

財務会計制度の見直しと監査制度について

平成28年5月26日(木)
総務省自治行政局行政課
山口 憲明

目次

1. 財務会計制度の見直しについて	
○ 地方公共団体の財務制度の見直しに関する報告書(概要)……	1
2. 監査制度について	
○ 第31次地方制度調査会の概要……	1
○ 答申の概要(「ガバナンスのあり方」部分)……	2
○ 地方公共団体のガバナンスの適正性確保について……	3
○ 各主体におけるガバナンスのあり方	
・ 1 ガバナンスのあり方(長)……	5
・ 2 ガバナンスのあり方(監査委員等)……	8
・ 3 ガバナンスのあり方(議会)……	13
・ 4 ガバナンスのあり方(住民)……	14

1. 財務会計制度の見直しについて

地方公共団体の財務制度の見直しに関する報告書（概要）

平成27年12月
地方公共団体の財務
制度に関する研究会

I 地方公共団体の財務制度の見直しの必要性

俯瞰的な見直しの必要性

昭和38年の地方自治法改正以降、情報通信技術（ICT）の進展などの社会情勢の変化を踏まえた俯瞰的な見直しが行われていない

合理的な財務制度の構築

行政が公正で、効率的に行われるためには、地方公共団体の財務制度が社会経済情勢の変動を踏まえた合理的なものであることが必要

より効果的・効率的な財務制度の構築

人口減少社会の進展に伴い、地方公共団体の事務執行には一層の効率化が求められ、より効果的・効率的な財務事務の仕組みに改変することが必要

地方公共団体の行政運営の円滑化・合理化のための見直しが必要

II 財務制度の見直しの基本的方向性

- (1) ICTの進展への対応
- (2) 財務制度における柔軟性の確保
上記(1)、(2)の今日的な課題を踏まえ、俯瞰的な検証・検討を行い、現時点において見直しを行うべき具体的な事項を提示

III 財務制度の見直しのあり方【ポイント】

- (1) クレジットカードによる収入方法の見直し
電子マネーによる収入方法の確立 など
- (2) 口座引き落としによる支出方法の導入
行政財産の貸付け範囲の拡大 など

○ 財務制度の見直しのあり方【詳細版】(1/4)

現状の課題	見直しのあり方
<p>クレジットカードによる収入方法の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間のクレジットカード決済の仕組みの多様化 (カード発行業務と加盟店の開拓・管理業務の分業化や決済代行業者の介在) ・ クレジットカード決済による水道料金などの支払いに係る納付時期が不明確 	<p>クレジットカードによる収入方法の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現在対応できていないケースがあることを踏まえ、現行のクレジットカードによる収入方法の規定を見直すべき。 ・ 水道料金などについて、納付時期の規定の明確化を図るべき。 <p>クレジットカードによる収入方法を地方公共団体がより活用しやすく</p>
<p>電子マネーによる収入方法の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体が電子マネーによる収入方法を導入する場合に、弁済効果の発生時期の面で難しくなっている。 	<p>電子マネーによる収入方法の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間取引と同様に、電子マネーを使用した時点で歳入が納付されたものとみなすことで、電子マネーによる収入方法を確立すべき。 <p>電子マネーによる収納が広がればより便利に</p>

2

○ 財務制度の見直しのあり方【詳細版】(2/4)

現状の課題	見直しのあり方
<p>口座引き落としによる支出方法の導入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体は、公共料金などを支払う際に、口座引き落としによる支出方法を選択できない。 	<p>口座引き落としによる支出方法の導入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体が公共料金など定期的に支出する一定の経費については、口座引き落としによる支出方法を許容すべき。 <p>地方公共団体の事務手続が効率化</p>
<p>行政財産の貸付け範囲の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体は、行政財産の屋根や壁面を第三者に貸付けることができない。 	<p>行政財産の貸付け範囲の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政財産の貸付け対象に庁舎等の屋根や内外壁面を加える。 <p>地方公共団体はより行政財産の有効活用が可能に</p>

3

○ 財務制度の見直しのあり方【詳細版】(3/4)

会計年度の独立の原則の弾力化

- ・ 庁舎管理など相手方の行為の完了が年度末日まで要するような経費の会計年度所属区分を、一定の範囲内で弾力化すべき。
- ・ 情報システムの保守管理など予算年度当初から契約する必要があるものは、債務負担行為を設定することなく、年度開始前に契約を締結することができるようにすることが考えられる。

支出方法の多様化

- ・ 海外出張時など職員個人がクレジットカード決済を行う場合にも、適正利用を確保できる方策と併せて、より活用しやすくする。
- ・ 電子マネーを使用した支払いは、適切な時期に必要な最小限度の額をチャージする運用を基本とし、管理簿などにより使用履歴を記録するなど、適正な使用を確保する。

新たな契約方法等の導入

- ・ リバースオークション(いわゆるせり下げ)による調達は、国や地方公共団体における試行的な実施状況を見極め、積極的な導入のメリットが明らかとなった段階で改めて検討する。
- ・ インターネットを利用した物品購入は、少額の随意契約の範囲内で運用が可能であるが、注文時に現物を確認できないなど、特有の商慣行を踏まえた対応が必要

4

○ 財務制度の見直しのあり方【詳細版】(4/4)

指定金融機関に係る制度の見直し

- ・ 指定金融機関を未指定の市町村は、近年のICTの進展等を踏まえて指定のあり方を検討することが望ましい。
- ・ 指定金融機関の担保提供義務については、長等が不要と判断した場合にその義務を解除することや、新たに賠償責任規定を設けることといった方策が考えられるが、影響などを見極めた上で、具体的な見直しをすることが必要

その他の事項

- ・ 私人に収納委託できる歳入を柔軟に追加できる仕組みとして、現行の地方税の私人への収納委託の制度と同様の枠組みで、歳入の対象を条例又は規則で定める。

地方公共団体の財務制度に関する研究会構成員（平成27年12月現在、◎＝座長、○＝座長代理）

◎碓井 光明	明治大学法科大学院教授			
○森田 宏樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授	遠山 宏幸	千葉銀行地方創生部長	
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授	中山 正行	さいたま市財政局契約管理部長	
木村 琢磨	千葉大学大学院専門法務研究科教授	早坂 勝治	山形県会計局会計課長	
白濱 博人	東京都会計管理局管理部会計企画課長	三好 規正	山梨学院大学法科大学院教授	
建部 雅	成蹊大学法学部准教授	山本 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科教授	

5

2. 第31次地方制度調査会答申と 監査制度について

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(H28.2.29日時点)

【学識経験者18名】

飯島 淳子 東北大学教授
池内比呂次 (株)テクノ・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 儒雄 (株)三菱東京UFJ銀行特別顧問
弁護士
小林裕彦 中央大学教授
佐々木 信夫 関西大学教授
清水涼子 関西学院大学教授
勢一智子 (株)宣伝会議取締役副社長兼編集室長
田中里沙 東京工業大学准教授
谷口尚子 一橋大学教授
辻 琢也 早稲田大学教授
★ 長谷部 恭男 法政大学教授
武藤 博己 千葉大学教授
村木 美貴

【国会議員6名】

石田 真敬 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30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（「ガバナンスのあり方」部分）

