

地方行財政検討会議 第二分科会（第2回会合）

平成22年4月21日（水）

【逢坂補佐官】 皆様ご苦労さまでございます。ただいまから、地方行財政検討会議・第二分科会の第2回会合を開催いたします。本日はお忙しい中皆様にはご出席をいただきまして誠にありがとうございます。本日は渡辺副大臣が公務のため欠席をさせていただいておりますので、開会に当たりまして私から一言だけごあいさつをさせていただきたいと思っております。

この地方行財政検討会議におきましては、当初お示した当面の会議の進め方に従いまして分科会で議論された論点を踏まえ、5月中に基本的な考え方を整理する予定としております。これに先立ち、今月26日に第3回地方行財政検討会議の開催を予定しておりますけれども、この場において本日までの分科会での議論を報告していただくこととしております。前回の分科会では、不適正経理事件への対応として監査制度や財務会計制度に関しさまざまなご意見が出されたところでございます。今回も引き続き監査制度のあり方を中心に議論がなされると思われましても、前回同様ぜひ活発な議論をお願いしたいと考えております。実は私も地元を回ったり、あるいはいろいろなシンポジウム、会議などへ出ると、今回のこの自治法の改正、あるいは地方政府基本法に対する大きな期待を聞いているところでございます。それぞれの委員の皆様方にはいろいろとまたご指導いただきたく思いますので、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、この後の本分科会の司会進行は碓井教授をお願いいたします。

【碓井主査】 碓井でございます。それでは本日も私が進行役を務めさせていただきます。よろしく願いいたします。

まず、前回の会合にご欠席されました専門委員をご紹介申し上げたいと思います。

甲州市総務企画部財政課長の武川市雄様でございます。

【武川課長】 武川です。よろしく願いいたします。

【碓井主査】 どうぞよろしく願いいたします。なお、本日の分科会の出欠についてでございますが、藤谷専門委員がご欠席となっておりますことをご報告申し上げます。

本日は、前回ご議論いただきました内容を踏まえまして議論を進めてまいりたいと考えておりますが、具体的な議論に先立ちまして、今後の本分科会の進め方につきまして確認

をさせていただきたいと思います。本会議当初にお示したとおり、地方行財政検討会議は5月中にこれまでの論点を報告した上で基本的な考え方を整理する予定としております。これに先立ちましては、今月26日には第3回地方行財政検討会議が予定されており、本日までの分科会での議論を報告することとしております。どうぞこの点ご承知おきください。

それでは、本日主催者側からの提出資料につきまして事務局からご説明をお願いしたいと思います。資料1及び2につきましてのご説明をお願いいたします。ではお願いします。

【安田自治行政局行政課長】 行政課長の安田でございます。それでは、資料1と2をご説明させていただきます。

まず資料1でございますけれども、「第1回会合における主な議論について」という資料になってございます。これは、前回の議論を幾つかの項目に分けてまとめたものでございます。1ページをご覧くださいと思います。見出しをつけてございますが、大きく監査制度と財務会計制度と分けましてご議論をまとめております。それぞれ4項目、3項目についてまとめているところでございます。

2ページをご覧くださいと思います。監査制度についてでございますが、まず、「内部と外部の監査機能について」というまとめにさせていただきます。外部の監査が担う部分と内部統制が担う部分と分けるという観点から議論を進めるべきではないかというご発言、それから、内部統制体制の構築と外部の厳しいチェックを受ける仕組みが重要なのではないかというご指摘、日々の会計業務について適正な処理を確保するための仕組みを整えておかないと監査によるチェックも困難となるのではないかと。会計管理者の役割をどのように考えるかというご発言、組織的・慣習的な不適正経理に対してはより重層的なチェックの仕組みとする必要があるのではないかとというご発言などをまとめております。

「監査機能の整理について」ということでございますが、最初の丸でございますけれども、不適正経理や違法行為のチェックをするもの、有効性・経済性・効率性の観点から行うものなど監査についてはいろいろあると。議論に当たっては、まずは監査機能についての概念を整理することが必要なのではないかとしてございます。次の丸でございますが、監査には不正摘発の機能と健全な財政運営のための評価機能があると。後者については、予算査定、事業仕分けなどもあって、業績監査を監査委員に任せることが重複しているのではないかとご指摘ございました。3つ目、このページ2つ目の丸でございますけれども、実際の監査の内容を見ると各団体でばらばらであると。単なる計数合わせだけの

ものもあるし、あるいはこの支出がどうかという視点で見ている場合もあるというご指摘でございました。次の丸でございますが、包括外部監査においては財務監査を行うこととされているが、実態としては限りなく業績監査に近いことをやっているというものでございます。

次にまとめておりますのが「人材の専門性と監査基準について」というものでございます。最初の丸でございますけれども、不適正経理問題の原因の一つが人材不足であると。監査の基本的な手法を身につけていないから監査が有効に機能していないのではないかと。資格制度の創設を検討すべきではないかと。4ページでございますが、最初の丸でございます。公認会計士を地方公共団体の監査に活用することについては、民間企業が複式簿記であることを前提に一定の会計基準があると。その上でやっているということ留意すべきだと。次の丸も関連いたしますが、公認会計士等の専門性と地方公共団体の会計処理のチェック機能とは必ずしも結びつかないのではないかと。次の丸でございますが、監査を担う人材のプールと金銭的成本の問題にも留意すべきではないかというご指摘でございました。

次に「監査主体の権限と責任について」ということでまとめてございますが、例えば、「預け」を摘発するためには、内部帳票の確認だけではなくて納入業者の帳簿との突き合わせが必要と。会計検査院には強制調査権があるが、現行の監査委員あるいは事務局の権限は十分かどうかというご指摘でございます。次の丸でございますが、監査委員の責任とインセンティブをどのように考えるのかと。民法上の不法行為責任で十分な責任と言えるかというご指摘でございました。

5ページでございますが、5ページは財務会計制度についてのご発言をまとめたものでございます。まず、「予算の単年度主義と区分経理について」ということでございますが、厳格な予算の単年度主義と予算の経理についての硬直性が無理な執行を強いる結果となっているのではないかというご指摘でございます。

「国庫補助事業の問題について」ということでまとめてございますが、地方公共団体では国庫補助事業と単独事業の区分をしながらの執行を強いられている。特に補助対象経費が不明確であることなどが不適正経理を誘発しているのではないかとというご指摘でございます。次の丸でございますが、国庫補助事業ではその申請に一定の精度が要求され、また、交付決定以降でなければ執行ができないということから、短期間に無理やり事務費を消化するといったような補助金の仕組みに起因した問題があるのではないかとというご指摘でござ

ございます。

その他の課題といたしましてでございますが、ITを活用して会計処理のシステムを共通化すべきではないかというご指摘、それから、発生主義については、その位置づけや意義について議論する必要があるのではないかというご指摘などがございました。

次に、資料2をご覧いただきたいと思います。前回のご議論等も踏まえまして、地方公共団体の監査機能等のあり方について資料をまとめてございます。まず1ページをご覧いただきたいと思いますが、これは、監査機能の分類・類型化の例につきまして、一番下に書いてございますが、鈴木豊先生編著の『政府監査基準の構造』という書物に基づきまして、これを一部加工いたしまして、また、簡素化した形で作成したものでございます。

まず、監査の分類基準では、大きく、合規性の監査と業績監査、業績監査は3EとかVFM監査でございます。3Eにつきましては、この※印にございますように、効率性・経済性・効果性、VFMは、ここにございますように、バリュー・フォー・マネーでございます。この2つに分けられるとされているわけでございます。さらに、この合規性監査につきましては、財務事務の正確性、決算監査というものと狭義の適法性監査というものに分けられると。また、業績監査につきましては、経済性監査・効率性監査と広義の有効性監査に分けられる。広義の有効性監査には、さらに狭義の有効性監査として目標達成度を基準とするもの、政策評価監査またはアウトカム監査として政策目的の功罪等を基準とするものが含まれると、こういう整理になっているわけでございます。

この業績監査でございますけれども、これは公的な監査の特徴だというのがこの鈴木先生のお考えでございまして、整理でございまして、鈴木先生の書物によりますと、政府監査の目的は第1次的には準拠性監査から出発すると。次いで、効率的な運営による良質のサービスの提供という責任が政府にあるために、その結果を評価するためには業績監査が必要となるといたしまして、監査目的が当然に拡大するという考え方でございます。つまり、この表の上から下に監査が拡大するというお考えでございます。

ここでいうところの業績監査でございますが、この業績監査の対象は業績報告書であって、業績報告書に記載され、開示すべき重要な情報は、業績測度、パフォーマンスメジャーと言っています。業績監査手続はこの業績測度に対して実施されると言っているところでございます。こういう整理でございます。

2ページをご覧いただきたいと思いますが、2ページは、「株式会社における監査・監督機能について」、公開会社、大会社を例にまとめたものでございます。まず外部機関の監査

といたしまして会計監査人の監査があるわけですが、監査の対象は財務諸表でございます。正確性・準拠性を判断基準とするものでございます。また、内部監査としてはまず監査役監査がございまして、これは取締役の執行に対しまして適法性を基準とした監査を行っているというものでございます。また、取締役相互、取締役会によっても適法性の監督が行われるということでございます。前ページの公監査と異なりまして業績監査というものは行われたいということになってございまして、取締役相互、取締役会による妥当性の監督というもの、一番下でございますが、が行われると整理できると考えてございます。

3ページでございますが、3ページは地方公共団体における監査機能につきまして、1ページの表に当てはめまして整理したものでございます。まず、例月出納検査が現金出納について、それから決算審査が決算についてでございますけれども、それぞれ正確性や適法性の観点から監査を行っているというものでございます。一方、法律の根拠でいきますと自治法の199条1項ということになりますが、この財務監査、左から3つ目でございますけれども、これにつきましては上から下まで箱が伸びておりますが、これは、法律の規定についてご紹介いたしますと、財務に係る事務の執行等が自治法2条14項、15項の規定の趣旨にのっとりなされているかどうかについて特に意を用いなければならないとされているところでございます。この2条14項というのは、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とされておりまして、また、15項では「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努める」としていることから考えましても、財務監査でも業績監査まで、下のほうまで行うということが想定されていると思われるわけでございますし、また、現実にも監査が行われているものと考えているところでございます。

次に、その右側でございますが、外部監査でございますけれども、外部監査につきましても、包括外部監査においては財務事務を監査するということにされているわけですが、これは法律上も毎年特定のテーマを決めての監査ということになっているわけでございます。この内容につきましては、前回ご指摘があったとおり、業績監査的なことも行われていると、実態もそうであると思われるところでございます。また、その左の財務監査と同様に、地方自治法の2条14項、15項に意を用いるべきという規定も置かれているところでございます。

一番右側の行政事務に関する内部監査でございます行政監査についてでございますが、これは自治法の199条2項を根拠とするものでございまして、必要があると認めるときは普通地方公共団体の事務について監査することができるとしているということで、行政監査を行うことができるという制度になっているわけでございます。これも、合規性の観点、業績監査の要素いずれも含まれていると考えられるわけでございます。これにつきましても、先ほど来ご紹介しております自治法の2条14項、15項に意を用いるべきという規定が適用されております。なお、行政監査につきましては、自治令の中で、事務の執行が法令の定めるところに従って適正に行われているかどうかについて適時に監査を行わなければならないという規定もあるところでございます。

