

## 地方行財政検討会議・第二分科会（第1回）議事要旨

- 1 日 時 平成22年3月19日（金）16時00分～18時00分
- 2 場 所 総務省第1会議室（中央合同庁舎第2号館10階）
- 3 出席者 渡辺総務副大臣、逢坂内閣総理大臣補佐官、横尾俊彦 多久市長、石原俊彦 関西学院大学教授、碓井光明 明治大学教授、西尾勝 東京大学名誉教授、藤谷武史 北海道大学准教授、木村毅 大阪市総務局 IT改革監兼市政改革室理事、遠松秀将 東京都財務局主計部副参事、石川敏也 札幌市財政局財政部財政課長

### 4 概 要

- 冒頭、渡辺総務副大臣より挨拶があった。
- 地方行財政検討会議議長である原口総務大臣から第二分科会の主査の指名があった碓井教授より、第二分科会の構成員の紹介があった。
- 第二分科会の任務及び検討項目について、資料1「地方行財政検討会議の分科会の開催について」、資料2「地方行財政検討会議分科会名簿」及び資料3「地方行財政検討会議の検討の方向性について（第二分科会関係）」に基づいて、安田自治行政局行政課長から説明があった。
- まずは、相次いで不適正経理問題等が生じていることを踏まえ、監査制度について議論をすることとされた。
- 関係する制度等について、資料4「現行の地方財務会計制度について」及び資料5「地方財務会計制度に係る課題について」に基づき、安田自治行政局行政課長から説明があった。
- その後、自由討議が行われた。

（以下、自由討議）

- 監査制度の議論に当たっては、監査委員の制度をどう再構築していくかという問題と、それを補助する体制をどうするのかという問題を区別して議論する必要があるのではないか。
- 監査機能はまさに不正をする者に対する牽制機能だと考えたときに、外部の監査が担う部分と、内部統制が担う部分と分けるという観点から議論が進めばよいのではないか。
- 地方公共団体における実際の監査の内容を見ると、各団体で何をどう監査するのかというところが結構バラバラである。単なる計数合わせだけに終わっているものもあるし、あるいは計数合わせを越えて、この支出が適正かどうかという全然違った目線で見ている場合もある。ここももっと突き詰める必要があるのではないか。

- 監査については、不正を摘発しようという1つの目的と、もう1つ健全な財政運営を保つための評価をするという機能とがある。後者は、いわゆる業績監査と言えるが、これについては、毎年行う予算査定が業績監査を内部統制的にやっているし、最近では、事業仕分けをやろうということになっており、これも業績評価である。この場合、監査委員は業績監査をやる使命を持っているが、それぞれがやっているとなると行政コスト的には、重複しているのではないか。
- 外部監査についても、包括外部監査人は、財務監査を行うこととされているが、限りなく業績監査というか、行政監査に近いことをやっているのが実情であるように見受けられる。
- 不適正経理が起らないようにしていくためには、内部統制を作り、外部の厳しいチェックを受け、自治体の職員や自治体自体が住民に信用されて、職員もやる気になって仕事をしていくという仕組みが重要。
- 定期監査などいわば接ぎ木でやる方法もあるが、他方で、支出負担行為も含め、伝票、経理処理は日々動いているわけであり、日々の会計業務の中できちりやっておかないと、チェックはなかなかできなくなるのではないか。
- 会計管理者の役割をどのように考えるか。
- 内部のチェック体制がどこまでできているかというのを監査の中でかなり個別の部署がいろいろ指摘されているケースもある。そういったものを有効に使っていくかということが大きな課題になるのではないか。
- 悪いことをする人間というのはどんなシステムを組んでもくぐりぬけてくる。例えば「預け」を監査委員が摘発しようとすればおそらく内部帳票のほかに納入した業者の帳簿とのつけ合せをやって初めて出てくる。この点、会計検査院には強制調査権があるようだが、監査委員にはそれがない。
- 実際のところ、首長の側からすると、多少失礼な言い方かもしれないが、往々にして監査ということに関しては適当に外観をつくってくれればいいと、決定的な指摘は避けてもらったほうがいいと思う方がいる。この点についてどのように考えるか。
- 外部監査委員のインセンティブをどのように考えるか。監査委員については、民法上の不法行為責任（損害賠償責任）が問えるとのことであるが、外部監査の方についてはどのような責任、インセンティブとなっているのか。
- 監査を強化していくべきだという方向に議論が進むのが当然のことだが、その場合、そのリソースの出所、あるいは実効性にも留意すべきではないか。実際のところ、監査委員を引き受けうる人材のプールがどの程度あるか、あるいは、どのくらいの金銭的なコストがかかるのか。
- 公認会計士と税理士が監査を担う場合、事務の一部について部分的に監査を行うのであればともかく、包括的なものとなると、今の給与報酬面からは割に合わないのではないか。
- 公認会計士は民間企業の複式簿記という会計基準がきちとあって、その中での業務を行っている。
- 公認会計士等は、一定の専門性を有していると思われるが、そのことが政策的に、行政的に単年度ではなくて数年度にわたることや、過去のことを踏まえて今年はどういう事業年度に当たるということについてはすぐに熟知することは困難ではないだろうか。

