

平成28年3月16日

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿

地方制度調査会

会長 畔柳 信雄

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

当調査会は、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ついて検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

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

目 次

- 第1 基本的な考え方
 - 1 人口減少社会に対する現状認識
 - 2 地方行政体制のあり方
 - 3 ガバナンスのあり方

- 第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制
 - 1 広域連携等による行政サービスの提供
 - (1) 地方圏
 - ① 基本的な認識
 - ② 市町村間の広域連携が可能な地域
 - (a) 基本的な認識
 - (b) 連携中枢都市圏等の推進
 - (c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携
 - ③ 市町村間の広域連携が困難な地域
 - (a) 基本的な認識
 - (b) 都道府県の補完
 - (2) 三大都市圏
 - ① 基本的な認識
 - ② 市町村間の広域連携
 - (3) 東京圏と地方圏
 - ① 基本的な認識
 - ② 移住・交流の促進
 - 2 外部資源の活用による行政サービスの提供
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 地方独立行政法人の活用

- 第3 適切な役割分担によるガバナンス
 - 1 長
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 内部統制のあり方
 - 2 監査委員等
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 監査の実効性確保のあり方
 - (3) 監査の独立性・専門性のあり方
 - (4) 監査への適正な資源配分のあり方
 - 3 議会
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 議会制度や議会運営のあり方
 - (3) 議員に求められる役割
 - (4) 幅広い人材の確保
 - 4 住民
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 住民訴訟制度等の見直し

第1 基本的な考え方

1 人口減少社会に対する現状認識

我が国は人口減少局面に突入しており、現状の人口動態が続けば、2060年（約50年後）には人口が約8,700万になると予想されている。

現状の人口動態のままであれば、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増により、2060年（約50年後）になっても、我が国全体の人口構成の不均衡が続く見込みである。

また、人口移動の現状は、地方圏から東京圏への転入超過の状態にあり、今後、地方圏から東京圏への転入超過が収束するかどうかは課題の一つである。

さらに、2050年（約40年後）までに、居住地域（1km²毎の地点で見た場合）の6割以上で人口が半分以下になり、さらにその地域のうち1/3（居住地域全体の約2割）では人が住まなくなると推計され、人口の低密度化が生じる。

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。

2 地方行政体制のあり方

地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要がある。

その中で、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村にあっては、地域経営の主体として、人口減少を食い止めるために必要な施策や人口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策等の人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要がある。

とりわけ、地方圏において、早くから人口減少問題と向き合ってきた市町村は、中山間地や離島等の条件不利地域を中心に、すでに厳しい現状に直面しており、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題であると言える。

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ものと考えられる。

市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意工夫により、自主的に行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ICTの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められる。

さらに、市町村は、人口減少の進行を踏まえると、行政サービスの持続可能な提供を行うためには、自らの業務の見直しだけでなく、更なる工夫が求められる。

(1) 広域連携等による行政サービスの提供

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源に限られる中で、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く、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

このため、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約をはじめ、事務の共同処理の仕組みを活用して地方公共団体間の広域連携を推進していくべきである。

広域連携は、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り、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が補完を行うことが考えられる。

(2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

人口減少社会において資源に限られる中では、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、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。

(3) 各主体の役割

① 市町村の役割

市町村は、住民に身近な基礎自治体として住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有しているが、人口減少社会に的確に対応するため、例えば、市町村間の広域連携等により行政サービスを提供することを進め

ていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。

そのような状況の中で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうか重要である。

② 都道府県の役割

人口減少社会において資源に限られる中で、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観点から、広域自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要である。

市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである。

一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになる。

都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例えば、国民健康保険事業の見直しのように、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるものと考えられる。

③ 地域コミュニティを支える主体の役割

地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内会等のコミュニティ組織やNPO等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となる。

こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支える資源が縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要である。

3 ガバナンスのあり方

人口減少社会に的確に対応するため、資源が限られる中で、合意形成が困難な課題が増大するとともに、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を踏まえると、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。

