

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）（案）（第二分科会関係）

1. はじめに

- 地方自治法は、制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権一括法を除けば、制定当初の大枠をほぼ維持されてきた。
- 今日、地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれるにもかかわらず、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低下している。
- このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が必要である。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすること。この2つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。
- ・ 前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第92条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。
 - ・ 後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。
- 平成の合併を経たこと、指定都市は19市が指定されるようになったこと、また、市町村（特別区を含む。）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針であること等を踏まえ、規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。
- また、平成の合併が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があるが、市町村による広域連携の仕組みの活用もその一つである。他方、地域主権戦略会議においては国の出先機関改革に取り組んでいるが、その事務を地方公共団体に移譲する場合には、都道府県間の広域連携の仕組みによって当該事務を処理することも考えられる。これらの状況を踏まえ、地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要であろう。

左欄は、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（平成22年6月22日・総務省）の関係部分を要約して記述（右欄に併せて構成を入れ替え）。

右欄は、左欄の記述を前提として、地方自治法抜本改正についての考え方を新たに記述したもの。

全体の構成

（※注 **太字** が第二分科会関係）

1. はじめに

2. 地方公共団体の基本構造のあり方
3. 長と議会の関係のあり方

4. 住民自治制度の拡充

- (1) 議会のあり方の見直し

(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

- ① 住民投票制度
- ② 直接請求制度の見直し

③ 住民訴訟制度の見直し

5. 国と地方の係争処理のあり方
6. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方
7. 広域連携のあり方

8. 監査制度・財務会計制度のあり方

(1) 監査制度の見直し

(2) 財務会計制度の見直し

4. 住民自治制度の拡充	
(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行の地方自治制度は代表民主制を前提とした上でそれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。すなわち、現行の地方自治法は、住民の選挙権とともに、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散、議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。 ○ 沿革として、我が国の地方自治制度ではこれら現行の直接請求制度のほか、過去、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（昭和23年8月1日新設、昭和39年3月31日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和23年8月1日新設、2年間で失効）、市町村の境界変更（昭和28年10月1日新設、原則昭和36年6月29日失効）、市町村合併（昭和31年10月1日新設、昭和36年6月29日失効）、自治体警察の廃止（昭和26年6月12日新設、昭和29年6月30日廃止）について住民投票制度が設けられていた。これらの制度も、同様の考え方に立って導入されたが、社会情勢の変化に伴ってその意義が失われたため廃止されたものと考えられる。 ○ 代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、地方自治法制定から60年以上を経て地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識が多様なものになっている今日、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、一般的な住民投票制度の導入についても検討すべき時期に来ている。
③ 住民訴訟制度の見直し	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方自治法第242条の2第1項第4号の規定に基づくいわゆる4号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。この訴訟に関し、近年、地方公共団体が、当該訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会の議決を経て放棄する事例が見られ、このような場合には、形式的には訴訟の対象が失われたことになる。このような放棄の効力に関する下級裁判所の判断は、住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるとするものが対立している状況にある。 ○ このような損害賠償請求権等の放棄については、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねず、これを制限すべきであるとの指摘がある。また、そもそも、現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、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、政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかとの指摘もある。 ○ このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中及び判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向を見極めながら引き続き検討していく。

8. 監査制度・財務会計制度のあり方

(1) 監査制度のあり方

① 監査制度をめぐる状況

- 一昨年以来、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ている。一部の地方公共団体で、不適正な決算が調製され、監査委員の審査が不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。
- これらを踏まえると、監査委員制度、外部監査制度からなる監査制度が有効に機能しているか疑問も多い。

② 現行の監査制度の課題

(監査が果たすべき機能の観点からの課題)

