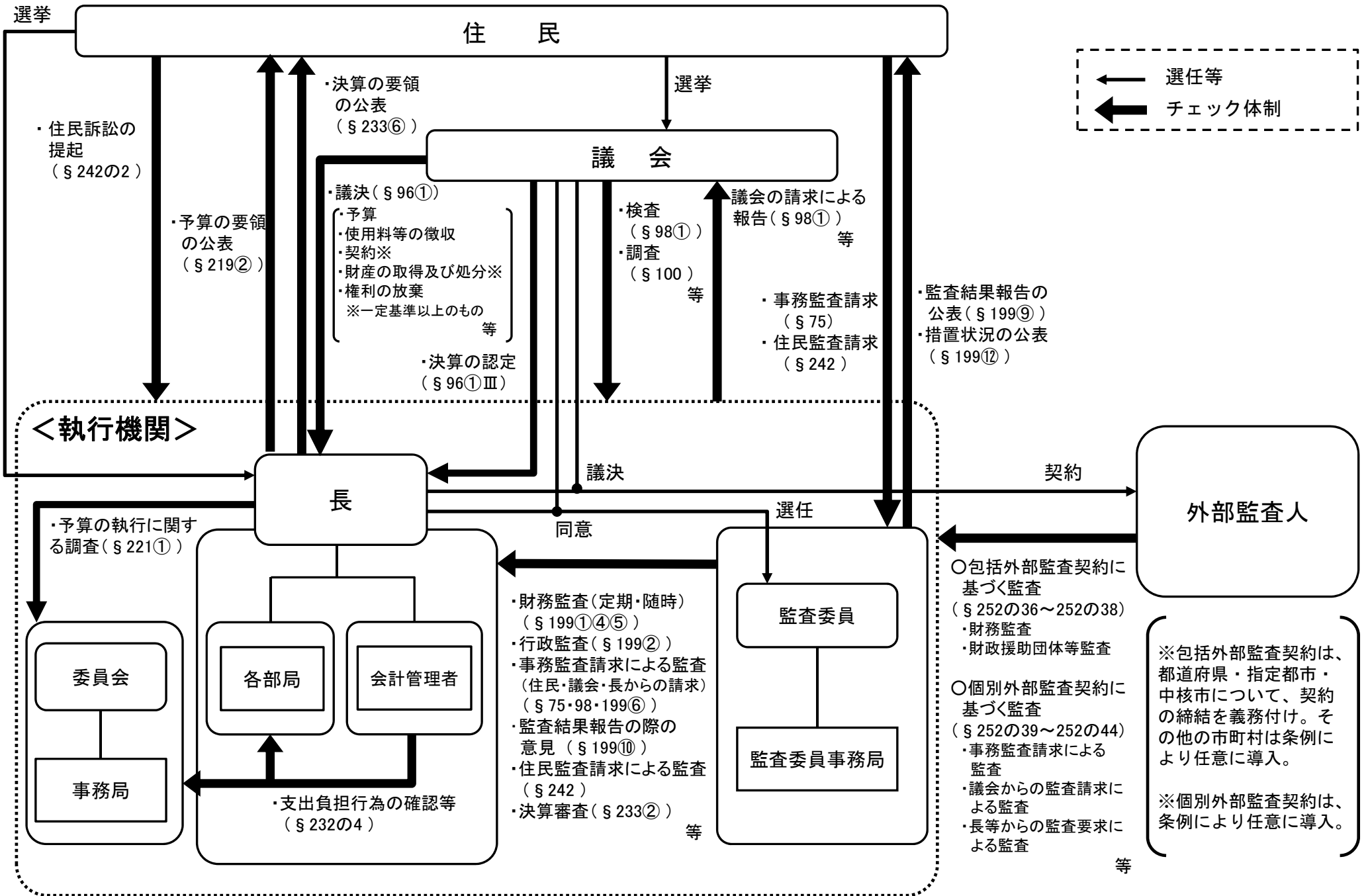


監査制度関連資料

(1) 基本的な認識

地方公共団体におけるガバナンスの基本構造



地方公共団体の監査制度について

平成26年5月28日
第1回専門小委員会資料

- 地方公共団体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の二つがある。
- 地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの

	監査委員監査	外部監査
監査の主体	監査委員	外部監査人
監査の対象	財務監査(定期、随時)、行政監査等	○包括外部監査:外部監査人が決めた特定の事件の財務監査等 ○個別外部監査:住民、長、議会からの要求監査
設置	必置	○包括外部監査 都道府県・指定都市・中核市:義務付け その他の市町村:任意 ○個別外部監査:任意
定数	①都道府県及び人口25万以上の市 4人 ②その他の市町村 2人 ※条例で定数を増加できる ※議員選出の監査委員は①は2又は1人、②は1人	1人
選任資格	①識見を有する者(当該団体OBは1人まで) ②議員	識見を有する者であって以下に該当するもの 弁護士、公認会計士、税理士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者 ※当該団体の職員、OBは不可
選任方法	長が議会の同意を得て選任	長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約
任期	4年(再任可)	1年(連続して3回まで)
補佐する体制	○都道府県:事務局を必置 ○市町村:事務局を任意設置	外部監査人補助者(監査委員と協議)
監査に期待される役割	長の事務執行における違法、不適当な事案の有無の指摘、決算等の正確性の保証	監査委員による監査とは別の観点からの監査及び指摘

監査委員が行う監査① ～財務監査～

監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。（法199条①）

(1) 定期監査

監査委員は、毎会計年度少くとも一回以上期日を定めて財務監査をしなければならない。（法199条④）

(2) 随時監査

監査委員は、必要があると認めるときは財務監査をすることができる。（法199条⑤）

○ 監査の留意点

- ・ 監査委員は、財務監査をするに当たっては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に意を用いなければならない。（法199条③）

【地方自治法第二条】

- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げようしなければならない。
- ⑮ 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

監査委員が行う監査② ～行政監査～

監査委員は、財務監査のほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの^{※1}を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの^{※2}を除く。）の執行について監査をすることができる。この場合において、当該監査の実施に関し必要な事項は、政令で定める。（法199条②）

※1 労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの

労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調停及び仲裁その他労働委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）とする。（令140条の5①）

※2 国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの

監査に際して開示をすることにより、国の安全を害するおそれがある事項に関する事務（当該国の安全を害するおそれがある部分に限る。）及び個人の秘密を害することとなる事項に関する事務（当該個人の秘密を害することとなる部分に限る。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務とする。（令140条の5②）

○ 監査の留意点

- ・ 監査委員は、行政監査をするに当たっては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に意を用いなければならない。（法199条③）

【地方自治法第二条】

- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
 - ⑮ 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- ・ 当該普通地方公共団体の事務の執行が法令の定めるところに従つて適正に行われているかどうかについて、適時に監査を行わなければならない。（令140条の6）

監査委員が行う監査③ ～財政援助団体等に対する監査～

1. 財政援助団体等監査

監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、当該普通地方公共団体が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる。当該普通地方公共団体が出資しているもので政令で定めるもの^{※1}、当該普通地方公共団体が借入金の元金又は利子の支払を保証しているもの、当該普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるもの^{※2}の受託者及び当該普通地方公共団体が第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているものについても、また、同様とする。（法199条⑦）

