

地方自治法等の一部を改正する法律について

平成29年12月25日（月）
総務省自治行政局行政課



地方自治法施行70周年

第31次地方制度調査会について

1. 概 要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、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ため、昭和27年12月、総理府(現:内閣府)に設置。

第31次地方制度調査会の第1回総会では、総理大臣より、「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」及び「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」について諮問を受け、第2回総会において審議項目が決定された。第2回総会以降、専門小委員会において審議が進められ、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」がとりまとめられた。

※ 開催実績:総会3回(H26.5.25、H27.3.2、H28.2.29)、専門小委員会28回(おおむね月2回のペースで開催)

2. 委 員 (任期: H26.5.15～H28.5.14)

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

委員 第3回総会時点(H28.2月29日時点)

【学識経験者18名】

飯 島 淳 子	東北大学教授
池 内 比 呂 子	(株)テノ. コーポレーション代表取締役
伊 藤 正 次	首都大学東京教授
○ 碓 井 光 明	明治大学教授
太 田 匡 彦	東京大学教授
大 山 礼 子	駒澤大学教授
鎌 田 由 美 子	カルビー(株)上級執行役員
◎ 畔 柳 信 雄	(株)三菱東京UFJ銀行特別顧問
小 林 裕 彦	弁護士
佐々木 信夫	中央大学教授
清 水 涼 子	関西大学教授
勢 一 智 子	西南学院大学教授
田 中 里 沙	(株)宣伝会議取締役副社長兼編集室長
谷 口 尚 子	東京工業大学准教授
辻 琢 也	一橋大学教授
★ 長谷部 恭男	早稲田大学教授
武 藤 博 己	法政大学教授
村 木 美 貴	千葉大学教授

【国会議員6名】

石 田 真 敏	衆議院議員
坂 本 哲 志	衆議院議員
西 銘 恒 三 郎	衆議院議員
小 川 淳 也	衆議院議員
石 井 正 弘	参議院議員
野 田 国 義	参議院議員

【地方六団体6名】

古 田 肇	岐阜県知事(全国知事会)
本 木 茂	埼玉県議会議長(全国都道府県議会議長会会長)
森 民 夫	新潟県長岡市長(全国市長会会長)
岡 下 勝 彦	高松市議会議長(全国市議会議長会会長)
藤 原 忠 彦	長野県川上村長(全国町村会会長)
飯 田 徳 昭	三重県朝日町議会議長(全国町村議会議長会会長)

(委 員 3 0 名)

(◎:会長、○:副会長、★:専門小委員会委員長)

3. 諮問事項

- ・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

→ H28.2.29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」をとりまとめ。

H28. 3. 16に、答申を内閣総理大臣に手交。

第3 1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」の概要

I 地方行政体制のあり方

- ・人口減少社会の中で、市町村が、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。
- ・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い。

1 広域連携等による行政サービスの提供

- ・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等を活用し、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。

- ・圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心市が隣接している場合（複眼型）においては、連携中枢都市になり得る。
- ・一定規模の圏域内に、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、**連携中枢都市圏等以外の広域連携**があり得る。

2 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、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。

- ・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、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。**地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用**することも選択肢の一つとして考えられる。

➡ 以上のような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。

II ガバナンスのあり方

- ・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。
- 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。

1 長

- ・**内部統制を制度化**すべき
- 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。ただし、具体的手続きは団体の規模に配慮。

2 監査委員等

- ・監査の実効性や独立性・専門性の向上
- **地方公共団体共通の統一的な基準の策定や監査委員の研修を行うとともに、監査を支援する全国的な共同組織の構築等が必要。**

3 議会

- ・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
- **決算不認定の指摘事項に対する長の説明責任を果たす仕組み、議選監査委員設置の選択制の導入。**

4 住民

- ・住民がチェックできるよう、透明性を確保すべき
- ・ガバナンス全体の見直しとあわせて、**軽過失の場合の長等への責任追及のあり方**の見直しや**違法性**等を確認する仕組みの創設、**権利放棄**の手続の整備等の**住民訴訟制度**等の見直しをすべき

➡ 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。

地方自治法等の一部を改正する法律の概要 ①

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ずる。

1. 地方自治法等の一部改正

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（その他の市町村長は努力義務）
- ・ 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

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（監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施）
- ・ そのほか、監査制度について以下の見直しを実施
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

地方自治法等の一部を改正する法律の概要 ②

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・公表

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（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）
- ・ 議会等は、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

2. 地方独立行政法人法の一部改正

① 地方独立行政法人の業務への窓口関連業務等の追加

- ・ 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求の受理等のいわゆる窓口関連業務）を追加

② 地方独立行政法人における適正な業務の確保

（国の独立行政法人制度改革（平成26年度）を踏まえた改正）

- ・ 地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項の業務方法書への記載の義務付け等を実施

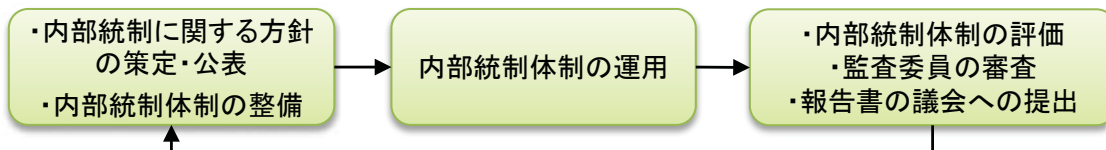
3. 施行期日

- ・ 1. は平成32年4月1日（②の一部及び③は平成30年4月1日）
[④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]
- ・ 2. は平成30年4月1日（②の一部は平成32年4月1日）

