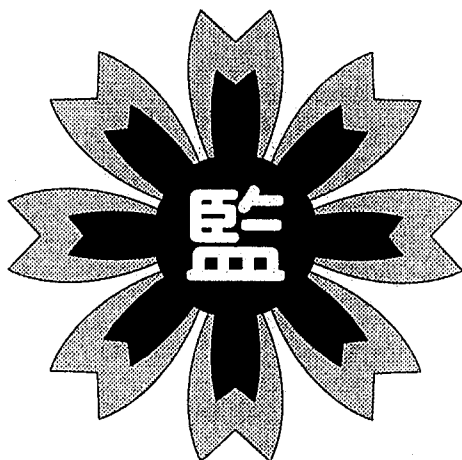


**第 68 回**  
**全都道府県監査委員協議会連合会**  
**講習会講義録**



平成29年8月30日(水)～9月1日(金)

**全都道府県監査委員協議会連合会**

## 監査委員監査の使命

弁護士 小林 裕彦

○小林講師 皆さん、こんにちは。本日はよろしくお願いたします。

今御紹介いただきましたように、第31次の地方制度調査会の委員を務めさせていただきました。その前に、第30次の委員も務めさせていただきました。第30次では、大都市制度、自治体の連携、このようなテーマでしたが、第31次では、諮問内容が「少子高齢化に的確に対応する地方行政組織のあり方」でした。それについて1年半ほど委員の間で議論してきました。結果的に、少子高齢化に的確に対応するといっても、出生率を上げる方策などを地方制度調査会で議論するわけにもいかないし、UターンやIターン、Jターンのようなものを増やしていくことについても、別に地制調のmatterでもありませんし、さらに、直接的に人口を増やすことについては、政府機関を地方に移すことが最も効果的だろうと思いますが、こうしたことも地制調のmatterではないということで、今回の第31次の地制調の答申は、諮問と答申がずれたような形になっています。

結果的に、地方公共団体のガバナンス機能を向上させていく点に主眼が置かれていて、そのうちのひとつが、本日、皆様方の関係するところの監査制度の改正です。もう一つの大きな柱が住民訴訟制度についての改正です。そして、内部統制があり、4点目として、地方独立行政法人に窓口業務をしてもらうというようなことがあります。これは若干、ついでという感じだろうと思います。

本日は、「監査委員監査の使命」というテーマを頂きましたので、その点についてお話をさせていただきます。

とはいっても、私は監査委員を務めたことがありません。監査委員をしたことがない者が使命について話すこと自体が大変おこがましいのですが、包括外部監査には結構携わってまいりました。岡山市で延べ4年間、平成16年度、21年度、25年度、26年度と4回行いました。また、愛媛県松山市と香川県高松市の包括外部監査の補助者を2年、3年させていただきました。恐らく、年数的には、弁護士、公認会計士を含めて、最もたくさん包括外部監査に関わったのではないかと思います。そういうこともあって、総務省の目にとまったのかどうか知りませんが、地制調にお呼びいただいたという次第です。

地制調は、御承知のとおり、ほとんどの委員が大学の先生、一部財界の方です。弁護士は、恐らく、始まって以来、私しかいなかったと思います。最初は、私も、何をしていたのか、何を発言していたのかよく分からなかったのですが、一つ間違いないことが分かってきました。何かというと、

結局、大学の先生も財界の方も、ほとんど監査をしたことがないということです。包括外部監査についても、何についても、監査を実際に行われた方が少ないので、議論を聞いていると少し違和感がありまして、実務的な話をたくさんさせていただいたと思います。

私の本業は普通の弁護士で、何も自治体にばかり関わっているわけではありません。全体の中で自治体関係の仕事は1割くらいという感じで、大部分は会社関係です。企業の訴訟や訴訟外の仕事、あるいは、事業再生やM&Aなどを中心に手掛けています。岡山県岡山市に事務所があって、私も岡山県に住んでいます。また、自治体の顧問弁護士も幾つか務めておりまして、市や町などのいろいろな相談を受けたりもします。

まず、「監査委員監査の現状」からお話をしたいと思います。

こういうことを書くと失礼であることはよく分かっていますが、悪気はありませんので気楽に聞いてください。

これは「包括外部監査から見た」という意味合いです。私はたくさんの包括外部監査をしてきましたが、その過程で、必ずといっていいほど監査委員と協議します。例えば、重なってははいけませんので、監査テーマについてどうするのか、監査の手法などについていろいろなことで監査委員の方とはよくお話をしてきました。

まず「1 定期監査以外に業務が多岐にわたっている」。これは定期監査が中心だろうと思います。また、随時監査というと、テーマを決めるわけですから、かなり包括外部監査に近くなってしまいますね。あるいは、行政監査があります。実は、行政監査については、今回、全監連の資料を拝見させていただきました。今まで知らなかったのですが、全監連会報に、全国の都道府県の行政監査のテーマが載っており、大変興味深く拝見させていただきました。AEDの関係が結構多かったように思いますが、これは分からないでもないですね。AEDがどれだけ有効に機能しているかどうかは行政監査の対象になり得るのではないかと思います。あと、公用車の管理についても確かに言われてみればそうです。財務監査というよりも行政監査に少し近いような感じがします。また、内部統制も行政監査のテーマに挙がっていました。

個人的に面白いと思ったのは、鳥取県の「子育てに係る相談」で、これは結構面白いです。いろいろな相談機能が自治体にはありますが、本当に有効的・効率的にうまくいっているか、あるいは、成果が上げられているかという観点での行政監査は大変面白そうだと思います。

また、自治体はよく広報を依頼したりしますが、県の施策に関する広報物の作成依頼のようなことについても本当にうまく機能しているかどうかの検証は絶対に必要なはずだと思います。こうした感じの

行政監査は面白いと思いました。

福井県のテーマについては、県に事務局を置く任意団体の会計処理を行っており、これはリスクが高いです。岡山市などもたくさんありましたが、補助金などを出している財政援助団体のようなものの事務局が市の中に結構ありまして、市の担当がお金の管理をしたり、総会の資料を作成したりしています。これについては、こうした形でいいのか、何かルールが必要なのではないかと昔から思っていますが、これについても一度包括外部監査を実施したら面白いのではないかと思います。岡山県のある自治体で、横領事件が起きたりしたこともあるので、やはりリスクの高い分野かと思えます。

東京都のテーマについては、システムに多額のお金をかけたりしますが、システム投資の有効性についても、単に入札事務が適正かどうかだけではなくて、有効性と成果の検証が要るのではないかという感じがします。

次に、行政監査以外に、財政援助団体の監査や例月出納検査、決算審査、住民監査請求の監査などいろいろなものがあります。住民監査請求の監査などは、法律問題でなかなか難しい点があると思います。特に、住民側の請求が特定されているかどうか、あるいは、1年の期限の点では結構悩ましい問題があります。「怠る事実」と構成してしまうと、かなり範囲が広がってしまい、1年を超えていてもテーブルに載ってしまうという議論を皆さんも御承知かと思えます。「真正怠る事実」といったものがあつたと思えますが、いろいろ問題点が多いと思えます。

また、いわゆる事務監査請求、議会の請求に基づく監査、長の要求に基づく監査などいろいろなものがあります。さらに、皆様方の業務には予算執行職員の損害賠償の査定のようなものもありますね。これは滅多にないかも分かりませんが、こうした法律事務的なものも結構含まれています。

それから、今回の法改正で新しい仕事の一つ増えました。住民訴訟の継続中に、よく議会が債権を放棄しますね。放棄するに当たって監査委員の意見を聞くという制度ができました。ここでも監査委員がどうしてもシステムに巻き込まれてしまっていますので、皆様方の仕事は本当に多岐にわたっていることとなります。

