の受け皿については、地方自治法上の制度ではない定住自立圏<sup>(20)</sup>をあえて取り上げている。専門小委員会では定住自立圏に賛否両論があり、答申でいう「定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用する」ことで国が次々に創り出す新たな事務を担え、という方向付けがあった訳ではない。現実には交付税措置や総務省以外の省庁の協力も取り付けつつあるなか、総務省として何らかのポスト合併施策を諮問に答えるものとして入れなければならなかったのであろう。

## 【3 今後の対応方策】

### 【(1) 市町村合併に関する方策】 (答申7頁)

合併を地方自治法上の制度に加え、特例法を存続させて行わせるべき旨が述べられている。合併の障害の除去とは注(18)の議員の在任特例である。

合併により議員定数は減少・当選ラインは上昇し、周辺部を地盤とした議員は当選できなくなる。在任特例制度は本来、周辺部から選出される議員を一時的に確保し、過剰代表状態とすることで、合併協議でまとめられた条例事項が確実に実施されるようにするためのものである。多くの合併市町村でこの趣旨が理解されずに、ただ議員が多数となるのはおかしいと直接請求や議員の話し合いによる議会の解散が行われた。その議会においては周辺部からの議員が全く当選できないこともあり、それが合併によって市町村が遠くなったという感覚につながって

(19) 第23回専門小委員会ではドイツの都市自治体の例として、業務が外部化されて、行政の機能は契約管理となっている「コンツェルン自治体」が武田委員により紹介されている。

(20) 2009年4月から施行。「〔資料紹介〕総務省『定住自立圏構想推進要綱』に至る経過について」『自治総研』2009年2月号、68頁以下参照。

いることに留意するべきである。そこで合併特例区・地域自治区を新たな合併特例法でも存続すべきことが答申された。

委員会における議論では、地域自治区について、合併に関わらない一般制度とすべきという意見が出ていた。答申には出てこないが、大都市における行政区が議会を持つことができないための限界もこの線上にある。しかし合併特例法に規定すべきということであれば、大都市における小さな自治をという議論は答申ではゼロ回答である。

## 【(2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策】 (答申7頁)

自治体間の連携・事務の共同処理のために地方自治法は一部事務組合等のメニューを用意しているが、法によらない協定等が多用されているのが現実である<sup>(21)</sup>。その原因として現行の地方自治法のメニューでは民法上の一般的な委託や代理と異なり、一旦委託等をしてしまうとその自治体の事務ではなくなってしまい、議会も長も手を出せなくなってしまふことがある。これは委託先の団体に議会があるからという理屈なのであるが、一部事務組合等のチェック機能の充実のためにも問題である。答申では「委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう」というが、地方自治法で民法上の委任概念に例外をつくり<sup>(22)</sup>複雑な制度を維持する必要があるどこかにあるのであろうか。義務付け・枠付けの廃止の一環として、民法上に統合した方が、議会・住民による監視や裁判による統制の範囲を拡大することともなり望ましい。

もう一つ、機関等の共同設置をさらに容易にすべく検討すべきことが答申されている。小規模市町村を対象とする次の(3)でも触れているが、答申が言う、効率性や事務の補完のみならず、特殊・専門的な事務では、一定数の事例が確保されなければ職員の専門性を担保することもできない<sup>(23)</sup>。専門性が必要とされる事務では、都道府県であっても「少人数専門職」といわれる程である。僅少な事例に対する事務には、共同処理ではなく、広域自治体である都道府県や、場合に

---

(21) 第22回専門小委員会提出資料3「市町村における事務の共同処理の状況について」等参照。

(22) 法人格の付与については民法によらず個別法による必要があるが、法人である必要性も検証されるべきであろう。

(23) 第19回専門小委員会における政所委員の発言及び第23回専門小委員会における片山副会長の発言参照。

よっては中央省庁が直接当たった方がよいこともある<sup>(24)</sup>。そのときの市町村の役割とは、僅少な事例を抱えている住民が都道府県や省庁に取り付きやすくすることであろう。

また、後に監査委員事務局の共同設置論が出てくるが、事務の性質によっては地域の実情に通じていないと機能を果たせない事務もあれば、担当する部課が存在し、そこに職員がいること自体に意味がある事務もある。委託にしる、共同設置にしる、効率ではなく、効果の面がまず考えられるべきである。

なお、総務省は2009年7月28日に「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」（座長 辻琢也一橋大学教授、委員9名）を発足させた。地制調で批判を受けた「市町村は総合的な行政主体」を旗印に2009年間に報告を取りまとめる<sup>(25)</sup>という。

### 【(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策】（答申8頁）

都道府県による小規模市町村の事務の引き上げが述べられるが、結論は「要多角的検討」である。第27次地方制度調査会で示された西尾私案はこれにより上書きされたこととなる。

地方自治法263条の3第5項の地方六団体に対する情報提供規定が当の総務省にも無視されている現在、次々に法律で市町村の事務が作られること自体の統制機能は、まず国会が果たすべきであろう。

### 【(4) 大都市圏の課題への対応】（答申9頁）

これまで（人口）小規模市町村の話をしてきたところで、突如（面積）小規模市町村である大都市圏の話であり、答申は確定的なことは何も言っておらず、文面からだけでは言わんとするところはわかりづらい。

平成の市町村合併が最初に行われたのは、まさしく大都市圏である西東京市、さいたま市からであった。大都市圏であっても合併により自治体運営が「効率化」することは非大都市圏と同様である。そうであれば、大都市圏自治体の効率化が行われれば、地方財政全体には現状よりゆとりができ、自治体間の財政調整

---

(24) 第一次分権改革における権限移譲の一部で見られる問題である。北村喜宣編著『ポスト分権改革の条例法務』ぎょうせい、2003年、223頁参照。

(25) 7月27日付け総務省報道発表。

をより大きく行うことができる訳である。現状では財政的に合併をせずに済んだ大都市圏市町村が、事実上、合併を強制された市町村からどのように見られているのか、少しは考えてみる必要があるのではないか。すでに高齢化・過疎が進行した地域から比較すると、大都市圏市町村の高齢化はより急激に進行する。垂直補完だけでなく、全市町村の間で水平的な共同が求められるべき時代なのである。

