

地方主権時代の自治体監査のあり方
～住民による行政統制の一環として～

調査部 副主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 地方主権時代における自治体監査の基本コンセプト
 - (1) 誰のために、何をチェックするのか
 - (2) 望ましい監査のあり方
3. 現行監査委員制度の沿革と問題点
 - (1) 現行制度の沿革と概要
 - (2) 監査委員監査の実際
 - (3) 監査委員監査の機能不全
 - (4) 監査委員監査制度の問題点
4. 外部監査人制度の導入と問題点
 - (1) 外部監査人制度導入の背景
 - (2) 外部監査人制度の概要
 - (3) 外部監査人制度の問題点
5. 今後求められる監査制度のあり方
 - 第一段階：監査スキームの整理と設計
 - (1) 監査の役割の明確化
 - (2) 監査機構の整備と役割分担
 - 第二段階：監査システムの整備・保守
 - (1) 監査能力の向上と環境整備
 - (2) 監査の品質管理
6. 残された課題

要 約

1．地方自治体監査に対する関心が高まりをみせつつあり、97年6月には地方自治法が改正され、既存の監査委員制度の充実・強化に加え、新たに外部監査人制度が導入された。その背景には、地方分権の進展、相次ぐ自治体の不正経理がある。

2．従来、わが国の自治体監査は、監督官庁への報告義務を重視してきた。しかし、地方分権の進展により、住民の自己責任に基づく自己決定の領域が増えるにつれ、住民に対して納得いく説明を行う責任（アカウンタビリティ）の充足が求められ、これを裏書きする監査の重要性も高まりつつある。

3．今後、監査のあるべき姿として、「住民の意思決定にとって有効な情報を提供する」住民本位たることが求められる。住民本位の監査の要件を列挙すると、制度的に具備すべき性質として 信頼性、透明性、理解可能性、自律性・応答性、接近可能性、実施上満たすべきポイントとして、正確性、合規性、経済性、効率性、有効性が挙げられる。

4．現行の監査委員制度は、1947年の導入以来、制度的整備を重ねてきたが、導入の経緯や監査環境、運用上の問題がネックとなって機能不全に陥っている。一方、新設の外部監査人制度は、専門的・独立の立場から、監査委員の補完・代行機能を期待されているが、補完・代行すべき監査委員監査の性格自体が曖昧、監査委員による関与が大きい、などから、その効果のほどは全くの未知数である。

5．今後、錯綜した監査スキームを整理し、内部監査と外部監査、および外部監査のうち監査委員と外部監査人、について役割分担を明確化する、監査担当者の資質の向上を図り、独立性を強化する、監査指針を策定し、一定レベルの監査内容を確保する、監査委員・監査人を補佐する事務局を充実する、監査担当者の責任の明確化や評価制度の導入により、監査の品質管理を図る、等を実現することが望ましい。これらの施策によって住民本位の監査、すなわち高い独立性と専門性によって行政施策全般を厳しくチェックし、住民の評価に供することが可能となるであろう。

1. はじめに

近年、地方自治体における監査のあり方について社会の関心が高まりつつある。これを受けて 97 年 6 月、地方自治法が改正され、既存の監査委員制度の充実強化に加え、新たに外部監査人制度の導入が定められた。

監査への関心が高まった背景の第 1 は、地方分権の進展である。95 年 7 月以降、地方分権推進委員会（分権委）の精力的な審議によって分権が現実味を帯びるにつれ、自治体行政に対するチェックの強化を求める声が強まった。とりわけ、機関委任事務の廃止によって国の一般的指揮監督権限の根拠が消滅し、中央省庁の後見的監督を通じた自治体へのチェックが効かなくなる、分権委が「地方一般財源の強化、補助金の整理合理化」方針を打ち出したため、会計検査院や行政監察局によるチェックの機会が減少する、等が予想されたため、これらを補うものとして自治体監査がクローズアップされた。

背景の第 2 は、カラ出張、官官接待など公金の不正支出が、近年自治体で相次いだことである。住民の信頼感を大きく損なった自治体は、自浄能力のほどを地域住民に証明する必要に迫られた。折しも、国・地方を問わず財政事情が急速に悪化し、行政サービスや公共事業の費用対効果、あるいは施策の優先順位に対する住民の関心がかつてない高まりをみせたこともあり、政府は既存制度を充実させる一方で外部監査人制度を導入し、自治体行政に対する監視機能の抜本強化を図った。ただし新設の監査人制度は、運用等の詳細が不明なうえ相当の費用負担も見込まれるため、当面都道府県、政令指定都市、中核市に限り導入を義務づけ、それ以外については各自治体の意思に委ねられた。

このように、今回の自治法改正には一部の先行実施にとどまる部分も多いが、監査の充実はあらゆる自治体に共通な課題であり、当面影響の軽微な自治体においても、早晚真摯な検討が求められる。なぜなら、今後地方への権限委譲により、地域住民の自己責任に基づく自己決定の領域が拡大するにつれ、住民に対する行政の説明責任が重視され、監査の充実を求める声は不可避免的に高まるものと予想されるからである。

地方分権が進むにつれ、自治体監査は今回改正・導入される制度と自ずと異なる特徴を備えることとなる。今回の制度改正では、自治体は「監視・チェックをすべき対象」というイメージが強いが、住民の自己決定、自己責任に基づく地方主権社会では、施策を説明する義務を負う自治体には、より主体的な役割が求められる。本稿では、以上の問題意識に立ち、将来的な監査のあり方について、望ましい監査のコンセプト、現行制度の検討、今後の監査制度のあり方を提示し、併せて残された課題の所在を指摘するものである。

2. 地方主権時代における自治体監査の基本コンセプト

(1) 誰のために、何をチェックするのか

監査の一般的な定義を試みると、「組織運営について十分な証拠を集めて調査し、その遵法性や適切さ等について意見を述べる一連の作業」であり、その限りにおいて私企業と行政機関とを問わない。ただし、監査が誰のために行われるか、監査責任は誰に対して負われるべきかについてみると、前者は株主を意識するのに対し、後者は住民自治の本旨から当然地域住民を念頭に置く、という違いがある。

このような定義を踏まえて自治体監査の実情をみると、住民への配慮よりもむしろ首長や中央官庁など住民以外の利害関係者を意識した制度・運営となっており、地方自治の観点からみて大きな問題である。地方主権時代にふさわしい自治体監査の基本コンセプトとして、まず住民本位であることが挙げられる。

では、住民本位の監査とはどのようなものか。地域住民の視点からみた場合、監査は住民による行政統制（一定の裁量制を与えられた行政府・行政官の活動について責任を確保すること）システムの一環に位置づけられる（図表1）。住民による行政統制の主要チャネルは、制度化された選挙や住民訴訟、直接請求、あるいは非制度的な住民運動等多様多様であるが、監査は住民がこれらのチャネルを活用すべく意思決定を行う際、判断材料となる情報を提供する役割を担う。

とはいえ、住民の上記意思決定に利用される情報ソースは監査のみにとどまらない。議会における首長の演説・答弁、公聴会における行政機関の説明、情報公開制度を通じて住民が入手する情報も有力な判断材料である。しかしながら、これらのソースと比較した場合、監査には際だった特徴があり、行政統制システムのなかできわめて重要な役割を果たしている。その特徴とは、監査が行政過程の最終段階に位置し、自治体がアカウンタビリティ（説明責任または会計責任）を果たしたか否かのチェックを職務とする点である。アカウンタビリティとは、資源の委託を受けた組織が、利害関係者に対してその運用・用途に関する説明を行う責任を指す。地方自治体や政府など公的資金の委託を受ける組織の場合、利害関係者の自発的な資源提供を受ける私企業に比べて、一層厳格なアカウンタビリティの遂行が要求される。

行政過程のうち、アカウンタビリティの充足が図られるのは、専ら検証（See）の段階である。（図表1）に沿ってみると、情報公開は行政運営に関する情報を原則公開し、住民がアカウンタビリティを直接検証するための資料やバックデータを提供する。財務報告

は執行機関によるアカウントビリティの遂行そのものであるが、報告行為のみでは適切性が保証されず、報告内容の範囲や適時性、信頼性、客観性等に関する第三者の監査が不可欠である。具体的には、自治体の外部に位置する監査担当者が、日常的な行政運営の有り様や資料の管理状況など合理的な判断を形成するに足る材料を集めたうえで、財務報告の検証・評価を行い、適切と認めた場合に財務報告のアカウントビリティを裏書きする。住民は監査報告を参考にしつつ執行機関のパフォーマンスについて評価と意思決定を行い、その結果は行政統制の第一段階へとフィードバックされて次の行政過程のあり方を左右する。このように、監査は執行機関のアカウントビリティを評価することを通じて、住民の意思決定に有効な情報を提供する役割が期待されている。

(2) 望ましい監査のあり方

(イ) 制度的に具備すべき要件

信頼性（専門性を含む）

第1の要件は、監査制度に対する住民の信頼性を確保し、住民が監査結果・報告を意思決定の判断材料として活用する頻度を高めることである。具体的には、自治体外からの人材登用をはじめ監査機関の外部化、および監査水準の維持が必須である。

監査とは本来第三者によるべきもので、現在は無関係であっても過去に関係団体（第三セクター、公営企業等）を含め当該自治体に在籍していたものは除外すべきである。また、地方行政がきわめて多岐にわたり、監査対象（執行機関、公団、地方公営企業、第三セクター等）も多数ななかで監査水準を維持するには、専門的知見を有する監査担当者・職員、周到な監査手続や監査計画、整備された事務局、外部の専門家を活用する（例：公共建築物に対する工学上のチェック）ための予算などが不可欠である。

透明性

要件の第2は、住民の納得を得る一方、監査の当事者側にも緊張感を与えるため、監査プロセス全般について透明性を確保することである。透明性の向上には、テーマの設定、対象部局の選択等の調査過程、監査証拠に基づく意見形成過程、住民監査請求に対する棄却根拠などを含めた情報開示が不可欠である。また、監査担当者の評価の目安である監査基準や、作業手順に当たる監査計画を公開し、どのようなルールに基づいて監査が行われるのかを予め示すことも必要である。

理解可能性

監査報告は行財政や会計上の専門知識を持たない住民にも、容易に理解できるものでなければならない。これは、強制的に徴収される税金の使途報告である以上、住民の側に予備知識や専門性を求めるのは適当でないためである。理解可能性に関連して検証可能性や比較可能性も重要である。住民の意思決定に資するには、住民が情報公開で得たデータを活用し監査結果を検証・確認する、監査結果を類似団体（人口規模、産業構成等の似通った自治体）や民間の提供するサービスと比較する、等の作業が容易なことが望ましい。

自律性・応答性

自治体は「監査を受ける」立場にとどまらず、作業の進捗状況や監査意見の形成過程等を公開し、問題点について自発的に説明するスタンスが求められる。また、住民への応答性を高めることも重要であり、現在、様々な制限がネックとなって住民の関心に十分応えていない監査請求制度の見直しが急務である。

接近可能性（accessibility）

住民本位の監査には、監査担当者や作業内容に対して住民の接近可能性を確保することも重要である。具体的には、住民が監査評価を行う制度を導入したり、年間監査テーマや対象部局の選定に際して公募・公聴会等を開催する等が一考に価しよう。

