

自治体ガバナンス レポート

1 課題テーマ

「ガバナンス・フレームワーク（2007）」において、下記のようなパブリック・ガバナンス原則（基本原則）が英国自治体に課せられていた。

- ① 地域ビジョンの創造と実践
- ② 有効な監視（チェック体制、監査）とリスク・マネジメントの構築
- ③ 議員／職員の能力開発
- ④ 公的説明責任の確保

上記のいずれかのテーマから一つを選び、わが国自治体における関連した事例の概要を記載するとともに、課題について私見を述べなさい。（例えば特定の自治体と民間企業との比較、自治体間の比較など。）

2 課題テーマの選択について

有効な監視（チェック体制、監査）とリスク・マネジメントの構築

3 本文

(1) 全般

有効な監視、リスク・マネジメントに依拠した情報に基づく透明性の高い意思決定において、自治体内部統制制度導入の機運が日本に高まっている。

その理由としては、一つは、人口減少社会の進行に伴い高まる自治体の役割である。人は少なくなり、地域のコミュニティが低下するにつれて、市民は行政を頼るようになり、「行政のリーダーシップ発揮」はますます重要になる。二つは、拡大傾向にある自治体における事務処理リスクである。老朽化する公共施設等の資産管理、頻発する大災害への危機管理、児童虐待防止や福祉関連等の多様なニーズにきめ細かな対応が要求され、かつ行政サービスを支える制度の複雑化や情報化の進展に伴う個人情報流出リスク対応などの業務が多様化かつ量も増加している。さらには、財政上の制約から職員定数の削減等の行政の効率化が求められている。そのような状況において、行政機構内での効率化が必須であり、感覚や

経験値だけで是正するのではなく、理論構築とプロセスが目に見える形での構築が必要なのである。

(2) 自治体内部統制制度について

さきほど理由により、自治体への内部統制の制度化が求められる。内部統制には4つの目的と6の構成要素から成る。①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全の4つが目的である。また、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④モニタリング、⑤ITへの対応、⑥情報と伝達が6つの構成要素である。構成要素の①～④は工程サイクルである。※1 これらの詳細について、以下で事例を挙げる。

(3) 資産の保全について

ア 全般

内部統制における「④資産の保全」については、インフラ・公共施設の老朽化、維持・更新費用の増加に伴い、固定資産の現状（活利用・老朽化等）を把握し、基礎情報を一元管理し、中長期の目線で管理を強化するものである。

地方自治体は、資産である公共施設について、老朽化対策と少子高齢化に伴う人口減少と財政の悪化により、統廃合も含めた中長期的な管理を求められている。

イ 自治体の公共施設マネジメントについて

(7) 摂津市について

摂津市の公共施設においては、全ての公共施設を維持・更新するには今後40年間において約1,000億円かかり、その財源の確保が困難であるとの認識から対策が求められている。例えば、約50箇所ある市立集会所について、昭和56年以前に建設された旧耐震基準の集会所が19か所あり、老朽化に伴う修繕や耐震化が課題である。また新規に建設を計画している市立体育館と直近の既存の市立体育館との関連など、これら多くの公共施設の維持・更新を適正に進めるために平成29年3月に公共施設等総合管理（FM・ファシリティマネジメント）計画が策定された。具体的実施内容については、現在、策定中である。

しかしながら、廃校となった旧小学校（校舎有）の跡地利用の地域住民へ

のマネジメントの問題（今後の使用方針について市と地域住民との合意が得られていない。）、また将来的には少子化における他の学校の統廃合も予想され、施設そのものの意義も問われていく中、地域コミュニティでの集会所のあり方の再定義、その核となる施設とは何か、廃校を防災空地として扱うことの意義とは何か等といった市全体のまちづくりの将来設計と市民マネジメントとを平行して行うことが求められる。これらについては一般的に総論賛成・各論反対であり、特に市民への適切なマネジメントが計画実行における課題である。

(イ) さいたま市について

さいたま市においては、平成24年6月に公共施設マネジメント計画（方針編・白書編）が策定され、平成25年3月にはアクションプランの策定が行われている。この取り組みにおいては、内部（庁内）のマネジメントと外部（対市民）のマネジメントについて考慮されている。特に、外部マネジメントでは、市民のPRの推進、モデルケース（ワークショップ）が実施され、計画の策定・実行のプロセスそのものに市民を巻き込み、市民と一緒に考え、市民と一緒に推進していく体制をつくることに留意した。多くの市民は丁寧に説明すれば理解・賛成してもらえると期待できる調査結果も出ている。※2

