

# 行政課関係資料

平成31年4月25日（木）

総務省自治行政局行政課

# 第32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。

平成30年7月5日に、第32次地方制度調査会の第1回総会が開催され、総理より諮問。

## 2. 委員 (任期: H30.7.5~H32.7.4)

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2回総会時点(H30.12.18時点)

#### 【学識経験者18名】

- |   |        |                        |
|---|--------|------------------------|
|   | 飯島 淳子  | 東北大学教授                 |
| ◎ | 市川 晃   | 住友林業(株)代表取締役社長         |
|   | 伊藤 正次  | 首都大学東京教授               |
|   | 太田 匡彦  | 東京大学教授                 |
|   | 大橋 真由美 | 成城大学教授                 |
|   | 大屋 雄裕  | 慶應義塾大学教授               |
| ○ | 大山 礼子  | 駒澤大学教授                 |
|   | 岡崎 浩巳  | 地方公務員共済組合連合会理事長        |
|   | 穴戸 常寿  | 東京大学教授                 |
|   | 勢一 智子  | 西南学院大学教授               |
|   | 田中 里沙  | 事業構想大学院大学学長、(株)宣伝会議取締役 |
|   | 谷口 尚子  | 慶應義塾大学准教授              |
|   | 牧原 出   | 東京大学教授                 |
|   | 武藤 博己  | 法政大学教授                 |
|   | 村木 美貴  | 千葉大学教授                 |
| ★ | 山本 隆司  | 東京大学教授                 |
|   | 横田 響子  | (株)コラボラボ代表取締役          |
|   | 渡井 理佳子 | 慶應義塾大学教授               |

#### 【国会議員6名】

- |        |       |
|--------|-------|
| あかま 二郎 | 衆議院議員 |
| 井上 信治  | 衆議院議員 |
| 坂本 哲志  | 衆議院議員 |
| 武内 則男  | 衆議院議員 |
| 江島 潔   | 参議院議員 |
| 二之湯 智  | 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)            |
| 柳居 俊学 | 山口県議会議長(全国都道府県議会議長会会長)  |
| 立谷 秀清 | 福島県相馬市長(全国市長会会長)        |
| 山田 一仁 | 札幌市議会議長(全国市議会議長会会長)     |
| 荒木 泰臣 | 熊本県嘉島町長(全国町村会会長)        |
| 櫻井 正人 | 宮城県利府町議会議長(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

人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、

・圏域における地方公共団体の協力関係、

・公・共・私のベストミックス

その他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める。

## 第3 2次地方制度調査会における審議実績①

会次	開催年月日	内容
第1回 総会	平成30年7月5日	会長、副会長の選任、内閣総理大臣諮問文手交等
第1回 専門小委員会	平成30年7月31日	自由討議
第2回 専門小委員会	平成30年9月12日	各行政分野の課題についてヒアリング(関係省庁) ①人口分野(国立社会保障・人口問題研究所、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局) ②教育分野(文部科学省) ③医療・介護・労働分野(厚生労働省)
第3回 専門小委員会	平成30年9月27日	各行政分野の課題についてヒアリング(自治体) ①教育分野(神奈川県横浜市、新潟県長岡市) ②人口分野(岡山県真庭市、奈良県川上村) ③医療・介護・労働分野(埼玉県和光市、山梨県身延町)
第4回 専門小委員会	平成30年10月11日	各行政分野の課題についてヒアリング(関係省庁) ①空間管理、公共交通、インフラ分野(国土交通省) ②防災、治安分野(内閣府、総務省消防庁、警察庁) ③地域産業、農業分野(経済産業省、農林水産省)
第5回 専門小委員会	平成30年10月25日	各行政分野の課題についてヒアリング(自治体) ①空間管理、公共交通、インフラ分野(富山県富山市、秋田県) ②防災分野、農業分野(宮城県女川町、熊本県) ③地域産業分野(福岡県福岡市、広島県福山市)
第6回 専門小委員会	平成30年11月8日	これまでのヒアリングを踏まえた自由討議
第7回 専門小委員会	平成30年11月29日	これまでのヒアリングを踏まえた自由討議、今後の審議について
第2回 総会	平成30年12月18日	今後の審議について

## 第3 2次地方制度調査会における審議実績②

会次	開催年月日	内容
第8回 専門小委員会	平成31年1月29日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 今後の審議の具体的な進め方 追加ヒアリング ①地域の未来の姿(千葉大学大学院人文社会科学研究科 倉阪秀史教授) ②人口減少下のインフラ・公共施設(東洋大学建築学科 野澤千絵教授)
第9回 専門小委員会	平成31年2月15日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 追加ヒアリング ①雇用の未来の姿(中央大学経済学研究科委員長 阿部正浩教授) ②外国人材の受入れ(法務省入国管理局入国在留課) 現地調査の結果報告 分野横断的な議論を進める際の視点
第10回 専門小委員会	平成31年2月22日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 追加ヒアリング ①Society5.0(東京藝術大学社会連携センター 谷川史郎客員教授) ②自治体における新たな技術の活用状況(事務局) 現地調査の結果報告 分野横断的な議論を進める際の視点
第11回 専門小委員会	平成31年3月6日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 追加ヒアリング 「共」「私」から見た未来の課題(一般社団法人RCF 藤沢烈代表理事) 現地調査の結果報告 分野横断的な議論を進める際の視点
第12回 専門小委員会	平成31年3月28日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 追加ヒアリング 「共」「私」から見た未来の課題(慶應義塾大学大学院健康マネジメント研究科 堀田教授) 現地調査の結果報告 分野横断的な議論を進める際の視点

### 第3 2次地方制度調査会における審議実績③

会次	開催年月日	内容
第13回 専門小委員会	平成31年4月8日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について 追加ヒアリング 「共」「私」から見た未来の課題(明治大学農学部食料環境政策学科 小田切教授) 現地調査の結果報告 とりまとめに向けた検討の進め方
第14回 専門小委員会	平成31年4月22日	人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題とその対応について とりまとめに向けた検討

## 【諮問事項】

「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める。」

## 【具体的な検討項目(案)】



① 「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題」として、どういったものが考えられるか。また、これにどのように対応することが求められるか。