この表でご覧いただいておりますように、財務監査、外部監査、行政監査の箱が一番下まで伸びているわけでございますけれども、これはイメージでございまして、これらすべてに対応しているというわけでは必ずしもございませぬ。それから、これらの箱が業績監査に関してどのような役割分担となっているのか。これは法律上特に規定はございませぬし、また、どのような方法、基準で監査するかについても、先ほどの自治法2条の規定に意を用いるべきという規定とか自治令で適法性の観点という規定を置いているという以外は法律に特に規定はないというところでございます。逆に正確性・適法性、上のほうでございまして、これは5つの箱がカバーしている図になっておりますけれども、今回の不適正経理に見られるように、穴がないというわけではないということだと思っております。

なお、このほか、住民による監査請求等の個別の監査というものがございます。

4ページでございまして、これは、高松市を例にとりまして、効率性・有効性の観点からのチェック機能としてどういうものがあるのかというものを一覧にしたものでございます。これも、前回このようなご指摘があったということで整理してみたものでございます。一番上から、予算調製上の検証機能、これはどの団体でもやっているわけでございますが、そのほか高松市では事業仕分けというのも行い、行政評価についても行って、その一部については外部評価も導入しているということでございます。監査委員制度は、これは法律上のものでございまして、議会の監視機能も当然法律上想定されているものでございまして、こういうものが業績の評価、監査等を行っていると考えられるわけでございます。いろいろな観点からのこういう業績の評価、監査等が行われているというものでございます。

次に5ページでございますが、5ページは、やはりこれも先にお尋ねのございました行政評価等の取組状況について整理したものでございます。都道府県、特例市以上の市ではほとんどが実施しているということが見て取れるところでございます。

6ページでございますが、6ページは国の会計検査院の決算検査の内容について整理したものでございます。ほぼ1ページの整理に対応した5つの観点に沿って検査が行われまして、観点別の検査の結果というのがそれぞれ下の表に出ているとおりになっているところでございます。

7ページでございますが、内部統制関係の資料でございます。前回の議論を踏まえまして実際の導入事例の資料をおつけしたものでございます。上のほうをご覧いただきたいと思っております。下は、内部統制の意義、それから内部統制の限界として指摘されている事項の例というものをまとめたものでございまして、限界として指摘されている事項の例のところをご覧いただきますと、経営者や部門責任者等が内部統制を不当に無視した場合には機能しないとか、あるいは組織的な不正行為に対しては発見機能が著しく低下するというようなことが指摘できるだろうということで整理させていただいております。

8ページでございますけれども、調査権限等に関する資料でございます。監査委員につきましては、先日までのご指摘もございましたけれども、法199条8項で、関係人の出頭を求め、調査し、記録の提出を求めることができることとされているわけでございますけれども、この場合、関係人はこれに応ずる義務があると解釈はされているわけでございますが、応じない場合にはこれを強制する手段はないということでございます。会計検査院につきましては、検査を受けるものに資料等の提出を求め、関係者に質問し、出頭を求めるという権限がありまして、これに応じなければならないということが法定されているところでございます。

次に9ページでございますけれども、前回お尋ねのございました外部監査制度における監査の費用について、それから10ページでございますけれども、人口10万人当たりの弁護士、公認会計士等の数でございますが、ご覧いただきたいと思っております。

最後の11ページでございますが、前回ご議論のありました国庫補助事業に係る手続と調達事務の流れを図にしたものでございます。一番下は国でございますが、ここから補助金の内示があった後に地方公共団体は見積り作業を行い、国に交付申請をすると、交付決定があった後に契約締結を行って物品の納入が行われると。その出納は会計管理者の職務とされておりまして、一連の図で示しているところでございます。物品の検収後、請求を

受けて債務が確定するわけでございまして、長の支出命令を受けてその確認を行った上で会計管理者が支出を行うということになってございます。その後、実績報告書の提出を経て補助金額が確定して補助金が交付されるというわけでございますが、大体これは年度末ぎりぎりか、場合によっては出納整理期間に入ってしまうこともあるということを示す図にしているところでございます。以上でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

本日は、ただいまの資料1、資料2のほか、石原教授から資料の提出を受けておりました、皆様のお手元にお配りいたしております。ご確認いただけますでしょうか。それでは、ただいまから皆様からご発言をいただきたいと存じますが、まずは資料のご提出をいただきました石原教授にご意見いただきたいと思っております。ご発言をお願いいたしたいと思っております。

【石原教授】 ありがとうございます。

それでは、私のほうで準備をさせていただきました資料をご確認いただきたいと思っております。A4の縦置き、それからA3の横置きの2つのホチキス止めでございます。今、課長からご説明をいただきました第1回会合における主な議論を踏まえまして、その中でも今後の地方自治体監査制度を改革する方向性でまず確認すべき大きな論点として3点、私見ではありますが、整理をさせていただきました。

1つ目でありまして、1ページの1番というところで、保証型監査という言葉をお示しさせていただいたところでございます。今お配りいただき、課長からご説明いただきました例えば資料の2等々で現行の監査制度の分類が行われております。その中での1つの特色が結論として出てきている部分が、「指摘型の監査」になっているという点です。資料の2でもありましたが、民間企業の監査では、例えば会計監査が典型ですが、保証型の監査をしています。そこでは、決算書に不正が含まれる、あるいは、決算書に不適正な数字が含まれる可能性は非常に低いということを、公認会計士等の監査人が保証しているわけです。この発想を例えば現行定期的に実施されております財務監査の中で導入できないかというのがまず問題提起させていただきたいところでございます。

自治法の規定の中で、現行、財務監査が定期監査として行われております。例えば人口1万人の地方自治体においても、あるいは100万人の地方自治体においても財務監査が行われています。単純な比較はできませんが、例えば人口1万人の自治体の監査の人員が、100万人になると100倍になるというようなことはおそらく想定できないと思っております。

もちろん規模の経済もあろうかと思えます。しかし、多くの自治体関係者にヒアリングを
してまいりますと、イメージとしてではありますが、財務監査に関して言えば、中小の地
方公共団体が非常に密度濃く精査的に行われているのに対し、規模の大きな地方公共団
体では財務監査が、相対的に手薄になっているのではないかという問題提起が可能です。

昨今、都道府県あるいは政令市、中核市等、非常に規模の大きな地方公共団体に昨年度
から不正経理の問題が改めて出てきております。監査委員が財務監査等でチェックをして
いるはずなのに、どうして不適正経理を見つけることができないのかというような問題意
識は多くの市民が持っているのではないのでしょうか。しかし、現行の財務監査は、悪く言
えばですが、何かあれば指摘をするという「指摘型の監査」でありまして、決して、一定
金額以上の、あるいは一定の悪質な不正あるいは不適正経理について、存在しないとい
うことを合理的な保証をもって監査委員が意見表明を行うというような形の監査制度にな
っていません。現行監査もいろいろところで網の目をかけてチェックをしているわけであ
りますが、1つ、結論として、指摘型ではなく保証型で監査意見を公表するというような
イメージで、今後の地方自治体の監査制度改革の方向性を見出すことができないかとい
うのが、お手元に準備させていただきました1ページの主な内容でございます。

1枚はおめくりいただきまして2ページでございます。今課長からご説明いただいた資
料の中でも外部監査、内部監査等々の分類があったわけでありまして、それぞれの監査に
おいて監査人が存在いたします。どの監査形態における監査人でありましても基本的には、
独立性、専門的能力、実務経験が求められます。この3点は監査人に求められる一般的な
要件です。このことは国際的にも学会でも極めて定説として定義されています。ここで言
及される独立性というのは被監査対象に対する独立性という意味であります。

そういう観点で例えば現行制度の包括外部監査人、監査委員あるいは監査委員事務局の
皆さんが事実上進めておられる監査を見てまいりますと、例えば包括外部監査人は会計の
プロあるいは監査のプロですが、残念ながら、公認会計士でも、弁護士でも税理士でも、
行政OBの職員が監査委員になられているケースと比較をすれば、行財政全般についての
専門的能力、そして、その団体における実務経験が相対的に劣っていることは明らかです。
しかし、ある種の専門的能力と実務経験をお持ちと申し上げた行政OBの監査委員の方で
ありますが、こちらについては、選任の経緯から、実質的に首長から独立した独立性とい
うものを外見的にイメージすることはおそらく困難であろうかと思えます。

それから、しばしば議選の監査委員につきましても、議会費などの監査は自己監査であ

るといような指摘から、果たして独立性があるのかというような整理もございますが、それに加えて、監査というのは専門性が非常に問われるプロの職域であります。議会の先生方が監視されるのは会計あるいは監査に特化した部分ではなく、それ以外のところで、より高所で見ていただくとすれば、議選の議員が監査委員になるという点は、監査の理論から申しますと、専門的能力の観点でどうかなというのが正直なところだと思います。それから、監査委員事務局の皆さんの場合は、独立性については、いわゆる首長部局の人事ローテーションにおられますので、やや独立性が懸念されます。それに加えて、専門的能力あるいは実務経験についても不十分なケースが垣間見られるのではないのでしょうか。

そういったことを改めて総括的に整理をいたしまして、いろいろなレベルの監査があるわけですが、それぞれの監査委員に求められる独立性、専門的能力、実務経験という観点から論点を整理し、仮に、例えば監査委員事務局の監査であれ、あるいは包括外部監査人の監査であっても、例えば行財政全般についての専門的能力がもし不足するというような一般的な懸念があるとすれば、制度改革が求められます。

例えば、公認会計士の試験制度の改革が金融庁で議論されておりまして、公認会計士以外に準公認会計士というような資格も検討されています。公認会計士は決して金融庁だけのほうを向いているわけではないと思います。総務省も公認会計士業界に関係していただく。また、公認会計士だけに特化しない会計の資格として一般行政の皆さん方にも広く普及するような技能資格、一般的に地方公共団体の監査の専門的能力があるということなどを認定する技能試験を構築することも、監査人の一般的要件である専門的能力を向上するという観点では必要ではないのでしょうか。行政OBの監査委員には、悪く言えば天下一という批判があるわけですが、行政のことをほんとうに知り尽くした方が、専門的能力を示す技能資格を取り監査委員に就任されるというのは、行政にとっても住民にとってもこれは幸いなことです。そういう観点から、技能資格といった視点で専門的能力のありよう等々を考えていく必要があるのではないかとというのが2点目でございます。以上が、地方監査士という技能資格の創設という提案です。

1枚はおめくりいただきまして3点目でございますが、業績監査でございます。こちらについては、一般的に、保証というのではなく、指摘型の監査という手法が一般的であろうかと思います。イギリス等のようにいわゆる地方公共団体の監査を伝統的に古くから導入している国では、業績監査を、私自身の理解であります、インスペクション、検査という形で整理をされております。日本の地方公共団体の監査の場合は、審査、監査、

検査といったような言葉がやや意味内容を未整理のまま使用されているのではないかと。そういった観点から、今の私どもの日本の制度にはあまり使われていない概念であります。業績監査という言葉ではなく、例えば検査という言葉を使い、最少の経費、最大の効果で行政執行が行われているかというのを指摘型で改善改革を進める、そういった方向性も国際的な監査の流れを見てまいりますと1点指摘できるのではないかと考えられます。