基本的な考え方

- ・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。

各主体におけるガバナンスのあり方

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

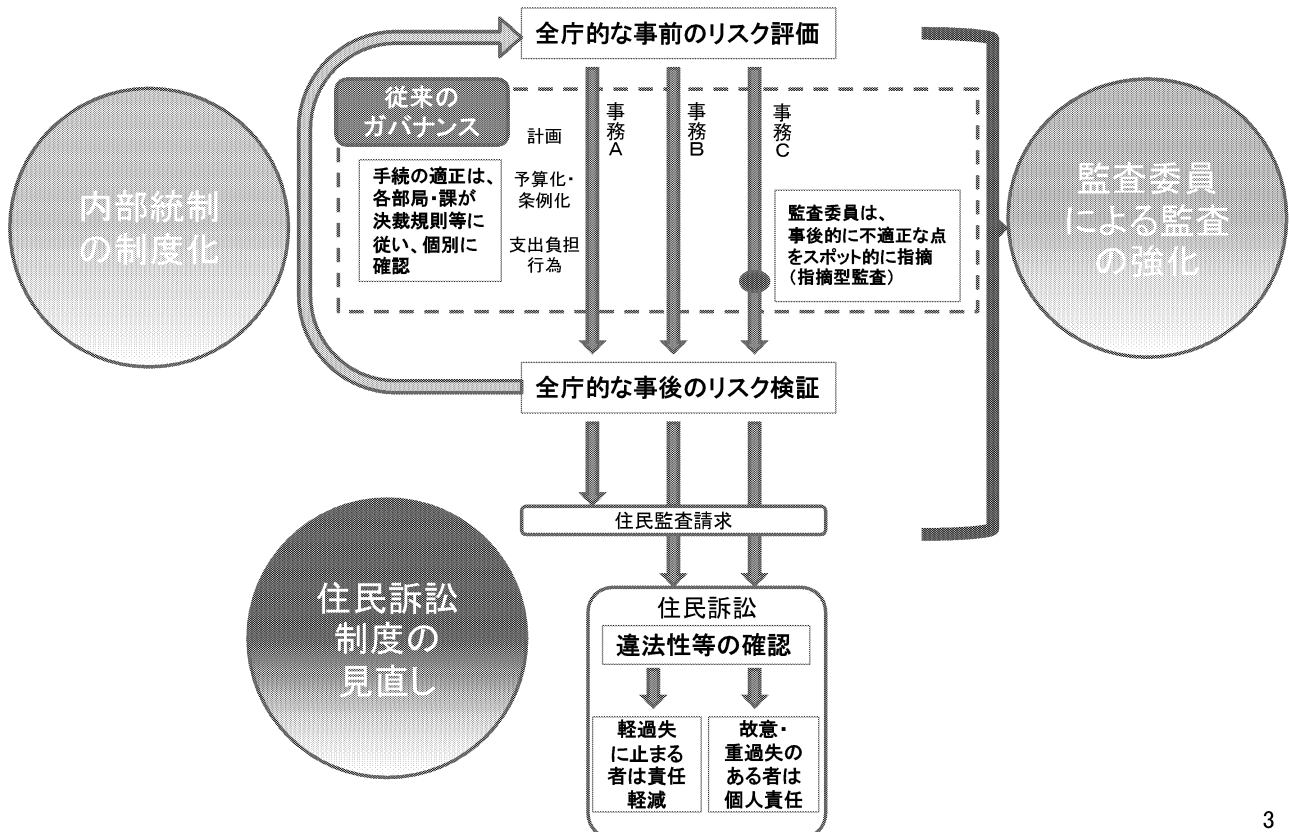
- ・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
- 決算不認定の指摘事項に対する長の説明責任を果たす仕組み、議選監査委員設置の選択制の導入。

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。
2

地方公共団体のガバナンスの適正性確保に向けた手続（イメージ）



地方公共団体のガバナンスの適正性確保に向けた方策

地方公共団体の事務執行の適正を確保するため、下記の取組をパッケージとして実施。

内部統制の制度化

- ①長による基本方針の策定
- ②各部局でのリスクの評価・検証(PDCA)
- ③全庁的な取組を推進する体制の整備

監査委員監査の強化

- ①全国統一の「監査基準」の策定
⇒内部統制から住民訴訟まで、行政の全プロセスの適正性を確保するための全国統一基準に基づいて、監査する責任を有することを明確化
- ②研修による監査委員の専門性強化
- ③執行機関等に監査結果の回答を求める「勧告」制度の導入

住民訴訟制度の見直し

- ①違法性等の確認請求
・裁判所による事後的評価の導入
- ②損害賠償請求権の放棄の適正化
・時期の適正化(訴訟継続中は放棄の禁止)
・手続面の適正化(判決後は第三者意見の聴取)

4

1 ガバナンスのあり方(長)

基本的な考え方

- 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、内部統制体制を整備及び運用することが求められる。

※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

内部統制のあり方

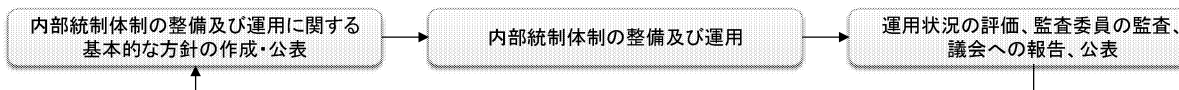
(1) 内部統制体制の整備及び運用の責任の所在

・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、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。

(2) 評価及びコントロールの対象とすべきリスク

・財務に関する事務の執行におけるリスクは、最低限評価するリスクとすべき。
・それ以外のリスク(例: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。

(3) 内部統制体制の整備及び運用のあり方



(4) 内部統制の制度化に当たっての留意点

・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。

(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(1)ことを、制度的に明確化すべき。
・都道府県や指定都市等の大規模な地方公共団体は、さらに(3)についても制度化すべきであり、運用の結果として、モデルを確立すべき。
・小規模な市町村については、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。

5

内部統制の概要

<p>地方公共団体に求められる内部統制体制の骨格</p>	<p><参考>民間における取組み(新日鉄住金)</p>
<p>○ 長が基本方針を策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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、職員に対して指揮・監督する責任を負っている。 ・ 全職員に対する指揮・監督を明確にするため「基本方針」を策定。 ・ 「基本方針」には、 <ul style="list-style-type: none"> ○ 個々の部署の取組みに関する基本方策(PDCA) と、 ○ 全庁的な取組みを推進するための体制 を記載する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「内部統制システムの基本方針」を取締役会で決議し、「内部統制基本規定」を制定して内部統制・リスク管理に関する体制を整える。
<p>○ 個々の部署の取組みに関する基本方策(PDCA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 大小ある個々の部署に併せて実態にあった柔軟な取組みを採用。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社内各部門に「リスクマネジメント担当者」、各グループ会社に「リスクマネジメント責任者」を置き、各部門・各グループ会社の自主的な活動を促し、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。 ・ 部署の規模に併せた取組みを柔軟に採用。
<p>○ 全庁的な取組みを推進するための体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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)。 ・ 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) ・ 全部署に共通するリスク情報を共有する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 副社長を委員長とする「リスクマネジメント委員会」にて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。 ・ 内部統制・リスク管理に関する点検、監督の仕組みを整え、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。

出所: 新日鉄住金 アニュアルレポート 2015

6

内部統制の具体例 (姫路市の事例)

リスク管理基本方針

<はじめに>

- 市民との信頼関係を構築し、効果的・効率的で、かつ質の高い公共サービスを提供し続けていくためには、様々な「リスク」を管理する体制を整備・運用し、総合的にリスク管理を行っていくことが必要不可欠である。
- 基本方針に基づき、リスク管理体制を整備・運用し、全職員及び全部局が組織的かつ自律的にリスク管理に取り組むことで、市民に「信頼される市役所の実現」を目指していく。

