

研修日時：H30 年 3 月 2 8 日 13：00～16：00

場 所：株式会社図書館流通センター中部支社
名古屋市中区丸の内 2 - 2 - 28

研修項目：「地域創生」成功の条件

講 師：牧瀬 稔

関東学院大学 法学部 地域創生学科 准教授

1. 視察目的

政府の「地方創生」が号令となり全国の自治体で地方創生戦略を策定し、人口減少、少子高齢化、経済再生などに取り組んでいるが、各自治体において計画策定した割に具体策は見えてこない。これらは長年の継続が必要であるはずなのに、国としても地方自治体をすみ分けするに留まり、この国の将来のあり方を言葉だけの政策に思えてしまう。最終的に責任を持つのは国ではなく、地方自治体であるため本当の意味での地方創生を高山市として成し遂げたいと考えている。今回の研修で解決策を見出すことが出来たらと考えている。

2. 研修内容

テーマ：選ばれる自治体に向けた取り組み（地方創生、人口減少の再認識、人口減少に対する視点）

【1】地方創生の意味合い

- ・まち・ひと・しごと創生法（2015 年 9 月 11 日公布）

第 1 条（目的）で 11 の定義が存在するが項目がたくさんあり目的がぼやけている

- ①急速な少子高齢化の進展に的確に対応
- ②人口減少に歯止めをかける
- ③東京圏への過度な人口集中を是正
- ④それぞれの地域で住み良い環境を確保
- ⑤将来に渡って活力ある日本社会を維持
- ⑥国民一人ひとりが夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成
- ⑦地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
- ⑧地域における魅力ある多様な就業機会の創出
- ⑨まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的に実施するための計画作成
- ⑩まち・ひと・しごと創生本部を設置
- ⑪まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施

- ・地方創生の政策目標（人口減少の克服と地域経済の活性化）

将来人口推計では約 8600 万人まで減少すると予測され、2060 年の目標人口を約 1 億人としているが、人口推計より 1400 万人の増加に留まっていることが間違っている。希望出生率を 1.8 人としている目標設定が間違っている。

- ・わが国の人口の推移

2050年には1億人を割り2060年には約8600万人となり2100年には約4500万人に減少する予測がされている。現在の人口増加率が将来も続く仮定で推計すると2144年には日本の人口がゼロになると予測される。もし今後の人口増加を最大限見込んでも3584年には日本国内に誰もいなくなる予測が成立する。

- ・2010年国勢調査の結果

基礎自治体で人口増加したのは約25%の自治体で約75%の自治体は人口を減少させている。人口を増加させている自治体は、東京圏や関西圏の都市圏に集中しており、人口増減が二極化している傾向となっている。これらからわが国全体では都市圏において人口増加がみられ地方圏は人口が減少し続けている。

- ・2040年の将来人口推計

2040年の人口推計では人口1億727万6000人と推計され、2010年比で2078万1000人が減少する。都道府県別で人口が最も多いのは東京1230万人、次いで神奈川、大阪、愛知となり、最も少ないのは鳥取県の44万1000人と推計されている。2040年には全ての都道府県で減少し最も減少の大きいのは秋田県35.6%、青森県32.1%となる。

【2】人口減少時代の政策づくり

- ・日本は人口減少社会を歩んでおりこの時代にどのように勝ち残って行くのか（「勝たなくてよい」との選択肢もある）。多くの自治体が人口増加をめざした政策展開を進めているが、現時点で自治体の責務として人口の維持や拡大があるかもしれないが、今後の時代は少なくなる人口を奪い合う競争でもある（但し、良い悪いの判断は別）

- ・労働力人口と老年人口の増減率

2010年と2040年を比較する場合にある自治体の労働力人口は83%の減少で、老年人口は156%の上昇になる。単純に言えば歳入が1000円あったものが830円に落ち込み、歳出は1000円であったものが1560円まで増加することを表し、自治体経営が極めて困難になる。この差に注目すると人口数のみを維持していても財政的には厳しい状況になる。

- ・人口減少より人口3区分が大切で、人口3区分の割合より実数が重要

人口が増加することが税収を100%約束されたわけではなく、人口は増加しても老年人口が労働力人口より拡大すれば財政は逼迫する。人口3区分の割合に注目が集まるが、もっと重要なのは実数である。特にタックスペイヤー（納税者）とタックスイーター（食税者）の実数を見ていくことが未来の政策づくりを確実なものにしていく。

- ・未来カルテの活用

人口・高齢化・産業・医療・介護・保育など2040年の全国の各市町村の姿が一瞬でわかる「未来カルテ」の無料ダウンロードを科学技術振興機構（JST）が開始した。これは地方自治体の将来を見据えた政策に活かす情報基盤として活用されるべきで、人口減少・高齢化社会のインパクトに気付くための分かりやすい情報基盤であり、全国の市町村の「未来カルテ」を発行している。

【3】人口減少に対応する視点

- ・顧客の創造

経済学では企業経営の目的を「利潤の最大化」と明記しており、この概念が経済学で仮定される企業の行動基準となっている。しかし、実際には必ずしもそうでない企業も存在し採算を度外視し動

いている企業もある。

但し、企業の経営の目的が利潤の最大化に留まらず重要なことは「企業を10年、100年と持続的に経営すること」の視点を重視するべきで、企業を持続的に経営するためには「顧客の創造」が目的となる。つまり経営の目的は「顧客の創造」にあるべきと言われる。