以上のような整理をいたしますと、監査というのは保証が本質であります。検査というのは指摘というのが本質であります。決算審査というのが1つ我が国特有の用語であります。これもやや内容的には監査という範疇に分類されてくるのではないかと、そんなイメージを持ちます。

1枚おめくりいただきまして、現行の地方公共団体の監査制度にかかわる基本用語の概念整理について、ご確認ください。前回こうした整理の必要性を発言させていただいたわけでございます。この資料は非常に稚拙でございますが、例えば、現行、地方公共団体の現場でその意味内容とするところが混乱して用いられている、あるいは十分に啓蒙啓発されていない、そういう概念を一応17点リストアップさせていただきました。もちろんこのほかにも、保証型の監査ということであれば、民間企業の監査が、国際監査基準に準拠し採用しておりますリスクアプローチという考え方もあります。それから、監査の一般的な用語法を使うとすれば、現行のいわゆる地方公共団体の監査で行われている財務監査というのは広く一般的には会計監査と呼ばれる範疇でありますし、行政監査と呼ばれる概念は監査論のテキストでは業務監査という言葉で整理されます。この資料では、監査理論研究の知見を自治体の監査に活用し、概念整理を進めてはどうかという提案をさせていただきたいと思っております。

最後に、A3の1枚物でございます。今、安田課長さんのほうからご説明をいただきました内容の屋上屋となり、条文の内容のアップデートができていない部分もございますが、この2枚ある資料の2枚目をご覧いただきたいと思っております。「地方自治体における監査制度改革の方向性(別表)」という部分でございます。その一番下に、一つのイメージであります。現行の監査制度に対して、例えばですが、定期・随時・工事監査等を含む財務監査につきましては、監査の本質として保証型の監査として改めて制度設計をしてはどうか。その保証型の中では、内部統制の信頼性の監査、それから取引記録の監査と書いておりますが、財務監査を行うことによって地方公共団体の財務会計等のシステムが不適正経理に

対して一定の予防的機能を持っているということをきちんと保証する、さらには、サンプリングベースで地方公共団体において行われております財務監査の記録を個々にチェックし、取引記録のレベルで誤りがないということを監査人が保証する。そういった形の監査制度への進展が必要ではないかというイメージで本表を作成しました。同じく、財政援助団体監査につきましても保証型、例月出納につきましても保証型、決算審査についても保証型、それから行政監査につきましても一般的には指摘型、以降、その他ございます特別監査等々の広く監査全般につきましても、問題点を発見するというのが主眼でございますので指摘型。このように保証型か、指摘型か、結論として、見つけたものを記すか、結論として全体としてどうだというものを意見表明する保証型か。そういったところを明確に識別した監査制度の再構築というようなものを検討する必要があるのではないかと。

非常に概略でございますが、準備させていただいた資料を説明させていただきました。以上でございます。

【碓井主査】 大変簡潔に、かつ内容豊富なご発言ありがとうございました。

それでは、これから皆様からご意見をいただきたいと思っております。どうぞ。石原教授に対する質問ももちろん含めて結構でございますのでどうぞ。

【西尾名誉教授】 石原教授に対する質問ではないのですけれども、非常に重要なことをご指摘いただいたと思っております。その中の、大きな3つのうちの2番目に、監査人の独立性、専門的能力、実務経験というご指摘がありました。前回私はあまり発言をしなかったのですけれども、これまで地方制度調査会で議論してきたテーマというのはまさにこの現行制度の監査委員制度の独立性問題が中心だったのです。同時に外部監査のあり方についてもいろいろ議論はしたのですけれども、中心的な論点が独立性という問題だった。石原教授の今回のご指摘でも、監査委員による監査というのは外部監査と位置づけるには無理があると。本質は内部監査ではないか。自治体の中で言えば内部監査なんですけれども、我々が議論したのは、執行機関、長以下の執行機関に対してどれだけ独立性があるか、あるいは議会との関係でどれだけ独立性があるかということが問題だということから議論が始まっていたわけでありませう。

いろいろ自治体で起こる問題の中で、この監査委員の独立性を強めなければならないのではないかと議論がありまして、その観点から言うと、候補者を長が選任して、議会の同意を得て、そして任命するというのが現行制度であります。こうなると、実質的な任命権者というのは長ということになっているのではないかと。そうすると長からの独立性

が十分ではないという問題が出てきはしないか。

そして、監査委員の中に、議選、議会が選出する、議員の中から選ぶという議選監査委員がいらっしゃるわけですが、この点については、執行機関との関係で言えば一応外部の機関の人であるわけですが、監査委員が監査対象にするものの中に議会の経費、支出も含まれているものですから、その点に関しましては、この議選の議員というのはやっぱり外部性はないと。議会に対する監査という意味では外部性はないということになってしまうのではないかというような議論から、どうやって独立性を担保するかというのは非常に難しい問題なのですけれども、議会が監査委員を選出するというのを一つ考えてみるべきじゃないかという議論を始めたわけです。

もっと徹底した独立性を確保しようと思うと、アメリカ合衆国の各州の自治体に、全部とは言いませんが、しばしば見られるように、監査委員に当たるものを直接公選職にして、選挙で住民から選ばせるということになれば、長からも議会からも、いずれからも完全に独立の機関ということになるのではないかという2つの選択肢が議論としては出ていたと。

直接公選で監査委員を選ぶという制度が、果たして今、日本で取り入れてうまく動くだろうか。ふさわしい人が立候補してくれるであろうかとかいうようなことがありますので、そこになかなか自信が持てないということになって、この直接公選制度というのは当面は放棄をしまして、議会選出ということで絞って考えてみたらどうかという議論をしていたわけです。

ただ、これについては各自治体の監査委員の方々からも異論がかなり出ましたし、議会の関係団体からも異論が出て、そしてまた、調査会の内部の委員からも疑問を提起される方もいらっしゃって、答申では明確に割り切った答申になれなかったというのがいきさつなんですけれども、私は、この問題はこの地方行財政検討会議でもう一遍議論していただけないかなと。そして決着をそれなりにつけていただけないかなという希望を、個人的には過去のいきさつからいってそう思っているわけです。

私はそのとき、直接公選制度というのも一つの制度なんだけれども、果たしてうまくいくかどうか自信がないのでやめておきましょうと申し上げたのですけれども、ここ全体の流れが、自治体の基本構造というのをどうしていくかということについても、現行の制度だけではなくて、現憲法の枠の中でもう少し選択肢がありはしないかということのを第一分科会のほうでは議論しているわけです。そうすると、最終的にどうなるかわかりませんが、議論の過程としては選択肢をちょっと並べて多様化してみようかという方向で議

論しているわけでありますから、もしこの第二分科の監査の関係のことも基本的な方向として選択の幅を認めるのだということで議論するのならば、私は直接公選制度も一つの選択肢ではないかと思うわけです。全自治体にそうしなさいと言ったらそれは動かないかもしれないと思いますし、いい結果を生まないかもしれませんが、それをやってみようという自治体があったらやってもいいという気はしますので、そういう意味で言えば、もう少し気楽に選択肢の一つと考えて制度設計をしてもいいんじゃないかなと思っていますということが最初の発言です。

それから、外部監査制度、現在、公認会計士事務所等と契約をして、そこをお願いをするという途中からつけ加わってきた外部監査制度についてであります。果たして公認会計士なり弁護士で構成される法律事務所なり税理士さんたちをお願いすることで良い監査ができるかという、必ずしもそうも思えないところもあるわけです。これがだめだと言っているわけではないんですけれども、それ以外の方法のほうがもしかしたらいいと。

かつて第1回の会合で石原教授がイギリスのローカル・オーディット・コミッションの話をされましたが、私はあれは非常に魅力的ないい制度ではないかと思っていて、昔から日本でもそういうローカル・オーディット・コミッションのようなものを全国的な組織として、国からも自治体からも自立、独立したといえますか、国と地方と、自治体と共同で設置するようなそういう機関をつくって、行政の監査に特化した機関が、そういう専門能力も蓄積した機関が各自治体の監査に入るといほうがいいのではないかと、ずっと、イギリスのローカル・オーディット・コミッションを勉強したときからそう思っているんですけれども。過去、ずっと昔、この外部監査制度を導入したときの地方制度調査会の議論では、そういうものを設置するとなるとかなり大きな組織を、新しく特殊法人を1つつくるがごとく新しい機構の新設になるわけです。そこにそれなりの人を配置するということになる、その当時起こっていた行政改革といえますか、行財政改革で国も地方もできるだけ機構をスリムにして職員を減らそうという風潮の中ではとてもではないけれども認められる構想ではないのではないかとということで、もう少し簡便な方法がないかということから、この公認会計士事務所と契約をしてというような、こういうやり方に落ちついたんです。今また改めて議論するときも、もっと、一層厳しい行財政状況の中にあるわけで、そういう機構をつくらうというようなことが政治的に可能なことかどうかというのは大変疑問はありますけれども、私はやっぱりそちらのほうを追求するのが本筋じゃないかという気がしているということだけ申し上げたいと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかにどうぞ、ご自由に。では石原さん。

【石原教授】 今、西尾先生にご指摘いただいたこととの関連ですが、先生がおっしゃいましたイギリスのローカル・オーディット・コミッション。これを参考にして例えば現行の地方公共団体の監査事務局の職員の皆さん方を例えば地方共同法人として日本版ローカル・オーディット・コミッションに再編成してはいかがでしょうか。ローカル・オーディット・コミッションを、国の特殊法人ではなく、地方公共団体が集まってつくられる組織とし、規模の経済がおそらく生じるといいますのでコストも緻密に計算してみますと、ひょっとすると現行の監査委員あるいは監査制度に要する費用よりも下回る可能性もある。そういったことをイメージしながら引き続き議論ができればと個人的には思います。

【碓井主査】 今のはある種人材バンクという意味をなしますかね。

【石原教授】 地方が主体になられて、人材バンクといいますか、それをつくっていく。

【碓井主査】 なるほど。では、久元局長、お願いします。

【久元自治行政局長】 西尾先生にご質問させていただきますことをお許しいただきたいと思うのですが、監査委員を直接公選にするということになりますと、それは選挙ですので、そこでは一体何が争われることになるのか。つまり、自分はこういう経歴でこういうバックグラウンドを持っていてこういうスキルがありますよということの争いになるのか、あるいは自分が監査委員になったらこういう監査をしますという一種のマニフェスト的なものを争うことになるのか。そうであれば、石原先生がご指摘のように、監査というものが保証型監査ということになりますと、一定の基準に合うか合わないかという客観的な、客観性を判断するということが大きな職務になりますので、そういう意味から言うと何が選挙で争われるのか、アメリカですとその辺はどういうことが争点になっているのかということをちょっとご教示いただければと思います。

【西尾名誉教授】 まず、そういう監査委員に当たる役職の人を直接公選しているという、自治体レベルで。ほとんどアメリカにしか例がないのではないかと、世界各国を見て。したがって、それはたくさんあるわけではないわけですし、アメリカ合衆国の自治体の選挙ということになりますと、これも大都市から小さな町村に至るまでさまざま、制度はみんな違うのですけれども、基本的には、ごく小さい中小の市町村は別として、それなりに政党政治化しているわけです。そうすると、首長の候補者であれ市議会議員の候補者であれ、別の形態をとっているカウンシル・マネジャー・システムをとっているときのカウ

