

問一七七 監査事務の執行方法

小さい自治体の監査は、形だけの監査・検査であったり、監査内容も不十分であると思われれます。

しかし、人間的にも兼務（兼任）がほとんどで、体制も十分とは言えません。また、専門知識を有していないだけでなく、日常業務そのものの執行についても前例踏襲であり、あり方についての検証もできていません。

そこで、実務に関する基本的な事項についてご教示いただけないでしょうか。よろしくお願いいたします。（M町）

回答

一 会計実務、監査実務の研修

人事異動によって監査委員事務局の職員となり、初めて市町村の監査を担当する人は、「まずもって監査とは何か」「監査はどのように執行すればよいのか」といった実務の研修を受ける必要があります。

筆者の場合、昭和34年に東京都水道局会計部決算課に在職しながら公認会計士第2次試験に合格しました。地方公務員が公認会計士の資格を取得するためには、学科試験である第2次試験に合格してから、第3次試験の受験資格を得るため

に、監査委員の書記として2年間、監査実務従事（インターン）をし、さらに金融庁（筆者の場合は旧大蔵省の会計実務補習所）で1年間、会計実務の補習を受けなければなりません。

監査委員事務局職員は、公認会計士第2次試験のような地方自治監査に必要な法律の知識、経済の知識、経営の知識、会計の知識、監査の知識等を身につけ、さらに会計実務、監査実務の研修を受けなければ一人前としての監査委員監査を実施することができないというように考えるべきだと思えます。

実際に、第25次地方制度調査会は、地方公共団体に対する外部監査人監査の導入にあたって、その受入れ体制として監査委員監査についても長期間にわたる継続的な研修制度を導入するように答申しました。これを受けて総務省は、平成12年度以降、毎年4月から6月までの3か月にわたって、会計実務、監査実務の研修を自治大学校で行っているところです。平成21年度においては、第10期生の研修を実施することになっていました。筆者も客員教授として会計実務、監査実務の研修を担当します。

筆者は、昭和37年に公認会計士第3次試験の受験資格を取得・受験し、合格いたしました。そして公認会計士として50年間、主として地方公共団体の監査を中心に今日まで現役と

して従事しております。今年度もA市の経営健全化監査を担当しています。

監査という仕事は、優れて経験がものをいう仕事だと思いますので、わが国の場合も学科試験（商法、経済学、経営学、簿記原理、財務諸表論、原価計算論、監査論）に合格しただけでは、公認会計士（職業監査人）として監査を実施することはできないことになっています。

監査に必要な法律の知識、経済の知識、経営の知識、会計の知識、監査の知識については、公認会計士第2次試験に合格した時点で、公に認められると思えます。しかし、その後の第3次試験は、大学卒業程度の学科試験をパスして一定の知識を有していることはわかったので、実際の「仕訳をする」「決算書を作る」という会計実務と、監査実務に従事して「監査報告書を書く」ことだったのです。つまり第2次試験が学科試験であるのに対して第3次試験は実務試験であったのです。

したがって、地方公共団体監査の場合にも「馴れ合い監査」「素人監査」というマスコミの批判を排し、地方自治法や、地方公営企業法、地方財政健全化法の規定する監査を実施するためには、新任の監査委員及び監査委員事務局職員は、各種団体の実施している監査研修の機会をとらえて、研修を受けなければ一人前の監査人にはなれないということです。

二 監査の仕方

地方自治法や、地方公営企業法、地方財政健全化法には、監査委員監査の仕方についての明文の規定は設けられていません。したがって、法令の規定に基づいて監査を執行することはできません。

各地方公共団体においては、全監連（全国都道府県監査委員協議会連合会）、全都監（全国都市監査委員会）、全国町村監査委員協議会という全国レベルの監査委員の団体が作成した監査基準を前提に、各地方公共団体の監査基準を作成し、その監査基準に基づいて各種監査、検査、審査を実施することにより、一定レベルの監査を保障することになっています。筆者の経験では、「東京都監査事務運営要綱」「H市監査事務提要」という監査基準に準拠して監査を実施してきました。

1 監査手続の限定

具体的な事例として、地方自治法第235条の2第1項の例月現金出納検査の実施の仕方は、地方自治法には何らの規定も設けられていませんので、もっぱら監査論、監査基準に基づいて実施することになります。

