

第31次地方制度調査会答申を読む — 地制調の役割の変化にも着目して —

堀 内 匠

はじめに

第31次地方制度調査会（第31次地制調）は、2016年2月29日の第3回総会で答申を取りまとめ、3月16日、安倍晋三内閣総理大臣にこれを手交した。審議の間に総選挙が行われる等の政治日程の影響を受けた第31次地制調は、総会をわずか3度しか開催せず、しかも最後の第3回総会においても専門小委員から一部答申内容について一致に至っていない旨の発言が行われる⁽¹⁾等、異例の幕切れとなった。

第31次地制調答申は、以前の地制調で答申済みの連携・補完方策の有効性を強調し、監査や内部統制制度の改革・設置を再度促すにとどまっていた、議会制度や選挙制度改革についてほとんどゼロ回答に近い内容になる等、法改正に結びつくと考えられる答申項目は多くはない。ただ、設立の経緯や議論の流れは総務省と官邸の「地方創生」政策の思考と自治制度改革における地制調の役割を確認するのに材料を提供している。そこで、本稿では、第31次地制調の活動文脈の位置づけと答申内容の特徴点を中心とした考察を行う。1. では今次地制調の諮問内容と、諮問に至った背景およびこれまでとやや異なるかたちとなった審議の進め方について見ていく。2. では主要な答申項目について、「総合行政主体」と「ガバナンス」という2つの視点で整理しながら捉える。そして3. では第31次地制調がかつての地方制度改革の中心的アリーナであったころの地制調と比較して輝きを失っている点について理由を考察することとする。

(1) 武藤博己委員が、住民訴訟制度について、日弁連からの反対意見に触れた上で、細かい議論をする余地があまりなく、答申について納得いかないなど思うところも多々あるし、全てについて全会一致ではないということ踏まえていただきたい旨発言すると、畔柳会長は「まさに武藤委員に私のかわりにおっしゃっていただいたようなところがある……きょういただいた御意見で今後の検討課題ということについては事務局とも十分に踏まえまして対応してまいります」と引き取った。（第3回総会議事録pp. 31-32）

このように、本稿は地制調を中心とした政策過程論に重点を置いて考察を行うため、答申に含まれる個別の事項については本稿では詳らかに紹介することはできない⁽²⁾。後述するようにそれぞれの項目が法改正に結びつくかは依然不透明であり、実際に地方自治法改正法案が提出されたあかつきには法的観点から解説が行われることになるだろう。

1. 諮問内容と背景

第31次地制調は2014年5月15日に第1回総会を開催し、安倍晋三内閣総理大臣より「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、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等について、調査審議を求める。」との諮問を受け審議を開始した。第1回総会において、第30次地制調で副会長を務めた畔柳信雄（(株)三菱東京UFJ銀行特別顧問）が会長に、同専門小委員長を務めた碓井光明（明治大学教授・行政法学）が副会長に、そして地制調には第28次以来久しぶりに委員として加わった長谷部恭男（早稲田大学教授・憲法学）が専門小委員長に選出された。

第31次地制調では、諮問事項をⅠ「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」と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」の二つに分割して審議することとした。この諮問内容には第29次および第30次地制調との連続性を指摘することができると共に、政権側からの要望もまた透けて見える。本稿でも便宜上諮問をⅠとⅡに分け、それぞれ確認してみたい。

（1） 諮問事項Ⅰ 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

先の第30次地制調では、都市機能の「集約とネットワーク化」を掲げた答申を2013年6月25日に内閣総理大臣に手交した⁽³⁾。ここでは、諮問に紛れ込んだ「東日本大

（2） 答申の個別事項についての総務省による解説については、浦上哲朗「第三次地方制度調査会『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』について（上）」地方自治822号（2016年5月号）（下については本稿執筆時点で未刊）を参照されたい。

（3） 詳細については拙稿「第30次地方制度調査会答申の読み方 — 都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐって」自治総研2013年8月号を参照のこと。

震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」をめぐって、さらなる合併推進の動きもみられたなか、これまでの市町村単位の総合行政主体論を転換し、圏域を単位とする行政サービス維持の仕組みを提示したものである。具体的には、合併に代わる広域連携の仕組みとしての地方中枢拠点都市圏が構想され、また連携協約、事務の代替執行等が制度化されることとなる。一方で、答申自体は、2012年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」を受け、東日本大震災への対応に関しては「人口減少社会への対応」と読み替えることで、人口減少社会に突入したことの危機感を基調に、基礎自治体のあり方を検討するものとなった。

その後、2014年5月の日本創成会議人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（いわゆる増田レポート）による「消滅可能性都市」リストの発表以降、人口減少と少子化対策は喫緊の課題として広く共有されることとなる。2014年9月3日に発足した第2次安倍改造内閣は「地方創生」を看板政策として掲げ、内閣発足日の閣議決定でまち・ひと・しごと創生本部が設置されることとなった⁽⁴⁾。政府全体での創生本部発足に向けて、総務省では2014年7月31日に省内の検討作業を進めるために総務省版創生本部をたちあげた。概算要求に向けた検討を進め、また地方創生、人口減少に対し、総務省としての対応策をまとめていくことになる。

ところで、元総務大臣の増田寛也氏と人口減少問題研究会は、増田レポート発表前に『中央公論』2013年12月号において「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」と題する論考でレポートの全体像を先行して発表したことで話題になっており、安倍内閣側はレポートにおけるリスト公表と同時に対策に乗り出せるよう準備を進めていたものと考えられる⁽⁵⁾。先述の増田レポート発表と、第31次地制調発足はほぼ同時期である。

このように歩調を合わせ準備された諮問について、第31次地制調発足後はそこでの審議を通じて審議項目（案）が固められるなか、総務省版創生本部において2014年9

(4) 「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう」設置された。

(5) 2014年4月10日の衆院本会議の質疑の中で、安倍晋三内閣総理大臣から、第31次地制調について諮問事項を決め早々に立ち上げるとする意向が示された他、同25日の閣議決定後に新藤義孝総務大臣によって立ち上げが表明された。このとき既に「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制のあり方や住民に信頼される行政のあり方等を検討することは重要な課題」との認識を示し、審議項目は固められていた。自治日報2014年5月2日・9日号「地方行政体制を審議 新藤総務相31次地制調起ち上げを表明」

月25日に「地方中枢拠点都市圏の形成など地域の実情に応じた地方自治体間の連携を推進するとともに、人口減少が続く小規模基礎自治体については、過疎対策などを充実させ、でき得る限りの支援策を講じること」が大臣指示として発せられた。第30次地制調で唱えた「集約とネットワーク化」による広域連携を、総務省は「地方創生」向けにあらためて結びつけたのである。

(2) 諮問事項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

一方で、ガバナンス関係の諮問については様相が異なる。

第30次地制調が答申した直後となる2013年7月4日、山崎重孝（当時審議官）が全国市議会議長会理事会で講演したが、このとき、今後は議会の強化や監査制度、内部統制を「考えないといけない」と述べる等、これらの課題については早い段階から検討の対象としてあげられていた⁽⁶⁾。総務省では「地方公共団体の監査制度に関する研究会」の報告書が同年3月に出されており、またこの講演の直後7月10日には地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会の第1回会合が予定されていた。

監査制度については、第29次地制調でも答申が行われたものの、具体的な制度改正には至らなかった。こうした中、2010年12月に会計検査院が3年間にわたって行ってきた会計実地検査の集大成として「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」が公表され、地方公共団体が実施する国庫補助事業については全47都道府県で預け金等の不適正な会計処理が行われていることが注目を浴びることとなった。

また、住民訴訟制度に関しては、2002年に法改正が行われ、4号訴訟の訴訟構造が従前の代位訴訟から義務づけ訴訟となったものだが、千葉県鋸南町において、納税貯蓄組合に対して交付した違法な補助金に関して、住民が町長に対する損害賠償請求を求める4号訴訟を提起したところ、第1審の継続中に同町の議会が請求権放棄議決を行ったという事案が発生して以降、4号訴訟の係属中に当該訴訟の対象となっている自治体の権利を放棄する旨の議決や条例の制定を行う事例が続発していた。これについても第29次地制調で訴訟係属中における請求権放棄を制限するよう答申したほか、総務省内で研究会が立ち上げられる等して法改正が模索されてきたところであった。

(6) 自治日報2013年7月12日号「議会強化や監査検討も 山崎審議官」

2012年4月20日には最高裁判決が示され、そこでの千葉勝美裁判長の補足意見等によって、制度改正へ向けた検討がいつそう強く求められるようになっていた。

このように、第31次地制調で扱われた諮問事項Ⅱの各項目に関しては、人口減少や地方創生といったように官邸・政権側から持ち込まれた課題対応ではなく、これまでの地制調等における課題の積み残しの課題として設定されたものである。

(3) 審議の進め方

第31次地制調では、まず専門小委員会において審議事項とその論点について整理した上で総会に報告することとし、また先述の通り諮問をⅠ「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」と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」の二つに分割して審議することとした。

専門小委員会は、初回でこのような方針を確認した上でフリーディスカッションを行い、第2回では早くも今後の審議事項に関し地方六団体に対するヒアリングを実施した。ここで全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会（議会側3団体）が共同で資料を提出し、次の5点を要望した。

