

地方行財政検討会議 第二分科会 第5回会合

平成22年8月31日

【久元自治行政局長】 お待たせいたしました。定時をちょっと過ぎましたけれども、ただいまから、地方行財政検討会議第二分科会を開会させていただきたいと思います。暑い中、お忙しい中、お集まりいただきまして、ありがとうございます。

開会に当たりまして、逢坂総理大臣補佐官よりごあいさつを申し上げます。

【逢坂補佐官】 皆様、ご苦労さまでございます。内閣総理大臣補佐官を拝命しております、逢坂誠二と申します。何で総理大臣補佐官がここにいるんだとお思いの方もいらっしゃるかもしれませんが、地域活性化、地方行政、地方主権改革を担当しております、この場に同席をさせていただいております。本来でありましたら、今日、渡辺副大臣、小川政務官も出席する予定になっておりますけれども、今、到着が若干おこなれているようでございますので、私のほうから簡単にごあいさつをさせていただきたいと思います。

本日は、行財政検討会議の中で、それぞれ、監査委員、関係団体あるいは有識者の皆様にもご出席をいただいて、さまざまなご意見を賜りたいということでこの場を設定させていただきました。行財政検討会議の中で分科会を2つ設けておるわけでございますけれども、その1つの分科会の中で、監査制度の抜本見直しとか、監査制度をこれから将来どうしたらいいのかということについて、いろいろと活発なご議論をいただいているところでございます。我々としましては、単に机上だけの議論ではなくて、まさに現場でお仕事をされている皆様方の実感を踏まえた制度改革をしっかりとしてまいりたいと、そのように思っているところでございまして、ぜひ今日は忌憚のないご意見をお聞かせ願えればなと思っています。

暑い中ではございますけれども、活発なご議論をお願い申し上げまして、簡単ですが、ごあいさつにさせていただきます。ありがとうございます。

【久元自治行政局長】 それでは、分科会の司会進行を、第二分科会の主査をお願いしております確井先生、どうぞよろしく願いいたします。

【確井主査】 主査の確井でございます。どうぞよろしく願いいたします。

本日の分科会の趣旨については、ただいま逢坂補佐官からお話いただいたとおりでございます。

それでは、本日ご出席を賜っております皆様をご紹介させていただきます。

全都道府県監査委員協議会連合会の会長団体であります東京都よりご出席いただきました、三栖賢治東京都代表監査委員でございます。

【三栖監査委員】 三栖でございます。

【碓井主査】 三橋昇東京都監査事務局長でございます。

【三橋局長】 三橋でございます。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 全国都市監査委員会の会長団体であります大阪市よりご出席をいただきました、高橋敏朗大阪市代表監査委員でございます。

【高橋監査委員】 高橋でございます。どうぞよろしく。

【碓井主査】 深尾泰大阪市監査・人事制度事務総括局長でございます。

【深尾局長】 深尾でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

【碓井主査】 全国町村監査委員協議会の会長団体であります島根県東出雲町よりご出席いただきました、新見光男東出雲町代表監査委員でございます。

【新見監査委員】 新見でございます。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 ヒガシイズモチョウと読んでよろしいのでしょうか。

【新見監査委員】 はい。

【碓井主査】 どうもこの辺、私、全部の読み方を知らないもので、大変失礼いたしました。

続きまして、鈴木豊青山学院大学教授でございます。

【鈴木教授】 鈴木でございます。よろしくお願いいたします。

【碓井主査】 池田昭義元保谷市監査委員・日本水道協会経営アドバイザーでございます。

【池田先生】 池田でございます。よろしく。

【碓井主査】 それでは、これから議事次第に沿って、議事を進行してまいりたいと存じます。

まず、今日ご出席いただいております皆様から、10分を目安にご説明をいただきたいと存じます。早速でございますが、三栖東京都代表監査委員、三橋同事務局長によりしくお願ひいたします。

【三栖監査委員】 東京都の監査委員の三栖でございます。今日は、基本的には東京都の監査委員として、不正経理に関する所見、東京都の監査の実情及びたたき台に対する意

見についてご説明を申し上げます。また、各道府県からも意見を聞いておりますので、時間がございませんでしたのでまとめるまでには至っておりませんが、幾つかをご説明いたします。

最初に、不正経理に関する所見を申し上げます。一昨年以来、会計検査院の検査によりまして、多くの地方自治体において、国庫補助事業に係る事務費の不適正な経理処理が発見いたしました。不適正経理の発生要因としては、当分科会でもご議論がございましたように、国庫補助事業に係る予算の使い切り意識があったのではないかと推察しております。預けのような、相手業者と共謀して行われるというような不正経理は、これはいわば犯罪であります。必要書類が偽造され、完全に整備されているような場合には、通常の監査では不正を発見することは容易ではございません。また、内部統制の限界も超えるものであります。

私たちは、国庫補助金に係る自治体の消耗品の不正経理を会計検査院がどのようにして発見したかについても検討を行いました。これは監査の方法の問題であります。時間の制約がございますから、詳細は省略しますが、今後、監査によって不正経理を発見するためには、1つは、相手方業者に対する調査を、会計検査院と同じように強制力を持つて行えるようにする。そういうふうな法律改正をする。もう1つは、法律改正を行った上で、契約事務や工事案件について、通常の監査手順の中に相手方業者の確認を加える。こういうことがぜひ必要だと思ひまして、こういうことをすれば、ほとんどの不正は監査によって発見できる、また、不正そのものの防止につながると思っております。

続きまして、東京都の監査の実情について、少し説明をいたします。監査制度の見直しに当たって、監査委員を補助する職員は、ローテーション人事のため、監査に関する専門性が不十分というような指摘がされているようでございますが、都道府県レベルや政令指定都市のようなところは必ずしもそうではないと私どもは思っております。都の監査事務局の職員は、局長以下91名でございます。その中には公認会計士が2名おります。そのほか、税理士の資格を持っている者は1名、簿記1級は4人います。監査実務の平均経験年数は6.3年です。原則として、本人の希望により局間異動を行うということになっておりまして、定年まで監査事務局に勤める者も多数おります。

次に、監査委員監査は指摘型であるという議論が行われております。都の場合は、1月から6月までは集中して財務監査を行っていますが、この監査は徹底した指摘型監査になっております。その理由は、合規性のほか、経済性、有効性、効率性の観点から広く監査

を行っていることなどからであります。これに対して、7月から8月にかけて行う決算審査、財政健全化判断比率審査及び、東京都は新会計制度をやっているんですけども、この財務諸表監査は保証型の監査を行っております。

次に、当分科会で検討されておりますたたき台に対する意見を申し上げます。結論として申し上げますと、これらの案はまだ成熟した内容になっていないということもございまして、現時点では非常に心配であるということでございます。5点に絞って申し上げます。

1つ目は、長の内部統制に対する期待値が高過ぎるのではないかと考えます。自治体の適正な事務執行に対する責任は当然、長にあり、適正な事務執行の実現のために、長の内部統制機能を強化するということは極めて重要でございます。しかしながら、内部統制そのものは、監査に代わるものではないと思います。例えば第1案では、定例財務監査や随時財務監査を内部統制に委ねるという案になっています。そこまで期待していいのでしょうか。

2つ目ですが、たたき台では、内部監査と外部監査とで重複した監査が多数存在することを問題として、監査を行う主体を一本化しております。しかし、自治体監査では、現在、内部監査と外部監査とが相まってそれぞれの立場から監査を行うことにより、全体として、執行機関に対する牽制機能も発揮し、公正で効率的な行財政運営の確保に貢献をしております。それぞれの役割分担は意義があるものと考えております。

3つ目は、財政援助団体等に対する監査を廃止する方向で打ち出しておりますが、これは存続する必要がございます。近年、自治体事務のアウトソーシングに伴う外部委託化や、補助金交付による自治体事務の代行が増大しておりまして、財務監査と財政援助団体等の監査が相まって、初めて行政の事務執行全般を監査することができるのであります。

4つ目は、たたき台は、決算審査を担う主体を外部主体としておりますが、これは必ずしも実情を反映しているものとは思えません。決算審査は短期間で集中的に行う必要がありますが、東京都の場合には、期中に行っている財務監査と一体のものとして実施をしております。多くの会計の決算審査を期末の審査だけで、短期的に、かつ、効果的にできるかどうかは疑問があります。また、多くの監査を監査法人等に依頼するということになっていきますが、費用が膨大になるというおそれがあります。たたき台は、全体として、相当な費用がかかるおそれがあり、自治体の負担とにならないかどうか検証してみる必要があると考えます。

5つ目は、監査共同組織という組織についてでございます。その位置づけや権限、概要

等が不明でございますので意見を述べがたいのですが、どうも私どもにはイギリスの監査委員会の制度を導入しようとしているように見えます。たたき台全体も、イギリスの制度を例にしているような感じがいたします。もしそうだとすれば、最近の情報によりますと、イギリスの監査委員会は行き詰っているといえますか、いろいろもめているようであります。担当大臣は、廃止すると明言しているようであります。よろしく調査をしていただきたいと思っております。以上、たたき台に対する何点かの意見を申し上げました。

最後に、各道府県から寄せられた意見のうち、主なものを何点か申し上げます。1つは、たたき台の課題から見直しの方向性につながる理由がなく、強引に監査委員制度の廃止に結論づけられる考え方に納得できない。

2つ目、監査制度の見直し案の制度設計に当たっては、地方六団体等の関係機関と十分協議する、検討会議のメンバーに実際に監査に携わっている者を含めるなど、地方自治体の意見を十分に反映しながら、慎重に検討すべきである。

3、内部統制は、どこまでも内部チェック、自己チェックの域を出ず、監査の代替にはなりえない。

監査共同組織については、全国レベルでの新たな組織をつくることになり、国、地方を通じた行財政改革の流れに逆行することにならないか、地域主権改革の理念に反する存在にならないかといった懸念がある。

5番目、地方監査共同組織については、組織体制や会計システム等の異なる各自治体の執行機関に対して効果的に監査を実施することができるかどうか疑問がある、などございます。

現在の監査委員制度は、ご案内のとおり、昭和21年から始まり、64年にわたり、続いてきているものでございます。この制度をたたき台の案のように変えようとするのであれば、各道府県の意見にもありますように、各自治体の監査の実態を詳細に調査する。次に、制度設計に当たって、新しい制度が自治体の監査として十分に機能するかどうか具体的な検証をする。さらには、監査に要する経費が自治体の過度の負担にならないかどうか。などについて自治体の意見を十分に聴取し、それを反映した上で、数年かけて慎重に検討することが必要なのではないかと思っております。以上で終わります。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。局長さんはよろしゅうございますか。

【三橋局長】 結構です。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。

それでは、次に、高橋代表監査委員、お願いいたします。

【高橋監査委員】 それでは、私、大阪市の監査委員の高橋と申します。私のほうからは、大阪市の監査委員の見解と、それから、私どもの大阪市の全国都市監査委員会の会長都市をしておりますので、ここへ聴取に応じる前に、主として理事会を通じて、全国の意見をいただきました。理事会としては2回行いましたし、それから、その間に、指定都市監査委員協議会という会合も持っておりますし、インターネットでいろいろ情報を交換いたしました。比較的規模の小さな都市の意見もできるだけブロックを通じて集約するよいうにということで集約させた意見、大阪市の意見と全国都市監査委員会の意見と、この2つを申し述べさせていただきたいと思います。