① 現金（釣銭）については、実査し、金種別票を作成して実在性を検証することになります。

② 預金及び一時借入金については、各種金融機関が発行した預金残高証明書、貸出金残高証明書との照合、チェックングにより実在性を検証することになっています。

今から40年ほど前に、M市において、会計室の女性職員が3年間にわたって3000万円ほどの公金を横領したという事件が新聞で報道されました。報道によると、監査委員（弁護士）は、女性に預金残高証明書の提出を求めたところ「言を左右にして、そのうちの1枚の提出を拒んだ」となっていました。この場合、どのような例月現金出納検査報告書を書くのか、ということとは法令では決まっていません。監査論で決まっているのです。したがって、M市の監査委員及び監査委員事務局長は監査論を勉強する必要がありました。この場合、無限定の適正検査報告書を書くのではなく、

① 検査手続の限定
② 意見差し控え

の例月現金出納検査報告書を作成し、市長と議長に提出することになります。監査論どおりの監査をしていけば、十数枚の預金残高証明書のうちの1枚が提出されないという場合には、会計担当者が横領した最初の段階で不正が摘発され、改善されることになったと思われる。

2 監査対象

K市では、庁用自動車の修理代を資金前渡の方式で処理してまいりました。新聞報道によると、資金前渡担当者が6か月にわたって180万円の修理代を着服して修理工場に支払わなかったため、修理工場の経営者がK市役所に直接、修理代の請求に来て横領事件が発覚したそうです。

市議会では、監査委員の監査責任が問題になりました。限られた職員、限られた日時、限られた予算で、どのような例月現金出納検査を実施したのかということでした。

監査委員事務局長は、「地方自治法第235条の2第1項の例月現金出納検査の対象は、当時の出納長、収入役が保管する現金に限るという有権解釈に基づいて、前渡金は例月現金出納検査の対象ではありません」と答弁しました。

地方自治法の例月現金出納検査をどのように実施するのかということについて、地方自治法は明文の規定をしていません。具体的な監査、検査、審査の仕方は、一切、監査論という学問にまかせていると解されます。監査実務を実施したこともなければ、監査報告書を書いたこともない人達の解釈で、市議会の監査責任の追及を免れようとしてもムリがあります。つまり、「前渡金は、例月現金出納検査の対象ではありません」と答弁して監査責任を免れられると考えたのは早計です。市議会は、前渡金の出納が例月現金出納検査の対象では

ないとすると、K市の場合、前渡金は定期監査の対象としたのか、決算審査の対象にしたのかという監査責任の追及にになりました。結論として、要するに前渡金の出納について検査を怠ったため会計職員が不正を働いたのであるということ、監査責任を追及され、監査委員（公認会計士）は辞任することになりました。

例月現金出納検査の対象は、監査論の立場からは監査責任との関係で、市役所中のすべての「公金」を対象としなければなりません。筆者は東京都及びH市の監査を担当したときには、前渡金も概算払金もすべて例月出納検査の対象として検査してきました。

そして、具体的な検査手続として、現金については数えること、預金と一時借入金については金融機関の発行した残高証明書とチェックキングをして正確性を検証いたしました。

新聞報道によると、夕張市の場合、例月現金出納検査にあたって、預金及び一時借入金の金融機関の発行する残高証明書とのチェックキングが長期間にわたって行われていなかったように思われます。

一時借入金は、地方自治法第235条の3第3項の規定によると、翌年度繰越しはできません。H市の場合、毎年4月の例月現金出納検査のときに、当時の収入役から「年度当初なので借りていません」との説明を受けたので、借りていな

いという貸出金残高証明書、「零円」というのを提出させました。この点については平成8年当時、S監査法人の顧問を担当していて、そのベテランの公認会計士から公認会計士監査では、そこまではやっていませんと言って感心されました。