ンシルの構成メンバーの選挙であれ、やっぱり共和党の推薦候補、民主党の推薦候補となっているケースが多いと思うのです。そういうふうにして選挙候補者名簿がつくられているところでは、監査委員に当たる役職の人もそれぞれ民主党推薦の人がいて共和党推薦の人がいてというような名簿で、有権者はそこから選んでいるということですから、今よく言われるようなマニフェストが出ているかどうか私はわかりませんが、多分出ていないと思います、ローカルなレベルでそのようなものは。

そしてまた、日本の選挙戦と違いますから、選挙運動期間に車が走らされて、私は何をしますと連呼しているとか、そういう姿も選挙ではありませんから、監査人に立候補した人はこれを公約していますなんていうことはあまりないのではないかと。ただ、自分が監査委員になったならば何に重点を置きたいとかいうようなことはそのパンフレットやなんかには書いてあるのかもしれませんが。それを私は実物で確かめたことがありませんので自信のあることは答えられません。もしかしたらアメリカの、特定の町になりますけれども、例えばピッツバーグ市の監査委員の選挙でどういうことを方針で掲げていたとか、なった人がどういうことをしたかというようなことは早稲田大学の寄本君が一番詳しいかもしれません。私自身はちょっと自信ありません。

【久元自治行政局長】 ありがとうございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。どうぞほかにご発言お願いいたします。これは西尾先生にも、あるいは石原先生にもお伺いしなければいけないことかもしれません。この監査機能、多様なものがあるわけですが、そういうときに、ある地方公共団体にとって常設的な監査機関というものはやはり存在していなければならないと考えるべきなのか。例えば決算につきましても、それはその都度契約によって専門性を備えた監査人に監査してもらうという方法もあると思うのですが、その辺は、両先生、お考えがもしありましたらお願いします。常設機関が必要か。

【石原教授】 実務としては、例えば契約あるいは委任機関として外部監査はずっと当然あるべきですが、監査というのは基本的に年中、特に外部性が高まれば高まるほど年中やっているわけではありません。常設の意味がいろいろあるかと思いますが、形式的には常設であります、実質的にはそうではない対応というのが現実的だと思います。

常設の問題と関連させて、監査人は一人なのかチームなのかという議論も重要だと思います。実は監査人の選任の議論をするときに忘れてはいけない論点があります。監査というのは、地方公共団体、例えば10万、20万の団体でありましても相当規模の監査量が

あります。したがって、監査の本質というのは組織的監査であります。一個人でできる監査というのは現状想定し得ないと思います。したがって、特定個人を選んだとしても、例えばそれにぶら下がる監査チームのあり方をやはりきちんと論点整理をして監査人の選任の議論をすべきです。特定個人を選ぶ、選ばれた方は立派な方ではありますが、立派な方過ぎてほかの方がついていけなければ監査になりません。あまりこれまで議論されていない内容ではありますが、監査の本質が保証型であるという点と、組織的監査という点の2つにあることを忘れてはならないと思います。したがって、監査調書の整備や、監査の結論を導くための監査証拠の収集と評価の方法についての議論も不可欠です。例えば刑事訴訟法とか民事訴訟法でやる証拠論と一緒にありますが、証拠を総合的に勘案し、例えば意見を表明するための合理的な基礎を形成するという論理が当然刑事・民事の訴訟法でやっていますそれと同じようなものを監査人も当然していかなければいけない。かつ、組織的監査でありますから、監査調書のあり方、例えば地方公共団体の内部監査の現場を見せていただくとしたときに、監査調書に例えばどういうインデックスを打っているか、そういう非常に基本的なところから改めて今の地方公共団体の監査実務というのを見直していく必要があります。私の想像は、おそらく監査調書に体系的なインデックスが打たれていないと思います。インデックスが体系的に打たれていないということは、個々の小さな証拠をだんだん集約していった最終的な意見を表明するための合理的な基礎を形成するという心証形成のプロセスが書類として体系化されて残っていないわけであります。

こうしたロジックもそろそろ地方公共団体の監査に入れていく時代ではないでしょうか。もとより民間企業の監査ではそれは当然やっていますし、ニュー・パブリック・マネジメントという民間企業のいいところをもし学ぶとすれば、監査のそういうロジックもそろそろ地方公共団体に入れていく、そういう時代ではないかと思います。

【碓井主査】 どうぞ、西尾先生。

【西尾名誉教授】 異論ではなくて、先ほど石原教授がおっしゃったことの中で、かつて外部監査制度について議論したときに、英国型のローカル・オーディット・コミッションみたいなものを日本もつukれないのかという議論をしたときは、その当時の状況でしたから、何となく国と地方と両方で作る特殊法人というようなイメージだったのです。しかし、その後、これだけ分権改革の歴史を経てきた現在でいえば、もし今つくるとすれば国の特殊法人である必要はないというか、あるべきではないのだろうと思うのです。そして、地方公共団体金融機構というのでも生まれていますし、自治体が共同設置する法人だと。

地方共同法人だということで作るのが一番今の時点ならば正しい考え方ではないかと思
いますということが1つです。

それと、いずれにしろ、だれが監査委員であれ、その下の事務局の、支えるチームの専
門的能力が極めて重要というのは全くそのとおりでありまして、これは、直接公選にする
か議会の選出にするか現行制度のままかどうであれ、この事務局の能力が高くならな
くてもどうにもならないわけです。そのときに一番の問題は、どうしても監査委員事務局の
職員というのも長の機関の人事異動の一環でしかなくて、そしてくるくると回されて動い
てくるだけです。専門能力がそこで蓄積されるなんていうことができない仕組みにな
っているわけです。ただ、そこに監査委員事務局の専門の職員として雇うということを個々
の自治体が考えますと、これがもう上に行きようがないポストになってしまっていて、だれも
引き受け手がいないとか、あるいはその処遇もそう課長・部長級まで上げられないというよ
うなことになってしまいますので、そういう人事はできないというのが限界になっている
わけです。

そうすると、そういう特殊な部門の職員を育てようと思うと、その自治体の中で異動す
るのではなくて、自治体間を異動すると。今は武蔵野市の監査委員事務局職員であったと
いう人が今度は例えば横浜市の監査委員事務局の職員に栄転しますと。で、より高い地位
について高い給与をいただきますと、そういうふうな動き方をして育ていくというよう
な人材養成ルートというものができなければ育たないのではないだろうかと思うのです。
石原先生がおっしゃっている技能資格制度のようなものをつくって、そしてその自治体の
監査人に適切な技能を備えた人をつくっていこうという努力も必要ですし、資格制度も必
要かもしれないし、それを研修する機関もつくっていかなければいけないのしょうけれ
ども、それを何か動かしていく仕組みとして、自治体の中で完結させようとするとなら
ば大変困難で、自治体間を渡り歩く専門家というようなタイプの職員を育てないと解決し
ないのではないかと。

それは何も監査委員事務局だけの問題ではなくて、議会事務局の職員も、議会を補佐す
るという人もそうなのではないかと思うのです。自治体の部門の中にもそういう部門とい
うのはやっぱりあると。そういう専門、特化した職員を育てようと思ったら、何か新しい
仕組みということを考えるということが非常に重要なのではないかと、私はそう思います。

【碓井主査】 大変重要なお指摘をいただき、ありがとうございます。私、発言して
恐縮ですが、私も前、地方公共団体の監査制度を外国のもの比較して少し調査したことが

あるのですが、まず西尾先生の最初のほうの共同設置法人ですが、これは今も多分続いておりますが、ドイツの州なんかでは組合形式で監査をやっていましたし、それから、今の人事の件ですが、カナダなんかでは、まさにそういうエキスパートの人が、よりよい処遇の地方公共団体に監査の職員が異動していくという非常にうらやましいような環境が整っているように思いました。木村さんにその辺ちょっとご発言いただけると大変ありがたいんですが。

【木村 IT改革監】 まさに西尾先生おっしゃった、大阪市でも現在、私ではないですけども、監査・人事委員会事務局のほうで特定監査担当課長ということで、課長職で公認会計士の方を採用しております。ただ、一番初めに採用したときには引き受け手がありませんでしたので、どちらかというと監査法人に依頼をして人を出していただいたという経緯がありますので、これが全国に広まれば非常にいいケースになると思うのですが、その処遇問題というものもあって、なかなか現時点の日本ではちょっと少ない。ただ、大阪府も多分やっていたと思いますし、あと、現在、本市の中でも担当係長クラスで弁護士の方も2名体制でやっておりますので、そういうのはどんどん今後も増えてくるのではないかと考えています。いずれも5年間の任期つき職員という制度を生かしたものとしてやっているという状況です。ちなみに私は、すみません、ITの分野だけですので監査には携わってはいないですけども。以上であります。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。今のことに限らず、どうぞ皆様ご自由にご発言を願います。どうも、よろしく申し上げます。

【石川市場長】 石川でございます。今、組織論についてございました。それと、石原先生から保証型の監査にすべきではないかということで今ご議論ございましたけれども、不適正経理の摘発という前回からの流れの中で本市の監査事務局の監査の要するにボリューム感ということを見たときに、不適正経理を毎年やっつけようとすると、実は各部局にうちの監査事務局は3年に1度ぐらいしか入れていないのが実情でございます。要するに事務処理のボリュームが多過ぎるがために3年に1度しか担当部局に入り込めないというような状況の中で、毎年行われる膨大な事務処理、すべての支出について、不適正に対して保証型を前提とした監査制度で乗り込んでいくといったときのその保証の前提ですけども、その前提には前回の議論でも内部統制の重要性があったと思うのですが、市長部局での内部監査なりを充実するということが、そこにかかなりの業務量を割いた上で内部で日々検査をするということを充実した上で、今ご議論されている外部の監査団体でも結構

なんですけれども、先ほど石原先生のお話の中にサンプル検査みたいな形で入っていきながら保証するというようなお話がありましたけれども、そうすると、監査の組織そのものも重要なんですけれども、内部統制というか内部監査の充実をどうしていくかということが前提にあった上で、それを保証するための監査ということで、その内部統制的な部分の何か充実というものも含めてきつとお話の前提にはあるのかなと聞き取ったんですけれども、その辺いかがなんでしょうか。

【碓井主査】 お願いします。

【石原教授】 全くご説明いただいたとおりです。例えば、札幌は予算1兆円を超える団体です。民間企業で申しますとトヨタ、連結ベースの売り上げ20兆を超えます。トヨタでも監査は1年で終わってしまいます。トヨタに1円単位の不正がないというわけではないですが、トヨタの規模に比較して金額的に重要性のない数百万、ひよっとしたら数千程度不正あるいは不適正経理がないということを公認会計士等はお墨つき、保証しています。その前提が、まさに市場長がおっしゃいますように内部統制です。内部統制をある程度整備・運用できている企業や地方公共団体では、もともとその地方公共団体で不適正経理が発生するリスクが低いと公認会計士はまず評価するわけです。リスクが低ければ、サンプリングの議論であります、実際に会計士がサンプルする数というのは少なくて済むわけです。