＜分野別ヒアリングを踏まえた総括的議論での主な意見＞

- ・ 各分野の課題や各地方の連携の状況、自治体の管理部門、外国人材の受入等について、追加ヒアリングや現地調査を行ってはどうか。技術革新の活用、「共」や「私」から見た「公」の課題については、民間団体等からヒアリングを行ってはどうか。
- ・ 東京圏への人口流出をどう防ぐか。コミュニティ維持の取組をどう広げていくか。
- ・ 政策分野ごとの課題の全体像を眺めた上で、各府省所管の制度における対応と地方制度における対応を分野横断的に検討してはどうか。
- ・ 諸課題を解決するための仕組みやそれを実行するための仕組みは整っているか、現場目線で整理してはどうか。
- ・ 地域ごとの課題を明確にするため、各自治体や広域での人口動態や施設、サービスに関するカルテ(見取り図)をつくってはどうか。
- ・ 政策分野ごとに時間軸が異なる各種計画の下で、どう中長期的に整合性をとっていくか。
- ・ 災害対策など、短期的な状況の変化に応じた行政のあり方をどう考えるか。
- ・ 各自治体の取組をどうすれば両立可能、持続可能にできるか。
- ・ 情報技術等の分野で、国が全体調整等に関する方針策定や情報提供をどう行うか。AI等について、国において、有効な活用方法や留意事項等を整理する必要。
- ・ 年齢や居住地域など、多様なライフコースに応じた2040年までの動きを見通してはどうか。

## 【具体的な検討項目(案)】(続き)

②「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題」に対応する観点から、

- 圏域における地方公共団体の協力関係として、どのようなことが考えられるか。
  - 公・共・私のベストミックスとして、どのようなことが考えられるか。
  - その他の地方行政体制のあり方として、どのようなものが求められることとなるか。
- (例) 現行の合併特例法が平成31年度末に期限を迎えることへの対応 等

<分野別ヒアリングを踏まえた総括的議論での主な意見>

- ・ 地方の自主性や地方自治の本旨、国と自治体や自治体間の適切な役割分担といった基本的価値を前提とする必要があるのではないか。
- ・ これまでの市町村合併や広域連携の取組の検証をしてはどうか。
- ・ 政策分野ごとに異なる圏域、地域の広がりや地方制度としてどう受け止めるか。
- ・ 人生100年時代における住民の多様性(性別や年齢、ライフスタイル等)に自治体としてどう応えるか。
- ・ AI・ロボットなど技術革新をどう活用するか。システム等の共同化をどう考えるか。AI等について、国において、有効な活用方法や留意事項等を整理する必要。
- ・ 専門職・専門家の不足への対応として、どのような自治体間、公・共・私の中の協力関係が考えられるか。
- ・ 地域における意思形成をどのように図っていくか。
- ・ 地方公共団体の機関のあり方、住民参加のあり方、公・共・私の役割分担のあり方をどのように考えるか。公・共・私のベストミックスについては、民間団体等からのヒアリングが必要ではないか。
- ・ 圏域を越えた自治体間の交流、助け合いをネットワークする仕組みをどう構築するか。
- ・ 合併をしなかった地域における行政サービスをどう持続可能なものとするか。連携や補完から取り残される自治体が生じないように、周辺地域の声をどう吸い上げるか。
- ・ 首都圏等の大都市圏と地方圏とでは、圏域のあり方が異なる。首都圏をはじめとする大都市の問題も整理が必要。

# とりまとめに向けた検討の進め方について(案)

## 【専門小委員会における今後の審議の具体的な進め方について(案)】(第8回専門小委員会資料1-1)

第2回総会において、諮問事項のうち、まず審議を進め、とりまとめることとされた、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題」とその対応について、これまでの委員からの主な意見を踏まえ、①追加ヒアリング、②現地調査、③柱立ての議論・とりまとめに向けた議論を行ってはどうか。とりまとめ時期は夏を目途としてはどうか。

## 【とりまとめに向けた検討の進め方(案)】

とりまとめ内容	今後の検討の進め方(案)
<p>○ 2040年頃から逆算し顕在化する変化・課題</p>	<p>(第1 2040年にかけての変化・課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ まず、国全体としてマクロでどのような変化・課題が生じる可能性があるかを整理してはどうか。</li> <li>➤ 具体的には、「『2040年にかけての変化・課題』の分類例」の資料を基に、分野横断的な区分ごとに変化・課題を整理してはどうか。</li> </ul> <p>(第2 地域ごとの変化・課題の現れ方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ そのマクロの変化・課題の現れ方は、地域ごと、市町村ごと、また市町村内のエリアごとに異なる。今後の取組によっても異なってくる。</li> <li>➤ 人口構造の変化は変化・課題の大きな要因であることから、例えば、「75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率(2015年→2040年)」、「75歳以上人口増減率と15～74歳人口増減率による区分ごとの状況」の資料を基に、いくつかの典型的な人口構造の変化のパターンと、パターンの中で典型的に現れると考えられる変化・課題を整理してはどうか。</li> <li>➤ また、人口構造の変化以外の要因も変化・課題の現れ方に影響するため、留意する必要があるのではないか。</li> <li>➤ 変化・課題の現れ方は様々であることから、地域の将来像を自治体ごとや広域・狭域にシミュレーションする「カルテ」を作成し、各地域の課題をバックキャストिंगに自ら把握することについても整理してはどうか。</li> </ul>
<p>○ 2040年頃から逆算し顕在化する変化・課題に対応するために求められる視点・方策</p> <p>人に着目した対応←今回                      インフラ・空間に関する対応                      技術を通じた対応</p>	<p>(第3 2040年にかけて求められる視点)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 最後に、こうした国全体あるいは地域ごとの変化・課題に対応するために求められる視点・方策を整理してはどうか。具体的には、「『2040年にかけて求められる視点』の分類例」の資料を基に、分野横断的にグルーピングして、グループごとに論点を整理してはどうか。</li> <li>※ その際、夏以降に地方制度調査会として引き続き議論することが考えられる方策か、各府省や自治体において検討が望まれる方策か、意識しながら検討する必要があるのではないか。</li> <li>➤ 第2のとおり、変化・課題の現れ方は様々であり、課題に対応するために活用可能なリソースも地域によって異なることから、整理された視点・方策は、変化・課題の現れ方に応じ、それぞれの自治体が優先順位をつけながら対応していくものではないか。</li> </ul>

