

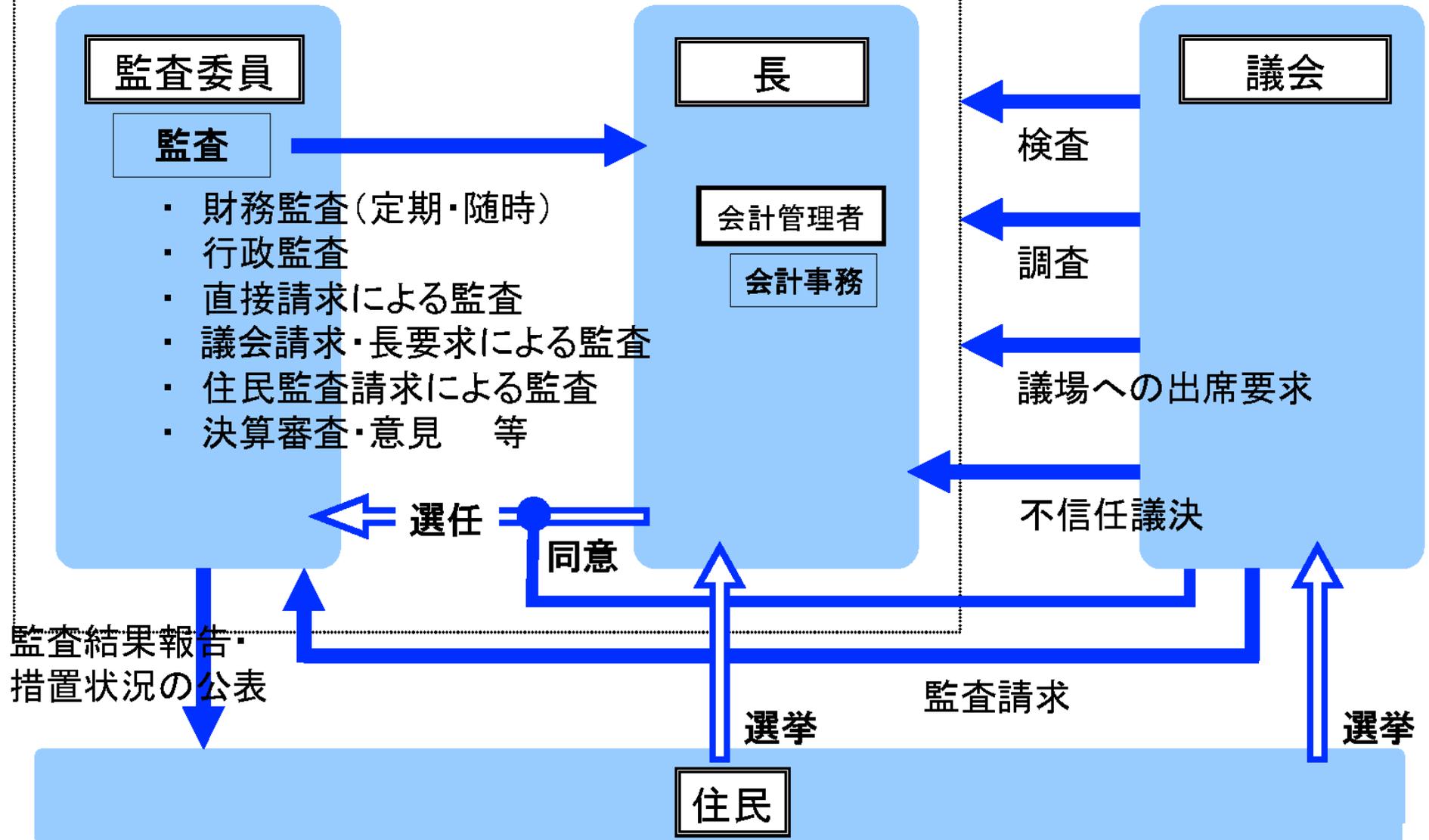


監査制度

資料は主に総務省作成
資料、地方制度調査会
提出資料より作成

監査委員と議会の長に対するチェック機能

<執行機関>



地方公共団体の監査制度について

- 地方公共団体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の二つがある。
- 地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの

	監査委員監査	外部監査
監査の主体	監査委員	外部監査人
監査の対象	財務監査(定期、随時)、行政監査等	○包括外部監査:外部監査人が決めた特定の事件の財務監査等 ○個別外部監査:住民、長、議会からの要求監査
設置	必置	○包括外部監査 都道府県・指定都市・中核市:義務付け その他の市町村:任意 ○個別外部監査:任意
定数	①都道府県及び人口25万以上の市 4人 ②その他の市町村 2人 ※条例で定数を増加できる ※議員選出の監査委員は①は2又は1人、②は1人	1人
選任資格	①識見を有する者(当該団体OBは1人まで) ②議員	識見を有する者であって以下に該当するもの 弁護士、公認会計士、税理士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者 ※当該団体の職員、OBは不可
選任方法	長が議会の同意を得て選任	長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約
任期	4年(再任可)	1年(連続して3回まで)
補佐する体制	○都道府県:事務局を必置 ○市町村:事務局を任意設置	外部監査人補助者(監査委員と協議)
監査に期待される役割	長の事務執行における違法、不適当な事案の有無の指摘、決算等の正確性の保証	監査委員による監査とは別の観点からの監査及び指摘



監査委員の役割・構成

1 監査委員の役割

- ・ 監査委員は、主に、地方公共団体の財務事務の執行や経営に係る事業の管理について監査を行わなければならないとされているほか、行政事務一般についても監査を行うことができることとされているもの。
- ・ 監査委員の監査は、これらの事務の適法性・能率性の確保を図る観点から行われているもの。

2 監査委員の構成

	定数(法 § 195②)	内訳 (法 § 196①)
都道府県 人口25万以上の市	4人※1	議員1人の場合は、識見を有する者3人※2 議員2人の場合は、識見を有する者2人※2
市町村	2人※1	議員1人、識見を有する者1人※2

※1 識見を有する者から選任される委員は条例で増加することができる。

※2 識見を有する者から選任される委員が2人以上である場合、そのうち当該普通地方公共団体の常勤の職であった者は1人以下でなければならない。【いわゆるOB制限】(法 § 196②)



3 解任方法

○ 罷免(法 § 197-2)

普通地方公共団体の長は、議会の常任委員会又は特別委員会において公聴会を開催した上で、議会の同意を得て、監査委員を罷免することができる。

- ・ 監査委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認めるとき
- ・ 監査委員に職務上の義務違反その他監査委員たるに適しない非行があると認めるとき

○ 退職(法 § 197の3)

監査委員は、退職しようとするときは、普通地方公共団体の長の承認を得なければならない。

4 服務等

○ 監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない。(法 § 198①)

○ 監査委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。(法 § 198②)

○ 監査委員は、地方公共団体の常勤の職員・短時間勤務職員と兼ねることができない。(法 § 196③)

5 代表監査委員(法 § 199-3)

○ 識見を有する者から選任される監査委員の1人を代表監査委員としなければならない。

○ 代表監査委員は、監査委員に関する庶務等の事務を処理する。

6 監査委員事務局(法 § 200)

○ 都道府県の監査委員に事務局を置く。

○ 市町村の監査委員に条例の定めるところにより、事務局を置くことができる。



監査委員の選任状況①

○ 都道府県

識見を有する者から選任されている監査委員	当該地方公共団体の勤務経験者		当該地方公共団体の勤務経験のない者		議会議員選出委員	合計	欠員	定員				
	うち常勤	うち非常勤	うち常勤	うち非常勤				うち第195条第2項による定数増加	うち改正法付則第6条による定数増加			
105	27	27	0	78	28	50	89	194	2	196	8	

○ 市町村

識見を有する者から選任されている監査委員	当該地方公共団体の勤務経験者		当該地方公共団体の勤務経験のない者		議会議員選出委員	合計	欠員	定員				
	うち常勤	うち非常勤	うち常勤	うち非常勤				うち第195条第2項による定数増加	うち改正法付則第6条による定数増加			
2009	542	115	427	1467	60	1407	1831	3840	32	3872	129	62

平成24年4月1日現在：総務省調



監査委員の選任状況②

(単位：団体)

	監査委員 (実数)	識見を 有する 者	(内訳)						議員選出
			弁護士	公認会計 士	税理士	当該地 方公共 団体の OB	国・他の 地方公 共団体 の勤務 経験者	その他	
都道府県	195	105 (53.8%)	9 (4.6%)	16 (8.2%)	10 (5.1%)	32 (16.4%)	9 (4.6%)	29 (14.9%)	90 (46.2%)
指定都市	77	39 (50.6%)	10 (13.0%)	8 (10.4%)	1 (1.3%)	16 (20.8%)	1 (1.3%)	3 (3.9%)	38 (49.4%)
その他の市 及び町村	3,776	1,976 (52.3%)	36 (1.0%)	117 (3.1%)	305 (8.1%)	529 (14.0%)	255 (6.8%)	734 (19.4%)	1,800 (47.7%)
合計	4,048	2,120 (52.4%)	55 (1.4%)	141 (3.5%)	316 (7.8%)	577 (14.3%)	265 (6.5%)	766 (18.9%)	1,928 (47.6%)

出典：総務省調べ

※注1 平成22年4月1日現在の状況である。

※注2 各欄下段の括弧内の計数は、監査委員（実数）に占める構成比である。



監査委員による監査等の種類

監査委員が必ず行う監査等

- ・ 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査(年1回以上)(定期監査)(法§199①④)
- ・ 決算審査(法§233②)
- ・ 例月出納検査(法§235-2①)
- ・ 基金の運用状況の審査(法§241⑤)
- ・ 健全化判断比率等の審査(地方公共団体の財政の健全化に関する法律§3①)

監査委員が任意に、又は長等の請求により行う監査等

- ・ 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査(必要がある場合)(随時監査)(法§199①⑤)
- ・ 地方公共団体の事務の執行に係る監査(必要がある場合)(行政監査)(法§199②)
- ・ 財政援助団体等の監査(必要がある場合又は長の請求)(法§199⑦) → **指定管理者も該当**
- ・ 指定金融機関等の監査(長・公営企業管理者からの請求)(法§235-2②、地方公営企業法§27の2①)
- ・ 事務監査請求による監査(住民・議会・長からの請求)(法§75・98・199⑥)
- ・ 住民監査請求による監査(住民からの請求)(法§242)
- ・ 職員による現金・物品等の損害事実の有無の監査等(長からの請求)(法§243-2③)



監査委員の権限等について

○ 監査委員の権限

監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、関係人の出頭を求め、若しくは関係人について調査し、若しくは関係人に対し帳簿、書類その他の記録の提出を求め、又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。（法199⑧）

○ 監査結果の報告の決定及び公表

監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出し、かつ、これを公表しなければならない。（法199⑨）

○ 意見の提出

監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。（法199⑩）

○ 監査結果の報告及び意見の決定手続

監査の結果に関する報告の決定又は意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。（法199⑪）

※合議を要しないもの 例月出納検査、指定金融機関等の監査

○ 監査結果の報告に基づく改善措置

監査委員から監査の結果に関する報告の提出があつた場合において、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員は、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知するものとする。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を公表しなければならない。（法199⑫）