- ・ 誰に選ばれるか

経営の目的は「顧客の創造」と述べていると同様に、この顧客が自治体にとっては「住民」であり、自治体経営の目的は「住民の創造（開拓）」である。

住民の創造とは、自治体がどのような視点で住民（人口）を増やしていくのかに掛かっており、自然増、出生数の増加、死亡数の減少、社会増などの取り組みを充実させる方法をとらざるを得ない。各自治体は自然増か社会増のどちらを選択するか判断しなければならない。

- ・ 自然増の視点

自然増を実現するには、出生数の増加もしくは死亡数の減少のどちらかしか方法がない。出生数の増加策にしても既婚者に絞るのか独身者を対象にするか判断されるべきである。また、死亡数の減少策にも高齢者を対象とするのか、高齢者以外（5歳から14歳までの不慮の事故や悪性新生物が高い死亡原因）にするのか、自治体によって前提が異なる為にしっかりと政策研究をする必要がある。

- ・ 社会増の視点

自らの自治体への転入者の増加は、他市の市町村にとっては転出者の増加となりゼロサムを意味することになる。住民は既存住民（自分たちの自治体に住む住民）の転出者を抑制させる（住宅を30年ローンなどで購入させる）。また、潜在住民（自分たちの自治体外に住む住民）の転入者を促進する方法などが考えられるが、人口の維持・増加は後者に的を絞って対応するべきである。

- ・ 奪う地域の明確化

ある自治体は、住民基本台帳をデータベース化し、引っ越してくる地域を絞り、それらの地域の駅に自分たちの自治体のポスターを貼ったり、地域のタウン誌に自分たちの自治体の住宅情報を掲載している。某市では移転（引越し）した住民に対してアンケート調査を実施した結果、引越しの理由は勤務先の変更や結婚によるものが殆どで、行政サービスに不満があるという回答は殆どないという結果が表れた。従って、転入者を増加させるには、対象層や対象地域などターゲットを絞る重要性を指摘され、そのための政策研究が必須である。

【4】自治体間競争（都市間）の幕開け

- ・ 自治体間競争の定義は「地方自治体がそれぞれの地域性や空間的特長など個性（特色）を活かすことで創意工夫を凝らした政策を開発し、他地域から住民等を獲得すること」である。住民の福祉の増進を前提とし拡大都市をめざし様々な政策を開発していくことが今後の自治体の取り組みである。そのためにマーケティングやブランド化など民間企業の手法が求められつつある。また、メインターゲット（対象層）を決定することが人口を継続的に増加させる第一歩である（既存の政策は老若男女すべてを対象としているため効果がでない。子育て世帯とひとくくりになっているが、0歳から4歳、5歳から9歳など対象を明確にして政策を展開する必要がある。人口の増加を考える場合に既存住民に加えて潜在住民の獲得が重要で、どこから持ってくるか（対象地域）を明確にする。この考えは選択と集中であり、限られた行政資源を絞り込み投下していくことが求められ、民間企業のようにターゲット戦略が求められる。

【5】 地方と創生

- ・ 行政用語の地方とは「行政学（地方自治論）における地方を意味しており、行政学における地方とは地方自治体である。
- ・ 創生とは「はじめて生み出すこと。初めて作ること」という意味であり、真髄は従前と違うことを意味することは他地域と違うことを実施していかなくは初めて生み出されない。つまりイノベーションである。
- ・ 地方創生は、地方自治体から地方政府へ変貌を求められる取り組みである。よって「地方自治体が従前と違う初めてのことを実施していく。あるいは他自治体と違う初めてのことに取り組んでいく」と定義すべきである。

3. 考 察

- ・ 高山市においても第8次総合計画を策定しその後、「まち・ひと・しごと総合戦略」を組み立てている。但し、これは国が示した地方創生総合戦略に基づくもので新規事業の際の補助金目的の財源確保という意味合いが強いものである。人口増加策、経済対策、少子化対策、高齢者増加による医療福祉対策など政策は多くなっているが、際立った効果が表れていないのも現実である。

講義にもあったように、人口増加には対象を絞ったうえで政策研究を行なうことが必要であり、シティプロモーション（マーケティング）が重要な要素と感じている。観光振興による経済対策も同様で、都市・地域への売り込みは必須であり、売り込むためには「誰をメインターゲット」にするのか、また「何を（コンテンツ）売り込むのか、どの地域に絞るのかなどを明確」にして、メディア対策もあわせて実施する必要があると感じた。

本来、こういった業務は自治体組織では「企画部」が所管することになっているが、現状は本来の責任を果たせないまま、単に政策調整役に留まってしまっている。自治体組織にあっても「営業部」のような存在は今後重要性が増してくることから、シティプロモーションを活性化し認知度を高め、地域ブランドを高めることで人口増につなげ、既存住民の福祉向上に寄与する政策づくりが重要性を増す時代と認識を改めた。

研修日時：H30年3月29日 13:00～16:00

場所：株式会社図書館流通センター中部支社
名古屋市中区丸の内2-2-28

研修項目：「統一地方選挙に向けての政策議論」

主要政策課題とエビデンス向上への勘所

講師：宮脇 淳

北海道大学 大学院法学研究科・公共政策
大学院 教授



1. 視察目的

統一地方選挙は地域的な政策議論を深め市民と共有することが可能な貴重な機会である。そんな中において争点となり得る自治体内での主要政策課題を整理すると共に政策議論が必要となる時期に来ていると感じている。その際、政策づくりの現場にあっては「エビデンス（証拠、根拠）」が重要であり、そのうえで科学的・客観的な証拠に基づいた政策議論の重要性と必要性が求められている。今回の研修を通じて議会活動、議員活動、政策研究、公約づくりなどを含め、政策を実現するための手になりなればとの考えで、政策に対する思考力、政策議論の質を高めることに繋がると捉えている。