また、これらの状況に加え、地方公共団体の事務の複雑・多様化や行革の進展により、地方公共団体の行政サービス提供体制が変化していることもあり、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。

加えて、多様な行政サービスの提供形態があり得るが、それらが適切かどうかについてもチェックすることが必要になってくる。

これらについては、人口規模の大小や地理的条件等に関わらず求められるものであり、それぞれの地域の実情に即して、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請に応える仕組みを適切に確保することによって、地方公共団体が解決を期待されている人口減少社会において合意形成が困難な課題に、より集中して対応することができる。

人口減少が進み、資源が限られる中で、上述の要請に応えるためには、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、その役割に漏れや重複が生じてしまうことになってしまわないよう、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。

第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

1 広域連携等による行政サービスの提供

(1) 地方圏

① 基本的な認識

これまで、自主的な市町村合併や事務の共同処理等、他の主体と連携して行政サービスを提供する取組が行われてきたところであり、今後も、

基礎自治体である市町村が、これらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

② 市町村間の広域連携が可能な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が可能な地域においては、第30次地方制度調査会答申で、核となる都市と近隣自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることとされたことを踏まえ、柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏（以下「連携中枢都市圏等」という。）が、人口減少社会に的確に対応するためのプラットフォームとして重要である。

なお、圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合においては、地域の実情に応じ、適切な役割分担のもとで2つの市が連携して核となる都市の役割を担うことも考えられる。

また、人口減少社会に的確に対応するためには、連携中枢都市圏等を推進していくことが基本であると考えられるが、連携中枢都市圏等の広域連携だけでなく、連携協約を活用した、それ以外の広域連携も考えられる。

(b) 連携中枢都市圏等の推進

(b)-1 連携中枢都市圏等の形成

圏域の形成には、そもそも連携中枢都市等も近隣市町村もそれ自体のみで存立できるものではなく、連携中枢都市等と近隣市町村が相互依存の関係にあることで成り立っているという認識を前提とした信頼関係が必要である。

そのため、連携中枢都市等と近隣市町村が、特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを共同で作成すべきである。

また、首長同士の信頼関係も重要であるが、相互依存関係を前提とした信頼関係は、議会同士においても同様に重要である。

例えば、首長や議会は、住民に対して、個別の事務ごとではなく、圏域全体のまちづくりの方向性を示す中で説明責任を果たしていくことが考えられる。

他方、住民は、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要である。また、企業は、経済活動等

を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきである。

これらの主体が役割を果たせるよう、住民、企業やNPO等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域の形成を進めていくべきである。

圏域の形成については、当事者である関係市町村の話し合いを基本としつつ、都道府県は、関係市町村から求めがある場合等に必要な助言や支援等を積極的に果たすべきである。

(b)-2 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

人口減少社会においては、地域経済の活性化が重要であることから、圏域全体の経済の活性化に資する取組を推進する必要がある。

連携中枢都市圏等形成当初は、圏域の中で比較的連携しやすい取組から始めることが重要であるが、将来的には、人口減少の進行に応じ、例えば、インフラの広域再編等のように合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要がある。

このような連携中枢都市圏等の取組を進めるためには、連携中枢都市等と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材等の観点から地方行政体制を整備する必要がある。

例えば、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲すべきである。

また、連携中枢都市圏等において期待される取組は、圏域を形成することによって実行できる取組であり、そのために発生する需要について適切な財政措置をすべきである。

加えて、連携中枢都市圏等单位で市町村職員同士の交流を進めることにより、圏域意識の醸成が図られることも期待できる。

住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により不断にチェックすることが必要である。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべきである。

都道府県は、連携中枢都市圏等の取組について、関係市町村から求め

がある場合等には、必要な情報提供や助言等を積極的に果たすとともに、特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等について、都道府県が広域自治体として事務を行っているものについては、連携中枢都市圏等の取組を支援する必要がある。

