

地方行財政検討会議 第二分科会（第1回会合）

平成22年3月19日（金）

【逢坂補佐官】 それでは皆様ご苦勞様でございます。ただいまから、地方行財政検討会議の第二分科会の第1回会合を開催いたします。本日は大変ご多用のところご出席をいただき、誠にありがとうございます。分科会につきましては、会議の円滑な議事に資するよう2つの分科会を設けることとされたものでございます。それでは開会に当たりまして、渡辺周総務副大臣よりご挨拶をいただきたいと思っております。渡辺副大臣よろしく願いいたします。

【渡辺副大臣】 座ったまま失礼いたします。遅参をいたしましたこと、お詫びを申し上げます。本日はお忙しい中本当にありがとうございます。大変地域主権改革につきましては、この総務省の取組みあるいは政治主導での取組み、原口大臣のリーダーシップの下で大変な注目を浴び、大変地方の地域のまさに関心を集めているところでございます。第一分科会に続きまして、本日は第二分科会がこのように開かれるところでございますけれども、主に地域主権を進めるに当たっては地方のガバナンスまた財務会計制度や財政運営ということにつきまして、実は私自身も地方の議員を、5年半ほど静岡の県議会議員を務めたことがございます。色々私の見聞きしてきた部分もございますけれども、まさに時機を得た取組みということで本日確井先生はじめ専門的知見を有する方々にもお集まりをいただいで進めていかれること、まさに地域主権改革のエンジン部分としてぜひともお願いを申し上げたいと思っております。ぜひとも活発な議論、具体的なお提言をいただきますよう議論を深めていただきますようお願いを申し上げまして、一言冒頭のご挨拶にかえさせていただきます。本当に皆様方お忙しい中、ありがとうございます。

【逢坂補佐官】 ありがとうございます。この分科会につきましては、原口総務大臣によりまして明治大学の確井教授が主査に指名されておりますので、今日の司会進行はこれ以降確井教授をお願いいたします。よろしく願いいたします。

【確井主査】 ありがとうございます。第二分科会の主査を務めることになりました確井でございます。どうぞよろしく願いいたします。

それではまず本日最初でございますので、分科会の構成員をご紹介させていただきます。お手元の資料2、地方行財政検討会議・第二分科会名簿の名簿をご覧ください。2枚目で

ございますが、まず総務省側のメンバーをご紹介します。ただいまご挨拶いただきました渡辺周総務副大臣でございます。

【渡辺副大臣】 ありがとうございます。

【碓井主査】 逢坂誠二内閣総理大臣補佐官でございます。

【逢坂補佐官】 逢坂でございます。地方行政担当でございます。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 なお、小川淳也総務大臣政務官は本日ご欠席でございます。

次に本会議にもご参加いただいております方々をご紹介します。まず石原俊彦関西学院大学教授でございます。

【石原教授】 石原でございます。

【碓井主査】 西尾勝東京大学名誉教授でございます。

【西尾名誉教授】 西尾でございます。

【碓井主査】 次にこの分科会の開催に当たりまして、会議の議長である原口総務大臣が委嘱する専門委員としてのご参加をお願いいたしました方々をご紹介します。藤谷武史北海道大学准教授でございます。

【藤谷准教授】 藤谷でございます。

【碓井主査】 木村毅大阪市総務局 I T 改革監兼市政改革室理事でございます。

【木村 I T 改革監】 木村でございます。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 遠松秀将東京都財務局主計部副参事でございます。

【遠松副参事】 遠松です。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 石川敏也札幌市財政局財政部財政課長でございます。

【石川課長】 石川でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【碓井主査】 また本日ご欠席でありますけれども、武川市雄甲州市総務企画部財政課長にも本分科会にご参加いただくこととなっております。また本日は横尾俊彦多久市長にもご出席いただいております。

【横尾市長】 横尾でございます。

【碓井主査】 渡辺副大臣におかれましては、公務のためにここでご退席されます。どうもありがとうございました。

【渡辺副大臣】 大変申しわけございません。よろしくどうぞお願いいたします。ありがとうございました。

【碓井主査】 なお分科会の議事の公開に関する取り扱いでございますが、本会議と同様の取り扱いによりまして、原則として公開することとしております。

それでは本日主催者側から提出がある資料につきまして、事務局からご説明をお願いしたいと思います。最初に第二分科会の任務及び検討項目につきまして、資料1から資料3に基づきましてご説明をお願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 行政課長の安田でございます。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

それではまず資料1をご覧くださいと存じます。地方行財政検討会議の分科会の開催についてというペーパーでございます。1にございますように、地方行財政検討会議における円滑な議事に資するよう、会議のもとに第一分科会及び第二分科会を設けるとされているところでございます。

5をご覧くださいと思いますが、第二分科会においては主に次の事項について専門的な調査検討を行うとされているところでございまして、財務会計制度、財政運営の見直し、地方自治体の自由度の拡大とされているところでございます。

資料3をご覧くださいと存じます。この資料は地方行財政検討会議の第2回に提出いたしました資料をもとに作成したものでございまして、検討項目の例、検討の視点、主な議論という構成になってございますが、この中で検討項目の例の項目をご覧くださいまして、この中で第二分科会で検討を想定している項目をご確認いただきたいと存じます。3の財務会計制度・財政運営の見直しというところでございますけれども、最初の○にございますのが、不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本の見直しということでございます。

2ページをご覧くださいと存じます。もう1つの項目でございますけれども、財務会計制度の見直しというところでございます。それぞれの検討の視点、主な議論は後ほどご覧いただきたいと存じます。

さらに4ページをご覧くださいと思います。自治体の自由度の拡大というところでございますが、このうち執行機関、議会の組織・権能につきましては、第一分科会においてご検討いただくということにいたしてございまして、財務規定につきましてこの第二分科会でご検討をお願いしたいと考えているところでございます。以上でございます。よろしくお願ひいたします。

【碓井主査】 ただいまご説明にありましたとおり、本分科会の検討項目は多岐にわた

っております。審議の順番につきましては、皆様のご意見を伺いながら進めてまいりたいと考えておりますが、第1回となる今回は相次ぐ不適正経理問題等が生じておりますことを踏まえ、監査制度について資料を用意しておりますので、それを中心に議論をいただきたいと存じます。

それでは引き続き資料4及び資料5につきまして、事務局からご説明をお願いいたします。よろしくお願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 それでは、資料4をおあげいただきたいと思います。現行の地方公共団体の監査機能についてという資料でございます。1ページをご覧いただきたいと思いますが、監査委員制度の概要でございます。皆様ご案内のことと存じますが、1に選任方法等とございますが、監査委員は議会の同意を得た上で普通地方公共団体の長が任命するとされているところでございまして、定数につきましては都道府県及び人口25万人以上の市で4人、市町村2人と原則的になっているわけでございます。

3ページをご覧いただきたいと存じます。監査の範囲・権限等というところでございすけれども、監査委員が必ず行う監査、監査委員が任意に、または長等の請求により行う監査に分けてご説明をさせていただいてございます。必ず行う監査といたしましてはまず財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査いわゆる定期監査というものがまずございます。次に決算審査。それから例月出納検査というものがございまして、また一番下のポツでございすけれども、健全化判断比率等の審査ということが地方公共団体の財政の健全化に関する法律において義務付けられているところでございます。任意にまたは長等の請求により行う監査でございすますが、いわゆる財務に関する事務の執行等に関する監査でも必要がある場合に随時監査を行うという規定。地方公共団体の事務の執行に係る監査、いわゆる行政監査。下から2つ目でございすますが、住民監査請求による監査といったものが規定されているところでございす。

4ページでございすますが、東京都における監査の例ということで、まず年間のスケジュールをつけてございす。ご覧いただきたいと存じます。

5ページでございすけれども、同じく東京都の平成19年度の監査基本計画を参考のためにつけてございす。この各監査の方針をご覧いただきまして、それぞれの監査のイメージを、概略をおつかみいただければと考えてございす。まず、定例監査でございすけれども、最初のポツにございすように、この事務、事業の執行全般を対象に実施する基本的な監査ということでございまして、事務や事業が法令等に従って適正に行われて

いるかという観点。経済性、効率性、有効性の観点ということで監査を実施するとされているところがございます。②の行政監査でございますが、これは都の特定の事業や事務の執行を対象として実施するとされているものでございます。

6ページをおあげいただきたいと思います。④の決算審査でございますが、アにございますように、当時出納長でございましたけれども、出納長が調製する各会計の決算計数が適正なものとなっているかを確認すると。予算執行、資金運用、財産管理の状況について審査するという内容になっていると説明されております。⑥の例月出納検査でございますが、各会計の毎月の現金の出納を対象として、毎月の計数が適正なものとなっているかを確認するというようにされているわけでございます。

次に7ページでございますけれども、監査委員の就任状況でございます。監査委員につきましては、議会選出の監査委員と学識、識見を有する者がおるわけでございますけれども、この比率、それから識見を有する者のうちどのような職業の方がどの程度の割合いるのかここに示されているわけでございます。ご覧いただきますと公認会計士が約3%、税理士が7%、当該地方公共団体のOB13.4%などとなっているところがございます。議員選出と識見を有する者の比率はおおよそ半々ということになってございます。

8ページでございますけれども、外部監査制度についての説明でございます。外部監査制度の基本的な仕組みをここに記述してございますが、まず包括外部監査契約に基づく監査を記述してございます。これは毎会計年度、外部監査人のイニシアティブによる監査を実施するものでございまして、都道府県・指定都市・中核市について義務付けをしているものでございます。一方個別外部監査契約に基づく監査でございますけれども、これは議会、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実施するものでございまして、条例により任意に導入するとされているものでございます。例えば一番下にございますように住民監査請求に基づく監査などがこの対象になっているわけでございます。

9ページでございますけれども、外部監査制度と監査委員制度の関係というペーパーでございます。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とされているところございまして、監査委員が経常的に地方公共団体の監査を実施するのに対しまして、外部監査人は随時、臨時に監査を実施するとされているところでございます。

