

地方自治体における外部監査の導入 ——問題点・課題と予備的調査を中心として——

石 井 薫

はじめに

- I 自治体監査と監査委員
 - 1 地方自治体の監査
 - 2 監査委員に関する改正点
- II 外部監査の導入—改正地方自治法の骨子—
 - 1 外部監査契約
 - 2 外部監査人
- III 外部監査導入の問題点と課題
- IV 外部監査のための予備的調査—自治体の行政と監査の概況チェック—
 - 1 自治体行政のチェック
 - 2 自治体監査のチェック

結びに代えて

はじめに

平成9年6月4日に、外部監査の導入を中心とする地方自治法の一部を改正する法律が公布された⁽¹⁾。今回の改正は、第25次地方制度調査会の「監査制度改革に関する答申」をうけて、地方分権化の推進に伴うチェック体制の強化という流れで検討されてきたといわれる⁽²⁾。当初の案では、税理士は外部監査の有資格者に含まれていなかったが、税理士会の働きかけがあり、衆議院地方行政委員会で、「外部監査人の資格あるものとして税理士を追加する」という政府原案の一部修正がなされている⁽³⁾。地方制度調査会の答申から法案成立まで、余りにも急いだ感が否めない。官々接待やカラ出張、食料費などの公費不正支出が社会問題になり、自治体の行財政に対するチェックが必要という気運が、国民レベルで高まってきたことが背景にあるのは想像に難くない。

自治体に外部監査を導入するとしても、現状では、今回の外部監査資格者である弁護士、公認会計士、公監査実務経験者、税理士に、どれだけ自治体監査の能力があるか疑問に思われる。自治体に対する一般に認められた監査基準がないばかりか、自治体監査の精通者も数少ない状況で、実効性ある外部監査が遂行できるのか、心もとない限りといわざるを得ない。将来、共同監査機構を検討するなどの行政委員会の付帯決議をみても、とりあえず試行して、自治体監査の現状に活を入れ

ようとの狙いがあるように感じられる。

今回の外部監査の導入に関して種々問題はあろうが、自治体関係者並びに外部監査関係者にとっては、円滑な外部監査の実施が緊要な課題となっている。そこで本稿では、まず自治体監査の基本と監査委員に関する改正点から、外部監査制度を主とする今回の自治法改正の骨子をみる。そして次に外部監査導入の問題点と今後の課題を明らかにし、最後にこれから外部監査に係わる人々の参考になればとの思いで、自治体の行政と監査をチェックする予備的調査の指針を提示しよう。

I 自治体監査と監査委員

1 地方自治体の監査

会計分野から視ると、会計・監査の領域は、企業会計・監査と公会計・監査に分類される。公会計・監査は、政府会計・監査と非営利会計・監査に分けられ、政府会計・監査は国の会計・検査と自治体の会計・監査に細分される⁽⁴⁾。

自治体の会計・監査の領域は、それほど発展しているとは言い難く、国の会計・検査を参考に実施するよう努めているのが実状と思われる。それ故、自治体の監査を担当する外部監査人にとって、会計検査院の検査について理解を深めておくことが肝要となる。

自治体の監査は同じ公監査の領域ということで、国の会計検査に基本的に類似するとしても、異なる点もみられる。国の会計検査は、会計経理の監督と決算の確認を行い、毎年度、大部の検査報告を内閣に提出する。それに対して、監査委員の監査は、定期または定例監査、随時監査、財政援助団体監査、例月出納検査、決算審査、住民の請求による監査等のように、監査の種類も多く、従って監査報告書の種類も多い。監査委員の監査では公報に監査結果を掲載するだけで、監査報告書を作成していないところもみられる。

国の会計検査の観点は、①正確性、②合規性、③経済性・効率性、④有効性の4つとされる。実際には経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、有効性 (Effectiveness) の3E検査に、公平性 (Equity) を加えて4E検査が試みられているようである。

それに対して監査委員の監査では、正確性と合規性の観点は同じであるが、3E検査はそれほど実施されているようにはみられない。平成3年の自治法改正で、行政監査の実施が可能になったのであるから、今後の展開を見守りたいが、会計検査院のように、3E検査から4E検査への展開が期待される。なお筆者は、会計検査院に対して、さらに環境面 (Ecology or Environment) を加えて、5E検査を提案しているので、自治体監査でも、この方向での進展が望まれるところである⁽⁵⁾。

2 監査委員に関する改正点

地方自治法の前回の改正（1991年4月2日公布）は、監査委員制度に関して、機関委任事務を含め一般行政事務および公の施設の管理受託者に対する監査にまで監査の対象を拡大し、いわゆる行政監査を可能にした他、監査委員の選任資格、OB制限、常勤化、合議制に関するものであった。

