

地方公共団体におけるガバナンス強化等に向けて

— 地方自治法等の一部を改正する法律案 —

天池 恭子

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案に関連する主な現行制度の概要
3. 第31次地方制度調査会における検討
4. 住民訴訟制度の見直しに関する懇談会における検討
5. 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会における検討
6. 法律案の概要
7. 主な論点
8. おわりに

1. はじめに

人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが、地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっている。人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められる。

こうした考え方の下に取りまとめられた第31次地方制度調査会答申を踏まえ¹、平成29年3月10日、地方自治法等の一部を改正する法律案（閣法第55号）が国会に提出された。本法律案は、地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、内部統制に関する方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人について、その業務への窓口関連業務等の追加及び適正な業務を確保するための規定の整備を行う等の措置を講じ

¹ 地方制度調査会は、昭和27年12月、地方制度調査会設置法に基づき総理府（現内閣府）に設置され、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議することとされている。第31次地方制度調査会委員の任期は、平成26年5月15日から平成28年5月14日までの2年間であり、会長は畔柳信雄(株)三菱東京UFJ銀行特別顧問である。

ようとするものである。

本稿では、本法律案に関連する主な現行制度の概要や提出に至る経緯を概観するとともに、本法律案の概要と主な論点を紹介したい。

2. 本法律案に関連する主な現行制度の概要

(1) 地方公共団体における事務の適正処理のための体制

地方公共団体の事務の処理の適正さを確保するための現行制度には、次のようなものがある。すなわち、普通地方公共団体の長は²、内部組織を設け（地方自治法第158条）、決裁権限の割り振りを行うことや権限の一部を委任することができるほか、財務に関する事務の執行の適正さを確保するため、支出命令と支出の主体を分離することとされている（地方自治法第149条、第170条、第232条の4）。さらに、議会や監査委員制度、住民訴訟等、首長以外の機関がチェックする制度が設けられている³。

しかし、こうした制度が十分に機能していると言えるかどうかについて疑問も投げかけられており、これらの制度を有効に機能させ、強化しながら、リスクの可視化や役割分担の明確化、監視の強化等、地方公共団体が事務を適正に処理するための体制を新たに整備することが求められている⁴。

地方公共団体が事務を適正に処理するための体制を整備する上で参考になるのが、民間企業では既に会社法等により導入されている内部統制の取組である。

地方公共団体における内部統制体制は、「地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制」と定義される⁵。

総務省の調査（平成26年7月1日現在）によると、地方公共団体において内部統制制度の整備・運用を行っているのは、回答があった1,577団体中123団体（7.8%）であった⁶。

(2) 地方公共団体の監査制度

ア 監査委員による監査

普通地方公共団体には監査委員が置かれ、その定数は都道府県及び人口25万以上の市は4人、その他の市及び町村は2人とされており、条例でその定数を増加すること

² 地方自治法第283条及び第292条により、特別区や一部事務組合・広域連合にも適用される。以下同じ。

³ 総務省地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」（平成26年3月）2頁

⁴ 例えば、平成20年11月には、地方公共団体の不適正な会計処理が明らかになっている。総務省地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」（平成26年3月）2頁

⁵ 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）13頁

⁶ 内訳は、都道府県が13団体（27.7%）、指定都市が7団体（35.0%）、市区町村（指定都市を除く。）が103団体（6.8%）である（第31次地方制度調査会第24回専門小委員会（平成27年10月2日）資料）。

ができる（地方自治法第195条）⁷。

監査委員は、長が議会の同意を得て識見を有する者及び議員のうちから選任するが、議員のうちから選任する監査委員（以下「議選監査委員」という。）の数は都道府県及び人口25万以上の市は2人又は1人、その他の市及び町村は1人とされている（地方自治法第196条）⁸。

現行の監査制度では、監査基準に関する法令上の規定はない⁹。一方、平成27年4月1日現在、926団体（51.9%）において監査基準が策定されているほか、監査基準がない団体では都市監査基準準則等を活用している例もある¹⁰。

監査の後、監査を受けた者が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、その旨を監査委員に通知するものとされているが（地方自治法第199条）、措置を講じなかった場合には何ら義務はない¹¹。

また、監査制度が有効に機能していないのではないかという疑問が呈されており、監査に対する信頼性をより高めるため、地方公共団体の監査の実施主体の独立性と専門性をこれまでと異なる次元でどのように確保するかという課題がある¹²。

