

事業仕分けから予算案監査へ チェック機能の充実のための監査の制度設計

田 口 一 博

2009年政権交代後、10月15日に改めて行われた中央省庁の概算要求の総計は税収見込みの3倍近い95兆円にも膨張した。鳩山内閣は内閣府に設置した行政刷新会議にワーキング・グループを置き、11月11日から各省庁の概算要求から独自の基準で事業を選び、省庁担当者との公開ヒアリングにより事業の当否や予算配分の判断を行う「事業仕分け」を行った。作業は大きく報道され、行政のムダを国民の前に明らかにした一方、取りあげられた側の反発もあった。

では、そのムダはどうしてこれまで改められなかったのか。これまでの日本の行政組織における予算編成は、中央省庁であれ、自治体であれ、事業主管部課の担当者から部課長に至る階層ごとにヒアリングで要求書が作られて財政担当部課に提出され、今度は財政担当部課の職員と要求部課の職員とがレベルを変えながらヒアリングを行う「査定」で決められていく⁽¹⁾。査定とは稟議書による回議（順次決裁）とは異なった意思決定方法である。査定を行う財政担当部課の担当者は、事業部課ごとの縦割りで担当が決まっている。また、執行過程における内部統制を行う契約担当部課、出納担当部課もやはり事業主管部課ごとに担当があり、さらに事後の監査を行う監査委員事務局も、事業主管部課ごとに担当が決まっている⁽²⁾。

予算を要求する職員と事業を実施する職員は同じであるし、たいていの場合、予算査定を行った職員は予算執行時の監理も行う。事業予算の決定から執行に至るまでの関係者がいわば一蓮托生となる結果、起こることは問題を知る関係者が全体として「利害共同体」

(1) 田中守「予算編成過程」田中守・加藤富子編『地方行政管理の新方向』1970年、第一法規、91～93頁。城山英明・鈴木寛・細野助博『中央省庁の政策決定過程』1999年、中央大学出版部、7頁。都財政問題研究会編『体系都財政用語事典第8版』2007年、都政新報社、147頁。天川晃・稲継裕昭『自治体と政策』2009年、99頁など。

(2) 各自治体の職員事務分担表などによる。事務分担を明確にした係制を採っている場合は課の設置規則などでも確認できる。

になることである。

予算編成や査定、執行過程とも行政の活動であるから、全体としてはまず、法規や予算、慣行にしたがって「間違いのない仕事をする」ことが目指される。その過程で不都合な事実があれば改善が目指されることもあろう。しかしそれが何年も続いていることであれば、前任者が行ってきたことをあえて問題とせず、あるいは隠蔽し、ということも組織を超えて行われることとなってしまう。改めるに憚ることなかれという言葉があるが、これを反対解釈すれば、問題点を見つけたときに自立的に解決・改善していくことは、なかなかできないことなのでもある。

本来、その解決にあるべきは予算要求から執行に当たるラインとは別の、議会や監査委員など、自治制度のチェック機能であろう。ところが第29次地方制度調査会への諮問に「自治体への信頼回復」が含意されたように、それら自治制度によるチェック機能は、実績が評価されていないのである。

そこでここでは、29次地制調での議論を問題意識の中心に据え、監査制度をどのようにしていけばよいかの制度設計を提案する。

提案内容は予算要求に対する事業仕分けを議会の要求に基づく「監査」としても行う、ということである。制度設計といっても、これには地方自治法の改正は必要ない。今ある権限を活用し、自治体がその気になれば、すぐにでも実行可能なことである。

以下、歴史的な経過を踏まえ、29次地制調で議論されながらまともになかったチェック機能の充実について検討し、さらに世間の常識と「お役所の非常識」との関係を考察した上で絡んだ糸を解きほぐしてみる。

1. 監査委員制度の沿革

旧府県制、市制・町村制で行われてきた監査制度は1943年まで、執行機関内部の自己監査と議決機関による監査の二本立てで行われていた。それまでの議決機関による事務の監査についての内務省の総括が、1946年の第一次戦後改革期の大臣答弁資料中⁽³⁾に残されている。

事務の監査については、従来市町村会がその権限を有していた。かかるいわば素人

(3) 『改正地方制度資料第1部』（問7の8の(3)）1279頁。一部表記を改めている。（以下同じ。）

の監査には勿論一面の長所があり、殊に、いわば睨みのきく議員がこれを行うという所に、監査の徹底を期し得る端緒があるのであるが、その実際は監査に貢献するところが少なく、むしろ弊害が多かったので、昭和18年の地方制度の改正に際してこの制度の廃止し……

1943年の府県制、市制・町村制改正では戦時体制下における能率的行政運営として議決機関による監査制度は廃止され、大都市に限り考査役制度が設けられてその権限が移された。「考査役ハ有給吏員トシ其ノ任期ハ四年トス」「考査役ハ市会ニ諮リテ市長之ヲ選任ス」という制度に、形式的⁽⁴⁾にはその後の監査委員制度への連続性も見ることができる。市考査役は8市に設置⁽⁵⁾されたが、議会の開会も抑制されていた戦争中、わずか3年ほどの運用でもあり、その評価は高くない。同じ大臣答弁資料中には「考査役は過去の実績にかんがみるに、何等効果を發揮していないではないか」という想定問があり、これに対し、