（ロ）監査の実施上全うすべきポイント

住民の意思決定に有効な情報を提供するには、多面的、重層的なチェックが必要である。近年、先進国では英米を範に、公的監査の手法や公会計原則のハーモナイゼーションが進められ、複数の切り口を持つ包括監査の導入が大勢となりつつある。（図表2）は英米の自治体監査の概要を整理したもので、80年代前半に包括監査化が進んだことが判る。

包括監査は財務監査（Fiscal Audit）と業績監査（Performance Audit）に大別される。財務監査とは財務報告書類に記載された会計情報が適正か否か、あるいは法令等に準拠しているか否かをチェックするものである。これに対して業績監査とは、行政機関の組織運営や事業・事務等の達成度（Performance）を評価するもので、3E監査あるいはVFM監査と呼ばれる（注1）。私企業であれば、業績評価に際して売上高や利益率等の数値尺度を利用できるが、行政機関の場合、数値による業績評価が難しいため3E監査が普及してきた。包括監査を行う上で、押さえるべきポイントは以下の通りである。

正確性（財務監査）

主として財務監察で重視され、財務報告における会計情報が体系的かつ適正・確実に会

計的事実を反映しているか否かをチェックする。食糧費を流用して交際費に充てる等の不正経理は正確性に反する。

合規性（財務監査・業績監査）

財務監査、業績監査の両者で重視され、事務・事業が所管法令や規則に従って実施されているか否かをチェックする。法令の裏付けのない行政指導や関与は合規性に反する。

経済性（業績監査）

専ら業績監査において重視され、自治体が適切な量と質を備えた資源を最小のコストで導入しているか否かをチェックする。必要以上に立派な施設等は、経済性に反する。

効率性（業績監査）

専ら業績監査において重視され、一定水準の財やサービスの提供に当たり、投入資源の最小化を達成しているか否かをチェックする。資材の浪費や、コストに比して成果のはかばかしくない事業は効率性に反する。

有効性（業績監査）

専ら業績監査において重視され、事業・事務が所期の目標・成果を達成したか否かをチェックする。実施環境の変化によって目的の失われた事業の継続は有効性に反する。

（注1） 3Eは主にアメリカで行われている支出の経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）に対するチェック、後者は英国を中心とする「支出に見合う価値（Value for Money）」に対するチェックを指す。両者は概ね同義と見なされ、本稿では3E監査で代表させる。

3. 現行監査委員制度の沿革と問題点

（1）現行制度の沿革と概要

監査委員は地方自治法（以下、自治法）第195条において地方自治体に設置が義務づけられている独任制（注2）の特別執行機関である。職務内容は、自治体の財務に関する事務の執行と自治体の経営する事業の管理に対する監査（財務監査）、自治体や首長等の行う事務に対する監査（行政監査）とされている。監査委員には 最小の経費で最大の効果を挙げているか（経済性のチェック）、 組織・運営の合理化と規模の適正化を図っているか（合理性のチェック）、の2点に対する配慮がとくに求められている。

監査委員制度を概観すると、選任については議会の同意を得て自治体の長が当たり、定数・内訳および勤務形態等は図表3（注3）の通り、自治体の規模・種類によって異なる。委員は議選委員と識見委員に大別され、前者は地方議会議員から選任された者で、任期は

議員の任期と同じであるが、慣例的に1年で交代する。後者は「人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する」者から選ばれた委員で任期4年、常勤化も可能である。監査委員には外観的独立性が要請されるため、選任に当たっては首長等の親族の就職禁止、兼職の禁止等の制限がある。一方、罷免については、監査委員の独立性を担保するため、罷免の要件を定めて身分保障が図られている。

補佐体制としては、監査事務局（注4）または職員が置かれ、監査委員が複数名の場合、庶務事項（監査事務局職員の任免等）を処理する代表監査委員職が設けられる。ただし、この職責はあくまで庶務に限定され、他の監査委員を指揮するものではない。

（2）監査委員監査の実際

監査委員監査の種類は多数に上る（注5）が、法令上の根拠に応じて 定例監査（義務規定あり）、 監査委員の判断に基づく監査（随時、任意）、 行政機関の要求に基づく監査、 住民の請求に基づく監査、 その他に大別できる。ほかに、分野別（財務監査、行政監査、工事監査等）あるいは対象別（一般会計、地方公営企業、財政援助団体等）の分類も可能である。

種類別の実施状況をみると（図表4）、頻度にばらつきがあり、殆ど活用されないスキーム（枠組み）も多い。財政援助団体向けが任意監査の大半を占める、市町村では財務に関する随時監査が少ない、行政監査は特定の自治体に集中している、議会や主務大臣の要求に基づく監査はほとんど実施されない、等の特徴がある。

これらのスキームとは別に、住民参加の一環として住民監査請求、事務監査請求がある。前者は財務関連に限られるが1人でも請求でき、結果に不服の場合は出訴できるのに対し、後者は財務に限らず行政事務一般について請求可能だが、一定数の署名を要し、結果に不服の場合も出訴できない。近年、自治体の不適切な公金支出に絡んで盛んに行われているのは前者であり、後者の請求例は極めて少ない（注6）。

執行補佐体制および監査手法をみると、市以上の自治体は必置・任意を問わずほぼ全てが監査事務局を設置し、町村は兼任の事務担当職員を置いて委員の補佐に当たっている。監査手法についてみると（図表5）、年間監査計画はかなり普及しているが、監査基準の作成や重点対象部署・重点項目の設定については、町村の対応の遅れが目立つ。

(3) 監査委員監査の機能不全

わが国の監査委員制度は度々拡充強化され(図表6)、実施に至るチャンネルも監査委員の自発的判断、議会や首長の要求、住民の請求と多彩であり、制度的な整備は相当に進んでいる(注7)。にもかかわらず所期の効果を挙げていないことは、監査委員が自治体の違法・不正を未然に防止できなかったのみならず、その摘発に際し、市民団体に主導権を取られたことから明らかである。さらに、近年、監査委員が不正の隠蔽に荷担し、自らも不正を行うなど深刻な機能不全に陥る例も多数報告されている。以下にその具体例をみよ。

【三重県の旅費等不正使用のケース】

96年9月、三重県の北川知事は「旅費等の予算執行にかかる実態調査結果及び改善策について」と称する報告書を公表した。報告書は、三重県のいわゆるカラ出張によるウラ金作りの実態について、94年から96年7月までに旅費、時間外勤務手当等の不正支出額が約11億7千万円に上る、不正支出された資金は、懇談会・二次会の費用、タクシー代、慶弔費、陳情時の土産代、備品・消耗品の購入に充てられた旨を明らかにした。

不正経理が摘発されたきっかけは96年1月、三重市民オンブズマンが監査委員と監査事務局の出張・旅費支出関連文書の開示請求を行ったことにある。同オンブズマンは文書を分析した結果、出張が年度末に集中しカラ出張の疑いが濃いほか、不要な宿泊も多いとして住民監査請求を起したが、三重県の代表監査委員は5月、「聞き取り調査の結果不正行為はなく、一部については監査請求期間が経過している」ことを理由に住民監査請求を退けた。しかし、出張記録には「95年1月17日(阪神大震災当日)神戸経由で佐賀へ出張した」など胡亂な記載が多く(この種につじつまの合わない記載は全て「担当者の思い違い」として訂正されたが、その件数は141件にものぼった)、住民訴訟に耐えられないと判明したため、6月、県は全庁調査に着手を余儀なくされた。7月1日に「予算執行調査委員会」が設置され、職員の自己申告に基づく調査を行った結果、知事部局のほか県教育委員会、出納局などでも多額の不正支出が明らかになった。

三重市民オンブズマンが当初、監査事務局に情報開示請求の焦点を絞ったのは、監査事務局を「最も不正支出の許されないセクション」と目したからであった。これに対し、三重県監査事務局は、2年間に行われたとされる出張70件のうちカラ出張33件、人数の上乗せ8件、宿泊数の上乗せ6件など自ら不正行為を行ったほか、他の部署のカラ出張・ウラ金作りの実態を放置した。監査委員も監査事務局などの不正を知りながら疑いを強く否

定し、住民監査請求を4回にわたって却下・棄却した。不正事実が明らかになった後も、旅費の返還を求めた住民訴訟の場で、監査委員は「住民監査の請求期限を超過しており、期限を超えた請求を認めた自治法第242条の『正当な理由』に該当しない」として訴えの棄却を求めた。一連の不正経理に対する三重県監査委員の姿勢は、自治体行政をチェックすべき監査委員の職責を放棄するものである。なかでも、住民監査請求に対する拒絶的な態度は、同制度が具現する「自治体会計に関する住民の疑問の解決に向け、司法救済以前に自治体内部で適切な処理を追求する」メカニズム(注8)を否定しており、住民本位の監査からほど遠いといえよう。

三重県の例は極端な訳ではなく、監査委員が不正な公金支出を放置した例は他の自治体にもみられる。58億円にのぼるカラ出張等が判明した福岡県、食料費の流用による官官接待が判明し、情報開示を拒んだ監査委員の判断が仙台地裁で覆された宮城県の例など枚挙に暇がない。監査事務局に限っても、北海道では95年にカラ出張の責任を取って代表監査委員が辞表を提出し、東京では94年に会議費を使ったウラ金の捻出が6件発覚している。96年7月に行われた「全国市民オンブズマン連絡会議」大会での報告によれば、27都道府県でカラ出張の疑いがあるという。

自治体行政をチェックすべき監査委員・監査事務局のこのような現状に対し、住民は強い不信感を抱いている。(図表7)によると、監査委員は住民監査請求の多くを却下または棄却によっていわば門前払いし、勧告を実行した件数は全体の1割にも満たない。このような状況に対し、監査請求を行った住民の約20%は住民訴訟に踏み切っているが、その9割は出訴理由として、監査委員の勧告・監査結果に対する不満を挙げている(図表8)。

(4) 監査委員監査制度の問題点

監査委員制度が深刻な機能不全に陥った背景として、導入の経緯や監査環境、運用上の不都合等がある。現在、解決すべき問題としては、以下の4点に集約される。

(イ) 位置づけと定義の曖昧さ

わが国の監査委員制度は、導入時の経緯から、位置づけやスキームの定義に曖昧な点が多く、これが機能不全の大きな原因となってきた。

監査委員制度の位置づけ：内部監査か外部監査か

一般に監査とは、(i)内部監査：報告の主たる相手＝行政の管理責任者たる首長、監査のポイント＝公正・適切な行政や事務効率の向上(サービス監査を含む)、(ii)外部監査：

報告の主たる相手 = 行政機構外の利害関係者である地域住民、監査のポイント = 公金の使途と効用、に大別できる。両者は相まって機能するため、近代監査では内部監査と外部監査の同時実施が必須条件とされるが、わが国の監査委員制度は以下にみるように「外部監査か内部監査か」が曖昧なため、監査体制の混乱を招いてきた。