【(5) 「小さな自治」への対応】 (答申10頁)

答申では地方自治法に基づく(合併特例ではない)地域自治区の設置や地域協議会の構成員の選任方法の弾力化について「検討すべき」としていくつかの意見が列記されている。ここで言う「小さな自治」とは合併により拡大した自治体のことばかりを言うのではない。政令指定都市をはじめとして地域コミュニティの単位と自治体の単位とが乖離した場合の自治の回復策について、述べている。

小さな自治が行われるべきコミュニティの総数は約7万5千。数の上で単純に比較するなら、小学校や郵便局の数の3倍強、選挙の当日投票所の数とほぼ同じで、この数は明治中期の大区小区制から町村制へ復帰以来、増減はほとんどない。

答申はここも法改正等の方向性を示すものではないが、末尾のコミュニティビジネスへの注目等、行政のみが住民サービスを担っているのではないことを自治の問題として取り上げたことの意義は大きい。

なお、今後、合併の成否を検証するためには、合併前に存在していた多様なコミュニティの姿が合併後、いかに容認されているかが重要なポイントであろう。

## 6. 監査について

諮問③を受けた審議事項の「Ⅱ チェック機能の充実」は、「第2 監査機能の充実・強化」と「第3 議会制度のあり方」として答申された。

自治体におけるチェック機能としては、原課における決裁をはじめ、内部統制として会計管理者による出納に関する審査、財政担当による予算執行時の監査機能、契約締結時の監査機能、工事等検査における監査機能がある。また、垂直的な監査機能としては、各種

の「報告」<sup>(26)</sup>や「資料提供」といった関与に基づくもの、実地の監査として国庫支出事業における会計検査院の会計検査、都道府県による市町村に対する地方交付税の算定基礎数値検査（事実上ほぼすべての事務が対象となる）など、さまざまなものがある。自治体の実務を知る者にとっては、公務員の活動は直接的な行政サービスの提供よりも、事前・事後のさまざまなチェックに堪えるための資料作成や手続きの方に手間が取られていることに忸怩たる思い<sup>(27)</sup>もあるであろう。一方、答申を受けた総務省では、財務制度までの改革については、現時点では消極的<sup>(28)</sup>なようである。これらを含め、29次地制調答申を離れた抜本的な財務制度の改革によるチェック機能の充実・強化については、別稿を予定している。

答申第2の章で扱う監査機能は、「1 監査委員制度の充実・強化」と「2 外部監査制度のあり方」の2つの制度<sup>(29)</sup>を扱った部分からなる。自治体におけるチェック機能としてはごく一部であり、最も日常的なチェックであるが、制度ではない住民や議会の目に言及していないのは「制度」調査会としては当然のことなのかもしれない。しかしこれらの点に着目していれば、第3回総会で見られたような国会・地方六団体側委員からの報告事項に対する反発はそう強いものとはならなかったのではと思われる。

## 【第2 監査機能の充実・強化】（答申11頁）

制度に関する言及ではないが、第2部の冒頭が言う「地方公共団体自らのチェック機能を高め」が答申で最も重要な部分である。監査といえば、まず決算である。決算の調

(26) 起債の同意や地方財政計画のための決算統計をはじめ、地方分権改革後も実態を変えることなく行政分野別に行われている「〇〇報告例」やその都度の「調べもの」などにより、その報告を作るために日頃から数値を把握し、調査を行うという、膨大な事務を発生させているが、自治体にとっての効果は明らかではない。

(27) きちんとした仕事をしているという証拠は、国や都道府県では「〇〇事務〇〇件」という抽象化した数値となるが、抽象化される前の個別の案件では膨大な記録の作成が行われている。合規性や手続きの正当性に監査の主眼が置かれる場合、法令に基づく適正な手続きのもとに事務が行われていることには注意が向けられるが、それがどれだけの効果を生んでいるか、費用に照らして相応かという点には配慮がなくなるものである。したがって監査がどのような方針で行われるかは、実務の効果に大きな影響があるのである。

(28) 2009年6月30日開会の第88回地方分権改革推進委員会「地方制度調査会に関するヒアリング」における佐々木総務省行政課長の発言。

(29) 第28回専門小委員会において江藤委員は「制度」と「機能」を分けて発言している。その指摘を受けた林専門小委員長の総括は答申に「制度改革ではなくて、運用次第で随分やれるし、やっているとこもあるんだというメッセージを込める」であった。

製方法は地方自治法施行規則で詳細に決まっているのであるから、そのとおりにしていれば財務状況はきちんと把握されるはずなのである。ところが決算は認定された際に法的には議会から長に通知されることすらなく、したがって長から総務大臣や都道府県知事に報告されることもない制度<sup>(30)</sup>となっている。

他方、地方財政計画や地方交付税を算定するための資料、また、起債の同意を得るための資料は、監査を経た決算とは全く別のものが使われる。これでは決算では何も判断できないことを総務省自らが証明しているようなものではないか。必要なことは、何がわかれば監査ができるのかを、まず明らかにすることなのである。

29次地制調の監査に関する議論は、2007年末から2008年5月までの第5回から第10回までの専門小委員会において議論され、とりまとめた結果が2008年末の第3回総会に報告された。ところが、総会では国会側委員からの現状維持の強い意見が出され、中間答申に至らず、その後、本格的な仕切り直しもなされないまま、結局、答申内容は非常に乏しいものとなってしまった。

しかし、決算の調製はまぎれもない自治事務である。法令による「役にたたない」決算調製の義務付けは企業における税務会計と同じにおくとしても、地方公共団体、つまり議会・住民が判断できる資料を行政がつくっていくことが、自らのチェック機能を高めるということになるだろう。すると、行政の仕事も根本のところから変わってくる可能性がある。「きちんと仕事をやっている」という証拠をつくるために、本来の仕事の何倍もかけて記録や報告書をつくる、職員のネコババを防止するために現金を取り扱わず、厳重な財務会計システムをつくるなどは、人的資源の使い方、税金の使い道としての妥当性が検証されるべきであろう。