三 効率的な監査の仕方

限られた職員、限られた日時、限られた予算でどのような監査を実施すれば監査責任を免れられるのかという質問には、

- ① 重要性
- ② 相対的危険性
- ③ 内部統制の信頼度
- ④ 経済的制約

の4要素のからみで、求める証拠の質と量を決めるようにするということが回答になります。

1 監査技術の選択

監査委員が監査報告書で不正事件を指摘する場合には、指摘するのに必要な限度において、しやうひやう証憑突合、帳簿突合、計算突合、実査、立会、確認、質問等の監査技術を選択、適用し、その指摘を立証するにたる合理的な証拠を集めなければなりません。

監査の実施、特に往査の目的は、100パーセント証拠集めにあります。証拠を集めるにあたっては、証拠を求めることの必要性和可能性とを考慮しなければなりません。合理的な証拠の入手要領は、表1のとおりです。

表1から、監査対象項目の重要性が大であり、相対的危険性が大きい「1」の場合には、証拠能力の強い証拠を入手しなければなりません。反対に重要性が小であり、相対的危険性も小であるような「4」の場合には、比較的証拠能力の弱い証拠でもたりうるので、あえて証拠能力の強い証拠を求める必要はないということです。一般に、証拠能力の強い証拠を求めることは、証拠能力の弱い証拠を求める場合に比して、多くの時間と労力を必要とするので、効率的な監査の実施という見地からは、そのようなムダな監査の実施は避けるようにしなければなりません。

また、監査技術の種類と入手できる証拠の信憑性の関係は、表2のようになります。

2 監査技術の適用

次に、被監査側の内部統制組織がよく整備されており、信頼度が高い場合で、監査委員側の経済的制約が大である表1の「5」の場合、換言すれば監査委員が非常勤で、監査委員事務局の職員が少なく、監査日時や監査費用等の制約が大

表1

	重要性	相対的 危険性	内部統制 の信頼度	経済的制約	求める証拠の	
					質	量
1	大	大			強	
2	大	小			強	
3	小	大			弱	
4	小	小			弱	
5			大	大		少
6			大	小		少
7			小	大		多
8			小	小		多

表2

種 類		信憑性	主 要 長 所	主 要 短 所
一 般 的 技 術	証 憑 突 合	強	適用範囲広し 監査対象理解	網羅的採用不能
	計 算 突 合	弱	適用範囲広し 助手一任可能	網羅的採用不能 算術的検証のみ
	帳 簿 突 合	弱	適用範囲広し 助手一任可能	網羅的採用不能 簿記的検証のみ
個 別 的 技 術	実 査	強	信頼性最大	網羅的採用不能 物理的形態あるものに限る
	確 認	強	信頼性 大	網羅的採用不能 相手方の協力いかんによる
	立 会	弱	経済性 大	単独適用不可
	勘 定 分 析	弱	原理的誤謬の発見可能	証憑突合の併用必須
	質 問 (口頭)	弱	適用範囲広し 新事実の誘導可能	誤解忘却立証力乏し
	質 問 (書面)	強	適用範囲広し	網羅的採用不能
	調 査	弱	自動的検算	頻繁に行えず
	熟 視 査	弱	適用範囲広し 経済性 大	熟練者に限る
比 較	弱	損益項目に最適 原理的誤謬の発見可能	最終決定力なし	

大きい場合には、求める証拠の量は少なくともよく、反対に被監査側の内部統制組織が不十分で、内部監査も実施されていないような場合で、監査委員側の経済的制約が大である表1の「7」の場合には、求める証拠の量を多くして十分な監査をしなければならぬということです。

以上の関係から、表1の「7」の場合が監査委員及び外部監査人監査泣かせの監査となるので、すべからず表1の「5」の場合のように、被監査側、首長側でしっかり内部統制組織を確立するように、機会あるごとに要求する必要があります。

監査委員監査において、監査対象事項なり項目の重要性が大であるとは、

- ① 金額が多額であること
- ② 及ぼす影響が大であること

などを基準として判断されます。たとえば、契約や工事監査の場合には、金額の大きい方が金額の小さい場合よりも監査対象としての重要性は大であり、違法不当事項は、単なる事務手続きや計算間違い等の事務的ミスによる指摘事項よりも重要性は大であるということです。したがって、契約監査、工事監査を実施する場合には、まず金額の多額なものから試査を実施しなければならず、監査しやすいものから先に行うという監査の仕方では、監査責任を問われかねません。