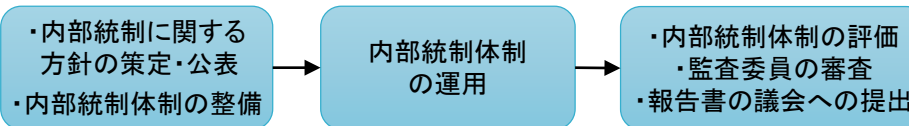


# 地方自治法の改正概要 (平成29年法律第54号)

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

## 長 (内部統制に関する方針の策定等) H32.4.1施行

- 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備(その他の市町村長は努力義務)
- 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出



※ 内部統制体制: 地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制

## 監査委員 (監査制度の充実強化) H32.4.1施行 (※はH30.4.1施行)

- 監査委員は監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表 (監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施)

- そのほか、以下の見直しを実施
  - ・ 勧告制度の創設
  - ・ 監査専門委員の創設<sup>(※)</sup>
  - ・ 議選監査委員の選任の義務付けの緩和<sup>(※)</sup>
  - ・ 条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和(現行は毎会計年度)<sup>(※)</sup> 等

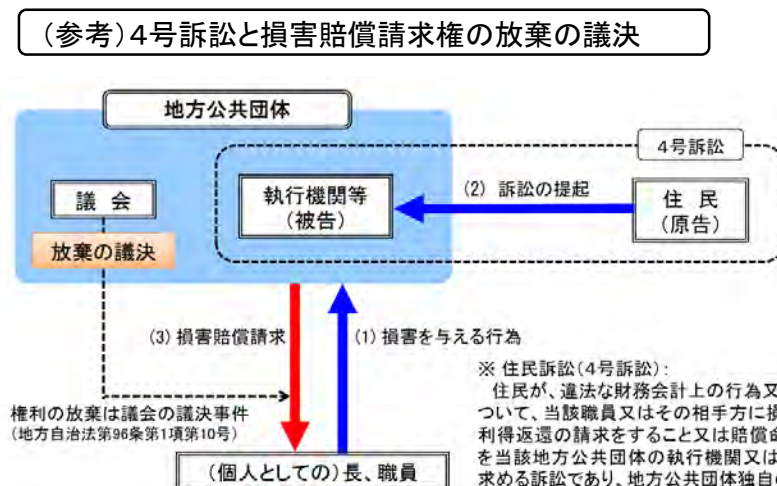
## 議会 (決算不認定の場合における長から議会への報告規定の整備) H30.4.1施行

- 地方公共団体の長は、決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会に報告・公表

## 住民 (損害賠償責任の見直し等) H32.4.1施行

- 条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に (条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定) (各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用)

- 議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取



# 地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドラインについて

## ガイドライン策定の経緯等

- 人口減少社会においても行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、地方公共団体においては、その要請に対応した地方行政体制を確立することが必要。
- 第31次地方制度調査会の答申（平成28年3月）を踏まえ、地方自治法を改正し（平成29年6月）、内部統制制度の導入を都道府県及び指定都市に義務付け、その他の市町村は努力義務（平成32年4月施行）。
- 有識者、地方公共団体の監査委員及び職員で構成される「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会（※）」における議論や地方公共団体からの意見を踏まえ、総務省として「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」を策定し、平成31年3月29日付けで各地方公共団体に発出。

## ※ 「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の構成員

〔座長〕 宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

〔座長代理〕 山本 爲三郎 慶應義塾大学法学部教授

〔委員〕 秋山 修一郎 公認会計士

池田 雄一 税理士

石川 恵子 日本大学経済学部教授

影浦 浩二 愛媛県砥部町代表監査委員

貴納 順二 大阪市代表監査委員

佐藤 洋生

清水 涼子

友淵 宗治

町田 祥弘

宮原 清貴

森井 美江

宮城県総務部行政経営推進課長

関西大学大学院会計研究科教授

東京都代表監査委員

青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授

弁護士

大阪市総務局監察部内部統制担当課長

# 地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（概要）

## はじめに

- ・人口減少社会においても行政サービスを提供していくため、その要請に対応した地方行政体制を確立する必要。  
⇒ 地方自治法改正、内部統制制度を導入（平成32年4月施行 都道府県・指定都市：義務付け その他の市町村：努力義務）
- ・**地方公共団体は、組織として、予めリスクがあることを前提として、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行。**
- ・**内部統制が有効に機能するためには長の意識が最も重要。** ・ **団体ごとの規模や特性等に応じて、柔軟に対応。**

## I 地方公共団体における内部統制の基本的枠組み

**4つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えることを確保するために、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、6つの基本的要素から構成**

### 4つの目的

- ①業務の効率的かつ効果的な遂行
- ②財務報告等の信頼性の確保
- ③業務に関わる法令等の遵守
- ④資産の保全

### 6つの基本的要素

- ①統制環境
- ②リスクの評価と対応
- ③統制活動
- ④情報と伝達
- ⑤モニタリング
- ⑥ICTへの対応

## II 内部統制に関する方針

- ・**組織的な取組の方向性等を示すもの**  
団体ごとの状況や課題等を踏まえ、内部統制の目的、内部統制対象事務（**財務に関する事務は必須**）等を記載し、公表
- ・内部統制体制の整備状況・運用状況等を踏まえ、**必要に応じて、方針の見直しについて検討。**

## III 内部統制体制の整備

- ①全庁的な体制の整備：各職員及び各部局の取組みのよりどころとして、**職員・部局・会議体の役割や、評価対象期間における計画や手続等を定める。**  
※全庁的な内部統制の評価項目（別紙1）を適宜参照の上検討
- ②業務レベルのリスク対応策の整備：  
**各部局でリスクを評価し、リスク対応策を整備。**  
※リスク評価シート例（別紙2）、リスク例（別紙3）を適宜活用