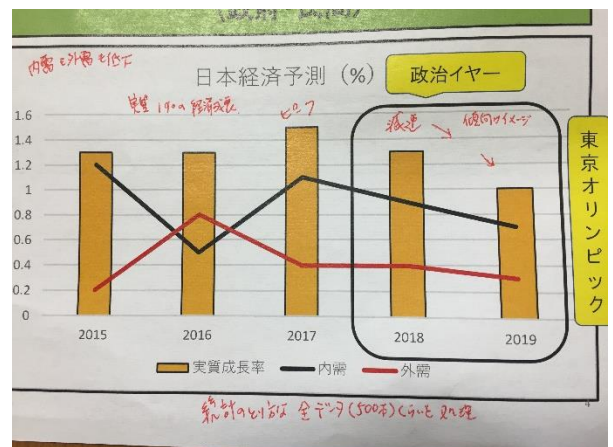
2. 研修項目

「統一地方選挙に向けての政策議論」～主要政策課題とエビデンス向上への勘所～

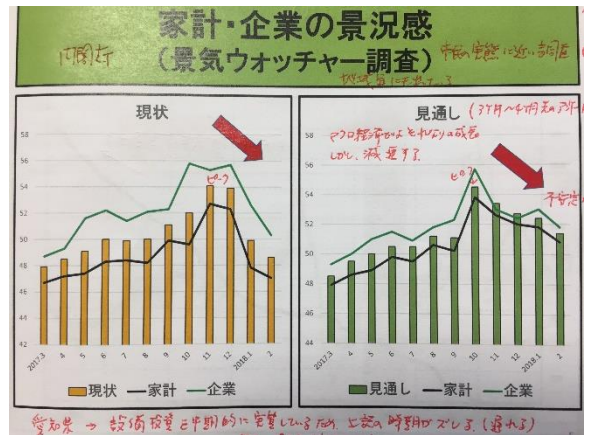
【1】行財政課題

- ・2020年に向けた主な政治日程
 - 2018年4月 以降自治体選挙
 - 2018年9月 自民党総裁選挙
 - 2018年10月 明治150年国体・福井県（何故明治から150年という言葉が使われたか疑問）
 - 2019年春 統一地方選挙
 - 2019年春 天皇退位
 - 2019年7月 参議院議員選挙
 - 2019年10月 消費税10%
 - 2020年夏 東京オリンピック・パラリンピック
- ・2018-19年日本経済の見通し（政府・民間）

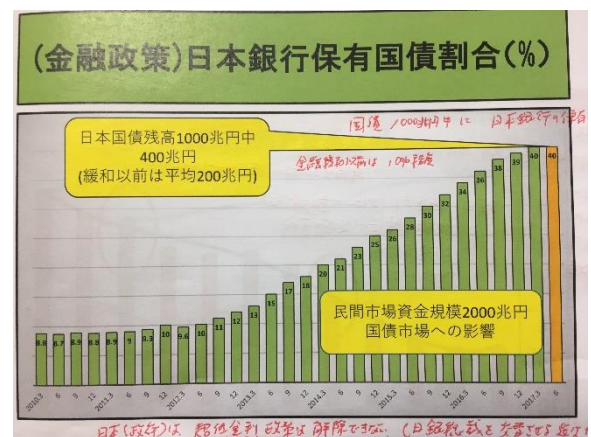
内需、外需とも低下し2017年のピーク時でも1.0%台の成長率となり、2020年の東京オリンピックに向け下降で推移する。この統計は500以上のデータを入れて経済予測をしているため実態に近い数値を示すことが可能。



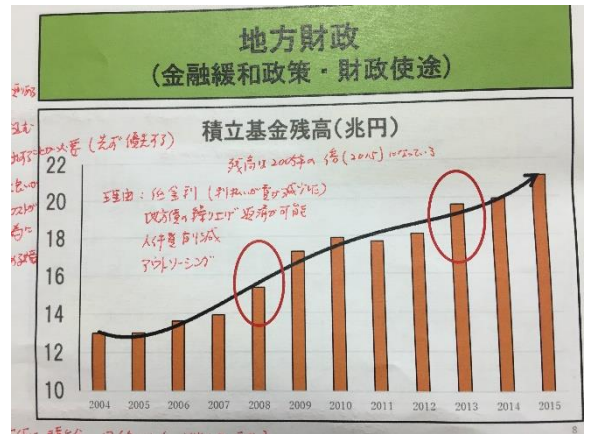
- 家計や企業の景況感（景気ウォッチャー調査）
景気ウォッチャー調査は内閣府が発表する統計で、市民の生活実態に近いアンケート調査であり、自治体ごとでも調査し公表している。3ヶ月から4ヶ月先を予想したアンケート調査で家計、企業の景況感ともに昨年10月から12月がピークでその後は減退の予想が示されている。マクロ経済はそれなりの成長があるとされるが今後は不安定な経済イメージを抱いている。各自治体でもアンケート調査を実施しているが、どこも質の高い調査が実施されることは少なく、仮に外注によって調査されても政策に反映されるものは殆どないのが現状である。これは調査結果の分析方法がいかに重要であるかを受け止める必要がある。