- ① 地方議会議員の法的な位置付けを明確にするため、地方議会議員の責務を地方自治法上に規定すること
- ② 議長に議会招集権を付与すること
- ③ 契約の締結、財産の取得・処分議決対象の条例で定めることができる範囲の拡大
- ④ 予算修正権の制約の見直し
- ⑤ 決算不認定の場合の首長の対応措置の検討

これらの要望事項は、第29次地制調をはじめ、いずれもこれまで議会側3団体が繰り返し要望し、部分的に答申でも触れられてきた内容のものである一方、全国知事会・全国市長会・全国町村会（執行側3団体）による反対で地方団体側は内部対立しており、要望通りの実現はされてこなかったものである。そのような経緯から、第31

次地制調ではこれら5つの要望事項についてほとんど審議することはなかった⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

第3回専門小委員会でⅠ「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」に関する自由討論を挟み、第4回では再び有識者（首長他）ヒアリングを行った後第5回には人口減少社会関係の審議項目（案）が示された。続く第6回から第8回では、今度は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」に関し、同じく自由討論、ヒアリングの後に審議項目（案）が示されることとなった。

第9回、第10回では事務局から示された審議項目（案）に関して討論を行った。しかし当初はここで総会を開き、審議項目（案）に関して了承を得る予定であったものの、2014年11月に安倍晋三内閣総理大臣が衆議院を解散し総選挙を実施することとなった⁽⁹⁾に伴い、総会の国会議員に関して欠員が生じ、総会の開催は当面延期されることとなった。そこで、専門小委員会は当初の予定にはなかった関係者ヒアリングを1月末まで3回に渡って実施することとした。

こうして、審議項目（案）が実際に総会に諮られるまでに13回もの専門小委員会を経ることとなり、ようやく2015年3月、10ヶ月ぶりに総会が開催されることとなったのだが、総会では、与党自民党の国会議員から「13回議論をしてこういう項目しか出てこないのか……はっきり申し上げて、これを深掘りしないことには議論が進まない……これについて今ここで余り言うことはもう既にありません」（石田真敏）、「実践的な議論が今、必要である」（坂本哲志）、「各論でもう少しいろいろ議論をしないとなかなか我々も意見が言いにくい」（土屋正忠）等と相次いで苦言が呈された。ちなみに、2015年4月には統一地方選挙も実施されたため、地方六団体側の委員についても入れ替えが起こった。もっとも、六団体に対する次のヒアリングは11月30日の第27回専門小委員会まで行われなかった。

(7) このうち⑤決算不認定の場合の首長の対応措置の検討については、執行側3団体が拒否権を発動しなかったため答申に盛り込まれることになった。

(8) 第31次地制調答申における議会の位置づけの低さ（例えば「住民自治の根幹」という枕詞の喪失や構成順序の後退）の一方、議会が団体意思の決定機能、監視機能だけでなく政策形成機能も担うことを明記されていることや議会改革の取り組みを積極的に評価されていること等、単に法改正につながる事項のみならず、地方議会に関する書きぶりそのものについては論ずるに値する。詳しくは江藤俊昭「第31次地制調答申と住民自治」『議員ナビ』2016年4月11日、25日号

(9) 2015年10月に予定していた消費税率10%への引き上げを2017年4月まで1年半先送りする方針に関して国民の信を問うためというのが理由であった。

さて、第2回総会で確定した審議項目は、次の通りとなった。

I 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

- ① 「人口減少社会に的確に対応する」とはどのような状態をいうのか。
- 人口減少を食い止めるために必要な施策（食い止め策）と、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（課題対応策）との関係をどのように考えるか。
 - ② 人口減少社会に的確に対応するために必要な具体的な施策は何か。
 - 地方圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。
 - ・連携中枢都市圏や定住自立圏の形成等の市町村間の広域連携をどのように進めていくか。
 - ・市町村間の広域連携が困難な地域において必要な施策は何か。
 - 三大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。
 - 三大都市圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住を促進するために必要な施策は何か。
 - ③ ②の施策のために見直しが必要な地方行政体制は何か。

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

- 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。
- ・議会は意思決定機能や監視機能等の役割をどのように担うべきか。議会が住民の代表として適切に役割を果たすために必要なことは何か。
 - ・監査の独立性、専門性を高め、監査に求められる監視機能を適切に発揮するために必要なことは何か。
 - ・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。
 - ・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。
- 等
- ② 議会、監査委員、長、住民のそれぞれの役割を踏まえ、地方公共団体のガバナンスが全体として機能を発揮するためには、どのような仕組みであるべきか。

前半第13回までの専門小委員会をやや迷走気味にこなした地制調専門小委員会は、第2回総会以降平均月2回程度のペースで精力的に審議を続けた。まず上の審議項目について「今後検討すべき論点について」と題して審議項目Ⅰについては3分割して順次討論を行った後、第20回専門小委員会で「総括的な論点整理Ⅰ」をまとめ、また審議項目Ⅱについては4分割して同じく順次討論を行い第24回専門小委員会で「総括的な論点整理Ⅱ」をとりまとめた。

総括的な論点整理の後、これを総会にはかかって公表することなく、専門小委員会はただちに審議を続行、2015年12月25日、第28回専門小委員会までに答申案を取りまとめることとなった。やや間をおき、2016年2月29日に第3回総会を開いて答申案原案通り答申を行うことが確認されることとなる。答申の目次と答申の論点については図表1にまとめた通りである。

ここまでに諮問に至る背景と審議の流れについて確認したところで、次に答申を少し詳細に読み込んでみることにしよう。

2. 主要答申項目

(1) 総合行政主体論の系譜

諮問Ⅰの先頭に配置されていることに見られる通り、答申の内容は、「人口減少社会」を通奏低音に、各個別項目を主題として和音を奏できるように描こうとしている⁽¹⁰⁾。第31次地制調が取り扱うのは地域の行政体制であるので、人口減少の帰結は、地域における行政サービスの持続可能性の喪失として捉えられる。なぜ持続不能になるのかについては縷々書かれているが、もっとも顕著には「資源に限られる」ことが現行体制の維持を困難にしているとの認識が示される。「資源に限られる」という語は、25頁の答申本文のなかで10カ所も登場する。

ここで守られようとしている現行体制とはどのようなものか。そのことを考えるためには、文言の上では答申から落とされることになったものの、第18回専門小委員会で示された総括的な論点整理(案)の段階まで掲げられていた「総合行政主体」としての市町村の役割に注目する必要がある。

(10) もっとも、ほとんどは「不協」和音であるし、「和音」としての響きをもたないものも多い。

<図表 1> 第31次地制調答申の目次と答申の論点（概要）

答 申 目 次	答申の論点（概要）
<p>第1 基本的な考え方</p> <p>1 人口減少社会に対する現状認識</p> <p>2 地方行政体制のあり方</p> <p>3 ガバナンスのあり方</p>	<p>人口減少社会は地域社会の持続可能性に危機を生じる。そのために次の二点が基本姿勢となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「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」 ・「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」
<p>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</p> <p>1 広域連携等による行政サービスの提供</p> <p>(1) 地方圏</p> <p>(2) 三大都市圏</p> <p>(3) 東京圏と地方圏</p> <p>2 外部資源の活用による行政サービスの提供</p> <p>(1) 基本的な認識</p> <p>(2) 地方独立行政法人の活用</p>	<p><広域連携と外部資源の活用による地方行政体制の確立></p> <ul style="list-style-type: none"> i. 連携中枢都市圏、定住自立圏の取組で生じる需要に財政措置を講じるべき。 ii. 2つ以上の中心都市がある場合、複眼型の連携中枢都市圏を形成することを可能とする。 iii. 市町村間の連携が困難な地域では都道府県による補完が有用。判断要素、補完の対象となる事務、補完の方法も示す。 iv. 三大都市圏は水平的・相互的補完、双務的な役割分担が有用。 v. 東京圏から地方圏への移住・交流を促進すべき vi. <u>窓口業務など公権力の行使を含めた包括的な業務の外部委託先として地方独立法人を活用する。共同設置、連携中枢都市設置法人への近隣市町村からの委託も可能にする。</u>
<p>第3 適切な役割分担によるガバナンス</p> <p>1 長</p> <p>(1) 基本的な認識</p> <p>(2) 内部統制のあり方</p> <p>2 監査委員等</p> <p>(1) 基本的な認識</p> <p>(2) 監査の実効性確保のあり方</p> <p>(3) 監査の独立性・専門性のあり方</p> <p>(4) 監査への適正な資源配分のあり方</p> <p>3 議 会</p> <p>(1) 基本的な認識</p> <p>(2) 議会制度や議会運営のあり方</p> <p>(3) 議員に求められる役割</p> <p>(4) 幅広い人材の確保</p> <p>4 住 民</p> <p>(1) 基本的な認識</p> <p>(2) 住民訴訟制度等の見直し</p>	<p><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ガバナンス></p> <ul style="list-style-type: none"> i. <u>内部統制の制度化。長が内部体制を整備及び運営する権限と責任があることを明確化し、整備及び運営に関する手続等を制度化する。特に都道府県・政令市には内部統制体制の整備及び運営に関する基本的指針の作成・公表、評価についての監査や議会への報告・公表を義務化</u> ii. 統一的な監査基準を自治体が共同で策定する必要。 iii. <u>監査委員の合議が調わ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。</u> iv. <u>監査結果を参考として措置を講じなかった場合には監査委員が勧告を行い、これに対して説明責任を果たすようにする仕組みを導入。</u> v. <u>監査の専門性を高めるための研修制度を設ける。</u> vi. <u>特定の事件について監査委員が専門委員を任命できるようにする。</u> vii. <u>議選の監査委員を置かないことも認める。</u> viii. <u>監査基準の策定、研修、人材あっせん、監査実務の情報蓄積・助言、監査実施の支援を行う全国的な共同組織を構築する。</u> ix. <u>決算の不認定の場合の首長に説明責任の制度化</u> x. <u>住民訴訟の四号訴訟の改正。軽過失免責、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、損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止、損害賠償請求権を放棄する場合の監査委員等の意見聴取。</u>