## IV 内部統制評価報告書の作成

- ・**内部統制対象事務について、内部統制の整備状況及び運用状況を評価。** ※全庁的な内部統制の評価項目（別紙1）、リスク評価シート例（別紙2）を活用し評価を実施  
内部統制の不備がある場合には、対応する権限と責任を有する職員が改善及び是正を行う。
- ・**整備上の重大な不備又は運用上の重大な不備がある場合、内部統制は有効に整備又は運用されていないと判断。**
- ・監査委員の意見を付け、議会に提出・公表。

## V 監査委員による内部統制評価報告書の審査

- ・監査委員は、**評価が評価手続に沿って適切に実施されたか、把握された不備に対する評価結果が適切な判断に基づいているか**という観点から、意見を付す。

# 地方公共団体における内部統制制度のリスク評価及び対応策の整備のイメージ

地方公共団体における内部統制とは、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、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である**長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じてコントロールすることで、事務の適正な執行を確保**するもの

リスク識別・評価作業（各部署）

リスクNo.	部局名	課室名	担当者	目的	分類	全庁・個別	過去経験	過去の監査委員指摘事項	リスクの内容	リスク記載日	リスク評価日・更新日	影響度(3・2・1)		発生可能性(3・2・1)		量的重要性	質的重要性(大・小)	
												理由	理由	理由	理由			
1	健康福祉部	健康福祉政策課	健康福祉政策課長	法令等の遵守	契約・経理関係	全庁	有	誤支払いについて3年連続で指摘あり。改善するよう指導。	非常勤職員報酬を誤って支払う。	H32.3	H32.3	1	健康福祉部において昨年、一人当たり月額平均で10,000円の誤支払い。	3	健康福祉部における支払い事務は毎月平均で約15件あり、昨年は年間10件の誤支払いが発生。	4	小	誤支払いの対象となった職員の生活に一定の影響がある一方、その対象は一部の職員に限られている上、事後的に調整可能。
2	出納局	会計課	会計課長	法令等の遵守 財産の保全	契約・経理関係	個別	無	無	現金を意図的に横領する。	H32.3	H32.3	3	同県内における平成15年度以降2回の事例の平均は1,500万円	1	同県内において平成15年度以降2回発生。	4	大	住民からの信頼を著しく損う不正な行為。

①リスクの識別・分類

②リスクの分析・評価

リスク対応策整備作業（各部署）

リスク対応策	対応者	規則・規程等	策定・改訂日	所管部局
庶務担当係長が、誤支払いの発生原因となりうる項目をチェックリスト化し、支払事務担当職員が起案する際の添付書類とし、ダブルチェックを実施する。	課長補佐	会計規則 職員給与等支払い事務マニュアル	H29.4更新 H31.4更新	出納局 出納局
現金の管理責任が曖昧であったため、事務分担表に現金管理に係る職務内容を明記する。	課長補佐	会計規則 公金保管要領	H29.4更新 H32.7更新	出納局 出納局

③リスク対応策の整備

毎会計年度、内部統制体制について評価した報告書を作成し、監査委員の審査意見を付して、議会に提出・公表

(注) 「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」別紙2「リスク評価シート例」より抜粋

# 監査基準（案）及び実施要領について

## 監査基準(案)及び実施要領策定の経緯等

- 人口減少社会においても行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、地方公共団体においては、その要請に対応した地方行政体制を確立することが必要。
- 第31次地方制度調査会の答申（平成28年3月）を踏まえ、地方自治法を改正（平成29年6月）。各地方公共団体の監査委員は監査基準を定め、監査等を行うにあたっては監査基準に従うこととし、総務大臣は、監査基準の策定について指針を示し、必要な助言を行う（平成32年4月施行）。
- 有識者、地方公共団体の監査委員及び職員で構成される「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会（※）」において「監査基準（案）」及び「実施要領」を策定。
- 地方公共団体からの意見を踏まえ、総務省として「監査基準（案）」及び「実施要領」等を平成31年3月29日付けで各地方公共団体宛てに発出。

## ※ 「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」 監査部会の構成員

〔座長〕 宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

〔座長代理〕 山本 爲三郎 慶應義塾大学法学部教授

〔委員〕 秋山 修一郎 公認会計士

池田 雄一 税理士

石川 恵子 日本大学経済学部教授

影浦 浩二 愛媛県砥部町代表監査委員

貴納 順二 大阪市代表監査委員

清水 涼子 関西大学大学院会計研究科教授

友淵 宗治 東京都代表監査委員

町田 祥弘 青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授

宮原 清貴 弁護士

# 監査基準（案）と実施要領の関係

## 監査基準(案)

### 第1章 一般基準

- 監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為の目的
- 監査等の範囲及び目的
- 独立性、専門性、質の管理 等

### 第2章 実施基準

- 監査計画の策定
- リスクの識別、評価及び対応
- 内部統制に依拠した監査等
- 監査等の実施手続、証拠入手
- 各種の監査等の有機的な連携及び調整
- 監査専門委員、外部監査人等との連携

### 第3章 報告基準

- 監査等の結果に関する報告等の作成及び提出、記載事項
- 監査委員の合議による事項
- 監査の結果に関する報告等の公表
- 措置状況の公表等

## 実施要領

実施要領は、監査基準（案）に規定する項目のうち、特に留意を要する事項に係る実務のあり方について、総務省として、詳細な説明、具体例、望ましい実務について定めたもの。

～主な項目～

- **リスクの識別、評価及び対応**
  - ・ 効率的かつ効果的に監査等を実施するため、監査委員は自らの団体のリスクを識別し、そのリスクの内容及び程度を評価した上で、**リスクが高い事務事業に監査資源を配分**。
- **内部統制に依拠した監査等**
  - ・ 各地方公共団体は、事務の適正な執行の確保のため、想定されるリスクを基に、様々な形で事前の対策を講じており、内部統制体制の整備の有無にかかわらず、既に一定の内部統制が存在。
  - ・ 内部統制制度の導入及び実施の状況に応じて、それぞれ**内部統制を前提**とした、内部統制に依拠した監査等により、**監査等を効率的かつ効果的に実施**することが可能。

