

兵庫県町監査委員協議会研修

町監査の充実のために

平成 28 年 11 月 21 日(月)
田口一博氏 jkaz@nifty.com

1 監査制度における諸課題

(1) 地方制度調査会・地方行財政検討会議等の指摘

監査制度があるにもかかわらず・・・
(住民) 監査請求がある
(住民) 監査請求を棄却しても、住民訴訟が提起される
監査請求が棄却された住民訴訟で、請求内容が認容される

監査制度があるにもかかわらず・・・
自治体不祥事が跡を絶たない
違法な行政執行がなされる
どうして事前に差し止めることができていないのか

(2) 大規模会社を中心とした監査制度の強化

どんなに小さな会社でも、外部の専門家が監査する
外部監査制度が導入されているのに、利用例は僅少
何で町村は何十億円の予算なのに身内の監査なのか・・・

(3) 国際的な監査・会計の制度・基準の統一化

「企業会計原則」に相当するものがないとは・・・
「監査基準」には拘束力や免責がないのか・・・
そもそも、官庁会計制度が何だかわからない！

(4) 起債制度の改変、T P P

利率・利息を決めるための決算評価はどうなっているのか？

2 監査委員制度の現状

監査委員が個人2人だけ・・・
事務局はいるのか、いないのか・・・
監査委員の資格や認証制度は・・・

会計検査官 俸給月額
院長 1,495,000円 (大臣と同額)
検査官 1,222,000円 (政務官と同額)

兵庫県監査委員
常勤代表監査委員 月額740,000円
常勤識見監査委員 月額730,000円
非常勤識見監査委員 月額290,000円
議会選出監査委員 月額110,000円

○総務省「地方公共団体における外部監査制度に関する調査の結果」・抄
(平成22年8月1日調査、調査対象期間平成21年度)

・個別外部監査

4 個別外部監査人の資格

北海道江差町、茨城県つくば市、長野県王滝村の3団体は税理士と、新潟県粟島浦村は弁護士と、それ以外の団体は公認会計士と個別外部監査契約を締結した。なお、大阪府大阪市、奈良県奈良市、高知県高知市、熊本県熊本市は当該団体の財政状況に精通していることを主な理由として、包括外部監査人と個別外部監査契約を締結している。

5 個別外部監査人補助者の資格等

個別外部監査人が活用した補助者の総数は54人であり、その内訳は公認会計士が33人、税理士が7人、公認会計士事務所職員等が14人である。個別外部監査人一人あたりの平均補助者数は3.4人である。なお、新潟県粟島浦村、山梨県南アルプス市及び長野県王滝村の個別外部監査人は補助者を活用しなかった。

3 個別外部監査人等の執務日数

個別外部監査人の平均執務日数は18日である。補助者一人あたりの平均執務日数は13.6日である。

7 監査に要する費用

平成21年度において個別外部監査契約を締結するのに要した平均費用は約463万円である。なお、個別外部監査人に支払った監査に要する費用が最も高額な団体は京都府京都市の約2,916万円であり、一方、最も低額な団体は、新潟県栗島浦村で約11万円である。

・ 包括外部監査

3 包括外部監査人の資格等

都道府県等のうち91団体(85.8%)が公認会計士と包括外部監査契約を締結した。9団体(8.5%)が弁護士と、6団体(5.7%)が税理士と包括外部監査契約を締結し、実務精通者と契約を締結した団体はなかった。なお、82団体(77.4%)が前年度と同一の者と契約を締結し、そのうち18団体(17.0%)が3年連続同一の者と契約を締結した。

また、包括外部監査条例制定市区町村のうち11団体(84.6%)が公認会計士と、1団体(7.7%)が弁護士と、1団体(7.7%)が税理士と包括外部監査契約を締結した。なお、10団体(76.9%)が前年度と同一の者と契約を締結し、そのうち1団体(7.7%)が3年連続同一の者と契約した。

4 包括外部監査人補助者の資格等

都道府県等の包括外部監査人が活用した補助者の総数は646人であり、その内訳は弁護士が45人、公認会計士が423人、実務精通者が5人、税理士が60人、公認会計士試験合格者や公認会計士事務所の職員などそれ以外の者が113人である。包括外部監査人一人あたりの平均補助者数は6.1人であり、前年度より0.2人増加した。

また、包括外部監査条例制定市区町村の包括外部監査人が活用した補助者の総数は52人であり、その内訳は弁護士が7人、公認会計士が32人、税理士が7人、大学教授などそれ以外の者が6人である。包括外部監査人一人あたりの平均補助者数は4.0人であり、前年度より0.1人減少した。

5 包括外部監査人等の執務日数

都道府県等の包括外部監査人の平均執務日数は、52.6日であり、前年度より4.5日減少した。なお、補助者一人あたりの平均執務日数は、24.7日であり、前年度より1.5日減少した。