地方公共団体における内部統制制度

地方公共団体における内部統制制度 H32.4.1施行

- 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（その他の市町村長は努力義務）
- 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



※ 内部統制体制：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

地方公共団体に求められる内部統制体制の骨格	<参考> 民間における取組み(新日鉄住金)
① 長が内部統制に関する方針を策定 ・ 長は通常想定されるような不適正な事案を防止するため、<u>職員に対して 指揮・監督する責任を負っている</u>。 ・ 全職員に対する指揮・監督を明確にするため「<u>内部統制に関する方針</u>」を策定。 ・ 「内部統制に関する方針」には、 ○ <u>個々の部署の取組みに関する基本方策(PDCA)</u> と、 ○ <u>全庁的な取組みを推進するための体制</u> を記載する。	・ 「<u>内部統制システムの基本方針</u>」を取締役会で決議し、「<u>内部統制基本規定</u>」を制定して内部統制・リスク管理に関する体制を整える。
② 個々の部署の取組みに関する基本方策 (PDCA) ・ 個々の部署が、継続的に実施すべき事項を定める。 具体的には、①各部局でのリスク洗い出し ⇒ ②マニュアル等の対応策の整備 ⇒ ③日常の業務を通じたチェック ⇒ ①リスクの再評価 ・ 業務の見える化、標準化に基づく自主点検など自律的な取組みを推進。 ・ <u>大小ある個々の部署に合わせて実態にあった柔軟な取組みを採用</u>。	・ 社内各部門に「<u>リスクマネジメント担当者</u>」、各グループ会社に「<u>リスクマネジメント責任者</u>」を置き、各部門・各グループ会社の自主的な活動を促し、<u>定期的な会議等を通じて内部統制・リスク管理に関する情報を共有化</u>。 ・ <u>部署の規模に合わせた取組みを柔軟に採用</u>。
③ 全庁的な取組みを推進するための体制 ・ <u>内部統制担当部署の設置、内部統制担当を指名(副知事・副市町村長等)</u>。 ・ 全部署で上記PDCAの取組みを徹底するための支援や監督を行う。 (例：リスクを評価するための手順書の策定、リスク評価の実施確認) ・ <u>全部署に共通するリスク情報を共有する</u>。	・ 副社長を委員長とする「<u>リスクマネジメント委員会</u>」にて<u>年度計画の進捗状況、内部統制・リスクに関する事項等を定期報告</u>。 ・ 内部統制・リスク管理に関する点検、監督の仕組みを整え、<u>グループ全体にわたって内部統制の状況を定期的に確認</u>。

地方自治法の主な改正事項（内部統制関係）

改正後	現行
第百五十条 都道府県知事及び第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるもの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確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。 - 一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務 - 二 前号に掲げるもののほか、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当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの ② 市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるもの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確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。 - 一 前項第一号に掲げる事務 - 二 前号に掲げるもののほか、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当該市町村長が認めるもの ③ 都道府県知事又は市町村長は、第一項若しくは前項の方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。 ④ 都道府県知事、指定都市の市長及び第二項の方針を定めた市町村長（以下この条において「都道府県知事等」という。）は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。 ⑤ 都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。 ⑥ 都道府県知事等は、前項の規定により監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない。 ⑦ 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。 ⑧ 都道府県知事等は、第六項の規定により議会に提出した報告書を公表しなければならない。 ⑨ 前各項に定めるもののほか、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備する体制に関し必要な事項は、総務省令で定める。	（新設）

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

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、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

国庫補助金の手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、検収事務が形がよい化して、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）

地方自治法の主な改正事項（監査基準関係）

改正後	現行
第百九十八条の三 監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、<u>法令に特別の定めがある場合を除くほか、監査基準（法令の規定により監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為（以下この項において「監査等」という。）の適切かつ有効な実施を図るための基準をいう。次条において同じ。）に従い、常に公正不偏の態度を保持して、監査等をしなければならない。</u> ② （略） 第百九十八条の四 <u>監査基準は、監査委員が定めるものとする。</u> ② <u>前項の規定による監査基準の策定は、監査委員の合議によるものとする。</u> ③ <u>監査委員は、監査基準を定めたときは、直ちに、これを普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会又は公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会及び委員に通知するとともに、これを公表しなければならない。</u> ④ <u>前二項の規定は、監査基準の変更について準用する。</u> ⑤ <u>総務大臣は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、指針を示すとともに、必要な助言を行うものとする。</u>	第百九十八条の三 監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、常に公正不偏の態度を保持して、<u>監査を</u>しなければならない。 ② （略） （新設）

地方公共団体の監査基準について

○地方公共団体においては、都道府県、都市、町村ごとに、監査関係団体が存在。当該団体ごとに、監査の標準となる基準が策定されているが、現状、その基準を自団体に適用するかどうかは各団体の判断となっている。