続きまして11ページをご覧いただきたいと存じます。11ページは財政健全化法における監査委員の役割というペーパーでございます。この法律によりましていくつかの事項

について監査を行うべきことが規定されているわけですが、最初の〇をご覧くださいと、地方公共団体の長は、毎年度、決算の提出を受けた後、速やかに財政健全化比率とその算定基礎事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見をつけて当該比率を議会に報告し、公表するということが規定されているところでございます。

それから12ページでございますが、こちらは外部監査に関する規定でございますけれども、最初でございますように財政健全化計画等を定めなければならない地方公共団体の長は計画を定めるに当たって、事務の執行について個別外部監査契約に基づく監査を求めるということが規定されているところでございます。

13ページをご覧くださいと思います。若干重複するところがございますが、外部監査制度の概要をここに記載してございます。まず、包括外部監査契約でございますけれども、これにつきましては毎会計年度、包括外部監査契約を速やかに一の者と締結すると。中核市以上の長につきましてはそういう義務が課せられていることになっております。契約の締結に当たりましては、あらかじめ監査委員の意見を聞くとともに、議会の議決を経るということにされてございます。一方個別外部監査契約につきましては、条例により個別外部監査を行うこととした地方公共団体で監査の要求等があった場合に契約を締結すると。その場合には監査委員の意見を聞き、議会の議決を経るということにされているところでございます。

14ページでございますけれども、2に外部監査契約を締結できる者という規定がございます。法律におきまして弁護士、公認会計士、国の行政機関において会計検査に関する行政事務に従事した者、地方公共団体において監査、財務に関する行政事務に従事した者、税理士といったものが規定されているところでございます。

16ページをご覧くださいと存じます。外部監査制度の導入状況でございます。中核市以上は義務づけられておりますので、当然100%になってございますが、特例市以下でございますけれども、包括外部監査でございましたと、6.8%、26.1%、0.1%といったような状況になってございます。

17ページでございますが、外部監査人の資格でございます。包括外部監査人、個別外部監査人とも公認会計士の割合が最も多くなっておりまして、それぞれ8割を超える比率になってございます。

18ページでございますけれども、包括外部監査のテーマでございます。補助金12.3%、委託料12.5%、その他の予算執行16.5%となっているところでございます。

19ページ以降の資料はご覧いただきたいと思います。

次に資料5でございますけれども、地方公共団体の監査機能に係る課題についてという資料を用意させていただいております。まず1ページでございますけれども、昨年、おとしと幾つかの地方公共団体で会計処理の不適正さを指摘されるという事例が相次ぎました。幾つかについて各団体のホームページ等をもとに資料を作成してございます。まず岐阜県でございますけれども、事案の概要でございますが、12年間に不正資金が総額で17億円あったという事例でございました。事案の背景・原因でございますけれども、正規の予算に計上できないが、必要と考えられた費用を捻出する必要があったこととございすとか、いわゆる予算使い切り主義の予算執行が行われていたためということの原因として挙げているところでございます。大阪でございますけれども、大阪につきましては23の部署において不適正処理による現金等が約7,000万円あったということでございます。事案の背景というところでは、職員の公金意識の欠如などを挙げているところでございます。なお、監査委員による監査への評価という項目がございますが、大阪では監査委員事務局、出納部局が全く機能を果たしていないといった評価をしているというところがございます。

2ページをご覧いただきたいと存じます。長崎県でございますけれども、「預け」等があったということでございます。事件の背景・原因というところでございますが、職員の遵法意識や公金意識が欠如していたと。組織、管理監督責任が十分に機能していたのかという問題があるということでございます。監査委員による監査への評価というところで、監査する機関として責任があるのではないかと指摘をしているということでございます。宮崎県でございますが、同じく「預け」、「書き換え」が指摘されておまして、職員の公金意識、コンプライアンス意識が希薄であったと。監査する機関にも責任があるという指摘を並べております。

3ページでございますけれども、大阪市でございますが、カラ超勤、ヤミ退職金、それから福利厚生関連などの実態が明らかになったというものでございまして、事案の背景として福利厚生は一般に既得権益ととらえられていたと。制度の全体を把握し、あるべき姿と現実のずれをチェックする部門、機関が存在しなかったということが指摘されております。

4ページをご覧いただきたいと存じます。これらを受けて、不適正経理の事例と主な発生原因をまとめたものでございます。まず1でございますが、問題とされた不適正経理の

事例を3つにまとめてございます。事例①といたしますが、不適正な会計処理というものでございまして、不適正な会計処理、「預け」とか「一括払」、「差替え」といったものが言われているわけですが、これ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という事例だということでございます。事例②は私的流用等を伴う不適正な会計処理ということでございまして、①の不適正な会計処理を行った上で、私的な流用を行ったりしたという事例であると。事例③でございまして、国庫補助金の目的外支出ということでございまして、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でございます。

5ページをご覧いただきたいと思いますが、事案ごとの主な発生要因をまとめてございます。まず事例①でございまして、主な発生要因といたしまして、予算の使い切り意識、必要な経費に予算措置されない予算編成上の取扱い、法令順守意識の欠如、機能しない内部けん制機能、監査委員による不十分な監査などが主な発生原因ではないかと分析しているところでございます。事例②につきましては、さらに公金取扱いに関する意識の欠如、服務規律などを挙げてございます。事例③に関しましては、不明確な補助対象経費といったものも要因ではないかと分析しているところでございます。

次に6ページ以降の資料でございまして、地方公共団体と株式会社の監査機関の比較を参考までに整理させていただきました。なお、この囲みでございますように、株式会社に係るものにつきましては「公開会社」、「大会社」、会計参与を設置しないものを前提に記述をしているものでございます。

7ページをご覧いただきたいと思いますが、選任方法についてでございますが、地方公共団体の監査委員につきましては、議会の同意を得て長が選任するという仕組みでございます。株式会社の監査役会でございますけれども、監査役は株主総会の決議をもって選任するということにされているところでございます。

8ページをご覧いただきたいと思いますが、監査の中身でございますけれども、地方公共団体の監査委員の場合には、先程ご覧いただきましたように事務の執行・経営に係る事業の管理について毎年1回あるいは随時に監査するということにされているわけでございます。株式会社・監査役会は監査役は取締役の職務の執行を監査するということにされておりまして、また、取締役が株主総会に提出しようとする議案等を調査するということにされているということでございます。

9ページでございまして、決算書類の審査でございますが、地方公共団体の場合には会

計管理者が調製した決算を監査委員の審査に付して、その意見を添えて議会へ提出するという仕組みになってございます。株式会社の場合にはまず外部の監査人でございます会計監査人が計算書類を監査し、その報告を監査役会と取締役会に提出すると。各事業年度のこういう計算書類・事業報告と会計監査報告を監査役が監査するという仕組みになっているところでございます。

10ページでございますけれども、それぞれの責任でございますけれども、監査委員の場合でございますが、これは民法上の責任ということになっているわけでございます。一方、株式会社の場合には監査役会の場合には監査役がその任務を怠ったときは、株式会社に対し、これによって生じた損害を賠償する責任があるとされているところでございまして、また、監査役が監査報告に記載すべき事項を記載しないあるいは虚偽の記載をしたときの罰則も設けられているということでございます。

次に11ページでございまして、今度は外部の監査機関との比較でございます。12ページをご覧いただきたいと思っておりますけれども、選任資格でございますが、地方公共団体の外部監査人は先ほどご覧いただいたとおりで弁護士、公認会計士等でございます。株式会社の会計監査人は公認会計士、監査法人を選ぶということになっているということでございます。

13ページでございまして、選任方法でございますけれども、地方公共団体の場合にはあらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経て長が契約を締結すると。株式会社の会計監査人につきましては、株主総会の決議によって選任すると。取締役が選任議案を提出するときは、監査役会の同意が必要とされているところでございます。

14ページでございまして、外部監査機関による監査ということでございますけれども、外部監査人の監査、地方公共団体の場合には先程ご覧いただきましたように、契約期間内に少なくとも1回以上、特定の事件について監査するとされているところでございます。一方で株式会社の会計監査人は毎事業年度の計算書類を監査するとされておるということでございます。

15ページ、16ページにつきましては、いわゆる内部統制に関する資料でございます。まず15ページの資料は、金融商品取引法における内部統制に関する事項をまとめたものでございます。この法律におきましては、経営者は事業年度ごとに内部統制の財務報告に係る内部統制の有効性の評価結果を、「内部統制報告書」として作成すると。そして財務局に提出するということになっているわけでございます。併せて、それにつきまして監査人

が内部統制監査報告書によって意見を表明するということにされているというものでございます。

16ページでございますが、16ページの資料は「会社法」と「金融商品取引法」の内部統制に関する規定を比較して記述しているものでございます。右にございますのが、先ほどの前のページでご覧いただきました金融商品取引法の対象範囲ということでございまして、ここでは財務報告の信頼性がその対象でございまして、対象企業は上場企業等でございます。対象企業の対応は先ほどご覧いただいたとおりでございます。一方、会社法のほうでございますけれども、主たる目的は法令等の遵守ということでございまして、中央にございますように4つの項目が対象になってくるということでございます。対象企業は大会社ということでございます。対象企業の対応といたしましては、会社法ではいわゆる内部統制システムの構築に関する基本方針の決定を義務付けていると。ただ、具体的にどのような内部統制システムを整備していくかは明文化されていない。経営者の裁量によるということでございます。

最後に17ページ、18ページでございますけれども、海外の事例、1例といたしましてイギリスの地方公共団体の監査制度をつけてございます。17ページは内部の監査制度でございまして、監査局あるいは監査課というところが監査に当たるということになってございます。監査体制のところをご覧いただきますと、局長あるいは課長は専門資格が必要とされていると。監査対象は財務監査、行政執行の監査と適法性・妥当性について監査するということにされているところでございます。監査結果報告は最終的に議会に出されるということでございます。

18ページでございますけれども、外部監査でございます。これにつきましては、左のほうでございますが、国務大臣が監査委員会を任命するということになってございまして、事務局が、少し古い数字でございますが、1,300人ぐらいいるような組織だということでございます。ここが外部監査官を自治体毎に任命し、監査を行っていくという体制をここに記述しているところでございます。

