

# 地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書について(概要)

## 地方公共団体の監査制度の充実強化の必要性(検討の背景)

○ 地方公共団体の監査制度については、これまで第29次地方制度調査会や地方行財政検討会議において、制度の見直しを含めたそのあり方に関する議論が行われてきたが、具体的な制度化は行われていない。

そこで、改めて制度改正に向けた具体的な検討を行うため、平成24年9月に自治行政局に「地方公共団体の監査制度に関する研究会」(座長:宇賀克也東京大学教授)を設けた。計7回の議論を行い、平成25年3月に報告書を取りまとめた。

(委員) 飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科教授	○田村 秀	新潟大学大学院実務法学研究科教授
石川 恵子	実践女子大学人間社会学部准教授	富岡 恵美子	前群馬県代表監査委員
◎宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授	廣田 達人	横浜国立大学法科大学院准教授
遠藤 尚秀	公認会計士(日本公認会計士協会常務理事)	町田 祥弘	青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授
北山 輝夫	税理士(日本税理士会連合会常務理事)	松嶋 隆弘	日本大学法学部教授
高橋 敏朗	大阪市代表監査委員		(※五十音順、敬称略)(※座長:◎ 座長代理:○)

### ※ 監査制度の見直しが求められている背景

- (1) 第29次地方制度調査会答申(平成21年6月)において、監査委員の監査の結果の決定方法や外部監査制度の導入方法の見直し等が提言されたが、監査委員事務局の共同設置を可能にしたことを除き制度改正に至らず。
- (2) 会計検査院による検査報告書(平成22年12月)により、都道府県及び政令指定都市の全てにおいて不適正経理(例:架空取引に基づき業者に預け金を保有させ、後日、これを利用して契約した物品とは異なる物品を納入させるいわゆる「預け」など)が指摘された。
- (3) 地方行財政検討会議を踏まえとりまとめられた「地方自治法抜本改正の考え方」(平成23年1月)において、現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで見直しを進め、制度化に向け、関係者の意見を聴きながら更に詳細に検討するとされた。

見直し案:①長の責任の明確化及び監査機能の外部化(内部統制を整備し監査委員を廃止、監査は外部化)  
②内部と外部の監査機能の明確化(監査委員を廃止し新たに内部監査役を設け外部監査人と役割分担)  
③監査機能の共同化(地方公共団体が都道府県単位等で監査を共同して行う組織を設立)

- (4) (3)を受け、監査委員をはじめ地方公共団体関係者は、監査制度の見直しの動向について注視している。

## 地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性①

### 監査基準

- 地方公共団体の監査を行う際に基づくべき全国で統一された監査基準(監査の実施や報告を行う際の観点や手法を定めたガイドライン)が不存在であり、法令上も位置づけがない。
  - 監査結果の信頼性を高めるため、統一された監査基準が必要。
  - ➡ ○監査基準に従って監査を行わなければならないことを法令で規定。
  - 監査基準は、国や個々の地方公共団体とは別の主体が作成することが必要。併せて実施細則や運用マニュアルも作成。

### 性及び独立性 監査委員の専門

- 監査委員の専門性及び独立性を高めることが必要。
- 議員から選任される監査委員は地方公共団体の内部の者であり、短期交代の例も多く専門性及び独立性が不十分との意見。
  - 監査委員に必要な専門性が確保されていることを選任要件とする。
  - ➡ ○監査委員を議員から選任することを必須とせず、定数の上限を設けたうえで地方公共団体が判断。
  - 議会で選挙することも含め、監査委員の選任方法の議論が必要。

### 専門性及び独立性 監査委員事務局の

- 監査委員事務局職員は、長部局等から人事異動で配属され、在職期間も3年程度。専門性及び独立性が不十分。
  - 事務局職員に必要な専門性が確保されていることを任命要件とする。
  - 弁護士、公認会計士等を任期付き職員として活用することや、監査法人等への監査事務の一部の委託も有効。
  - ➡ ○専門性の高い外部の人材活用の観点から監査委員による専門委員(専門分野の調査を行う学識経験者。現在は長のみ任命可能(自治法174条))の任命も検討すべき。
  - 地方公共団体において監査委員事務局の共同設置も真剣に検討されるべき。

## 地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性②

### 内部統制の整備及び運用

- 監査制度のあり方と内部統制の整備及び運用は密接に関連。

#### <内部統制>

事前又は事後にリスクをコントロールすることを目的とし、組織内部において、違法行為や不正、ミスなどが行われることなく、組織が健全かつ有効・効率的に運営されるよう各業務で所定の基準や手続きを定め、それに基づいて管理・監視・保証を行うための一連の仕組み。

- 内部統制が十分に整備及び運用されていることを前提に、よりリスクの高い箇所を中心に監査することにより実効性が高まる。
- 監査結果の指摘を活用し、組織全体で改善策を講じるためにも内部統制の整備は有効。
  - 地方公共団体が内部統制を整備しなければならないことを法令で規定。
  - ➡ ○ 具体的な体制は各地方公共団体が実情を踏まえ、整備及び運用。
  - 内部統制の整備及び運用の状況は監査の対象。議会、住民にも報告し公表。
  - ➡ **地方公共団体の特性を踏まえた内部統制の整備・運用については更に詳細な検討が必要。**

### 外部監査制度のあり方

- 監査委員監査と外部監査のそれぞれの機能を踏まえた新たな役割分担を考えることが必要。

- 包括外部監査と個別外部監査の仕組みを維持するかを含め制度のあり方について検討。
- 監査委員が外部監査のテーマを選定することや、決算審査等の全部又は一部を外部監査に委ね監査委員と役割分担を行う方法も考えられる。
- ➡ ○ 客観性を高めるために外部監査人の選任方法の見直しが必要。
- 外部監査人に必要な専門性を確保されていることを選任要件とする。
- 義務付団体(都道府県・指定都市・中核市)以外の団体が実情に応じ柔軟に導入できるよう対応。