1997年6月4日に公布された今回の地方自治法の改正は、後述のように、外部監査の導入を主とし、他に監査委員に関する次の事項がある（下線部のように改正）。

- (1) 監査委員の定数については、都道府県および政令で定める市では4人、その他の市では条例により3人または2人、（町村では条例により2人または1人とされていたが）町村においては2人とすることになった（第195条第2項）。
- (2) 識見を有する者のうちから選任される監査委員の数について（2人以上の場合は少なくともその1人以上は選任前5年間においてが）3人である場合には少なくともその2人以上は、2人である場合は少なくともその1人以上は、当該普通地方公共団体の職員でなかった者でなければならぬ、つまりOBは1人が限度とされた（第196条第2項）。
- (3) 監査委員から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、その他の機関は、当該監査の結果に基づき、又は監査の結果を参考として措置を講じた時には、その旨を監査委員に通知し、監査委員はこれを公表しなければならないことになった（第199条第12項）。
- (4) （市だけでなく）市町村の監査委員に条例の定めるところにより、事務局をおくことができるようになった（第200条第2項）。

以上が監査委員の監査に係わる今回の改正点である。筆者は、監査委員制度については、①監査委員の設置と定数、②選任および兼職の禁止、③任期・罷免、④退職・親族の就職禁止・服務、⑤職務権限、⑥監査の種類、⑦利害関係事件の監査の禁止、⑧代表監査委員の各項目で、また監査委員監査の現状と問題点については、①住民監査請求、②工事監査、③監査委員監査、④議会選出の監査委員、⑤監査事務局の体制強化、⑥予算監査、⑦自治体の会計および監査のコンピュータ化、⑧監査事務局職員の監査専門家としての能力の向上の各項目で詳述しているので、注(5)の文献を参照していただきたい。

II 外部監査の導入－改正地方自治法の骨子－

1 外部監査契約

改正法で、外部監査契約に基づく監査が導入されることになったが、外部監査契約は、包括外部監査契約と個別外部監査契約を指す（第252条の27第1項）。

(1) 包括外部監査契約

包括外部監査契約とは、普通地方公共団体が第2条第13項（住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるべき原則）及び第14項（組織及び運営の合理化に努めるべき原則）の規定の趣旨を達成するため、毎会計年度、外部監査人の監査を受けるとともに、監査の結果に関する報告の提出を受けるとを内容とする契約をいう（第252条の27第2項）。

次の普通地方公共団体（以下「包括外部監査対象団体」という）の長は、毎会計年度、あらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経て、包括外部監査契約を締結しなければならない。

- ① 都道府県
- ② 政令で定める市（政令指定都市、中核市）
- ③ ②以外の市または町村で、契約に基づく監査を受けるとを条例により定めたもの（第252条の36第1項）。

すなわち47都道府県、12の政令指定都市（札幌、仙台、千葉、川崎、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡）、17の中核市（秋田、郡山、宇都宮、新潟、富山、金沢、浜松、静岡、岐阜、堺、和歌山、姫路、岡山、大分、長崎、熊本、鹿児島）は、包括外部監査契約の締結を義務づけられ、その他の市町村は、条例に定めることによって導入できることになった。包括外部監査契約は、同一の外部監査人と連続して4回締結できないことになっている（第252条の36第3項）。

包括外部監査契約を締結した外部監査人（以下、包括外部監査人）は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について、第2条第13項及び第14項の規定（前記）の趣旨を達成するために必要と認める特定の事件（テーマの意）をとりあげて監査する（第252条の37第1項）。包括外部監査対象団体が、財政援助団体に対する監査を包括外部監査人に行わせることを条例で定めた場合に、包括外部監査人は財政援助団体を監査の対象とすることができる（第252条の37第4項）。

包括外部監査人は、毎会計年度、1回以上監査をしなければならず（第252条の37第3項）、また監査の結果に関する報告を、議会、長および監査委員並びに関係のある委員会または委員に提出しなければならない（第252条の37第5項）。そして監査委員は提出された報告を公表しなければならない（第252条の38第3項）。

(2) 個別外部監査契約

個別外部監査契約とは、普通地方公共団体が次のような請求または要求があった場合に、当該請求または要求に係る事項について、外部監査人の監査を受けるとともに、監査の結果に関する報告の提出を受けるとを内容とする契約をいう（第252条の27第3項）。

- ① 第75条第1項の請求—有権者の50分の1以上の署名をもって請求する事務監査請求
- ② 第98条第2項の請求—議会からの監査の請求（第252条の40）
- ③ 第199条第6項の要求—当該普通地方公共団体の長からの要求（第252条の42）
- ④ 第199条第7項の要求—長からの財政援助団体等の監査の要求
- ⑤ 第242条第1項の請求—住民からの監査の請求

