

社会構造環境の変化に伴う今後の地域における行政政策の在り方について(概観)①

政策研究官 綿谷 真一

1. はじめに

私たちは、今まで経験したことのない人口減少と少子・高齢化が同時進行している時代に生きているとともに、長期にわたる経済低成長を経験し、国・地方を問わず厳しい財政状況に直面している。地域においては、様々な課題が内在しており、具体的には、三大都市圏においては、高齢者の福祉・医療に対する需要が大幅に増加していくことが予想され、また高度経済成長期に作られた既存の社会資本が老朽化しており、その対応に迫られている。さらに、東日本大震災後に喫緊の課題となった低頻度大規模災害への対応や都道府県と指定都市の間の二重行政の解消などの課題に直面している。一方、地方圏においては、高齢者の単独世帯化や人口の低密度化が進むとともに、人口の偏在が大きくなっていくことが想定され、基礎自治体の行財政の効率化が求められる中で行政サービスの提供をどう確保していくのか、また、平成の大合併による様々な地域社会への影響の対応の在り方等地方自治体が解決すべき課題は多い。

こうした中で、人口減少社会にあっても、限られたリソースの中で、それぞれの地域の実情に応じて、地域経済が安定し、人々が安全に暮らしていけるような持続可能な地域社会の形成がより強く求められていくことになるのではないだろうか。

そのためには、国・広域自治体・基礎自治体の適切な役割分担、少子・高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、更なる行政の効率化を図っていく必要がある。

本稿においては社会構造環境の変化に伴う今後の地域における行政政策の在り方について、地方自治体間連携、内部統制制度、監査制度の各観点から方向性を概観する。なお、本稿は、政策研究を目的として筆者個人の見解や研究調査結果の概要を取りまとめたものであり、筆者が所属する組織の考え方とは必ずしも一致しない場合があるのでご理解いただきたい。

2. 地方自治体の連携による行政サービスの提供

人口減少社会における少子・高齢化や人口の偏在・低密度化等により、行政コストが増大していく中で、限られたリソースの範囲内で、行政サービスを安定的に提供するためには、単独の地方自治体だけでフルセットで行政サービスを提供することには限界があり、最適な行政サービス需要・供給範囲と行政区域の不一致やリソース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推

進していくことが重要であると考えられる。

連携の究極の形態である合併については、平成 11 年以降、市町村合併が全国的に推進され、相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があることを踏まえると、引き続き行財政の基盤強化を図り、市町村合併に努めることが重要であるが、今後短期間で大幅に進捗する状況にはないと考えられる。

このため、平成 26 年の地方自治法改正により創設された連携協約制度や事務の代替執行制度をはじめ、その他の共同処理制度(一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同設置及び事務の委託等)を活用して、地方公共団体間の連携が進展していくことが期待される。本章においては、自治体間連携の仕組みと運用について概観しつつ、今後の連携の在り方について方向性を検討することとしたい。

(1)自治体の連携制度

自治体連携には、地方自治法上、法人の設立を要しない簡便な仕組みと法人の設立を要する仕組みがある。前者には、協議会、機関等の共同設置、事務の委託の制度や平成 26 年の地方自治法改正により創設された連携協約、事務の代替執行の制度があり、後者には、一部事務組合や広域連合の制度がある。このほか、定住自立圏構想のように地方自治法上規定されていない連携もある。

協議会の制度は、地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度であり、消防、広域行政計画、視聴覚教育等の分野で活用され、210 件設置されている(平成 26 年 7 月 1 日現在)。

機関等の共同設置の制度については、地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体共同で設置する制度であり、介護区分認定審査、公平委員会、障害区分審査等の分野で活用され、416 件設置されている(平成 26 年 7 月 1 日現在)。

事務の委託の制度は、地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度であり、住民票の写し等の交付、公平委員会、競艇等の分野で活用され、5,979 件委託されている(平成 26 年 7 月 1 日現在)。

一部事務組合は、地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体であり、ごみ処理、し尿処理、消防、救急等の分野に活用され、1,515 件設置されている(平成 26 年 7 月 1 日現在)。