雑駁な説明で恐縮でございますが、私から以上でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。盛りだくさんの内容でございまして、どういう柱を立てて議論していいのかにわかに決めたいところがございます。そこで、ご質問も含めまして、皆様からご発言をいただきたいと存じます。どうぞ。

ご発言がないと進行役としては困るものですから、では簡単な質問から。

先程、不適正経理の状況について資料5でご説明がありました。その1ページ目に監査委員による監査への評価等という欄がありまして、岐阜県では監査委員としてのそれが出てくるんですが、大阪府の欄がなぜか監査委員さん自身のことは出ていなくて、監査委員事務局出納部局が全く機能を果たしていないことも、要因の1つだという何か気になる記述になっているのですが、これは何か落ちているとかそういうことではない？

【安田自治行政局行政課長】　　ちょっとこれは理由がわからないのでございますけれども、全体のことを言っているのだらうと思うのでございますが、組織としてということを描いているのではないかと思うのでございますけれども、ホームページから捉えただけでございますので、深い理由といたしますか、ここははっきりしないといえますか。

【碓井主査】　　なるほど。今後の議論におきましても監査制度というときに監査委員の制度をどうこれから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のをやはり区別して議論する必要があるかもしれないと思ひまして、あえて質問させていただきます。どうぞ。藤谷専門委員お願いします。

【藤谷准教授】　　よろしくお願ひいたします。幾つか基本的なことをお伺ひしたいのですが、まず資料4の7ページ。私の問題意識と申しますのは、結局こういう不祥事が起こったときにはやはり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とは思ひのですけれども、民間でも最近コンプライアンス疲れということが言われておりますので、結局リソースの出所、あるいはうまく効くのかどうかということに関して、幾つか関連するご質問をさせていただきたいと思ひます。

まず7ページの監査委員の就任状況ということで、都道府県であれば問題ないと思ひのですが、市町村のレベルにいったときに、人材のプールといひますか、監査委員をお引き受けいただける人のプールがどのぐらい現実的にいらっしゃるのかとか、そういうことですとか、あるいは逆に外部監査ということになってきたときにももちろん外部の方ですから、自治体の外のリソースということになるのですが、その場合にありていへばどのぐらいの金銭的な、バジェットのコストがかかるのかということと、もう1つこれが一番重要だと思ひのですが、外部監査委員の方々に適切なインセンティブと申しますか、仕掛けていくときに、資料の5でも幾つか、何ページか忘れましたがけれども。10ページですね。損害賠償責任という形できちんとやらないと問題が起こるよということはあると思ひますが、外部監査の方についてはどうなのだろうか。問題意識としては内部の監査委員の

方がもちろん頑張るのが第一義的、それを補うために外部監査でいこう。当然だと思っ  
てますが、そのときのコストと、あとちゃんとインセンティブが仕組めるのかというあたり  
は、いずれも基本的な私がわからないだけなのだと思いますが、ご教示いただければと存  
じます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。それでは行政課長さんお願いします。

【安田自治行政局行政課長】 まず、順番が逆になりますけれども、費用でございます  
けれども、私ども手元にある資料でいきますと、包括外部監査で一番多い段階が1,500  
万円以上2,000万円未満というものでございまして、これが58.4%と。1,500万  
円未満が31%と。2,000万以上2,500万未満が9.7%と。2,500万以上0.  
9%。包括外部監査でございますので、1年間のコストということでございます。

それから、外部監査についての責任ということでございますが、基本的にはこれは契約  
でございますので、それによって決まってくるということだと思います。

それから市町村の人材のプールということでございますけれども、これはもしできまし  
たら今日ご参加の専門委員の先生方から実情をお教えいただければと思います。

【碓井主査】 それではどなたにお伺いすればいいか。今日は横尾市長も含めて、地方  
公共団体の関係者の方4名ご出席いただいております。どなたか今の人材のプール。大変  
難しいご質問ですが。どなたか。

【横尾市長】 じゃあ、やりましょうか。

【碓井主査】 横尾多久市長、お願いします。

【横尾市長】 全てのことまでわかりませんが、私の自治体や存じ上げているところの  
範囲で説明したいと思います。私、実は市長になったときに相談した人のひとつのグルー  
プに公認会計士と税理士の方がおられました。一気に変えてしまおうと思ったわけです。  
そのときに相談をしていくつかの課題がわかってきたことの1つは、まずは給与報酬面か  
らいくと割に合わないということでした。まともにやるにはですね。部分的にやるのはい  
いのですが。それと、伝票と数字と経理上の対応やチェックについては我々はプロである  
と明確に言われましたが、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  
ることですとか、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  
いては必ずしも熟知はなかなかすぐ間に合わないのではないだろうかということもおし  
やいましたので、これは首長なり自治体としての政策の方針などということと、会計のチ  
ェックというものをどうリンクさせるかというのが課題だなということとそのときから感

じました。今現在私のところは民間の方にはしていませんで、行政OBにしていますが、たまたま総務関係とかをしっかりとわかった方、財政とか総務をわかった方にしております。前任は実は女性の管理職OBをあえて当てて、女性の目、女性の感覚でチェックということにした経緯があります。「それぞれ遠慮なく切り込んでくれ」と申しました。「自分がいたところではあるけれども、それは忘れてどうぞ前例にとらわれずチェックはしてください」と強くお願いして議会にご提案をしたところでもあります。そういう意味では首長はじめ、行政幹部の人的な広がりですとか、あるいは行政OBの中での人材のプールという面も大切といえます。ここで終始言われている地方の不祥事を見ると私も胸が痛いですが、仕組みが悪いからではなくて、多分半分ぐらいはそこに書かれた人間の品位の低さだと思うのです。接待しなければいけないような仕事をしていることもおかしいし、裏金がなければ事が進まないという行政文化を保持していることもおかしいので、それを断ち切ろうという意志を首長とか関係者がしっかり持たないとずるずるといって、幾つかの都道府県の例とか自治体の例が出ていますけれども、何年もそういうことが隠されてきた。宮崎の例でいいますと、「もうないですか」と言っても、あとでちょっと出てきたとかあったりしますので、そこは制度の部分とそういう人的な部分をしっかりと見きわめが必要だと思います。そういう意味でも私は人材の層の厚さによるのでしょうけれども、そういうモラルの高い改革をするという意識の方をどう任用するかというのが極めて重要だと思っています。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。人材の可能性というか、そういう点、今日メンバーの石川札幌市の財政課長さん、それから東京都の副参事の遠松さん、大阪市の改革課の木村さん、いずれもいわば恵まれたところにいらっしゃる方で、そういう方にご質問しても無理かもしれませんが、何か藤谷専門委員の。

**【木村IT改革監】** ちょっと済みません。

**【碓井主査】** 木村さん。

**【木村IT改革監】** 大阪市の状況をご説明しますと、先ほどご指摘がありましたように大阪市はかなり深く以前から不適正問題がありまして、マスコミ等に大分騒がれた形になりましたので、当時の市長が本格的に市政改革ということで断行し、そのために公認会計士の方を監査人事委員会事務局に課長級として任期付職員ということで置いております。あと、その補佐で弁護士さんも今年、去年ぐらいから置いておりますので、そういう意味では監査事務局内に公認会計士を任期付職員として採用し、外部の内部化というのを取り込んでいました。ただ実態はやはり当初、公募したんですが応募がなく、やはり監査法人

をお願いをして人材を引き受けていただいたという経緯が。済みません。言ってよかったのかわからないのですけれども、そういう経緯があります。ですので、やはり大都市であっても先ほどからお話がありましたところで、処遇の問題が当然、職員の俸給が当てはまりますので、そういった形での処遇問題というところで民間の公認会計士をやっていたほうが良いというところがありますので、そういうところが若干あるのかなど。あと、専門知識という問題がまたあると思うのですけれども、当然公認会計士さんは民間企業の複式簿記という会計基準がきちとあって、また監査基準というところがある中での仕事という形になりますから、そういったところが専門家が標準化がされていると。ただ一方では議論になった財政につきましてはいわゆる昔からの単式簿記というところもありますので、それがしかるべき会計基準があって、またそれに伴う監査基準があればそれに従って監査をするというルールができるんですが、先ほど言われましたように公共自治体いわゆる複式簿記がない中で単式簿記の中で決算が予算が合っているかどうか、執行が合っているかどうかということになりますので、例えば執行はしたんですが、どこかに預けてプールをするということが技術的に可能なのですね。ですからそういったところが何がよくて何がダメなのかという、これまで判断基準がない中で、結果としてこれは後から預けだっただすよねというところで、大阪市なんかも今また昨年不適正会計が見つかったのですけれども、やはりそういった実際実務で何をやっていい、悪いかという客観的判断の指針なり基準がない中で伝統的にこういうことを上からやっていいよ、あるいは職務の継続性上やっていいですね。いわゆる担当がえになってやってくださいと、通帳と判子を預かって、それを引き続けることが仕事と思われていますので、それを後から服務違反とか規律がなっていないと言われても、ちょっとなかなか難しいのではないかと考えておりますので、明確なそういう会計制度あるいは監査についても監査制度があり、その人材育成としての公会計の監査、人材、制度というのが規制されてくれば回ってくるのかなという気はしております。済みません。あまりこんな立場の人間ではないのですけれども、状況としてお話ししました。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。では石川課長、お願いします。

**【石川課長】** 札幌市の石川でございます。札幌市もつい先週なのですが、不適正経理で職員が懲戒免職になるという事態が発生しました。内容的には預けをした上で私的流用をしたという事案でございます。この監査についてなんですが、札幌市の場合、包括外部監査。今先生からのご質問の部分については札幌市の場合には首長が弁護士出身ということ