※1 地方公共団体が出資しているもので政令で定めるもの

- 当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人。（令140条の7①）
- 当該普通地方公共団体及び一又は二以上の当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している一般社団法人及び一般財団法人並びに株式会社（同条第2項の規定により同号に掲げる法人とみなされる法人を含む。）が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人。（令140条の7②）

※2 地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるもの

当該普通地方公共団体が受益権を有する不動産の信託。（令140条の7③）

2. 指定金融機関等監査

- 監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、指定金融機関、指定代理金融機関、収納代理金融機関、収納事務取扱金融機関が取り扱う当該普通地方公共団体の公金の収納又は支払の事務について監査することができる。（法235条の2②）
- 監査委員は、指定金融機関等の監査の結果に関する報告を普通地方公共団体の議会及び長に提出しなければならない。（法235条の2③）

監査委員が行う監査④ ～決算審査等～

1. 決算審査

- 普通地方公共団体の長は、決算及び証書類その他政令で定める書類[※]を監査委員の審査に付さなければならない。（法233条②）
- 普通地方公共団体の長は、監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない。（法233条③）

※ 政令で定める書類

歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書（令166条②）

2. 例月出納検査

- 普通地方公共団体の現金の出納は、毎月例日を定めて監査委員がこれを検査しなければならない。（法235条の2①）
- 監査委員は、例月出納検査の結果に関する報告を普通地方公共団体の議会及び長に提出しなければならない。（法235条の2③）

3. 基金の運用に係る審査

普通地方公共団体が特定の目的のために定額の資金を運用するための基金を設けた場合においては、普通地方公共団体の長は、毎会計年度、その運用の状況を示す書類を作成し、これを監査委員の審査に付し、その意見を付けて、第233条第5項の書類と併せて議会に提出しなければならない。（法241条⑤）

4. 健全化判断比率等に係る審査

- 地方公共団体の長は、毎年度、前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率（以下「健全化判断比率」という。）並びにその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該健全化判断比率を議会に報告し、かつ、当該健全化判断比率を公表しなければならない。（健全化法3条①）
- 公営企業を経営する地方公共団体の長は、毎年度、当該公営企業の前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、資金不足比率及びその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該資金不足比率を議会に報告し、かつ、当該資金不足比率を公表しなければならない。（健全化法22条①）

監査委員が行う監査⑤ ～長等の要求に基づく監査等～

1. 住民からの事務監査請求審査

監査委員は、直接請求による監査の請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、請求に係る事項につき監査し、監査の結果に関する報告を決定し、これを請求代表者に送付し、かつ、公表するとともに、これを当該普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出しなければならない。（法75条①、②、③）

2. 住民監査請求による監査

- 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。（法242条①）
- 住民監査請求があつた場合においては、監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。（法242条④）

3. 長からの要求監査

監査委員は、当該普通地方公共団体の長から当該普通地方公共団体の事務の執行に関し監査の要求があつたときは、その要求に係る事項について監査をしなければならない。（法199条⑥）

4. 議会からの請求監査

議会は、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの^{※1}を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により本項の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの^{※2}を除く。）に関する監査を求め、監査の結果に関する報告を請求することができる。この場合における監査の実施については、第199条第2項後段の規定を準用する。（法98条②）

※1 労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの

労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調停及び仲裁その他労働委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）とする。（令121条の3③）

※2 国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの

監査に際して開示をすることにより、国の安全を害するおそれがある事項に関する事務（当該国の安全を害するおそれがある部分に限る。）及び個人の秘密を害することとなる事項に関する事務（当該個人の秘密を害することとなる部分に限る。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務とする。（令121条の3④）

5. 長の要求による職員の賠償責任の監査

普通地方公共団体の長は、会計管理者等の予算執行職員が、支出負担行為等の財務会計上の行為によつて当該普通地方公共団体に損害を与えたと認めるときは、監査委員に対し、その事実があるかどうかを監査し、賠償責任の有無及び賠償額を決定することを求め、その決定に基づき、期限を定めて賠償を命じなければならない。（法243条の2③）

監査に関する制度改正の主な沿革

	監査制度							外部監査	住民監査請求 ・住民訴訟
	監査委員						職務権限等		
	定数・選任等			識見・議選の割合	OB制限	常勤・非常勤			
都道府県	市	町村							
昭和22年 (地方自治法制定)	4人 (必置)	2人 (条例で任意)	2人 (条例で任意)	各同数			<ul style="list-style-type: none"> ・経営に係る事業の管理、出納その他の事務の執行の監査 (定期監査、直接請求監査、所轄行政庁・議会の要求による監査、随時監査、出納の月例検査、出納の臨時検査) ・決算の審査 		
昭和23年		↓					↓		・創設 (違法・不当な公金の支出等に対する監査請求及び訴訟)
昭和25年		↓					<ul style="list-style-type: none"> ・財政援助団体等(補助金等)の監査を追加 ・出納職員の賠償責任の監査を追加 		
昭和27年		↓					↓		
昭和31年		↓				識見委員は常勤とすることができる	<ul style="list-style-type: none"> ・長による要求監査を追加 ・財政援助団体等(出資団体)の監査を追加 		
昭和38年		↓					<ul style="list-style-type: none"> ・広く財務事務一般を監査 		・拡充 住民監査請求: (対象となる行為の主体及び種類の明確化等)
昭和61年		↓		・都道府県及び人口25万以上の市は議選2人又は1人 ・その他市町村は議選1人			<ul style="list-style-type: none"> ・公有地信託の受託者の監査を追加 		住民訴訟: (訴訟提起の要件の明確化、訴訟類型の整理等)
平成3年		↓				都道府県及び人口25万以上の市は識見委員のうち1人以上は常勤	<ul style="list-style-type: none"> ・行政監査の追加 ・議会による機関委任事務の要求監査を追加 ・公の施設の管理受託者の監査を追加 		
平成9年			2人 (必置)				↓		・創設 (一定の資格を有する外部の専門家による監査を追加)
平成11年						識見委員が2人以上の場合、そのうちOBは1人以下	<ul style="list-style-type: none"> ・機関委任事務の廃止に伴う監査範囲の拡大 ・主務大臣等による要求監査の廃止 		
平成14年							↓		・拡充 住民訴訟: (長個人を被告とする代位訴訟から執行機関を被告とする義務付け訴訟へ)
平成18年		2人(必置) ※人口25万以上の市は4人(必置)					↓		
	↓								
	条例で識見委員の数を増加可能								

監査制度等に関する最近の主な答申事項の制度化の状況について①

※運用改善の提言を除く

第25次「監査制度改革に関する答申」(H9.2.24)

1 外部監査制度の導入

- (1) 地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の独立性・専門性を一層充実させるべき
- (2) 共同の外部監査組織による監査を受ける方式について、外部監査導入後の状況を踏まえさらに検討していくべき