イ 外部の専門家による監査

普通地方公共団体は、弁護士や公認会計士等と外部監査契約を締結できる（地方自治法第252条の28）。この外部監査契約には、包括外部監査契約と個別外部監査契約がある（地方自治法第252条の27）。

包括外部監査契約とは、都道府県、指定都市及び中核市並びにそれ以外に市町村で条例によって定めたものが、住民の福祉の増進、最少の経費で最大の効果を挙げること、組織及び運営の合理化、規模の適正化（地方自治法第2条第14項及び15項）を達成するために、本法に定められた専門家の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告書の提出を受けることを内容とする契約であり、毎会計年度、締結されなければ

⁷ 監査委員が必ず行う監査等として、財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査（年1回以上）（定期監査）（地方自治法第199条第1項及び第4項）、決算審査（同法第233条第2項）、例月出納検査（同法第235の2第1項）、基金の運用状況の審査（同法第241条第5項）、健全化判断比率等の審査（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第3条第1項及び第22条第1項）がある。このほか、住民監査請求による監査（地方自治法第242条）等、監査委員が任意に又は長等の請求により行う監査等がある。

⁸ 識見を有する者とは、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者をいう（地方自治法第196条）。

⁹ 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）15頁

¹⁰ 内訳は、都道府県46団体（97.9%）、指定都市16団体（80.0%）、その他市445団体（56.2%）、町村419団体（45.2%）である（第31次地方制度調査会第24回専門小委員会（平成27年10月2日）資料）。都市監査基準準則は、平成8年に全国都市監査委員会が会員都市向けに策定し、指針として位置付けられる（小林英明「全国都市監査委員会の監査基準」『地方財務』No. 738（2015.12）3頁）。

¹¹ 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）16頁

¹² 平成20年次からの会計検査院の国庫補助金の検査を通じて、全ての都道府県及び指定都市において不適正な予算執行が行われていたことが指摘されている。総務省地方公共団体の監査制度に関する研究会「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」（平成25年3月）2頁

ならない（地方自治法第252条の27）¹³。

平成25年3月31日現在、包括外部監査を導入しているのは120団体（6.7%）であり、導入義務がない条例制定団体（都道府県、指定都市及び中核市以外）では、特例市4団体（10.0%）、特別区5団体（21.7%）、その他市3団体（0.4%）である¹⁴。

（3）地方公共団体の決算

会計管理者は¹⁵、毎会計年度、決算を調製し、出納の閉鎖（翌年度の5月31日）後3か月以内に普通地方公共団体の長に提出しなければならないが、普通地方公共団体の長は、監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない（地方自治法第233条）¹⁶。

これに対応して、決算を認定することは議会の議決事件の1つとされている（地方自治法第96条）。なお、決算を議会が認定しない場合は、単に認定しないというだけでは別に法的効果は生じないとされている¹⁷。

（4）住民訴訟制度

普通地方公共団体の住民は、住民監査請求の経路を経て、以下の場合において、住民訴訟を提起することができる。すなわち、監査委員の監査の結果若しくは勧告に不服があるとき、監査委員の勧告を受けた機関若しくは職員の措置に不服があるとき、監査委員が監査請求があった日から60日以内に監査若しくは勧告を行わないとき、監査委員の勧告を受けた機関又は職員が当該勧告に示された期間内に必要な措置を講じないときの4つの場合である（地方自治法第242条の2）¹⁸。

住民訴訟には4つの類型があるが、いわゆる4号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為又は怠る事実について、当該職員又はその相手方に損害賠償・不当利得返還の請求を

¹³ 包括外部監査人は、自己の見識と判断に基づいて一番効果的であると考える事件を選択して監査を行う（松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房、平成27年）1445頁）。一方、個別外部監査契約とは、通常の場合監査委員が行うこととされている住民、議会又は長からの請求又は要求に基づく監査を、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを条例で定めている普通地方公共団体が、本法で定められた専門家の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告書の提出を受けることを内容とする契約である（松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房、平成27年）1428頁）。

¹⁴ 総務省「平成24年度地方公共団体における外部監査制度に関する調査結果」。調査対象は、都道府県47団体、市町村1,719団体（うち指定都市20団体、中核市41団体）、特別区23団体の合計1,789団体である。

¹⁵ 普通地方公共団体には、会計管理者一人を置くこととされており（地方自治法第168条）、会計管理者は、当該普通地方公共団体の決算を調製し、これを普通地方公共団体の長に提出することなどの会計事務をつかさどることとされている（地方自治法第170条）。