<リスク管理の基本方策>

PDCAサイクル

図表: 『姫路市リスク管理基本方針』(平成23年3月)参照

<リスク管理の推進体制>

市長	基本方針の実施に関する最終責任者
各局・部	基本方針の具体化(リスク点検、マニュアル作成)、日常的なモニタリング
リスク管理推進部署	リスク管理推進の手順書策定、全庁的なリスク管理に係るコーディネート

<姫路市の活用事例>

例: DV支援措置申出者への住民票交付

- * リスク管理推進部署が「姫路市リスク管理基本方針」の下、全庁的な「リスク管理手順書」を作成。全部局にリスク点検シートを作成指示。
- ① 市民局においてリスク点検シートを作成。その中で、DV被害者の住民票を誤って加害者に交付するリスクを特定(リスクの「見える化」)。リスク回避策を検討・整備。
- ② 各課・各局単位で内部モニタリングを実施。リスク回避の徹底のため、DV被害者の住民票交付を住民窓口センターで手続きを一本化することや、検索システムの改良(アラーム表示)などを実施。
- ③ 事務要領・総合マニュアルに反映し、職員への周知徹底とともに、日常的に業務をチェックし、再びリスク点検シートに記載。

7

2 ガバナンスのあり方（監査委員等）

基本的な考え方

- 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。
- 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。

(1) 監査の実効性確保のあり方

- ① 監査について、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。地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施。
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、共同して定めることが適当。
- ② 監査委員の合議が調わない場合でも監査委員の意見が分かるようにする必要。
- ③ 必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できる仕組みが必要。

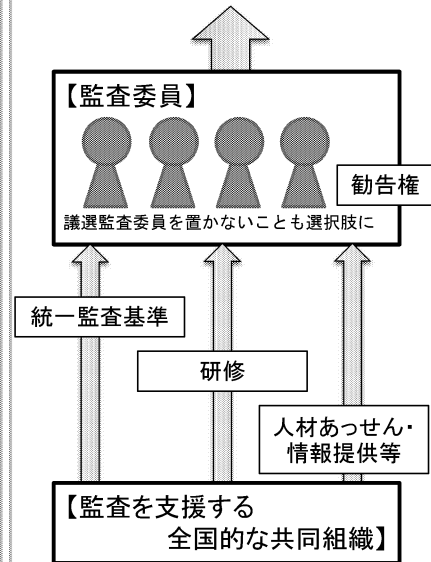
(2) 監査の独立性・専門性のあり方

- ① 外部の視点からの監査の充実や監査委員の権限拡充により、独立性向上を図る。
- ② 監査の実施に当たって専門性を高めるための研修制度を設けることが必要。
- ③ 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。

(3) 監査への適正な資源配分のあり方

- ① 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。
- ② 包括外部監査制度について、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、導入団体を増やしていくことが必要。
- ③ 監査委員事務局の充実のため、研修の充実や事務局の共同設置も有効。
- ④ 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、監査実務の情報の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。
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。

監査による監視機能の向上



8

現状の監査基準と監査報告について

都道府県監査委員監査基準 抄 (全都道府県監査委員協議会連合会作成)

第1 総則

1 監査実施基準 (基本方針)

- (1) 監査を行うに当たっては、都道府県の事務事業が、**最小の経費で最大の効果**をあげるようになされているか、**組織及び運営が合理化**されているかどうか特に配慮して実施するものとする。
(年間計画の策定)
- (2) 監査は原則として、対象の事務事業の動態、監査所要期間等を勘案して、**あらかじめ年間監査計画を策定し、これに基づいて行うものとする。**

2 監査報告基準 (報告書の作成)

- (1) 監査報告書は、監査終了後すみやかに作成し、**実施した監査の概要及び結果を簡潔明瞭に記載するものとする。**

第2 監査実施準則

監査の実施に当たっては、監査種別ごとに定める実施方針に準拠し、事務の種別ごとに定めた**監査着眼点を必要に応じて選択し**、かつ監査技術を適切に採用して行うものとする。

2 監査着眼点

- **収入確保は適正**に行われているか
(前年度収入未済額の繰越手続は適切、調査事務 等)
- その他**違法、不当な会計処理**がなされていないか
(記帳・計算の記載、現金・証紙等の出納保管 等)
- **債権の管理は適正**に行われているか
(強制執行・保全・取立、債権の徴収停止、履行期限延長又は債務の免除 等)
- **徴収事務は適正**に行われているか
(徴収簿は整備 等)
- 補助金、交付金、負担金、貸付金その他の**財政援助の決定は適正**になされているか。

など

監査報告の例

財務監査

<対象> 全136機関について監査を実施

<主な監査結果> ※各部局毎にそれぞれ指摘

保健福祉部

- ⇒ **児童扶養手当返納金等の収入未済額が増加**しており、一層の収入確保に努める
- ⇒ **就学調査を適正に実施していない**ため、看護学生奨学資金の返還を求める者に対し返還命令、調定を行っていない
- ⇒ **収入証紙貼付実績簿の未作成**があり、適正な処理に努める 等

県民局

- ⇒ **母子寡婦福祉資金貸付金、農業改良資金貸付金等の収入未済額**について、引き続き収入確保に努める
- ⇒ **庁用自動車**を車検切れのまま使用したものが、今後はこのようなことがないように努める 等

教育庁

- ⇒ **奨学金貸付金の収入未済額**について収入確保に努める
- ⇒ **設計金額を超えた予定価格の設定**があり、適正な処理に努める

行政監査

<対象> 県が実施している団体等への検査等のうち、**30事務**
(水道検査、社会福祉法人検査、医療機関検査等)を監査

<主な監査結果> ※部局横断して特定の事項に指摘

- 法令や要綱等に定められた**実施頻度を下回るもの**、実施計画の**目標の達成ができていないもの**がある
⇒ 実施体制や方法について**適時適切な見直し**に取り組むこと
- 内部研修の実施、外部研修への参加がされていないものがある
⇒ **研修機会の確保、研修内容の充実**に取り組むこと
- 改善措置状況の報告に対する確認は、**実地・書面、口頭など様々**
⇒ **確実な方法かつ最適な時期での確認**に取り組むこと

9

求められる監査基準と監査報告について

【趣旨】内部統制を前提として監査の基本原則や実施手順等を定めることで、①監査委員の責任を明確にし、②被監査主体に対して責任をもった対応を求めるとともに、③ガバナンスの状況について住民に対してわかりやすく伝えるもの。基準に従って監査することを規範として明らかにする。

求められる主な監査基準のイメージ

- ＜監査の目的＞
- ・ **住民の視点に立った公共の福祉の増進のために監査を行う。**
- ＜一般基準＞
- ・ 監査委員等は、専門的能力の向上と知識の蓄積を図り、専門性を維持するため**継続的な研修を通じて研鑽を努める。**
 - ・ 監査の説明責任を果たすため、監査の過程で入手した**監査資料、監査証拠、監査結果内容を記録整理し、保存する。**
 - ・ 監査委員は、**事務局職員に対して適切な指示、指導及び監督**をし、事務局職員が実施した監査内容を把握する。など
- ＜実施基準＞
- ・ **違法不当の指摘にとどまらず指導・勧告を意図した監査を実施する。**
 - ・ 監査計画の策定に当たり、事業内容、地方自治法や関連法規、内部統制の整備状況、過去の監査結果等を分析した上で、**重点的に取り組むべき事項を設定する。**
 - ・ 事情変更、新たな事実発見など見直しの必要があれば、弾力的に監査計画を修正する。
 - ・ 監査の実施に当たり、違法不当な事態又は改善を要する事態の**金銭的影響や質的影響の重要性**を十分に考慮し、**原則としてそれらの高い項目に重点的に監査の人員や時間を充てること**により、効率的・効果的に監査を行う。
 - ・ 監査結果を形成するため、法規準拠性、正確性、経済性、効率性、有効性などの**監査要点に適合した十分かつ適切な監査証拠**を入手する。
 - ・ 監査対象が**複数の機関に共通・関連する事項**がある場合等、状況に応じて監査重点事項を設定するなど、**横断的に監査を実施** など
- ＜報告基準＞
- ・ 監査委員は、監査結果報告案の提示を受け、事案の事実関係や事態の規模、重要性などを検討し監査結果について決定する。
 - ・ 監査の結果に関する**報告及び意見**において、**監査の対象・実施した監査概要、監査結果等を記載する。**指摘すべき事項がない場合は、**監査の結果に関する報告及び意見にその旨を記載する。** など