監査委員による監査の種類と目的

監査の種類	監査の契機	監査の目的		着眼点	類似機能
財務監査(定期) (随時)	義務(年度1回) 任意	財務の事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型 保証型	合規性・3E	包括外部監査
行政監査(随時)	任意	事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型	合規性・3E	議会、行政評価
財援団体等監査	長の要求・任意	財政援助団体等の出納その他の事務で財政援助等に係るものが適正に行われていることを担保	指摘型	合規性	長
指定金等監査	長の要求・任意	指定金等が扱う公金の収納・支払事務の適正さを担保	指摘型	合規性	会計管理者
決算審査	義務(年度1回)	会計管理者の調製した決算の正確性を担保	保証型	正確性	
例月出納検査	義務(月1回)	会計管理者の現金の出納の正確性を担保	保証型	正確性	
基金運用審査	義務(年度1回)	長の基金の運用の正確性を担保	保証型	正確性	
健全化判断比率審査	義務(年度1回)	長の計算した健全化判断比率の正確性を担保	保証型	正確性	個別外部監査
直接請求監査	住民の請求	住民の請求により事務執行を監査し住民自治を保証	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
住民監査請求	住民の請求	住民の請求により財務の事務執行を監査し住民自治を保証 住民訴訟の前置機能	指摘型	合規性	個別外部監査
長の要求監査	長の要求	長の要求により事務執行を監査し長に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
議会の請求監査	議会の請求	議会の請求により事務執行を監査し議会に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
職員賠償責任監査	長の要求	職員の賠償責任の有無及び額の決定	指摘型	合規性	



監査機能の分類・類型化の例

監査の類型分類		監査判断の基準及び測度	
合規性(準拠性)監査	財務事務の正確性 決算監査	財務関係書類の正確性 決算の正確性の検証等	
	狭義の適法性(合規性)監査	法規違反行為・不正・濫用の摘発 等	
業績(3E・VFM)監査	経済性監査・効率性監査	インプットコスト、提供財・サービスの量 等	
	広義の有効性監査	狭義の有効性監査	目標達成度 等
		政策評価監査又は アウトカムの監査	代替案の提示、政策目的の功罪と賢明性 等

(*) 監査の概念については、一般的に、「経済活動及び経済事象に関する言明(assertions)と設定された規準(criteria)との合致の程度を確かめるために、これらの言明に関する証拠を客観的に入手し、評価し、さらにその結果を利害関係を有する利用者に伝達する体系的な(systematic)プロセスである。」と定義されている。(A.A.A. "A Statement of Basic Auditing Concepts Report of the Committee on Basic Auditing Concepts Accounting Review"[1972])

(**) 3E=Efficiency効率性・Economy経済性・Effectiveness効果性、VFM=Value For Money

(***) 本資料は、鈴木豊編著「日本監査研究学会リサーチシリーズⅢ『政府監査基準の構造』」[2005]などに基づき作成したものである。

地方公共団体における監査機能について

※現行では、下記のほか、住民・議会・長の要求による事務監査、住民監査請求監査等がある。

		監査の対象			
		現金出納	決算	財務事務	行政事務
監査判断の主な基準	正確性 (誤謬の発見)	内部監査 (監査委員による監査)		外部監査	内部監査
	適法性 (合規性)	例月出納 検査	決算審査	財務監査 (定期・随時)	財務監査 (随時)
	3E・VFM (業績)				行政監査 (随時)
	効率性及び能率性				
	合理性				

監査委員が行う監査① ～財務監査～

監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。（法199①）

(1) 定期監査

監査委員は、毎会計年度少くとも一回以上期日を定めて財務監査をしなければならない。（法199④）

(2) 随時監査

監査委員は、必要があると認めるときは財務監査をすることができる。（法199⑤）

○ 監査の留意点

- ・ 監査委員は、財務監査をするに当たっては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に意を用いなければならない。（法199③）

【法第2条】

- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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ようしなければならない。
- ⑮ 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ともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。



監査委員が行う監査② ～行政監査～

監査委員は、財務監査のほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの^{*1}を除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの^{*2}を除く。）の執行について監査をすることができる。この場合において、当該監査の実施に関し必要な事項は、政令で定める。（法199②）

※1 労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で定めるもの

労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調停及び仲裁その他労働委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）とする。（令140の5①）

※2 国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの

監査に際して開示をすることにより、国の安全を害するおそれがある事項に関する事務（当該国の安全を害するおそれがある部分に限る。）及び個人の秘密を害することとなる事項に関する事務（当該個人の秘密を害することとなる部分に限る。）並びに土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務とする。（令140の5②）

○ 監査の留意点

監査委員は、行政監査をするに当たつては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に意を用いなければならない。（法199③）

【法第2条】

- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当たつては、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。
- ⑮ 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ともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

- ・ 当該普通地方公共団体の事務の執行が法令の定めるところに従つ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。（令140の6）



監査委員が行う監査③ ～財政援助団体等に対する監査～

1. 財政援助団体等監査

監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、当該普通地方公共団体が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる。当該普通地方公共団体が出資しているもので政令で定めるもの^{※1}、当該普通地方公共団体が借入金の元金又は利子の支払を保証しているもの、当該普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるもの^{※2}の受託者及び当該普通地方公共団体が第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているものについても、また、同様とする。（自治法199条⑦）

※1 地方公共団体が出資しているもので政令で定めるもの

- ・当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人。（令140の7①）
- ・当該普通地方公共団体及び一又は二以上の当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している一般社団法人及び一般財団法人並びに株式会社（同条第2項の規定により同号に掲げる法人とみなされる法人を含む。）が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人。（令140の7②）

※2 地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるもの

当該普通地方公共団体が受益権を有する不動産の信託。（令140の7③）

2. 指定金融機関等監査

- 監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、指定金融機関、指定代理金融機関、収納代理金融機関、収納事務取扱金融機関が取り扱う当該普通地方公共団体の公金の収納又は支払の事務について監査することができる。（法235の2②）
- 監査委員は、指定金融機関等の監査の結果に関する報告を普通地方公共団体の議会及び長に提出しなければならない。（法235の2③）



監査委員が行う監査④ ～決算審査等～

1. 決算審査

- 普通地方公共団体の長は、決算及び証書類その他政令で定める書類^{*}を監査委員の審査に付さなければならない。(法233②)
- 普通地方公共団体の長は、監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない。(法233③)

^{*} 政令で定める書類
歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書(令166②)

2. 例月出納検査

- 普通地方公共団体の現金の出納は、毎月例日を定めて監査委員がこれを検査しなければならない。(法235の2①)
- 監査委員は、例月出納検査の結果に関する報告を普通地方公共団体の議会及び長に提出しなければならない。(法235の2③)

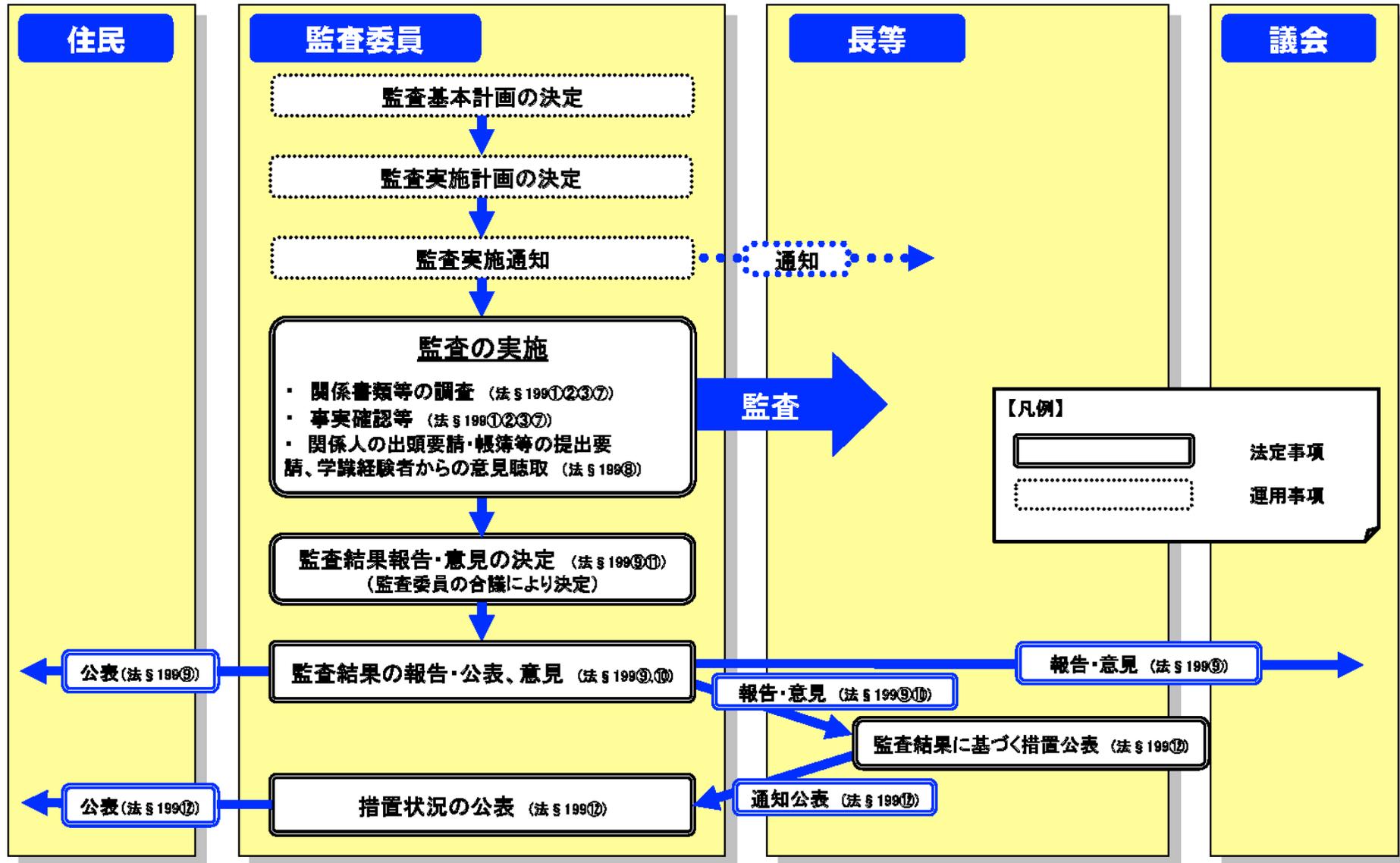
3. 基金の運用に係る審査

普通地方公共団体が特定の目的のために定額の資金を運用するための基金を設けた場合においては、普通地方公共団体の長は、毎会計年度、その運用の状況を示す書類を作成し、これを監査委員の審査に付し、その意見を付けて、第233条第5項の書類と併せて議会に提出しなければならない。(法241⑤)

4. 健全化判断比率等に係る審査

- 地方公共団体の長は、毎年度、前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率(以下「健全化判断比率」という。)並びにその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該健全化判断比率を議会に報告し、かつ、当該健全化判断比率を公表しなければならない。(健全化法3①)
- 公営企業を経営する地方公共団体の長は、毎年度、当該公営企業の前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、資金不足比率及びその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該資金不足比率を議会に報告し、かつ、当該資金不足比率を公表しなければならない。(健全化法22①)