「2 ルーティーン化している印象がある」。これはあくまでも私の勝手な想像ですので悪く思わないでください。これは、逆に言うとルーティーン化せざるを得ないわけですね。それはなぜか。私の地元の岡山県でも、監査事務局の職員数は局長を含めて確か15人と聞いています。15人で定期監査やら何やらいろいろなことを行うのはなかなか大変です。よく実施率ということを言われますが、一応通しで見なければいけませんから、はっきり言いまして、これは結構大変だなどという感じ

がします。

最初に監査の計画を立てますね。方針を作って、計画を立てて、班体制を構築しなければいけませんね。誰と誰がペアでどこへ行くというような班体制です。また、所要日数の見積りも必要です。とにかくいろいろな計画を立てなければいけません。岡山県やほかでは年に1回の定期監査ですが、大阪などは、前半・後半のような形で年に2回実施していたと思います。大阪は人が多いかもしれませんが、少ない人数で全体を見なければいけないということで大変だと思います。あと、例月出納検査のようなものも必ず行わなければいけません。そのほかにも健全化比率、金融機関の検査などいろいろなものがあつたと思います。そうしたことで、少ない人数で多くの事務をこなさなければいけないということで、どうしても形になってしまうというか、形から入ってしまうというか、そういう印象があります。

これは、ある意味、監査の宿命です。我々が行っている包括外部監査はその辺が全く自由で、とにかくやりたいテーマにずばりと切り込んでいくだけです。対象としたいテーマをどう選ぶか。これが最も難しいです。

皆さんのお手元に、日弁連の「自由と正義」から抜粋した私の資料があるかと思います。「包括外部監査人経験者による実例報告」というタイトルで、日弁連が「自由と正義」を毎月出していますが、その8月号に載つたものです。

まず、「はじめに」は省略しまして、「テーマ選定の意義」で、これは大変大事ですということを書いています。3番目に「テーマの選定方法とその具体例」。ページをおめくりいただいて、最初に「生活保護に関する事務の執行等について」です。これは2004年度の話ですが、実は、包括外部監査ができたのが平成11年からです。平成11年度から16年度までの間に、全国で生活保護は包括外部監査の対象になっていませんでした。ただ、包括外部監査を実施しなければいけなくなったときから、どうしても生活保護だけは実施しなければいけないという信念のようなものがありました。

というのは、これもやはり現場感覚ですが、我々が日々見ているいろいろな人が来ますね。生活保護受給者の方もたまにいらっしゃいます。こういうことを言うと身も蓋もないかも分かりませんが結構垂れ流しの要素があり、少し問題があるという意識が相当あつたものですから、これはじっくり見たかつたわけです。

このテーマに選んだときに岡山市の人は何を言ったかという、ケース記録などはプライバシーの関係があつて見られないのではないですかと。私は、幾らケース記録でも、市の方から一定のお金が出ている以上は、財務に関する事務の執行だから、これを見られないのはおかしいのではない

かということで押し切って、生活保護をテーマにした記憶があります。

次に、「(2) 2009年度 テーマ『外郭団体の事業及び岡山市の外郭団体等に対する統制』」です。これは、皆様方も財政援助団体に対する監査をなさっていると思いますが、外郭団体というのは不祥事を起こすリスクが高いです。もっと言うと、25%出資というルールがありますが、本当は25%ないものがあやしいです。また、財政援助の金額などで外郭団体に含めるものも結構ありますが、少額であればあるほどリスクが高い、おかしなものに使っている可能性が高いです。本庁のコントロールがあまり及ばないので、外郭団体は制約があるけれども、何と見なければいけないと思いました。

ということで、できればマトリックス的に行いたかったのです。60項目くらいを並べて、岡山には外郭団体が25団体くらいあったと思いますが、それらを並べて、全部を一つ一つチェックして比べて比較できないだろうかと思って対応したのがこのときでした。包括外部監査というのは形がないので好きに対応できます。まさにリスクアプローチです。リスクが高そうなものを、どうしたらいろいろなものがあぶり出るかなという感じで行う監査をこのときに実施しました。

そうしたところ、この監査が、オンブズマン大賞に選定されたのです。岡山にはオンブズマン連絡協議会というものがあり、私は岡山県の代理人でオンブズマンと裁判でよく争っていたのですが、そのオンブズマンの方から、オンブズマン大賞を富山県で表彰します、交通費と宿泊代を出します、飲み代もただですというので、表彰されに富山市まで行ったことがあります。まさに敵地に乗り込むような感じで行ってきましたが、皆さんとは大変仲良くなりまして、意気投合してしまいました。これがこのときの監査です。

「(3) 2014年度 テーマ『区役所、支所の事務、事業』」、これがやりたかったんです。本庁というのは、まがいなりにも監査委員監査がある程度機能しています。岡山市は合併を繰り返しているので、旧町が支所になったりしています。また、岡山市の場合、区といっても結構独立性が高いです。ですから、独自ルールが必ずあるはず、何か無茶なことを必ずしているだろうと思って行きましたが、結局、独自ルールは全然ありませんでした。思っていたわりに大したことがなかったのですが、2014年度の分については、後でも出てきますが、本日のテキストの13ページに、「平成26年度 岡山市包括外部監査『区役所、支所の事務、事業』（抜粋）」を載せてあります。この辺は後でも説明できればしたいと思っています。

私の資料の次のページ、「(4) 2015年度 テーマ『幼稚園、保育園、小・中学校の事務、事業等』」です。これは、本当に難しいです。私立の保育園が見たかったわけです。私は、実は、私立

保育園の社会福祉法人の顧問などを務めていましたが、結構、使い道が粗い印象がありました。ですから、これはかなりリスクがあると思っていました。また、保護者からのお金の使い方として、私立の保育園によっては、遊具を設置する場合、その遊具が800万円、1,000万円とかかるので、保護者会の積立金から半分くらい出してもらおうところや、半分以上出してもらおうところもあります。このようなことでいいのかという気持ちもあったので見たかったのですが、残念ながら、これは補助金ではなく委託費ですから、見ようとしても限界がありました。

そうしたことでいろいろと監査に携わってきました。

「4 包括外部監査の心得」については、本日のテーマと違って私がいろいろ手掛けてきたのでいろいろなことが言えます。包括外部監査の基本は、財務の合規制監査です。財務監査です。行政監査はできません。対象テーマにつき、施策とその施策の裏付けとなる財務に関する法令、規則、マニュアルが前提かつ大事になります。まずこれの徹底した理解が必要です。そして、運用と実態との距離が大事です。結構、乖離しているものがあります。それから3Eです。最初から3Eなどをしていてはだめです。包括外部監査というのはピンキリがものすごいです。業務仕様書、業務説明書のようなものがありますが、本当にひどいです。例えば補助金などでも、要項から引用してきた補助金の制度を書いてあったり各3カ年の実績を書いていたりします。そういうものを書いてもしようがないですね。大事なことは、その補助金の使い道に問題がないかどうかということでしょう。あるいは、その効果がきちんと測定されているかどうかの話ですね。こんな業務仕様書的なものがたくさんあります。

ですから、これを読んでいても便覧のようなものです。役所はよく便覧を作成するでしょう。そういう雰囲気のものだめだということを書いています。例えば、補助金を監査の対象にするのであれば、収支報告書だけではなく「ナマの」領収書まで見ないと、最少の経費で最大の効果かどうか分からないでしょう。当たり前のことだと思いますが、ひどいものがありますよ。領収書は絶対に見ていないというものがあります。領収書のことを書いてないからです。領収書を見ているとおかしなことがたくさん出てきますよ。岡山市の監査などでたくさん出てきました。宛名を書いてない、日付を書いてない。ひどいものは、ある補助金交付団体の人がいるとします。例えば「小林商店」だったら、小林某という補助金の被交付団体の代表者がいて、小林某が小林商店から物を買っているわけです。そういうものは金額が適正かどうか分からないではないですか。