また、包括外部監査条例制定市区町村の包括外部監査人の平均執務日数は、30.9日であり、前年度より1.5日減少した。なお、補助者一人あたりの平均執務日数は、20.6日であり、前年度より2.6日減少した。

6 監査に要する費用

包括外部監査対象団体が、包括外部監査人に支払った監査に要する費用の額の分布状況は、以下の表のとおりである。

前年度同様、1,500万円未満の団体が最も多く、昨年度よりも3団体増加している。また、119団体のうち、111団体(93.3%)において、契約額が2000万未満となっている。支払額の平均は、前年度より約13万円減少した。

(単位：団体)

団体区分	1,500万円未満	1,500万円以上 2,000万円未満	2,000万円以上 2,500万円未満	2,500万円以上	平均
都道府県	23	21	2	1	1,516万円
指定都市	2	11	5	0	1,820万円
中核市	25	16	0	0	1,409万円
上記以外の 市区町村	12	1	0	0	848万円
合計	62	49	7	1	1,452万円

3 監査（委員）制度への期待と現状

○第3 1次地方制度調査会

・安倍総理諮問時（平成26年5月15日）のあいさつ（抄）

「地方の元気なくして、国の元気なし」。

繰り返し申し上げてきたとおり、地方の活性化は、安倍内閣にとって最重要のテーマであります。特に、地域の担い手、社会保障制度の支え手、労働力人口等が減少していく「人口減少社会」において、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるよう、元気な地方を創っていくことは、喫緊の課題であります。

安倍内閣では、今国会に、国から地方への事務・権限の移譲等に関する法案や、大都市制度の見直しや新たな広域連携の仕組みづくりを行うための法案を提出するなど、このような取組を着実に進めています。

第1次安倍内閣で始めた一連の地方分権改革はもちろん、個性をいかし自立した地方をつくっていくために、地方行政の体制の在り方やそのガバナンスの在り方など、必要な改革を、私の内閣でさらに前に進めていきたいと考えています。

・諮問

個性を活かし、自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、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等**について、調査審議を求める

・第7回専門小委員会（平成26年9月9日）榊田全国町村監査委員協議会長発言要旨（徳島県那賀町の監査体制の改善）

那賀町の監査体制について次の改善を行った。

- ①出勤日数の増加
- ②監査委員事務局の設置と事務局による事前監査の実施
- ③常勤職員の配置
- ④監査委員報酬の増額
- ⑤監査基準等の諸規程の整備
- ⑥出先機関の保管状況の確認や改善
- ⑦通帳・定期証書の照合検査の徹底
- ⑧普通預金及び定期預金の集約化
- ⑨公印使用簿の確認

（監査体制のあり方について）

- 那賀町のような監査体制を採用している町村は少数であり、財政力はあっても、監査の重要性について長や議会の関心が薄い町村もある。
- 小さな町村でも監査に係る必要な経費を確保し、職員を配置して事務を行えばしっかりした監査ができる。
- 監査にどれだけコストをかけるのかにより監査制度のイメージは全く異なる。
- 全国町村監査委員協議会がかねてから要望している監査事務局体制の強化、必要な監査活動費の確保等にご理解いただき、町村の実情に応じた監査体制の検討をお願いしたい。

・人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申
(平成 28 年 3 月 16 日)

第 3 適切な役割分担によるガバナンス

1 長

- (1) 基本的な認識
- (2) 内部統制のあり方

2 監査委員等

- (1) 基本的な認識
- (2) 監査の実効性確保のあり方
 - ① 統一的な監査基準の必要性
 - ② 監査委員の合議が整わない場合の措置
 - ③ 監査結果の効力
- (3) 監査の独立性・専門性のあり方
 - ① 監査の独立性を高める方策
 - ② 監査委員等の専門性を高める方策
- (4) 監査への適正な資源配分のあり方
 - ① 基本的な考え方
 - ② 議選監査委員のあり方
 - ③ 監査執行上の工夫
 - ④ 外部監査制度のあり方
 - ⑤ 監査委員事務局の充実
 - ⑥ 全国的な共同組織の構築

