

地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書

はじめに

地方公共団体の監査制度の充実強化については、最近では第29次地方制度調査会において審議され、平成21年6月に「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」が出されている。

その後、平成22年1月に総務省に設置された地方行財政検討会議においても地方公共団体の監査制度について議論され、同年7月には、現行の監査委員制度と外部監査制度を廃止し、あらたな監査制度を構築することを内容とする「監査制度の見直しの方向性について（たたき台）」が示された。同会議における議論を踏まえて取りまとめられた総務省の「地方自治法抜本改正についての考え方」（平成23年1月）においては、現行の監査委員制度・外部監査制度については、その廃止を含め、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こととされていた。

しかしながら、第29次地方制度調査会の答申を踏まえた法改正が行われていないこと、地方行財政検討会議の「たたき台」が現行制度を廃止する内容となっているものの、その後具体的な制度についての議論の進展がないことから、地方公共団体の監査関係者から今後の監査制度の見直しの方向性について不安視する声が聞こえている。

このようなことから総務省自治行政局に「地方公共団体の監査制度に関する研究会」を設け、改めて地方公共団体の監査機能の充実強化のための具体的な方策について議論することとした。議論に当たっては、現行の制度や運用の課題を検証し、その改革方策を考えるということを前提とすることとした。

本研究会には、地方公共団体の監査委員や外部監査人の経験者を含め多方面の学識経験者に参加を求め、より現実的な方策について議論を深めた。その具体的な内容は以下のとおりである。

1 地方公共団体の監査制度の充実強化の必要性

地方分権が進展するなかで地方公共団体が住民の信頼を得て行政運営を行っていくには、予算執行の適正を確保することがその大前提である。このためには住民の代表である議会や監査などのチェック機能が十分に働くことが必要であり、地方公共団体の監査機能を充実強化するこ

とが長年にわたって課題とされてきた。

現行の地方公共団体の監査制度は監査委員制度及び外部監査制度で構成されている。監査委員制度は、昭和22年の地方自治法制定時から設けられ、数次の改正によりその充実が図られてきた。外部監査制度は、平成7年頃の地方公共団体における不適正な予算執行をきっかけとして、監査委員制度を補完するために平成9年の地方自治法改正で設けられた。両制度がそれぞれ十分に機能することにより、地方公共団体の行財政運営についての住民の信頼が高まることが期待されている。

しかしながら、最近、地方公共団体の不適正な予算執行が再び明らかとなり、地方公共団体の監査制度が依然として十分機能しておらず、期待される役割を果たしていないのではないかという指摘が重ねて行われるようになった。

国庫補助事業の事務費の執行について、全ての都道府県及び政令指定都市においていわゆる「あずけ」等の不適正な予算執行が行われていたことが、平成20年次からの会計検査院の国庫補助金の検査を通じて指摘された。過去の監査において各地方公共団体の監査委員や外部監査人がこのことについて指摘していないことから、監査委員制度と外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度がいまだに有効に機能していないのではないかという疑問が呈されることとなった。

このような予算の不適正な執行の事案は、そもそも予算を執行している長等の部局において適切に事務処理が行われていたのかということが問題とされるべきであるが、それに対する監査委員や外部監査人の監査が十分であったとは言い切れない。

このような状況を踏まえて、地方公共団体の監査制度の充実強化の方策について新たな観点から検討を進めていくことが必要である。その際のポイントは、監査に対する信頼性をより高めるため、地方公共団体の監査の実施主体の独立性と専門性をこれまでと異なる次元でどのように確保するかという点である。

2 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) 地方公共団体の監査の概念と期待される役割

地方公共団体の監査制度のあり方は、民間企業における監査との比較において議論されることも多い。しかしながら、現在、地方自治法等に基づき監査委員が行っている監査は、財務監査、行政監査、決算審査、財政援助団体等監査、各種要求監査等広範多岐にわたっており、地方公共団体における「監査」の概念は民間企業における財務諸表監査よりか