あと、イエローブックというのはオンブズマンの書いているものですが、私はこれが嫌いです。だから、こういうものはあくまでも参考程度にしてくださいということになります。監査論のテキ

スト、公認会計士協会作成のマニュアルなども参考にしてください。最後が最も大事で、包括外部監査の品質を上げていくことが何より重要だと思います。包括外部監査が税金のむだ遣いになっていたのでは、また包括外部監査の廃止論が頭をもたげてくるということが結論です。

実は、今回の第31次の地制調の前段階で、監査に関する研究会が2つありました。実は、包括外部監査は廃止の流れで動いてきていたのです。しかし、いろいろと議論していくうちに残さなければいけないと皆さん思っていたようで、幸い残ったということになります。

テキストの3ページ、「3 地方公共団体によっては、報告書における違法、不当の指摘が弱い」。これは、例えば定期監査の報告書を、47都道府県全部ではありませんが、幾つか見ていると、結構細かく資料を見られたことが分かるものがあります。また、指摘も結構シビアだと思うものがあって、もつともだという感じを受けます。

そういうものもあれば、中にはこんな報告書もあります。例えば、調定に係る収入未済が多いです。それは、確率として収入未済が出るのは当然です。就学奨励金、母子父子寡婦福祉資金貸付金、児童保護弁償金などは結構問題になりますね。土木使用料、農業改良の貸付金などいろいろなものがあると思います。もちろん税金もです。これは、調定に係るものが全部入っていないということです。確かに財務的にはおかしいので書かなければいけないということですが、これでほぼ終わっているところがあります。これでほぼ終わったら楽ですね。というのは、皆様方は事前に、監査事務局あるいは代表監査委員の名前で各部局に特定のひな型で資料提出を要求するでしょう。それを見ると、貸付金のところや調定に係るところは、全部入っていないというのはもう出ていますね。ですから結論が出てしまっているわけです。資料請求の段階で収入未済が分かるはずですが、ですから、それをあまり書いてもしょうがないですね。引写しにしかありませんから。

また、収入について言えば、いろいろな証票が見られますが、調定の決議書を見たところで、あまり形にこだわっていてもしょうがないのではないかという感じがします。中には、予定価格を超えた入札が行われていたというものもあります。あとは、請書を徴していないというものもあります。また、資金前渡しの精算が遅かったというもので、これは、田舎の場合、必ずしも金融機関がすぐ近くになかったりした場合、その日のうちというわけにはいかないところもあるので、これを書いたところで、そうですかで終わってしまうような気もしています。

何が言いたいかというと、公共団体によっては、定期監査で大変細かいことをたくさん書いてあるところがある一方、自治体によっては、とてもシンプルだと思うところがあります。しかし、これは実は違います。本当は、指導の段階でいろいろと指導をなされたのかもしれませんが、誰がどう



見ても間違いない収入未済だけを書かれたのかもしれませんが。でも、そうであり、指導するのであれば、違法に近いものがあつたら指摘で書かれた方がいいのではないかという感じがしますが、それは私には分かりません。内部までは分かりませんので。ここで言っているのは、報告書においてはかなりばらつきがあるという印象を受けたということです。

そして、「4 最少の費用で最大の効果の認識が弱い」ですが、地方自治法上は「最少の経費」という言葉を使っています。最少の経費で最大の効果の認識が弱いというのは何かというと、使い道のことについて言っているのをあまり見たことがありません。我々は、むしろ、使い道にこだわります。ほかにもっと安くならないのか、本当にこんなことでお金を出して意味があるのかというようなことを結構言います。役所の方はそれなりに答弁されますが、よく聞くと、やはり矛盾というか、何か出ます。説明がどうもおかしいというようなことがあります。「最少の経費で最大の効果」は大事なことです。皆様方の監査の大前提は何かというと、地方自治法の第2条第14項及び15項の趣旨が達成されているかどうか、特に意を用いなければいけないということであると思います。単に14項、15項を見るだけではなくて、それに則っているかどうかについて特に意を用いなければいけないことになっていますので、やはり最少経費性というチェックは必要かなという感じが個人的にはしています。我々の監査では、それを見ることにしています。

そうすると、公認会計士の方が補助者になりますから、よく言うこととして、「ただ、この認定は難しいのではないですか」ということがあります。「役所も裁量があるので、何をもってこれが適正かどうかという判断基準がないでしょう、だからこういうことを言っても無理ではないですか」と言われますが、これは市民目線で判断しなければしょうがないというだけのことです。そんな形式的なことを言っていては、「特に意を用いて」が生きてこないという認識を、私は個人的には持っています。

そもそも包括外部監査が導入された背景を説明します。これは平成11年度のことでしたが、こういうことを言わせておいていいのかという話です。「①従来の監査機能の不十分さ」。当時、地方公共団体の不正・不適切な予算執行が問題化しており、カラ出張、官官接待、公共工事の談合等、従前の監査制度では不十分ではないかという声がありました。地方分権の推進、地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、地方公共団体の行政の公正を確保するチェック機能が必要と考えられて、中核市以上の規模の自治体においては包括外部監査を設けましようとなりました。

これはショッキングなことだろうと思います。私が監査委員だったら、何をいいたげんなことを言っているのかと言いたいです。というのは、「不正・不適切な」ということですが、カラ出張は

監査委員監査でも見抜けますし、公共工事の談合も方法によっては見抜けると思います。ただ、何ぶん、人員と全体の仕事量との関係があります。果たして本当に現在のスタッフで対応できるのかという問題があると思います。

また後でも出てきますが、今回の地制調の答申に、何年か前に補助金の不適正執行という問題があったと思います。預け金や年度内に処理できないもの——でも、発想がすごくて、年度内に処理できないものを業者と結託して請求書と納品の品名や品数を改ざんしてお金をプールしたり、翌年度に回して使うなど、こんな無茶なことをかなりの自治体で行っていました。岡山市でもこれが発覚しました。私が、その適正化問題処理委員会の委員長でした。1年くらいかけて調査したところ、いろいろなものが出てきました。

しかし、これは無理です。これは地制調で議論になりました。ある方がこうおっしゃいました。今の監査委員監査制度は不十分だという理由のところ、預け金や年度またぎのような、補助金の不適正執行の問題について言われました。ただ、これは認識が全然違います。業者と結託しているからできるのであって、業者の商品の台帳と照合しないと、こういうものは分からないです。通常レベルでは、今の監査委員監査でこういうことは絶対にできません。なぜなら、物を買う際には、当然、入札があるものは入札しますが、請求書を出して、納品書を出して、検収して、その前に支出負担行為決議を通してというような一連の流れがありますね。出てきた書類を前提に、書類がそろっているかどうかの監査です。異常値があれば異常と言えますが、業者と結託しているものまで見抜けるはずがないでしょう。

これは、私は岡山市の適正化問題処理委員会に携わってよく分かりました。業者と組まれたら何もできないです。だから、それはおかしいですよ、認識が全然違いますと。その問題と監査委員監査の不十分さの問題は全然別の次元の話で、これを本当に行うのであれば、反面調査のようなこと、あるいは、会計検査院のようなシステムを導入しないとどうにもならないですよということを教えてあげました。

そういうことで、こういう経緯があるということを是非御認識ください。

今回、包括外部監査が廃止にならなかったのは、これが残っているからです。今の監査委員監査は大丈夫かなという認識があります。今の監査委員監査の品質が高かったとしたら、あるいは、もっと違法・不当な事象が減ったとしたら、包括外部監査は絶対に必要ありません。今はもうそういう動きになりつつあります。後でまた申し上げます。