これらを踏まえると、地方公共団体の監査をサポートするシステムの構築が必要

➡ 「監査サポート組織」のあり方について検討が必要

## 地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性③

地方公共団体の監査を支援するため、「監査サポート組織」のあり方について検討が必要(以下の案は「たたき台」)

### 機能

監査主体の専門性の確保	<ul style="list-style-type: none"><li>・監査委員、外部監査人、監査委員事務局職員に必要な専門性を認証 〔認証方法として考えられる案〕 a案) 試験方式、 b案) 研修方式、 c案) 試験方式と研修方式の並用</li><li>・監査委員、外部監査人は認証を受けた者であることが要件 (注) 監査委員事務局職員については、小規模団体について考慮することが必要</li></ul>
監査基準の作成	地方公共団体の監査を行う場合に基づくべき統一された「監査基準」を作成
監査の品質管理	監査委員及び外部監査人の監査結果を評価し、その結果を公表
研修及び調査研究	<ul style="list-style-type: none"><li>・監査関係者の研修(長期を含む)を実施</li><li>・監査関係の調査研究及び地方公共団体への情報提供</li></ul>

これらの機能に加え、

### 監査サポート組織が外部監査人の推薦等

- 監査サポート組織が認証した者の名簿を作成し、名簿搭載者の中から各地方公共団体に外部監査人を推薦
- 外部監査の導入 : 法律の規定により各地方公共団体が任意に導入。但し、一定の団体には義務づけ
- 外部監査のテーマ: ① 監査委員が決定 ② 外部監査人が決定することとする場合は、サポート組織が助言
- 要求監査の対応 : 監査委員の判断により、外部監査人の推薦を依頼

これに加えて、監査サポート組織が自ら監査を実施するという選択肢も考えられる。

# (参考)地方公共団体の監査制度

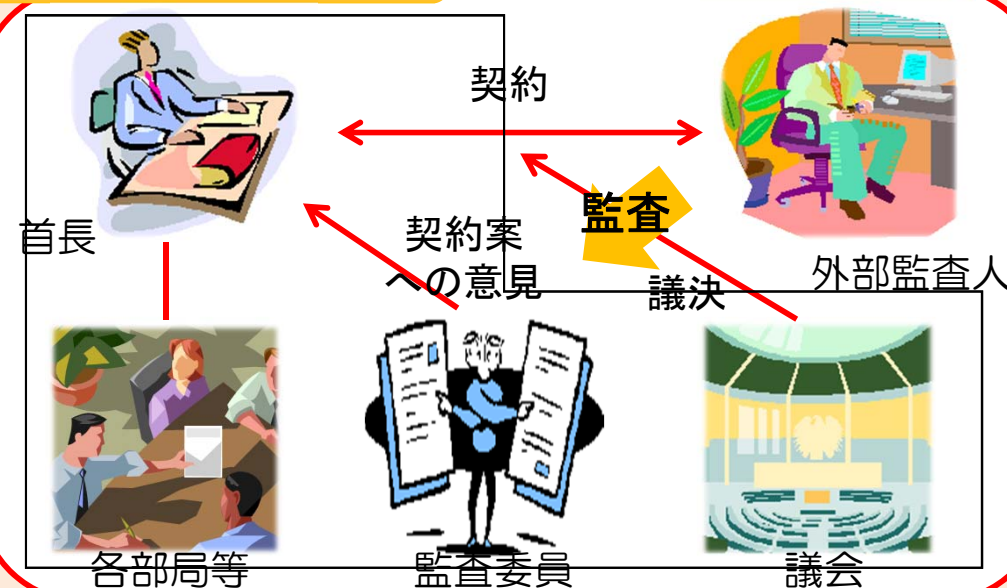
## 監査委員制度



## 監査委員制度の概要

- 長は議会の同意を得て、識見を有する者及び議会の議員から監査委員を選任
- 定数は次のとおり
  - ・都道府県、人口25万人以上の市: 4人(うち議員は2人又は1人)
  - ・上記以外の市町村: 2人(うち議員は1人)
- ※ 識見を有する者から選任される監査委員は、条例で定数を増加することが可能
- 監査委員は、監査を行い結果を長等に報告し、公表
- 全国の監査委員数(実数): 4,319人 (H22.4.1現在)
- 事務局は、都道府県は必置、市町村は任意設置 (1760市町村中1105市町村が設置(H21.4.1現在))
- 監査委員に要する費用: 都道府県 約107億円、市区町村 約348億円 (H23決算ベース)

## 外部監査制度



## 外部監査制度の概要

- 包括外部監査と個別外部監査の二種類
  - 長は議会の議決を経て外部監査人と契約を締結
  - 外部監査人は補助者を使用することが可能
  - 外部監査人の資格: 弁護士、公認会計士、税理士、国・地方公共団体の監査等の実務経験者
  - 包括外部監査の概要
    - ・毎会計年度、外部監査人がテーマを決めて監査を実施
    - ・都道府県・指定都市・中核市は義務付け、その他の市町村は条例により任意に導入
    - ・包括外部監査導入団体: 119団体(うち任意導入: 13団体)
    - ・包括外部監査に要する費用: 都道府県 約7億円、市区町村 約10億円
  - 個別外部監査の概要
    - ・議会・長・住民から要求のある場合、外部監査によることが適当と認めるときに、外部監査人による監査を実施
    - ・全地方公共団体が条例により任意に導入
    - ・個別外部監査導入団体: 175団体(うち包括 106団体)
    - ・個別外部監査に要する費用: 市区町村 約7千万円
- (計数はいずれもH22.3.31現在)