4 監査委員の役割 ～ 町監査委員は自らが監査する「だけ」でよいのか？

(1) 予防的な監査機能＝内部統制＝を執行段階に組み込む

ア 原課

監査基準・着眼点を執行時点で意識させる

イ 契約等担当課

ウ 会計管理者

旧・収入役並みに権威を高め、出納担当職員の仕事をやりやすくさせる

エ 監査委員事務局

(2) 監査委員による監査の資料を活用させる

ア 例月出納検査

イ 事務監査

ウ 決算審査

(3) 町長・執行機関と共同で

ア 監査委員の任期と定数

イ 事務局・事務局員の確保

議会事務局併任でよいのか？

(4) 監査委員限りでできること

ア 監査委員の権威を高める

イ 監査結果・監査委員の活動の広報

ウ 議選監査委員の議会における役割

(5) 協議会・監査委員が共同でできること

ア 会計（財務・出納）規則の共通化

イ 標準出納・契約手続きの制定→システム化（?）

ウ 監査手順の制定

エ 研修体制

5 監査制度の検討方向＝ガバナンスのあり方について

(1) 監査委員がいるのに、どうして違法な支出を事前に止められないのか

← → 現行制度に対する無理解・現行制度自体の問題点

★事前の監査機能、決算監査からの転換

○小林與三次「監査委員事務局長に与える書」『地方自治』193号(1963年12月)、2~17頁。引用箇所は5頁と13頁。

監査委員の権限をすっきりさせることにした結果、.....財務に関する監査に限ることを明確化することになった。.....金を通じて、地方団体の活動について、そんなに限定的であろうか。そんな風を感じるところに、とんでもない、誤解と錯覚がある。それは.....ほとんど、地方団体の活動の全部に及ぶのだ

金は、いかに法令どおり、予算どおりに使われたにせよ、使った金だけの値打ちがある、仕事の出来高が、成就したかどうかは、全く別問題である。.....監査のポイントもそこになければならぬ。

(2) 住民監査請求が頻発するようではおかしいではないか

← → 弁護士のビジネス・チャンス

(3) 売上げが数10億円もある民間企業なら、当然に外部監査があるではないか

← → 監査法人・公認会計士等のビジネス・チャンス

(4) 財務会計（記帳・仕訳）が自治体間で統一されていないのはどういうことか

(5) 民間（納税）企業と違う会計原則があるのはなぜか

→ 公益法人会計基準

← → 「妥当な手続き」は妥当な会計処理を意味するか？

(6) そもそも、町の監査制度は何を担保するためにあるのか

← → 収入役制度の廃止、会計管理者制度への変更の影響

(7) 事務局体制

○第 43 回国会参議院地方行政委員会会議録第 20 号（昭和 38 年 5 月 16 日）4～9 頁

○秋山長造君 もう二点だけお伺いいたしますが、さっきちょっと触れた事務局の職員の身分の問題ですが、これはなかなか理事者側の部局と独立さすというても、国会の事務局のように膨大な機構なら、その中でおのずから独立しておって昇進の道もあるし、なにもある。前途に希望を持つという余地があるのですからいいけれども、監査の事務局というても、幾ら拡充したところでそう何十人というわけにもいかぬ。やっぱり、身分の独立ということが望ましいが独立するというわけにいかぬ。だからというて、今までのままだったら、さっき言いましたように、あまり監査をばりばりやっていくと、今度理事者側の部局に帰るときに、とんでもないところに左遷させたりする、かたきをとられるおそれもあるから、気がついたことでもなるべく当たりさわりのないように、そのままほっておこうということで、とても消極的なことになると思う。(中略) 監査の職員になったら、監査の建前でやることはびしびしやるというその保障というものは、何らかの保障というものは考えられぬですか。

たとえば、これは運用上の問題になりますけれども、監査の職員をやった人間は、今度知事部局なり市長の部局にかえすときには、必ず栄転をさせるとか——まずい言葉でいえば栄転をさせるとか、あるいは監査の職員には若干——憎まれ役ですから、まあ憎まれ料に若干俸給を上げてやる。で、今度理事者側に帰るときにも、その上がった順で、もう一つ上がったところへかえすとか、何かそういう、まあ法律で規定はできぬまでも、行政指導か何かでそういう建前というものを、ある程度確立することによって実質的に監査の職員の身分の保障ということを貫けるという方法は考えられぬですか。

○政府委員（佐久間彊君） 御指摘の点は、私どもも運用上の一つの問題点だと考えておるわけでございます。おっしゃいましたように、監査委員の事務局にはなるべく優秀な者を送って、そしてそこである期間勤務をして成績を上げた者については、必ず帰ってきたならばいいポストへつけてやる、そういうような人事の運用が、実情からいいますと、一番監査の職員の職務執行について保障するゆえんのように私どもとしては感じております。これらは監査委員の全国的な連合組織の会合などもありますので、そういった席におきましてはいろいろ話題にもなっておりますし、私どもとしてもそういう心がまえでひとつ指導をして参りたいと思っております。

6 決算審査意見書について

(1) 「監査必携」にない決算審査意見書

(2) 誰に、何を知らせるものか

(3) 比較可能な共通書式＞有価証券報告書

(4) 監査制度の見直しと信頼確保

(5) 今後の検討課題

平成 30 年度以降の新財務会計システムとなったとき、一般・特別会計の決算監査は現在の企業会計と同時期となるはずだが、

委員・事務局はスケジュールとして対応可能か？

議会への決算認定議案の提出はいつになるか？