

地方行財政検討会議 第二分科会 第4回会合

平成22年7月22日

【久元自治行政局長】 おはようございます。それでは、まだ定刻まで少し間がありますが、先生方おそろいですので、ただいまより地方行財政検討会議第二分科会の第4回会合を開催させていただきます。

開会に当たりまして、小川政務官からごあいさつ申し上げます。

【小川政務官】 先生方、おはようございます。本日も大変お忙しい中、また、梅雨明けで、暑さも本格化をいたしております。こういう中で地方行財政検討会議の第二分科会、お集まりいただきましてありがとうございます。参議院選挙で非常に厳しい結果もいただきました。これを謙虚に受けとめつつではございますけれども、やはり政府としては、積年の課題、一つ一つ取り組んでいかなければなりません。その姿勢をしっかりと正してさらに務めを果たしてまいりたいと思っております。

そういう中で、本日でございますけれども、これもかねてからの課題でございました監査制度、この間、さまざまなご意見、ご議論をいただいてまいりましたので、今日は少しその議論を整理させていただくと同時に、ある意味で大胆な提案も含めて今日は充実したご議論をお願い申し上げたいと思っております。限られた時間ではございますが、有意義なお時間になりますようお願いを申し上げまして冒頭お礼にかえさせていただきます。

本日もどうぞよろしくお願い申し上げます。

【久元自治行政局長】 それでは、分科会の司会進行を座長の碓井先生をお願いを申し上げます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

【碓井主査】 おはようございます。碓井でございます。これから進行を務めさせていただきますが、よろしく願いいたします。

まず、本日の分科会の出欠についてでございます。藤谷専門委員がご欠席となっております。

本日は、地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方を踏まえ、監査制度の見直しの方向性につきまして議論を進めてまいりたいと考えております。

それでは、本日の提出資料につきまして、事務局のほうから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。よろしく願いいたします。

それでは、まず、前回、6月17日の分科会以降、6月22日に「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめておりますので、卓上配付資料がございますが、そちらでこれまでのご議論、ご確認をいただければと考えてございます。こちらの資料をおあけいただきたいと思っております。

「基本的な考え方」でございますが、6月10日の本会議での議論の後、その議論を踏まえまして私どものほうで整理をさせていただいたということでございます。この基本的な考え方を踏まえて、地域主権戦略大綱、これは6月22日に閣議決定してございますが、ここに「地方政府基本法の制定」という項目を記述しているところでございます。こちらの基本的な考え方で監査関係の部分でございますが、5というところでございますが、11ページをご覧いただきたいと思っております。

(2)の「監査制度見直しの考え方」というところでございます。まず「現行制度の課題」というところでございますが、3つ目の丸をご覧いただきたいと思っておりますが、「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、次のような課題を指摘することができる」といたしまして、監査委員による監査については、例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査、こういうものがあるけれども、その観点は合規性監査から業績監査までに及ぶものとされている」と。また、「監査委員の法的責任については」、2行下でございますが、「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」と。「外部監査人による監査については」、次のページでございますけれども、「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」と。最初の丸でございますが、「以上のように、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、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」と認識を述べてございます。

そのほか、このページにございますように、「監査委員制度の課題」ということで「独立性・専門性に限界」があるという記述、それから、その下でございますけれども、「外部監査制度の課題」ということで、「専門性・組織性に限界」があるという指摘をしているところでございます。

13ページでございますけれども、3番目の丸でございます。「監査の基準についての課題」ということで、「現行の地方公共団体の監査」では、「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かが明確でない」と、このように述べているところでございます。

それを踏まえて、②でございます。「見直しの考え方」ということで、「廃止を含め、ゼ

ロベースで」というタイトルをつけてございます。2行目の右のほうでございますけれども、「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、次の考え方に沿って制度を再構築」すべきだとしてございまして、2つ目のポツでございますけれども、2行目の右のほうでございますが、「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」と。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」としてございます。

そして、その次が「内部の監査のあり方」ということで、最初の丸の2行目でございますが、「地方公共団体の内部であっても監査対象からの一定の独立性が確保されてこそ実効ある監査が確保できるという立場」、一方で、「逆に」というところの下から2行目でございますが、「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もあり得る」としてございます。

また、14ページの一番下でございますが、「外部監査のあり方」ということでございまして、「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である」としてございまして、「例えば、住民に対する財政状況等の説明責任は」、次のページにございますが、「地方公共団体の外部の主体が担う監査によって正確性、合規性を担保すべき」という記述をしているということでございます。

基本的な考え方の監査に関する部分、ご確認いただきましたと思います。このような記述がされているということでございまして、これを踏まえて、本日でございまして、資料ということで、「監査制度の見直しの方向性について」というたたき台というものを用意してございます。こちらの資料をご覧いただきたいと思います。今申し上げましたように、この資料でございますが、基本的な考え方を受けて、具体的制度設計のためのたたき台ということで用意させていただいたわけございまして、あくまでたたき台でございますので、今後活発なご議論をお願いしたいと考えている次第でございます。

まず1ページでございますが、「監査制度の見直しに当たっての課題等」というところでございます。この資料でございますけれども、これは、現行制度を図にしたものと、それから、その下の現行制度の課題等というところは、今ご確認いただきました基本的な考え方で課題とされているものを再掲しているということでございます。ここは省略させていただきます。

2ページでございますけれども、「監査機能別の見直しの方向性について」ということでございますが、これは、「基本的な考え方」を踏まえまして、現行の監査の機能を分類した上で、それが内部の監査になじむものか、外部の監査になじむものかを私どもなりに整理したものでございます。

左のほうでございますが、「現行の監査機能の分類」というところをご覧くださいますと、まず監査委員が行う監査といたしまして決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化判断比率の審査、これは健全化法に基づくものでございますが、こういったものがございます。これらは正確性を見るものでございまして、見直しの方向性のところをご覧くださいますと、財政状況を対外的に正確に公表するためにはこうしたものは外部のチェックを強化する必要があるという方向性を書かせていただいておりますが、したがって、担うべき主体としては、外部主体が担うのがなじむのではないかと、こういう整理をさせていただいているということでございます。

次の監査委員監査の2つ目で、2つ目といいますか5つ目になりますか、でございますが、財務監査を掲げてございます。財務監査でございますけれども、これは定例監査と随時監査がございまして、現在の自治体の監査実務のいわば中核をなしているものでございます。

ちょっと横にずれさせていただきますが、参考資料の4ページをご覧くださいと思いますけれども、「東京都における監査等の例」としてございまして、年間のスケジュールを19年を例にして挙げさせていただいております。ご覧いただきましておわかりいただけますように、定例監査というのが1月から9月の頭ぐらまで実施されるということでございまして、この間決算審査が入りまして例月出納検査を毎月やるというようなことございますけれども、これだけの時間的なウエートを占めていると。この定例監査というのが、實際上東京都におきますと、各部局に監査委員の事務局の職員が複数入りまして書類を1枚1枚チェックしながら監査をしていくという内容の定例財務監査でございまして、これがやはりウエートとして一番多くなっているということでございます。それをご確認いただきたいということでございました。

資料の2ページのほうにお戻りいただきまして、こういう定例監査につきましては、そのような作業で合規性を見、また、3Eの観点からの監査をしているということございまして、やはり内部における監査になじむのではないかと。なかなか外部でこれをやり切るの難しいのではないかとということで、担うべき主体は内部ということで整理させていた

だいてございます。

見直しの方向性のところ、前後になりましたけれども、ご確認いただきますと、私どもの整理といたしましては、内部統制体制の整備でございますとか、一定の独立性を持った機関のチェックにより内部統制の適正さを担保する、あるいは、自らの団体を自らの職員がチェックしないシステムなどによってこれを見直していくという整理をさせていただいているところでございます。

一方で、左にまたお戻りいただきまして行政監査でございますけれども、これにつきましては、主に3Eの観点からの監査をしているということでございますけれども、見直しの方向性のところをご覧いただきたいと思っておりますけれども、こういう観点を監査でございますと、議会の監視機能や長の行政評価にゆだねる、あるいは、先ほど申し上げました財務監査、特に定例の財務監査の中でこの3Eを見るということも可能ではないかということで、これについては独立の監査としては廃止をするということもあり得るのではないかと整理をさせていただいております。

それから、要求監査でございますけれども、要求監査の中はまた幾つかに分かれるわけでございますが、住民の直接請求による監査、住民監査請求による監査、職員による現金等の損害事実の有無の監査と、こういったものがございまして、こういったものにつきましては一定の独立性を持った機関がチェックする必要があるとしておりますが、特に住民監査請求による監査につきましては、最終的に司法判断にゆだねられるというところをどう考えるかということもございまして、内部または外部、いずれもあり得るかという整理にいたしております。

一方で、要求監査のうち長または議会の請求による監査につきましては、見直しの方向性のところでございますけれども、それぞれ本来の機能としてこうしたものを実施すればいいのではないかと。また、実態といたしましてほとんどこれは使われていないということもございまして、廃止してしまうということも可能ではないかという整理にいたしております。

それから、その他というところで、財政援助団体等の監査、指定金融機関等の監査がございまして、これらも、財政援助団体は長自らが、それから指定金融機関等は会計管理者自らがチェックするというところで、廃止するというところも考えられるのではないかと整理をさせていただいております。

こうした主に内部、外部の整理を踏まえまして、たたき台の案といたしましては3つ用

意させていただきます。3ページでございますけれども、見直し案の①でございますが、「長の責任の明確化及び監査機能の外部化」というタイトルをつけてございますが、これは、監査機能をできるだけ外に出して、内部で行わざるを得ない機能については長の責任で行うことにするという考え方に立つものでございます。

左は監査委員が行う監査、それから外部監査人が行う監査ということでございまして、これは現在の制度を並べているものでございます。

それが矢印右のほうに参りましてこの①の案ということになるわけでございますが、まず外部監査人が行う監査のほうを先にご覧いただきたいと思いますが、できる限り外部監査人に監査を委ねるという考え方でございまして、決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の監査、健全化判断比率の審査と。こういう外部が適当だと先ほど整理いたしましたものは外部監査人が行うということでございます。

それから、随時財務監査、これは現行の包括外部監査に相当するようなものでございまして、定期の財務監査を補完するものとして、ここに外部監査人が行う監査として位置付けてございます。それから、要求監査のうち、住民の直接請求による監査、住民監査請求による監査、職員による現金等の損害事実の有無の監査、これもここでは、①案では外部監査人が行う監査に位置付けているところでございます。また、新たに内部統制の監査についてもここで行うことにしてはどうかというふうに整理しているところでございます。

このように外部監査人が行う監査を位置づけまして、残りについて、つまり定期財務監査と随時財務監査につきましては、これは長が内部統制として行うということにしてはどうかというのが①案でございます。あわせて内部統制のモニタリングもここは担うということにしてはどうかということでございます。

ちなみに、外部監査人が行う監査でございますけれども、現行の外部監査人監査との比較をご覧いただきたいと思いますが、これも参考資料の8ページをご覧いただきたいと思っております。参考資料の8ページは現行の外部監査制度でございますけれども、外部監査制度では包括外部監査と個別外部監査というように2つの種類の外部監査がございます。包括外部監査につきましては、毎会計年度、外部監査人のイニシアチブによって監査を実施することにしてございまして、中核市以上について契約の締結が義務づけられているというものでございます。監査の種類は財務監査ということでございますが、テーマを決めて行うことにしておりまして、外部監査人がそのテーマを自分のイニシアチブで選ぶと、こういう内容の監査になっているということでございます。