- 金融政策（日本銀行保有国債割合）
日本の国債残高は1000兆円に膨れ上がっているが、日本銀行の国債保有率は40%に昇り400兆円となっている。金融緩和以前の日銀の保有率は10%であった。したがって日銀は長期金利の超低金利政策を解除できない。日銀総裁の人事によって変更される可能性もあるが、住宅ローンなど金利が上昇したら国民生活に大きなダメージを与えるため簡単に政策を変更できない。



- 地方財政（金融緩和と政策・財政使途）
自治体の積立基金残高は2005年の2倍に増加しているが、理由は低金利となり利払費が減少したため地方債の繰上げ償還が可能となり、人件費削減やアウトソーシングを果たすことで余剰金を積み立て基金に充当したことによる。自治体の考え方は二通りあり、①歳入を貯えることに先行しているが、適正に支出をすることを先ず優先する必要がある。②基金に積み増しするより投資が重要との考えもあるが、将来の維持管理コストが必要となるため積立金を貯める方法を選択する方法がある。各自治体に必要な考え方は、積立金の目的が明確になっているかが重要であり、長期金利が1%上昇すれば簡単に積立基金は吹っ飛んでしまいかねない。

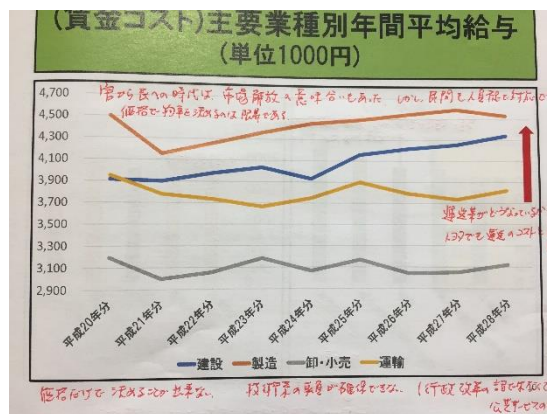


- 消費者物価の推移 (%)
日銀は消費者物価指数を2%に掲げているが、原油価格が1バレル60\$、外国為替相場105円前後で推移すれば消費者物価の上昇は考えにくい。食料品は上昇してもエネルギー関係の上昇局面は考えにくい。



・(賃金コスト) 主要業種別年間平均給与

近年は人手不足から全産業を通して給与の上昇率が目立っている。物価を上下させる要因は賃金とも結びついている。官から民への規制緩和は市場開放の意味合いもあったが、現在は民間も人手不足から対応できない状況があり、今後は価格で物価を決めることには限界がある。運送業なども含めて賃金が上昇しており、トヨタ自動車などは今後運賃コストを抑えるために人材不足対策として立地の変更も検討せざるを得ない状況にある。公務員なども技術系職員の確保が困難である。これまで行政改革として職員削減や自治体経営の効率化など前提にしていたが、今後は公共サービスの持続性が危ぶまれる時代と認識するべきである。



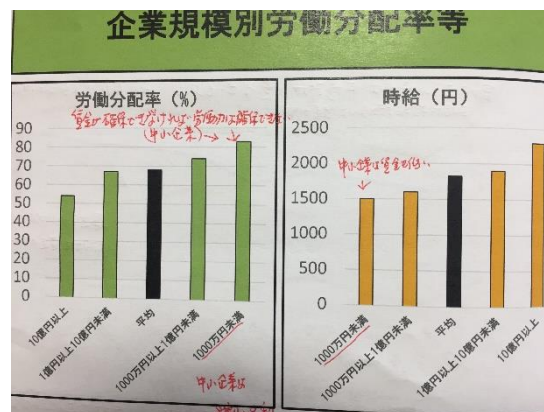
・労働分配率

法人企業統計による労働分配率は納税データを集約して調査しているため実態に近い数値である。これによれば企業収益の60%後半から70%中盤の分配率となっている。企業収益が低下している中で労働分配率が比較的高い位置にあることから経営も苦しい状況が続いている。



・企業規模別労働分配率

資本金 1000 万円未満の中小企業の労働分配率は 8 割から 9 割を占めている。この中小企業の賃金が確保されなければ労働力も確保できない状況である。しかし、前項でも述べたように企業収益が増加しない中で人件費の増加が続けば経営が維持できない状況に追い込まれてしまう。時間給を大企業・中小企業を比較しても 500 円以上の乖離があり、中小企業の時間給は低い状況になっている。



・税制改正の問題

①2018 年度地方税改正 (所得税関係)

所得税制見直しによる 1000 億円増収を政府は予測。(給与所得、基礎控除、公的年金等控除額の見直し)

しかし、国民は公共料金と税金の増加により可処分所得は増加しないことが明らかとなる。従って自治体はアンケート調査結果を各部署横断的に活用し政策づくりにまい進する必要がある。(行政はアンケート調査の結果を個人情報保護の観点から利用できないことを理由にすることがあるが、個人が特定されなければ活用できるはずであり、行政の考え方は間違っている。)

②地方消費税清算方法の見直し議論 (自治体に配分される消費税交付金)

小 売 = 実際の商品の消費 (使用) 地がどこにあるのか

サービス = 供給地がどこにあるのか

統計的見直しによる除外事項として、小売に関して百貨店・量販店・販売機の売上げを排除するかを議論されている。これは大手デパートの小売に関しては本社機能が介在している都市との差が生じ

る。また、サービスは建物販売、娯楽、不動産賃貸管理、医療福祉なども議論の対象になっている。人口カバー率は昼間人口と夜間人口の差が著しい都市において、従業員数を人口代替としてきたことなどから除外する考え方がある。