一方で議会の部で住民監査請求後の住民訴訟における損害賠償請求権放棄の問題が取り上げられた。そこでは議会の権利放棄議決が裁判の権利を害するものとして非難されていたが、費用も時間もかかる裁判に訴えることは、即ち、先行する住民監査請求の結果に満足・納得ができないからなのであるから、むしろ現在の監査制度そのものへの問題提起として捉えるべきではないか。諮問事項を審議事項とする際に監査と議会に振り分けられたことで、監査制度への信頼といった観点の議論がなされず、むしろ問題の枝葉である議会の側の議論しか行われなかったことは残念である。

---

(30) 予算を定めた議決に関する法219条同様の規定が決算にはなく、233条6項の簡単な規定のみである。いずれも条例に関する法16条のように議決内容を議長が送付する規定が必要である。

地方自治法の条文上の監査委員の位置は、長及び行政委員会とともに、執行機関の一つとされている。監査委員の議会・長双方からの独立性を高めるためには、まず執行機関の一つという位置付けをやめて、議会、長その他の執行機関と並ぶものとするのが考えられる。

○地方自治法第2編中の監査委員の位置の変更（試案）

現 行		議会・長からの独立性を高める場合	
第六章 議 会		第六章 議 会	
		<b>第六章の二 監査委員</b>	
第七章 執行機関		第七章 執行機関	
	第一節 通 則		第一節 通 則
	第二節 普通地方公共団体の長		第二節 普通地方公共団体の長
	第三節 委員会 <b>及び委員</b>		第三節 委員会及び委員
	第一款 通 則		第一款 通 則
	第二款 教育委員会		第二款 教育委員会
	第三款 公安委員会		第三款 公安委員会
	第四款 選挙管理委員会		第四款 選挙管理委員会
	<b>第五款 監査委員</b>		<b>第五款 削 除</b>
	第六款 人事委員会、公平委員会、労働委員会、農業委員会その他の委員会		第六款 人事委員会、公平委員会、労働委員会、農業委員会その他の委員会
	第七款 附属機関		第七款 附属機関
	第四節 地域自治区		第四節 地域自治区

監査委員を規定する現在の第7章第3節第5款は、第195条から第202条までの計13条からなる。監査委員の独立性を条文の上から最も高めるとすれば、現在の議会の規定を適宜読み替えた上で準用することも考えられるが、監査委員は合議体であるべきなのかを、あらかじめ検討する必要がある。

監査委員制度は沿革的には行政委員会とは別のもの<sup>(31)</sup>である。もともと委員間の意

(31) 1946年第一次地方制度改革で創設された制度。詳細については『逐条研究Ⅲ』955頁以下のほか、『戦後自治史Ⅱ』177頁以下など参照。

見が一致すべきことは想定されておらず、むしろ専門家の要素をもつ識見委員とレイマンコントロールの要素をもつ議選委員とによって独立した多様な意見が出されることが機能として期待されていたのである。

## 【1 監査委員制度の充実・強化】

### 【(1) 監査委員の選任方法と構成】 (答申12頁)

答申の12頁は見出しだけ、13頁は検討経過の説明で、さまざまな意見があった旨が記載されているが、どのように意見がまとまったという記載はない。14頁最後に「現行制度の下においても……専門性を強化する観点から地域の実情に応じた取組が……期待」とある。結局、「監査委員の選任方法や構成については……自主的な取組の状況を踏まえつつ……引き続き検討」という方向性なき先送りが結論である。第3回総会で結論が出せなかったため、答申に至らなかった訳であるが、見方を変えれば各自治体がまず、どのような工夫をするかを見極め、それが立法によって法制度化されるという国の最近の動向を踏まえた申し送り内容となっている。

監査委員の選任方法が答申の最初に置かれたが、ここで必要なのは、まず、監査委員にはどのような能力が求められ、それは誰が持っているのかの検証だったのではないか。具体的な方向性を示さないのであれば、せめて現状分析と問題点の抽出は欲しかったところである。

現行の監査委員監査では「定められた手続きに則って行ったのだから、適切な事務執行である」となる。ところが内容や効果に踏み込まない監査は住民監査請求では通用しない。監査が行われたとしてもその内容に不服がある場合に起こされる裁判で、監査委員が是認した事柄がしばしば「違法」とされていることを直視する必要がある。監査委員はその事業としての費用対効果、さらには総予算や総合計画等における位置付けなど、政策評価を踏まえた予防的な行政監査までが求められているのである。

なお、答申では「検討」であるが、専門小委員会としては実施すべきという結論に達した監査委員の公選制導入<sup>(32)</sup>については、そのような提案がなされてき

---

(32) 第27回専門小委員会の意見交換冒頭において、この間の議論を総括した西尾委員の発言がある。

た理由を踏まえ、現在の監査委員の選任方法を批判していく必要があるであろう。

監査委員をなぜ、公選制にすべきかについては「長と議会からの独立」以外に具体的な説明があった訳ではない。しかし、公選制という言葉で示されることが求められているとすれば、それに応える必要性もある。

専門小委員会がいう公選と現行の議会選出とでは、「立候補」「選挙運動」の有無が大きな違いであろう。住民による直接的な信任という点からすれば、監査委員の任期は長や議員と同じ4年ではあるが、任期の始期が異なっているから、監査委員の任期途中で行われる長や議員の選挙と合併して信任するかどうかの投票を行うことも条例レベルで可能ではある。この場合は投票を行う経費は削減できても、監査委員自身が実績を訴える行為が選挙運動規制のために強い制約を受けるので本末転倒である。では、選任された監査委員に事後、最高裁判所裁判官国民審査と同様な方法で解職できるようにすることはどうであろうか。投票により解職を可とした有権者が少数であったから監査委員の権威が高まるだろうか。手続き論よりも、現実にきちんとした仕事をして信頼関係を成立させることにより、初めて権威が尊重されるのではないか。

