

○長谷部委員長 それでは、時間よりは若干早いのですが、皆さんおそろいのようにございますので、第22回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議でありますけれども、前回、第21回専門小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見のうち主なものがわかる資料を事務局のほうで取りまとめていただいておりますので、まずはこの内容について御確認をいただくことにいたします。

続きまして、審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」の中で①地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるかに関しまして、監査の独立性、専門性を高め、監査に求められる監視機能を適切に発揮するために必要なことは何か。この論点を取り上げて検討を行いたいと存じます。事務局のほうで関係資料を用意していただいておりますので、事務局のほうから説明をお願いいたします。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと存じます。

それでは、審議に先立ちまして、事務局のほうから総務省の人事異動について御紹介の申し出がありますので、境行政課長、お願いいたします。

○境行政課長 それでは、このたび総務省に人事異動がございましたので、私から異動者の紹介をさせていただきます。

佐藤総務審議官でございます。

淵上自治行政局長でございます。

安田自治財政局長でございます。

稲山大臣官房総括審議官でございます。

西藤消防庁次長でございます。

宮地大臣官房審議官でございます。

海老原市町村課長でございます。

このほか消防庁長官に佐々木、自治大学校長に平嶋、自治税務局長に青木、選挙部長に大泉がそれぞれ着任いたしておりますが、本日、公務により欠席をさせていただいております。

最後に、私、行政課長を拝命いたしました境でございます。どうぞよろしく願いいたします。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、まず、第21回の専門小委員会におきまして皆様から頂戴いたしました御意見について、事務局のほうから資料に基づいて説明をいただくことにしたいと存じます。

境行政課長からよろしく願いいたします。

○境行政課長 お手元の資料1をごらんいただきたいと思います。

前回、7月28日に開催いたしました第21回専門小委員会におきましては、内部統制と住民訴訟の関係につきまして御議論をいただきました。

内部統制の関係では、1ページの1、基本的な認識にかかわる御議論といたしまして、審議項目の「検討の背景」に沿って、自治体のリスク管理が適切に行われるかという観点から考える必要があるのではないか。

民間企業は、法改正を踏まえて内部統制体制について検討を進めている状況である一方、自治体も新しく内部統制体制を整備していく必要があるという状況であることを誤解のないように表現すべきではないか。

内部統制制度を導入する意義について、透明性の確保の観点や監査制度等との関連性の観点も追加すべきではないか。

内部統制を広く捉えると、公会計制度、入札制度、人事制度等の見直しにつながるのではないかと。さらに、副知事や副市町村長に対する委任の推進や、行政監察を行う機関の議会への設置、財務管理を行う特別職の設置等様々な課題にも関わるといった御議論がございました。

おめぐりいただきまして、地方公共団体における内部統制のあり方に関しまして、都道府県や指定都市のような大規模な自治体においては、財務会計行為も含めた全てのリスクについて内部統制を義務付けてもよいのではないかと。

対象とすべきリスクとして、発生する可能性は低いものの発生した場合の損害が大きい財務会計に関するリスクとするか、財務会計のほかに情報管理等も加えた方がよいかと。

財務会計に関してもリスクがないとは言い切れないのではないかと。

対象とすべきリスクについては、自治体が現行の制度の中で効果的に統制できるのかという観点から議論することが必要ではないかと。

今後、未経験のリスクに対する想定も必要ではないかと。

それぞれの自治体が内部統制体制を整備するに当たっては、長の責任で組み立てていく側面以外のものとして、公益通報制度もあるのではないかと。

そもそも内部牽制をきかせて非違行為を予防するということに内部統制制度の意味があると考えると、公益通報とは関連はするものの、いったん分けて考えた方がよいのではないかと。

内部統制と公益通報を分けなくてもよいのではないかと。財務会計行為以外のリスク管理の中で公益通報を盛り込めば、より効果があがるのではないかと。

監査委員は議会が選任し、監査委員事務局は長から切り離す形の組織を作ることで、地方公共団体の会計管理の体制がしっかりするのではないかと。

次のページに参りまして、小規模な自治体も財務会計行為に関する内部統制の必要性が高いのではないかと。費用対効果は金融商品取引法における内部統制の話であって、自治体の場合は人さえいれば構築が可能ではないかと。規模の大小を問わずに内部統制制度を導入した方がよいのではないかと。

自治体に適した内部統制のモデルを大規模な自治体で作って、それを小規模な自治体に移していくというルートを取る方が穏健なのではないかと。

小規模自治体は組織自体が非常に小さく、小規模な自治体は大規模な自治体とは異なる内部統制の仕組みを想定することが必要ではないか。

マニュアルやチェックリストなど、リスクマネジメントの視点で小規模な自治体もフォローできるような体制を整える必要があるのではないかといた御意見がございました。

次に住民訴訟の関係につきましては、4ページに参りまして、住民訴訟による行政のチェックのあり方に関しまして、住民訴訟の判決効については、平成14年改正により訴訟類型が変更されたという経緯も踏まえて議論すべきではないか。

現行の4号訴訟に加えてわざわざ過去の財務会計行為の違法を確認する訴訟を創設する必要はなく、過去の行為については損害賠償請求で処理する制度が訴訟法的には合理的ではないかといった御意見がございました。

また、長等の責任のあり方に関しまして、財務会計行為の適法性の判断の容易性、損害賠償責任の過大な負担、長や職員への萎縮効果について、実態としてどこまでいえるのか。

現在、一定の条件の下で議会が損害賠償請求権の放棄をすることが認められており、また、内部統制をきちんと整備すれば、長等の責任が事実上軽減されると考えられることから、長等の責任をさらに制限する必要があるのか。

民間企業でも訴訟の予防策として内部統制を整備しているという面があるので、内部統制と住民訴訟とのリンクは重要ではないかといった御意見。

次のページに参りまして、国家賠償請求は全ての公務員と全ての公権力の行使に関わるものであるのに対し、住民訴訟は財務会計行為に関わるものであるから、国家賠償法上の責任と住民訴訟の場合の責任を比較するのは適切でないのではないかといた御意見がございました。

住民訴訟と議会による権利の放棄のあり方につきましては、首長と議会との関係でみると、損害賠償請求権の放棄について議会はあまり合理的な判断ができないのではないか。

権利放棄の手続において意見を聴取するとすれば、会計職員等の責任免除の場合と同様に監査委員から意見を聴取するのがよいのではないか。

住民訴訟が係属しているということは、住民監査請求で監査委員が違法でないと判断しているのであるから、監査委員の意見とは異なる裁判所の判断が確定した後に、住民監査請求を処理した監査委員以外の監査委員の意見を聴取することが必要ではないか。

権利放棄については、法曹の資格を有する専門家の意見を聞いた上で、議会が判断する仕組みを設けることが考えられないかといった御意見がございました。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ただいまの事務局からの御説明につきまして、御意見あるいは御質問等ございましたらお願いしたいのですが、いかがでしょうか。

よろしゅうございますでしょうか。

それでは、次の項目に移ってまいりたいと存じます。

審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」ですが、そのうちの①地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。この問題に関しての検討に移りたいと存じます。

本日ですが、監査の独立性、専門性を高め、監査に求められる監視機能を適切に発揮するために必要なことは何か。この論点についての検討を行いたいと存じます。

それでは、関係の資料について、事務局からの説明をよろしく願いいたします。

○境行政課長 お手元の資料2、縦書きの資料をごらんいただきたいと思います。

今、委員長のほうから審議項目についてお話がございましたが、これにつきまして、検討すべき論点ということで大きく4つのパートに分けて論点を整理しております。

初めが基本的な認識でございまして、これに基づきまして3つの見直しの視点、実効性確保のあり方、独立性・専門性のあり方、適正な資源配分のあり方という観点でそれぞれの論点を掲げております。

初めに、(1)基本的な認識であります。分権改革の進展でありますとか、あるいは人口減少社会といった時代の変化、後ほど資料に出てまいりますけれども、これまでの地方制度調査会の答申の中でまだ実現していないもの、あるいは検討が引き続きになっているものがございます。こういうものを踏まえまして、監査による監視機能を高めるために必要な仕組みの構築が必要ではないかということが論点としてございます。

2つ目、時代の変化に合わせているということにあわせまして、20年次からの会計検査院の検査による不適正な予算執行の指摘といったこともございますので、現行の監査制度をより有効に機能させるための制度改正が必要ではないかということでございます。

このようなことから、現行の監査制度をより有効に機能させるための見直しの視点といたしまして、3つ目のポツでございまして、リソースが限られる中でどのように監視機能を高めるかという観点で実効性確保のあり方、独立性・専門性のあり方、適正な資源配分のあり方について見直しの論点を整理しているものでございます。

おめぐりいただきまして、2ページ、まず、実効性確保のあり方につきましては3つの小項目、統一的な監査基準、合議が調わない場合の措置、監査結果の効力につきまして論点を整理しております。

