

地方公共団体のガバナンスのあり方に関する参考資料

【目次】

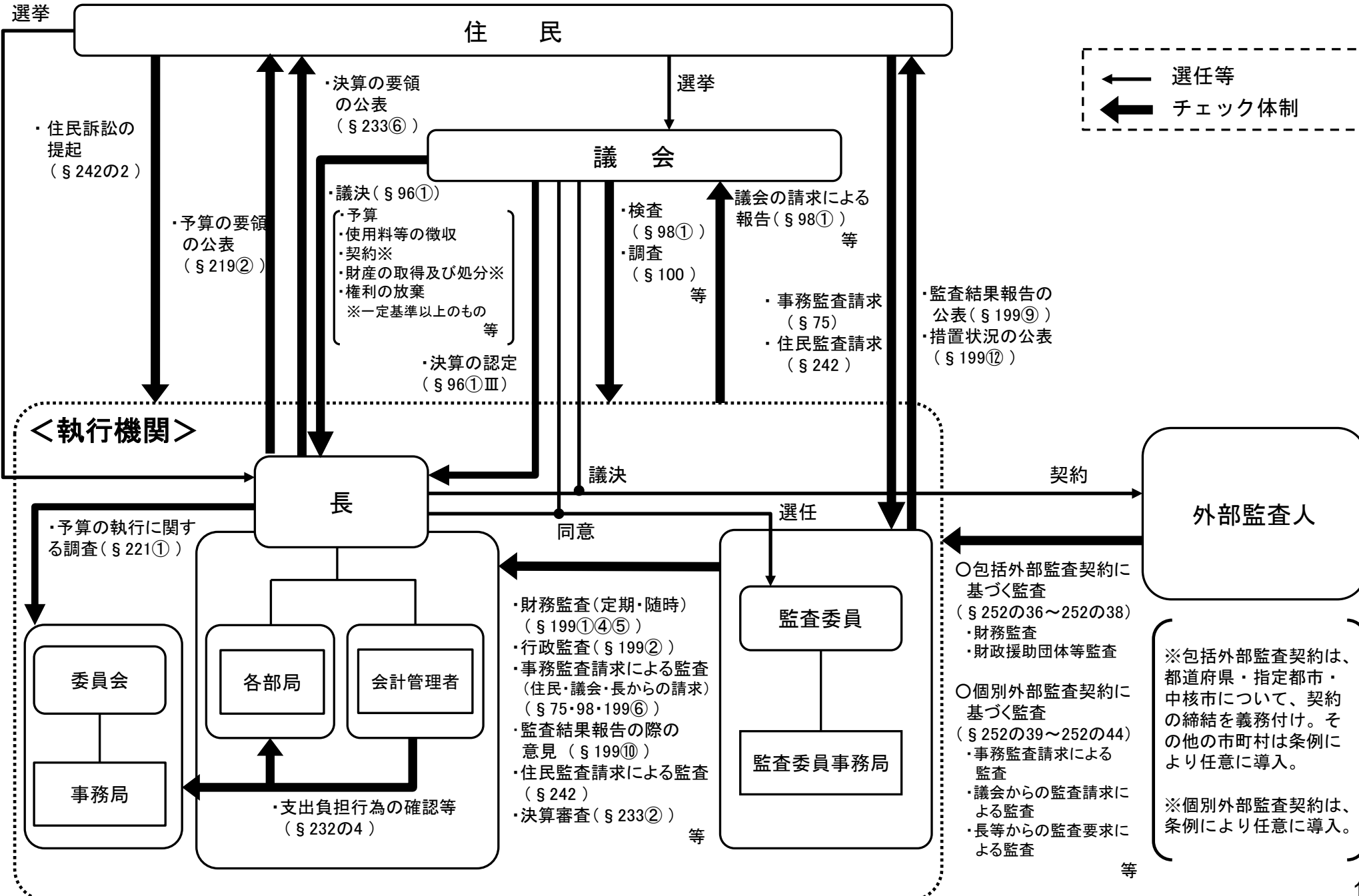
1. 地方公共団体におけるガバナンスの基本構造……………P. 1 ～ 4
2. 地方公共団体におけるガバナンスの基本構造の制度
改正の主な沿革……………P. 5 ～ 7
3. 地方公共団体におけるガバナンスの基本構造に関する
最近の主な答申事項と制度化の状況……………P. 8 ～ 12
4. 地方公共団体におけるガバナンスの基本構造に関する
近年のトピックス等……………P. 13 ～ 15

