

【連載】 議会紹介 Ver. 4

第 23 回 議会と監査委員(下)

— 監査基準・内部統制方針の前に —

— 那賀町(徳島県) 監査委員 —



たぐち かずひろ

新潟県立大学准教授

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/>

この 4 月 1 日から平成 29 年法律 54 号による地方自治法改正の一部

・ 議会選出監査委員の選択制

・ 監査専門委員の設置

・ 決算不認定の場合、講じた措置の長から議会への報告

が施行されました。その他の未施行部分にはもう 2 年の準備期間がおかれています。監査関係で準備を進めなければならないのは、3 項目です。

・ 監査委員が監査基準を定める義務付け

・ 長が内部統制方針を定める(都道府県・政令指定都市は義務付け、それ以外は努力義務)

・ 内部統制方針が定められているとき、毎年度 1 回以上報告書を

作成して監査委員の審査に付する(内部統制方針が定められている場合には義務付け)

改正地方自治法公布後、監査基準や内部統制方針について検討するため、昨年 10 月、総務省に「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」が置かれ、監査委員をはじめ、研究者や業界関係者によって検討が行われてきました。また、法改正の前後、日本

弁護士連合会が 28 年 6 月 16 日、29 年 4 月 21 日、5 月 2 日の 3 度にわたり意見書を出しています。

もつとも、監査基準や内部統制方針を作ってもそれが実行され、そして成果を生まなければ意味がありません。人的資源が非常に制

約される町村でどのように監査の実効性を持たせるか。前号に続き、榊田正憲氏(那賀町代表監査委員)の『町村監査入門』をもとに、再来年の改正地方自治法の全部が施行されるまでの間に議会が監査委員と連携すべきことについて考えます。

■ 監査年間計画と議会の協力

榊田氏は実態調査の結果から、町村の監査委員事務局職員の間には他の事務との兼務で、監査に十分な時間を割いて監査委員による監査の事前の準備ができないことを前提として、次のように指摘しています。

- 現体制では、監査基準は拙速に作成をしながらもよいと考えていますが、監査計画だけは作成すべきで、それも綿密に作成すべきと考えます。
- (1) 監査計画の留意点
 - ① 年間における実施予定の監査等の種類及び対象
 - ② 監査等の対象別実施予定時期及び監査等の実施担当係名
 - ③ その他監査等の実施に関し必要と認める事項

大多数の町村にも監査委員事務局は置かれていますが、そのほとんどが議会事務局等と兼務。専任

職員はごく僅かで、いても1人で
す。その結果、監査事務は議会の
合間に行うこととなります。会計
管理者は5月末の出納整理期間が
終わって決算を調製しますが、そ
の時期は6月議会。すると決算が
監査委員事務局に送られても、6
月議会の会議録等の作成が終わる
まで、決算審査の準備は行えませ
ん。那賀町では監査委員事務局長
は議会事務局長と併任ですが、監
査委員事務局に専任の職員が1人
置かれていますので、議会日程と
は別に決算審査の準備を行うこと
ができています。

平成30年度からは新・公会計制
度が導入され、6月に監査を行う
必要性はさらに増します。しかし、
町村では6月に会期を持つ議会が
まだ多くあります。これは平成3
年まで通常国会が12月末に召集さ
れていた名残りで、四半世紀前は
会期末は5月連休明けでしたが、
今では6月下旬になっています。
通常国会終盤に集中する法律の公
布に伴う条例改正対応だけでなく、
決算の早期審査のためにも6
月議会の日程は早くとも6月末に、
できれば7月以降にすることが望
まれます。那賀町議会は平成28年

に通年の会期制を導入しましたが、
その検討過程で6月の定例会議を
初旬から下旬に変更しています。

6月議会の日程繰り下げは監査
委員事務局のためだけではありま
せん。議会選出監査委員がその職
責を果たすためにも必要なこと
です。また、監査委員事務局を他と
併任とするにしても、議会事務局
以外とすることも考えるべきでし
ょう。決算の早期調製によって現
年度の執行、次年度の予算編成に
良い効果を挙げることは監査委員
の日程調整よりも、議会の開会日
程見直しが先行すべきことだと思
います。

■資料の事前提出による 体制整備

梶田氏が執行機関に求めている
具体的な資料は、決して多量の難
しいものではありません。歳入に
関する「未収金資料」は歳入未収
金、高額残高のある者、不納欠損
処理したもののそれぞれの10年間
分の推移を、歳出に関する「工事
監査カード」なら工事ごとに入札
や契約の概要、変更契約等の推移
などをそれぞれA4判1枚の書式
に入力するものです。これらの元