広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設置する特別地方公共団体で国又は地方公共団体から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。後期高齢者医療、介護区分認定審査、障害区分認定審査等の分野で活用され、115 件が設置されている(平成 26 年 7 月 1 日現在)。

連携協約及び事務の代替執行については、後述する。

定住自立圏構想については、定住自立圏構想推進要綱の策定を経て推進されてきているものであり、同要綱では、今後の我が国の人口の見込み等を踏まえ、「地方圏において、安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することが求められている。」とし、「中心市」の要件として、「人口が5万人程度以上であること(少なくとも4万人を超えていること。)」などが記載されており、中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体で必要な生活機能等を確保し、地方圏における定住を促進する政策であり、平成21年度から全国展開を行っている。定住自立圏形成の手续としては、中心市が、中心市と連携する意思を有する近隣市町村に配慮しつつ、地域全体のマネジメント等において中心的な役割を担う意思を有すること等を明らかにする中心市宣言を実施し、中心市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係のある市町村と定住自立圏形成協定を締結、圏域の将来像や推進する具体的取組を記載した定住自立圏共生ビジョンを策定し、これに取り組むこととしている。

平成27年10月1日現在では、123市が中心市宣言済み、95圏域で定住自立圏形成協定締結又は定住自立圏形成方針策定済み、92団体が定住自立圏共生ビジョンを策定済みとなっており、全国で着実に定住自立圏構想による取組が進んでいる。

(2) 連携協約制度と事務の代替執行制度

連携協約制度及び事務の代替執行制度は、平成26年の地方自治法改正の際に導入された制度で、既存の事務の共同処理制度について、市町村から、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないかと、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理等の情報等を把握するのは困難ではないか等の指摘があった事実を踏まえ、地方公共団体間におけるより柔軟な連携を可能とすることを目指すとともに、合意形成の手続きや合意の実効性をどのように確保するか、さらには、連携を活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において市町村間の連携では課題の解決が困難な場合などにどのように連携を進めていくか、という観点等を踏まえ、導入された制度である。

連携協約制度は、都道府県と市町村の間や異なる都道府県の区域に所在する市町村の間など、いかなる地方公共団体間においても、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針や役割分担を内容とする連携協約を締結することが可能で、連携中枢拠点都市圏を形成する際にも活用でき、圏域の中心都市が、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する異なる都道府県の区域に所在する市町村との間で締結することや、条件不利地域の市町村が都道府県との間で締結することなど、地域の実情に応じて有効に活

用することが期待されている。

連携中枢拠点都市圏構想は、地域において、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、コンパクト化とネットワーク化の考え方にに基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」といった役割を積極的に果たすことにより、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ことを目的としている。

圏域の中心都市が連携中枢都市宣言を行い、連携協約を締結し、圏域の将来像や具体的な取組を記載した連携中枢都市圏ビジョンを策定することにより都市圏を形成することとなる。連携中枢都市とは、原則として三大都市圏以外の地方圏に存する人口20万人以上、昼夜間人口比率が概ね1以上である市とされ、61市がその要件を満たしているとされる。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」において、従来の総務省の「地方中枢拠点都市圏」、国土交通省の「高次地方都市連合」及び経済産業省の「都市雇用圏」の統一化が図られ、その結果、「連携中枢都市圏」となった。

連携中枢都市圏構想を推進するため、国による様々な財政支援措置が講じられており、こうした支援を通じ、連携中枢都市圏の形成は地方の自主性に基づくものであることを尊重しつつ、全ての対象都市圏において連携中枢都市圏が形成されるよう努めることとしている。

一方、事務の代替執行の制度については、市町村の間において行う場合のほか、条件不利地域の市町村において近隣に事務の共同処理を行うべき市町村がない場合等において、市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨を踏まえつつ、都道府県が事務の一部を当該市町村に代わって処理することができるようにすることを念頭に制度化されたものであり、地域の実情に応じて適切に運用されることが期待されている。

