

【連載】 議会紹介 Ver. 4

第 22 回 議会と監査委員 (上)

「監査入門」手引書を作成！

■那賀町 (徳島県) 監査委員■



たぐち かずひろ

山口一博

新潟県立大学准教授・
明治大学兼任講師

略歴・著書

昭和 37 年生まれ。東京農大卒。放送大学大学院修了。横須賀市職員、(公財) 地方自治総合研究所常任研究員を経て平成 22 年から現職。平成 27 年 1 月、「議会の? (なぜ) がわかる本 住民と議員の議会運営 12 か月」を中央文化社から発刊。

<http://researchmap.jp/jkaz/G-ken/>

本誌は「地方議会人」の研修誌ですが、読者の中心の町村議会議員をはじめ、小規模市の議会人諸氏には議会と監査とはお互いに補完しあって切り離せないもの。

この 4 月には昨年の地方自治法改正による監査制度の見直しの一部が施行され、そこでは議会と監査との関わりの再考も求められています。今号と次号とにわたり、那賀町の榊田正憲代表監査委員の取り組みを紹介し、監査委員の活動を議会がどのように支援すべきかを考えます。

■監査制度の現状

平成 10 年ごろからの行政評価、続いて政策評価などが言われるよ

うになり、自治体監査の重要性が強調されるようになりました。監査の重要性はもちろん公会計だけでなく、民間企業等でも同じです。民間企業の監査では記帳や納税の正確・適法性といった管理会計、経営方針を決める戦略会計、そして企業としての社会的役割に関するコンプライアンスなど、それぞれ部門ごとに税理士、公認会計士といった資格を持ち同業者での自治的な連合組織を持つ職業専門家が活躍しています。民間企業なら売上げが年間数千万円であったとしても、その会計は税理士等が監査を行っていることでしよう。

対して公会計では監査委員が置

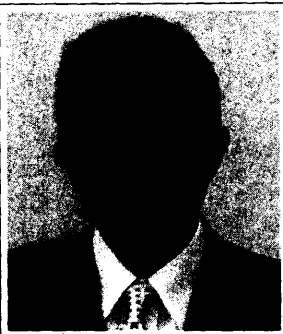
かれています。現在の監査委員制度は地方自治法に先立つ昭和 21 年の地方制度改正でアメリカにならって導入されたものです。昭和 38 年の財務制度全部改正の前など、これまでいろいろ議論はありましたが、現在に至るまで、誰が、どのように監査を行うのかは、地方自治法に抽象的に書かれているだけでした。

そもそも監査という前に、公会計の原則とは何でしょうか？ 法定されているのは住民福祉の増進と最少の経費で最大の効果というくらい。法令ではありませんが、民間企業等の「企業会計原則」に相当するような会計処理の原則は明確ではありません。

■ベテランが新任へのアドバイスを

那賀町 (徳島県那賀郡・人口 8600 人) の代表監査委員 榊田正憲氏は、平成 29 年 7 月、A 4 判 85 頁にわたる『町村監査入門』を単独作成されました。榊田氏は監査委員在任 10 年を超えるベテラン監査委員。これまでに徳島県町村監査委員協議会会長、そして全国町村監査委員協議会会長をお務めでした。その経験を新任の監査委員に伝えようと作成されたのが、『町村監査入門』です。その「はじめに」には、こんな一文があります。

私も、新任のときは引継ぎはなく監査必携と例規集を支給されたのみで、何からどう着手すべきか、迷ったことを記憶しています。



那賀町代表監査委員
榊田正憲 氏

引用のとおり、町村監査委員には全国町村監査委員協議会が編集した詳細な『監査必携』（最新版は平成25年刊の第三版。279頁、第一法規）があります。監査必携は全国の町村に共通のことが書かれていますから、必要条件は漏れなく抑えられています。しかし、それぞれの町村ごとに実状は大きく異なりますから、では、わが町では何からどう着手すべきかを書くことはできません。そこで必要となるのが、個々の町村ごとの監査委員の引継ぎということになるのではないのでしょうか。会計もそうですが、監査もどの

ように行うべきかは、個々の監査委員に任されてきたのが実状で、この点は平成29年10月から開催されている総務省「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」でも議論されているようです。

■那賀町会計事務のかつての問題点

那賀町は平成17年の合併で那賀郡の5町村が合併してできた、面

積700平方キロに迫る徳島県内最大の自治体です。旧町村間は徳島市と高知市を結ぶ国道195号が結んでいます。

剣山の麓、また、高知県境から那賀川の流域に沿って集落が文字通り点在していますが、町内を東西に横断する70キロの間には山林やトンネルで隔てられたところもあります。それぞれ10〜20キロも中心地が離れた町村の合併でし

た。本庁となった一番下流の驚敷庁舎から最上流の木頭庁舎までの道のりは49キロ。東海道線なら東京〜藤沢間に相当します。旧5町村ごとに事務の方法もまちまち。しかし、合併当初は一つに統一することもなく、旧町村ごとの方法がそのまま続けられていました。

財務会計の方法も5通りあり、帳票も別々。確かに何でも無理に統一しなければいけないことでもありませんが、新町全体を通じて見通すことができなかつたことが、発足間もない那賀町に大きな不祥事を引き起こしてしまいました。監査を行う以前に、事務の標準手続きをつくる。職員が相互にチェックする。そして全体を見通すことができる体制をつくること