平成26年8月29日

第31次地方制度調査会 第6回専門小委員会

地方公共団体におけるガバナンスの 基本構造

地方公共団体におけるガバナンスの基本構造

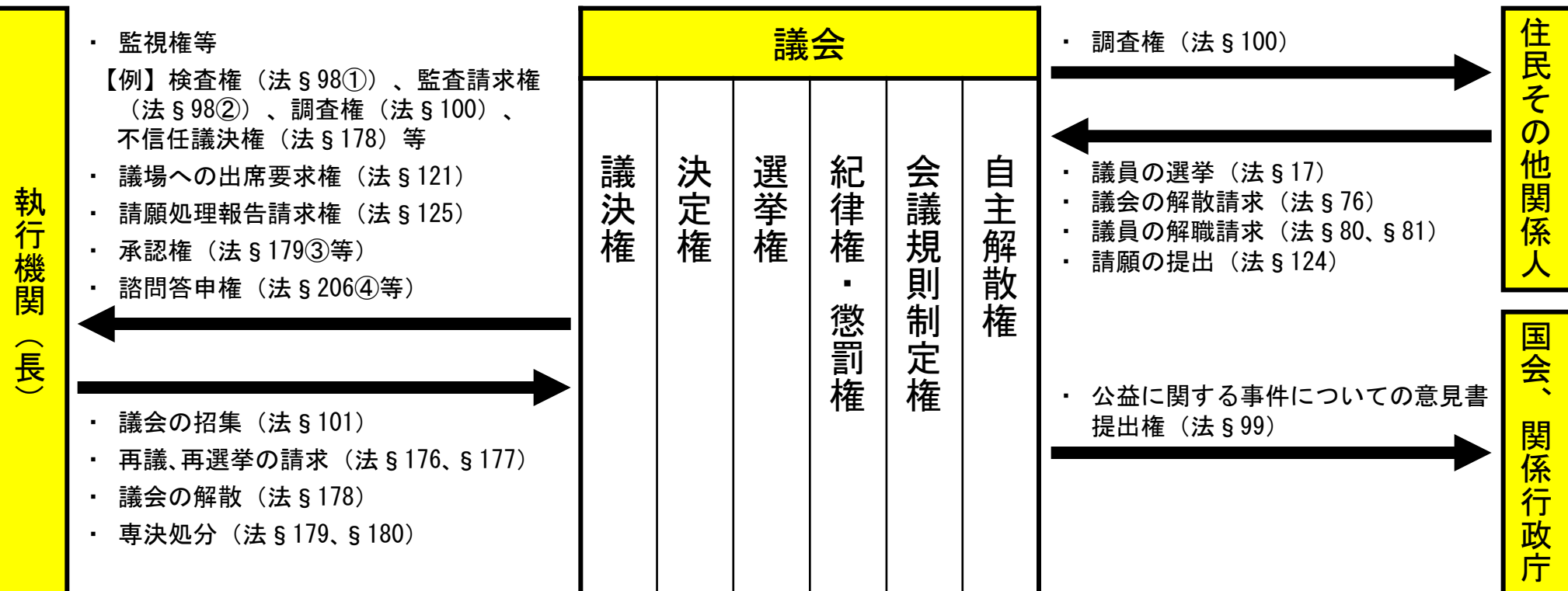


地方議会制度の概要について

平成26年5月28日
第1回専門小委員会資料

- 地方議会は、憲法第93条第1項の「議事機関」として地方公共団体に設置されている。
- 地方議会は、住民全体を代表する機関であり、住民の直接選挙で選出される議員により構成される。
- 地方議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適切な運営を実現することとされている。
- 地方自治法上、地方議会は、都道府県・市区町村の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。

