

第二分科会における主な議論について

開催実績及び議事内容

- ◇第3回（6/17） 住民訴訟と議会の議決による損害賠償請求権の放棄
財務会計制度
- ◇第4回（7/22） 監査制度の見直しの方向性
- ◇第5回（8/31） 監査制度の見直しの方向性について関係者からのヒアリング
- ◇第6回（9/15） 財務会計制度

◆監査制度の見直しについて

『監査制度の見直しの方向性（たたき台）について』

○総論について

- 複数の制度メニューの中から地方公共団体が選択できるような制度にする必要があるのかどうか
が論点になるのではないかと。
- 大規模な自治体と小規模な自治体では状況が異なるので、複数の制度の併存もあり得るのでは
ないかと。
- 民間企業と同様に考えれば、大規模な自治体の決算は外部監査を導入するという考え方もあり得
るが、税金を扱う行政特有の事情を考えると、小規模な自治体を簡易的な扱いにしているのか議論
が必要ではないかと。
- 決算関係については保証型、それ以外の部分は指摘あるいは摘発型でより改善を目指すという方
向性になるのではないかと。

- たたき台案②は、民間企業の監査役と会計監査人の関係に近く、比較的規模の大きな自治体に適しているのではないか。他方、中小規模の自治体、特に町村は、たたき台案③が現実的ではないか。自治体の規模の大小で制度を分けるという前提で検討していくべきではないか。
- 今回の改善・改革のためには、①独立性の確保、②監査結果の品質管理、③公監査基準と統一的な公会計基準の設定、④公監査目的の明確化、が必要ではないか。
- たたき台の問題点としては、①独立性が不完全、②包括監査目的が不明確、③行政監査の廃止は欠陥、④公会計基準と監査基準が不完全、⑤外部監査人の準拠要件が不完全、⑥公監査のコストベネフィットが不明確、⑦品質管理システムが不十分、という点がある。

○内部監査と外部監査の役割分担について

- 3 E 監査を完全に内部主体の監査にして、外部主体が監査しないと割り切ってしまうていいのか。
- 合規性・経済性・3 E の観点からは、自治体は予算の査定段階で内部で見えており、客観性がないので、それを補完する意味で外部の評価を使うのは非常に有効であるが、他方、事業の実施自体や首長がマニフェスト等で約束した施策の是非の判断は、監査の立場で行うのは難しいのではないか。
- 住民監査請求のほとんどないような小規模な市町村においては、財務監査のみを行うために、あえて内部監査役を置く必要はないのではないか。
- 監査の概念の中に直接請求や住民監査請求等を入れるとすれば、組織の中にやや独立した内部監査役がないと対応できないのではないか。
- 長の配下に内部監査役が位置づけられると独立性が弱いので、内部統制や内部監査役監査の評価を外部から行う体制を築いてはどうか。

○監査権限の見直しについて

- 小規模な自治体では行政監査が十分機能しているか疑問であるが、今後、行政評価等の導入が進んでいけば、議会の監視機能や長の行政評価に委ねることにより、行政監査が担っている役割は十分対応できるのではないか。
- 例月出納検査と財務監査を別の監査として分ける意味はないのではないか。
- 地方自治法第75条の直接請求による監査は内容が様々であり、外部監査では十分対応できないのではないか。
- 監査委員の監査は、誤謬と不正の摘発が第一義的目標であるから、不正経理の防止のための有効な監査として、物品の出納検査及び臨時出納検査を制度化すべきではないか。

○監査共同組織について

- 監査共同組織に外部監査の業務審査をする部門を設けることも考えられるのではないか。
- 外部監査人の研修に限らず、内部監査に携わる者や地方監査共同組織の職員も研修対象にすれば監査の専門性の向上に資するのではないか。

○地方監査共同組織について

- 小規模な自治体のための都道府県単位の監査共同組織を設置することは考えられ、さらに、規制・統制のための全国組織をその上部に設置すべきではないか。
- 地方自治監査機構を創設し、決算審査、基金審査、財政健全化審査を外部監査として担当し、残りの監査委員の監査は長の内部監査に移行すればよいのではないか。