※その他詳細の着眼点等は、ガイドラインや要綱等により定める。

監査報告の例

ICT調達に関する財務監査及び行政監査

- ＜リスクの特定＞
- ICT調達においては、契約に関する業者見積などITベンダーに**過度に依存し客観的な評価・分析がされていない、IT調達ガイドラインに準拠した取り扱いができていない**事態が見受けられ、以下のリスクが認められるところ。
 - ① ICT調達において過大な支出が行われるリスク
 - ② ICT調達において競争性が適切に確保されないリスク
 - ③ 委託業務の品質が確保されない、委託先・再委託先から重要な情報が漏えいするリスク
 - そのため、保有する200超の情報システムのうち、**契約額が比較的多額であった21のシステム調達を対象に、リスクを踏まえ監査を実施**
- ＜主な監査結果＞
- ① ICT調達の**経済性を阻害するリスク**
 - ⇒ 保守業務の見積作業単価について、同一委託業者であってもシステム間で差異があることから、**予定価格の算定における作業単価の情報共有の仕組み**を検討
 - ⇒ 競争入札方式の調達において、**見積書の複数取得を徹底** 等
 - ② ICT調達の**公平性・競争性を阻害するリスク**
 - ⇒ **二者入札となった場合に原因分析**を行い、それを他の類似案件に活用できるように契約担当局は検討 等
 - ③ ICT調達の**効率性や品質、情報セキュリティの確保を阻害するリスク**
 - ⇒ 再委託先の情報セキュリティ対策状況・業務遂行能力等に基づき承認する手続とすべく、**再委託承諾申請書の改訂**等を行う
 - ⇒ 再委託先の情報セキュリティの対策状況の確認を確実に行う 等
 - ④ その他（ICT調達に係る環境整備について）
 - ⇒ 市全体として**過去のICT調達の情報・仕様などの情報を共有**し、各部局がこれらの情報を活用できる環境を整備
 - ⇒ 内部の**ICT人材の確保の研修を計画的に実施**し、研修効果を検証、中期的には**外部のICT専門人材の活用**も検討

地方公共団体の監査制度の充実強化に関する提言

（平成26年9月11日 全国都市監査委員会）

- ◆ 我が国における基礎的自治体（市）には、人口約4,000人から約370万人までの規模の大小、また多様な地域特性を有する地方公共団体が混在しているが、それらの諸都市間では監査実施体制などにも大きな差異があるため、その現状を踏まえた上で、監査制度の見直しを行うことを求める。
- ◆ 報告書における「監査サポート組織」の権限は、各都市監査委員や監査事務局職員の認証、外部監査人の認証、監査報告書の検証を通じた監査品質の評価にまで及び、**地方公共団体監査委員業務を全て監督、管理する中央集権的機能とも解され、地方自治の理念に反する**という深刻な懸念を抱かざるを得ない。一方、経験ある監査事務局職員の採用や識見監査委員の確保が容易でない小規模な地方公共団体からは、「**監査実務を支援するような仕組み（クラウド的なもので誰もが利用できるサービスやシステム）**」は**監査体制強化に役立つものであるとの意見もあるものの、その活用についての判断は各地方公共団体に委ねるべきである。**
- ◆ 監査基準については、全監作成の監査基準準則を参考に、更に実務的観点を加味した監査基準を策定し適切に監査実務を実践している地方公共団体は少なくない。**市民、国民からの監査委員監査への信頼性を高めることを目的に、「統一的な監査基準に基づき監査を行うこと」を法的に位置付けることは意義があるもの**と考えるが、監査基準や細則等の策定に当たっては、**全監の監査基準準則等を参考とすること、及び地方公共団体監査委員組織が策定に参画していくことを求める。**
- ◆ **適切な内部統制体制の確立と監査体制の強化は表裏一体であることから、地方公共団体の内部統制の体系的構築に向けた議論を深め、技術的な助言など積極的な支援についても検討を行うことを求める。**
- ◆ 外部監査制度のあり方については、制度導入の経緯を踏まえその効果等について検証を行い、外部監査人と監査委員の連携等を含めた監査制度全体の有効性向上を念頭に、監査制度全体における適切な役割の検討を行うことを求める。
- ◆ 第31次地方制度調査会の調査審議に際しては、地方六団体から意見を得るとともに、監査実務を担っている全監をはじめとする地方公共団体監査委員組織から直接意見を聴く機会を設けることを求める。

地方6団体からの主な意見（ガバナンス関係）

（第31次地方制度調査会第27回専門小委員会における地方6団体提出資料より抜粋）

全国知事会

<内部統制関係>

- ◆各都道府県では、既にそれぞれ工夫した内部統制の仕組みが整備されている。新たな体制整備や運用については、事務の増加や費用対効果を懸念する声も多い。

→効果に見合わない費用や労力を地方公共団体に強いることがないよう、自主性を尊重し、実情に合わせた対応ができるようにすべき。

<監査制度関係>

◆統一的な監査基準

- ・ 監査体制の脆弱な市町村に対する支援の観点から、必要性は理解。基準の策定は、都道府県の自主性を損なわないように基本的な方針に留めるべき。地方公共団体の規模や体制を踏まえ、柔軟に対応できるようにすべき。

◆監査委員等の専門性を高める方策

- ・ 研修制度は、必要な研修を各地方公共団体が柔軟に決定できるものとするべき。
（識見委員か議選委員か事務局職員か、都道府県が市町村かによっても必要な研修は異なる）

◆議選監査委員のあり方

- ・ 議選監査委員を選択制とするならば、各地方公共団体が自主的に決定できる。

◆全国的な共同組織の構築

- ・ 特に小規模な市町村の監査体制支援等の観点からは必要性が認められるため、更に検討を深めていくべき。
- ・ 仮に、新たに構築するとすれば、地方の自主性確保の観点からも、地方団体の共同の組織とすべき。
（全都道府県監査委員協議会連合会などの既存組織との関係を整理する必要がある。）

<住民訴訟関係>

- ◆軽過失の場合の損害賠償責任の追及のあり方の見直しは、創意工夫をこらしチャレンジする優秀な職員の確保や、国家賠償法とのバランスの観点から評価できるとの意見が多数。
- ◆損害賠償請求権の訴訟継続中の放棄の禁止は、一部の県から、議会の権能を縮限することになる、あるいは、事案は様々であるので放棄の時期については現行制度と同様に議会の判断に委ねるべきとの意見があった。

全国市長会

<内部統制関係>

- ◆内部統制体制の整備及び運用のあり方については、その権限と責任を有する長が、基本的な方針を作成・公表するとされているが、長が何をすべきかを具体的に示す必要がある。