③森林環境税

住民税均等割り上乗せにより国税として徴収し譲与税化する方向

・消費税引き上げと人づくり改革等（人材確保が困難な状況で改革など）

①低所得世帯への高等教育無償化

②幼児教育無償化

③待機児童解消

④介護人材確保・介護離職者ゼロ

⑤リカレント教育の充実

⑤大学改革

上記の課題は2018年先行実施することもあり各自治体が地域で対応を迫られるが、各種計画の実効性の担保、会計制度の変更、内部統制等の機能の充実を図ることが求められる。役所職員の構成や新採用の職種は将来を視野に入れた対応をとっているかなど、幅広い視点で持続可能な公共サービスの充実に努める必要がある。

・地方財政全体の課題

①地方財源の確保

全体として財源配分は進展しているが中央集権化も進むことが懸念され、各自治体に対する地域間の配分の差や個別自治体に関しては問題がある。国は財政に困ると地方に求める傾向がある。

②財政再建に向けた流れの形成

国の財政再建の明確化を早急に図らせる必要がある。また政府が次年度の予算編成をする時期は10月頃であり次年度の春になれば状況が変化しており、統計から導き出される政策策定の時期がずれており施策の妥当性が明確でない。

国は臨時財政対策債の解消を図るべきで、交付税財源を充実させる必要がある。

③外国人に対する固定資産税の課税について、民泊などの家を所有する外国人の場合は国税ベースで徴収する必要がある。

④企業城下町の持続性の確保

・地方行政全体の主な課題

①職員の確保と研修問題

新規採用の状況はどうなっているのか、事務量の増加や人員削減により一人当たりの業務が増加する中で新しい研修ができなくなっている。ワンストップサービスを導入する自治体では、職員はオールラウンドになる必要がある。しかし、研修が実現できないため住民の不満がつのる。

②ガバナンスとコンプライアンス問題（内部統制など）

③働き方改革

長時間労働	取得休暇日数	状 況
多い	少ない	エリア：ブラック 業務量が多く人員不足、課の人員が少なく月別超過勤務の差が大きい
多い	多い	エリア：繋閑の差が大きい 仕事の性質上繁忙期がある。残業は一定程度あるものの職員のワークライフバランスに対する満足度は高い
少ない	多い	エリア：健全？ 仕事量と人員のバランスが良い（業務量に比べて人員が多すぎ？） 他と比較して人員配置が適正化疑問
少ない	少ない	エリア：有給がとり辛い 日中職員が必要な職場、土日の振替が多く有給を消化できない。比較的健全な職場といえるがワークライフバランスの観点から適正かどうか疑問

こういった働き方を求めていくのか、提供するのか議論が必要な時代

【2】地方自治体の内部統制

・内部統制の概要

民間部門において会社法では大会社に対しいわゆる「内部統制システム」の構築に関する基本方針を義務付けている。また、金融商品取引法では上場企業に対し経営者による財務報告に係る内部統制の評価と公認会計士等による監査を義務付けている。

・内部統制の定義

内部統制とは基本的に①業務の有効性および効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守並びに④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為に、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、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（監視活動）及び⑥IT（情報技術）への対応の6つの基本要素から構成。

（特定の人だけが監視役になるのではなく、議会など首長も含めて決定事項を重要視する）

・整備、運用の具体的内容

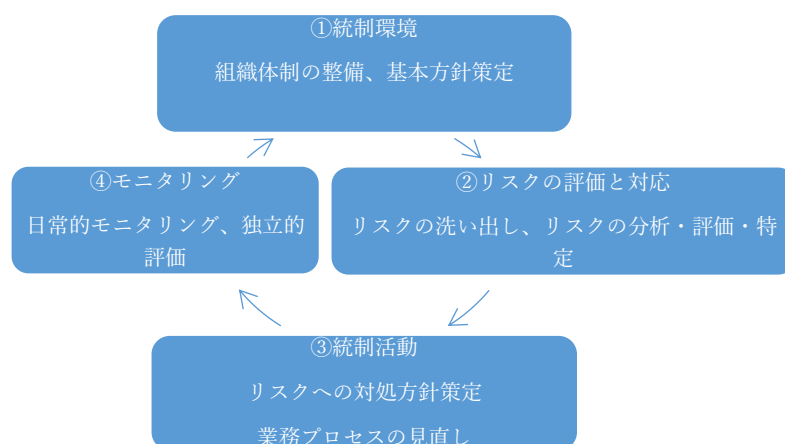
業務の有効性及び効率性・・・事業活動の目的の達成の為、業務の有効性及び効率性を高めること

財務報告の信頼性・・・財務諸表及び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。

法令等の遵守・・・事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。

資産の保全・・・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行なわれるよう資産の保



全を図ること。

情報と伝達・・・内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること。

ITへの対応・・・すでに取り入れている利用環境を把握した上で適切な方針や手続きを定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげること。