次に、監査制度の見直しについて話したいと思います。地制調の書いていることの引写しですが、

現行の監査制度においては、監査の目的や方法論等の共通認識が確立されておらず、監査基準に関する規定が法令上ないことから、それぞれ独自の監査基準あるいは監査委員の裁量によって監査を行っていることにより、監査基準や職務上の義務の範囲が不明確となっているという認識です。しかし、これをよく考えると、全監連にも監査基準があると思いますし、市にも全国都市監査基準があつて、私もそれをよく見ますが、そうしたものもあるので、一概にこれがどうなのかという感じがします。

次のページです。このため、監査を受ける者にとっては、監査結果についてどのように受けとめるべきかが明確でない、監査の成果を十分に生かせない、住民から見ても分かりにくいということです。そう言われれば、そうかなという感じでしょうか。こうしたことを踏まえると、一般に公正妥当と認められるものとして、統一的な基準を策定する必要があるということが地制調の発想です。

もう一度言います。今、既にある程度の監査基準があります。市のレベルでも全国都市監査基準が現にありまして、私もそれを結構参考にしています。ただ、必ず一定のものを策定して、法令上きちんと従わなければいけないものを設けた方が、より監査がきっちりするのかなという感じはしますが、これから総務省で監査基準を策定するのは、法令上はそれぞれの監査委員が作られて、総務省や国は、そのアシストをするようなシステムになっていたと思います。どんなものを作るのかというと、現在存在するものに加えて、新しい何か加わるのかなと思いますが、今あるものと大差ないものではないかという気がします。後で総務省の方からもお話があると思いますが、現在準備中と聞いております。総務省の方針がどのようになるのか、どんな監査基準の方針が出るのか、よく分からないところです。

次です。「監査委員の合議が調わない場合の措置」ということで、それぞれの監査委員の見解が分かるようにというのは良い制度だと思います。

3番目、「内部統制の導入」です。これが今回の大きな目玉になります。実は、この内部統制はかなりもめました。どうもめたかという、第31次の地制調に入る前に、地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会というものがありませんでした。小早川光郎先生が座長をお務めになっており、私を含めて10人のメンバーがいたと思います。それで半年くらいいろいろ議論して、報告書を取りまとめて、それを地制調で叩いてこれが出来上がりました。

先に「3 内部統制の導入」を読み上げます。「地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要

な判断材料の提供等の意義が考えられる」。ここに全て要約されています。

ただ、「内部統制」の中身がよく分かりません。監査基準は監査委員が作りますが、内部統制の方針を策定するには首長です。都道府県であれば知事が作って、その体制を整備することになっています。これについても総務省の方で何かひな型のようなものが出るだろうと思います。これが、仮に財務関係だったとすると、既に皆様方の自治体は全てそうですが、詳細な財務規則、マニュアルがあるでしょう。収入・支出、工事関係の契約、財産の取得・処分管理、このそれぞれについてかなり詳細なルールがありますね。しかも、運用面でも、会計管理者の日常的なチェック体制、自治体によっては部や局ごとに主管課があって、主管課のチェックのようなものも入りますし、決算の手続もありますね。当然、皆様方が最終的に決算審査まで行いますね。例月出納検査があって、毎月ごとに月末で締めて、予算執行状況を見ながら、全ての現金の金額、金融機関から出る債務の残高証明、いろいろなものを見ながらチェックしていきますね。本当のことをいうと、もう既にこれは大分できています。それ以上に何をされるのかということが、実は分かりません。

私もこの委員でしたので言っていたのは、むしろ、都道府県と政令市は必要ないですよ。要るとしたら、例えばの話として、昔、徳島県的那賀町で3億8,000万円余りの横領事件があったでしょう。町長が商品先物取引で失敗して損失を出して、まず土地開発公社からお金を出して、そうすると土地開発公社の帳尻を合わせなければいけないということで町長の名前でお金を借りて埋めたという事案です。内部統制を行うとしたら、本来はああいうところに必要なものです。あるいは、夕張市のようなところで、4月1日から5月31日までの間に出納整理期間がありますね。あの間にお金を借りて、一時的に負債が見えない状態にして、5月31日以降にお金を返すといったような、よく民間の会社で行われる短期転がしのようことをしそうなところに本来は必要なものです。ですから、都道府県などに内部統制といっても何をするのかよく分かりません。これも後で総務省の方がお話をされるだろうと思います。

私が言っていたのは、リスクが高いのは一般市と町村です。ここに内部統制を導入するということで、ひな型は総務省が作ったらいいではないかという話をしていました。むしろ、都道府県や政令市が行わなければいけないことは、情報管理などの面での内部統制を実施したらいいのではないかという話をしていました。

もう一つは、そもそも内部統制とは何かというと、そもそも論ですが、2点あります。我々はよく民間の会社などにもアドバイスしますが、本来は、会社法の内部統制というものがあります。これは、資本金が5億円以上か負債が200億円以上の会社については、内部統制の体制を構築する義

務があり、取締役会でそれを決めなければいけないことになっています。また、金融商品取引法の内部統制があります。これは何かというと、上場している会社ですから、財務諸表が適正であることを確保するための内部統制システムです。金商法の方は、上場している会社ですから、公認会計士や監査法人が財務諸表監査を行います。これは、財務諸表に重大な虚偽表示がないことの監査保証だけです。監査保証をするためには、当然、試査しなければいけないのですが、試査から抜け落ちるものがたくさんあります。原本を見ないものがたくさんあり、確率論で勝負しなければいけません。確率論で勝負するために内部統制を補完的に入れているシステムです。

ですから、自治体の内部統制は、そもそも会社法のシステムと金商法のシステムと、恐らく真ん中辺を意識されているのだらうと思いますが、どういったものが出てくるのか分かりませんので、変なものが通ってしまったという感じがします。ただ、何ができるのかは分かりませんが、首長にそうした内部統制の方針を決める体制を作る義務が課せられることになっています。

次に、「監査委員の義務と説明責任」です。現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務がある一方、措置を講じなかった場合には何ら義務がないということになっています。これはおかしいですね。ですから、必要な監査を受けた者が説明責任を果たすような仕組みが必要ということで、これも地制調の答申に記載してあります。

5番目として、「監査委員等の研修」です。選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、我々外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があることから、監査を実施するに当たって必要な専門性を高めるための研修制度を設けることが重要です。その際、研修の修了要件を明確化するなど、外部から見ても専門性を有していることが分かるような仕組みとすべきです。これは、実は、今回、法律で出るかと思ったのですが、残念ながらここは見送られました。

6番目、「議選監査の選択」について簡単に言いますと、皆様御承知のとおり、議選監査は選択制になります。例えば、A県では議選委員を置かないと議決したら、4人の監査委員がいたら4人も識見委員にすることができます。しかし、こういうことはできるはずがないと思いませんか。というのは、私も全監連の資料を見てよく分かりました。岡山市のようなところ、あるいは、私が顧問を務めているところは、議選の方が監査委員になったとしても、月に2~3万円プラスくらいです。ですから、あまりうまみがありません。せいぜい、議長、副議長、監査委員の箔がつくくらいのイメージしかないです。ただ、東京都などは23万7,000円ですので、これは議選委員をやめられないですよ。ほかにも10万円を超えているところがざらですから、こういうところは、議選委員廃止の議決が通るはずがないというのが個人的な意見です。

そもそも議選については地制調の議員の間でももめていまして、いろいろな考えの方がいらしたのですが、もし、議選委員の方がいらしたら申し訳ありません。私の妻の父親も、ある議会の議員で監査委員を務めていましたが、監査というものは絶対的なルールが必要だと思っています。組織からある程度独立していなければいけないのです。独立ということが監査の基本です。