○都道府県監査委員監査基準の概要（全都道府県監査委員協議会連合会策定 平成20年2月最終改正）

第1 総則

- 1 監査実施基準＜基本方針、年間計画の策定、指摘事項の重視等＞
- 2 監査報告基準＜報告書の作成、結果の公表等＞

第2 監査実施準則

- 1 監査種別と実施方針＜各監査・検査等の内容等＞
- 2 監査着眼点＜各監査・検査の着眼点等＞
- 3 監査技術

第3 監査報告準則＜監査報告書、指摘事項等＞

○都市監査基準の概要（全国都市監査委員会策定 平成28年8月最終改正）

第1章 総則

目的／規範性／監査等の目的／監査等の種類

第2章 一般基準

倫理規範／指導的機能の発揮／監査等の実施／報告の徴取／監査調書の作成及び保存／情報管理／品質管理

第3章 実施基準

合理的な基礎の形成／監査等の実施方針及び計画の策定／監査等の計画の変更／監査等の手続／実施すべき監査等の手続の適用／他者情報の利活用及び調整／弁明、見解等の聴取

第4章 報告基準

報告及び意見の提出／監査報告等の内容／監査委員の合議／監査報告等の公表／措置状況の報告等

○標準町村監査基準の概要（全国町村監査協議会策定 平成25年1月最終改正）

第1章 総則

- 第1節 一般基準＜目的、基本方針、監査委員の使命・責務、職員心得等＞
- 第2節 実施基準＜基本方針、計画、実施手続の適用基準、合理的証拠確保の基準等＞
- 第3節 報告基準＜報告・意見書の提出、報告書等の作成等＞

第2章 監査等の実施

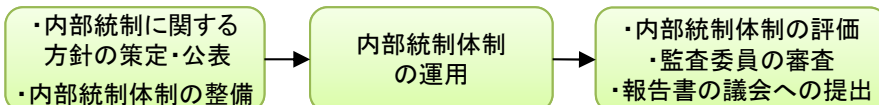
- 第1節 監査等の種類＜監査・検査の種類等＞
- 第2節 監査等の事前手続＜年間計画作成、監査等の着眼点等＞
- 第3節 監査等の実施手続＜実施手続の選択適用・適用等＞

第3章 監査等の結果＜報告書・意見書の決定・提出・公表、報告書等の記載事項等＞

地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会

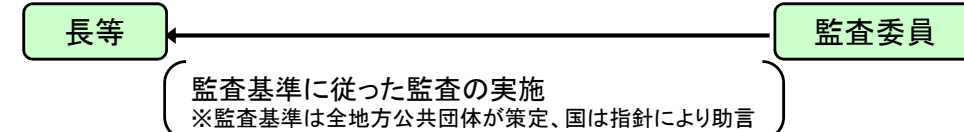
- 地方自治法等の一部を改正する法律(平成29年法律第54号)により、
 - ① 都道府県、指定都市に内部統制制度を導入(その他の市町村は努力義務)するとともに、
 - ② 全地方公共団体に監査基準に従った監査等が義務づけられた。(改正法の施行日:平成32年4月1日)
- これらの実務のあり方等について詳細な検討を行うことを目的として、「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」を設置。

内部統制制度



○本研究会では、地方公共団体における内部統制制度のあり方及び導入プロセスを議論。
⇒最終的には、各地方公共団体において、内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、ガイドラインを策定することを想定

監査制度



○本研究会では、地方公共団体の監査の現状を把握・分析し、あるべき姿をゼロベースで議論
⇒最終的には、地方公共団体の監査における基本原則及びそれに沿った実務のあり方を監査に関する指針として策定することを想定

構成員

〔座長〕	宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
〔座長代理〕	山本 爲三郎	慶應義塾大学法学部教授
〔委員〕	秋山 修一郎	公認会計士
	池田 雄一	税理士
	石川 恵子	日本大学経済学部教授
	泉 洋一	宮城県総務部行政経営推進課長
	影浦 浩二	愛媛県砥部町代表監査委員
	貴納 順二	大阪市代表監査委員
	清水 涼子	関西大学大学院会計研究科教授
	友渕 宗治	東京都代表監査委員
	町田 祥弘	青山学院大学大学院会計・ロケーション研究科教授
	宮原 清貴	弁護士
	森井 美江	大阪市総務局監察部内部統制担当課長

スケジュール

- 研究会を平成29年10月に立ち上げ。
- 平成32年4月の施行を見据え、地方公共団体の準備期間に配慮した上で、研究会として、「内部統制に関するガイドライン案」及び「監査に関する指針案」をとりまとめ。

「内部統制ガイドライン」策定について

前提

- 平成29年地方自治法改正により、都道府県及び指定都市において、内部統制に関する方針の策定及び必要な体制整備が義務付けられたが（その他の市町村は努力義務）、具体的な内容については各地方公共団体が、それぞれの実情を踏まえ検討することとされている。
- 本研究会においては、国会審議等の状況を踏まえ、各地方公共団体において内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、ガイドラインを作成することとする。

※国会審議において、「今後、先行的モデル事例の紹介などによりまして支援していく、あるいは、必要に応じて、国においてガイドラインの策定などについても検討してまいりたい」としている。

議論の進め方

- 研究会においては、地方公共団体における内部統制制度のあり方及び導入プロセスについて、ご議論いただくことを想定。
- 特に、「長による内部統制の評価及び報告」及び「監査委員による内部統制評価報告書の審査」について、重点的にご議論いただき整理する。
- これまでの研究会及び今回の研究会での議論・整理等をもとに、具体的に、各地方公共団体で、①どの主体が、②どのような手順で、③どのような作業を行い、④どのような点に留意する必要があるのかを示し、ガイドラインとする。

「監査指針」策定について

前提

- 昭和22年に地方自治法が施行されて70年を経過したところであるが、地方公共団体のガバナンスの要である監査制度については、地方公共団体に関する全国統一的な監査基準が存在しないため、監査の実施目的や実施方法が判然とせず、各監査委員の裁量に委ねられていることから、各地方公共団体の監査の実施状況に差異が生じている状況となっている。
- また、人口減少社会において地方公共団体の経営資源が限られていく中、全国的に地方公共団体の業務の適切な実施を確保することが求められており、そのためにも監査の実効性の確保が重要であると考えられる。