(3) 今後の自治体間連携の方向性について

各地方自治体は、人口規模や地理的条件等において多種多様であり、それぞれの実情に応じて、自らの自主的判断を踏まえ、連携の在り方を選択していくべきと考えられる。

地方圏においては、市町村間の連携が可能な地域については、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成を進めるとともに、その取り組みの充実・強化を図っていく必要がある。また、圏域に二つの中心的な市が隣接している場合には、地域の実情に応じて、適切な役割分担の中で二つの市が連携して核となる取り組みもあると考えられる。さらに、連携中枢都市圏や定住自立圏以外の連携協約制度を活用した連携も考えられる。行政サービスを適切に提供していく上で、市町村間の連携が困難な市町村においては、市町村と都道府県の合意を前提としつつ、都道府県の役割がより重要になってくると考えられる。

三大都市圏においては、国際競争が激化していく中、日本全体の経済をけん引していく

役割が期待される一方で、地方圏を上回る急速な高齢化の進行や高齢者単独世帯の増加、公共施設の老朽化が進むことが予想されており、行政の効率化が強く求められている。しかしながら、地方圏に比べ、交通機関の発達等により、相互関係が構築しやすいにもかかわらず、市町村合併が相対的に進んでおらず、連携も十分に進捗しているとはいえない状況にある。三大都市圏においては、地方圏のように、核となる都市と近接市町村との間の連携ではなく、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在り方等の議論を踏まえ、適切な役割分担に基づく相互補完的な連携を進めることがポイントになると考えられる。その際、都道府県は、積極的に助言や支援等を行い、連携を促進していくことが重要であると考えられる。

3. 内部統制制度

内部統制とは、一言でいうと、組織の目的を踏まえた業務の適正さを確保するための体制を構築していくシステムを指す。換言すれば、組織がその目的を効率的かつ適正に達成するために、その組織の内部において適用されるルールや業務プロセスを整備・運用していくこと、またはその結果、確立されたシステムをいう。コーポレート・ガバナンスの要ともいえ、近年その整備と運用が重視されてきており、日本の大企業等において、内部統制体制の整備等が定着してきている。地方公共団体と企業では、その社会的位置づけや目的が異なり、内部統制の整備・運用について一概に比較することは困難であるが、人口減少社会を迎え、地方公共団体においても、住民の福祉の増進を図るといった目的が達成されるよう、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、より適正な事務の執行を確保するため、更なる内部統制の取り組みが望まれるところである。本章においては、民間企業における内部統制を概観しつつ、地方公共団体における導入の必要性やその在り方について方向性を検討することとしたい。

(1) 民間企業における内部統制の概要

日本の民間部門における内部統制に関する法的制度としては、大会社に対するいわゆる「内部統制」の構築に関する基本方針の決定の義務付け（会社法）や上場企業等に対する経営者による財務報告に係る内部統制の評価及び公認会計士等による監査の義務付けがある（金融商品取引法）。企業会計審議会（金融庁）が「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」を公表し、日本における内部統制の実務の枠組みを定めており、「内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）及びIT（情報技

術)への対応の6つの基本的要素から構成される。」と定義している。

4つの目的のうちの「業務の有効性及び効率性」とは、事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めることであり、「財務報告の信頼性」とは財務諸表と財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保することである。「法令等の遵守」とは、事業活動に関わる法令その他規範の遵守を促進することであり、「資産の保全」とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続き及び承認の下で適切に行われるよう、資産の保全を図ることである。

6つの基本的要素のうち、「統制環境」とは、組織の気風を決定し、組織内の全ての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及びITへの対応に及ぼす基盤をいう。「リスクの評価と対応」とは、組織目標の達成に影響を与える事象について、組織目標の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。「統制活動」とは、経営者の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続きをいい、「情報と伝達」とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。「モニタリング」とは、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセスをいい、「ITへの対応」とは、組織目標を達成するために、予め適切な方針及び手続きを定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外のITに対し適切に対応することをいう。

なお、内部統制には、①判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある、②当初想定していなかった組織内外の環境変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある、③その整備及び運用に際しては、費用と便益と比較考量が求められる、④経営者が不当な目的のために無視ないし無効ならしめることがある、の固有の限界があるため、その目的の達成にとって絶対的なものではないが、各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することでその目的を合理的な範囲で達成しようとするものであるとされている。