もあって、包括外部監査人も弁護士会の中から選任いただいていると。ただ包括外部監査人がやるのは年に1度テーマを決めて監査をするという形でございます、札幌市の場合、例えばある年は土地の管理についてどうなのか。売れる土地があるのかないのかとか。もしくは公の施設の管理状況が、もっと効率的にならないかという観点で、いわゆる業績監査に近いような部分を包括外部監査をお願いをしていると。一方今日のテーマであります不正支出というような観点の摘発型の監査というのがやはり監査事務局中心ということでやっておりますが、今回の事例を見てもやはり監査事務局が不正を正したわけではなく、会計検査院が入るということを前提に内部監査を行ったということからその不正が発覚したということでございます。したがって、私の意見といたしましては監査機能はまさに職員、不正をする者に対するけん制機能だと考えたときに、外部の監査委員制度からいくべきなのか、もう1点内部の内部統制の強化をどうしていったらいいのかという観点から議論が進めばよろしいかなと思っているところでございます。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。では、遠松副参事もお願いしましょうか。

**【遠松副参事】** 東京都の遠松です。お話を伺ってしまして、もちろん不適正な支出とか、そういったものを防ぐのに、もちろん監査機能が果たす役割は非常に大きい部分ももちろんあるとは思いますが、果たして外部か内部かといったときに、東京都の場合も監査委員の中に公認会計士の先生もおりますし、また監査の事務局にも期限つきで会計士を職員として採用しています。東京都の場合複式簿記の財務諸表なんかもつくったりしますので、それらの監査なんかも含めて専門的な見地でやってはいるんですけれども、一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課題となっております、帳簿とかは場合によっては書類上はしっかりそろってはいるのだけれども、実は内部統制というのは書類が整っているからいいという部分でもないものもありますので、そういった部分はある程度事業に精通する者がやはり対応すべき部分だと思います。あともう1つは、実際の監査事務局の機能としての権限として、なかなか国の会計検査院と比較すると権限の部分では限界があるとは思いますが、そういった部分である程度どこまで肯定できるかは別としまして、自治体のOBの方だとか、あるいは議員の立場にある者がある程度監査委員になることによって、それなりに事実上かなりそこで目が届くといったような部分もございますので、そういったものを背景にして、かなりある程度組織の内部に状況に通じたあるいはOBなり職員の力といったものも考慮すべきだと思います。

ということで、今札幌市石川課長がおっしゃったような形でやはり内部の部分のそういった力もあながち否定できず、それも有効に活用していかななくてはいけないかなと考えております。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。進行役はあまり発言してはいけないかと思うんですが、忘れてしまうといけないので。先ほど木村改革監からお話の中で監査事務局に公認会計士さんを期限つきで加わっていただくというのに、給与の問題があるというお話でしたね。たしか地方自治法にある専門委員という制度は首長さんは専門委員を置けるんですけども、監査委員は置けると多分条文上はなっていない。それでよく首長さんが新しい制度改革などをする際に専門委員を結構活用したところもあるかと思いますが、これは第一分科会の西尾先生にお願いすることかもしれませんけれどもね。組織の弾力化のほうで。そういう問題もあるので、後でそちらにお任せしたいと思うので、そういう問題もありそうだという気がいたしました。どうぞ、ほかの皆様からのご発言があればお願いします。どうぞ、石原先生。

**【石原教授】** 今、横尾市長からリソースのお話をいただきまして、石川課長から内部統制と監査の問題、特に内部監査、外部監査の問題、それから遠松副参事から行財政の経験の問題が出てまいりました。私も全く賛成です。基本的に現在の地方自治体で不適正経理等の問題が起こった根本的な原因は、内部監査も外部監査も十分に機能していなかったという点です。大きな問題は横尾市長がおっしゃいました人材不足です。これは決して外部監査だけではなく、中の例えば監査委員の皆さんが行われる監査、あるいは監査事務局の皆さんが行われる監査のリソース不足が顕著なのではないでしょうか。例えば今、遠松参事がおっしゃいましたように、内部の人間はいわゆる行財政については詳しいわけですが、発生主義会計の知識は不十分です。また、監査の手法について十分な理解ができていない。内部監査の失敗は健全化法で私は少しリスクを感じていますが、内部帳簿だけでいくらかチェックをしてもなかの帳簿同士を合わせても、悪く言えば、役所の皆さんというのはそういう書類作りが上手ですから、中の書類だけで矛盾を見つけることは非常に難しく、外部データとの突き合わせや異常点を見出す手続を導入することも大切です。あるいは、分析的手続きといいますが、データの大きな傾向を見たときに、例えばですが、ある政令市で経験しましたが、窓口で数年間で数百万円の業務上横領があったわけですが、月次の例えば窓口の入金金額を単純に12カ月比較したものを5年間並べてみたら、横領があった3年間入金額が顕著に減っているんですね。だれが見ても異常値が出ているのに、

そういう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という懸念が生じます。他方、包括外部監査を含めて、外部監査についても問題点があります。私、7月から会計士協会の理事になるのですが、根本的に申しますと、行政にかかわっている会計士はよくできる方です。しかし、それ以外の会計士が、ただ会計士であるということで、自治体の監査ができるということにはなりません。しかも独立性の問題があるのです。例えばA県の包括外部監査人を選ぶのに、Aという地域の公認会計士協会とか税理士会に推薦してくれというのは、明らかに独立性に違反しているわけです。もっとよそから連れてこないで、外部監査の基本となるというのは独立性がだめになるので、そういうところで非常に独立性の問題があります。それをのけておいても、公認会計士が自治体のことを知っているのと決めつけるのは、私は極めて危ない議論だと思います。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、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のではないのでしょうか。私は今イギリスで勅許公共財務会計士の資格を持っているわけですが、英国では私みたいな資格を持っている地方自治体の職員が5,000人もいます。だから役所の中に通常の公認会計士とは違う会計士がいるわけですね。他方、新聞で出ていますが、地方自治体の行政等に関する技能資格ができ上がりました。ああいう形で国家資格であるか技能資格であるか、そこは私はこだわりはないわけですが、少なくとも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、内部監査と外部監査に従事すべきだと思います。クオリファイドのためには、新しい自治体専門の会計士制度とか、技能資格のための試験制度を設けるべきです。会計士もそれを通らないと自治体の外部監査に従事できないことになります。自治体職員もそれを通っていたら、例えば監査事務局で一生勤務できるとか、あるいは、将来60歳で定年になったときに、監査委員になったときに、天降りだと言われず堂々と、「私は経験もあるし、資格もある」と主張できます。市長も自信を持ってこの人を監査人にするなど、そういう人材育成を支える資格制度がこういう問題を解決するとき、重要なのではないのかなと思います。大きな話になるかも知れませんが、個人的には新資格や新技能の仕組みが重要だと思います。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。ほかにどうぞ、ご発言ありましたらお願いいたします。

先ほどの藤谷専門委員からのご質問の中に外部監査人の責任とございますか、そういう趣旨のご質問があったかと思うのですが、普通はよい仕事をしてもらうのが当たり前だと思うんですが、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ば帰っていいと、決定的な指摘は避けてもらったほうがいいと思う首長さんもひょっとすると、横尾多久市長さんがいらっしゃるのに大変失礼ですが、そういうのも中にはいらっしゃると思います。ですから本来なら出来映えに応じて監査報酬は決まるべきかと思うんですが、多分今は時間で掛け算か何かしてですね。何かその辺はうまいアイデアはないんでしょうか。市民オンブズマンか何かのランクを、点数をつけているようですが、何かうまい方法はないのでしょうかね。出来映えで。どうぞ。

**【横尾市長】** すみません。そこに入る前にどうしたら不正をチェックできるかということが多分ひとつの焦点だと思うのです。定期監査等で接ぎ木とかでやる形がありますけれども、片方では日々実は伝票は動いているわけです。支出負担行為も含めてですね。実は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。ということは監査のみならず、納税者の立場に立ちますと、あるいは市民の立場に立ちますと、会計システムはきちりと回っている、そして日々ちゃんと不正がない、不正ができないような土壌ができていくということもしていけないといけないと思うのです。そうするとオーバービューしてここが悪い、あれ悪いと指摘していくことが給与が上がるんだったらそれはどんどん指摘していくと思うのですね。指摘事項についてはたくさんページを残していけば、市民の方の評価は上がっていくかもしれませんが、それで非常にギスギスした自治体になってもいけない。かといって、適当でいいという意味ではないですけども、その部分もぜひこういった議論の中でしていただくと、先ほど石原委員もおっしゃったようなより良い正しさを求める行政ができるのではないかなと感じています。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。今の多久市長さんのご発言は、今の地方自治法の制度でいえば、会計管理者ですか。そういうのをどう続けていくか。今、もちろん続けられてはいるのですが、そういう役割をこれからどう考えていくかということとも関係するかとも思います。どうぞほかにご発言ありましたらお願いいたします。西尾先生。

**【西尾名誉教授】** 先ほど石原先生がおっしゃっていましたが、やっぱり監査委員、事務局含めてあるいは会計処理をしている人たちも含めて、人材不足なのだろうなど。根本的なところからこういう人間の技能を、自治体で働いている人たちの技能を高めない

とどうにもならないのだろうなと思うのですけれども、ちょっとその話は別にして、私、この監査委員、監査委員事務局のことに関心を持ち出してから、それぞれの市町村なり都道府県のそういう担当にある人たちにいつも聞いてみたんですけれども、こういう監査委員なり監査委員事務局が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、自分で帳簿から探し出すというのは困難だと思うんですよね。見つからないんじゃないかと思うんですよ。やっぱ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と。どこからそういう疑いがあるよと。あるいはあそこがやっているのは怪しいよとか、私の上司がやっているとか。その周辺でどうもやっていることがおかしいのではないかと。あそこはそういうことをしているのではないかと簡単に言えば内部通報なんですけれども、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かと思うんですよ。そこで、こういう監査制度なんていうものが動くのは、通報がなければ動かないんだという、私は企業の監査役だって同じだろうと思っているんです。役所であろうと、企業であろうと。そういう情報が寄せられなければ、有効に機能しないのではないかと。そこで監査委員なり監査委員事務局が、そういう気づいたことがあったらどんどん私のところに言ってきてくださいと。事務局へ情報をくださいという呼びかけを過去したことがありますかと言うと、全くないんですよね。したことありませんと。積極的に情報をよこしてくださいと。気づいたことを知らせてくださいと。そういう呼びかけを住民に対してであれ、職員に対してであれ、やったと。いつもやっているというような監査委員も監査委員事務局も私が聞いた限り皆無ですね。それじゃあ、仕事ができるわけがないじゃないかと。私は情報をよこせとみんな部局がそう庁内に言いだして、そうするとちょっと匿名で出しておこうかという人が出てきて、それが発見のきっかけになるということではないだろうかという気がして仕方がないんです。国の場合も会計検査院が会計検査をしているわけですが、会計検査院はものすごい量の告発が来ているはずですよ。それが調べるきっかけなんですよね。私も大学の学部長、評議員等々を過去していたことがあるんですが、会計検査院に徹底的にいじめられたんですけれども、ちゃんとうちの某助教授が通報しているわけですよ。おかしいと言っているわけですよ。だからそこに集中的に調べに来ているわけで、こちらはおかしいことしていませんということを一生涯懸命説明しなければいけないのですが、通報者がいるからなんですよね。その疑いを持って、そこに集中して入ってきますから、調べるのがかなり細かいわけなんですけれども、やっぱりそれなしに効果は上がらないんじゃないかと思うんです。