公選にすることのコストは非常に高い。人口規模に大きく左右されるが、一般論として、長一人の任期中に支払う報酬より、長を選挙する費用の方が高額である。監査委員を公選にする費用をかけるのであれば、現在、ほとんどの自治体では名目的にしか置かれていない監査委員事務局に専任の職員を置いてきちんとした仕事をさせる方がまず、直接的に監査機能の充実・強化に結びつくであろう。

どうしても公選であることが必要ならば、長が立候補する際に監査委員として指名したい者を公表し、その監査委員候補者への信任も含める方法も考えられる。この場合は監査委員のタテマエとしての権威を高めることにはなるが、長からの独立性はむしろ弱くなってしまう。結局、現行の監査委員の選任方法のどこに問題があるという議論がなされないまま、最初から公選ありきとしてきたので、具体的な対応を執ることは難しいのである。

監査委員を議会における選挙とすると、立候補ではないし、議場に出席している訳でもない。誰を、なぜ選んだかの説明は何もなく、選挙の結果だけが説明となる。監査委員を選任することについて、独立性を高めようとする、むしろ説明は乏しくなることにもう少し注意が必要となるであろう。

もっとも、説明・情報の公開については議会に議案を提出して選任する現行制

度のままで運用上の改善としてすぐにも行えることも多い。長が議会に監査委員の選任議案を提出する際、提案理由を説明する<sup>(33)</sup>ことから始め、それに対し質疑や討論を行う<sup>(34)</sup>ことも考えられるであろう。国会では衆参両院のねじれ現象以降、人事案件が否決され、あるいは提案を見送られる事例が多発している。そのため、議院運営委員会理事会で本人から抱負を聴取し、それに質疑を行うことも始められている。本会議では議員と出席説明員以外の者が発言することは会議規則上には規定がないが、参考人とするために委員会に付託するという拘り定規の運営ではなく、議案となった当事者に発言を許し、質疑を行うことが審議の充実につながることである<sup>(35)</sup>。

議会選出監査委員の任期は議員の任期とされている（法197条）が、運用上は1年程度で退職し、交替することが普通に行われている。答申ではこのことが否定的に捉えられている（13頁）。しかし次節で述べるとおり、監査委員となることは議員にとって極めて効果的な研修の機会となっていることもまた事実<sup>(36)</sup>である。地方公務員法が適用されない議員には、法律上の研修の権利がないことが問題であるが、もちろん研修が禁じられている訳ではない。監査委員となって初めて勉強できるというのではなく、監査委員となるべく研修を受けられる体制こそが必要なのである。

監査委員の定数は条例で増加することができることとされているものの、現状では最大でも5人（東京都等）にしか過ぎず、全自治体を通じれば2人がほとんどである。監査委員は原則非常勤で、識見委員について、特に条例で常勤とすることができることとされているがこれは実質的な事務はその補助職員がなすべきことが期待されていたからである。もっとも、3人の検査官のもとに、行政機関各部に対応する定員1,281人の事務総局を持つ会計検査院とは異なり、東京都監

---

(33) 監査委員選任議案の提案理由は、監査委員に欠員を生じた旨と、地方自治法の根拠規定を述べている例が普通だが、「なぜ、この者を選任するのか、どのような業績や今後の抱負があるのか」は明かされていない。

(34) 多くの議会では議会の事前了解を得て提案される人事案件では、提案理由の説明に対する質疑・討論を省略する。これは議案として提案された者を尊重しているとの議会の表現なのであるが、今日、そのような説明はなかなか理解されなくなっている。

(35) 会議の構成員ではないから除外は適用されないが、質疑終了後、討論と採決では本人は自発的に退席すべきであろう。

(36) これは正副議長への就任も同じで、議会運営のルールを学ぶには、会議の主宰者となるのが最良のトレーニングである。

査事務局の職員定数でも89人（都の全職員165,293人に対し、0.05％）に過ぎない<sup>(37)</sup>のである。

民間の大会社として一例を挙げれば、トヨタ自動車では監査役7人、社外監査役4名、専任の監査役室付き職員は数名という（同社2009年版コーポレートガバナンス報告書）。監査にどれだけの費用をかけるという議論も必要である。

## 【(2) 監査能力の向上と実施体制の強化】（答申15頁）

この節で述べられているのは、自治体の事務の高度化・多様化が地方分権により進み、財政健全化法も施行されるので「監査委員及び監査委員事務局の一層の能力向上が求められる」という前提のもと、①監査委員の専門性を高める、②事務局の共同設置を認める、また、③監査委員・事務局職員の研修を充実させるとの3点である。

まず、前提はこれで十分と言えるのであろうか。議論の出発点は、監査対象でもある長、議会それぞれから独立することである。チェック機能の充実のためには、議会と監査委員の関係を整理することが必要である。選挙による制度とは、それが現行憲法の範囲である普通選挙によるものであれば、常識人による統制システムとなる訳であるから、専門性が保障されることではない。そこで公選される議会に対し、適任者を長が人選して議案として提案し、議会に同意を求めている訳である。したがって専門性を制度の上で確保するなら、現行の長による提案は妥当であるが、後に述べるとおり、監査委員を執行機関の一つとしてではなく、長・議会の双方から独立させるのであれば、むしろ議員による議案の提案が確保されるべきであろう。

当面は憲法上、内閣から独立している会計検査院検査官と同じ方法<sup>(38)</sup>により人選することとし、あわせて監査委員の地方自治法の規定上の整理を行うことでよいのではないか。地方自治法上の監査委員の節を執行機関の一つから議会の章に続けて章として独立させることで、性格は明確になる<sup>(39)</sup>であろう。改正試案を示す。

