

今後検討すべき論点について（ガバナンス関係）Ⅱ

【審議項目】

地方公共団体が提供する行政サービス等の施策や事務が適切に実施されるために、

- ① 地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。
 - ・ 地方公共団体における内部統制のあり方をどのように考えるか。

(1) 基本的な認識

(地方公共団体の事務処理の適正性確保の要請)

- ・ 地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大する一方で、人口減少社会においてリソースが限られる中で、地方公共団体の事務処理が適切になされないおそれが高まる懸念があるのではないか。
- ・ 地方公共団体における事務処理が適切に実施されるためには、事務処理の主体が自ら、事務処理上のリスクを評価、コントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備することが求められるのではないか。

(民間企業における内部統制の取組との比較)

- ・ 一定規模の民間企業においては、会社法等による内部統制制度導入以降、内部統制体制の整備が定着しているのに対し、地方公共団体における内部統制の取組は十分とはいえない状況ではないか。

(地方公共団体における内部統制制度の導入の意義)

- ・ 地方公共団体においても、内部統制制度を導入し、その取組を進めることにより、事務処理の適正性の確保が促されることに加え、限られたリソースを効果的・効率的に割り振ることが進められることをも通じて、マネジメントの強化につながるのではないか。

(2) 地方公共団体における内部統制のあり方

(内部統制体制の整備及び運用の責任の所在)

- ・ 長と議会の二元代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、事務処理上のリスクを評価し、コントロールする内部統制体制を整備し、運用する権限と責任は長にあると考えるべきではないか。
- ・ 人口減少社会においてリソースが限られる中においては、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、特に、地方独立行政法人等、地方公共団体と一定の関係がある場合には、地方公共団体と同レベルの内部統制を促していくことにより、事務処理の適正さを確保すべきではないか。

(評価・コントロールの対象とすべきリスク)

- ・ 内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の事務処理の過程で生じる可能性のある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はないか。
- ・ 内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取組の段階的な発展を促す観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取組の発展のきっかけとなるものをまず設定すべきではないか。
- ・ 具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務処理の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきではないか。
- ・ 財務に関する事務に伴うリスク以外のリスク（例えば、情報の管理に関するリスク）についても地方公共団体の判断により選択に応じて内部統制の対象とすることが考えられるのではないか。

(内部統制体制の整備と運用のあり方)

- ・ 内部統制体制の整備及び運用の権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするため、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要なのではないか。

- 内部統制体制を具体的にどのように整備し、運用していくかについては、様々なあり方が考えられるため、首長が、個々の地方公共団体の組織規模や特性等を考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要ではないか。
- また、内部統制体制について不断の見直しを行う観点から、長は、その運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受ける必要があるのではないか。加えて、長は、その評価内容と監査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して住民への説明責任を果たす必要があるのではないか。

(内部統制制度を導入する団体について)

- 内部統制の取組は、地方公共団体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、制度化をした場合には、過大な期待が費用対効果を見失った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はないか。
- そこで、都道府県や指定都市など、組織や予算の規模が大きく内部統制の必要性が比較的高いと考えられる大規模な地方公共団体から内部統制の取組みが広がるよう、内部統制制度を設計すべきではないか。

【審議項目】

地方公共団体が提供する行政サービス等の施策や事務が適切に実施されるために、

- ① 地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。
 - ・ 住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどう考えるか。

(1) 基本的な認識

(住民による行政のチェックの意義)

- ・ 地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大していることや、人口減少社会においてリソースが限られる中で地方公共団体の事務処理が適切になされないおそれが高まる懸念があることを踏まえると、住民による行政のチェックは引き続き必要不可欠ではないか。

(住民訴訟制度の課題)

- ・ 中でも、住民訴訟制度は、地方公共団体の財務の適正を確保する観点から、住民による行政のチェックを支えるものとして引き続き重要な役割を担うのではないか。
- ・ 一方、現行の住民訴訟制度は、議会による損害賠償請求権等の放棄の議決の有効性の判断基準を示した平成 24 年各最判 (※) やその個別意見等において示されているように、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場面や柔軟な職務執行を萎縮させる場合がある等の課題も指摘されており、住民訴訟による行政のチェックのあり方や、その下における長及び職員の責任のあり方、議会による権利の放棄のあり方の観点から、再検討する必要があるのではないか。