○平成9年地方自治法改正

- ・外部監査制度の導入

2 監査制度の充実

- (1) OB監査委員の選任について、当該団体の職員であった者を監査委員に選任する場合は1人に限るとする措置を講ずるべき
- (2) 町村における監査体制の充実を図る観点から、監査委員の定数を2人とするとともに、町村にも監査委員事務局を設置することができることとすべき
- (3) 監査の透明性等の確保の観点から、監査委員の監査の結果に基づく改善措置についての報告、公表を義務づけることとすべき
- (4) 監査委員の選任方法、議員選出の監査委員のあり方、監査制度に係る議会の役割のあり方について、引き続き検討していく必要

○平成9年地方自治法改正

- ・識見委員が2名以上の場合、そのうち1名以上はOB(退職後5年間)ではなかった者とする
- ・町村の監査委員の定数を2名とする
- ・条例により事務局の設置を可能に
- ・監査を受けた執行機関等が、監査委員の監査結果に基づき措置を講じたとき、監査委員に通知し、監査委員は当該通知に係る事項を公表

監査制度等に関する最近の主な答申事項の制度化の状況について②

※運用改善の提言を除く

第26次「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(H12.10.25)

1 住民監査請求制度の充実

- (1) 違法な財務会計行為を、住民監査請求の審査段階で、監査委員が執行差止めを勧告する制度を創設すべき
- (2) 監査委員の審査の際、請求人等を立ち合わせ陳述聴取や参考人の意見を求めることができることとすべき

○平成14年地方自治法改正

- ・ 監査委員による暫定的な停止の勧告制度の創設
- ・ 審査手続の充実(監査時の陳述聴取の場への請求人等の立会)

2 住民訴訟制度の充実

- (1) 職員に対する賠償命令制度の充実化
- (2) 4号訴訟は、機関としての長等を住民訴訟の被告とし、敗訴した場合には長等が個人としての長や職員等の責任を追及することとすべき
- (3) 住民訴訟における原告(住民)の弁護士費用の公費負担の対象を住民訴訟全体に拡充すべき

○平成14年地方自治法改正

- ・ 財務会計職員に対し長が賠償命令を発することができる期間を延長(3年→5年)
- ・ 訴訟類型の再構成(被告は長や職員個人から執行機関に変更)
- ・ 原告勝訴時の弁護士費用の公費負担をすべての訴訟類型に拡大

第28次「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(H17.12.9)

1 監査委員のあり方

- 識見を有する者から選任する監査委員について条例でその数を増加することができることとすべき

○平成18年地方自治法改正

- ・ 識見を有する者から選任する監査委員の数について、条例で増加できることとした

監査制度等に関する最近の主な答申事項の制度化の状況について③

※運用改善の提言を除く

第29次「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」(H21.6.16)

1 監査機能の充実・強化

- (1) 監査委員事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべき
- (2) 監査結果の報告等の決定について、合議を要せず多数決によることができるものとするのが適当
- (3) 監査結果の報告等に対し措置を講じなかった場合も、その旨を監査委員へ理由を添えて通知するのが適当
- (4) 毎会計年度包括外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に1回包括外部監査を受ける方式の導入が適当
- (5) 個別外部監査において導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当
- (6) 監査委員の選任方法や構成については、様々な意見や課題があることから、監査委員を公選により選出することも含め、引き続き検討
- (7) 決算財務書類の監査を包括外部監査人の必要監査事項に義務付けることについて、費用の増加等の課題があり、引き続き検討
- (8) 指定都市・中核市以外への包括外部監査の義務付け拡大について、人材確保や財政負担等の課題があり、引き続き検討
- (9) 小規模団体の外部監査の導入につき、共同の外部監査組織の設置など、外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討

○平成23年地方自治法改正

- ・ 行政機関等を共同設置することができることとされた

会計検査院報告書（平成22年12月）の概要

平成20～22年次につけて、会計検査院が全都道府県・指定都市（65団体・当時）の国庫補助事業に係る事務費等の経理について検査し、平成22年12月に「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」を報告。

事例①：不適正な会計処理（公務に必要と認められる物品等の購入）

不適正な会計処理（「預け」「一括払」「差替」等）を行った上で、公務に必要と認められる物品等を購入した事例（支出命令の内容と実際の納入物品が異なる。）

※このうち、不適正な会計処理を行ったうえで、予算では想定されておらず公費で購入するにはふさわしくない物品等を購入したり、私的な流用を行ったりした事例もあった。

事例②：国庫補助金の目的外支出

国庫補助金の事務費の対象外支出として不適当とされた事例

発生原因

- ◆事務手続の省力化等になるのであれば多少の手続のかしは許されるとするなど、公金取扱いの重要性に対する認識が欠如していたこと
- ◆交付を受けた補助金等は返還が生じないようにすべてを使い切らなければならないという意識が会計法令を遵守しなければならないという意識より優先していたこと
- ◆契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形がい化して、契約した物品が納入されていないのに納入されたとして経理処理することが安易にできたなど会計事務手続に問題があり、内部統制が機能していなかったこと

再発防止策の状況

平成20年次に会計実地検査を行った12道府県については、22年次に改めて会計実地検査を行った。再発防止策として次のようなものを実施しており、いずれも不適正な経理処理が見られなかった。

- ◆内部監査や監査委員監査の強化等、監査機能の強化（8道府県／12道府県）
- ◆職員への研修実施、公務員倫理の徹底、会計事務処理の適正化に係る関係部署への文書発出を実施する等、職員の意識改革（12道府県すべて）
- ◆契約事務と検収事務を別の部署に行わせたり、集中調達機関を新たに設置するなどし、相互けん制が機能しやすい物品調達体制への見直し（12道府県すべて）

監査委員の状況

< 監査委員数の推移 >

(単位：人)

	都道府県			市町村計			計		市町村数
	識見 監査委員	議選 監査委員	計	識見 監査委員	議選 監査委員	計	識見 監査委員	議選 監査委員	
H11	95	93	188	3,438	3,331	6,769	3,533	3,424	3,229
H15	96	92	188	3,512	3,286	6,798	3,608	3,378	3,190
H19	102	92	194	2,089	1,926	4,015	2,191	2,018	1,904
H21	105	90	195	2,054	1,892	3,946	2,159	1,982	1,777
H24	105	89	194	2,009	1,831	3,840	2,114	1,920	1,719
H26	106	89	195	2,008	1,832	3,840	2,114	1,921	1,719

(4月1日現在：地方自治月報を基に作成)

< 監査委員の経験年数 >

識見監査委員	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上
都道府県	24	32	23	27
指定都市	6	16	10	10
その他市	117	302	198	430
町村	110	236	179	403
計	257	586	410	870

約4割

議選監査委員	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上
都道府県	45	42	1	0
指定都市	25	13	1	0
その他市	398	347	97	25
町村	212	321	282	101
計	680	723	381	126

約7割

(平成27年4月1日現在：事務局調べ)