答申の論点（概要）（右欄）のうち、書きぶりから判断して制度改革の可能性のある事項には下線を付した。

そもそも地方自治法第1条の2にもある「総合的」とは、関連する行政の間の調和と調整を確保するという総合性と、特定の行政における企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫して行うという総合性の両側面を意味するもの⁽¹¹⁾と解されている。また、「総合行政主体」としての市町村といった場合は、分立化を図ろうとする各省を牽制・批判するための概念として、伝統的に旧内務省・自治省と自治体関係者によって用いられてきた「意味内容が付与されていない枕詞」とされていた⁽¹²⁾ものである。これが、平成合併期には「市町村自己完結主義⁽¹³⁾」と結びつき、小規模町村を合併へ追いやったものとして議論を巻き起こした⁽¹⁴⁾ことで知られているが、この市町村自己完結主義については、第29次地制調で平成合併の終了を宣言すると共に、続く第30次地制調が市町村間のいわゆる「水平連携」、都道府県等によるいわゆる「垂直補完」方策を打ち出したことによって、都道府県の補完機能の極小化路線を含め大幅な転換が図られた⁽¹⁵⁾ものである。

第31次地制調では、第18回専門小委員会において、総括的な論点整理（案）に盛り込まれた「総合行政主体」とは何かについてのやりとりが行われている。武藤博己委員が市町村自己完結主義（フルセットの行政）の観点への批判として「総合行政主体になるには、基本的に一層制の自治体、一層制の地方自治制度であり、なおかつ分離型であることが必要ではないか」と述べたのに対して、長谷部恭男小委員長によって次のような総括が行われている。

「武藤委員が今、出されたパースペクティブは先ほどの議論とちょっと視点が違っていまして、今、武藤委員がおっしゃった権限としての完結性の点について着目をしておられますが、先ほど飯島委員や太田委員がお話になっていたものは、実定制

(11) 松本英昭『新版 逐条地方自治法』（第8次改訂版）p.14

(12) 市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』——市町村自己完結主義の批判と『総合性』の用語」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』所収

(13) 市川前掲（2011）

(14) 市町村自己完結論については第27次地制調のいわゆる西尾私案や山崎重孝（2004—2005）「新しい『基礎自治体』像について（上）（下）」『自治研究』80巻12号、81巻1号が提唱したものとされる。批判については佐藤克廣（2007）「市町村合併の論理——〈総合行政主体〉論をめぐって」北海学園法学部篇『変容する世界と法律・政治・文化下巻』、金井利之（2007）『自治制度』等。議論を整理したものとして市川前掲論文および江藤俊昭（2015）「基礎自治体の変容——住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える——」『基礎自治体と地方自治（地方自治叢書27）』所収を参照。

(15) 江藤前掲（2015）pp.57—59

度で与えられた権限はもう既にある。必ずしも完結的ではない形であることを前提にした上で、その与えられた権限を発揮するのに十分な行政資源の点では自足性があるかどうか。自足性の極めて乏しいところもあるのではないか。そういう局面だったと思います。⁽¹⁶⁾」

ここでは、総合行政主体論について、権限としての完結性の点に着目したものと、「資源」面に着目したものとで区別する整理をしている。その上で、とりわけ第31次地制調で議論されている総合行政主体としての役割とは、実定制度で与えられた権限が自己完結的でないことを前提に、この権限を全うする「資源」が自足的であることを指すものと整理したものとと言える。

第31次地制調は「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」として、第29次地制調まで継続してきた市町村単独での「フルセットの行政」は第30次地制調同様放棄しているので、第31次地制調答申の「自足的」の意味内容については、連携相手とともに充足すれば良いものと解される⁽¹⁷⁾。したがって、「総合行政主体」としての市町村といった場合でも、中心市としてふるまう中枢都市と、中心ではない市町村、さらに都道府県によって代替執行されている過疎地の市町村とではそれぞれに異なる意味で役割を果たす主体であることになる。この整理に従えば、「連携」もまた「補完」の一つということになる。また、第31次地制調は、これまで規模が小さいとして合併推進政策の対象としてきた町村のみならず、一般市さえも単独で存立しえない存在として見做しており、このことは多くの普通の自治体を「消滅可能性都市」扱いする増田レポートと軌を一にしているものとも言える。

さて、こうして意味内容を変質しつつも、実定制度で与えられた権限を実施し、行政サービスを持続可能なものとするために、「資源が限られる中」にある市町村は、足りない資源を「外部」に頼み充足せねばならない。そこで用意されるものが、第一に連携中枢都市圏や定住自立圏等、圏域単位での連携方策であり、第二に都道府県等による補完である。ここまでは第30次地制調答申と変わらない構成なのだが、第31次地制調の答申は第二の都道府県等の「等」により幅広く踏み出したことが特徴的であ

(16) 第18回専門小委員会議事録 p. 16

(17) 第30次地制調までの「総合性」、「補完」に関する意味の変遷については、江藤前掲(2015) pp. 54-59参照。総務省側の見解については門山泰明(2014)「新春雑感～都市について考えていること、考えたいこと」『地方自治』2014年1月号等。

る。具体的には、民間委託等行政主体以外による公共サービスの提供や、市町村間で連携して設立した団体である。例えば、窓口業務の地方独立行政法人への委託、監査の全国的な共同組織および統一的な監査基準といったものに言及されている。

ところで、第31次地制調が踏み込んだ「外部資源」の活用方策は、圏域内の中枢地域のヘッドクォーターとしての役割を重視した第30次地制調のものと比較するとやや趣が異なる。第31次地制調は、前述した通り「資源が限られる」中で行政体制を持続可能なものとする必要があるとして外部資源を活用しようとするものであるので、「外部資源」は定型的業務⁽¹⁸⁾が対象となる。そうして節約される資源を企画部門等の「コア」の部分に振り向けることで、「地域が持つ潜在的な力を高め、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」ことができるようになるとする。そのようにしてこそ「地域経営の主体としての役割を果たすことができる」という考え方が示されている⁽¹⁹⁾のである。

また同時に、「資源が限られる」小規模町村等においては、専門的知識を持つ専門人材も限られている。事務処理が複雑になり、行政サービスの提供形態が多様化している中において事務の適正性を確保することが「合意形成が困難な課題⁽²⁰⁾」や「地域が持つ潜在的な力を高め、地域づくりの政策や企画」により集中して対応することに資するという認識に立った上で、事務の適正性を確保するためのガバナンスの仕組みづくりについても「外部資源」を活用することが求められることになる。これが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求められる理由であり、統一的な監査基準の必要性が説かれる理屈であり、そしてまた独立性や専門性を期待できない議選監査委員を必置から選択制へと変更する理由にもなり得る。議会事務局の共

(18) 定型的業務として周縁部分にあるものと位置づけられた事務もまた住民との重要な接点である。地制調の議論では窓口業務の外部委託について「業務の中からいろいろなアイデアが出てくるので、それで本当にいいのか」（第17回専門小委員会、大山委員発言）といった危惧が示されている。

(19) 第19回専門小委員会配布「総括的な論点整理（案）」p. 3

(20) 「例えば非常に財政状況が厳しい、高齢化が進行しているといった中で、例えば既存の今まで成長してきたものを、成長のパイを分けるというプラスの方向の行政が中心だったのに対して、今度は減らしていかないといけないということで、非常に厳しい選択を迫る場面が出てくるということで、今まであったものをなくしますとか、あるいはサービスについても限定をしますといったような、そういう意味で非常に厳しい選択を迫るということで、ある人にとっては今までのプラスのものがなくなる、あるいはマイナスになるといったことで、なかなか全体としての合意形成が困難な課題がふえてくるだろうということを念頭に置いて、合意形成が困難な課題が増大するということ」。第24回専門小委員会境行政課長発言 p. 14

同設置についても推進すべしとの結論とも親和的である。

都道府県による補完について着目した場合、第31次地制調答申でもまず東京圏、三大都市圏、地方圏と分けた上で、そのうち地方圏については市町村間の広域連携が可能な地域と困難な地域とに細分化して論じる。都道府県の補完が明示されるのは市町村間の広域連携が困難な地域についてのみで、都道府県による補完機能については第27次地制調のいわゆる「西尾私案」を契機に（必ずしも「西尾私案」自体がそのように位置づけているわけではない）、対象を小規模町村に限定してきた流れが踏襲されている。