有力な局部長の下位にある吏員中から選任される場合が多かったため、これらの者の非違を揚榷したり、行政を強力に徹底して批判することができなかった。

必ずしも専門的な知識経験ある者からも選任されず、所謂年功順で選任されたというような状況

と総括する答弁案が記録されている。

監査委員制度は、1946年第一次地方制度改革で置かれたが、その発案はGHQの指導ではなく、内務省であった⁽⁶⁾とされている。監査委員制度の創設について、衆議院における大村内務大臣の提案理由の説明では、次のように述べている。

地方自治團體、特に都道府縣及び大都市の處理する事務が廣汎繁多となるに従ひまして、其の事務、事業の執行の状況を審査して非違を正し、地方の住民及び議會に常に公共事務の内容の實際に付ての資料を提供せしめますことは、地方自治團體の事務執行の公正と能率の向上とを圖る上に缺くべからざることでありますばかりでなく、地方の住民及び議會に對して自治に對する責任と自覺とを喚起する上にも必要と考へられるのであります

監査委員は斯かる目的の爲に設置せられるものであり、地方自治團體の首長が地方

(4) 『改正地方制度資料第1部』（問7の13）1282頁。

(5) 地方自治総合研究所『逐条研究地方自治法Ⅲ』958頁。戦前期の条文等も同書を参照されたい。

(6) 自治大学校研究部『戦後自治史Ⅱ』179頁。また、第90回帝国議会衆議院東京都制の一部を改正する法律案外三件委員会会議録第16回（1946年8月30日）205頁以下。

議會の同意を得まして、地方議會の議員又は學識經驗ある者の中から各各一人乃至三人づつ之を選任するのであります、

監査委員は地方自治團體の經營に係る事業の管理、其の出納、其の他地方自治團體の事務の執行を監査する一般的権限を有して居り、毎會計年度少くとも一回の定期検査、或は監督官廳の命令、又は地方議會の要求其の他臨時の必要あります場合の臨時検査、或は一定数の選舉人から請求があつた事項に関する監査等を行ふことを職責と致すのであります、⁽⁷⁾

法案は衆議院の東京都制の一部を改正する法律案外三件委員会で全委員の一致により修正議決され、成立した。

現行地方自治法の原型はこの1946年改正で事実上確定し、監査委員制度はほぼそのまま1947年の地方自治法に移行した。監査委員の権限は199条1項に規定された。

監査委員は、普通地方公共団体の經營に係る事業の管理及び普通地方公共団体の出納その他の事務の執行を監査する。

条文は行政・事務監査である「事業の管理」と財務監査である「出納その他の事務の執行」を監査の二つを規定した。文理解釈を行えば、事業の管理は非常に広範な監査を行えることになる。

その後、地方自治法第2編第9章の財務関係規定は、1962年の地方財務會計制度調査会（田中二郎会長）「地方財務會計制度の改革に関する答申」⁽⁸⁾を受けて見直しが行われる。

当時、東京都の学識経験監査委員であった槇島勇は、答申を受けた論文⁽⁹⁾で答申があまり評価しなかった監査制度を擁護的に説明している。槇島はアメリカの地方公共団体におけるコントローラー制度に言及し、執行前の事前段階におけるチェックは答申で「会計長⁽¹⁰⁾」の職能として挙げられており、監査委員の権限ではなく、「内部牽制的意義が大

(7) 第90帝国議會衆議院議事速記録第12回（1946年7月6日）232頁。

(8) 答申全文は『改正地方制度資料第15部』551～588頁及び『地方自治』172号（1962年4月号）35～70頁に所収。この答申のすべてが1963年地方自治法改正に取り入れられたわけではなく、積み残された事項も多いのであるが、地方自治法の財務関係規定はその後、ほとんど見直しが行われずに今日に至っている。

(9) 「監査制度論」『地方自治』177号（1962年9月）、23～35頁。

(10) 答申第四 組織 一財務會計の組織に関する事項（2）執行機関内部における権限の配分
イ会計機関 に見える。この答申の評価について、加藤芳太郎「予算制度の問題」『都市問題研究』167号（1964年11月）、73～87頁。

きいのではないかと述べている。会計長とは、答申で従前からの出納長・収入役に現金以外の管理権限等を持たせて新たに設置すべきと提案された会計機関である。答申の会計長に関する事項は、一部だけが改正法案に取り入れられた。当時は槇島の言うとおりの監査委員にとっては執行前における「事前監査」は監査委員の機能ではなく、内部牽制、つまり出納長・収入役（当時）の機能と考えられていたようである⁽¹¹⁾。

地方自治法財務関係規定は、答申翌年の1963年に全部改正される。199条1項の監査委員の権限は、次のとおり整理が行われた。

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及び普通地方公共団体の出納その他の事務の執行を監査する。

(下線部を加え、取消線部を削る)

この改正で文言上は「出納」から「財務」へと範囲が広がっているが、順序が入れ替えられて財務が先に出たため、監査委員の権限は事後の財務監査である、という考え方が定着したようである。