監査委員事務局の状況

＜監査委員事務局職員数（定数）の推移＞

（単位：人）

	都道府県	市町村計	指定都市	中核市	特例市	その他市	町村	事務局未設置町村
H11	1,113	2,913	344	265	-	2,459	529	2,164
H15	1,114	2,976	360	371	296	2,109	945	1,968
H19	1,108	3,428	430	370	340	2,440	628	683
H21	1,099	3,450	441	422	308	2,434	606	655
H24	1,078	3,469	474	407	291	2,452	595	605
H26	1,058	3,495	467	424	302	2,459	619	596

（各年度4月1日現在：地方自治月報を基に作成）

＜監査委員事務局職員（専任）の経験年数＞

（単位：人）

	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 15年未満	15年以上	計
都道府県	292	434	153	100	21	12	1,012
指定都市	120	189	75	46	7	2	439
中核市	88	152	85	53	4	1	383
特例市	59	110	50	33	1	0	253
計	559	885	363	232	33	15	2,087

約7割

（平成26年4月1日現在：地方自治月報第57号を基に作成）

(2) 監査の実効性確保のあり方

監査基準の策定状況

(単位：団体)

	監査基準の策定状況		監査基準の公表	
	有	無	有	無
都道府県	46 (97.9 %)	1 (2.1%)	14 (30.4%)	32 (69.6%)
指定都市	16 (80.0 %)	4 (20.0%)	10 (62.5%)	6 (37.5%)
その他市	445 (56.2 %)	347 (43.8%)	195 (42.6%)	263 (57.4%)
町村	419 (45.2 %)	507 (54.8%)	212 (47.6%)	233 (52.4%)
合計	926 (51.9 %)	859 (48.1%)	431 (44.7%)	534 (55.3%)

※監査基準がない団体において、監査を行う際の基準・参考としているもの

- ・ 監査委員の判断
- ・ 都市監査基準準則
- ・ 標準町村監査基準
- ・ 地方自治法に基づく基準

第百九十八条の三 監査委員は、その職務を遂行するに当たつては、常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない。
第百九十九条第三項

監査委員は、第一項又は前項の規定による監査をするに当たつては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理又は同項に規定する事務の執行が第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。

(平成27年4月1日現在：事務局調べ)

地方公共団体において定めている監査基準の例

○静岡市監査基準（要綱）の概要（平成23年4月1日施行 公表済）

第1章 総則

第1節 一般基準

＜目的、基本方針、監査委員の使命、監査委員の責務、事務補助職員心得＞を規定

第2節 実施基準

＜実施の基本方針、計画的に監査等を実施すること、監査等の実施手続の適用基準（試査（一部抽出）精査（全部）により行う）、合理的基礎確保の基準（合理的基礎を得るまで監査を行う）＞を規定

第3節 報告基準

＜監査等を修了した場合に報告、意見を決定すること、報告に必要な項目を記載すること、報告等の提出以前に関係者以外への周知の禁止＞を規定

第2章 監査等の実施

第1節 監査等の種類

＜監査、審査及び検査の種類、内容、主眼＞を規定

- ・ 定期監査（法199条④）、随時監査（法199条⑤）、行政監査（法199条②）、財政援助団体等に対する監査（法199条⑦）、公金の収納又は支払事務に関する監査（法35条の2②）、住民の直接請求に基づく監査（法75条）、議会の請求に基づく監査（法98条②）、請願の措置としての監査（法125条）、市長の要求に基づく監査（法199条⑥）、住民監査請求に基づく監査（法242条）、市長又は企業管理者の要求に基づく職員の賠償責任に関する監査（法243条の2③）、共同設置機関の監査（法252条の11④）
- ・ 例月現金出納検査（法235条の2①）
- ・ 決算審査（法233条②）、基金の運用状況審査（法241条⑤）、健全化判断比率等審査（健全化法第3条①及び第22条①）

第2節 監査等の事前手続

＜年間監査計画の作成すること、事前通知すること、必要な資料要求ができること、監査等の着眼点は監査委員が別に定めること＞を規定

第3節 監査等の実施手続

＜監査等の実施する際の手続（照合、実査、立会等）、監査等の講評は監査委員が決定し行う＞を規定

第3章 監査等の結果

＜報告の提出先、意見の提出方法、勧告の方法、報告の決定方法、報告の公表方法、報告書の記載事項、監査の結果報告後の処置＞を規定

民間企業における企業会計の監査基準

民間企業における企業会計の監査は、企業会計審議会において設定される監査基準等に基づき監査が行われるもの。

※ 企業会計審議会とは、金融庁組織令第24条に基づき、金融庁に設置される審議会であり、企業会計の基準及び監査基準の設定等について調査審議し、その結果を内閣総理大臣、金融庁長官等に報告し、又は建議するもの。

【企業会計審議会における監査基準の概要（平成26年2月18日時点）】

第一 監査の目的

第二 一般基準

第三 実施基準

一 基本原則

二 監査計画の策定

三 監査の実施

四 他の監査人等の利用

第四 報告基準

一 基本原則

二 監査報告書の記載区分

三 無限定適正意見の記載事項

四 意見に関する除外

五 監査範囲の制約

六 継続企業の前提

七 追記情報

八 特別目的の財務諸表に対する監査の場合の追記情報

監査委員による監査の種類・内容等

監査の種類	根拠条文	監査の契機	監査の措置	合議の規定の有無	監査結果の対応措置の規定の有無
財務監査(定期) (随時)	法199条①④ 法199条①⑤	義務(年度1回) 任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査委員に通知
行政監査(随時)	法199条②	任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査委員に通知
財援団体等監査	法199条⑦	長の要求・任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査委員に通知
指定金融機関等監査	法235条の2②	長の要求・任意	報告	×	×
決算審査	法233条②	義務(年度1回)	意見	○	×
例月出納検査	法235条の2①	義務(月1回)	報告	×	×
基金運用審査	法241条⑤	義務(年度1回)	意見	○	×
健全化判断比率審査	健全化法3条①、22条①	義務(年度1回)	意見	○	×
直接請求監査	法75条③	住民の請求	報告	○	×
住民監査請求	法242条④	住民の請求	勧告	○	必要な措置を講じ、監査委員へ通知、公表
長の要求監査	法199条⑥	長の要求	報告、意見	○	措置を講じたときは監査委員に通知
議会の請求監査	法98条②	議会の請求	報告	○	×
職員賠償責任監査	法243条の2③	長の要求	決定	○	長は決定に基づき賠償命令

過去の地方制度調査会答申について（監査結果に対する改善措置・合議）

○第25次地方制度調査会「監査制度の改革に関する答申」（平成9年2月24日）抜粋

（3）監査の透明性等の確保

専門知識を要する監査について、現在も例えば工事監査に必要な調査を専門知識を有する者に委託するなどの方法が活用されているが、このように事案を特定して、外部の能力を有する者に監査の基礎となる事項の調査を委託した場合は、透明性・客観性を確保するため、委託した旨及びその結果を当該監査結果の公表の際に明示することを進めるべきである。

また、監査委員の監査結果の権威をより高め、監査結果に基づく改善措置を住民に対して明らかにするため、監査委員の監査の結果に基づく改善措置についての報告・公表を義務付けることとすべきである。