資料を事前に用意して、配付させていただいておりますので、それに基づきまして、手短かに、最大10分以内だということでございますので、急ぎながら、しかし、要点だけはしっかり申し述べたいと思います。

まず、資料1の問題意識と必要なガバナンスの強化策というところに書いてございますように、大幅な地方への財源移転に当たりまして、その前提となるのは、地方の側が今まで以上に、一方で、財源の受け入れ、的確な執行能力を準備し、他方で、住民へのパブリックアカウンタビリティを中心とするガバナンス体制の確保が可能となるかが基本的には問われるという状況、あるいはそういう傾向がどんどん高まってくるという認識に立っております。要するに、別の言葉で言うならば、不適正な資金問題あるいは不適正な会計処理が再び繰り返されないようにするために、繰り返されない行政システムの確立が必要だという認識に基本的には立っております。

そこで、不適正資金問題を指摘できなかった監査委員制度の限界とか問題点がしばしば議論されておりますけれども、監査委員や監査委員事務局職員の首長からの独立性とか、あるいは専門性が欠落しているといったことが不適正資金を生んだという証拠は、これはどこにも存在しません。

むしろ不適正資金はなぜ生み出されたかといったようなことについては、今回は必ずしも明確に言及するものではございませんけれども、1つは、財務会計制度に由来するものが相当あるであろうと。もう1つは、企業と違いまして、行政の場合は内部統制がまだほとんど導入されていない。内部統制が緒についている都市も一部には見られますけれども、ほとんどそういうものが機能していないということがございます。そういうようなことがやはり不適正資金を発見できなかった根本に1つはあるのではないかなという認識をいた

しております。

それから、監査委員監査にしる、外部監査にしる、監査制度が本来の機能を発揮できるのは、組織の内部統制が確立していることが前提となると。したがって、モデル案で提示されている内容の中に、内部統制システムの導入が試行されているということについては、これは賛同いたしたいと思います。

それから、監査制度の改革の前に、内部統制制度の確立こそがガバナンス強化のための先行要件であるという認識をいたしております。監査制度を抜本的に改めるという前に、内部統制制度を確立してみて、それでなおかつ、不適正事例あるいは不適正資金がぞろぞろ出てくるようであれば、今度は監査制度に問題があるのではないかとと言われてもこれはいたし方ないなと考えております。ですから、内部統制を何らかの形でやっぱり確立していただく必要があるとは考えております。

それから、不適正資金は、社会の行政に対する意識の変化、社会的常識の変化と言ってもいいと思いますけれども、これに対して行政側が鈍感であったこととか、あるいは単年度会計主義あるいは現金主義をベースとする予算会計制度の問題点などさまざまな要因に起因しているのではないかと。したがって、財務会計制度の検証、見直しこそが重要で課題であると我々としては考えております。つまり、財務会計制度を今のままにしておくと、不適正資金が生み出される土壌あるいは根本原因と考えられますので、財務会計制度の限界あるいは制約といったようなものは、今後、やはり時間をかけてでも取り除いていっていただくという必要があるのではないかと考えます。

それから、監査委員制度は、パブリックガバナンスの主要な一翼を担うものではあるが、監査委員監査だけがパブリックガバナンスのすべてではないと。監査委員制度を全面的に見直しても、ガバナンスの強化に結びつくとは考えられない。行政においてはほとんど未導入である内部統制制度と監査委員制度、あるいは議会によるチェック機能の総点検が重要ではないかと考えます。

それから、内部統制といいましても範囲は広くて、首長側がマネジメントの一環として行う内部監査、内部監察、内部評価、公益通報制度などさまざまなものが含まれると考えます。監査委員監査と内部統制システムとの連携強化、あるいは外部監査である包括外部監査や個別外部監査との連携強化がこれからの課題であると考えております。

そこで、大阪市では、今まで監査委員監査でどういうことをやってきたかということで、ガバナンスの強化策、具体的な話をさせていただきたいと思います。大阪市では、監査委

員の首長からの独立性を向上させるために、2006年4月から、識見の監査委員2名をすべて民間から登用している。また、事務局職員の独立性、専門性を高めるため、公認会計士2名、これもなりたての公認会計士ではなくて、相当ベテランの公認会計士2名を任期付職員として採用しております。さらに本年4月からは予算をつけて、民間のノウハウを監査に生かすため、アドバイザースタッフ制度も導入したということでございます。

同時に、職員厚遇問題の発覚を契機といたしまして、2006年、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」、これは市内部では、いわゆる内部統制条例とか、あるいはコンプライアンス条例と申しておりますけれども、これを制定しました。その中に位置づけられている公益通報制度が、職員からの告発の形で不適正資金を浮かび上がらせたというものでございます。

監査委員監査とは別に、一部の部局では、マネジメントの一環としての内部監査の試行的導入も見られますけれども、全部局への浸透には至っていないし、現段階では内部監査が有効に機能しているとも言いがたい。内部監査の質の向上も今後の課題だと。

大阪市の事例でも明らかなように、本日、資料をつけておりますけれども、外部監査も信頼性という点で絶対ではないと。つまり、昨年、包括外部監査として行った監査が機能を発揮していなかったという新聞報道がなされておりますように、外部監査が必ずしも絶対的ではないということ、あるいはもう1つの事例としては、OTSという外郭団体がございしますが、これの法定監査でやはり監査法人の会計監査を受けましたけれども、その中にも明らかなミスがございまして、外部監査が絶対というものではないということは申し上げたいと、この際、思います。

それから、監査委員監査と内部監査、監査委員監査と外部監査の連動がこれからの課題だと。要するに、大阪市は、監査委員監査を、首長側が実施する内部監査と、外部専門機関が実施する外部監査との中心点に位置づけ、可能な限り、独立性、専門性を向上させる努力やノウハウの蓄積に努めてきた。そういう蓄積に、これは後ほどちょっと簡単に触れますけれども、全国の都市でも、そういう形で監査委員監査を相当機能するような形で今まで努力して持ち上げてきたと。それが抜本的に、それはもう要らんだと言われるのは、若干いがかかなという、そういう見解でございします。

あと1つだけ。3Eを中心とする行政監査を強化するための方策は現在、鋭意検討中でございます。行政監査を廃止というのは、財政状況が悪い中で、効率よい行政の履行が市

民の期待でございますので、これを直ちに廃止するというのは、これはちょっと方向が逆ではないかと考えております。

時間がほとんどございませんが、全国都市監査委員会の意見を基本的に申し上げます。これも資料が添付されておりますので、後ほどゆっくりごらんいただきたいんですけども、監査委員監査は、制度としては基本的にはよくできているのではないかと。これは運用面を含めて、しっかり守ってやっていくべきではないかというのがほとんどの都市の意見でございます。そういう意味でも、モデル3案に加えて、現行の監査委員監査制度を選択肢の中に加えていただきたい、というのが全国都市監査委員会の意見です。

それから、モデル案の中に書かれていることが、費用面で果たして大丈夫なんだろうか、あるいは、人的あるいは組織的な要因でこれは実現可能性があるんだろうかという意見が、いわゆる懐疑的な意見が多数寄せられております。

それから、会計制度を基本的には時間をかけても抜本的に見直すべきではないかという意見が出ております。そういったようなことを基本的には申し述べさせていただきたいというものでございます。

【確井主査】 深尾局長さん、何か。

【深尾局長】 はい。4ページの資料をごらんいただきたいんですけども、時間がありませんので、簡単に行きますが、監査を受ける側の認識として、4ページに書いております。私、現在、監査委員の事務局長をしておりますけれども、これまで大阪市職員として、30数年、多くを監査を受ける立場にいたという経験を踏まえまして、大阪市の現状をご説明したいと思います。

1番に書いていますように、大阪市は平成17年、平成18年に過剰な職員の福利厚生、不適正な同和行政がございまして、これから脱却するというところで、大きなものを2つ、内部統制の具体化と外部からの代表監査委員の任命がございました。

大きな2番の①にございますけれども、内部統制の具体化を3つ挙げていますが、(3)が一番大きなものだと思います。公正職務審査委員会ということで、外部のオンブズマン支援をされている弁護士さんを長とする委員会に、職員が市の組織を通じずに、直接、内部通報できるという制度をつくったということで、設立当初は、年間800件を超えるような通報があったわけです。そのことによって、職員が不正と思われることを発見した場合、匿名で身分の安全を保障されて、通報できるという制度がございました。

このようなことと、3番に書いていますように、それまで職員のOBが代表監査委員で

ございましたけれども、外部から登用することによりまして、議選の監査委員も含めまして、4人の監査委員がそれぞれの識見、経験、持ち味を生かしていただいて、適切な緊張感のある監査委員会議が進められているということでもあります。

この大きな2点でございまして、4番に書いています、先ほど申し上げました任期付職員。外部から公認会計士が来ておりますので、監査事務局内部も非常に緊張感がございまして、その監査事務局の職員が発見した事象はすべて公表するという姿勢が貫かれているし、指摘を受ける側もそれを認識されているということでございます。

一部ではございますけれども、このような内部統制の具体化、そして、代表監査委員が外から来られる——指定都市19のうち、まだ3都市しか、外部からの代表監査委員はございませんけれども、そのことによって、本来の監査委員制度の機能が非常に発揮できていると実感として感じていることでございます。以上でございます。

【碓井主査】 ありがとうございます。

それでは次に、東出雲町の新見代表監査委員にお願いいたします。

【新見監査委員】 島根県東出雲町の監査委員の新見でございます。全国の町村監査委員協議会の会長も務めております。本日は発言の機会をいただきまして、大変ありがとうございました。町村におきます監査の実態を踏まえまして、この検討会での見直し案に対しましての意見を述べさせていただきたいと思っております。なお、できることなら、今回1回で聞いたということだけでなく、財務会計を含めて、何回か機会を与えていただきたいと思います。

まず、第二分科会の議事録を読ませていただきました。昔の田島四郎先生の講義を思い出しました。大変高尚な議論とは思いますが、失礼ながら、私たち町村の監査を取り巻く実態をよくご存じないままの議論で、全く別の世界のものに感じました。

今回の検討は、主として県とか大都市を中心とは言いましても、不適正な会計処理を中心に、現状の町村の監査委員が必ずしもその役割を果たしていないという評価からの改革論だと思います。私自身も、町村の監査委員が十分にその役割を果たし切っているとは思いませんが、それは監査委員個々の責任ではなくて、その根底にありますのは、1つは監査という比較的後ろ向きにとらえるところに、町長以下、金を使っていくという意思、あるいは余裕がないということとっております。