この改正を受けた長野士郎『逐条地方自治法 第七次改訂新版』1965年では、

財務に関する事務の執行とは、第二編第九章中に規定されている財務に関する事務の意であり、予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理等の事務の執行をすべて包含するが、執行以前の予算の編成事務、予算の議会における審議等を含まないことはもちろんである。

監査は、すでに執行されたものにつき、その合法性又は妥当性を監査することを本質としているから、事業の実施計画の策定に参与し又は収支命令発出の際にこれを審査する等のいわゆる事前監査は、法の予想しているところではない。⁽¹²⁾

としている。この記載は1991年に第2項が追加（後述）された後も維持⁽¹³⁾され、さらにその後の『松本逐条』にも継承⁽¹⁴⁾されている。

(11) 地方財務会計制度調査会を置いた経過（第31回国会衆議院内閣委員会における黒金自治政務次官の説明（内閣委員会議録第6号1頁・1959年2月10日）及び（遠藤文夫（自治庁行政局行政課）「地方財務会計制度調査会の発足」『地方自治』142号（1959年10月）19頁以下）から、調査会への諮問の範囲が立法化されたと解するべきであろう。

(12) 199条1項の監査に関する595頁の解説。

(13) 同第12次改訂新版・1993年、596頁。

(14) 松本英昭『新版逐条地方自治法（第5次改訂版）』2009年、635頁。

条文解釈上の権限は狭いものとなったが、実態はどうであったか。当時既に自治事務次官を退官し、住宅金融公庫副総裁となっていた小林與三次は、1963年地方自治法改正後、「監査委員事務局長に与える書」と題するエッセイ⁽¹⁵⁾で次のように述べている。

監査委員の権限をすっきりさせることにした結果、……**財務に関する監査に限ることを明確化**することになった。……金を通じて、地方団体の活動について、そんなに限定的であろうか。そんな風を感じるところに、とんでもない、誤解と錯覚がある。それは……ほとんど、**地方団体の活動の全部に及ぶのだ**

金は、いかに法令どおり、予算どおりに使われたにせよ、使った金だけの値打ちがある、仕事の出来高が、成就したかどうかは、全く別問題である。……監査のポイントもそこになければならぬ。 (下線部は加筆である)

自治庁財政部長も歴任した小林の言うところは、条文の規定振りにはとらわれる必要はない。財務に関係のない事務はない、ということである。この考え方はたとえば住民監査請求では、判例上も支持されるところとなっている。

199条の規定はその後、平成期の1991年改正で監査の対象や範囲が当時の機関委任事務にも拡大、さらに199条に第2項が追加され、監査委員の一般監査に「行政監査」が含まれることとされた。小林の言う財務監査と言おうが、行政監査もできる、ということは、これで行やく条文上明確になったわけである。

監査委員は、前項に定めるもののほか、必要があると認めるときは、**普通地方公共団体の事務**又は普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員の権限に属する事務（政令で定めるものを除く。）**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。（新設）

1991年改正における監査委員の一般監査の行政監査への拡大の意義は、「公正で能率的な行政の確保に関する住民の関心は一段と高まっており、これに応じて監査委員による監査機能の充実強化を図るためには、財務監査に加え、組織、人員、事務処理方法その他の行政運営全般についても、適法性の確保及び能率性の観点から監査できるようにすることが適当であること」⁽¹⁶⁾と述べられている。ただし、相変わらず「執行」がついて回っているから、「予算編成は事務の執行ではない」とする弁も弄することは可能であった。

第2項の追加は「この新設の意味は2つある。1つは、『財務監査』に加えていわゆる

(15) 『地方自治』193号（1963年12月）、2～17頁。引用箇所は5頁と13頁。

(16) 松本英昭「地方自治法の一部改正について」『地方自治』523号（1991年6月）、46頁。

『行政監査』もできるようになったことである。」⁽¹⁷⁾と受け取られているが、「規定上明確にしたとしても、そもそも監査の2分論が実態に即して合理的な解釈かどうかにも疑問がある」⁽¹⁸⁾ともしている。小林のエッセイのとおり、「『財務監査』と『行政・能率監査』とは、實際上それほど明確に区別できるものではなく、相互に排他的な関係にあるものでもない。……狭く限定された財務監査ができるか否かによって監査の対象範囲を限定してきた通説的理解の当否が問われなければならない」⁽¹⁹⁾のである。

2008年9月10日、最高裁大法廷が土地区画整理事業計画決定に処分性を認め、1966年以來の「青写真判決」の判例変更を行った。当該判決はもちろん地方自治法に関するものではないが、現実問題として、予算措置がなければ事業が行われないことも、土地区画整理における事業計画決定と異ならない。2009年11月26日には「市の設置する特定の保育所を廃止する条例の制定行為が抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる」とする最高裁判決もあった⁽²⁰⁾。最近の原告適格をできるだけ広く認めようという流れで解釈すると、予算編成であれ、職員が従事する行政活動である。公金が支出されているのに事務の執行ではないという説明の時代は終わった、というべきであろう。