○第29次地方制度調査会「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」（平成21年6月16日）抜粋

（3）監査の実効性・透明性の確保

監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見についての決定は、監査の慎重な実施を期するとともに監査の社会的信頼を確保するという趣旨から、監査委員の合議によることとされている。

現行の合議による制度においては、監査結果の報告等の決定に当たっては全監査委員の意見が一致することが必要とされているため、全監査委員の意見が一致しないときには、監査結果の報告等が行われないうこととなる。

監査の実効性を高めるためには、監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見の決定については多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表することとすることが適当である。このことによって、個々の監査委員の視点も明確となり、監査の透明性の確保にも資するものと考えられる。

また、長等は、監査結果に基づき、又は監査結果を参考として措置を講じたときは、その措置状況を監査委員へ通知し、これを監査委員が公表することとなっているが、措置を講じない場合においては、その旨を通知することとはされていない。

監査の実効性を高めるため、監査結果の報告等に対し何ら措置を講じなかった場合においても、その旨を監査委員へ理由を添えて通知することとすることが適当である。このことは、長等が、監査結果に対し説明責任を果たすことにもつながるものである。

(3) 監査の独立性・専門性のあり方

監査委員の選任、監査委員事務局の規定について

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）抄

第九十五条 普通地方公共団体に監査委員を置く。

2 監査委員の定数は、都道府県及び政令で定める市にあつては四人とし、その他の市及び町村にあつては二人とする。ただし、条例でその定数を増加することができる。

第九十六条 監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、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識見を有する者（以下この款において「識見を有する者」という。）及び議員のうちから、これを選任する。この場合において、議員のうちから選任する監査委員の数は、都道府県及び前条第二項の政令で定める市にあつては二人又は一人、その他の市及び町村にあつては一人とするものとする。

2 識見を有する者の中から選任される監査委員の数が二人以上である普通地方公共団体にあつては、少なくともその数から一を減じた人数以上は、当該普通地方公共団体の職員で政令で定めるものでなかつた者でなければならない。

3 監査委員は、地方公共団体の常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができない。

4 識見を有する者の中から選任される監査委員は、これを常勤とすることができる。

5 都道府県及び政令で定める市にあつては、識見を有する者の中から選任される監査委員のうち少なくとも一人以上は、常勤としなければならない。

第二百条 都道府県の監査委員に事務局を置く。

2 市町村の監査委員に条例の定めるところにより、事務局を置くことができる。

3 事務局に事務局長、書記その他の職員を置く。

4 事務局を置かない市町村の監査委員の事務を補助させるため書記その他の職員を置く。

5 事務局長、書記その他の職員は、代表監査委員がこれを任免する。

6 事務局長、書記その他の常勤の職員の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時の職については、この限りでない。

7 事務局長は監査委員の命を受け、書記その他の職員又は第一百八十条の三の規定による職員は上司の指揮を受け、それぞれ監査委員に関する事務に従事する。

監査委員の選任状況①

<都道府県>

(単位：人)

識見を有する者から選任されている監査委員							議会 議員 選出 委員	合計		定員	うち第195条第2項による定数増加		うち改正法附則第6条(※)による定数増加
当該地方公共団体の勤務経験者			当該地方公共団体の勤務経験のない者					欠員	うち第195条第2項による定数増加		うち改正法附則第6条(※)による定数増加		
うち常勤	うち非常勤	うち常勤	うち非常勤										
106	29	28	1	77	28	49	89	195	1	196	8	0	

<市町村>

(単位：人)

識見を有する者から選任されている監査委員							議会 議員 選出 委員	合計		定員	うち第195条第2項による定数増加		うち改正法附則第6条(※)による定数増加
当該地方公共団体の勤務経験者			当該地方公共団体の勤務経験のない者					欠員	うち第195条第2項による定数増加		うち改正法附則第6条(※)による定数増加		
うち常勤	うち非常勤	うち常勤	うち非常勤										
2,008	544	115	429	1,464	47	1,417	1,832	3,840	22	3,862	126	44	

(平成26年4月1日現在：地方自治月報第57号を基に作成)

※平成18年改正地方自治法附則第6条

改正法施行の際、現に旧法第195条第2項の規定に基づいて制定されている監査委員の定数を3人と定める条例は、新法第195条項ただし書きの規定に基づいて制定されたものとみなす。(旧法第195条第2項においては、「その他の市にあっては条例の定めるところにより3人又は2人」とされていた。)

監査委員の選任状況②

(単位：人)

	監査委員 (実数)	識見を 有する 者	(内訳)					議員選出	
			弁護士	公認会計 士	税理士	当該地 方公共 団体の OB	国・他の 地方公 共団体 監査等 経験者		その他
都道府県	194	106 (54.6%)	8 (4.1%)	23 (11.9%)	11 (5.7%)	28 (14.4%)	4 (2.1%)	32 (16.5%)	88 (45.4%)
指定都市	81	42 (51.9%)	12 (14.8%)	9 (11.1%)	2 (2.5%)	15 (18.5%)	0 (0.0%)	4 (4.9%)	39 (48.1%)
その他の市 及び町村	3,758	1,973 (52.5%)	42 (1.1%)	123 (3.3%)	343 (9.1%)	431 (11.5%)	52 (1.4%)	982 (26.1%)	1,785 (47.5%)
合計	4,033	2,121 (52.6%)	62 (1.5%)	155 (3.8%)	356 (8.8%)	474 (11.8%)	56 (1.4%)	1,018 (25.2%)	1,912 (47.4%)

14.2%

※「その他」の例 …… 他の自治体のOB、大学教授など

※注1 各欄下段の括弧内の計数は、監査委員（実数）に占める構成比である。

(平成27年4月1日現在：事務局調べ)

過去の地方制度調査会答申について（監査委員の選任方法①）

○第25次地方制度調査会「監査制度の改革に関する答申」（平成9年2月24日）抜粋

（1）監査委員の職務の独立性及び専門性の確保

現行制度においても、識見を有する者から選任される監査委員が2人以上いる場合は、少なくとも1人はその就任前5年間は当該地方公共団体の職員でなかったものでなければならないこととされている。

いわゆるOBの監査委員による監査については、当該団体の事務に精通しているということなどの長所があるものの、一方で「身内に甘い」のではないかと批判もあることから、当該団体の職員であった者を監査委員に選任する場合は1人に限ることとする措置を講ずべきである。

議員から監査委員を選任することについては、議員は地方公共団体の行政全般にわたって幅広い見地からの監査を行うことが期待でき、監査の結果を実効あらしめるためには有意義であるという意見や、議会の有する本来の性格から執行機関をチェックするという監査委員の機能に適しているという意見がある。しかしながら、その一方で議員から選出される監査委員は短期で交代する例が多いことや、当該団体の内部にある者であり、その監査が形式的になりがちではないかという意見があるなど、賛否両論のあるところである。