- ◆内部統制の制度設計にあたっては、全国一律ではなく、自治体の規模や実態を踏まえ、過度な負担とならないようにすべきである。

<監査制度関係>

- ◆地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織については、その独立性が担保できる設置形態とすべきである。

- ◆地方公共団体に共通する監査基準の作成にあたっては、人口規模など地域の実情に応じたものとなるよう、配慮する必要がある。

<住民訴訟関係>

- ◆住民訴訟制度は、国家賠償法との均衡を図る観点や、長や職員への委縮効果を低減する観点から、軽過失免責を実現すべきである。12

3 ガバナンスのあり方（議会）

基本的な考え方

- 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。

(1) 議会制度や議会運営のあり方

- ① 議会招集：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おり、必要に応じて活用していくことが重要。
- ② 議決事件の対象：地方自治法第96条第2項に基づき、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。
- ③ 予算審議：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。
- ④ 決算審議：議会が決算認定をせず、その理由を示した場合は、長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべき。
- ⑤ 議会活動に対する支援の充実：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等が必要。
- ⑥ 情報発信：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。
- ⑦ 意思決定過程への住民参加：公聴会等の積極的活用が重要。
- ⑧ 小規模な市町村における議会のあり方：住民参加等により議会機能を補完する必要。議会事務局の共同設置等を行うことも有効な方策。

(2) 議員に求められる役割

- ① 議員の位置付け・役割の明確化
・ 今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討。
- ② 議員活動の透明性の確保
・ 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。

(3) 幅広い人材の確保

- ① 議会や議員への理解
・ 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
・ 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。
- ③ 立候補に伴う各種制度の整備
・ 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。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。
・ 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。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。

13

4 ガバナンスのあり方（住民）

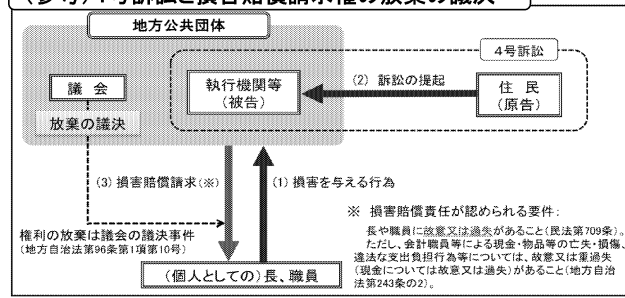
基本的な考え方

- 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

14

住民訴訟の件数（平成14年9月1日～平成26年3月31日）

区分	団体数	訴訟件数				1団体あたりの平均訴訟数 b/a	
		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)	581	110	29	71	483	12.36
指定都市	(20)	275	50	16	32	223	13.75
特別区	(23)	119	11	13	13	102	5.17
市町村（指定都市を除く。）	(1,698)	1,500	223	99	199	1,182	0.88
200,000 ～	(91)	443	59	31	75	369	4.87
150,000 ～ 199,999	(50)	106	18	6	12	84	2.12
100,000 ～ 149,999	(106)	202	37	10	14	169	1.91
50,000 ～ 99,999	(271)	247	27	10	32	199	0.91
40,000 ～ 49,999	(98)	87	8	7	3	74	0.89
30,000 ～ 39,999	(146)	104	10	9	19	77	0.71
20,000 ～ 29,999	(161)	99	20	9	10	76	0.61
10,000 ～ 19,999	(295)	130	30	10	26	77	0.44
0 ～ 9,999	(480)	82	14	7	8	57	0.17
全国体計	(1,788)	2,475	394	157	315	1,990	1.38

53号～57号より作成)

- ※ 平成14年9月1日～平成26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22年度国勢調査人口による。
- ※ 団体数は、平成27年7月1日現在である。

15

住民訴訟に関する地方公共団体からのヒアリング結果

【概要】

- (1) 対象: 地方公共団体(2団体:1億円以上の損害賠償が命じられた事例のある団体から抽出)の法務担当職員 (2) 実施者: 事務局
 (3) 実施日: 平成27年8月
 (4) ヒアリング内容: 住民訴訟制度の現状や事務執行への影響に関する実情について、①長に関わるのか職員に関わるのか、②事務処理全般に関わるのか政策判断に関わるのか、という観点から、聞き取り。

		事務処理全般に関わる事項	特に政策判断に関わる事項
長	住民訴訟の現状	(関連法令の複雑性等) ・ 住民訴訟では、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為の関連法令の解釈が問題となるが、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のではないか。 (監督責任) ・ 職員の専決・代決に委ねていても、指揮監督上の責任があるとして、厳しい過失責任が認められている場合があるのではないか。	(裁量逸脱の予見困難性) ・ 最少経費原則(地方財政法4条1項、地方自治法2条14項)等裁量逸脱の違法が問題となるケースでは、事前に裁量の逸脱があるかどうかを判断することはできないが、結果として過失による責任を負う場合があり得る。
	事務執行への影響	(政策形成への影響) ・ 事務の適正確保のために過剰なチェック体制を整備すること等により、長に期待される政策判断に注力できない事態が生じることも考えられるのではないか。	(住民ニーズへの対応への影響) ・ 拡大する住民ニーズへの対応について、裁量に係る適切な判断を困難にしているのではないか。
職員	住民訴訟の現状	(関連法令の複雑性等) ・ 住民訴訟では、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為の関連法令の解釈が問題となるが、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のではないか。 (再掲)	(決定事項との関係) ・ 政策判断として決定した事項については、職員は、明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないが、その場合でも、厳しく過失による責任を負うことになる場合がある。
	事務執行への影響	(組織風土への影響) ・ 責任回避のため、他の職員への仕事の押しつけや、安易に前例踏襲に陥る事態が生じることもあり得るのではないか。 (職員の心理的負担) ・ 迷惑施設の設置等のように、利害対立があっても実施する必要があるものについては、反対住民による住民訴訟の結果、厳しい過失責任まで負う可能性があることへの不安感が職員にはあるのではないか。	(職員の心理的負担) ・ 政策判断で決定したことについても住民訴訟で追及されることが職員の心理的負担になっているのではないか。 (管理職のなり手への影響) ・ 管理職は訴訟の対象とされる可能性が高い。住民訴訟だけが原因ではないが、近年は責任の重い管理職になりたがらないという傾向がある。