初めの統一的な監査基準につきましては、現行の監査制度におきましては、監査基準に関する規定が法令上ないということになっておりますので、監査をする側、いわゆる監査主体の裁量もかなりあるということで、独自の監査基準でやっているということで、職務上の義務の範囲も不明確となっているのではないかという問題意識。

一方、監査を受ける被監査主体でも監査結果をどのように受けとめるべきかが明確でない。住民から見てもわかりにくい状態になっているのではないかという問題意識が2つ目でございます。

こうしたことを踏まえますと、3つ目、監査を実施するに当たっての基本原則あるいは

実施手順などにつきまして、地方公共団体に共通する統一的な基準の策定の必要があるのではないかという論点でございます。

その場合に、4つ目、どのような策定方法が望ましいか。地方分権の観点からは、国が策定するのではなく、地方公共団体が共同で策定することが適当ではないかという点でございます。

2つ目の項目の監査委員の合議が調わない場合の措置についてでございますけれども、現行制度上、ほとんどの場合につきまして監査委員の合議が調わない場合は監査結果の決定ができないことになるわけでございますが、合議に至らない場合でも、監査の内容あるいはそれぞれの監査委員の意見がわかるようにしたほうがいいのではないかと。事実上そうすることも可能かもしれませんが、それを制度上わかるようにする必要はないかという論点でございます。

3つ目の監査結果の効力についてであります。現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務があるわけでございますが、措置を講じなかった場合には何ら義務がないということになっております。逆に何も応答していないということをもって措置を講じていないのだということが反面的にわかることになっているわけですが、もう少し応答義務を広げる形で、必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できる。いつまでにどういうことをやってくださいといった形で勧告できるようにして、これに対して監査を受けた者が説明責任を果たすといった仕組みが考えられるのではないかという論点を掲げております。

おめくりいただきまして、次の監査の独立性・専門性のあり方についてでありますけれども、項目としては、独立性の論点と専門性の論点があるわけですが、独立性のところにつきましては、まず、監査主体の独立性というものは、被監査主体から独立して監査機能を発揮することなので、まず、監査主体の選任方法が問題になるということでございます。選任方法につきましては、これまでの地方制度調査会の議論でも、公選としてはどうか、あるいは議会による選挙としてはどうかといった御議論がございました。公選とした場合につきましては、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか。これは事実上の話でございますが、そのような課題がある。議会による選挙とした場合、実質的なメリットがあるのか。現在は、監査委員は執行機関の中に入っているわけでございますが、これを議会による選挙とした場合に制度的な位置づけをどのように考えるのかといった課題がありますが、これらについてどのように考えるかということ論点として掲げております。

このような監査主体の選任方法以外にも、独立性を高める方策といたしまして、外部監査制度の充実、外部の専門的知見の活用など、外部の視点からの監査の充実あるいは実施に当たっての監査委員の権限の拡充といったことで独立性の向上につながることを考えられないかという論点を掲げております。

次に専門性のところでございますけれども、監査委員あるいはそれを支える監査委員事

務局、外部監査の場合の外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があるのではないか。このため、必要な専門性を高めるための研修制度を設けるとともに、そのような研修を受けて専門性を有していることを外部から見てもわかりやすくすることが考えられるのではないかという論点を掲げております。

さらに、専門性の高い、特に特定の問題についてこういう専門性を有する人にぜひこういう調査をやってもらいたいという場合に、監査委員が特定の事件について専門委員を任命できるようにすることは考えられないか。現行では、長はみずからの権限で専門委員を任命できるわけですが、監査委員がみずからの権限として専門委員を任命できないものから、このようなことが考えられないかといったことを論点として掲げております。

おめぐりいただきまして、3つ目の適正な資源配分のあり方についての論点ですが、基本的にはリソースに限りがある中で、より有効な監査を効率的に実現するためにはどのような見直しが必要かといった考え方で、議選監査委員のあり方、執行上の工夫、外部監査制度のあり方、事務局の充実、全国的な支援体制の構築といった形で項目を掲げております。

まず、1つ目の議選監査委員のあり方でありまして、いわゆる議会から選ばれる監査委員、議選監査委員につきましては、現行制度上は必ず1人は入れなければいけないという制度になっているわけですが、この議選監査委員は実効性ある監査を行うために必要。いわゆる議会の権威ということもありまして、そういう考え方で導入されたものであります。そうした意義は認められる一方、議会は議会としてのチェック機能に特化していくという考え方もあるのではないかと。

こういうことを考えますと、こうしたことから、地方公共団体の判断で、識見監査委員をより活用したい、要するに限られた人数の中で、より専門性の高い識見監査委員による監査を充実したいと考える場合には、議選監査委員を置かないで、識見監査委員のみとすることを可能とする。これは地方公共団体の判断で可能とするということですが、そういうことが考えられないかという論点でございます。

次に監査執行上の工夫といたしまして、監査委員監査のうち、定型的なものは外部に委ねて、監査委員はより監査資源を投入したい監査に重点を置くといった執行上の工夫が考えられないかということ。

外部監査制度のあり方につきましては、外部監査は平成9年の自治法改正で導入された制度でありますけれども、一定期間が経過いたしまして、外部監査人が包括外部監査のテーマの選定に苦慮している場合があるのではないかとといった論点。

効率的な監査を行う観点からは、包括外部監査と監査委員の監査の重複感があるという指摘もありまして、これらを踏まえると、どのような見直しが必要か。

例えば包括外部監査については、適切なテーマ選定を行うため、地方公共団体をめぐる課題についての情報提供を行うなど、外部監査人をサポートする仕組みが必要ではないかといった論点。

次のページに参りまして、今度は、包括外部監査の実施団体の数の関係であります、現在、包括外部監査につきましては中核市以上の団体につきまして義務づけられているわけでありませけれども、それより小さい団体につきましては余り導入が進んでいない状況でございます。その背景といたしまして、包括外部監査制度は一度導入いたしますと、毎会計年度、すなわち毎年、包括外部監査をやらなければいけないことに制度上なっているわけですが、例えば条例で回数や頻度、3年に一度とか、4年に一度とか、そのようなことを定められるようにするとといったことで導入を促すことが考えられないかという論点。

個別外部監査、これは請求に基づいて行う監査でございますけれども、これにつきましては、監査委員の専門性を高めるための仕組みを設けて、監査委員監査の専門性が高まってきた場合に個別外部監査についてその役割をどのように考えたらいいか。

現在、個別外部監査につきましては、初めに条例を制定して、うちの団体は個別外部監査制度を入れますということを決めていないと活用することはできないわけでありませ、入り口のところの条例の制定を不要とすることについてどう考えるかといった論点がございます。

また、監査委員事務局の充実の項目といたしましては、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要があるのではないか。

特に小規模な町村などにおきましては、市町村が連携して事務局の共同設置を行うことも有効な方策ではないかという論点がございます。

全国的な支援体制の構築でありますけれども、監査資源に限られる中で、効率的・効果的に監査委員などの専門性が確保されて監査の品質向上が図れるようにするためには、先ほど申し上げた統一的な監査基準の作成でありますとか、研修の実施などを担います地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織の構築など、支援体制の充実強化が必要ではないかといった論点として整理をさせていただいたものでございます。

資料といたしまして、参考資料1でこの論点に関連いたします監査制度関連資料をおつけしておりますので、簡単に内容を御紹介させていただきます。

参考資料1とあります横の資料をごらんいただきたいと思います。

まず、基本的な認識のところでは、1ページが地方公共団体におけるガバナンスの基本構造でございます、左下に長を初めとする執行機関があるわけでございます、その上に住民、選挙によって選ばれた議会が全体的に執行機関を監視している、チェックをしているということがあるわけでございます、長の執行機関の中に独立性を有する監査委員による監査という制度が入っている。執行機関の中に内部監査として入っている。このほかに外側から外部監査ということで、外部監査人による包括外部監査あるいは個別外部監査という外部監査がチェックをしているといった構造になっているということでございませ。したがって、監査という面で見ますと、内部監査と外部監査人による外部監査の2つによって成り立っているという構造でございます。

2ページがその関係でございます、監査委員による監査、外部監査人による外部監査。

この2つで地方公共団体の監査制度が成り立っていますということでございます。

監査委員による監査につきましては、3ページからずっとそれぞれの種別を掲げてございます。財務監査、行政監査、財政援助団体等に対する監査、決算審査等、長等の要求に基づく監査等といったものがございます。詳細は省略させていただきます。

9ページが監査に関する制度のこれまでの沿革でございます。もともと執行機関の中における監査委員による監査制度というものは、昭和22年の地方自治法制定のとき以来ずっと入っているわけでありますが、当初は市とか町村は任意になっておりました。これが昭和38年の改正で必置になりまして、その後、平成3年に財務監査だけでなく行政監査が追加になり、平成9年には外部監査制度が創設され、現在に至っているということで、基本的にそれを強化する方向でずっと改正がされてきたといった経緯でございます。