議論の進め方

- 研究会においては、地方公共団体の監査の現状を把握・分析し、あるべき姿等について、ゼロベースでご議論いただくことを想定。
- 特に、リスクの評価や着眼点、証拠収集の方法などといった「監査の実施」に当たっての論点について、重点的にご議論いただき整理する。
- 研究会での議論・整理を通じて、監査における基本原則（監査基準（案）となりうるもの。）を明らかにするとともに、それに沿った実務のあり方を実施要領として策定し、両者をあわせて監査指針とする。

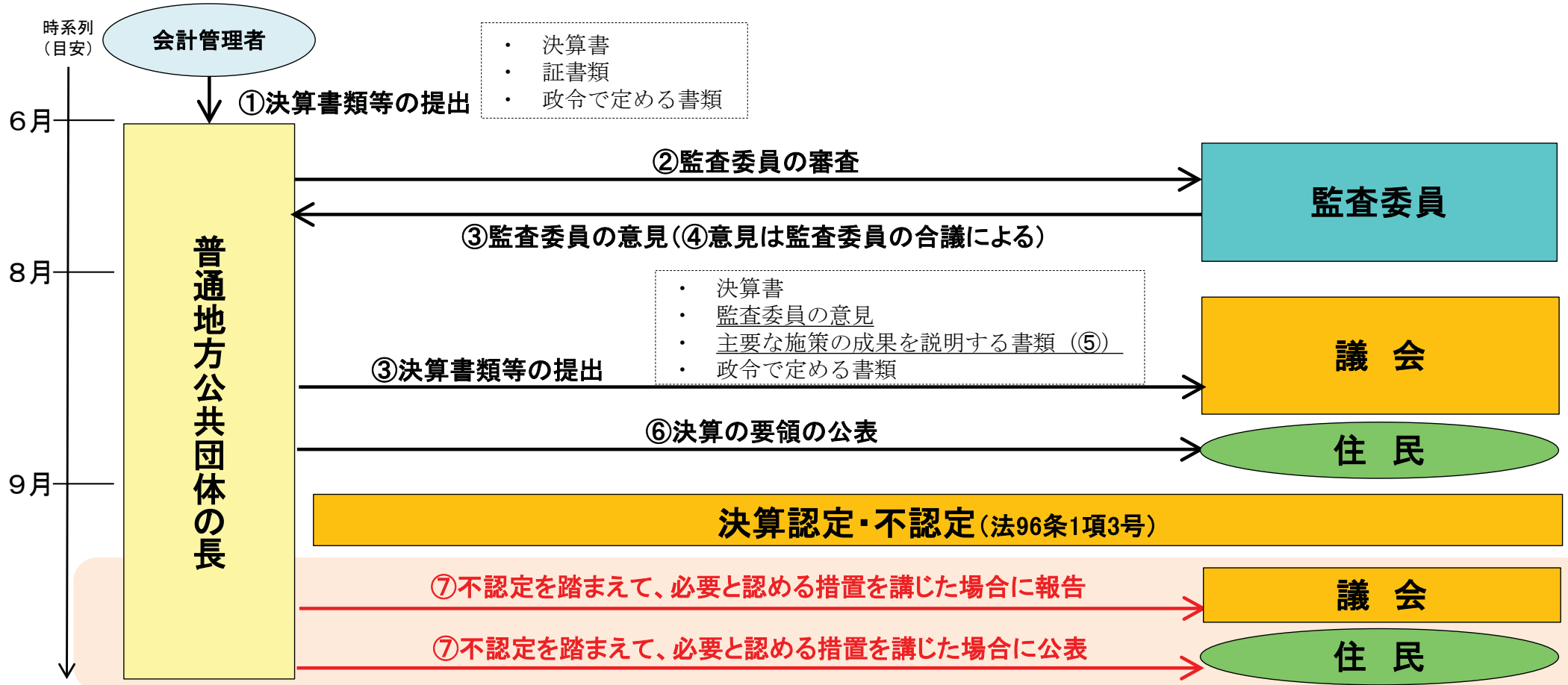
地方公共団体の決算認定の手続き

○地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）第233条

- ① 会計管理者は、毎会計年度、政令で定めるところにより、決算を調製し、出納の閉鎖後三箇月以内に、証書類その他政令で定める書類※と併せて、普通地方公共団体の長に提出しなければならない。
- ② 普通地方公共団体の長は、決算及び前項の書類を監査委員の審査に付さなければならない。
- ③ 普通地方公共団体の長は、前項の規定により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。
- ④ 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。
- ⑤ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により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その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない。
- ⑥ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により議会の認定に付した決算の要領を住民に公表しなければならない。
- ⑦ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定による決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならない。

＜決算審議（イメージ）＞ ※○数字は、法233条の各項を表す。

※「政令で定める書類」とは、歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書、財産に関する調書。



主な決算不認定事例①

1. 係数ミスを理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
竹富町 (沖縄県)	平成28年3月	水道事業会計の決算書における使用料・手数料の誤り	特段の対応はなし（議会審議にて言及）