2. 自治体行政へのチェック機能はどう認識されていたのか

(1) 29次地制調における監査委員への問題意識

2007年9月の29次地制調の設置当時、自治体における裏金づくりや知事の入札への介入などの不祥事⁽²¹⁾が報じられていた。ときの安倍内閣が進めようとしていた地方分権のためには、質的な受け皿論として、「自治体に対する信頼回復」を図ることがその前提と感じられたのであろう。諮問を受けた地制調では議論の結果、審議事項としては「チェック機能の充実」の下に「監査機能の充実・強化」と「議会制度のあり方」の2本を立てて審議を進め、2009年6月に監査委員の能力向上、外部監査の導入

(17) 辻山幸宣「特集改正地方自治法解説」『自治総研』149号（1991年3月）、16頁。

(18) 同「改正地方自治法再論」151号（同5月）、53頁。

(19) 地方自治総合研究所『逐条研究地方自治法Ⅲ』1034～1035頁参照。

(20) 第一小法廷平成21年（行ヒ）75「横浜市立保育園廃止処分取消請求事件」

(21) 本当に不祥事と言えるのかについて、当事者の一人による佐藤栄佐久『知事抹殺 つくられた福島県汚職事件』2009年、平凡社。

促進及び議会の監視機能の強化等として答申⁽²²⁾が行われた。

第6回専門小委員会資料1⁽²³⁾では、第4回・第5回専門小委員会における監査制度に関する各専門小委員の意見が集約されている。ここまででは、漠然とした制度上のことがらが述べられているに過ぎない。しかし第8回で行われた関係実務者のヒアリングを経た後、各専門小委員の問題意識の方向は少し変化している。特に注目すべきは最終的に第10回専門小委員会に提出された資料3「地方公共団体と株式会社における監査機関の比較（再提出）」における「地方公共団体と株式会社における内部の監査機関の比較」5頁の「監査対象・権限」と6頁の「損害賠償責任等」の部分である。結論からすれば、取締役会に参画し、いつでも経営上の意見を述べることができる株式会社の監査役が持つ役割と、事後の財務監査中心と考えられてきた自治体の監査委員のそれぞれが監査の対象としている範囲の違いが専門小委員の間で共通認識とならなかったことで、監査委員の権限についての議論はなされなかったのである。

なお、29次地制調で議論したうち議会制度は、議論の過程でチェック機能の充実・強化とは無関係な答申となってしまったため、その経過については省略する。

(2) 監査委員以外の監査機能

監査委員と議会の監査機能に加え、大きく機能しているのが地方自治ならではの「住民の目」である。住民は議会や行政に対し、意見や苦情という形で自らいつでも事実上の監査を行うことができるし、担当する機関の職権発動を促す方法として、請願や陳情⁽²⁴⁾も行うことができる。ここで職権が発動されなければ、住民一人でもできる住民監査請求がまず行われるし、その監査結果により住民訴訟となることも今日

(22) 29次地制調に対する諮問と調査会における審議の経過と結果の詳細については、「第29次地方制度調査会答申について（1～3）」『自治総研』369～371号（2009年7～9月号）掲載論文参照。

(23) 29次地制調提出資料については、2009年11月19日現在、総務省ホームページでhttp://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/kaigi.htmlから参照できる。

なお、2009年3月のサイト更新で一時、過去の資料の多くが閲覧できなくなっていた。政権交代後、再度整理されて25次地制調以降分を再び参照することができるようになった。公文書は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」（公文書等の管理に関する法律第1条）である。過去の資料についても、できるかぎり容易に利用できるような運用を望みたい。

(24) 請願はもともと、絶対君主に対する語である。陳情（地方自治法109条4項）、上申書（犯罪捜査規範177条2項）とともに、オカミ意識の残る語であり、今日、見直す必要がある語であろう。

では珍しくない。

地方自治の根幹はもちろん住民自身の目による行政のチェック機能の発揮であるべきだが、この機能が市町村合併による規模拡大と広大化によって著しく損なわれているのも事実である。合併推進を含んでいた地制調への諮問とは矛盾するが、自治体行政へのチェック機能の充実・強化が言われるようになったもう一つの背景として、市町村合併によるガバナンスの低下が住民の間に実感されていることがある。

この問題の直接的解決はかなり難しい。合併後の住民アンケートなどで漠然と語られる「役所が遠くなった」は単なるノスタルジックな問題ではないからである。住民に実感されているのは旧役所が支所として残されていても、遠くの本庁まで行かなければ用事は済まなくなった、という物理的な距離感だけではない。地域に住んでいて、公私の区別が不明確でも仕事をしていた職員が、合併により他の地域から通勤し、勤務時間中、決められた仕事だけをするサラリーマンとなってしまったという公共サービスの担い手の「近代化」の是非という深刻な問題⁽²⁵⁾がまずある。さらにその先には、異なったルールを持っていた市町村が合併したことで、客観的なルールを明確に定めなくてはならなくなったことにより、意思決定の事務手続の明確化や予算執行の硬直化、組織の大規模化に伴い、ガバナンスを確立させるためのさまざまな統制手段が履行されることで、結果として自治体のガバナンスが低下しているという、本質的な大問題がそこにあるからである。