・地方公共団体を取り巻く環境の変化と課題

不祥事の続発（不適正経理、事務処理ミス、法令違反等）

地方公共団体の組織マネジメントは機能しているのか

リスク対応が不十分ではないか

モニタリング機能が働いていないのではないか

①地方分権改革の進展


国の権限、財源を地方公共団体に移譲しても本当の大丈夫か？

②人口減少、景気低迷、巨額の債務など厳しい社会経済情勢を背景に行政改革が必要


公務員給与カット等行政内部の見直しに加え、住民サービスの見直しまで行なわざるを得ないが、住民の理解と協力が得られるか？

③財政健全化法の施行踏まえ、財務報告の信頼性も重要

虚偽の財務報告によって、ある日突然住民サービスが低下することに！



現在、地方公共団体にとって必要なものは住民からの信頼
信頼がなければ地方分権も行政改革も何も進まない



職員の不正な業務執行の防止、住民に直接影響のあるミスをなくす、適正な財務書類と公表
上記を防ぐためにも内部統制が必要

◆これからの組織マネジメントの新たな視点

①組織的にリスクと正面から向き合い、リスクが発生する前に必要な対策を講じること。

②組織マネジメントに関する基本方針の明確化と PDCA サイクルの実現

（現実には形式的で機能していない）

③首長をはじめとした職員の組織マネジメントに対する意識を改革

・地方公共団体における内部統制

首長が地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して自らをコントロールする取り組み

①地方公共団体における内部統制制度導入の必要性

(1)人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割

(2)拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク

(3)企業における内部統制の取り組みの進展

(4)取り組みが不十分でない地方公共団体における内部統制の現状

②地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案

コンセプト 1：首長に内部統制の整備及び運用の責任があることを明確化するべき

コンセプト 2：内部統制の取り組みの段階的な発展

→財務事務執行リスクについて最低限評価するリスクとすべき（しっかり把握）

→大規模地方公共団体は内部統制基本方針の作成を行なうべき

→内部統制基本方針等を公表して、常に外部の目にさらされるべき

③地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果

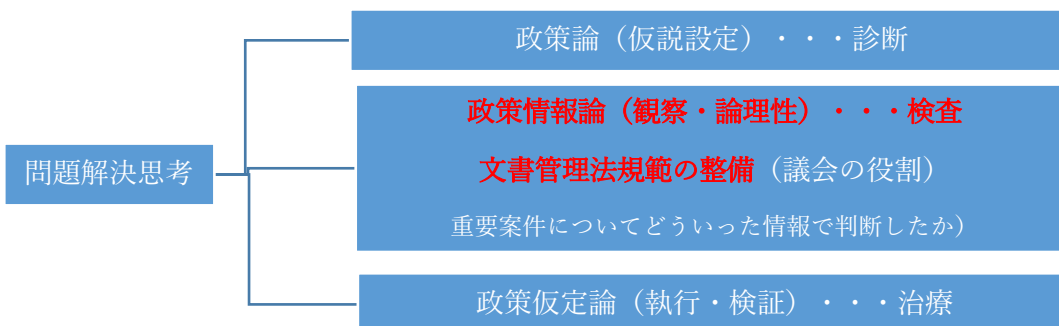
(1)首長マネジメントの強化

(2)監査委員の役割の強化

(3)議会及び住民による監視のための判断材料の提供

(4)住民が行なう選択の基盤

・内部統制を考える対象



・横浜市議会局行政文書管理規定

横浜市議会局文書管理規定は、行政文書の作成、取得、分類、記録、保存および廃棄並びに管理に関する基本的な事項を定めることで行政文書の適正な管理を図ることを目的とし、以下の内容について明確に定めている。これは、住民の政策の過程をしっかりと説明するために議会側の責任として対応するためであり、議会のこれまでの審議から一步踏み出すためでもある。

①首長のマネジメント強化

・首長は、内部統制体制を有効かつ適確に機能させれば、その地方公共団体が直面するより重大な政策課題に対し自らの資源をより多く投資することが可能

・議会や住民訴訟等対外的に説明が求められる中で、首長として社会通念上求められる管理体制を確保していることを説明することも可能

・職員にとっても暗黙のうちに
行なわれる可能性のあった不適正な事務処理から解放されることに繋がり安心して職務に遂行できる

・逆に内部統制体制が不十分である場合や形骸化している場合には、首長は選挙や住民訴訟等においてその妥当性を問われやすくなる

②監査委員の役割強化

・内部統制体制を整備及び運用することにより、監査委員が行なうこととされている財務監査において、これまで監査対象としていた部分の一部を省力化し、特定の部分に重点化することが可能

- ・また、計算突合や確認等の定型的な業務は内部統制に委ね、より効果的に質問を投げかけることに専念する等、より質の高い監査を実施することが可能となる等、監査の実効性を高めることが可能
- ・加えて監査において一部の部局に指摘された事項を全庁レベルで対応すべきリスクとして内部統制体制に組み込むことで、組織全体での対応が容易になり、監査の効果がより高まる

③議会及び住民による監視のための判断材料の提供

- ・内部統制体制が有効に機能すれば不適正な事務処理は減り、住民に対する行政サービスの質が高まる
- ・そのためには、首長の経営努力はもちろん必要であるが、最終的に内部統制体制を真に機能させるためには、議会による監視及び選挙等を通じた住民による監視が不可欠
- ・監査委員の意見を付して議会に報告するとともに公表する内部統制基本方針や内部統制状況報告書が、議会及び住民による監視のために必要な判断材料となることを期待

④住民が行なう選択の基盤

- ・人口減少社会の到来により、地方公共団体は「選択と集中」を迫られる状況にある。この重要な政策決定をする局面において、政策決定の前提である事務執行の適正さばかりが争点化するようでは心許ない。住民がどのような首長や議会を選択したとしても、地方公共団体においては、最低限、適正な事務を執行する体制が整備及び運用されていることが必要
- ・このことにより住民の信頼が確保され、事務執行の適正さではなく、決定すべき重要な政策の是非等を判断することができる。そのような意味で内部統制制度が、住民が行なう選択の基盤となることを期待