〔議会の権限と執行機関との関係〕

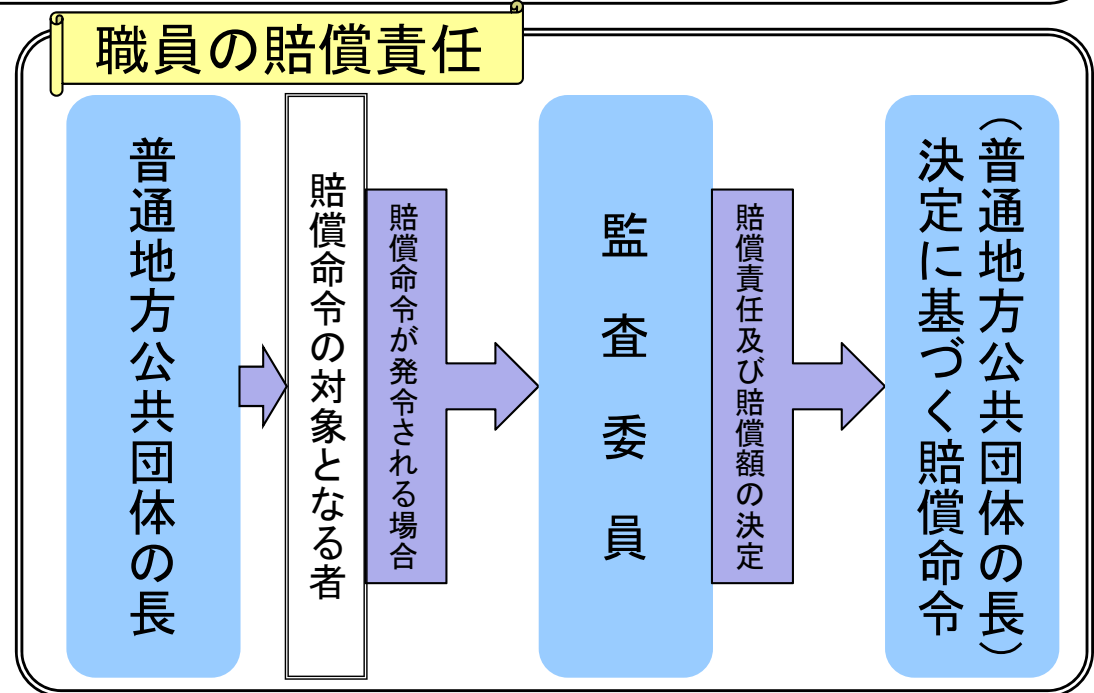
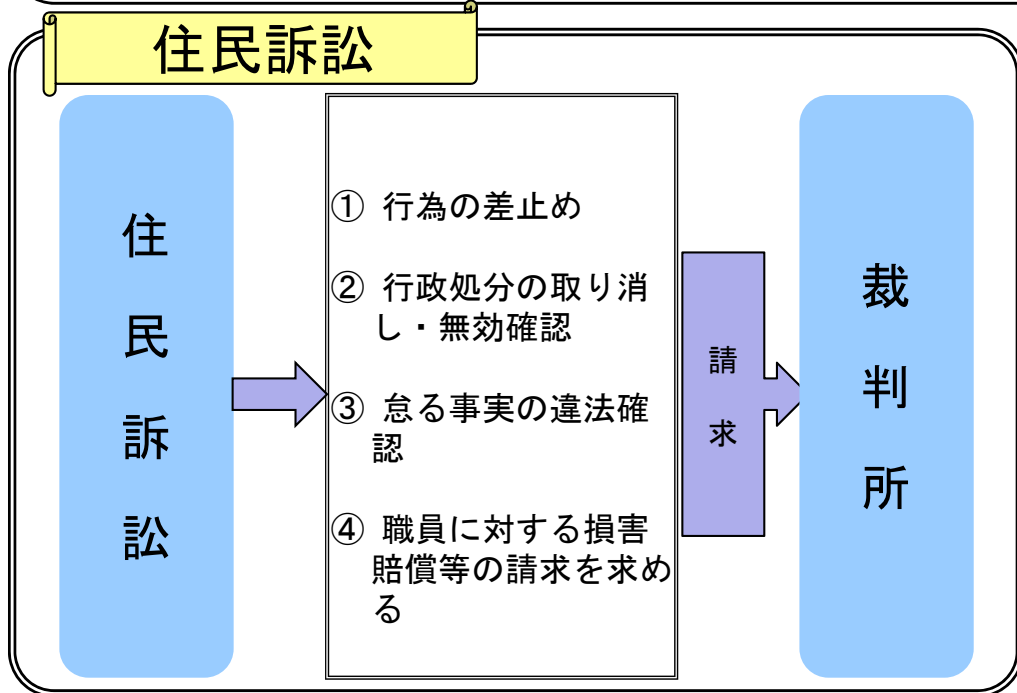
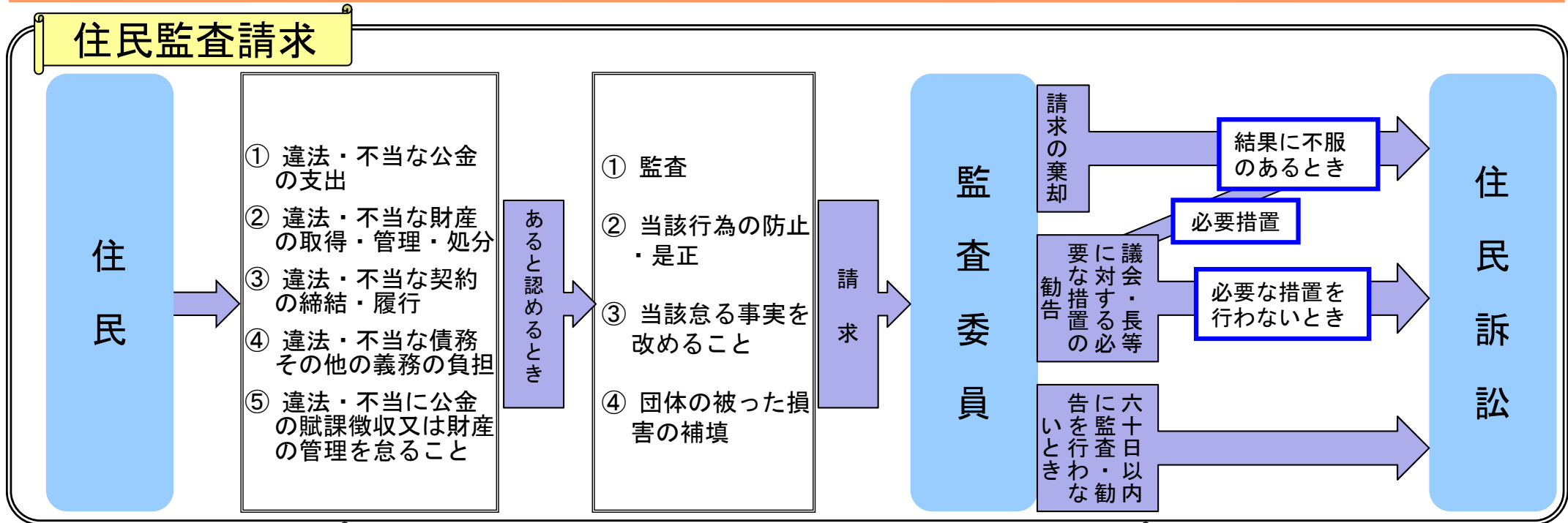