監査委員による監査の流れ

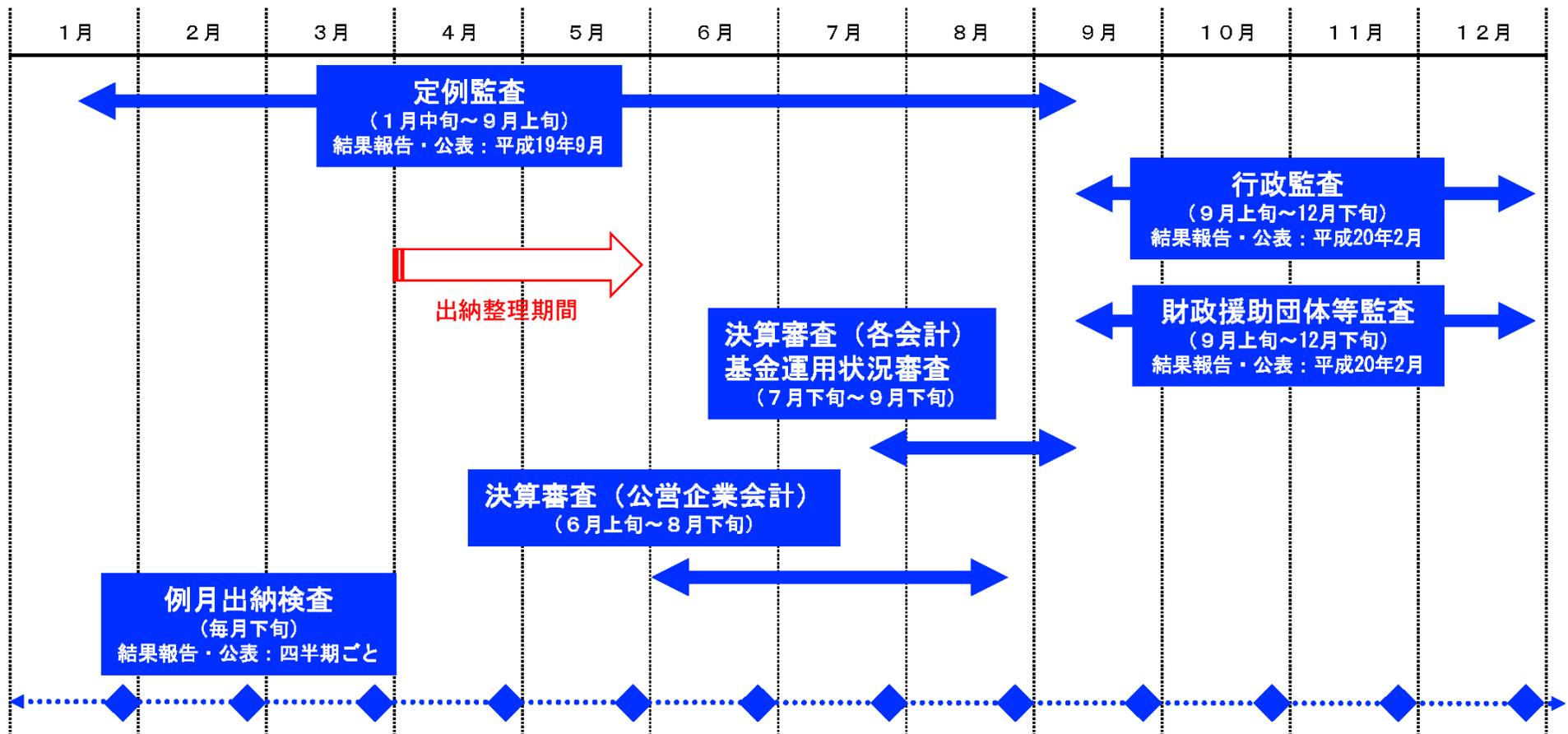


監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、前項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。

東京都における監査等の例

- ・ 監査委員 5人（識見3人・議選2人）（平成19年10月15日現在）
- ・ 事務局職員数 89人（平成19年4月1日現在）

年間スケジュール（平成19年）



・ 平成19年監査基本計画

基本方針

平成19年の監査は、次の基本方針に基づき実施する。

- ① 都の事務や事業について、合規性の観点はもとより、経済性、効率性、有効性の観点からも検証する。
- ② 監査の実施に当たっては、対象部署におけるチェック体制など内部統制の整備・運用に留意する。
- ③ 新公会計制度に対応した監査を的確に実施していく。
- ④ 監査の実効性を確保するため、指摘等に対する改善状況を適切に把握し、是正・改善を求めていく。
- ⑤ 監査結果の情報を都民にわかりやすく発信する。また、都民からの住民監査請求に的確に対応する。

各監査の方針

① 定例監査

- ・ 平成18年度の都における事務及び事業の執行全般を対象に実施する基本的な監査として、事務や事業が法令等に従って適正に行われているかという観点はもとより、経済性、効率性、有効性の観点にも留意して実施する。
- ・ なお、監査を効果的に実施するために、重点的に監査を行う事項をあらかじめ設定する。

② 行政監査

- ・ 都の特定の事務や事業の執行を対象として実施する。
- ・ 監査の実施に当たっては、その事務や事業が経済的、効率的、効果的に行われているかという観点を主眼。
 - ア 個別事業
 - ・ 各局の個別事業の中から、重点的に掘り下げて検証する必要がある事業又は事項について、監査を実施する。
 - ・ 監査に当たっては、東京都会計基準に基づき各局において作成した事業別財務諸表を有効に活用する。
 - イ 共通事務
 - ・ 各局共通の事務の中から、全庁的、横断的に検証する必要がある事務について監査を実施する。

③ 財政援助団体等監査

- ・ 都が補助金交付等の財政援助を行っている団体等の、原則として平成17年度及び平成18年度の事業執行を対象として実施する。併せて、所管局の当該団体に対する指導監督が適切に行われているかについても監査を実施する。

ア 補助金等交付団体

都が補助金等を交付している団体について、その事業が補助等の目的に沿って適正かつ効果的に行われているかを主眼として監査を実施する。

イ 出資団体

都が出資や出えんを行っている団体について、その事業が出資や出えんの目的に沿って適切に運営されているか、会計経理等が適正に行われているかという観点とともに、費用対効果をはじめとする経営的な観点からも監査を実施する。

ウ 指定管理者

指定管理者に対して、公の施設の管理に係る業務がその目的に沿って適正に執行されているかという観点から監査を実施する。

④ 決算審査

- ・ 平成18年度決算を対象として実施する。

ア 各会計歳入歳出決算審査

出納長（※現行では会計管理者）が調製する各会計の決算計数が適正なものとなっているか確認するとともに、予算執行、資金運用及び財産管理の状況について審査する。

イ 公営企業各会計決算審査

決算計数が適正なものとなっているか確認するとともに、経営成績、財政状態及び建設改良事業について審査する。

⑤ 基金運用状況審査

- ・ 平成18年度の東京都区市町村振興基金及び東京都用品調達基金の運用状況を対象として、基金運用状況調書等の計数が適正なものとなっているか確認するとともに、基金の運用がその設置目的に沿って適正かつ効率的に行われているかを主眼として審査する。

⑥ 例月出納検査

- ・ 各会計の毎月の現金の出納を対象として、毎月の計数が適正なものとなっているか確認するとともに、検査当日の保管現金の確認を行う。

東京都における監査結果を踏まえた措置状況の例

監査結果・意見の内容	措置状況（平成19年6月）
<p>〔平成18年工事監査〕 水道局 （5）泥土圧式推進工における排泥管設置撤去費の積算を適正に行うべきもの ア 監査結果の内容（要約） 足立区保木間一丁目地先から小右衛門給水所間送水管（1,600mm）トンネル内配管及び立坑築造並びに送水管（1,600mm）新設工事（足立区保木間一丁目34番地先から小右衛門給水所（同区中央本町三丁目8番地）間、工期：平成17.10.27～平成20.4.9、請負金額：13億1,250万円）のうち、泥土圧式推進工の排泥管設置撤去費（地上・立坑、φ150mm、延長約41m）の積算について見ると、社団法人日本下水道管渠推進技術協会積算要領に基づき算出しているが、100m当たりの単価を誤って1m当たりのものとしたため、100倍となっている。このため、<u>積算額約2,326万円が過大なものとなっている。</u></p>	<p>イ 講じた措置の概要 平成18年12月19日付けの<u>契約変更により減額更正を行った。</u> また、再発防止に向けたチェック体制の強化については、平成18年5月24日「設計チェックシステム検討会（幹事会）を建設部内に立上げ「設計チェックリスト」を作成し、平成19年1月起工案件から適用するとともに、この種の誤りの再発防止のため、単位当たりの数量入力を行わないと先に進めないよう積算システムの一部を改善した。 さらに、平成18年8月1日付けで関係部署に対し、再発防止に向けた「設計に当たっての運用について」を通知した。平成18年11月24日に建設部系列連絡会議を開催し、指摘内容等の説明を行い、再発防止を徹底した。</p>
<p>〔平成18年各会計定例監査〕 中央卸売市場 （1）車両置場使用料の徴収を適正に行うべきもの ア 監査結果の内容（要約） 市場が事業者団体に対して使用許可している駐車場の使用料は、市場が定めた要領により、「利用者中に占める買出人等の割合が70%を超える車両置場（以下「買出人等の車両置場」という。）」には割安な料金基準が適用される。 しかし、買出人等の車両置場として、築地市場がAに対して使用許可している駐車場の利用状況は、要領で定めた適用基準を満たしていないが、買出人等の車両置場使用料を適用しているため、本来適用すべき使用料との差額約2,055万円（年額）が収入不足となっている。</p>	<p>イ 講じた措置の概要 使用料の収入不足額については、平成17年4月分から平成18年9月分までの<u>未収金3,090万円を平成19年1月15日に収入した。</u> また、収入不足の原因となった駐車場の使用状況については要領で定める基準に基づく配置へ是正した。</p>

四日市市における監査結果を踏まえた措置状況の例

四日市市

監査の結果・意見の内容	措置状況
<p>監査結果報告 平成18年2月15日 (2) 図書室の運営について 地区市民センターの図書室については、社会教育法及び公民館の設置及び運営に関する基準に基づき設置されているが、設置の場所、規模、予算などからその機能が十分に果たされている状況にあるとは言えない。図書室の運営にあたっては、公共図書館、学校図書館、児童館図書室、地区市民センター図書室などそれぞれに求められる役割があることを認識し、地域ニーズを的確に把握しながら、今後の地区市民センター図書室のあり方について引き続き検討すること。</p>	<p>【措置済】 平成19年1月31日 (市民文化課) 地域住民が気軽に利用できるよう、子育て中の親子向けの絵本の充実等各センターとも工夫に努めている。利用者の声を反映させた図書の購入や地域団体との協働による運営など、今後も地区住民が親しみやすく利用しやすい図書室の運用に努めていく。 (富洲原地区市民センター) 今年度初めに窓口フロアの書棚を作り直し、陳列図書を見直して、利便性を高めた。また、新規購入図書の選定に当たっては、地区市民ニーズを把握し、今年度は”子育てもの”を中心に幼児用読み聞かせ用の本を購入した。なお、新規購入図書は地区広報に掲載して地区市民への周知に努めている。 (羽津地区市民センター) 当センターの図書室は、3階にあるが、利用の上からも管理上も1階に設置するのがよいが、スペースの関係でむりであり、一部の図書(児童図書(絵本)などを1階に置くなど市民が利用しやすくする。 (四郷地区市民センター) 窓口待合室に書架を拡大設置し貸し出しできるポルトガル語の書籍を配置した。 (河原田地区市民センター) 建物の外から図書室の存在がわかるような表示を施したり、地区のお知らせで新刊図書のPRや利用を呼びかける努力を今後も継続して実施していく。 (桜地区市民センター) 図書室の管理については、ボランティア団体である「桜文庫」の方達に、月1回の本の整理をお願いしている。平成17年度からは、子ども達を読書好きにするには、幼児期より本に親しませることが重要であると考え、図書室で毎月1回本の読み聞かせを始めた。 (県地区市民センター) 新刊図書を1階の窓口の専用ラックに置き、来客者にも利用してもらっている。 また図書の整理等を地区の団体にも参画してもらっている。蔵書の一部である大型絵本を利用して、親子を対象とした読み聞かせ会も開催している。今後、当地区のホームページに蔵書の情報を掲載していきたい。</p>

外部監査制度について

1 趣旨

地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の専門性・独立性の強化を図るとともに、地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼を高める。

2 概要

(1) 包括外部監査契約に基づく監査

- 毎会計年度、外部監査人のイニシアティブによる監査を受ける。(法 § 252-37③)
- 都道府県、指定都市、中核市については、契約を義務づける。(法 § 252-36①・令 § 174-49-26)
- その他の市町村は条例により導入することができる。(法 § 252-36①)

(2) 個別外部監査契約に基づく監査(法 § 252-39~252-43)

- 議会、長、住民から要求のある場合において外部監査人による監査をすることが適当であるときは、外部監査人の監査を受けることができる。
- 地方公共団体は条例により導入することができる。