- 監査委員と外部監査人による現行の監査制度については、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、次のような課題を指摘することができ、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない。
 - ・ 監査委員による監査については、例月出納検査が現金出納を対象として、決算審査が決算を対象として、ともに合規性監査として行われる。また、財務監査が財務に関する事務処理全般を対象として、行政監査が地方公共団体の事務処理全般を対象として行われるが、その観点は合規性監査から業績監査まで及ぶものとされている。監査委員の法的責任については、例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査のいずれについても、その職務権限が適切に行使されなかった場合に直ちに監査委員が損害賠償責任等の責任を問われることとはされていない。
 - ・ 外部監査人による監査については、包括外部監査は包括外部監査人自身の判断によって特定のテーマを設定して行われるが、監査委員による財務監査と同様、財務に関する事務処理全般を対象とし、その観点も同じく合規性監査から業績監査まで及んでいる。包括外部監査契約を適正に履行しなかった場合の包括外部監査人の責任は、地方公共団体に対する契約責任が基本である。

(監査委員制度の課題 ～独立性・専門性に限界～)

- 監査委員には職員OBが就任することも多く、その補助職員として任じられている者は、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場の職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る。このような現状を見ると、現行の監査委員制度では、例えば、財務に関する事務処理の組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できないという批判。
- 加えて、監査の専門性という観点からは、監査委員、その補助職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘。近年、弁護士、公認会計士等を監査委員として選任する地方公共団体もあるが、監査主体を組織全体としてみたときには、やはりこのような指摘を払拭できない。

(外部監査制度の課題 ～専門性・組織性に限界～)

- 外部監査人（弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等）は、専門的知識を活用できる分野においては機能を発揮できるが、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェッ

クを行う上での知識・経験を当然に有しているとは言い難い。

- また、特定のテーマを対象として監査を行うものであり、そもそも組織として十分な監査を行う制度にはなっていない。そのため、組織的・慣習的な不正行為の指摘も視野に入れて、監査の対象を拡大することについては、基本的な制度設計の観点から限界がある。

(監査を担う人材の課題)

- 地方公共団体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されず、実務経験の中で知見を蓄えているのが現実。個々の地方公共団体では人材育成の手法、処遇の面等で限界があるのも事実である。

(監査の基準についての課題)

- 監査委員制度、外部監査制度を問わず、現行の地方公共団体の監査では、監査の観点は合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのかが不明確。監査の手法は地方公共団体によって、あるいは監査の主体によってまちまち。一部の地方公共団体では「監査基準」が作成されているが、法的位置づけがあるわけではなく、また、これらの内容が監査基準として十分なものと言えるか疑問がある、という指摘がある。

③ 見直しの考え方 ～ 廃止を含め、ゼロベースで～

(基本的な考え方)

- 現行の監査委員制度、外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すこととし、制度を再構築するべきである。再構築に当たっては、公正で、合理的かつ効率的な地方公共団体の事務処理を確保するための地方公共団体の監査機能を適切に発揮する観点から、地方公共団体の内部の主体が担う監査と、地方公共団体の外部の主体が担う監査を設けることとすべきである。そして、それぞれの監査主体が担う監査の対象及び観点は制度上も明確に区分される必要がある。

なお、監査機能についての概念を整理した上で、監査の主体、方法等について、住民の信頼の確保と地方公共団体の行政運営の効率性にも配慮した監査の実施の両立が図られるような制度を検討していくべきである。

(内部の監査のあり方と内部統制システム)

- 地方公共団体の内部の主体が担う監査のあり方については、現行の監査委員制度のように、長から独立した執行機関の責任において監査を行う手法が望ましいという考え方、むしろ地方公共団体の内部にあってこそ実効ある監査が確保できるという立場から、長の補助機関が監査主体となり監査を行う手法を採用すべきであるという考え方があり得る。
- また、議員のうちから監査委員の一部を選任する現行制度について、地方公共団体の監査機能は議会による執行機関の監視機能と峻別した上で制度設計するべきであるという意見、また、現行の制度に意義があるとする意見もあり、今後、検討していく。
- 一方、株式会社においては、監査とは別に内部統制システムが構築され、両者が相まって適正の確保がなされており、地方公共団体においても、執行機関内部に事務処理の適正確保の体制の構築し、監査と相まって適正の確保を達成すべきとの考え方がある。