内部統制制度を適切に整備・運用することにより、①業務プロセスの無駄、不合理なルールの見直しなどにより、業務の有効性・効率性の確保を図ることができる、②リスクと向き合い、リスクが発生する前に必要な対策を講じることにより、不適正な業務処理の改善、法令等の遵守の徹底を図ることができる、③有効なチェック体制により、組織マネジメントの不断の改善を実施することができる等の効果や企業の信用向上に伴う社会的地位・収益の向上が図られる等のメリットの指摘がある一方で、継続的な労力や経費がかかること、厳格すぎる内部統制では企業の成長の機会を損なってしまう恐れがあるなどのデメリットの指摘もなされている。

(2) 地方公共団体における整備・充実の必要性について

近年、民間企業における内部統制の取り組みの進展や一部の地方公共団体において不適正な経理処理が発覚したことなどから、地方公共団体においても、その導入の必要性が指摘されるようになってきた。また、人口減少社会の進展に伴う役割の拡大、多様なニーズへの対応、広範な事務の処理、職員の一人あたりの業務負担の増加等事務処理の適正化がより一層求められていく中で、様々なリスクが拡大し、地方公共団体における内部統制制度の整備・充実がより必要になってきている。

内部統制制度の適切な整備・充実により、①不適正な事務処理の改善、法令等の遵守の徹底の実現、②業務の有効性及び効率性の実現、③職員の意識改革、④財務書類4表の一層の信頼性の確保等の効果が期待され、さらに、首長のマネジメントの強化、監査制度の機能強化、議会及び住民による監視機能の強化等が図られると指摘されている。

しかし、その一方で、内部統制には、企画立案業務等非定型業務への対応が困難な場合がある等の一定の限界があることにも留意し、地方公共団体の規模も踏まえ、コストと効果が見合わない整備・運用につながらないような配慮が必要である。

(3) 地方公共団体における整備・充実の方向性について

地方自治法上、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされ、その事務の処理については、適正に行うべきことが規定されている。また、地方公共団体の長が事務を管理し及びこれを執行することとされており、地方公共団体における内部統制の整備及び運用の権限と責任については、長と議会の二元代表制の下において一義的に長に帰属するものと考えられる。

内部統制の取り組みを推進するに当たっては、地方公共団体が抱える様々なリスクのうち、評価すべき優先度が高く、最低限評価すべきリスクとは何か、どのリスクを内部統制の対象とするかを的確に設定することが重要となる。地方公共団体において生じる可能性のあるリスクの例として、財務会計行為については①不適正な財産の取得・管理・処分、②不適正な現金の出納・保管、③不適正な収入・支出、④不適正な決算、情報管理に関しては⑤不適正な情報管理、それら以外の事務に関するものとして⑥不適正な事務（①から⑤を除く。）、⑦処理すべき事務（①から⑤を除く）を行わない、その他として⑧職務環境の適切さが損なわれる、⑨職員が公務外で法令に違反する行為、⑩外部からの攻撃等があげられている。リスクの中でも予算執行に関する事務のリスクについては、発生頻度も高く、影響度も大きいことから、また、対策を講じる優先度が高いとして多くの地方自治体に評価されたリスクであり、民間企業の内部統制を参考にしながら取り組むことができるので、当該リスクを最低限評価するリスクの一つとすべきである。また、不適正な情報管理など予算の執行に関するリスク以外のリスクについても、地域の実情を踏まえ、地方公

共同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。

地方公共団体により対策を講じる優先度が高いと評価されたリスクは様々であり、現在、各地方公共団体における取り組みの進展も、多種多様であるが、近年の民間企業における進展の状況を踏まえると、その取り組みは十分といえない状況にある。

そのため、地方公共団体における取り組みの進展を促していくことが重要であり、各自治体における状況を踏まえ、内部統制制度の制度化の際の具体的手続き等（例えば、基本的な方針の策定・公表、運用評価についての監査・議会・住民への公表等）について検討するべきである。その際、効果には限界があり、その効果に見合わない費用や労力がかからないよう、各自治体の規模や実態、取り組みの進展状況等を踏まえ、その自主性を尊重し、実情に応じた対応が可能となる制度にすべきであると考えられる。