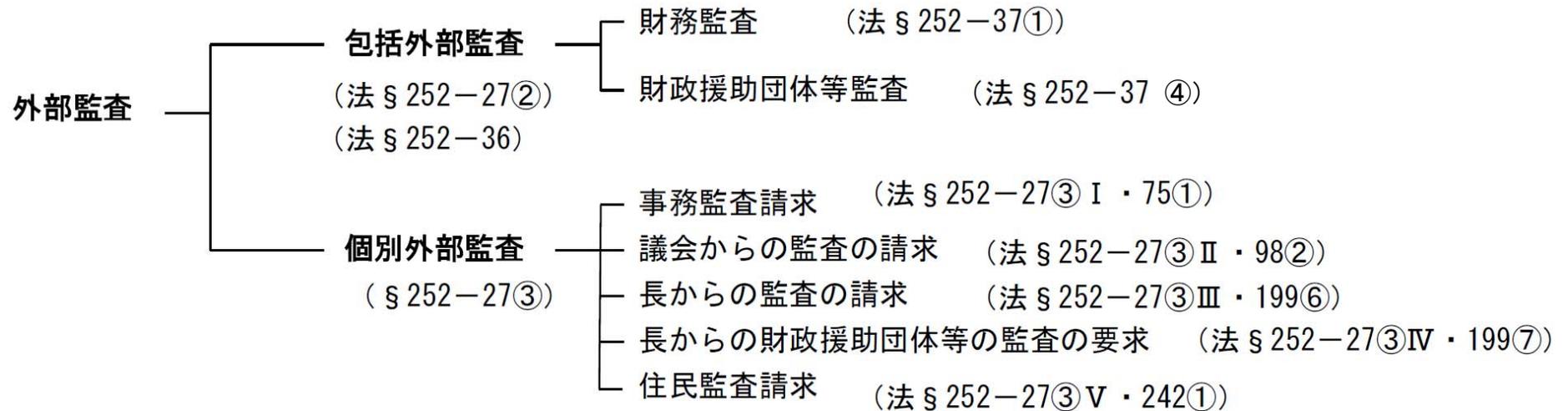
※ 外部監査契約は議会の議決を経て契約する。(法 § 252-36①)

3 外部監査契約を締結できる者

弁護士、公認会計士、税理士、地方公共団体において監査等の行政事務に従事した者など監査の実務に精通している者(法 § 252-28①)



外部監査の種類



※ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づく個別外部監査

○地方公共団体の長は、健全化判断比率^{※1}のうちのいずれかが早期健全化基準^{※2}以上となった場合等には、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならない。

※1 健全化判断比率

- ①実質赤字比率
- ②連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）
- ③実質公債費比率
- ④将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率）

※2 早期健全化基準

財政の早期健全化を図るべき基準として、各健全化判断比率につき政令で定める数値



外部監査制度と監査委員制度の関係

- 地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であることを基本としつつ、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの
- 監査委員は、経常的に地方公共団体の監査を実施
- 外部監査人は、随時・臨時に地方公共団体の監査を実施
- 外部監査人と監査委員とは、相互の監査の実施に支障を来さないよう配慮しつつ、互いの監査を円滑に実施

監査委員

- 地方公共団体の監査全般を行う地方公共団体内部の執行機関
- 財務監査・行政監査・例月出納検査・要求監査等を経常的に実施
- 上記のほか、外部監査人による監査の実施に当たっては、次のように外部監査に関して地方公共団体側から関わりを持つもの
 - 外部監査結果の報告の受理・公表
 - 外部監査人が関係人の出頭要求等をする場合の協議

外部監査人

- 地方公共団体の組織に属さない独立した立場から、高度な専門的知識に基づき、随時・臨時に監査を実施する者
- 外部監査人のイニシアティブによる特定事件の監査(包括外部監査)や、長等の要求に基づく監査(個別外部監査)を実施



○ 監査委員と外部監査人の役割分担

監査委員の監査		外部監査人の監査	
		(包括外部監査)	(個別外部監査)
財務監査 (定期監査)	§ 199①・④	—	—
財務監査 (随時監査)	§ 199①・⑤	○	—
行政監査	§ 199②	—	—
決算審査	§ 233②	—	—
例月出納検査	§ 235の2①	—	—
基金の運用状況審査	§ 241⑤	—	—
財政援助団体等監査	§ 199⑦	○	—
(長の要求)	§ 199⑦	—	○
指定金融機関等監査	§ 235の2②	—	—
(長の要求)	§ 235の2②	—	—
事務監査	住民の要求 § 75	—	○
	議会の要求 § 98②	—	○
	長の要求 § 199⑥	—	○
住民監査請求監査	§ 242	—	○
職員の賠償責任監査	§ 243の2③	—	—

外部監査制度の導入状況

(単位：団体)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	その他市	町村	合計
包括外部監査	47 (100.0%)	18 (100.0%)	41 (100.0%)	3 (7.3%)	6 (26.1%)	4 (0.6%)	0 (-)	119 (6.6%)
個別外部監査	47 (100.0%)	18 (100.0%)	41 (100.0%)	8 (19.5%)	12 (52.2%)	29 (4.2%)	20 (2.1%)	175 (9.7%)

※注1 平成22年3月31日現在の計数である。

※注2 各欄下段の括弧内の計数は、各団体区分別の導入団体の割合である。

出典：総務省調べ



外部監査人による監査のテーマ

○ 包括外部監査

(単位：件)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	その他市	町村	合計
補助金	16	6	11	1	4	1	0	39 (10.3%)
委託料	13	4	13	2	3	3	0	38 (10.0%)
特別会計	6	3	2	0	1	0	0	12 (3.2%)
その他予算執行	22	8	14	3	3	3	0	53 (14.0%)
決算の財務書類	4	5	6	1	4	1	0	21 (5.5%)
公の施設	17	6	12	1	4	3	0	43 (11.3%)
その他公有財産	11	7	15	1	3	0	0	37 (9.8%)
物品	10	5	11	1	3	2	0	32 (8.4%)
債権	12	7	9	0	4	1	0	33 (8.7%)
基金	5	1	1	0	2	0	0	9 (2.4%)
公営企業	3	0	5	1	0	2	0	11 (2.9%)
公社	9	5	4	0	1	0	0	19 (5.0%)
その他財政援助団体	18	5	6	0	2	1	0	32 (8.4%)
合計	146	62	109	11	34	17	0	379 (100.0%)

※注1 平成21年度に締結された包括外部監査契約に係る計数である。

※注2 一の監査が複数のテーマに係るものである場合は、複数計上している。

出典：総務省調べ



外部監査により経費の削減等が図られた事例

○ 秋田県の例

監査結果報告(H18.3.10)	措置状況(H19.2.13)
<p>2 特殊勤務手当(県税業務手当)について(H16:28,459千円) 管理職及び税務課職員への県税業務手当を廃止し、地域振興局県税職員への手当の減額をされたい。さらに、県税業務手当の廃止も検討されたい。</p>	<p>平成17年度実態調査の結果、業務の特殊性が認められるので、今後とも当該手当を継続する。 なお、管理職への支給は平成17年度末に廃止し、平成18年度から日額支給とした。また、対象業務については、特に困難な臨戸徴税等に限定した。</p>
<p>3 特殊勤務手当(知的障害児等指導補助業務手当等の支給額が僅少な手当)について 知的障害児等指導補助業務手当(H16:8千円)、潜水手当(H16:71千円)、火薬類等取締手当(H16:62千円)、温室内作業手当(H16:272千円)、早出勤務手当(H16:38千円)は、対象となる行為が少なく、手当創設時と比べ、手当の重要性が低くなっている。また、支給金額以上に管理費用がかかっていると思われるので、廃止を検討されたい。</p>	<p>平成17年度実態調査の結果、火薬類等取締手当・早出勤務手当については、業務の特殊性が認められなくなったことから、平成17年度末に廃止した。また、知的障害児等指導補助業務手当・温室内作業手当については平成18年度末の廃止を予定している。 なお、特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康といった特殊な勤務に対して支給するものであって、対象行為の多寡に着目した手当ではない。</p>
<p>5 特殊勤務手当(病虫害防除手当)について(H16:4,373千円) 病虫害防除手当は、農林漁業普及指導手当と併せて、廃止も含めそのあり方を抜本的に見直されたい。</p>	<p>平成17年度実態調査の結果、業務の特殊性が認められることから、今後も継続する。なお、平成17年度末に管理職への支給を廃止し、平成18年度から支給率を引き下げた。また、平成19年度に農林漁業普及指導手当の見直しを予定しており、併せて当該手当の見直しを行う予定である。</p>
<p>8 農林漁業普及指導手当について(H16:88,461千円) 農林漁業普及指導手当は、手当を支給するほどの特殊性があると認めがたいことから、廃止を含め、そのあり方を根本的に見直されたい。</p>	<p>農林漁業普及指導手当は、平成17年度に支給率を引き下げ、併せて管理職への支給を廃止した。 なお、平成19年度に改めて見直す方針である。</p>
<p>13 特殊勤務手当(ダム管理・建設手当)について(H16:10,841千円) ダム管理・建設手当は、月額ではなく日額で特殊現場作業手当の一つとして支給すべきである。</p>	<p>平成17年度実態調査の結果、一部業務に特殊性が認められたものの、全体としては月額支給するほどの特殊性がないものと判断し、平成17年度末に廃止した。 なお、特殊性が認められた高所作業については、特殊現場作業手当で措置した。</p>
<p>14 企業業務手当について(H16:11,197千円) 企業業務手当は、相当程度危険な業務に限定して、日額で支給することなどされたい。</p>	<p>平成17年度実態調査の結果、一部業務に特殊性が認められたものの、全体としては月額支給するほどの特殊性がないものと判断し、平成17年度末に廃止した。 なお、特殊性が認められる一部業務については、日額の危険業務手当を新設し</p>
<p>16 管理職手当について(H16:1,805,484千円) 管理職手当について、主幹から組織の実質的管理者である班長を対象とするよう変更されたい。その際、変更により財政負担を増加させず、実態を反映させるよう、手当支給割合の設定について考慮されたい。</p>	<p>財政負担への影響を考慮しつつ、平成19年度から管理職手当の支給対象者を主幹から班長に変更することとしている。</p>

第1 外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び茨城県外部監査契約に基づく監査に関する条例の規定に基づく包括外部監査

II 選定した特定の事件

出資団体の事業並びに出資団体に対する管理及び出資団体との契約等に関する財務事務の執行について

III 監査対象期間

平成23年度（平成23年4月1日から平成24年3月31日まで）とする。ただし、必要に応じて過年度についても監査対象とし、平成24年度予算についても参考とする。

IV 特定の事件を選定した理由

平成24年4月1日現在における茨城県の出資団体は、県内法人46県外法人43合計89団体ある。（平成24年7月1日現在では、県内法人45県外法人43合計88団体となっている。）

このうち、総務部出資団体指導・行政監察室（以下「出資団体指導室」という。）が指導監督対象とする県内出資団体（平成24年7月1日現在45団体）に対する平成23年度末の出資額（出捐金・資本金）は22,256百万円、平成23年度中の補助金は22団体に対して5,558百万円、委託料は32団体に対して13,125百万円、貸付金実行額は6団体に対して23,983百万円、さらに茨城県は7団体に対して債務保証・損失補償を行っており、その限度額は138,483百万円にのぼる。

茨城県における財政負担が現実的になっているものに次のようなものがある。

平成22年10月に茨城県住宅供給公社が地方住宅供給公社として初めて破産処理を行い、茨城県はこれに伴い第三セクター等改革推進債380億円を発行し、これを15年間で償還することになった。財団法人茨城県開発公社に対しては経営支援補助金として平成23年度までに既に48億円余を投入し、今後も平成24年度から平成30年度までの間に76億円余を投入せざるを得ない状況である。