では、住民の目が届かなくなってしまったことをどのように解決すればよいのだろうか。29次地制調では「外部監査を利用しやすくする」ことを答申した。問題が認識されると、その対応のために新たなシステムを構築して解決するのは行政の常識的な手段⁽²⁶⁾ではある。しかし現状でも担い手が得られない等実施が困難な外部監査を制度的な改正だけで日常的な監査機能の補完として利用できるわけではない。そこで考えなければならないのは、これまでも行われてきた内部牽制をどれだけ有効に機能させられるのかの検討であろう。

2007年10月30日、29次地制調の議論と並行して「地方公共団体における内部統制の

(25) この点は合併による行政改革という立場では当然視されているようだが、自治の問題、特にその担い手論としては熟慮すべきであろう。自治体行政側からの指摘に、千葉県香取市の市民協働指針「香取の風」（2009年）がある。

(26) 西尾勝「公共規制行政」『行政の活動』、放送教育振興会、1992年、84頁。

あり方に関する研究会⁽²⁷⁾」（碓井光明委員長）が総務省に設置された。この研究会においても、自治体の監査委員が経営陣の一員ではないことがとりあげられた。裏返せば、そのことが知られていない、ということである。

かつて、内部牽制機関であった特別職たる出納長・収入役は、特別職であることがおかしいとする28次地制調答申に基づき2006年地方自治法改正により廃止された。しかし、出納長・収入役は、従来、出納検査だけを行っていたのではない。その権威をもとに、事実上の内部牽制組織として機能していたのである。権威があるが故に廃止されたことと、監査委員に権威を持たせる議論が交互に出てくる地制調の議論に、自治体の実態がどれだけ踏まえられていたのか疑問がわくところである。

企業はもちろん、団体一般で監査役や監事と言え、事後の監査だけをしているとは思わない。取締役や執行役、理事等と同様、経営に参画し、監査という立場から意見を述べる立場である。既に執行されたことの事後の評価をするのが仕事とは、まず思われまいだろう。常識として考えても、後の祭りが監査の役割に過ぎないのであれば、終わってしまったことの蒸し返しでできることは、本質を隠した辻褄合わせか、当事者の責任を追及するかのどちらかしかないであろう。前者は問題をより深く、解決が難しいものへとしてしまうし、後者の責任追及は最終手段であり、多くの場合、過去の清算にはなっても、将来に向かってどうすればよいのかには向かわないことに注意が必要であろう。すると、今必要なことは、監査委員が監査役や監事と違って経営陣の一員ではないことの理解を求めることでは済まされない。

第一に考えられるのは、世間の常識と合わせて監査委員を自治体の経営陣の一員とすることである。監査結果に正統性を与えるために公選制が必要である、という専門小委員の意見は、現状の監査委員の活動実態を知る側から総会の席で否定された。監査委員公選論はそうして答申からは消えたが、かといって現状の監査委員制度が十全に機能していないと「思われていること」が治癒したわけではない。検討しなおさなければならないのは、監査委員制度の機能に、地方自治法の制度が規定していない経営への参与の役割が期待されているということである。

そこで専門小委員会でも認識されていた、民間団体における監査機能は、事後の監査ばかりでなく、むしろ事前の意思決定段階で働いているのではないかという点について

(27) 2009年4月27日に最終報告書が公表されている。総務省ホームページ（2009年11月19日最終確認）http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/internal_control/12172.html

こそ、自治体の監査制度に取り入れることを検討しなければならなかったのである。

29次地制調第3回総会や、答申取りまとめ過程において議会や国会委員側委員が専門小委員会の結論に反対したのは、現行監査委員に、地方自治法の制度が規定していない機能があるにも関わらず、それが評価されていないという現場の皮膚感覚である。専門小委員会が着目した民間団体における監査機能は、意思決定過程監査と監査役の権威という発見と矛盾しない。両者の接点で共通するのは、「自治体の意思決定システムの中に、監査の立場で事前の評価を行うべきではないか」という点なのである。監査委員には、これは不可能なのであろうか。ここで一度、「事業仕分け」の考え方を概観した後、第二の点として監査委員による事前の評価の問題に戻ることにしよう。

3. 事業仕分けと予算査定

2009年8月の衆議院議員総選挙で「新しい優先順位に基づいて、すべての予算を組み替え、子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用経済に税金を集中的に使います」というマニフェスト⁽²⁸⁾を掲げて勝利した民主党は、鳩山連立内閣の9月18日の閣議決定により、内閣府に「国民的な観点から、国の予算、制度、その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行う」ため、総理を議長とする行政刷新会議を発足させた。11月11日から27日まで行政刷新会議ワーキンググループによる「事業仕分け」が行われた。

事業仕分けとは大蔵省を退職した加藤秀樹氏（現・行政刷新会議議員、事務局長）が代表を務める「構想日本」が2002年から各地の自治体で実施してきたものである。事業仕分けの作業を大まかに述べれば、予算で挙げられている事業単位ごとにチームで議論し、その必要性や担い手を検討、最終的にチームの多数決で実施する、しないという当否から事業の担い手、予算配分について決定しようとするもの⁽²⁹⁾である。国の事業を対象とした事業仕分けは自民・公明連立政権期にも自民党議員により行われたことはあるが、予算査定の前さばきとして、しかも公務として行われたのは2009年11月の内閣府行政刷新会議