なお、連携中枢都市圏等が県境をまたがる場合には、当該連携中枢都市圏等の希望を尊重しながら、関係都道府県と連携中枢都市圏等の市町村が十分に協議調整をすべきである。

(c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携

圏域としては他の連携中枢都市圏等と同様の規模であるが、当該圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携である連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合がある。

その際、これらの都市等が、連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を、圏域として統一かつ一体的に実施することも考えられる。

このような場合においては、都道府県が、関係市町村から求めがあるとき等には、必要な情報提供や助言、取組に対する支援等を行うことも考えられる。

③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

(b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務及

び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

(b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

(b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完を容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地

域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

(2) 三大都市圏

① 基本的な認識

三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある一方、総じて出生率が低く、地方圏を上回る急速な高齢化の進行や、単独世帯の高齢者が急増することが予想される。

加えて、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想される。

特に、郊外部においては、生産年齢人口の減少や急速な高齢化に伴い行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要がある。

以上のように、人口減少がもたらす影響は、三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面する。

しかしながら、三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であるとは言えない。三大都市圏が、国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、三大都市圏が圏域として人口減少社会にどのように対応するのかを検討する必要がある。

現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の枠組みが存在するが、これらの枠組みも活用しながら、三大都市圏の地方公共団体が共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきである。

② 市町村間の広域連携

人口減少社会に的確に対応するためには、三大都市圏の中で協力体制を構築しつつ、市町村間の広域連携を適切に行うことが求められる。

三大都市圏は、地方圏よりも交通機関が発達しており、他の市町村との役割分担を大胆に行って、他の市町村と相互補完関係を築きやすい。三大都市圏の市町村においては、メリハリの効いた市町村間の広域連携が行われることが期待される。また、三大都市圏においては、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。

三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である。

広域連携は自律的に調整されていくことが基本であるが、現状においては、三大都市圏において水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携が十分に進捗しているとは言いがたい。

公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携を進めることが有用である。

人口減少がもたらす影響は三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面することから、三大都市圏の都道府県は、市町村に対する確に助言や支援等を行い、広域自治体として、市町村間の広域連携を積極的に推進すべきである。

(3) 東京圏と地方圏

① 基本的な認識

三大都市圏の中でも、東京圏のみが大幅な転入超過であること等から、特に東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要がある。

東京圏の一極集中は、多角的な観点から対策を講ずる必要があるが、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏における地域の活性化や行政サービスの持続可能な提供に資する取組は、東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流（以下「移住・交流」という。）を下支えすることになる。

地方公共団体は、これらの取組を着実に実施しつつ、移住・交流を推進するために必要な方策を講じていくことが求められる。

② 移住・交流の促進

移住・交流を促すため、東京圏に住む人々が地方圏との絆を維持するための方策として、複数の住所を有することができることとするのは選挙権等の関係から無理があるが、地方圏にある市町村がつながりのある者を把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能である。

ただし、このような仕組みを設ける際は、居住移転の自由を制約するものとならないよう留意する必要がある。

地方圏との情報の交流や実際の交流を繰り返す中で、地方圏での生活を徐々に体験しながら、いわゆる二地域居住を経て移住を進める方法や、二地域居住をする者の生活を支援する目的で、地方公共団体が、公の施設等の住民に対する行政サービスについて住民以外の者にも利用を広げる方法もある。

「地域おこし協力隊」のように、住民票を地方圏に移した上で地方圏での生活を体験してもらう方策については、移住を段階的に推進する観点や外部の有為な人材を確保する観点から有用であり、引き続き推進すべきである。

受け入れる地方圏の地方公共団体は、新しい人材が地域経営に参画することや、新しい提案を受け入れる土壌を作る必要がある。

2 外部資源の活用による行政サービスの提供

(1) 基本的な認識

① 外部資源の活用の方向性

外部資源の活用としては、民間委託を進めていくことが有力な手段の一つと考えられるが、これまで民間委託については、単純定型的業務を中心に活用が進められ、近年は、市町村において、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても活用することが新たに始まっている。