このように出資団体が茨城県の財政に与える影響は多大なものがある。こういった財政的な前提の下、

- 1 出資団体が茨城県の財政に与える影響は非常に大きい。
- 2 茨城県の包括外部監査において、一部の出資団体を監査対象としたものはあったが、出資団体全体を対象とし、また、出資団体の事業及び出資団体に対する管理・統制状況を対象とするものはなかった。
- 3 総務省は第三セクター等の抜本的改革を求めているが、茨城県の対応を確認することが必要なこと。

以下のような理由で「出資団体の事業並びに出資団体に対する管理及び出資団体との契約等に

関する財務事務の執行について」を選定したものである。

V 外部監査の方法

1 実施した包括外部監査手続の概要

茨城県の出資団体の事業並びに出資団体に対する管理及び出資団体との契約等に関する財務事務の執行について法令等に準拠し、公平かつ経済的・効率的・有効的に実施されていることを検証するため、関係法令、条例、規則及び各種関係証憑の閲覧、出資団体担当者等への質問、各出資団体へ質問、選定した出資団体についての実地監査等を行った。

なお、監査手続は原則として試査により実施している。

2 出資団体の定義と監査対象出資団体

出資団体とは県が出資している法人及び出資していないが県が人的・財政的援助を継続的に行っている法人である。（県の出資法人等への関わり方に関する基本的事項を定める条例）

特定の事件を選定した理由に記載の通り、出資団体の中でより多くの出資団体を対象とすることを第一優先として、現場往査を実施する対象の出資団体を17団体とし以下の表の日程で現場往査を行った。それ以外で包括外部監査人が必要と認めた出資団体については全般統制状況を確認するための質問書及び財務分析表を徴求分析し、その出資団体の県所管課担当者とのヒアリングを実施した。



第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」
(平成21年6月16日)

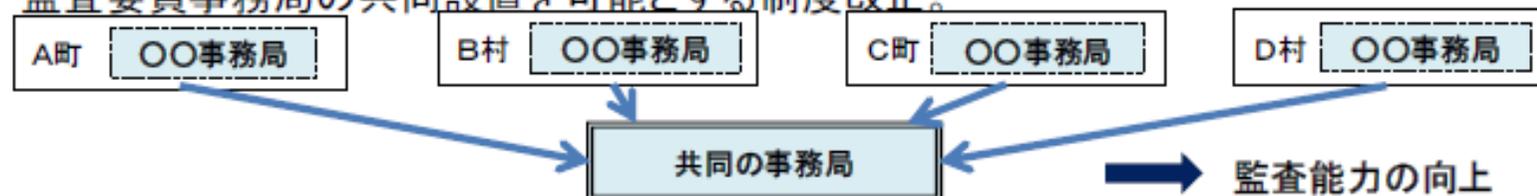
第2 監査機能の充実・強化

◎ 監査委員の選任方法と構成

- ・ 監査委員の選任方法や構成(議会選挙とし議選委員を廃止)については、引き続き検討。

◎ 監査能力の向上と実施体制の強化

- ・ 監査委員事務局の共同設置を可能とする制度改正。



◎ 監査の実効性・透明性の確保

- ・ 監査結果の報告等について、合議を要せず多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表。
- ・ 監査結果の報告等に対して何ら措置を講じなかった場合においても、その旨を監査委員へ理由を添えて通知。

◎ 外部監査

- ・ 包括外部監査の導入の促進のため、毎年度外部監査を受ける方式に加え、複数年度に1回受ける方式を導入。
- ・ 個別外部監査の導入に当たり必要とされている条例の制定を不要とする制度改正。

7. 監査制度・財務会計制度のあり方

現状・課題

- 平成20年次からの会計検査院の検査等により、検査対象となった47都道府県・18指定都市の全てにおいて、不適正経理が判明。また、一部の地方公共団体で、不適正な決算が調製され、監査委員の審査が不十分であったため、財政状況等について不正確な情報を住民に開示。
 - 監査委員制度、外部監査制度からなる監査制度が有効に機能していない。
 - 予算単年度主義、執行の硬直性、国庫補助制度等、現行の財務会計制度にも原因があると指摘。
- 厳しい財政状況を正確かつ簡明に公開し、住民の理解を得て財政運営を行う要請が高まる。

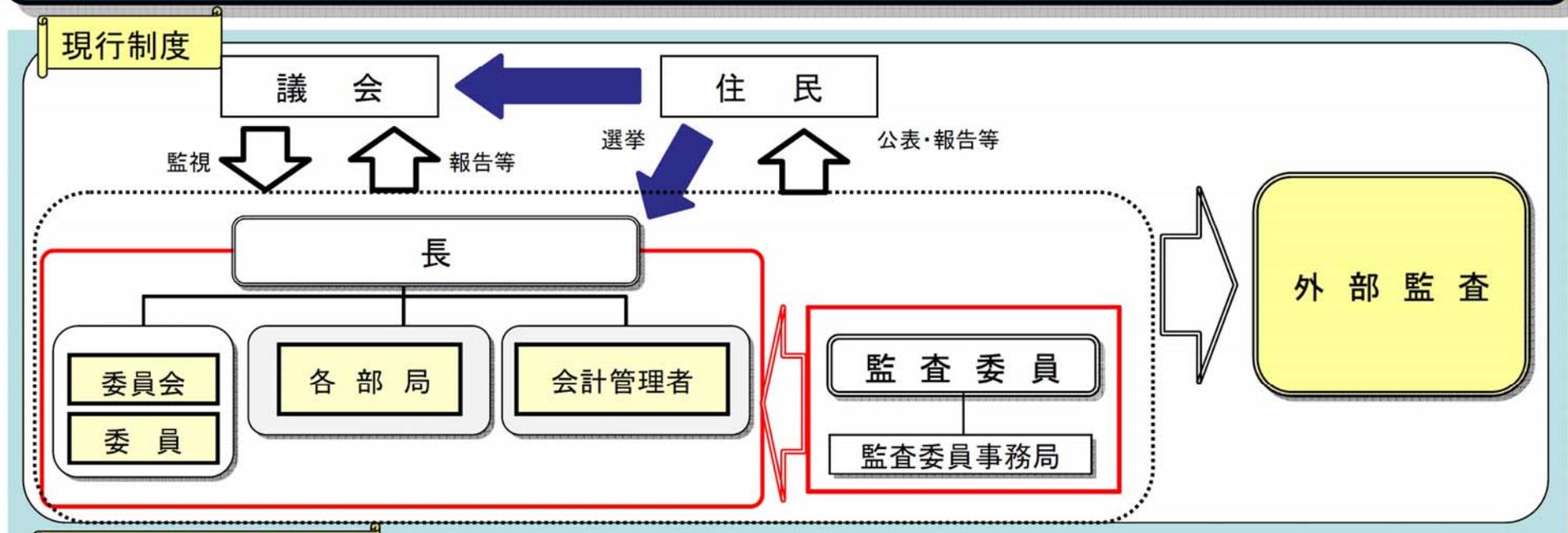


方向性

- (1) 監査制度の見直し
 - 現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで見直しを進め、制度化に向け、関係者の意見を聴きながら更に詳細に検討。
- (2) 財務会計制度の見直し
 - 財務会計制度については、国の制度との整合性、地方自治体の実務への影響へ配慮しつつ、具体的な方策について引き続き検討。
 - 現行の財務会計制度で、地方自治体の財務会計事務で不都合となっている実務的な問題点については検討を進め、早期に結論。



監査制度の見直しに当たっての課題等



現行制度の課題等

- 内部監査（監査委員）と外部監査（外部監査人）の監査機能が不明確
 - ・重複した監査が多数存在する。
- 内部の職員の独立性・専門性は不十分
 - ・監査委員を補助する職員は、ローテーション人事により監査対象部局と他部局との間を異動していることから、監査に関する専門的知識が不十分である。
- 現行監査委員及び外部監査人の責任が不明確
 - ・責任に係る規定が整備されていない。
- 監査基準の不存在
 - ・監査の手法がまちまち。監査基準として十分なものが存在しない。
- 外部監査人の組織性が不十分
 - ・監査人のインシヤティブで特定のテーマのみを扱うことを前提とした制度のため、包括的に財務の適正を担保するための組織体制となっていない。

地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書について(概要)

地方公共団体の監査制度の充実強化の必要性(検討の背景)

○ 地方公共団体の監査制度については、これまで第29次地方制度調査会や地方行財政検討会議において、制度の見直しを含めたそのあり方に関する議論が行われてきたが、具体的な制度化は行われていない。

そこで、改めて制度改正に向けた具体的な検討を行うため、平成24年9月に自治行政局に「地方公共団体の監査制度に関する研究会」(座長:宇賀克也東京大学教授)を設けた。計7回の議論を行い、平成25年3月に報告書を取りまとめた。

(委員) 飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科教授	○田村 秀	新潟大学大学院実務法学研究科教授
石川 恵子	実践女子大学人間社会学部准教授	富岡 恵美子	前群馬県代表監査委員
◎宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授	廣田 達人	横浜国立大学法科大学院准教授
遠藤 尚秀	公認会計士(日本公認会計士協会常務理事)	町田 祥弘	青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授
北山 輝夫	税理士(日本税理士会連合会常務理事)	松嶋 隆弘	日本大学法学部教授
高橋 敏朗	大阪市代表監査委員		(※五十音順、敬称略)(※座長:◎ 座長代理:○)

※ 監査制度の見直しが求められている背景

- (1) 第29次地方制度調査会答申(平成21年6月)において、監査委員の監査の結果の決定方法や外部監査制度の導入方法の見直し等が提言されたが、監査委員事務局の共同設置を可能にしたことを除き制度改正に至らず。
- (2) 会計検査院による検査報告書(平成22年12月)により、都道府県及び政令指定都市の全てにおいて不適正経理(例:架空取引に基づき業者に預け金を保有させ、後日、これを利用して契約した物品とは異なる物品を納入させるいわゆる「預け」など)が指摘された。
- (3) 地方行財政検討会議を踏まえとりまとめられた「地方自治法抜本改正の考え方」(平成23年1月)において、現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで見直しを進め、制度化に向け、関係者の意見を聴きながら更に詳細に検討するとされた。

見直し案:①長の責任の明確化及び監査機能の外部化(内部統制を整備し監査委員を廃止、監査は外部化)
②内部と外部の監査機能の明確化(監査委員を廃止し新たに内部監査役を設け外部監査人と役割分担)
③監査機能の共同化(地方公共団体が都道府県単位等で監査を共同して行う組織を設立)

- (4) (3)を受け、監査委員をはじめ地方公共団体関係者は、監査制度の見直しの動向について注視している。

地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性①

監査基準

- 地方公共団体の監査を行う際に基づくべき全国で統一された監査基準(監査の実施や報告を行う際の観点や手法を定めたガイドライン)が不存在であり、法令上も位置づけがない。
- ➡
- 監査結果の信頼性を高めるため、統一された監査基準が必要。
 - 監査基準に従って監査を行わなければならないことを法令で規定。
 - 監査基準は、国や個々の地方公共団体とは別の主体が作成することが必要。併せて実施細則や運用マニュアルも作成。

監査委員の専門性及び独立性

- 監査委員の専門性及び独立性を高めることが必要。
 - 議員から選任される監査委員は地方公共団体の内部の者であり、短期交代の例も多く専門性及び独立性が不十分との意見。
- ➡
- 監査委員に必要な専門性が確保されていることを選任要件とする。
 - 監査委員を議員から選任することを必須とせず、定数の上限を設けたうえで地方公共団体が判断。
 - 議会で選挙することも含め、監査委員の選任方法の議論が必要。