もう1つは、民間から見ますと、あまりにも前近代的な官庁会計と、裏金の温床となります予算の必定主義等々、問題の多いシステムが半世紀以上にわたって営々と続けられま

して、それが官庁全体の風土となってしまうということでありまして、監査委員が前向きに指摘しましても突き崩していけない大きな壁があると認識しております。

監査委員は本来、非常に誠実で、倫理観の高い人が多いわけですが、都市と違いまして、ほとんど自分がひとり、あるいは2人で監査します。年間の報酬は極端に少なく、協議会加入の団体ではありますけれども、全国の年額支給の識見の監査委員の場合で見ますと、低いところが年間で5万円でございます。それから、平均的には30万円弱でございます。町会議員の月額報酬程度あるいはそれ以下であります。監査委員の費用も、島根県の1町村当たりの費用は71万円。このほか事務局の人件費——1人の場合は七、八十万と思いますが、程度の状況であります。

また、監査事務局はまだ全国の37%程度の町村しか設置されておられません。しかも、職員がほとんどは兼務でありまして、監査に関する庶務事項の処理程度であります。私の町では、議会事務局と選挙管理委員会とかけ持ちでございます。監査に係るウエートは10%にもなりません。二、三年で転属し、監査に関するノウハウ等を習得する機会もなく、意欲も生じるはずがありません。

監査委員の部屋はもとより、机もいすもなく、決算審査の資料等の分析は、やむを得ず、自分の家に持ち帰りまして、整理をせざるを得ない。しかも、日当の対象にはなりません。このような状況で、監査委員が一層研さんに励んで、住民の負託にこたえていこうとするような意欲は上がるべくもないと思っておるのが実情であります。

しかしながら、今、監査委員は、時代の要請と住民の負託にこたえようと、全国あるいは各県ごとの研修会等で研さんに努め、資質向上に励んでおりますが、合併による町村数が非常に減少したために、会費等の財源の中では思うような研修はできないという限界がございます。

そこで、現状のジレンマを打破しまして、今、一段と町村の監査の実効を上げていこうとするためには、多少不本意ながら、見直しの方向として検討されております1案から3案のうち、私たち町村にとりましては3案が比較的実情に近いかなと考えております。

私も民間、会社勤務時代、日本有数の会計士による監査法人の監査を10年以上にわたって受けてきました。本案の監査人には、これら監査法人が意図されていると推察いたします。しかしながら、政令都市の大都市はともかくとしまして、数十万の小都市から町村に至るまでこの監査法人に依存するなら、膨大な費用と専門的人材を必要とする反面、現行の会計、その他の前近代的なシステムを前提にする限り、大きな実効は上がらないと思

っております。

むしろ、それだけの費用と決意を持って取り組むなら、現行各町村の実態によく精通している監査委員が中心となって、現行の町村長の支配下から独立して、共同組織を設置したほうが現実的で、より少ない費用で実効が上がると思われまます。そして、識見の監査委員が中心となるにしましても、議選委員も含めて、選抜された監査委員が共同して監査に当たり、お互いの知識とかノウハウを共有して対応すれば、定期財務監査から決算審査、健全化判断比率に至るすべての監査を、それぞれの持ち味を持ち寄りながら、監査法人と一味違った監査ができると思われまます。

民間の経営管理に長い間従事してきました私でございますが、監査委員になりましてから10年たちました。現金主義という、明瞭ですぐれた会計方式であります反面、ほとんどが目的別の分類とか、一般会計偏重、決算の実績の軽視等々、問題の多いシステムでありまして、住民の欲しがる財政状況のよしあしとその趨勢を把握するには、当局の分厚い歳入歳出決算書では、木を見て森を見ず、その役割を果たし切れな思っております。

大阪の橋下知事の「収入の範囲内の支出」という言葉をよく聞きますが、これは民間の常識であります。ただし、自治体の収入の定義となりますとやや不明瞭でありまして、財政当局も何をもって収入とするか明確な定義自体を持っている者は少ない思っております。

私は東出雲町で、8年以上前から、毎年の決算に関しまして、民間に準ずる財務資料を作成、分析しまして、職員、議会、住民に結果を公表しております。支払い利息を支出に含めた基礎的収支、バランスシート、連結決算等々の資料を中心に、パターン化したフォームで5年以上の時系列で並べまして、趨勢等を分析しております。また、上水道事業は月次決算のシステムを導入しまして、毎月、決算の結果を町長まで報告させております。

また、資産台帳はありません。土地台帳の整備もありませんでした。5年ほど前に土地台帳がないことに気がつきまして、3年余りかかりまして、ようやく土地台帳自体ができ上がりました。財政運営上何がよくなって、今後何に留意すべきか指摘に努めまして、結果的に、ここ10年ほど財政は好転して、借金は減っております。

現在、これらの実際の資料をもとにしまして、全国県別の監査委員研修会で講演しまして、それぞれ思い思いのやり方の決算審査で大変苦勞しております監査委員の皆さんに、1つのやり方として取り入れてもらうように勧めまして、大変喜んでもらっております。

裏金等の不正は町村等の住民に近いところではほとんどない思っておりますが、もと

もこの温床となっておりますのは、予算必定主義——予算が足らなければ、補正予算、余れば、しかられる。そのため使ったことにして、裏金にする。こういう予算必定主義、あるいは資産概念とか棚卸し概念がありません。

歳出等に性質別分析等のシステムがないために、手間がかかり過ぎる等々いろいろありますが、例えば私ども町では、物件費のそのもう1つの下の消耗品を月別に並べてみるといいまでも、物品費自体がシステムに入っていない。国に報告するのは、目的別が主であります。性質別の分析をする必要はないと。したがって、私ども、消耗品の月別実績を並べまして、2月、3月ごろに突出した消耗品の購入があれば、それを監査するというふうにはしたいんですけども、実際にそういうことができるシステムがありません。つくろうとしても、その金がないということでございます。そういうふうには、コンピューターによる管理システムを導入するとか、予算が余るのが美德とするような風習あるいは対策、この辺がこれから必要であると考えております。

このように、決算審査のあり方とか、あるいは不正防止のためには、その基準の体系化とかフォーマット化が不可欠であると思っております。これらの前提となりますもので最も大切なことは、先ほどから出ておりますが、内部管理、内部統制力を強化、充実することだと思っております。これをベースにして、監査委員並びに議会がチェック機能を強化していけば、今後大きく前進することになると思っております。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。

それでは、続きまして、監査制度に造詣の深いお2人の有識者の方にご意見を伺いたいと思っております。まず、鈴木教授にお願いいたします。

【鈴木教授】 青山学院大学の鈴木でございます。本日はこのような機会を持たせていただきまして、ありがとうございます。私の専門領域は、税を中心とした公会計あるいは公監査、あるいは政府監査というところでございます。そこで、恐縮でございますけれども、説明の前半は、公監査の考え方、あるいは政府監査の基本的な考え方をお話しさせていただきたいと思っております。

公監査の先進諸国でございます米英等は、大体1970年から80年代に公監査制度の再構築をいたしております。その中心は公監査基準の精緻化と強化ということでございました。現在では、これが確立しているということでございます。

しかし、反対勢力の抵抗も非常に強かったわけでございます。しかし、その中でどうして確立していったのかということが、資料の第1番目の図表の1を見ていただきますと、

パブリックアカウンタビリティという概念について、国民・納税者に対して、公の知る権利に対して責任を果たすということがその意識の前提になって、公会計、公監査機能の確立が行われているということでもあります。

①番から⑩番がございますけれども、これのアカウントビリティの種類のとり方によって、公監査の内容は違ってきます。したがって、私ども日本においてどの領域を確立しようとするのかということをはっきりと識別しないと、制度改革の実効性が崩れてくるということになると思います。

次に、公監査人ということで、ここであえて公的部門の監査人をそういう言い方をいたしますが、外部監査人の位置づけですけれども、図表2-1にございますように、「国会・議会」のちょっとわきに、「外部公監査人」と書いてございます。その下に、「立法府監査人」と書いてありますように、通常、公監査にかかわる監査人をレジストレーティブ・オディターということで、この性格要件を確立していないと、公監査制度は全く機能しないということがございます。それは国民・納税者の代理人である国会・議会が、公監査の専門家としてさらに指名した代理人としての公監査人、これが独立性と適格性を保持していない場合には、その公監査の不十分さや失敗が発生し、これは当然、国会や議会の責任なるという仕組みであるわけでありませう。

それから、さらにその下に書いてございますけれども、監査というのは必ずしも批判ということだけではなくて、いろいろな利害関係者に対して、良質の公監査は自治体の運営にいろいろ有効に働くものだということがございます。

次に、次のページの図表2-2でございます。これは公会計・公監査のモデルを国と地方で示したものです。この中に言葉が出てきますけれども、監査、検査、評価、監察、調査という用語がよく使われます。これらの用語がきちっと独立性と監査基準を充足すれば、これは公監査機能が実行できていると考えられるということで、監査という言葉とその類似用語、このところをきちっと識別しておかなければならないということがございます。

次に、図表3でございます。これは公監査制度確立の必要条件を示したものです。これはイギリスで公監査法という法律の確立のためにこれだけの要件の充足が必要だということが示されておりまして、特に23番と24番、これは近年こういう言葉がよく使われますので、あえてここに追加しております。日本の場合には、例えば④公監査基準とか、あるいは⑨の独立性とか、あるいは次の業績測度基準とか、こういうものが十分ではないと

いうことで、公監査制度に弱点が出てくるということになります。

次に、図表4でございます。公監査といいましても、非常に領域が広いわけで、公監査の目的の内容をきちっと識別しておかなければならないということです。図表4のところでございますが、真ん中のところから、①②③④、下まで⑩番まででございます。厳密に区分しますと、公監査といいましても、このように、包括・完全監査といいましてその目的によって内容が違ってくるということでもあります。

しかし、大きくは、①と②がいわゆる法規準拠性監査です。③と④が財務諸表等監査です。そして、⑤から⑩番までが、いわゆる3E監査とかVFM監査あるいは業績・行政監査と呼ばれているものでございます。しかし、⑩番目の価値判断の監査は、これは政策の意思決定が入りますので、通常は議会の役割であって、公監査の役割ではないということでもめる領域であるということはお存じのとおりでございます。企業の監査というのは、③の財務諸表監査のみに収れんしているということでもあります。

早口で恐縮に存じますが、次に図表5でございます。このような体系の中で、ほかの国と比べると、日本はどのような公監査の現状になっているかといえば、ここで明らかなように、本来はこの全部が行われていなければならないわけですけれども、重要な領域がほとんど行われていないということになります。

次に、4番目の図表6です。公監査の前提としての公監査基準の体系です。これは諸外国とか国際基準を類型化したものでありまして、第2類型がイギリスのコード（監査基準）に相当するものです。第5類型がアメリカのイエローブック（政府監査基準）に相当するものです。

次のページですけれども、日本の参考になるところのイギリスの地方自治体の監査制度、そして、下がアメリカの地方自治体の監査制度でございますけれども、その環境整備がどのように行われているかということを示した内容でございます。まず図表7は、これはイギリスの、ご存じの監査委員監査を中心とした規制と統制が行われておりまして、また、基準も十分に必要なものが設定されていると、こういう仕組みであります。新動向としては、業績監査の強化でありましたけれども、先ほどお話もありましたけれども、監査委員会の機能の改組が検討されているようでございます。