わが国監査委員の位置づけを試みると、制度的には独任制の特別執行機関であり、議会や住民に対する監査請求の受け付け・報告義務等の職責も負うなど、外部監査の色彩が強い。しかし実際の運用をみると、首長が監査委員を選任したり、代表監査委員の職権に関与するなど、監査委員を独立の外部機関とみなすには無理な点が目につく。

監査委員制度に内部監査と外部監査の要素が混在している理由は、制度導入時にさかのぼる。当初、監査委員は首長の監督下で純然たる内部監査を担当する予定であったが、議会の監査権を制限する目的で議選委員を設けたところ、これに対する首長の監督権が問題となり、監査委員の独立性が強調された（注 9）。この変更を機に、監査委員の純外部機関化志向が生じた（注 10）が、当時は内部統制システム（後述）が未整備であったため、経過措置として監査委員に内部監査機能の一部を代替させた。「誰のために、何をチェックするか」を曖昧にしたまま監査委員制度はスタートしたため、監査対象からの独立性に難のある運用となった。加えて、自治体が監査委員へ依存して内部統制の強化・改善を怠ったことが災いし、不正な行政執行が跡を絶たない弊害が生じた。

今回の自治法改正で外部監査人制度（内部監査の対概念である「外部監査」と区別するため本稿では外部監査人監査と表記する）の導入が決まったが、これを機に、過去の経緯を踏まえた制度全体の見直しが急務である。監査委員制度の曖昧な性格を放置したまま外部監査人制度を導入した場合、一層の混乱を招くおそれはきわめて高いといえよう。

役割の曖昧な監査スキーム

監査委員の職務は、自治法 199 条第一項 の財務監査と、 の行政監査の 2 つのスキームに大別されるが、両者の差は「監査に当たり会計情報を前提とするか否か」に過ぎず、監査のポイントや対象となる事務内容等には大差ないのが実状である（注 11）。にもかかわらず、一部自治体等の間には、「行政監査が事業・事務の評価を専管的に行い、財務監査は財務書類のチェックに終始し、事務・事業の評価は行わない」との誤解があり、監査の実効性を損なっている。

誤解の背景には、91 年の自治法改正で監査委員の権限に行政監査が追加された経緯がある。従来、自治法は監査委員の職務を財務監査に限定していたが、同スキームの下でも事

業・事務の評価は十分可能であった（通常、予算の裏付けを欠く行政行為は稀なため）。しかし、その認識は必ずしも自治体側に周知されておらず、この事態を改善するため、事業・事務の評価が監査の主要職務であることを明確にする趣旨で、行政監査の規定を追加したのである。

法改正の目的は監査委員制度の強化にあったが、財務監査による行政評価の実行可能性を明記せずに行政監査を別途追加したため、かえって誤解を招いた。条文が「監査委員は（中略）必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務（中略）を監査することができる」と、行政監査が追加的な任務であるかのような印象を与える表現であったことも災いし、自治体側が行政評価に消極的な傾向は変わらなかった。監査委員にしてみれば、定例監査で多忙ななか、評価基準も定かでない行政監査にあえて着手し、執行機関との関係を悪化させたり、住民や議会の間で論争を巻き起こす理由はない。しかし、監査委員は本来、経済性と合理性への配慮をとくに求められる存在であり、帳簿上の整合性のチェックに終始する現状は職務怠慢に当たるといえよう。

（ロ）監査環境上の問題点

第2の問題は、監査対象である自治体の行政システムに、監査の信頼性や透明性、理解可能性等を阻害する要因が種々存在し、監査効果の発現を妨げる点である。これは監査環境全体に広くかかわる問題であり、より詳しくは アカウンタビリティの欠如と 脆弱な内部統制に大別できる。

アカウンタビリティの欠如

地域住民に対するアカウンタビリティの充足は、本来、自治体にとって最も重要な責務である。とりわけ、近年は公金の使途に住民の厳しいまなざしが向けられており、行政のパフォーマンスを評価するため、わが国にも3E監査の導入を求める声が高まりつつある。しかしながら、自治体内部では、対住民よりも監督官庁への報告義務が重視されてきた経緯もあって、アカウンタビリティの意識は現状きわめて希薄である。これを端的に物語るものとして、(i) 地方公会計制度の不備、(ii) 情報開示の不徹底が挙げられる。

わが国の地方公会計は、アカウンタビリティの観点からみてきわめて問題が多い制度である（注12）。具体的には、(a) 内容が分かりにくく、評価に多大な労力と専門知識を要する、(b) 行政管理の便宜を優先して単年度の現金収支会計による内部会計処理に偏しているため、財政運営の実態を反映せず、施策の経済性、有効性、効率性等の判断材料となりにくい、(c) 公営企業等も含めた自治体資産の全体把握が難しく、不正経理の摘

発が困難なほか、長期資金計画の策定、類似団体との比較等が困難であり、意思決定の役に立たない、等の問題がある。

情報開示についても、「自治体のアカウントビリティ遂行状況を検証するための資料・データを提供する」という制度本来の趣旨から逸脱している自治体が多い。一例を挙げると、プライバシー保護や治安維持等様々な理由で職員の個人名や警察情報の開示に応じない、第三セクターや公社等様々な適用除外を設ける、請求権資格を当該自治体住民に制限する、非開示に対する不服申立制度が未整備である、資料一件ごとに申請書を自書させたり相当額の手数料を徴収するなど、利用者の便宜を軽視した制度設計となっている。

脆弱な内部統制

内部統制とは、執行機関内部の組織と手続を一体化したうえで、各部局が役割分担と相互牽制を担うよう組織を設計し（例：入金担当と記帳担当の分離）、法規の遵守や不正防止、事業の効率化を図ることである。特定部局が独立して担当しても十分な内部統制は期待できず、執行機関の各所に張り巡らされた総体が機能するよう求められる。内部監査は内部統制の一部であり、ネットワーク状の統制システムが有効に機能しているか否かをチェックする。内部統制と外部監査の関係をみると、外部監査はマンパワー、コスト等の事情から個々の書類をチェックする精査ではなく、内部統制を前提とする試査を中心とする制度である。このため、内部統制は外部監査のパフォーマンスを左右する重要な役割を担っている。

多くの自治体では、全ての施策は通常財政的裏付けを要する、金銭を扱う出納部門では不正・違法が起りやすい、等の理由から、出納部門を柱に内部統制を行っている。しかし実効性を欠くケースも多く、多額の不正経理が発覚した三重県や福岡県の調査では、出張にかかわる支出命令の杜撰な審査、出張依頼文書や行程表等関連書類の確認もれ、請求書の徴収管理の不徹底等が報告されている。

（八）委員の資質上の問題点

委員の資質は住民の監査への信頼を確保するうえで重要な要因であるが、現在、独立性、信頼性の2点で問題が生じている。

独立性

監査委員の独立性を損なう主因として、選任制度、OB委員と合議が挙げられる(注13)。

監査委員は議会の同意を得たうえで首長によって選任され、選任者の率いる執行機関を監査する仕組みであるため、独立性を保持する上で問題がある。また、当該自治体OBが

識見委員に就任する例が一般的なことも(図表9)、委員の独立性に疑問を抱かせる。今回の法改正を前に監査制度の検討を行った地制調答申も、「(OB委員は)馴れ合いになる」「従来の慣行に慣れているため限界がある」と指摘している。

監査意見の形成に際し委員の合議が義務付けられるケースが増えたことも、独立性を阻害するおそれがある。従来、合議を要する監査は2種であったが、91年の法改正で一挙に7種に増加した。その理由として委員の幅広い見識に基づいた監査結果が望ましい、両論併記の監査結果は判りにくい等が挙げられる。ただし、合議が義務づけられたため、一部の委員に引きずられて監査意見が妥協に流れる可能性も高まったといえる。

専門性

専門性については、議選委員とOB委員の資質、監査委員の定数が問題である。

議選委員について、当該自治体の実態に通暁している点を評価する意見もあるが、会計や監査、法務上の専門知識が不十分である、監査委員ポストが名誉職化し短期間で交替するケースが多いため、専門性の涵養がなされない、特定会派の既得権益化しており、適材適所の人選とならない、等の問題点が存在する。地方議員には予算・決算を通じた審議権の他、監査委員への請求権、執行機関の事務に関する調査権(百条調査権(注14))など広範な権限が認められており、これに加えて一部議員が監査委員の一角を占める必然性は疑わしい。むしろ、分権委勧告が指摘するように、地方議会全体の活性化とチェック機能の強化を図ることが本筋である。

OB委員についても、監査に通暁した人材が常に選任されるとは限らず、専門性の点でやはり問題がある。日本公認会計士協会近畿会は、96年7月現在、都道府県の監査委員の64%を占める自治体関係者のうち、「前職の中に監査を専門に行っていたと思われる役職は皆無である」と述べている(注15)。前掲(図表9)をみると、都道府県や政令市等でOB委員の比率が高いが、市町村に比して権限が大きく複雑・高度な行政を担当する広域自治体において、経験の乏しいOBが監査委員を務める弊害はとくに大きい。

次に監査委員の定数の問題であるが、現行法は都道府県や町村といった大まかな区分に応じて定数を法定している。しかし、東京都や横浜市のように財政規模の巨大な一部自治体と他の市を一律に扱う必然性があるかは疑問である。今後、自治体の自己決定権が尊重されるに伴い、厳格な定数規定をみなおす必要があるだろう。

(二) 実施体制上の問題点

監査の実施体制上の問題点としては、貧弱な監査事務局と事務局職員の独立性・専門

性、 監査基準の未整備等が挙げられる。

監査事務局

監査委員の常勤化が徹底していない(注16)こともあり、監査事務局が実際の業務に果たす役割はきわめて大きい。事務局職員が予備監査の名目で各部局、事務所等に赴き書類を調べ、報告書案を策定したうえで、監査委員が講評等を行う場合が多く、特段の事情がない限り、生の資料を実地にチェックする役割の多くは事務局職員に委ねられている。

97年6月現在、監査事務局の状況をみると(図表10)、町村は兼任職員で対処し、市でも選任職員は少なく総じて体制は手薄である。専門性・独立性については、(a)職員の事務局在籍期間は平均2～3年で、専門性の向上を図るには短か過ぎる、(b)事務局職員はいずれも監査を受ける側(主に首長部局)からの出向であり、そちらへの帰属意識が根強いこと、「監査に当たって遠慮がある」(地制調資料)とされている。

研修体制についてみると、現行研修制度の多くは短期的、概論的なカリキュラムや一過性の施設見学等であり、専門知識の修得には不十分な内容である。また、高度な専門知識を身につけた事務局職員を、資格や供与面で相応に処遇する仕組みが整備されておらず、人事管理を通じて専門性の向上を促すことは難しい。

監査基準・マニュアル

監査基準は監査の基本指針を定めて透明性や客観性、比較可能性等を高め、制度・運用に対する信頼性を担保する、いわばインフラに当たる。具体的には、(a)住民に対し、監査委員が重視するポイントや行政分野、監査テーマに対応した部局等を提示する、(b)監査人に対して任務・職責の範囲を明確にし、監査担当者を周囲の過剰な期待と責任から解放し、士気を高める、等の役割を果たしている。また、同基準に基づくマニュアル(実施準則等)は、調査内容の均質化と技術水準を高め、公正かつ効率的な結果を保障するのに不可欠である。