10ページからが監査制度等に関する地方制度調査会の答申及びその実施状況でありますけれども、平成9年の第25次の監査制度の改革に関する答申が監査制度については非常に大きな答申でございまして、これに基づきまして、平成9年の自治法改正で外部監査制度が導入されたということでございます。

その後、11ページの26次、28次でも監査制度につきまして答申をいただいております、これに基づく自治法改正が行われております。

ただ、12ページにございます第29次の平成21年の答申の中の監査機能の充実・強化。(1)から(9)まで9項目ぐらい引き続き検討も含めていただいているわけですが、これにつきましては、ほとんどがまだ実証されずに、いわば積み残しになっているといった状況であるということでございます。

13ページが先ほど論点のところでも出てまいりましたが、平成20年から22年次にかけてまして、会計検査院が全都道府県・指定市の事務費等の経理につきまして検査をいたしまして、不適正な会計処理があるといった指摘をいたしました。この際に再発防止策をいたしまして、下のほうにございますけれども、内部監査や監査委員監査の強化等、監視機能の強化を図って再発の防止を図ったといった経緯があるということでございます。

14ページ、15ページが監査委員及び監査委員事務局の状況でございまして、これを見ますと経験年数がそれほど多くない方々が多数を占めているといったことで、専門性について経験年数という観点から見るとなかなか厳しい状況にあるという状況がわかるかなということでございます。

16ページからが実効性確保についての資料でございます。

16ページが監査基準の策定状況でございます。県、指定市、町村も含めまして、全体として監査基準を策定している団体が表の下の一番左側のところになりますが、926団体で、全体の51.9%になっております。ないところは何に基づいて監査をしているのかが下の※にございますが、まさに監査委員の判断でありますとか、あるいはそれぞれの委員会とか協議会で準則や基準をつくっていますので、これに基づいてやっているといったことで、基準や参考にしているといった状況でございます。全国统一のものはない状況にござい

す。

例えば17ページにありますように、静岡市の場合はこういう監査基準を要綱で定めて、公表して、これに基づいて監査をやっているということですし、民間企業の場合には、18ページにあります、企業会計の監査基準というものがありますので、これに基づいて監査が行われるといった形になっているということでございます。

19ページが先ほどの合議が調わない場合の措置についての資料でございまして、それぞれ監査委員による監査の種類ごとに合議の規定があるかないかをマル・バツで整理したものでありますが、ほとんどの場合に合議の規定がございまして、合議によって意思の合致が行われないと監査結果の決定ができない仕組みになっているということでございます。

20ページは過去の答申であります。

21ページからが独立性・専門性のあり方についての資料でございまして、21ページが自治法の規定でございまして、196条に監査委員の選任につきましては、識見を有する者及び議員のうちからこれを選任するとありまして、必ず議員が入っていないといけない。いわゆる議選監査委員が必ず必要だという規定になっている規定でございまして。

22ページ、実態の数でございまして、県の場合は全体の定員が196、実員が195に対しまして、識見監査委員が106、議選の監査委員が89。市町村の場合は実員が3,840に対して、議選監査委員が1,832、識見監査委員が2,008といった構成になっているということでありまして。

23ページは識見監査委員はどのような方々になっているかを表にしたものであります。

24ページから25ページが過去の地制調の選任方法に関する答申でございまして。この詳細は省略させていただきます。

26ページが現在、監査委員あるいは監査委員事務局に対してどのような研修があるのかといったものを整理したものでございまして、長期間の研修といたしましては、例えば一番上のところで自治大学校で1カ月半にわたる研修。これは事例演習なども含めてかなり細かくやっているわけですが、いかんせん規模が小さい。下のほうで1,000名以上を対象にやっている研修などにつきましては日数が短く、2日間とか3日間という形になっているということでございます。

27ページが専門性についての過去の地制調の答申でございまして。

28ページからが適正な資源配分のあり方に関する資料でございまして。

まず、28ページが外部監査制度、包括外部監査契約と個別外部監査契約についての基本的な仕組みであります。

包括外部監査契約は毎会計年度、外部監査人のイニシアチブでテーマを決めて監査をやる。都道府県・指定市・中核市は契約の締結が義務づけられている。その他の市町村は条例によって任意に導入することになっているということでございます。

個別外部監査契約につきましては、議会・長・住民から要求がある場合においてやるという形で、これは条例によって任意に導入をする仕組みになっているものでございます。

実際にどのぐらいの導入状況になっているのかが29ページでございまして、包括外部監査契約につきましては、黒枠のところが義務づけ団体ですので、これは当然100%ですが、包括外部監査につきましては、その他のところは非常に導入率が低い状況になっている。契約件数を見ましても、個別外部監査契約が24年で5件ということで、非常に少ないということになっているということでございます。

外部監査人としてどのような方々にやっていただいているのかが30ページでございまして、包括外部監査の場合は大体85%ぐらいが公認会計士の方。個別外部監査でも大体6割が会計士の方になっております。

31ページからが外部監査につきましての過去の地方制度調査会の答申でございすけれども、ここでは共同の組織についての記述がありますので、それをごらんいただきたいと思えます。25次の平成9年の地方制度調査会の答申では、31ページの下から5行目あたり「地方公共団体が共同の外部監査組織による監査を受ける方式については、外部監査の導入後の状況を踏まえさらに検討していくべき」とされているところであります。

29次の地方制度調査会の答申では、33ページにございすけれども、外部監査の導入促進に関しまして、③小規模団体における外部監査の導入促進ということで、地方公共団体の共同の外部監査組織の設置につきまして引き続き検討していく必要があるとされております。

平成9年の自治法改正の際に衆議院、参議院で国会で附帯決議をいただいております。34ページにございすが、ここでも地方公共団体の共同の外部監査機構の設置についてさらに検討することといった国会の附帯決議をいただいているということでございます。

最後の35ページでありますけれども、平成6年に地方六団体が「新時代の地方自治」ということで意見書を取りまとめておりますが、その中に「地方公共団体は、共同して外部監査の実施機関として、連合監査機構を設置することができる」といった内容が入っているということで御参考までに掲げさせていただきました。

資料の説明は以上でございす。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明に関連しまして、御質問あるいは御意見等ございましたらよろしく願いいたします。

清水委員、お願いいたします。

○清水委員 冒頭に失礼いたします。私のほうから2点申し上げたいと思っております。

1点目ですけれども、私は7月をもちまして監査委員の任期満了ということで退任いたしまして、より中立的な立場から発言できるかなと思っております。

監査委員であった期間は、忌憚のない意見も言わせていただいたし、新しい試みもさせていただいたということで非常によかったですけれども、それでもなお事務局の主導で監査が行われたという印象がぬぐえません。

なぜかということを考えてみたのですが、株式会社の監査役もやっているものですから、

その比較で考えてみたのですけれども、1つは、監査委員としての判断基準がないことに起因しているのではないかと思います。先ほどからお話が出ている監査基準がないということでもあります。私が監査委員を務めておりました団体には監査基準はありました。しかし、先ほどの静岡市と同じような形で、法律に書いてあることあるいは事務的なことが中心でありまして、監査委員の行動規範といいますか、規範性を持った規定ではなかったわけです。例えば事務局がこう言うけれども、監査委員としては責任があるからその意見は飲めないということはなかなか言いづらかったということがあります。そういう意味で、判断基準であり、そしてまた責任を明らかにするという意味で監査基準は必要であろう。住民への説明責任という意味でも、監査はこういうことをやっているのだということを示す上でも必要だろうと強く思っております。

それ以外に実効性を高める手段としましては、例えば常勤の委員が非常に少ない。大規模な自治体でも1名というのが現状だと思いますが、これを増員する。あるいは監査役であれば通常、取締役会に出席することができるわけですが、自治法上は関係人調査等の規定はありますけれども、行政の最前線で何が行われているか、どういう意思決定が行われているかについてはなかなか知り得る立場にはなかったということがあります。これは規定の改正は必要ないのかもしれませんが、そういうこともあわせて促進していく必要があるのではないかと思います。これが1点目であります。

長くなりますが、2点目を申し上げます。

監査資源が十分に投下されているかどうか。これは質的なもの、量的なものがあると思うのですけれども、被監査団体、自治体の規模あるいは質によることもあるかもしれません。そういったものに応じて一定の資源の投下が要ると思うのですが、今のところそれが十分なのかどうかなかなか把握できない状況にあります。したがって、規模等に応じてどの程度の監査資源の投下が必要なのかということは一定の目安が要るのではないかと思っております。