(見直しの方針)

- 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こととし、制度を再構築する場合、次のような見直しの方針が考えられる。

① 地方公共団体の内部の主体が担うべき監査と外部の主体が担うべき監査

- ・ 主として正確性の観点から監査を行う決算審査（地方自治法第233条第2項）、例月出納検査（地方自治法第235条の2第1項）、基金の運用状況の審査（地方自治法第241条第5項）、健全化判断比率の審査（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第3条第1項）については、財政状況を対外的に正確に公表するため、外部のチェックを強化する観点から、外部主体が担う。
- ・ 主として合規性の観点から監査を行う財務監査（地方自治法第199条第1項、第4項、第5項）については、長の内部統制体制の整備による自己チェック体制の強化と、一定の独立性をもった機関のチェックによる内部統制の適正さを担保する観点から、内部主体が担う。
- ・ 主として3E（経済性・効率性・効果性）の観点から行う行政監査（地方自治法第199条第2項）については、議会の監視機能や長の行政評価等の類似の機能に委ねることとし廃止する。
- ・ 要求監査のうち、事務監査請求による監査（地方自治法第75条）、住民監査請求による監査（地方自治法第242条）、職員による現金等の損害事実の有無の監査（地方自治法第243条の2第3項）については、住民自治の保障の観点から存置し、一定の独立性をもった機関がチェックするという観点から、内部又は外部いずれもあり得る。
- ・ 長又は議会の請求による監査（地方自治法第98条第2項・第199条第6項）については、長や議会それぞれの本来の機能として実施することが可能であり、廃止する。
- ・ 財政援助団体等の監査（地方自治法第199条第7項）、指定金融機関等の監査（地方自治法第235

○ これらの考え方を踏まえて、地方公共団体の内部の主体が担う監査の制度設計及び地方公共団体の内部統制システムのあり方について今後具体的な検討を進める。この場合、会計管理者、財政部局、行政評価部局との関係も整理が必要であろう。

(外部の監査のあり方)

○ 内部の監査には独立性の限界があり、これに期待できない機能については、地方公共団体の外部の主体による監査が不可欠。決算や財務の事務処理については、外部監査により正確性、合規性を担保すべきで、組織的・慣習的な不正行為の指摘、内部統制システムそのものの適切な構築の担保については、外部監査が担うべきとの考え方がある。

○ 外部の監査には、監査対象からの独立性が求められることから、外部の監査主体には地方公共団体の補助機関に依存しない、組織的な外部監査体制の構築が制度の本質として必要。また、監査に関する専門的な知識を有し、かつ、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識も備えた人材が不可欠。

○ 例えば、イギリスの監査委員会のように地方公共団体から独立した機関や、複数の地方公共団体が共同で設立した機関を設けて、こうした機関が監査にかかわっていくことが考えられるが、具体的な制度設計を今後検討する。

(監査を担う人材の確保)

○ 監査主体のあり方とともに、監査を担う人材の確保が重要な課題。外部の監査については、組織的な監査手法等に関する監査の専門的知識を有し、同時に、行財政制度、特に財務会計制度について必要な知識を備えた人材から構成される組織が前提となる。

○ したがって、そのような人材を確保するための資格制度や、地方公共団体から独立した機関、複数の地方公共団体が共同して設立した機関に人材を集約する制度についても検討が必要である。また、専門性の要請は、地方公共団体の内部の監査を担う主体、また、これを補助する職員に対しても同様であり、あわせて検討する。

(監査の基準)

○ 外部の監査であればもちろん、内部の監査についても、監査には一定の客観性が求められ、監査に係る公正で合理的な基準を全国的に統一した形で設定し、公表すべきとの指摘があり、この点についても検討していく。