16

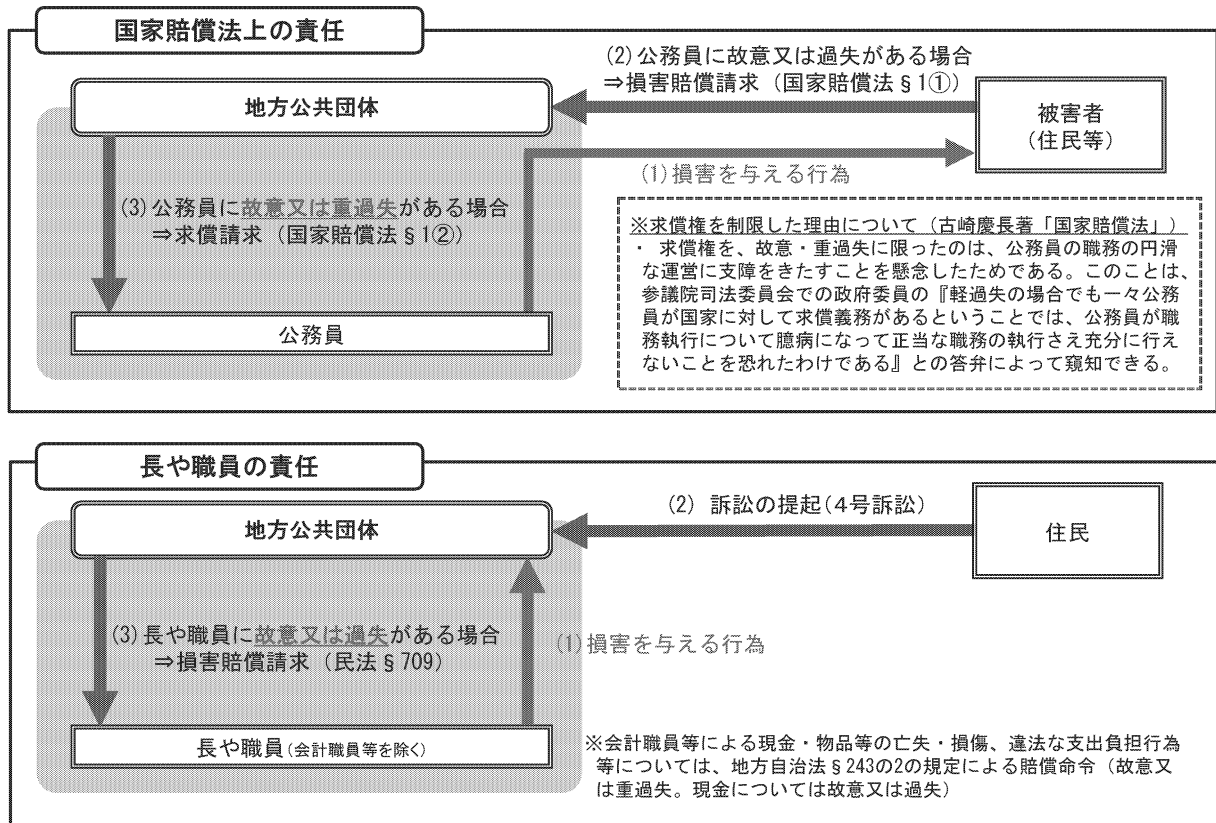
長や職員に対する高額(約1億円以上)の損害賠償が命じられた事例

- 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
1	市が締結した汚土収集運搬作業の委託契約	市長、助役	1億751万円
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	市長	26億1257万円
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	市長	1億3246万円
4	公共下水道に関する地方交付税算定	市長、助役、職員	4億5090万円
5	県職員の公務出張に対する旅費	知事	1億983万円
6	外郭団体に対する補助金	市長	2億5379万円
7	外郭団体に対する補助金	市長	55億3966万円
8	浄水場建設予定として購入した土地の代金	町長	1億2192万円
9	生活保護の支給決定	職員	1億3465万円
10	河川改修事業の委託料の過大支払	職員	1億4049万円
11	バイオマス事業への補助金の支出	町長	9279万円
12	リサイクル施設の事業停止に伴う補助金の返還	知事	1億9659万円

17

国家賠償法上の責任と地方公共団体の長等の責任の比較



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

【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ならず、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きている。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実行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ことが期待される一方、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。

20

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決

【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。

21

地方公会計の活用のあり方に関する研究会 報告について

平成28年11月15日(火)
総務省自治財政局財務調査課
課長補佐 中尾 正英

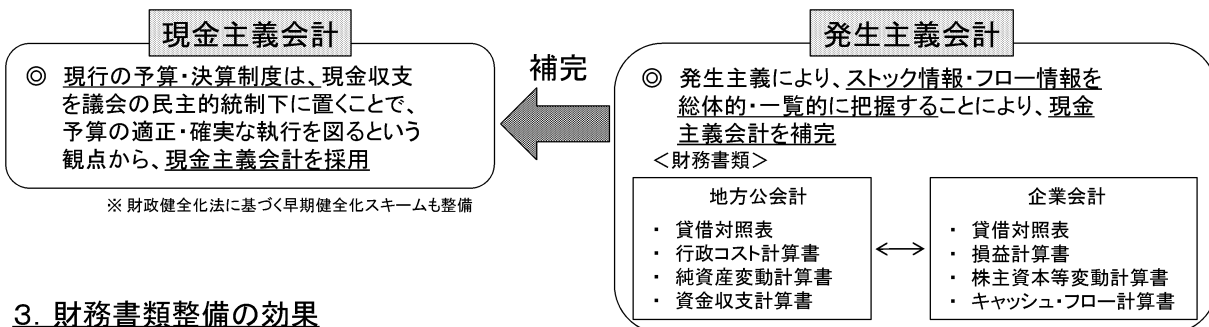


地方公会計の意義

1. 目的

- ① 説明責任の履行
住民や議会、外部に対する財務情報の分かりやすい開示
- ② 財政の効率化・適正化
財政運営や政策形成を行う上での基礎資料として、資産・債務管理や予算編成、政策評価等に有効に活用

2. 具体的内容(財務書類の整備)

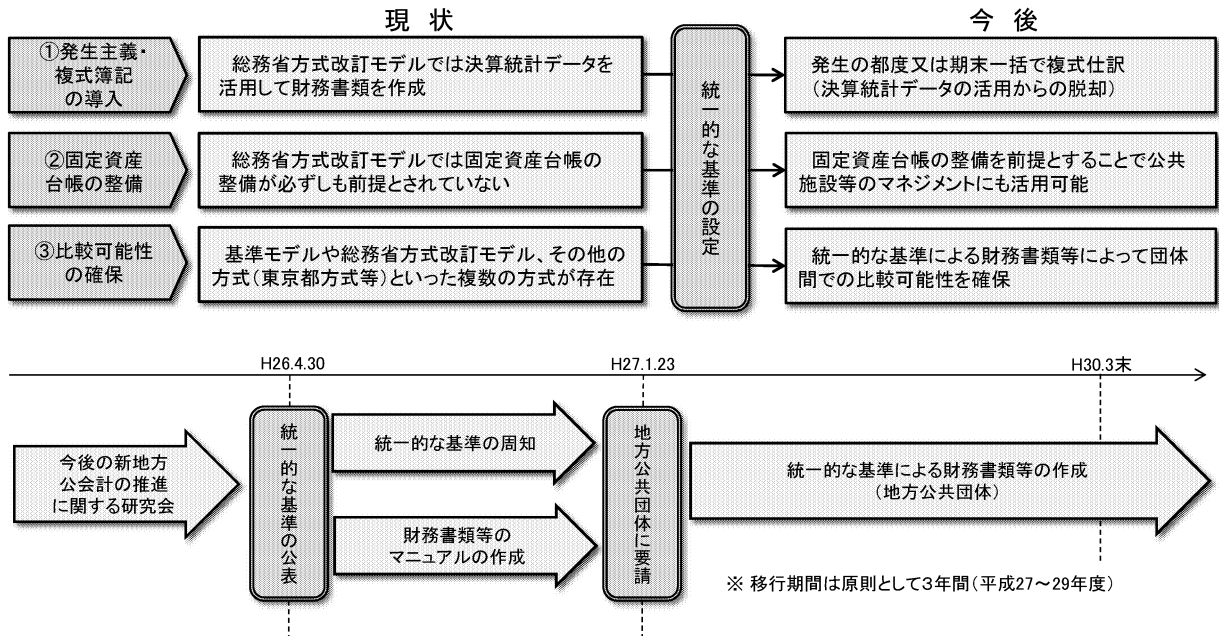


3. 財務書類整備の効果

- ① 資産・負債(ストック)の総体的・一覽的把握
資産形成に関する情報(資産・負債のストック情報)の明示
- ② 発生主義による正確な行政コストの把握
見えにくいコスト(減価償却費、退職手当引当金など各種引当金)の明示
- ③ 公共施設マネジメント等への活用
固定資産台帳の整備等により、公共施設マネジメント等への活用が可能