○統一した監査基準について

- 監査の品質を高めるには、独立性と監査基準が重要であるが、監査結果について必ず品質管理を行うことが必要ではないか。

『監査の報酬について』

- オピニオンショッピングの問題（報酬の安い監査人を選定）が生じない配慮が必要ではないか。
- 法律で権限と責任を明記したうえで、権限と責任とセットで報酬の議論をすべきではないか。

『議会との関係について』

- 監査の機能は総合性、定時性、継続性があり、議会のチェック機能は、場合によっては政治的な性質を帯びることもありそもそも性質が違うのではないか。監査制度の見直しに当たっては、議会の今までの役割を弱めるものではなく、監査機能との適切な役割分担を考えればいいのではないか。

『現行の外部監査制度の評価について』

- 外部監査人監査は、3 E 監査が中心で、違法・不当の摘発監査が手薄になっており、監査の役割が十分果たされておらず、任意の導入も進んでいない現状では、現行制度は限界があるのではないか。

◆監査制度の見直しの方向性（たたき台）についての地方自治体の監査関係者の意見

○総論について

- 監査制度の見直し案の制度設計に当たっては、地方自治体の意見を十分に反映しながら、慎重に検討すべきではないか。
- 監査委員制度を全面的に見直しても、ガバナンスの強化に結びつくとは考えにくく、内部統制制度と監査委員制度、あるいは議会によるチェック機能の総点検が重要ではないか。
- 現行の監査委員監査は制度としては基本的にはよくできており、運用面を充実させていけばよいのではないか。

○内部監査と外部監査の役割分担について

- 現行制度は、内部監査と外部監査がそれぞれの立場から監査を行うことにより、全体として、執行機関に対する牽制機能も発揮し、公正で効率的な行財政運営の確保に貢献をしており、役割分担は意義があるのではないか。
- 決算審査は短期間で集中的に行う必要があるが、外部の監査主体が、多くの会計の決算審査を期末の審査だけで、短期間で効果的にできるのか。

○監査権限の見直しについて

- 自治体の財政状況が悪い中で、効率よい行政運営が住民の期待であるので行政監査を廃止するというのは方向が逆ではないか。
- 外部委託化や補助金交付による自治体事務のアウトソーシングが進んでいる中で、財政援助団体等に対する監査は引き続き必要ではないか。

○監査共同組織について

- 町村の場合は監査基準がほとんどないのが実情であり、普遍的な監査基準が必要であることから、研修や監査基準の設定を担う外部監査機構があれば非常に心強いのではないか。
- 全国レベルでの新たな組織を創設することになり、国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行し、また、地域主権改革の理念にも反するのではないか。

○地方監査共同組織について

- 町村の監査の実効を上げるためには、外部監査を導入するより、町村の実態に精通している監査委員を中心に、町村長から独立した共同組織を設置したほうが現実的であり、より少ない費用で実効ある監査を行えるのではないか。
- 町村の場合は規模が小さいので、共同事務局を設けて監査を実施しないと監査の品質が向上していかないのではないか。
- 組織体制や会計システム等の異なる各自治体の執行機関に対して効果的に監査を実施することができるのか。

○見直しの方向性のコストについて

- 多くの監査を監査法人等に委託する場合、費用が膨大になるのではないか、人的・組織的な要因で実現可能性があるのか。
- 小都市や町村も監査法人に委託する場合は、膨大な費用と専門的人材を必要とする反面、現行の財務会計制度を前提にする限り、大きな実効は上がらないのではないか。

○統一した監査基準について

- 合規性監査は法令を基準とできるが、3E監査は基準がなく、他の自治体と比較する上でも何らかの基準は必要ではないか。

- 地方自治体の場合、財務会計制度は地方自治法等の法令で規定をされているので、統一基準は必要なく、各自治体のマニュアルで対応でき、現行の監査委員制度の運用で十分やっていけるのではないか。

○公会計監査の資格制度について

- 現行の監査委員制度は十分機能しており、運用について不断の見直しは必要だが、公会計監査の専門資格を設けるということまでは必ずしも必要ないのではないか。

○内部統制について

- 監査制度が本来の機能を発揮できるのは、組織の内部統制が確立していることが前提であり、監査制度の改革の前に、内部統制制度の確立こそがガバナンス強化のための先行要件ではないか。
- 決算審査や不正経理防止のためには、内部管理、内部統制力を強化・充実することが必要であり、そのうえで監査委員並びに議会のチェック機能を強化していくことが必要ではないか。
- 長の内部統制機能を強化するという事は極めて重要であるが、内部統制そのものは監査に代わるものではなく、見直しの方向性（たたき台）は、長の内部統制に期待し過ぎではないか。