条の2第2項)については、財政援助団体等は長が、指定金融機関等は会計管理者が自らチェックすることとし、廃止する。

② 地方公共団体の内部統制システム

(i) 地方公共団体は法令等の遵守等の目的を達成するための体制の整備等必要な措置を講ずる義務、及び内部統制の実施状況を議会及び住民に報告・公表する義務があるものとし、その旨を地方自治法に規定する。

(ii) 地方公共団体は、条例等により次の体制を構築するものとする。

- ・ 首長及び職員の職務の執行が法令等に適合することを確保するための体制
- ・ 職務の執行に関わる情報の保存及び管理に関する体制
- ・ リスクの管理に関する規程その他の体制
- ・ 内部統制の整備・運用の状況に関する報告及び公表
- ・ その他内部統制の整備・運用を行うための体制

(iii) その上で、定期的な管理職・職員に対する周知徹底や、必要なモニタリング活動の実施、ルール・体制についての適宜見直し等を行い、PDCAサイクルとして機能させ続ける。

(具体的な制度設計案)

○ ①②の見直し方針を踏まえた具体的な制度設計として次の3案が考えられる(別紙)。

見直し案1 長の責任の明確化及び監査機能の外部化

<監査機能のあり方>

- ・ 長の責任をより明確化するとともに、独立性・専門性をより高めるため、監査の外部化を進める。具体的には、予算執行等については長が内部統制機能としてチェックを行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

<内部統制体制>

- ・ 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- ・ 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<外部監査体制>

- ・ 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
- ・ 公信性を担保するため監査は外部化し、決算審査、健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案2 内部と外部の監査機能の明確化

<監査機能のあり方>

- ・ 内部の行う監査と外部の行う監査を明確化する。具体的には、予算執行等については内部監査役が監査

を行う。決算等については外部監査人が監査を行う。

<内部統制体制>

- ・ 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- ・ 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部監査体制>

- ・ 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役（議会の同意を得て、長が任命）」を設ける。

<外部監査体制>

- ・ 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。
- ・ 決算審査、健全化判断比率の審査及び合规性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案3 監査機能の共同化

<監査機能のあり方>

- ・ 監査の独立性・専門性をより高めるため、地方公共団体が地方監査共同組織を設立して、監査等を共同して行う。予算執行や決算等については地方監査共同組織が監査を行う。

<監査機能の共同化のあり方>

- ・ 複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
- ・ 組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする（複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる）。
- ・ 全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担う。

(今後の検討の方向性)

- こうした見直しの方針、及び具体的な制度設計案については、
 - ・ 独立性の確保、監査結果の品質管理、監査・公会計基準の設定、監査目的の明確化が必要である。
 - ・ 見直し案2は規模の大きな地方公共団体に適し、見直し案3は規模の小さな地方公共団体に現実的である。
 - ・ 監査の専門性の向上のために、監査共同組織による監査関係者に対する研修が必要である。

などという意見があるものの、一方で、地方公共団体の監査関係者を中心として、

- ・ 現行の監査委員制度の運用面を充実させればよいのではないかと。
- ・ 行政監査、長又は議会の請求による監査を廃止する必要はないのではないかと。
- ・ 多くの監査を監査法人等に委託すること、新たな組織を創設することは、費用が膨大になり、国・地方を通じた行財政改革の流れに逆行するのではないかと。

- ・ 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、統一した基準は必要なく、各地方公共団体のマニュアルで対応できるのではないかと。
- ・ 公会計監査の専門資格を設けるといふことまでは必ずしも必要ないのではないかと。