上記の参考として、主な事務の標準的な事務フローに沿って想定されるリスクを抽出し、想定される対応策や必要な監査手続を整理した「**事務フロー**」及び過去に全国でリスクが顕在化した事案を事務処理毎に区分し、それを防ぐために必要であったと考えられる対応策や必要な監査手続を整理した「**リスク事案集**」を作成

- **各種の監査等の有機的な連携及び調整**
  - ・ 監査等は法律上は目的に応じて区分されているが、**その目的や手続等**は関連する部分もあるため、それぞれの手続きを有機的に活用することで、**監査等を効率的に実施**することが可能。

# 監査基準（案）策定のポイント

- 監査基準（案）は、地方公共団体に共通する、監査等を行うに当たって必要な基本原則と考えられる事項を規定したもの。

## 第1章 一般基準

### 【監査等の範囲及び目的（第2条）】

- 監査等の目的を監査等の種類ごとに規定

(例) 財務監査：財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めているか監査すること  
決算審査：決算その他関係書類が法令に適合し、かつ正確であるか審査すること

## 第2章 実施基準

### 【監査計画（第7条）】

- 監査委員は、監査等を効率的かつ効果的に実施することができるよう、リスクの内容及び程度、過去の監査結果、監査結果の措置状況、監査資源等を総合的に勘案し、監査計画を策定

### 【リスクの識別と対応（第8条）】

- 監査委員は、監査等の対象のリスクを識別し、そのリスクの内容及び程度を検討した上で、監査等を実施

### 【内部統制に依拠した監査等（第9条）】

- 内部統制制度が導入及び実施されていない地方公共団体も含め、全ての地方公共団体に既に一定程度の内部統制が存在していることを踏まえ、監査委員は、内部統制に依拠した監査等を行うこととし、リスクの内容及び程度の検討にあたっては、内部統制の整備状況及び運用状況について情報を集め、判断することで、リスクが高い事務事業に監査資源を配分

## 第3章 報告基準

### 【監査等の結果に関する報告等への記載事項（第15条）】

- 報告等に記載する事項を統一化し、監査等の種類ごとに、監査等の結果として記載する事項を規定

(例) 監査等の種類に応じ、重要な点において次に定める事項が認められる場合にはその旨その他監査委員が必要と認める事項を記載  
財務監査：監査した限りにおいて、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていること  
決算審査：審査した限りにおいて、決算その他関係書類が法令に適合し、かつ正確であること

## 実施要領策定のポイント

- 実施要領は、**監査等を監査基準（案）に沿って行うために、監査基準（案）に規定する項目のうち、特に留意を要する事項に係る実務のあり方について、詳細な説明、具体例、望ましい実務を記載したもの。**本実施要領に記載する項目については、必要に応じて追加や見直しを行う。

- ✓ **経済性、効率性かつ有効性の監査等**

- ・ 事務の執行及び経営に係る事業の管理が、**経済的、効率的かつ効果的に行われているか**について監査を行うことを記載。

- ✓ **議決による権利放棄に関する監査委員の意見**

- ・ 法改正時の国会審議を踏まえ、**議決による権利放棄に関する監査委員の意見の決定**について、監査委員が考慮すべき事項を記載。

- ✓ **リスクの識別、評価及び対応**

- ・ **①リスクの識別、②リスクの評価、③リスクへの対応**について、その方法を記載。
- ・ リスクを識別する際の参考に、主な事務の標準的な事務フローに沿って想定されるリスクを抽出した「**事務フロー**」、過去に全国でリスクが顕在化した事案を事務処理毎に区分した「**リスク事案集**」を作成。

- ✓ **内部統制に依拠した監査等**

- ・ **地方公共団体を内部統制制度の導入及び実施状況等によって場合分けし、それぞれの留意点を記載。内部統制制度が導入及び実施されていない団体**についても、詳細にその方法（※）を記載。

※「事務フロー」及び「リスク事案集」の「想定される各課の対応策」の内容と自らの団体の対応策を比較し、両者のギャップの有無から内部統制の整備状況を検討。「想定されるリスク」が実際に生じたか否かを質問する等により運用状況を検討。

- ✓ **指導的機能の発揮**

- ・ 監査委員が、監査等を実施する過程で、**監査等の対象組織に対し、是正又は改善を行うよう助言等を行い、指導的機能を発揮**するよう努めることを記載。

- ✓ **各種の監査等の有機的な連携及び調整**

- ・ **監査等の有機的な連携及び調整の例**を記載。

（例）決算審査と例月出納検査の連携：既に例月出納検査で数値の裏付けとなる資料等を確認している部分は、その結果を決算審査に活用  
常勤の監査委員を置かない市町村：例月出納検査は監査委員が登庁する貴重な機会。毎月の例月出納検査に併せ、財務監査や決算審査の一部（支出伝票等の確認等）を実施することで、その後の財務監査や決算審査を効率的に実施



# 品確法と建設業法・入契法の一体的改正(担い手3法の改正)について

インフラ等の品質確保とその担い手確保を実現するため、公共工事の基本となる「品確法<sup>\*1</sup>」を中心に、密接に関連する「入契法<sup>\*2</sup>」、「建設業法」も一体として改正。(全会一致で可決・成立。H26.6.4公布) ※1:公共工事の品質確保の促進に関する法律、※2:公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律

## 品確法の改正 (H26.6.4施行)

■ **基本理念の追加**：将来にわたる公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保、ダンピング防止等

基本理念を実現するため

■ **発注者の責務**（予定価格の適正な設定、低入札価格調査基準等の適切な設定、適切な設計変更等）を明確化  
■ **事業の特性等に応じて選択できる多様な入札契約方式の導入・活用を位置づけ、行き過ぎた価格競争を是正**