しかし、わが国においては基準・マニュアルの重要性が十分に理解されておらず、作成も各自治体の任意に任されているため、町村の70%程度が依然監査基準を持たない。企業会計部門では、1956年以来、企業会計審議会(大蔵省の諮問機関)の「監査基準」が公認会計士監査の基準として確立されているが、公会計部門でオーソライズされた基準は未整備である(注17)。欧米の事情をみると、アメリカ会計検査院(GAO)の「政府監査基準(GAGAS、通称イエローブック)」、イギリス監査委員会の「監査実施コード」等、公会計部門の監査基準がすでに多数策定・公表されており、自治体監査を支えている。

統一された監査基準の重要性を説く意見に対し、自治体の多様性を無視し、分権に逆行するという批判もある。しかし、監査を利用して類似団体や隣接自治体と施政を比較し、行政の効率性や有効性を追求する地域間競争は今後不可欠であり、自治体の主体性、自律性を損なわない範囲で最低限の基準を策定し、共通のものさしとすることは必要である。

(注2) 独任制とは、委員が個人の良識に従い、独自に責任を負いつつ職務に従事することを指す。自治法上も、他の行政委員会が合議機関である「委員会」を構成するのに対し、監査については「監査委員」とされている。ただし近年、合議による監査が増え、独任制の特色は薄れつつある。

(注3) 今回の法改正の結果、町村の監査委員定数も2名とされた。

(注4) 都道府県・人口25万以上の市は必置、それ以外の市は任意であったが、今回の法改正の結果、町村も任意設置が可能となった。

(注5) 地方自治法に挙げられた項レベルの根拠別にみた監査の種類は14。ただし、監査の要求主体や地方公営企業法等関連法案を加えると20を越す。池田【c】61頁、『中央監査法人』25～29頁

(注6) 住民監査請求と事務監査請求の件数に格差があるのは、後者に必要な一定数の署名がネックとなるほか、住民監査請求のスキームを利用しても行政行為を問題にできるため。伴・大塚、52頁

(注7) 監査委員の定数は増加(例:市の定数2(任意) 3(必置) 4<人口25万以上>)、任期は延長(2年 3年 4年)が図られ、選任資格については専門性と独立性の強化が志向されてきた。例えば、52年に識見委員の常勤化が可能とされ、63年に議選委員の定数が制限された(委員4名の時は1ないし2名、委員3名以内の時は1名限定)。さらに91年には、2名以上の識見委員を有する場合、1名以上の常勤化とOB委員数の制限が義務づけられ、97年の改正で当該自治体OBは1名に限定された。

(注8) 最高裁昭和62年2月20日第2小法廷判決による。

(注9) 蓮池穰「都市における内部監査の課題」 東京市政調査会【a】19頁

(注10) 小関紹夫「都市行政監査の動向と課題」東京市政調査会【a】6頁

(注11) 中央監査法人、37頁

(注12) 自治体の公会計制度の問題点については、高寄、瓦田【a】【b】参照

(注13) なお、議選委員についても身内意識への批判がなされている(地制調【b】2頁)

(注14) 地方自治法100条にいう議会の調査権。議決を要し、実効を期するため強制力が付与されている。

(注15) 日本公認会計士協会近畿会 社会公会計委員会、7頁

(注16) 定数4の場合に識見委員のうち最低1名の常勤化が義務づけられているが、定数3または2の自治体の場合は任意であり、その普及率は9%程度である。なお、定数1の自治体の場合、監査委員は議選委員のみとなるため、常勤化は不可能である

(注17) ただし、「地方監査事務研究会」(東京都監査事務局のスタッフによる任意の研究会)による「監査基準」(70年)と、これに基づいて全国都市監査委員会が策定した「都市監査基準準則」を、多くの自治体が参考としている。

4. 外部監査人制度の導入と問題点

(1) 外部監査人制度導入の背景

監査委員以外に自治体監査に当たる主体として、従来、会計検査院(国の財政援助関連)、総務庁行政監察局(省庁の委任・補助関連)が存在した。これに加え、97年6月の自治法改正により、自治体に所属しない専門家による外部監査人制度が新たに設けられた。

外部監査人制度が導入された経緯をみると、89年に第二次行革審が地方行政について、第三者による調査・診断の積極的活用を求めたのが発端である。その後、地方6団体が連合監査機構構想を出すなど議論が活発化し、95年、地制調が監査制度に関する本格的な調査を開始した。96年12月、地制調は「たたき台」を公表して意見を募り、これを踏まえて97年2月「監査制度の改革に関する答申」を行った。

同答申は 地方分権の推進に伴い、自治体が自らチェックする機能を充実する必要、相次ぐ自治体の不祥事で失われた住民の信頼を回復する必要、 現行監査委員制度の限界、を指摘し、独立性と専門性の強化を目的に外部監査人制度の導入を提言した。97年6月、この答申を受けて自治法が改正されたが、これは地方分権推進委員会の勧告を意識してきわめて短期間に実現した事情があり、制度の詳細については今後の政省令に委ねられている。

(2) 外部監査人制度の概要

外部監査人制度は、自治体が外部の専門家(外部監査人)と契約を取り交わしたうえ監査を受ける制度である。外部監査人の資格要件は弁護士、公認会計士、税理士、監査行政経験者(当該自治体OBを除く)であり、欠格要件は首長等の親族、自治体との取引関係のある法人の役員等である。なお、外部監査人は守秘義務等の面で公務員とみなされ、刑法その他の適用を受ける関係上、個人に限られるため、監査法人には資格がない。

外部監査契約についてみると、当面契約が義務づけられるのは都道府県、政令指定都市、中核市のほか、外部監査契約を受けることを自ら条例で定めた市町村であり、自治体の自主性が重視されている。首長が監査人を選任のうえ契約を取り交わすが、前もって監査委員の意見を聞き、議会の議決を得なければならない。契約相手は1自治体につき1名であ

るが、補助者の活用、監査委員事務局の協力が予定されている。契約期間は1会計年度(会計年度末には必ず終了)、癒着を避けるため連続3期を限度とする。一方、契約解除の場合、監査委員を罷免する場合と同様、法定の理由に該当することが必要である。

外部監査人監査は包括外部監査(以下、包括監査)と個別外部監査(以下、個別監査)に大別され、契約は別途行われる。このうち包括監査は、自治体の財務と事業経営につき、外部監査人が自発的にテーマを設定して行う随時の財務監査であり、最小の経費で最大の効果を挙げているか、組織・運営の合理化と規模の適正化を図っているか、の2点への配意がとくに求められている。既存の監査委員と包括外部監査人の職務を比較すると、内容や監査対象、スタンス等重複する部分が多く、包括監査には監査委員監査の補完的役割が求められていることが判る。

他方、個別監査とは、住民や議会、首長から要求・請求があった場合、外部監査人が監査委員に代わって実施するものである。個別監査を導入する自治体は条例の制定が必要だが、一部スキームに限った導入も可能である(例:住民監査請求のみに対応する個別外部監査条例を制定する等)。監査請求者は個別監査を希望できるが、その可否は議会や監査委員に委ねられている(注18)。

(3) 外部監査人制度の問題点

外部監査人制度の詳細は現段階で不明なうえ、実際に機能するのは早くも98年末、多くの自治体では99年度以降と見込まれており、具体的な運用上の問題点を指摘する段階ではない。以下に、留意すべき視点や今後発生が予想される課題について指摘する。

第1に外部監査人制度の位置づけを明確にする必要がある。外部監査人は監査委員の補完・代行を期待されているが、前章で述べた通り、補完・代行すべき監査委員の性格が曖昧なため、外部監査人を導入しても所期の効果を発揮できない可能性がある。

とりわけ、包括外部監査人と監査委員の関係に留意する必要がある。個別外部監査人の場合、監査委員との線引きを手続的に確保できるし、代行請求がある場合に限り契約を結ぶアドホックな存在であるため、影響は限定的である。これに対し、包括監査は監査委員監査と重複する部分が多いうえ、常設ポストであり影響も大きい。

この点について自治法をみると、外部監査人・監査委員相互の配慮を求める条文があるが、本規定は同一部署へ監査が集中して日常業務の妨げになったり、両者の日程が接近して監査事務局の過重負担となる事態を回避する意図と解される。他に両者の関係を律する

ものとしては、監査委員による関与規定が多数あるが、これらはむしろ外部監査人の独立性を損ない、監査制度改革の趣旨を揺るがしかねない内容である。

このようにみると、監査委員と監査人の役割分担が実際に確保されるかどうかは、かなり疑問である。外部監査人制度が所期の効果を挙げるには、総合的な監査体制のあり方を検討すべきである。

第2に、外部監査人監査の実施体制を急ぎ整える必要がある。監査には実務経験や慣習が重要な役割を果たすが、外部監査人制度は新設のうえ、弁護士、公認会計士、税理士の自治体行政に関する知見は十分でないのが実状である。アメリカの経験をみても、1990年に新制度が導入された直後は様々な混乱が生じたといわれ(注19)、わが国も成果が挙がるまで一定の時間を要することを覚悟しなければならない。当面は監査基準の策定や研修体制の整備に努め、円滑なスタートを期すべきである。とくに包括監査の場合、監査テーマの選定は外部監査人のイニシアティブに委ねられているが、全く抛り所がないと監査人に過剰な負担を負わせる結果となりかねない。外部監査人の独立性と専門性を損なわないよう十分配慮しつつ、テーマ選定の指針となる監査基準の策定が急がれる。

(注18) 住民監査請求の場合、期間を区切ったうえ複雑な手続を踏む定めとなっているが、これは、本請求が住民訴訟の前提となるために慎重を期したものである。

(注19) 監査法人トーマツ、5頁

5. 今後求められる監査制度のあり方

以上のように、わが国の自治体監査には問題が多く、制度改革が不可欠であるが、その際に留意すべきは、既存(今回導入される外部監査人制度も含めて)の仕組みを前提にその改善を図るのではなく、時代に合った監査像を踏まえた制度設計を試みる必要である。

現在、分権の進展に伴い、「地域住民が自治体を監視、評価し、その判断に基づいた決定を行政に反映させる」自己決定と参加による住民自治の方向が鮮明となりつつある。これは中央主導、官主導の従来の地方行政と比べ、180度の転換といえる。この変化に応えて、監査も機能不全からの脱却を図るにとどまらず、地域住民を顧客と捉え、真に住民に役立つ仕組みとしなければならない。

以下に挙げる施策は、このような問題意識に立ち、「今後求められる監査」のあり方を示したものであり、複数のステージから成っている(図表11)。すなわち、第一段階は監査スキームの整備であり、「住民本位の監査」という基本コンセプトを踏まえ、監査に求

められる役割・機能を明確にし、組織化する作業である。すなわち、今後監査の果たすべき役割をゼロベースで決定のうえ、これを従来の体制に囚われることなく諸機関に配置し、最大限効果を発揮させるよう配慮を尽くす必要がある。ついで、第二段階では具体的なシステムの整備・保守へと進み、各担当機関（者）の能力向上と作業環境を整備する、各機関のパフォーマンスをチェックし、改善を図る仕組みを作る、等の作業を行う。