○現行の外部監査制度の評価について

- 包括外部監査人は、監査委員とは別の観点から問題点を指摘しており、非常に有効な監査で現行制度は十分機能しているのではないか。
- 外部監査は有効な面もあるが、あくまで監査委員監査を補完するものであり、外部監査が不十分であった事例もあることから、絶対的な信頼性はないのではないか。

○監査委員及び事務局の資質向上について

- 資質向上については、研修の充実や他の自治体の先進事例を参考とすることが重要ではないか。
- 委員の水準を上げるには、公認会計士等の資格者が1人入ると有効ではないか。
- 監査委員を補助する職員は、ローテーション人事のため、監査に対する専門性が不十分との指摘があるが、都道府県や政令指定都市では必ずしもその指摘はあたらないのではないか。

○不適正経理について

- 「預け」のような相手業者と共謀して行われる不正経理は、必要書類が偽造され完全に整備されている場合には、通常の監査では不正を発見することは容易ではなく、また、内部統制の限界も超えるものではないか。
- 監査によって不正経理を発見するためには、会計検査院と同じように強制力を持った調査権を法律で付与し、契約事務や工事案件については、通常の監査手順の中に相手方業者の調査を加えることが必要ではないか。
- 不適正経理の問題は、予算の使い切り意識、不十分な内部統制、単年度会計主義あるいは現金主義をベースとする予算会計制度の問題点などさまざまな要因に起因しており、財務会計制度の検証、見直しが重要ではないか。

○監査委員の報酬について

- 現在の町村の監査委員の報酬は非常に低く意欲がわきにくいのが実態ではないか。
- 各地方自治体の財政状況に応じて報酬が決められるのは矛盾があるのではないか。
- 監査委員の報酬は、その役割や監査結果に対する責任というものを考えると日額制にはなじまないのではないか。

◆財務会計制度の見直しについて

『全体的な考え方について』

- 「条例にゆだねる」という総論については、あまり反対するところはないと思うが、議論の前提として、予算や契約に対する基本的な大きな考え方については、法律等である程度規定していったほうがいいのではないか。
- 財務会計制度は、大きな方向性は自由化ではなく、標準化、統一化ということをもっと考えるべきではないか。これからICT、クラウドというような概念が入ってきて、作業の効率化を進めようという場合に、財務会計制度がそれぞれ異なっているということは必ずしも得策ではないのではないか。また、住民にとってもプラスにはならないのではないか。
- 現行制度では、実務上の問題点に対応できていない部分もあるので、不都合な部分については相当丁寧な自治体などからのヒアリングに基づいて見直すことが大事ではないか。
- 会計基準あるいは財務会計慣行の基本となるように、「各自治体は公正なる会計慣行を斟酌しなければならない」という原則を地方自治法に規定し、詳細な部分は政令、省令に規定すればいいのではないか。
- 現金主義を基調としている現在の制度は維持しつつ、発生主義的な財務情報の提供というのは、個々の地方自治体が必要性に基づいて工夫していくというのが望ましいのではないか。法令によって全国一律のやり方を義務付けることは必ずしも適当ではないのではないか。
- 発生主義を導入することに対して、自治体関係者は必要以上に大きな負担と考えているのではないか。今後、地方公共団体が民間から資金調達するときには、財務4表をしっかりと作っているということをアピールすることも必要になってくるのではないか。