下の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することが適当であるときに監査を実施するというものでございまして、条例で導入するというものでございます。

一方で、どのような者が外部監査人になるかということでございますが、資料の17ページをご覧くださいと思いますが、外部監査契約を締結できる者といたしましては、弁護士、公認会計士、税理士と。それから実務経験者ということでございます。こういう方々が外部監査契約の相手方になるということになっているわけでございます。

3ページにお戻りいただきますと、先ほど触れさせていただきましたように、外部監査人が行う監査につきましては、随時財務監査が包括外部監査と類似しているというものでございまして、また、住民監査請求以下の監査については、現在でも個別外部監査契約でこれを外部監査に委ねることが可能なものということにされているものでございます。上の4つについては、新たに今回加えてはどうかとしているものでございます。

次の4ページをおあげいただきたいと思いますが、これは、見直し案①を組織図に落とし込んだものでございます。左が地方自治体の組織でございまして、首長のもとに内部統制体制を整備いたしまして、内部統制担当部局がその下に置かれる。つまり首長の部下が内部統制体制について責任を負うと。したがって、首長が全責任を負う、内部の監査なり内部統制については首長が責任を負うという仕組みでございます。

右に矢印が出ておりますが、外部監査人に先ほどご覧いただいたような内容の監査を委託するというものでございます。これとは別に、その上でございますが、監査の共同組織、地方公共団体が共同してつくるといようなイメージでございますけれども、ここで監査基準を設定したり、外部監査人の資格について設定したり研修を実施したりするといようなことをしてはどうかということにいたしているわけでございます。

この案でございますけれども、今後ご議論をいただきたいと思いますが、想定される論点といたしましては、長がいわば自己監査としてすべての責任を負うということにするわけでございますけれども、内部にある程度独立した監査機関というものがなくていいのかどうかといようなこと、それから、外部監査人としてどのような方がこの資格者とすべきなのか、そしてその選任をだれが行うのかといようなことも想定される論点として上げられるのではないかと考えてございます。

次に、5ページでございます。案の②でございますけれども、「内部と外部の監査機能の明確化」としてございます。この案では、内部には一定の独立性を持った内部監査役とい

うものを置いてはどうかと。財務監査とか要求監査はこの内部監査役が行うことにしてはどうかと。外部の監査機能につきましては、決算審査や随時の財務監査を行うということにしてはどうかというものでございます。

右側のほうをご覧くださいますと、内部監査役が行う監査といたしまして、定期の財務監査、随時監査、それから要求監査としての住民監査請求監査などを挙げてございます。あわせて内部統制の監査もここが行うということにしてございます。外部監査人が行う監査につきましては、決算審査から健全化判断比率の審査までの客観性が要求される監査、それから随時の財務監査としてございます。

6ページをご覧くださいと思います。それを組織図に落としたものでございますけれども、先ほどの案の①と比較いたしますと、右の上のほうでございますが、内部監査役と。独立した執行機関というものが新たに加わっているということでございます。現在の監査委員は合議制ということで、例えば都道府県ですと原則4人ということになっているわけございまして、ここは議選委員と、それから識見委員というものがそれを構成しているということでございますが、これを独立、独任制の機関にして責任を明確化するという趣旨でこの内部監査役というものを置いてはどうかと、こういう案にしているわけでございます。右側の監査共同組織、外部監査人というところは①案と同じでございます。

この案の②について想定される論点といたしましては、こうした内部監査役を置いて、監査委員制度を廃止するというにいたしますと、議会とのつながり、これについてどのように考えるかということが出てくるだろうと。①も同様の論点あるかと思えますけれども、ということでございます。それから、こうした制度、①も同様でございますけれども、小規模の団体に適用が可能なのかどうかという議論もあろうかと思っております。

7ページでございますけれども、案の③でございます。「監査機能の共同化」といたしてございますけれども、特に今お話しいたしました小規模の団体に適用可能な案、むしろなじむ案ということで考えてみた案でございますけれども、むしろ小規模な団体については監査を行う共同組織というものを設立して監査を行うということが現実的ではないかという発想に基づいてつくらせていただいたものでございます。共同組織を置けば、決算審査等の外部が行うべきとした監査についてもこの共同組織に行わせることが可能ではないかということで制度設計しているものでございます。

地方監査共同組織というものを設立して、そこが行うということでございますが、そこが行う監査でございますけれども、②案で内部監査役監査が行うとしていたものをここが

共同で行うということにしてございます。定期財務監査、随時財務監査、それから要求監査でございます。あと内部統制の監査もここで行うと。そして、外部監査人監査の共同化と書いてございますが、決算審査から健全化判断比率の審査についても、ここが外部性を持つということになりますのでここで行うと、担うという整理ができないかというのが案の③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、それを組織図にしたものがこれでございます。案の②と比較いたしますと、地方自治体の内部に置かれることにいたしておりました内部監査役というのがここではなくってございます。その代わりに、右のほうに参りまして、地方監査共同組織というものが監査を行うという図になってございます。都道府県単位の構成とございますけれども、これは複数の都道府県をまたがって構成するというようなこともありますでしょうし、あるいは任意設置するのか必置にするのかというような考え方もあろうかと思っております。

想定される論点といたしましては、逆に、こうした制度というのは大都市ですとか都道府県になじむのかどうかということがあろうかと思えますし、それから、外部の公認会計士等がどのようにかかわってくるのか。かかわらないということになった場合に、それをどう考えるのか。それから、こういう共同組織をつくったときに、このガバナンスをどうするのか。また、その代表なり監査役に相当する方をどのように選び、どのようなものを想定するのかというようなことが考えられるだろうと思っております。

最後に、9ページでございますけれども、「内部統制システムについて」という1枚紙をつけてございます。内部統制ということで、当然、何の説明もなく使ってまいりましたけれども、一応私どものほうで想定している内部統制というのはこんなものだというのでつけさせていただいてございます。その意義については、この上に書いてあるとおりでございます。

地方自治体における内部統制のイメージでございますけれども、地方自治法の整備ということで、地方自治法の中で、地方公共団体はそういう内部統制の整備等必要な体制を講じなければならないという旨と、それから、その実施状況を議会等に報告するという旨を規定するということが考えられると。

体制としては、一般に言われている内部統制のイメージでございますけれども、首長や職員の職務の執行が法令に適合することを確保するための体制、あるいは職務の執行にかかわる情報の保存、管理に関する体制と。リスク管理に関する規程その他の体制などを整

備する、構築するというようなイメージを持っているということでございます。

若干長くなりましたけれども、以上で私からの説明を終わらせていただきます。よろしくをお願いします。

【碓井主査】 見直しの方向性につきまして、複数の考え方をお示しいただきました。ありがとうございました。

それでは、この方向性の資料をもとにいたしまして皆様からご発言をいただきたいと存じます。では、ちょっと石原先生にお尋ねしたいんですが、複数案あるんですが、石原先生が前からおっしゃっておられた摘発型と保証型という監査のスタイル、それを念頭に置いた場合、こういう見直し案という、3つありますけれども、どういうご評価になりますか、ご発言いただければと思います。

【石原教授】 「監査機能別の見直しの方向性について」というペーパーですが、例えば一番上に、正確性という言葉が今度新たに出てまいりました。従前からの合規性、それから3Eなどもそうですが、この監査制度の議論に入るときに非常に重要な言葉でありますので、それぞれの言葉の定義というのを自治法なりどこかの指針に示す必要があるのではないかと思います。正確性と合規性というのは、例えば前提になる、例えば決算書を作成する会計基準があるとすれば、その会計基準に合規、従うということ、すなわち正確性になると考えられます。それから、3Eに関しましては、これは多くの地方自治体で混乱が生じていると思いますが、例えば経済性と効率性と有効性というのが3EのEなんですが、例えば経済性と効率性についての違いを説明できる監査の現場の職員あるいは監査委員というのは、私の経験則ですが、ほとんど皆無であります。自治法に書かれている言葉であります、具体的な内容については多くの方が語れない。ですから、そこらあたりも監査制度の改革にあわせて一つ踏み込んでいくべきではないか。

さて、碓井先生からご示唆いただきましたいわゆる保証型、それから指摘型の問題であります、正確性や合規性の部分、これについては、決算審査などこれまでの例えば監査委員さんがやっておられたやり方を進展し、完璧に保証型といったような形の監査制度に変えていく必要があろうかと思えます。

それから、その次の3Eに関しましては、これはどの程度まで保証をしていくのかという基準が比較的設けにくい部分であります。法律や規則に照らして合致しているというのは言いやすいわけではありますが、例えば3Eなんかになりますとそれぞれ価値観が入ってまいります。そういったときに3Eのところで、いわゆる保証というものにかたくなにこ

だわるのではなく、指摘型を意図して、むしろ改善、改革をしていくイメージが重要ではないかと思います。監査論の言葉で申しますと、保証というのは批判機能という言い方をされています。批判というのは、「あなた何か悪いことしましたね」という批判ではなく、客観的にものを見てどうであるかであるというのが批判機能であります。それに対して指導的機能という言い方があります。これが、監査の制度で言いますと、今ありました指摘型につながるわけです。すなわち、指摘と、それから指導機能というのにつながってまいります。また、保証と批判というのにつながってくる。そういうふうな監査論の言葉を少し使ってこれらの概念定義ができればと思います。一言で申しますと、いわゆる決算書関係についてはがちがち保証型、しかし、それ以外のところについては従前の指摘あるいは摘発型で、より改善を目指すというような方向性になるのではないのかなと思います。指摘型の監査領域では、ベンチマーキングの手法も有用ではないかと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

どうぞ皆様、ご自由にご発言願います。それでは、まず見直し案①について少し詳しく、もし。見直し案①は、外部監査人が行う監査の範囲が比較的広がっていると理解してよろしゅうございませうか。長が行う内部統制等に一定の部分をゆだねるわけですが、それ以外は広く外部監査人に行っておりますから、比較的広がっているということですかね。それに対して、見直し案の②なんかを見ますと、こちらは内部監査役が相当部分を、食い込むという表現はよくないのですが、担当しますから、外部監査人の行う監査の範囲はそれに比べると狭いものになっていると。見直し案の③はそれぞれの共同化という方法だと思いますが、まず見直し案①について、ご質問とかありましたらお願いいたします。

【西尾名誉教授】 ちょっといいですか。

【碓井主査】 どうぞ、西尾先生、お願いします。

【西尾名誉教授】 見直し案①に限定した話ではなくて、2ページ目に戻っていただいて、「監査機能別の見直しの方向性について」というところで、その正確性、合規性、3Eというのが掲げられていて、合規性と3Eについては、基本的に担うべき主体は内部主体と考えていくべきではないかと。3Eの中でも、従来行政監査と関連してきたものは議会の監視機能や長の行政評価にゆだねて、廃止してもいいのではないかと、こういうふうになっているわけなんですけれども、案の見直し案①以降に監査共同組織というのが出てきます。これは具体的にどういうものをイメージしているかはまだこれからの議論なんですけれども、従来イギリスで採用されているオーディット・コミッションのことがしばしば

紹介されました。このオーディット・コミッションの監査人は各個別の自治体の監査人として財務監査等を、いわゆる合規性の監査等を行うわけですが、そのオーディット・コミッションという共同組織の1つのメリットは、そういう経験を持ち寄ってイギリスの個別自治体の3Eの監査の研究をしていることだと思うんです。