なり広いものであると考えられる。

また、地方公共団体の監査を会計監査人による監査が義務付けられている規模の大きな株式会社との比較で議論されることがあるが、それぞれの予算制度及び決算制度の仕組みや位置づけが異なることを十分念頭におくことが必要であり、単純な民間企業との比較のみで地方公共団体の監査制度のあり方を考えることは適当でない。

地方公共団体の監査委員及び外部監査人の監査は、地方公共団体が行財政運営の適正を確保し、より効率的・効果的に事務事業が行われることに資するものであることが求められている。「監査」には、指摘、保証、指導の様々な機能がありいずれも重要な機能であるが、どの監査主体についてどの機能により重点を置くかということ念頭において、監査制度の充実強化の方策を考える必要がある。

地方公共団体の監査制度の充実方策については、①法令の規定に基づく監査制度そのものに関する課題、②監査基準や監査委員事務局職員の人事ローテーションなど制度の運用に関する課題、③監査委員や事務局職員の研修の充実等の人的な監査能力の向上に関する課題等、それぞれの課題に応じて検討していくことが必要である。

地方公共団体の監査制度の充実強化の方策を講じる際には、実際に機能する制度とする必要があり、新たな制度によって地方公共団体の現場が混乱するようなことがないようにしなければならない。

以上を踏まえた上で、地方公共団体の監査制度の充実強化の方策について、①監査基準、②監査委員の専門性及び独立性の確保、③監査委員事務局の専門性及び独立性の確保、④内部統制の整備、⑤外部監査制度のあり方、⑥地方公共団体の監査をサポートする体制の構築、の順に検討していく。

(2) 監査基準

①監査基準の必要性

現在は、監査委員や外部監査人が監査を行う際には、それぞれの団体や監査主体独自の監査基準を用いて監査を行っている。また、監査委員の連合組織である全国都市監査委員会や全国町村監査委員協議会が作成している監査基準準則を参考とし監査を行っている例もある。しかしながら、これらは任意の基準であり、地方公共団体の監査を行う際の全国で統一された監査基準は存在しておらず、法令上の位置づけもない。

地方公共団体の監査機能を充実し、監査結果の信頼性をより高めるためには、監査を行う際にに基づくべき統一された監査基準が必要である。

また、全国の地方公共団体に共通のものを導入するためには、監査基

準について法令に何らかの根拠を置くことが必要であるが、具体的な基準の内容を詳細に規定するのではなく、一定の監査基準に従って監査を行わなければならない旨を規定することにとどめることが考えられる。

②監査基準の作成主体

監査基準は、監査を実施する主体の行動基準、品質基準、責任基準という様々な側面を有している。全国で統一された監査基準が存在し、法令によって監査委員や外部監査人が当該基準に従って監査を行わなければならないとすることによって、全国的に一定水準の監査の質が確保されることが期待できる。一方で、不適正な予算執行等を監査で指摘できなかった場合、監査の実施主体が監査基準に従って監査を行っていた場合は、監査基準を策定した主体も基準の妥当性自体について説明責任を負うことになる。監査基準は、監査の実施主体が基準に従って監査を行うことでその責任を果たしたことになる責任基準でもあるということ考えると、監査を実施する地方公共団体が自ら作成することは適当でなく、個々の地方公共団体とは別の主体が作成することが望ましい。その際、地方公共団体が監査基準の作成に適切に関与するという観点からは、国がこれを作成することは必ずしも適当でない。監査基準の作成主体は、作成するに当たって、地方公共団体の監査委員の連合組織や外部監査人有資格者等の意見を積極的に取り入れ、より現場の実情に即したものとすることが考えられる。

③監査基準の内容

地方公共団体の監査は指摘、保証、指導といった広範な機能を有しており多岐にわたっていることから、監査基準はそれぞれの監査に対応できるような内容とすることが必要である。例えば、監査基準には基本的事項を定め、監査基準の下により詳細な実施細則や運用マニュアルを定めることも考えられる。また、監査基準には必須要件を定めた上で、各地方公共団体が必要に応じて基準を追加することができるようにすることも考えられる。

(3) 監査委員の専門性及び独立性の確保

①監査委員の選任方法・選任資格

地方公共団体の監査の実施主体の専門性を高める観点から、地方公共団体の監査を実施するために必要な専門性を確保する新たな仕組みを設け、監査委員の選任資格として専門性を確保されていることを必要とすることが考えられる。