4. 監査制度

監査とは、一般に、ある事象・対象に関し、遵守すべき法令や組織内規程などの規準に照らして、業務や成果物がそれらに則っているかどうかの証拠を収集し、その証拠に基づいて、監査対象を評価し、その結果を利害関係者に合理的に説明することといえることができる。

少子・高齢化や人口の偏在・低密度化等により、行政コストが増大していく人口減少社会において、限られたリソースの中で、行政サービスを適切に提供していくためには、地方公共団体が適正に事務を処理していくことが重要であり、地方行政に対する信頼を確保し、透明性のあるものとさせていくためにも、監査によるチェック機能の充実・強化を図っていくことが必要である。とりわけ平成 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、監査制度をより有効に機能させるための検討が必要である。その際には、各地域の実情を踏まえた監査への適正なリソースの配分が必要な観点である。本章においては、現行の監査制度について概観・考察し、今後の監査制度の在り方についてその方向性を検討することとしたい。

(1) 現行制度の概要について

長から独立した執行機関として位置づけられた監査委員制度は、昭和 22 年の地方自治法制定時から設けられ、数次の改正を経てその充実が図られてきた。平成 9 年には、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、外部監査制度が設けられた。地方公共団体の監査には、現在、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り、両制度がそれぞれ十分に機能することにより、地方公共団体の行財政運営の信頼が高まることが期待されている。

監査委員監査については、監査委員は必置であり、財務監査（定期、随意）や行政監査等を行い、定数としては、都道府県及び人口 25 万人以上の市で 4 人（議員選出は 2 又は 1

人)、その他の市町村は2人(議員選出は1人)であり、条例で定数を増加できる。選任資格としては、①識見を有する者(当該団体OBは1人まで)及び②議員で、任期は4年(再任可)、長が議会の同意を得て選任することとなっている。補佐する体制としては、都道府県においては事務局が必置で、市町村においては、設置が任意である。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がその役割として期待されている。

外部監査については、外部監査人が行う包括外部監査(外部監査人が決めた特定の事件の財務監査等)と個別外部監査(住民、長、議会からの要求監査)がある。設置については、包括外部監査については、都道府県・指定都市・中核市については義務付けであり、その他の市町村については任意で、個別外部監査については任意である。定数は1人であり、選任資格については、識見を有する者であって、弁護士、公認会計士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者であり、当該団体の職員、OBは認められない。選任方法としては、長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約し、任期は1年で連続して3回まで認められる。補佐する体制としては、外部監査人補助者がおり、監査委員との協議が必要である。監査委員による監査とは別の観点からの監査がその役割として期待されている。

(2)今後の監査制度の在り方について

①統一的基準の策定

現行の監査制度については、監査を実施するに当たっての基本指針や実施手順等の確立した統一的基準がないため、監査のレベルに相当なばらつきがあり、それぞれ独自の監査基準によって、あるいは監査委員等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になっているとの指摘がある。住民への監査結果の信頼性を高め、監査の一定の水準を確保するためには、監査を実施するに当たっての統一的基準の策定やその法令上の位置付けの明確化の検討が必要であると考えられる。監督基準の作成に当たっては、監査の実施主体である地方公共団体関係者のみで自ら作成することは適当ではなく、学識経験者や様々な関係団体等から幅広く意見を集約して、策定すべきである。その際、各自治体の規模や体制、実情を踏まえ、各自治体が柔軟に対応できるようにすべきであると考えられる。

②監査委員の専門性の確保

監査委員は、現行制度では、長が議会の同意を得て、人格が高潔で、地方公共団体の行政運営に関し優れた見識を有する者及び議員の中から選任することとされているが、議員から選任される監査委員については、議員は、議会審議の場で執行機関のチェック機能を果たしていくことに集中すべきであり、あえて監査委員に議員が選任される必要性はない

のではないかといった指摘や短期で交代する例が多いこと、当該地方公共団体の内部にある者であり、監査が形式的になってしまうのではないかといった指摘がなされる一方で、議員から選出される監査委員が存在することは執行機関に対する牽制効果があるとの指摘もある。いずれにせよ、専門性を確保する見地から、各地方公共団体の地域の実情を踏まえた判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員のみに委ねることも選択肢の一つとして、検討すべきであるとする。