それ以外の圏域については、国民健康保険事業の見直しについては特に言及されているものの、都道府県の役割はおおむね連絡調整機能のみが強調されている。そればかりか、市町村間の圏域が形成された場合には事務処理特例を活用して圏域単位で連携中枢都市以外の市町村にも権限移譲を行うことや、都道府県が行う産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等については連携中枢都市圏での取組を支援することが特に求められており、市町村圏によるリソースの自足が成ったあかつきには地域における都道府県の役割は後景に退くことが予定されている。

第31次地制調答申では、第30次地制調で打ち出されたように、市町村間を「集約とネットワーク化」によって中心一周辺とに分ち、中心部に資源を集中させようとするフレームも維持されている。先述した、圏域全体の目配りをするヘッドクォーターの役割を中心市に担わせようとするものである。「外部資源の活用」の名の下に、定型事務も、ヘッドクォーター機能も共に「外部化」する道を選ぶなど、自治体としてどのような未来を思い描いた結果であるというのか、疑問が残る。

以下に、答申に至った個別の項目として、なかでも制度改正に結びつく可能性の高い窓口業務の地方独立行政法人への委託と、第30次地制調で「地方中枢拠点都市圏」とっていた連携中枢都市圏について、文脈と狙いを見てみよう。

① 窓口業務の地方独立行政法人への委託

第31次地制調が発足する以前には総務省内に研究会が設置されていなかったにもかかわらず、審議過程で突如現れ、また法改正の方向性が示されたものとして、窓口業務の地方独立行政法人への委託に関するものが目を引く。いつ、いかなる文脈で、どこから挿入されることになったものか。

議事録ベースで検索すると、地方独法に直接言及があるのは、第2回総会直後に開催された第14回専門小委員会（2015年4月3日）における辻塚也委員の以下の発

言が最初である。

「今でも例えば公営企業や第三セクター、地方独法で重要なものを提供しています。こういうものは各市町村単位でのサービス提供となるのですが、中には今後の人口減少を考えたときに、市町村の垣根を越えてもう少し柔軟にサービスを提携していくほうが合理的なものもあると思います。今、すでに個別に議論が進んでいるものもありますが、全体として、病院にしても上下水道にしても、公営企業の形をとったり、第三セクターや地方独法を通じてサービス提供しているものを、市町村の垣根を越えて広域的にサービス供給できないかと思います。」

(下線引用者)

辻委員の発言は現在三セクや地方独法で提供している行政サービスについて、人口減少が進む小規模自治体においては自治体同士で連携して提供する体制づくりが必要であるとの認識を示したものである。現在三セクや地方独法が提供不可能な行政サービスについて、制度改正でもって提供可能範囲を拡げて提供すべきとの趣旨とは読み取れない。

辻委員は第16回専門小委員会でも重ねて「公共サービスに関しても、いいけれども割高ではだめなのです。したがって、公営企業だとか、地方独法とかをもう少し柔軟に使えるようにして、市町村の垣根を越えていろいろなサービスを提供できる体制をつくる必要があります。」(下線引用者)と述べて「もう少し柔軟に使えるように」と発言してはいるが、あくまで「市町村の垣根を越え」ようにすることが目的とされていて、これも第14回専門小委員会の際の発言から逸脱したものとは考えられない。これ以外に委員からの地方独法に関する発言は無い。

ところが、第17回専門小委員会(2015年5月27日)で事務局から示された「総括的な論点整理(案)(審議事項Ⅰ「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」関係)」では、ここまでの地方独法等の「外部資源」の活用方策についての議論からは導き出されない、「公権力の行使」を含む窓口業務を地方独法が一括的に請負もしくは派遣によって担えるような法改正のイメージが示された。したがって、委員の間ではこの提案について唐突感をもって受け止められ、多くの委員から疑問が噴出する事態となった。

総括的な論点整理(案)では、地方独法による窓口業務委託に関しては、「市町村間の広域連携が困難な地域」において都道府県の補完以外の方法として位置づけられており、あくまでも単独でフルセットの行政を担うことができず、かつ中心市

や近隣自治体による「水平連携」すら期待できない地域に関する方策として位置づけられていたことも指摘しておくべきことであろう。ところが、地方独法という「外部資源」の活用については、「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、とりわけ窓口業務を挙げた上で、これは「公権力の行使」が含まれるので、「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業務であるとする。「公権力の行使」云々と団体の規模が小さいこととは無関係と考えられるのだが、「公権力の行使」が関係しているから「特に規模が小さい市町村を中心に、民間委託をいづらいつらいつら状況にある」という問題状況が示され、これに当たるのは地方独法が適切であると唐突に結論が示されている。さらに規模が小さいが故に「事務量が少ないことから、単独で委託しては委託先の確保が困難である」ので、自治体間で連携して地方独法に特定の事務を処理させてはどうか、と、二の矢として自治体間連携を促しているのだが、そもそも窓口業務の地方独法委託が「市町村間の広域連携が困難」な地域向けの方策であると自ら位置づけた前提が無視された結論に至るといふ書きぶりであった。公権力の行使の主体として地方独法をあてる必要があるという結論が先にあったものを、辻委員の発言を足がかりにして小規模町村救済策に仕立て上げようとしたのであろうか。専門小委員会でも、何故地方独法でなければならないのか、出資比率が一定以上の外郭団体、公営企業、指定管理者、指定法人等他の方式と比較が必要ではないかといった指摘が相次いだ。

ところで、総務省では、2015年4月30日から地方独立行政法人制度の改革に関する研究会を設置している。座長は地制調で小規模団体における共同設立論を展開してきた辻塚也委員である。

この研究会では国の独立行政法人制度の改正⁽²¹⁾を受け、この趣旨を踏まえて地方独立行政法人制度の改正について検討を進めてきた。その検討結果は2015年12月

(21) 独立行政法人通則法の一部を改正する法律（平成26年6月13日法律第66号）。主たる内容は、（1）業務の特性を踏まえた法人の分類（①中期目標管理法、②国立研究開発法人、③行政執行法人）、（2）PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築（①評価体制の見直し、②目標設定、評価の在り方、③第三者機関のチェック）、（3）法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入（①監査の機能強化等による法人内部のガバナンス強化、②主務大臣による適材適所の人材登用、③主務大臣による是正措置の整備）、（4）法の運用の弾力化。中西渉「独立行政法人制度改革——独立行政法人通則法改正法、同整備法の成立——」『立法と調査』357号（2014年10月1日）を参照。

に報告書として取りまとめられているが、報告書は1. 国の独立行政法人制度改革を踏まえた対応、2. 地方公共団体からの要望への対応、3. 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方で構成されており、とりわけ3.については地制調での動きに呼応して7月30日の第4回研究会から急に差し込まれたものである。

この研究会の報告書では、指定管理者制度、指定法人制度との比較を行った上で、地方独立行政法人は「設立・認可等の手続や目標による管理や評価の仕組み等において、地方公共団体から独立し、弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保しつつも、事後チェック等の観点から地方公共団体のガバナンスが強く働く仕組みとなっている。……また、事務のノウハウの蓄積や職員の専門性の確保、柔軟な人事運営を行うこと等により、効果的・効率的な運用も可能となる。さらに、地方独立行政法人の役職員は、個人情報保護条例における義務が課されることに加え、地方独立行政法人法等における守秘義務が課せられることとなる。こうした仕組み等により、地方独立行政法人は、公権力の行使を含む業務を行いうる主体として適切である⁽²²⁾」と優位性を結論づけ、先に地制調の審議で示された疑問への回答を用意している⁽²³⁾。報告書では窓口業務の民間委託における課題として足立区のウェブサイト掲載の是正指導例を参考にしながら11月まで検討を行い、10頁以上を割いて人口減少社会における地方独立行政法人の活用方策についての検討結果をまとめており、地制調の動きと連動して地方独立行政法人制度改革へ向けた提言を煮詰めていったものと言える。

さて、ここまでして総務省が窓口業務における公権力の行使を外部化せねばならない理由は、決して人口減少社会への対応が求められたからというだけではないだろう。窓口業務の民間委託については、経済財政諮問会議等を中心として10年以上前から指向されており、窓口業務についてはこれまでに2006年には市場化テスト法が施行されたという経緯がある。ただ、この市場化テストは、法適用によって得られるメリットが少ないこと、自治体による委託業務従事者に対して直接指揮命令することができない等の理由により、これまでに同法に基づいて窓口業務を委託した

(22) 地方独立行政法人制度改革に関する研究会報告書 p. 49

(23) 一部事務組合や広域連合については地方税の徴収に関する業務の箇所では触れているが、窓口業務の担い手としては比較対象となっていない。

のはわずか4団体にとどまり、制度活用が進んだとは言いがたい状況にあった⁽²⁴⁾。

しかし窓口業務の民間委託について政府は推進する姿勢を崩しておらず、その結果、特に大都市部においては窓口業務の民間委託は進展している⁽²⁵⁾。一方で、「公権力の行使」に相当する事務と民間委託できる事務とは業務毎、自治体毎に試行錯誤しながら整理しているのが実態であり、これに伴い「偽装請負」の問題が発生しているとの指摘が内閣府公共サービス改革推進室でも行われる等、問題が多く指摘されている状況にあった。このように窓口業務の民間委託については規制緩和の筋から圧力が強まっていた一方で、偽装請負等の危険性についての指摘がくり返し行われていた⁽²⁶⁾。