### 基本方針 (H26.9.30閣議決定)

- 公共工事の品質確保とその担い手の確保のために講ずべき施策を広く規定
- 国、地方公共団体等は、基本方針に従って措置を講ずる努力義務

### 運用指針 (H27.1.30関係省庁申合せ)

- 発注者が、自らの発注体制や地域の実情等に応じて、発注関係事務を適切かつ効率的に運用するための共通の指針

## 品確法の基本理念を実現するため必要となる基本的・具体的措置を規定

### 入契法の改正 (H26.9.20一部施行、H27.4.1全面施行)

- **ダンピング対策の強化**（入札金額内訳書の提出）
- **公共工事の適正な施工**（施工体制台帳の作成・提出範囲の拡大）

### 適正化指針 (H26.9.30閣議決定)

- 低入札価格調査制度等の適切な活用の徹底、歩切りが品確法に違反すること、社会保険等未加入業者の排除等について明記
- 発注者は、適正化指針に従って措置を講ずる努力義務

【要請通知 H26.10.22】

### 建設業法の改正 (H27.4.1施行)

(担い手育成・確保の責務はH26.6.4から、解体工事業はH28.6.1から施行)

- **建設工事の担い手の育成・確保**（建設業者団体や国土交通大臣の責務）
- **適正な施工体制確保の徹底**（解体工事業の新設、暴力団排除の徹底）

### 建設業法施行令の一部改正 (H26.9.19公布、H27.4.1施行)

- 技術検定の不正受検者に対する措置の強化 等

### 建設業法施行規則の一部改正 (H26.10.31公布、H27.4.1施行)

# 「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」の改訂

(平成30年7月2日 建設業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議 申合せ)

## 1. ガイドラインの趣旨等

- 働き方改革関連法による改正労働基準法（H31.4.1施行）に基づき、5年の猶予期間後、建設業に時間外労働の罰則付き上限規制が適用。
- 本ガイドラインは、猶予期間中においても、受注者・発注者が相互の理解と協力の下に取り組むべき事項を、指針として策定したもの。

## ガイドラインの内容

### 2. 時間外労働の上限規制の適用に向けた基本的な考え方

#### (1) 請負契約の締結に係る基本原則

- 受発注者は、法令を遵守し、双方対等な立場で、請負契約を締結。

#### (2) 受注者の役割

- 受注者は、建設工事従事者の長時間労働を前提とした不当に短い工期とならないよう、適正な工期で請負契約を締結。

#### (3) 発注者の役割

- 発注者は、施工条件の明確化等を図り、適正な工期で請負契約を締結。

#### (4) 施工上のリスクに関する情報共有と役割分担の明確化

- 受発注者は、工事実施前に情報共有を図り、役割分担を明確化。

### 3. 時間外労働の上限規制の適用に向けた取組

#### (1) 適正な工期設定・施工時期の平準化

- 工期の設定に当たっては、下記の条件を適切に考慮。
  - ・ 建設工事従事者の休日（週休2日等）
  - ・ 労務・資機材調達やBIM/CIM活用等の準備期間、現場の後片付け期間
  - ・ 降雨日、降雪・出水期等の作業不能日数 等
- 業種に応じた民間工事の特性等を理解のうえ協議し、適正な工期を設定。
- 週休2日等を考慮した工期を設定した場合、必要な労務費や共通仮設費等を請負代金へ適切に反映。特に公共工事は、週休2日工事の件数拡大。

- 受注者は、違法な長時間労働に繋がる「工期のダブリング」を行わない。
- 予定工期内での完了が困難な場合は、受発注者協議の上、適切に工期を変更。補助金工事では、迅速な交付決定と併せ、繰越制度等を適切に活用。
- 発注見通しの公表等により、施工時期を平準化。

#### (2) 必要経費へのしわ寄せ防止の徹底

- 社会保険の法定福利費などの必要経費を、見積書や請負代金内訳書に明示。
- 公共工事設計労務単価の動きや生産性向上の努力等を勘案した適切な積算・見積りに基づき、適正な請負代金による請負契約を締結。

#### (3) 生産性向上

- 受発注者の連携により、建設生産プロセス全体における生産性を向上。
  - ・ 3次元モデルにより設計情報等を蓄積・活用するBIM/CIMの積極活用
  - ・ プロジェクトの初期段階から受発注者間で設計・施工等の集中検討を行うフロントローディングの積極活用 等

#### (4) 下請契約における取組

- 下請契約においても、適正な工期および請負代金により契約を締結。
- 週休2日の確保に際して、日給制の技能労働者等の処遇水準に留意し、労務費等の見直し効果が確実に行き渡るよう、適切な賃金水準を確保。
- 一人親方についても、長時間労働の是正や週休2日の確保等を図る。

#### (5) 適正な工期設定等に向けた発注者支援の活用

- 工事の特性等を踏まえ、外部機関（コンストラクション・マネジメント企業等）を活用。

## 4. その他（今後の取組）

- 建設工事の発注の実態や長時間労働是正に向けた取組を踏まえ、本ガイドラインについてフォローアップを実施し、適宜、内容を改訂。

総行行第27号  
国土入企第46号  
平成31年2月8日

各都道府県知事 殿  
（市区町村担当課、財政担当課、契約担当課扱い）  
各都道府県議会議長 殿  
（議会事務局扱い）  
各指定都市市長 殿  
（財政担当課、契約担当課扱い）  
各指定都市議会議長 殿  
（議会事務局扱い）

総務省自治行政局長

国土交通省土地・建設産業局長

#### 速やかな繰越手続の徹底による建設業の適正な労働環境の確保について

公共工事においては、発注者の入札公告等において当初の工期が定められることから、発注者は、働き方改革関連法の成立等を踏まえ昨年7月に改訂された「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」に基づき、長時間労働の是正や週休2日の推進など、建設業の適正な労働環境の確保に資するよう、当初に適正な工期を設定し、請負契約を締結する役割が求められます。また、契約締結後の事情変更により予定された工期で工事を完了することが困難と認められるときには、工期の変更を含む請負契約の変更を速やかに実施することが必要であります。

こうした工事の発注や、契約締結後の工期の変更に当たって、やむを得ない事由が発生し、年度内のみでは適正な工期を確保することができないと見込まれる場合には、財政法（昭和22年法律第34号）第14条の3及び第43条の3

や地方自治法（昭和22年法律第67号）第213条に基づき、繰越制度を適切に活用することで、翌年度にわたる工期を設定することが可能であります。しかしながら、一部の地方公共団体においては、慣例により繰越明許費の計上が年度末の議会に限定されていることから、それまでの間、翌年度にわたる工期の設定や工期の変更が行われていないといった、繰越制度が適切に活用されていない事例が、少なからず見受けられるところです。