『個別の論点について』

○予算書・決算書の様式について

- 予算書・決算書の様式の自由化については、例えば地方公共団体間の比較をする際の統計をどのようにとるのかという問題や、監査を共同で行う団体を設置するとした場合に統一指標ができないというような課題もあるのではないかな。
- 運用上わかりやすい財務諸表を作成する等の工夫は現行制度でも可能であるので、市民への説明をわかりやすくする工夫は積極的に取り入れていくような方向で考えれば良いのではないかな。
- プロジェクト別会計とか、民間等でもあるような管理会計的手法というものが無いので、こういったものをもっと積極的に入れていけばいいのではないかな。
- 決算調書様式については、一定の基準で全ての団体がつくっているのが比較可能性等の点では非常に重要である。それに加えて各自治体が独自に工夫して予算書・決算書の帳票というものを作成することを考えてはどうか。その結果、各自治体の特色あるアニュアルレポートが作成できるのではないかな。
- 債務負担行為については、実際には、将来間違いなく債務を負担しなければならないと確定している債務負担行為と、将来負担するかどうかはわからないものとあるが、両者が一律に債務負担行為という概念で大きくくりで扱われていることについては、自治体の予算編成の担当者は違和感があるのではないかな。
- 決算を議会の認定に付すに当たって提出する必要書類に「財政健全化指標に関する調書」を追加すればいいのではないかな。
- 決算書類の1つである「財産に関する調書」に時価評価額的なものを記載をしてはどうか。
- 長が決算を監査委員の審査に付すに当たって提出する資料に、長が決算を分析・評価した資料を加えてはどうか。

○会計年度について

- 例えば地方財政計画の策定などを通じ、地方財政は国の財政と密接に関わっているが、地方公共団体の会計年度を柔軟化するという場合、国との関係で地方の側に不都合はないのか。
- 予算執行上の問題点として指摘される点については、例えば補助金の交付決定が非常に遅い、繰越しが認められない等の会計年度そのものの問題だけではない要因が結構多いので、会計年度の柔軟化を検討する際には、そのあたりをどう整理できるかというアプローチも大事なのではないか。
- 複数年度にまたがる事業に対応する制度として継続費と債務負担行為があるが、両制度は共通点も多く使い分けの基準も明確でないことから、継続費を債務負担行為に一本化してはどうか。

○予算の繰越しについて

- 予算繰越の制度として、繰越明許費、事故繰越、継続費の逡次繰越が定められているが、「予算繰越」という1つの制度としたうで、一度議決を得た予算なので繰越手続を長の権限とし、議会には事後報告することとし、柔軟に繰越手続ができるというような制度としてはどうか。
- 現行の繰越制度はそれほど不都合はなく、事業の進捗状況を財政当局を含めてしっかり精査をすれば、現行の繰越制度の運用で十分対応できるのではないか。

○歳入歳出科目について

- 予算科目の弾力化については、統一性という視点で見れば様式等はある程度国の法令で規定したほうがいいのではないか。他方、予算統制という視点で見れば、それぞれの自治体ごとに決めるという判断もあり得るが、その場合にも基本的な考え方は法律で決めておく必要があるのではないか。
- 単に自由化すれば何でも解決するという問題ではなく、特に財務会計などは、民間企業もすべての会社が自由に勘定科目を決めているわけではないので、自治体間の比較等の観点から一定の規定を設けて比較できるようにする必要はあるのではないか。

- 歳出科目の節区分については、決算状況調査の性質別区分に合わせてはどうか。また、歳入科目についても国において一括交付金が検討されているので、これを十分踏まえて検討すべきではないか。

○予算の執行について

- 弾力条項については、予備費の運用や専決処分の制度もあるので必要性が薄いのではないか。
- 災害のあった場合や、職員の出張先において必要やむを得ない支出が生じる場合に限定して、立替払いを制度化すべきではないか。

○契約について

- 低入札価格調査制度の対象を物品購入まで拡大するという点については、履行確認等が物品等はすぐできるという前提に立つと理由がないのではないか。
- 物品等の低入札価格調査制度については、物品の価格の積算根拠の調査が困難なので、低入札価格調査制度の範囲等をむやみに広げても逆に運用が厳しくなってしまうのではないか。
- 自治体の現場では不都合を感じているので、年度開始前に入札の容認については検討すべきではないか。
- 随意契約の範囲の拡大については、慎重にならざるを得ないのではないか。小規模な団体では、あえて高いとわかっていても地元調達しなければいけないというような場面もあり、どうやって整合性をとるかが問題となるのではないか。
- 民間企業で物品を納入するときは競り下げということをやっているが、物品については自治体もこういう方法を場合によっては導入してもいいのではないか。

○財産・物品について

- 行政財産、普通財産の分類及び管理方法が、公有財産の利活用という観点からは非常に複雑になっているので再整理をする必要があるのではないか。
- 物品についても、使用許可及び使用料の徴収に関する規定を整備すべきではないか。