・リスク対応計画

耐久力のある自治体経営では「リスク対応計画」が不可欠

①不測事態への認識（災害等に関して認識はあるが、将来起こり得る事態に影響を考えているか）

将来起こり得る事態の列挙と確率イメージ、組織に与える影響度の把握、事態発生の見積もり

②行動開始時期の判断

不測事態の発生が近いことを知らせるシグナル予兆の認識と列挙、シグナルを認識しその認識を伝達する部局の明確化

③対応策の事前提示

（実施する時のルールは必要で計画的に実施するが、利用率低下や工期延長などで断念する決断の判断が必要）

発生した或は発生すると思われる不測事態の影響を緩和する戦略の事前形成、緩和政策が計画や財政に与える影響の測定、緩和戦略実践のための事務事業の形成

・リスクの認識の重要性

組織目標の達成に影響を与える阻害要因をリスクとして識別・分析・評価し当該リスクへの適切な対応を行なう一連のプロセスの形成を意味する

①取り巻くリスクについて適時、的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化したときリスクの選考、早期な対策を選択できる体制とすること

②事業リスクを適切にコントロールするプロセスであるリスクマネジメントを確立すること

③リスクには内部で発生するリスクと外部の要因で発生するリスクがあり、いずれのリスクに対しても内容と発生原因を洗い出し、識別し見つけ出したリスクは顕在化する可能性が高いリスク及びそれが組織に与える影響の度合いの観点から評価すること
(行政内部で発生するリスクを外部（住民）に転嫁してはならない)

・リスクへの選好

リスクへの具体的な対応は、リスク評価と許容度の判断である

- ①受容・・・特別な対象を設けずにリスクを受け入れる考え方
 - ②回避・・・撤退などリスク自体を避けて通る考え方
 - ③低減・・・リスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方
 - ④移転・・・保険制度やアウトソーシングの活用など自治体外部にリスクを転じる考え方
- 県など行政体の役割 → これまでは国側の政策や財源を基礎自治体に配分して渡すのみ
今後の 「 「 → 今後は基礎自治体の補完にあたること（基礎自治体が出来ないことを県が担うべき
→ リスクへの対応（基礎自治体）に対して間接コストを減らしてやること

・リスクへの対応方

- ①逸脱型対応（手段が悪い）・・・目的の達成を維持しつつ、接近プロセスが何らかの原因で維持できない場合、原因を明確にして新たな接近手段を選択する
- ②未来型対応（予想をずれた場合）・・・目的達成を維持しつつ、接近スピードの維持が何らかの原因で困難になった場合、原因を明確にして目標値への接近スピードとそれに基づく階段・手段の新たな設定を行なう
- ③探索型対応（水準の見直し）・・・目的の達成を維持しつつ水準の見直しを行ない、目標変更を優先して行ない、ギャップを埋める接近プロセスや手段の最適化を図る
- ④設定型対応（目標の見直し）・・・目的自体の再検証を行ない、目的の新たな設定の中で目標などのプロセスと水準を設定する

以上の①から④に加えて、最終的に実効性そのものの確保を断念する「終結型」の選択も重要

【3】 管理会計制度

・ 管理会計の目的

財務報告目的

納税者等の利害関係者に対してセグメントごとの財務情報を報告する（議会に報告する）

各セグメントで実際にどれだけの資産・負債を保有し収益・費用が発生したかを集計し、セグメント別財務書類を作成する。

管理会計目的：各団体が内部で其々の目的に応じて活用すること

各団体が其々の目的に応じた基準に基づきセグメント別財務書類を作成することになる

各団体の目的によって、セグメントの単位・集計方法・資産・負債・収益・費用の範囲・配賦方法が影響を受ける

・ 内部統制と管理会計

首長等のマネジメント層が日常的に接している事業の単位をセグメントの単位とすることでセグメント情報が自治体運営に活用されやすいと考えられる。更に各団体が抱えている事業実施上の課題を加味してセグメントの単位を設定することでセグメント情報の活用が促進されることが考えられる。

(1) 具体的活用例

① 施設セグメント

施設数が多く施設の統廃合が事業実施上の課題であると捉えている団体

⇒ 施設の統廃合を検討する上で活用できる情報をセグメント分析で収集することができる

② 事業セグメント

事業数が多く実施する事業の存続が課題であると捉えている団体

⇒ 事業の存続を検討する上で活用できる情報をセグメント分析で収集することができる

・ セグメント設定の例

① 部局等組織別・政策体系別

② 行政活動目的別・施設別

③ 地区別（政治的にナーバスになりがちだが、見えるかするとハッキリする）

④ 世代別（世代間の問題を浮き彫りにする考えはないが、重要である）

直課：セグメントと直接的に関係性を有している場合は各セグメントに直接紐付けを実施する

配賦：複数のセグメントで共通して使用している資産や共有して発生する費用（減価償却費や水道光熱費）であって、合理的な基準を設定して按分することが可能である場合に各セグメントに按分する。