外部監査は非常に効果があったと思いますけれども、これは監査委員監査の補完として導入になったわけですが、現時点では余り補完になっていないと思うのです。要するに真に補完が必要なところに外部監査が行われているかといいますと、必ずしもそうではない。やはり自治体の任意、強制団体以外は任意でありますし、予算規模、どれだけお金をかけるかについても自治体の自由となっております。そういう意味では、本当に必要なところ、これはどこの団体にも一定程度必要だと思うのですけれども、そこはなかなか行き渡らないのが現状ではないかと思います。

そういう意味で、これも論点に出ておりましたけれども、不足している団体については監査共同組織のような形のものでそういった監査を提供していく仕組みを考えるべきではないかと思っております。これは外部監査の否定というよりは、それを発展させたものと位置づけていただきたいと思うのですが、不足しているところには効率的、効果的にやらなければいけませんので、専門性を持った人を充てるという意味でそういう組織を考える

べきではないか。

去年、最初のころにも申し上げましたが、我が国における公監査というのは最終的には最高検査機関がつかさどるべきなのかもしれませんが、なかなかそこには一足飛びにいかないということがありますので、常設の機関で地方公共団体の監査を支援していく仕組みが要るのではないかと考えております。

以上、長くなりました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございますでしょうか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 監査基準につきましては、全国統一的な監査基準は必要不可欠というか、要るのだらうと思うのです。それを国のほうで決めるのは現実的ではないので、地方公共団体のほうがそれをつくる。全国的なサポート組織は、それを支援する形が一番望ましいのかなという感じがしています。自治体の中に既に監査基準があるということも書かれているのですけれども、これは監査のマニュアルみたいなことも中に入っていたりして、守らないといけない規範という意味での純粋な監査基準ばかりではないのです。そういった意味で、全国一律のきちんとした監査基準が要るのだらうと思います。

2点目は、監査に求められる監視機能の強化という観点でいきますと、現行制度をもうちょっと考えるべきで、監査委員がいろいろ指摘をしたり、意見を出すことについて、地方公共団体が措置を講じなかった場合も、その理由を明確にして、それを公表する義務があるとしたほうがいいと思います。そうではなかったら監査の意味がないと思います。言いつ放しで終わってしまうような監査では監査の意味がありませんから、やはり地方公共団体に応答義務を課すというのは大前提だと思います。これは外部監査についても同様だと思います。

3点目は監査の独立性ですけれども、これは監査基準とも絡むのですが、会計士さんの監査基準などを見ると、実質的独立性だけではなくて、外観的独立性。外から誰が見ても、監査する人は、経済的にも身分的にもいかなる意味でも被監査対象団体とはかかわりがあってはいけないわけです。かかわりがあつたら適正な監査などできるはずないです。議員さんが何で議会の監査を十分にできるのですか。行政監査も含めて、OBが何で自分が元いたところの事務の監査を十分にできるのですか。地制調でもいろいろな意見が過去に出ているようなのですが、こういうかかわりのあるようなものは一切、もうそろそろ議選もOBもやめてしまうということではいかれたほうがよろしいのではないですか。

私の理想は、監査委員が本当に独立して専門性を持ったら外部監査など要らないのです。外部監査は監査委員の補完ですから、監査委員の監査を独立させて、専門性を高める。サポート組織は研修とか、いろいろな支援をしていくみたいな形で監査委員監査を強化していく方向で進めていくべきなので、そうだとすると、議選もOBもやめてしまうということが望ましいだらうと思います。

4点目、細かいことですが、実際、包括外部監査をやっているのは、例えば財政援助団体の監査をやっている、例の4分の1出資のルールなどがありまして、4分の1未満の団体はいっぱいあるわけです。もっと言いましたら、補助金とか財政援助をやっていないか、あるいは出資もやっていないのだけれども、充て職で市の幹部とかが役についている団体もいっぱいあるわけですが、そのようなものに監査の手が及ばないわけです。だから、少なくとも4分の1ルールみたいなものはもうやめて、財政援助団体についてどこまで監査ができるかというのは地方公共団体にお任せするという仕組みが望ましいし、財政援助をしていなくても、あるいは出資もしていなくても、地方公共団体の職員が一定の役職についているといった基準で行政外の団体にも監査の目が及ぶような方向性が望ましいのではないかという感じがします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございますか。

清水委員、お願いします。

○清水委員 たびたび済みません。

今、小林委員がおっしゃった措置の件ですが、これは公認会計士協会の調査だったと思いますが、措置をしているかどうか。これは意見も含めて調査した段階では、ほぼ100%に近いぐらいの措置をしていたのです。ただ、措置の内容が問題で、結局、何とかすべきという結果なり、意見なりがありましたら「それを検討する」という措置であったりするわけです。結果的に余り効力がないということで、そういうものについてはフォローアップをずっとしていくことにならざるを得ないのかなと思います。それが1点補足です。

2点目ですが、4分の1基準の話です。これは実質、今はもう意義を失っているのではないかと考えています。といいますのは、社会福祉法人などの基準が変わって、基本金の4分の1というのが、基本金自体がなかったりもするわけです。そうすると、今、小林委員がおっしゃったこととほぼ同じ趣旨かと思うのですが、これを判断するとき、本来は実質的には支配力が及んでいるかどうかで判断すべきなのかなとも考えています。支配力基準というのは会計の考え方ではあるのですが、そういったところはやはり見るべきなのではないかと思えます。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

小林委員、お願いします。

○小林委員 おっしゃるとおりで、措置、つまり指摘ですね。違法のレベルでは結構、自治体さん側も明確に措置状況を言われるのですが、意見のところについては必ずしも十分ではないし、包括外部監査でいくと指摘と意見を分けるのですが、意見のところについてはほぼ答えが出ないのです。言いつ放しになってしまう。合理的な組織運営に関する意見に関してはほとんど言いつ放しで終わってしまうということが問題かなということで先ほど申し上げました。

さっき言い忘れたのですが、監査委員の独立性の話ですが、包括外部監査の場合は監査人は自治体のOBではだめなのです。むしろそういうところも比較の対象で検討すべきかなという感じがします。

それから、包括外部監査についても、行政監査を認めたらいいのではないかという感じがします。包括外部監査でも、実際は、無理やり財務に絡めて行政監査を事実上やっているのです。絡めようと思ったなら何とでも絡められます。ただ、純粹に財務に絡まないところで自治体の運用でおかしいところがいっぱいあるわけです。だから、その辺についても外部の専門家が指摘、意見を言えたほうがより監視機能の発揮という点では有効だろうという感じがしています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょうか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 参考資料1の13ページに会計検査院報告書の概要がございしますが、「発生原因」のところを見ますと「多少の手續のかしは許されるとするなど、公金取扱いの重要性に対する認識が欠如していた」というのは事務職員がということだと思います。「補助金等は返還が生じないようにすべてを使い切らなければならないという意識が会計法令を遵守しなければならないという意識より優先していた」。これも事務職員、担当職員の意識の問題だと思います。3番目の原因として書かれているものは「契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形がい化して」と、こういう事務職員がある意味で意図的に行っていたということになるかなと思うのです。事例①でも「不適正な会計処理（「預け」「一括払」「差替」等）」といった私たちの世界の科研費などでも不正流用が非常に多く指摘されるようになって、大学の検収事務などもきちんと私たちがやるようになっていきますけれども、事務職員が意図的にやっている預けとか一括払いとか、こういうものを監査委員が見抜くことができるのかどうか。監査委員の専門性として会計経理上の手續をしっかりと踏んでいるかどうかをチェックするこれが見抜けるのかどうか、その点は、難しいのではないかと思うのです。要するに外見上は非常に適切に基準をクリアしているのだけれども、でも、実は中身を見ると違う。

したがって、まず1つは、事務職員の側がしっかりと意識を持つ。再発防止策の2つ目の職員への研修とか、公務員倫理とか、こういうものが基本になるのですが、ここを再度確認するということ。意図的に不適正な会計処理をしないということを徹底した上で、それでもやる場合も出てくるのでしょうけれども、それを見抜く監査委員の専門性を高めていくにはどうすればいいのだろうかという問題なのではないか。しかも、公認会計士とか、税理士とか、そういう専門的な基準にのっとって監査を行うだけでは難しい側面があるのではないか。これはどういう専門性とか、どういう能力、研修でそういう発見する能力ができていくのかが私にはわからないので、そこを考える必要があるのではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

では、まず小林委員から。

○小林委員 今の質問ですけれども、発注と納品と検収と支出という段階を経て物を買っていくのですが、今、おっしゃったとおりで、外見上書類が整っていたら預けとか差しかえなどは現実問題わからないのです。わかるためにはどうしないといけないかといったら、納品業者から棚卸の台帳、商品の台帳を全部徴収して、それと役所にあるものを全部、一個一個照合して行って、中身が違うではないですかと言わないとわからないのです。今みたいな問題については、内部通報で発覚することを期待しないと、現実にはなかなかわかりにくいだろうなという感じがします。