---

(37) いずれも2009年4月現在の会計検査院規則・条例上の定数。東京都全職員数は東京都報道資料による。

(38) 会計検査院法4条1項。

(39) 本来、選挙管理委員会はさらに強い独立性を持たなければならないが、ここでは触れない。

○地方自治法

~~第2編第7章 執行機関 第3節 委員会及び委員 第5款 監査委員~~  
第6章の2 監査委員

←議会と執行機関の間に章を新設する

○~~第195条~~第138条の2 普通地方公共団体に監査委員を置く。

② 監査委員は、議会及び長その他の執行機関に対し、独立の地位を有する。

←会計検査院法1条の引き写し

~~④③~~ 監査委員の定数は、都道府県及び政令で定める市にあつては四人と七以上、その他の市及び町村にあつては二人以上とする。ただし、とし、条例でその定数を増加することができる定める。

代表監査委員（199条の3）は職員の任免をはじめ、訟務にあたっての代表、また、議事説明員となるなど、現実には大きな力を持っている。しかし、代表監査委員が必ず識見委員から選出されなければならない理由はないし、ほとんどの代表監査委員が行政職員のOBであることには、賛否両論が考えられるであろう。結局、監査の機能を高めるために監査委員や事務局はどうあるべきかという議論をすること自体がこれまでなされていなかったのである。

まず、監査委員の職務権限の行使等については、すべて条例で規定することとしたい。これは現在地方分権改革推進委員会で議論している義務付け・枠付けの緩和に呼応するだけではない。どのような体制をつくれれば最も有効で効果的な監査ができるかは、各自治体によって異なることが当然である。そこで、条例化の議論を通じて、どのような監査委員とするのかを検討することが大事なことである。

また、監査委員はもともと合議機関ではなかったため、規則や規程の制定権が明確ではない。現行では監査委員自体に議会に対し議案の提出権がない。そこでまず、議会と長の双方から独立させるためには、議案の提出権をどうするかについて、議論が必要である。提出権ありとする場合は、地方自治法を改正する必要がある。また、合議における取扱いを明確にするために、規程を整備していく必要がある。これは事務局に関するものを含め、監査委員の自律権をどこまで認めるのかということにも関わってくる。監査委員に長と議会からの独立を言うのであれば予算編成権も考えなければならない。しかし、29次地制調では、例えば行政委員会制度との関係で独立性が言われた訳ではないので、同様以上の独立制が

認められているべき選挙管理委員会と平仄を合わせる必要がある。ここでは、その問題意識を持ちながら、監査委員の自律権として、議会の会議規則様の規程を設ける<sup>(40)</sup>ことを、第一段階として条例により認めることとするのが現実的であろう。今後、監査委員に対する請願（住民監査請求よりも、広範かつ簡易な意見申し出制度）をどうするか、合議の場合の監査委員会議録の作成公開など、監査委員の自律権の問題から長や議会と同様、住民と監査委員の間の関係を明確に規定していく必要が出てくるであろう。

この節の最後は「研修の充実」で結ばれている。

自治体の職員にとって、監査委員事務局という職場は、あまり好まれるところではない<sup>(41)</sup>。行政のチェックを行い、場合によっては非違行為を指摘して返還させることまで行う仕事が「恨みを買う」からである。答申でも人事異動の制限と優秀な人材確保の狭間で揺れていることが読み取れる（16～17頁）。これは議会事務局も同様である。しかし、監査の実務を経験した職員は、分担している事務を執行するという立場とは異なる、さまざまな事務を横並びに比較し検討し、同じ自治体でも行政分野ごとに異なった手法があることなどを学ぶことができる貴重な経験を積むことができるのである。

監査委員事務局が「恨まれない」ようにしていたら、結局、組織として大きなダメージを被ることすらある。優秀な人材の確保ということより、何よりも即効的に有効なのは、監査に行ったら、監査の仕事を力一杯行うことがよい職員なのであるということを経験の意識として持つことなのである。異動した場でベストを尽くすことが、長をはじめとするリーダーシップで示されることが重要である。

このようなことは省益のために働き、省庁間の異動が極めて稀な中央省庁から見ると、理解しがたいことのようにもある。しかし、自治体では「生産物を高く売ろう」という「消費者に安く提供しよう」という業務を同じ部課で担当してい

(40) 監査委員の規程の制定権について、松本英昭『新版逐条地方自治法 第5次改訂版』は条例委任により可としている（651頁）。

(41) 「役所の中で監査事務局というのは監査する方から監査される方へ常に人事異動があるんです。ですから、職員にはもうチェックのしようがない。いつ自分が監査される方に行くのか、またはいつ監査する方に行くのか。その仕組みが問題だと思うんです。議員から出ようが出まいが、仕事そのものは職員がほとんどやるわけですから、その元を変えない限り難しいと私は思っております。」第2回総会における藤田委員（全国市議会議長会長）の発言。

たりするのであるし、その間での異動はあたり前である。このことについては、長に対してメッセージを送ればそれでよいのである。

【(3) 監査の実効性・透明性の確保】(答申17頁)

答申では、監査委員の合議について、多数決を可能にするべきことと、少数意見を公表すべきことが挙げられている。監査委員はもともとそれぞれの委員が独立した権限を有する独任制の機関であり、合議機関ではなかったが、1991年に旧機関委任事務を監査の対象とする改正の際に、合議が取り入れられたものである。機関委任事務を監査の対象とする際に合議の規定が入れられた理由は、当該改正が行われた第120国会の議論では明らかではないが、29次地制調答申が指摘したとおり、監査の結果に関する報告や意見の決定について合議制を導入することは、明らかに監査の機能を減少させる方向のものとなる。

コストだけなら、報酬があまりかからない議選委員を増やし、その代わりに合議をやめた方が、さまざまな立場の意見がでてくることとなる。

○法第199条 監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。

(中略)

- ⑨ 監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出し、かつ、これを公表しなければならない。
- ⑩ 監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、前項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。
- ~~⑪ 第九項の規定による監査の結果に関する報告の決定又は前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。~~

答申は多数決と少数意見と言っているので、多数決が可能な3人<sup>(42)</sup>以上の監査委員が在籍する場合には前述のとおり監査委員会議規則を制定して議決方法等