以上を踏まえ、地方公共団体におかれては、別添の措置を講ずること等により適切に繰越制度を活用していただくようお願いします。

各都道府県におかれては、貴都道府県内の市区町村（指定都市を除く。）の長及び議会の議長に対しても、周知をお願いします。

なお、本通知は、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

繰越手続について

1. 速やかな繰越手続の実施について

計画又は設計に関する諸条件、気象や用地の関係、補償処理の困難、資材の入手難、不調・不落の発生、補助金交付決定時期の遅れ、自然災害の発生など、やむを得ない事由により当初想定していた内容を変更する必要が生じたことに伴い、契約締結時期や工期の見直しを行った結果、年度内のみでは適正な工期を確保することができないと見込まれる場合には、公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）において、発注者は、適切な工期を設定するよう努めること、また、必要があると認められるときは、適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金の額又は工期の変更を行うこととされていることを踏まえ、年度末の議会を待たずに事由発生直後の議会において繰越明許費（地方自治法第213条）の議決を行った上で翌年度にわたる工期を設定して発注手続や契約変更を実施するなど、速やかな繰越手続を実施して適正な工期を確保すること。

なお、繰越議決は、繰り越して使用することのできる額の最高限度を示すものであり、実際に年度末に繰越処理をする額は、議決額どおりの必要はなく、その範囲内であればよいと解されることから、繰越額が未確定であることをもって速やかな繰越手続を実施できない理由とはならないことに留意すること。

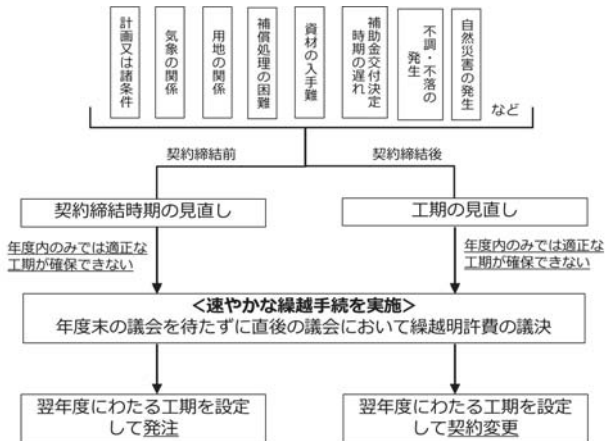


図1 繰越手続による適正な工期設定の流れ

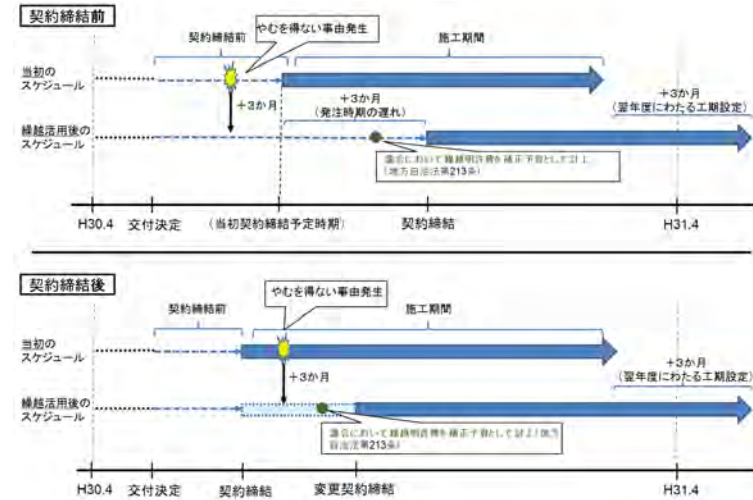


図2 速やかな繰越手続の実施のイメージ

※平成30年下期ブロック整理計画アンケート調査(H30.10)より

都道府県において、年度の前半から繰越明許費を議会に提出している事例が一定数存在。

四半期別 議会提出状況	H29年度				H30年度		回答数
	4-6月	7-9月	10-12月	1-3月	4-6月	7-9月	
団体数	1	11	28	37	2	10	n=38
工事件数	16	545	2072	18934	32	744	n=24

【上半期に議会に提出している主な事例】

**事例①**  
下水道工事において、当初は7月末に契約予定であったが、関係機関（道路管理者）との調整や工法見直し検討に時間を要したため、9月末契約の見通しとなった。このため、年度当初は3月末完成を予定していたが、繰越が必要となったため、繰越明許費を6月議会において設定した。

**事例②**  
当初改良工事についてH30.6月～H31.3月で計画していたが、用地交渉に不測の期間を要し、工事着手が11月以降となったことから、標準工期270日間の確保が困難となったため繰越明許費を9月議会において設定した。

**事例③**  
県道工事において、先行する改良工事において発生する残土の受入れ側との工程調整等に不測の日数を要したことから、本工事の年度内での適正工期の確保が困難となったため、9月議会において、繰越明許費を設定した。

図3 速やかな繰越手続の事例

## 2. 補助事業における繰越手続について

補助事業における繰越しについては、地方公共団体の予算から配分された事業費の繰越議決が必要となるほか、当該事業に充当した補助金等の繰越を実施するために財務省又は財務局等の承認（明許繰越し又は繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担（以下「翌債」という。）が必要である。補助金等交付省庁から繰越しの手続に関する事務の委任を受けた地方公共団体においては、補助金等の国の経費に係る繰越事務手続に関して、事務負担を軽減する観点から、「繰越（翌債）事務手続について」（平成22年1月15日付け事務連絡第22号）のとおり、大幅な簡素合理化、迅速化が図られていることを踏まえ、繰越（翌債）制度（財政法第14条の3及び第43条の3）の適切な活用に努めること。

なお、補助事業において、繰越（翌債）制度を活用して翌年度にわたり工期を設定して契約を行う場合は、補助金等の国の経費について、財政法に定めるところに従い翌債の承認（同法第43条の3）を得る必要があるが、翌債の承認を経た経費について明許繰越しをしようとする場合は、事務簡素化の見地から、一定の要件の下、繰越しの承認（同法第43条第1項）があったものとして処理することが可能である。