(ウ) 習志野市の学校施設の長寿命化改修について

公共施設の総面積の約4割を占める小・中学校の更新への対応もまた喫緊であり、習志野市においては、策定する公共施設再生計画第3期計画期間中に、各学年1クラスになる小学校が3校になると、地域の人口減少を予測した対策を行っている。それによって、学校の地域利用施設としての複合化を図っている。パブリックコメントなど対外マネジメントも実施している。※3

ウ 課題である市民へのマネジメントについて

公共施設の見直しについては、市民への適切なマネジメントが特に重要である。なぜなら市の不十分な対応に起因する市民の反対運動によって公共施設の売却や統廃合計画が案等の段階で、中止・延期になったという事例は多々あり、それによって適正な資産管理が阻害される。またそれに伴う損失は、結局、市民に跳ね返ってしまう。これは何をリスクとして捉えるか、そして正し

く評価できるかという問題である。

これについては内部統制の構成要素①～④工程における②リスクの評価と対応にあたる。公共施設の全体、また個々においてそれぞれに関連する市民のリスクを洗い出し、評価、特定し、そして③統制活動での市民対応の対応方針を策定し、そして④モニタリングでの独立的評価を行うことが必要である。

摂津市においては、市民マネジメントをFM計画遂行に盛り込み、適切な対応を行って、市民の賛意を得て、公共施設の統廃合を進めていかなければならない。その為には、①統制環境での、住民マネジメントを前提とした組織体制の整備、基本方針を策定し、またその際には、市のまちづくりビジョンを提示して、市民に丁寧に説明することが必要である。そして工程サイクル①～④を適切に実施しなければならない。

(4) 業務の有効性及び効率性について

ア 全般

内部統制における「①業務の有効性及び効率性」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る。

近年、東日本大震災、大阪北部地震や7月の西日本豪雨など、想定外と云われる災害が頻発し、自治体の適切な危機管理が一層求められている。東日本大震災の石巻市での大川小学校の悲劇においては行政の事前の防災体制の不備が争点となっている※4。危機管理における業務の有効性及び効率性の向上はまさに喫緊の課題である。

イ 自治体の危機管理体制について

摂津市（人口8万5千人）の危機管理体制は、総務部防災管財課が危機管理担当部署であり、防災管財課長が防災係と管財係を統括している。つまり危機管理専門部署としては擁していない。なお大阪府下の43市町村においては、危機管理専門部署である危機管理課や危機管理室を設置している市町村は35あり、また摂津市よりも人口は少ないが専門部署を設けている自治体は19市町村中14である。※5

一般的に、危機管理専門部署の必要性が問われ始めたのは阪神淡路大震災や東日本大震災の教訓からである。総務省消防庁の平成20年資料には、「危機管理の観点から、市町村においても危機管理専門部署を設置することが望ましいとい

えるものの、小規模団体においては、各職員が複数の業務を兼務して行っているような場合もあるため、各団体の実情に応じて柔軟な組織を整備することが求められる。」とある。※6これは実際の教訓を受けて、様々な危機管理体制を検討した後、まとめたものであり、その報告書の内容は非常に重要なものである。

危機管理での市民の命を守るという目的のため、その業務の有効性及び効率性を高めるために、消防庁が勧める最も良好な組織体制へのマネジメントを行うことが適切である。しかしながら、必ずしも条件に適した全ての自治体が、それを実行しないという現状において課題が見られる。この課題については、その事業活動に対する意識の差に拠るものと推測される。