それはさまざまな自治体のさまざまなやり方を見ているからこそ比較をする視点も出てくるわけで、それはある意味では、3Eの、ごみの収集でどういう方法が効率的かとかそういう評価をして、それを自治体に情報として提供しているというのがオーディット・コミッションのかなり特殊な、そしてまた評価されている機能ではないかという気がするのですが、この3Eというものは完全に内部主体のやるべき事柄でやって、外部主体がしなくてもいいのだと決めてしまうと、ちょっとイギリスのオーディット・コミッションのモデルとは違うなという感じがしまして、そこをそう今から割り切ってしまうといいんだろうかというのが単純な1つ疑問点なんです。

以上です。

【碓井主査】 これは安田さん、お願いでしょうか。久元さん。はい。お願いいたします。

【久元自治行政局長】 ちょっと私どももイギリスの制度とか慣行について必ずしも十分調べてきていないので、石原先生からもしご示唆いただければと思うのですが、イギリスのオーディット・コミッションも、今やっていることがすべてもう確立されていて、このままこれで進んでいいのかということについて若干国内でも議論があるようで、例えばこの3Eの監査なんかについては、今、西尾先生からご指摘がありましたけれども、自治体の自主的な判断にやや国のほうから介入し過ぎているという面があって、そこは何か見直しの動きがあるというようにも聞いておりますので、石原先生、その点もしご存じのことがありましたら教えていただきたいと思います。

【碓井主査】 石原先生、お願いします。

【石原教授】 今、局長にご質問いただいた点ですが、若干日本国内でも混乱があると思います。私の整理ですが、イギリスのオーディット・コミッションのやっている仕事というのは大きく分けまして3つ。1つが、いわゆる、日本の言葉で言うと決算審査、財務諸表等が正しいかどうかのチェックであります。それから2つ目が、いわゆるインスペクションと呼ばれる部分であります。検査、それから3つ目、これが今注目が集まっているんですが、CAAといいましてコンプリヘンシブ・エリア・アセスメント、包括的地域

評価といいます。従前はこれはCPA（包括的業績評価）と呼ばれていたわけです。2002年、2003年にでき上がったCPAの制度では、地方自治体を5段階に分けていたわけです。エクセレントから始まって、グッド、フェア、ウイーク、プアと5段階に分ける。それを年に1回行い、その結果は、タブロイド紙なんかにも載って、例えば何とか市プアとか、何とか市ウイークと書かれると、イギリスの地方議会は議院内閣制でありますし、4年のうち3回市会議員選挙、3分の1ずつ、4年に1回県会議員選挙、つまり毎年いわゆる統一地方選挙みたいなことをやっているわけで、ウイークとなると、議院内閣制ですから、そこを引っ張っていた与党がダメージを受けて、大急ぎで改善に取り掛かるといわけです。そういうふうに、仮想・バーチャルではありますが、地方自治体間をランキングさせて競争させて底上げを図ったという仕組みが、CPAやCAAの制度ですが、あまりにデータが膨大に要求されたので非常に評判が悪いわけです。それをトーリー、保守党になりまして変えていこうという動きが出てきております。監査にも行財政改革の視点をとということではないかと思われませんが、果たしてそうした発想が正しいのかどうかは、判断が難しいです。

ただ、そのCAAなりCPAとは別に、インスペクションというんですが、いわゆる各地方公共団体にオーディット・コミッションの方が出向かれて、今、西尾先生がおっしゃいますように、非常に緻密に、例えばこの自治体のごみ収集はどうなっているとか図書館サービスはどうなっているとか見ていきます。その部分には、20年以上の知見がありますから、それこそインスペクター、検査する人たちの頭の中でいろいろな自治体の比較。ベンチマーキングがある中で、個々の自治体はどうであるという現状分析をし、改善のレポートまで出すというのがイギリスのインスペクション、つまり、検査でありますので。

ですから、決算書審査とインスペクションとCAAがあつて、オーディット・コミッションの役割からCAAをなくすという方向は明確だと思いますが、インスペクションまでなくすという方向を、私はまだ知りません。仮にオーディット・コミッションが消滅しても、このインスペクションは、民間に実施主体が変わって実施されると考えられます。このインスペクションこそが、今ここで議論に上がっています行政監査なり財務監査の3Eにかかわるところではないかと思われま

この例えば2ページの図を見て、もとよりであります、少々やはり混乱いたしますのは、財務監査と行政監査、これまで論点、議論をしてまいりましたように、それぞれの目標が重なっているわけです。したがって、行政監査のところでも当然3Eというのは、

実施すべきものではないか。だから、図示すると行政監査がなくなるようなイメージではあるのですが、財務監査の3Eのほうは右の内部主体のほうに行っておりますね。ですから、行政監査そのものがなくなっているとは、読んではいけないと思います。

それから、今、西尾先生にご示唆いただきましたように、オーディット・コミッションでは、これはベンチマーキングと言いますが、ノウハウや情報を共有してインスペクションをするわけでありまして。この内部主体というところに限定してしまうと、比較ができないかという点に関しましては、後ろのほうの資料にありましたが、例えば小規模団体のほうで策定される地方監査共同組織ですか、そういうふうなところが実質内部監査的なものを行うことで、ノウハウとしては比較可能なデータがあると思いますので、そこらあたり、イメージして制度設計になるのではないのかなと思います。ちょっと長くなってすみません。

【碓井主査】 今の点について、ほかの皆様から何かご意見。どうぞ、石川さん。

【石川市場長】 3Eの部分を廃止するか監査機能に残すかということですが、率直に考えるに、この財政状況厳しい中で、監査に言われて経済・効率性を上げるというのはなかなか最近やはりないのかなという率直な実感です。内部で予算査定とか事業評価、事業仕分けの中で言われてくるというほうが先行しているのかなという印象なので、イギリスのオーディット・コミッション的な組織があればいいかなと思うんですけども、その方々が監査の中でやるという発想だけではなくて、そういう人が例えば事業の仕分け人として事業評価に参画できるとかという世界でやっていただければいいかなというふうな印象です。したがって、この長の権限、内部評価の中でもそういう経験則、オーディット・コミッション的な経験則、研究成果というのはそこで発揮していけるのかなと感じました。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

議論のついでですけれども、今の点ですが、この2ページで、例えば要求監査のところにある長または議会の請求による監査というのは、見直しの方向性のところでは、本来の権能として実施することであって、廃止の方向だと、こうあるんですが、今のお話を伺いますと、ただ、行政監査に関するものを監査機関のいわば義務といいますか、職務として定めるというのではなくて、逆に地方公共団体の自主的なこととして共同監査組織に対しても監査に加わってもらおうと、そういう方向性というのはあり得るということでしょうかね。

【石川市場長】 そうですね。

【碓井主査】 地方公共団体の主体性において活用させてもらうというようなことですか。

【石川市場長】 ええ。

【碓井主査】 なるほど。どうぞ、遠松さん。

【遠松課長】 ちょっと今の論点に関連する話ですけれども、ちょっと議論の流れとして逆になってしまうかもしれませんが、今の議論の中で、いわゆる合規性とか3Eの監査の問題というのを、いわば内部か外部かとそれをはっきり分けるということについては、少なくとも現状の今の自治体でやっている取り組みを踏まえると、外部監査がいわば3Eのような形の経済性とか効率性というような形の監査を行って、個別に例えば事業の無駄があるところであるとかというものを指摘している事例というものは実際東京都の事例でも幾つか指摘されていまして、毎年1回議会等でもそれは報告を受けるんですけれども、それはそれとして、いわば、一種監査という形ではありますけれども、外部の目が入って一定の効果を上げているのは事実でございます。

都の場合はそういったいわゆる事業仕分けのようなことはやっておりませんので、いわば外部の目という外部監査という形にどうしてもなってしまうんですけれども、今のこのような形で、こういった形で明確に内部か外部かと分ける形で整理が進むと、結果として、今外部監査人がやっている監査というものが実質的にちょっと縮小してしまうというか、関与できなくなってしまう部分もありますので、そういった現状といった部分も議論の中ではちょっと踏まえていただければなと考えています。

【碓井主査】 今回の論点でも結構です、ほかの……。どうぞ、木村さん、お願いいたします。

【木村IT改革監】 合規性とか経済性の観点、3Eの観点からしますと、私ども自治体側は、先ほど皆さんがおっしゃったように、予算の査定段階ですとかそういう段階で効率性とかというのを若干内部で見ているところもあるんです。ただ、一方では、そのコストの積み上げ方が正しいかどうかというところは、やはり職員同士なのでなかなか客観性がないというところで、私なんかも外部の人間として入ってきて、システム関係のコストの積み上げ方について正しいかどうかという、今まで正しくなかったのをそれを改めましょうと。それを補完するときに、監査委員等、外部監査の方の協力を得ながら、民間やほかの団体ではこういうふういきちとやっていますよというところをさらに補強するという観点から外部の評価というのをを使うというケースは非常に有効かなとは感じておりま

すので。

先ほど言いましたように、内部だけでやってしまうと、そもそもその経済性の判断が誤っているかどうかというところの保証がとれていないので、そういう観点から、内部監査を補強するという観点からの外部の意見というのは取り入れるのは有効かなと思います。

ただ、一方では、先ほど言いましたように、そもそもその事業をやるかやらないか、あるいは経済的にどう考えてもおかしいですけれども、首長さんがいわゆるマニフェスト等の公約等で約束したものについてはなかなか、合理性がないですからやめたほうがいいんではないかというのは多分言えないと思いますので、そこら辺は監査としての立場ということは多分判断が難しいというふうなことも一方ではあるかなと考えています。

【碓井主査】 今の点、ちょっと確認させていただきますが、今までの外部監査には包括外部監査と個別外部監査があって、包括外部監査の場合は、これは今記録がとられているんですが、裏で何があるかは存じませんが、建前上は、このメモにもありますように、包括外部監査人のイニシアチブによって実施されてきたということですね。今の木村さんの議論は、そのイニシアチブは地方公共団体自身が持っているというご趣旨でしょうか、今、外部の目を必要とする場合があるというときの。その活用するということは。つまり、包括外部監査人のように外部の機関を常設というか、今は年度ごとですが、それを置いておいて、そちらのイニシアチブでということをご期待されるのでしょうか。それとも、まさに地方公共団体、長なり何なりの主体的な判断で外部の判断を求める、どちらを志向されますか。

【木村IT改革監】 外部でも、先ほどのように、できるできないがありますので、私のイメージは、先方、先におっしゃったような、包括外部監査等でテーマを決めて、その意見にはきちんと従いましょうというような観点ですので、常設であるかどうかというのはちょっと難しいかなと。すべての行政の業務についての適正がというのはなかなか判断できづらいと思いますので、私のイメージは包括外部監査に近いと考えています。

【碓井主査】 ほかに。どうぞ、武川さん、お願いします。

【武川課長】 行政監査の関係ですけれども、小規模な自治体におきましてはその辺が十分できているかというところがあるかと思うんですけれども、以前の分科会の中の資料におきましても、行政評価の導入済み団体というのが町村では27%と低い割合というようなことが示されておりましたけれども、今後この行政評価というものを外部の方も入れる中でしっかりやっていくこと、あと事業仕分けとかございますけれども、そういう導入

が進んでいけば、このような形で議会の監視機能とか長の行政評価にゆだねるといような形で、これで十分対応できていけるのではないかなと、そのようにもちょっと感じているところがございます。