しかしながら、窓口業務のように、一部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、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、民間委託を行いつらい状況にある。

窓口業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、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して処理できるようにすることが必要である。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切に執行されるような仕組みとすべきである。

なお、外部資源を活用した場合において、処理が困難な事務や、政策の企画立案に直結するもの等の市町村職員の関与が特に重要なものについては、外部資源と市町村の間で適切な連携が必要である。

② 外部資源の共同活用

市町村間の広域連携が可能な地域においては、現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備すべきである。

市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策であるが、都道府県の補完を行うためには時間を要する事務やコストが高くなる事務については、事務の共同処理以外の方法として、外部資源を活用することも考えられる。

他方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある。

(2) 地方独立行政法人の活用

上述の観点を踏まえると、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、指定法人や一部事務組合等とは異なり、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。例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

また、市町村間の広域連携が困難な地域においては、地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

第3 適切な役割分担によるガバナンス

1 長

(1) 基本的な認識

地方公共団体のガバナンスにおいては、地方公共団体の事務を全般的に

統轄し、地方公共団体を代表する立場にある長の意識が重要である。

民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている。公金を扱う主体である地方公共団体においても、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（以下「内部統制体制」という。）を整備及び運用することが求められる。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる。

(2) 内部統制のあり方

① 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、内部統制体制を整備及び運用する権限と責任は長にあると考えるべきである。

人口減少社会において資源に限られる中においては、地方公共団体の事務処理に当たり、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資する等して一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組を促していくことにより、事務の適正性を確保すべきである。

② 評価及び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。

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ある。

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ある。

財務に関する事務の執行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内部統制の対象とすることが考えられる。

最低限評価するリスクの設定については、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、見直しを行うべきである。

③ 内部統制体制の整備及び運用のあり方

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である。

内部統制体制を具体的にどのように整備及び運用していくかについては、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ある。

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。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。

④ 内部統制の制度化に当たっての留意点

内部統制の制度化は、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、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待により、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。

⑤ 内部統制体制の整備及び運用の具体的な手続き等の制度化

全ての地方公共団体の長には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は制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備及び運用のあり方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続き等を制度化すべきである。

都道府県や指定都市等、組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に十分に対応できる体制が整っていると考えられる大規模な地方公共団体

は、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は制度的に明確化した上で、具体的な手続き（例えば、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針の作成・公表、その評価についての監査や議会への報告・公表等）も制度化すべきであり、その運用を通じた結果として、内部統制体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される。

上記以外の地方公共団体については、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は制度的に明確化した上で、具体的な手続きについては、都道府県や指定都市を参考にしつつ、各地方公共団体で工夫をすることとすべきである。

特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な情報提供や助言等を行っていくべきである。

2 監査委員等

(1) 基本的な認識

地方公共団体の事務の適正性の確保の要請に的確に対応するとともに、これまでの地方制度調査会の答申や、平成20年次からの会計検査院の検査による地方公共団体の不適正な予算執行が指摘されたことも踏まえ、現行の監査制度をより有効に機能させるための制度改正が必要である。

監査委員は、長による内部統制体制の整備及び運用の状況をチェックするとともに、その結果を踏まえた監査を実施することにより、リスクの高い分野の監査を集中して行う等、専門性の高い部分に重点化した監査を行うことが可能となる。

これらを踏まえ、地方公共団体全体の資源が限られる中で、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、監査の独立性・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。

(2) 監査の実効性確保のあり方

① 統一的な監査基準の必要性

現行の監査制度においては、監査の目的や方法論等の共通認識が確立されておらず、監査基準に関する規定が法令上ないことから、それぞれ独自の監査基準によって、あるいは監査委員の裁量によって監査を行っていることにより、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。