○長谷部委員長 よろしければ、飯島委員のほうから。

○飯島委員 監査にどのような役割を期待するかということについて、監査機能の強化はもちろんですけれども、地方公共団体のガバナンスという観点から、前回、前々回も議論があったと思いますが、議会との関係や内部統制、住民訴訟との関係の中で監査の位置づけを考えることもあり得るか、今までの御発言をお聞きしていて思いました。内部通報という話もございましたし、行政監査につきましても、議会の監視機能がどこまで有効なのかということも踏まえた上で、監査機能の強化を考えるという視点もあり得るのではないかとというのが1点目でございます。

もう一点は、監査につきまして、監査委員から外部監査人、連携、共同組織とさまざまなアクターがかかわるということですが、このうち共同組織につきまして、資料2の5ページでは監査基準の作成や研修の実施等、加えて4ページではテーマ選定のための情報提供というように、やや控え目な機能を与えられているようにも思いますが、これまでの25次の地制調や国会の附帯決議にありますように、共同組織が実際に監査を行うことになると、考えるべき問題も出てくるのではないかと。例えば、自治との緊張関係、あるいは財源や人材の面での実現可能性についても考える必要があろうかと思っております。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

そろそろ伊藤委員、いかがですか。

○伊藤委員 今、飯島委員がおっしゃった2点目にかかわる共同組織の話なのですが、先ほど御説明の中で、これまで累次にわたって検討すべきということになっているわけですが、なかなか実現しないということがあると思います。これがなぜなのか。単純に資源あるいは制度の立ち上げ等のコストの問題なのか、それともどこがイニシアチブをとるかわからないという話なのか。実際の制度を立ち上げるハードルを考えて、この仕組みを考えていく必要があるのではないかと思います。

必要性に関しては、先ほど来御指摘があったとおり、私もこういった共同組織的なところできちんと基準をつくることの重要性は認識しておりますので、何でこれまでできてい

ないのかというところを整理する必要があるというのが1点です。

2点目は、資料2の4ページあるいはその前の独立性のところにかかわるところですが、先ほど小林委員がおっしゃったとおり、私も議選委員に関しては設置する意義が果たしてあるのかどうか疑問です。議会の役割と監査委員の役割は明確に分離したほうがいいのではないかと個人的には思っています。ですので、置きたい場合には置くというのは別に構わないのですが、必置規制を外す方向で改革をすべきではないかと思えます。

これまでの地制調の中でも御意見がありましたし、今回も御意見を聞いたはずですが、監査委員の選任方法についてですが、議会が選挙する方法という御提案がこれまでもあったと理解しています。これは議会に監査委員あるいは監査委員事務局を位置づけるというかなり大きな制度改革だと思いますけれども、その効果自体がどういう意味を持つのかということは慎重に考えなければいけないと思います。

1つは、現行でも選挙管理委員会の委員は議会が選挙するということになっていますが、執行機関として位置づけられている。そういう形を目指すのか。それとももう執行機関であることはやめて、議会の附属機関とするのかという問題が1つあるかと思えます。議会の附属機関とした場合、例えばそこの職員の専門性を確保するために採用を独自で行うのかどうかということもいろいろ議論が出てくるだろうと思えますし、さらにその場合に議会がかかわることですから、政治的中立性をどう確保するかという非常に難しい問題が出てくると思えます。個人的には、議会が選挙する方法は余り現実的ではないのではないかと思いますし、事務局組織を執行機関から完全に分離独立することは自治体にとっても余りメリットがないのではないかと。あるいは監査の実効性という観点からも余りメリットがないのではないかと。むしろ監査委員の独立性ですとか、監査結果に対するきちんとした措置を講ずるという形で独立性あるいは共同組織をきちんと整備する、研修を充実させるという形で専門性を確保する。そういう方向性のほうが望ましいと考えています。

最後に1点、質問ですが、資料2の4ページの真ん中のところで「監査執行上の工夫」とあります。この中で「監査委員監査のうち、定型的なものは外部に委ね」という書きぶりになっているのですが、この「定型的なもの」というのは何を意味しているのか。これは外部に本当に委ねられるものなのかどうか。私も専門ではないので、この趣旨をお伺いしたいというのが質問です。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

御質問がございましたが、これは境さんに伺えばよろしいのでしょうか。

○境行政課長 事務局としましては、定型的なもの、具体的にこういうものに限ってという形ではありませんけれども、例えば件数のチェックみたいなもの、いわゆる帳簿の数字のチェックみたいなもので、例月の出納検査でありますとか、そういう金銭関係の数字をチェックするようなものにつきまして外部に委ねることによってもう少し監査委員が中身

に踏み込んだ監査について精力を傾注することができるようになるという意味で、定型的なものは外部に委ねることが考えられないかという形を書かせていただいたということでございます。

この場合、監査委員が事実上、その作業をお願いするという形で、監査委員の名においてやるという形をとるのか、あるいは外部に委ねた場合にそこは完全に外部の名においてやっていただくのかというあたりは制度設計の問題もいろいろあるかと考えております。  
○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

伊藤委員、よろしゅうございますか。

清水委員、何かありますか。

○清水委員 今の4ページの「定型的なものは外部に委ね」というところですけども、制度設計によっては法律を変えることもあり得るのかもしれませんが、通常は、私の経験からしますと、事務局が例えば例月出納とかをやって結果の報告を受けて承認するという流れになっていると思います。そういう意味では、事務局がやるあるいは事務局が委託するということが十分、今の制度でも外部に委ねて、監査委員としてはもう少し中身のほうに、施策のほうに重点を置くことは十分可能だと思います。特に法律を変えとかということとは要らないのではないかと思います。

先ほどガバナンスという観点から監査のあり方ということをおっしゃっていただきましたけれども、地方公共団体というのは住民の福祉の向上を目的としているわけなので、それがうまく果たされているかどうかという観点から、まさに外部の視点を持った監査委員が監査をするということだと思っております。そういう認識でどういう組織でそれをやるべきかということについて何度かこの会議の場でも提案されてきましたように、公選制にして議会のところで統一してやるのか、あるいは今のように議会でもやるし、監査委員もやるということであるのかについては、私としましては、今の制度を特段変える必要はないのではないかと考えております。例えば首長が選任するという今の仕組みが、選任された監査委員が首長の行政運営に対して物を言いにくくなるのではないかと懸念でありますが、まずこれは、御存じのように議会の同意が必要ということでありますから、首長の判断で、独断で選任することはないわけです。法令上、一定の独立性も確保されているということになるかと思います。そういう意味で、特に弊害が感じられないというのが私の感想でありまして、むしろ監査委員の独立性の強化、専門性の強化のほうが重要なのではないかと考えております。

議選委員に関してですが、今、2つ、ガバナンスの機能を担う重要な議会と監査委員ということですけども、結構これは連携していると思うのです。1つは議選委員を送り込むということだと思います。監査委員が例えば決算審査などをしますと、その結果あるいは定期監査の結果が議会でも報告される。そしてそれについて議論がされるということで、同じ方向を向いて違う立場からそれぞれ独立した立場でガバナンス機能を果たしているという意味では、連携をとりつつ、かつ独立的にということである今、進んでいるのではないかと

と思います。議選委員が必要なのか必要でないのかは、私は実は明解な意見を持っていないのですけれども、必置規定をなくすということについては考え得るのかなと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

お隣の田中委員、お願いします。

○田中委員 議選委員のあたりは不勉強なのでわからないところがあるのですけれども、選ばれ方のことにも加えて、監査に必要なことというのは独立性とか、透明性の担保のところが一番大きいと思いますので、第三者機関みたいな役割がきちんとできる体制をとることが大切で、29ページの外部監査制度の導入状況で特例市、特別区、その他の市町村、小さいところがとられていないところを見ると、共同の機関というか、相談できる機関なのか、あるいは広域で機能する機関なのか、そういうところの設立というか、役割が非常に重要で、そこにおいて監査で問題になったことの共有ですとか、再発防止策が蓄積されて、共有されていくことができるのが理想かと思っています。

あわせて、30ページに実務精通者の方がいないというのは、これはOBということでしょうか。逆にこういう時代なので、精通したOBの方が監査等に加わってもいいのではないかという考えもあるのです。というのは、透明性と独立性が担保されていれば、かかわりのあるところ以外のところにこれまでの知見を生かしていただくということは非常に有効で、財務監査だけではなく、行政監査の分野がこれからまだまだふえてくるようなところもあるかなと思われまますので、そこには役割を発揮してくれるという考えもあるのかなと思っています。