(28) 民主党ホームページ（2009年11月19日最終確認）http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf 2頁。

(29) 構想日本編著『入門 行政の「事業仕分け」～「現場」発！ 行財政改革の切り札～』、ぎょうせい、2007年。

ワーキング・グループが初めてである。従来、密室のヒアリングで行われてきた国の予算編成作業が、文字通り衆人環視のもとに続けられたことは大きな反響を呼んだ。

事業仕分けと予算査定とは、これまで、利害関係者のみで行われていた予算査定に対し、利害関係のない外部の評価者を入れることが最大の違いである。短時間でその事業の専門家ではない者が評価することを非難する向きもあるが、当たらない。それはこれまでの予算査定において財政担当部課が果たした役割も全く変わらないからである。

民主党マニフェストの言う「新しい優先順位」は、これまでの予算・決算に象徴されるような、対前年比による査定や対予算比に対する決算監査では決めることはできない。事業仕分けが行われると、予算査定過程において職員間の利益共同体を壊すことで、それが可能にもなるであろう。事業仕分けを受けた官僚が「素人に何がわかるか」とうそぶいたという報道があるが、まさしくその通り。素人の常識を入れてこなかった利益共同体が日本をここまでだめにしてきた現実の結果を見据えなければならないのである。

これだけ耳目を集めた「予算査定過程への当事者以外の参加」は、これまでの予算編成過程への要望や意見聴取という限定された参加と異なり、自治体ではさらに広がることであろう。しかし、仕分け作業は本来、議会における予算審議で果たされなければならない筈である。これまでそれができないのは、現在、地方自治法施行規則が定めている予算書の様式がそうなっているからである。もちろん、これまでも議会の予算案審議ではさまざまな工夫が行われてはきた。しかし予算の議決内容が非常に大括りな「款」・「項」までとされているから、具体的な事業ごとの審議をしても、それは事業の内容を拘束するものではない、という根深い問題を孕んでいる。これは1960年代の「行政整理」と「議会不信」の時代の制度であり、今日妥当すると言えないものである。このような状況が疑問視されることなく40年以上続いてきたが、今、地方側の意見として具体的な制度が提案されなければならないのである。その実行は、次章で述べるとおり、決して難しいことではない。

4. 議会の要求による監査委員監査

監査委員が自ら行う監査については、1991年改正によってようやく条文上も行政監査も行い得る、とされたわけであるが、制定当初の地方自治法から用意されていたのが98条2項に基づく、議会の要求による監査である。

議会は、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務に関する監査を求め、その結果の報告を請求することができる。

議会の要求監査の規定は1888年の市制・町村制以来、1943年まで議会が直接行っていた監査機能を代替するものとして置かれた。監査委員が設置された1946年の第一次地方制度改革で市町村に関する要求監査の規定が早速復活し、新たに都制、道府県制にも置かれた規定⁽³⁰⁾を地方自治法が引き継いだものである。

議会の要求による事務の監査の対象は、199条と異なり「事務の執行」とは言っていない。議会に実地検査権がなくなったので、それに代わって置かれたのであるから、199条1項のいう「執行以前の予算の編成事務」等にも及ぶことは明らかである。また、2002年の住民監査請求制度改正により242条3項に暫定的な停止催告制度が追加されたことから、住民誰でもなし得る住民監査請求によって請求できる予防的な監査を監査委員が行い得ないとすることも、また、その請求権限を議会が有さないとするともいづれもあり得ないことであろう。

98条2項はその後、1991年の機関委任事務の一部を要求対象から除く改正があった。さらに1999年分権一括法による機関委任事務廃止と法定受託事務制度の創設に関する改正を経て、現在では少々長い条文になっているが、事務に関する監査を求め、結果の報告を請求することができることには全く変更はない。

議会は、監査委員に対し、当該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本項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を除く。）に関する監査を求め、監査の結果に関する報告を請求することができる。この場合における監査の実施については、第九十九条第二項後段の規定を準用する。

1962年の「地方財務会計制度の改革に関する答申」のいう「会計長」機能は、出納長・収入役制度が廃止された現在、権威により睨みを利かせるということではなく、法的な権限として議会の命により監査委員が担うことが最も妥当な方法であろう。ただし、現時点ではこの権限は広範に活用されているとは言い難い。各議長会が行っている実態調査によると、2008年中、全国の市町村議会では98条による監査請求を行った例は市議会においては

(30) 市制45条2項、町村制42条2項、道府県制43条ノ2、東京都制62条ノ2の各規定である。

1項が8件、2項が4件⁽³¹⁾、町村議会においては1項2項の計で26件⁽³²⁾という。

繰り返すが、執行に限らない事務に関する監査は監査委員が主体的に発動することはできないが、議会の請求があれば行わなければならないのである。そこで、議会に求められることは「自治体への信頼回復」という目的達成のために、監査委員に何をしてもらわなければならないかを再検討し、それを議会への報告・審議を通じて生かしていくことであろう。100条の2に追加された学識経験者の専門的知見の活用は、人を得ることもなかなか難しくまだあまり進んでいない。しかし、監査委員は現に全国すべての自治体におり、かつ、決算監査は毎年行われている。その決算監査が振るわず、また成果が生かされない理由は、決算になってから監査していたのでは遅い、という極めて当たり前のところにある。そうであれば、予算案の編成過程から、監査を行えばよいのである。この監査のことを「事業仕分け」という言葉で呼んでももちろん良いであろう。