各作業の内容について具体的にみると、以下のような施策が求められる。

第一段階：監査スキームの整理と設計

(1) 監査の役割の明確化

あらゆる監査は「住民の意思決定にとって有効な情報の提供」を目的とし、自治体の事業・事務について正確性、合規性、経済性、効率性、有効性をチェックする役割が求められる。とりわけ、3Eをチェックする業績監査は重要であり、国は行政監査規定の追加に伴う誤解、すなわち「行政監査が事業・事務の評価を専管し、財務監査は会計情報の整合性をチェックする」という見方を払拭することが急務である。具体的には、財務監査、行政監査を問わず3Eのチェックが監査の主要な職務である旨を法令に明記する必要がある。

一方、監査の当事者である自治体も、定例監査でよしとする風潮から早急に脱却し、業績評価に積極的に取り組むべきである。事業・事務の評価を将来の行政運営に反映させ、地域間競争における差別化の武器とする覚悟が不可欠である。海外では行政評価や公的セクターの連結決算が日常化しており、わが国でも、遅ればせながら事業別評価の導入（北海道、三重県等）、貸借対照表の作成（藤沢市、三重県）、施策を採点した「通信簿」の公表（東京都北区）等に取り組む自治体が現れ始めた。

一例として、三重県の取り組みをみると、三重県は98年2月、都道府県では初めて、92～96年の普通会計に関する貸借対照表と収支計算書を（図表12、13）公表した。これは県財政課が研究者の協力を得て計算方法を開発し、発生主義の会計原則に沿って自治体会計を表現すべく試算したものである。県は試算を「今後の議論のたたき台」と位置付けており、貸借対照表、収支計算書によって官庁会計では把握しにくい県のストックベースの財政イメージが提示されることで、県民の意思決定に寄与するものと期待される。他の自治体はこれらの先進事例を参考に、人口規模や地域事情、住民の意向等を踏まえた業績評価手法の構築に着手することが求められる。

(2) 監査機構の整備と役割分担

監査の信頼性、透明性、理解可能性を確保するため、内部監査と外部監査をめぐるわが国の混乱を解消し、両監査が相まって効果を発揮する近代監査の体制を整える必要がある。具体的には、内部統制の整備と監査委員制度の徹底した外部化が求められる。ついで、外部監査の充実強化のため、監査委員と外部監査人の中で役割分担の明確化等を図る。なお、監査委員監査の外部化は、次の監査委員の独立性の強化、監査責任の明確化に負うところが多いので、ここでは外部監査人との役割分担に限って述べる。

(イ) 内部統制(監査)の整備

監査委員、外部監査人とも内部統制を前提とした仕組みであるが、わが国自治体の内部統制は不徹底であり、組織全体をカバーするシステムの構築が急務である。その際、不正・誤謬の発生を予防したり、これらの置きやすいセクションを早期発見可能な手続を考案する、内部統制のウィーク・ポイントを早期に是正しうる仕組みとする、等が重要である。さらに一旦システムを構築した後も、業務環境の変化に応じて不断の見直しが不可欠である。

当面着手すべきは、ネットワーク型システムと監視セクションの整備、責任の明確化である。出納の流れを通じて各部局を一元的、継続的にチェックする仕組みを構築する、

自治体の会計処理方法に複式簿記を導入し、その自動検証機能を活用する、内部統制システムの監視を専管し、必要に応じて更新・強化する内部監査部門を設置する、内部統制の総括管理者として特別職を任命し、責任体制の明確化を図る、等が考えられる。

制度的な手当とは別に、職員に対する啓発活動も重要な課題である。違法・不正に対して敏感・迅速な反応を促すには、精神論にとどまらない具体的な行動基準・ガイドラインの策定と周知徹底が必要であり、違反等の種類によっては罰則規定を含めた厳正な処置も講ずる必要がある。また、違法・不正の早期発見、早期是正のため、職員の士気を損なわないよう配慮しつつ、現場から監査部門への報告・通報がスムーズに行われる体制を構築する(注20)ことも重要である。

(ロ) 監査委員監査と外部監査人監査の役割分担

内部統制を整備したうえで、自治体外の機関による監査を充実・強化するため、監査委員制度と外部監査人制度の関係を整理する。

今回の法改正では、外部監査人は監査委員の補完・代行の役割を期待され、監査対象や留意点は基本的に共通という位置づけである(注21)。しかし、同一対象への監査を強化

するのは効率性の面で問題があり、「多面的なチェックの導入」という包括監査の趣旨からみても、監査委員と監査人は異なるチェックポイントを持って機能を分担することが望ましい。以下の記述はこの観点から自治法の規定を大胆に見直し、監査委員と外部監査人の性格に即して整理したものである。

監査委員の性格としては、政治責任を伴う特別執行機関として、政治判断を要する分野に適する、在任期間が長く、当該自治体の個別事情を理解するうえで優位性がある、等があり、業績監査を担当するのが適当である。具体的には、内部統制が整備され、実際にワークしているか否か、行政運営が法令等のルールに即しているか、行政運営が経済的、効率的かつ有効に行われ、公的資源が適切な対象に投じられているか、等をチェックする。監査対象は、の場合、内部監査部局を中心に、執行状況の妥当性、適時性、十分性をチェックし、必要に応じて各部局を調査する。、は執行機関の全部局の執行状況を対象とする。

外部監査人の性格としては、契約に基づくビジネス・ライクな関係であり、政治判断に適さない、職務内容や判断基準を契約に明記することが望ましい、在任期間が1年単位、連続3年が限度であり、自治体固有の事情を理解するうえで制約がある、等があり、財務監査を分担するのが適当である。

外部監査人監査のうち包括監査のあるべき姿を考えると、現在は監査委員が専管している定例監査、決算審査も含めた財務監査全般を担当し、個別テーマによる監査も会計情報を前提に行うこととする。とはいえ、帳簿上のチェックにとどまらないことは当然であり、外部監察人は3Eを常に意識し、とりわけ決算について3Eに十分配慮するよう求められる。わが国自治体の場合、予算は議会の議決を要するのに対し、決算は認定で済むうえ不認定でも効力は不変と決算軽視の風潮があるが、海外の事例をみると、適切な公会計基準に基づいた決算監査が、自治体の財政再建にきわめて有効に機能したといわれる(注22)。例えばニューヨーク市の場合、年次決算書の監査と経営管理制度改革のため監査法人を採用して大きな成果を挙げ、これに追随して監査法人による決算監査を実施する自治体がアメリカ全土に登場した。深刻な財政事情に苦しむわが国自治体においても、専門性の高い外部監査人が決算監査を行い、先進的な経営管理手法を積極的に導入することが望ましい。

個別監査については、請求監査の代行を容易にして、監査委員監査に対する牽制機能を果たさせる。すなわち、監査委員や議会が外部監査人の代行を認めるか否かを判断する仕組みを見直し、住民や議会が個別外部監査人を希望する場合は、原則、個別監査人との契

約を義務づける(注23)。これにより、監査委員以外に行政監査を行うチャンネルが確保され、監査委員に緊張感を抱かせる効果が期待される。

第二段階：監査システムの整備・保守

(1) 監査能力の向上と環境整備

(イ) 監査委員・監査人の資質の向上

監査担当者(監査委員・監査人)の資質を高めるには、独立性、専門性を一層強化する必要があり、選任手続や資格、定数等の見直しが有効である。

監査委員の選任方法の見直し

第1に、監査委員の独立性向上を図るため現行の首長による任命制を改め、監査委員自ら候補を選定のうえ議会、首長による同意を得て議会が任命する仕組みとする。監査委員が推した候補に反対の場合、議会、首長はその理由を公表しなければならない。また、議会による監査委員の解任権(首長は議会に解任を提案可能)は認めるが、他の監査委員の同意を要件とする。

第2に、議選委員は廃止する(注24)が、他の自治体の監査委員に就任することは妨げない。議会の行政監視体制を強化するため、百条調査権の発動要件を緩和するか予備調査権を設けるほか、現行は議会の認定事項となっている決算を議決事項とし、常設委員会として決算行政監視委員会を設ける。また、議選委員の廃止に伴い、議会の意見を監査内容に反映させるチャンネルが失われるので、監査テーマに関し、議会の要望を提出可能とする(ただし、監査担当者は、議会の要望への配慮は求められるが、拘束はされない仕組みとする)。わが国では監査委員に対して議会が監査を要求することが可能であるが、実際に行われた例は殆どなく、制度の積極的な活用が望まれる。

第3に、監査委員の資格要件のうち、行政経験者のそれを見直す必要がある。地方の監察事務局や中央の会計検査院、総務庁行政監察局、日銀や公的金融機関等で監査経験を積んだ者に資格を認めるが、監査委員と自治体との「馴れ合い」を避けるため、所属経験のある自治体の委員に就任することは禁じる。

行政組織から人材を採用する場合、中央と地方、あるいは都道府県と市町村の間に上下関係が存在する現状、天下り的な人事が横行するおそれがあるため、当分の間、人口、規模等が似通った類似団体からの採用を優先する。ただし、類似団体出身者には効率的な監査が期待できる半面、視点が似通っているためチェック機能が働かないおそれもあるので、

将来的には類似団体以外の行政組織からも人材を積極的に採用することが望ましい。

自治体が適当な候補者を確保する便宜のため、監査経験者のデータベースに登録して採用の参考に供するほか、紹介、斡旋等を行う人材プールを地方6団体主導で構築する。人材プールの信頼性を高めるため、自治体の監査担当職員の専門性向上に対する意欲を高めることも必要である。「公的セクター監査士」（仮称）のような資格を設け、資格の獲得状況に応じて処遇に反映させるほか、人材プールに登録する際の要件とするなどインセンティブの仕組みを考案すべきである。

第4に、消費者団体やコミュニティ団体など様々なNPOの代表や企業関係者を監査委員に起用することも検討すべきである。監査委員の職務である業績監査には、法務・監査や行政監査の知見のほか、住民ニーズの所在や組織経営に関する知見も有用である。例えば効率性監査には、担当部局が「住民ニーズと費用を勘案したうえで妥当なサービス水準を決定したか」「効率的な組織経営の観点から資源の有効利用を行ったか」についての判断が必要である。また、有効性監査には、行政施策の有効性を図るものさし（ゴミ収集箇所の密度、介護サービスの内容）を予め定める必要があるが、地域の実態に即したものさしを設定するには、それに見合った知見が不可欠であり、民間出身者の活躍の余地は大きいものと思われる。

外部監査人の選任方法の見直し

監査委員が地方行政全般にわたり業績監査を行うため、求められる専門性も多様であるのに対し、外部監査人の場合は法務、会計、税務等限られた範囲内の深い専門性が求められる。このため、現行通り弁護士、公認会計士、税理士、あるいは公的セクター監査士に資格を限定すべきである。また、現在、外部監査人は個人に限られ法人は認められないが、膨大な財務監査には組織的取り組みが必要であることを考慮し、法人も外部監査契約を可能とする（注26）。

