

総括的な論点整理（案）

（審議項目Ⅱ「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」関係）

- 1 基本的な考え方
- 2 長
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 内部統制のあり方
- 3 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
- 4 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
- 5 住民
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 住民訴訟制度等の見直し

総括的な論点整理（案）

（審議項目Ⅱ「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」関係）

1. 基本的な考え方

（合意形成が困難な課題への対応の期待）

- ・ 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のではないかと。

（事務処理の適正性確保の要請）

- ・ また、人口減少社会において資源が限られることや、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ことに加え、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上げるよう、地方公共団体の事務処理の適正性確保の要請が高まるのではないかと。

（見直しの方向性）

- ・ 地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請に応えるようなガバナンスの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のではないかと。
- ・ 人口減少が進み、資源が限られる中で、事務処理の適正性確保の要請に応えるためには、長、監査委員、議会、住民が連携することなく、重複した役割を担うことになってしまわないよう、次のような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処理の適正性を確保することが重要ではないかと。
- ・ これらの見直しは、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のではないかと。

2. 長

(1) 基本的な認識

(地方公共団体への内部統制制度の導入とその意義)

- ・ 地方公共団体における事務処理が適切に実施され、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、事務処理の主体である長自らが、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（内部統制体制）を整備・運用することが民間企業と同様に求められるのではないかと。
- ・ 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、①事務処理の適正性の確保が促されること、②マネジメントの強化、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のではないかと。

(2) 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と。
- ・ 人口減少社会において資源に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、地方公共団体と一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組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と。

(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と。
- ・ 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と。

- 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内部統制の対象とすることが考えられるのではないか。
- 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・運用状況を踏まえて、随時、見直しをすべきではないか。

(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、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にあたっての留意点)

- 内部統制制度の導入は、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、人的・物的・金銭的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はないか。

(内部統制体制の整備・運用の具体的な手続き等の制度化について)

- すべての地方公共団体の長には内部統制体制を整備・運用する責任と権限があることは制度的に明確化すべきであるが、現在、地方公共団体における内部統制体制の整備・運用の標準的なモデルが確立されるに至っていないため、直ちにすべての地方公共団体に対して内部統制体制の整備・運用の具体的な手続き等を制度化した場合には、混乱を招くおそれがあるのではないか。
- 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く、制度化された場合に対応可能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を広げていくことが考えられるのではないか。

3. 監査委員等

(1) 基本的な認識

(監査をより有効に機能させる必要性)

- ・ 地方公共団体の事務処理の適正性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革が必要ではないか。

(内部統制体制との関係)

- ・ 監査委員は、内部統制体制の整備・運用により、内部統制では必ずしも対応できないような比較的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べきではないか。

(見直しの視点)

- ・ これらを踏まえ、地方公共団体全体の資源に限られる中で、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はないか。

(2) 監査の実効性確保のあり方

(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のではないか。
- ・ このため、被監査主体では、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のではないか。
- ・ 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のではないか。

- その場合、地方分権の観点からは、国が策定するのではなく、地方公共団体が共同で策定することが適当ではないか。

(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のではないか。

(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はないか。

(3) 監査の独立性・専門性のあり方

(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した場合、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、議会による選挙とした場合、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はないか。
- 監査主体の独立性とは、被監査主体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繋がるのではないか。

(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、外部から見ても専門性を有していることを分かりやすくすることも踏まえて、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はないか。

- 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のではないか。

(4) 監査への適正な資源配分のあり方

(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はないか。

(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るが、議会は議会としてのチェック機能に特化していくという考え方から、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も選択肢として設けるべきではないか。

(監査執行上の工夫)

- 監査資源に限られる中、効率的・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ないか。

(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はないか。
- 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など、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のではないか。

- 個別外部監査については、専門性を発揮することが期待されるが、監査委員の専門性を高めるための仕組みを設ける場合には、その役割は小さくなっていくのではないか。
- 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のではないか。

(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のではないか。
- 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はないか。

(全国的な共同組織の構築)

- 監査資源に限られる中で、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作成や、研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積や助言等を担う、地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織の構築が必要ではないか。

この場合、小規模団体等の地方公共団体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のではないか。

4. 議会

(1) 基本的な認識

(議会を取り巻く環境)

- 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、議会の役割は重要ではないか。
- 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のではないか。
- そのような環境の中で、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、内部統制体制の整備・運用や監査委員の監査の監視機能の強化等の状況や地域の実情を踏まえ、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべきではないか。

(議会の現状と課題)

- 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のではないか。
- 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のではないか。

(今後の方策の方向性)

- 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のではないか。

(2) 議会制度や議会運営のあり方

(議会招集)

- ・ 議会の招集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。このような制度を必要に応じて活用していくことが重要ではないか。

(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はないか。

(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、議会による予算提案権の更なる修正については慎重に検討していくべきではないか。

(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、決算認定をしなかった場合については、議会が長に対し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はないか。

(情報発信)

- ・ 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はないか。

(議会活動の評価)

- ・ 議会活動を評価し公表することは、住民の信頼確保の観点から重要であり、議会活動に対する住民の理解を深めるためにも有効な手段であることから、各議会において積極的に取り組むべきではないか。

(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はないか。
- ・ 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はないか。

(小規模な団体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はないか。
- ・ 特に、小規模な団体においては、議員数が少なく、議会事務局等の支援体制が小規模である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のではないか。
- ・ 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。小規模な団体で単独での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などの共同設置等を図るべきではないか。

(3) 議員に求められる役割

(議員の位置付け・役割の明確化)

- ・ 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はないか。

(議員に対する支援機能の充実)

- ・ 議員がその職責を十分に果たすことができるよう、研修等の充実や、議会事務局職員の資質向上、議会図書室の機能向上等、議員の調査研究等に対する支援機能の充実とともに、議会事務局の体制強化が必要ではないか。

(議員活動の透明性の確保)

- ・ 政務活動費の使途の透明性の確保については、努力義務となっているが、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費を含めた議員活動についてより透明性を確保し、住民への説明責任をさらに果たすため、各議員のより一層の取組が求められているのではないか。

(4) 幅広い人材の確保

(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のではないかと。
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など、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を上げていくための継続的な取り組みが求められているのではないかと。

(多様な人材の参画)

- ・ また、議員のなり手不足を解消するため、少数だが高報酬の議員で構成される議会とする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のではないかと。
- ・ 他方、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の議員の構成が、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、このことが、なり手不足の原因の一つと考えられるのではないかと。
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はないかと。
- ・ 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はないかと。

(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が、一方で、企業をはじめとする関係者の負担等の課題があることから、労働法制のあり方にも留意した検討が必要ではないかと。
- ・ 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が、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等について課題があることから、公務員法制のあり方にも留意した検討が必要ではないかと。

5. 住民

(1) 基本的な認識

- 住民は、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チェックすることが重要ではないか。
そのためにも、それぞれの長、監査委員、議会等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はないか。

(2) 住民訴訟制度等の見直し

(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）

(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く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）など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く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など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のではないか。

- 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中で、当該萎縮効果により本来求められる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のではないか。

(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のではないか。

(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のではないか。
- 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問題があるのではないか。

(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ことが必要ではないか。

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はないか。

また、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の意見の聴取を行うことが必要ではないか。