地方公共団体の監査制度について

- 地方公共団体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の二つがある。
- 地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの

	監査委員監査	外部監査
監査の主体	監査委員	外部監査人
監査の対象	財務監査(定期、随時)、行政監査等	○包括外部監査:外部監査人が決めた特定の事件の財務監査等 ○個別外部監査:住民、長、議会からの要求監査
設置	必置	○包括外部監査 都道府県・指定都市・中核市:義務付け その他の市町村:任意 ○個別外部監査:任意
定数	①都道府県及び人口25万以上の市 4人 ②その他の市町村 2人 ※条例で定数を増加できる ※議員選出の監査委員は①は2又は1人、②は1人	1人
選任資格	①識見を有する者(当該団体OBは1人まで) ②議員	識見を有する者であって以下に該当するもの 弁護士、公認会計士、税理士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者 ※当該団体の職員、OBは不可
選任方法	長が議会の同意を得て選任	長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約
任期	4年(再任可)	1年(連続して3回まで)
補佐する体制	○都道府県:事務局を必置 ○市町村:事務局を任意設置	外部監査人補助者(監査委員と協議)
監査に期待される役割	長の事務執行における違法、不適当な事案の有無の指摘、決算等の正確性の保証	監査委員による監査とは別の観点からの監査及び指摘

住民監査請求制度、住民訴訟制度及び職員の賠償責任の事務上の流れ



地方公共団体におけるガバナンスの 基本構造の制度改革の主な沿革

地方公共団体におけるガバナンスの基本構造の制度改革の主な沿革

	会計事務を司る補助機関		監査制度							外部監査	住民監査請求 ・住民訴訟
			監査委員								
			定数・選任等				職務権限等				
都道府県	市町村	都道府県	市	町村	識見・議選の割合	OB制限	常勤・非常勤				
昭和22年 (地方自治法制定)	出納長、副出納長(必置)	収入役(必置。ただし、町村は条例で置かないこともできる)、副収入役(条例で任意)	4人(必置)	2人(条例で任意)	2人(条例で任意)	各同数			・経営に係る事業の管理、出納その他の事務の執行の監査(定期監査、直接請求監査、所轄行政庁・議会の要求による監査、随時監査、出納の月例検査、出納の臨時検査) ・決算の審査		
昭和23年				↓					↓		・創設 (違法・不当な公金の支出等に対する監査請求及び訴訟)
昭和25年				↓					・財政援助団体等(補助金等)の監査を追加 ・出納職員の賠償責任の監査を追加		↓
昭和27年	副出納長は「条例で任意」に変更			↓				識見委員は常勤とすることができる	↓	・長による要求監査を追加 ・財政援助団体等(出資団体)の監査を追加	
昭和31年				↓					↓	・広く財務事務一般を監査	
昭和38年				↓					↓	・公有地信託の受託者の監査を追加	
昭和61年				↓					↓	・行政監査の追加 ・議会による機関委任事務の要求監査を追加 ・公の施設の管理受託者の監査を追加	・拡充 住民監査請求: (対象となる行為の主体及び種類の明確化等) 住民訴訟: (訴訟提起の要件の明確化、訴訟類型の整理等)
平成3年				↓		・都道府県及び人口25万以上の市は議選2人又は1人 ・その他市町村は議選1人	識見委員が2人以上の場合、そのうち1人以上はOB(退職後5年間でない者)	都道府県及び人口25万以上の市は識見委員のうち1人以上は常勤	↓	・機関委任事務の廃止に伴う監査範囲の拡大 ・主務大臣等による要求監査の廃止	・創設 (一定の資格を有する外部の専門家による監査を追加)
平成9年				↓			識見委員が2人以上の場合、そのうちOBは1人以下		↓		
平成11年				↓					↓		
平成14年				↓					↓		
平成18年	出納長・収入役制度の廃止 →会計管理者(一般職)1人必置		条例で識見委員の数を増加可能								・拡充 住民訴訟: (長個人を被告とする代位訴訟から執行機関を被告とする義務付け訴訟へ)