【碓井主査】 そうすると、今のご意見は、2ページの真ん中の矢印のこの考え方で基本的によろしいのでは、こういう意見。

【武川課長】 はい。

【碓井主査】 どうもありがとうございます。ほかに。どうぞ、石原先生。

【石原教授】 ちょっと整理をさせていただきますと、例えば2ページの図ですが、いわゆる3E的なもの、内部の人間なのかという先ほどからの論点なのですが、この作成していただいた資料から想像すると、いわゆる外部主体としては、会計の専門家というのをやっぱり意識して書かれているようなイメージがするんです。ただ、外部の主体がそういう会計の専門家に限定するかどうかというのはまだ決まっていないので。だから、そこらあたりとの議論とちょっとセットでやっていきませんか少し厳しいのかなというところで。1つちょっとそれだけ補足させていただきました。

【碓井主査】 ほかにいかがでございましょう。

【石原教授】 ごめんなさい、1つ言い忘れました。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 地域主権の時代になってきたわけでありますから、権限も、それから財源も地方に行くわけであります。そして、地方自治体の職員の皆さん方に質問をすると、役所はちゃんとやっていますとか、現状の監査機能はうまく動いていますと、そういうふうなことをおっしゃるわけです。ただ、それができているかどうかというのは、どんどん地域、地方に権限が財源もセットで移譲されていく中で、自己主張しているだけでは、マネジメントとしてはできているのかもわかりませんが、ガバナンスの仕組みとしてはやはり問題があると思います。たとえば、地方交付税ですが、新聞にも載っていましたが、愛知県内でも不交付団体からが交付団体になるところ増えてきました。そんなのも含めてお金がたくさん中央から地方に行く中で、もともっているお金は都会や日本全国の住民が納めた税金でありますから、そのお金は決してその地域だけで集めたお金ではありません。したがって、日本国全体からのガバナンスの仕組みというものを、やっぱり考えるべきだと思います。

そうすると、今やっています事業仕分けでありますとか行政評価というのは基本的に首

長の裁量の中なんです。例えば事業仕分けにしましても、仕分けの結果は出ましたが、それをどういうふうに例えば新年度の予算編成に反映していくか等々は、首長が最後、いわゆる予算案をつくるまでには責任持ってやっていける範疇になっているのではないのでしょうか。

そういう意味で整理いたしますと、事業仕分けも、それから行政評価もマネジメントの仕組みをやっているだけなんです。しかし、それに加えてこれからはガバナンスの仕組みをきちんとやはりつくっていかなければいけない。そういう意味で、外の人間に外部の監査を積極的にやっていただくという一つの流れ、それから、中で、マネジメントの中で例えば、被監査部門と独立性を持った組織をきちんとつくっていく、そういうふうなイメージで、例えばであります、今日お配りになった資料、ちょっと先走りしてしまいますけれども、例えば6ページの見直し案②というのが、民間企業の従前から展開されている監査役さん、それから外部からチェックをかける例えば監査人との関係をほうふつとさせるあり方で、比較的規模の大きな団体、今の包括外部監査にしましても都道府県とか政令で定める市で切っているわけでありますから、そういう大規模団体では、私のイメージはこの見直し案②というのが非常によろしいのではないかと。しかし、中小団体、特に町村になりますと、やはり現実論としては見直し案③以外には考えられない。

そういうふうに規模の大小でどこか線を引くという前提で今後の監査機能のあり方、見直し案①、②、③と出てきているわけでありますから、それを少し見ながら吟味をしていくと、それぞれ今、委員の先生方がご示唆になったような論点が解決されていくのではないのかなと思います。

【碓井主査】 ほかに。ちょっと私から事務……。

【安田自治行政局行政課長】 すみません。

【碓井主査】 安田さん、どうぞ。

【安田自治行政局行政課長】 ご質問あれば……。

【碓井主査】 いや、どうぞ。いいです。

【安田自治行政局行政課長】 すみません、先ほどオーディット・コミッションのお話が出ておりましたので、若干補足させていただきますと、基本的な考え方で、一つオーディット・コミッション的なものも参考にしながらというような記述があったかと思うのでございますが、この3つの案の中では、イギリスのオーディット・コミッションとほぼパラレルになるような案というのは実は入っていないわけでございます。

これは、イギリスのオーディット・コミッションの場合には、職員数は1,000人を超える職員数を集めて、そのオーディット・コミッションの職員なりオーディット・コミッションが指名した会計士が監査を行うという仕組みであるわけですが、もともとイギリスの場合には国が地方公共団体の監査を行うという仕組みがあつて、そういう人間がいる中でこういうものができてきたという経緯があつて、それを今直ちに我が国に導入するというのはなかなか現実的ではないんじゃないかということで、一応、それはそのまま書くということではなくて、それを参考にしながら3つの案を考えてみたということでございます。

先ほど石原先生のほうからお話がございます、外部というのは何を想定しているのかというお話がございましたけれども、案の①とか案の②についての外部というのは、これは監査法人なり公認会計士なり、あるいは今の外部監査人の資格者である弁護士とか、そういうところまで入るのかどうかというのはあると思ひますけれども、そういう民間の監査主体というものをイメージしているということでございます。

そうしますと、監査法人というところまで指定できるようにすればある程度の組織性はできますけれども、できてはきますけれども、やっぱり中にある主体、今の監査委員事務局が行うのと違って、どこまでできるかという限界があるだろうと。そういうことで定期財務監査などはなかなかできないだろうということで、案①とか案②では、そこはなかなか外部主体には任せられないだろう、任せるのは難しいだろうということで除外しているということでございます。

一方で案の③は、これは共同組織としておりますけれども、これは言ってみれば今の監査委員の事務局というのが、各地方自治体が出し合つて、持ち寄つて1つの組織にするというようなイメージでございます。だから、ちょっと案の①、②と③というのは異なるイメージのものをつくっているということで一応案を考えさせていただいたということを補足させていただきたいと思ひます。

以上でございます。

【碓井主査】 ほかに何か。では、私から質問ですが、これは事務局に対する質問であると同時に、ほかの委員の皆様にもご意見を伺いたいことがあるんですが、共通に地方自治法75条に現在ある直接請求による監査というのもどこかに当てはめるとすることでこの見直し案もできているのではないかと思ひますが、私の直感としては、直接請求の監査というのは何が出てくるかわからないようなもので、従来の少なくとも監査委員というの

は本来はやっぱり財務を中心にした役割を担ってきたと思うんです。例えば今度監査共同組織とかそういうのを設けるにしても、75条が想定していたようなものをうまくこなせるのだろうかという若干の疑問があるんですが、これは西尾先生の第一分科会においても当然各主体の関係の議論として住民というのは重要な位置づけでしょうから、出てくるんだろうと思いますけれども、この辺、まず事務局に伺って、それから委員の皆様にご感想をお伺いしたいんですが、いかがでしょうか。直接請求の監査というのはほかと少し離れた面がもともとあったんじゃないかなという私の直感なんです。何が出てくるかわからないんですよね、事務の執行の監査ですから。

【安田自治行政局行政課長】 実態としても、事務監査請求に基づく監査というのは一定数の署名が要するというのがございまして……。

【碓井主査】 そうそう。

【安田自治行政局行政課長】 例えば都道府県レベルですとほとんど使われておりませんし、それから、市町村レベルで多少はあるんですけども、それほど多くないと。実態も確におっしゃるようになんかと思ってしまうんですけども、今ちょっと私ども、手元にその資料がないのでございまして、おっしゃるような観点での検証というのにも必要なかと、今お話をお伺いしましてそのように考えた次第でございます。

【碓井主査】 西尾先生、その辺どうなのでしょう。何かちょっと違うような気がするんですね、事務の執行。

【西尾名誉教授】 まあプロではありませんから、ちょっと今控えておきます。

【碓井主査】 どうぞ、ほかに。石原さん。

【石原教授】 今ありました直接請求監査云々もそうなんですが、要は、監査という範疇の中で何をやるのか。これは、監査の専門用語で言うとオーディット・オブジェクティブというんですが、監査要点の問題です。監査において、一体何を検証対象とするのが監査要点なのですが、そうした議論を行って、やっぱりちょっとどこかで整理をしておかないと。だから、合规、合法というのは、前提になるルールがあって、それにのっとっていますということですね。経済性というのは、例えば、一般財源が余裕持っています、効率性は単価コストが最少です、有効性はアウトプットがいいアウトカムにつながっていますとか、そういうのを整理していく中で、例えば直接請求で住民が求めてきているのは一体何のチェックなのかということで、コンプライアンスのチェックであれば合规性というところに絡めていけるといいますし、お金の使い方が、ルールは正しいと。伝票は合っ

ている。ただこんなところに使っていいのですかというのであれば、例えば有効性の議論になるだろうし、どうしてこんな無駄遣いの契約をしたんだとなった効率性になると思います。そうした監査要点という概念は、大学の監査論の入門講義で2回生、3回生の子に一番最初に教える概念です。監査は何するものなのだという説明を行うときに、監査要点という概念を使うわけですが、それを地方自治体の監査制度を見直すときに組み込んでいくことが監査のきちんとした機能別の体系化を行うときに必要です。監査目的や監査実施の要点から整理していきませんか、非常にその後の議論が苦しいのではないのかなと。

私は、いわゆる行政学、行政法は全く素人でありますので、監査に関係する部分でも一生懸命行政学の本を読むんですが、いわゆる制度の説明としてはわかるんですが、その背景にある考え方について、踏み込んだ監査の理論的検討が、いま少し必要なのではと思います。繰り返しになりますが、やはり監査の理論というのを若干でいいので入れていく必要があるのではないかとか、あるいは、それとの関係でいきますと、一番最後の内部統制の9ページで、例えば地方自治法の整備ということで、この2行の文言で「旨を規定」と入れていただいたわけでありましたが、「地方公共団体は」となっているわけですが、内部統制の構築は、首長が行うものでありますので、それを意識して、「地方公共団体の長は」になるべきだと思います。こうして、監査の若干理論的な考察も入れていきますと、少しずつ論旨が通っていくのではないかと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

それでは、大分2ページの基本的なイメージといたしますか、その議論が続いていると思いますが、見直し案の①、②、③の中で確認すべき事項等についてご質問などありませんでしょうか。では、私から質問させていただきますが、監査共同組織というのが例えば見直し案①でありまして、それによると、4ページの下「監査のあり方」というところを見ると、「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」というんですが、そうすると一体どの程度の規模、抽象的で結構なんですが、そういうものをイメージされているのかという疑問が出てくるんですが、これは事務局いかがでしょう。

【安田自治行政局行政課長】 まだ具体的な監査共同組織の制度設計的なものはもちろん全然進んでいないわけですが、先ほど申し上げましたように、我が国においてなかなかイギリスのオーディット・コミッションのような1,000人を超えるような組織というのは現実的にいかがかなと思っておりますし、この監査共同組織がやろうと

している内容、仕事として想定している内容というのは、あくまで監査基準の設定でございますとか、一定の研修を行って、研修を行った方には外部監査人となる資格が与えられて、それを登録する、そんなようなイメージでございますので、少人数の組織でそういうものであれば対応可能なような業務のイメージをしているところでございます。