監査委員は例えば上記①の請求の場合、その請求に対する意見をつけて、その旨を長に通知し、長は議会に付議しなければならない。議会の議決を経て、長は個別外部監査契約を締結することになるが、この場合、あらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経なければならない（第252条の39）。それに対して⑤の請求の場合、監査委員は自らの判断で、その請求が相当であると認め、個別外部監査契約に基づく監査によることを決定したときは、請求があった日から20日以内に長に通知しなければならない（第252条の43）。そして請求があった日から、（監査委員の場合は60日以内だが）外部監査人は90日以内に監査及び報告を行わなければならない。

個別外部監査契約は義務づけられているのではなく、当該地方公共団体が監査委員の監査に代えて、契約に基づく監査によることができると条例で定めておくことが前提で、その場合のみ個別外部監査の導入が可能となる。

個別外部監査人は、その結果に関する報告を、議会、長および監査委員並びに関係のある委員会または委員（但し住民監査請求の場合は、監査委員のみ）に提出しなければならない。

2 外部監査人

(1) 外部監査契約を締結できる者

外部監査契約を締結できる者は、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し、優れた識見を有するものであって、次に該当するものとされる。

①弁護士、②公認会計士、③国の行政機関で会計検査に関する行政事務又は地方公共団体に監査もしくは財務に関する行政事務に従事した者であって、監査に関する実務に精通している者として法令で定める者〔以下、公監査実務経験者〕（第252条の28第1項）。上記①～③の他に、外部監査契約を円滑に締結し、またはその適正な履行を確保するため、必要と認めるときは、識見を有する税理士と外部監査契約を締結することができる（第252条の28第2項）。

外部監査人に関しては、独立性と専門性を確保することが大切である。外部の者であっても、地方公共団体が委嘱したり、任命したりするのであれば、内部化と上下関係が発生する可能性があるため、それを避けるために「契約」による方式が採られたという。また組織ではなく、外部監査人という「人」に焦点をあて、独立性を所属（地方公共団体に属さない）に、専門性を資格（公認会

計士、弁護士など)に求めた点に特徴があるとされる。そして「人」に注目した独立性・専門性ととも、このような「人」との毎回の契約によることが、監査を行う側と監査を受ける側の間に緊張関係を成立・維持させるといわれる⁶⁾。しかし独立性という点では「人」よりも「組織」に求める方が妥当であろうし、専門の異なる資格で、専門性を確保できるのか疑問に思われる。

(2) 外部監査人と監査委員

外部監査人と監査委員は、お互いの監査の実施に支障をきたさないように配慮しなければならない(第252条の30)。なお代表監査委員は、外部監査人の求めに応じて支障のない範囲で、職員を外部監査人の監査の事務に協力させることができる(第252条の33第2項)。

包括外部監査人は監査委員の監査対象のうち、随時の財務監査を対象とし、監査の実施に際しては、自己の判断で監査のテーマを選択する。なお前述したように、包括外部監査対象団体が条例で定めた場合には、包括外部監査人は、財政援助団体を監査の対象とすることができる。定例監査、決算審査、例月出納検査等定期の監査については、監査委員のみが担当する。そこで、このような役割分担を踏まえて、外部監査人には独立した第三者の立場による意見表明が求められる。

包括外部監査と監査委員による監査は、並行的に実施されるが、個別外部監査と監査委員による監査は、いずれか一方だけが選択的に実施される。監査委員の監査の代わりに、外部監査人の監査を求めることができるところに、個別外部監査の特徴がある。

(3) 外部監査人の義務と外部監査人補助者

外部監査人は善良な管理者の注意をもって、誠実に監査を行う義務を負う(第252条の31第1項)。また外部監査契約の履行にあたっては、常に公正不偏の態度を保持し、自らの判断と責任において監査をしなければならない(第252条の31第2項)。さらに、監査の実施に関して知り得た秘密を(外部監査人でなくなった後でも)漏らしてはならない(第252条の31第3項)。

外部監査人が、この守秘義務に違反した場合は、2年以下の懲役または100万円以下の罰金に処せられる(第252条の31第4項)。また外部監査人は、監査の事務に関しては、刑法その他罪則の適用について、法令により公務に従事する職員とみなされる(第252条の31第5項)。

次に外部監査人補助者に関してみると、外部監査人は、あらかじめ監査委員と協議したうえで、監査の事務を他の者に補助させることができる(第252条の32条1項)。その場合、外部監査人は、監査が適正かつ円滑に行われるように、外部監査人補助者を監督しなければならない(第252条の32第4項)。なお外部監査人補助者に対しても、上述の外部監査人と同様の守秘義務などが課されている(第252条の32第5項、第6項、第7項)。

Ⅲ 外部監査導入の問題点と課題

(1) 外部監査の対象・範囲に関して

包括外部監査は随時の財務監査に対して行われる。条例で定めれば財政援助団体の監査も可能となる。ここで財務監査の概念、したがって財務監査の対象もしくは範囲について、必ずしも明確でないという問題がある。財務監査は財務諸表監査としての会計監査と異質であり、会計監査を超えて行政監査に踏み込む。すなわち、財務的側面から、経済性・効率性・有効性についての監査を行うものである。これは、次の監査の観点とも直接関わる問題である。