碓井先生が座長で取りまとめられました地方公共団体の内部統制の研究会でも議論いたしました、地方公共団体の組織マネジメントを改めてリスクをマネジメントするという観点で再度見直してはどうでしょうか。内部統制というのは、極論を言えば、いろいろなリスク、例えば、法規・合法・コンプライアンスのリスク、バリュー・フォー・マネーのリスク、その他のリスクがあるわけですが、それらのリスクが一定水準未満に予防、事前に統制されるという観点で、首長さん、あるいは民間企業であれば社長が整備する社内のルールであり、その運用の徹底です。この両面についてきちんと責任持って民間企業はやっております。イギリスの地方公共団体のチーフエグゼクティブは、内部統制の整備と運用に責任があり、それを実践していることを自分がアニュアルレポートみたいなところで言明しています。つまり、実質的な首長としてリスクを非常に小さくするマネジメントを行ったので、我が市、我が県の内部統制の信頼性は非常に高いという言明を行っているわけです。そういった言明に基づいて、イギリスの場合は、CPFAといますが、勅許公共財務会計士が参りまして、内部統制の信頼性が高いという前提で監査のサンプル数を小

さくするという、そういう連鎖がありますので、まさにご指摘いただきましたように、監査機能の充実の問題とその前提としての役所の組織のさまざまなリスクをコントロールするための内部統制の整備・運用、これを関連づけて議論するのが重要だと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。石川さん、よろしゅうございますか。

【石川市場長】 今のお話を聞きますと、監査委員制度そのもののこれからの議論の中で、要するに、今は独立をしている監査委員にすべての、要するに指摘型の監査をしてもらうというふうに外部でその機能論があるように思いますけれども、今後、この検討の進みによっては、要するに監査委員ではなくて首長のほうに内部コンプライアンスというか、要するに監査委員、独立制じゃなくて、まず内部にかなりの業務を持ってきて事前に行っていく、それを保証するんだということのお考えということによろしいのでしょうか。

【碓井主査】 お願いします。

【石原教授】 難しいのですが、地方公共団体の例えば現行制度で言いますと、監査委員のありよう、これが例えば、内部監査として位置づけられるのであれば、内部監査である監査委員が指摘する内容は、内部統制上のリスクを意味します。ですから首長さん、ここを直してくださいというような形で、首長のマネジメントシステムの中で一定の信頼性を持った、つまりリスクが軽減された内部統制が構築される。それを前提に公認会計士等々、あるいは行政OBでもいいと思いますが、外部の方が屋上屋にならないように改めてちょっと違う視点から監査を行う、そういう論理構築になるのではないかと。

逆に監査委員が外部監査であるというふうに持ってまいりますと、現行自治法上では監査委員事務局職員は監査委員の補助職員という書き方をされていたと思います。したがって、監査委員が外に出ると、事務局職員も自治法上は、実質は別として、形式は外に出ていくわけです。そういたしますと、内部統制についての内部監査を担う機関、地方公共団体の中に、現行地方自治法上では想定されていないこととなります。ですから、そうなると、会計管理者、場合によったら企画、行革セクションがそういう役割を担うかもわかりません。そうしたところを交通整理しながら論点整理を行う必要があります。

【碓井主査】 今のお話の中には非常に、現行を出発点として議論しているのかどうかわかりませんが、内部と外部というのをどう分けたいのかとか、その辺の交通整理もどうも必要のように思いますが、どうぞ、皆様からご発言いただければと思います。どうぞ、遠松さんお願いします。

【遠松副参事】 今のお話と関連する部分はあるのですが不適正な経理の話が出

ている中で、そのチェックというのを監査の役割ということで議論されていると思うのですけれども、もちろんそれは役割の一つであるとは思いますが、すべてを摘発こそが監査委員の機能だという形で議論を進めるのはちょっと、實際上、今の監査の体制とか人員とか、あるいは権限の問題、これももちろん議論はすべき部分かもしれませんが、なかなか、監査にこうした機能を持たせるのは、効率的なのかどうか、実効性はどこまであるのかというような部分もあるのかなと思います。

実際に、東京都の場合ですが、ここ十数年間、いわゆる不適正な経理といったものについては基本的には事例としてはございません。先ほど石原先生のお話、非常に興味深く伺ったのですが、いわゆる摘発型という意味では、確かに今の監査委員の体制で見れば、東京都は今、職員が16万5,000人ぐらいいる中で、監査の事務局というのは90人弱というような体制なので、おそらく監査委員が今の体制のまますべてチェックする、いわゆる摘発型として、押しなべてやるというのは事実上不可能ではあると思います。また、今回も会計検査院の検査等も入っていますが、特にいわゆる「預け」等の問題というのは見つかっておりません。これは、やはり過去、10年以上前ですがいわゆる官官接待等の時期等も含めまして、そういった不適正なものに対する内部統制と申しますか、チェックの仕組みでありますとか、あるいはそういうものに対する職員の意識というものがかなり根づいているのかなと思います。

そういった中で、今監査が特別なことを何かやっているのかと申しますと、監査委員としてはではございますけれども、いわゆる内部統制、執行機関内部の統制という点を中心に、そこで、チェック体制はしっかりしているかどうかとか、あと書類上形式がどうなっているか、あるいはシステムと実際その書類との照合がどうなっているかといったいわば実際の事務のプロセスといったものを基本的にチェックするような形で、いわば不正の温床と申しますか、それが起こらないような、そういった視点で監査といったものも個別にチェックをして、それがいわば一つ抑止力になっているのかなという気がいたします。監査の報告の中でも毎年幾つか指摘はされていて、事務を改善しているというような状況でございますので、それがいわば石原先生が言うところの保証型というのかどうかはわかりませんが、考えるところは同じなのかなというような思いで聞いておりました。以上です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかにいかがでございましょうか。武川さんお願いします。

【武川課長】 地方公共団体にとりましては、やはり住民からの信頼を得ることが大切という中で、当然、職員が不祥事を起こすというようなことはあってはならないわけですが、前例踏襲にこだわらない積極的な物事の取り組みとか、法令遵守、この辺につきましては意識をしっかりと持つ中で今後も意識改革を進めていかなければならないかなと感じております。私の市では、人口が3万6,000弱、職員も373名ほどで小規模な市になるわけですが、そういうところでは常に職員に対して執行管理、財務規則に基づく適正な管理、執行も常に説明会等を開く中で周知ができますし、やはりその規模ぐらになるとそういうところは周知がしやすいというところも感じます。そういうことを常に繰り返していく、そういうことで精度を上げていくことにより、内部統制を構築していくことにもつながってくるのではないかと思っております。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかにもし。どうぞ、木村さんお願いします。

【木村IT改革監】 今までの議論の中で、外部で保証型の監査を行う場合に、ちょっと確認というか質問ですけれども、内部統制のこれは当然信頼性が確保されているという前提になると思うのですが、本市もそうなんですけれども、ではその内部統制を誰がつくってくれるのか、内部統制制度というのを。確立した、あるいは信頼できる内部統制の仕組みというのが、では誰がつくってくれるのでしょうか。それが、通常、企業の上場審査だと、大体会計士の方が審査体制で1年、2年準備期間つくって内部統制を逆にコンサルさせていただいて、この体制になってからはやっていきましょうという形になるんですけども、実際の場合、まだいろいろ、東京都さんのようにもうあまり不適正な問題がないところもありますし、大阪市のようにかなり不適正が毎日のように報告されているところもありますので、その辺のところは逆に指導コンサルみたいなところというのが、内部統制ができ上がってから監査をするのか、でき上がる体制をどうつくっていくのかということところがちょっとわからなかったのでお聞きしたいのと。実は大阪市もそういう意味では、一昨年から不適正問題がありましたので、再発防止対策というのを一応18項目ぐらい、今日ちょっと、かなりの分量を持って、そのチームをつかって、各いろいろな、実際にどういうことを主に解決すればいいのかということと、あと、実際に例えば振り込み口座とか、一番、「預け」なんかでは小口現金とか、いわゆる口座振り込みを具体的にやったがゆえにとか、かなり細かいところがありますので、細かい制度設計、あるいは実際にやってはいけないことを決めて、自主的に防衛策を打っているのです。ですから、この辺のとこ

ろをどこまでだれがやってくれるのか、あるいはそれが前提でなければ、そこまで行くためにどうするのかという議論をしていかないといけないと感じておりました。

【碓井主査】 では、石原先生、お願いしていいですか。

【石原教授】 最初ご質問いただきました内部統制の信頼性は前提かというところですが、これは新しい概念になりますけれども、プロシーチャー・ドリブン (Procedure-driven) というのですが、手続を事前に定めて、その手続がきちんとできたらそれでオーケーだという監査に対して、リスクを事前に定義し、そのリスクが一定水準にまで統制されたことをもってオーケーとする監査、これをリスクアプローチ監査 (Risk Approach Audit) といいます。あるいは、リスク・ドリブン・オーディット (Risk-Driven Audit) といいます。監査のありようというのは、手続を、例えば、今の実務をけなすわけではないですが、ただ定められた手続をすればいいというのであれば、極論ではありますが、監査なんて中学生でもできるのではないのでしょうか。自治体でもおそらくそれに近い現状だと思います。

決められた手続をただやるのではなく、それぞれの自治体で、千何百団体特性が違うわけですから、個々リスクの水準がそれぞれ違うわけで、それをコントロールできるようなリスクアプローチに基づく監査を行っていく、そう考えてまいりますと、必ずしも内部統制の整備というのは前提になりません。リスクアプローチ監査では、リスクの統制という視点で、東京都のような巨大都市から3万台の甲州市、あるいは200人の青ヶ島村まで、同じロジックで整理できていくわけです。

監査人は、例えば、そもそものリスクのことをインヘレントリスク、内部統制のリスクのことをコントロールリスク、それから外部の監査人が見つけ切れないリスクをディテクションリスクといいます。この3つのリスクの関数で最終的にオーディットリスクを測定し、それを現行の公認会計士監査では5%未満に統制するというのがデファクトスタンダード、つまり、世界中のすべての上場企業が受けている監査の現状です。

監査委員監査のあり方を考えるとき、内部統制を前提にするというのは、特に中小の地方公共団体では、がちがちの内部統制をつくるよりも、逢坂補佐官がそうでありましたように、例えばニセコ町であれば、逢坂町長がおられれば、細かい内部統制がなくても、町長が全部見ておられるわけです。そういったところでは、極論ですが、内部統制は要らない。そういう柔軟な発想で内部統制のありようというのを考えていくことが大切です。

それから2点目、内部統制の実際の具体的な構築につきましては、私は極論ですが、制度的な要請あるいは、法的な要請というのは最後の手段であり、普段は求めるべきではな

と思います。平成の初期に公認会計士監査で、かなりの失敗事例が出てまいりました。公認会計士がきちんと監査やってお墨つき出している会社が倒産するという事例がいっぱいあったんです。そうすると、利害関係者から、会計士は一体何をやっているのだという非難があって、公認会計士の監査制度の見直しがありました。出た結論は、「公認会計士は監査をする人、企業の経営者はきちんとした決算書を作成する人、この両者がハンド・イン・ハンドで連携して、きちんとしたディスクロージャーを投資家等の利害関係者にしていこう」ということ。この二重責任の原則論で、今の民間企業の監査は回っています。