【碓井主査】 はい。

【安田自治行政局行政課長】 さらに申し上げますと、イギリスのような、外部監査人を、外部監査人といいますか、地方公共団体の監査を行う人間を地方公共団体が選ぶのではなくてオーディット・コミッションが選ぶというのがイギリスの仕組みだと理解しているんですがございますけれども、そういう仕組みまで国の監査共同組織に与えたとすれば、もう少し、その組織が大きくなったり、お金の面をどうするのかというような難しい問題になってくるということでございますけれども、必ずしもそういう仕組みを導入することはマストであると考えているわけではなくて、オプションとして考えられる可能性はあると思いますけれども、一応今想定しているのはこの監査基準の設定等ということがメインの業務だということに想定しているということでございます。

【碓井主査】 ほかに。どうぞ、西尾先生、お願いします。

【西尾名誉教授】 先ほど振られた事務の監査請求の話と住民監査請求の話と、その区別の話は私はプロではないので意見を控えましたけれども、もう一つ伺いたいのは、住民監査請求というのは住民訴訟に持つていくための前置制度になっているわけです。まず監査請求をせよと。そして、監査委員の採決が不服であれば訴訟に行き得るとしているわけですがけれども、こういう訴訟に行くための、いきなり訴訟に来られないようにこういう制度を前置する場合は、国地方係争処理委員会ではありませんけれども、執行機関からある程度の独立性を持った機関に審査させている、あるいは勧告をさせているということが多いと思うんです。

今回のこの案でいくと、今の監査委員という制度はほとんどなくなることが前提になっていますから、見直し①であれ②であれ③であれ。そうすると、見直し②のほうの内部監査役というのは一応長から独立性を持った機関が審査するということになるし、見直し案の③になると、地方共同組織という自治体そのものを離れた外の組織がそれをまず受け付けるということになりますから、独立性が一応保障されているということになるわけですがけれども、見直し案①の場合は長の下に内部統制部局しかないわけですから、もしそういう監査請求が出て来たら、その内部統制部局が審査をして、そして結論は長の採決として

示されるということになるんだと思うんです。それでも住民訴訟との関係で制度設計上支障がないと考えるかどうかという問題なんです。

一方で考えると、行政不服審査法に基づく異議申し立てとか審査請求とかいうようなものは長に対して出しているわけですよ、執行機関に対して。内部部局が審査をして、その当該事件を扱ったのではない部局が審査をして、しかし、結局は長を補佐しながら長の決定として下されるということになっているわけですから、異議申し立てに対応するか審査請求に対応している部局は決して独立性は持っていないわけですがけれども、住民訴訟の前の段階としてのこの手続はその程度でいいんだと。何ら支障はないのだということになればこの見直し①も成り立つということになるんですけれども、住民訴訟制度との整合性がこれで完全にどれもとれるかなということをちょっと気にしていると。むしろ碓井先生や何かの意見を聞きたいということなんです。

【碓井主査】 私、意見じゃないですが、西尾先生の、見直し案①は、住民監査請求の監査というのは下の外部監査人のほうに振っているんですね、3ページで見ると。

【西尾名誉教授】 3ページで見ると……。

【碓井主査】 3ページ、下のほうの。

【西尾名誉教授】 外部監査人が行う監査……。ああ、そうか。

【碓井主査】 そこに住民監査請求の監査って入っているんですね。

【西尾名誉教授】 なるほど。

【碓井主査】 ですから、そういう意味では……。

【西尾名誉教授】 全部一緒。

【碓井主査】 先生のそれは大丈夫なんです。

【西尾名誉教授】 はい。ああ、そうですか。

【碓井主査】 ただ、逆に、外部監査人のほうに振ってしまいますと、従来の住民監査請求は、長から独立性を持っているとはいえ、当該地方公共団体に見直しのチャンスを与えたという、訴訟に行く前。それがあったんですが、それが外に振られることをどう我々が考えるべきかと。そういう逆の問題が出てくるんじゃないか。

【西尾名誉教授】 そうだ。はい、わかりました。間違えています。わかりました。いずれも独立性は担保されているように設計されているということですね。

【碓井主査】 はい。

【西尾名誉教授】 ただ、公認会計士事務所にこれが出てきてもうまく処理できるかとい

う問題はあるということですね。

【碓井主査】 石原先生どうですか、そういった、対して。

【石原教授】 まさにおっしゃるとおりだと思います。厳しいと思います。

一つ参考になればと思いますのは、民間企業の場合は、平たく言いますと、内部監査セクションと監査役と呼ばれるセクションと、それから会計監査人という3つの監査主体がありまして、この3つが仲よく連携を持って監査をやりましょうということで、三様監査という考え方が適用されています。役割がそれぞれ違うので。

今、自治法の場合は、監査委員さんと監査事務局の職員の方についての規定がありまして、これは一心同体です。しかし、西尾先生とか碓井先生の議論を聞いているときにやっぱり非常に難しいと感じるのは、いわゆる狭義の監査の議論をしているときに、監査請求の話が出てきたときですね。この場合には、やっぱり3者ないと、監査請求の話やっぱりどうしても回らないわけです。しかし、狭義の監査の議論だけをするのであれば2者でも対応できるのではないのかなと思いますので、そこらあたりのフレームワークを考えるときの整理を1つ挟まない。今の状況で、監査の概念の中に直接とか住民等の監査請求等を入れてくるとすれば、2者論でなくて、やっぱり中にやや独立した、仮称ですが、内部監査役というのがないとどう考えても厳しいです。

今、西尾先生ご質問ありましたが、それを例えば外部の監査人がやるとしても、これは弁護士さんがやるとかいろいろな問題あると思いますが、しかし、一般論としてすべての外部監査人がそれに対応できるわけではおそくないと思いますので、難しいです。だから、決算書の監査は会計士がおそらく専門領域で、怒られるかわかりませんが、弁護士さんはそんな得意ではないはずですが、今の請求の議論なんかが出てくるとむしろ反対になりますので、そういう適格性の議論なんかもしていかなければいけないと思います。

【碓井主査】 今のお話を伺っていると、まさに私たちが、今現行法で監査機能が多様にわたっていて、それを整理しなくてはいけないと言っていた、それが今整理されようとしているのかどうか、そういう問いかけということになるのでしょうか。

それで、例えばこの内部監査役という職のところは、その人、そこに座る人個人は能力にはもちろん限界があるけれども、当然会社なんかでもそこでは多様な人材を活用して、そういう意味では弾力性を発揮できるわけですね。

【石原教授】 はい。

【碓井主査】 公認会計士に比べて。

【石原教授】 そう思います。

【碓井主査】 そういう意味では。

【石原教授】 はい。

【碓井主査】 なるほど。ほかに、どうぞ、ありませんでしょうか。木村さん。

【木村IT改革監】 すみません、そもそも論なんですけれども、地方公共団体の規模とかによって、先ほど石原先生も話がありましたように、私なんかは、大阪市レベルですと当然②に近い運用でないと多分難しいのかなど。大規模団体ではかなり独立した監査執行機関がないときちっと回していけないと。ただ、一方では、小さい公共団体ではそこまでの組織を持ってない、あるいは人もいないということなので、多分併存ということがあり得るのかなど思っているんですけれども、これは全国一律このどれかの案にしないとそもそもいけないのか、ある程度地方に、規模ですとか地方公共団体の選択性に任せるのか、そこは前提条件としてどうなっているのでしょうか。

【碓井主査】 これは先ほど見直し案の③をご説明いただいたときに言及されたことに関係しているので、ちょっと補足お願いいたします。

【安田自治行政局行政課長】 いずれにいたしましても、今日ご提示させていただきました3つの案というのはあくまでたたき台でございまして、これらのうち、これはおよそあり得ないという議論もあるかもしれませんが、それから、この①なら①に①ダッシュなり①ツーダッシュなりというのはあると思いますし、組み合わせもあるということだと思います。

そうした中で、先ほどちょっと申し上げましたのは、③というのは、特に小規模な団体についてはむしろなじむといたしますか、フィージビリティを考えたときにこういう案があり得るのかなどということで制度設計したということございまして、私どもの中でもまだ十分な議論はしていないのでございますけれども、今、木村委員ご指摘ございましたように、大規模の団体について、大規模というのはどこ以上かというのはありますけれども、については例えば②なり②ダッシュなり①なりということで。小規模の団体についてはむしろこちらの③のような類型を置くという整理も可能だと思いますし、あるいはそれを一定の枠の中で選択可能にするという余地もあろうかと思えます。ただ、選択可能にしたときにどこにも落ちていかない可能性があるという、そこら辺はよく吟味しなければいけないと思っております。

以上でございます。

【石原教授】 先生。

【碓井主査】 じゃ、どうぞ、お願いします。

【石原教授】 今の課長ご指摘いただいたのに追加というか、例えば見直し案③のほうは、私は今8ページを見ておりますが、こちらのほうは、いわゆる決算書の外からの監査というのが図の中では少なくとも出ていないんです。

民間企業の監査のときの考え方ですが、一定規模の会社の決算書は公認会計士等が外部からチェックを入れるわけですが、その規模に至らない会社については監査役さんが見るという考え方で来ているわけです。その考え方をもし地方公共団体にも入れるとしたら、大きいところは決算書は外部の監査が入るけれども、小さいところは入れないという一つの考え方は成り立つんですが、しかし、税金を扱っているという行政特有のロジックが入ってきたときに、規模が小さいからといって、あるいは、基礎自治体を中心とした地域主権改革で町村の監査を簡易的な扱いにしていいいのかどうか、そこをやっぱりちょっと議論していくのが重要ではないのかなと思います。

【小川政務官】 先生、ちょっと関連して。

【碓井主査】 どうぞ、政務官。

【小川政務官】 ちょっとお尋ねも含めてなんですが、そもそもどういう課題設定でどう改善するのかという議論なものですから、何を課題と認識しているかにもう一回立ち返りたいと思うわけなんですが、1ページでまさに課題の整理を要点まとまっているわけでして、この中には、1番目が、機能が不明確だという課題設定がございます。それからいうと、今まさにご議論いただいているような機能分担をしっかりと趣旨に応じてやろうじゃないかということで、相当それに対する答えになろうとしているわけですが、それ以降の独立性とか専門性とか、あるいは責任の問題とか、もちろんこれ以下の基準とかいうのはまたつくっていけばいいことだと思いますが、独立性と専門性というのが非常に大きな課題だという認識でそもそも議論が始まったわけでありまして、中には、もうちょっとたたき台のほうの基本的な考え方からいえば、職員が他部局に異動するのも一般的だと。監査を受ける立場と監査を行う立場の一体性が強いと。これはまさに独立性。それから、自治体特有の財務会計制度に対する専門的な知識や経験が不十分であると。これはまさに専門性。

こういうことに関してもあわせて議論しようとした場合に、例えば今、案の③で、これは小規模自治体向けだという一つのコンセプトなわけですがけれども、むしろ独立化させて

外部化させたほうが大阪市とか横浜市とか大都市にとってもむしろ望ましいという考え方もあり得るわけでして、そうすると究極の姿はオーディット・コミッションみたいなことになるのかもしれませんが、その観点を例えば大阪市さんなんかがお聞きになるとどう考えられるか。逆に言えば、例えば大阪市の監査事務局なり監査委員の体制というのは実情はどうなのか、その辺もあわせてお聞かせいただけたらと思うんですが。

【碓井主査】 木村さんに伺ってよろしいですか。

【木村 I T 改革監】 大阪市の現在の監査については、こちらにありますよう、法令等で4名、議選2名という形なので議員から2名、あと有識者という形では大学の先生と弁護士さんということで、大学の先生が代表監査委員ということで、かなり職員、OBという形ではなく、専門性を持った形での組織体制を組んでおりますし、さらに外部のは公認会計士、弁護士を私と同じように任期つき職員として採用して外部の監査の補強というものを図っていると考えております。