このため、監査を受ける者にとっては、監査結果についてどのように受け止めるべきかが明確ではなく、監査の成果を十分に生かしておらず、住民から見ても分かりにくい状態になっている。

こうしたことを踏まえると、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。

その場合、地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施することとするが、当該監査基準の内容については、地方分権の観点から、国が定めるのではなく、地方公共団体が、地域の実情にも留意して、専門家や実務家等の知見も得ながら、共同して定めることが適当である。

② 監査委員の合議が調わない場合の措置

監査委員の合議が調わない場合、監査結果の決定ができないことになるが、監査の透明性を高める観点から、合議に至らない場合でも、監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする必要がある。

③ 監査結果の効力

現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務がある一方、措置を講じなかった場合には何ら義務がないため監査の結果に対する対応が不明確となることから、監査の結果が有効に生かされるよう、必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できるようにし、これに対して、監査を受けた者が説明責任を果たすような仕組みが必要である。

(3) 監査の独立性・専門性のあり方

① 監査の独立性を高める方策

現在、監査委員は、長が議会の同意を得て選任することとされているが、監査委員の選任方法を公選とすることについては、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか、また、議会による選挙とすることについては、実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もあることから、慎重に考えるべきである。

監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を発揮することであると考えれば、外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たっての監

査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上につながると考えられる。

② 監査委員等の専門性を高める方策

選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があることから、監査の実施に当たって必要な専門性を高めるための研修制度を設けることが必要である。その際、研修の修了要件を明確化する等、外部から見ても専門性を有していることが分かるような仕組みとすべきである。

さらに、専門性の高い外部の人材の活用という観点から、監査委員が、特定の事件につき専門委員を任命できるようにする必要がある。

(4) 監査への適正な資源配分のあり方

① 基本的な考え方

監査制度の充実強化のための方策を実現する上で、監査にかける資源にも限りがある中で、より有効な監査を効率的に実現するためには、議会の監視機能との関係も踏まえ、監査委員等への資源配分を適正にする観点から、必要な見直しを行うべきである。

② 議選監査委員のあり方

議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであり、そうした役割を担うことについて評価する考え方から引き続き議選監査委員を存置することも考えられるが、一方で、監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もあることから、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである。

③ 監査執行上の工夫

監査資源が限られる中、効率的かつ効果的な監査を行うため、監査委員監査のうち、外部の専門的知見を活用することが効果的なものは外部に委ね、監査委員はより監査資源を投入したい監査に重点を置くことが考えられる。

④ 外部監査制度のあり方

包括外部監査は、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用であることから、条例により導入する地方公共団体が条例で頻度を定めることができるようにすることにより、包括外部監査制度導入団体を増やしていくことが必要である。

また、適切なテーマ選定に資するよう地方公共団体を巡る課題についての情報提供を行う等、包括外部監査人をサポートする仕組みや、包括外部監査人に対する研修制度の導入により、その監査の質を更に高める必要がある。

個別外部監査については、監査委員監査を専門性の観点から補完することが期待されて設けられた仕組みであるが、監査委員の専門性が高まれば、個別外部監査の役割は小さくなっていく。

このため、個別外部監査について、導入を促進するという観点から条例の制定を不要とすることについては、監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

⑤ 監査委員事務局の充実

監査委員を補助する監査委員事務局の充実策として、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要がある。

また、市町村が連携して事務局の共同設置を行うことも有効な方策である。

⑥ 全国的な共同組織の構築

監査資源が限られる中で、効率的・効果的に、監査委員等の専門性が確保され、監査の品質向上が図られるようにするためには、地方公共団体に共通する監査基準の策定や、研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報蓄積や助言等を担う、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が必要である。

この場合、小規模な市町村等からの求めがあるときは、その監査の支援を当該共同組織が行うことも考えられる。

3 議会

(1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に

合意形成を進めていく上で、議決による団体意思の決定機能をはじめとして、監視機能や政策形成機能等を担う議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、地方公共団体のガバナンスにおける適切な役割分担の観点から、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。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