私がなぜ包括外部監査をしているかという、はっきり言って、しがらみに巻き込まれないからです。自分の信念で監査をして、自分の信念で報告を書きます。何のためにしているかという、市民のために審査をしています。同時に、行政のためにもなります。そういう目的・信念のようなものが要ののだらうと思います。だからしがらみがあってはいけない、何より独立性が重要だと思います。

また、公正・中立性とでもいいますか、組織と無関係に、最少の経費で最大の効果が出ているかどうか、合議制や3Eの観点は大丈夫か、こうした形で見ることが監査の本質ではないかという気がしています。議選委員は確かによく分かっていらっしゃると思いますが、本来の自分、議員としての仕事、議会としての監視義務もあるので、そちらで対応してもらった方がいいのではないかと、いや、地方に行くと言っても人材がいらないと言われますが、そんなことはないですよ。公認会計士も弁護士も、どこの地方に行っても今は溢れていますから。何も弁護士や公認会計士だけでなくでもいいと思います。いろいろな方がいらっしゃいます。

というようなことで、議選の問題は、今回、真ん中を取ったような解決になっています。ただ、私は、最後にも言ったのですが、こんな中途半端なことをしては、未来永劫、議選を廃止する自治体は出てこないですよ、将来どうなるか楽しみですよと皮肉を言って終わりました。議事録にきちんと載っていると思います。

続きです。「外部監査制度のあり方」。今回、包括外部監査は廃止かと思っていたのですが、何とか残りました。読みます。「包括外部監査は、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用」、これは意味深です。何かというと、監査委員監査は議選も入っているし、OBもあります。代表監査委員の方のかなりのウエートがOBのはずです。だから、元々監査委員監査が独立性・公正性・中立性でどうなのかという前提があるわけです。包括外部監査は、ここに書いてあるように、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用であるということです。補完ですので、包括外部監査は自治体のOBはだめだという縛りがあります。全くの無色透明です。

次を読みます。「条例により導入する地方公共団体が条例で頻度を定めることができるようにすることにより、包括外部監査導入団体を増やしていくことが必要」。よくこうなったというのが実

感です。これは、今は、条例を制定したら毎年実施しなければいけません。政令市以上は強制的に実施しなければいけません、一般市などの場合は、条例を制定したら毎年実施しなければいけません。これを、条例を制定する際に、3年に1回ということもありですよという感じです。少しでも多く増やしていきましょうと。

しかし、包括外部監査というものはピンキリが高いです。業務仕様書のようなものがたくさんあります。皆様方、包括外部監査人と協議された際に、大丈夫かなと思われたことがあるかもしれませんが、そうしたことで、これが補完として果たして有用化できるかどうかという点が疑問です。

8番目、「監査委員事務局の充実」です。これは大事です。「監査委員を補助する監査委員事務局の充実策として、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要がある」ということは、私は実感として本当にそう思います。「また、市町村が連携して事務局の共同設置を行う」ですが、岡山県の備前市と瀬戸内市で平成28年に「備前市瀬戸内市監査委員事務局」が設置され、監査委員に関する事務を共同で行うようになりました。

9番目、「監査の全国的な支援組織」です。これも今回の山場でした。「監査資源に限られる中で、効率的・効果的に、監査委員等の専門性が確保され、監査の品質向上が図られるようにするためには、地方公共団体に共通する監査基準の策定や研修の実施、人材のあっせん、監査事務の情報の蓄積や助言等を担う、地方公共団体の監査を支援する全国的な共同組織の構築が必要。」となっています。これは、皆さんもいろいろな御意見があるかも知れませんが、少なくとも、一般市や町の場合であれば、監査の情報を提供してくれる組織があることが望ましいのではないかという感じがします。都道府県の場合は、必ずしもこれは要らないかも知れませんが、対象団体によるのかなという感じがしています。しかし、ここはあまりくちばしを入れすぎるとかえって問題になるかもしれません。

もう一度言います。今回の地制調の監査関係に関する改正のポイントは、まず監査基準です。監査基準については、今回の法律改正で盛り込まれました。あとは、監査基準を監査委員が作っていくことになります。策定するに当たって、総務省から一定の指針が示されることになっていると思いますが、それがどのようなものが出てくるのかが分かりません。ただ、既に監査基準のようなものがある、私も見えています。かなり詳細ですし、かなり有用です。あまりあれと違うものは出てきにくいだろうという気がしてしようがありませんので、どんなものが出てくるのか楽しみでしようがないです。これが1点目です。

2点目として、内部統制です。これが難しいです。これもどのような方針が出るのか分かりませ

ん。私の個人的な意見は、先ほども申しましたが、都道府県や政令市はむしろ要らないと思っています。既に立派なものが制度としてあるのに、下手に内部統制を策定してしまうと組織に手を加えなければいけなくなるので、逆に困ります。面倒ですね。そういう感じが少ししています。ただ、これもどのようになるのか分かりません。

また、そもそもの意味で、内部統制というのは由来がありますから、会社法のシステムとも、金商法のシステムとも違う、間をとったようなものを行うとしたら、一体何が一番ふさわしいのかということが少し読めません。総務省から少し前に資料がたくさん送られてきましたが、宮城県や静岡市の内部統制のひな型のようなものがありました。あれを見てもイメージがピンとこないです。むしろ、あれを見ると、民間の会社で行っているリスクコントロールマトリックス——例えば、こういうリスクがあつて、それができているか、できていないかのチェックをしていくものがありますが、あれのような感じかなと思っています。それであれば、内部統制ではなくなるのではないかと思ったりして、何が出てくるのか全く分からないということになります。

もう一回言います。監査の改正のポイントは、監査基準と内部統制です。そして、研修制度が見送られたことです。しかし、研修は、私は賛成です。これは絶対にあつた方がいいと思います。私も外部監査人を務める際には率先して研修に行きたいと思っています。修了要件ということがポイントで、最後に試験を受けて、だめだったら落ちたらいいです。私も出来が悪かったら安心して落ちます。修了要件を伴って一定の基準を満たした人が監査委員になるということが必要だと思いません。

そして、全国的な共同組織。研修と全国的な共同組織は今回盛り込まれていません。なぜ盛り込まれなかったのか、総務省の方が後で何を言うのか知りませんが、恐らく、地方6団体との協議がうまくいかなかったのではないかという気がしています。あるいは、準備不足だったのかなという感じがします。

以上が監査の仕組みについてです。

そして、話は全然違いますが、今回、皆様方に新たな仕事がありました。先ほど言った、いわゆる住民訴訟が起こされているときに、議会が損害賠償の放棄の議決をするに当たっては、監査委員の意見を聞かなければいけません。ですから、これから先はいろいろなものがたくさん増えます。下手な意見は出せません。放棄不当とも言いにくいですし、放棄相当とも言いにくいので、なかなか難しいところだろうという気がします。

住民訴訟に関しても大きな制度改正がありました。これはすごいですよ。何がすごいかというと、



実は、地制調の第31次の答申では、住民訴訟を故意・重過失に限定するということでした。そうしたところ、「村度」などという言葉は絶対に使いませんが、やはりいろいろとまずいということがあったのかも分かりません。まずいということがあったので、責任に上限が設定できることとなりました。どういう制度かという、例えば、違法な公金の支出あるいは怠る事実で損害賠償額が2億円であった場合、これもこれから総務省が基準を作りますが、年収の6年分、例えば知事が2,000万円の年収だった場合は、6年分ですから1億2,000万円。2億円から1億2,000万円を引いた8,000万円については、条例にそれを規定することによって免除することができるという制度です。簡単に言うと、年収の6年分以上は責任を負わないでいいということです。ただ、年収の6年分になるのか、何年分になるのか分かりませんが、年収の6年分としか言いようがないのではないかと思います。ほかに基準がなく、会社法、公営企業法でそうなっているからというだけです。