あと、ガバナンスの視点におきましては、各市町村とか県とかでも、職員の方の倫理条例みたいなものがあるかと思うのですけれども、それとこの監査が連動しているのかどうか。監査をしていくときにガバナンスということであれば、普通、倫理のチェックリストですとか、ガイドラインですとか、そういうことがセットになっていることが住民からすると非常にわかりやすく、それがきいていないと、監査は監査、ガバナンスはガバナンスということになってしまって、住民視点の自治というものがやはり離れてしまうのかなという感覚がありますので、その連携ぐあいと、静岡市の例も示していただいたのですけれども、そういうものが各地域できているのかどうか。ないのであれば、そこを考えていく必要があるのかなということだと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

大山委員、お願いします。

○大山委員 まず、外部監査のことですけれども、私も専門外なのでよく存じませんが、前にこの場だったかで伺ったことによると、最初はすごく有効だったのだけれども、回を重ねるうちにテーマがなかなか設定しづらくなっていくという話も伺ったような気がします。それを考えますと、小さい市町村で毎年外部監査をするというのが本当にうまくいくのかどうかというのが多分あるのだと思います。だからなくてもいいということでは

はなくて、何年かに1回やるとか、もう少し中間的な、義務づけと任意の間ぐらいのやり方が何か考えられたらいいのではないかと考えております。

先ほどから話題になっている議選の話なのですけれども、前の回の地方制度調査会でも議論でもありましたが、個人的にはもうやめたほうがいいのではないかと考えています。確かに監査というのは、もちろんガバナンスと言ってしまえば、その一言なのですけれども、住民からいただいている税金をどうやって使うか、きちんと使っているか、適切に行政は執行しているかを監査するわけですから、これはまさしく住民代表機関である議会の役割と重なっています。ですけれども、議会の予算執行についてもいろいろ最近の問題になることもありますので、そういうことも含めて監査をするということであれば、議員が監査委員になっているというのはやはりやめたほうがいいのではないかと考えております。議員の方であっても、それこそずっと監査委員をしっかりとやってくださるのだったらそれはそれで意味があるのかもしれませんが、実情を見ると、在任期間が非常に短いので、何となく形だけのポストになってしまっているところが多いような気がいたしますので、そういう点から考えてもやめたほうがいいかなと考えています。

ただし、そのかわりにどうしたらもうちょっと議会との連携を維持できるかということが問題になるわけだと思います。先ほど伊藤委員から議会の附属機関として監査制度を構築するとかいろいろお話がありましたけれども、これは確かなかなか難しいかと思えます。議会の中で文字どおりの議会選出の委員。議員になるのではなくて、そういう意味の議選みたいなものをつくるのも、これは情報は議会のほうにないので、どうしても人材を探してくるのは首長側の役割になるのではないかと思いますので、余り現実的ではない。そうして見ますと、何かもうちょっと決算審査みたいなところとうまくつなげていく方式を、もちろんいろいろ既になさっていると思うのですが、もうちょっとルール化してやっていくということをいろいろ考えていく余地がありそうに思っております。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

佐々木委員、いかがでしょうか。

○佐々木委員 いろいろ絞り込んで捉えるか、広げて捉えるかによって議論は少し変わってくるように思うのですが、自治体の金の面から見た内部統制と、これをあえてここで言う一つのガバナンスという視点で見ますと、仮に監査に焦点を当てても、制度の問題、制度改正の年表がございますけれども、少しずつ変わってきていますが、基本的には、1947年に定めた制度がベースとなりながら、それに少しずつ上乘せをしてきているという戦後70年の状況にまだあるのかなと。それでいいのかなという問題が、1つは、監査委員の議員選出の監査委員だけではなくて、やはりそれは識者になっているのかもしれませんが、実際、行政機関に長くいた方がつくケースも多くて、やはり議員であろうが、職員上がりであろうが、基本的には外の目できちんと物を見る立場にはどうもないのではないかな。そういう意味では、監査委員の選び方そのものは、議選を廃止するというだけではないよう

に思います。

事務局の話まで申し上げたいと思っているのですが、作業としては事務局が行っているわけですが、執行機関の職員の出向の中の一機関にしかすぎないわけで、長くても3、4年で交代、それで二度と戻ってこない。ですから、余り訓練としても高まらないので、税理士とか会計経理に詳しい職員を一定割合雇うような仕組みを考えないと、監査委員だけではなくて、監査委員を支えている事務局そのもののレベルが上がってこないように思います。

制度の問題と運用の問題と意識、能力の問題と3つに分けて簡単にお話をしたいのですが、今、制度の問題としては、70年近く余り変わっていない委員の選出基盤について基本的に考え直す必要があるのか。もう一つは、会計制度そのものが、幾ら監査、監査と言ってみても、自治体のお金の使い方が単式簿記、現金主義等々、伝統的なやり方がまだ相当続いているところが多いわけで、発生主義、複式簿記会計に全面的に切りかえることを提案した上で、監査のあり方を考える時期ではないのかと私は思います。

2つ目、運用の問題は、人口減少時代の云々というところで連携中枢都市圏の議論を盛んとやってきていると思うのですが、共同監査機構のお話と絡めて申し上げると、せっかく公共サービスを連携でいろいろ提供しようとしているという仕組みができていくとすれば、共同監査機構のようなものもそういう単位で自治体がつくったらどうか。30万、40万の人口規模を抱える自治体が10になるのか、12になるのかわかりませんが、そういう共同監査機構が連携中枢都市圏をつくることと連動してできていくことが望ましいような感じがいたします。

もう一つは、運用の問題で申し上げますと、監査というのは結果に対する、ある意味、終わってしまったことに対し適正であるか、不正であるかの検査の部分ですので、ここ15年ぐらいの動きは、政策効果とか行政評価ということについて非常に気にし始めているわけで、そこをリンケージしていないのがどうも基本的な自治体のガバナンスの問題としてはあるように思いますので、今の行政委員会の制度の中に監査委員を置くということを少し切り離して、政策評価、行政評価も執行機関の中でやっているところが圧倒的に多いのですが、これを2つくっつけた形の独立的な、自治体の中で見ますとそれは会計検査院のような位置づけなのか、人事院のような位置づけなのか、首長に余り近寄らない、私は議会のほうに置くというのも一つの手だと思うのですが、それはなかなか現実的でないと思えば、もっと第3の置き場所というものを考えてみる必要があるのではないかと。これはお金の途中の結果ではなくて、フローをきちんと見る人が自治体の中に制度としてありませんので、財務官のような制度を考えたらどうかということも前回申し上げたと思うのですが、そういうものとも何かリンケージできないのか。

意識、能力の問題で申し上げますと、見ていますと、事務局の職員の仕事が圧倒的に監査の場合が多いので、この人たちが、今の自治体職員のローテーションの中である期間だけ担当する。これは議会事務局の職員体制も同じような話なのですが、レベルはどうやって

みても高まっていかないかなど。そういう意味では、職員のレベルで、専門職は非常勤の雇い方も含めて、一定割合はやはり一定の資格を持った職員を監査事務局は入れる。そういうことを義務づける必要があるのではないか。ただ、自治体と一言で言っても、都道府県、政令市、中核市等々から始まって、1,000人、2,000人の小規模な町村までありますので、一律には行かないとしても、なるべくやれるところの規模を狙って、新しい展開を起こしていったらどうかと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

辻委員、お願いいたします。

○辻委員 私もこの問題を考えるときに、外部環境の変化を考えなければだめだと思っています。大前提で政策がどんどん複雑になってきて、高度化してきて、専門化してきている。これが外部環境の変化の1つであると思います。2番目に、会計検査もそうなのですが、昔のように単純に違法性を問うようなものは、レベルが向上している中で、少なくなってきたいて、有効性だとか、効率性だとか、政策的に検証していかなければならないものが出てきています。この結果、3番目に、悉皆で見ていくと時間と費用が猛烈にかかってしまうというのが、監査の実態です。そうした中で、限られた時間と費用でどうやったら費用対効果の高い監査が実現できるかという観点が重要だと思っています。

私は、これに対する回答としては、きょうも議論の中でありましたとおり、第1には、個々の監査委員の独立性、自主性、専門的能力の3つを高めていくというのにほかならないと思います。これを高めるに当たって環境整備で何ができるかということになるのですが、私の個人的な経験からいっても、まさに過去に経験があるかどうか。似たような団体を監査した経験があるかどうか。過去の経験が当該団体を見るに当たって非常に大きくプラスになりますので、場合によっては事務局を共同設置したり、全国組織の中でほかの事例を勉強するですとか、全国的な観点の中で自治体目線で検証するですとか、こういうものを充実させてしっかりやっていくというのが王道ではないかと思います。

きょうの議論の中で私も気になったのは、定型的なものは外部に任せて云々のところです。いろいろアドバイスはあると思うのですが、監査の重要なところは自主的にその都度やっていくということです。余りいろいろなものとの連携を考えて効率的な体制を考えると、逆に監査の自主性を狭めていくことにもなりがちです。ある意味では監査の特性として重複しても構わないというところがありますので、そのところはやはり自主性を中心に考えていたほうがいいのではないかという気がします。