だからどうやったらその風土がで上がるのか。監査委員も監査委員事務局もですし、周りの人もそういうことをする役割のセクションなんだと。そこをセクションが動こうとしたら、情報が出なければいけないのだという、この基本的なことが何もできていないという感じを持っています。

**【確井主査】** どうもありがとうございました。私は助教授ではありませんでしたから。今の西尾先生のお話に関連しますと、幾つかの地方公共団体ではたしか外部に窓口を設けて。大阪市さんもやっておられるんですしたっけ。大阪府でしたっけ、どっちでしたっけ。

**【木村IT改革監】** 大阪市は、内部です。

**【確井主査】** 内部ですか。たしか外部に弁護士の先生などの事務所、窓口を設けてということも聞いたこともあるんですが内部ですか。ちょっとご説明いただければ。

**【木村IT改革監】** 済みません。そちらは詳しくはないので申しわけないんですけども、たしか私どもは公益通報制度がかなり確立されておりましたので、そういう意味では庁内に法務監察室というのを置きまして、そこで職員からのあるいは外部からの通報を一手に受け付けて、確認をし、弁護士の先生とかも含めてそういう内容のチェックは進んでおります。確かに大分実績もたまってはきていて、全国でもいろいろ広報広聴の制度が普及し始めているんですが、質、量ともに大阪市がダントツでほとんど大阪市だけの数字になっているらしいのですが、結構あるようです。実際は中身については一切公開されておりませんので内容は私もわからないのですが、そういう通報によって先ほどあった不適正経理というところが指摘されて、それが先生がおっしゃったような摘発のきっかけになったということは実態として出ているように伺っています。

**【確井主査】** どうもありがとうございました。西尾先生の問題提起のうち、監査委員事務局にそういう言うてくるようにという場合に、組織的な不適正経理は多分一切来ないと思う。つまり監査事務局の職員さえも全く疑問に思っていないし、あるいは昨日まで加担してきた人が多いかもしれないです。ですから個人的な懐に入れているものは来るかもしれないかもしれません。ですからその辺はいろいろ仕組みを考えるとときも何段階も考えたほうがいいかもしれない気がいたします。どうぞ、ほかにも。どうぞ、藤谷先生。

**【藤谷准教授】** 今の確井先生の問題提起を受けての追加的なものということなんですが、情報を出させるときに、保護公益通報者を保護する仕組みが必要でしょうし、逆に独禁法のリーニエンシーみたいな形で心理的な抵抗を下げるような、ここで持ってくるのは問題があると思うんですけども、なかなか福利厚生のために裏金を捻出して、みんな

なそれは自分たち組織ぐるみでやっているような場合に、見つければ当然だれが責任者かはわかりませんが、おそらく懲戒免職になると思いますが、それぐらいならなるべく隠してしまおうという方向に行くのかもしれないし、だれか1人を犠牲者で差し出すというのもそれは組織の風土にもよると思いますが、そんな組織だったらそもそもカルテル破りは先に行われていると思いますので、この場合のカルテルというのは、いわば中にいる人たちが相互にかばい合っただけでしかもそれが自分たちにとって得になるという仕組みを成立しにくくするような仕掛け。逆接的なのですが、サンクションをある場合には低めるとか。それは先ほどの確井先生の場合を分けるというふうにもかかわってくると思うんです。ですから例えば1人で勝手にポケットに入れていたという場合であれば、これは一罰百戒というほうがいいでしょうし、それとこの組織的なものというのを、もちろん要件の切り分けは難しいんですが、まだ私も練れておりません。今の先生方のお話を伺っていて、例えばそういう切り口もあるかもしれないということを思いました。

**【確井主査】** どうもありがとうございました。ほかにありますでしょうか。では木村改革監お願いします。

**【木村IT改革監】** 先ほどからとまた違うんですけども、私どもは不正、不適正をやったときになぜかという、お金がないんですね。どうしても単年度予算の中で使い切らないといけない。要するに単年度で今年100万円あって、それを使い切らないと、来年度からまた査定をされて一律20%とかですね。50%や80%使ってしまうと、来年度は80%でいいんですねということで、だんだん減ることはあってもなかなか増えていかないんですね。なので、結局どこかから何かあったときにそれを編み出してくる手法としての不適正経理というところが経験として培われてきたように私は見受けられるケースがあります。一方では逆に今年はまだまお金がかからなかったんだけど、来年はやはりかかりそうだ、再来年はかかりそうだといったときに、一旦減らされると次来ないというのがわかると、どうしても今年度使い切らざるを得ないということがありますので、大阪市でも最近出てきたんですが、予算の繰越制度というところで、今までガチガチの単年度で没収というところを、逆に今年使わなかったんですけども、良いことをした。インセンティブを与えて、没収ではなくて繰越しという良い意味で、制度を使って予算をとり上げられるのではなくて、来年度に逆に繰越ししていいよと。今年100万だったのを80万に抑えたら、来年度は110万使っていいよと。そういうことの柔軟な単年度の予算制度というところをうまくやっていただければ、職員が苦勞して「預け」ですとか、

予算の付替とか、無理して執行させるということがなくなってきましたので、私もITの逆に使う立場にもおりますので、来年、再来年お金を使うんだけれども、今年没収されてしまうと困るなどというのが感覚的にもありますので、そのかわりコストを例えば通信経理は一気に下げたので、サーバーを欲しいとかいうそういった予算の流用の弾力性、あと、年度繰り越しの弾力性というところをもう少しやっただけならば逆に無理して職員が不適正というものをしなくても、結果的にいいことがあるのかなということもありますので、そういったことがあります。

【碓井主査】 今の木村さんのご指摘ですが、地方公共団体固有の財源については、多分繰越しについて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と思いますね。国の場合も財務省の方針として、繰越しをきちんとできますよとしているものは建前上は多いんですが、それが下に行けばと言って、今日総務省の方もいらっしゃるので大変どこが下かわかりませんが、だんだん執行段階に行きますと繰越しを嫌がる傾向がありまして、ですから例えば国庫補助金を使って事業をやるなどという、それを繰越すというのは多分大変なことで、担当の方は多分認めてくれないかもしれません。これは逢坂補佐官、別のところで問題点として。つまり、「預け」とかいろいろなものが生じている要因の1つにはそういうことがあると私も思っております。はい、どうぞ。

【藤谷准教授】 今に関連してのなんですけれども、私も国立大学法人の職員としまして、一応固有財源としての運営費交付金とあと国庫補助金に相当する科学研究費補助金という2つの財源で主に私どもも研究所をやっておりますし、また組織としてもそうなっているわけですけれども、そのアナロジーで申しますと、要するに文部科学省も科研費については繰越ししていいよという制度を導入してくださったんですが、なかなか初年度というのは昨年度末ですけれども利用が少なかったわけです。私のこれは単なる実感ですから統計ということではないんですが、その背後にやはり確かに繰越してもそれは戻ってくるよ、とり上げられないよ。でも来年度以降やっぱり君の書くものは、君の申請額は7掛けで評価していいんだねと使われないということは保証されていない。要するに繰越したのは没収にならないとしても、プラスマイナス0だとすると、なかなか不安は抜けないという部分があります。ここで、先ほど碓井先生がおっしゃったように自治体として、固有の財源は大丈夫だと。そこは繰り越せるんだということは1つあるとは思いますが、各行政部局とその自治体の財政当局との関係では何というかにらみ合いというか両すくみの関係は生じる。当然ですよ。それぞれ財政当局は財布のひもを締めなければいけないわ

けですから、そういう頭の使い方をしていただかないといけないわけけれども、そうすると同じことが起こってしまうと。私は、ここはまた単なる思いつきなんです、先ほどの木村委員のお話を伺っていて、例えば2割うまくコストを削減したら、単純にそれが2割どこかに預かってそのまま返ってくるのではなくして、何かいい方法がないかなと思うんですが、ある種のポイント制というんですか、財政当局に対して次例えば今年1億円要るんと言ったときに、君が過去に8,000万で頑張ったということプラスに評価しよう。あなたたちの言うことはクレディブルであると評価するような仕組みが例えばあれば、無駄なことを削減することが将来自分たちの要求が通りやすくなるということで何かいいインセンティブにならないかな。これはほんとうにただの思いつきですので、全く練れておりませんが、何かそういう発想が必要かなということをお話を伺っていて思いました。ありがとうございました。

**【碓井主査】**　　ここはまさに財政を担当しているお二人に、議事の公開ということも念頭において、差し支えない範囲でご発言を。

**【石川課長】**　　資料5にも各都道府県の事例等が出ていますが、札幌の場合も不正が起きるときに、「預け」をやったり、不正支出をするのがいわゆる事業費ではなく事務費で起きるといのが多ございます。札幌の事例も結局公共事業、国交省さんからいただいている公共事業の事務費分3%が事務費として補助対象になるわけですが、それでトナーを買ったことにして、パソコンに置きかえる。何のためかという、その職員の周りの事務費、生活費的ところで起きてしまう。ただ公共事業の事務費3%といっても、地方の立場からしますとある路線をやってもその道路が単独路線もあれば補助路線もある。仕事は補助と単独では分かれられないのが実態でして、例えばそこに臨時職員さんがいるとすれば、その人の午前は補助で午後は単独かと。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す。やはり不正をしやすい温床になるのなかと。したがって今後公共事業の事務費についてはまさに一般財源化の動きになると思いますが、それは大変結構なことで、地方としてその事務費については適正に処理をすればいいんだろうと。ただ、一方で財政を担当する者としては、どんどん毎年社会保障費が増え続ける中で、毎年どこかを削りながら予算をはめていかなければならないといったときに、職員事務費は一方で切りやすいとか、内部的な経費ですから切りやすいわけですがけれども、今はできていません。ただ今後方向性としては職員1人当たりの事務費については例えば標準予算化というんでしょうか、その局・部・課ごとに事業に応じて事務費がばらつくの