ですので、そういう意味での独立性の問題と、あと専門性の問題というのを、こちらで言うとたたき台の②に近いような形ですかね。②の内部統制の担当部門というところが監査委員会の事務局、内部監査役がいわゆる現行の監査事務局としてあって、そこはかなり専門性を持った人間を配置しているということでありまして、また、法務監察室というところで広報広聴制度というんですか、職員からの通報等を受け付けたりしておりますので、内部としても各部に専門部局を持たせたり、あと各局に内部統制委員というのをさらに持たせて、管理職が内部統制の委員も兼任しているということ、あと、私も、各局ですらに内部統制委員が内部統制の年間のスケジュールを立てて重点課題についての監査をするというように多重な形になっています。

【小川政務官】 ちなみに監査事務局の職員って何人おられて……。

【木村 I T 改革監】 すみません、ちょっと……。

【小川政務官】 それは一般的な人事異動で、職員が2年とか3年とかでかわるイメージですよ。

【木村 I T 改革監】 はい、だと思っております。人数がたしか数十……。すみません。

【碓井主査】 安田さん。

【安田自治行政局行政課長】 すみません、この間大阪府さんのほうにちょっとお邪魔させていただきましてお伺いしてきたんですけれども、大阪市さんは40人ぐらいだと聞いてございます。幾つかの地方公共団体の監査委員の事務局なども見てまいったんでござ

いますけれども、通常のローテーションよりはやや長目にその事務局におられる方もいるし、6年とかですね、そのぐらいおられる方もおられるし、ある程度短い期間で異動される方もいるというような実態であると聞いてございます。

大阪市さんの数というのは比較的多いほうなのかなと。一番多いのがやはり東京都だと思います。東京都の監査委員の事務局については、先ほどの資料に出ておりましたけれども、90人ぐらいということでございます。最大でございますが、あとは、都道府県レベルですと10人台でございますとかせいぜい20人程度というところが多いんじゃないかなと思ってございます。すみません、補足させていただきます。

【小川政務官】 ありがとうございます。

【碓井主査】 今、政務官のご質問との関係で、この見直し案③、7ページでちょっと確認というかご議論いただきたいと思うんですが、まず、地方監査共同組織というものによって一応独立性を図ろうとしていると、こう認識してその点はよろしゅうございますか。

【安田自治行政局行政課長】 さようでございます。個別の市町村から、イメージとしてですけれども、人を出していただいて1つの組織をつくるんではございますけれども、例えば自分の団体から出向した人は自分の団体は見ないというような整理をして一定の独立性を保った組織をつくと、こんなイメージを持っているところでございます。

【碓井主査】 それで、その次の問題の専門性の点なんですが、独立性は担保されているんですけれども、独立性の点なんですが、見直し案の①と②では外部監査人へ委託というような文言が出てきて、それは明確になってきているんですが、見直し案③の場合に、共同組織で、もともとの市町村から人も出してくると、こういうイメージの場合、外部監査人へ委託というのはこの地方共同組織というのがやろうとして構想されているのか、そこはシャットアウトというか当面考えていないとか、その辺はどうなっているんでしょうか。

【安田自治行政局行政課長】 ③をベースとしながらここにあるような決算審査等を外部にゆだねると、そういう組み合わせをとるということも考えられないわけではないと思います。ただ、最初にご説明のときに申し上げましたように、小規模団体をイメージしてつくったものでございますから、なかなか今の実態を踏まえると、そこまで今の段階で制度を導入するというのは現実性の点でどうかなということで、共同組織ということで外部化された組織であれば、そこに決算審査等もゆだねるということで一定の客観性が保たれることになるのではないかと。確かに専門性という点でそこをどう考えるかという問題は

あろうかと思えますけれども、そういう判断でこういうふうな考え方でつくってごさいませぬ。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 今、課長がおっしゃった点に、私なりのイメージなんです、例えば見直し案③で、8ページなり7ページでも、7ページが明確ですが、外部監査人監査の共同化というのを入れているんですが、規模の小さなところで、いわゆる町村の監査の関係者が集まって地方監査共同組織ができるわけで、そこで独立性が担保できているわけですから、わざわざいわゆる決算審査のほうを外部監査人監査のほうに回すのではなく、地方監査共同組織が外部監査を行うという、そうしたイメージを持っていいのではないかと。

また、今、政務官がおっしゃいました専門性の問題なんです、8ページに図示されていまして、地方監査共同組織の上に、監査共同組織というのがありまして、ここで監査基準の設定であるとか、資格付与が行われます。その下には、研修とあるのですが、図の読み方でいきますと、この研修というのは外部監査の方への研修というイメージではなく、内部で監査やっている人、あるいは地方監査共同組織にいてる人間のいわゆる教育研修をしていく組織、変な言い方すると監査版J I A M、J A M Pみたいなイメージのように見えます。そういうふうな研修で地方自治体で実際に勤務されている監査の職員の皆さんをトレーニングしていくと、例えば都道府県内にあります数十あるいは十数の町村の監査の関係者が集まって30人、40人の組織ができて、自分の自治体は外してローテーションしていくというふうにすれば既存の監査の人数で対応できると思われまして、そこに全国組織の監査共同組織からさまざまな研修あるいはノウハウの提供も受けられる。例えばですが、人口10万未満の市町村についてはそういうふうなやり方でやれば監査も有効かつ効率的に機能するのではないかと、そんなイメージで見えておりました。

【小川政務官】 もう一点。

【碓井主査】 どうぞ。

【小川政務官】 もう一点、私もちょっとこの案を前提にいろいろ思いをめぐらせたときに、どうしても最後気になるのが議会との関係なんです、石原先生おっしゃったように、株式会社ですと監査役がいて、それに相当する内部機関が必要だろうと。会計監査人に相当する外部監査人がいていいだろうと。株式会社にないのが議会なんです。それが例えば株主総会のようなものを類似でイメージしていいのかどうか。

今回、大きな実は隠れた論点になっているかもしれないんですが、議選の会計監査人と

いうのはなくなるということを前提に議論しているわけですし、そこは、もともと行政監視なりチェックアンドバランスを機能としているはずの議会の関与を形式上弱める格好になっていると言われると思うわけです。

そこで、これは表立って言える議論となかなか本音のところでは言いにくいことといろいろあるわけですが、議選の監査人があまり機能していないじゃないかということはかねてから言われていることで、それは排除するというのが一つの考え方なんですけど、そもそも論に立ち返ると、いや、逆じゃないかと。議会の監視機能なりチェック機能をむしろ強めるべきなんじゃないかと。実効性あらしめるべきなんじゃないかという、この議会というそもそもの監視機能を備えた地方自治体でのこの監査なりの機能をどう設計するかの後始末をつけないと、監査だけ単体で独立で議論していても何か全体がしっくりこない。この議会の位置づけをどう考えるかについてご助言をいただきたいなと思うんですが。

【碓井主査】 では、石原先生。

【石原教授】 先月、今月と地方議会の方に、知人レベルですけれども、10人ぐらいお話を伺いまして、何となくこんな感じかなと思えるのは、議会の皆さん方、例えば議選で監査委員になりますが、自分が監査委員になったときに、何をしたいかわからないとおっしゃいます。

私の問題意識なんですけど、議選の監査委員が機能している、あるいは、していない、の議論ではなく、議選の監査委員さんには、例えば住民の代表として監視機能を発揮していただくことが重要であると思います。もちろん議選の監査委員には、監査の専門的知識とか会計の云々は一般的には十分ではないのかもしれませんが、しかし、十分な質と量の監査情報を議員さんに提供していければ、効果的な監視ができるのではないかと思います。議選の監査委員さんは、監査を行うのではなく、監査結果に基づいて監視を行うというスタンスに立つべきです。また、現在、監査事務局がやっておられる監査でありますともろもろのところは、半ば、言い方は悪いですが、形式論、手続論に終始し、リスクアプローチといいますけど、危ないところをたくさん監査するというのではなく、決められたとおり、レディーメイドの監査手続書をつぶしていくだけのやり方になっています。だから、どこが、何がポイントなのかという監査の情報や結果として、うまくいわゆる監査の責任者である監査委員に上がっていなかったわけで、四千数百人おられる監査委員の中で過半を占める議選の監査委員さんが機能しなかったのではないかと感じています。議選の監査委員が悪いのではなく、議選の監査委員に十分な情報が行っていなかったからうまく機能し

なかったわけです。

ところで、今度の見直し案②なり③でまいりますと、外部であれ共同であれ内部であれ、さまざまな監査セクションが独立性を高めて、専門的能力を高めて監査に取り組むわけで、当然その監査の結果というのは監査報告書にまとまるわけです。このまとまった監査報告書をそれこそ長だけじゃなくて議会に出し、この内容で議会からのガバナンスを果たしていただくというふうな視点にすれば、これまで議選で選ばれたお一方とかお二方だけがそういう意味でガバナンスしていたところを、議会全体がその監査の結果を見て議会の議論の中で長とガバナンスの議論ができるのではないのでしょうか。繰り返しになりますが、議選の監査委員が悪いのではなく、議選の監査委員さんにちゃんとした情報が行っていないので機能していなかったわけで、その仕組みを変えて。特定の議選の監査委員さんだけじゃなくて議会に監査情報を持っていくというような、そういうふうな整理をしてはどうかと思うのですが。つまり、議選の監査委員という制度ではなく、たとえば、議会の常任委員会として外部監査や内部監査の結果を用いて法規性や3Eを監視する監視委員会を設置する、そんなイメージが大切ではないかと。

以上です。

【碓井主査】 今の政務官のご指摘の点、2ページの見直しの方向性の下から2つ目の四角の中に「長や議会の請求による監査はそれぞれ本来の権能として実施」して、右側は「廃止」と書いてあるわけですが、いろいろな場面で議会は登場するんですが、例えば、現在はどれでいったらいいんですかね。地方自治法の98条あたりもあるんですかね。

私は外国のことはあまり詳しくはないんですが、日本流に言う決算委員会のようなものが常設的な活動をしていまして、そこでは委員さんは、議員さんの数は少ないんですが、毎年立派な報告書まで出しているというようなところもあるようなんです。

日本の地方議会というのは、会期の間だけが議会である、変な言い方ですが、その間だけやる会議が正式な会議である、多分そういう位置づけになっていて、それ以外はみんな法定外の会議だということになっているのかもしれませんが、私はむしろ、第一部会でやっていただく改善策とも関係して、議会に活発に活動してみたい。ですから、今回の監査制度の見直しというのは、議会のそれを弱めるということではなくて、むしろ強める方向に持って行っていただきたいと個人的に思っているんですがね。政務官の先ほどのご質問に対してそう考えているんですが。

【小川政務官】 ありがとうございます。いろいろご示唆をいただいたと思います。そ

うすると、大きなコンセプトとしては、財務監査とか会計監査といった専門領域はよりそれに適した人たちの権能を強めることで議会の直接の関与はやや足を洗うというか。しかし、その一方で、一般的な行政監視なり決算も含めた財務監視、一般的な議会の権能はより強化をするという、大きく言うとそこのバランスがとれないと。