もしこの考え方を地方公共団体に受け入れるとすれば、一方で、地方公共団体の首長さんがきちんとした内部統制を構築していくのは道義上の責任であります。その道義上の責任を確認しようということで、平成の初期の企業監査では公認会計士は、社長の次ぐらいの、副社長とか経理担当常務に、あなたの会社はきちんと経理処理をしましたね、あるいは、ストレートに言えば、変な不正行為はしていませんね、という内容の確認書をとっているのです。しかし、その確認書だけで公認会計士は決して監査意見を出したわけではないです。しかし、お互いの関係をきちんと整理しておきましょうということでそういう確認書をとったわけです。

同じような発想で、例えば地方公共団体で、碓井先生の内部統制研究会でも議論に出ましたので、どこかに書いてあったと思いますが、内部統制を整備運用する責任は首長にある。首長はその責任を当然部長、課長、係長に権限移譲していなければならないわけです。部長、課長、係長に、一筆というイメージになると厳しいですが、君のところでは、不適正経理に直結するような例えば「預け」であるとか流用であるとか、「そういうことはないね」というのを、例えば確認書でもいいですし、チェックマークでもいいと思います。そういうものをつけさせることによって、それぞれの現場の職員が心理的に、ばかなことはやってはいけないなという、そういう環境を構築していき、少しでもリスクを引き下げていく。そういうテクニックは、公認会計士監査の実務だけではなく、自治体の監査の実務でも幾つかあるのではないかと思います。そうしたベストプラクティスを集約して、パターン化していくという方法があるのではないかと思います。

【碓井主査】 ご質問された木村さん、いかがでしょう。

【木村IT改革監】 逆に、そうはいつでも私どもは、すみません、大阪市はこの間、確認書、一筆もとられて、全員に職員に一筆とられて、それでも直らない、不正がいつも起こっているのですけれども、そこはもうリスクなりと割り切るしかないのでしょうか。

あと、さきに、ちょっと今日議論なかった重要性の原則というところがありまして、要はここまでやったのだから責任をお互い回避できる、その限界点のところ、どうしても行政になると不正がゼロ件というか、ゼロでないのだめなのかという、どこまでやるんだという議論があるのですけれども、そのところはいかがでしょう。

【碓井主査】 どうぞ。お願いします。

【石原教授】 確認書は、あまり強行的にやるのはという考え方もありますが、例えば行政評価の評価シートでも公表しているわけですから、すべての確認書を、インターネットに載せるよというのをやったらどうかと思います。当然部長や課長の名前を出してです。

それから、2つ目のご質問をいただいたのが……。すみません、何でしたっけ。

【木村IT改革監】 重要性です。

【石原教授】 重要性ですね。これは非常に専門的な領域になります。大切なポイントは、ほんとうに1円のミスが地方自治体の住民にとって関心のあるミスなのかということ。税金を納めている納税者の立場から、重要性を整理していくという思考が地方自治体の監査で求められると思います。もちろん質的に重要なものは1円でも重要であります、住民は1円間違っているということをはんとうに怒りますかね。そういう観点で、重要性というものを民間企業監査では考えている。民間企業は、融資している債権者あるいは株式を購入している株主が「え？」と思うような金額以上の不適正経理がないということを経営しているわけですが、ただ、その重要性というのは、例えば民間企業で申しますと、当期純利益、その会社の1年間のもうけの大体5%というのを重要性の水準として、一応形式的に引いておられます。ただ、赤字の会社、あるいは損益とんとんで、例えば大トヨタが黒字100万円といったとき、100万円の5%で5万円という重要性の基準でほんとうに売上高25兆円のトヨタの監査をするのかということそれは無理ですから、そういったところは例えば、スライディング・スケール・メソッドという方法があります。こうした経験値に沿って金額的に重要性を規定するというロジックはあります。ただ、質的な部分については、これはありません。地方公共団体の場合はその質的部分に関する議論が非常に多いのではないかと、そんな整理をしています。

【碓井主査】 ほかに何かありますでしょうか。今お話を伺っておりまして、いずれにしても、内部統制体制がきちんといっているかどうか、それとの関係で外部監査人による保証監査ですか、その重要性というのを指摘になっていると思いますが、先ほど木村さんからのご指摘でも、その内部統制体制というのをいわばただ放置しておいて大丈夫なの

かと、そういう意味が込められていたかと思いますが、そういう場合に、西尾先生の第一分科会とも関係してくるのかもしれませんが、現状の制度として、会計管理者はいますと。それから、内部監査人と位置づけるか外部と位置づけるかは知りませんが、もし新しい内部監査人の制度とか、そういうのを必置としないで、多くの中を選択し得る例示と云っていいのかどうか知りませんが、何かそういうものを地方自治法の中にしくと、そういう発想というのはあり得るのでしょうか。それで、資料の2の2ページ目では株式会社の、こちらは監査役監査があるわけですよ。この辺との関係でどう我々今後考えていったらいいのでしょうか。こちらは制度化されているものですが。この点、総務省の久元さんか安田さんからご説明いただいてもいいのですが。いただいても結構です。監査役監査の問題のことです。

【安田自治行政局行政課長】 第一分科会の議論につきましては先ほど西尾先生のほうからご紹介がございまして、まだまだ議論の途中であるわけですが、自由度の拡大というのは一つの方向性なのでございまして、その場合に議論として第一分科会でございますが、全く条例で委ねてしまうというのが一つの考え方。だけれども、内容によってはすべてそういう条例で委ねるのが適しているのかどうかというものもあると。例えば、そのときのつまり多数党が意思決定することによって決めてしまうということだけでいいのかどうかという問題もあると。法律なりが選択肢を提示して、選択肢を提示した上で、あとは何らかのかたい議決方法をとるとか住民投票をとるとか、そういう方法もあるのではないかと。このような議論があると理解しておりまして、監査制度を考える場合にでもそういう議論というのは一つ参考になるのではないかなと考えてございます。その程度でございます。恐縮でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。どうぞ皆様、ほかに。石川さんどうぞ、お願いします。

【石川市場長】 今の内部統制を強めていく考え方と、それと保証型を前提にいくと。今議論の中心は不適正経理問題ですが、一方で、前回もご議論ありました要するに市民の関心事、夕張の破綻を機にした、いわゆる地方の経営というか業績の監査という部分についてなのですが、財務指標も健全化比率等々充実をしてきています。その中で、実務をやっている、今回財政課長をかわりましたけれども、財政の中で、住民の方、それから議会の皆さん、それからマスコミを含めて市民の皆さんが一番関心を示す時期というのが実は地方の場合は予算の発表時期。その時に、予算を発表すると、当然札幌市においては議会

に出す予算書やその説明書のほかにマスコミ発表用の数々の財務指標みたいなものも一緒に公表するとその中身は、新年度予算を執行すれば要するに公債残高がどれほどになるか、借金がどれほど増えています、減っていますということは当然発表する。その中でもかなり、要するに議会審議の中でその健全度というようなものが議論されますし、マスコミからもたたかれるというような形になっています。今の地方自治法上の予算書でありました説明書の中にはそれを、要するに健全化指標ということで別に出る形になっていますので、何か財政の状況、要するに財政規律のコンプライアンスというものを予算財務制度の中で発表していくことで、監査に付すというステップも重要ですけども、通常の執行の中でもそういうことができいくのかなというようなことを感じておりました。以上でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかにご発言ありますでしょうか。ちょっと私からもう一度質問させてもらって申しわけないのですが、今のような地方財政の健全化といういわばマクロの問題、こういう点も重要です。それから、ミクロとっては大変、いろいろなところではびこっていて、不適正経理があつて、それにも何とかして考えていかなければいけない。その不適正経理の方は、石原先生、先ほどご説明したので何とかかなりそうですか。それはやっぱり、それはもうリスクの中で仕方ないことでしょうか。

【石原教授】 リスクの中というのは先生……。

【碓井主査】 いや、減っていくでしょうか。

【石原教授】 これは経験則であります、制度として導入している諸外国もそうですが、確実にそれは、統制されています。諸外国がどうで日本がどうというわけではないですが、先進国の事例を見ると、保証型、それとリスクアプローチで、不適正経理もかなり減っていつているのではないかと思いますけれども。

【碓井主査】 いずれにしても、そうしますと、今日議論されているのは、監査委員監査と内部監査と単純に言っていかがどうかわかりませんが、今までの監査委員さんによる監査というのは緊張関係というのは必ずしもなかったかもしれない。責任をまず問われることがない。それが今の議論されている方向だと、保証型だと完全に転換していくということですよ。

【石原教授】 はい。さらに、1点ぜひ確認しておきたいのは、例えば地方公共団体における行政委員会の委員ですが、農業委員とか選管委員とか教育委員とかおられます。それを報酬が非常に高いという議論が出てまいりまして、他の委員はわかりませんが、監査

委員を日割り制にしているような地方公共団体が出てきています。これは監査の研究者の立場からすると、とんでもないことではないでしょうか。監査の責任者というのは24時間365日、監査のことを考えているから臨機応変にさまざまな問題に対応できるわけがあります。だからもし、1日例えば2万円とかそういうことでやる役職なのであれば、その日にさえ何もなければあとは責任問われない、という問題になります。

日本の地方公共団体の監査制度が、企図しているような大きな成果が出ていない一つの根本的な原因は、監査委員に実質的ないわゆる責任規定がない、これが非常に大きな制度的な問題になっているのではないのでしょうか。重要な責任の伴う仕事だと思えます。そういう仕事であれば、当然であります。権限も強化しなければいけません。専門的能力等も高めていかなければいけない。現在その点についてのロジックが全くないので、責任規定のない監査制度になっています。特に包括外部監査がそうです。包括外部監査の失敗に関して、例えばオンブズマンの方が包括外部監査のランキングを出されます。ランキングは良い悪いだけではないですが、下位のほうに出てくる事例はあるわけです。しかし、それは例えば薄い監査で終わっているわけです。そういう制度を見直すことは非常に厳しい財政状況の中では避けて通ることのできないことです。ですから、監査委員さんの責任論というのは、今後きちんと議論し、明確に定めるというのがあるべき方向だと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。今の点は私も研修会等で強く日ごろ申し上げて。全く同感でございます。どうぞ、ほかにありませんでしょうか。いろいろ議論いただいておりますが……。どうぞ、武川さん。

【武川課長】 先ほど、地方行政機構的な形ということで、地方公共団体が集まって主体的にそういう中で人材バンク的な形をつくってやっていくというようなお話がございましたけれども、当然、小規模な市町村につきましては、今、監査委員事務局ですか、こういうものが未設置な団体とか、職員のほとんどが兼務というような状況が多いのではないかなと思っております。そういう中で、人材の確保、また、財政的な負担というようなものがかなり問題になってくる。そういう問題を今後、独立性や専門性を求めていく上では考えていかなければならないというところがございます。先ほどの機構という仕組みの中でクリアできるという面があるのかどうか。そういう中で、その機構というところをどう考えていくかというところ、であると思うのですが、その辺はどうでしょうか。