¹⁶ 普通地方公共団体の長は、決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類等を併せて提出しなければならない（地方自治法第233条）。このように、主要な施策の成果を説明する書類の提出義務を長に課したのは、議会における決算審査が単なる数字の審査にとどまらず、事業の成果についても積極的に検討が加えられることを期待したものであるとされている（松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房、平成27年）867頁）。

¹⁷ 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房、平成27年）362頁

¹⁸ 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房、平成27年）1024頁、松本英昭『地方自治法の概要（第5次改訂版）』（学陽書房、平成25年）343頁

すること又は賠償命令をすることを当該地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める訴訟とされている（地方自治法第242条の2第1項第4号）¹⁹。

4号訴訟については、損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から60日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払を請求しなければならない。さらに、当該判決が確定した日から60日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得による返還金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない（地方自治法第242条の3）。

この4号訴訟では、地方公共団体の長や職員に対する1億円以上の損害賠償を命じる判決が言い渡された事例もある²⁰。また、住民訴訟係属中に、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を議会が行う事例が見られる²¹。

（5）地方独立行政法人制度

地方独立行政法人は、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、地方公共団体が設立する法人である（地方独立行政法人法第2条）²²。

その業務の範囲は、地方独立行政法人法第21条に定められており、試験研究を行うこと、大学等の設置及び管理を行うことなどが挙げられている。地方独立行政法人が業務を開始する際には、業務方法書を作成し、設立団体の長の認可を受けなければならない。業務方法書に記載すべき事項は設立団体の規則で定められる（地方独立行政法人法第22条）。

設立団体には、地方独立行政法人に関する事務を処理させるため、地方独立行政法人評価委員会（以下「評価委員会」という。）が置かれ、地方独立行政法人の業務の実績に関する評価及びその他地方独立行政法人法又は条例によりその権限に属させられた事項を処理することとされている（地方独立行政法人法第11条）。

設立団体の長は、3年以上5年以下の期間において地方独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標（中期目標）を定め、当該地方独立行政法人に指示するとともに、公表しなければならない（地方独立行政法人法第25条）。また、地方独立行政法人は、各事業

¹⁹ 第31次地方制度調査会第24回専門小委員会（平成27年10月2日）資料。このほか、当該執行機関又は職員に対する当該行為の全部又は一部の差止めの請求（1号訴訟）、行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求（2号訴訟）、当該執行機関又は職員に対する当該怠る事実の違法確認の請求（3号訴訟）がある。

²⁰ 第31次地方制度調査会第24回専門小委員会（平成27年10月2日）資料

²¹ 第31次地方制度調査会第24回専門小委員会（平成27年10月2日）資料。なお、権利を放棄することは、議会の議決事件の一つである（地方自治法第96条）。

²² 地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）が平成16年4月に施行されて以来、地方独立行政法人の数は年々増加し、平成28年4月1日現在、130法人（大学68法人、公営企業51法人、試験研究機関10法人、社会福祉1法人）が設立されている。

年度及び中期目標に係る業務の実績について、評価委員会の評価を受けなければならない（地方独立行政法人法第28条及び第30条）。

（6）地方公共団体の窓口業務の民間委託

法令に基づく申請の受付等のいわゆる窓口業務には、市町村職員が自ら責任を持って行うべき業務が含まれるため、平成20年1月17日に内閣府が「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」（通知）を発出し、住民基本台帳関係、戸籍関係等の窓口業務（24業務）に関し、民間事業者に取り扱わせることができる業務の範囲を示した。同通知は、平成27年6月4日に改定され、25業務の委託可能な範囲が示された²³。

「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）では、「窓口業務のアウトソーシングなど汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数を2020年度（平成32年度）までに倍増させる。」とされている²⁴。さらに、「経済財政運営と改革の基本方針2016」（平成28年6月2日閣議決定）では、「窓口業務等に係る住民一人当たりコストや民間委託等による歳出効率化効果について、業務改革モデルプロジェクトにおいて試行的な算定フォーマットを作成・公表し、各自治体での活用を促す。」とされた²⁵。その後、「経済・財政再生計画改革工程表2016改定版」（平成28年12月21日経済財政諮問会議決定）において、汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数について、2014年10月現在で208団体のところ、2020年度には416団体とするとのKPI（重要業績評価指標）が示されている。