(2) 外部監査の性格と観点に関して

外部監査は当該組織から独立した第三者の立場での意見表明である点で、内部監査とは異なる。国の場合に内閣から独立した会計検査院は外部監査、行政府である総務庁の行政監察は内部監査の性格をもつ。自治体にとって監査委員の監査の性格が問題にされるのは、組織的には監査事務局による内部監査であるが、地方自治法という外部の法律によって規定されているので、外部的性格もあわせ持っているからである。今回の自治法改正による外部監査の導入は、自治体の外部者による全くの外部監査である。自治体における外部監査の観点は、同じ公監査の領域として発展している会計検査院の検査の観点到類似するであろう。すなわちそれは、正確性、合規性、経済性・効率性、それに有効性である。これらの概念は、必ずしも定まっていないという問題があるので、今後自治体監査においても明確にしていくことが課題となろう。

(3) 外部監査の目的に関して

監査の目的としては、被監査会社との関係で批判的機能と指導的機能、利害関係者との関係で情報提供機能と判定機能がある。公監査では摘発型か改善勧告型かと議論されることもあり、受検機関（監査を受ける機関）にとっては、批判的機能よりも指導的機能を望む声が強いようである。外部の公監査である以上、個々の財務活動に対して、改善処置要求など指摘事項の意見表明によって批判的機能を果たすことが監査の根本であることは疑いえない。ただし、摘発に専念するというのではなく、監査の重要な機能である抑止機能を重視し、不正を未然に防ぐことも念頭に置く必要があろう。すなわち不正の抑止を念頭に置いて、摘発と改善勧告のバランスをとりながら、いかに問題点を指摘していくかが外部監査実施上の課題となろう。

(4) 外部監査のテーマに関して

包括外部監査では、外部監査人が特定の「事件」を選択して、随時の財務監査や条例に定めて財

政援助団体の監査を行うことができる。ここで「事件」というのは地方自治法上の用語で、テーマとか事項の意味であるが、一般には誤解を招く用語なので以下「テーマ」と述べる。専門用語も可能な範囲でできるだけ一般市民に誤解を与えない用語に変えていくべきと思われる。

それはさておき、外部監査のテーマとして何を選択するかが大きなポイントになる。たとえば食料費、出張費支出などの業務、公共工事の積算・契約、補助金・財政援助団体の監査等にとどまらず、行政監査から環境監査へ踏み込むテーマを選定することにより、真に行政改革にふさわしい課題に取り組むことができよう。

(5) 住民監査請求に関して

住民監査請求がどの程度提出されるかについては、自治体によってバラツキがある。過年度の住民監査請求の提出と内容、それに対する監査委員の対応や監査の結果を調査して、住民監査請求制度が本来の趣旨を生かして運用されているかどうかをみる。住民監査請求が頻繁に提出される自治体では、監査委員の定例の監査業務に支障をきたすケースが多いので、そのような自治体は条例で個別外部監査を導入して、住民監査請求の監査を外部監査人にゆだねるようにすべきであろう。

(6) 監査委員と外部監査人の責任に関して

自治体の公費不正支出で、職員だけでなく監査委員の不正も問題になっている昨今、監査委員や外部監査人の責任に係わる住民監査請求、さらに住民訴訟が増加する可能性がある。監査委員の責任に関しては、地方自治法上明確に規定されているようには思われないが、今後、外部監査人に対する責任追及と絡めて重大な問題になるであろう。

単なる罰則の規定だけでなく、損害賠償の訴訟に対してどのように対処するか、外部監査人にとって深刻な問題をはらんでいる。この問題に対応するために、権威ある監査基準と監査手続を制定することが緊要な課題といえよう。さらに、監査の監査であるメタ監査の問題も視野に入れて検討することが将来の課題となろう。

(7) 外部監査人と外部監査補助者に関して

外部監査人は外部監査補助者を利用することができるが、企業の場合の監査補助者との違いについて十分理解しておく必要がある。企業監査の場合には、公認会計士である監査人の補助者は、あく迄監査事務所の組織内の従事者である。監査人には補助者の監督責任があるのだから、第一次的に対外的な責任を負うのは監査人となる。

しかし自治体の外部監査では、外部監査人に補助者の監督責任があるだけでなく、外部監査補助

者も直接的に対外的責任を有する。そして外部監査の結果の意見表明に対して、両者ともに損害賠償の訴訟を受ける可能性があることに留意する必要がある。

(8) 外部共同監査機構に関して

今回の改正では、外部監査人は、弁護士、公認会計士、公監査実務経験者、税理士の自然人に限定されている。しかし今後は、監査法人も含めて外部の共同監査機構に拡大していくことが検討されよう。