次に、アメリカの地方自治体の監査制度のフレームワークは、これはご存じのように、外部監査は単一監査法の監査が地方自治体の監査の中心になります。この単一監査法の監査は、財務諸表監査と法規準拠性監査と、一部、業績監査が実施されておりまして、財務

諸表監査と法規準拠性監査は、独立監査人、主として会計士とか監査法人ですけれども、これによって行われている。そのほか、インスペクタージェネラル（IG）と呼ばれており、同性格の監察官とか内部監査人として、極めて独立性が強いわけですけれども、これはいわゆる政府監査基準が確立しておりますから、これに基づいて有効に行政監査等が行われています。

最近の新動向としては、下のほうに書いてございますけれども、単一監査法のクオリティコントロール、品質管理を強化していくということと、オバマ政権の財政再建法にかかわる、不適切な支出に対する摘発人だとか、取り戻しに関する、特に7月にその法令が出ましたけれども、これに対応して、単一監査法の監査、あるいはIGの監査、あるいは民間の監査人の活用が現在の動向であろうと思います。

次に、図表9は内部統制の内容です。通常、企業の内部統制はBの範囲内に入りますが、しかし、公的部門では、業績管理統制ということで、ガバナンスも含めました統制が構築されませんと、これは最終的には、国民・納税者の負担・リスクの発生になるということで、それが不十分になると、立法府・行政府への批判ということになると思います。

そして、8番目が、これらの論点から、たたき台の公監査上の問題点を、まだこれからのご検討だとは思いますが、述べさせていただきます。まず案1では、長自体や会計管理者の監査は以上述べたところにより、独立性について不十分であるということです。あるいは、適格性ということから、いわゆる包括監査とか、あるいは上述の完全監査と通常は呼ばれるんですけれども、そういう監査は実施困難であろうと思います。外部監査人は、先ほどありましたようないろいろな監査環境が充実されないと、事実上困難であるということです。

案2は、内部監査役の独立性がやはり確立できないと、監査の実効性は困難であるということになります。外部監査人は同じです。

案3では、内部監査役を含め、地方監査共同組織独立性がやはり確立されない場合には監査の実効性は困難であろうと思います。

以上、この案からの3つで共通の問題点というのは、(4)のところに書いてあるとおりでございます。

これらをもとに、そこで、我が国の地方公共団体の公監査制度の方向性をどう考えるかということでございます。やはりこれは中長期的なものとして考えるべきであろうと思います。中長期的には、1つは、公監査の独立、規制、品質管理機関として

の全国的な監査共同組織の必要性があると思います。2つ目は、法規準拠性監査、財務監査、業績監査、この3つの監査のための法整備、準拠基準、こういう監査環境の完備が必要であろうと思いますが、ただ、これはやはり5年とか数年をかけて構築すべきであると思います。

そこで、短期的にはと申しますと、まず1番目は、監査委員または内部監査役の独立性を厳格に確立する。方式としては、議会指名、あるいは公選、あるいは住民等を含めた、議会内の指名委員会、こういうものによって行うということが考えられると思います。監査事務局の独立性も強化しなければならないと思いますが、方式は、外部への切り出し、あるいはローテーションをなしにする、あるいは共同組織へ配属すると、こういうことが考えられると思います。

2つ目ですが、公監査基準及び統一的公会計基準及び準拠基準、これらを設定して、外部監査人を活用すべきだと思います。諸外国でも、数年ごとに改定しながら、30年、40年かけて確立したわけです。これから30年、40年かけてはいられませんけれども。

それから、3番目は、内部・外部監査人監査の品質管理レビュー制を導入すべきであるということです。方式は、監査共同組織、ピアレビュー方式等によって可能であります。

4番目は、小規模自治体のための都道府県単位の監査実施共同委員会の設置をすることは可能であろうと思います。

5番目は、規制・統制のための全国監査規制委員会のようなものを④の上部に設置すべきであると思います。

最後の10番目は、これは説明は省略させていただきますけれども、地方公共団体で設定すべき公監査基準、これは国際的な公監査の基準の考え方からこのような設定をすべきであると思います。

最後に、我が国の公監査制度で欠落していると考えられる、特に今回の改善・改革のためには最低やっていたらかなければならないことを再言いたしますと、やはり1つは独立性の強化、2つ目は品質管理制度が必要だろうと思います。3つ目は、公監査基準と統一的な公会計基準の設定、そして、公監査目的の明確化あるいは識別をはっきりさせるということだと思います。

公監査改革の視点は、言うまでもなく、国民・納税者へのパブリックアカウンタビリティの履行であります。これは同時に、自治体経営の改善の方策でもありますし、また、行政、立法府——議会とか議員の皆さんへのさらなる信頼性の向上のための方策であると

いうこともきちっと認識すべきであると思います。以上、早口で失礼いたしました。

【碓井主査】 ありがとうございます。

それでは、次に、池田先生にお願いいたします。

【池田先生】 地方自治法と地方公営企業法、地方財政健全化法の3つの法律に基づく監査委員監査及び外部監査人の監査がどのようにあるべきかという観点から意見を申し上げたいと思います。

結論は、見直し案3です。平成7年のときの地方公共団体の監査機能の充実に関する小委員会に、碓井先生とともに参加させていただきました。そのときから、全国統一の六団体の要求が、外部監査機構をつくってくれと、こういう要求だったと思います。イメージとしては、第二会計検査院をつくって、全国の地方公共団体の外部監査を担当してくれと。翌年、平成8年に、行政局長のほうから、ちょっと費用がかかり過ぎるというのでどうしたらいいかというので、結論は、各地方公共団体で外部監査を導入しよう。それで、現行のような制度になりました。

したがって、現行の外部監査人監査は、日本公認会計士協会では、3E監査だ。能率性、効率性、有効性の監査だなんていうので、違法・不当の摘発監査がちょっと手薄になっている。したがって、この10年間、地方公共団体の不正経理事件が一向に減少しない。相変わらず新聞ざたになっている。

監査委員の監査の職能は、まず摘発的職能だと思います。これが実際には、例月出納検査ということで、明治時代から、誤謬と不正の摘発を目的に。役所ですから、売り上げとか仕入れがありませんので、出納、予算の執行状況を中心に監査をするという制度になっていたと思います。財務監査の目的は、摘発的職能で、誤謬と不正の摘発がまず第一義的目標であると思います。

2番目の批判的職能というのは、行政監査です。だから、行政監査は良否ということになりますから、3E監査はそういった良否の意見が多く述べられるということになっています。

3番目の職能は、指導的職能というのがあるんですけども、平成元年から消費税法が適用になって、地方公共団体は、一般会計は非課税ですので、納税計算をやりませんが、特別会計はすべて別法人ということで、消費税の計算をしなければならない。ところが、全国の監査委員の監査を見ていると、消費税監査が不十分で、税務調査を受けて、そして、修正申告をしているというような事例が見受けられます。やはりまず地方公共団体ですか

ら、法律どおり会計仕事をしないとまずいと思います。消費税法を不完全消化ということは、まずいと思います。監査事務局の職員が指導的職能を發揮して、税務署の税務調査を受けたときにパスするような監査をすべきだと思います。

この3案でいくと、私の10年来の考え方は、地方自治監査機構というものをつかって、そして、決算審査と基金審査と財政健全化審査、この3つを外部監査として担当する。地方公共団体の決算について、外部監査が適正かどうか。それは予算の執行状況を主としてやりますので、1年中決算監査をやるわけです。だから、従来の例月出納検査も定期監査も、すべて決算監査の部分監査という位置づけで監査計画を立てるという監査の仕方になります。

あとは、監査委員の監査をそのまま長のほうの内部監査として移行すれば、先ほど来、特に町村の監査委員の代表が言っていたようなことで、現行の地方自治法の監査委員制度をそのまま存続すべきであるという意見に合致するかと思います。

外部監査機構の考え方のときには、大体、第二会計検査院ですので、1,500名ぐらいの職員が要るだろうと。1人1,000万として、150億円ほど経費がかかる。ちょうど橋本内閣だったものですから、地方公共団体の監査にそのような多額な経費をかけるのはいかなものかと言われて、結局は20億円にするというので、それで、県庁1つ2,000万円で100件分というような単価になりました。

今度は、外部監査人の監査を廃止しますので、20億円がそのまま地方自治監査機構のほうに使えるようになると思います。それで、東京に本部を置きまして、東京都を除いて、道府県が全部支部になりますから、そういう関係で、現在ある東京都をはじめとする監査事務局の職員をすべて機構の職員とする。同時に、2枚看板で、知事の部下として内部監査も担当する。差し当たり、予算の関係で、そういった出発もやむを得ないと思います。

これは昭和22年の地方自治法の時にも、東京都は監査事務局がありませんでしたから、総務局監査部の45名の職員が、知事の部下であり、同時に監査委員の書記を兼ねてやっていた。昭和34年に東京都はいち早く事務局を設置しましたが、法律上、監査委員事務局ができたのは、昭和38年の法律改正です。

ですから、外部監査の機構の職員と知事の補助職員との併任は、実務としてはそう難しいことではありませんが、だんだんと、一生監査をしてもいいという職員だけ機構の職員として残ってもらおうと。都政人として伸びていくということで、今、いつか監査を担当しているんだというのは優秀な職員の中にはたくさんいると思いますので、それらの人は、

行政マンとして、内部監査のほうを担当して伸びていくというような構想を持っていたところでは。

そうすると、150億円のうちのまず20億円が、外部監査人ということで予算がいただけて、だから、これ、200人分です。今、公認会計士の浪人がいっぱいいますので、100名ぐらい、機構で職員として正規に採用して、監査実務従事をやらせたいなと思っています。

あと、この60年間の監査委員監査で問題は、昭和38年の法律改正で、地方自治法の会計が、現金及び物品の出納・保管並びにそれに付帯する事務になっていたのを、物品を外してしまったんです。だから、昭和39年以降は、現金出納検査になってしまった。それで、最近の新聞ざたになっているのは、物品の出納をめぐる、いわゆる預けという不正の手法です。平成5年ごろの空出張だとか、空会議だとか、空超勤だとか、空雇用なんていうのは、今は、公会計では不正事件としては大分目立たないようになっていますね。会計は誤謬と不正がつきものですから、絶対になくすというようなことは無理だと思います。そのために監査があるんですから。会計には誤謬と不正がつきものだから、それで、監査が必要だと、こういうぐあいになっていると思います。やはり内部監査のほうで今度は例月出納検査をおやりになる場合は物品も含めるということです。

それから、もう1つは、やはり昭和38年の改正で削除された臨時出納検査を復活しないといけないと思います。これはやっぱり会計上の不正を摘発するといったら、まず抜き打ちの監査です。それで、平成9年の外部監査人監査を導入したとき、199条の監査委員の権限の規定を全部、外部監査人に当てはめた。したがって、新たに外部監査人監査のために設けた規定なんていうのは1つもないんです。だから、決算審査は抜けているし、例月出納検査も抜けている。それで、199条2項の行政監査も外部監査人のところから外したんです。それが現行です。臨時出納検査は必ず復活するように取り計らいをお願いしたいと思います。