などという慎重な意見もある。

- 会計検査院が行った平成20年次から平成22年次までに行われた都道府県等における国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況の検査の結果、検査対象となった47都道府県及び18指定都市全てにおいて不適正な経理処理により需用費を支払われていたなどの事態が判明している。また、地域主権戦略会議において、権限と財源の両面から地方公共団体の自主性、自律性を拡大させる改革に取り組んでおり、地方公共団体はこうした改革に応じてこれまで以上に説明責任を果たしていくことが必要になる。
- 地方公共団体の監査機能の充実・強化は、喫緊の課題であり、具体的な制度設計の3つの案を踏まえ、制度化に向け、それぞれの監査の対象及び観点、担うべき主体とその責任のあり方を含め、関係者の意見を聞きながらさらに詳細な検討を行う。全国統一の監査基準の設定、地方公共団体の監査の専門資格制度、研修等人材の育成方策、さらにはこれらを担う主体としての監査共同組織のあり方などの課題について併せて検討を進める。

(2) 財務会計制度のあり方

① 財務会計制度をめぐる状況

- 不適正な経理処理の背景に 予算単年度主義、執行の硬直性、国庫補助制度等、現行の財務会計制度がそもそも不正に陥りやすい仕組みになっていることがあるのではないかと指摘がある。
- 地方公共団体の財政状況は極めて厳しく、財政状況を正確かつ簡明に公開した上で、住民の理解を得て財政運営を行う要請は従来にも増して高まっている。このような観点からも、予算・決算制度が、住民に対する説明責任の観点、民主的統制の観点から十分か検討が必要である。
- 一方、財務会計制度に係る地方自治法の規定は、地方公共団体の自主的な財政運営に関わる財務の事務に関して、民主的統制を保障するとともに、税を原資とする地方公共団体の財政運営についてはその財務の事務に関し特に適正かつ明確な処理を確保する要請があるために設けられているものであり、予算・決算制度については、併せて、予算単年度主義、予算流用の制限、現金主義も、財政の民主的統制のためのものである。なお、地方公共団体の財務会計制度は、国の制度と基本的に共通なものとなっている。

② 財務会計制度の見直しの考え方

- 過度に予算単年度主義にこだわった予算の執行に関する規定が地方公共団体に予算の無理な執行を強いているのではないかと、また、国庫補助事業については、補助対象経費が不明確である、国庫補助金の交付決定以降でなければ執行ができないため短期間に無理に事業を実施し、予算執行することになりがちである、という指摘がある。
- このほか、会計制度が実務の実態にそぐわない点があることから、地方公共団体の責任において実態に即した適正な処理が行えるよう制度整備を図っていくべきとの提言もある。
- 現金主義を基本とする予算・決算制度については、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという問題意識から、発生主義を制度化する方向で現行の予算・決算制度を見直すべきという指摘がある。一方、売却できない行政財産の評価の問題など、発生主義の意義やその位置付けについて慎重に議論すべきという意見もあり、財政状況に関する情報開示のあるべき姿について、議論を深める。
- 財務会計制度の見直しについては、引き続き、あるべき制度の理念と地方公共団体における適正かつ効率的な事務処理の状況について議論を行い、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ、検討を進めていく。