また、現行制度では、監査委員は議会の同意を得て長が選任することとされているが、監査を受ける立場の長が、監査委員を選任していることについても議論がある。長からの監査委員の独立性をより確保する観点から、監査委員の選任方法を議会で選挙することについて、今後引き続き検討をしていく必要がある。

さらに、議員選出監査委員の定数についても、現行どおりでよいとする意見があるが、その一方で上記のように監査委員を議会の選挙で選出することとするならば、議員から選任するか否かは当該団体の判断に委ねるとともに上限を1人とすべきではないかという有力な意見もある。このような議論を踏まえて、議員選出の監査委員のあり方についても、今後引き続き検討していく必要がある。

なお、監査委員制度に係る議会の役割のあり方については、今後、地方分権の推進に伴う地方議会のあり方全体を考える中でさらに検討していくことが必要である。

過去の地方制度調査会答申について（監査委員の選任方法②）

○第29次地方制度調査会「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」（平成21年6月16日）
抜粋

（1）監査委員の選任方法と構成

監査委員の独立性を強化し、適正な監査を確保する観点から、監査委員の選任方法や構成について、以下のような検討を行った。

現行制度においては、監査委員の選任方法は、長が議会の同意を得て、人格が高潔で、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識見を有する者及び議員のうちから選任することとされており、また、監査委員の構成は、当該地方公共団体の常勤職員であった者は1人以内、議員のうちから選任される者は2人以内とされている。

この点について、監査を受ける立場である長が監査委員を選任しているため、監査委員の独立性が十分に確保されていないのではないかとといった指摘がある。

また、議員のうちから選任されるいわゆる議選委員については、短期で交代する例が多いことや、当該地方公共団体の内部にある者であり、その監査が形式的になりがちではないかとの指摘がある。

このため、監査委員の選任方法を議会の選挙によることに改め、長からの監査委員の独立性を確保することが適当であるとの意見があった。さらに、議会の選挙の際の候補者の選考方法についても、地方公共団体の判断で公募ができるようにするなど選択の余地を設けるようにすべきとの意見があった。

また、その際には、長とともに議会も監査委員の監査の対象となっており、監査委員は、長からだけでなく議会からも独立した存在とする必要があることから、議選委員を廃止し、議会は当該地方公共団体の行政全般にわたって幅広い見地から執行機関をチェックするという本来の機能を果たしていくべきとの意見が多く見られた。

これに対し、特に議選委員の廃止について、適任者を選任するという観点から議員を含めて監査委員としての適性を判断したうえで選任すべきという意見や、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみると議選委員は維持されるべきとの意見、また、監査委員の選任を議会の選挙とすることについては、慎重に検討すべきとの意見もあり、賛否両論があったところである。

さらに、議選委員を廃止しないのであれば、監査委員の構成について、現在、都道府県及び政令で定める市における議選委員は2人以内とされているが、これを1人以内とすべきという意見や、公選による監査委員の選出を可能とすべきとの意見があったところである。

現行制度の下においても、議選委員が2人以内とされている団体において議選委員を1人とすることや、条例により識見を有する委員を増やすなどの取組が行われているところであり、制度の範囲内においても、専門性を強化する観点から地域の実情に応じた取組が行われることが期待される。

また、公選により監査委員を選出することについては、監査委員に対する住民の意識が醸成される必要があるのではないかと、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのかどうかなどの課題もある。

このようなことから、監査委員の選任方法や構成については、各地方公共団体における今後の行政運営や監査機能の強化のための自主的な取組の状況を踏まえつつ、監査委員を公選により選出することも含めて引き続き検討を行う必要がある。

監査委員、監査委員事務局に対する研修の状況

団体名	研修名称	対象	主な内容	期間	規模
自治大学校	監査・行政評価専門課程	事務局職員	会計学、簿記、地方財務会計、監査論、内部統制・監査実務、監査の事例演習 等	1月半	80名 (H26)
市町村アカデミー	監査委員セミナー	監査委員	監査制度・公会計改革の講義 等	2日間	100名 (H27)
市町村アカデミー	監査事務	事務局職員	監査制度・内部統制・監査実務の講義、演習 等	9日間	100名 (H27)
全国市町村国際文化研修所	自治体の内部統制と監査機能	監査委員 事務局職員	内部統制・監査制度の講義、演習 等	3日間	40名 (H26)
全国市町村国際文化研修所	自治体監査実務の基本	監査委員 事務局職員	監査制度の講義、演習 等	5日間	40名 (H27)
全都道府県監査委員協議会連合会	全監連講習会	監査委員 事務局職員	監査制度・会計制度、演習 等	3日間	のべ 1,340名 (H25)
全国都市監査委員会	全国都市監査委員会研修会	監査委員 事務局研修	監査制度の講演、研究発表 等	2日間	1,426名
全国町村監査委員協議会	町村監査委員全国研修会	監査委員 事務局職員	監査制度・監査実務の講演 等	2日間	1,550名

※その他、各地区、各地方公共団体単位において研修会等が実施されている。

(平成26年度実施分：HP等を基に事務局作成)

過去の地方制度調査会答申について（監査委員等の専門性）

○第25次地方制度調査会「監査制度の改革に関する答申」（平成9年2月24日） 抜粋

（2）監査の実施体制の充実

現在町村の監査委員の定数については、2人又は1人とされていることから、監査委員が議員選出監査委員1人のみとなっている団体がある。また、監査委員を補助する職員も少数のうち他部局との兼任が大部分という状況にある。

町村における監査体制の充実を図る観点から、監査委員の定数を2人とするとともに、補助する職員の専任化を促進し監査委員を補助する体制を強化するため、町村にも監査委員事務局を設置することができることとすべきである。

その際、専門性の確保や事務の効率性の観点から、規模の小さな町村においては現行の地方自治法に規定されている都道府県知事による勧告制度も活用して、監査委員事務局の共同設置を推進することを検討すべきである。

また、有効な人材活用・育成という観点から、市町村の監査委員事務局への都道府県からの職員の派遣や、市町村間の人事交流を検討することも必要である。

これまで監査委員や事務局職員の資質向上の目的で各種研修が行われてきているが、短期間の研修であることから、事務局職員の専門性を高めるためにある程度長期にわたる専門研修が行えるような体制を検討すべきである。

このほか、それぞれの地方公共団体においても、その実状に応じて監査委員及び事務局の独立性・専門性を強化する運用を行うよう検討していくことを期待する。

○第29次地方制度調査会「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」（平成21年6月16日） 抜粋

（2）監査能力の向上と実施体制の強化

また、監査委員事務局の職員の大部分を、長部局からの出向による職員が占めることにより、監査委員事務局の長部局からの独立性の確保が不十分となるのではないかと、監査事務に精通した職員の育成が困難となるのではないかとといった指摘がある。

この点については、監査委員事務局と他の執行機関との人事異動を制限するべきではないかといった意見もあったが、逆に優秀な人材の確保が困難となるのではないかと、特に小規模団体において人事の硬直化が進むのではないかと懸念も拭いえない。

現行制度上、代表監査委員は事務局職員の任免権を有していることから、専門性を有する優秀な人材を確保するため、代表監査委員が外部登用を含め任命権を実質的に行使していくことが重要である。