予算に対する監査の手法はこれまでの決算中心の監査の手法と大きく異なることはない。また、決算と予算とではその監査の時期も異なるから、他の事務監査の時期を調整すれば、現状の体制にあっても十分実施しうる。そもそも、決算監査を行うにしても予算との対比が必要だから、これまでも監査委員・事務局は従来から予算の検討は行っていた。監査委員の職務は監査意見を書くところまでで、査定をすることではないから、これまでの決算監査で培ったノウハウで予算案の監査結果を議会に報告し、その適否を議会で審議してもらえばよいのである。議会の予算案審議も、これまで提出されてこなかった（案）以外の情報が監査委員から報告されるから、予算案や説明書に書かれていない事項への質問——それらはたいてい、予算の編成過程で捨てられた案である——から、具体的な複数案に対する政治的責任を持った決定へと移行するであろう。もちろん、事後の補正予算や決算審査の際に言われていた、結局予算から勉強しなければならない状況を改善することにもなる。このような内容を持った「予算審査意見書」は「事業仕分け書」なのである。

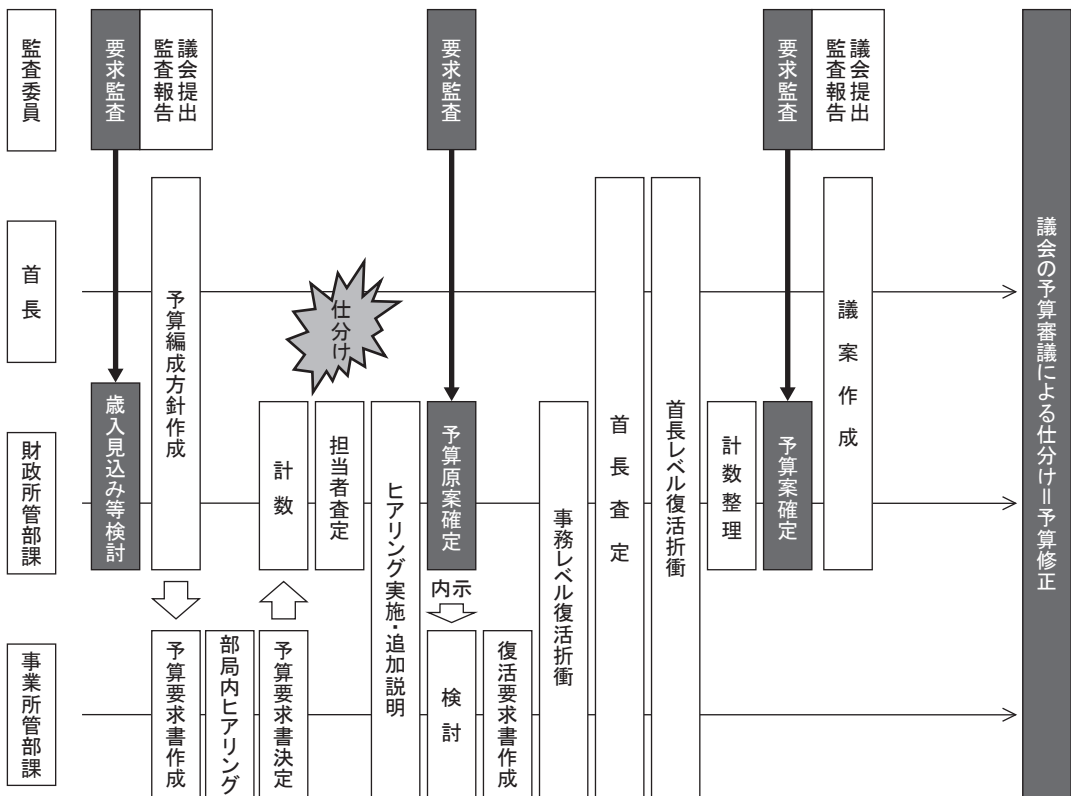
議会がその気にさえなれば、すぐにでも使えるのが98条2項の要求監査である。とはいえ、各自治体ごとに監査委員事務局の体制も大きく異なり、また、予算編成スケジュールの調整も必要となる。この権限の活用にあたり、次章で挙げる条例制定に先立ち、試行期間を設けて問題点を洗っておくことが現実対応として望ましいであろう。もちろん、条例

(31) 全国市議会議長会ホームページ（2009年11月19日最終確認）http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai20/pdf/h20_00.pdfによる。

(32) 全国町村議会議長会ホームページ（2009年11月19日最終確認）<http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H20/02.pdf>による。

の有無にかかわらず、各議会にあっては98条2項の権限により監査委員に対し、予算案の編成事務に関する監査を求め、監査の結果に対する報告を求めてこれを審議の対象としていくべきである。対象とする事務は法定の事務か否か、また、自治事務か法定受託事務かという種類も問わない。なぜなら予算案の編成はその全部が自治事務であるから、監査で除外される部分はないのである。第一次地方分権改革の際にも言われたことだが、議会は、まずその持てる権限を率先して活用し、信頼醸成に努めていくことが望まれる。