【碓井主査】 これは、どなたか今の点、ご発言はありますか。石原先生、ありますか。

【石原教授】 これはおそらく試算をしてみなければいけないと思います。例えば人口

3万、4万の地方公共団体におきましても、専任職ではありませんが、兼務で、例えばそのほかの行政委員会等を兼ねている例えば主査が3人ぐらいおられて、3分の1ずつやっておられるとしたら、実質は1人です。例えばそういうふうな形で人件費を千数百の団体について積み上げていくというプロセス、もちろん監査委員さんの報酬も入りますが、そういったものを積み上げていき、実質的にいわゆる効率性を悪化させることなく、この制度が企図している専門性等の高い人間によって監査を行っていくという仕組み、シミュレーションになりますが、そういう計算は一度やってみてもいいのではないのか、という発想もっています。

【碓井主査】 今の武川さんの問題提起ですが、これは現行の地方自治法でも監査委員の数とか、それからご指摘の事務局なり何なりについて規模に応じた定め方をしていると思いますけれども、これについて私たちが議論をどこまで深められるかわかりませんが、地方公共団体の規模に応じた監査のあり方というのはやっぱり一つの視点としては考えなければいけないのかなという気もいたします。どうぞほかに。では、木村さんどうぞ。

【木村IT改革監】 監査をこういった形でやるときに、私どももそうですけれども、いわゆる外郭団体というものの範囲の問題ですね。ですから、先ほど規模の問題で、こちらの資料を見ていて、大体大都市とかは当然やっていますが、どこまですそ野を広げていくのか、小さい市町村まで。市町村は義務づけなのか。ただ、私ども、ご存じのように大規模な都市については、当然、市町村は大丈夫ですけれども、外郭団体というのが結構ありますので、そこは、準公営とか公営企業であればそれはそれなりにやっているとは思いますが、その範囲というところもちよっと明確にしていけないのかな。あるいは市長部局との取引とかそういったところについても、どこまでチェックをされるかがちょっと見えてきておりませんでしたので、そこはいかがでしょうか。

【碓井主査】 これは、安田課長さん、ちょっとご説明いただいたほうがいいかもしれませんね。

【安田自治行政局行政課長】 今の監査委員の仕事というのは、確かに今、財政援助団体等、外郭団体等の監査等も含めてありますし、それから、ちょっと話が別になりますけれども、例月出納検査のような日常的な監査というようなものもやっているということでございまして、先ほど来話に出ております外部に監査機能を持たせると。外部の組織をつくってそこに監査機能を持たせるということになったときに、こうした今行っているさまざまな細かいところまで含めた監査の機能というのをどう整理していくのかということとは

非常に大きな課題になってくるだろうと聞いていて思ったところでございます。なお、これからの議論だと思っておりますけれども、その議論の進展によりましては細かい整理が必要になってくるのかなと思って聞いていたところでございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかに何かご発言。では、遠松さんお願いします。

【遠松副参事】 監査の役割の話の中で、チェック機能以外にも効率性、有効性といったようなすなわち業績評価の部分が近年拡大をしているということをもって、どう評価するかという点については、前回も、執行機関でやっている予算であるとか事業評価といったところとかぶっていないかといった議論もなされていたとは思っておりますけれども、その点で今回も資料という形で出ていますが、そういった中で1点だけ申し上げたいのが、いわば施策の効率性や有効性といったものを評価するという意味では、監査がやっていることと、予算や事業評価の中でやっていることというのは基本的に目的は同じだといえます。しかし、いわゆる行政、執行機関内部でやっている評価というのは、施策の見直しとか効率性の検証といったものを組織として継続して、いわば自らシステムとして行政内部で毎年継続してやっていくことで行政自身が自ら体質変換をするという大きな目的があると考えています。そうした行政機関内部とは別に、これは監査委員や議会なのか、それともほかの第三者なのかという議論はありますけれども、外部によってそういった検証をすることによって、お互い緊張感を生み、さらに、行政も内部で自己改革を進めるといったような一つのインセンティブになるという部分だと考えて取り組んでいるところでもあります。そういった意味では、両者は目的といいますか、本質的な目的というのは、外部といいますか独立した機関である監査委員が行う業績評価の部分と、行政、いわゆる執行機関内部で行ういろいろな事業評価なり予算の査定といったものは、そもそも、施策を見直すという部分では同じかもしれないけれども、外部の評価の目的はチェックであり、行政内部による評価の目的は自己改革であるといったものであり、それは相乗効果があって今は進んでいる部分があるのかなという感じもしますので、単純に、重複しているとかコストだけの議論ではないのかなという気がいたします。以上です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。今日あまり出てきていない問題として包括外部監査制度ですが、この辺について何か今日の議論との絡みでご意見等ありましたらお出しいただきたいと思いますが。例えば、包括外部監査は要らないとか、少なくとも任意にすべきだとか、いろいろなご意見がおありかと思いますが、もしありましたら。こ

れは保証型ではないですよ、現状の包括……。

【石原教授】 指摘型ですね。

【碓井主査】 指摘型ですものね。

【石原教授】 はい。

【碓井主査】 どなたかもしありましたら。石川さんいかがですか。

【石川市場長】 今日のお話を聞いていて、くどいようですが、内部統制の重要性というか、そちらにかなりの業務量も含めてシフトをすべきなのかなと。そうなったときに、監査委員のほうの業務量的には相当、内部統制をし、そのリスクを管理するだけということになっていくとすれば、業務量的には首長のほうにシフトをさせるべきではないか。あとは、リスク管理をするものを監査委員でやっていくということになったとき、では包括外部監査と一般監査委員とは何が違うんだろうと考えたときに、同じかなと考えてしまうのです。ですから、要するにリスクを管理し、健全経営状況を示唆するという部分に独立をした監査委員の業務だけがあるとするれば、実地の検査だとか何とかという部分は相当軽減されるでしょうから、集約してもいいのかもしれないなと思っています。

【碓井主査】 どうも。ほかに、どうぞご発言。遠松さん、今の包括外部監査人はどうお感じでしょうか。東京都さんは相当予算もかけているでしょうから。

【遠松副参事】 今、石川さんの話にもありましたように、内部のいわゆる監査委員監査と包括外部監査人の監査って、基本的に、手続は別としても、対象とか視点は基本的には同じであるのは事実だと思います。しかし、実態面として、毎年の包括外部監査によっていろいろ、例えば外郭団体で見られる非効率でありますとか、指摘されているのは事実でありまして、それを踏まえていろいろ執行機関側にフィードバックをして、それこそいろいろ事業の見直しを図ることが定着しているのも事実であり、効果というものは実際あると考えております。

【碓井主査】 たしか私の記憶では、監査制度の改革の議論のときに、ローカル・オーディット・コミッションのようなものが難しいということで外部監査制度という今のあれに落ちついたわけですが、今、新たな徹底した外部監査を導入したときに、今の包括外部監査が担っているまさに指摘型の、そういうものをもうやめにするのか、あるいはそういうものはそれぞれの地方公共団体の自主的な措置にゆだねる……。いろいろなこれは立法政策というか考え方があり得ると思うのですが、その辺どうでしょうか。どうぞ。

【石原教授】 私7月から会計士協会の理事になるのですが、現行実務を前提とするの

であれば、包括外部監査を例えば中核市以上に義務づけるというところの意味合いは強くはないと思います。むしろ見直したほうがいいのではないか。その際のポイントは、現行制度でいくのであれば指摘型で、コンプライアンスのところではなく、最少の経費、最大の効果、そこに焦点を絞ってやるということです。例えば事業仕分けがあります。これは地方公共団体で行われましたが、包括外部監査と比較すればおそらく数十分の1の予算で一定の効果が出ていると思います。それから、私は名古屋市で行政評価の外部評価委員長をやらせていただきましたが、行政評価はおそらくその事業仕分けよりももっとお金を少なくして、一定の効果を出しています。ですから、例えば、行政評価であるとか、事業仕分けであるとか、包括外部監査、さまざまあるオプションの一つとして、高い評価を受けるような監査報告書を出してくださる会計士さんに包括外部監査をお願いすることを検討する。現行制度や実務を前提とするのであれば、やはり住民の税金が投入されていますから、この辺りが着地点ではないでしょうか。

ただ、あるべき姿としては、西尾先生も碓井先生もおっしゃっていますように、今やはり改めてもう一度ローカル・オーディット・コミッションのことを検討し、公認会計士、弁護士といったような職業的専門家は、地方公共団体の監査全部についてのプロフェッションではないですが、会計とか監査とか税務についてはプロでありますから、その一部の専門的知識をローカル・オーディット・コミッションの何がしかのスタッフとして、換言すれば、自分の専門的能力をローカル・オーディット・コミッションを通じて社会に果たしていく。そういうイメージで公認会計士等のあり方というのは再度検討すべきではないのかなと、私見でありますけれども、考えます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかに何かご意見ありますでしょうか。逢坂補佐官、今までのところで何かコメントありましたらお願いいたします。

【逢坂補佐官】 私が総合的にコメントする立場でもないですけれども、やっぱりオーディットコミッションの考え方を今回どうするかというのは一つ大きいというのは改めて強く感じました。全国の自治体を見ていて、監査が十分に機能していないというのは事実だと思いますので、監査以外のところのほかのオプションがいろいろきいてきているということなので、ここらでやっぱりひとつ大きく踏み出すべきだなという印象は強く改めて持ちました。

それからもう一つが、人材、これはやっぱり早急に考えなければいけないだろうと思いました。

それともう一つですが、私は地域主権担当総理補佐官ということですが、その一方で、これは最近原口大臣がよくおっしゃっているんですけども、韓国などの例を見ると、全国的に標準化する業務というものが非常に行政の効率化の上で有効だということがあるわけです。だから、この監査の部分についても、確かにオプションがあり選択肢があり自由度があるのも大事だけれども、一方で、ある種全国的に、これは国が押しつけるということであれば地域主権的ではないのかもしれませんが、自治体の側からこうあるべきみたいなもの、それは出てくるのは難しいのかもしれませんが、何か統一的なもっと柱みたいなものができるといいかなと。そうなれば国民も非常にわかりやすい、比較しやすいということになるのではないかなという気はいたしました。

とりあえず以上ですが、もしこの後何も、何も言ったら、もし時間があれば、前回の最後のほうで発生主義についてちょっと若干懐疑的な話も出ていましたけれども、この辺、もう少し皆さんで、何かあればサジェスションいただければなという気はします。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。今、補佐官からご発言ありました、何かその発生主義云々の点についてご発言ありますでしょうか。これは地方公共団体の方、ご意見を。木村さん。

【木村IT改革監】 私ども大阪市も来年度から財務会計システムを改めますので、そのときに、公会計、いわゆる総務省の基準モデルに合ったシステムを入れるということで仕様を今つくっている最中ですが、発生主義というのは特に、あまり日常業務では意識はしないんですけども、一番ちょっと難しいなと思っているのは、財産評価とか資産評価をどうきちっと整理するか、そちらのほうが今どうなのかなというのちょっと心配をしているところ、多分大都市のところは皆さんそうだと思うのですが、結構道路1本公園1個といってもかなり、それが正しい評価なのかとか。いわゆる発生主義で財務4表をつくったときに、多分収入支出はそんなに違和感がなく、特にPLの部分についてはあまり変わらないと思うのですが、一番問題になるのは財産の資産評価、負債はすぐわかるのですが、そここのところで、本来どう資産を評価すべきなのか。あるいは特に、今の公会計もそうですけれども、いわゆる財産処分的な評価というのも考えられますけれども、大阪市もそうでしょうけれども、あまり処分するつもりではないので、それをたまたまあると評価するのか。そうはいつでも、公園を売って借金返すとかいう話になりますので、ちょっとその辺の評価をどうしていったら、それをでは経営にどう生かしていくのか、経営判断としてどうしていくのかというところで難しいなと感じているところ

