

望ましい自治体監査機能のあり方についての研究

1 研究の背景・目的

今般、神奈川県では、多額の不適正経理処理の事案が確認されるとともに、一部の私的流用も判明した。その原因究明と再発防止策の検討が行われ、神奈川県職員等不祥事防止対策協議会から知事への提言を踏まえて、39項目の再発防止策がまとめられた。本研究はその一つとして実施されることとなったものである。

地方分権が進展する中、地方行政に対する住民の信頼を確保していくため、行政運営の透明性ととも、チェック機能を高めていく必要があり、地方自治体における監査機能の重要性はこれまで以上に大きくなっている。

現在、国においても、地方自治法の抜本改正の動きと合わせて、自治体監査制度についてのゼロベースの検討が、地方行財政検討会議で進められている。それらの背景も踏まえ、本研究は、まず、監査制度の現状と改革の経緯および神奈川県における制度等について概観する。その上で、有識者に対して行ったヒアリング結果を概括し、それらの検討を通して、これからの監査のあり方について考察する。

2 研究報告書の構成

はじめに／Ⅰ監査制度の現状と改革の経緯／Ⅱ神奈川県における監査／Ⅲ有識者ヒアリング／Ⅳ 信頼される自治体運営のための監査機能のあり方／おわりに

3 内容

I 監査制度の現状と改革の経緯

現行の地方自治法において監査委員については主に195条から202条に、外部監査については、主に252条に規定されている。監査委員制度については、戦後の地方自治制度改革における1946(昭和21)年の地方4法改正・1947(昭和22)年の地方自治法制定の際に定められ、数度の改正がなされてきた。1991(平成3)年改正では、行政監査の権限の付与や退職職員の選任制限の創設、監査委員の一部常勤化の義務づけなどの監査権限の充実や独立性・専門性の強化が行われた。

最近の大きな改正は、1995年前後に全国各地の自治体でいわゆる裏金問題が発覚し、予算の不適正な執行が指摘され、経理の適正化・不正の防止を図るための制度の必要が認識されたことなどを受けて行われた1997(平成9)年改正による外部監査制度の導入である。このときの第25次地方制度調査会では、「地方公共団体の共同の外部監査組織による監査」ということも議論されたが、財政的な観点などから断念された。

その後、第29次地方制度調査会においても夕張市の財政破綻などを背景に監査制度改革について検討がなされ、2009年6月に『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』が出されたが、自治体関係者の委員等からの反対意見も強く、「引き続き検討」とされ、具体的な改革・改正には至らなかった。2010年1月に設置された地方行財政検討会議においても、会計検査院の検査等により広範囲の地方公共団体で不適正経理が判明したことから、現在の監査制度が有効に機能しているかという問題意識の下、現行の監査委員制度、外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すとして検討が行われてきた。2010年11月29日付会議資料「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(仮称・案・第2分科会

関係)によれば、見直しの方針は、「監査の存廃と担う主体の別」と「内部統制システム」の観点から示されている。同資料及び2011年1月26日付「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」では、具体的な制度設計案として具体的に3つの案が提示されているが、地方公共団体の監査関係者を中心として見直しに慎重な意見もある。

II 神奈川県における監査

監査委員は、監査機能を強化する目的から、2010(平成22)年12月1日付けで識見を有する者を1人増とし、計5人(識見3人、議選2人)とした。

包括外部監査人は、公認会計士、弁護士、税理士の3会に推薦を依頼し、その候補者の中から選定しており、1999(平成11)年度から2007(平成19)年度までは公認会計士(3年間ずつ3人)、2008(平成20)年度から2010(平成22)年度までは税理士が選任されている。

その他、「会計局」には内部の会計・経理にかかるチェック・指導機能を担う部署がある。

また、不適正経理事件の再発防止策の一環として、2010(平成22)年10月1日に「特別会計事務検査」実施体制が整備された。特別会計事務検査は、県職員から不適正経理への働きかけがあった業者から県に通報があった場合に、該当する所属に対し抜き打ちで実施することが基本とされている。

神奈川県の監査の仕組み、体制、運用実態を概観したところ、Iで示した国における議論において想定された論点といずれも変わらず、重複することが確認された。

III 有識者ヒアリング

自治体監査制度や監査のあり方について、これまでの研究の蓄積がないわけではないが、特に外部監査制度導入以降の自治体監査のあり方について論じているものが少ない。そのため、自治体監査あるいは企業監査について識見や経験を有する方々に直接意見を伺うことにより、自治体監査のあり方について検討することとした。ヒアリングは、2010(平成22)年7月から8月にかけて行った。対象の有識者は、経営学の専門家、会計学の専門家、自治体監査委員の経験者(公認会計士、職員OB)、企業監査の担当者、自治体マネジメント経験者など6名の方である。ヒアリング結果については、監査委員のあり方(議選委員、OB委員、監査委員の選任方法)、監査制度のあり方(監査の種別と内部統制、監査事務局体制、監査実務)、不適正経理の防止と監査制度改革(不適正経理や不祥事防止のための制度、地方行財政検討会議における監査制度改革案について)のテーマごとに整理を行った。