こうした中、足立区を中心として発足した「日本公共サービス研究会」（2012年7月設立）が注目を浴びることとなった。ここでは自治体をまたがり複数の業務を一括して受託する事業体をつくり、一定のローテーションで社員を派遣するというスキームを組み立てる等独自の方法を模索し、また規制改革を提案してきた⁽²⁷⁾。しかし、この一環として、戸籍・住民窓口の業務を「富士ゼロックスシステムサービス株式会社」に委託していたことについて、東京法務局から戸籍法違反を指摘され（2014年2月）、またそれを受けた対策後について今度は東京労働局から業務委託の仕組みが偽装請負に当たるとして是正指導が行われることとなった（2014年7月）⁽²⁸⁾。

足立区における取り組みについては全国的な注目を集めており、総務省「地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会」でも2014

(24) 自治体における市場化テスト導入の不調については伊藤久雄「自治体における『市場化テスト』の現状と検証」『自治総研』2011年5月号を参照のこと。

(25) 「地方公共団体における窓口業務の民間委託等に関する調査」（平成26年10月1日現在）参照。政令指定都市の60%、特別区の70%において窓口業務の民間委託が実施されているのに対して、一般市は19%、町村は2%に過ぎないことが示されている。

(26) 2012年1月にも「地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進のための手引き」が内閣府公共サービス改革推進室から公表されていた（2014年3月改定）。

(27) 2005年の規制改革・民間開放推進会議「市場化テストを含む民間開放要望」において戸籍事務及び外国人登録事務の委託範囲の拡大を要望し、これに住民票の写し、印鑑登録証明書、納税証明書、戸籍の附票写し等を加えて特定公共サービスとして選定し、市場化テスト法案へと反映されている。

(28) 市場化テストでの窓口業務委託については、偽装請負の危険性が上記研究会でも指摘されていたため、特例での規制緩和を国に提案していたものの、認められていなかったため市場化テストそのものを見送ったという経緯があった。にも関わらず、研究会がこれを踏まえて新たに考えたスキームでもこの問題を乗り越えることができなかつた点は重要である。

年2月には現地視察を行ったところでもあった。「経済財政運営と改革の基本方針2015」でも窓口業務について「官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する」旨が明記され⁽²⁹⁾、内閣府公共サービス改革推進室でも検討を行ってきた。窓口業務における公権力の行使を実施する主体として地方独立行政法人を位置づけ、ここが職員を派遣することによって自治体職員の部分的な関与を断ち切る制度改正は、これまでの問題を抜本的に解消しようとする試みであると言える。

② 連携中枢都市圏

連携中枢都市圏については、第30次地制調答申から大きな変更はないが、呼称が変更になった。これについても念のため触れておこう。

第30次地制調で掲げられた「地方中枢拠点都市圏構想」については、2014年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する議論のなかで、地域の広域連携に関し、石破大臣から、複数存在する圏域の概念について統一するよう指示が出された⁽³⁰⁾。これを受けて国土交通省の「高次地方都市連合」、経済産業省の「都市雇用圏」といった構想と統合され、一体となって進めていくこととなったため、「連携中枢都市圏」へと呼称が変更された（図表2⁽³¹⁾）。

このことについては、各省の取り組みと比較して総務省の地方中枢拠点都市圏構想が先行していたことから、内容的にはほぼ地方中枢拠点都市圏のものを引き継いだと説明されているが、目的として「地方が踏みとどまるための拠点」が「活力ある社会経済を維持するための拠点」に改められ、手段として「集約とネットワーク

(29) 4. 歳出改革等の考え方・アプローチ

〔I〕 公的サービスの産業化

民間の知恵・資金等を有効活用し、公共サービスの効率化、質の向上を実現するとともに、企業やNPO等が国、地方自治体等と連携しつつ公的サービスへの参画を飛躍的に進める。また、これまで十分に活用されていない公的ストック（社会資本、土地、情報等）を有効に活用する。さらに、規制改革や公共サービス・公共データの見える化等により、新たな民間サービスの創出を促進する。

（多様な行政事務の外部委託、包括的民間委託等の推進）

- ・外部委託等が進んでいない分野のうち、市町村等で今も取組が遅れている分野を中心に適正な外部委託を加速する。さらに、これまで取組が進んでいない、窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務について、官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する。

(30) 「地域の広域連携に関する施策の縦割りを排除する」旨の総理指示もあったとされる。小牧兼太郎「連携中枢都市圏構想推進要綱の改正（都市（圏）条件の確定）について」地方自治821号（2016年4月号）p.18

(31) 第12回専門小委員会資料1-3「『連携中枢都市圏』の形成」

<図表2> 「連携中枢都市圏」の形成

「連携中枢都市圏」の形成				
施策概要・目的 ○重複する都市圏概念を新たな都市圏に統一 ○地域連携による経済・生活圏の形成を推進し、「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」づくりを行う		2020年KPI ○地方の自主性に基づくものであることを尊重しつつ、全ての対象都市圏が形成されるよう努める ○地方版総合戦略を踏まえ、「連携中枢都市圏」の圏域数の目標を設定 ○地方公共団体自らは、国の総合戦略を参考に、都市圏の特性を踏まえ、地域経済、高次都市機能及び生活圏連携機能に関する成果目標を設定		
施策イメージ				
名称	地方中核拠点都市圏	高次地方都市連合	都市雇用圏	連携中枢都市圏
担当省	総務省	国土交通省	経済産業省	総務省・国土交通省・経済産業省
目的	地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携して、集約とネットワーク化の考えに基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」及び「生活圏連携機能サービスの向上」を積極的に果たすことにより、いわば「地方が踏みとどまるための拠点」を形成する	複数の地方都市等が、コンパクト化とネットワークの活用により、一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携	都市化や都市問題について研究するため、研究者及び政策担当者が幅広く利用できる新しい都市圏設定基準を提案	地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活圏連携機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する
市町村の連携手法	連携協約の締結	自治体同士の連携協約を条件とするか等の具体的な制度設計は今後の検討事項	—	「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用
実績	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中	なし	—	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中
対象の条件等	61都市(圏) ①政令指定都市、新中核市、 ②昼夜間人口比率おおむね1以上を満たす都市を中心とする圏域	60～70箇所程度(想定) (2010年時点で中心市人口10万人以上かつ交通1時間圏域人口30万人以上の都市圏が61箇所あるとの試算結果を踏まえ想定) (三大都市圏の11都府県を除く)	(1)中心都市をDID人口等によって設定 (2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定 等	来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定させる なお、現行「地方中核拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)は対象とする
工程表(主要)				
緊急的取組		27年度	28年度以降	
○関係省庁の支援策(案)の明示		○中心都市等への交付税措置 ○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ○補助事業採択における配慮 ○活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援の検討	○中心都市等への交付税措置 ○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ○補助事業採択における配慮 ○活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援	

化」が国土交通省のコンセプトを組み込んで「コンパクト化とネットワーク化」に改められ、また、「高次都市機能の集積」は「高次都市機能の集積・強化」に改められた。これらの変更点の影響については今後明らかになるかもしれないが、今のところ「連携中枢都市」の対象が一部拡大された程度のようなものである。

答申では、既存の連携中枢都市圏構想が核となる都市と近隣市町村との間の広域連携であることから、規模・能力が一定以上で昼夜間人口比率1以上の都市が圏域内に複数存在する場合には連携中枢都市圏を形成することが困難であるとする意見が関係自治体から総務省へ寄せられたことに対応するためとして、総務省の提案を受け入れ、これらの都市がそれぞれ政策の基本的な方針を共有し圏域として統一したかつ一体的に連携中枢都市圏等における取り組みと同様の取り組みを進められるような「複眼型連携中枢都市圏」についても認めるよう求めている。

第31次地制調答申を前にした2015年12月24日の閣議決定で「まち・ひと・しごと

創生総合戦略（2015改訂版）」で連携中枢都市圏の都市圏要件は「①地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏（ただし、①の都市圏を原則除く都市圏であって、隣接する二つの市（各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市）の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方がおおむね一時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、①の都市圏と同等の取組が見込まれる場合においてこれを含むものとする。）」と確定された⁽³²⁾。

（2） ガバナンスとは何のことか

地方公共団体のガバナンスのあり方に関する諮問として括られた個別の項目は、先に指摘した通り具体的な事案への対処の必要性から生じたものである。第31次地制調たちあげにあたって当時の新藤総務大臣が「住民に信頼される行政のあり方」と表現していた部分が、諮問Ⅱの「ガバナンス」という言葉で表現されている。ガバナンス改革については、第二次安倍政権で進められている「日本再興戦略」においても提唱されているところであって、諮問Ⅱの各項目を貫くキー概念として用いられている。