監査委員、監査人の定員・任期の見直し

監査委員の定数については最低限を法定のうえ、自治体が自由に増員可能とする。監査委員定数の上限撤廃について、行革が求められる折、ポスト増は好ましくない、あるいは定数増よりも事務局の充実・強化が有効という指摘もある。しかしこれらは、多様性に富むわが国自治体の自己決定権を無視して、定数の上限を法定する理由としては薄弱と考える。地制調での議論にもあるように、定数のほか期間面での自由度も高め、国体や博覧会のような大規模イベントを実施する場合に限り、条例で期間を区切って監査委員の増員を

行う、あるいは、事業・事務量が比較的少ない小規模自治体の場合、数年に一度委員の定数を増やして徹底的な監査と問題点の指摘を行う、等の方法も認める。

定数1名とされている外部監査人についても複数名に対する契約を妨げないこととする。複数名の場合、原則連帯責任とするが、監査テーマ、目的、対象等の峻別によって明確な役割分担が可能な場合には、職務に応じた責任体制とすることも可とする。また、一旦包括監査制度を導入すると、自治体は継続的に実施を義務づけられるが、この規定を見直して数年おきに包括外部監査を実施する方法も認める。

(ロ) 監査ガイドラインの整備

実効性ある監査の実現には、監査ガイドライン(監査基準、実施準則を含む)の整備が不可欠である。ガイドライン作成に当たり、最低限必要な要素を盛り込んだ国による統一基準と、各自治体の個別ガイドラインの2部構成とすることを検討すべきである。統一基準は、監査担当者の最低限の行動基準、職務範囲と職責を明確化し、住民が他の自治体との比較を行ったり、監査担当者を評価する際の参考に供する。一方、個別ガイドラインは、自治体の展開する事業・事務の内容・規模や、住民の関心の所在を反映させ、独自のものさしや評価ルールを盛り込むことができるようにする。

ガイドラインを2部構成とする理由は以下の通りである。監査による業績評価を通じて自治体間競争を促し、わが国の地方行政サービスの全体水準を高める目的に照らせば、各自治体の比較可能性を高める統一基準が望ましい。統一基準がないと、自治体のスタンスによって精粗まちまちな監査となるおそれが高いことは、既存の予算・決算に関する公表制度の例をみても明らかである(注26)。

他方、地域住民本位の監査という観点からは、自治体の事情を反映させた基準が望ましい。今後、地域間競争の激化に伴い、統一基準に基づいて必要最低限の監査を充足しつつ、福祉や教育、観光等、各自治体の差別化分野に監査資源を重点投入する必要が高まろう。監査担当者の専門的判断を加味しつつ、個々の自治体の規模や住民構成に即したガイドラインを作成し、一定期間後に見直す仕組みが望ましい。

(ハ) 監査事務局・研修の充実

監査事務局については、制度上は代表監査委員の指揮監督に服するが、実際は首長の影響下にある監査事務局の人事制度の見直し、事務局の監査能力の充実・強化、が不可

欠である。また、事務局職員は将来の監査委員、監査人候補であり、その専門性向上は長期的にみても重要であるため、以下のような施策を講ずることが望ましい。

人事面では、監査事務局職員に対する監査委員の影響力を強めるため、人事考査に委員が実質的に関与する仕組みとする。また、事務局職員が短期間で配置転換される現行体制を見直し、他の部局に比べて長期の在籍を可能とするよう、独自の人事ローテーションを導入する。異動がスムーズに行われるよう監査事務局と他部局の接合に配慮する一方、前述の公的セクター監査士資格をめざすルートを設けるなど、複数のキャリア・パスを構築する。これらの施策は職員にインセンティブを与え、事務局全体のレベルアップに寄与しよう。また、職員が多様な監査環境を経験するよう、他の自治体や中央の監査部局との人事交流も積極的に進める。

事務局職員の能力向上には、外部の専門機関における研修が不可欠である。地方団体は研修・調査組織を共同で整備し、各地から職員を受け入れるほか、監査ノウハウの蓄積・交換、監査実務の研究等を進めるべきである(注27)。また、中堅以上の職員については、大学などの研究機関における長期研修、内外の会計検査院への長期派遣等も有効である。

なお、充実した研修は、事務局職員のみならず、監査委員や外部監査人の候補者に対しても必要である。この場合、自治体の行政や監査に関する知識のほか、近年の不正経理事件のケース・スタディ、監査委員の経験等、実務的な要素を盛り込むべきである。また、自治体は監査委員、監査人への期待、あるいは監査担当者がリスク・アプローチ(注28)を取るうえで有効な情報等を積極的に伝達し、「監査を受ける」立場にとどまらないスタンスを取ることが望ましい(注29)。

(2) 監査の品質管理

自治体監査が一定水準を維持するには、監査委員や監査人の責任を明確化したうえで、定期的に評価を受ける仕組みを構築し、適切な品質管理を図らなければならない。

(イ) 監査委員・監査人の責任の明確化

今後、監査の重要性が高まるにつれ、監査委員・監査人の責任の所在を明確化することが不可欠である。まず、監査委員については、合議のメリットを生かしつつも、監査意見が妥協の産物と化すのを避ける必要がある。監査委員の間で合議が成立しない場合には、記名のうえ両論を併記し、施策の当否に対する判断は、監査報告を受ける議会、ひいては住民の判断に委ねるべきである。

監査人については、契約を取り交わすうえ、定数1でスタートすることもあり、責任の所在はかなり明確といえる。今後、定数増が実現した場合には、監査契約で各監査人の担当部署を明確に区別するか、もしくは監査委員と同じく合議としたうえで、各委員の責任を明記することが考えられる。

(ロ) 住民による評価の導入

住民本位の監査を目指し、住民による評価システムの導入も検討すべき課題である。現在、住民が監査委員の責任を問う手段としてリコールがあるが、相当数の署名が必要、委員を選任した首長に対する不信任につながる、住民の間にリコール賛成派と反対派を生じ、コミュニティの亀裂をもたらす等、社会的なコストが過大なため、活用例は乏しい。また、住民との問題意識のずれやニーズの所在を監査担当者に伝達し、実務に反映させる教育的効果はリコールに期待できない。

住民による評価システムとしては、議会に監査活動の評価を担当する委員会や公聴会を設けて住民の傍聴・参加を求めたり、住民の意見に対する窓口を設置し、必要に応じて監査委員・監査人の回答を義務づける、等が考えられる。当面、上記の教育効果を主眼に評価活動を行うが、将来的には、監査委員の公選・準公選制度も視野に置く。

なお、評価の前提として徹底した情報公開が必要である。また、過去の監査テーマや対象、結果と追加意見、請求・要求監査の出訴理由、その経緯と結果等に関するデータベースを作り、住民の参考に供することも検討に値しよう。

(ハ) 外部監査人機構による事後評価制度の導入

すでに私企業については、日本公認会計士協会による事後評価構想が検討されているが、自治体監査においても、第三者機関による評価は重要な課題である。厳格なアカウンタビリティが求められる自治体監査の場合、外部機関による事後評価は私企業以上に必要である。評価機関としては、公的セクター監査士の団体のなかに中立的な委員会を設ける、あるいは、地方6団体による調査・研修団体に事後評価委員会を作る、等の案が考えられる。

(注20) KPMG ピートマーウィック資料

(注21) 監査委員が監査人に対して種々関与する自治法の規定は「監査人は監査委員の補完・代行役であり、住民に対する最終的な責任は監査委員が負う」という考えに基づくものと思われる。『JICPA ジャーナル』97年9月号

(注22) 監査法人トーマツ、2頁

(注23) ただし、個別外部監査契約は当然費用を伴うので、請求監査が多発した場合の対応策を講ずる

必要がある。

(注24) 今回の地制調の答申では、議選委員の定数を削減する予定であったが、地方議会側の強い反対で見送られた。

(注25) 日本公認会計士協会は、監査法人も外部監査人契約の当事者となれるよう法改正を求めている。

(注26) 自治法は公表自体は義務づけているが、公表様式や盛るべき内容の要件について何ら規定しておらず、「予算(決算)の要領」の内容については自治体の任意とされている。中央監査法人、177頁

(注27) 東京都監査事務局は97年7月に公表した報告書において、自治体職員の共同研修機関における長期専門研修の必要性を指摘している。

(注28) 会計上の用語で、監査計画の作成に当たり、監査対象の各部署について違法・不正の生じる可能性を判定のうえ、危険性の高い箇所から傾斜的に監査資源を投入する手法。

(注29) 被監査側との協同作業だけでなく、監査事務局と外部監査人との協同作業(cosourcing)の有効性については、監査法人トーマツ、26頁が指摘している。

6. 残された課題

わが国では従来、中央官庁が自治体に強く関与し、全国的公平性を重視した規制を行ってきたため、自治体の施策の大半は画一的に進められ、個々の執行状況を監視、評価する必要性は比較的乏しかった。しかし、今後、分権の推進により各地域が独自策を展開し、地域間競争が予想されるなか、政策の執行状況を監視し、その結果をいかに評価するかは自治体にとって極めて重要な課題となる。

監視・評価の主体として、第一義的には地域住民の存在が重要である。なぜなら、来るべき地方主権型社会においては、住民が自らの責任において、自己決定と参加を行い地域社会の将来を決める、住民自治の仕組みが基本となるべきだからである。

この仕組みを確立するためには、「情報公開 - 住民による行政過程の監視 - 住民による評価・意思決定 - 住民の政治参加 - 自治体行政への住民意思の反映」という行政統制サイクルの確立が急務である。「住民の意思決定に有効な情報の提供」を行う監査の役割は行政統制サイクルの一部に過ぎず、監査が制度的にいかに充実強化されても、住民が監査結果を活用しなければ意味をなさない。住民が監査結果に基づいて政策を評価し、意思決定を行い、政治参加を通じてそれを地方政治に反映させていくプロセスを経て初めて、行政統制サイクルは完成し、監査も期待された役割を全うする。

しかしながら、地方選挙が低投票率を更新している事態から明らかなように、住民の政

治参加は現在低調の極みにあり、行政統制サイクルは十分に機能しているとは言い難い。その一方、各地で住民投票の動きが目立つことを考え併せると、この低調ぶりは住民の政治意識の低さというより、自治体の既存の枠組みが政治的意思決定の場として機能していないためといえる。その背景には、政策論争を忌避してきた首長、議員の怠慢もあるが、自己決定を阻んできた中央政府の強力な統制も大きく影響している。その意味で、現在の分権の趨勢は行政統制サイクルの確立、住民自治の実現に向けて貴重な追い風といえる。

行政統制サイクルの確立・強化のため実施すべきは、情報公開の充実、政治参加チャンネルの強化、フィードバック機能の強化等である。情報公開については、あらゆる自治体が条例を作成のうえ、行政に関するデータベースを整備・公開することが急務である。政治参加チャンネルについては、住民の直接参加制度の導入、および執行機関に対する議会の監視機能の発揮が求められる。なかでも、機能不全が深刻な議会について、住民が監査を踏まえて意思決定した結果を政策に着実に反映させるため、政策立案能力の向上が急がれる。同時に、国のレベルにおいても、法律が厳格に条例の内容を縛るのではなく、地方の実状を反映した条例を幅広く容認し、自治立法権を強化していくスタンスが求められる。フィードバック機能の強化については、執行機関に対して住民ニーズを伝えるチャンネルを整備し、自治体職員にこれに応答する義務を課す、各事業の具体的な達成目標を地域住民と合意のうえ設定し、達成度を定期的に評価、公表する等の措置が求められる。また、自治体職員は従来の中官庁主導の政策に安住するのではなく、地域事情や住民ニーズに応えた独自策の立案と実行をめざす必要があり、政策立案能力の涵養が不可欠である。