さらに、監査委員や事務局職員の資質の向上の観点から、専門性を高めるための研修を充実していくことが必要である。

(4) 監査への適正な資源配分のあり方

外部監査制度の基本的な仕組み

1 包括外部監査契約に基づく監査（法252条の36～法252条の38）

- 毎会計年度、外部監査人のイニシアティブによる監査を実施
- 都道府県・指定都市・中核市については契約の締結を義務付け
- その他の市町村は条例により任意に導入

（監査の種類）

- ・ 財務監査
- ・ 財政援助団体等監査

2 個別外部監査契約に基づく監査（法252条の39～法252条の44）

- 議会・長・住民から要求がある場合において外部監査人による監査をすることが適当であるときに、外部監査人による監査を実施
- 条例により任意に導入

（監査の種類）

- ・ 事務監査請求に基づく監査
- ・ 議会からの監査請求に基づく監査
- ・ 長からの監査要求に基づく監査
- ・ 長からの財政援助団体等の監査要求に基づく監査
- ・ 住民監査請求に基づく監査

外部監査制度の導入状況

＜外部監査制度の導入状況＞

(単位：団体)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	その他市	町村	合計
包括外部監査	47 (100.0%)	20 (100.0%)	41 (100.0%)	4 (10.0%)	5 (21.7%)	3 (0.4%)	0 (—)	120 (6.7%)
個別外部監査	47 (100.0%)	20 (100.0%)	41 (100.0%)	9 (22.5%)	12 (52.2%)	32 (4.7%)	24 (2.6%)	185 (10.3%)

※注1 平成25年3月31日現在の計数である。

(「地方公共団体における外部監査制度に関する調査の結果」を基に作成)

※注2 各欄下段の括弧内の計数は、各団体区分別の導入団体の割合である。

＜外部監査契約の推移＞

(単位：件)

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24
包括外部監査 契約件数	86	91	95	100	104	108	111	112	113	119	119	120	118	119
個別外部監査 契約件数	4	3	5	3	2	3	4	6	8	7	16	4	5	5

(「地方公共団体における外部監査制度に関する調査の結果」を基に作成)

外部監査人の資格

○ 包括外部監査人

(単位：人)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	その他市	町村	合計
弁護士	5 (10.6%)	3 (15.0%)	2 (4.9%)	0 (－)	0 (－)	1 (33.3%)	0 (－)	11 (9.2%)
公認会計士	39 (83.0%)	16 (80.0%)	37 (90.2%)	4 (100.0%)	4 (100.0%)	1 (33.3%)	0 (－)	101 (84.9%)
実務精通者	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)
税理士	3 (6.4%)	1 (5.0%)	2 (4.9%)	0 (－)	0 (－)	1 (33.3%)	0 (－)	7 (5.9%)
合計	47 (100.0%)	20 (100.0%)	41 (100.0%)	4 (100.0%)	4 (100.0%)	3 (100.0%)	0 (－)	119 (100.0%)

○ 個別外部監査人

(単位：人)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	その他市	町村	合計
弁護士	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	1 (50.0%)	1 (20.0%)
公認会計士	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	3 (100.0%)	0 (－)	3 (60.0%)
実務精通者	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)
税理士	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	1 (50.0%)	1 (20.0%)
合計	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	0 (－)	3 (100.0%)	2 (100.0%)	5 (100.0%)

※注1 平成24年度に締結された包括外部監査契約又は個別外部監査契約に係る計数である。

※注2 各欄下段の括弧内の計数は、各団体区分別の構成比である。

(「地方公共団体における外部監査制度に関する調査の結果」を基に作成)

過去の地方制度調査会答申について（外部監査①）

○第25次地方制度調査会「監査制度の改革に関する答申」（平成9年2月24日）抜粋

第2 外部監査制度の導入

1 外部監査制度導入の趣旨

(1)地方公共団体の監査機能の専門性・独立性の強化という観点

監査委員制度が地方公共団体の適正な運営の確保について果たしている役割は、ますます重要になっており、監査委員制度の本来の趣旨に即した運用に努力していく必要がある。しかしながら、地方公共団体の執行機関の1つとして位置づけられている現行の監査委員制度については、地方公共団体の監査機能の独立性・専門性の確保という観点からは自ずから限界があることも否定できないものとする。

この際、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の独立性・専門性を一層充実すべきであるとする。

(2)地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼を高めるという観点

地方公共団体の予算執行をめぐる住民の関心が高まっており、公費の執行に関するチェック機能について、住民の信頼に、より適切に応えられるものとしていく必要がある。

現行の監査委員制度も、地方公共団体の適正な運営を確保するための経常的なチェック機構として重要な意義を有していると考えられるが、監査を行う側と受ける側との緊張関係が薄くなりがちであり、従来慣行にとらわれることのない監査が行われにくいのではないかという見方がある。

この際、地方公共団体の監査について、外部からの目による監査を導入することにより地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼感が一層向上することが期待される。

2 地方公共団体の外部監査制度の具体案

(1)当面導入すべき外部監査制度のあり方

当調査会においては、地方公共団体に導入すべき外部監査制度の方式について、これまで大別して個々の地方公共団体がそれぞれ外部の監査能力を有する者の監査を受ける方式と、地方公共団体の共同の外部監査組織による監査を受ける方式とを念頭において検討してきた。

現時点において外部監査制度を導入する場合においては、その実現可能性の観点、外部監査制度としての弾力性の観点などを考慮すると個々の地方公共団体がそれぞれ外部監査能力を有する者の監査を受ける方式をまず導入することとし、その際には、民間の監査能力を有する者や公務の監理に精通した者を有効かつ弾力的に活用できるようにすべきであるとする。

なお、地方公共団体が共同の外部監査組織による監査を受ける方式については、上記の方式による外部監査の導入後の状況を踏まえさらに検討していくべきである。

以上により、今回導入する外部監査制度は、個々の地方公共団体が外部の監査能力を有する者と外部監査契約を締結して監査を受けるものとする。その際には、一定の地方公共団体に外部監査契約の締結を義務付けることとするほか、個々の地方公共団体の選択に応じて弾力的に外部監査を導入できる制度とすべきである。

過去の地方制度調査会答申について（外部監査②）

○第29次地方制度調査会「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」（平成21年6月16日）
抜粋

2 外部監査制度のあり方

外部監査制度は、第25次地方制度調査会の答申に基づき、平成9年の地方自治法の一部改正により創設されたものである。この制度は、従来の監査委員制度に加えて、地方公共団体に属さない一定の資格等を有する専門家が地方公共団体との契約に基づき監査を行うことによって監査の独立性・専門性を強化することを目的としている。

制度の創設後10年が経過し、様々な実績が積み重ねられてきたところであるが、一方で、市町村において導入が進んでいないという実態もあり、外部監査の充実・導入促進の観点から、必要な改善を図るべきである。