平成28年4月1日現在、窓口業務のいずれかを民間委託している市区町村数は、1,741

²³ 25業務の内訳は、「住民異動届」、「住民票の写し等の交付」、「戸籍の附票の写しの交付」、「地方税法に基づく納税証明書の交付」、「戸籍の届出」、「戸籍謄抄本等の交付」、「中長期在留者に係る住居地の届出」、「特別永住許可等の申請、住居地等の届出及び特別永住許可書等の交付」、「転入（転居）者への転入学期日及び就学すべき小・中学校の通知（教育委員会から市町村に事務委任されている場合）」、「埋葬・火葬許可」、「国民健康保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付」、「後期高齢者医療制度関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付」、「介護保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付」、「国民年金関係（老齢福祉年金等、特別障害給付金も含む。）の各種届出書・届出書・申請書・請求書の受付」、「妊娠届の受付及び母子健康手帳の交付」、「飼い犬の登録」、「狂犬病予防注射済票の交付」、「児童手当の各種請求書・届出書の受付」、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく精神障害者保健福祉手帳の交付（市町村の経由事務）」、「身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳の交付（市町村の経由事務）」、「療育手帳の交付（市町村の経由事務）」、「自動車臨時運行許可」、「印鑑登録」、「印鑑登録証明書の交付」、「住居表示証明書の交付」である。

²⁴ 平成27年12月24日に経済財政諮問会議で取りまとめられた「経済・財政再生アクション・プログラム」では、「歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組（トップランナー方式）」を進め、「地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている自治体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23業務）を検討対象」とすることとされている。この23業務に窓口業務も含まれているが、平成28年度及び平成29年度は導入が見送られた。

²⁵ 平成28年度業務改革モデルプロジェクトは、7団体に委託され、平成29年3月に報告書が公表されている。（http://www.soumu.go.jp/iken/h28_model_project.html）（平29.4.18最終アクセス）

団体中275団体（15.8%）となっている²⁶。

総務省が市区町村に対して実施したアンケート調査（平成26年10月時点）の結果、窓口業務に係る一連の事務フローの中に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には業務の包括的な民間委託等の効果的な委託が難しいことや²⁷、労働者派遣法（いわゆる偽装請負等）との関係で躊躇していることが伺えると指摘されている²⁸。

3. 第31次地方制度調査会における検討

第31次地方制度調査会は、平成26年5月15日の第1回総会において、安倍内閣総理大臣から、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める。」との諮問を受けた。

これを受け、専門小委員会を28回開催して検討を進め、平成28年2月29日の第3回総会において、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を取りまとめ、3月16日に安倍内閣総理大臣に手交した。同答申では、「行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」及び「適切な役割分担によるガバナンス」に係る提言が行われており、その概要は以下のとおりである。

（1）行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

人口減少社会の中で、市町村は、地域経営の主体として、人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要がある。しかしながら、人口減少社会において、行政コストが増大する一方で資源が限られる中、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではない。行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制を確立することが、人口減少対策を的確に講じることにつながる。

ア 広域連携等による行政サービスの提供

平成26年の「地方自治法の一部を改正する法律」（平成26年法律第42号）により新た

²⁶ 内訳は、指定都市16団体（80.0%）、特別区18団体（78.3%）、中核市27団体（62.8%）、指定都市・中核市以外の市179団体（24.6%）、町村35団体（3.8%）である（総務省地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査（平成29年3月30日公表））。

²⁷ 公権力の行使については、内閣府公共サービス改革推進室「堺市の健康福祉局所管の窓口業務における市場化テストの導入計画案策定等に係る調査」調査報告書【エグゼクティブサマリー】（平成20年3月）に「何をもって公権力の行使とするかは厳密には判断が難しいところではあるが、これまでの最高裁判決・決定における公権力の行使に関する判断の枠組みは次の2点に集約することができる。①当該業務が法令によって国および地方公共団体に排他的・専管的に帰属している②その事務の処理が非私法的手段ではなく、法令に基づいて行政が優越的に法関係を形成し得る手段を行使することが認められている。」との記述がある。

²⁸ 総務省地方独立行政法人制度の改革に関する研究会「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書」（平成27年12月）8頁。なお、偽装請負とは、書類上、形式的には請負（委託）契約であるが、実態としては労働者派遣であるものをいい、請負と労働者派遣との違いは、請負は注文主と労働者との間に指揮命令関係を生じないという点にある。偽装請負は、労働者派遣法等に定められた派遣元（受託者）・派遣先（発注者）の様々な責任が曖昧になり、労働者の雇用や安全衛生面など基本的な労働条件が十分に確保されないということが起こりがちであるとされる。（厚生労働省・都道府県労働局資料）