このように、地域住民が主体的に自治体を監視・評価するシステムが行政統制の基本であるが、これを補完するものとして、異なる主体・原理による重層的、多面的なチェック体制を構築することもきわめて重要な課題である。自治体行政は多方面にわたるうえ、満たすべき住民ニーズも多様であるため、施策、事業の有効性を検証することは非常に困難である。今後、監査において3Eの観点を重視したり、事業評価制度を導入して、監視・評価の材料を住民に十分に提供しても、自治体行政のパフォーマンスを完全に測定することは不可能であり、異なる評価システムによる補完が必要となる。

従来、自治体に対する市場のチェックの役割は等閑に付されてきたが、自治体の行政を監視・評価する主体として、今後、市場の役割はきわめて重要となる。例えば、行革が求められる現在、民間に実行可能な事業・サービスは民間へ委ねることが求められているが、サービスの提供主体としての自治体と民間業者を比較、評価するのは市場の役割であり、

民営化や競争入札等によって、自治体に市場原理を導入することが不可欠である。地域住民と市場による重層的なチェック体制を確立し、その強化と精緻化を不断に進めることが、各地の個性を生かす地方主権時代において、監査を十全に機能させる枠組みとすることができよう。 (98.3.23)

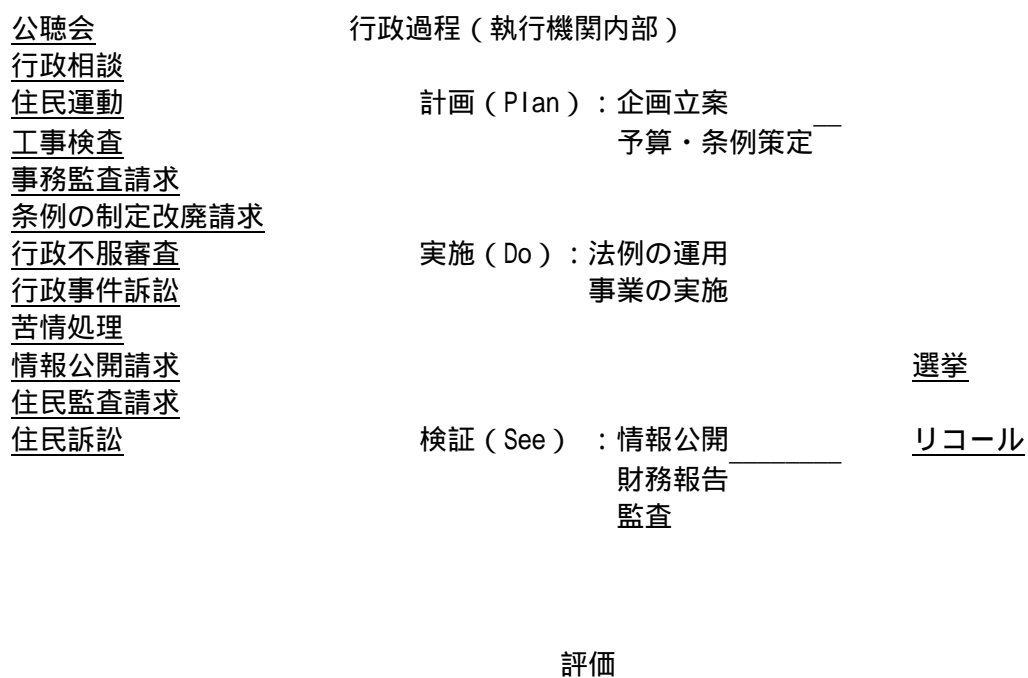
【主要参考文献】

- ・自治省「平成10年度 地方行財政重点施策」97年8月
- ・地方分権推進委員会「第2次勧告」 97年7月
- ・地方制度調査会 第24次、第25次地方制度調査会議事要旨・資料 95～97年
- ・第25次地方制度調査会【a】「地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備・確立についての専門小委員会報告」96年4月 【b】「監査制度の改革に関する答申」97年2月
- ・三重県「旅費等の予算執行にかかる実態調査結果及び改善策について」96年9月
- ・東京都「住民参加制度研究会報告書」95年7月
- ・東京都監査事務局「都におけるこれからの監査委員監査のあり方」97年7月
- ・日本公認会計士協会「地方公共団体の会計と監査」97年9月
- ・日本公認会計士協会近畿会 社会公会計委員会「地方自治体監査制度に関する提言書」 97年5月
- ・自治体国際化協会「英国の監査制度」92年1月
- ・本田弘『現代地方自治の機能と役割』ぎょうせい 90年3月
- ・瓦田 太賀四【a】『公会計制度の研究』
 【b】「公会計責任と理解可能性」『会計検査研究』第15号 97年3月
- ・高寄昇三【a】『現代イギリスの地方自治』劉草書房 96年12月
 【b】「地方自治体と財務会計」『会計検査研究』第16号 97年9月
- ・伴義聖、大塚康男『住民訴訟』ぎょうせい 97年2月
- ・宮本義雄『官官接待と監査』学陽書房 97年4月
- ・守屋俊晴『地方自治体の情報公開と監査』中央経済社 97年9月
- ・池田昭義【a】『監査基準のつくり方・考え方』学陽書房 92年11月
 【b】『外部監査制度ハンドブック』ぎょうせい 97年8月
 【c】『地方公共団体の外部監査制度』一藝社 97年9月
- ・太田昭和監査法人公会計本部編『地方公共団体の外部監査』中央経済社 97年9月
- ・中央監査法人『地方自治体の外部監査の実務』97年11月

- ・中央監査法人『地方自治体の外部監査の実務』97年11月
- ・監査法人トーマツ『自治体監査の実際』97年12月
- ・東京市政調査会『都市問題』【a】第68巻第12号(77年12月)
【b】第82巻第8号(91年8月)
- ・木谷晋一「GAOの監査基準の展開とその要因表題」『会計検査研究』第9号94年3月
- ・伊藤光晴「日本における監査について」『会計検査研究』第11号95年3月
- ・勝野憲昭「会計検査の国際的潮流」『会計検査研究』第14号96年9月
- ・宮川公男、秋吉貴雄「行政統制システムの再創造 - 会計検査の位置づけ - 」『会計検査研究』第14号96年9月
- ・橋普介「地方自治体財務情報開示の現状と課題 - 政令指定都市を中心に - 」『会計検査研究』第15号97年3月
- ・山本清他「地方分権における公認会計士の役割」日本公認会計士協会『第18回日本公認会計士協会 研究大会研究発表論文集』97年7月
- ・山崎重孝他「座談会・「改正地方自治法」をめぐる」『JICPAジャーナル』97年9月号
- ・後 千代「GAO アニュアルレポートにみる検査機関の役割」『会計検査研究』第16号97年9月
- ・吉田寛「公会計モデルの改革」『会計検査研究』第16号97年9月
- ・小西一正、藤森茂「地方自治体への外部監査導入と監査委員の意識調査」日本監査研究学会『第20回大会報告要旨』97年11月
- ・福島寿「行政監査基準に関わる検討」日本監査研究学会『前掲書』

(図表 1) 住民による行政統制のイメージ

住民による首長への統治権の信託
首長を通じた行政機関・行政官への委任



(資料) 日本総研作成

(図表 2) 欧米の自治体監査制度

項目	アメリカ	イギリス
根拠法	1984年統一監査法	1982年地方財政法
開始日	1985年1月1日	1983年4月1日
背景	実施体制の合理化、監査資源の有効活用のため、州・地方政府単位の統一監査を導入。	監査人の独立性確保、VFM監査の強化のため、監査委員会（産業界、自治体関係者弁護士等18名による独立の法人）を創設。
監査人	監査対象の州・地方政府以外の検査官または民間の公認会計士	監査委員会が自治体ごとに任命。候補者は監査官(委員会職員)、民間公認会計士
監査対象	連邦財政補助を受領した州・地方政府（一定額以下の場合、連邦の監査は免除し州・地方の法規に従う）の運営全体。GAOが必要と認めた場合は別扱い。	全地方自治体 特別地方団体の会計（旅客輸送公社等）
監査範囲 ポイント	監査人は財務監査及び準拠性監査を担当（3E監査はGAOが直接実施）。補助金の管理に関する内部統制の監査多額の補助金を受けた場合は特別監査	会計書類の準拠性監査 会計書類作成事務の適切性（財務監査） 資源利用に関する経済性、効率性、有効性監査（VFM監査）
監査基準	公会計基準審議会承認の「政府会計監査基準」	監査委員会制定の「監査実施コード」
監査費用	連邦財政援助総額 / 連邦予算により、連邦の費用負担比率を年度ごとに決定。	被監査自治体から監査委員会に支払う。料金は監査官も会計士も同一基準。
主管官庁	行政管理予算局、会計検査院（GAO）	監査委員会の委員及び長は、自治体団体、会計士団体と協議後、環境大臣が任命。

(資料) 日本公認会計士協会「地方公共団体の会計と監査」、日本公認会計士協会近畿会「地方自治体監査制度に関する提言書」に基づいて日本総研作成。

(図表 3) 監査委員の定数・内訳・勤務形態

類型		定数	内訳	勤務形態
A	都道府県 人口25万人以上の市	4人	議選委員1名、識見委員3名または 議選委員、識見委員 各2名	識見委員のうち最低 1名は常勤(必置)
B	人口25万人未満の市	3人	議選委員1名、識見委員2名	識見委員の常勤化 可能
		2人	議選委員、識見委員 各1名	
C	町村	2人	議選委員、識見委員 各1名	識見委員の常勤化 可能
		1人	議選委員1名	

(資料) 自治省資料を基に日本総研作成

(注) 定数、内訳、常勤等の詳細については各自治体の条例で定める
識見委員が2名以上の場合、当該自治体OBは1名に限定

(図表 4) 監査の実施状況 (9 5 年度)

(平均件数 (注))

	都道府県	政令指定都市	市			町村	
	定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1
監査委員定数	定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1
団体数	47	12	88	89	500	2559	7
主務大臣等からの要求監査	-	-	-	0.0	-	0.0	-
財務に関する随時監査	40.4	0.5	6.8	1.1	3.1	1.0	-
行政監査	1.7	2.5	1.5	1.1	0.7	0.3	-
財政援助団体等の監査	43.4	10.6	11.9	4.6	4.7	3.5	1.1
指定金融機関等の監査	5.3	-	-	0.2	0.1	0.2	-
職員の賠償責任監査	-	-	-	0.0	0.0	0.0	-
主務大臣・知事の代行監査	-	-	-	-	-	-	-
議会の要求に係わる監査	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-
合計	90.8	13.6	20.2	7.0	8.6	5.0	1.1