議会制度

	招集・会期	身分・報酬	議員定数	組織・審議体制	議案提出権等	意見提出権
昭和22年(地方自治法制定)	<ul style="list-style-type: none"> ・長が招集 ・議員定数の四分の一以上により臨時会請求可能 ・定例会・毎年6回以上 	<ul style="list-style-type: none"> ・任期4年 ・報酬・実費弁償の支給 	<ul style="list-style-type: none"> ・議員定数の法定定数を定めた(都道府県) ・議員定数の法定定数を定め、条例により定数の減少を認めた(市町村) 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会に書記長及び書記を置く(市町村は書記長を置かないことができる) ・常任委員会・特別委員会制度創設 ・常任委員会で公聴会の開催可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・予算を除き議員に議案提出権(発案議員数1人) 	<ul style="list-style-type: none"> ・長の事務について、議会は説明を求め、意見を述べることができる(以降、累次の行政委員会等の整備あり) ・当該地方公共団体の公益に関する事件について意見書を関係行政庁に提出できる
昭和25年				<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県に議会事務局を必置に、市に議会事務局を設置可能に ・特別委員会で公聴会の開催可能 		
昭和27年	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会：毎年4回 		<ul style="list-style-type: none"> ・議員定数を条例により定数の減を可能に(都道府県) 			
昭和31年	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会：毎年4回以内において条例で定める回数 	<ul style="list-style-type: none"> ・議員に条例で期末手当を支給可能に 		<ul style="list-style-type: none"> ・常任委員会数を人口段階で制限、議員の常任委員会の所属数を1に 	<ul style="list-style-type: none"> ・議案提出には議員定数8分の1以上の賛成を必要とする ・修正動議の規定を整備 	
昭和33年				<ul style="list-style-type: none"> ・町村に議会事務局を設置可能に 		
昭和44年						
昭和52年						
平成3年				<ul style="list-style-type: none"> ・都の特例を整備 ・都の特例を改正 		
平成11年			<ul style="list-style-type: none"> ・議員定数の法定定数の廃止(条例定数制度の導入) ・市町村議会の議員定数の人口区分の大括り化等 	<ul style="list-style-type: none"> ・常任委員会・特別委員会で参考人招致を可能に ・議会運営委員会を設置可能に 	<ul style="list-style-type: none"> ・議案・修正動議の提出には議員定数12分の1以上の賛成を必要とする ・条例制定権の強化(「法令に反しない限り」全ての事務について条例制定が可能に) 	
平成12年		<ul style="list-style-type: none"> ・政務調査費制度の創設 		<ul style="list-style-type: none"> ・常任委員会数の人口段階による制限の廃止 ・議員派遣制度の創設 		<ul style="list-style-type: none"> ・国会に対する地方議会の意見書の提出権を整備
平成14年						
平成16年	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会の招集回数の自由化 					
平成18年	<ul style="list-style-type: none"> ・議長への臨時会の招集請求権の付与 ・臨時会の招集請求があった場合に長は20日以内に招集する義務 			<ul style="list-style-type: none"> ・議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止等 ・学識経験者等に専門的事項に係る調査をさせることができる制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会に議案提出権を付与 	
平成20年		<ul style="list-style-type: none"> ・行政委員会の委員等の報酬の規定から議員報酬の規定を分離し「議員報酬」に改称 		<ul style="list-style-type: none"> ・会議規則に定めるところにより議案の審査の場等の設置を可能に 		
平成23年			<ul style="list-style-type: none"> ・議員定数の法定上限の撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会事務局等の共同設置が可能に 		
平成24年	<ul style="list-style-type: none"> ・通年会期制の導入 ・長が議会を招集しない場合の、議長への臨時会招集権の付与 	<ul style="list-style-type: none"> ・政務調査費から政務活動費への改正 		<ul style="list-style-type: none"> ・委員会に関する法定事項の簡素化・条例委任 ・公聴会、参考人招致の本会議実施の法定化 		

	議会制度		長と議会の関係			
	議決事件	議会の検査権・調査権	長の出席義務	長の再議	長の専決処分	長の不信任議決、 長による議会解散
昭和22年(地方自治法制定)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の規定(条例の改廃、予算の決定、決算の認定、使用料等の賦課徴収、権利の放棄等) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の事務に係る書面検査権を規定(以後、累次の行政委員会等の整備あり) 監査委員への監査請求権を規定 議会の調査権を創設 	<ul style="list-style-type: none"> 議長から出席を求められた場合の長の議場への出席義務を規定(以後、累次の行政委員会等の整備あり) 	<ul style="list-style-type: none"> 一般再議、違法再議、収支不能再議、義務費再議、災害応急等再議を規定 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の要件として①議会が成立しないとき、②会議をひらくことができないとき、③招集する暇がないと認めるとき、④議決すべき事件を議決しないときと規定 専決処分を行った場合、長は次の議会に報告し承認を求める 議決により指定した簡易な事項について長は専決処分することができる 	<ul style="list-style-type: none"> 議会は議員数の3分の3以上の出席のもとその4分の3以上の同意により長の不信任を議決することができる 不信任議決を行った場合に長は10日以内に議会を解散できる 解散しないとき、解散後の議会で再度不信任の議決があった場合の長の失職
昭和23年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等) 	<ul style="list-style-type: none"> 検査権及び監査請求権の範囲の拡大(政令で定めるものを除く機関委任事務も対象) 	<ul style="list-style-type: none"> 一般再議を創設、議決要件を出席議員の3分の2とした 	<ul style="list-style-type: none"> 一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件等に拡大(議決要件は過半数) 収支不能再議を廃止 		
昭和25年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等) 				<ul style="list-style-type: none"> 検査権及び監査請求権の範囲の拡大(政令で定めるものを除く自治事務・法定受託事務を対象) 	<ul style="list-style-type: none"> 違法再議の結果なお違法と認める場合の内閣総理大臣等への審査請求等を整備
昭和31年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理(条例で定める財産の取得又は処分、契約の締結について、「重要なもの」に整理) 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の対象から副知事・副市長を除外 専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 		
昭和38年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理(契約の締結、財産の取得又は処分について、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める」ものに改定) 政令に基準を制定 				<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除
昭和52年	<ul style="list-style-type: none"> 議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の対象から副知事・副市長を除外 専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 		
昭和61年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(財産の信託) 政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加 				<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除
平成3年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(財産の信託) 政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の対象から副知事・副市長を除外 専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 		
平成5年	<ul style="list-style-type: none"> 議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) 				<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除
平成11年	<ul style="list-style-type: none"> 議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の対象から副知事・副市長を除外 専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 		
平成18年	<ul style="list-style-type: none"> 議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) 				<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除
平成23年	<ul style="list-style-type: none"> 法定受託事務を議決事件の追加対象に 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の対象から副知事・副市長を除外 専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 		
平成24年	<ul style="list-style-type: none"> 法定受託事務を議決事件の追加対象に 				<ul style="list-style-type: none"> 選挙人等の出頭を求められることができる場合の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除