---

(42) 代表監査委員は会議の主宰者ではないので3人も可といえる。

を規定すべきであろうが、問題はほとんどの自治体で監査委員は多数決不可能な2人<sup>(43)</sup>であるということである。すると、あえて会議規則をつくり、少数意見留保を取り入れて、ということをするほかに、単に合議を廃止するという選択でもよい訳である。

現実の会議の運営は、多数決規定があったとしても、多数派がそれを使って数で勝負するのではなく、恐らく多くの議会の運営と同様にぎりぎりまで全員一致となるよう、調整と妥協が重ねられることであろう。このように考えていくと、あまりに実態が多様である監査委員制度を一括りにして論じること自体、かなり無理があることがわかる。地方分権改革推進委員会の言うとおりに、法令による義務付け、枠付けを減らし、各自治体がそれぞれの実情に合わせて監査委員のあり方を決めていくことが、最も合理的である。そのときの法律の出番は、どこまでがナショナル・ミニマムとされるのか、強行性をもつ権限を付与するという部分に限られてくる。

国会法第12章「議院と国民及び官庁との関係」や会計検査院法第2章「権限」には国民の協力義務に関する規定はあるが、国会や会計検査院の活動を国民が知ることができる権利規定が積極的に規定されている訳ではない。外部監査制度でも同様であるが、監査委員の活動が広く知られることが、監査の実効性を高めることにつながるのとは明らかである。

現在、法199条第9項の監査結果の公表については、正規の結果が公告の方法により掲示されたり、公報に登載するほか、概要を広報紙に載せている自治体が多い。監査委員自身が議会の議場で報告することや、記者会見を行うなど、より積極的に報道される工夫が必要であろう。また、情報量にあまりとらわれずに済むインターネットを活用することで、監査結果のみならず、根拠となる資料や監査委員会議の会議録なども公表することができるであろう。

監査の実効性を高めるために、今、最も優先すべきことは監査の過程や結果を知らせ、それらの利用度を高めることであろう。民間企業で普通に行われている

---

(43) 第8回専門小委員会における中澤全国町村監査委員協議会長（山梨県市川三郷町代表監査委員）の発言。

投資家に対する説明<sup>(44)</sup>(IR)と同様、広報とは異なった視点での公開が行われることが、結果として自治体に対する信頼を得ることになるのである。

○法第199条

⑫ 監査委員から監査の結果に関する報告の提出があつた場合において、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員（次項において「議会等」という。）は、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を措置すべき内容及び時期を監査委員に通知するものとする。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を公表しなければならない。

⑬ 監査委員は監査の結果に関する報告又は意見の措置状況について、いつでも議会等に報告を求めることができる。

答申が求めているのはチェック機能の充実である。監査委員の選任方法を改めることでチェック機能の充実が図られるのであればそれもよいが、議会と同一の公選として議会と異なった観点からの監査が行われるかということ、それは監査結果の尊重とその履行を担保することが、監査に対する権威と信頼を高めることとなる。

監査委員の最大の仕事は決算の監査である。自治体の会計年度は3月末に終了する。しかし、会計管理者は翌年度が始まったらすぐに決算の調製を始める訳ではない。自治体の財務は「現金主義」といわれているから3月末現在の現金をもとにすぐに決算に入ればよいのであるが、現金の出納の根拠となる行為が会計年度中に終了していれば、翌年度の5月末までに収入又は支出する現金は過年度のものとするという重大な修正が加えられている。つまり自治体財務の現実の姿は、事後であっても当該年度中に行為が完了したこととする修正された発生主義なのである。4月と5月は前年度と

---

(44) 自治体の起債は長く、事実上、国が保証する許可制が採られていたため、その自治体のリスクを評価し、利率を決定する方法が考えられてこなかった。旧公営企業金融公庫が廃止される前後から、長期の起債は地域金融機関の縁故債から外国銀行による引き受けが行われるようになり、同様の投資的な価値が判断できる資料の作成・提供が求められているのである。この点が地制調で議論された訳ではないが、監査の持つ意味は現実問題としても大きく変わってきているのである。

当該年度の両方の会計が動いているのである。

2か月間の「出納整理期間」は年度末工事に代表される予算使い切り<sup>(45)</sup>の原因となるばかりでなく夕張市の「ジャンプ」で有名になった不正経理を容易にする手段である。現在出納整理期間で行われている帳尻合わせの姿をまず明確にし、次に長の予算執行権の名において議会の統制外で行われている財源更正を予算の内容として明確にする必要がある。二元代表制とはいえ、予算は議決事項であるから長が単独で行っている行為は団体意思として決定されていないことである。つまりそれによって起こった損害は長のみの責任に帰するということになる。

結局、最初から隠すつもりで決算を調製してしまえば、それを監査で暴くのは容易なことではない。問題を早期に明らかにし、少しでも早く必要な対策を執っていくことが必要なのである。そうであるとすれば、決算を早くつくるためにも、出納整理期間というような不明朗な二重帳簿の作成の義務付けは止めて、単純に年度末での未収金がいくらある、という形にして財政状況を明らかにするほうがよほど理にかなっている。予算との対比でしかない決算議案には税の収納率というような非常に重要な数値すら記載されていないが、出納整理期間中に作成され、総務省に報告されている「決算カード」には、決算に記載されていないが、決算の内容を判定する多くの重要な数値<sup>(46)</sup>が記載されている。決算カードの最上段にある人口の増減は足による投票とも呼ばれるまちづくりの究極の指標であるが、決算では報告されない。議会には、まず、予算との対比を無視し、自治体間の比較をすることで問題点を把握しようとする決算カードの考え方をまず取り入れるべきであろう。

諮問は「チェック機能の充実・強化」といったときに、大事なのは、何のためにチェックするか、という目的である。諮問時の菅総務大臣の発言<sup>(47)</sup>では信頼を得るためのチェック機能なのであるが、厳格なチェック体制を整備したところで、それだけでは役所の仕事を増やしただけである。「究極は税率がもっと自由に、各年度、行政コストと連動して変わるという仕組みにしなければいけないと思います。そうする