(資料) 自治省資料に基づいて日本総研作成

(注) 定期財務監査、決算監査、例月出納監査、基金の運用状況の審査を除く。

主務大臣等には知事、首長を含む。

- は該当自治体なし、0 は該当自治体は存在するが僅少な場合。

(図表 5) 監査手法の整備状況 (9 5 年度)

		都道府県	政令指定都市	市			町村	
		定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1
監査委員定数		47	12	88	89	500	2559	7
団体数	作成している	100.0	100.0	100.0	96.6	96.6	60.0	14.3
	(%)	0.0	0.0	0.0	3.4	3.4	40.0	85.7
監査基準	作成している	95.7	75.0	72.7	57.3	53.6	31.9	14.3
	(%)	4.3	25.0	27.3	42.7	46.4	68.1	85.7
監査対象	原則全課一律	97.9	41.7	70.5	73.0	67.8	75.5	85.7
	(%)	2.1	8.3	12.5	18.0	20.2	14.2	14.3
	抽出課に対し重点監査	0.0	8.3	0.0	1.1	2.2	4.7	0.0
	重点予算項目中心	0.0	8.3	9.0	5.6	6.0	3.8	0.0
	特定部局に対し重点監査	0.0	33.4	8.0	2.3	3.8	1.8	0.0
重点項目	設定している	97.9	25.0	42.0	21.3	21.8	8.4	0.0
	(%)	2.1	75.0	58.0	78.7	78.2	91.6	100.0
監査委員の 監査実施方法	共同実施	12.8	100.0	88.7	88.8	95.8	94.6	0.0
	(%)	21.3	0.0	0.0	3.4	3.2	5.2	0.0
	班別実施	44.7	0.0	1.1	2.2	0.2	0.0	0.0
	その他	21.2	0.0	10.2	5.6	0.8	0.2	100.0
監査委員が実際 に担当する作業	監査対象部署を实地監査	25.5	0.0	9.1	16.8	15.6	13.6	14.3
	(%)	2.1	41.7	19.3	27.0	22.4	28.4	71.4
	書類審査、判断及び意見・勧告の形成のみ	63.9	41.7	62.5	47.2	57.6	56.0	0.0
	案件によって、を併用	8.5	16.6	9.1	9.0	4.4	2.0	14.3
結果の公表	公報に掲載	100.0	91.7	23.9	9.0	6.0	4.7	0.0
	(%)	2.1	0.0	5.7	9.0	6.2	23.2	42.9
	広報誌(紙)に掲載	0.0	66.7	88.6	94.4	92.6	55.5	14.3
	掲示板等に掲示	0.0	0.0	3.4	6.7	4.2	22.0	42.9
その他								

(資料) 自治省資料に基づいて日本総研作成

(図表 6) 自治体監査制度の変遷

年	監査担当者	内容
1890年	府県議会	監査制度の創設 ・ 府県参事会が決算を検査
1889年	府県議会	府県制改正 出納検査制度の導入
1911年	市町村議会	市制・町村制改正 ・ 市町村議会による市町村事務書類・計算書の検閲、出納検査の導入
1943年	内務省 内部機関	府県制、市制・町村制改正改正 ・ 地方議会の自主監査機能の後退（議決機関から監査権限を剥奪） ・ 監査の中央集権化（内務大臣による行政監査のみ） ・ 一部大都市では調査課・考査課による執行機関の内部考査を法定
1946年	監査委員	第一次地方制度改革（自治体監査制度の導入） ・ 権限上は独立、組織上は首長の補佐機関（執行機関職員） ・ 首長が監査結果を公表
1947年	監査委員	地方自治法制定（監査体制の整備、結果の公表） ・ 監査委員の独任制執行機関化 ・ 都道府県は必置（定数4）、市町村は任意（定数2） ・ 監査委員が任免権を有する監査補助員制度の創設 ・ 監査委員による監査結果の公表
1948年	監査委員	地方自治法改正（住民参加の拡大） ・ 住民監査請求制度創設 ・ 住民訴訟制度創設
1950年	監査委員	地方自治法改正（監査対象の拡大） ・ 財政援助団体・金庫、出納職員の賠償責任が監査対象に ・ 住民の直接請求対象の拡大（委員会、委員の権限）
1952年	監査委員	地方自治法改正（監査理念の明確化と機能強化） ・ 知識経験を有する監査委員の常勤化が可能に ・ 監査の留意点に関する規定の創設 ・ 監査報告に委員の意見を付与することが可能に
1956年	監査委員	地方自治法改正（監査の公正性の向上） ・ 監査委員の任期延長（2年から3年） ・ 首長等の親族に対する監査委員の任用制限 ・ 監査対象となる事件・業務に利害関係を持つ委員による監査の禁止 ・ 関係人の出頭・調査・記録の提出
1963年	監査委員	地方自治法改正（監査制度の定着・強化） ・ 監査委員の必置性を確立 ・ 議員選任議員の比率を抑制 ・ 監査委員の職務権限の明確化（財務に関する事務の執行の監査） ・ 庶務事項を処理する代表監査委員職の設置 ・ 監査事務局の整備
1974年	監査委員	地方自治法改正 ・ 知識経験を有する委員の任期の延長（3年から4年）
1986年	監査委員	地方自治法改正 ・ 財政援助団体に対する監査対象に信託の受託者を追加
1991年	監査委員	地方自治法改正（監査体制の強化、対象の拡大） ・ 機関委任事務の監査対象化 ・ 行政監査の実施 ・ 議選委員以外を識見委員とし、うち一名を常勤化（一部市町村を除く） ・ 自治体OBを識見監査委員に任用する条件の厳格化 ・ 監査委員の身分保障（罷免手続の厳格化） ・ 監査結果に関する報告・意見の決定を監査委員の合議とする
1997年 2月	監査委員	第25次地方制度調査会答申 ・ 外部監査制度導入を提言 ・ 自治体OBを監査委員に選任する場合の人数制限
1997年 6月	監査委員 外部監査人	地方自治法改正（外部監査制度の導入、監査委員監査の機能強化） ・ 外部監査人による包括外部監査、個別外部監査の導入 （都道府県・政令指定都市は法定、その他市町村は任意） ・ 町村の定員増（1名から2名に） ・ 町村の監査事務局設置が任意に ・ 当該自治体OBの任用制限を強化 ・ 議会、首長が監査結果に基づいて講じた措置を監査委員に通知、 監査委員はこれを公表

(資料) 小関紹夫「都市行政監査の動向と課題」『都市問題』77年12月号東京市政調査会
池田昭義『地方自治体の外部監査制度』一藝社 97年9月
中央監査法人『地方自治体の外部監査の実務』97年11月

(図表 7) 住民監査請求の件数と処理状況 (9 5 年度)

	都道府県	政令指定都市	市			町村	
監査委員定数	定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1
団体数	47	12	88	89	500	2559	7
住民監査請求の件数	181	23	136	40	77	138	0
却下	90	10	85	15	24	50	0
棄却	74	13	50	21	49	68	0
勧告を執行	15	0	1	3	3	20	0
合議整わず	1	0	0	1	1	0	0
その他	1	0	0	0	0	0	0

(資料) 自治省資料に基づいて日本総研作成

(注) 「合議整わず」とは、監査委員の意見が一致しないため、勧告が行えない状態を指す。

(図表 8) 住民訴訟提起件数と訴訟理由 (9 5 年度)

	都道府県	政令指定都市	市			町村		合計	
			定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1		
監査委員定数	定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1		
団体数	47	12	88	89	500	2,559	7	3,302	
住民監査請求件数	181	23	136	40	77	138	0	595	
住民訴訟提起件数	45	6	13	6	19	29	0	118	
訴訟理由	監査委員の勧告・監査結果に不満	39	6	12	5	16	28	0	106
	議会・長・執行機関の措置に不満	4	0	1	0	2	1	0	8
	法定期間内に勧告が行われない	2	0	0	1	1	0	0	4
	首長等が必要な措置を講じない	0	0	0	0	0	0	0	0

(資料) 自治省資料に基づいて日本総研作成

(注) 住民訴訟は住民監査請求前置であるため、直接訴訟提起はできない。

(図表 9) 監査委員に占める当該自治体OBの比率 (96年 6 月 1 日現在)
(%)

	都道府県	政令指定都市	市			町村	
	定数 4	定数 4	定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1
全委員に占める比率	32.6	27.1	23.3	21.0	22.4	12.4	-
識見委員に占める比率	65.5	54.2	46.8	31.7	45.1	25.0	-

(資料) 自治省資料を基に日本総研作成

(注) 定数 1 の町村の場合、議員が監査委員に就任する定めである。

OBは退任後 5 年以上経過した者も含む。

(参考) 識見委員を民間から登用している都道府県は 3 1、2 名とも民間から登用している都道府県は 3。(福岡県、県庁改革実施大綱による)

(図表10) 監査委員事務局の状況 (9 6 年 6 月 1 日現在)

(平均件数)

	都道府県	政令指定都市	市			町村		
			定数 4	定数 3	定数 2	定数 2	定数 1	
事務局を設置している比率 (%)	100	100	100	100	99.4	-	-	
事務局専任の職員数 (人)	22.3	27.9	8.9	4.4	2.3	0.0	-	
経 験	3 年未満	16.7	19.3	5.7	2.9	1.6	0.0	-
	3 年以上10年未満	4.7	7.8	2.9	1.4	0.7	0.0	-
	10年以上	0.9	0.8	0.3	0.1	0.0	0.0	-
兼任の事務局員数 (人)	0.2	-	0.1	0.6	0.9	1.8	0.7	
経 験	3 年未満	0.2	-	0.1	1.4	0.6	1.2	0.4
	3 年以上10年未満	0.0	-	0.0	0.2	0.3	0.5	0.3
	10年以上	-	-	0.0	0.0	0.0	0.1	-
職員の平均在職年数 (年)	2.0	2.3	3.1	2.5	2.3	2.9	2.3	
年間予算額 (千円)	272,593	283,276	97,139	42,969	25,795	11,444	6,580	

(資料) 自治省資料を基に日本総研作成

(注) 都道府県・政令指定都市は事務局必置、市は設置可能。

事務局を設置している町村はない。

平均在職年数には兼任職員を含む

- は該当自治体なし、0 は該当自治体は存在するが僅少な場合

(図表11) 今後求められる監査制度改革

第一段階：監査スキームの整理と設計	
1. 監査の役割の明確化	
2. 監査機構の整備と役割分担	
	内部統制の整備
	監査委員監査の外部化
	監査委員監査と外部監査人監査の役割分担
第二段階：監査システムの整備・保守	
1. 監査能力の向上と環境整備	
	監査委員・監査人の資質の向上
	a. 監査委員の選任方法の見直し
	b. 外部監査人の選任方法の見直し
	c. 監査委員・監査人の定数・任期の見直し
	監査ガイドラインの整備
	監査事務局・研修の充実
2. 監査の品質管理	
	監査委員、監査人の責任の明確化
	住民による評価の導入
	外部監査人機構による事後評価制度の導入

(資料) 日本総研作成