この点から、もう一つ、きょうの議論の中で、OBだとか議選の問題がありました。OBとか議選については、善意に解釈すると、行政の経験、外部の経験があるので、善意に考えると内部がわかりやすい。したがって、過去の経験に基づいて問題を指摘しやすい。こういうメリットが確かにあるのだと思います。しかし、その一方で過去との関係だとかというものの課題も指摘しやすいですし、そもそも先ほど言ったような共同化だとか、全国組織だとか、こういう中で個々の職員の経験、能力をプラスしていくことが本来の方向だと

すると、少なくとも、必置のものについては必置としない改正を考えていいのではないかという気がします。

さらに、きょうあった議論の中では、外部包括監査についても指摘があって、「外部包括監査をやると万能であるかのように監査が充実する」というのは過度に依存し過ぎていて、委員の中の指摘にもありましたけれども、本来は監査委員の監査を充実すべきであって、ここを第一義的にどうやったらその能力を高めていくかということに重点を置くべきではないかと私も思います。

もう一つ、国費部分に関しては会計検査も現実問題入ってきます。これが結構きつく入ってきています。今回の自治体による監査もこれだけで全て賄うわけではありません。これも相互に役割関係を事前には規定できないし、重複があってもいいのですが、これらが相互に質の高い監査に結びつくような環境整備が重要で、とにかく費用をかければいいということではないので、そのところの全体の制度設計が難しいのかなと思いました。

以上です。

○長谷部委員長 会長、お願いします。

○畔柳会長 ありがとうございます。きょうは専門的な、いろいろ御経験もある御意見も伺えて、参考になったと思います。

私はどうしても出身が企業の立場なので、いろいろなものを考えるときに企業の場合となぞらえて発想せざるを得ないのですけれども、企業の場合も大きな出来事を契機にいろいろな対応が新たに出てくることがあると思うのです。ですから、今まさに非常に大きな会社がガバナンスの問題といますか、不適正会計の問題で議論になっています。ああいうところから、果たして公認会計士のあり方はいいのか、あるいは社外役員はきちんと機能したのかとか、そのような議論が深まってきて、そして対応していくのだと思うのです。アメリカにおいても、エンロンなどが起こったときにその後のいろいろな対応ががらっと変わってきたということがあると思うのです。ですから、企業と地方自治体は全く同じではないのですけれども、13ページの資料を見ますと、そのときは会計検査院がいろいろと調査した結果、かなりいろいろな不適正会計があったというところに対応して発生原因とか、再発防止策とか、いろいろな諸制度が拡充されたのかなと想像するわけです。

そういうことを考えますと、今この時点で我々が監査委員の問題あるいはガバナンスの問題を取り上げる背景をどう考えるのか。したがって、事務局で1回、最近の会計検査院の事例や何かで似たようなことがどういう推移をたどっているのか。いろいろな対応策でおさまってきているのか。そうではなくて、まだふえたりして、一層いろいろと強化しなければいけないのか。そういうところをチェックしたらいいかなと思います。その問題はそれほどではないとした場合は、今、地方自治体に要求されている「外部の目」的チェックは何が期待されているのか。さっきの企業の場合は、社外役員に期待されているのは、どちらかということ、株主のかわりによくチェックしてくださいみたいな立場なのです。地方自治体の場合は住民のかわりに監査人としてよく機能してほしいとか、その人が今の

状況の環境の中で最適にチェックして、外に発表すべきものは発表してほしいとか、そういう期待が住民にあるのではないかと思います。

したがって、その機能を果たすにはかなりの識見、その他、独立性、専門性が要るのだらうと思いますから、そういうものがもし果たせないようなOBであるとか、議選であるとするならば、やはりそれは適切ではないのではないのかと思うわけで、特に一貫して地制調で議論になっている小さい基礎自治体などにおいて、いろいろな意味で人口減少で、地方自治体の機能あるいはガバナンス自体がぎりぎりに迫られている中での適切な住民から期待される監査人の機能は何かを捉えて、必要な対応策があればやっていく必要があるのではないかと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

碓井先生、お願いいたします。

○碓井副会長 伺っていて、私は大分混乱を来しているのですが、監査制度を御破算にして、ゼロからスタートして構築すべきなのか、それとも現状の問題点を微調整して改善を図っていけばいいのかという点で大いに悩んでおります。伺っていて、それぞれ賛成したいものもありますが、そういう中には、大山委員から御指摘の決算制度との関係で、例えば議会の決算審査はそれとして改革を図る必要があれば、図るべきだという御指摘かと思いますが、それは私も賛成です。

伺っていて、私も迷ってよくわからないのは、例えば監査委員の専門性というときに、どういう専門性を監査委員に求めるのだろうか。今、公認会計士さんに求められている専門性と同じものでいいのだろうか。逆に言うと、小林委員のような弁護士さんではだめなのか。そういう疑問を持ってしまいますし、それからまた、事務局職員の専門性というときにも、公認会計士に準ずるような専門性を備えた人を期待するのか、そうではないと考えるのか。これはやはり監査制度の構築の上ではもう一遍、原点に立ち返って検討していく必要があると思います。

先ほど来出ている全国的あるいは連携的なものも含むかもしれませんが、共同組織をつくる場合も、その共同組織に何を求めるのか。あるいはどこまでを求めるのかということも詰めていく必要があるように思います。

先ほど議会の決算審査のことを申し上げましたが、それとの関係で、ちょうど今ごろは、夏の暑い時期に監査委員さんは決算の中身を日程を決めて一生懸命やっている時期なのではないかと思います。暑いときに御苦労さまでしか言いようがないわけですが、そうすると、決算審査を行う議会の日程との関係で、監査委員監査を日程的に組めるのかも、少しテクニカルなことですが、考えておく必要があるかもしれません。

細かいことですが、先ほど預けとかそういうものは監査委員がわかるのかとたしか武藤委員の御指摘があったかと思いますが。これは本当にやる気になれば3月末にどこに現品があるのだとあって、見せろと言え、それでも見つからないものもあるかもしれません。何日検収ときちんと書いていてくれればいいのですが、そうでなければ過去のものをこれ

が今回のと言われたら終わりですから、検収の日付印とか、きちんと体制を組んでおかなければだめなのですが、そういうことを前提にすれば発見が可能か。

それとの関係で、私は今の監査委員さんたちの悩みの一つは、常勤の委員と非常勤の委員がいる関係で、年間の監査委員さんが集まる日程は多分、回数が限られている。また、予算制度と関係がありまして、あるときにどうしても見たいと思っても、会議を開くといっても我が市には予算がないと言われるかもしれないということではぼんでしまうケースもあるのではないかと。予算編成権というか、予備費などもあります、それは全部、首長が握っているわけですから、監査事務局の方が頭を下げてもらってくるというのですが、自分の懐に切り込んでくるかもしれない、予備費など回すわけにいかないということになるかもしれません。これは冗談です。というわけで、そういうさまざまな日程的なことあるいは予算的な制約も現状ではひょっとしてあるかもしれないと感じました。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ひと当たりしましたが、さらに何かいかがでしょうか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 先ほどの議選とOBの監査委員に関しては、私も会長と全く同じような感じで、やはり経験とか能力は確かに必要そうに見えますけれども、監査というのは本来は被監査対象団体と身分的にも経済的にも今までのいろいろなしがらみも含めて完全に独立していないと、適切な監査にはならないのだろうと思います。

先ほどの日本の某会社だとか、エンロンにしてもそうですけれども、やはりなれ合いとかお目こぼしのリスクがあるのです。なれ合いみたいなものがリスクとして存在するのはやはり監査としてはふさわしくない。この機にこんな中途半端なこの資料に書かれているような自治体の判断で議選を置かないみたいな真ん中をとったような解決ではなくて、議選はやめる、OBもやめる、徹底的に独立性を確保するのが大事ではないかと思えます。

2点目は、さっき気になったのが、4ページの「定型的なものは外部に委ね」というのは、私もこれは何のことかなと思っていたのですけれども、例月出納検査は意外に重要でして、現実には、歳入歳出差引計算書などを見ながら、現金の計算書や債務確認書も見ながら、予算の執行状況を見ながら、監査委員さんは一生懸命チェックして行って、おかしいものはないかということでやっています。例月出納検査は、単に書類を見てぱっと終わりみたいなものではありませんし、行政の内部に精通した人が行ってはじめて問題があらわされるので、これを安易に外部に委ねるのはだめだと思います。監査委員さんの例月出納検査というのは中心的な監査の一つだと思いますから、ここは記載を変えてもらったほうがいいのではないかと感じます。