に設けられた連携協約等を活用し²⁹、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべきである。地方圏については、市町村間の広域連携が可能な地域は連携中枢都市圏等の推進が基本であり³⁰、市町村間の広域連携が困難な地域は都道府県の補完が有用である³¹。三大都市圏では地方圏に比べ市町村合併が進んでおらず、市町村間の広域連携をより進めるべきである。

イ 外部資源の活用による行政サービスの提供

従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に³²、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つである。

窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる。加えて、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも考えられる。

(2) 適切な役割分担によるガバナンス

地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を上げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要である。これらの適切な役割分担によるガバナンスは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資するものである。

ア 長の役割

地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（内部統制体制）を整備及び運用することが求められる。

²⁹ 連携協約は、普通地方公共団体が他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるものであり（第252条の2）、連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとされた（第251条の3の2、第252条の2）。

³⁰ 連携中枢都市圏とは、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するものである。連携に際しては、地方自治法上の「連携協約」の仕組みを活用し、地方公共団体間で政策面での役割分担等を定めることとされている。

³¹ 市町村間の広域連携が困難な地域における都道府県等による補完の具体化については、平成28年12月から総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」において、検討が開始されている。

³² 事務の共同処理には、連携協約（地方自治法第252条の2）、協議会（同法第252条の2の2）、機関等の共同設置（同法第252条の7）、事務の委託（同法第252条の14）、事務の代替執行（同法第252条の16の2）、一部事務組合及び広域連合（同法第284条）等がある。

そこで、全ての長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることを明確化した上で、具体的手続は団体の規模に配慮すべきである。

イ 監査委員等の役割

監査による監視機能を高めるため、監査の実効性確保のあり方、独立性・専門性のあり方、監査への適正な資源配分のあり方について、必要な見直しを行うべきである。

監査基準に関する規定が法令上ないため、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。一般に公正妥当と認められるものとして、監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要がある。

さらに、監査の結果を参考とした措置が講じられない場合の勧告制度の創設、監査委員の研修制度や専門委員制度の創設、議選監査委員設置の選択制の導入、条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和、地方公共団体の監査を支援する全国的な共同組織の構築等が必要である。

ウ 議会の役割

議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

そこで、監査委員等の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けるべきである。

エ 住民の役割

住民は、地方公共団体の事務が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である。そのためにも、それぞれが行おうとするチェックの方針や結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である。

同時に、不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である。

4. 住民訴訟制度の見直しに関する懇談会における検討

第31次地方制度調査会答申において住民訴訟制度の見直しが提言されたが、見直しの具体的な方向性については今後の検討に委ねられた。

そこで、答申を補足し、見直しの具体的な方向性について議論するため、平成28年12月から総務省「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」において検討が行われ、平成29年1月に取りまとめが公表された。その概要は、以下のとおりである。

(1) 軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直し

国家賠償法上の公務員個人への求償要件との均衡を考慮すると、長や職員の責任要件を故意・重過失に限定することも考えられるが、地方公共団体のガバナンスに関する様々な議論を踏まえると、そうした見直しを行うことは慎重であるべきと考えられる。

しかしながら、会社法・独立行政法人通則法等の役員等の損害賠償責任の限定を可能とする立法例も参考に、長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることが適当である。

具体的な措置の内容として、2案が考えられるが、①損害賠償額の上限を実体法上において設ける案は、相当因果関係が認められる損害全額について賠償責任が発生するという不法行為法の一般原則との整合性が課題となる。一方、②責任免除の範囲を事前に条例で明示する案は、現行制度とも親和性があり、責任免除の範囲を条例で定めるに当たっては参酌すべき基準及び責任の下限額を設けることとし³³、これを法律又は政令において定めることとすることが適当である。

なお、長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、これまで通り4号訴訟の中で、財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無等が裁判所において判断されることとなるため、答申において指摘されているような、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫を別途制度として設ける必要は、当面ないものと考えられる。

(2) 4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄のあり方

長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、故意・重過失の場合の損害賠償請求権の放棄や、軽過失の場合に最低限負担すべきとされる損害賠償額に係る請求権の放棄に際しては、より一層慎重な判断が求められる。

議会による損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、住民監査請求があった後に損害賠償請求権を放棄する場合には、議会に対して監査委員の意見聴取を義務付けるなど、手続面の適正化が必要である。

³³ 「参酌すべき基準」とは、条例委任する場合の基準設定の類型の一つであり、十分参照しなければならない基準をいう。法令の参酌すべき基準を十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容される。このほか、通常よるべき基準である「標準」、必ず適合しなければならない基準である「従うべき基準」がある。(地方分権改革推進委員会「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」(平成21年10月7日))