【碓井主査】 そう。

【小川政務官】 今回の議論というのはバランスが必要じゃないかなと感じました。

【碓井主査】 逢坂補佐官。

【逢坂補佐官】 首長をやっていた者の立場として見ると、監査機能というのは総合性があるって定時性があるって継続性があるんです。議会のチェック機能というのも、これもまたすごいものではあるんですけども、今言った総合性、定時性、継続性という観点からいうと必ずしもそうではない。ただし、極めて議会のチェックが自由です。あるいは場合によっては政治的な性質を帯びることもあるわけです。だから、そもそも性質が違っていると、監査機能の面において。

今回の議論が議会の今までの役割を弱めるものでは決してないと思うんです。どちらかというと監査機能のほうは総花的にといいましょうか、ありとあらゆることを基本的には一応網羅しようと。だけれども、議会のほうはそこではすくい切れないようなところについて深掘りをするとか、そういう何か機能というのはあるような気がします。

【石原教授】 先生。

【碓井主査】 どうもありがとうございます。どうぞ。

【石原教授】 先ほど発言させていただいた部分に若干補足なんですけど、実はイギリスの仕組みでスクリーティニー・コミッティーというんですが、議会の中に日本流に言うところ常設、常任委員会で監査委員会をつくっているんです。だから、議選の監査委員をやめて議会のいわゆる常任委員会で監査委員会をつくるという……。

【碓井主査】 そうそう。

【石原教授】 それが折衷案になるのではないかなと思います。

【碓井主査】 そうですね。

【小川政務官】 かもしれないですね。

【碓井主査】 私も全く、それを想定しています。それから、先ほど石原委員のご質問の中で、ひょっとすると事務局の見直し案③のよって立っている考えとそごがあるかもしれないので、ちょっと確認なんですけど、私の早合点では、7ページの、これ、全体が地方

監査共同組織が行う監査等とありますから、そこが上も下もやりますよと。上も下というのは、上は内部監査役監査の共同化、下は外部監査人監査の共同化という、これ両方もやりますよ。ただ、これは言葉が苦しいから、下が、外部監査人監査の共同化となっているんだけれども、これはむしろ、先ほどのご説明に従うと、今監査委員監査がやっているようなものも共同化、そう表現できないからこうなっている。だから、ここにほんとうに外部監査人を前提にした共同化なのかは、まだ先ほどのお話でもペンディングだという印象を受けたんですが。ちょっとこれ確認なんです。

【安田自治行政局行政課長】 事務局としてこの案③をつくった考え方でございますけれども、この地方監査共同組織が端的に言って今やっている監査委員監査、これを全部やるというイメージ、碓井先生がおっしゃったとおりのイメージでつくってございます。ただ、先ほど私がオプションでということで申し上げたのは、この、③のダッシュなのか③のツーダッシュなのかわかりませんが、上のほうだけこの監査委員共同組織がやって、下の外部監査人監査の共同化としているところについては、やっぱり外部監査人としての公認会計士等が外から監査するという仕組みを②との組み合わせみたいなのも考えられないことはないとおっしゃただけのことでございます。一応③はそういう意味でつくりました。

【碓井主査】 石原先生、さっき何かちょっと気になったので、大丈夫ですか、それは。

【石原教授】 いえ。ありがとうございます。

【碓井主査】 ほかに、どうぞご自由に。木村さん、お願いします。

【木村 I T 改革監】 すみません、あまり論点と関係ないかもしれないんですけども、今回ここで、外部監査のところで大分専門性と独立性というのを強調されて、きちっと分けましょうと。逆に専門性と独立性がきちっと発揮された場合には、組織との摩擦があつて、要は、今までは全部適正適正ということになったんですが、逆に、専門性や独立性が発揮されることによって、会計監査の結果不適切であるということがあつて、長との対立というところが出てくる可能性があるんですけども、外部の監査として今回の決算の結果が妥当と認められないとか不適法ではないかという場合のその扱いというのか、それは外部監査からどういうふうになっていくんでしょうか。

【碓井主査】 大変重要な点ですが、これは石原先生に、その会計監査人の指摘をどう受けとめるか。

【石原教授】 基本的に外部監査人と例えばマネジメントをやっている長の見解が何か

相違があったときに、まず外部監査人を誰が選んだかというところに戻っていくことになると思います。そこと首長との関係で結論が出る。ただ、それはまだ論点で、認識されているだけのところですので、非常に難しいですね。

もう一つですが、そういうふうに話を持っていくというのもあるんですが、例えば企業会計なんかの場合は二重責任の原則というのがありまして、会社の経営者が決算書をつくり、それで監査人が監査をします。監査人と会社の経営者は対立しているのではないんです。連携して、ハンド・イン・ハンドで、だから二重責任の原則というのですが、よりよいディスクロージャー情報を投資家に提供していこうというミッションのもとで、お互いおもんばかってやりましょうという哲理があるわけです。

地方自治体の場合も、税金の使い方のコンプライアンスや、バリュー・フォー・マネーを改善するために首長と外部の監査人が連携してやっていきましょう、そういうふうな、甘っちょろいかもわかりませんが、物の考え方の整理というのは、民間企業の監査の場合は、金融庁が主導している企業内容開示制度、ディスクロージャー制度の中でそのような考え方は一番基本にあって、例えば公認会計士試験を受ける人はそこをきちんと勉強して、そういう会計倫理や職業倫理を持って公認会計士になっていくわけです。そこらあたりは後で、地方共同、あるいは監査共同組織の中の研修の中の、いずれにしても、テクニカルに教えるだけではなく、監査委員や内部監査人、外部監査人としての倫理をきちんと定着させていくというのも自治体で制度改革していく上で必須条件だと思います。そういうところで一つはお互いをおもんばかってという共有概念が生まれてくるようにしていくのが一つの解決の方向性かと思います。

【碓井主査】 木村さんのご質問、その先どう考えていったのか私にもわかりませんが、例えば、適正と認めるわけにはいかないといったときに、長なら長がそれを受けとめてどう行動すべきかと、こういうことなんでしょうか。

【木村 I T 改革監】 そうですね、独立性の伝家の宝刀というか、最後の独立性の切り札というところで、その執行部のつくった決算書が不適切と言えるのかどうか、先ほどのように監視、指導のところであれば、こういうふうに間違っていましたので、今後何年以内にどう改善してくださいという改善プランを求めるということで、包括外部監査でやっているんですけども、ただ、決算とか、いわゆる本格的に外部監査を導入したときに、毎回、問題はあるんですけども、指摘だけで終わってしまうと、独立性というところがどこまで、あるいは監視機能というところがどこまで担保されるのかというところがわか

りづらいということでご質問させていただいたんですけども。

【碓井主査】 言いつ放しになってもいけないしということでしょうね。

【木村IT改革監】 そうですね。

【石原教授】 先生。

【碓井主査】 はい。

【石原教授】 それをもし詰めていくのであれば、例えば公認会計士が監査を行い、その結果が民間企業の見解と合致しない場合、あるいは民間企業となれ合いになっちゃって、粉飾決算に適正の判を押しちゃった場合等々、実際あるわけです。そういうものについては金融庁……。失礼。も調査ををやっていますし、日本公認会計士協会の中でも会員業務のいわゆる調査をするセクションがありますので、そういうのをもし想定して考えていくとすれば、なおさら監査共同組織みたいところでその業務審査をするセクションというのを設けるとというのが一つの先行例のある解決策であるとは思いますが。ただ、そうするとまた監査共同組織の権限が大きくなっていき過ぎるような気がしますし、私自身は、やっぱりよき了解の中でハンド・イン・ハンドでやっていくほうが、地方自治体というのは企業以上にみんな仲よしですよ。私はそっちのほうがいいと思うんですが。ちょっと関係ないところで恐縮です。

【碓井主査】 安田さん、お願いします。

【安田自治行政局行政課長】 まだ抽象論のレベルですけども、特に決算審査とか例月出納検査、健全化判断比率の審査という外部に出そうとしている部分については、これはやっぱり客観的な監査の基準をつくって、外部監査を行う人間に責任をきっちり明確化すると。責任を明確化するというのをイメージしておりますので、おっしゃるように、ハンド・イン・ハンドというのは、実際には話し合いの中で意見が最終的に対立するという場面というのは現実にはどこまで出てくるかというのはあると思いますけれども、やはりそれは最終的には外部監査人の責任の中で言うべきことは言っただくという設計になってくるんじゃないかなとは思いますが、ございますけれども。

【石原教授】 先生。すみません、何度も。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 今、課長がおっしゃった論点については、例えば自治法、あるいはその附則等で明確に責任として規定するというやり方が一つあるのですが、もう一つは、あまりここでは議論されていませんが、例えば監査基準の中に、例えば民間企業の監査でした

ら、監査人はきちんとした正当な注意を払いなさいとか、性善でも性悪でもなく、プロフェッショナル・ステップティンズムというんですが、職業的専門家としての懐疑心を持って監査に臨みなさいとか、そういうのが基準の中に一般原則として挙がってしまっていて、そういうのに照らして最終的に状況状況の判断をするというのが企業会計の中でも推し進められている方法です。それゆえ、責任論が出てきたときにも、どこに書くかというのは非常にポイントですし、企業会計の場合は、その部分の監査の場合は、かなり監査基準が背負っているという認識は必要だと思います。

【碓井主査】 かなり外部監査人のあり方といいますか、その議論が出ていますが、ほかにかがでございませうか。石川さん、お願いします。

【石川市場長】 この会議の1回目からずっと議論になっているんですけども、要するに、地方自治体で不正が起きて、それを撲滅、改善していくためにはどうするかといったときには内部統制の重要性がずっと問われていたと思うんです。今、不正をなくすためには、長の配下の中で各部局が内部統制をきちっとできる体制を築き上げることがまずはほんとうは優先であって、それがきっちりされているかどうかを、石原先生が3回目でしたか、におっしゃっていた保証型で監査していくんだという方向だったと思うんです。

今の案、①もそうでし、②も③も全部そうなんです、どちらかというと長のサイドに内部監査役がいる。この内部監査役の機能というのは、単純に今の監査委員が行っている監査を行うだけというのではなくて、やはり内部にいる以上、各現局に対する内部統制体制を確立する、それを内部統制担当部局を使ってやるという組織図を描かれているのかなと認識をしておりました。それも一つの機能だろうと思っています。それと、今持っている監査委員の機能もあわせ持つという絵づらなのかなと私は解釈をしておりました。

ただ、いずれにしても、どこまで議論してもおっしゃる方は言うでしょうけれども、長の配下に内部監査役なりがいる以上、独立性が薄らぐということが問われてきますので、その内部監査役なりが行っている内部統制のモニタリングというか、さらに監査役が行っているものをモニタリングする役割というものをいずれか外部に持たせなければ独立性の原則というのはいつまでたっても担保できないのかなと考えています。ですから、要するに内部監査役がどういった動きをしているかという評価を外部から年に1度でもするような体制を築いてはいかかかなと思った次第であります。

【碓井主査】 ただいまの石川さんのご発言に関連して、6ページですか、ここに、内部監査役のところの色を塗ってあるんですが、事務局からこの内部監査役のことをもうち

よっのご説明いただいたほうがよくて、ここに「独立した執行機関」と書いてありますので、先ほど長の配下にあるという表現もなさったと思うんですが、この独立性という、長の配下にあるわけではないと理解していいんでしょうか、ちょっとその辺ご確認をお願いしたい。

【安田自治行政局行政課長】 従来の出納長とかというものと同じようなイメージでございまして、長からはある程度の独立性があると。任命についても、長の任命ではありませんけれども、例えば議会の同意をかませると。下から3つ目に書いておりますけれども。責任についても明確な責任を法令などで規定するというようなことで、ある程度の独立性を持った機関というイメージを持っております。