(2) 議会制度や議会運営のあり方

① 議会招集

議会の招集権については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

② 議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、

議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第96条第2項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

③ 予算審議

現在、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、予算については長に提案権が専属していることから、議会による予算修正権の拡大については慎重に検討していくべきである。

④ 決算審議

監査委員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の中で、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こととすべきである。

⑤ 議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

⑥ 情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ICTを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

⑦ 意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。

また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

⑧ 小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数や議会事務局の職員数が少ないこと等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、議会事務局や議会図書室の共同設置等を行うことも有効な方策である。

(3) 議員に求められる役割

① 議員の位置付け・役割の明確化

議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

② 議員活動の透明性の確保

議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。

(4) 幅広い人材の確保

① 議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

② 多様な人材の参画

現在、議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い現状にある。このことが自らの属性とは異なると考える

住民の立候補をしにくくさせており、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

また、議員のなり手不足を解消するため、議員の人数を少なくし待遇面を見直すことも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

なお、多様な人材の参画は選挙制度との関連も指摘されるが、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項であり、様々な観点から議論が深められる必要がある。

③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

4 住民

(1) 基本的な認識

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、とりわけ、上述の長、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、それぞれの長、監査委員、議会等が行おうとするチェックの方針や、それぞれが行ったチェックの結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

例えば、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やその運用状況の評価について公表することや、地方公共団体が共同で策定した統一的な監査基準に従って監査を実施することや監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入すること、議会が自らの活動の情報発信を推進すること等については、透明性を確保するための具体的な方策と考えられる。

住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要である。

(2) 住民訴訟制度等の見直し

① 住民訴訟制度等を巡る課題

住民訴訟については、不適正な事務処理の抑止効果があると考えられるが、一方で、4号訴訟における長や職員の損害賠償責任について、平成24年各最判の個別意見等においては、長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘されている。

(※) 平成24年各最判：

- ・最判平成24年4月20日民集66巻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巻6号2789頁（栃木県さくら市）

② 長や職員の事務処理への影響

地方公共団体からは、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為が違法とされたときに厳しい過失責任が認められている場合があることや、長は最少経費原則（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）等裁量逸脱の違法の有無を事前に判断することはできないこと、職員は政策判断として決定した事項について明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないこと等から厳しい過失責任を問われることがある等の指摘がある。

これらについては、最高裁は、住民訴訟で職員が賠償責任を負うのは先行行為に看過しがたい瑕疵がある場合等に限られるとしていることや、裁量は広範に認める傾向にあることから、萎縮する必要はないとの考え方も

あるが、裁判所の判断は事後的なものであることや、住民訴訟は組織の責任を個人の責任として追及するものである以上、長や職員への萎縮効果は払拭されない現実を受け止める必要もあるとも考えられる。

また、住民訴訟を通じて過失責任が問われるからこそ地方公共団体が行き過ぎた施策を講じることの歯止めになっているとの考え方もあるが、人口減少社会において資源が限られる中で創意工夫をこらした施策を講じることが求められる状況において、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある。

③ 国家賠償法上の求償権との関係

地方公共団体の長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が故意又は過失であることに対し、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任の要件は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との指摘がある。

このことについては、あらゆる行政活動が対象になる国家賠償法と財務会計行為が対象になる住民訴訟とは異なることから、当該不均衡を考慮する必要はないとの考え方もあるが、長や職員が行政活動の結果として地方公共団体に損害を生じさせた場合に負う損害賠償責任は、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任と同様に、団体が長や職員といった個人に対して金銭の支払いを請求するものであるという点において変わりはないという考え方もあり、国家賠償法との関係について一定の配慮が必要であるという考え方もある。

④ 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、その判断が政治的關係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。

特に、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ている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなるという問題がある。

⑤ 見直しの方向性

これらのことを総合的に勘案すると、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必要がある。

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。