ウ 課題である職員の意識差について

危機管理においては、基本的に最悪を想定しそれに対応するよう対策を講じるものであるが、職員の経験と意識により、その対策の目線が大きく変わってしまう。

例えば、東日本大震災を経験した岩手県宮古市（人口5万6千人）においては、大震災以降、再度、防災計画を見直し、災害対策本部マニュアルを更新し、本部事務局室も常時設置を準備し、危機管理監及び危機管理課の職員計9人で対応している。一方、摂津市については、危機管理体制において、当市の規模では防災と他業務との兼務は一般的であり、普段の訓練等により適切に対応する※7、というもので、即ち危機管理専属部署は必要ないという認識で、管理職は他業務との兼務、防災専属職員は防災係3人と非常勤1人の計4人である。この宮古市との危機管理体制の差については、平成30年6月18日の大阪北部地震発災前まで、一部地域の浸水被害等はあるものの、大きな災害を経験していないため、職員の災害への意識が高くならず、問題視する者がほとんどいなかったことに起因する。

結果として、大阪北部地震において防災計画の更新不備等の事前の準備不足や対応の遅れが明らかになった。この問題については、摂津市は現在、大阪北部地震の教訓を受けて、その課題を洗い出し中である。

この事例では市・職員の事業活動への意識の差によって、大きくその業務の有効性及び効率性への取り組みが変わることが、明らかとなった。この意識の差によって、同じ事業活動において大きな差がでることは、摂津市に限らず、

常に人員削減や業務の効率化を迫られているどの自治体において同様である。児童虐待防止での対応でも見られるように、直面する問題でなければ、全体として真剣に捉えず、ややもすれば軽視する傾向がある。

エ 対 策

この問題については、まさに「行政のリーダーシップの発揮」が問われるものである。特に、人の命に関わることであれば、様々な阻害要因を克服して対応しようとする市長等のリーダーシップの発揮が必要である。

また危機管理の内部統制に関しては、①統制環境において、自治体の直面する最大の危機を設定すること。②リスクの評価と対応において、国や府等の各種情報と市の状況を正確に把握して分析し、リスクを洗い出すこと。③統制活動において、リスクに対応できる適切な対処方針策定すること。摂津市においてはこの段階で、対処方針が他市と異なった。これを改善するためには、その組織体制において実践的な訓練を積むことによつての評価、即ち適切な④モニタリングが必要である。④モニタリングにおいて、その業務が、特に防災訓練や物資の備蓄、計画の適時更新が適切に行われているか確認・評価することが必要である。そしてその評価により不十分な部分については是正しなければならない。

自治体間の意識の差は、それぞれの地域の状況があり、全てを埋めることは困難であるが、常に変化する需要に応じた市民サービスを適切に提供することは必要である。そのためには、自治体間の研修や、議員等の視察を積極的に行つて、平準化を図り、かつより良い施策を実施できるよう心掛けることが必要である。

(5) 結 言

有効な監視（チェック体制、監査）とリスク・マネジメントの構築について、①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全の4つの目的の内、①と④について具体例を挙げた。その他の②と③についても、①～④とが連動して、初めて有効な監視（チェック体制、監査）とリスク・マネジメントが適切に行われるものである。(3)(4)で挙げて事例については、何をリスクとして捉えるのか、そのリスクを正しく評価し、適切に対応できるのか、自治体によって異なってしまう現状があるというものである。

これら自治体の感覚をしっかりと制度化し、適切な業務サイクルと恒常化により、導入時は負担がかかるものの、逆に自治体運営の業務のムラを回避し、効果的かつ効率化することができる。

ただ、日本の自治体における内部統制の取り組みは進展していないのが現状であり、内部統制基本方針策定は全団体の1/4のみで、内部モニタリングはほとんど見られていない。

よって、今後において、人口減少等で多様な問題に直面する自治体運営での効率的、効果的な業務を実施するうえで、内部統制制度の自治体への研究・導入を推進していかなければならない。

4 参考文献

※1 総務省「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報告書」

平成 21 年 3 月

※2 季刊 政策・経営研究 2014 vol3 「地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント」

※3 2015 文教施設セミナー 未来につながる学校づくりセミナー「公共施設再生計画と学校施設の長寿命化改修」

※4 東洋経済ONLINE 「大川小裁判 2 審、再び勝訴した遺族側の本音」

2018/05/08 <https://toyokeizai.net/articles/-/219687>

※5 日本防火・危機管理促進協会HP 全国危機管理体制一覧

http://www.boukakiki.or.jp/crisis_management/system/osaka.html

※6 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成 20 年度報告書 総務省消防庁

※7 摂津市議会会議録 平成 25 年 3 月 定例会（第 1 回）-03 月 06 日-02 号