地方公共団体におけるガバナンスの
基本構造に関する最近の主な
答申事項と制度化の状況

第25次「監査制度の改革に関する答申」(H9.2.24)

1 外部監査制度の導入

- (1) 地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の独立性・専門性を一層充実させるべき
- (2) 共同の外部監査組織による監査を受ける方式について、外部監査導入後の状況を踏まえさらに検討していくべき

○平成9年地方自治法改正

- ・外部監査制度の導入

2 監査制度の充実

- (1) OB監査委員の選任について、当該団体の職員であった者を監査委員に選任する場合は1人に限るとする措置を講ずるべき
- (2) 町村における監査体制の充実を図る観点から、監査委員の定数を2人とするとともに、町村にも監査委員事務局を設置することができることとすべき
- (3) 監査の透明性等の確保の観点から、監査委員の監査の結果に基づく改善措置についての報告、公表を義務づけることとすべき
- (4) 監査委員の選任方法、議員選出の監査委員のあり方、監査制度に係る議会の役割のあり方について、引き続き検討していく必要

○平成9年地方自治法改正

- ・識見委員が2名以上の場合、そのうち1名以上はOB(退職後5年間)ではなかった者とする
- ・町村の監査委員の定数を2名とする
- ・条例により事務局の設置を可能に
- ・監査を受けた執行機関等が、監査委員の監査結果に基づき措置を講じたとき、監査委員に通知し、監査委員は当該通知に係る事項を公表

第26次「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(H12.10.25)

1 住民監査請求制度の充実

- (1) 違法な財務会計行為を、住民監査請求の審査段階で、監査委員が執行差止めを勧告する制度を創設すべき
- (2) 監査委員の審査の際、請求人等を立ち合わせ陳述聴取や参考人の意見を求めることができることとすべき

○平成14年地方自治法改正

- ・ 監査委員による暫定的な停止の勧告制度の創設
- ・ 審査手続の充実(監査時の陳述聴取の場への請求人等の立会)

2 住民訴訟制度の充実

- (1) 職員に対する賠償命令制度の充実化
- (2) 4号訴訟は、機関としての長等を住民訴訟の被告とし、敗訴した場合には長等が個人としての長や職員等の責任を追及することとすべき
- (3) 住民訴訟における原告(住民)の弁護士費用の公費負担の対象を住民訴訟全体に拡充すべき

○平成14年地方自治法改正

- ・ 財務会計職員に対し長が賠償命令を発することができる期間を延長(3年→5年)
- ・ 訴訟類型の再構成(被告は長や職員個人から執行機関に変更)
- ・ 原告勝訴時の弁護士費用の公費負担をすべての訴訟類型に拡大

3 地方議会制度のあり方

- 学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けることも今後の検討課題とすべき

注: 第26次地制調の審議事項のうち、①地方議員の国会への意見書の提出、②政務調査費(現行の政務活動費)制度の創設、③常任委員会数制限の廃止については、答申前の平成12年地方自治法改正により実現

第28次「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(H17.12.9)

1 監査委員のあり方

- 識見を有する者から選任する監査委員について条例でその数を増加することができることとすべき

○平成18年地方自治法改正

- ・ 識見を有する者から選任する監査委員の数について、条例で増加できることとした

2 議会のあり方

- (1) 議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止すべき
- (2) 委員会の委員を、閉会中など一定の場合に、委員会条例により議長が指名することで選任できるようにすべき
- (3) 議案提出権について、委員会にも認めるべき
- (4) 学識経験者等が議案を調査・報告できることとすべき
- (5) 会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべき
- (6) 専決処分の要件の明確化を図るべき
- (7) 必要と認めるときに必ず臨時会が開かれる担保が必要
- (8) 法定受託事務の議決事件の追加について、引き続き検討
- (9) 議員定数の法定上限を撤廃することについて、引き続き検討
- (10) 勤労者が立候補・議員活動できる環境整備、議員と他団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題
- (11) 議員を「公選職」と位置づけるべきとの意見について、法的効果や政治活動と公務の関係等の論点があり、引き続き検討
- (12) 小規模自治体においては会期制度を廃し、週1回夜間の会議開催など、規模に適した新たな議会制度を、今後検討すべき

○平成18年地方自治法改正

- ・ 議員の複数常任委員会への所属制限の廃止
- ・ 委員会の委員につき、閉会中でも、議長が指名し選任ができることとする
- ・ 委員会の議案提出権を認める
- ・ 学識経験者等の知見を活用
- ・ 電磁的記録による議事録の作成を可能に
- ・ 専決処分の要件を明確化
- ・ 議長に、議会運営委員会の議決を経て、長に対して臨時会の招集請求する権限を付与する