「ガバナンス」の語は、政治学や行政学では、多様な主体の間での水平的な連携を意味したり、あるいは「ガバメントからガバナンスへ」といった場合、自治体の、地域社会のなかでの「ガバメント」としての機能不全を問う文脈で使われる。一方で、経営、経済学ではもっぱら経営の規律づけの概念で用いられる。「ガバナンス」の多義性については審議の中でも繰り返し指摘された。そこで、事務局から政策決定やステアリングという意味のガバナンスと、不正を発見・抑止するという意味のガバナンスを分ける整理が行われた⁽³³⁾ため、答申の書きぶりも、単なるコーポレート・ガバナンスを意味するよりは広い問題意識で描かれることとなった。ただし専門小委員会における審議の影響力は書きぶりのトーン、修辞学の上のものとなっており、審議項

(32) 総務省の解説は小牧前掲（2016）参照。

(33) 審議は後者（不正の発見・抑止）に関するものとしての理解が主導したが、前者（政策決定やステアリング）については、立法権の分権等を含む議会や代表制に関する議論を行うべき（第8回p.15佐々木）、政治決定をまともに行うためには議会を結節点とし、また住民による制御（Steuerung）を中心に据えた整理をすべき（同、pp.16-17太田）、さらには「ガバメントからガバナンスへ」という文脈の上に位置付け、広く地域社会の在り方を問うものとして整理すべきとの意見（第10回p.14武藤）などが提示された。

目が拡大されることはなかった。

第31次地制調答申では、基本的な考え方の「3 ガバナンスのあり方」で述べているように、分権改革の進展によって自治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資源が限られているという前提条件が課されている。

この認識から出発し、この前提条件下において住民に信頼される行政のあり方を実現するためには、議会、監査委員、長、住民が漏れや「重複」が生じることなく連携し、適切な役割を果たすことで事務の適正性を確保すべきであるというのが答申のコンセプトとなる。したがって、その処方箋は議会、監査委員、長、住民の4アクターについて個別に描かれるのだが、なかでも内部統制が軸に据えられている。

内部統制を制度化することによる効果は、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保、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査のための必要な判断材料の提供等が得られる、とする。不適正経理が生じてしまった監査や内部統制の不備にせよ、住民訴訟に発展している案件にせよ、内部統制の整備を行えば、長を初めとする執行機関の事務処理体制の適正によってまず透明性を確保することになり、行政に対するチェック機能の向上が果たされる。また住民訴訟との関係でも、内部統制を整備することによって訴訟リスクを低減させることができる。ガバナンスに関する答申のなかでも内部統制の位置づけは中軸をになうものであって、最初に掲げられている。

このように見た場合、第31次地制調では「総合行政主体」論が圏域のガバナンスの視点で描かれている一方で、「適切な役割分担によるガバナンス」の項目は自治体内の（コーポレート）ガバナンスについて論じているものと整理することもできる。以下で個別の項目として、住民訴訟と監査に関する項目について経緯を確認したい。

① 住民訴訟

住民訴訟に関しては、「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」とされて、付随的に取り上げるとする扱いであり、他の審議項目とは切り離されているのだが、重要な事項である。そして専門小委員会の審議においては議論がもっとも紛糾した項目である。

住民訴訟制度に関しては、2002年に法改正が行われ、4号訴訟の訴訟構造が従前の代位訴訟から義務づけ訴訟となったものだが、先述の通り4号訴訟の係属中に当該訴訟の対象となっている自治体の権利を放棄する旨の議決や条例の制定を行う事

例が頻発し、制度の根幹を揺るがすものとして耳目を集めていた。

答申では、検討会報告書で挙げられた「考えられる方策」のうち国家賠償法との「不均衡」の問題視、軽過失免責（長や職員への萎縮効果低減が目的）、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の禁止（不適正な事務処理の抑止効果維持が目的）、損害賠償請求を放棄する場合に監査委員等の意見聴取（放棄の客観性・合理性の確保が目的）といった提言が引き継がれることとなった。一方で、議論が入り口付近から深まらなかったため、報告書で言及されていた対応案のうち、違法確認訴訟を通じた是正措置の義務づけの追加（対応策Ⅲ：個人に対する損害賠償を追求する場合が故意又は重過失のときに限定される代わりに、それ以外の過失の場合には違法確認判決の効果としての組織上の是正措置で対応される）や、長等個人の損害賠償限度額を設定することを中心とする案（対応案Ⅳ）等についてはほとんど検討するに至らなかった。

審議の論点としては、国家賠償法と合わせねばならない理由はないのではないか、軽過失免責は制度の後退ではないか、住民監査請求を経た上での住民訴訟にもかかわらず監査委員の意見聴取は無意味ではないか、といった疑問点が各委員からよせられ、とりわけ第21回専門小委員会では一部委員から本格的な制度改正反対の論陣が張られることとなった。

4号訴訟に係る権利放棄議決については法曹界を中心に耳目を集めており、研究論文も数多く出されてきた。上述の通り、これまでたびたび制度改正へ向けた議論が審議会・研究会でも行われてきたが、第31次地制調において議論が行われている間も、この審議について一部研究者・弁護士からも痛烈な批判が加えられていた⁽³⁴⁾。専門小委員会での議論に加え、こうした意見も意識してか、地制調答申における住民訴訟関連の書きぶりは「との考え方もあるが、……とも考えられる」「との指摘がある」といった表現が多用されている上、肝心の見直しの方向性についてはやや抽象的な書き方になっている。専門小委員会において反対意見が多発している中、長谷部専門小委員長は、（住民訴訟制度の）「見直しのところは申しわけありませんが、このままでお願いいたします。これは最高裁が制度を見直せという方向性をかなり明確に出していますので、それを押し戻すほどの議論になっているかという

(34) 公刊されたものとしては、さしあたり阿部泰隆「地方制度調査会における住民訴訟制度改正の検討について」『自治研究』第92巻1号（2016年1月号）。同氏は「住民訴訟制度改悪に反対する意見書」を2015年11月12日付けで地制調各委員へ送付している。

と、そこは申しわけないですけども、太田委員からも出なかったというのがこちらの認識でございますので、そこは御了承いただければと思います。」（第25回専門小委員会 p.30）と引き取って半ば強引に議論を打ち切った。

専門小委員会で答申案としてとりまとめられた後、第3回総会を前にした2016年1月21日には日弁連から「地方公共団体の長等の責任追及について、軽過失を免責する方向での住民訴訟制度の見直しに反対する意見書」が公表される等、制度改正を巡る反対はなお続いている。委員のなかに反対意見が複数寄せられていることや、委員会外から寄せられた意見書に関する検討が行われていない状況から、第3回総会では専門小委員会の委員から、委員会は全会一致ではなく議論が不十分である点に関する発言があるなど異例⁽³⁵⁾の展開となったことは先に指摘した。

② 監査制度

監査制度については、食糧費問題等の不祥事を契機に外部監査制度が導入される等の強化がなされたものの、その後は地制調等で具体的な答申がなされても制度改正へ結びつかない事例が続いてきた。第29次地制調に続く地方行財政検討会議では、この問題を受けて、現行の監査委員制度・外部監査制度については「廃止を含め、ゼロベースで」見直すべきとして、監査機能のあり方、内部統制体制、外部監査体制の3つの柱立てをセットにした3つの見直し案が示されたものの、その後の地方自治法改正案には盛り込まれず、第30次地制調においてもこれに関する意見は出されなかった。

第31次地制調答申では、人口減少社会においてリソースが限られているので、監査委員についてもこれまでよりも監視機能を高める必要があるため、①監査の実効性を確保し、②監査の独立性・専門性を高め、③監査に適正な資源配分を行わねばならないとする。その上で、監査委員監査については現状の行政委員会としての監査委員制度を維持し、上の①～③についてそれぞれ、①統一的な監査基準を策定し、監査結果に対する応答責任を負わせること、②研修制度を充実させ、外部人材を活用すること、③議選監査委員を任意とし、定型的な監査は外部に任せ、監査委員事務局を充実させるとともに共同設置を促し、さらに全国的な監査支援組織を立ち上

(35) 地方制度調査会では、総会では専門小委員を除く国会議員、地方団体代表のみが発言することがこれまで通例となっていた。また答申については過去に多数決を行った例（「地方案」を採択した第4次等）もあるものの、多くは全会一致もしくは両論併記であって、総会での異論は珍しい。

げること、によって実質的に監査を充実させようとする提案をされることになっている。

前述の通り、第29次地制調以来、監査制度改革が提起されてきたのは、都道府県・政令市という大規模団体に対する会計検査院の調査で、不適正な財務処理が行われているとの指摘が行われ、そこから自治体の監査制度が有効に機能しているのか疑義が呈されたことに起因する。したがって、そもそも人口減少社会で資源が限られているからという理屈とは全く平仄が合わない。

第31次地制調の答申は、第29次地制調の答申からそれほど逸脱しておらず、第29次地制調答申にもかかわらず制度改正が成っていないものについて再び改正を促すものとなっている。そのため、何故その必要があるかについては違う理屈を組み立てつつも、改正要求事項については共通するというねじれが生じている。第31次地制調答申からは自治体における監査をどうすべきかについての全体的なビジョンについては定かではない。理屈をつけ直したとしても今度こそ法改正に結びつくものは不透明であるといわざるをえない⁽³⁶⁾。