4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄を禁止すべきとの議論もあるが、平成24年各最高裁判決の趣旨を踏まえつつ、(1)及び(2)を制度化した後の施行状況も鑑みて、今後その適否についてさらに検討を行うべきである。

5. 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会における検討

国の独立行政法人制度については、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」（平成26年法律第66号）等により、法人の政策実施機能や業務の質と効率を向上させるための抜本的見直しが行われた。また、地方独立行政法人制度に対して地方公共団体からも制度改正を求める要望が出ているほか、人口減少問題に的確に対応する地方行政体制のあり方を検討する必要性が生じている。

これらを踏まえ、総務省「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」において検討が行われ、平成27年12月に報告書が公表されており、その概要は以下のとおりである³⁴。

(1) 国の独立行政法人制度改正を踏まえた対応

P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築として、設立団体の長を評価主体とするとともに、中期目標の具体化、中期目標期間の最終年度における見込みによる評価（中期目標に係る業績評価の時期を1年前倒し）を行う。

法人の内外からの業務運営を改善する仕組みの導入として、業務方法書における内部統制体制の記載、役員の損害賠償責任等に関する見直し、役職員の再就職等規制の導入、監事・会計監査人による報告徴収・調査の権限や役員の不正行為に関する報告等の義務の明確化、役員の公募等の努力義務化、設立団体の長による著しく不適正な業務運営等に対する是正・業務改善命令の導入等を行う。

(2) 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方

人口減少社会においてリソースに限られる中では、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用する仕組みを充実することが重要である。

窓口関連業務について、民間委託ができない公権力の行使を含む包括的な業務について処理を可能とする。これらの業務を行う場合、市町村が監督命令や事務の直接執行をできるようにするなど市町村によるガバナンスを強化する。

既に設立された地方独立行政法人に他の市町村が事務を処理させることを可能とするなど新たな広域連携の手法として活用する。

6. 法律案の概要

こうした検討を経て、平成29年3月10日、地方自治法等の一部を改正する法律案（閣法第55号）が国会に提出された。

³⁴ 以下の内容のほか、地方公共団体からの要望への対応として、公立大学法人について、基本的に、国立大学法人のスキームに即した形での制度改正を行うことなどが提言されている。

本法律案は、地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、内部統制に関する方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人について、その業務への窓口関連業務等の追加及び適正な業務を確保するための規定の整備を行う等の措置を講じようとするものであり、その概要は以下のとおりである。

(1) 内部統制に関する方針の策定等

都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならない。その他の市町村長については、これを努力義務とする。

方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出しなければならない。

(2) 監査制度の充実強化

監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表しなければならない。なお、監査基準の策定については、国が指針を示し、必要な助言を実施する。

そのほか、監査制度について、勧告制度の創設、議選監査委員の選任の義務付けの緩和、監査専門委員の創設、条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和等の見直しを実施する³⁵。

(3) 決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備

地方公共団体の長等は、決算が不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告し、公表しなければならない。この「決算が不認定の場合」については、地方公営企業の決算の認定に関する議案が否決された場合や合併特例区協議会が決算の認定をしない旨の決定をした場合も含まれる。

(4) 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能にする。なお、条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は、国が設定する。

議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取しなければならない。

(5) 地方独立行政法人の業務への窓口関連業務の追加

地方独立行政法人の業務に「申請等関係事務の処理」（転入届、住民票の写しの交付請

³⁵ 第31次地方制度調査会答申に盛り込まれた「監査を支援する全国的な共同組織の構築」は、見送られた。

求の受理等のいわゆる窓口関連業務のうち定型的なもの)を追加する。

申請等関係事務処理法人(窓口関連業務を行う地方独立行政法人)は、その業務を市町村又は市町村の長その他の執行機関の名において行い、当該市町村の長その他の執行機関が当該申請等関係事務を処理したものであるものとしての効力を有することとする。さらに、申請等関係事務処理法人による窓口関連業務に対し、市町村がきめ細かく関与するため、情報提供・指導助言、報告徴収・立入検査、監督命令、停止命令及び直接執行を新たに規定する。

なお、市町村は、自ら設立しなくても、連携中枢都市等が設立した申請等関係事務処理法人と規約を締結することにより、窓口関連業務を行わせることが可能となる。

(6) 地方独立行政法人における適正な業務の確保

P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築のため、業務の実績等に関する評価者を評価委員会から設立団体の長に変更(公立大学法人を除く。)するとともに、中期目標の具体化や評価結果の反映等の義務付けなどを行う。