それから、用語の統一です。明治時代から、監査、検査、審査、調査というふうな用語を使っていますので、これは全部、英語でオーディットというなら、監査。それで、先ほど、私のほうは、あえて外部というのを使わないで、地方自治監査機構と。これは地方自治法で規定するのか、あるいは地方自治監査特例法にするのか。平成9年のときは、今、特別の法律で外部監査の規定をつくるのは難しい、それで、地方自治法に入れるよというので、ご案内のように、199条の規定を全部、包括外部監査のほうへ持っていった、そ

ういういきさつがあります。

結論として、現在の外部監査はこれではなくなります。一向に監査としての役割が果たされていない。不正経理事件が後を絶たないということはやはり監査が不十分であったという批判になろうかと思えます。それともう1つは、法適用のところは外部監査をやっていますけれども、条例適用のところは現在の外部監査制度の導入をほとんど図っていない。せっかく平成9年に変えた法律ですけれども、そういう面では限界があるのかなと私のほうでは判断します。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。大変、それぞれ皆様から、原点に立ち戻るようなご意見等をいただきました。

それでは、ただいまから、皆様から、ご質問、ご発言をいただきたいと思えます。どうぞ順次、挙手をして、発言をお願いいたします。どうぞ、石原先生。

【石原教授】 どうもいろいろありがとうございました。そもそも今回の監査制度の見直しの議論は、私の理解ではありますが、6月22日に閣議決定で地域主権戦略大綱がまとめられ、これに基づくものであると理解しています。地域主権戦略大綱では、補完性の原則であるとか、緑の分権改革などの考え方をベースにして、地方・地域でできることは地域・地方でやっつけよう、そのために、権限と財源も、主として基礎自治体に政府から委譲してやっつけようというような内容がうたわれています。

ココで重要なことは、地方・地域のことは地方・地域で決定するということと、何でもかんでも地方・地域の自治体で決定してしまうということは同じではないという点です。しかしこの混乱が現在、一部の地方自治体の、特に監査を専門にされている部署にあるのではないかと考えています。例えば規模の小さな地方公共団体に交付される財源であります、それはその自治体だけで集められた税金ではありません。それから、一つひとつの地域は、地域としての自主性を意識して自立的に責任を意識しながら街づくりを行うのが地域主権であるとしても、それは日本という国の中でやっているわけですね。何でもかんでも好き勝手にやっつけようと思ったら、それこそうまく回らないのではないかという懸念を、私自身は強く持つわけです。

財源も権限も地方に行くわけですから、いわゆる自立の部分、換言すれば、表の日の当たる部分に対して、縁の下の方の力持ちといえる部分、つまり責任の部分について、各地方や地域は、適切な対応を取る必要があります。例えば日々ちゃんと法令遵守、コンプライアンスができていないのかとか、最少の経費、最大の効果で日常の業務が遂行できてい

のかという観点で、当然ですが、プロセス責任を果たす必要がある。これは透明性だと思います。それから、年度、年度で自治体の場合は決算を行うわけですから、その期間（年度、年度）ごとに、行政全体のパフォーマンスを評価するための結果責任が求められるはずで、これはアカウンタビリティ、説明責任問題だと思います。

透明性や説明責任を遂行するためには、当然こととして、内部統制の発想を導入し、リスクをマネジメントするという発想で組織運営のための仕組みをつくっていかねばなりません。しかも、東京都の発言にありましたように、内部統制は監査の代替にはならないわけでありますから、社会責任としての、いわゆる主として外部監査といったようなものをきちんとつくり上げていくことも重要です。透明性、説明責任、外部監査、これら三者の責任がそろってはじめて、基礎自治体が地域主権の考え方に沿って、地域の自立を実現していける体制が、整うのだと考えています。

その際に最も重要な問題は、先ほどの説明で、東京都あるいは大阪市のすぐれた事例を教えていただいたわけでありますが、それが日本全国の地方、主として基礎自治体にまで伝播しないと、地域主権改革を下から支える監査あるいは内部統制改革としては不十分であるということです。この会議あるいは分科会で議論してきました一番主たるところは、東京都や大阪市のすばらしい事例を日本全国に展開していくにはどうすればよいか、ということです。そのときに難しい問題は、現行の小規模自治体で行われている監査制度の改革には賛成であっても、監査費用のこれ以上の高騰には反対という意見がかなりあるという点です。第二分科会の第4回会合で示された3つの見直し案では、監査コストの向上を回避し、他方で、地方都市に東京都や大阪市と同じような水準の内部統制や監査を構築するために、規模の経済の発想から、監査の共同組織化、あるいは一定の考え方による、外部監査、内部監査の役割分担をしていこうと、そういう観点で議論をしてきたと認識しております。

そこで、鈴木先生に1点ご質問したいわけですが、先生の資料の中の5ページに、アメリカの例ですが、単一監査という考え方があります。これを具体的にはどういうことを意味するのかご示唆いただければと思います。

【鈴木教授】 それでは、簡単に。5ページのところのアメリカの地方自治体の監査制度の中心ですけれども、これは連邦政府からの財政援助等、いわゆる補助金、これに対する監査ということです。昔は補助金ごとの監査要件が決まっていた監査をしたものを、包括的に監査を1つの監査として行うということです。

その中で、いわゆる公会計基準がきちっと設定されておりますので、財務諸表監査を行い、そして、その財務諸表監査は、大体、地元のCPAとか監査法人が行っているということですから、会計基準あるいは内部統制、それから、いろいろな準拠基準、こういうものに基づいて行い、そして、なおかつ、法規準拠性の監査もそれにプラスされて行われている。要するに、補助金の、日本でいうところのいわゆる適正化法、その要件についての監査をする。これは財務諸表監査とは別のものです。ほんのわずかですけれども、一部、業績監査要件も入っております、これはすべてOMBで、これは大統領府ですが、そこで品質管理がきちとなされながら実施されているということです。

【石原教授】 すみません。私、「単一」というところが大事だと思うのですが、例えば自治体監査の関係団体から出てきたご意見の中には、幾つかルールが認められて、その中の取捨選択を認めるべきであるという考え方、主張があろうかと思われます。しかし、監査制度の問題は、たとえば、会計処理手続の選択適用が可能であるという問題と、同じ次元で考えるべき問題ではないと思います。

監査基準の話が出てきましたが、地域主権を推し進めるために、東京は基礎自治体ではないですが、例えば大阪市と東出雲は、同じ監査の水準を維持すべきであると考えます。同じ保証水準、あるいは、同じ指摘の水準が維持される監査制度が、基礎自治体を中心に構築される必要があります。そうした監査制度をつくっていかないと、ほんとうの意味での日本全国の地域主権は進みません。地方都市の監査や内部統制が都会の自治体と比較して低い水準に放置されて良いという理由はどこにも見当たりません。地域主権は、大都市も地方都市も、地方・地域のことは地方・地域で、という自立と責任の発想で進めるべきものであり、大都市の監査や内部統制だけが十分であればそれでいいという問題ではないと思います。地方の地域主権を本気で推し進めるためには、日本全国のすべての基礎自治体には同じ水準の内部統制や監査を構築しなければならないと思います。そうした保証や指摘の水準の「単一性」を担保するという発想が重要です。

そういったときに、例えばアメリカの単一監査、そこには例外はないわけですね。やはり1つの制度でやっていき、監査の基準あるいは監査の水準を1つに、大きいところも小さいところもやっていく、そういうふうな発想が必要なのではないでしょうか。規模の小さな団体の監査や内部統制を今のまま放っておきますと、都市部の地域主権が進む一方で、地方都市の地域主権が失敗するという展開になってくるのではないのか。ちょっと語気がきついです、そんな印象を持ちました。

この国の将来の姿として地域主権の実現を目指そうとしているいま、監査や内部統制の問題を従前から指摘されている不適正経理等の問題に対処するという視点からだけではなく、地域主権の実現に不可欠な取り組みであるという認識に基づいて、監査と内部統制の問題を「単一」の保証や指摘の水準という観点から制度として定めていく。私はこうした理解が求められているのだと思います。地域主権をこれから真剣に進めていくときに、基礎自治体に課される責任として、プロセス責任、結果責任、社会責任としての外部監査、内部統制の構築、これらへの必要性を強く感じた。ちょっと感想であります。

【碓井主査】 鈴木先生のご専門ですから、私の理解が間違っているかもしれませんが、私がかつて勉強したシングルオーディットというのは、むしろ、複数の政府が1つのことについて監査するのは重複になるから、1つの監査をすれば、それを例えば連邦政府の監査と見るとか、たしか、そういう制度だったんじゃないかと。私がちょっと誤解しているかもしれませんが、私が勉強したころは、そういう意味のシングルオーディットという言葉があった。

【鈴木教授】 先ほど言いましたように、補助金にそれぞれ、例えば運輸省の補助金だとか、文科省の補助金だとか、それぞれに要件が違って、今、先生がおっしゃったように、以前は要件に対して個別に監査を行っていました。そこで統一会計基準を設定し、財務諸表監査と法的な準拠基準、それをきちっと設定して監査を一元的に合理化を行ったということでまさに先生のご理解と全く同じです。

【碓井主査】 大変失礼いたしました。どうぞ、ほかに。

じゃ、ちょっと私から。どなたからでもいいんですが、私たちは前に出したメモといただきますか、それで、ゼロベースでということにして、池田先生からは先ほどご意見もちょうだいしたんですが、ほかの方々から、現行の外部監査制度をどう評価しておられるか、ちょっと簡単にお伺いできればと思います。もし差し支えなければ、東京都の、いかがでしょうか。

【三橋局長】 東京都の例で申し上げますと、全国の都道府県あるいは政令指定都市さんと同じだと思いますけれども、包括外部監査は、いわば、私ども監査委員が監査をしたまた別の観点から、特定のテーマを絞って、1年間、会計監査の方が非常に幅広い観点から問題をえぐってご指摘をいただくということで、非常に有効な監査をしていただいていると理解しております。現行制度は十分機能しているということでございます。

【三栖監査委員】 監査委員という立場で外部監査を見たときに、率直に言って、外部

監査の手法というのは、やっぱり非常に勉強になるんです。やっぱり切り口というか、考え方がちょっと違う。第1回目の監査の責任者をやっていた人が、ご案内のことと思いますけれども、日本の公会計研究の先駆者と言われた人だと思うんですけれども、その人が入ってきて、今は私どもにかなりいろいろなことを指導してもらってやっているので、ほぼ外部監査と同じような視点から監査をしまして、そういう意味ではあんまり変わらないと思うんですけれども。その都度、毎年毎年やっている監査の結果を、来てもらって、説明を受けて、また資料をしっかりと読むんですけれども、やっぱり別の観点から見ているので、ラップしているというのはほとんど問題なくて、別の観点から見ているという、私どもとしては、こういう二重のチェックというのは非常に意味があると。全然矛盾がないと私はそう思っています。