2. 違法な会計処理、不適切な事業執行を理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
岩手県	平成26年12月	緊急雇用創出事業の打ち切り及びこれに伴う補助金返還	(平成27年2月・代表質問) 知事が、再発防止対策として、内部管理体制の強化、職員の資質向上等、補助事業の適正執行に努めていると説明。
男鹿市 (秋田県)	平成27年9月	元職員による公金着服事件の全容が明らかにされていない	(平成28年3月) 「男鹿市職員倫理条例」を制定することを説明 (平成28年6月・全員協議会) 調査報告書をまとめ、事件の全容を説明
仙北市 (秋田県)	平成27年12月	市職員が収賄事件により逮捕。内部の管理体制、長期の人事配置、随意契約の在り方に問題がある	調査報告書の作成、職員のコンプライアンス研修、仙北市職員倫理規則の制定
南相馬市 (福島県)	平成26年9月	工場用地等整備事業において、工場用地の売却が見込めなくなり、一般会計から借り入れを行った	(平成26年9月・閉会時市長挨拶) 市長が、重く受け止め適切な予算執行に努めると発言
会津美里町 (福島県)	平成26年9月	一部の職員に偏った過大な時間外勤務手当の支給	(平成26年12月) 町長・副町長給与減額条例案を提出・可決。
富士見市 (埼玉県)	平成26年9月	老人クラブ活動育成事業補助金の支出における私的流用や領収書の不適切な管理	(平成27年1月・広報紙) 市長が再発防止に向けた改善策を実施する旨報告
印西市 (千葉県)	平成26年10月	介護保険料の還付未処理事件に係る全容が明らかにされていない	(広報紙) 市長が、重く受け止め適正な事業執行に努めていくと報告
葉山町 (神奈川県)	平成27年9月	規定の誤認識による給与の過支給	(平成28年3月) 町長が、分析結果、関係職員の処分、今後の事務執行適正化に係る取組を説明
佐渡市 (新潟県)	平成26年12月	工事費の増額分を架空請求による分割支出	(平成27年3月・一般質問) 契約管理主幹が、再発防止に向けたマニュアルの整備とチェック体制の強化を図ると説明
琴平町 (香川県)	平成27年12月	財政支援団体の予算執行及び事業のあり方が不適切	(平成26年11月・不認定採決後) 町長が、真摯に受け止め、再発防止に向けた万全な対策を講じると発言

主な決算不認定事例②

3. 施策の是非を理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
伊達市 (福島県)	平成26年9月	市道側溝除染業務委託で、未施工区間の疑いがあることについて、市・議会双方が調査を継続している	(平成26年9月・議会最終日市長挨拶) 問題の解明を求める指摘と受けとめ調査を進めると発言 (広報紙) 住民に対する報告、周知
西会津町 (福島県)	平成26年9月	介護保険事業計画どおりに事業が進まなかった	特段の対応はなし（介護施設はその後完成）
葉山町 (神奈川県)	平成26年9月	下水道事業の運営見直し	(平成27年2月・町長施政方針) 下水道審議会の議論を経て、全体計画等、下水道のあり方について定めると報告
島本町 (大阪府)	平成26年9月	平成25年度に学校施設の耐震化を進めなかった	(平成26年12月) 耐震補強の推進関連経費を含む補正予算案を提出・可決
熊取町 (大阪府)	平成27年9月	町に支払われた損害賠償を歳入に含め、黒字とするか否かを巡る長と議会の見解の相違	(平成27年9月) 町長が会派代表者会議や議員総会で説明
久山町 (福岡県)	平成27年9月	当初予算成立後に補正予算が必要となった事業について、議員の過半数が中止を求めて補正予算を否決し、当初予算で計上した事業費について決算不認定とした。	(平成27年12月・一般質問) 町長が事業計画を白紙に戻し、再度計画の際は議会に説明すると発言
多良木町 (熊本県)	平成26年9月	指定管理者破産による執行部への不信	特段の対応はなし（平成26年4月から当該施設を町直営とした）

※平成26、27年度の事例について行政課調査

住民訴訟制度の概要

住民訴訟における請求の内容(地方自治法 § 242の2①)

違法な行為又は怠る事実(不当な行為又は怠る事実に係るものは対象外)について、以下のとおりの請求ができる。

	被告	請求内容	判決主文の例
1号訴訟	執行機関又は職員(※1)	財務会計上の行為の全部又は一部の差止めの請求	被告(執行機関等)は、●●事業に関し、公金を支出してはならない。
2号訴訟	地方公共団体	行政処分たる財務会計上の行為の取消し又は無効確認の請求	●●市長(処分行政庁)が●●に対し平成○年○月○日付けでした●●処分を取り消す。
3号訴訟	執行機関又は職員(※1)	怠る事実の違法確認の請求	被告(執行機関等)が、別紙物件目録記載の土地につき、●●に対し、同土地上の●●の収去を請求することを怠る事実が違法であることを確認する。
4号訴訟	執行機関又は職員(※2)	①「当該職員」(※3)又は「当該行為若しくは怠る事実に係る相手方」(※4)に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める請求 ②ただし、「当該職員」又は「相手方」が法第243条の2の規定による賠償命令の相手方となる者である場合にあっては、賠償の命令を求める請求	①被告(執行機関等)は、●●(職員等個人)に対し、○○円及びこれに対する平成○年○月○日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。 ②被告(執行機関等)は、●●(会計職員等個人)に対し、○○円及びこれに対する平成○年○月○日から支払済みまで年5分の割合に金員の賠償の命令をせよ。

※1 1号訴訟・3号訴訟において被告となるべき「執行機関又は職員」とは、当該財務会計行為又は怠る事実に係る権限を有する執行機関又は職員を指す。

※2 4号訴訟において被告となるべき「執行機関又は職員」とは、通常、行使を求められている債権を管理するとともに、賠償命令の主体となる執行機関としての長又は当該権限の委任を受けた職員が該当する。