でございます。

【碓井主査】 どうぞ。

【逢坂補佐官】 今の、総務省でも2つのパターンを持ってやっていると。それから東京都は東京都なりにやっていると。大阪も今度は東京都的な目線でやるのかもしれない。東京とあと岐阜ですか。それで、非常にいいよという声を聞く反面、実は、あれをやることに何の意味があるんだと思っている自治の現場の方たちも非常に多いと思うんです。ちょっと言葉は過ぎるかもしれませんが、何か民間的な手法を入れるとあたかもたちどころに全部よくなって、いいみたいに思っているんだけれども、実際違うんじゃないかというふうに疑問に思っている人が相当多いのではないかと。私はだからこの辺でどこかちょっとそれをスクリーニングする必要があるという気は個人的にはしているんですが、その辺どうですか、本音のところと言って。

【碓井主査】 どうぞ。

【石川市場長】 いいですか。私も個人的には実は複式簿記化するのがいいのかなと疑念を持っているほうです。財政状況が厳しくなって、ではなぜ導入をし始めたかといったときに、先ほど資産の話もありましたけれども、財政状況が厳しい中で、では遊休地がどれほどあるのが明確になっていくというような時代背景があったと思うんですが、そもそもここ数年の経済危機の中で、遊休資産というのはかなり札幌市の場合は売却を進めている状況です。では、残った行政財産、道路、公園の資産が何になるんだろうというのは個人的に思っております。それと、複式簿記化しても、それを市民の皆さんにどう表現していくかということが極めて重要であって、市民の皆さん、議会の皆さんが注目しているのは、その町の財政運営が、今現在もそうですけれども、これから未来がどうなっていくのかというのを、やはり将来の財政状況がどうなっていくのか、その中でその首長さんはどう進むのかということをややはり注目されていると思いますので、複式簿記で、発生主義ですべて数字をあらわせばいいということではなくて、もっとかみ砕いた、将来負担というものを凝縮した形で市民にわかりやすく示せばそれでいいのではないかなと思っております。

【碓井主査】 ほかにいかがでございますか。では、遠松さんお願いします。

【遠松副参事】 発生主義ということの話ですけれども、これは、今いろいろありましたように、都は平成11年から取組をはじめ、18年からはシステムもつくって、財務諸表といったものを財務会計システムからできるというような形でこれまで進めてきたとこ

ろですけれども、これを根づかせるためには2点の留意が必要だということを申し上げます。1つは、今お話がありましたように、発生主義だけでは万能ではないということで、これをつくったからといってあたかも財政が飛躍的によくなるとかというわけではないということと、もう一つは、ありきたりですけれども、その財務諸表を分析し、いかにしっかりと活用していくことかという部分だと思います。単に財政状況の透明性をあらわすとかそういった目的だけではなかなか職員にとってもインセンティブにはならないだろうし、つくられた感があって、なかなかそれだと根づかないのかなという部分もございます。

ここでは都がどう活用しているかという部分だけ簡単に紹介させていただきますと、最初11年につくり始めたときはいわゆる決算統計を組み替えるような形でつくったんですけれども、そのときからずっと、いわゆる東京都総体としての普通会計全体としての財務諸表だけではなくて、個々の事業ごとの財務諸表をつくって事業の見直しに活用したというのが効果としてはかなり大きかったのかなという気がいたします。もちろん東京都総体としての財務諸表についても、議会へ報告をしたり、決算審議とあわせてそれを議会の審議資料としたりとするような工夫もさせていただいていますけれども、一方で、個々の事業ごと、例えば公営住宅事業であったりとか、あるいは救急活動とかであったりとか、あるいは施設運営事業であったりとか、そういった個々の事業について個別の財務諸表をつくることによって、それをいわば事業評価といったものとセットにすることによって、事業の実態をつまびらかにし、事業評価に活用するというでそれぞれの職場の職員にも当事者意識が芽生えましたし、組織に根づいてきたのかなという気がします。

とはいえ、ここまで来るのにも当初の取り組みから10年以上を要したわけでございます。あくまでも一つのツールとして使っているというような状況ですけれども、さらに具体的に申し上げますと、例えば発生主義の手法を用いて個々の事業ごとに、例えば人件費や退職給与引当金なんかも含めたトータルとしてのコストを見てみたりとか、民間だったら実際に採算がとれるかどうかといったような試算をしたりとか、あるいは財産の利活用について貸借対照表を使って、売ったとき、あるいは長期で運用したときというような試算とかといったものを、予算発表、予算説明のときに都民向けの冊子等にそういった情報も載せることによって、この事業はこういう理由で拡大しますとか、こういう理由で見直しますとか、こういった点で工夫をしましたといったような個々の事業の説明をしており、これはもう定着をしつつあって、予算審議であったり決算審議の中でもそういったものに基づいて都議会においても議論をいただいているというような状況でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。どうぞ、補佐官。

【逢坂補佐官】 私、先ほど石川さんがおっしゃったのは非常に重要だと思っていました、その将来を見通せるかどうかというところは市民の皆さんはすごく気にしていると思うんです。もちろん今、財政が悪くなったところが、この財政をどう立て直すのだという視点も重要ですけども、例えば市長選なんかやるときにいろいろな政策を打ち出す、しかし、それをやった結果将来どういう状況になるのだ、あるいはまた、これから例えば起債なども今までよりは自由度が高まっていくというようなとき、あるいはもう一つは課税自主権をもっと強化しよう、発揮しようというようなときに、こういう仕事をやります、こんな新たなものをやります、でもその際には税はこれぐらい負担をいただかなければいけません、起債はこれぐらい起こさなければいけません、その結果市の財政は将来どうなりますみたいなのところがもっとわかりやすく市民にいわゆる選択肢として提示できるような仕組みが大事なのかなとは感じるんですよ。

【石原教授】 すみません、ちょっと。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 先生、ちょっとだけ。まさに今おっしゃいましたように、貸借対照表を作らなければ、例えば受益と負担の関係の説明ができないわけです。借金はツケであると皆さんおっしゃいますが、総務省方式の基準・改訂モデルに例えば公共資産等整備一般財源というのがありますが、これは借金、地方債がツケであるのに対して、公共資産等整備一般財源とは、過去の人が現在、将来世代に対して提供してくれている持ち出しのプレゼントを表記しています。地方公会計改革では、そういう受益と負担の議論を見なければいけないというのと、もう一つ、インフラ資産の更新がおそらくこれから大都市で10年、20年の間に集中しますが、このインフラ資産を更新するときのデータの基礎として、貸借対照表をやはりきちんと持たなければいけない。

さらに私、私見ではありますが、時価評価には反対です。資産評価の論点整理をやはりきちんとしていかなければいけない。予算主義であります、地方公共団体は。したがって、キャッシュベースの単式簿記はベースであります。お金が幾ら入ってきて、それをどう使ったかという説明が基本なはずなのに、どうして貸借対照表だけ時価評価し出すのかということです。これは絶対取得原価評価に戻すべきであります。そういったことを整理していくと、インフラ資産の更新であるとか、あるいは将来と過去と現在の受益と負担の関係の整理とかが、適切に理解されるのではないのでしょうか。さらにもう一点重要なのは、現

金主義ベースに、おまけで発生主義をやっているから負担感があるわけでありまして、単式簿記やめて複式簿記に変更するという方法もあります。

今私が思うのは、総務省方式改訂モデルですら難し過ぎます。ついていけない。ですから、いわゆるクラウドコンピューティングの時代ですから、決算統計を加工するのではなく、現行の財務会計のデータをちょっと雲の上にぽっとほって、3カ月に1遍ぐらい。で、ぽこっと落ちてきたやつが複式簿記の決算書というような方法でもいいのではないかと。私のイメージでは日商簿記検定2級のレベルでできます。これって商業高校3年生のレベルです。なのにどうしてこんなに難しくするのか。

それから、財政の論理と会計の論理を区別し過ぎておられるような気がする。もちろん総務省でありますから財政の論理がメインですが、発生主義を導入するのであれば会計の論理も持ってきて、例えば地方財政健全化法が成立したとき、国会の衆参両院の総務委員会で附帯決議された企業会計方式の導入、それを条件に地方財政健全化法って本会議に行ったと思いますが、その附帯決議を忘れていてはないか。財政の論理と会計の論理をセットにして、地方財政健全化法の4指標のチェックに、会計でつくった5つ目の指標例えば、過去、現在、未来の受益者負担の関係指標を持つてくるとか、あるいはもう一つ、補佐官がおっしゃいましたが、時価評価を認めるとしても、韓国もおそらく国際財務報告基準(IFRS)に基づいて地方公共団体の決算書をつくるのではないかと。例えば、イギリスは、私はイギリスの勅許公共財務会計士ですが、イギリスはもう2010年から国際財務報告基準で計算書を自治体がつくっています。日本だけ遅れます。それでいいのでしょうか。将来大規模団体で外債発行の問題なんかが出たときに、国際財務報告基準に準拠する貸借対照表を持っていない国や自治体の外債発行は海外で難しくなるのではないかと、国際化のなかそういう論点も整理する必要があります。先の主張に戻りますと時価評価に私は反対です。原価評価を行い、税金の使い方を、予算執行をきちんと説明していく、そういう簡単なレベルでもう一度見直していくと、発生主義というのは効果が出てくると思います。

【碓井主査】 ありがとうございます。本日は大変ご熱心にご議論をいただきましてありがとうございます。そろそろ定刻となりますので、締めくくりをさせていただきたいと思います。

本日は大変たくさん議論が出ましたが、現在の監査委員は内部監査機関ということになりますでしょうか。それに対して外部監査人による監査の重要性、しかし、その

前提としては内部統制の体制を充実する必要があるのではないかというご意見が多かったかと思います。また、その独立性ということが冒頭に大変強調されまして、その観点からは一種の共同法人のようなものも含めてご議論がなされたと思います。そして、そこには専門性を備えた人材をバンクとして置く必要があると。そういう監査人はチームとして監査を行う必要があるというようなご指摘もございましたし、それから内部監査機関も含めて専門性を備えた人たちが異動できるような、それがシステムになるのか何になるのかわかりませんが、そういうことの重要性ということもご指摘されたと思います。

いろいろお伺いしておりますと、先ほど私から包括外部監査のことも投げかけましたけれども、現行の制度、特に監査委員制度もそうですが、廃止を含めて大胆にゼロベースで見直すということに、やはりそういうことから出発せざるを得ないのではないかという印象を持っております。そういう私の受けとめ方でいいのかどうかわかりませんが、そんなふうに感じております。

本日の議論いただきました内容につきましては、事務局のほうにおきまして整理をしていただきたいと考えております。また、本日の議論を踏まえて、来る26日の地方行財政検討会議の報告内容につきましては、恐縮ですが、私にご一任をお願いしたいと思います。よろしゅうございましょうか。

(「異議なし」の声あり)

【碓井主査】 それでは、本日は皆様ご多用のところご出席いただきましてありがとうございました。

以上をもちまして第二分科会第2回会合を閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。