【碓井主査】 大阪市さんはいかがでしょう。

【高橋監査委員】 大阪市の経験からすると、やはり外部監査が全く有効でないとは思っておりません。あくまで監査委員監査を補完するものであるということで認識しておりますし、機能していないとは考えておりませんが、ただ、個別外部監査は大阪市の場合はほとんどやっていないんですけれども、ここ数年の包括外部監査の経験でいえば、内部とというか、監査委員監査でやった中身と指摘事項が完全にずれているといったようなものが基本的にあまり見当たらない。そういう意味では、特別に包括外部監査が有効であるというような認識には至っておりませんが、補完という役割で認識をしておるところでございます。

ただ、絶対に信頼性があるかといいますと、包括外部監査も監査法人がビジネスとしてやりますから、やはりコストパフォーマンスの関係で、きちっと最後までしっかりやっているかどうかということについては、若干クエスチョンマークがつくなという感じはいたしております。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。どうぞ、皆様から質問等いかがでしょう。今日ご出席の皆様から相互にももちろん結構でございますから、どうぞ。

【高橋監査委員】 それから、石原先生からの、一部の代表的な都市あるいは自治体だけがよかったらいいんだというふうには我々は決して思っておりません。やはり人口規模の小さい、あるいは財政規模の小さな都市もありますし、それから、東出雲町の代表監査委員の方が言われましたように、町村の場合はさらに規模が小さいということに一般論としてはなるわけで、そういう場合に、共同事務局といいますか、そういうようなものを設

けて、共同監査を何らかの形でやはりやっていきませんか、なかなか監査の品質、こういうものが向上していかないのではないかなと思っております。ですから、ある程度は、最低限の水準というのは、やはり全国一律に求められるなどはっております。

【碓井主査】 ほかにいかがでございましょう。

【小川政務官】 じゃ、先生、すみません。

【碓井主査】 どうぞ。

【小川政務官】 政務官の小川と申します。今日はありがとうございます。

ちょっと素人的な質問で申しわけないんですが、不正経理で、例えば預けとか飛ばしとかよく言われました。こういう会計実態というのは、民間の会社でも実際はよく見られることなのか、それとも、自治体に特有の現象なのか。だとすると、原因は何なのか。新見委員が若干触れられたような気もするんですが、ここをちょっと新見委員なり、また他の先生方からご教示いただけたらと思います。

【碓井主査】 よろしく願いいたします。

【新見監査委員】 民間でもあり得ます。というのは、使ってしまった、予算の実績をつくって、来年の予算を獲得するということなんですが、しかし、それは内部の企画・経理部門等が、それをおさえこまないと、利益が出ないんです。したがって、徹底してそういうところはチェックしていくということで、実績が出ると、実績にプラス、また5%カットして、予算を組むということをやります。余った金はどうするかというと、次のいわゆる発展するための財源に使うと。

私は町も一緒のことだと思うんです。したがって、私は、官庁というのは利益の概念は要らないと言っていますけれども、私はやっぱり収支の黒字を出して、省庁が自由に使える金をつくり出すということで、政策的な経費を生み出す為に大きな利益を出せと。利益と言うと、皆さん笑いますが、収支の黒字を出すということでやっております、そういうふうにしていくことが本来だと思っています。

本旨から外れましたけれども、民間でもあり得ますが、毎月フォローしていますので、そういうのはさせないということにやっている、私はそういう経験を持っています。

【小川政務官】 ありがとうございます。

【碓井主査】 ほかの……、東京都さん、じゃ、お願いします。

【三栖監査委員】 今、お話がありましたように、使い切らないと、来年の予算とか何とかに影響があると、それは多分、初期の動機はそういうことでもあったと思います。で

すけど、実際に行われている形というのは、これは犯罪ですから、極端なことを言えば、自分で裏金をためようというような、そういう方向にだんだん行ってしまっているわけなんです。だから、ずっと長くやっっている。

それは相手方業者を調べるというのが、私どもの通常の監査の手順の中に入っていないんです。これは、要するに、監査を受けるほうも、相手方業者は調べられないという安心感がずっとあるんですね。

これをもう少し整理して話しますと、自治体というか、行政で不正経理が行われてきたというのは、夕張のようなのは、あれは不正経理というより、みんなわかっていた話で、私も財務諸表を見ましたけれども、財務諸表を見ただけで確実にわかる。だから、当然知っていた監査委員の責任もあるし、その周辺の人でも多分知っていたので、あれは全然例外の話だと思います。

問題は、自治体がずっとやっている不正経理というのは、一回整理してみたんですけども、例を挙げていうと、パターンとしては5つぐらいある。1つは、食糧費の不正経理というのが10数年前に全国で随分あった。食糧費の不正経理というのが非常に大きな問題になったことがある。その次は、報償費のもので、警察不正の報償費の問題もあった。その次は、先ほどお話がありました、空出張とか空超勤とかという形での不正経理があった。その次は、空工事ですね。これも何ていうか、金額の少ないもの。それから、空契約。今の物品の消耗品の空契約。こういうのがずっと続く。大体、パターンとしてはこのぐらいになるんです。

最初の3つは、今はまずどこの都道府県でも町村でももうないと思います。それは監査もかなりそういう観点で見てるし、やるほうもかなりチェックをしっかりと、書類も完全にそろっていないとなかなか執行できないという形になっているので、それはかなり大丈夫だと思うんです。

問題は、相手方業者を調べることができない、入札に行かないような小さな架空の工事と架空の契約。消耗品みたいな小さな契約で、棚卸しの対象にならないようなやつです。使い切ってしまう、鉛筆とか紙とか何とかってそんなような、そういうものは相手方を調べられないという安心感があって、ずっと続いている。業者と結託しているわけですから、関係書類は完全にそろってしまっているわけです。そうすると、通常の監査手順で通常に見るとというのは、偽造された書類が完全にそろっているため、これは非常に難しい。

これをどうするかといったら、結局、会計検査院の調査の方法をいろいろと検討……、

これは推測なんですけれども、要するに、会計検査院は、何らかの形で、消耗品に不正があるという、監査のにおいをかぎとったんだと思うんです。

西尾先生が時々おっしゃっていただいている、内部通報というのは非常に大事なことなのですが、今回は、多分、何らかの形で、前年度の監査とか、その前の年に監査のにおいをかぎとった。どこか、これはおかしいと。ひょっとしたら、期末に少しそういうものの買い入れが多いとか何とか、そういうことかもわかりません。それで、一斉に相手方業者のシステムから資料を出させて、しっかりつき合わせた。領収書などは出しているけれども、システムまでは変えていませんので、それが一遍に出てきたと、大体はそうでしょう。

そうすると、今、残っているのは、小規模の空工事と空契約、これをどうやってわかるようにするかといったら、やっぱり会計検査院と同じように、相手方業者をしっかり監査できるような法律を一回ぜひつくってほしい。そして、監査の通常の手順に、相手方業者を調べるんですよということを入れておく。それは全部はできませんよ。サンプリングでやるんだけど、それでもかなり効果がある。やるほうにもかなりプレッシャーになって、防ぐ効果にもなると私どもは思っています。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。じゃ、大阪市さん。

【高橋監査委員】 預けだけに限定して、今のをちょっと申し上げたいんですけれども、やはり予算優先の管理主義といいますか、そういうものが預けにつながっているんじゃないか。つまり、予算を使わなければ、次年度以降、使った予算をベースにしながら、例えば何%増しであるとかいうような形の予算計画を立てますので、使わなければ、要するに、それだけ予算規模が縮小していく。特に物品費の場合が預けにつながりやすいんですけれども、どうしてもやはり年度末に余っているやつは、業者に預けてでも、使ったような格好をとろうかなというインセンティブ働く格好になる可能性というのは、これは大いに考えられるわけです。

問題は、預けた金を4月以降に実際に予算どおりの形の品目で発注して、それが納入されれば、まだ若干救いはあるんですけれども、それを別の品目に変えて使うというようなことになってくると大きな問題だし、それから、人の預けというのは、これ、できませんね。人の預けはできないのでどうするかというと、これは架空のアルバイトを雇ったような形で執行するという可能性が、これは預けではありませんけれども、そんな形につながってくる可能性がある。

とにかく予算というのは、執行しないと、要するに、当該部局のヒト・モノ・カネが膨

らんでいかない。ヒト・モノ・カネをベースにした予算が膨らんでいくことが、言ってみたら、自分たちの組織の実力なんだといったような認識、そういうようなのが背景にあるのかなとは思いますが。

【碓井主査】 どうぞ、鈴木先生。

【鈴木教授】 先ほどの小川政務官のご質問ですけれども、企業でも、当然、不正、そういうものはございます。ただ、企業の場合は、先ほど来話がありますように、外部監査としては財務諸表全体の監査をいたしますので、何万枚、何百万枚もある伝票を全部は調査できませんので、その重要性が財務諸表に影響するものだけで行いますので、外部監査人はある一定の範囲までしか発見できないわけです。

しかし、一方では、企業は、ご存じのように、今、統制とかガバナンスをきちっとやりませんと、そういう問題が出ますと、株主代表訴訟まで起きますので、そこはきちっと会社はやっていると思いますが、しかし、現実には発生してくると思います。

公的機関のほうですけれども、特に我が国の公的機関の場合には、先ほど来話がありますように、要するに、複式簿記とか、きちっとした、いわゆる会計組織を構築することが1つ重要な抑止の要素ですね。それから、先ほどの内部統制だとか、いろいろなガバナンスの統制、この2つが本来できませんと発見できないわけです。一方先ほど来話で、では、そういうものが全部あれば発見できるのかということ、やはりそれはもちろんできないわけです。

それで、そのためにどうしているかということ、諸外国では、やはり例えば1万円以上のものとか、あるいは、今度のオバマさんの財政再建法の支出の場合はちょっと忘れちゃったけれども、極めて金額の少ないものまで全部、要するに、これは法規準拠性監査ということで、会計監査とは別に監査をさせるという準拠基準を設定して行わせるというような仕組みで行っています。それはアメリカの場合はいわゆるインスペクタージェネラルという、監査人と同時に監察官の資格者を同時に置きます。これはいわゆる司法権を持つ場合もございます。連邦政府の場合も地方の場合にも司法権、要するに、警察権を持たせて監査を行わせています。

先ほど、不正摘発的な監査を行わなければならないということで、そこまでやらないと、それでも全部発見できるかどうかという問題はあるんですけれども、そういう仕組みを考えなければいけないということと、それから、企業の場合は、先ほど、全体の重要性は、大きな会社と小さな会社は違うわけですけれども、少なくとも地方自治体の場合は税金を

使っているわけですから、これは金額には関係ないわけです。次判定の重要性水準は低いということです。それはすべて、先ほどのお話にもありましたけれども、違法行為ですから、したがって、それはできるだけ摘発できるような仕組みにしなければいけないということで、企業の場合とはそこが違うと思います。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。逢坂さん。

【逢坂補佐官】 改めまして、今日はありがとうございます。貴重な意見を伺うことができました。

私から2つお伺いしたいんですけれども、新見委員が出された資料の中で、報酬の指摘がございました。識見を有する監査、あるいは議選の監査、どちらにしても、年額で比べると、例えば5万円から90万円などという、ものすごい開きがあるわけですね。それぞれの方に、ご意見がある方にすべてお伺いしたいんですけれども、監査委員の報酬というのはどうあるべきかですね。ご自身が監査委員を務められていれば、なかなか言いづらいところもあるかもしれませんが、やっぱりいかにも安いとか、いかにもこの点にてについては認識が甘いとか、何かいろいろな考えがあろうかと思うんですけれども、報酬についてどう考えるべきか、さらにご意見があれば、お伺いしたいというのが1つでございます。