監査委員事務局の専門性及び独立性

- 監査委員事務局職員は、長部局等から人事異動で配属され、在職期間も3年程度。専門性及び独立性が不十分。
- ➡
- 事務局職員に必要な専門性が確保されていることを任命要件とする。
 - 弁護士、公認会計士等を任期付き職員として活用することや、監査法人等への監査事務の一部の委託も有効。
 - 専門性の高い外部の人材活用の観点から監査委員による専門委員(専門分野の調査を行う学識経験者。現在は長のみ任命可能(自治法174条))の任命も検討すべき。
 - 地方公共団体において監査委員事務局の共同設置も真剣に検討されるべき。

地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性②

内部統制の整備及び運用

- 監査制度のあり方と内部統制の整備及び運用は密接に関連。

<内部統制>

事前又は事後にリスクをコントロールすることを目的とし、組織内部において、違法行為や不正、ミスなどが行われることなく、組織が健全かつ有効・効率的に運営されるよう各業務で所定の基準や手続きを定め、それに基づいて管理・監視・保証を行うための一連の仕組み。

- 内部統制が十分に整備及び運用されていることを前提に、よりリスクの高い箇所を中心に監査することにより実効性が高まる。
- 監査結果の指摘を活用し、組織全体で改善策を講じるためにも内部統制の整備は有効。

○ 地方公共団体が内部統制を整備しなければならないことを法令で規定。

- ➡ ○ 具体的な体制は各地方公共団体が実情を踏まえ、整備及び運用。
- 内部統制の整備及び運用の状況は監査の対象。議会、住民にも報告し公表。

➡ **地方公共団体の特性を踏まえた内部統制の整備・運用については更に詳細な検討が必要。**

外部監査制度のあり方

- 監査委員監査と外部監査のそれぞれの機能を踏まえた新たな役割分担を考えることが必要。

○ 包括外部監査と個別外部監査の仕組みを維持するかを含め制度のあり方について検討。

○ 監査委員が外部監査のテーマを選定することや、決算審査等の全部又は一部を外部監査に委ね
➡ 監査委員と役割分担を行う方法も考えられる。

○ 客観性を高めるために外部監査人の選任方法の見直しが必要。

○ 外部監査人に必要な専門性を確保されていることを選任要件とする。

○ 義務付団体(都道府県・指定都市・中核市)以外の団体が実情に応じ柔軟に導入できるよう対応。

➡ これらを踏まえると、地方公共団体の監査をサポートするシステムの構築が必要

➡ **「監査サポート組織」のあり方について検討が必要**

地方公共団体の監査制度の見直しに当たっての論点と方向性③

地方公共団体の監査を支援するため、「監査サポート組織」のあり方について検討が必要（以下の案は「たたき台」）

機能

監査主体の専門性の確保	<ul style="list-style-type: none">・監査委員、外部監査人、監査委員事務局職員に必要な専門性を認証〔認証方法として考えられる案〕<ul style="list-style-type: none">a案) 試験方式、 b案) 研修方式、 c案) 試験方式と研修方式の並用・監査委員、外部監査人は認証を受けた者であることが要件 (注) 監査委員事務局職員については、小規模団体について考慮することが必要
監査基準の作成	地方公共団体の監査を行う場合に基づくべき統一された「監査基準」を作成
監査の品質管理	監査委員及び外部監査人の監査結果を評価し、その結果を公表
研修及び調査研究	<ul style="list-style-type: none">・監査関係者の研修(長期を含む)を実施・監査関係の調査研究及び地方公共団体への情報提供

これらの機能に加え、

監査サポート組織が外部監査人の推薦等

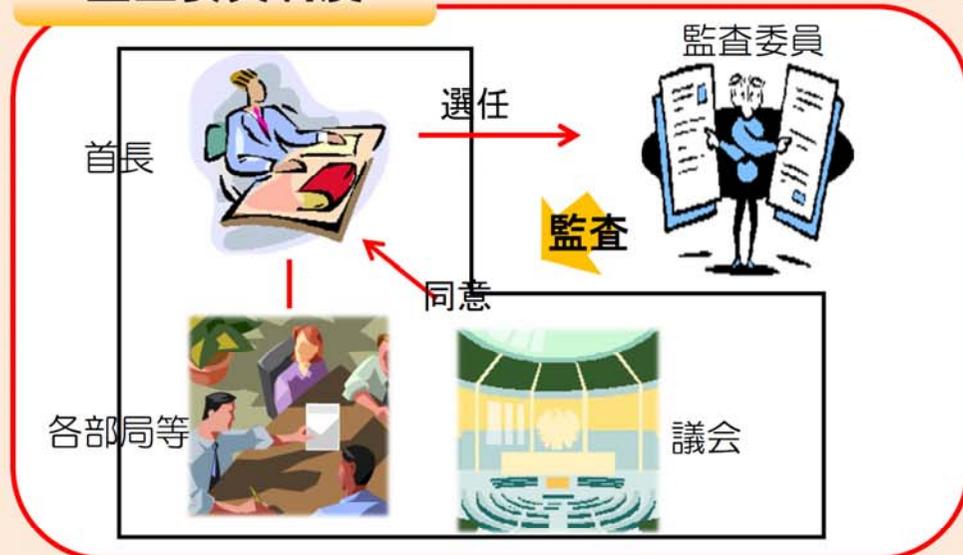
- 監査サポート組織が認証した者の名簿を作成し、名簿搭載者の中から各地方公共団体に外部監査人を推薦
- 外部監査の導入 : 法律の規定により各地方公共団体が任意に導入。但し、一定の団体には義務づけ
- 外部監査のテーマ: ① 監査委員が決定 ② 外部監査人が決定することとする場合は、サポート組織が助言
- 要求監査の対応 : 監査委員の判断により、外部監査人の推薦を依頼

これに加えて、監査サポート組織が自ら監査を実施するという選択肢も考えられる。



(参考)地方公共団体の監査制度

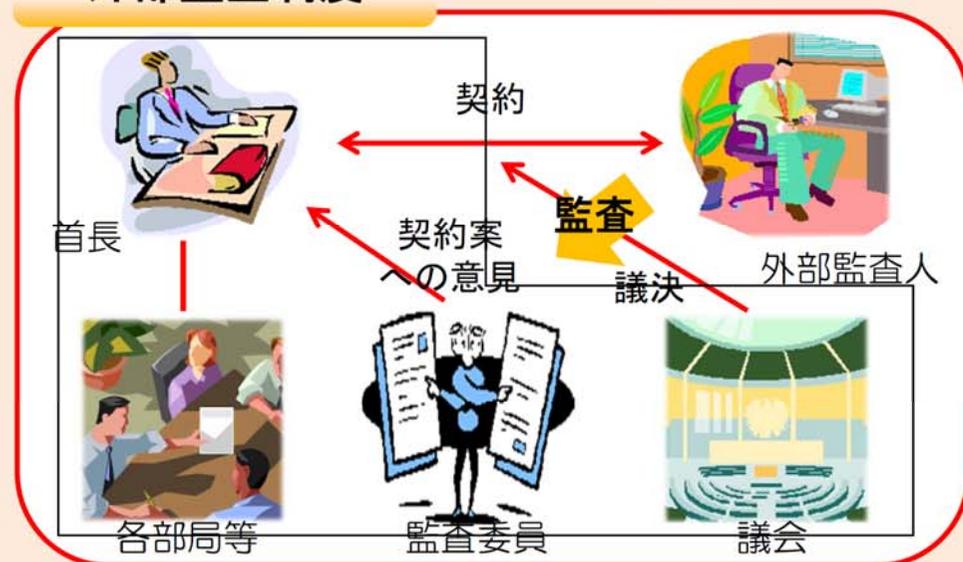
監査委員制度



監査委員制度の概要

- 長は議会の同意を得て、識見を有する者及び議会の議員から監査委員を選任
- 定数は次のとおり
 - ・ 都道府県、人口25万人以上の市：4人(うち議員は2人又は1人)
 - ・ 上記以外の市町村：2人(うち議員は1人)
- ※ 識見を有する者から選任される監査委員は、条例で定数を増加することが可能
- 監査委員は、監査を行い結果を長等に報告し、公表
- 全国の監査委員数(実数)：4,319人 (H22.4.1現在)
- 事務局は、都道府県は必置、市町村は任意設置 (1760市町村中1105市町村が設置(H21.4.1現在))
- 監査委員に要する費用：都道府県 約107億円、市区町村 約348億円 (H23決算ベース)

外部監査制度



外部監査制度の概要

- 包括外部監査と個別外部監査の二種類
- 長は議会の議決を経て外部監査人と契約を締結
- 外部監査人は補助者を使用することが可能
- 外部監査人の資格：弁護士、公認会計士、税理士、国・地方公共団体の監査等の実務経験者
- 包括外部監査の概要
 - ・ 毎会計年度、外部監査人がテーマを決めて監査を実施
 - ・ 都道府県・指定都市・中核市は義務付け、その他の市町村は条例により任意に導入
 - ・ 包括外部監査導入団体：119団体(うち任意導入：13団体)
 - ・ 包括外部監査に要する費用：都道府県 約7億円、市区町村 約10億円
- 個別外部監査の概要
 - ・ 議会・長・住民から要求のある場合、外部監査によることが適当と認めるときに、外部監査人による監査を実施
 - ・ 全地方公共団体が条例により任意に導入
 - ・ 個別外部監査導入団体：175団体(うち包括 106団体)
 - ・ 個別外部監査に要する費用：市区町村 約7千万円



住民監査請求 住民訴訟

資料は主に総務省作成
資料、地方制度調査会
提出資料より作成

住民監査請求・住民訴訟制度について

1 制度の意義

住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度

・住民訴訟は、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として…裁判所に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの」。「地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、…住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するもの」（最判昭和53年3月30日）

・住民訴訟制度を「設けるか否かは立法政策の問題であって、これを設けないからとて、地方自治の本旨に反するとはいえない」（最判昭和34年7月20日）

2 制度の概要

(1) 監査請求前置主義

住民監査請求をして、その結果を待たなければ住民訴訟を提起できない。

(2) 住民訴訟を提起する者（原告）

当該地方公共団体の住民であって、住民監査請求をした者

(3) 住民訴訟の対象

違法な財務会計上の行為等に限定

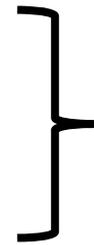
(4) 訴訟の法的性格

個人の権利利益と関係なく、客観的な法秩序の維持を目的とする客観訴訟である民衆訴訟の一種（行政事件訴訟法第5条、第43条及び地方自治法第242条の2第11項）

行政訴訟(類型)

- 行政事件訴訟

抗告訴訟
当事者訴訟



主觀訴訟

民衆訴訟
機關訴訟



客觀訴訟



法律上の争訟

- 裁判所法

第三条(裁判所の権限) 裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する。

2・3 略

- 法律上の争訟

①当事者間に具体的な権利義務についての紛争があること

cf. 抽象的な憲法適合性の判断

②それが法令の適用によって解決しうべき紛争であること

cf. 政治上、学術上、芸術上、宗教上の争い等



客観訴訟

- 民衆訴訟

国又は公共団体の機関の法規に適合しない行為の是正を求める訴訟で、選挙人たる資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起するもの

➤ 選挙訴訟、住民訴訟

- 機関訴訟

国又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴訟

➤ 長と議会の権限争議にかかる訴訟など



住民監査請求制度・住民訴訟制度について

住民監査請求

住民

- ① 違法・不当な公金の支出
- ② 違法・不当な財産の取得・管理・処分
- ③ 違法・不当な契約の締結・履行
- ④ 違法・不当な債務その他の義務の負担
- ⑤ 違法・不当に公金の賦課徴収又は財産の管理を怠ること