必ず議員から監査委員を選任する制度となっていることについては、地方公共団体の監査制度の歴史的経緯がある。また、監査結果を指摘する場合に執行機関側に緊張感が生まれるという効果があるとの意見もある。しかしながら、他方で、議員は地方公共団体の内部にある者であることや、短期に交替している例が多いことから、専門性及び独立性が不十分ではないかとの意見もある。議員は議会審議の場で執行機関のチェック機能を果たしていくことに集中し、監査はより専門性の高い主体が担うこととする方向で検討していく必要がある。

例えば、必ず議員から監査委員を選出しなければならないとする現行制度を改め、その上限数を設けた上で、議員から選出するか否かは地方公共団体の判断に任せる方法が考えられる。また、地方公共団体の監査の実施主体に必要な専門性を確保する新たな仕組みを設ける場合は、議員も含めて監査委員はその仕組みによって専門性が確保されていることを必要とすることとするとも考えられる。

監査委員は、現行制度では長が議会の同意を得て任命しているが、長は監査を受ける立場であることから、より高い独立性を確保するための選任方法については、議会で選挙することも含め、監査委員の正当性、客観性を確保する方策を議論していくことが必要である。

②監査委員の権限等

現行制度では、監査委員は監査の結果に関する報告を決定するとともに、当該報告に意見を付することができることとされている。この点について、監査結果報告の中で様々な指摘を行っても、強制的な権限はないので改善策が講じられない場合もあり、より強い権限を監査委員に付与すべきではないかとの意見がある。一方で、監査結果報告に一定の強制力を持たせることとした場合は、監査委員が監査結果報告の中で指摘を行う際の要件をより厳しく考えることとなり、かえって指摘がしにくくなるのではないかとの意見もある。

監査結果がより有効に生かされるためには、現在は住民監査請求による監査を行った場合のみ、監査委員は期間を示して必要な改善措置を講ずべきことを求める勧告を行うことができることとされているが、他の監査についても必要に応じて勧告を行えるようにすることも検討すべきである。

また、監査委員は独任制の執行機関であることから監査結果の決定は、多数決ではなく、監査委員の合議によることとされている。合議は監査に加わったすべての監査委員の意見が一致することが必要であり、合議が整わない場合は、合議不調ということになり監査結果が明確にならな

い。監査の透明性をより高める観点から、合議に至らない場合でも、監査結果の報告に際しては、具体的な監査の内容や個々の監査委員の意見を付記することを制度化することが考えられる。

(4) 監査委員事務局の専門性及び独立性の確保

①監査委員事務局の独立性

監査委員事務局職員の任命権は代表監査委員が有しているが、事務局職員は純粋なプロパー職員ではなく、当該地方公共団体の職員が長部局等からの人事異動で事務局に配属され、在職期間も3年程度であるというのが実態である。このような状況では、監査のノウハウ等が事務局に蓄積されず専門性及び独立性を確保することは困難である。また、監査を行う側の職員と監査を受ける側の職員が常に入れ替わっていることから身内によるなれあいの監査ではないかという批判も生じている。監査委員事務局職員の独立性を確保するためには、この際、事務局職員人事の問題を正面から考える必要がある。

②監査委員事務局の専門性

監査委員の監査を十分に補佐できる体制とするためには、監査委員事務局職員は、地方公共団体の財務会計制度をはじめ地方行財政制度に精通した専門性の高い職員を専任とすることが望ましい。そのためには、前述のように地方公共団体の監査に必要な専門性を確保する新たな仕組みを設けた上で、監査委員や外部監査人とは別に事務局職員についても専門性が確保されていることを任命要件とすることや、事務局の職員を監査専門職と位置づけることも検討すべきである。

また、事務局職員については監査専門の資格ではなく法務事務や会計事務についての共通の資格を設けることも考えられる。

専門性の確保のための新たな仕組みを設けた場合は、専門性を確保された者が一定の資質を維持していくことが重要であり、このための仕組みを構築することも必要である。

既に一部の地方公共団体において実施している弁護士、公認会計士等外部の専門家を任期付き職員として活用することや、監査事務の一部を公認会計士や監査法人等に委託することも、監査の専門性の確保の観点から有効であり、その一般化を図る方策について検討すべきである。