となる情報は1件ごとに別々の決
裁文書に記載されているでしょ
う。そのままでは一覧性がなく、
また、他の部門との横の比較をす
るのは困難です。他方、決算書附
属の事項別明細書などでは予算に
対していくら使ったというだけ
で、事業内容を確認することもで
きません。監査委員の指定資料を
作ることで、執行部にとっても続
く議会の決算審査にも備えること
ができるのです。

『町村監査入門』のもう一つの
特徴は監査の結果を通知し、公表
する際の監査委員の意見書の様式
を定めていることです。公会計で
は決算書の書式までは地方自治法
施行規則にあります。監査後の
意見書に何を書くのかは、監査委
員監査に限らず外部監査でも何も
定められていません。民間企業の
監査であれば、たとえば有価証券
報告書に見られるように監査後の
意見書の書式は統一されています。
実際、研修で各町村から審査
意見書を持ち寄ってもらい、監査
委員に回覧してもらったことがあ
りますが、それぞれ記載内容も分
量も大きく異なっていて、委員さ
ん自身が驚かされていました。審査

意見書に記載すべき事項は多くの
書式が掲載されている『監査必
携』にもありません。確かにそれ
ぞれの積み重ねがあるとは思いま
すが、監査の出口にあたる審査意
見書等の記載内容が統一されてい
ないと、経年的にも、自治体間で
も比較による評価ができません。
何をどのように監査したからど
んなことが保障されるのか。その
結果から遡ってどのような監査を
行うのかをあらかじめ検討してお
くことは本来、最初に行うべきこ
となのでしょうか。このような発想
法をコンピュータープログラムで
はオブジェクト(目的)指向と呼
びます。審査意見書の記載内容を
統一し、監査結果の自治体間比較
ができるようにすることは、起債
発行の開放が求められるTPP11
の時代に重要なことと思えます
し、監査の品質と限界を明らかに
するためにも監査基準の作成以前
に行うべきでしょう(注)。

■指摘型監査から実効性 ある監査へ

従来行われてきた監査には、
「指摘型」と言われるものがあり
ました。「ここが問題だ」と問題

点を挙げ、その改善を求める監査です。議会の一般質問もそうですが、誤り等を指摘することによってその後の事務の改善が求められるかという点、よほど注意しなければ萎縮や問題点隠しへとつながってしまうこともあります。特に職員相互がよく知り合っている小規模自治体では、合理的・合規的ということよりも、信頼関係に基づく関係も重要です。そこで監査を行うにあたり、受検側に準備をさせ、かつ、どのような点に着目するのかを十分に理解させることが結局はその後の事務を円滑に進めることにもなると思います。

(2) 実施計画策定

① 監査等の種類、方針と着眼点、監査日程、事前調査の担当者与方法等について定めておきます。具体的には、年間計画表、月間計画表、例月現金出納検査日の時間的計画を作成しておくことと非常に効率よく進めることができます。

また、監査の対象別ごとに行程表を作成し、監査の1ヶ月前に担当課に文書で

監査通知とその具体的な資料の作成を依頼し、監査の少なくとも1週間前までに資料の提出を受け、再度、質問を行って、監査当日に報告を受けられるよう計画的に行うと効率的です。

(②以下略)

時には問題点を指摘する一罰百戒というような監査を行うことも必要かもしれません、すべての事務を監査することができないからこそ、進んで監査の着目点を理解し、より良い方向にしていこうという職員の自発的努力を引き出すことの方が成果を得られるでしょう。改正地方自治法は監査基準の議会や執行機関への通知と公表を監査委員に義務付けています。法律も監査基準や着目点を不断に意識した事務の執行を求めているのです。監査の着目点等が記述されている『監査必携』は単に監査委員の手引きとするのみならず、財務会計等の実務にあたる執行機関各部署の出納担当職員、管理監督者こそが熟読すべきものですし、監査基準が策定された場合も同様でしょう。そこを熟知した上で執

筆されたのが、わが町の監査必携である「町村監査入門」なのです。

■内部統制に実効性を持たせる

地方圏では法律や条例などによらない、住民のための便宜的な仕事が行われる。職員によって担われています。都道府県の仕事を市町村が執行する、条例による事務処理の特例（地方自治法252条の17の2）という制度もあります、それによっていないものが多くあるのです。そこで町村の役場や職員個人は純粋な公務以外のさまざまな仕事を担っています。地域で活動するさまざまな団体の事務局は役場に置かれます。それも役場の仕事を請け負うような外郭団体だけでなく、文化団体、地域の祭りに関する社団など、実に多様です。そしてそれらの事務は、地域で生活している職員が当然のこととして引き受けています。大都市では考えにくいことですが、役場は決められた公務だけをやらべよい、職員は決められた時間だけ働くサラリーマンであるべきだ、と考える町村の住民はおそらくいません。議員も含め、率先して