今後の地方公会計の整備促進について

地方公共団体における財務書類等の作成に係る統一的な基準を設定することで、①発生主義・複式簿記の導入、②固定資産台帳の整備、③比較可能性の確保を促進する。



2

地方公会計の活用のあり方に関する研究会の概要

1. 背景・目的

統一的な基準による地方公会計について、課題や今後のあり方等を検討することにより、地方公会計のより一層の活用につなげる。(第1回:平成28年4月28日～第5回:平成28年9月23日)

2. 主な検討内容

- (1) 地方公会計の活用事例収集・普及
- (2) マニュアルQ&A集の充実
- (3) 各種指標の有用性の検証
- (4) 財政分析手法の検証

3. 構 成 員

- 天川 竜治 (熊本県宇城市総務部財政課長) (敬称略)
- 稲沢 克祐 (関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授) (五十音順)
- 遠藤 尚秀 (福知山公立大学地域経営学部教授)
- 柏木 恵 (キャノングローバル戦略研究所主任研究員)
- 座 長 小西 砂千夫 (関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授)
- 小室 将雄 (有限責任監査法人トーマツパートナー 公認会計士)
- 菅原 正明 (公認会計士・税理士)
- 関口 智 (立教大学経済学部経済政策学科教授)
- 田中 弘樹 (愛媛県砥部町会計課課長補佐)
- 徳重 覚 (埼玉県企画財政部市町村課長)
- 中川 美雪 (有限責任あずさ監査法人マネジャー 公認会計士)
- 古市 将人 (帝京大学経済学部経済学科講師)
- 細井 雅代 (追手門学院大学経済学部経済学科准教授)

3

地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書概要

「統一的な基準」による地方公会計の整備が進むことにより、「作って見せる」公会計から「活用する」公会計へとステージが変わることが期待されていることから、活用事例の掘り起こしや、地方公会計の整備促進に資する質疑応答集の充実、地方公会計の整備により得られる指標の検証等、今後の地方公会計の活用のあり方について検討を行った。

1 活用事例について

- ・ 3団体(愛媛県伊予郡砥部町、京都府相楽郡精華町及び熊本県宇城市)から収集した先進事例について周知する。

2 Q&Aの追加について

- ・ 地方公共団体において汎用性の高い有用なQ&AについてマニュアルのQ&A集に追加する(31項目)。

3(1) 地方公会計の整備により算出される指標の有用性の検証について

- ・ 耐用年数省令による耐用年数を用いて算出される資産の減価償却累計額の割合を示す指標は、地方公共団体の資産の現状を比較可能な形で「見える化」することができる点に意義があり、今後、「有形固定資産減価償却率」として活用していくことが適当である。
- ・ 各地方公共団体は、「有形固定資産減価償却率」に加え、それぞれの判断により、資産を実際に使用できると考えている年数である「使用可能年数」の設定や各種の老朽化対策の取組の公表を行い、資産の実態を説明していくことが重要である。
- ・ 資産の保有量や「有形固定資産減価償却率」などのストック情報については、地方公共団体が住民にサービスを提供する観点から維持していかなければならない公共施設等の類型ごとに把握し、団体間比較を行っていくことが重要である。

3(2) 財政分析手法の今後の検討課題について

- ・ 類型設定の基準等について、現行の類似団体設定の基準である「人口及び産業構造」を、より有効に機能させるため、産業構造の変化を反映させ、以下のとおりとすることが適切である。
 - ・ 都市においては、第2次・第3次産業人口比率の区分を95%から90%に引き下げる。
 - ・ 町村においては、第3次産業人口比率の区分を55%から60%に引き上げる。

セグメント分析（予算編成への活用）

【事例】 予算要求特別枠による中長期的なコストの削減（愛媛県伊予郡砥部町）

背景・目的

- 予算の編成過程において、施設別・事業別財務書類の活用や中長期的なコストの「見える化」により、限られた財源を賢く使うことを促進していく。

事例概要

- 平成28年度において、公会計を活用した「予算要求特別枠」を設定。中長期的なコスト減につながる事業(蛍光灯のLED化、高耐久性部材の導入等)については、通常の予算要求枠とは別枠での予算要求を可能とした。
- 各担当課は、施設別・事業別の財務書類を審査資料として財政当局に提出。中長期的なコスト減の検証などを行っていく。

年間コスト比較（イメージ） [施設別のライフサイクルコスト(試算)]

	初期費用	初期費用／耐用年数
蛍光灯	300万円	150万円
蛍光灯型LEDランプ	1,000万円	100万円

LED化した場合、年間50万円削減でき、電気代の削減も2割程度期待。

中長期的にはLED照明器具の方が安くなるため、LEDを選択。

※耐用年数について、通常の蛍光灯は2年、LEDライトは10年と仮定
※この他、電気代の削減も2割程度期待できる。

効果等

- 「予算要求特別枠」を創設することにより、財務書類を積極的に活用し、中長期的なコストを意識した予算編成を行う機運が醸成された。

情報開示（財政を住民とともに考える）

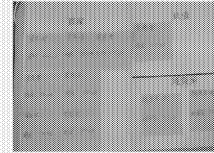
【事例】 広報誌、バランスシート探検隊等による広報活動（愛媛県伊予郡砥部町）

背景・目的

- 広報誌とともに、多くの住民が楽しく参加できるイベントを通して財務情報を伝える。

事例概要

- バランスシート探検隊(砥部町版)
参加者が町の財政や人口問題を勉強し、付箋紙を使って仕訳から財務書類ができるまでを体験したあと、施設別財務書類データが記載されたノートを持って公共施設を見学する。
- SIM2030inとべ
参加者は、架空の地方公共団体の部長となり、限られた収入の中で、事業の実施、資金調達の方法等の選択をしながら、15年後までの地方公共団体の経営をシミュレートする。議会への説明も交えながら、特色あるまちづくりを目指す。
- 広報誌
住民向けに「公会計」の必要性などを毎月掲載する。



効果等

- 公会計を通じて町の財政について住民・議員・職員が共通の土俵で議論することができ、財政改革に対する意識が向上した。

6

適切な資産管理（将来の施設更新等の財源確保）

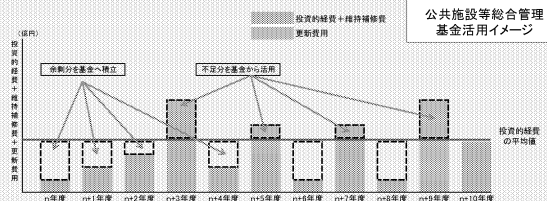
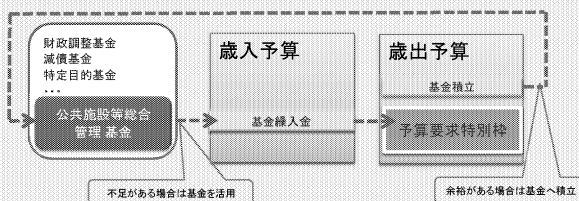
【事例】 適切な資産管理のための基金の創設（京都府相楽郡精華町）

背景・目的

- 将来発生する公共施設等の更新需要に備えるため、長期的な視点を持って、公共施設等の更新や長寿命化対策を計画的に行うとともに、所要の財源の確保、財政負担の平準化を図る必要がある。