・配賦論点①

NO	論 点	内 容
1	人件費（引当金以外）	<p>地方自治体では人件費が各事業と直接紐付いていない場合が多く、セグメント毎に人件費を直課することは困難場合が多い。一部の団体では予算科目の見直しにより、例えば一目一課となるように予算科目を設定し、課ごとに人件費の実際発生額を集計し、従事時間数等に基づいて案分率を算定し事業ごとに人件費を配賦している。また、職階別の平均給与額又は職員一人当たりの平均給与額に従事人数を乗じて人件費を算定している団体もある。更に平均給与額を使用する場合には時間外給与については実績時間数に応じて配賦している団体もある。</p> <p>一目一課となるように予算科目を設定するなど、人件費が各事業と直接紐付いていないならば、各セグメントの人件費の実際発生額を配賦するのではなく、職員一人あたりの単価を設定し、各事業に従事する人員数を乗じて人件費を算定する方法が現実的と考えられる。</p>
2	賞与等引当金・繰入額	<p>賞与等引当金は賞与と共済費の6月支給分の4/6が計上されている。各人ごとに金額を把握することは可能であるものの、人件費と同様に各事業と直接紐付いていないことから、人件費同様に職員一人当たりの単価を設定し、各事業に従事する人員数を乗じて人件費を算定する方法が現実的であると考えられる。なお、先行団体では多くが平均単価に職員数を乗じて算定している。</p>
3	退職手当引当金・繰入額	<p>退職手当引当金は勤続年数別に算定した基本額に調整額を加味して算定される。そのため各人ごとに金額を把握することは可能であるものの、各事業と直接紐付いていないことから人件費同様に職員一人当たりの単価を設定し、各事業に従事する人員数を乗じて人件費を算定する方法が現実的である。なお先行団体では多くが平均単価に職員数を乗じて算定している。</p>
4	地方債 (臨時財政対策債を含む)	<p>地方自治体では公債の発行は国と異なり限定的に認められており、原則として建設費に充当することになっている。そのため施設と地方債が紐付けられており、年度末の地方債残高と期中の発行額・返済額を施設別に紐付けることで地方債に関連する情報をセグメント別財務書類に反映することは可能である。また、共通資産の財源として地方債を発行している場合は、共通資産同様に配賦可能であるか否かを検討する必要がある。なお、先行団体では臨時財政対策債を配賦するか否かで判断が分かれるものの地方債を各セグメントに直課又は配賦している。</p>
5	セグメントに間接的に影響を与える事項について	<p>セグメントの存続によって間接的に影響を与える項目についてセグメント別財務書類にどのように反映するかを規定しておく必要がある。例えば各セグメント活動が地方交付税の算定の基礎に含まれる場合に当該セグメント収入に地方交付税を含めるか否かというケースが想定される。</p>

・配賦論点②

地方自治体の業務は法令等の改正や住民ニーズの変化によって毎年変化



単純な前期比較や同種セグメント間でコスト比較を実施しても効果は薄い
非財務指標の利用による同種セグメント間、他団体との比較の実施が有効

①非財務指標の有効な使用例

利用者一人当たりのコスト

利用面積 1 m²あたりのコスト

利用者の満足度と組み合わせた費用対効果の検証

ポイント：各地方自治体で共通して実施している事業については財務数値及び非財務指標についても比較可能性が担保できるような対応が必要

【4】考 察

地域の経済対策、少子高齢化対策、就業者減少と働き方や給与対策などについて、これまでも議論をしているが、自治体側との見解、現状把握と今後の予測などに対する考え方に乖離があり過ぎて政策議論を問いかけても必要性の高い政策づくりの根底に到達していないという感は否めない。これまでの高山市が抱える課題は数多く存在しどの課題も軽視できるものでなく、今年度中に解決への道筋をつけるべきものが多い。

例えば、火葬場建設問題は現市長が1期目の公約として「候補地を決定する」とのお約束に掲げられたもので、本来ならH26年度末には既に交渉を終え施設建設計画が示され工事着工に向かっているのが通例である。しかし様々な経過を辿った中で現在、候補地選定における協議は「火葬場建設検討委員会」がH27年に設置され現在も候補地が決定されていない状況にある。高山市は候補地選定に関して候補地の決定は「検討委員会に全面委任する」との考えを示しており、当初の意気込みはどこかに失われてしまった感は否めない。

また、ごみ焼却場建設問題も一部地域住民の同意を得ることが出来ず行政の意思は決定していると伺われるものの、一部反対住民や議会に対して明確な説明をして理解を得ることに困難さを深めていることから計画的に進展していないと思われる。

この他にも外国人観光客数は増加するものの地域経済活性化へ足がかりに目処は立っておらず、それに伴う生産年齢人口の減少による働き手不足から現存する企業の将来性も危惧せざるを得ない状況になっている。なお、観光客数の増加に伴って民泊件数の増加、域外資本の進出などによって今後の地域のあり方が大きく変化する転換期を迎えている。更に将来の高山市の都市のあり方が問われる都市政策など課題は山積している。

この研修を通じて高山市が現状抱える課題の要因が明らかになったと感じている。それは予算決定後における計画行政の執行の管理と責任のあり方、また、計画策定や執行する上でのリスク認識とその対応などへのあり方が薄いという考え方を新たに感じている。それはまさに内部統制機能が未発達であることが明らかにされた。今後の議員活動を通じて行政が示す政策において情報の正当性、政策の論理性について監視し、首長のマネジメント強化、監査委員の役割強化、議会と住民による監視のための判断材料の提供、住民が行なう選択基盤の強化に向け文書管理規定など含め必要性を感じている。

なお、議会基本条例に掲げる審議における論点情報の形成に関し「7つの論点情報(政策立案の背景、

提案に至るまでの経緯、他の自治体の類似する政策との比較検討とその内容、市民参加の実施の有無とその内容、総合計画との整合性、財源措置、将来に渡るコスト計算)などと併せて、政策の適正な執行と政策水準の向上が図られるよう議会が率先し、自治基本条例の制定や内部統制システムの構築に向けて研究を深める必要を強く感じた。