あると認めるとき

監査を求め、

- ① 当該行為の防止・是正
- ② 当該怠る事実を改めること
- ③ 団体の被った損害の補填

のために必要な措置を講ずべきこと

請求

監査委員

理由なし

理由あり

請求の棄却
告措置の必要ないとき

議会・長等に対する必要な措置を怠るとき

六十日以内に監査・勧告を行わな

結果に不服のあるとき

必要措置

必要な措置を行わないとき

住民訴訟

住民訴訟

住民訴訟

- ① 行為の差止め
- ② 行政処分を取り消し・無効確認
- ③ 怠る事実の違法確認
- ④ 職員に対する損害賠償等の請求を求める

請求

裁判所

棄却

認容

長による支払請求

未払いの場合

訴え提起

支払



住民監査請求制度の概要（1）

○ 住民監査請求制度（自治法（以下、「法」という。）第242条）～監査請求前置主義～

1 住民監査請求とは

地方公共団体の住民が当該団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、これを予防し又は是正することで、住民全体の利益を守ることを目的とする制度。

請求をできる者は、法律上行為能力を認められている限り、自然人でも法人でも可能。1人であってもよい。

2 監査請求の対象（法第242条第1項）

当該普通地方公共団体の長、委員会、委員又は職員による違法・不当な財務会計上の行為又は財務に関する「怠る事実」。

- ① 公金の支出
- ② 財産の取得・管理・処分
- ③ 契約の締結・履行
- ④ 債務その他の義務の負担
- ⑤ 公金の賦課・徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実

※①～④は当該行為がなされることが相当な確実性をもって予測される場合を含む

3 監査請求の内容（法第242条第1項）

- ① 当該行為を防止し、又は是正するために必要な措置
- ② 当該怠る事実を改めるために必要な措置
- ③ 当該行為・怠る事実によって当該普通地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

住民監査請求制度の概要（２）

４ 監査請求の期間（法第２４２条第２項）

住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から１年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、請求がこの期間内にできなかったことに正当な理由があるときは認められる。

５ 監査委員による監査・勧告等

（１）監査の請求があった場合、６０日以内に監査を行い、

- ① 請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を請求人に通知し、公表する。
- ② 請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長、その他の執行機関又は職員に対し、期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、勧告の内容を請求人に通知し、公表する。

勧告を受けた者は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講じ、その旨を監査委員に通知するとともに、監査委員は通知に係る事項を請求人に通知し、公表する（法第２４２条第４項、第５項、第９項）。

（２）暫定的な停止勧告制度

監査委員は、以下の要件を全て満たす場合、理由を付して勧告等の手続が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる（法第２４２条第３項）。

- ・当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があると認めるとき
- ・当該行為により当該団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があると認めるとき
- ・当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき

住民監査請求の実施状況

○ 住民監査請求

(単位: 件)

	監査請求の件数	うち取下げ	うち却下	うち棄却	うち勧告を行ったもの	うち監査結果を出さなかったもの(合議不調)
都道府県	338	13	187	125	11	2
市区	1,159	20	440	625	64	10
町村	301	4	106	173	16	2
合計	1,798	37	733	923	91	14

※注1 住民監査請求の件数は、平成19年4月1日から平成21年3月31日までの間に請求があったものの計数である。

出典：総務省調べ

住民監査請求の事例（図書館関係）

- 図書館に対し、寄贈図書取扱の改善と、寄贈者への謝罪と弁償を求めるもの（いわき市 H19.8.30）

請求人が寄贈した図書について、違法・不当な管理を行った

- 契約のやり直し、請求対象職員の処分、市民に対する請求対象職員の謝罪を求めるもの（一関市 H20.4.24）

新図書館に係る図書資料購入にあたり、業者を限定したことは、著しく不公平であり、選定業者以外の書店に著しく不利益を与える契約は違法

- 特定分野の図書の廃棄又は貸出不可能な状態での保管の差し止め等を求めるもの（堺市 H20.12.28）

特定分野の図書の廃棄等は、表現の自由等憲法や図書館法18条に反するなど、違法・不当である

住民訴訟制度の概要（１）

○ 住民訴訟制度（自治法（以下、「法」という。）第242条の2）

1 住民訴訟を行うことができる者（法第242条の2第1項）

住民監査請求を行った当該地方公共団体の住民（法人を含む。）

2 住民訴訟を行うことができる場合（法第242条の2第1項）

住民が住民監査請求を行った場合、次のときに、訴訟を提起することができる。

- ① 監査委員の監査の結果・勧告、勧告に基づいて長等が講じた措置に不服があるとき
- ② 監査委員が監査・勧告を60日以内に行わないとき
- ③ 監査委員の勧告に基づいた必要な措置を長等が講じないとき

3 請求の内容（法第242条の2第1項）

違法な行為又は怠る事実（不当な行為又は怠る事実に係るものは認められない）について、次の請求ができる。

- ① 当該執行機関又は職員に対する当該行為の全部又は一部の差止めの請求（第1号）
- ② 行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求（第2号）
- ③ 当該執行機関又は職員に対する当該怠る事実の違法確認の請求（第3号）
- ④ 当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該地方公共団体の執行機関又は職員（委任等がなされていない限り、地方公共団体の場合は長となる。）に対して求める請求。

ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が賠償命令の対象となる者である場合にあっては、当該賠償の命令を求める請求。（第4号）

※ 4号訴訟は、平成14年改正により訴訟構造が義務付け訴訟となった（旧法では代位訴訟）。

住民訴訟制度の概要（２）

４ 請求の期間（法第２４２条の２第２項）

住民訴訟を提起できる場合に応じて、それぞれ一定の日から３０日以内に訴訟を提起しなければならない。

５ ４号訴訟の判決後の手続

- (１) ４号本文の規定による訴訟について、損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合には、当該判決が確定した日から６０日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払を請求しなければならない。

当該判決が確定した日から６０日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。（法第２４２条の３第１項、第２項）

- (２) ４号ただし書の規定による訴訟について、賠償の命令を命ずる判決が確定した場合においては、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から６０日以内の日を期限として、賠償を命じなければならない。

当該判決が確定した日から６０日以内に当該賠償の命令に係る損害賠償金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。（法第２４３条の２第４項、第５項）

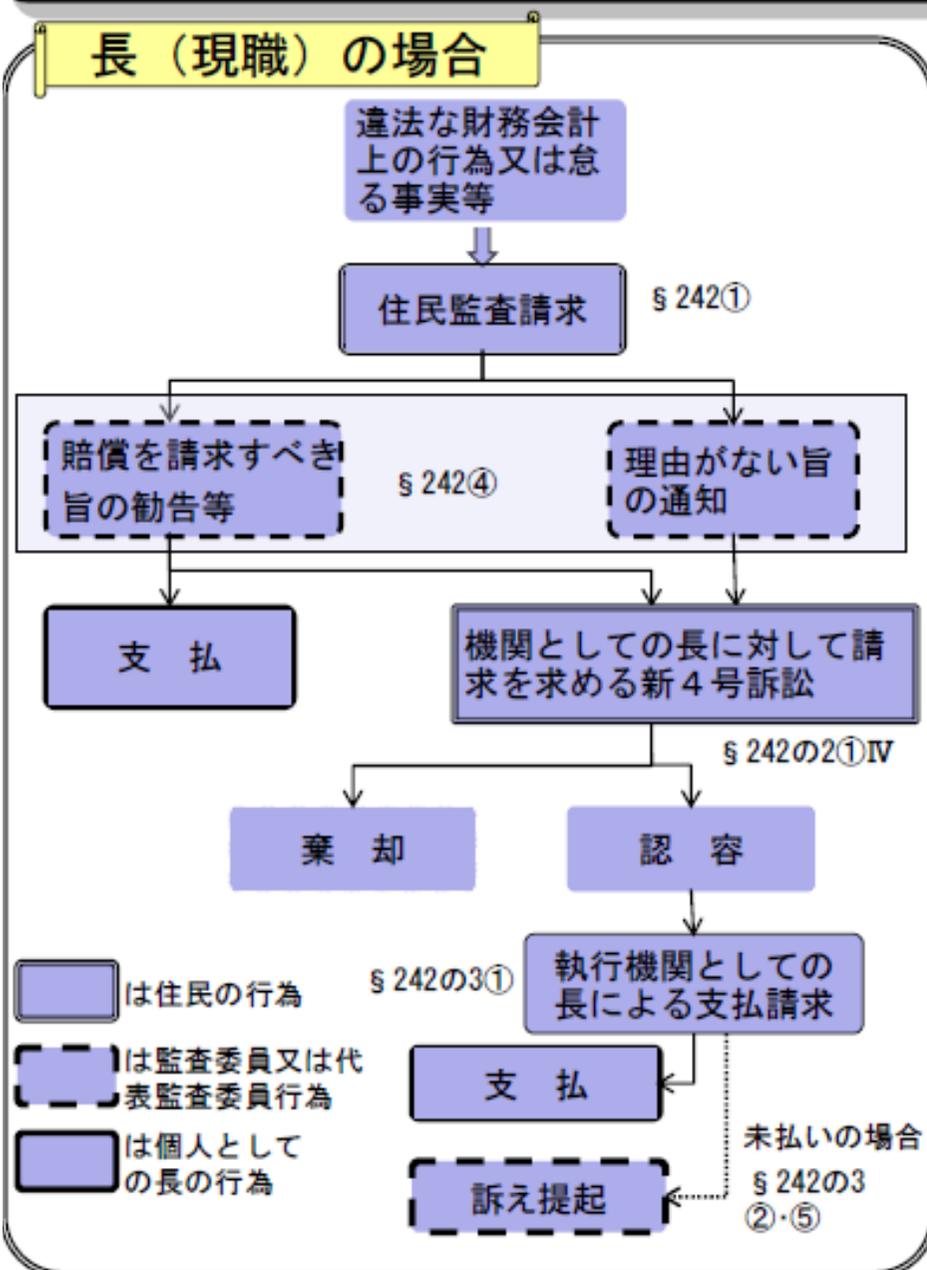
６ その他

住民訴訟は、当該地方公共団体の事務所の所在地を管轄する地方裁判所の管轄に専属する。（法第２４２条の２第５項）

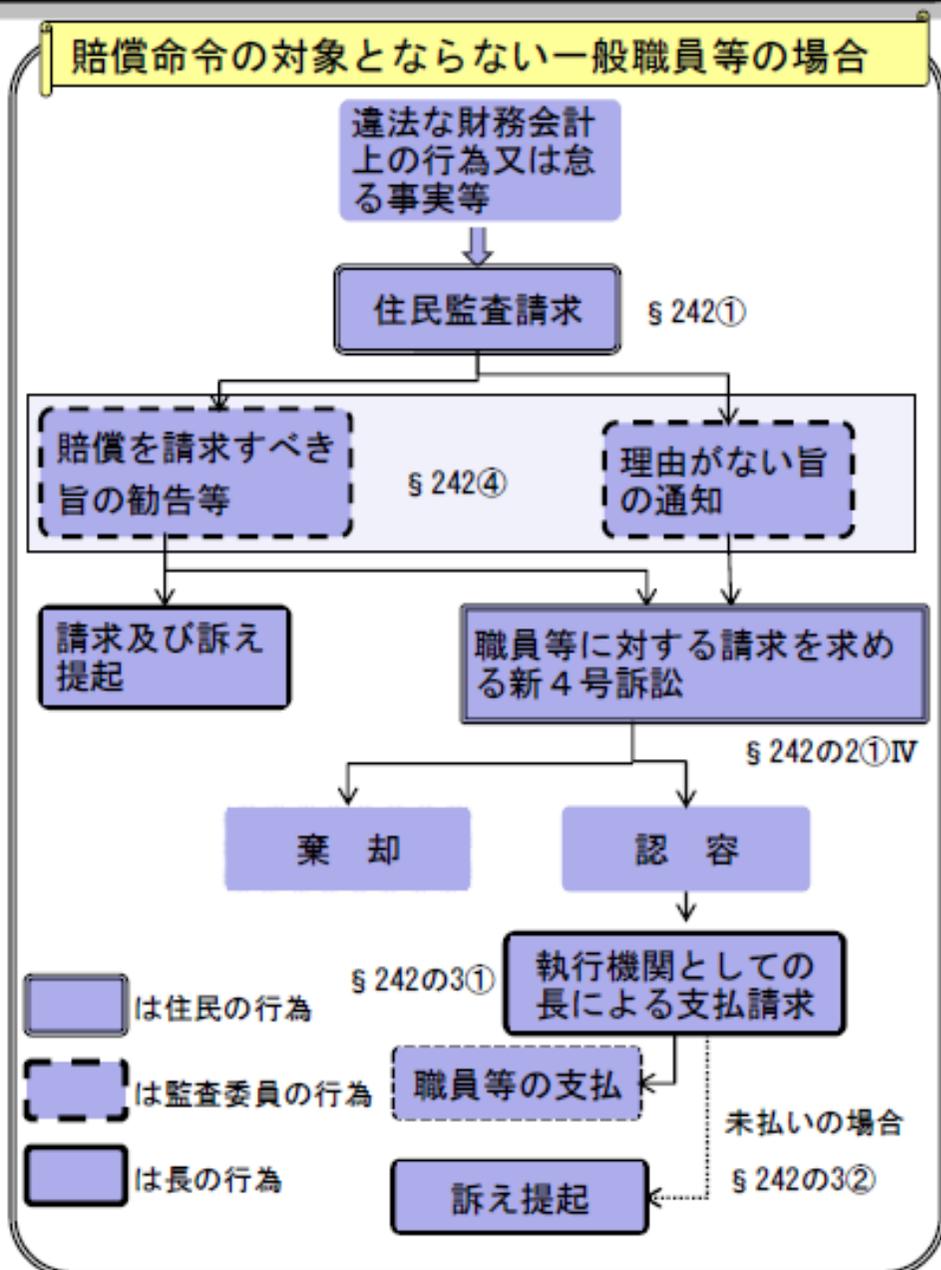
原告が訴訟に勝訴し、又は一部勝訴した場合において、弁護士に報酬を支払うべきときは、原告は、弁護士報酬額の範囲内で相当と認められる額を地方公共団体に請求することができる。（法第２４２条の２第１２項）