IV 信頼される自治体運営のための監査機能のあり方

IIIの結果を概括した上で、課題について考察し、監査制度の構築には、住民や実務者等を交えた自治体自身による十分な議論が求められることから、議論の材料として2つの試案をまとめた。

【監査制度改革試案A】 (図1)

監査委員および監査事務局の専門性・独立性についての課題に応えるために、広域連携(神奈川県の場合であれば「9都都市の連携」「関東地方1都9県の連携」等)を活用した制度の構築を意図したもので、監査についての評価システムの構築も含む。

① 監査委員

当該自治体関係者(退職者・議員も含む)からの選任は行わず、定数の半数以上を専門資格者(弁護士、公認会計士、税理士=外部監査委員の専門資格者に同じ)とし、専門資格者以外の委員は「人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた見識を有する者」として広域連携の自治体で作成する「監査委員候補登録者リスト」の中から同自治体関係者以外の者を選任する。

② 監査事務局

職員の一定割合については他の自治体や監査法人などから交流人材として任用し、首長部局から異動する職員の配属期間は4～5年程度、監査・会計についての研修を必須とし、他自治体とも人事交流を行う。

③ 監査評価機関

監査法人との間で、監査システムが有効に機能しているかどうかを審査する外部審査契約を結び、その結果を公表。現行の外部監査制度は廃止する。

【監査制度改革試案B】（図2）

地方行財政検討会議の見直し案②（図3）を参照し、企業における監査のあり方から取り入れるべき要素として、内部統制体制の整備とともに、監査の責任を担う役員にあたるポジション（執行役、取締役に対する監査役）を創設して監査の責任を明確化する。例月出納検査・決算審査・健全化判断比率審査等については、外部監査として会計監査人が外からの目で厳密にチェックする。監査役は、内部統制によるモニタリングや会計監査人による監査をダブルチェックするとともに、自治体の財政状況や業務の効率性などについても、各部局から報告を受けて審査し、長と議会に報告する。

長は内部統制によるチェックを徹底する役割を負うと同時に、監査役は議会に代わって監査を行い、議会・長に報告する。議会は監査役・会計監査人を選任し、監査役の報告を受けての慎重な決算・自治体経営のチェックを行うことが求められることから議会の果たす役割も重くなる。

① 監査役

議会が、自らが担う「行政執行についてのチェック機能」を分任させるべく監査役を選任する。議会では監査役の報告を踏まえ、審議した上で決算を認定する。監査役の半数以上は外部の者から選任し、自治体の規模に応じて常勤の人数を規定する。

② 監査局

内部統制を担当する部署を設け、合規性とともにリスクマネジメントの観点から会計等をチェックする。また、行政評価の担当の部署とともに各部局のモニタリングを行い、その結果を監査役に報告する。

③ 会計監査人

従来、監査委員が担うとされていた例月出納検査のような会計の検査を中心とする監査や決算審査・健全化判断比率審査については、議会が選任した監査法人・会計事務所等に委託し、監査役はその報告を受け取る。

おわりに

本論は、有識者から頂いた意見を参考にあるべき監査機能のあり方について検討した。監査制度改革について、1つのあるべき制度を示すことは難しいことから、以下のことを提起した。