が、榊田監査委員が就任する際に求められていた大問題だったので

す。

地方自治法第2編第9章の財務の章やその施行令の細則規定だけでは財務会計事務は行えません。地方自治法施行規則に予算や決算の帳票はありますが、国が地方財政計画等をつくるためのもので、それらによって事務が適正に行われているかを確認することはまず、できません。

那賀町も合併による発足時に標準的な財務規則は定めていました（同規則は那賀町ホームページの例規集から閲覧可）。監査を行うという前に、一つ一つの事務処理をどのように行うのか、どのようにチェックすれば適正と言えるのか。これらを手探り状態から始めることになったのです。

○榊田正憲 著『町村監査入門』目次

はじめに

- I 監査体制イメージの設定
 - 1 識見監査委員 2 事務局体制 3 監査委員の意識
 - II 地方自治法の監査に関する法律の分類と抜粋
 - 1 監査委員の服務 2 監査委員がしなければならないこと
 - 3 監査委員が要求によりしなければならないこと
 - 4 監査委員がすることができること
 - III 就任時に行いたいこと
 - 1 就任時に長や議会に要望しておきたいこと
 - 2 習得しておきたいこと 3 事務局との協議
 - 4 監査計画の作成 5 行政の実態を知る
 - IV 効率のよい監査を行うために
 - 1 例月出納検査 2 定期監査・随意監査 3 決算監査
- おわりに
添付資料（不備伝票の内容別分類一覧表ほか事務の流れ図等全17件）

ばいけないことでも

■手始めは執行時のチエック体制から

監査委員の権限は決算に始まるのではなく、おおよそお金が動くことすべてに及びます。かといって毎月2000件程度あるというすべての歳入・歳出を監査委員がいちいち確認することは不可能です。それぞれの支出手続きを行う際には専決権者または町長の決裁によるチェックが行われていたはずですが、しかし監査委員が書類を讀むと誤りが見つかります。

関係者に事情を聞いてみると、担当者の起案内容を上司がチェックせず、そもそも起案自体が適切に行われていないこともあったようです。そこで榊田委員は検討を指示し、起案したものが上司に回議される前に、別の担当者へ合議を行うことで最初のチェックが入るように改善させます。(現行の「那賀町財務規則」の様式の一部の決裁欄に反映されています。)しかしそこは長年の慣習から変えないと実効性が。決裁欄に押印があっても、きちんとチェックせず、単に印を押してもらっているだけでは意味をなしません。

そこで出納室に注目します。町長から会計管理者に対して支出命令書が送付されると、会計管理者の下の職員が審査を行い、適正であることを確認してから支出手続きが行われます。会計管理者(の補助職員)はここで合法性・合規性の最後の砦として審査を行い、必要があれば支出命令を行ってき、課に説明や訂正を求めて補正させ、支出へと進まなければなりません。

しかし現実には監査委員の調査によると支出命令書のうち、金額の積算誤りという単純ミスから、必要な手続きが取られていない誤りまで2000件中の270件までに明白な問題があるにも関わらず、そのまま支出が行われてしまっていた、とのことでした。

当時の様子を元議会選出監査委員である古野司氏(現・町議会議長)は、「会計管理者を呼んで勤務態度を何度も注意したが一向に改まらなかつた。……厳しく注意を続けたが、体制は改まらなかつた。役場内での相互チェックや出納室の審査をきちんと行わないようにしていたのは(不祥事を起こした)前町長の意向であつたとも

思える。」と回想しています。

これでは会計管理者だけが交替すれば済むのではなく、出納室で実質的な審査を行う職員に支出命令を送付してきた課に補正させることを地道に積み重ねるようになければ正せません。そこで監査委員の想いをよく理解している議会議務局職員を出納室に転出させ、審査を担当させます。

審査で不適切な事例があれば、原課の担当者に適正な処理を指示するだけでなく、何課の誰がどんな不備伝票を作成したか、具体的な情報を「伝票不備リスト」によって監査委員と共有し、場合によっては監査委員からも原課の担当者や課長・支所長を監査委員室に呼び出して指導を行うようにしました。

■議選委員の権威

平成18年の地方自治法改正で特別職である収入役制度が廃止され、一般職員の中から会計管理者が選ばれるようになりました。その理由は特別職が何人もいるのは怪しからぬということだったそうですが、出納の責任者は権威があつて、不適切な事務処理が行われ

ようとするとときに、その権威をもつて出納担当者が「ダメなものダメ!」と言えるようになってなければならぬのです。

法律は実態を知らずに改正されてしまいましたから会計管理者を特別職にすることはできませんが、最近、都道府県や大都市では、副知事・副市長に次ぐ部局長級の監査委員事務局長経験者等を会計管理者として特別職に準じる権威を持たせている例も珍しくなくなっているようです。

職員数の少ない町村ではそのような配置は難しいかもしれませんが。しかし昭和38年地方自治法改正時にも議論されたように特別職である識見監査委員と、議員である議会選出委員の「権威」が会計管理者の後ろにある「那賀町方式」は、監査委員事務局への配置職員が極めて少ない中、監査委員が会計管理者と連携して出納の段階での事務処理の適正を図ることは大いに見習うべきだと思えます。

(次号へ続く)