それから、この行財政検討会議の分科会の中でも幾つか議論が出ていたんですけれども、監査委員さんそのものの力を高めていくということがもちろんこれは必要であろうという指摘がされているわけですね。その場合に、具体的にどうすれば、いわゆる力、能力を高めていくことができるのか。研修なのか、全国的に統一的な何らかのマニュアル的な基準をつくることなのか、あるいは、それぞれの自治体ごとに相互交流みたいなことをすることなのか、何かこの点についてはまた示唆があれば、ご意見のある方からお伺いしたいと。以上、2点でございます。

【碓井主査】 どうもありがとうございます。じゃ、早速、新見委員、お願いしましょう。

【新見監査委員】 5万円というものと90万がでございます。一部ではもうちょっと違うところもあるようですが、データのようになっていて。それで、これは日額ということでだんだんに整備していけば、今、1日大体1万円を目安に働きかけをしておりますが、そうすれば、適正なものに近づいてくるんじゃないかと思います。ただ、日額は、家へ持って帰ってするという実態でございますので、その辺がどういうふうに判断してもらえる

か。5万円や10万円で、ほんとうに一生懸命にやるという気持ちにならないと、繰り返しますけれども、そういう実態があります。

それと、資質向上というのは、先ほどちょっと出ましたけれども、私はやっぱりいろいろなパターンを、うまくやっているところの事例を聞いて、少しそれを取り入れていくという形が一番いいんじゃないかというので、実は私は都市の監査委員機構さんと町村の監査委員協議会と一緒に研修をやるべきじゃないかという提案をしましたが、都市のほうから相手にしてもらえませんでした。

それで、私は例えば島根県の中にも、島根県の監査委員と都市の監査委員と町があるわけですので、島根県の監査委員協議会的運営で、やっぱり教えてほしいという話もしましたけれども、これも相手にしてもらえないということで、町だけが……。たまたま共同という話もありましたので、そういうことをぜひご検討いただきたいなと。

それで、監査基準の問題です。これは町村の場合はほとんどありません。したがって、決算監査なんていう……。あ、決算審査ですか。私、審査でも監査でもどちらでもいいと思っているんですが、決算審査のパターンがない。ですから、全く1つのことを思い思いに、100人おりますと、決算審査のやり方は100人が1人ずつ違うんです。したがって、私が事例を出しますと、非常に喜んで、それを具体的にやってみると。自分でやりながら、それをまた加工して、独自の工夫をしてほしいということで、今、全国を回っているんですけれども、例えばそういう格好で、監査基準をもう少し当局において、ある程度普遍的なものをつくってもらって、それに独自に案をつくっていくということでぜひお願いしたい。

それから、大阪とかそういう先進のうまくやっているところの事例ということでございますけれども、先ほど言いましたように、私は、監査という仕事は、小さかろうと、大きかろうと一緒にだと思っています。したがって、大阪の事例等を私たちが聞かせてもらえるような、それが資質向上になると思っていますので、そういうところをぜひいろいろな機会を通じて勉強させていただきたいと思っております。

外部監査につきましては、先ほどから出ておりますように、非常に特殊な監査手法が……。私は受けたことがないのでわかりませんが、やっぱり外部監査機構があるというのは非常に心強いのです。今は池田先生のところにいろいろ指導してもらっていますけれども、やっぱりそういうのがあると非常に心強いということがありますので、ぜひお願いしたいと。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。ほかの……、大阪市あるいは東京都。大阪市さん、じゃ、お願いします。

【高橋監査委員】 まず、監査委員の報酬が高いか低いかということでございますが、これは私自身の月額はわかっておりますけれども、他の都市が幾ら出されているかというのがちょっとわかりませんので、高いのか低いのかというのはわかりません。

わかりませんし、若干矛盾を感じるとすれば、それは都市の財政状況に応じて、それが反映されてくると。都市の規模が大きいかかわらず、財政状況がたまたま悪いと、おそらく監査委員の報酬はカット率の適用を受けてグッと押し下げられるという傾向がございますので、そういう財政状況が反映する。

財政状況というのは、監査委員の責任によってコントロールできる話ではありませんので、むしろ長年にわたった首長側の業績がそこに反映されてくる内容ではないかと思っておりますので、その点で、財政状況が悪くて、監査委員の報酬がグッと引き下げられるということについては、若干矛盾を感じるというような認識には立っております。高いか低いかはちょっとわかりません。

それから、資質向上については、東出雲の監査委員さんが言われましたように、まず大事なのは、研修ということが1つございます。これはきっちり、全国の総会・研修会をやっておりますし、それから、ブロックごとの総会・研修会をやっておりますし、それから、近畿地区の都市が集まった研修会をやっておりますし、それから、都道府県単位での集まりもございます。そういったような形で絶えず研修を続けていると。専門家の方をお招きして、話を聞いてということをやっております。

それから、やはりケース、事例からしっかり学ぶということが非常に重要ではないかということで、全国の都市監査委員会の場合は、大阪市の事務局を通じて、ホームページを設けて、全部、会員に公開しております。それで、質問があれば、質問に応じるということもやっております。ただ、町村との垣根を外してほしいという意見がございましたので、これは持ち帰って、早速検討いたしたいと思っております。以上です。

【碓井主査】 では、東京都さん、お願いします。

【三栖監査委員】 全監連の会長県でありますので、全国の監査委員の給料は承知をしております。高いか安いと言われてもちょっと言いにくいんですが、意見を申し上げるほどじゃないかなと。

ただ、問題は、行政委員会が日額制に切りかえようとする、全体の方向性がありまして、

住民監査請求があったんですね。監査委員に対する住民監査請求は、東京はまだ出ていないんですけども、行政委員会に対して出ているんですが、もし監査委員に出てきたときはどうしようと。とりあえずは、自分たちに対する監査ですから、結局は外部に依頼することになるんですけども、日額制にはいくら何でもなじまないと思っています。

私どもは、監査に対してすべての責任があると思っています。責任の取り方は明確ではありません。いろいろ議論されている。それはどういう形になったとしても、監査結果に対してはすべての責任がある。どういう形で責任をとるようになったとしても、それは責任があると思っています。そういう責任意識がなかったら、監査はできない。そうすると、日額制というのはいくら何でもどうかなというのが、監査委員が5人おるんですが、私ども5人の共通の認識です。

それから、監査委員の水準を上げるのはどうかと。これ、1つは、公認会計士等の資格があった人が1人入るとするのは絶対的にいいことだと思います。それは監査の実際の審議とか指導という形でももちろん出るんですけども、監査委員全員が監査委員室でいろいろ質問したり、議論するときには、公認会計士がいるというのは、ほんとうにいろいろなことを教わる、細かいことまで教わる。非常に大事だと思います。

あわせて、私どもの構成を言いますが、今は民主党の議員が1人と、実質的には委員長的な立場でやってもらっているんですが、その人と、自民党の先生が1人、そのほかに公認会計士が1名、公会計の非常に専門家でございます。それから、民間の大手の企業の監査役をやられた人。労働委員会の委員もやっていますが、女性の監査委員。監査役的な仕事をいろいろ聞きたいということから、その人に入ってもらった。私は自治体のOB。

全体として東京都の監査委員は非常にバランスがとれていると、自分では思っているんです。自治体のOBが必要かといったら、特別に必要性はない。その部分についてはどちらになってもいいと思うんですが、公認会計士が1名いるというのは、これはやっぱり非常にいいと思います。

もう1つ、教養はどうかということですが、全監連として、教養というのは、9月に全監連の講習会があるんです。3日間あって、今年もかなりのカリキュラムを組んでおり、会計検査院の審議官から、不正経理の発見の仕方について、半日間話していただくんですけども、全国の監査委員のかなり方が来てくれる。それから、事務局の職員が来ている。教養というか、監査の精度を上げるための制度的なものといったら、そのぐらいですね。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。そして、深尾局長さん。

【三橋局長】 すみません。1ついいですか。東京都です。

【碓井主査】 あっ、これ、ぶつかってしまった。ごめんなさい。

【三橋局長】 監査委員の報酬が高いかどうか、そのレベルがどうか、あり方はどうかということだと思いますけれども、これは最終的には各県、各市町村の条例で決めていることをございまして、そういう意味では、それぞれの団体の考え方に沿って、監査に期待される役割だとか、あるいは、監査委員の果たしている役割、団体の規模だとか、監査のカバーしている範囲だとか、そういうことも一切ひっくるめて、最終的にはそれは地方議会が決定するんだということでもあります。

そういった意味で、私、一言だけ、この場でふさわしいかどうかわかりませんが、地方自治法の解釈で、日額制が原則だ、行政委員会の委員の報酬はおかしいというのが裁判所の流れですけれども、そうでなく、それは地方議会、地方の自主決定権の軽視だと私は理解しております、その辺、総務省さんを中心に、自己決定権というか、そういうところをもうちょっと言っていたらいいなというような感じがいたしております。

【碓井主査】 今、東京都のほうから言及された行政委員の報酬については、これは、滋賀県の事例で裁判所が、実態がないのに月額制でやっているのは違法だと、そういう判決が出たということでしたね。

それじゃ、深尾局長さん、お願いします。

【深尾局長】 報酬につきましては重なる部分もあるかもしれませんが、やはり代表監査委員が申しましたように、各自治体の財政力、ひいては、やはり大阪市の場合は特別職の報酬委員会、外部委員による諮問機関がございますので、市長、副市長などの報酬はそこで決まっております、やはり副市長あたりの報酬の推移と常勤の代表監査委員が連動したところにあるというのが現状であると思います。

外部からの非常勤の識見委員監査委員ですと、条例に書いてありますから、月額で30数万円だったと思いますけれども、今、先ほどの議論で、日額制になるという方向が非常に強いわけですが、年間50回以上の監査委員会議がございますが、割り算すると、日額にすると、今の報酬というのは確保できない。半分ぐらいになるんじゃないかなと思います。

やはり先ほども出ていますように、監査委員さんといいますのは、監査委員会議だけではない。やっぱり審議会委員さんとはお役目が少し違うだろうと。審議会委員さんの場合は、進言されまして、それを行政側がどう結論を出すかですけれども、監査委員さんは、

訴訟も含めて、最後まで責任を持たれるというようなことがございますので、やはり一回一回、会議当たりの日当みたいな形ではどうかなというような感じが非常にいたしております。

それと、ホームページの関係なんですけれども、全国都市監査委員会が800都市ぐらいございますけれども、やはり住民監査請求とか非常に困った例がありますと、ホームページを全部公開しています。事務局でございますので、全部問い合わせが大阪市にありますので、これはやっぱりホームページを大いに有効に利用したらいいかと思います。