また、専門性の高い外部の人材の活用という観点から、地方自治法第174条の専門委員を監査委員が任命できるようにすることも検討すべきである。

③監査委員事務局の共同設置

平成23年の地方自治法の一部改正により委員会又は委員の事務局を共同設置することが可能となった。専門性をもった職員が少なく、これを専任とすることが困難な小規模な地方公共団体が監査委員事務局を共同設置することは監査の専門性及び独立性の確保の観点から有効である。また、比較的規模の大きな地方公共団体でも事務局を共同設置することにより監査の充実を図る効果が期待できる。各地方公共団体において、監査委員事務局の共同設置について真剣に検討されるべきである。

(5) 内部統制の整備

①監査制度と内部統制との関係

地方公共団体において予算の不適正な執行が明らかとなった場合、監査委員や外部監査人が監査で発見できなかった責任を指摘されることが多い。しかしながら、予算を執行する当事者である長等の部局において予算執行等の財務会計事務に関する体制が十分に整備され適確に運用されていれば、そもそも予算が不適正に執行される可能性は少なくなる。これが、いわゆる「内部統制」の整備及び運用の問題である。

監査制度のあり方と内部統制の整備は密接に関連している。事前又は事後にリスクをコントロールすることが内部統制の目的であるから、予算を執行する長等の部局において内部統制が整備され適確に運用されている場合は、予算執行の事後チェック機能である監査委員や外部監査人の監査は、これを前提としてよりリスクの高い箇所を中心に監査を行うことができる。これにより監査の実効性が高まるものと考えられる。

また、監査委員や外部監査人が監査において指摘した事項について、直接指摘を受けた部局以外においても、同様の問題が起こるリスクがある場合に十分な改善策が講じられないなど、現在の監査の指摘は組織全体として十分に活用されていないとの意見がある。監査結果をより有効に活用し、指摘された事項について地方公共団体の組織全体で改善策を講じていくためにも内部統制の整備は有効である。

内部統制は無謬性を前提としないことから、地方公共団体においては法令違反等はないものという固定観念にとらわれず、必ずリスクが存在することを前提とするという発想の転換が必要である。

内部統制の基本的な考え方は行政、民間問わず共通のものであることから、株式会社の内部統制の整備の例も参考としつつ、地方公共団体の特性を踏まえた内部統制の整備や運用について更に検討することが必要である。

長等の執行機関による内部統制の整備とその適確な運用、監査委員や外部監査人による監査、議会における審議等が相まって地方公共団体の行政運営の適正が確保され住民の信頼がより高まることが期待される。

②内部統制の整備の法制化

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した上で、具体的な内部統制については、各地方公共団体がそれぞれの実情を踏まえて整備し、運用していくことが考えられる。

どのような内部統制を整備することが必要であるかについては、地方公共団体の共通の理解を得るために、何らかの基準があることが望ましい。これについては更に具体的な検討を進める必要がある。

また、具体的な内部統制の整備や運用の状況については、監査委員や外部監査人の監査対象とするとともに、内部統制の運用状況は議会や住民に報告・公表することとし、透明性を高めていくことが必要である。

(6) 外部監査制度のあり方

①外部監査の役割

地方公共団体の監査は、監査委員監査が基本であるがその対象は幅広い。平成9年の地方自治法改正により新たに導入された外部監査は、地方公共団体の外部にある者が監査を行うことにより、当該地方公共団体の様々な事情により内部からは指摘されにくく改善が困難な事務事業について指摘することにより、改善が促進されるという効果を期待して創設されたものである。