自治体監査の質の向上のためには、監査委員監査の広域化が求められる。それと関連して外部監査人監査の広域化も必要になってくる。そしてその形態の1つに外部共同監査機構がある。それ故、内部の監査委員監査の広域化と関連して、外部共同監査機構のあり方を検討していくことが課題となる。

(9) 外部監査基準に関して

外部監査基準の制定は、外部監査が十分に機能するための前提になる。それ故アメリカのGASB（政府会計基準審議会）のような権威ある基準設定機関を、自治省、会計検査院、公認会計士協会、会計・監査関連学会等の協力の下に創設して、監査基準・監査手続の制定に早急に着手すべきである。

外部監査基準は、公監査基準の体系の下、国と自治体を含む政府監査基準として設定される必要がある。その際、公会計原則の体系の下、国・自治体の政府会計基準が設定される必要もあろう。いずれにしても政府監査領域での会計基準・監査基準の設定は、外部監査導入に伴う最も緊要な課題といえよう。

(10) 外部監査のコストに関して

監査委員の監査と外部監査人の監査を問わず、監査のコストが問題にされることがある。例えば会計検査院の検査コストに関して、会計検査院の予算額と指摘事項の総額とを比較するコスト・ベネフィット分析によって議論されたりする。しかし監査の抑止効果を考慮すると、監査が存在することによるベネフィットは、単に年度の指摘事項の総額を超えてはるかに大きい。単純なコスト・ベネフィットで、監査のベネフィットを過小評価してはならない。

それから外部監査（包括と個別）に対する監査報酬の水準が問題になるであろう。その際、監査の効果だけでなく、外部監査人の責任（とりわけ損害賠償責任）等も視野に入れて、合理的な監査料金を定める必要がある。外部監査の質は自治体によって種々異なるであろうから、必ずしも一律

的な料金体系を求めべきでない。アメリカの監査委員会のように外部監査人から監査の方法を聴取し、監査の質に応じてきめたり、入札で決めたりすることも検討課題となろう。

(11) 政府監査人の資格制度化

弁護士、公認会計士、公監査実務経験者、税理士の資格だけでは、外部監査人として未だどの程度、自治体監査の能力があるか疑問である。また外部共同監査機構という組織的な監査への移行を目指したとしても、公監査の能力については問題が残る。むしろ国家資格として、政府監査人の専門資格を認定することが、公監査の将来の発展にとって重要と思われる。それと関連して、公監査教育をする監査大学の創設も、検討課題となろう。

(12) アメリカの公監査の経験に関して

自治体における外部監査の導入に際しては、アメリカ等の経験を参考にする必要がある。たとえばニューヨーク市は財政危機を乗り切るためにIFMS（統合財務管理システム）の整備をもって外部監査を導入するとともに、監査委員会の創設などによって多大の成果をあげている。日本の監査委員制度と異なるアメリカの政府監査委員会について理解を深めることがもとめられる。とりわけ外部監査人の選任等は、アメリカの監査委員会の業務を参考にして検討すべき課題といえよう。

その他、自治体監査関係者は、会計検査院や監査職業等と緊密なネットワークを築き、監査業務について常に相互支援していく必要があろう。そして地球環境時代の監査のあり方に眼を向け、環境監査もしくはエコチェックに積極的に取り組まれるよう望まれてならない⁽⁷⁾。

IV 外部監査のための予備的調査—自治体の行政と監査の概況チェック—

地方自治体の外部監査人や監査関係者にとって、監査契約を締結して監査を実施する前に、監査対象となる自治体の行政と監査の概況に関して、予備的調査をすることが必要である。そのような予備的調査の一例として、次の1. 自治体行政のチェックと2. 自治体監査のチェックの項目の下、20のチェック・ポイントを提示してみた。各チェック・ポイントの内容については、以下のことを参考に、各自の判断で追加修正していただければと思う⁽⁸⁾。

1 自治体行政のチェック

(1) 施政方針の検討

市政方針など自治体の施政方針を検討する。たとえば、環境問題への対応を最優先課題とする「環境宣言」などをすることにより、明確な理念の下に、施政の柱を築いているか。単にうわべだ

けのスローガンでなく、その実現を裏づけるために、具体的な組織やプロジェクトを設けているかまで、立入って調べる。

(2) 行政改革への取組み

自治体にとって基本的な課題の一つである行政改革への取組みを調べる。部局が旧態然としていないだけでなく、時代に対応した部門に改組もしくは新設されているかをみる。たとえば、公害部局から環境管理部局などへの衣替えが実質的に進んでいるかなど。情報公開制度、オンブズマン制度、サンセット法などが、どの程度導入され、また導入が検討されているかも判断のポイントとなる。縦割り行政の弊害を除去するために、横断的な担当部局の設置も重要な取組みとなる。