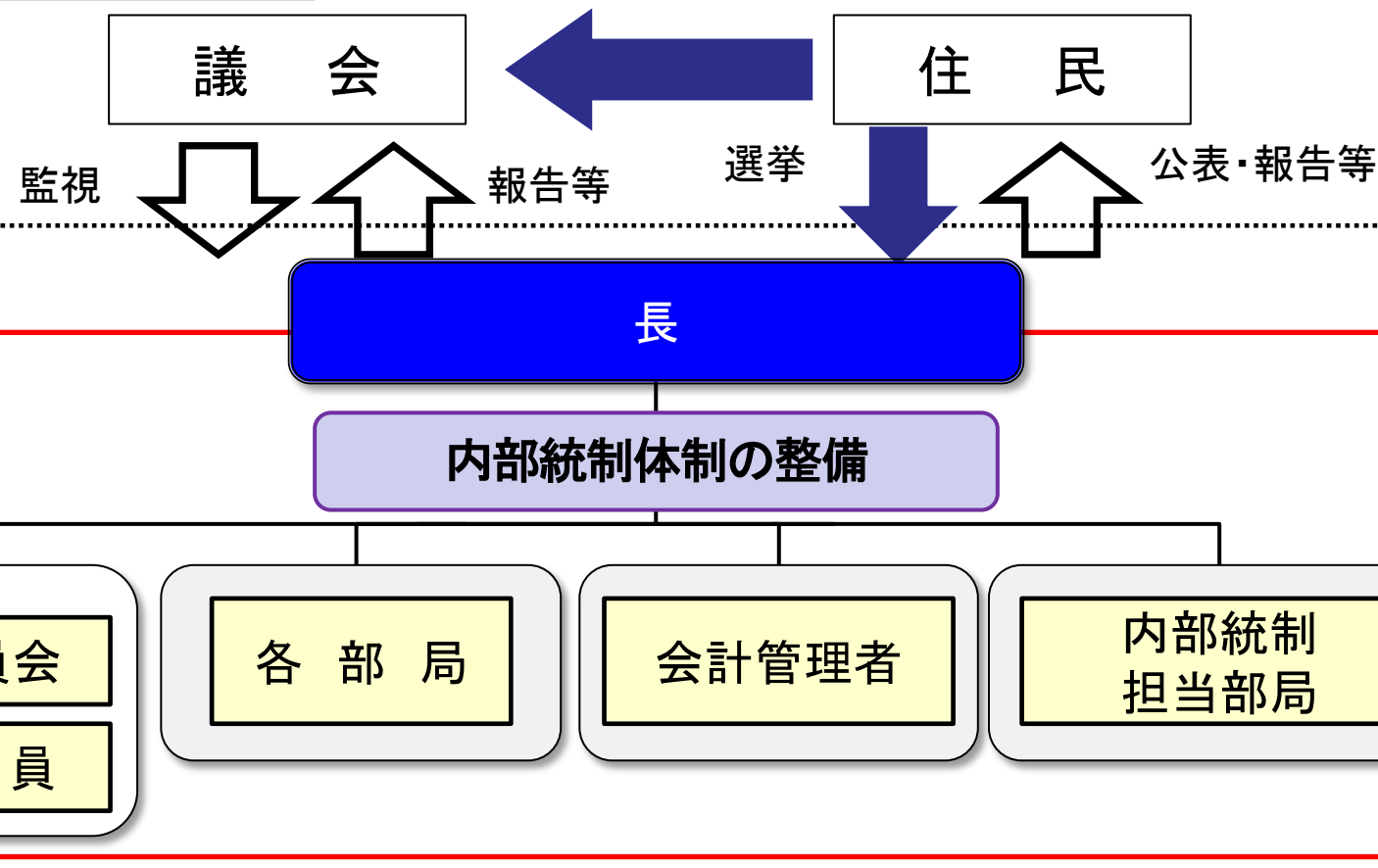
(今後の検討の方向性)

- 現金主義を基本とする現行の予算・決算制度については、財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開していく観点から、また、地方公共団体による資金調達に当たって金融機関への財務情報の提供の観点から、発生主義の考え方を取り入れた財務4表の作成が必要という考え方がある。一方、全国一律に義務付ける必要はなく、現行の予算・決算制度を維持しつつ発生主義の考え方を取り入れた財務情報については個々の地方公共団体が必要性を判断し、また、工夫を凝らしながら提供することが望ましいという議論もある。
- これらの点を含め、財務会計制度について、国の制度との整合性を十分踏まえ、地方公共団体の実務に無用な混乱を生じないように配慮しつつ、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直しを行い、その具体的な方策について引き続き検討していく。また、地方公共団体間の比較可能性、統計上の必要性、統一的な監査基準による監査という観点からの課題、ICTの活用等による効率化を前提に標準化、統一化という方向を考えるべきという指摘についても配慮する必要がある。
- さらに、現行の財務会計制度については、地方公共団体の財務会計に係る事務を行う上で不都合となっている実務的な問題点があり、例えば、次の点について検討を進め、早期に結論を得る。
 - ・ 私人への歳入の徴収又は収納の委託の範囲の拡大
 - ・ 普通財産の信託の範囲の拡大
 - ・ 入札の開札時の立ち会い者の義務付けの撤廃