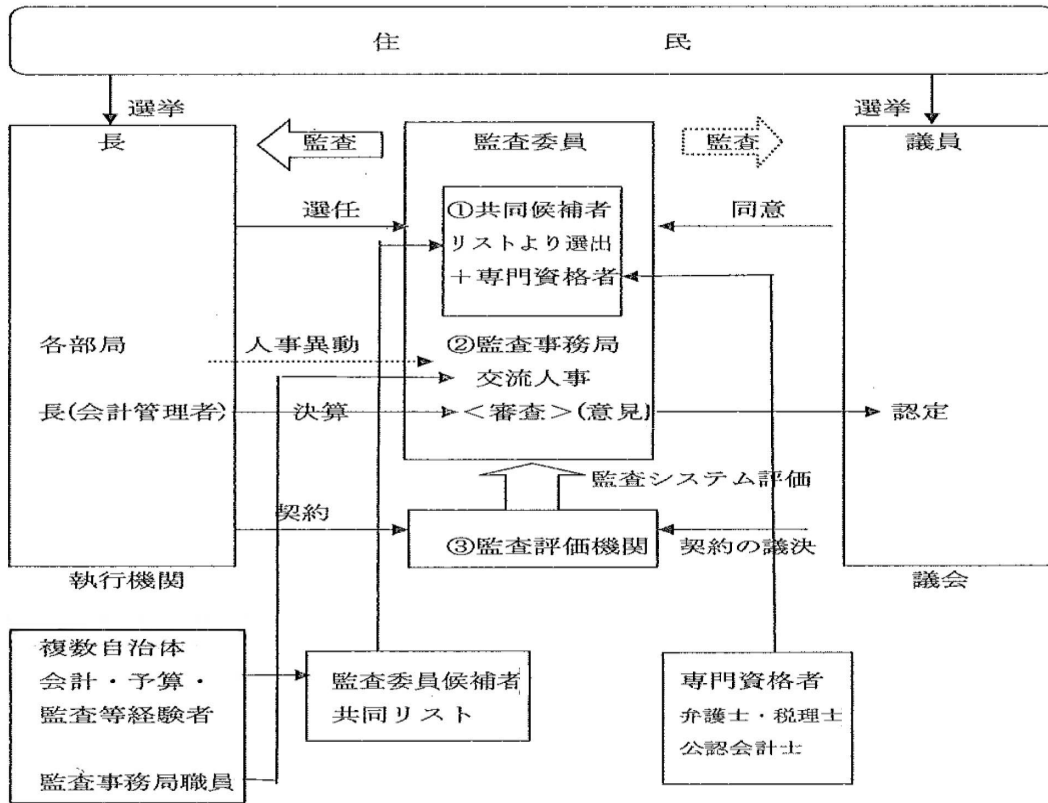
① 議会・監査人・首長の責任と役割が明確化される制度への改革を指向するべきである。

② 現在の行政委員（会）制度としての監査委員制度という枠組み自体を問い直し、自治体監査組織を住民のガバナンスが効く組織として設計できるような法改正等を求めていく方向もある（制度改革案として、議論の手がかりとして2つの試案を提起）。

【試案A】 広域連携による監査委員候補者共同リストの作成や人事交流により、専門性を有しかつ緊張感のある監査を可能にする制度改革。

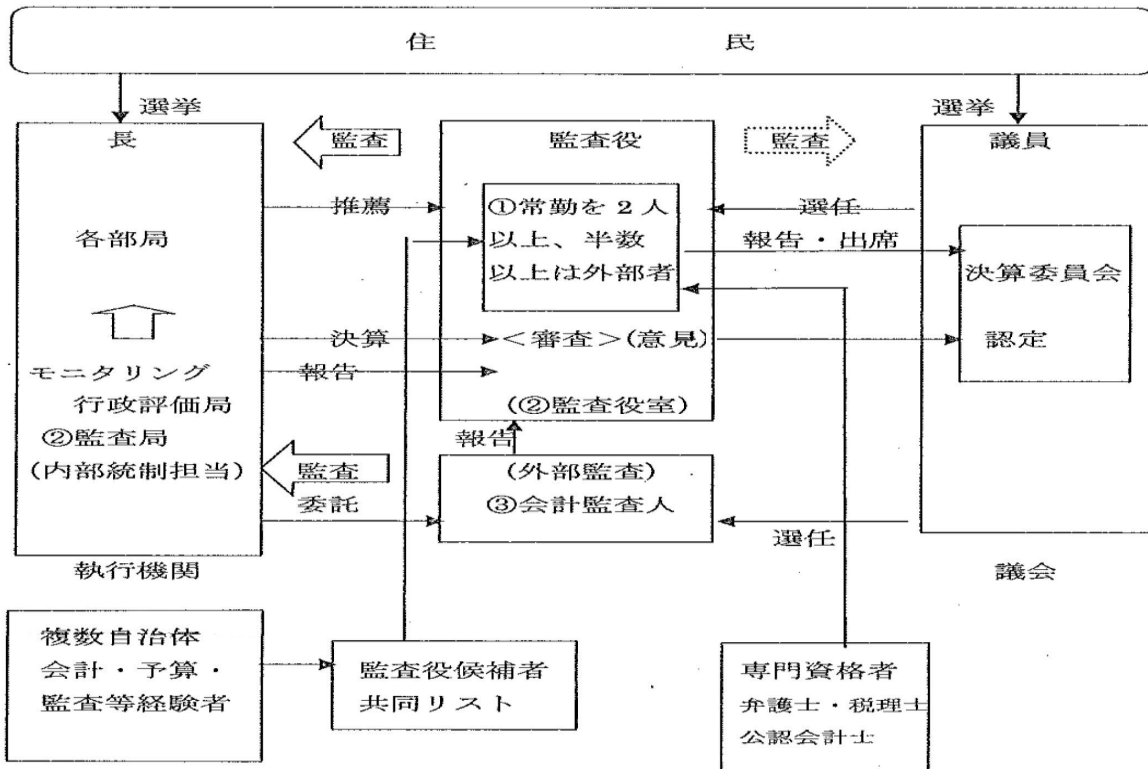
【試案B】 企業型の内部統制の整備と監査役の設置を行い、会計監査人へのアウトソーシングも含めて、監査の充実と効率性の両立をめざす制度改革。