ではなくて、標準的な事務費予算化みたいなものは今後検討していきたいと考えているところでございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。遠松さん何かご発言ありましたらお願いします。

【遠松副参事】 補助金につきましてはこちらの資料でも指摘されているようになかなか繰越しというのが実際すごく難しいというのは手続き上は実感しているところであります。もちろんそういった制度的な部分を見直すことも必要だと思うんですけども、ただ、自治体の内部でそれをどう内部統制していくかという部分なんですけれども、そういった組織立った不正は、幸い東京都の中ではずっとしばらくといたしますか、かつての食糧費等の問題があったとき以来、特に問題となった事例はございません。幸い東京都はいろいろな多くの職場があつて、事業所もあり、いろいろな職場があつて人事もせいぜい長くいて3年で異動するというのもございますので、なかなかそういった組織立った不正というのが少なくともやりにくい土壌にあるのは事実でございます。

そういう中でも先ほど藤谷先生がおっしゃったようなチェックといたしますか、何かそういった不正があつたときにはもちろん通報も含めて告発するような仕組みというのが中であるのは必要だと思うんですけども、なかなかそのあたりは監査部門だけに負わせるというのが難しい部分もあつて、また、内部通報として監査がどこまでそれを把握してどこまでそれを改善できるかという部分にもなるとなかなか運用面の問題になってきますので、さらに難しい部分もあるのかなとも思います。実際東京都の場合、監査事務局でどういった形でどのようなチェックをしているかという、いわば個別のチェックはもちろん場合によってはするのかもしれませんが、要はそういった不適正な行為がそもそも起こらないような、不正の温床がないか、例えば書類上の手続きがどうなっているかとか、それを例えば二重チェックするような内部統制ができていくかとか、あるいは仕組みとして遺漏がないような制度的な部分をちゃんとまずはつくるべきという指摘が中心となっております。東京都の場合債権をしっかりと管理する仕組みをつくったんですけども、そういった中で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ございます。そういった指摘も踏まえて、あとはいかにそれを中でチェックをしていくかという部分の運用の大きな問題なのかなと感じております。

ちょっと今脱線してしまいましたけれども、あと繰越し云々の話につきましては、もちろん弾力的に使うというのは必要な部分でありまして、あとは財政部門と各事業をやって

いる部門との間でしっかりと予算の執行の管理といったものをすることによって、もちろん不要なものについては当然それは不要だということで削減する必要があります。一方で、必要なものについて、たまたまその年は執行が遅れて予算を消化できなかった部分については例えば最後の補正予算で減額はするけれども、それはそもそも必要なものだから翌年度にはちゃんと元に戻すとか、そういった部分はしっかり財政部門と事業部門との間で調整をしてやっていくということによって、いわば予算の使い切りといった発想をできる限りなくしていこうという発想で取組んでいるという状況です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。どうぞ。逢坂補佐官。

【逢坂補佐官】 いろいろ話を聞いていて、監査制度そのものをどうするかという問題は非常に大きいですが、監査制度以前にそもそも不正がおきやすい仕組みになっているという指摘がたくさん出ていましたけれども、私も全く同感ですね。それから単年度会計、単年度主義がほんとうにいいのかどうかというのは、夕張市の例を見ても単年度、それから会計間のやりとりでいろいろなことがわからなくなっていくわけですから、ここはひとつ制度上何とかしなければいけないのではないかという気は私もしますね。

それから補助金の話がたくさん出ていましたが、実は補助金を事務費だけではなくて、これ議事録に残るのでなかなかつらいんですが、でもはっきり言ったほうがいいと思うんですが、私も20年前に随分どうしても談合せざるを得ない補助制度に実はなっているんですよ。はっきり言って。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ません。そうなったときに単純な土木工事だったら自前でいろいろなことをやれるかもしれないけれども、複雑な構造物だとかになると、それは役所の内部で設計なんかできないわけです。積算なんかできないわけですよ。そうなったらある程度業者を特定してお願いをして、青田でお願いをしてやってもらって、それをベースにして補助金申請するわけだから、当然その業者と談合とまでは言わないけれども、ほぼ暗黙の合意の中で契約をしていくわけですね。そしてそれを業者間もわかっているわけですよ、この積算をだれがやったかって。これは木村IT株式会社がやったんだなということはわかるわけですよ。そうしたらやっぱりそこに落ちるんですね。だからこれはちょっと言いづらい話ですが、補助金の仕組みが相当いろいろな悪さをしているというのは私は感じますね。

それから補助金の交付決定の問題。交付決定の日以降でなければ例えば仕事ができないなんていうルールがあると、そこに間に合わせて無理やり事務費を消化するわけです。そ

うなったら当然「預け」は起こらざるを得ないですよ。要するに例えば10月に補助金の交付決定があつて6カ月以内に1年分の事務費を使うようなことが起こるわけですよ。そうしたらさばき切れないですよ。ほんとうは1年延ばして使わせてもらったらそれがやれるんですけども、だから仕方ない、トナー買ったことにしてほかの物に化けようかなんていうことがあるわけですよ。だから制度上どうしても不正が起きざるを得ないという問題点は、私は自治体の現場の皆さんがもっと、私も含めてですが、ざっくばらんに本音を言ったほうが私はいいと思うな。そうすれば、「預け」がどうかこうかという問題は、ほんとうは自治体の現場だけが悪いんじゃないんだということが表に出るんじゃないかと思います。

それからもう1つが、積算のなかなかしにくい買い物であるわけですね。例えばイベントを委託するとか、講演会を委託するとか、調査を委託するとか、あるいは計画策定をするとか。それからもう1つ最近わからないのは、IT系の分野ですね。自治体で積算できないわけですよ。積算できないものをどうやって発注するかというときに実は不確かなことが起きやすい。多分そうですよね。この辺がすごく大きな問題だだと思いますね。

それから土木工事、建築工事に関して言うならば、直接工事費で単価の明確なものはそんなにおかしなことは起きないのですが、二次製品、見積もりでやるものについてはひもがついてくる。ひもがつくという意味は業者が特定されるし、二次製品を決めた段階で見積もりをどこかからとった段階でほどこが請け負うかというのが決まるケースもあつたりして、だからこれは制度上実は不正につながりかねない芽がいっぱいあるんだなということなんです。だから監査制度の問題もあるんだけど、そもそもの制度が抱えている課題というところにも実は目をつけなければいけないなと私は思っていますね。何か、現場にいる皆さんはすごく感じるんじゃないですか。実際に特に現業にいた人なんかはすごく感じると思うんです。

**【碓井主査】** 大変あの……。

**【逢坂補佐官】** すみません。しゃべり過ぎたかもしれません。

**【碓井主査】** 逢坂補佐官から大事な問題をご指摘いただきましたので、多久市長さん。

**【横尾市長】** ついでにちょっとお話ししますと、使い切り型予算というのがやっぱり大きい影響もかなりあるなと感じます。例えば、うちの職員でも20年ぐらい前はどうかと、景気はこんなに悪くはないですから国も県も市も予算がおおよそ余裕があると使い切りという傾向はどうもあつたようにも聞いております。今のこういう不景気

はある意味でチャンスですから、緊縮型の予算の中で無駄を出さないようにしていく中で、こういう改革をしていくというのがとても大切だと思います。

典型的な補助金関係でいいますと、県内であった実際の例ですけれども、菜の花の中での農村レストラン事業みたいなのがある自治体であったのですが、どうなったかということ、菜の花は年度をまたがないと花が咲かないんですよ。でも、年度内に咲かせろということになって、それは無理なんですね。でもそれをどう扱うかってやっぱりもめる。そうするとその事務費はどっちの、前の年度でやらないといけないとか、そこら辺のこともある。これは典型的な例ですけれども、そういういろいろなことがあって、今補佐官がおっしゃった年度をまたいで事業をやれるとか、複数年度になるということになれば、そういう無駄はしなくてもいいし、もうちょっと落ち着いたこともできるのかなと思います。

あとどなたかがおっしゃった節減すればプラスになるというのは明確に自治体名まで憶えていませんが、改革派の知事さんたちの自治体にあったと思うのです。頑張っってその課の予算を節減すれば次の年度にその半分がある程度のパーセントを新規事業を起案するならそのときの原資として使ってもいいよという、お触れを出して、査定のためのワーキングを起こしていくと、意外と節減型にみんな努力して、今年は決まったものだけ来年新しいことをするので、今年はとにかく無駄がないようにしようという意識改革になった例はあるようですので、そういったことも参考にしていけばいいのではないのでしょうか。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。ほかにご発言ございましたらお願いいたします。どうぞ。

**【木村 I T 改革監】** 先ほどありました相手関係の積算の問題ですが、実はこれは大阪府も含めて幾つかの団体、私がそうなんですけれども積算が難しいので、私民間人なんです。ですので、民間人を採用して、民間の査定をさせるということで、私、3年ほど前に入りまして、昨年までで毎年今大阪市の I T 関係って予算的に毎年 200 億円ぐらい買っているんですよ。毎年ずっと右肩上がりだったんですけれども、私のほうが逆に入って民間人としてのチェックをして、大体 30 億円ぐらい予算を査定して、カットして、逆にそういう目で見ると、おっしゃったようにグリーゾーンなところを逆に民間人の力で民間のそういうところをチェックさせるというようなやり方をさせているところがあって、逆に私がまさにそういうことをやらせていただいたことになりますので、そういう使い方というのも一考かなと思います。