3. 第31次地方制度調査会の活動

第31次地制調については、「時代に切り込む意欲に欠ける」、「通り一遍」などと厳しく指弾する記事が一般紙に掲載される⁽³⁷⁾等、地制調のあり方に疑問を呈されるような論説も見られる状況になっている。地制調はどこへいくのだろうか。最後に、答申を取りまとめた地制調そのものの地方制度改革シーンにおける現在の位置づけを確認しておきたい。

(1) 前回までのあらすじ

現在までに31次を数える地制調は、1952年の地方制度調査会設置法に基づいて内閣

(36) 議選の監査委員を選挙制とすることについては議会側3団体の拒否権発動がなく、答申に盛り込まれることとなった。「統一的な監査基準の必要性」及び「全国的な共同組織の構築」の必要性については、地制調の専門小委員が書いた清水涼子「地方公共団体のガバナンスの一層の向上に向けて」地方自治821号（2016年4月号）等で詳しく述べられている。

(37) 「存在感薄れる地制調」（『日本経済新聞』2015年12月7日付）。ただ第31次地制調は人口減少を食い止めるために必要な施策を提言することについては途中から放棄して、人口減少現象は与件とすることとしており、この記事はややミスリードである。

総理大臣の諮問機関として設置された審議会であり、かつて地方制度改革に関する中心的アリーナ、プロセスを占める権威ある審議会であるといわれた⁽³⁸⁾。ただ、審議会をフィールドとして省庁間の調整が可能だった創設当初からみた場合、大蔵省に財政調査会が設置され（1953年）、また自治省が創設された（1960年）後は自治省の立場を主張するための審議会と位置づけられるようになって、地制調内での省庁間調整機能は次第に失われた⁽³⁹⁾。地方制度に関しても、80年代以降の臨調、行革審や地方分権推進委員会など、時の改革課題に関して設置された内閣総理大臣の他の諮問機関の存在も、地方制度調査会の役割の相対的低下をもたらしたと言えるだろう。さらに第29次地制調以降は委員数削減と共に大蔵、自治事務次官経験者、財界人、大学教授などの研究者、ジャーナリストといったこれまで設けられてきた委員枠は撤廃され、学識経験者委員は主として大学教員と財界人のみによって占められている。恒例となっていた「地方税財政のあり方についての意見」については大蔵事務次官経験者が委員にいた第28次地制調を最後にそれ以降出されておらず、他省庁との対抗のための（総務省にとっての対外的）位置づけについても変化が見られる。

こうして、地制調は名実共に中央省庁間のアリーナとして君臨していた時代から、徐々に自治省の審議会、自治行政局の審議会へと実質的位置づけが低下してきたように見受けられる。近年における地制調の地位低下を如実に表すのが、民主党政権下に地方行財政検討会が設置された後の顛末であったといえよう。

2009年の政権交代で民社国連立政権（以下、鳩山内閣発足から2012年末の政権交代までについては民主党政権と呼ぶ）が発足すると、政権側は政権公約としていた「地域主権改革」を「一丁目一番地」と位置づけ、これを実現するため、内閣府に地域主権戦略会議を設置し、あわせて「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため」総務省内に総務大臣が議長を務める地方行財政検討会議が設置されることとなった。民主党政権では、地域主権戦略会議たちあげに伴って関連組織の改組を構想しており⁽⁴⁰⁾、地制調について「廃止を含めて見直しを検討す

(38) 第1次からの流れについては大杉寛（1991）「戦後地方制度改革の〈不決定〉形成——地方制度調査会における審議過程をめぐって」東京大学都市行政研究会研究叢書4に詳しい。

(39) 「関係行政機関の職員」の枠で自治事務次官に加えて大蔵事務次官が委員として加えられていたのは17次地方制度調査会まで。それ以降、自治省（総務省）職員が事務局を担うのみで委員として官僚が加わることはない。

(40) 当初の総務大臣であった原口一博は、地域主権改革の進め方として、組織改編を挙げ、地制調に関しては、「地方制度調査会と地方財政審議会を合体改組するようなイメージ」と述べる。原口一博（2010）『民主党が日本を変える！／地域主権改革宣言』p. 8

る」⁽⁴¹⁾と述べるなど地制調は役割を終えたとの判断を示していた。

このようにして地制調は29次まででその歴史の幕を下ろすことになったかと思われたが、地方制度調査会設置法自体は廃止に至らず、委員不在の状態がしばらく続いていた。地制調が復活することになったのは、民主党政権が2010年の参院選で大敗した後である⁽⁴²⁾。民主党政権はこの結果ねじれ国会になる等して国会における法案成立力を奪われ、地方制度に関しては、当初予定していた「地方政府基本法」を「地方自治法の抜本的な見直し」へとトーンダウンさせたばかりでなく、自治体の基本構造の自主選択制等の「抜本的」部分を取り下げた地方自治法改正案を取りまとめることとなった。しかしこれすらも、法案に盛り込まれていた拘束型住民投票等に地方団体が反発するとともに、知事会などが地制調を経ない検討を問題視したことからデッドロックに陥り、第30次地制調が発足することになったのである。地方団体は地制調外の議論での決着を拒否し、地制調による正統性付与に固執したことになる。

こうして2011年8月に設置された第30次地制調は、ほとんどの委員が自ら携わった地方行財政検討会議での議論の結果を受けた地方自治法の改正案について再び審議することからスタートすることになった。形式的な審議を経た後、地方自治法の改正案は2012年3月に国会に上程されることとなる。

結果的に、地制調は、地方自治法改正に関する不可避の関門として明確に位置づけられたことにはなるものの、同時に、地方自治法を超える領域においては機能を発揮し得ない存在として見做されたことになる。

(2) 第31次地制調の対象範囲

このとき与えられた対象範囲の狭さについては、第31次地制調へも引き継がれているものと考えられる。それは、諮問事項に関する審議の範囲についての長谷部恭男専門小委員長による以下のような発言からもうかがい知ることができよう。

- 「文科行政についてはこの調査会ではなかなか難しいかもしれません。」第16回専門小委員会 p.24
- 「歴史を見てみますと、この調査会は選挙制度そのものにつき直接何らかの具体的な提言をしたことはないと言ってもいいだろうとは思いますが、ただ、……議会

(41) 2010年5月25日衆院本会議における平野博文官房長官発言。

(42) 第30次地制調の設置の背景については拙稿前掲を参照。

の運用なり、機能なりを考える上でも、選挙制度を議論しないことはないと思うのです。ですから、最後の何らかの制度改革の提案をするときにどこまでそこに踏み込めるのか。そこは慎重な配慮が必要かと思いますが、この場で議論していただくことは当然あり得る話だと思います。」第20回専門小委員会 p.15

- (女性議員の比率を増やすための方策について) 「他省庁の所管の関係もございまして、なかなか地制調だけでどんどん行けという、書きぶりはなかなか。それでも消極的に過ぎるということでございましたので、その書きぶりは工夫の余地は考えるということはあるのだろうとは思いますが。」第24回専門小委員会 p.28
- (地方議会選挙におけるクオータ制の導入について) 「もし制度化ということになりますと、かなり深刻な憲法問題が出てくるものですから、この調査会がその場にふさわしいかどうかどうもよくわからないのですが、今からこれを入れるというのはなかなか難しいかなというのが私の感覚です。」第25回専門小委員会 p.24

第31次地制調において、審議は地方自治法の改正にかかる範囲に限られ、文科行政(文部科学省)、労働法制(厚生労働省)にも踏み込むことはできず、さらには総務省内の同じ局が所管する選挙制度(総務省自治行政局選挙部)についても議論の対象外とすることとなった。内閣総理大臣の諮問機関である地制調は、現在、総務省自治行政局のうち選挙部が所管する事務を除く制度のみを取り扱うところまで守備範囲を縮小している⁽⁴³⁾。

このように守備範囲が縮小した地制調においては改革の当事者の範囲もまた狭くなっており、第30次地制調設立の経緯においても明らかな通り、地方六団体が最大の拒否権プレーヤーである。第31次地制調でも議選の監査委員の選制制や決算不認定時の首長の対応策については地方団体の拒否権が発動されなかったため答申に至ったことは先に述べた。六団体の同意抜きには改革を前に進めることはできず、また六団体が内容によってそれぞれに執行側・議会側、大規模団体側・小規模団体側として団体間対立することにより、地制調で合意できる内容は財政面での措置要求、不祥事案件への対応策などに限られてしまいがちである。

(3) 省内研究会の多さと当事者の不在

審議会としての地制調がこのように守備範囲を縮小してきた背景は様々あろう。ア

(43) 地方制度調査会令第4条で事務局は内閣府大臣官房企画調整課を主、総務省自治行政局行政課を従として務めるとされている。

リーナとしての側面からみた場合、上述の通り期待される役割の低下（官邸主導の改革について臨調・行革審、地方分権推進委員会、経済財政諮問会議、地域主権戦略会議、まち・ひと・しごと創生本部等の別アリーナが設置され、そのトップダウンについての総務省の受け皿としての役割が期待されたこと＝これは地方行財政検討会議についても同様）が指摘できるが、プロセスの側面からみた場合、省内に前さばきの研究会を大量につくり（つくることができた）、逆にその結論の範囲から外れづらくなったことを挙げるができる。