事例概要

- 耐用年数が到来した資産を固定資産台帳から抽出し、資産所管課において、資産の取替・修繕・廃棄の可否について検討。
- 施設設備の老朽化対策、予防保全、中長期的なコスト削減を可能とする事業に優先的配分するための「予算要求特別枠」を創設。
- 将来発生する更新費用や投資的経費の年度間の不均衡に対応するため、公共施設等総合管理基金を創設。



効果等

- 公共施設等総合管理基金を創設し、新たに通常予算枠とは別枠で設ける予算要求特別枠の財源としても活用することで、財源をローリングし、公共施設マネジメントに備えた実効性のある予算の編成が期待できる。

7

情報の管理（日々仕訳の活用）

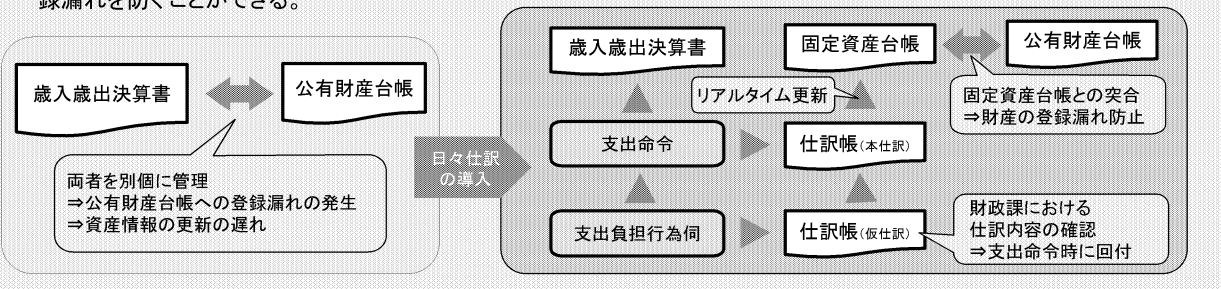
【事例】台帳の管理体制の強化（京都府相楽郡精華町）

背景・目的

- 歳入歳出執行情報と公有財産台帳情報を別個に管理していたため、公有財産台帳への登録漏れが発生するとともに、資産情報を日々更新することができなかった。

事例概要

- 日々仕訳を行うことにより、資産情報を固定資産台帳にリアルタイムで更新することができる。
- リアルタイムで更新される固定資産台帳と突合することで、公有財産台帳を日々更新することができるとともに、財産の登録漏れを防ぐことができる。



効果等

- 日々仕訳を導入することにより、資産の増減に関する複式仕訳と固定資産台帳への登録を事務フローに組み込むことで、公有財産台帳への登録漏れを防ぐとともに、固定資産台帳をリアルタイムで更新することができる。
- 各資産担当課において、保有資産に対する責任意識の醸成が期待できる。

セグメント分析（施設の統廃合）

【事例】セグメント分析による図書館の統廃合（熊本県宇城市）

背景・目的

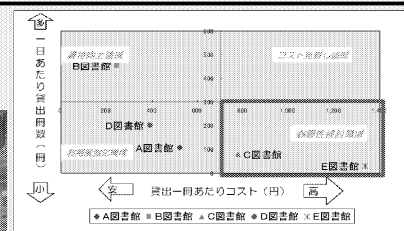
- 合併に伴い、同種同規模の建物が旧町ごとに存在している現状は、少子高齢化、市民ニーズの多様化、合併による生活圏の変化に合致した施設規模・配置では必ずしもなくなってきている。
- 多くの施設を維持管理する上で、更新又は大規模改修が必要な施設に計画的かつ適切な保全管理ができていない。

事例概要

- 財務書類をもとに作成した「施設白書」のデータを使い、一日当たりの貸出冊数、貸出一冊当たりのコストをグラフ化し、4つのグループに分け、各図書館の評価分析を実施。

- 必要性検討領域にある2つの図書館について、以下の要素も考慮しながら、移転、解体等を検討。

- ・耐震性
- ・地理的要素 等



効果等

- 検討の結果、耐震性が低いC図書館については、平成27年度解体撤去。
- 市街地中心部から離れていたE図書館はA図書館の分館として中心部にある支所に移転（貸出冊数が倍増（1,500冊→3,000冊/月））。E図書館であったスペースは手狭になった郷土資料館の拡張に利用。

セグメント分析（予算編成への活用）

【事例】 予算編成のための行政コストの比較（熊本県宇城市）

背景・目的

- 合併時点では、事業や施設管理の予算編成の基準が旧町ごとに異なっており、予算編成時点で行政コスト等の比較検討をすることが必要となっていた。

事例概要

- 予算科目を設定する際、款・項・目の下に担当係別に施設別等に事業単位を設定することで、予算編成時点において事業別・施設別の行政コスト計算書等を作成し、比較分析。

款	款名称	項	項名称	目	目名称	事業連番	事業名称
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	200	図書館一般経費
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	202	図書館運営委員会経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	203	A図書館施設管理経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	204	B図書館施設管理経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	205	C図書館施設管理経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	206	D図書館施設管理経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	207	E図書館施設管理経
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	1051	図書館職員人件費
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	1143	図書館建設経費
9	教育費	5	社会教育費	5	図書館費	1230	移動図書館事業費

「図書館施設管理経費」とひとくりにするのではなく、各図書館単位で設定

効果等

- 予算科目の細かい設定により、予算編成時点で事業別・施設別の行政コスト計算書等を作成することが可能となった。
- 行政コスト計算等により、利用者一人当たりコスト、利用状況等を勘案した上で、施設や事業の在り方を検討することが可能となった。

業務の効率化（効率的な日々仕訳の導入）

【事例】 日々仕訳の自動化による業務の効率化（熊本県宇城市）

背景・目的

- 各事業担当課の職員が日々仕訳を行えるほど、公会計の知識が十分ではなかった。
- できる限り仕訳を行う職員の負担を軽減することが必要であった。

事例概要

- 決算統計のために委託料・工事費・備品購入費等の節の下に細節を設定していたところに、追加して仕訳コードを付す。
- 仕訳コードを付すことにより、財務会計システムから出力される歳入歳出のデータを資金仕訳変換表に則して全ての自動で仕訳のデータに変換する。

決算統計のためのコード化

会計	款・事業	事業名	節・細節
所属		説明名称	
001	007002004-000421	橋りょう維持単独事業	013001
土木課土木係	101 長寿命化修繕計画策定業務委託料		
001	007002004-000421	橋りょう維持単独事業	013003
土木課土木係	001 測量設計業務委託料		

細節のコード

説明コード

日々仕訳にも対応したコード化

会計	款・事業	事業名	節・細節	借方	貸方
所属		説明名称			
001	007002004-000421	橋りょう維持単独事業	013001	行政コスト計算書(PL) - 物件費(86)	
土木課土木係	101 長寿命化修繕計画策定業務委託料			資金収支計算書(CF) - 物件費等支出(132)	
001	007002004-000421	橋りょう維持単独事業	013003	貸借対照表(BS) - インフラ資産 - 建設仮勘定(28)	
土木課土木係	001 測量設計業務委託料			資金収支計算書(CF) - 公共施設等整備費支出(151)	

仕訳コード

効果等

- 複数ある仕訳パターンを一対一にすることにより、仕訳が自動で行われ、業務が効率化。
- 細節のコードと仕訳コードを連動させたことにより、日々仕訳から自動で決算統計が作成され、業務が効率化。