- 東京都の場合、複式簿記の財務諸表なども作成しているため、専門的な見地で監査をやっているが、他方で、行政内部の事情にどこまで通じているかという部分が実は結構大きい部分もある。そのような部分については、ある程度事業に精通する者が対応しなければいけないのではないか。
- 不適正経理等の問題が起こった原因の1つが人材不足。監査の手法について十分な理解ができていない。例えば、書類だけで矛盾を見つけることは非常に難しく、外とのデータをつけ合わさなければいけない。監査の基本的な手法を身につけていないから監査委員事務局監査は有効に機能していないのではないか。
- 公認会計士が自治体のことを知っている決めつけるのは極めて危ない議論ではないか。そういう意味で公認会計士には行財政のことを勉強していただかなければいけない。自治体の方には会計なり監査のことを勉強していかなければいけない。したがって基本的な行財政とか会計とか監査について、一定の習熟度を持った人が内部監査であれ外部監査であれ、その監査人になるという人材育成をしていかなければいけない。
- 一定の行財政なり会計なり財務についてクオリファイドされた方が内部監査も外部監査も会計士もそれを通らないとできないという人材育成を支える資格制度がひとつ非常に重要なのではないのか。
- 不適正経理のようなものに早く気づいてメスを入れるとすれば、監査を行う側が帳簿から探し出すことには困難が伴うと思われる。やはりどこかで不適正な処理をしているという通報があって、初めて動けるのではないか。内部通報があって、そこを徹底的に調べるということをやったときに初めて出てくるのではないのか。監査制度が実効的に機能するためには、内部通報が重要なのではないのか。
- 監査部局に対して情報を出すようにするためには、公益通報者を保護する仕組みが必要ではないか。また、独禁法のリニエンシー類似の仕組みも検討すべきではないか。
- 大阪市では庁内に法務監察室というのを置いており、通報により不正経理が指摘され、それが摘発のきっかけになったことがあった。
- 監査委員に対する内部通報の内容を想定すると、個人的な懐に入れているものは来るかもしれないが、組織的な不適正経理は多分一切来ないと思う。その辺はいろいろ仕組みを考えるとときも考慮すべきである。
- 会計検査院が来ていろいろチェックをされて、そこをクリアしたら我々の仕事は評価されたと捉えるよう、監査の方向感が変わるべきではないか。
- 監査制度以前にそもそも補助金の仕組みが不正をまねくような仕組みになっているのではないか。
- 例えば、単年度予算の中で使い切らないといけないため、一種の経験知としての不適正な経理処理が培われてきたようにも見受けられる。単年度の予算制度の柔軟な運用や予算の流用の弾力化を図れば、無理して執行させるということがなくなってくるのではないか。
- 繰り越しについては、地方公共団体固有の財源に係る場合には、首長以下が決断をすればかなり弾力的にできるのではないか。他方、例えば国庫補助金を使って事業をやるような場合、建前上は繰り越しが可能であるとされているが、執行段階では繰り越しを嫌がる傾向があるのではないか。
- 単年度予算の中での使い切りの問題については、単に経費節減に対して削減分を次年度予算に上乗せするような仕組みではなく、経費が節減されたことについて査定側が要求側をクレディブルであると評価することとすれば、無駄なことを削減することが予算措置に結びつくこととなり、適切なインセンティブ付与方法として考えられるのではないか。

- 地方の立場からすると、道路といっても単独路線もあれば補助路線もある。仕事は同じであるが、例えばそこに臨時職員がいるとすれば、その人の午前は補助事業の経費で午後は単独事業の経費かと。こういうような区分けをしながら事務執行をしていかなければならないというのが実態であり、このことが無理な経理処理につながっている部分もあるのではないか。
- 補助金申請のときに、ある一定程度精度を高めた補助金の申請をしなければ補助金の申請は受け付けられないため、役所の内部で積算できない複雑な構造物になるとある程度業者を特定して見積もりをお願いして、それをベースに補助金申請することとなる。また、補助金の交付決定の日以降でなければ執行ができないため、あるいは、そこに間に合わせて無理やり事務費を消化するような実態がある。補助金の仕組みに相当問題があるのではないか。
- 今の会計の仕組みをもっとITで突き詰めるべき。自治体は、基本的には同様に会計処理をしているのであるから、システムは共通化し、どこに住もうと同じような仕組みで自治体の会計がチェックできるようにすべきではないか。
- 最近、クラウドコンピューティング等、共有化が技術的に可能になってきているので、今後徐々にそのようなものが出てくるのではないか。
- 例えば総務省が標準装備の会計システムと標準システムを作成し、フリーウェアで全国に配布し、定期的にバージョンアップされるような仕組みについて検討いただきたい。
- 自治体会計における発生主義というのは本当にどういう意味があるのかというところは、私はもっとしっかり位置づけるというか、議論してみる必要があるのではないか。
- 今日の議論では、監査制度そのものの問題点、これがどうあるべきかという論点が1つ出た。
- また、会計制度が持っているそもそも不正に陥りやすい仕組みがある。また、補助金の仕組みに問題があり、自治の現場にいろいろなことを強いており、無理を強いていた結果、不正につながりやすいということがある。さらに、自治体の財政の支出の仕組みに合わないような支出を今の自治の現場は求められているのではないかという問題があるとの指摘があったところである。

※注 速報のため、以後、修正の可能性はある。

(文責：総務省自治行政局行政課)