図1 監査制度改革試案A



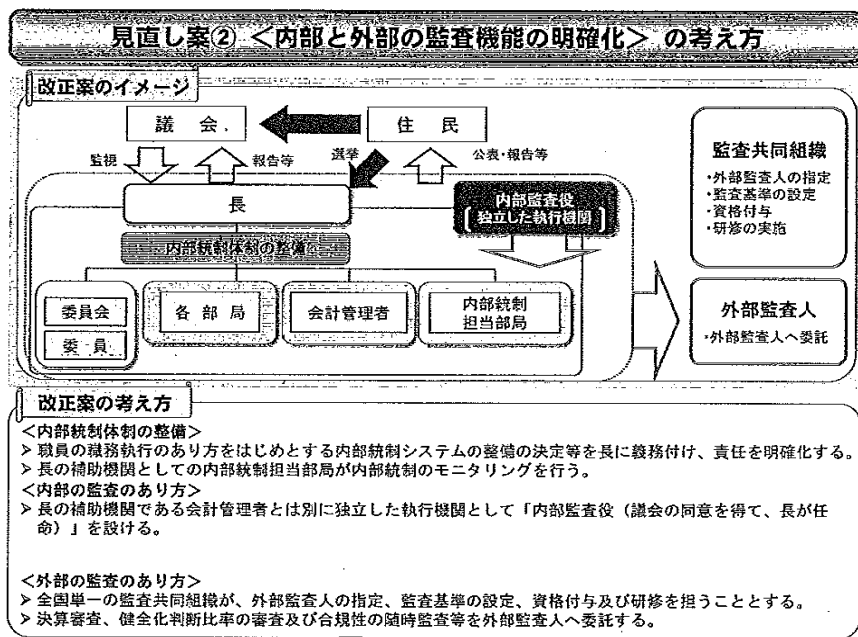
(出典) 筆者作成

図2 監査制度改革試案B



(出典) 筆者作成

図3 地方行財政検討会議の見直し案②



(出典) 地方行財政検討会議平成 22 年 12 月 3 日資料「地方自治法抜本改正についての考え方 (平成 22 年)」(仮称・案) pp. 23 から転載

そして、現在の制度下における監査機能強化の改革として以下の7つについて提起した。

- ① 住民・議員・職員が監査の重要性を認識できるような工夫をした上で、充実した監査が行われるよう適切な監査コストをかける。
- ② リスクマネジメントの観点から、体系的かつ機能的な内部統制のシステムを構築・運営し、その評価をする。
- ③ 研修や職員配置の工夫などによる監査事務局等の専門性の向上を図る。
- ④ 業務効率に配慮しつつ、棚卸しや現場での確認作業などを増やし、緊張感のある監査を行う。
- ⑤ 住民の視点を取り入れた監査・内部統制の評価や情報公開の充実を図る。
- ⑥ 組織内の論理よりも住民の視点や合规性を重視する組織風土、組織内に存在するリスクを認識し直すことを厭わない組織風土を醸成する。
- ⑦ 状況に変化があっても現場で必要な経費が措置され、執行残があっても翌年度等に生かすことができるような予算・会計上の仕組みに向けて地方自治法および地方財政法等における規定の見直しを国の機関等に働きかけ、あるいは実際にそうした運用を行える仕組みを検討する。

4 研究に助言をいただいた有識者 (於：Ⅲ 有識者ヒアリング)

氏名	職名	御助言をいただいた日
石原 俊彦	関西学院大学専門職大学院 教授	平成 22 年 7 月 1 日
吉森 賢	横浜国立大学 名誉教授	平成 22 年 7 月 2 日
村田 一	オリックス(株)監査部 副部長	平成 22 年 7 月 26 日
片山 善博	慶應義塾大学法学部 教授	平成 22 年 7 月 28 日
池田 昭義	(株)浜銀総合研究所 顧問	平成 22 年 8 月 2 日
山下 重毅	千葉経済学園 法人事務局長	平成 22 年 8 月 5 日

(掲載は御助言をいただいた順・敬称略・職名は御助言をいただいた時点)

報告書執筆担当：中村博、中寫いづみ、岡野内俊子 (政策研究・大学連携センター)