地方公共団体の監査がより効率的に行われ、効果をあげるためには、監査委員監査と外部監査のそれぞれの機能を踏まえて、新たな役割分担を考えることが必要である。

②外部監査の仕組み

現行の包括外部監査は、外部監査人がテーマを自ら決定し監査を行っている。しかしながら制度導入後15年余りを経過していることから外部監査人がテーマの設定に苦慮する場合がある、あるいはテーマの内容によっては監査委員の監査と重複しているとの指摘がある。もともとの制度創設の趣旨からは重複があっても監査委員とは異なる外部の視点で監査を行うということについて十分な意味があるものと考えられるが、監査委員と外部監査人の監査がより効率的に行われるためには、その役割分担や協力関係について新たに検討する必要がある。例えば、外部監査人の監査テーマを自らの監査の実施状況を踏まえ監査委員が選

定するという方法や、現在、監査委員が行っている決算審査、例月出納検査、財政援助団体等の監査の全部又は一部について外部監査に委ねることによって監査委員との役割分担を行う方法も考えられる。

また、個別外部監査については、導入している地方公共団体が少なく実際の活用実績も多くないことから、新たな外部監査制度を検討する際には、その必要性も含めて制度のあり方について検討することが必要である。

③外部監査人の専門性

現行の外部監査人の資格要件は、弁護士、公認会計士、税理士、国や地方公共団体における監査等の一定の行政経験を有する者となっている。これまでの外部監査の実施状況を踏まえて、より専門性を高める観点からは、地方公共団体の監査を行う場合に必要な監査委員と共通又は別個の専門性を確保する新たな仕組みを設けることを検討すべきである。

また、現行の外部監査人は、長が監査委員の意見を聞き議会の同意を得て選任している。外部監査人の選任方法について、より客観性を高めるため、選任手続きを見直し、外部監査人として適任者が選任されるよう地方公共団体の外部の主体がチェックすることとする方式も考えられる。

専門性を確保する新たな仕組みを創設した上で、監査に関する知識やノウハウが蓄積されるよう、監査を行う主体を一定の組織とすることも考えられる。

④外部監査の導入促進

現行の包括外部監査は都道府県・指定都市・中核市に義務付けられている。他の地方公共団体は条例を定め任意に導入することができるが、条例を定めた場合には毎年度包括外部監査を受けることが義務付けられる。導入を義務付けられている団体以外については、これを各地方公共団体の実情に応じて複数年度に1回、あるいは希望する年度のみ包括外部監査を受けることを可能とするなど柔軟な対応を可能とすることが考えられる。

(7) 地方公共団体の監査をサポートする体制の構築

①「監査サポート組織」の創設

以上を踏まえると、監査委員や外部監査人の監査をより一層充実するためには、個々の地方公共団体から独立した主体による全国で統一され

た監査基準の作成や、監査委員、監査委員事務局職員、外部監査人に求められる専門性をしっかりと確保する仕組みが必要であるものと考えられる。また、監査主体の資質向上のための研修の充実や個々の監査の品質管理を行うなど地方公共団体の監査をサポートするためのシステムを構築することが必要であるものと考えられる。このための具体的な方策について検討を行っていく必要がある。

監査基準の作成、監査主体の専門性の確保、監査の品質管理、研修等を担い、地方公共団体の監査を全国的にサポートするためのシステム（以下「監査サポート組織」という。）について、検討を行う必要がある。

なお、「監査サポート組織」の創設については、地方公共団体をはじめ関係者の理解と協力が必要であることは言うまでもなく、ここに示す案が、今後の議論のたたき台となることを期待している。

地方公共団体の監査制度の見直しは全ての地方公共団体に共通する課題であり、監査機能が充実強化されることは地方公共団体の共通の利益であることを踏まえると、「監査サポート組織」は法律に基づいて地方公共団体の共通の利益のために創設される地方共同法人とすることが考えられる。

「監査サポート組織」が担う監査主体の専門性の確保、監査基準の作成、監査の品質管理、研修、調査研究については、以下のような案が考えられる。

②地方公共団体の監査主体に必要な専門性の確保

ア. 地方公共団体の監査委員や外部監査人に必要な専門性を確保するための、「監査サポート組織」が専門性を認証する仕組みを創設する。

イ. 監査委員や外部監査人は「監査サポート組織」の認証を受けた者とする。

ウ. 弁護士、公認会計士等の既存の資格を有していることをもって当然に専門性が認証されることとはしない。

エ. 認証の仕組みについては、以下のような案が考えられる。

(a) 「監査サポート組織」が試験を実施し、試験合格者を認証する方法（この場合、弁護士、公認会計士等の有資格者や、地方公共団体の監査経験を有する者（監査委員及び事務局職員、外部監査人）については、その知見や経験を考慮し、一定の試験科目を免除することも考えられる。）