また、実施主体が市区町村の補助事業に係る繰越事務手続を都道府県において取りまとめて実施する場合には、市区町村と十分に連携、調整を図りながら、同様に繰越制度の適切な活用に努めること。

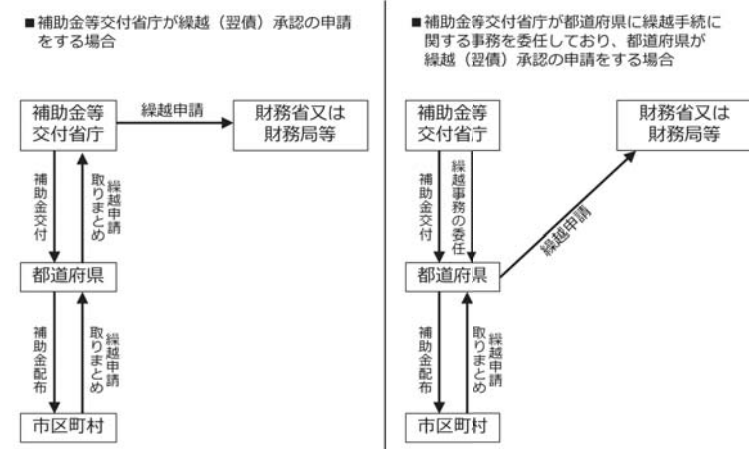


図5 実施主体が市区町村の補助事業における繰越手続の流れ

以上

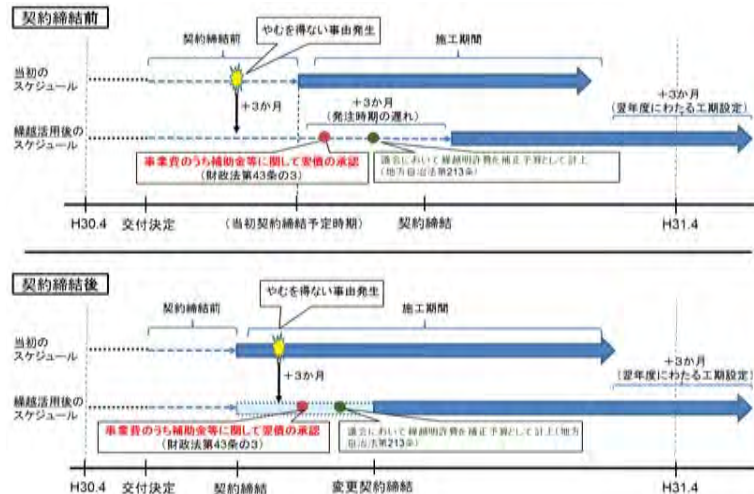


図4 速やかな繰越手続の実施のイメージ（補助事業の場合）

# 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の概要

(平成30年法律第28号)

## 1 目的 (第1条)

政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、もって男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与する。

## 2 基本原則 (第2条)

1. 衆議院、参議院及び地方議会の選挙において、政党等の政治活動の自由を確保しつつ、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われるものとする。
2. 男女がその個性と能力を十分に発揮できるようにする。
3. 家庭生活との円滑かつ継続的な両立が可能となるようにする。



基本原則にのっとり

## 3 責務等 (第3条及び第4条)

### 国及び地方公共団体の責務

政党等の政治活動の自由及び選挙の公正を確保しつつ、必要な施策を策定し、及び実施するよう努めるものとする。

### 政党その他の政治団体の努力

当該政党等に所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めるものとする。

## 4 基本的施策

実態の調査及び情報の収集等 (第5条)、啓発活動 (第6条)、環境の整備 (第7条)、人材の育成等 (第8条)

## 5 法制上の措置等 (第9条)

実態の調査及び情報の収集等の結果を踏まえ、必要があると認めるときは、必要な法制上又は財政上の措置等を講ずるものとする。

# 地方議会の自主的な取組例～議会への住民参加～

## 沖縄県糸満市議会 ～ならではの視点で質問キラリ「女性模擬市議会」開催～

- ・人口(平成22年国調) 57,320人
- ・議員20人(うち女性議員1人)

- 平成26年10月28日、市議会本会議場で「第3回糸満市女性模擬市議会」を開催。同議会は、市女性団体連絡協議会設立30周年記念事業の一環として、女性の視点から市民の声を行政に反映させることなどを目的に、前回から15年ぶりに開催。
- 推薦や公募で当選した20代から70代までの21人の模擬市議は、実際の市議会傍聴や講座受講など2か月間にわたる事前学習を経て一般質問を作成。  
当日は市民130名が傍聴する中、市民会館の整備や待機児童の解消についてなど、福祉・教育・文化・防災・地域振興といった多岐にわたる分野で一般質問がなされ、市長や原課担当者が答弁に応じ、活発な議論が展開された。

### 糸満市女性模擬市議会開催



糸満市女性団体連絡協議会では、設立30周年を記念し「第3回糸満市女性模擬市議会」を開催します。  
応募や推薦で、模擬市議会議員となった21名の方々が女性の視点から、市民の声を行政に反映させることを目的に「一般質問や議案提出」などを行います。  
どうぞ、多くの皆様方の傍聴をお願いします。

主催：糸満市女性団体連絡協議会

日時：平成26年10月28日(火)  
午前10時～17時

場所：糸満市議会本会議場(市庁舎4階)

連絡先：糸満市秘書広報課 ☎ 840-8118

## 富山県南砺市議会 ～南砺市女性議会～

- ・人口(平成27年国調) 51,350人
- ・議員20人(うち女性議員1人)

- 平成21年度から始まった南砺市女性議会は、南砺市女性団体連絡協議会「さわやかネットワーク」が市政への関心を高め、地域リーダーを育成する目的で実施している。第9回目となる今回は、公募や加盟団体の推薦によって議員14名が選ばれ、市の施設などの現地視察研修や学習会等に取り組んだ。平成29年1月21日の本会議では、市民約30名が傍聴する中、一般質問を実施し、観光や伝統産業、地域包括ケア、食育、女性活躍について活発な議論が展開された。