(3) 財政改革への取組み

自治体にとって重要な課題の一つである財政改革への取組みを調べる。予算書、決算書を閲覧して、市の財政状況が健全かどうか調査する。市債の発行などで赤字経営でないか、補助金のバラマキ行政や、公共工事のムダづかいなどがいないかをみるのが、ポイントとなる。自治体の課税レベルは妥当か、税などの歳入と福祉などの歳出とのバランスが、程よく保たれているか。収支の均衡とともに、歳入・歳出の中味のチェックが財政改革への取組みにとって重要である。

(4) 行政情報センターの設置

自治体のなかに、市民のために行政情報を公開・閲覧するための資料室（情報センター）を設けているかをみる。そこに公報、予算書、決算書、監査報告書、さらに自治体で作成した各種調査報告書を整理・陳列して、市民の利用に便宜をはかっているかを調べる。その情報センターでは、安価なコピー・サービスや、資料入手に対する相談など、対応のソフト面の充実がチェック・ポイントとなる。

(5) 情報公開制度の整備・運用

現在、多くの自治体が情報公開制度を整備しつつあるが⁽⁹⁾、当該自治体においても、きちんと整備されているか、また現実に運用されているかどうかを調べる。情報の開示を請求するための手続きが、フローチャートでわかりやすく市民に説明できようになっているか。実際にどの程度、情報公開制度が活用されているのかもチェック・ポイントになる。ディスクロージャー（情報開示）システムは、次のチェック・システムとともに、民主社会にとって不可欠との認識が重要である。

(6) オンブズマン制度とチェック・システム

オンブズマン制度が導入されているか、もしくは導入が検討されているか。オンブズマン並びに類似の制度は、川崎市、諫早市、鴻巣市、新潟市、中野区（福祉オンブズマン）などで導入されており、市民の苦情処理や行政統制として有用な行政管理システムの一つといえる。しかし、実際には導入されても、施政にインパクトを与えるほどの効果はみられていないようである（むしろ今日、自治体外の組織として市民オンブズマンが行政にメスを入れているのが実状であろう。）やはり、自治体内部でも、オンブズマン制度やそれに類するチェック・システムの有効活用が求められている。自治体の内部チェックに対する取組みが、重要なポイントとなる。

(7) 国内外の情報収集と情報発信

国内はもとより国外の自治体がどのような行政活動をしているかについて、常時、情報収集しているかをみる。たとえば、ニューヨーク市のIFMS（統合財務管理システム）のような財政改革の手法など、他の自治体の対応を参考にして、自らの行政活動を絶えず、市民や時代のニーズにあわせて発展させていく取組みをしているかが、チェック・ポイントとなる⁽¹⁰⁾。情報収集だけでなく、独自の行政活動を、インターネットその他を利用して、国内外の他の自治体に情報発信していくことも重要な取組みとなる。

(8) 相互支援ネットワークの確立

イベントなどの開催を通じて、市民、研究機関、他自治体などとの協力のネットワーク・システムをつくろうと取組んでいるか。国内のまたは国際的なイベントを開催しても、それを一過性に終わらせるのではなく、協力のための相互支援システムとして定着させることを企図しているかがチェック・ポイントとなる。その際、市民と自治体と地球の各レベルをつなげて考えていくことが重要となろう。

(9) 生涯教育の実践

自治体が、たとえば「環境自治体」などという一つの理念の下に行政を遂行していくためには、トップレベルだけでなく、職員や市民の協力が不可欠となる。そこで職員教育や市民教育など、生涯教育に明確なビジョンをもってどの程度取組んでいるかを調べる。生涯学習の各種講座やボランティアによるイベントの開催などに際しては、地球環境時代に対応するライフ・スタイルや意識改革に係わるものであることがチェック・ポイントになろう。

(10)独自の行政活動

上記以外に、行政に関して他の自治体のモデルとなる独自の取組みを行っているかを調べる。他の自治体の活動に追随するのではなく、独自の条例を制定するなどして、リーダーシップをもって活動しているかどうか、チェック・ポイントとなる。たとえばエコロジカルな街づくりとして、北海道斜里町の「新・知床運動」、和歌山県本宮町の「森林交付税運動」などの事例が挙げられる。

2 自治体監査のチェック

(11)監査委員の資格・能力

定数の監査委員は、識見委員、議選委員、それぞれどのような資格で選出され、構成されているかをみる。そのなかに、自治体OB制限や利害関係者の規定に抵触するものがないかを確認する。代表監査委員、その他監査委員のメンバーが、どの程度、監査の能力があるとみられるか、公監査実務経験者や公認会計士などの専門家がメンバーに含まれているか、議選委員など順送り人事、名誉職になっていないか、などがチェック・ポイントとなる。