○平成23年地方自治法改正

- ・ 法定受託事務を議決事件の追加対象とした
- ・ 議員定数の法定上限を撤廃

第29次「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」(H21.6.16)

1 監査機能の充実・強化

- (1) 監査委員事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべき
- (2) 監査結果の報告等の決定について、合議を要せず多数決によることができるものすることが適当
- (3) 監査結果の報告等に対し措置を講じなかった場合も、その旨を監査委員へ理由を添えて通知することが適当
- (4) 毎会計年度包括外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に1回包括外部監査を受ける方式の導入が適当
- (5) 個別外部監査において導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当
- (6) 監査委員の選任方法や構成については、様々な意見や課題があることから、監査委員を公選により選出することも含め、引き続き検討
- (7) 決算財務書類の監査を包括外部監査人の必要監査事項に義務付けることについて、費用の増加等の課題があり、引き続き検討
- (8) 指定都市・中核市以外への包括外部監査の義務付け拡大について、人材確保や財政負担等の課題があり、引き続き検討
- (9) 小規模団体の外部監査の導入につき、共同の外部監査組織の設置など、外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討

○平成23年地方自治法改正

- ・ 行政機関等を共同設置することができることとされた

2 議会制度のあり方

- (1) 議会の議員定数の決定は、各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
- (2) 法定受託事務について議決事件の追加を認めるべき
- (3) 法定受託事務のうち議決事件の追加が適当でないと考えられるものに対する措置を検討していく必要
- (4) 長期間の会期を設定し必要に応じて会議を開く方式など、弾力的な議会のあり方を促進すべき
- (5) 議会の招集権の議長への付与について、平成18年改正の議長の臨時会招集請求権の運用状況を見ながら、引き続き検討
- (6) 長の調査権及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人を拡大すべき
- (7) 契約の締結等、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行より合理的な範囲内で拡大すべき
- (8) 住民訴訟の係属中に損害賠償・不当利得返還請求権を放棄することを制限する措置を講じるべき
- (9) 議会への実地検査権について、検査権や調査権の行使の状況も勘案しつつ、検討すべき
- (10) 勤労者の立候補に伴う休暇保障制度等について、議会活動を社会で支える意識の醸成に努めつつ、検討していくべき
- (11) 議員の位置付け等を法制化すべきとの意見について、議員活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係等を勘案しつつ、引き続き検討

○平成23年地方自治法改正

- ・ 議員定数の法定上限を撤廃
- ・ 法定受託事務を議決事件の追加対象とした

○平成24年自治令改正（政令第137号）

- ・ 法定受託事務のうち議決事件とすることが適当でない事務を規定

○平成24年地方自治法改正

- ・ 条例により、定例会・臨時会の区別を設けず、通年の会期とすることができることとされた
- ・ 議長等による臨時会の招集請求後、20日以内に長が招集しないとき、議長が臨時会を招集

○平成23年自治令改正（政令第410号）

- ・ 地方公共団体が資本金等の4分の1以上を出資している法人等のうち条例で定めるものに拡大

地方公共団体におけるガバナンスの 基本構造に関する近年のトピックス等

会計検査院報告書（平成22年12月）の概要

平成20～22年次につけて、会計検査院が全都道府県・指定都市（65団体・当時）の国庫補助事業に係る事務費等の経理について検査し、平成22年12月に「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」を報告。

事例①：不適正な会計処理（公務に必要と認められる物品等の購入）

不適正な会計処理（「預け」「一括払」「差替」等）を行った上で、公務に必要と認められる物品等を購入した事例（支出命令の内容と実際の納入物品が異なる。）

※このうち、不適正な会計処理を行ったうえで、予算では想定されておらず公費で購入するにはふさわしくない物品等を購入したり、私的な流用を行ったりした事例もあった。

事例②：国庫補助金の目的外支出

国庫補助金の事務費の対象外支出として不適当とされた事例

発生原因

- ◆事務手続の省力化等になるのであれば多少の手続のかしは許されるとするなど公金取扱いの重要性に対する認識が欠如していたこと
- ◆交付を受けた補助金等は返還が生じないようにすべてを使い切らなければならないという意識が会計法令を遵守しなければならないという意識より優先していたこと
- ◆契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形がいは化して、契約した物品が納入されていないのに納入されたとして経理処理することが安易にできたなど会計事務手続に問題があり、内部統制が機能していなかったこと

再発防止策の状況

平成20年次に会計実地検査を行った12道府県については、22年次に改めて会計実地検査を行った。再発防止策として次のようなものを実施しており、いずれも不適正な経理処理が見られなかった。

- ◆内部監査や監査委員監査の強化等、監査機能の強化（8道府県／12道府県）
- ◆職員への研修実施、公務員倫理の徹底、会計事務処理の適正化に係る関係部署への文書発出を実施する等、職員の意識改革（12道府県すべて）
- ◆契約事務と検収事務を別の部署に行わせたり、集中調達機関を新たに設置するなどし、相互けん制が機能しやすい物品調達体制への見直し（12道府県すべて）