(b) 「監査サポート組織」の実施する研修（一定期間が必要）を受講

した者を認証する方法（この場合、弁護士、公認会計士等の有資格者や、地方公共団体の監査経験を有する者（監査委員及び事務局職員、外部監査人）については、その知見や経験を考慮し、一定の研修科目を免除することも考えられる。）

(c) 試験方式と研修方式を併用する方法（試験制度を基本としつつ、一定の資格、経験のある者は研修の受講で認証されることとする。）

オ. 監査委員事務局職員については、これにふさわしい認証の仕組みを設けた上で、以下のような方策が考えられる。

(a) 規模の小さな地方公共団体の事情も考慮し、事務局職員のうち一定の数、あるいは一定の職については認証された者であることを必要とする方法

(b) 全ての事務局職員について認証された者であることを要件とし、小規模な地方公共団体については共同設置を推奨する方法

なお、事務局職員の専門性を認証する際の基準については、監査委員や外部監査人と同様の基準とすることや、事務局職員として必要な水準を考慮した上で別の基準を設けることも考えられる。

③監査基準

地方公共団体の監査は、「監査サポート組織」の作成した監査基準に従って行わなければならないことを法令で明記するとともに、監査基準を公表する。この監査基準の具体的な内容については法令で直接規定せず、「監査サポート組織」が定めることとする。

監査の基本的事項は監査基準に定めた上で、より詳細な実施細則や監査マニュアルを併せて作成する。

また、地方公共団体の内部統制の整備に係る基準を「監査サポート組織」が作成することも考えられる。

④監査の品質管理

監査委員又は外部監査人（後述する「監査サポート組織」が自ら監査を行う場合は監査委員のみ）は、監査結果を「監査サポート組織」に必ず提出しなければならないこととする。「監査サポート組織」が監査委員及び外部監査人の監査結果の評価を行い、地方公共団体にその結果を情報提供するとともに公表する。なお、監査委員や外部監査人が希望する場合に限って「監査サポート組織」による評価を行うことで足りるという考え方もある。

⑤研修及び調査研究

地方公共団体の監査委員、監査委員事務局職員、外部監査人の研修を行う。その際には、一定期間の長期研修を行うことも考えられる。

民間の監査の動向や諸外国の地方公共団体の監査制度等の調査研究を行うとともに、その結果を地方公共団体に情報提供することも必要である。

⑥外部監査への「監査サポート組織」の関わり方

以上のように、地方公共団体の監査機能の充実強化の観点から、監査委員や外部監査人の監査を支援するために、監査基準の作成、監査主体の専門性の認証、研修等を担う「監査サポート組織」のあり方について検討を行う必要があると考えられる。これに加えて、監査委員を補完する役割を充実させる観点から、現行の外部監査制度を活用しつつ「監査サポート組織」が個々の地方公共団体にふさわしい外部監査人の推薦等を行うこととする以下のような案が考えられる。

外部監査の導入については、各地方公共団体の条例は不要とし、それぞれの判断で法律の規定に基づいて外部監査を実施できることとする。その上で、都道府県、指定都市、中核市等一定の地方公共団体については、毎年度外部監査を受けることを法令で義務付ける。

「監査サポート組織」は、外部監査人として必要な専門性を有しているものとして認証した者を登載した名簿を作成することによって人材を確保する。

具体の外部監査人の選任の方法は、地方公共団体は、「監査サポート組織」が名簿登載者のなかから推薦した者と契約を締結しなければならないこととする。個々の地方公共団体の判断で外部監査人を選任するのではなく、「監査サポート組織」が推薦した者と契約を締結することにより透明性、客観性が確保されることから、契約に際しての監査委員の意見聴取等を不要とすることも考えられる。