それから、任期つき職員の公認会計士、私、先ほども大阪市の場合も2人、もう5年近く採用しておりますけれども、やはり職員とは違う資質を非常に持っておられるので、監査委員にとっても、職員にとっても、非常に刺激が強い。ということで、先ほども出ました外部監査の場合ですと、10年前に導入されたころは、公認会計士さんが外部監査をされて、その内容というのは我々職員も非常に刺激があったわけですが、やっぱり任期つき職員が部内におりますと、だんだん非常に似たようなトーンになってまいりますので、最近では任期つき職員が定着しますと、外部監査との差というものはそう感じないというのが実態でございます。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。

【新見監査委員】 もう1つだけ、よろしいですか。

【碓井主査】 じゃ、新見委員。

【新見監査委員】 報酬の問題は、端的に言いますと、私どもの町村は、島根県の中で、都市の松江市とかそういうものを見ると、平均的に大体6分の1です。それで、端的に申し上げますと、町議会の職員の1カ月分なんです。出勤日数は、それはもっと少なくなりますけれども、90万という数字は非常にぎらつきますけれども、こういうのはほとんど例外でございまして、平均は30万を割っているということでもあります。

もう1つは、私は企業におりまして、内部監査というのは、会社で自分がその管理部門において、内部統制する。これが一番、厳しくやらないと利益が出ないものですから、そこに内部の監査役が三、四人おるわけです。そのほかに、外部は、公認会計士の監査と国税局の監査ですね。したがって、外部の監査と内部の監査役と内部の統制役とそれぞれ一体になって、そんな大きな不正が起こらないという実態になっているということだけは補足させていただきたい。

【碓井主査】 鈴木先生。

【鈴木教授】 報酬の件ですけれども、監査論では、報酬が低かったり、報酬に競争が
出ますと、オピニオンショッピングという言葉がございまして、安いほうの、質の悪い監
査人のほうに監査をしてもらうということが生ずる可能性があるということで、一般の企
業監査の場合には、監査報酬については一定の考え方の歯どめがあるということござい
ます。それから、先ほどの資質の問題ですけれども、先ほど来お話が出ていますように、
公監査の場合の品質を高めるというのは、やはり独立性と監査基準が不可欠なんです
が、もう1つ、先ほどちょっと早口でお話をいたしましたけれども、これは企業の監査でも
そうですけれども、必ず品質管理制度がなければならないのです。

ご存じのように、一般の企業の場合には、監査審査会のレビューだとか、非常に厳しい
管理が行われており、それは公監査の場合も同じだということです。ただ、監査委員の皆
さんが、あるいは内部監査の方がちゃんとやっていないんじゃないかということではなく
て、市民・納税者がほんとうにやってくれているのかということを立てるためと改善の
ために、品質管理を行うと、これが公監査の場合には常識だし、それが制度としてでき
ていなければならないのです。ということで、やはり案の中には品質管理についてのお話
がないので、これはぜひ何らかの形で入れて頂き、例えば監査の共同組織の中でいわゆるレ
ビューを行うということです。

また一番コストの安いやり方は、いわゆるピアレビューというやり方です。これは例え
ば私ども大学も、皆さんご存じのように、学生から授業評価を受けるわけですね。これは
何のためかという、これはまさに品質管理なんですね。ということで、これはお互いが
お互い監査品質のレビューを行うということです。ここでのコストは交通費だけしか出ま
せんから。公監査の場合も、通常、諸外国でも、そのような制度が多いのです。監査人同
士が行うということです。ただ、それをきちっとさらに上部機関で品質管理が行われてい
るかは監視しておかなければいけないと、こういうことになると思います。

【石原教授】 先生。

【碓井主査】 どうぞ。

【石原教授】 先ほど監査委員の報酬の議論を伺っていて違和感を覚えるのは、責任と
権限の議論なしに、額面で幾らという議論をしても、実質的な議論にならないと思うん
ですね。今、自治法には、委員の皆さん方がおっしゃるように、監査委員の権限があまり明
記されていません。だから、監査委員の権限を明記すべきだと思います。そのかわり、監
査委員の責任だっけきちんと書くべきです。それに沿って、これだけ仕事をしているんだ

ということが住民に伝われば、例えば滋賀県庁みたいな日当制の結論は、もしほんとうに監査が遂行されておられたとしたら、決して出ないと思います。ですから、権限と責任とセットで報酬の議論をすることが重要です。

これに関連して、鈴木先生が指摘されたオピニオンショッピング（合理性のない安い監査報酬で監査意見や結果を表明すること）の問題というのは非常に重要です。現行制度では極論ですが、監査委員がどんな権限を持って何を行い、それに対してどんな責任を持つかが明確ではないために、適格性を具備しない人でも、安易に監査委員の就任を引き受けられる。しかし本当に責任を持って、しっかりした監査を行おうとすれば、権限や報酬についての一定の考え方も、地方自治法のなかに組み込んでいく必要があると思います。3つの見直し案ともに、外部監査重視の傾向が出ているなかで、オピニオンショッピングが絶対出ないように、そういう配慮をしていくというのも重要なのではないのでしょうか。

【碓井主査】 今日、強調されている中で、監査基準というのが重要だと。それから、品質ということで、その絡みでは資格ということも問題になると思うんですが、この2点あたりで、例えば監査基準では、先ほど来お話にも出てきたかもしれませんが、大阪市さんは、都市監査委員会の事務をずっと長年やってこられて、もうそれで十分だ、あるいは、みずからのところにつくっている監査基準が全地方公共団体に伝播していけば、それで十分だと、こんな感じでしょうか。それとも、何かほかの方法できちんとつくる必要があるとお考えでしょうか。

【高橋監査委員】 合規制監査のほうの規範というか、基準は、法律、法令やルールで決められていますので、そういうものに照らして、監査基準は存在すると、こう考えております。

問題は、3Eのほうの、経済性、効率性、有効性、これの基準が実は存在しておりません。じゃあ、3E監査はこれからも全面的に放棄かというところ、これは非常に重要な大きなテーマだと考えておまして、場合によれば、行政においても管理会計的な視点、管理会計制度的なものをやっぱり考案し、導入していくと。科学的な1つの尺度を設けながらやっていく必要があるなど。

ただ単に効率性を他市比較でやるというのはちょっと危ないなと思っております。と申しますのは、都市間で作業が明らかに標準化しておれば、他都市比較は有効ですけれども、作業内容が全く標準化されていないで、基準が違うのに、これは比較しても意味がない。例えば1ヘクタールの公園を何人で清掃しているかといったようなものを、きちっと清掃

している都市の場合と、落ち葉がぱらぱらあっても、それは清掃のうちに入るよというよ
うな基準のところと、これは比較できないんですね。ですから、比較考慮をすべき基準を
しっかり設けた上で、他都市比較するというのは、これは意味があるだろうと思います。

いずれにしろ、これから重要なのは、3EあるいはVFM監査といったようなところを
市民が期待している。なぜかといいますと、法令どおりの仕事はしているけれども、どう
もお役所仕事でのろのろ仕事をしていると。これは市民が見て、いらいらする最大の理由
でありますから、ここは能率よく、効率よく仕事をしていかなければいかん。そのために
一定の基準を設けて、そういうことが実行されているという検証をやはりしてまいらない
と、監査にならないと考えておりますので、これは場合によったら、全国で話し合っ
ても基準を設けるべきではないかなと考えております。

【碓井主査】 それから、時間が……、すみません。東京都さんは、公認会計士が大変
貴重な存在というご指摘だったと思うんですが、例えば「公会計士」というような資格を
設けて、事務局も含めて、そういう人が何人か働くとか、そういう体制というのは望まし
いというお考えですか。それとも、現行の制度の中で運用していけば、問題は、そういう
ことは十分解決するとお考えでしょうか。じゃ、三橋局長、お願いします。

【三橋局長】 2つお答えしたいと思います。最初、今の先生のご質問のほうに先にお
答えしますと、東京都の立場から申し上げますと、現行の監査委員制度で十分機能してい
ると。もちろん監査委員制度は不断の見直しを行って、力量アップしていくという、それ
は不断の努力が必要だと思えますけれども、ゼロベースで抜本的に改正をする、先生がお
っしゃったような、公会計の専門家みたいなものを設けるということは、必ずしも必要で
はないんじゃないかなという認識を持っております。

それから、もう1つ、先ほどの前の質問のほうですけれども、基準をつくるということ
なんですが、地方自治体の監査ということになりますと、財務部分につきましては、地方
自治法、地方自治法施行令、施行規則、通達等々できちっと規定をされているわけです。
そうすると、基準を設けるといったところで、しょせん、法令だとか、施行規則だとか、
そういったレベルの域を出ないんじゃないかと。

各団体ごとにそれぞれ法令の範囲内で独自の基準を設定して、さらに細かく事務執行を
しているというのが実態でありまして、今、お話になっている、基準を設けるということ
自体は、いわば、外部監査人を一般的に導入するということを前提にして、そういう制度
を導入するとすれば、基準がなければ入れないじゃないかと、そういうご議論だと認識し

ております。現在の監査制度の運用の中におきましては、各団体それぞれマニュアルを持っている。私どももマニュアルを持っておりますので、その範囲の中で十分やっていると認識をいたしております。

【碓井主査】 それでは、もう時間も過ぎておりますが、どうしてもこの際お伺いしたいという何かありましたら。よろしいでしょうか。

【新見監査委員】 もう1つだけ。

【碓井主査】 じゃ、新見委員。

【新見監査委員】 基準と私が先ほど申し上げましたのは、例えば今度の健全化法のいわゆる具体的な判断基準、そういう場合に何をもって判断して、どういうデータで、それが正しい数字なのか、いい方向なのか、それとも、健全化比率は、比率だけの結論だけ出せばいいのかと。私はそこを構成する要素とかいろいろ調べまして、そのパターンをつくるということが少なくとも必要ではないかと。

決算審査の場合は、例えば民間の場合ですけれども、損益計算書と貸借対照表がある。ところが、官公庁の場合は、収支しかないんですね。したがって、私は基礎的収支と連結決算とバランスシート、少なくともこれを具備して初めて決算審査になるんじゃないかと思っているところでして、そういう基準みたいなものをパターン化したようなものが、例えばバランスシートぐらいは、決算審査しなさいというようなところが必要じゃないかと思ったことです。

それから、先ほどの責任と権限ですが、最近では健全化法に必ず印鑑を押さなければいけない。5万円でも印鑑を押さなきゃいけない、90万でも印鑑を押さなければいけないわけですから、そこに責任だけ出てきている。ところが、おっしゃいますように、権限というのはほとんど何もない。したがって、そういうところは、やっぱりみんな、勉強しなきゃいかんという気持ちにはなっていますが、残念ながら、そこまで実態はっていないということです。

【碓井主査】 どうもありがとうございました。長時間にわたりまして、熱心にご議論いただきまして、ありがとうございました。この辺で締めとさせていただきたいと存じます。

本日は各団体の監査の皆様、また有識者の皆様にご多用のところ、ご出席をいただきまして、ありがとうございました。どうぞこれからもご意見等ありましたら、私どもの事務局のほうにお寄せいただければと存じます。本日は皆様、ご出席をいただきまして、まこ

とにありがとうございました。

以上をもちまして、第二分科会の第5回会合を閉会とさせていただきます。ありがとうございました。