※3 地方自治法 § 242の2①Ⅳにいう「当該職員」とは、当該訴訟において問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するとされている者及びその者から権限の委任を受けるなどして権限を有するに至った者を指す(最高裁昭和62年4月10日判決)。

※4 地方自治法 § 242の2①Ⅳにいう「当該行為若しくは怠る事実に係る相手方」とは、当該訴訟の原告により訴訟の目的である地方公共団体が有する実体法上の請求権を履行する義務があると主張されている者を指す(最高裁昭和53年6月23日判決)。

住民訴訟の件数（平成14年9月1日～平成28年3月31日）

区 分	団体数 a	訴訟件数					1団体あたりの 平均訴訟数 b/a
		b	1号訴訟 c	2号訴訟 d	3号訴訟 e	4号訴訟 f	
都道府県	(47)	661	117	32	76	558	14.06
指定都市	(20)	311	54	21	39	253	15.55
特別区	(23)	135	17	15	20	114	5.87
市町村（指定都市を除く。）	(1,698)	1,698	255	119	233	1,350	1.00
200,000 ～	(89)	493	67	40	87	414	5.54
150,000 ～ 199,999	(49)	119	21	6	13	93	2.43
100,000 ～ 149,999	(102)	241	46	13	24	201	2.36
50,000 ～ 99,999	(261)	284	33	12	38	227	1.09
40,000 ～ 49,999	(99)	98	8	7	4	85	0.99
30,000 ～ 39,999	(144)	117	14	10	21	88	0.81
20,000 ～ 29,999	(157)	111	20	9	11	88	0.71
10,000 ～ 19,999	(285)	144	32	14	27	89	0.51
0 ～ 9,999	(512)	91	14	8	8	65	0.18
全団体計	(1,788)	2,805	443	187	368	2,275	1.57

（地方自治月報第53号～58号より作成）

- ※ 平成14年9月1日～平成28年3月31日の間に提起された訴訟を対象としている。
- ※ 一の訴訟において、複数の請求があるものがあるため、cからfまでの合計とbは一致しない。
- ※ 人口は、平成27年度国勢調査人口による。
- ※ 団体数は、平成28年3月31日現在である。

長や職員に対する高額（約1億円以上）の損害賠償が命じられた事例

○ 平成17年4月1日～平成28年4月1日の間に、住民訴訟（4号訴訟）において、地方公共団体の長や職員に対する約1億円以上の損害賠償請求を命じる判決が言い渡されたもの。

	事案	賠償義務者	賠償額	備考
1	市が締結した汚土収集運搬作業の委託契約（福山市）	市長、助役（3名）	1億751万円	市長は破産 助役は判決額又は和解額を支払
2	ゴルフ場開発不許可処分とされた開発事業者との民事調停（京都市）	市長	26億1257万円	相続人が一部支払い、残額は欠損処理
3	土地開発公社が先行取得した動物霊園等の建設予定地の買受（交野市）	市長	1億3246万円	一部支払済
4	公共下水道に関する地方交付税算定（岡山市）	市長、助役、職員	4億5090万円	高裁判決後に和解（和解額を全額支払済）
5	県職員の公務出張に係る旅費（福井県）	知事	1億983万円	高裁で知事が逆転勝訴（上告後確定）
6	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	2億5379万円	議決により権利放棄
7	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	55億3966万円	議決により権利放棄
8	浄水場建設予定地として購入した土地の代金（さくら市（旧氏家町））	町長	1億2192万円	議決により権利放棄
9	生活保護の支給決定（滝川市）	職員	1億3465万円	議決により権利放棄
10	河川改修事業の委託料の過大支払（横浜市）	職員	1億4049万円	判決後訴え取下げ
11	バイオマス事業への補助金の支出（御船町）	町長	9279万円	控訴取下げにより確定 賠償額の支払について町が提訴
12	リサイクル施設の事業停止に伴う補助金の返還（栃木県）	知事	1億9659万円	高裁で知事が逆転勝訴（上告後確定）

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決①

平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決(民集66巻6号2583頁)【神戸市①事件】

平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決(裁判集民事240号185頁)【大東市事件】

平成24年4月23日最高裁判所第二小法廷判決(民集66巻6号2789頁)【さくら市事件】

【法廷意見（各事件）】

（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）

- 地方自治法96条1項10号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法240条3項、地方自治法施行令171条の7の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。
- したがって、地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権を放棄するに当たって、その議会の議決及び長の執行行為(条例による場合は、その公布)という手続的要件を満たしている限り、そ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のというべきである。
- もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、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旨の議決がされた場合についてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これ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上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となるものと解するのが相当である。そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される。