監査制度の見直しの方向性について（たたき台） （地方行財政検討会議・第二分科会（平成22年7月22日））

見直し案①＜長の責任の明確化及び監査機能の外部化＞の考え方

改正案のイメージ



監査共同組織

- ・外部監査人の指定
- ・監査基準の設定
- ・資格付与
- ・研修の実施

外部監査人

- ・外部監査人へ委託

改正案の考え方

＜内部統制体制の整備＞

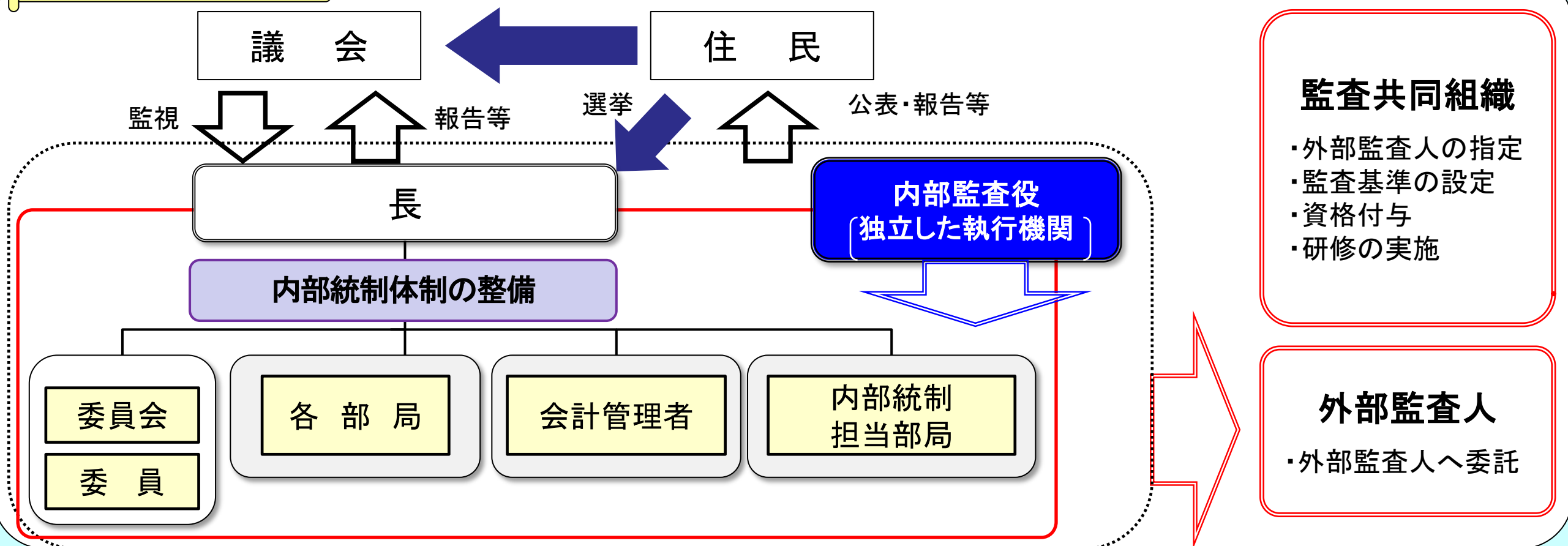
- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

＜監査のあり方＞

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 公信性を担保するため監査は外部化し、決算審査、健全化判断比率の審査をはじめ、要求監査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案② <内部と外部の監査機能の明確化> の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