あと先ほどのところで、私の視点というか、全然関係ないんですけれども、私ども大阪

市もやはりいろいろな不祥事がいっぱいできているので、なかなか直らないんですけども、一方では対策として人事的なところで処罰をかなり厳しくして、なるべく公開し、罰則規定をかなり厳格にするような動きになっているところもあります。ただなかなかそうはいつてもきつくはならないので、そこはどこまでかというのと、あとやはり私ども大阪市もそうなんですけれども、専門分野で不正が起きているところなんかは人事異動が少ないんですね。ですから5年、10年結構いるところで、担当が変わってみるとなぜか金額が変わっているということがありますので、なるべく強制的なローテーションというところも心がけるようにとかいうことで、業務の仕事の円滑化というのは難しいんですけども、何年かには必ず異動することによって、特に金銭を扱うところについてはチェックをするというところが出てきていると感じています。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。木村さん、今のちょっとご質問なんですけど、1つ処罰の強化とおっしゃいました。それがどういう意味かということ。

【木村IT改革監】 罰則規定がありますので、今までですと停職ですとかああいったもので。

【碓井主査】 懲戒の方法ということですか。なるほど。

【木村IT改革監】 停職、停休です。今までは何カ月だったのを非常に長くする。あるいは特にお咎めなしだった、注意だったところが勧告とかですね。

【碓井主査】 すると懲戒処分の基準を厳しくしたということですね。

【木村IT改革監】 懲戒処分の基準を厳しくし、なるべくやった結果としては処罰されますよ。退職金があるなしでは、公務員の皆さん大分違うようなので、こういったものとか。

【碓井主査】 わかりました。もう1つ質問なんですけど、先ほど補佐官からもご指摘のあったこの積算の難しい契約がいっぱい登場しているわけですね。それでそれぞれの地方公共団体で対応するとなるととても難しい。そうすると木村さんのような有能な方もいらっしやれば、大阪市に委託すればやってくれますかね。

【木村IT改革監】 それはできると。

【碓井主査】 例えば私はできるんですが、どうなんですか、組織としてそういうことは可能ですかね。

【木村IT改革監】 技術的には可能かなとは思いますが。私のほうでITに関しては今までよく見積もりが一式ということで明細なしということでよく言われていたんですが、

それは一切排除して、こちら側からの見積明細を様式を指定して、それ以外一式として出した場合には0円査定ということをして強制的にやりましたら、各ベンダーさん全部私どもの言ったとおりに見積書の明細を出してきていただきました。明細を見ると、私以外でもだれでもわかります。要は間接費が異常に多いんですね。ですから直接費はあまり変わらないんですけども、要らない経費がどんどん出てきますので、これは要らないですねと言ったら、確かに要りませんということになりますから、そういうことをやれば別に、私どもはノウハウがある人間がいるということも確かにあるんですけども、逆に私はノウハウをさらに見える化をして、形式化すれば逆に委託もできるし、私も別にほかの自治体の査定も可能だとは思っていますので、そういったやり方が普及していただければということです。

**【碓井主査】** わかりました。どうもありがとうございました。ほかに。

**【石原教授】** いろいろ出てきた不祥事やコンプライアンスに関連する懲罰の問題なんですが、懲罰以外にも不祥事を防止する方策を検討する必要があると思います。今まさにこの時間に、第4回目ですが日本全国の地方自治体が集まって業務改善の実践事例発表会を中野区役所でやっているんです。自治体職員の定数が減ってまいりまして、1人1人のパワーをどう引き出していくのかというのが非常に重要で、いかに職員にやる気になっていただくかという要素も考えなければいけないと思います。そのときに懲罰というシステムにはジレンマが生じます。一つの考え方として、懲罰せよという考え方がありますが、他方で、例えば碓井先生の座長で内部統制研究会を昨年度やったわけですが、内部統制は基本的に統制という言葉にもありますように「予防」なんですね。不適正経理は、なかなか見つけるのは難しいし、テクニカルな問題もありますが、不適正経理が起こらないようにしていくために、きちんとした内部統制をつくり、一部外部の厳しいチェックなんかを受けながら、自治体の職員と役所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の構築が必要だと思います。懲罰の問題と公益通報の問題もありますが、他方で、私は甘いかもわかりませんが、自治体職員が元気を出す仕組みというのを考えるべきだと思います。職員の皆さん、市民の方からは、一部不心得な方がおられますから、手厳しく言われていますが、でも職員の皆さん、あなたが頑張っているのは評価されているんです。何かそういう仕組みを構築したいと思います。監査は、「摘発型」であるから嫌われるわけです。「予防型」で、不適正経理をやったら奥さんも子供も泣くよ、もう今やめておけというような。内部統制や内部監査の有効性を実際企業の監査でも見ますし、そう

いう要素も自治体で考えていく必要があるのではないのかと思います。

【逢坂補佐官】 今のでよろしいですか。

【碓井主査】 はい、どうぞ。

【逢坂補佐官】 今、予防型と石原先生がおっしゃった話は非常に私はいいい話だと思って、監査も多分受けて評価をされるという監査に変わっていくと、非常にいいと思う。特に会計検査がそうなんです、自治体の職員は会計検査員が来ると、これは大変だ、おだぶつだ、とんでもないものが来てしまったと思うんだけど、そうではなくて、会計検査員が来ている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んだというふうになる自治体の監査もきっとそうなっていかなくてはいけないんだと思うんですね。今は何かあら探しを一生懸命されているみたいで、付せんがいっぱいついてくるとまたこれ答えに行かなくてはいけないなみたいになるわけだから。やっぱり監査の方向感が変わるべきだとひとつ私は思います。

それから、話があちこち飛ぶんですが、先ほど木村さんがおっしゃった民間の人を入れて積算しにくいものは積算すべきだというのは私も全く同感で、私も町長時代にITに関しては役所の中でお手上げなので、民間の会社の方を期限つきで雇って、それでチェックをしてもらったと。そうしなければ乗り越えられなかったなと思っています。

それともう1つなんです、今の会計の仕組み、それは発生主義であれ、現金主義であれ、どっちでもいいんですが、とにかくこれをもっとITで突き詰めてやっていくことで、不正とか計数管理みたいなものは今よりももっとあらがなくできるんじゃないかなと思うんだけど、このあたりってどうなんでしょうかね。日々、毎日進歩しているのかな。何か私は進歩しているような、進歩していないような、あまりそういう視点で物事がつくられていないような気がしているんですけれども、そしてそれぞれの自治体がみんな別のシステムを持っていますよね。

【横尾市長】 そう、無駄ですよ。

【逢坂補佐官】 これは相当私は社会のロスだと思っていて、同じように会計をやっているんだから、システムは共通化して、どこに住もうと同じような仕組みで実は自治体の会計がチェックできるんだ。それは地域主権に反するというかもしれないけれども、金の面はそれでいいんじゃないかなと思うんだけど、このあたりどうなんですかね。

【碓井主査】 今の点で木村さん、お願いしましょうか。

【木村IT改革監】 私も全く同感でありまして、別に会計規則等は特に全国自治体ど

こでもそんなに変わっているものでもありませんので、その意味での会計システムと、今大体どんな小さいところから大きいところまでシステムを入れてありますので、そこで同じ仕組みをしていただく、あるいは最近の技術ではクラウドコンピューティング等共有化するというものが技術的に可能になってきておりますので、今の技術であればだんだん出てくるのかと思います。ただまだいわゆるこういうパッケージ等をつくっていただけるベンダーさんがこれからという形になりますので、技術的なところの壁はないのかなと思っています。ただやはり現場の私どもの人間からすると、いろいろ現場の方の意見とA市さんとB市さんとなぜ一緒にやらないんですかという、やっぱり規則は一緒なのは知っていますと。でも帳票が違いますとか、帳票のレイアウトが違いますと。片方に合わせればいいんじゃないですかと言ったら、いや、そちらには合わせたくないとかですね。非常にかなり主観的な要素が見え隠れしますので、さすがにこういった財政状況からするとそんなことは言われていられませんので、そういう意味での壁というのはだんだん乗り越えつつある。技術的な点はだんだんなくなってきているというのと、精神的な面ももうなくなりつつあるので、あとはベンダーサイドも含めたそういったパッケージ等が提供サイドができてくれば、徐々に解決していくのかなと思いますし、こういったチェックと。いわゆる単純な経理的なチェックは予算とのチェックとか、予算がオーバーしたら払わないとかいう単純なチェックはできるとは感じております。ただ、先ほど会計制度そのものにまたがる問題は解決できませんので、そこはシステムでは解決できるところまでいかないかなと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかにご発言。

【横尾市長】 今の関連でよろしいですか。

【碓井主査】 横尾さん、お願いします。

【横尾市長】 実は私は後期高齢者医療広域連合の連合長をやっておりまして、全国の協議会の会長をしているのですが、まさに今おっしゃったITに関するところで、これまでにすごく無駄が出ていると思うのです。介護保険でスタートしたときもいろいろ反省点があったのに、その教訓が生かされないまま、またバグったりトラブルしたりしながら何とかやっているという現場のトラブルがあります。同じようなことが多分各自自治体にもあると思うのです。それを考えていくと、例えば総務省かどこかが標準装備の会計システムと標準システムをつくっていただいて、フリーウェアで全国に配布していただいて、マイクロソフトじゃないですけども、つないておけば月1回ぐらいでバージョンアップしてい

って、マニュアルも来るようにしていくと、非常に合理的です。異動しても引っ越しても同じ書式です。これは民間の方にも聞いたのですけれども、同じ書式のデータ処理であれば、例えば電力会社なんかはブロック単位で配置されているのです。都道府県が変わるか市町村が変わるたびに、その帳票が違います。書式が違いますと、会社の総務ではいちいち大変らしいんですね。同じだとボタン1つでぱっとできる。社会的コストも落ちますし、スピードアップできる。たまたまこの間、韓国のITに詳しい方にお話を聞いていると、ソウル市江南区を中心にそういうのをどんどん国家戦略として韓国はされているということなので、ぜひそういったことも尊重していただくと、行革の推進と会計上の手際のよい処理と不正が起きないということにもなってきますので、ぜひ検討いただく一考の価値があると思います。