---

(45) 第6回専門小委員会における片山副会長の発言に「私が鳥取県にいたときに、年度末の使いきりをやめましょうということで、……50億円ぐらい一般財源が出てくるんです。一般財源が交付税と税で大体2,000億円ないんですけども、1割近い額が余剰金として出てくるんです。」とある。

(46) 決算カードの内容を議会に報告している例にはこれまでに接したことがない。

(47) 第1回総会会議録。7月号78頁③参照。

と、納税者、住民の関心も高くなるし、監査する人も張り合いが出てくる。少々監査をしても、そんなに出てくるはずないでしょうと皆さんおっしゃるかもしれませんが、今、年度末が近いですけれども、年度末に使い切りということをどこの自治体もやっているんです。おろかなことをね。」<sup>(48)</sup>

そうであれば予算にくらべ、盛り上がりを欠くと言われていた議会の決算審査のあり方も根本的に変わってくる。決算は報告であり、修正できないと言われることがあるが、それは何のため、そのように言われるのであろうか。また、歳入予算は見積もりに過ぎず、支出できる限度額を定めた歳出予算とは性格が異なると言われるが、では、そう考えることによってどのような意味や効果があるのか。「決算は修正できない」ということでどのような利益があるのかは不明であるが、不正行為があれば、それをそのままは認めるのでは意味がないし、不認定とだけ言っても問題が解決する訳ではない。29次地制調への答申が行われた背景には、ずっとそのように考えられてきたことが悪用され、あるいは事実が予算・決算に表示されずに問題を起しているという、現状の財務制度をどうすればよいかということに踏み込んだ議論こそが必要だったはずである。

専門小委員会には財政学者として林小委員長をはじめ、小林・武田・西野委員が、実業界からの幕田委員が在籍<sup>(49)</sup>していた。作られた数値の分析を行う財政学と制度を設計する財務制度とが断絶しているのは不幸であるが、折角財政関係者が人選されておきながら、財政学が必ずしも取り上げてこなかった自治体の監査論がテーマとなったことは戦術的にあまりプラスであったとは思えない。

世間一般に厳罰化主義が広がっていくなかで、財務会計職員の責任をより重いものとしようという法案も提出された。第171回国会の参法22号 予算執行職員等の責任に関する法律の一部を改正する法律案や、同28号 会計検査院法及び予算執行職員等の責任に関する法律の一部を改正する法律案、同29号 国家公務員等が不正に資金を保管するために虚偽の請求書の提出を要求する行為等の処罰に関する法律案 がそれである（衆議院が解散されたことにより、いずれの法案も審議されることなく廃案となった）。国の予算執行職員は、これまで故意又は重過失により国に損害を与えた場合は弁償責任があるとされていた（3条2項）が、これを「故意又は過失」と改める

---

(48) 第6回専門小委員会における片山副会長の発言。

(49) 7月号112頁の名簿参照。

等しようとするものであった。同趣旨の損害賠償規定は地方自治法243条の2第1項にもある。

## 【2 外部監査制度のあり方】（答申18頁）

制度創設から10年が経過したが、外部監査は地方自治法で義務付けられている都道府県・政令指定市・中核市以外の任意に導入することができるかとされている市町村にはほとんど導入されていない。

審議では当初から外部監査の導入を促進すべきという前提であったため、なぜ導入が進まないかについてはそれほど明確にされている訳でなく、外部監査の阻害要因として触れられているに過ぎない。総論部分では「外部監査の充実・導入促進の観点から、必要な改善を図るべきである。」と結んでいる。しかし、これは外部監査に限らず、監査委員を公選としたときに、どれだけ候補者を得られるか、どんな前提整備が求められるかにも直結するので、もう少し踏み込んだ議論が必要であったと思われる。

### 【(1) 包括外部監査の監査方法】（答申19頁）

「包括」外部監査という名称であるが、毎年度あらゆる事務の監査を包括的に行うという訳ではない。監査委員による監査は何年度かで全部局が一巡するようなローテーションを決めていることが多いと思われるが、包括外部監査では包括外部監査人がその都度、任意に監査のテーマを決めて監査を行っている<sup>(50)</sup>。答申はこれに加え、決算財務書類を包括外部監査人の必要監査事項として義務付けることを、引き続き検討するとしている。

このことについては、外部監査人の側から前提条件の整備、即ち「財務諸表監査には、権威ある会計基準、一般に公正妥当と認められる会計基準とか、あるいは監査基準、複式簿記が必要でありますので、現在の地方公共団体の財務諸表監査を行うとすれば、これらの整備が必要」<sup>(51)</sup>との意見があった。

官庁会計方式のままでは外部監査はできないのである。確かに現行の財務会計制度は問題が多いと思われるが、外部監査を導入するために、例えば現行の予算・決算制度とは別に、企業会計原則に基づく会計を導入することは、これまで

---

(50) 第8回専門小委員会で説明を行った、日本公認会計士協会から提出された資料「外部監査制度について」（第8回専門小委員会提出資料2、6・7頁）参照。

(51) 第8回専門小委員会における樫谷隆夫日本公認会計士協会公会計担当常務理事の説明。

の方式によって積み重ねられてきた監査委員による監査制度のノウハウが使えなくなることであるので、答申の言うとおりの今後の検討事項であろう。

【(2) 外部監査の導入促進】 (答申19頁)

① 包括外部監査

監査制度に関する議論の取りまとめが行われた第10回専門小委員会における片山副会長と幸田総務省行政課長とのやりとりである。

○片山副会長 質問ですけれども、今、義務づけされていない自治体が包括外部監査と同じように、例えば弁護士……に頼んで、包括外部監査と同じようなことをやってもらったとして、例えば2年に1回やってもらったら、それは違法になるんですか。

○行政課長 それは可能です。

○片山副会長 今でもそれはそれでいいですか。

○行政課長 はい。それは現在の制度でも、条例をつくってやるということで、つまり今のお話は何年かに1回ということですね。

○片山副会長 そうです。

○行政課長 それは条例をつくりまして、今の制度では年に1回ということですので、1回つくりましてすぐに廃止をして、それで何年か後にまた条例をつくってやるということは制度上はできるんですけれども。