<内部統制体制の整備>

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部の監査のあり方>

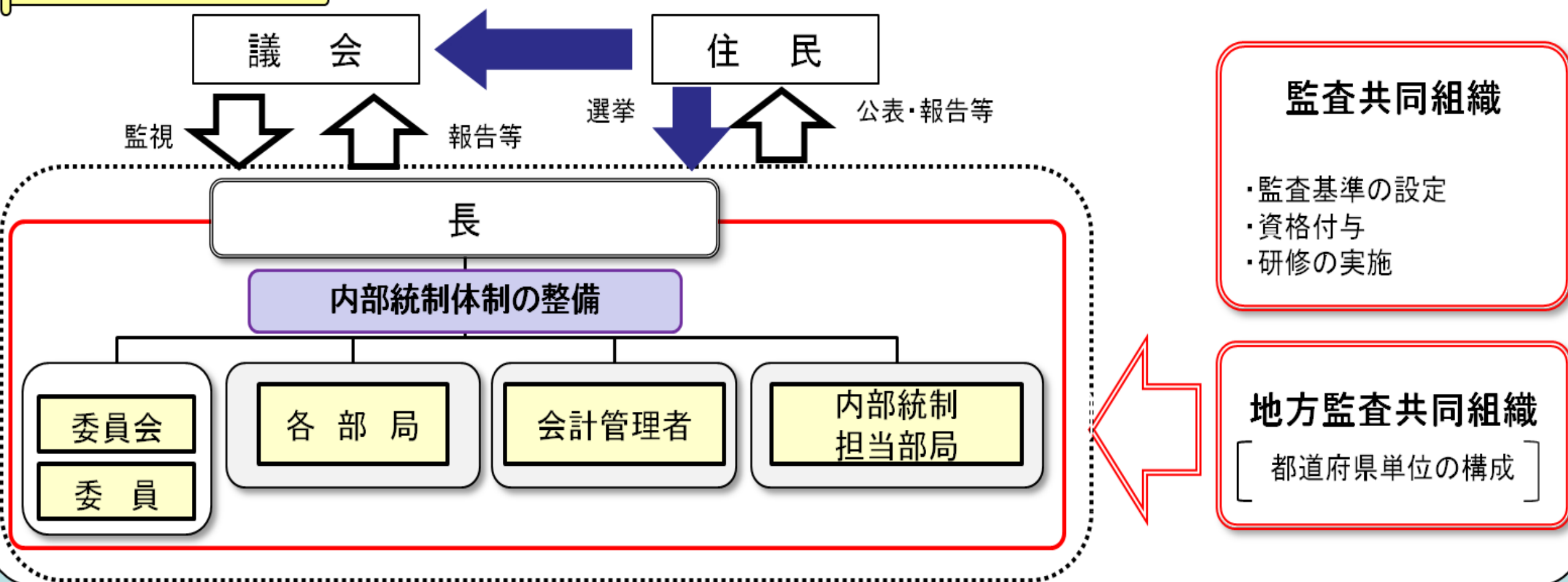
- 長の補助機関である会計管理者とは別に独立した執行機関として「内部監査役（議会の同意を得て、長が任命）」を設ける。

<外部の監査のあり方>

- 全国単一の監査共同組織が、外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。
- 決算審査、健全化判断比率の審査及び合規性の随時監査等を外部監査人へ委託する。

見直し案③<監査機能の共同化>の考え方

改正案のイメージ



改正案の考え方

<内部統制体制の整備>

- 職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制システムの整備の決定等を長に義務付け、責任を明確化する。
- 長の補助機関としての内部統制担当部局が内部統制のモニタリングを行う。

<内部監査機能の共同化のあり方>

- 複数の地方公共団体が地方監査共同組織を設立して定期監査等を行うこととし、併せて決算審査等についても共同組織において行う。
- 組織の設立の主体については、都道府県単位の構成とする。
※複数の都道府県が共同組織を設けることもありうる。
- 全国単一の監査共同組織が、監査基準の設定、資格付与及び研修を担うこととする。