次に、監査対象事項なり項目の相対的危険性は、

- ① 監査対象事項なり項目に不正・誤謬の発生頻度が高いこと

- ② 不正・誤謬による損害発生額が比較的多額に及ぶこと

などを基準として判断されることとなります。たとえば、現金、特に前渡金、概算払金、各種収納金、預金、一時借入金、有価証券、物品、契約・検収事務や工事の施工などは、監査委員監査の場合には比較的に相対的危険性が大であるといえます。1899年の府県制において出納検査を対象にしたことも、現在、監査委員が例月現金出納検査を実施しているのも、地方公共団体において現金及び物品の出納は、誤謬と不正の発生する頻度が高いからということになります。

地方自治法は、例月現金出納検査（法235条の2第1項）、定期監査（法199条第4項）、決算審査（法233条第2項）をそれぞれ別個の条文で規定していますが、監査論では財務監査に関する限り決算審査の対象期間が毎会計年度の4月1日から翌年の3月31日と最も長いので、例月現金出納検査及び定期監査を、決算審査の部分監査と位置付けて有機的に関連されて、監査の年度計画、個別計画を作成するようにならなければなりません。

会計や監査という仕事は、すべて法令によって規定し、そ

れによつて行えばよいというものではありません。

換言すると、会計の場合、ありとあらゆる取引を想定して、あらかじめ法令によつて規定化することは不可能で、どんなに法令を整備し、財務規則・財務規程を整備しても、相変わらず規定化されていない取引が発生し、仕訳しなければならぬことが起こるのである。

また、監査について例月現金出納検査や定期監査、決算審査や行政監査の着眼点や監査手続きを、いちいち法令で規定することは不可能です。

近年、問題になつてゐる政治資金の收支報告書についても、収入や支出というのは「会計」ですから、政治資金の收支を近代的な会計にしなければなりません。いくら法律で罰則を強化しても、政治資金規正法では会計学で支持される「会計」を行うことはできません。

会計には誤謬と不正がつきものですから監査が必要不可欠であるにもかかわらず、政治資金收支報告書という会計報告書には監査が義務付けられていないので、今後とも過失による計算間違いや、故意による不正が行われる可能性があまりあります。各地方公共団体の監査委員は、それぞれの団体の監査基準に基づいて、監査論で支持される監査を実施しなければなりません。

地方自治法上の会計は、現金と物品の出納保管並びにそれ

に附帯する事務となつていますが、会計学でいう「会計」には次のように監査が含まれています。

- ① 計理
- ② 報告
- ③ 監査

つまり、監査は会計に含まれ、監査論は広義の会計学に属するということです。

そして、監査の必要性は、ありとあらゆる会計に

- ① 誤謬…書記的誤謬／原理的誤謬

- ② 不正…財物の着服を伴う不正／財物の着服を伴わない不正

正

がつきものなので、そのような会計上の誤謬と不正を未然に防止するために監査が必要不可欠なのです。したがって、明治以来のわが国の地方公共団体監査は、会計を担当した者以外の第三者が担当すべきであるということで、地方議会による出納検査という形で出発したと考えられます。

地方自治法が予定している監査委員監査の機能は、不正を働こうと思つた不心得な会計職員が、不正を働けば必ず捕まるということで、思い止まらせることにあります。つまり、不正の摘発よりも不正の予防・防止という積極的な効果を期待しているのです。

平成になり問題になつた、公会計における不正経理事件の

再発防止策としては、

- ① 予算制度の改善
 - ② 複式簿記制度への移行
 - ③ 決算の認定を議決とすること
 - ④ 内部統制組織の確立
 - ⑤ 内部告発者保護制度の採用
- が必要不可欠と考えられます。

監査委員は、長及び議会から独立した執行機関として、監査委員事務局に内部告発者保護制度の導入窓口を設置すべきであると思います。

2002年のアメリカ企業改革法は、監査委員会（日本の監査役会に相当するもので、企業本体や子会社と関係を持っていない独立した取締役だけで構成している。）を内部告発の受け入れ窓口とし、監査法人の任命、監督も担当しています。

日本の地方公共団体の外部監査人監査の窓口もまた監査委員事務局に一元化する必要があると思います。