でも、これはすごいことです。地制調の答申で、故意・重過失に責任限定といいながら、その後すぐに、住民訴訟に関する懇談会でそれが否定されて、その上で法律で、懇談会の方の意見が通って、いわゆる責任の上限が設けられたという仕組みになっています。これは、一つ理由がありまして、私はよく分かりますし、皆様方にも住民訴訟の例を後で総務省の方も話をするのかも分かりませんが、神戸市が昔、外郭団体に補助金を出す際に人件費相当分の補助金を出していたわけです。ただ、あれは公益的法人等の一般職の地方公務員の派遣等に関する法律6条2項により、それなりの根拠がないと人件費が出せません。それにもかかわらず補助金を出していたのです。これが住民訴訟にかかって、当時、大阪高裁で約55億円を支払えとの判決が出ています。後に最高裁でそれが覆りましたが、一人の市長に約55億円払えといっても結構厳しいですね。

また、私の地元の岡山市でも、地方交付税の算定根拠に下水道の普及率がありますが、それを昼間人口で算定していたために普及率が上がってしまい、それだけ余計に地方交付税をもらっていたことがあります。今度はそれを返さなければいけないわけですが、加算金を付けて返さなければいけません。その加算金が全部で22億円くらいになりました。このときのオンブズマンの方はなかなか情け容赦のない方で、私がよく岡山で裁判の相手方になる弁護士の方でしたが、連帯責任で47人に対して22億円を請求しています。普通は、下水道局長、市長、副市長、そのときの課長くらいで、せいぜい4人でしょう。よく47人も絡めてきたなと思いました。一審で十何人に対して17億円くらいの判決が出て、二審で少し減って8人で13億円くらい。そんな判決でした。これも当時の新聞に載りました。結局、皆さんお金がないので払えないわけです。全員で9,000万円くらいで和解したように思います。

やはりこれだけ住民訴訟で大きな金額が出てしまうと、萎縮効果が表れます。これは大丈夫かなという場合に、みんなが尻込みしてしまう萎縮効果論というものがあります。誰が好き好んで首長になるのか。これは怖いですよ。末端まで見られないですから。

うちの事務所も、弁護士が私を入れて9人です。私以外に8人の勤務弁護士がいます。全員の仕事を報告させますが、それでも全部は見られないです。誰かがミスをしたらアウトです。しかも、地方公共団体はそんなレベルではないでしょう。特に昨今は、誰が何をしでかすか分からない時代です。

そうしたこともあって、こういう萎縮論と、もう一つは国家賠償請求訴訟というものがありますね。これは、地方公共団体が国賠で賠償した場合、その張本人に、故意・重過失の場合に求償できるという制度があります。その場合は、求償が故意・重過失だから、それとの均衡を図らなければいけないということで、それでも故意・重過失限定となりましたが、結果的に、今回はいろいろなことがあって上限が設けられたということになります。

参考程度に、包括外部監査がどういう見方をしているのかということを検討したいと思います。講習会テキストの13ページを御覧ください。全部を話しては時間が足りないので、部分的に抜粋して、こういう感じだということでお話をしたいと思います。

まず、13ページの1です。小規模工事というものがあって、岡山市の場合、300万円未満の工事については低額随意契約、いわゆる入札しなくてもいい、見積り合わせでいいという制度があります。これはどこでもあります。そもそも論ですが、随意契約の制度は少しリスクがあります。低額随意契約の場合は金額で特定できるからいいですが、随意契約の方が有利であるとか、緊急性があって随意契約にできるとか、いろいろなところで規定の仕方に裁量があるものですから、監査などでいろいろ見ていたら、本当に随意契約でいいのかというところがちよくちよくあつたりします。

「指摘」を読みます。「小規模工事においては、特定の甲、乙、丙の3社の内、乙、丙が如何なる理由か不明であるが、許容価格（予定価格）で入札する一方」——つまり、予定価格の金額でそのまま入れて、落とすところだけが1,000円引きできれいに入札を入れています。今度は、甲、乙、丙の同じメンバーで、甲と丙が許容価格で入れて、乙が1,000円引きで入札します。入札といっても厳密な入札ではなくて、見積り合わせの見積り書を出すという意味です。ここで見ていたら、表にすると21ページのようになります。色がついていないので分かりにくいですが、1番はA社が1,000円引きで落しています。2番はB社が落しています。3番はC社が落しています。これはうまいぐあいにバランスをとって1年間通してやられています。

これは、岡山市も過去にいろいろなことがあったようで入札制度を改正していたのですが、しょせん低額随意契約だからというようなことが前提としてあったのかも分かりません。しょせんは随意契約だからと。しかし、随意契約といっても、仮に談合していたら談合罪になります。当初、これを指摘した際に、担当者の方が、これは随意契約なので問題ないのではないですかと言われました。幾ら随意契約でも見積書を出している以上は入札っぽくなるので公正の確保を害することになるので、構成要件に当てはまる、本当にそんな回答でいいのか、上の方や顧問弁護士と協議された方がいいのではないかということを行った記憶があります。

こういうものが何気なく紛れ込みやすいということになります。担当者だけが悪いのではなくて、それまでの沿革があつて、そこを省略しているのだから分かりにくいのですが、こうした問題点があります。

次の14ページを御覧ください。これは先ほども少し言いましたが、「4 自己取引の規制」があります。区づくり推進事業補助金というものがあつて、これの被交付団体が当該団体の代表者や役員から物品を購入しています。交付団体の代表者のお店で物を買っているのはまずいのではないかとのことです。

その下、第2の1です。「督促状の不発行」は、監査委員監査の報告書にもよく出てくるパターンです。未収があつた場合に督促状を出す、債権管理簿にきちんと記載するということです。債権管理の回収状況などをきちんと記載することができていない場合があるということなんです。

15ページの3番、「不明金の処理」を御覧ください。パスポート市民サービスコーナーというものがあつて、これは、金庫などを見ると、わけの分からないお金がたくさん出てきて、これはいけないのではないですか。役所の金庫の中に、何のお金か分からないお金があることは問題ではないですか、そもそも何のお金ですかということなんです。皆様方の監査も、現場に行かれて金庫なり何かを見られるのは当然だろうと思いますが、そういう往査のようなものが要るのではないかと感じがします。岡山市は、監査委員がずっと監査をしながら、なぜこうなのかと思ひました。こういうものはほかでもたくさん出てきます。

15ページの第3の1番、「不明金の存在」を御覧ください。ここもたくさんのお金が出てきました。話すと長いので省略しますが、これはかなり問題です。

16ページの「2 職員労組組合」を御覧ください。市役所の中に労働組合が事務局を持っています。岡山市の規定では、前提になるのが岡山市財産条例というものがありまして、その条例の行政財産使用許可事務処理要領というものがある、労働組合が公的団体という位置付けになってい

ます。これは公的団体と本当に言えますかということです。ですから、あくまでも包括外部監査人の感覚で、こういう要綱自体が問題ではないかという表現で記載してあります。

実は、皆様も御承知のとおり、大阪で、橋下徹さんが市長のころに労働組合を追い出す裁判をしていますね。行政財産使用許可を不許可にして、組合から裁判を起こされて、一審では大阪市が負けました。しかし、二審で、条例を制定してからの分は不許可処分も正当であるという結果だったと思います。こうした問題があります。これは、私どもの感触では、市庁舎のようなものは公用財産ですから、少し違和感があります。行政法の財産区分の公用財産の意義からしても大丈夫かなという感じがあったので、ここはかなりもめました。もめてどうなったかという、最後は、私が譲らないで、何だったら副市長のところに行こうかという話になったところ、担当の女性が泣きだしてしまって、女性を泣かしてしまったと後ですごく悪く言われるというようなことがありました。