改正後の住民訴訟の流れ

長（現職）の場合



賠償命令の対象とならない一般職員等の場合



住民訴訟の実施状況

○ 住民訴訟

(単位：件)

	住民訴訟の件数	請求却下	請求棄却	原告一部勝訴	原告全部勝訴	係争中等
都道府県	161	22	53	5	1	92
市区	379	41	114	13	2	226
町村	89	19	29	4	1	44
合計	629	82	196	22	4	362

※注1 住民訴訟の件数は、平成19年4月1日から平成21年3月31日までの間に請求があったものの計数である。

※注2 訴訟結果については、重複回答があるため、訴訟の件数と訴訟結果の合計は異なる。

出典：総務省調べ

住民訴訟の主な事例

○ 住民訴訟事例

訴訟類型	自治体名	事件の内容	訴訟の理由	訴訟結果
1号訴訟	愛知県	企業庁長に対する中部国際空港関連事業費の支出差止請求。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	請求棄却
2号訴訟	大分県	国有地滅失登記に係る財産管理の違法確認請求。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	請求却下
	香川県 高松市 (旧国分寺町)	公園整備に伴う土地売買契約の無効の確認を求める。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	請求棄却
3号訴訟	高知県	県の補助金により建設された施設が特定の者のみの利用に供されており、また、当該施設は「特定の者」の敷地に建設されているが敷地利用権につき契約が締結されていないなど適化法に反する違法なものであるが、これに対して補助金返還請求を怠っているとして、この違法確認を求める。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	請求却下
	岡山県 倉敷市	土木建設業者らが行った談合によって市が被った損害賠償請求権の行使を怠る事実の確認請求。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	原告一部勝訴
4号訴訟	愛知県 西尾市	市街地再開発事業の公益棟を含む施設建築設計の補助金の支出は不当なものであり、実施設計費用に支出した額を損害額として、市長が西尾市に返還するよう求める。	議会、長、その他の執行機関又は職員が必要な措置を講じない場合	請求棄却
	佐賀県 唐津市	旧町の売買による土地取得が違法であり、現市長が旧町長に対し損害賠償請求を怠っているとし、現市長に対し、旧町長らに対する損害賠償の請求をすることを求める。	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	請求棄却

※注1 住民訴訟事例は、平成15年4月1日から平成19年3月31日までの事例である。

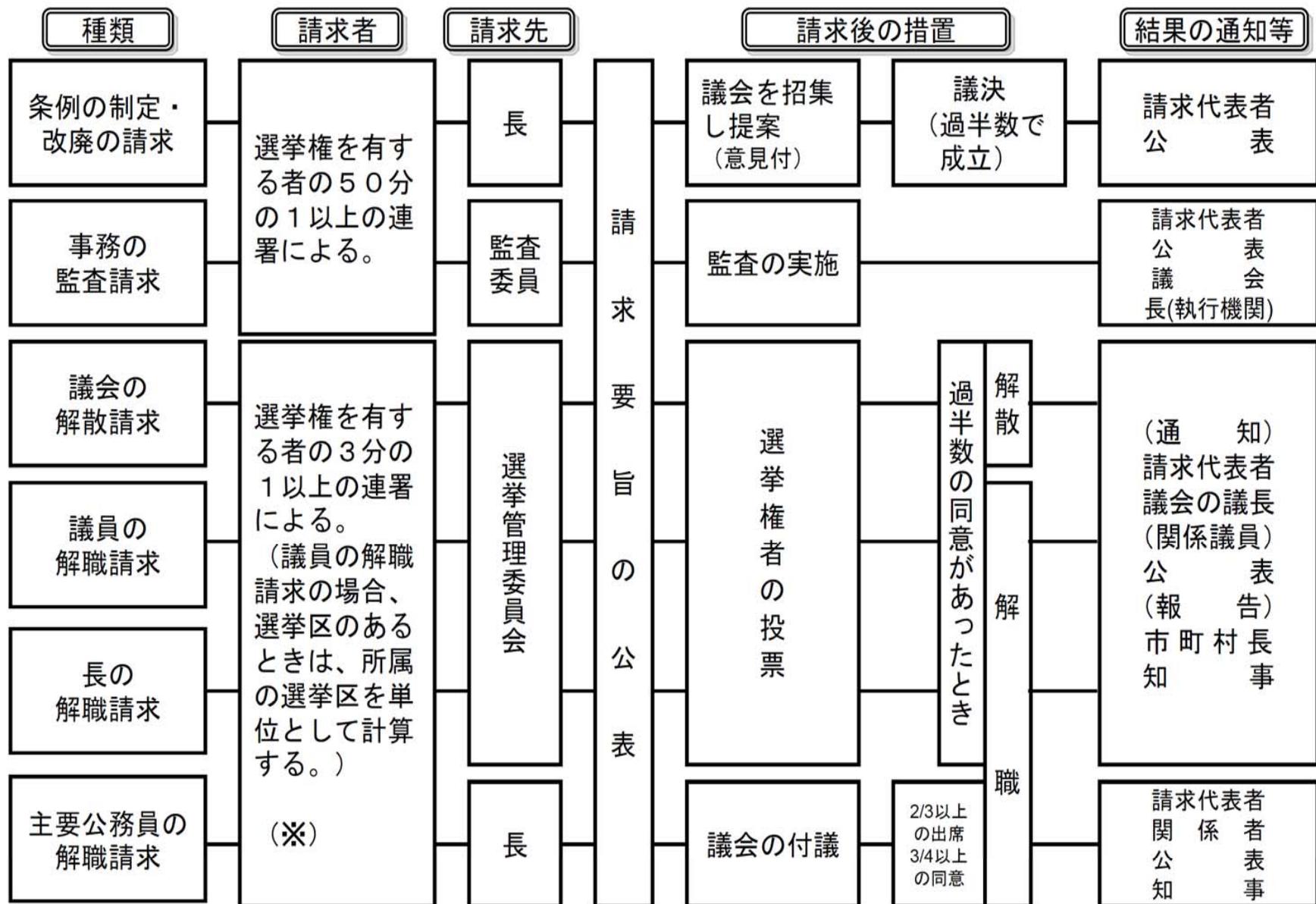
出典：総務省調べ



直接請求制度

資料は主に総務省作成
資料、地方制度調査会
提出資料より作成

直接請求のしくみ



※ 選挙権を有する者が40万を超え80万以下の場合にあってはその40万を超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数、80万を超える場合にあってはその80万を超える数に8分の1を乗じて得た数と40万に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数。

条例制定・改廃に関する直接請求制度について

現行制度

種類	請求者		請求先		請求後の措置		結果の通知等	
条例の制定・改廃の請求 (§74)	選挙権を有する者に対する署名の収集(※)	選挙権を有する者の50分の1以上の連署による。	署名簿の審査	長	請求要旨の公表	議会を招集し付議(意見付)	議決(過半数で成立)	請求代表者 公表

※ 署名の収集期間は、都道府県にあっては2箇月以内、市町村にあっては1箇月以内。

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

第十二条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。

② 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。

第七十四条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

② 前項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

③ 普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から二十日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。

④ 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、政令の定めるところにより、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

⑤ 第一項の選挙権を有する者とは、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第二十二条の規定による選挙人名簿の登録が行なわれた日において選挙人名簿に登録されている者とし、その総数の五十分の一の数は、当該普通地方公共団体の選挙管理委員会において、その登録が行なわれた日後直ちにこれを告示しなければならない。

⑥ 第一項の場合において、当該地方公共団体の区域内で衆議院議員、参議院議員又は地方公共団体の議会の議員若しくは長の選挙が行なわれることとなるときは、政令で定める期間、当該選挙が行なわれる区域内においては請求のための署名を求めることができない。

⑦、⑧（略）

条例の制定・改廃請求の実績

○ 条例の制定・改廃請求に関する調(平成15年4月1日～平成21年3月31日)

① 都道府県分

証明書の交付のみに終わったもの	署名簿を取り下げたもの	請求を却下されたもの	議会において			請求事項内容					合計
			否決	修正可決	可決	議員等の定数に関するもの	学校設置等教育に関するもの	環境保全施策に関するもの	住民投票に関するもの	その他	
0	0	0	4	0	0	2	0	0	2	0	4

② 市区町村分

証明書の交付のみに終わったもの	署名簿を取り下げたもの	請求を却下されたもの	議会において			請求事項内容					合計
			否決	修正可決	可決	議員等の定数に関するもの	学校設置等教育に関するもの	環境保全施策に関するもの	住民投票に関するもの	その他	
27	12	3	318	49	29	30	4	2	343	59	438

(資料:第54次及び第55次地方自治月報より)



議会の解散・議員又は長の解職請求の実績

1. 議会の解散請求に関する調(平成15年4月1日～平成21年3月31日)

- ①都道府県分:該当なし
- ②市町村分

投票を執行したもの			投票の執行に至らなかったもの				計	
成立	不成立	小計	証明書交付のみ	取下	却下	総辞職・解散		小計
28	5	33	18	3	2	7	30	63

2. 議員の解職請求に関する調(平成15年4月1日～平成21年3月31日)

- ①都道府県分:該当なし
- ②市町村分

投票を執行したもの			投票の執行に至らなかったもの				計	
成立	不成立	小計	証明書交付のみ	取下	却下	辞職		小計
3 (3)	0 (0)	3 (3)	11 (17)	14 (14)	0 (0)	26 (26)	51 (57)	54 (60)

※数字は件数、()数字は被請求者数

3. 長の解職請求に関する調(平成15年4月1日～平成21年3月31日)

- ①都道府県分:該当なし
- ②市町村分

投票を執行したもの			投票の執行に至らなかったもの				計	
成立	不成立	小計	証明書交付のみ	取下	却下	辞職		小計
14	7	21	37	3	1	17	58	79

※上記3のうち、名古屋市長に対する解職請求が2件行われている(いずれも証明書交付のみ)。

(資料:第54次及び第55次地方自治月報より)