(12)監査の種類・範囲

監査委員が実施している監査の種類や範囲を調べる。定期監査、決算審査、財政援助団体監査、工事監査の他、住民監査請求などについても、個々にみとみる。地方自治法で定められている監査の種類のうち、どの範囲で実施されているか、過年度に遡って調査する。必要な監査を実施していないケースも考えられるので、監査の結果が、きちんと公報に掲載されているかを確認することが、ポイントとなる。

(13)監査の基準・手続

体系的な監査基準・監査手続にもとづいて、監査が実施されているかどうかを調べる。全国都市会計委員会が作成した監査基準・手続に関するマニュアルをそのまま使用しているのか、当該自治体用にアレンジして利用しているのか、監査の手順についての独自の一覧表を有しているかをみる。権威ある監査基準の制定は国家レベルの緊要の課題となっている。そこで当面、妥当とみなされる監査基準・監査手続にもとづいて、体系的に監査を実施しているかどうかチェック・ポイントとなる。

(14)住民監査請求への対応

住民監査請求が容易に行えるように、請求手続きをフローチャートなどでわかりやすく市民に説

明できるようにしているか、また住民監査請求が提出された時は、適切に対処しているかどうかを調べる。住民監査請求が提出される頻度は自治体にとってバラツキがあり、請求の内容も種々様々であろう⁽¹¹⁾。妥当な住民監査請求に対して、監査委員が独立した第三者の立場で判断し、場合によっては市長に改善勧告をしているかどうかチェック・ポイントとなる。なお個別外部監査を導入する自治体では、住民監査請求を外部監査人に任ねるかどうかの監査委員の判断が問われることになる。

(15) 工事監査・財政援助団体監査の実状

工事監査を自前で実施しているかそれとも委託しているか、委託もしないで書面検査だけで済ませているかを調べる。財政援助団体に関しては、補助金バラマキ行政、天下り先で癒着の温床になりやすいので、監査の実状について、とりわけ注意深く調査する必要がある。たとえば多数の財政援助団体に対して、数ヶ年でなくずし的に監査を実施しているかどうか、特に多額の補助金を交付しているものに対しては、十分な監査が実施されているかどうかチェック・ポイントとなる。

(16) 監査報告書の公表と内容

実施された監査のそれぞれについて、きちんと監査報告書が作成されているかどうかをみる。大都市でも監査報告書を作成していないところもあるが、少なくとも公報で監査結果は公表されなければならない。それ故、監査報告書を作成していない場合は、公報で監査の結果を確認する。監査報告書の内容に関しては、監査結果の意見表明で、どの程度指摘事項がみられるかがチェック・ポイントとなる。適正の一言でかたづけ、全く問題なしとする方が、名ばかりの監査で実質的には監査していないケースが多いようにみられる。また監査の結果が予算に反映されるようになっているかどうか重要なポイントである。

(17) 行政監査の実施

平成3年の地方自治法の改正で、行政監査の実施が可能になった。行政監査を実施して、行政監査報告書を提出した自治体もあるが、多くは、まだ他の自治体の動向をみているのが実状と思われる。財政援助団体の3E（経済性・効率性・有効性）監査や環境チェックなどのテーマを設定して、積極的に行政監査に取り組んでいるか、もしくは取組みを検討しているかどうかチェック・ポイントとなる。行政監査への取組みの如何は、今後の自治体監査の発展にとって重要な試金石となる。

(18)外部監査の導入

平成9年6月の地方自治法改正で、都道府県と政令指定都市・中核市では包括外部監査の導入が義務付けられることになった。他の市町村では条例によって導入できる。また個別外部監査の導入が、すべての自治体にとって条例により導入可能となった。それ故（包括と個別を含めて）外部監査導入への対応が、すべての自治体にとって緊要な課題となっている。そこで、他の自治体の出方をまつというのではなく、外部監査の導入に対する取組み状況、外部監査制度の活用がチェック・ポイントとなる。

(19)環境監査の導入

環境問題への対応は、自治体にとっても最優先課題となっているが、その具体策の一つに、環境監査の導入がある。ISO（国際標準化機構）規格の認証取得をめざす自治体もみられる状況にある。ISOなどの環境監査に限らず、広い意味で自治体が環境チェック、エコチェックに取り組んでいるかどうかチェック・ポイントとなる。その際、たとえばエコチェック20が参考になろう⁽¹²⁾。

(20)独自の監査活動

上記以外に、監査に関して、他の自治体のモデルとなる独自の取組みを行っているかを調べる。OA化、システム監査など行政管理システム、内部のチェック・システムや監査の監査であるメタ監査への取組みなど種々の活動が考えられるが、いずれにしても独自の試みがチェック・ポイントとなる。