17ページの第5の1番、「スポーツ広場へのプレハブ等の持ち込み」、これはひどいです。岡山の人であれば分かりますが、藤田都、藤田錦、都六区というスポーツ広場があって、当然ですが、スポーツ広場は公共用財産ですから行政財産使用許可が必要になります。そこに地元の住民がプレハブを建てていたので、これはいけないでしょうというものです。監査委員さんはそれまで何をしていたのですか、きちんと見ていたのですかと後で言いました。これは本当にひどいです。特にひどいものは電気まで引いて私物化していて、これはないでしょうと。

実は、これにもやはり沿革がありました。行政自体は悪いことをしてません。この場合の沿革は何かというと、昔、廃棄物か何か埋まっていた、住民との間でトラブルになっていて、それを土盛りをして埋めて住民の怒りをなだめて、その代わりに、住民が比較的自由に使えるようにしてあげたという経緯があります。必ず何かそういう経緯があってこういうバイアスがかかってしまいます。経緯があってバイアスがかかるのも行政のリスクです。リスクはリスクです。ですから、いけないものはいけないと言ってあげないといけません。これはむしろ市の方が、よく言ってくれましたと感謝してくれました。そのとおりですから。なぜなら、これは誰がどう見ても行政財産ですから。今までのいきさつでこうなっていたものを言うことが大事です。これが外部性です。これが公正性と中立性です。しがらみがないので、いけないものはいけないと言います。先ほどの組合事務所と同じです。

18ページの第6もひどいです。高松ふれあいプラザというものがあって、運営委員会所有の印刷機があって、インク代や何かを出していますが、これはそもそも地域センターがお役所で、ここの印刷機ではなくて、近所のよく分からない団体の印刷機をまず持ち込ませています。誰が使ってい

るのかもよく分からないのですが、メンテナンスコストは役所が払っていますので、これは相当問題でしょうということです。

19ページの「3 市民サービスコーナー・連絡所の業務の効率化」を御覧ください。鶴田（たづた）連絡所というものがあって、これは合併地区で、住民票や税証明が1件当たり3万2,000円ぐらいかかっていた。たった800円か500円の収入で1件当たり3万2,000円かかっているのは、幾ら何でも、過疎対策も分からないではないけれども、限度を超えているのではないですか、もう少しどうにか方法があるのではないですか、方法をもう少し考えましょうという意見です。こうしたものもあるということです。

20ページのⅢ 「まとめ」で、合計した「指摘」と「意見」が290にも上ったということが記載されています。実は、岡山市には監査委員が4人いらっしゃるのですが、その前で話をしていたら、最初は皆さんにここに聞いておられたのですが、最後の方は皆さんの顔つきが真剣になりました。これだけいろいろなことがあったのかという感じでした。

元に戻ります。実質的に活動しているのは半年だけですが、半年だけでも結構いろいろなものが出てきます。したがって、外部なのでしがらみもないし、好き放題に監査して、いけないものはいけないと言います。担当の女性が泣きだしたとかいろいろなことがありましたが、感謝されることもあったりして、そういう形で包括外部監査をしています。

いよいよ最終段階です。講習テキストの10ページ、「監査委員監査に期待すること」を御覧ください。まず1番目、「会計書類の体裁、調定に係る収入金の未収等の見えやすいものに終始しない」という厳しいことを書いています。自治体によって監査報告書の内容が相当違いますが、実際は指導段階でかなり細かい指導をしているので、あえて報告書に記載していないという自治体もあると思います。とはいえ、報告書を見ているとさりと読めるわけですが。未収入金で終わっているという感じがします。何度も言いますが、未収入金は資料請求で原課から出てきた資料にもう書いていますから、それで終わっているのであればあまり要らないわけです。指導しているのであれば、指導の中身も書かれた方がいいかもしれません。もう少し見えにくいものがたくさんあるのかなという感じがします。

2番目、「補助金などであれば収支計算書だけでなく、領収書についても監査を行う」。先ほど申し上げたように、補助金の支出で、領収書を見ていたら、宛先の人と領収書を切っている人が同じ場合がありました。つまり、補助金の被交付団体の代表者のところから物を買っているのです。これはまずいでしょう、金額が正しいかどうか分からないではないですかと。それはもっと問題が

あって、その買ったものを議員さんに配っているというわけです。議員さんは誰ですか、これはむちゃくちゃな話ではないかと。これを市民が聞いたら怒るのではないですかと。私はいつもそう言います。こんなことで、市民が聞いて納得しますかと。

3番目、「現金収入のリスクを踏まえて、現金管理等の監査を行う」。これは、現金が最もリスクが高いです。現金というのは取れますから。この間も、岡山県のある町で、廃品か何かでお金に換わるものがあったのですが、町の事業や町の事業で出る廃品を業者に売って、そのお金を雑収か何かとして入れなければいけないものを盗っていたというものです。ですから、どう見るかということ、現金化できるものはリスクが高いので、現金化できそうなものをきちんと見るということを私は心掛けています。いわゆる支出負担行為決議のようなもので出すものはあまり不正できません。いろいろなチェックが入りますから。しかし、現金が動くものはできるでしょう。特に現場などに行くと、人が見ていなければ何でもできます。そうしたものは出納簿がきちんとつけられているかどうか、どういう現金の流れのシステムになっているのかということもきちんと見ます。特に、領収書などが番号続きになっているかどうか、番号がなかったら、せめて番号くらいリスク管理で入れておかれてはどうですかとか、いろいろな指導があると思います。こうしたことも大事になってくるかと思えます。あなたは人を疑うのですかとおっしゃるかもしれませんが、疑うのではなくてリスク管理の方法です。少しでも間違いが起きないように管理すること、これを指導することも監査委員の大事な役割になるかと思えます。

4番目、「施設は往査を行う」。先ほどのどこかの市のように、住民が勝手にプレハブを建てて電気を引いていたというのはあまりにもひどいです。また、ある地域センターがあるのですが、元々役所が狭いのにお神輿を置いていて、このお神輿は何ですかと聞いたら、秋祭りの神輿ですと。でも、これを役所に置いてはいけないでしょ、むちゃくちゃじゃないですかと言いました。

5番目、「金庫等の実査を行う」も先ほどの現金の管理と同じで、金庫にお金が幾ら入っていて、それを金融機関に持って行って、それが全部きちんと記帳されているかどうか。つまり、今日幾ら入って、それを金融機関に持って行ってというお金の流れが全部出納帳に記載されているかどうか。もっと言うと、あまり現金を扱わないような方法を選んでほしいと思います。実は、都道府県は基礎自治体ではないので、直に住民と接しないので現金がありません。しかし、私は香川県や愛媛県の市の監査もしたことがあるので分かりますが、一般の市には現金がたくさんあります。例月出納検査も現金のカウンターの仕方でもめめます。簡単に言うと、何月何日にこの現金があったか、なかったかということです。ですから、県におかれても現金は意識してもらいたいと思います。基礎自治

体ではありませんが、現金収入はありますから。公の施設などに行くと、指定管理にしていな限りは、つり銭もあるはずで。指定管理団体の監査などについても、現金の動きは注意する必要があるのではないかという感じがします。

6番目、「場合によっては、使途の適否にまで踏み込む(最少の経費で最大の効果)を意識する」。

7番目、「行政監査を積極的に行う」。先ほど、鳥取県や福井県、東京都のテーマは面白いという話をしたと思います。なぜAEDがあんなに多いのか理解できません。何かあったのかと思って少し調べたら、全国的には、いろいろなことで裁判になっていますが、あえて都道府県の全監連でなぜ行政監査でAEDが多いのか不思議です。それ以外にもいろいろな行政監査を行う必要があるのではないかという感じがします。