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決②

【千葉勝美裁判官の補足意見（各事件）】

- 国家賠償法においては、個人責任を負わせる範囲について、同法第1条2項が公権力の行使に当たる公務員が故意又は重大な過失のあった場合に限定しているのと比べ、住民訴訟においては、個人責任を負う範囲を狭めてはおらず、その点が制度の特質となっている。
- 住民訴訟制度が設けられた当時は、財務会計行為及び会計法規は、その適法・違法が容易にかつ明確に判断し得るものであると想定されていたが、その状況は、今日一変しており、地方公共団体の財政規模、行政活動の規模が急速に拡大し、それに伴い、複雑多様な財務会計行為が錯綜し、それを規制する会計法規も多岐にわたり、それらの適法性の判断が容易でない場合も多くなっている。そのような状況の中で、地方公共団体の長が自己又は職員の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（最近の下級裁判所の裁判例においては、損害賠償請求についての認容額が数千万円に至るものも多く散見され、更には数億円ないし数十億円に及ぶものも見られる。）、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見られるところである。
- 地方公共団体の長が、故意等により個人的な利得を得るような犯罪行為ないしそれに類する行為を行った場合の責任追及であれば別であるが、錯綜する事務処理の過程で、一度ミスや法令解釈の誤りがあると、相当因果関係が認められる限り、長の給与や退職金をはるかに凌駕する損害賠償義務を負わせることとしているこの制度の意義についての説明は、通常の個人の責任論の考えからは困難であり、それとは異なる次元のものといわざるを得ない。
- 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、故意により個人的な利得を得るために違法な財務会計行為を行った場合や、当該地方公共団体に重大な損害を与えることをおよそ顧慮しないという無視（英米法でいう一種のreckless disregardのようなもの）に基づく行為を行った場合等に限ることとし、それ以外の過失の場合には、裁判所が違法宣言をし、当該地方公共団体において一定の懲戒処分等を行うことを義務付けることで対処する等の方法・仕組みも考えられるところである）。
- 現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、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にしている。その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、前記のとおり、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。
- 議会としては、基本的にはその裁量事項であっても、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように、本件の法廷意見が指摘した司法判断の枠組みにおいて考慮されるべき諸事情を十分に踏まえ、事案に即した慎重な対応が求められることを肝に銘じておくべきである。

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決③

【須藤正彦裁判官の意見（さくら市事件）】

- 一般論でいえば、長に対しておよそ弁済能力を超える非常識に高額な金額の損害賠償請求権を行使するのも必ずしも適切でないという面も否定できない。すなわち、長による普通地方公共団体の効率的・建設的な公金使用あるいは複雑かつ多様な現代社会に対応し長期的な視野に立った積極果敢な行政運営や職務の遂行が求められる一方で、その職務の遂行過程で違法に普通地方公共団体に損害を与えるという場面があり得、その場合に、その損害の名目額にもかかわらず経済実質上のそれは僅かであると評価されるときや、帰責性がさほどではないとみられるときもあり得る。
- 他方また、公権力の行使に当たる公務員の職務の遂行における不法行為による国又は公共団体の損害賠償責任について公務員個人は被害者に対し損害賠償責任を負わないこと、長以外の職員は議会の同意を得てではあるが、監査委員によって決定された賠償責任につき長から減免を受け得ること(法243条の2第8項)との権衡、長はそれ以外の職員と異なり住民による直接の選挙を通じて選出され、政治責任を問われ得る存在であることなどの事情を考慮すると、多額の損害賠償請求権を行使することが酷に失し、あるいは、行政運営を萎縮させたり、長の適任者を遠ざけることにもなりかねない面もある。
- もちろん、住民訴訟は、長などの生活を破綻させることを目的とするものではないし、また、そうさせてまで賠償をさせても地方公共団体の損害回復に寄与する程度は一般的にはいかほどのものでもないであろう。そうすると、事案によってはこの高額な損害賠償金額を一定程度減縮することが相当となる場合があるという考え方も成り立ち得る。
- 一般的に、議会において賠償金額を、例えば、長の資力などを考慮して過重とみられる分をカットし、あるいは、年間報酬額の何年分といった額にまで減縮する旨の一部放棄の議決をすることは一つの政治的判断として合理的で裁量権の範囲内とみられよう。

第3 1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」の概要（住民訴訟関係）

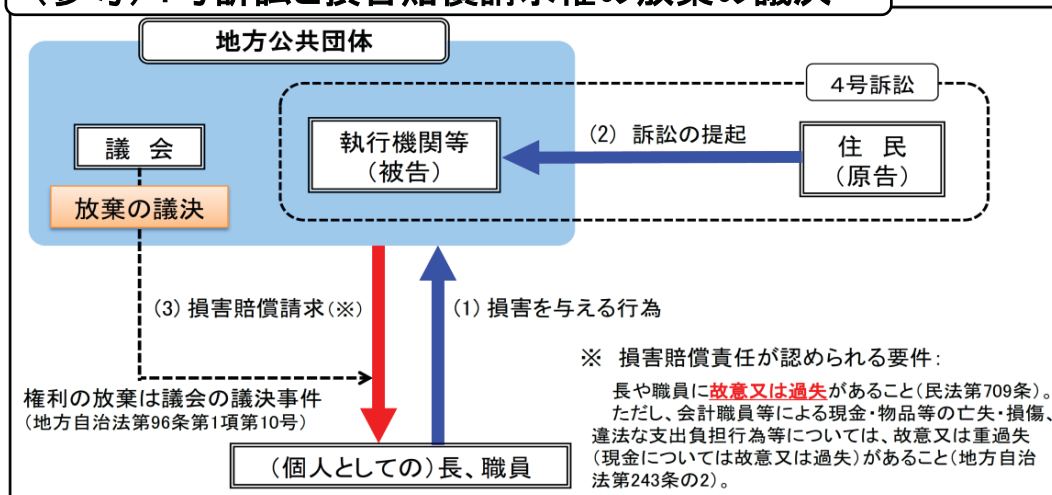
基本的な考え方

- 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。

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。
- 一方で、住民訴訟（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年各最高裁判決の個別意見等においては、次に掲げる点等を指摘。
 - ① 長や職員への萎縮効果
 - ② 国家賠償法との不均衡（公務員個人への求償責任の要件：故意又は重過失）
 - ③ 議会の議決に基づく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