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決 (平成24年4月20日、23日)の概要

○事案の概要

市町名	事案の概要
神戸市 (兵庫)	市から外郭団体に支出した補助金・委託料は、市の派遣職員の人件費相当額を含んでおり、派遣法の脱法行為として違法であるなどとして、住民が、市長に対し、当時の市長に損害賠償の請求を、各外郭団体に不当利得返還の請求をするようそれぞれ求めた事案(4号訴訟)【平成16年～平成21年の支出分について、第5次訴訟まで提起】 ⇒第2次訴訟の一審判決(45億5277万円の請求命令)後に市議会が市の損害賠償又は不当利得返還の請求権を放棄する旨の条例案可決
大東市 (大阪)	市の非常勤職員の退職の際に退職慰労金を支給していることは、条例の根拠を欠いており、地方自治法第204条の2等の規定に反し違法であるとして、住民(市議会議員)が、市長に対し、市長個人及び担当職員個人に損害賠償の請求をするよう求めるとともに、将来の退職慰労金の支給の差し止めを求めるなどした事案(1号、4号訴訟) ⇒一審判決(238万円の請求命令)後に、市議会が市の損害賠償請求権を放棄する旨の議案を可決
さくら市 (旧氏家町) (栃木)	町が浄水場建設予定地として購入した土地の代金が適正価格を超えていたとして、住民が、市長に対し、当時の町長に適正価格との差額についての損害賠償の請求をするよう求めた事案(4号訴訟) ⇒一審判決(1億2192万円の請求命令)後に、市議会が損害賠償請求権を放棄する旨の議案を可決

○判断の要旨

【住民訴訟で争われている損害賠償請求権等を放棄する議決の有効性について】

- 地方公共団体がその債権を放棄することの適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられている。
- もっとも、諸般の事情を総合考慮して、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となる。

【千葉勝美裁判官の補足意見】

- 長が自己又は職員の実務ミスや法令解釈の誤りにより結果的に膨大な個人責任を追及されるという結果も多く生じてきており、また、個人責任を負わせることが柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘もみられるところである。
- 国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るところである。(例えば、損害全額について個人責任を負わせる場合を、個人的な利得のために違法行為をした場合等に限り、それ以外は、裁判所が違法宣言をし、地方公共団体において懲戒処分等を行うことを義務付ける等の方法も考えられる)。
- 現行の住民訴訟は、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がるのが期待される一方、場合によっては、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じているところである。

コーポレート・ガバナンスに関連する法制度の経緯等

明治32年	現行商法制定 <ul style="list-style-type: none"> ・業務執行を行う取締役と監督を行う監査役からなる機関構成を規定 	平成14年	商法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・委員会等設置会社制度の導入（大会社又はみなし大会社が選択可能） ・委員会等設置会社につき、法令等への適合等を確保する体制（内部統制システム）の整備の決定を義務付け
昭和25年	商法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・取締役会の法定 ・監査役の監査権限を会計監査に限定 ・代表訴訟制度の導入 	平成16年	西武鉄道事件 <ul style="list-style-type: none"> ・有価証券報告書における「株主の状況欄」の虚偽記載が明らかになる
昭和49年	商法改正、商法特例法制定 <ul style="list-style-type: none"> ・大会社につき、会計監査人の設置を義務付け ・監査役に業務監査権限付与 	平成17年	会社法制定 <ul style="list-style-type: none"> ・株式会社の機関設計の自由化 ※大会社以外の会社においても委員会設置会社を選択することができる など ・大会社につき、法令等への適合や業務の適正を確保する体制（内部統制システム）の整備の決定を義務付け
昭和56年	商法、商法特例法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・複数監査役・常勤監査役制度の導入 ・大会社につき、複数監査役・常勤監査役を義務付け 	平成18年	金融商品取引法制定 <ul style="list-style-type: none"> ・四半期報告書の導入 ・内部統制報告制度の導入（平成20年4月1日以降に開始する事業年度から適用）
平成5年	商法、商法特例法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・監査役会、社外監査役制度の導入 ・大会社につき、3人以上の監査役からなる監査役会を設置し、1人以上の社外監査役を選任するよう義務付け ・監査役の任期を2年から3年に伸長 	平成26年	会社法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・監査等委員会設置会社制度の導入（全ての会社において選択可能） ・公開大会社である監査役会設置会社で、有価証券報告書提出義務を負う会社につき、社外取締役を置くことが相当でない理由の説明義務 ・社外取締役及び社外監査役の要件の厳格化 ・会計監査人の選任・解任の議案内容の決定権を監査役（会）に付与 ・大規模第三者割当増資における特則
平成12年	大和銀行株主代表訴訟第一審判決（大阪地裁） <ul style="list-style-type: none"> ・取締役のリスク管理体制（いわゆる内部統制システム）の構築義務について判示 		
平成13年	商法改正 <ul style="list-style-type: none"> ・大会社につき、監査役の半数以上を社外監査役とするよう義務付け ・大会社につき、監査役の選任議案への同意権を監査役に付与 ・社外監査役要件の厳格化 ・監査役の任期を3年から4年に伸長 ・取締役の責任制限規定の新設 		