（1）包括外部監査の監査方法

包括外部監査は、監査の独立性・専門性を強化する観点から、監査対象の選定を包括外部監査人のイニシアティブに委ねることとされているが、これに加え、包括外部監査人の専門性にかんがみ、決算の財務書類の監査を必ず包括外部監査人が監査する事項としてはどうかとの指摘がある。

株式会社の会計監査人は、貸借対照表、損益計算書等の財務諸表を監査することとされているが、地方公共団体においても、特に決算の財務書類の監査について専門性が要求される場所である。したがって、決算の財務書類を包括外部監査人の必要監査事項として義務付けることにより、監査の実効性を高めるということが考えられる。

この点については、これらの監査を包括外部監査人が行うとした場合には、業務が膨大となることに伴う費用の増加や包括外部監査人となり得る資格者が限定されること等の課題があることから、引き続き検討を行う必要がある。

（2）外部監査の導入促進

① 包括外部監査

包括外部監査については、都道府県、指定都市及び中核市に義務付けられ、その他の市町村においては、条例により導入することができることとされている。包括外部監査を導入した地方公共団体においては、毎会計年度、包括外部監査契約を締結しなければならないものとされ、契約の期間内に少なくとも1回以上包括外部監査人による監査を受けなければならないものとされている。

現在、包括外部監査は、義務付け対象団体以外の団体では導入が進んでおらず、義務付け対象団体の範囲を拡大するべきではないかとの指摘がある。

一方、包括外部監査については、毎会計年度、必ず外部監査を受けなければならないため、財政面等で過大な負担が生じているとの意見が出されているところであり、このことが、包括外部監査の導入の支障となっているのではないかと指摘もある。

包括外部監査の導入を促進する観点から、毎会計年度外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に1回包括外部監査を受ける方式を導入することが適当である。

指定都市及び中核市以外の市町村への包括外部監査の義務付けの拡大については、今回の監査制度及び包括外部監査制度の見直しによる監査機能の充実・強化の状況や、人材の確保や財政負担等の課題も勘案し、引き続き検討を行うべきである。

② 個別外部監査

個別外部監査については、各地方公共団体の条例により任意に導入することができるが、包括外部監査と同様に導入が進んでおらず、監査機能の充実の観点からは、幅広く活用されていくことが求められる。

個別外部監査には、事務監査請求、議会の請求、長の要求及び住民監査請求に基づく4種類のものがあるが、現行では、いずれも条例を定めなければ行うことができないこととされているため、住民が個別外部監査を請求しようとする場合、条例が制定されていなければ請求することができない。

住民による監視機能の充実や個別外部監査の導入を促進する見地からは、いずれの個別外部監査においても導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当である。

③ 小規模団体における外部監査の導入促進

小規模団体における外部監査の導入については、コストや人材の確保の課題が指摘されているが、地方公共団体の共同の外部監査組織の設置や外部監査人の有資格者に関する情報提供など外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討していく必要がある。

④ 外部監査の実効性の確保

外部監査の実効性を確保するためには、地方公共団体の事務の改善につながる有効な外部監査が実施されることが重要であり、外部監査人に対して外部監査の具体的事例の紹介により情報提供を図るなどの方策が必要である。

地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議について（平成9年5月）

○地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成九年五月八日 衆議院・地方行政委員会）

政府は、地方公共団体の適正な行政運営に資するため、次の事項について善処すべきである。

- 一 地方行政の公正と能率と確保し、住民の信頼・負託に応えるため、地方公共団体が自ら厳格なる姿勢をもって行政運営及び予算執行の適正化に努めるよう、助言等的確な措置を講ずること。
- 二 外部監査の独立性・専門性・実効性を一層強化するため、地方公共団体の共同の外部監査機構の設置について、外部監査制度の導入後の状況を踏まえ、さらに検討すること。
- 三 外部監査制度の導入とあいまって、地方行財政の効率化、透明化を図り、住民の信頼を高めるために、現行の監査委員制度についても専門性・独立性を高める観点から見直すとともに、住民監査請求や情報公開等の在り方について改善策を検討すること。
- 四 外部監査制度の実施に当たっては、より多くの地方公共団体においてその円滑な導入が図られるよう、国民への制度の周知徹底等、環境整備に努めること。

右決議する。

○地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成九年五月二十七日 参議院・地方行政委員会）

政府は、地方分権を積極的に推進するとともに、地方公共団体の適正な行政運営の確保に資するため、左記の事項について善処すべきである。

- 一 地方行政の公正と能率を確保し、住民の信頼と負託に応えるため、地方公共団体がチェック機能の向上を図り、自ら厳格なる姿勢をもって行政運営及び予算執行の合理化・適正化に努めるよう、助言等的確な措置を講ずること。
- 二 外部監査制度の実効性を確保するため、公会計原則、監査基準の設定等を含め、地方公共団体の会計制度の在り方について幅広い見地から検討すること。
- 三 外部監査の独立性・専門性・実効性を一層強化するため、地方公共団体の共同の外部監査機構の設置について、外部監査制度の導入後の状況を踏まえ、さらに検討すること。
- 四 外部監査制度の導入とあいまって、地方行財政の効率化・透明化を図り、住民の信頼を高めるために、現行の監査委員制度についても専門性・独立性を高める観点から見直すとともに、住民監査請求や情報公開等の在り方について改善策を検討すること。
- 五 外部監査制度の実施に当たっては、より多くの地方公共団体においてその円滑な導入が図られるよう、制度の周知徹底、必要な財政措置等環境整備に努めること。

右決議する。

地方分権の推進に関する意見書について（平成6年9月）

地方分権の推進に関する意見書（抄） －新時代の地方自治－

平成 6年 9月26日
全 国 知 事 会
全 国 都 道 府 県 議 会 議 長 会
全 国 市 長 会
全 国 市 議 会 議 長 会
全 国 町 村 会
全 国 町 村 議 会 議 長 会

21世紀を迎えようとしている今、日本は、大きな変革を迫られており、「地方分権」の実現は、その変革の基本を成すものである。
(中略)

本意見書は、以上のような認識に基づき、昨年「地方分権の推進に関する国会決議」や臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申などを踏まえ、今後の国における地方分権に関する大綱方針の策定に向けて、地方の意見が反映されるよう「地方分権推進要綱」（別紙）として、とりまとめたものである。

「新時代の地方自治」のあり方を見据えつつ、地方公共団体の総意を結集した今回の意見書は、地域住民の期待に応えるための、地方公共団体自らの決意表明であり、国に対する具体的な初めての意見具申である。地方六団体の「地方分権実現」に向けての考えについて、理解を強く求めたい。

地方分権推進要綱

第6 地方公共団体の行財政運営の民主化、公正・透明化及び効率化

3 （監査機能の強化）

- ① 地方公共団体の公正かつ効率的な財政運営を確保するため、地方公共団体は、現行の監査委員による監査に加え、財務監査については、外部監査制度を導入するものとする。
- ② 地方公共団体は、共同して外部監査の実施機関として、**連合監査機構**を設置することができる。
- ③ 連合監査機構は、地方公共団体の長、議会又は住民（一定数以上の住民の連署を要件とする。）から請求があった場合に、外部監査を実施し、公表するものとする。