地域の仕事を担ってほしいと期待されるのが役場であり職員です。

大都市在住の方は、那賀町のみならず、一度町村の広報を読んでみてください。そこには町村の行政事務ばかりではなく、国の事務、都道府県の事務、町村の非公務員が担っている事務など、さまざまなものが掲載されているはず。特に地方圏では企業の活動ではなく、公務や、住民等による「準公務」ともいえるさまざまな活動が町を支えているのです。監査委員も役場の歳入歳出予算・決算だけ見れば良いのでは無く、役場の中で行われている予算・決算に出てこない、法律家が事実上の行為と呼ぶ事務にも気を配っていないと、最終目標である住民福祉の増進に寄与することができないのです。

その結果、役場には歳入歳出予算のどこにも出てこない会計処理が担われ、現金や預金通帳が職員に扱われることとなります。那賀町役場全体では約300もの諸団体等の会計があるいは課の仕事の延長上に、あるいは職員個人の地域の役割としてあるそうです。事務の根拠が法律にはない、法的な

公務ではないとしても、役場の中で行われ、そこにお金がある以上、監査委員は適正な処理が行われるようにしなければなりません。榎田委員は、実態を無視せず把握し、公金と同様に説明を求め理解しておくことを薦めています。

■監査と議会 まとめ

小規模自治体の方が行政が行う仕事の種類は幅広く、監査委員も多くの仕事をしなければならぬもの。監査の仕事は時間をかけるほど、いろいろなことがわかるものです。『町村監査入門』では、実態調査の結果から、監査委員が何に注力すべきかを述べています。

数から考えて、もう少し議会や委員会への出席日数から監査所要日数へウエイトを傾斜してはどうかと感じています。

監査委員は議事説明員として議会から要求されたときには出席する義務を負っています。しかし監査委員は議案を提出する訳ではありません。議会は監査委員に直接説明を求める場合を除き、出席要求（平均からすれば、8・4日分）を控えて監査の仕事に専念できる時間を28%増やした方が良いのではないのでしょうか。

監査所要日数は年間最長206日、最短は5日で、平均は30日となっています。監査所要日数以外に平均日数で、庶務処理6・9日、議会出席4・6日、委員会出席3・8日、視察研修3・8日、公共的出席2・7日、及び、その他3日
で合計活動日数は、54・8日となっています。全体の日

町村だけでなく、人口25万人までの市でも監査委員は2人のみ。委員が交代する際、引継ぎを受けたいとしても、前任者は在籍していませんから、ノウハウが継受されるためには各市町村で町村監査入門が作成されなければならない訳ですが、それは簡単なことではありません。そこで提案されているのが監査委員の共同組織の活用です。共同組織とは機関の共同設置ではなく、監査委員が協力し、共同して研究したり研修を受けたりする組織のことです。監査委員の職務は大変に幅広いもの。さらに

住民監査請求や直接請求など、単独市町村では経験したことがない仕事が発生することもあります。自治体間で経験を集約し、それを研修等で共有していくことの大切さは議会以上です。

監査委員にも県域・全国の協議会がありますが、議会の議長会等と違って加入率は100パーセントではありません。その原因をたどっていくと、歳出予算の監査委員費に計上されているのが小規模市町村の場合、ほとんど監査委員報酬のみで、事業費はもちろん、専門的な調査の委託料や住民への広報費などがなく、事務費も極めて乏しいことです。監査委員費の金額が少ないので、協議会組織に入ろうにも負担金を出す余裕がない、だから協議会への加入率が上がらないということが現実には言われています。

町村監査委員の報酬は年額10〜数十万円台です。同じ仕事をし、同じ責任を担っているのに自治体の規模によって議員・首長を大きく上回る100倍もの報酬の格差があります。監査委員と同じ程度の日数の外部監査を依頼すると1件1000万円台が相場なので

す。小規模自治体こそ、監査委員・事務局の研修を充実させ、監査関係者相互の交流・情報共有を進め、必要とする経費を計上すべきです。識見委員を増員し、議選委員と合わせての3人化は従来から可能ですし、4月から施行された改正自治法では監査委員を補佐する監査専門委員（200条の2）を選任できるようになりましたから、委員と事務局だけ頑張る必要もないのです。住民も監査を請求するだけから、自ら監査に参画できる立場となったともいえ、今後の活用が期待されます。

議会の開会時期と議会選出監査委員が監査業務に専念できる時期との調整、（議会と併任となっている）事務局職員の業務スケジュール等々、監査委員が活躍しやすくなる環境を作るには、まず、議会が先に立って検討しなければならぬのです。

【注】

静岡県と県内市町で構成する行政経営研究会では検討課題の一つに監査事務を取り上げ、監査委員事務局で使用する様式の統一（案）を作成している。