（参考）4号訴訟と損害賠償請求権の放棄の議決



見直しの方向性

- 内部統制体制の制度化や監査委員監査の強化など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。
- 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。
- 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**が必要。
- 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や、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。

※ 住民訴訟（4号訴訟）：

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であり、地方公共団体独自の制度

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ（概要）①

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の見直し

- ・ 答申では、長による内部統制の制度化をはじめとする地方公共団体全体のガバナンスを見直すことで、不適正な事務処理の抑止効果を高めることが期待されている。
- ・ 一方、こうした見直しを行うにしても、職務を行うにつき軽過失の場合にも、違法な財務会計行為と相当因果関係が認められる損害全額について、長や職員個人の責任を追及することは、個人責任として過酷であると考えられる。
- ・ 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、上記のような問題を解決するためには、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。

具体的な措置の内容として2案が考えられる

① 損害賠償額の上限を実体法上において設ける案

長や職員個人が負担する損害賠償額について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、法律で定める額を上限とする。

⇒職務を行うにつき故意・重過失がない場合において、長や職員個人が負担する損害賠償額の上限が実体法上明確となるメリットがある一方、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。

② 責任免除の範囲を事前に条例で明示する案

条例において、長や職員個人の損害賠償責任について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、賠償責任額から、職責等を考慮して条例で定める額を控除して得た額を免除する旨を定めることができることとする。

⇒現行でも、長や職員個人の損害賠償責任について、条例又は議会の議決により免除することは可能な場合があり、現行制度とも親和性があると考えられる。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、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。

この参酌すべき基準や責任の下限額については、会社法・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、長等の職責・任期等も踏まえて定める必要があると考えられるが、さらに学識経験者等の意見を聴くなどして、慎重に定めることとすべき。

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。

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ（概要）②

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

- ・ 1で挙げた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。
- ・ 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。

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会の概要

<構成員>

◎碓井 光明 明治大学法科大学院教授

大橋 洋一 学習院大学法務研究科教授

小林 裕彦 弁護士

斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

谷口 尚子 慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科准教授

<開催実績>

- | | | |
|--------|----------------|--|
| 第1回懇談会 | 平成28年12月 8日(木) | ・懇談会の開催要綱等について
・住民訴訟制度の見直しについて |
| 第2回懇談会 | 平成28年12月26日(月) | ・参考人(日本弁護士連合会)からの意見聴取
・住民訴訟制度の見直しについて |
| 第3回懇談会 | 平成29年 1月16日(月) | ・住民訴訟制度の見直しについて |

地方公共団体の長等の損害賠償の責任の見直し（条文）

概要

- 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免除する旨を定めることを可能とする。
 - ※ 条例で定める場合の免除に関する参酌基準及び免除の下限額は国が設定。
- 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する。

条文

（普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責）

第二百四十三条の二 普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会の委員若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（次条第三項の規定による賠償の命令の対象となる者を除く。以下この項において「普通地方公共団体の長等」という。）の当該普通地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、普通地方公共団体の長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができる。

（住民監査請求）

第二百四十二条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

2～9 （略）

10 普通地方公共団体の議会は、第一項の規定による請求があった後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならない。

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

〔平成二十九年五月十八日
衆議院総務委員会〕

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

- 一 指定都市以外の市町村の長にあっても、内部統制に関する方針を策定し、当該方針に基づく体制の整備を促進するよう、当該市町村長に対する必要な助言及び情報提供を行うこと。
- 二 普通地方公共団体における監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
- 三 普通地方公共団体の長等の損害賠償責任について、職務を行うにつき軽過失の場合において、その一部を免れさせる旨を条例で定めることができる措置を講ずることに鑑み、議会による損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の在り方について、本法の施行状況も踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。
- 四 普通地方公共団体の議会が果たすべき監視機能の向上及び議員活動の透明性確保の在り方について検討を行い、これを踏まえて各地方公共団体に対して必要な助言を行うよう努めること。
- 五 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いることに鑑み、当該業務を担う申請等関係事務処理法人における業務の取扱いに当たって、個人情報保護が十分に図られるよう、各地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。
- 六 地方独立行政法人の業務運営に関して、本法に則った適正な対応が確保されるよう注視し、国の独立行政法人改革の動向を踏まえつつ、必要に応じて適切な助言を行うこと。

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

〔平成二十九年六月一日
参議院総務委員会〕

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、内部統制体制の整備及び運用は、全ての地方公共団体の長がその権限と責任に基づいて適切に実施することが求められるため、本法において努力義務とされた指定都市以外の市町村においても内部統制に関する方針が早急に策定されるよう引き続き検討を行うこと。
- 二、総務大臣が策定する監査基準の指針については、監査を実施する基本原則、留意事項とともに、全国的に共通な基準や技術的な基準などの確・公正な監査が実施できるものとなるよう努めること。監査基準は当該地方公共団体の監査委員が策定するものであり、地域の実情を踏まえた適切な基準については尊重すること。
- 三、監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
- 四、地方公共団体の長等に対する賠償責任額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務遂行に影響が出るのではないかとの声に対し真摯に向き合い、本法施行後の状況を注視しつつ引き続き検討を行うこと。
- 五、申請等関係事務の処理及びこれに附帯する業務を担う地方独立行政法人の設立に当たっては、地方公共団体の自主性を最大限尊重すること。右決議する。