法人の内外からの業務運営を改善する仕組みとして、業務方法書における内部統制体制の整備に関する事項の記載、監事・会計監査人による報告徴収・調査の権限や役員の不正行為に関する報告等の義務の明確化、設立団体の長による著しく不適正な業務運営等に対する是正・業務改善命令等を導入する。

(7) 施行期日

(1)、(2)、(4)及び(6)の一部(役員等の損害賠償責任の規定)は平成32年4月1日から、(2)の一部(議選監査委員の選任の義務付けの緩和、監査専門委員の創設、条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和)、(3)、(5)及び(6)は平成30年4月1日から施行する。

また、(4)のうち、条例において賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能にする規定は、各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用される。

7. 主な論点

(1) 内部統制体制の整備・運用のあり方

内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の組織目的の達成を阻害する事務上の様々なリスクのうち、内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要であるとともに、地方公共団体が置かれている環境の変化や内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、リスクの設定について見直しを行うべきであるとされている。さらに、非定型業務への対応が困難な場合もあるなど一定の限界があることにも留意し、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべき

であると指摘されている³⁶。

本法律案では、都道府県知事及び指定都市の市長は、財務に関する事務に加え、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として長が認めるものを対象に方針を定め、必要な体制を整備することとされている。制度の運用に際しては、上述の指摘を十分に踏まえた効果的な内部統制体制の整備が行われ、それが適切に運用されて有効に機能し、ひいては住民に対する行政サービスの質の向上につながることを望まれる。

さらに、本法律案では、都道府県と指定都市以外については、内部統制体制の整備及び運用は努力義務とされている。総務省においては、先行団体における事例の集積を通じて標準となるモデルを確立し、努力義務とされた市町村に対して、効果的な体制整備・運用につながる的確な情報提供を行うことが求められよう。

（２）適切な監査基準の策定と新たに創設される監査制度の活用

監査基準は、監査の実施主体が基準に従って監査を行うことでその責任を果たしたことになる責任基準でもあるということを見ると、監査を実施する地方公共団体が自ら策定することは適当でなく、個々の地方公共団体とは別の主体が策定することが望ましいとの指摘がある³⁷。本法律案では、監査基準は各地方公共団体の監査委員が定めることとされているが、国によって指針が示され、定められた監査基準は公表もされることから、適切な基準が策定されることを期待したい。

さらに、本法律案には、監査基準の策定に加え、勧告制度の創設や監査専門委員の創設等、監査制度の充実強化のための見直しが盛り込まれている。こうした新たな制度が適切に活用されることによって、監査制度が更に有効に機能するようになることが望まれる。

一方、監査委員については、このように本法律案において監査基準の策定主体とされるとともにその権限強化も図られているが、監査を受ける立場である長が選任しているため監査委員の独立性が十分に確保されていないのではないかと指摘もあり³⁸、監査委員の選任に当たっては、今後、一層の透明性確保が求められよう。

（３）賠償責任額を限定して免責する旨を定める条例に係る参酌基準等

本法律案では、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、条例で賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能にすることとし、条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は政令で定めることとされている。

³⁶ 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）13～14頁

³⁷ 総務省地方公共団体の監査制度に関する研究会「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」（平成25年3月）4頁

³⁸ 第29次地方制度調査会「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」（平成21年6月16日）13頁

この参酌すべき基準や責任の下限額については、会社法や独立行政法人通則法等における役員等の最低責任限度額との均衡や³⁹、長等の職責・任期等も踏まえ、更に学識経験者等の意見を聴くなどして慎重に定めるべきであるとされており⁴⁰、住民訴訟制度や本法律案の趣旨を勘案し、国会における議論も踏まえ、的確な参酌基準や下限額の設定が求められる。

(4) 損害賠償請求権等の放棄に関する議会の議決

本法律案において創設される損害賠償請求権等の放棄に関する議決に先立ち監査委員から意見を聴取することについては、住民監査請求を経た上で、監査委員の監査の結果・勧告に不服があるとして提起された住民訴訟において、監査を行った監査委員の意見を聴くことに対する疑問も呈されている⁴¹。

また、本法律案では、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、条例で賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能にすることとしている。したがって、今後、最低限負担すべきとされる損害賠償額に係る請求権の放棄に際しては、より一層慎重な判断が求められることとなると指摘されている⁴²。さらに、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄を禁止すべきとの議論もあるが、本法律案において講ずる措置の施行状況も踏まえて、今後その適否についてさらに検討を行うべきであるとされており⁴³、今後の状況を注視していく必要がある。