3点目、監査サポート組織のところですけども、さきほどの発言の中で監査サポート組織が監査基準を作成するみたいなことがありましたが、監査サポート組織が監査基準を

作成するのではなくて、これはあくまでも地方公共団体がつくる。監査サポート組織はそれの支援をする。こういう位置づけだと思います。ただ、研修に関しては監査サポート組織がやったらいいのではないかと思いますので、5ページの一番下のところは「監査基準の作成や、研修の実施等を担う、地方公共団体の監査を支援する」という表現になりますけれども、ここの表現も変えていただいたらどうかなという感じがします。

それから、監査事務局の共同設置みたいな話あるいは小さい自治体にも監査委員にしかるべき人を選任してもらいたいことになると、地域といいますか、県単位でもうちょっと県の役割があってもいいのではないかという感じがします。都道府県監査総合プランみたいなものをつくりまして、県ごとに監査の目が行き届いていないというか、監査力が弱いといいますか、そういう地域に対して県が主導的な立場で監査委員の推薦をやるとか、事務局の共同設置に向けて音頭をとってあげるとか、そのようなことをしたほうがよりいいのではないかという感じがします。

最後に、外部監査人が包括外部監査のテーマの選定に苦慮している場合があるのではないかと書かれているのですが、そもそも論ですけれども、逆にテーマの選定に苦慮するような外部監査はやめたほうがいい。外部監査というのは監査委員監査の補完で、監査委員監査は所詮内部監査ですから、外部から別の切り口、視点で特定のテーマに切り込んでいく。それがじわっと周辺に広がるような効果も狙いつつというイメージなので、苦慮している場合があるのではないかというところをもうちょっと表現を検討していただいたらどうかという感じがします。外部監査の一番の問題点は何かといいますと、ピンキリがあるところがむしろ問題なのです。でも、ピンキリと書けないので、書きようがないのです。ちょっと御検討いただけたらと思います。

○長谷部委員長 武藤委員、お願いします。

○武藤委員 1点だけ、事務局の体制の問題ですが、議会の事務局のときも申し上げたのですが、専門職としてずっと監査委員事務局あるいは議会事務局で1つの自治体でいることは難しいので、共同設置によって監査委員事務局職員という専門職ができるような環境が整うといいのではないかと思います。議会事務局も全く同じで、それによって長部局と独立性が精神的にも、専門的にも独立性を有した職員ができていく。そうでないと、事務局主導の監査の実態の中ではうまく機能しないのではないかと感じております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

清水委員、お願いします。

○清水委員 最後に2点だけお願いします。

先ほど佐々木委員がおっしゃった運用の問題のところ、監査とともに政策評価的なものもあわせてやるべきだということについてはそのとおりだと思ひまして、それが業績監査と言えるのではないかと思います。会長がおっしゃいましたように、住民目線に立った監査をする際に、先ほどの会計検査院の指摘のようなものは法令違反ですから論外ですが、

そこがクリアされたとしても、限られた資源が有効に使われているのかが重要になってきているわけで、そういう意味では、3Eの観点からの監査が重要になってくる。そうすると、監査手法も高度化していく必要があると思うのです。そういうこともあって、例えば全国での比較であるとか、ベンチマークの設定であるとか、そういったこともやっていく必要がある。そういうこともあわせて、全国的な共同組織が要るのではないかと考えている次第です。

2点目は、佐々木委員のほうから非常に前向きな御発言をいただいて、会計制度に関するお話で、これもちょっと発言しないといけないなと思ったのですが、発生主義会計に全面的に切りかえるべきだというお話。全面的切りかえになるかどうかわかりませんが、発生主義会計の有用性というのは、自治財政局も認識されて、新地方公会計ということで推進をされていると認識しております。会計はあくまでもツールだと思っていて、これが役に立つかが問題で、発生主義会計を入れると、1つは、前回の議論にありました内部統制という意味ではプラスに働くと思います。その内容については次回にでもまたお話させていただきたいと思うのですが、そういったことで、3Eの監査をすべきだと申し上げましたけれども、そういう観点からもコスト情報等は必要だということで、有効に活用することができ得るということだと思います。そういうように活用していく上では、財務諸表の正確性も検証することがそのうち必要になってくようと思っております。これは監査委員監査の中で私がやらせていただいたときは正確性の監査を一定の範囲でしたけれども、やりました。こういうものを積み重ねていって、最終的には財務諸表監査に結びつけるのかどうかということは将来の話だと思いますが、少なくとも一歩ずつそういうことは進めていくべきだと考えております。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがですか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 先ほど小林委員からピンキリという表現が出まして、私も今まで包括外部監査制度についてそういう問題があるのではないかと感じておりました。要するに包括外部監査契約をする。その際どういうプロセスを踏んで契約を結んでいるのか私は全く実態を存じませんが、監査密度というか、どういう成果を上げてくれるかということは契約書には書けない事柄なのです。ですから、どれだけ良心を持って頑張ってくれるか。それにかかってしまっているわけです。そこから学ぶべきは、仮に外部監査機構という組織をつくる場合も、外部監査機構自体がきちんと密度の高い監査をしてくれるかということを確認できる仕組みにしないと、それは一種のガバナンスの問題かもしれませんが、あるいは何かのインセンティブが必要かもしれませんが、その辺を十分に考えないと、単に無駄な組織を立ち上げただけにすぎないということにもなりかねないので、十分に考慮すべきことかと思えます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 職員と監査委員の数、参考資料1の14、15ページの表を眺めていますと、例えば都道府県ですと監査委員が議選も含めて195人いる。専任の職員は1,058人いる。大体1人の監査委員に5人の職員がついているという形です。一方、市町村になりますと、3,840人の監査委員がおりますが、専任の職員は3,495人。1人の監査委員に1人弱。実働日数は何も書いていないのでわからないのですが、多分、都道府県でも市町村でも、常勤の1人を除くと月にそんなに稼働日数は多くないのではないかと。そうすると、実際、監査をサポートしている職員の体制の問題が非常に大きくて、監査委員本人に頼る部分は、これでいいかどうかという判断を仰ぐような部分はあるとしても、作業量としては職員の専門資格を持った人を含めて、ここの密度を上げていかないと、形式はどうあれ、実質は上がってこないのではないかと思います。

ですから、都道府県はこれで回っているのかどうかわかりませんが、市町村の監査の事務局体制の強化を相当図る必要があるのではないかと。専門家の雇い方も含めて、雇い方はいろいろ工夫されていいのではないかと。この数字から見ると、実際どこまでどれぐらいの密度で監査が作業として行われているかが不安になるような数字です。

職員の経験から言うと、監査のところはいたことがないのですが、職員の方は余り長くいたくない。ジョブローテーションの中では、いろいろな部局を回る中の1つですので、そうすると、7割が3年未満というのも実際の感覚に多分合うのですね。そうすると、仮に人の数をふやすだけでもだめで、ある程度そこに専門的に定着をしている人を置いておかないと、結局、職員の異動の中で5年未満とか延ばすというのは余り好まないのだろうと思うのです。好む好まないは別としても、実態としてはそう長くこういうところにとどまる人は少ないのだろうと思います。

ですから、執行機関の職員から出向させて、1年、2年、3年で回すというやり方そのものも限界があるかなと。方法はそれしかないのか。そこで共同云々の話を入れているわけです。従来型のものをぐるぐる少しずつバージョンアップしていくかどうか。もう少し基本的な政策評価も含めて、職員の体制のあり方も含めてやり直す時期かもしれない。というのは、多分お金は相当なくなってくるので、お金に対する使い方の住民の目は非常に厳しくなってくることは間違いないだろうと思うのです。それに応える体制が監査、ガバナンスの体制ではないかと思っています。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょうか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 今の話に関連してなのですけれども、共同設置のことで申し上げたいと思います。

議会事務局も共同設置という案が出ていましたが、それよりはこちらの共同設置のほうが多分容易だろうと思います。というのは、議会事務局は本当に自治体のコアな部分でな

ければいけないものですが、監査委員のほうはむしろ少し離れた距離のある視線で見ることですから、共同設置になじむのではないかと思います。

例えば県単位で、県と県内の市町村が加入している広域連合をつくってやっているというのは、ほかの事例では埼玉県などがなさっているものがありますけれども、そういう方式も使えるのではないかと感じております。

以上です。

○長谷部委員長 ほかにはいかがでございましょうか。

大体、議論がきょうのところは尽きたと考えてよろしゅうございますでしょうか。そういたしましたら、さまざまな御意見をいただきました。本日はこのあたりとさせていただきます。

次回ですが、9月10日木曜日、15時からの開催になります。7月、8月は審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」に関しまして3回にわたって集中的に御審議をいただきました。そこで次回ですが、3回の御審議の中で委員の皆様から頂戴した御意見等を踏まえまして、さらに議論が必要であるとされた部分、必要と考えられる部分につきまして審議を行ってまいりたいと存じます。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡があると思いますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間どうもありがとうございました。