③監査委員事務局の独立性・専門性の確保等

監査委員事務局職員については、任免権は代表監査委員が有しているものの、純粋なブローパー職員ではなく、当該地方公共団体からの数年程度の一時的な出向等による職員であり、このような状況では、事務局の独立性・専門性を十分に確保することが困難ではないかといった指摘がある。そのため、独立性・専門性を有する優秀な人材（弁護士、公認会計士等）の確保や研修の充実を効果的・効率的に行うための方策の検討が必要であると考えられる。

監査委員事務局については、現行制度上、都道府県においては設置が義務づけられており、市町村においては、条例の定めるところに置くことができるとされている。監査委員事務局は、監査機能の向上を図る上で、重要な組織であり、平成23年の地方自治法の改正により可能となった事務局の共同設置も有効な方策の一つであると考えられる。

④外部監査制度の在り方

外部監査制度は、地方公共団体に属していない一定の資格等を有する外部のものが地方公共団体との契約に基づき監査を実施することにより、例えば、当該地方公共団体の過去の経緯など様々な事情により内部からは指摘されにくい事項について、改善効果が期待できるとされ、監査の独立性・専門性を強化することを目的として創設されたものである。

包括外部監査制度については、都道府県・指定都市・中核市に義務付けられ、他の地方公共団体は、条例に定め任意に導入することとされているが、義務付け団体以外ではほとんど導入されていないのが現状である。これは条例を定めた場合には、毎年度包括外部監査を受けることが義務付けられ、負担感が大きいことが一因と考えられるが、監査委員の監査を外部から補完する観点から有用であることから、例えば、数年に一回とすることを可能とする制度にすることなど、外部監査の導入を促進すべきと考えられる。また、包括外部監査は、外部監査人がテーマを自ら決定し監査を行っており、テーマの内容がより適切なものとなるよう、措置の充実の検討が必要と考えられる。

個別外部監査制度については、各地方公共団体の条例により任意に導入することができるとされているが、その他監査制度の充実が図られることによって、その必要性・重要性が低下していくとの指摘があり、また、制度導入している地方公共団体や実際の活用実績

も多くないことから、その在り方について検討が必要であると考えられる。

⑤全国的な共同組織(監査サポート体制)の構築

監査の専門性を踏まえつつ、その効率的・効果的な機能の向上を図るためには、既存の組織との連携を図りつつ、全国的な監査支援組織の構築の検討が必要である。その組織の具体的な役割としては、共通監査実務基準の策定・普及や、監査委員・外部監査人・監査委員事務局職員の専門性の確保、監査実務の実施、人材の斡旋、研修の実施、調査研究の実施、情報蓄積・提供、助言等を担うことが考えられる。

5. おわりに

戦前、戦後を通じて増加を続けてきた日本の人口は、21世紀に入り、大きな転換点を迎え、日本はかつて経験してことのない「人口減少時代」という新たな局面に突入し、国立社会保障人口問題研究所の中位推計によると、我が国の総人口は、2008年の約1億2,800万人を頂点に2050年には約9,700万人になると見込まれており、本格的な人口減少社会を迎えた。今世紀の日本経済社会は、こうした人口減少に加えて、急速に進む少子・高齢化や人口の地域的な偏在の加速化、国際社会の中での競争激化という現実の上に築かれていくことになるといわれている。

本稿は、こうした認識の下に、今後の地域行政の在り方について、自治体間連携、内部統制、監査の各観点から、概論的一考察を試みたものである。誌面に限りがあることなどの事情により、内容が十分に記述されていない部分もあると思うが、どうかご容赦願いたい。今後の課題として、本稿のテーマ(自治体間連携、内部統制、監査)以外の観点からも、これからの地域行政の在り方についての考察を深めていきたい。

参考文献等

- ・総務省ホームページ
- ・「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」第30次地方制度調査会（2013 内閣府）
- ・「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」第31次地方制度調査会（2016 内閣府）
- ・金融庁ホームページ
- ・「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」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（2009 総務省）
- ・「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」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（2014 総務省）
- ・「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」地方公共団体の監査制度に関する研究会（2013 総務省）