○債権管理について

- 強制徴収できる債権については、滞納処分等の強制徴収の手続きによるほうが早く債権を処理できるが、それにもかかわらず裁判による方法も認めるというのは必要性が疑問である。
- 滞納処分等の強制徴収が行える債権の範囲が地方公共団体の債権全体をカバーしていないが、その範囲を広げて手数料等についても滞納処分等の対象にすることについてどう考えるか。
- 債権の種類が複雑になっており、債権の適正な管理に非常に労力を必要としている状況にあるので、改めて強制徴収の是非も含め債権の管理制度の再整理が必要ではないか。
- 私債権の回収にかかるコストと実際に回収できる額を考えれば、公債権のように一定期間で時効が成立するほうが有利なのではないか。

○その他について

- 財務会計制度の見直しについては、地方自治体の財務会計システムの改修が伴い、小規模な地方自治体の財政負担が増大することから、国の財政支援についてもあわせて検討すべきではないか。
- 現行制度で認められているもの以外に自治体が政策目的で財源として徴収できる何らかの制度を創設すべきではないか。
- 使用料・手数料の審査請求の決定に際して議会への諮問は必要ないのではないか。

◆住民訴訟と議会の議決による損害賠償請求権の放棄について

- 支出の段階で議会の議決があったからといって、違法なものが適法になるという考え方はとれないが、議決があった場合の長の責任については、過失の有無や重過失に限定するかどうかという議論はできるのではないか。
- 財務会計行為のみでなく先行行為の違法性も住民訴訟で判断しており、それをどう評価するかがポイントの1つだが、財務会計行為の適法・違法に限定するのは難しいのではないか。先行行為も含めて違法な支出を予防するための差し止め請求も認めているので、損害賠償について純粋な財務会計行為だけに限定すると、そういう予防訴訟的な側面をどう評価するのかという問題も残るのではないか。
- 住民訴訟は財政の公正を確保するために設けられた住民の参政措置の一環だと判例でも言われているが、訴訟継続中の権利放棄はそれが無に帰すことになるので、係属中の放棄については特別な制限を考えてしかるべきである。
- 自治法第96条は権利放棄について特段の要件は課していないが、議会の権利放棄をフリーハンドで認めていると解してよいのか。会社法は一定の要件のもとに免除を認めているが、その必要性、合理性を検証した上でないと単純な比較はできないのではないか。
- 判決確定後に、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的、政策的な観点から権利放棄することはあり得ると考えられるが、訴訟係属中の放棄は制限すべきではないか。
- 長や議会が判決確定後に違法行為の是正措置を講ずることを表明すれば、損害賠償請求権を議会が放棄してもいい場合もあり得ると考えるが、訴訟係属中に放棄した場合は、違法性を争う機会を奪うこととなるので、係属中については放棄を制限すべきではないか。
- 議会の議決を経た財務会計行為の違法性が裁判で争われた場合、議会も認めた案件なので権利放棄しようというケースは問題ではないか。議決に加わった議員も賠償責任を負ってもいいのではないか。損害賠償責任を負いたくない事項は議決事項から外すべきではないか。

- 地方自治体における権利放棄の議会の議決は過半数となっているが、会社法では株主の総意がないと免除できない。地方自治体の場合は、公金を扱っているにもかかわらず過半数議決で免除していいのか。
- 会社法の損害賠償は、代表取締役の場合は在職期間の年収の6倍、代表取締役以外の取締役の場合は4倍、監査役は2倍、社外取締役は2倍を上限として、一定の要件のもと株主総会の過半数議決で責任を一部免除することができるが、地方自治体の場合も同様な制度を検討できないか。
- ①判決確定後に議会が改めて判断して権利放棄するということは原則あり得るのではないか。②長の賠償責任の限度をどうするかということについては、例えば違法であるけれども過失責任はないという判断もあり得、その場合、当該行為が違法だということが明らかになることは他の自治体にも抑止効果を及ぼすのではないか。③相当な額の賠償の判決は、躊躇することもあり得、一定額までは賠償責任を負わせ、そこから先は責任を負わないということは、立法論としてはあり得るのではないか。
- 地方自治体が敗訴している判例はどう見ても違法な場合が多いが、違法の判断とは別に、政治的・政策的な観点からの権利放棄を考える場合は、判決における過失判断が厳し過ぎるのかどうかということを検証し、判決確定後の権利放棄の要件を検討する必要があるのではないか。