**【碓井主査】** 東京都さんなんかは色々もう売り出しているところも何かあったと言っていました。

**【横尾市長】** ありますね。言ってらっしゃいます。

**【碓井主査】** ちょっとご経験をお話しして……。

**【遠松副参事】** 東京都はご案内のとおり、平成18年に複式簿記を導入しまして、財務会計システムをすべて数年かけて一新しまして、それで日々の日常の現金支出の入力から自動的に、職員があまり複式を意識しなくても仕分けができて、そういった財務諸表ができるといったような取組みもやっております。当然職員にも複式簿記の基本的な知識についての研修を徹底するという取組みをやっていまして、それはもう日常化というか、定着しております。いわゆる財務諸表は総務省の方式もある中で、東京都は先にやっちゃったので自分たちの方式があってやっている部分もあるんですけども、そういった中で標準化をしてほしいとかという要望等は出させていただいているんですが、それはそれでおいておいて、なかなか基本的な会計の仕組みと申しますか、たしかに規則は当然同じでなければいけないと思います。しかし、今言ったような形でかなり先行していろいろな、例えば決算審査に当たりまして財務諸表を参考資料として出したりとか、東京都の場合は各局、事業をやっている局ごとにも財務諸表をつくって、それも決算審査に付したりもしていますし、定例監査の中でもその財務諸表を用いているいろいろな監査も実施したりするような取組みをしております。そういった取組がある中でも、もちろんシステムとも含めて標準化は多いに検討すべきだとは思いますが、そういった独自の取組みを行う余地ももちろん残していただきたいなと思っておりますし、またそういったものを踏まえていろい

る東京都でできる限りのことはいろいろな興味のある自治体に対しては当然情報提供もしますし、場合によってはそういった汎用のソフトなんかもつくって配ろうという考えも持っておりますので、それはそれとしてやっていきたいと考えております。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。ほかに、ご発言ございませんでしょうか。はい。逢坂補佐官、お願いします。

**【逢坂補佐官】** 私もそんなにたくさん全国の監査を見ているわけではないんですけれども、自治体の監査を見るとそれぞれの自治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なんですよね。特に小規模な自治体に多いのかもしれないけれども、単なる計数合わせだけに終わっているケースもありますし、あるいは計数合わせを乗り越えて、この支出が適正かどうかという目線も全然違った目線で見ているわけで、ここももっと突き詰める必要があるのではないかなと思うんです。マニュアルが適切なのかなどはわかりませんが、もっと目のつけどころのポイントみたいなものをもっと私は議論をしていいのではないかなという。これは石原先生、もしかしたらもっとそんなものは逢坂さん、あるんだよと言うのであれば、もっとそれは知らしめるべきだとひとつ思いますね。

それからもう1つが東京都さんの取組みは私も何度か勉強させていただいたんですけれども、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と思うんですね。ここ15年あまり随分複式簿記でやるといいんだと言われているんですが、ほんとうにいいのかというところがちょっと私の経験不足かもしれないけど、正直なところ私はわからないんです。ほんとうにそれで民間会計方式だけで自治体の財政というものが図れるのかというのは、ここはもっと考えてみる余地があるのではないかなと思っているんですね。これまでの議論のぶち壊しになるかもしれませんが。どうも本当の答えが見えてこない。良い、良いと言われているけれども、本当に良いのか。すみません。ここは問題意識として2つ。

**【碓井主査】** どうもありがとうございました。ほかに何か。石川さん、どうぞお願いします。

**【石川課長】** 今、逢坂先生からもお話がありましたけれども、やはり監査が携わる場面、今日の議論も分かれていると思うんですけれども、要するに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と思うんです。摘発型、悪いことをした人間を見つけるということは先ほども財務会計システ

ムのお話がありましたが、やはり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んだと思います。例えば「預け」を本当にうちの監査委員が摘発しようとする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突き合わせをやって初めて出てくるということになったときに、会計検査院さんには強制調査権があるようですが、地元監査委員にはそれはありません。でもそこまで本当にやるべきかどうかは1つの判断があると思います。それと一方、業績監査というのがまさに我々が毎年行う予算査定が業績監査を内部統制的にやっていますし、最近は事業仕分け、札幌市も新年度事業仕分けをやるとうことになっていますが、これも業績評価、本当にこんな無駄な事業をやっていいのかという、もっとやる事業があるんじゃないかという評価軸での業績評価が求められていて、逆に市民の皆さんからは今注目されている監査機能というのはまさに業績監査の部分なのかなと感じてなりません。その場合に、監査委員会もまさに業績監査をやる使命を持っているので、それぞれがやっているとなると行政コスト的には、今重複しているのではないかなと考えます。ですからこの辺は行政コストも考えながらいかに効率的な監査というか業績監査をすることができるかということ、まさに、今事業評価ブームでありますけれども、その辺を突き詰めていければなと考えます。

**【碓井主査】** ほかにいかがでしょう。ちょっと私から質問というか、あれですが、今石川さんから業績監査重視というお話があったんですが、今の監査制度で監査委員監査のほうでは行政監査で執行について監査できると。一方包括外部監査人は財務に関して監査するという建前になっていますよね。でも私が若干見る限りでは、包括外部監査人は財務と言いながら限りなく今おっしゃった業績監査というか、行政監査に近いことをやっていますし、他方、行政監査についてはなぜか伝統的に、昔制度になかったせいもあって、今日お越しの大きな地方公共団体は別かもしれませんが小さなところでは行政監査なんていうのはほとんどやっていない。要するに首長のことにとやかく言うのは差し控えましょうという姿勢を持っていて、この辺どう受けとめていらっしゃいますでしょうか。業績監査、まさに重要なんですけれども。

**【石原教授】** 先生、私も同じ問題意識を持ってまして。

**【碓井主査】** どうぞ、石原先生。

**【石原教授】** 先ほどの業績監査あるいは業績評価の問題ですが、例えば自治法2条14項には、合法性と合規性だけではなく、経済性、効率性、有効性の実現が求められています。例えば業績評価や業績監査と関連する「経済性」、「効率性」、「有効性」の概念は当

然お金のことなのですが、それがどうして財務監査という範疇で言及されていないのか、ということですね。それから私は監査の研究者ですが、監査の基礎理論で使用する通常用語のイメージからすると、行政監査というのは、それこそコンプライアンスの監査なんです。不適正、違法行為のチェックをするのが行政監査。監査の学者からすると、自治体で使われている言葉は、反対のように見えるわけですね。まさに今、碓井先生がおっしゃいましたように、公認会計士は当然そういう、私はそれが普通の監査論だと思いますが、その監査論で勉強して資格を取った人ですから、財務監査と言われたときに当然「経済性」、「効率性」、「有効性」の監査をやるんですよ。それをやったらいけないと言われること自体が、もうわけのわからない世界なのです。そういう意味で私自身はまず、専門用語の整理をしていかないと、と思います。例えば行政監査、財務監査もそうではありますが、監査委員さんが出されるさまざまな結果である意見とか指摘とか、相当に混乱していると思います。逢坂補佐官がおっしゃいましたが、今、私は日本監査研究学会で地方自治体の監査基準を作成する部会の部会長を努めています。現在、いろいろ資料を集めているところで、各自治体、全然言葉遣いが違います。そういった中で議論をしても、具体的な結論を得ることは困難です。用語を整理する地道な作業も必要ではないでしょうか。

**【碓井主査】** 共通の定義に従った言語も必要なものですから。ほかにいかがでしょうか。局長さん、どうぞ。

**【久元自治行政局長】** 今の事務局に対する宿題をいただいたと思ったんですけども、要するに監査委員の機能が財務監査に加えて行政監査ができて、しかもかなり住民監査請求のような議会からの要求監査といったようなカテゴリーもあって、要するに監査機能というものが、しかも財政健全化法に基づく権限も加わっていくということで、広がって、多様化していると。そしてまた自治法で使っている言葉と今まさに石原先生がおっしゃったように普通の一般世界で使っている用語とのずれもあるみたいですので、その辺のターミノロジーというか、言葉をもう1回監査委員の権限と機能というものを幾つかの切り口から分類をしてみて、そしてそれが本来その監査委員に求められる機能なのか、あるいは別の観点から別のものが例えば行政評価ということもありますし、石川課長からは予算査定の中にそういう業績監査みたいなものも盛り込まれるということもありますから、そこを少しご議論いただくような資料を事務局としてはつくらせていただこうかなという。

**【碓井主査】** ぜひよろしく願いいたします。ほかに何かご発言ありますでしょうか。

それではないようでしたら、まだ時間は来ていないのですが、今日は大変盛りだくさん

なご発言をいただきましたが、逢坂補佐官が何か締めくくりのような。

【逢坂補佐官】 いや、締めくくりというか。

【碓井主査】 初めてですから。

【逢坂補佐官】 今日の議論を聞いていて思うのは、監査制度そのものの問題点、これはもちろんどうあるべきかという論点が1つ出たのと、もう1つは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ということが1つと、それからもう1つが補助金の仕組み制度というのは随分悪さをしているというか、自治の現場にいろいろなことを強いている、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1つあるんだということと、それから4つ目として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。それを今の会計、例えば何かというときっきのITの世界がそうでしょうし、私なんかは実際実務をやっているのは、道路の維持管理とか、除雪とか、あるいは下水道処理場の民間への委託なんていうのは実はほんとうのことを言うともものすごい大変なお金の積算なんですよね。だからそういう合わないものがたくさん今自治の現場では支出するように求められていて、それに制度が追いついていないというその周辺部の問題みたいなこととか、大きくこの4つぐらいが何か問題かなと思って今日話を聞いていましたね。済みません。

【碓井主査】 どうも大変ありがとうございました。今、補佐官のお話にもありましたように、本日大変実り多いご議論をいただいたと思います。事務局におかれましては、これらの議論を整理していただいて、後日の検討にするようにご準備をお願いいたしたいと存じます。よろしくお願いたします。

本日は皆様ご多用のところご出席いただきまして、またご熱心にご議論をいただきましてありがとうございました。

以上をもちまして第二分科会の第1回会合を閉会させていただきます。ありがとうございました。