(※) 平成 24 年各最判：

- ・ 最判平成 24 年 4 月 20 日民集 66 卷 6 号 2583 頁 (神戸市)
- ・ 最判平成 24 年 4 月 20 日裁判集民事 240 号 185 頁 (大阪府大東市)
- ・ 最判平成 24 年 4 月 23 日民集 66 卷 6 号 2789 頁 (栃木県さくら市)

(2) 住民訴訟による行政のチェックのあり方

(住民訴訟における財務会計行為等の違法性判断)

- 住民訴訟の基本的かつ重要な効果は、地方公共団体の財務会計行為等の違法性について、司法の場で判断が示されることによって、違法な財務会計行為等の是正・抑止へとつながることにあるのではないか。
- 地方公共団体に生じた損害の補てんを目的とする4号訴訟においては、財務会計行為の違法性についての判断が判決理由中の判断にとどまるため、財務会計行為の違法性自体について既判力ある判断を得る手段にはなっていないのではないか。
- 財務会計行為の違法性について既判力ある判断がなされ、違法判断の実効性を確保する観点から、例えば、現行法上の訴訟類型に加えて、財務会計行為の違法を確認する訴訟を創設することが考えられるのではないか。併せて、地方公共団体は、財務会計行為又は怠る事実の違法を確認する司法判断がなされたときには、その財務会計行為等を是正するために必要な措置を講じた上で、さらに、その説明を住民の代表である議会に行う法律上の義務を課すべきではないか。

(3) 長等の責任のあり方

(長や職員の事務処理に伴う責任と影響)

- 住民訴訟は、長や職員が事務処理の過程で違法な財務会計行為等を行ったときに、個人としての損害賠償責任を追及するものであり、違法な財務会計行為等に対する是正・抑止効果の観点から一定の役割を果たしてきたと考えられるのではないか。
- 他方で、地方公共団体の財政規模や活動規模が拡大し、事務の複雑化・多様化や行革が進展している中で、幅広い財務会計行為が錯綜し、規制する法規も複雑多岐にわたっていることから、地方公共団体の長や職員が、財務会計行為の適法性を容易に判断することができなくなっているのではないか。
- 長や職員の事務処理の過程において、いったん軽微なミスや法令解釈の誤りがあった場合あるいは政策判断の過程に不適切な点があった場合に、長や職員に課される損害賠償責任が過大な負担になる場合があるという指摘についてどのように考えるか。

- また、個人に損害賠償責任を負わせる仕組みは、不適正な事務処理の抑止効果がある一方で、軽微な過失により個人として過大な金銭負担を課されることをおそれた長や職員に萎縮効果をもたらしてしまっているのではないか。

(国家賠償法上の求償権との不均衡)

- 地方公共団体の長や職員に故意又は過失があれば民法上の不法行為責任を負うことは、国家賠償法に基づく公共団体から公務員に対する求償権の要件が故意又は重過失となっていることとの均衡がとれていないのではないか。特に、地方公共団体の長や職員は、国と異なり、住民訴訟を通じた責任追及を受ける機会が多くあることから、不均衡であることが問題として顕在化しているのではないか。

(長や職員の責任と違法な行為の是正・抑止のあり方)

- 故意又は重過失ではない軽過失による違法な行為の是正・抑止は、個人としての損害賠償責任を追及する方法によるのではなく、違法確認訴訟の創設、監査、内部統制の取組等を通じて、ガバナンスの仕組み全体によって進めるということも考えられるのではないか。

(4) 住民訴訟と議会による権利の放棄のあり方

(議会による長や職員の責任の免除)

- 地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているが、議会は、裁量権の逸脱又は濫用となることのないよう合理的で公平な判断をすることが求められているのではないか。
- 地方公共団体の長や職員に対する損害賠償請求権を議会の議決により放棄する場合には、権利放棄の判断が政治的關係に影響を受け、客観的合理性や公平性が損なわれることのないよう、監査委員のように一定の独立性を有する者の意見を聴取する仕組みを設けるべきではないか。

(住民訴訟の係属と責任の免除)

- 住民訴訟において、長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われ、責任の有無が確定しない間に地方公共団体が当該権利を放棄することがないように必要な措置を講じるべきではないか。