以上(1)～(20)の概況チェックは、外部監査人だけでなく、市民や学生にも自治体の行政と監査のチェックに利用できるようまとめている。この概況チェックは、外部監査人や市民・学生のチェックに資するだけでなく、自治体当局に対しても行政と監査のあり方の指針を提供することになろう。このようなチェックを通じて、外部監査人・自治体当局者と市民・学生のそれぞれが、共通認識を持つことにより、居住地の自治体行政の改善に向けて協力体制が作りやすくなればと思う。本稿で提示した「外部監査のための予備的調査」が自治体の行政と監査の発展に少しでも役立つことがあれば幸いである。

結びに代えて

今日、地方自治体において、官々接待やカラ出張、食料費等の公費不正支出が社会問題となっている。行財政をチェックする役割を担う、監査委員自身の不正も明るみにでるなど、自治体における内部チェックがどこまで機能しているかが問われている。それが自治体に外部監査を導入する状

況をつくった一因とみられる。企業においても不正経理などの不祥事で銀行・証券など、わが国の大会社が相次いで倒産に追い込まれている。

大恐慌を予期させるこのような金融・経済破綻をもたらしたことに対して、企業経営のあり方、経営者の社会的責任が問われるのは言うに及ばず、監督官庁としての大蔵省の責任並びに責任のとり方が明確に論議されてしかるべきと思われる。

さらに問われるべきは、企業の監査を担当する公認会計士（もしくは監査法人）の責任である。アメリカ等では、企業の不正経理等に対しては、まず監査人である公認会計士の責任が問われ、損害賠償の訴訟をうけるというのに、わが国では山一証券等のケースにおいても、監査人である公認会計士の責任が全く問われないのはどういうことであろうか。監査を担当した監査法人の名前さえ、新聞でとりあげられないというのは異常としか思えない。それほど責任がないのなら、公認会計士制度の存在意義はどこにあるというのだろうか。当該監査法人並びに公認会計士協会は、総会屋対策、企業倒産等一連の事件に対して自らのアカウントビリティ（説明責任）を果たすべきと思われる。これは日本の風土には監査が根づかないとって済ませられる問題ではない。一般に公認会計士など監査人の社会的責任に対する意識、自覚が低いのではないかと感じられてならない。

私は、長年にわたって公監査を研究してきたプロセスで、民主社会においては、情報の開示システムと監査（もしくはチェック）のシステムが、根幹になると強調してきた。わが国の借金である債務残高が今年3月末現在で約416兆円にのぼるといふ会計検査院の指摘が報じられる昨今、国の会計並びに検査のあり方、自治体における監査のあり方、企業に対する公認会計士の監査のあり方がまさに問われているといえよう。

注

- (1) 外部監査の導入は、平成10年の12月までに行うとなっているが、経過措置があるので、包括外部監査の強制に関しては、平成11年4月1日からということになる。地方自治法の新旧対照表が『J I C P A ジャーナル』誌(1997年8月号)に掲載されている。
- (2) 改正に至る経緯並びに改正法については次が詳しい。山崎重孝「第25次地方制度調査会「監査制度の改革に関する答申」について(上)(下)」『地方自治』NO.594, 595, 1997年5月、6月。山崎重孝「地方自治法の一部を改正する法律について(上)(下)」『地方自治』NO.599, 600, 1997年10月、11月。山崎重孝他「『改正自治法』をめぐって」『J I C P A ジャーナル』1997年9月号。
- (3) 税理士会の動きについては、『日本税政連』第329号(1997年5月1日)、第333号(10月1日)、第334号(11月1日)にみられる。なお公認会計士協会側の対応等については『C P A 政連』第278号(1997年6月15日)にみられる。
- (4) 公会計・監査の位置づけについては次を参照されたい。石井薫『公会計論—行財政分野との相互浸透』同文館1989年。

- (5) 会計検査院の検査の詳細については、検査の観点の相互関係も含めて次を参照されたい。石井薫・茅根聡『政府会計論』新世社、1993年。
- (6) 岩崎美紀子「『地方自治法の一部を改正する法律』について－外部監査制度の創設」『ジュリスト』NO.1119, 1997年9月15日, 47～48頁。
- (7) 地球環境時代の会計と監査のあり方等については次を参照されたい。北原貞輔・石井薫『地球マネジメント』東海大学出版会、1993年。石井薫『地球マネジメント入門』創成社、1995年。
- (8) 「自治体の行政と監査の概況チェック」以下は次に加筆したものである。石井薫「自治体の行政と監査のチェック－外部監査の導入に向けて」『地球マネジメント学会通信』第18号、1997年12月。
- (9) 都道府県の情報公開制度の利用状況が次にみられる。朝日新聞、1996年10月1日。
- (10) アメリカの公会計・監査制度についての詳細は、注(4)の文献を参照されたい。
- (11) 都道府県の住民監査請求の急増ぶりが次にみられる。朝日新聞、1997年4月27日。
- (12) 自治体のエコチェックについては次が参考になろう。石井薫「自治体のエコチェックの方法」『地球マネジメント学会通信』第13号、1997年2月。

(1997年12月18日受理)