行政監査は大事です。財務監査とは一味違って、本来は有効性や効果まで踏み込めますから。これは監査委員冥利に尽きるのではないのでしょうか。ここだけの話ですが、私の理想は、今回、内部統制ができるとしたら、例月出納検査も内部統制の中に入れられたらいいですね。それから、経営健全化比率のようなものも。決算は置いておかなければいけません、できるだけ内部統制の中に入れて、監査委員の手を離れるようにする。法律を変えなければいけません、将来的な話です。監査委員ができるだけ識見委員になる。研修を踏まえていろいろなノウハウを持った方が、財務監査半分、行政監査半分くらいの感じで、いろいろな使い道や効果について意見を出される。監査委員はときどき議会から証言を求められることがあります、議会にたくさん出て住民に説明してけるようになればいいなと思います。

行政当局は何を意識するかというと、監査委員を意識します。監査委員さんはこれについてどう言うかなという感じです。単に費用対効果がないものがいけないということではありません。行政はチャレンジしなければいけません。チャレンジして失敗したものは温かい目で見てあげる。ルーズで失敗したことに対して厳しい目で見ると。こうした監査委員の裁量の幅がこれから大きくなるような運用形態になればいいかなという感じがしています。場合によっては、これから議会制度も変えていかなければいけないと思います。今のようなセレモニーのようなことをしていてもしょうがないでしょう。時には、代表監査委員の方が議会で発言されてはどうでしょうか。発言というか、フリースピーキングで、「今年度の〇〇市の財務状況について一言申し上げたい」といったようなことを言って、それを住民が評価するような形になればいいかなと、これは本気で思っています。

7番目、「行政監査を積極的に行う」。これは本当に大事です。是非実施していただきたいと思っています。

8番目、「住民監査請求への対応、長の要求による職員の賠償責任の監査等はケースによっては専門委員に委ねる」ということで「専門委員に委ねる」と書いていますが、今回、監査専門組織ができていますね。監査専門委員の創設ということがあるので、ここである程度カバーできるかなという気がします。

最後に、「裁量の不当性についても検討する」です。例えば、随意契約のような簡単なもの一つをとっても、かなり裁量の余地があります。緊急随意契約などは、緊急性があるかないかなどはなかなか分かりません。しかし、現場は結構「緊急性」で処理しています。随意契約の方が有利な価格になる。これも結構ルーズな基準で対応しています。現場に行くと、結構、随意契約が多いですが、それで本当にいいのかと私はいつも思います。分割発注のようなものも結構あったり、低額随意契約に強引に持っていくような随意契約もあつたりします。

それから、補助金。公益に資するかどうかは分かりません。ある論者は、行政が「公益に資する」と判断している以上は、一次的な判断権が行政にあるので、監査があまりとやかく言う筋合いではないという人もいらっしゃいます。この間、本を読んでいたら、そういうことを書いている人がいました。これだったら、最少の費用で最大の効果に特に意を用いる必要もありません。やはりこれは踏み込むべきではないでしょうか。

先ほどの例の岡山市の区づくり推進事業は何をしているかという、大変良い制度で、各区を合併して広げていっていますから、地域の独自の文化を残していく、祭り、伝統芸能を残していく良い制度です。良い制度ですけれども、皆さん工夫がありません。工夫がないので何をするかというと、みんなが集まって、踊って、騒いで、歌って、食事するだけです。これでは芸がないでしょう、それ以外の市民が見たら怒りますよと。私もあれを見て怒っているんです。ただの飲み会ではないかと。これではまずいわけです。工夫が要るかも分かりません。だから、そうしたものについて、不当なものは不当と言わざるを得ません。行政は合議制ですが、「法令違反」だけではなくて「不当」の範囲がすごく多いです。不当のものをどれだけ盛り込むかが大事になってきます。これは認定がなかなか難しいです。私などは比較的フリーですから、不当なものをたくさん書きます。もちろん、根拠があつて不当ということですが。

予定の時間が大体終わりました。皆さん、長時間にわたってお話を聞いていただきありがとうございました。

最後に一言だけ申し上げます。今回は主に監査制度について話をしてきましたが、住民訴訟の問題についても少し申し上げました。住民訴訟で最も大事なことは、行政が萎縮してはいけないこと



です。何かしたことによって損害賠償を起こされるからといって何もしないとなってしまっはけません。そうでなくても、行政というのはそういう仕組みがあります。石橋を叩いて渡るような面があります。全国に先駆けているいろいろな政策、全国に先駆けているいろいろな条例、全国に先駆けているいろいろな特例のようなものを、ルールの下に行政は積極的に策定していかなければいけません。そのためには、私の個人的な意見ですが、住民訴訟の弊害は明らかに大きいです。こういうものは政治的に利用されます。もう一つあります。百条委員会です。政治的に利用されます。そういうものをなるべく抑制するような仕組みが必要ではないかという感じがしています。

その代わりに大事なことは、積極果敢に行政が打って出なければいけないけれども、行き過ぎのものもあるかもしれません。その行き過ぎのものをチェックするのが皆様方です。これが行政監査です。事務自体について当・不当の意見を言える唯一の存在です。我々包括外部監査人はそれができません。むしろ、しない方がいいです。なぜかという、しよせん外部だからです。微妙な内部の方がそれを言いやすいし、効果があるはずで。

ですから、今後はますます皆様方の役割が重要になってきます。いずれ研修制度ができれば、どこかで一緒に勉強することがあるかもしれません。どこかで又お目にかかることがあるやもしれません。その際には又是非よろしく願いいたします。

本日はご清聴どうもありがとうございました。（拍手）

○事務局 小林先生、どうもありがとうございました。せっかくの機会ですので、ご質問がある方は挙手をお願いします。職員がマイクを持って参りますので、ご質問の前に所属先とお名前をお願いします。

○質問者 A区のBと申します。事務局の職員です。

先ほど、今度の新しい法律に専門委員の規定ができたとおっしゃってしまして、一つの活用策として11ページの8番に書かれていましたが、これの意図と、どういうところに専門委員の必要性というか意図、その辺をお伺いしたいのですが。

○小林講師 実は、これは地制調でもあまり議論していないので、あくまでも私の想像ですが、例えば住民監査請求が出てきた場合の対応、あるいは、行政監査で、例えば特定のシステム投資の有効性云々という点で、やはり専門家の知見というか意見を聞かなければいけない場合、又、今の工事監査などでもそうだと思いますが、難しいものはやはり専門家の意見を聞く場合も必要ではないかという感じがします。私などは、理系のことは全く何も分からないので。ですから、今、特に何についてというところまでは何も決まっています。

もう一回元に戻って話をすると、監査委員の方はオールマイティでいろいろなものを見ていかれるけれども、行政監査も含めて、定例の幅から外に出るような監査の必要が出てくる場合に、専門家の力を借りられるような仕組み。それと、やはり餅は餅屋というか、その人に合った監査、その人の得意な分野の監査、ここに集中してもらった方がいいのではないかという感じがします。監査委員の方が4人いた場合には、4人の方が、自分の得意分野ばかり監査するのではなくて、得意分野ではないところにも対応しなければいけないという場合、管理監督はするけれども、特定の分野についての調査は専門家に任せる、そういうイメージかと思っています。

そんなことでよろしいでしょうか。

○質問者 ありがとうございます。

○小林講師 私は監査委員の方には大変お世話になっていまして、むしろ、監査委員の方の今後の活躍がないことには、自治体は積極果敢に打って出られません。ですから、自治体の改革、議会の改革とともに監査委員のスキルアップ、あと気持ちの問題、これが大変重要になってくると思います。皆さん、本日はどうもありがとうございました。以上で終わります。(拍手)