(5) 窓口業務の外部委託に対する懸念

窓口業務の民間委託は既に行われているが、その実施率は15.8%（平成28年4月1日現在）にとどまっている。本法律案により、地方独立行政法人への委託が可能になり外部委託が更に進んだ場合には、市町村が窓口業務を直接行わなくなることで、住民と接する場がなくなり住民のニーズをくみ取る機会が失われたり、職員のノウハウが失われたりすることに対する懸念の声が高まる可能性がある。

また、窓口業務の民間委託を行う上での課題の1つとされている偽装請負の問題に関しては、窓口業務の委託先が地方独立行政法人になったとしても、指揮命令関係を生じることによる偽装請負の懸念については、軽減はされても完全に払拭される訳ではない。

³⁹ 会社法では、代表取締役・代表執行役は報酬の6年分、それ以外の取締役・執行役は報酬の4年分、社外取締役・会計参与・監査役・会計監査人は報酬の2年分に、また、独立行政法人通則法では、代表権を有する役員は報酬の6年分、それ以外の役員は報酬の4年分、監事・会計監査人は報酬の2年分に、損害賠償責任の限定を可能としているが、従業員等の最低責任限度額については定められていない（総務省住民訴訟制度の見直しに関する懇談会「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」（平成29年1月）3頁）。

⁴⁰ 総務省住民訴訟制度の見直しに関する懇談会「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」（平成29年1月）2頁

⁴¹ 第31次地方制度調査会第21回専門小委員会（平成27年7月28日）議事録23頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000375520.pdf）（平29.4.18最終アクセス）

⁴² 総務省住民訴訟制度の見直しに関する懇談会「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」（平成29年1月）3頁

⁴³ 前掲注42参照

さらに、窓口業務の民間委託の阻害要因として個人情報取扱いに課題があることが挙げられており、地方独立行政法人に委託する際においても、業務を行う申請等関係事務処理法人の職員の教育を徹底するなど適切な管理が求められる。

こうした様々な懸念にどのように答えていくのか、政府には国会における議論の中で、丁寧な説明を行うことが求められよう。

また、窓口業務は、平成28年度から導入された「歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組（トップランナー方式）」の検討対象業務に含まれている。平成28年度及び平成29年度においては、窓口業務に対するトップランナー方式の導入は見送られたが、本法律案が成立し、窓口業務を地方独立行政法人に委託することが可能になった場合の取扱いが注目される。

（6）申請等関係事務処理法人に対する設立団体の関与のあり方

窓口関連業務には、住民に関する各種行政の基礎となる事務が含まれており、従来地方独立行政法人が行ってきた病院や大学等の業務とは性質が異なることから、業務の安定的で適切な実施を確保する必要があるとされている。従前の設立団体によるガバナンスという観点のみならず、設立団体が本来の事務の権限を持つものとしての立場から、実際の事務の執行者である地方独立行政法人に対して関与する必要があると指摘されている⁴⁴。

本法律案では、申請等関係事務処理法人による窓口関連業務に対し、情報提供・指導助言、報告徴収・立入検査、監督命令、停止命令及び直接執行の規定を整備することとしている。このように、窓口関連業務を委託する市町村においては、きめ細やかに関与することが求められており、本来の事務の権限を持つ者としての立場を十分に認識した上で、適切に対応することが求められよう。

8. おわりに

本法律案には、地方公共団体のガバナンス強化を図る内容が含まれているが、ガバナンス強化は法律を改正しただけで実現できるものではない。地方公共団体において、適切に制度が運用されて初めて機能するものである。第31次地方制度調査会答申において、長、監査委員等、議会、住民が役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要であると指摘されているように、各主体がそれぞれの立場や状況に応じて適切にその役割を果たしていくことが求められている。

さらに、同答申では、住民が地方公共団体の事務をチェックする重要な主体として位置付けられており、本法律案では、内部統制に関する方針や内部統制評価報告書、監査基準等について公表規定が設けられている。公表手法は地方公共団体に委ねられているが、公表に当たっては、住民のアクセシビリティに配慮した手法の採用が求められるとともに、住民に対する説明責任を果たす観点から住民にも分かりやすいように工夫して公表すべき

⁴⁴ 総務省地方独立行政法人制度の改革に関する研究会「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書」（平成27年12月）51頁

であろう。

また、総務省においては、本法律案が成立した際には、改正の趣旨や内容、先進的な取組事例など、地方公共団体に対して的確な情報提供を行うことが望まれる。

(あまいけ きょうこ)