現在の地制調は、審議に先駆け総務省内に主として自治行政局長や行政課長の私的諮問機関としての研究会が多数設置される。そこでの（多くは）非公開の議論結果を踏まえて地制調での審議にかけられ、論点整理が行われることになる。図表3は第31次地制調の審議事項に関連して設置された総務省内研究会の一覧である。また図表4は第31次地制調の委員について、前身である第30次地制調および地方行財政検討会議を含む省内関連研究会委員との重複状況を示したものである。多くの委員が省内関連研究会に参加していることが見てとれよう。地制調委員の人選についてはほとんどが総務省によることが推察される。この状況を反映して、第31次地制調の審議はこれら省内関連研究会の論点や方向性をベースに行われることとなった。

第31次地制調は広範囲な事項が諮問されているが、答申に向けてはとりわけ高度な専門性を発揮した緻密な議論が必要とされる。その結果、各学識委員は、関わった研究会の議論については深い見識を持ち臨んでいるものの、それ以外の項目については「専門ではない」といった枕詞や、「勉強になった」などの感想が聞かれることとなった⁽⁴⁴⁾。もとより地方制度調査会はそこで判例や具体の事件を逐一法的に検討できるような場にはなっていない。さらに、地制調発足にあたって設置された研究会が多岐の分野にわたるが故に各分野の「専門家」が相対的に少数になり、耳目を集める審議項目に関しては「専門外」の委員の発言が必然的に多くなる⁽⁴⁵⁾ものと言えよう。

したがって、第31次地制調答申の内容を検討するにあたっては、それぞれの省内研究会での検討内容とその結果についての検討が最も重要となるのだが、さらにその研究会の議論の結果がどの程度地制調答申に反映されたのかには差が生じる。

例えば地方議会のあり方については、地方議会のあり方に関する研究会、地方議会

(44) 江藤前掲（2016）脚注2参照

(45) とりわけ住民訴訟制度改革に関しては、阿部泰隆「地方制度調査会における住民訴訟制度改革の検討について」自治研究第92巻1号（2016年1月号）は痛烈な批判を加えている。

に関する研究会と1年半にわたって設けられ、議会の役割・機能について、人口規模や長側の組織的な政策形成能力との関係から、典型的に分析して、それぞれ多様な層の幅広い住民が議員として地方議会に参画するための方策として「議員報酬等」、「勤労者の立候補」、「公務員の立候補制限と議員の兼職禁止」を、また政党及び選挙制度のあり方として「比例代表制」、「選挙区の設定」、「連記制」について踏み込んだ検討を行った報告書を発表しているが、先述の通り地制調ではほとんど議題から外されることとなった。

一方で、地制調の審議が進んでから設置された地方独立行政法人制度の改革に関する研究会については、地制調での窓口業務の地方独法委託へ向けた提案に関して研究会内で具体的な検討が行われ、相当程度地制調の答申へとフィードバックされている。

また、住民訴訟に関しては、省内検討会で挙げられた「考えられる方策」のうち、国家賠償法との「不均衡」の問題視、軽過失免責や、訴訟係属中に議会の議決による権利放棄を禁止すること、監査委員等の意見聴取等の方向性は取り入れられた一方で損害賠償限度額の設定などは除かれる等、検討会の結論を踏まえながらも改革提案の取捨選択が進められている。このような個別の取捨選択の理由を掘りおこすのは容易ではない。

<図表3> 第31次地制調に向けて開催された研究会

研究会名称	開催時期	主査（主査代理）
地方議会のあり方に関する研究会	2013. 8. 6～2014. 2. 25	長谷部恭男（斎藤 誠）
地方議会に関する研究会	2014. 7. 15～2015. 2. 24	小早川光郎（大山 礼子）
地方公共団体の監査制度に関する研究会	2012. 9. 14～2013. 3. 7	宇賀 克也（田村 秀）
地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会	2013. 7. 10～2014. 2. 21	小早川光郎（高木 勇三）
住民訴訟に関する検討会	2012. 7. 10～2013. 3. 1	碓井 光明（長谷部恭男）
基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会	2013. 7. 17～2014. 1. 17	辻 琢也（大杉 寛）
地方独立行政法人制度の改革に関する研究会*	2015. 4. 30～2015. 11. 20	辻 琢也（斎藤 誠）

※ 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会のみ担当は行政経営支援室。他は行政課。

<図表4> 第31次地制調専門小委員会委員の関連研究会参加状況

31次地制調の役職		最終答申の時期		研究会参加状況											
		2009.04	2011.01	2013.03	2013.03	2013.06	2014.01	2014.03	2014.03	2014.03	2015.02	2015.11			
肩書き (研究者は専門分野)		<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会 ・ 地方行財政検討会議 ・ 住民訴訟に関する検討会 ・ 地方公共団体の監査制度に関する研究会 ・ 第30次地方制度調査会 ・ 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 ・ 地方議会のあり方に関する研究会 ・ 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会 ・ 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会 ・ 地方議会に関する研究会 ・ 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会 													
飯島 淳子	東北大学教授 (行政法学)			○								○			
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 (行政学)							○	○			○			
副会長 碓井 光明	明治大学教授 (行政法学)	◎	○	◎		●									
太田 匡彦	東京大学教授 (行政法学)							○				○	○		
大山 礼子	駒澤大学教授 (政治学)							○						●	
鎌田由美子	東日本旅客鉄道(株)フロンティアサービス研究所副所長											○			
会長 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 (行政学)														
清水 涼子	関西大学教授 (会計学)														
勢一 智子	西南学院大学教授 (行政法学)											○			
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 (政治学)							○				○		○	
辻 琢也	一橋大学教授 (行政学)											○	◎		◎
専門小委員長 長谷部恭男	早稲田大学教授 (憲法学)													◎	
武藤 博己	法政大学教授 (行政学)														
村木 美貴	千葉大学教授 (都市工学)												○		

◎：座長 ●：副座長・座長代理・専門小委員長 ○：委員

おわりに

人口減少問題は広範かつ深刻なひずみをもたらしている、国や自治体にとっても手探り状態が続いている。第31次地制調では、審議の前半において、その守備範囲を巡って、人口増加策、地域振興政策のあり方を議論すべきなのかについて混乱が生じた。結局、人口減少を食い止める方策については放棄し、人口減少に伴い発生する課題を解決する方策についても自治制度改革に限定する答申に落ち着いた。2年近くかけた答申は人口減少対策について第30次地制調答申をくり返すものとなった一方、第30次地制調で大都市中心に講じられた圏域・連携・補完の仕組みは、第31次地制調では自治体行政サービスの持続可能性に焦点を当てた結果、小規模町村への対策としての色彩を強めている。政府の推し進める鰯の頭たる「地方創生」政策に沿ったものであることは言うまでもないが、都市部依存型の圏域行政運営は圏域内市町村の序列化を進め、かえって分断を助長するのではないかとの危惧をいだかざるをえない。

また、答申は人口減少に起因する行政サービスの持続可能性への危機感を強調するが、リソース不足は人口減少のためだけではないだろう。行革等の過度な「効率化」が招いたことについては反省もない。まず、これまで行われてきた改革についての振り返りや総括をすべきであろう。全ての理由が人口減少社会という魔物によって上から塗りつぶされてしまっているような答申のトーンには感心できない。

もっとも、本稿に見てきた通り、答申のトーンを決めるのはもはや地制調自身ではない。地制調は、改革の中心から外れ、受け身の位置づけになっていて、昨今の地制調について観察する際には、第31次地制調のように周辺の省内研究会での検討内容と地制調審議との連続性を注視することが必須である。しかしながらこのような専門家のみによる、当事者不在の審議については、それがどれだけ専門的かつ高度な議論の蓄積であろうとも実際の改正につながるとは限らない。さらに往々にしてこういった過程は水面下で進行するため不透明になりがちである。ここには時間の経過やアクター間の調整過程等のダイナミズムが存在するため、政治・政策過程論的研究・分析を慎重に行う必要があるだろう。地制調の動向分析の手法は、転換点を迎えている⁽⁴⁶⁾。

(46) 本稿では触れられなかったが、国会議員委員の果たす役割についてはこれまであまり研究されてこなかったが、注目すべき点かもしれない。

総務省は、第31次地制調答申を受けた法改正については秋の臨時国会以降を目指す⁽⁴⁷⁾としており、第190回国会（常会）への提出を見送った。今後具体的な法律案に落とし込まれるまでにさらに省内や六団体間での検討が進められることとなるため、実際に出される法案と第31次地制調答申の間の連続・不連続についてはそのときもう一度検証し直さねばならない。

（ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：総合行政主体／ガバナンス／審議会／連携／補完

(47) 朝日新聞2016年3月17日「首長賠償『帳消し禁止を』 地制調」による。

<資料>

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が課題の一つである。

さらに、2050年（約40年後）までに、居住地域（1㎢毎の地点で見した場合）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上げるよう、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は、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、市町村対しの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、民間委託をいづらい状況にある。

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が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、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、政務活動費の用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、その判断が政治的関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。