こういうものでございますので、内部統制のチェックということについても、案の②では、まず長の下に内部統制担当部局というのがあって、6ページでございましてけれども、これは独立の部局にするのか、今の現実にある部局を前提にして、総務部がこれをやるとか、そういう役割を与えるということも可能かと思っておりますけれども、ここがまず内部統制をやった上で内部監査役がそれをチェックすると、こんなことをイメージしているということでございます。

【碓井主査】 いまひとつちょっと今の点わからないんですが、内部監査役という名称を与えているけれども、独任制の監査委員というのと同じことになるのか違うのかというのは、いわゆる仕事の範囲はともかくとしてですね。それがちょっと私の疑問点なんです。

【安田自治行政局行政課長】 それは制度設計の段階でまた細かい内容といいますが、細かくもないかもしれないんですけども、大きな話かもしれませんが、イメージとしては今の監査役とそれほど独立性、違わないということになるのではないかなと……。

【碓井主査】 監査委員とね。

【安田自治行政局行政課長】 あ、監査委員とです。すみません。

【久元自治行政局長】 よろしいですか。

【碓井主査】 どうぞ、久元さん。

【久元自治行政局長】 内部監査役の位置づけですが、統括代表権を持つ長のもとで、法律で定める独立した執行機関であると考えています。そういう意味からいいますと今の監査委員と同じような、今、監査委員は、合議制の、それぞれ独立した権限を行使するという意味で行政委員会とは違いますけれども、独立した執行機関です。

【碓井主査】 そうですね。

【久元自治行政局長】 そういう意味からいいますとこの内部監査役もそのことは同じであります、いずれにしても、長の下にある内部組織、地方自治法の158条の内部組織ではない。一方、内部統制担当部局については内部組織として設けたらどうかと提案させていただいています。これはですから法律で規定するというのではなくて、運用上内部組織として、それぞれの地方公共団体の条例で位置づけられるというものですけれども、内部監査役というものを仮につくるとするならば、それは自治法で規定をする独立した執行機関として私どもはイメージをしているということでございます。

【碓井主査】 石川さん、先ほどのご発言との関係で、今のご説明など、大丈夫でしょうか。

【石川市場長】 いまいち、監査役の身分はわかるんですが、要するに組織内で動き回っている、札幌市の場合は三十数名いる監査事務局の職員が実務を行っていて、内部統制も現実的にやっているんですけれども、その職員たちの所在がどこになるのかなというイメージだったんです。

【碓井主査】 なるほど。そうすると、この6ページで、現状は監査委員のもとにあるんですけども、実質的には内部統制担当部局と同じような仕事をしているんだと、今はね。

【石川市場長】 ええ。

【碓井主査】 それを今度身の振り方はどっちにどうなるんだと、そういうことですか。

【石川市場長】 ええ、そうです。

【碓井主査】 なかなか現実味のあるお話が。どうぞ、久元さん。

【久元自治行政局長】 そこは、内部監査役の補助組織というものをどうつくと。

【碓井主査】 そうそう、そのとおり。

【久元自治行政局長】 補助組織をどうつくるのかということで、例えば地方自治法で独立した事務局というものを規定をするという考え方もあるでしょうし、そこはそれぞれの判断でつくってもらおうということもあろうかと思いますが、いずれにしても、内部監査役の、内部監査役は法律で定められる独立した存在として規定される。一方、内部統制は最終的には長の責任になるわけで、その長の責任を全うするために設けられる補助組織は内部組織になる。したがって、実際の職員の振り分けということになりますと、それぞれ独立した職員のグループができるということが想定されると思います。

【碓井主査】 そうしますと、5ページで見て、内部監査役の監査等の範囲が結構ある

わけですから、それを独任制の内部監査役1人でやることは到底、常識で見て不可能ですから、そこには補助する人たちが必要になるということは多分疑いのない、極めて小規模の場合にどうかわかりませんが、通常の場合は不可能だという感じですかね。ほかにいかがでございましょう。どうぞ、武川さん。

【武川課長】 小規模な市町村というような話があったんですけれども、見直し案の②番の中で、監査委員が行う監査等、この中で、決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、また、健全化判断比率の審査、あと財務監査、こういうものが一般的に重視されている内容だと思いますけれども、2ページにありますけれども、財務監査以外につきましては正確性ということの中で外部主体が担うという方向性が示されておりますけれども、内部監査役が行う監査、この内容を見ますと、甲州市もそうですけれども、住民請求のほとんどないような小規模な市町村、こういう市町村におきましては、財務監査が残るぐらいで、事務量も減少していくということの中で、今、内部監査役というものを置くということですが、そこが何か中途半端な状況になるのではないかなと、そんなこともちょっと感じたところがございますけれども。

【碓井主査】 わかりました。ほかにいかがでございましょう。

では、ちょっと私から、しゃべってばかりで申しわけありませんが、今の5ページの下外部監査人が行う監査の中で、上の4つは、これは当然のことだからいいんですが、随時の財務監査、今の制度に合わせれば随時の財務監査となっているんですが、これを外部監査人が、これは自発的にやりますよというイメージでできているんですか。つまり、今は監査委員制度ですから、それはプランを練ってやっていく話でいいんですが、地方公共団体の外にある外部監査人がこの随時のというの、なかなかイメージ、どうやったらいいのかというのがよくわからないんです。要するに会計検査院みたいにそれを仕事にしているところなら、それは何をやってもいいんですが。それじゃ。助けてください。

【石原教授】 いえいえ。この臨時財務監査、合規性、ちょっと私もイメージが沸かなかったのですが、要は、外部監査人、この5ページの場合、決算審査で意見を保証するのが究極目的で、外部の監査人が来たときに、例えば月末に例月出納検査をやりますというやり方でなくてもいいんです。サンプリングの理論とか統計の理論で、民間企業の監査は行われています。だから、要は、全体の母集団の取引量の中から母集団の質とか偏りとかを考えていきながらサンプリングして、全数検査はやらないわけです。したがって、外部監査人が行う場合には、例月出納検査と財務監査ですが、イメージは例月出納で財務監

査を随時行い、それらの結果を踏まえて決算審査の結果を導き出すという、奈良県はそういう方法でやっていると同いでしたが、例月出納検査と随時財務監査（合規性）というのはまとめて1つの言葉にしてはいかがでしょうか。会計士の言葉で言うと期中取引の監査、あるいは、取引記録の監査というんですが。決算審査のところは残高の監査です。残高というのは、決してストックじゃなくて、フローたとえば税収の全部も、そういうのも残高といますので。だから、年度末に来て残高のチェックをする。その残高の中に入っていく取引、税収何いくらありましたとか、人件費いくらでしたというのは伝票ベースか、それこそ事務事業評価票ベースでもいいですが、入って行って、チェックをしていくわけです。

発想の転換で、レディーメードで、でき上がった監査手続書をつぶしていくというのではなく、職業的専門家としての懐疑心を持った内なり外の監査人が、この辺は危ないな、ここは大丈夫だよなというのを駆使してサンプリングの理論とあわせてやっていくのが近代的な監査です。ですから、こういうことを想定して、自治法上の文言を修正するというのは少し問題なのかもわかりませんが、監査理論の立場からすると、例月出納検査と例えば財務監査をあえて分ける意味というのは、なかなか、ちょっと理解しにくい部分ではあります。理論的には両者を融合して財務監査と称せば良いと考えます。

【碓井主査】 なるほど。今のお話のように、例月出納検査などとリンクさせればいいのかもかもしれませんが、この随時財務監査というのだけ別にしておきますと、枝葉末節の話かもしれませんが、外部監査人の報酬をどう算定するかということにも関係してまいりまして。普通は業務量が決まっています外部監査人の報酬が決まるわけでしょうが、その業務量を外部監査人が密度を適当に増やしたりすることができるということと出来高払いみたいなものになるかもしれませんし、低次元かもしれませんが、そういう問題にも影響するかもしれない。それは関係ないですか。

【石原教授】 ほんとう細部かわかりませんが、標準報酬の決め方、従前ではありますが、端的に言うと、企業でしたら売り上げです。地方公共団体の場合はいわゆる歳入歳出でしょうか、そういうので一つ決めるという方法はあるかもわかりません。

【碓井主査】 間もなく時間が参ります。どうぞ皆様からご発言……。木村さん、お願いします。

【木村IT改革監】 内部統制体制の整備というところで、これが担うべき主体等がないという自治体で組織もつくられるんですけれども、そもそも内部統制整備の状況が正し

いかどうか、あるいは適切かどうかというところの判断というのは、それは首長が議会等での説明になるんでしょうか、それとも外部監査人からのチェックになるんでしょうか。そこはどちらになるんですか。

【碓井主査】 どうぞ、お願いします。

【安田自治行政局行政課長】 それぞれの3ページなり5ページ、7ページに内部統制のモニタリングなり監査というのを書いてございますが、見直し案①ですと、長が、長しかいませんので、内部統制部局しかありませんので、ここでは、中がモニタリングした上で外部の方に監査をしていただくのかなと。それから、5ページ、7ページのほうでございませけれども、②案、③案では、内部監査役がおりますので、そこが内部統制についてのチェック、監査をしていただくと。見直し案③ですとそれが共同組織が行うと、そんなイメージを持っております。

もちろん、最後のページでございませけれども、内部統制の実施状況というのは、これは先ほど石原先生のご指摘がございましたけれども、長がこれは公表して、議会と住民に対して説明をするということは必要なのかなと思っておりますが、それと別途監査手続というのを、チェックの手続というのをビルトインしていく必要はあるのではないかなと考えてございます。

【碓井主査】 政務官、何かご発言ありますか。よろしゅうございますか。

【小川政務官】 はい。ありがとうございます。

【碓井主査】 間もなく時間が参ります。

本日、大変見直しの方向性のメモを素材としまして活発なご議論をいただきましてありがとうございました。なかなか今日の議論を整理することできないのですが、少なくとも私どものこの議論の出発点である監査機能の整理という原点に立って、しかもその課題が何であるかということ踏まえて、見直しの方向性が果たしてその解決になっているのかどうかということを検証していく必要があるのではないかと思います。

そして、その際に、先ほど議論の出ました今日の見直しの方向性では、議員さんというのが登場していない、あるいは議会というのがそれほど登場していないわけですが、その関係をどうしていくのかと。議論の方向性としては、議会の監視機能というものは、決して弱めることではなくて、むしろ強化すべきであるということであったかと思えます。

それから、十分議論できませんでしたが、意見交換の中で出てまいりましたこととしては、こういう複数の見直しの方向性を出していった場合に、場合によっては複数の制度メ

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。これは、あまり選択しますと共同組織ががたがたになってしまうというなかなか難しい問題もありますし、それは建前論であって、日本的な仲よし地方公共団体ならうまく機能するから心配する必要ない、こういうご意見もあるかもしれませんが、それもあるいは今後議論を進めていく中では論点になってくるのではないかと思います。大変多岐にわたる議論でございましたので、事務局におきましてそれを整理していただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

本日は皆様ご多用のところをご出席いただき、また、ご熱心にご議論いただきましてありがとうございました。次回の会合についてでございますが、本日のご議論をも含めまして監査制度の見直しの方向性につきまして関係者からのヒアリング等を行いたいと考えております。事務局からの通知をもってお知らせしたいと存じます。

以上をもちまして第二分科会の第4回会合を閉会とさせていただきます。本日はありがとうございました。