○片山副会長 そんな制度はおかしいでしょう。

○行政課長 はい。そういうことで、そのことによって包括外部監査ということについて導入しにくくなっているということもございますので、今、副会長おっしゃられたように、制度的にその点については弾力性を持たせるべきではないかと。

○片山副会長 そういうところは、白紙にした方がいいんじゃないですか。その方がよほど世の中のためですよ。

これを受けて複数年度に一度の包括外部監査を認めるのが答申である。包括外部監査の規定は政令も含め詳細であるが、「白紙にした方が世の中のため」を尊重して、細目は条例に委ねることとする。法252条の36第2項から7項までは略すが、それらも条例で決めればよいことばかりで、削除が妥当である。

第10回専門小委員会の議論では、4年に一度、あるいは首長が交替する毎に

監査を受けるべき（西尾委員）という考えから、また、監査には最低限の義務付けが必要だ（小幡委員）という意見も述べられた。

外部監査では、導入するための費用の問題が必ず述べられる。監査委員の報酬と比較すると格段に高額な委託料がかかる<sup>(52)</sup>からである。専門小委員会における説明でも、費用がかかることについて否定はされずに「外部監査につきましては、費用がかかる<sup>(53)</sup>ではないかというような御懸念があると思います。……費用を上回る効果が上がるような監査をするということを私どもは努めております。少なくとも払っていただいた報酬、コストでございませけれども、コストの数倍以上の効果が上がるというようなものを取り上げて提言をするのだということを考えております。」とされている。監査委員監査と棲み分けを行い、相当の報酬を支払ってもなお「儲かる」監査が包括外部監査である、ということである。

## ② 個別外部監査

現在の個別外部監査制度は、包括外部監査制度をもつ自治体で、住民の直接請求権による事務監査請求（法252条の39＝法75条の特例）、議会の請求による監査（法252条の40＝法98条2項の特例）、長の要求による監査（法252条の41＝法199条6項の特例・法252条の42＝法199条7項の特例）及び住民監査請求（法252条の43＝法242条1項の特例）のそれぞれについて外部監査人による監査を行うよう請求があったとき、監査委員がそれを妥当と認めた場合、外部監査人による監査が行われるという制度である。包括外部監査制度を導入していない場合には、個別外部監査制度は適用されない。今回の答申では、包括外

(52) 外部監査人のほか、その補助者の経費も含むから当然なのであるが、特に事務局職員が兼務となっているため事務局の人件費が計上されない町村では、監査委員費は総額数十万円のこともあり、にわかには納得しがたい経費と見えるようである。

(53) 1997年に外部監査制度が創設された経緯自体、自治体にとって、あまり歓迎される話ではない。「監査委員のところも普遍的に裏金づくりをやっていたことがばれてしまって、……監査委員制度を抜本的に見直そう……例えば選挙制度にするとか、そういう話もあったけれども、それは時間がかかるし、ばたばたと白川大臣のイニシアティブで、この人は弁護士ですから、弁護士を中心にした外部監査委員制度をつくったんです。……弁護士と司法書士でスタートしようとしたら、税理士も入れてくれという話になって、法律を出す直前に税理士を追加したんです。そういうふうには利権化している面があるということもよく認識しておかなければいけない。」第10回委員会における片山副会長（当時自治省固定資産税課長）の発言。また、地方自治総合研究所『逐条研究地方自治法V』358頁、松本英昭『新版逐条地方自治法第5次改訂版』1275頁参照。

部監査制度の導入の有無にかかわらず、個別外部監査制度を請求できるようにしようというものである。

そうなると、住民監査請求ではいつ出てくるかわからないから、実質、すべての自治体が包括外部監査制度は取り入れないにしても、外部監査人となることができる者と、あらかじめ「顧問契約」的な取り決めを行っておくことが求められることになる。先の第10回専門小委員会の発言を踏まえるならば、関係業界の利権の創出となる訳である。もちろん、監査委員が外部監査を要しないと判断すればそれで終わりであるから、顧問料が保険料として払われ続けることとなるであろう。

#### ③ 小規模団体における外部監査の導入促進

外部監査制度の導入が進まないと言われた一般市町村にとって、特別に外部監査人に依頼せずとも、常に議会議員や地域の住民は行政の活動を見つめている。「夜遅くまで町の庁舎に明かりがついているから、どうしたかと思って当直に電話をしてみる」<sup>(54)</sup>のが小規模自治体における住民と行政の関係である。

もちろんこの一例をもってすべてがそうであるとは言わないが、包括外部監査が義務付けられている都道府県や政令市・中核市とは住民との距離は全く異なり、常に住民の目が光っているのが一般市町村の姿なのであり、個々の職員がどんなことをしているのかまで知られているコミュニティが何よりもの監査なのである。したがって、必ずしも外部監査人の人材がないからという理由に限らず、次号で言うように住民自身による監査とは別の、専門家による監査の有効性が合意されなければ改めて外部監査をとということにはならないであろう。

#### ④ 外部監査の実効性の確保

外部監査の現状を期せずして述べてしまったのがこの号である。

外部監査の実効性の確保として、「外部監査人に対して外部監査の具体的事例の紹介により情報提供を図る」としている。そうだとすれば、外部監査人はまず、事例を研究し、その後に自治体に対し提案型の営業活動をし、そして外部監査制度を導入するよう働きかけよ、というメッセージとなる。この号は特に委員会において議論があった訳ではないが、外部監査でどのような事務の改

---

(54) 合併市町関係職員へのインタビュー（2008年実施）による。

善が行われたという事例が自治体に紹介され、それにより外部監査を導入してみようという機運を盛り上げることが有効なのではないか。答申の言うことは総務省の本音なのではあろうが、話の向きが逆であろう。

(たぐち かずひろ (財)地方自治総合研究所研究員)