外部監査の「テーマ」の選定は監査委員が行うこととしたり、現行の包括外部監査と同様「特定のテーマ（例えば、旅費の執行等）」を選定したりする方法のほか、監査委員監査の一部（例えば、企業会計の決算審査、財務定期監査のうち〇〇部等）を外部監査人に行わせる方法も考えられる。

他方、現行の包括外部監査制度と同様に、外部監査の「テーマ」の選定は外部監査人が行うこととする方法も考えられる。この場合、「監査サポート組織」が、比較可能となるようテーマのあり方について助言することも考えられる。

現行の個別外部監査制度は廃止し、長、議会、住民等から監査の要求があった場合、監査委員が必要と判断したときは「監査サポート組織」に通知し、同組織の認証を受けた者の推薦を求め契約を締結し外部監査を実施することが考えられる。

外部監査が実施された場合、監査結果の決定は外部監査人が行うこととする。

なお、現行の外部監査人は廃止し、新たに創設する「監査サポート組織」が地方公共団体の外部監査を行うことも考えられる。

この場合、都道府県、指定都市、中核市等一定の地方公共団体については、毎年度、「監査サポート組織」の監査を受けることを法令で義務付け、それ以外の地方公共団体は、外部監査を実施する場合は年度開始前に「監査サポート組織」に対して監査を要請することが考えられる。

「監査サポート組織」が行う監査は、現在の包括外部監査と同様、「監査サポート組織」が特定のテーマを定め、義務付団体及び任意団体の監査を行う方法が考えられる。

「監査サポート組織」は地方公共団体の監査についての専門性を有しているとして認証した者を常勤又は非常勤の職員とし、監査を行わせることが考えられる。

現在の個別外部監査制度は廃止し、長、議会、住民等から監査の要求があった場合、監査委員が必要と判断したときは「監査サポート組織」に通知し、「監査サポート組織」が監査を行うことが考えられる。

このように「監査サポート組織」が自ら監査を行う場合は、外部監査人や監査委員事務局職員に必要な認証を受けた者を常勤又は非常勤の職員とすることとなる。外部監査を義務付ける地方公共団体の範囲をどの程度とするかにもよるが、仮に現行の外部監査制度において包括外部監査が義務付けられている都道府県、指定都市、中核市に義務付けることとした場合でも、相当規模の組織が必要となるものと考えられる。

このように、地方公共団体の監査の専門性及び独立性の確保のためのサポートを推進していく観点からは、「監査サポート組織」のあり方について検討を行うことが必要と考えられる。なお、「監査サポート組織」が自ら監査を行うことについては、監査機能をより充実させるためには積極的に検討すべきとの意見がある一方で、組織規模が大きくなることや権限が強くなりすぎるのではないかとの懸念から慎重な意見もあったことに留意する必要がある。

⑦外部監査組織の運営費用

「監査サポート組織」の運営に必要な費用については、外部監査を義務付ける地方公共団体の負担金を基本とし、任意に外部監査を受ける地方公共団体は個別に一定の費用を負担することが考えられる。現在、包括外部監査を義務付けられている都道府県、指定都市、中核市に新たな外部監査も義務付ける場合は、包括外部監査に要しているコストを「監査サポート組織」の負担金に充当することが考えられる。

おわりに

地方公共団体の監査制度の充実強化が必要であることは地方公共団体関係者の共通認識となっているものと考えられる。しかしながら具体の方策については様々な意見がある。本研究会においてもそれぞれの立場から多様な意見があり、活発な議論が行われた。議論された様々な論点については、必ずしも全ての委員の意見が一致したものではないが、その中である程度の方向性が見いだされた点について、各方面における議論の深化を期待してあえて報告書として取りまとめることとしたものである。

地方公共団体の監査制度については、今後も様々な場面で引き続き議論されていくことと思われるが、いずれにしても地方公共団体の監査の現場において現実に機能する制度とすることが必要である。

そのためには、地方公共団体をはじめとする様々な関係者の意見を十分踏まえながら、理想とする制度を検討した上で、実際に実現可能であるか等も含め更に詳細な制度設計を検討していくことが必要である。その際には本報告書が議論の参考として広く活用されることを期待する。