監査委員による予算案監査と仕分けの時期



5. 監査委員条例への発展

50年近く前の地方財務会計制度の改革に関する答申の積み残し事項から29次地制調に自治体への信頼回復が諮問され、地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会報告、そして国ではあるが、事業仕分けへと続いてきた流れには、監査委員制度が民間の常識とは異なる権限しか持たず、事後の監査だけでは問題点を明らかにしにくいという致命的な欠陥をそのままにしてしまったことによる不信感がある。監査委員が仕事をやりやすく、また、せっかくの努力が以後の改善へと役立たない制度を維持する必要はどこにもない。

今後、地方自治法がどのように再構成されていくか、本稿執筆段階では詳らかではないが、それを待つことなく、各自治体では監査委員に何を求め、どのような仕事をしてもらうのかを条例により明確にすることが望ましい。今後も地方自治法が存続するにしても、国が決めた法律が全国お仕着せとなるのではなく、自治体の実践で優れた成果をあげたものが全国に展開していくものへと転換させていくべきであろう。

最後に監査委員条例私案を記す。基本条例ばかりであるから、監査委員の定数や報酬等の規定を一本にまとめ、監査（委員）基本条例とすることももちろん良いであろう。

現行地方自治法上、監査委員には議会に対する議案の提出権がないため、自ら提案することはできない。しかし29次地制調が監査委員の権威を高めることを強調したことや、監査委員を長の執行機関から独立させるべきという議論があったことを踏まえると、この条例案は現行地方自治法上、監査委員を選任する長が提案するのではなく、議員提案によって権威づけることが望ましい。

〇〇監査委員条例（案）

（〇〇には、自治体名が入る）

（目的）

第1条 この条例は〇〇監査委員について必要なことを定めることにより、〇〇の施政を通じ、安全かつ良質な公共サービスが確実、効率的かつ適切に実施されることを目的とする。

←後半は公共サービス基本法3条1号（基本理念）の引き写しである。

←「委任条例」の考え方を残している自治体では、法律上の制定根拠「地方自治法第202条の規定に基づき」等と記載する例がまだあるが、当該自治体の事務に関する条例の制定はいちいち特別な法律の根拠を必要としない。

（監査委員の職務）

第2条 監査委員は、その職務の遂行にあたっては、〇〇の施政が地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのっとりなされているかどうかとともに、各施策が基本構想等と十分整合しているかに意を用いなければならない。

（監査委員の権限）

第3条 監査委員はその職務を遂行するため、法律で定めるほか、次の各号の権限を有する。

1 議会の本会議に出席し、議長の許可を得て意見を述べること。

←議会の会議規則には特別な規定は必要ないが、長が提案する場合は本条1・2号と附則の委員会条例の改正部分は切り離して議員提案としなければならない。

2 議会の委員会に出席し、委員会条例の規定に基づき意見を述べること。

3 庁議に出席し、必要に応じ意見を述べること。

4 議会、長及び委員会に対し、意見書を提出すること。

←現状、監査委員以外の委員は存在しないのでここでは挙げていない。

（監査委員の基本方針）

第4条 監査委員はその職に就いたとき及び年度毎に自らの監査の基本方針を作成し、こ

れを公表しなければならない。

(監査委員の責務)

第5条 監査委員は、その職務の遂行にあたっては自らの監査の基本方針に沿うとともに他の監査委員の監査に対し、互いに協力しなければならない。

2 監査委員が請願を受理したときは、これを誠実に処理するとともに、その結果を提出者に通知し及び公表しなければならない。

(利益相反行為の禁止)

第6条 監査委員は他の監査委員が行っている監査が地方自治法第199条の2に該当しているときは、これに意見を述べるができない。当該監査委員が任命した者もまた同様である。

(監査委員の損害賠償責任)

第7条 監査委員がその職務を行うについて悪意又は重大な過失があったときは、当該監査委員は、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を免れない。

←会社法429条1項の引き写し規定により、29次地制調で問題となった議会の議決による損害賠償責任の免除禁止を規定。

(監査委員事務局の設置)

第8条 監査委員に事務局を置く。

←この項は必置の都道府県では従来、不要とされてきたが、確認的に定めて差し支えない。事務局の職員定数の規定も他の執行機関から独立してこの条例で定めることが望ましい。

2 事務局に専門員を置くことができる。

3 専門員は監査委員が任免する。

←代表監査委員に限らず、各監査委員がそれぞれに任免できることとする。

(事務局員の宣誓)

第9条 監査委員事務局専門員、事務局長、書記その他職員（以下「事務局員」という。）は、その職に就くとき、監査委員に対し宣誓をしなければならない。

(事務局員の職務)

第10条 事務局員はその職務の遂行にあたっては監査委員の補助者として行動しなければならない。

2 事務局員はその職務の遂行に必要な範囲で議会、長及び委員会を实地に検査し、資料の提出を求め、その職員に質問することができる。

(議会、長等の責務)

第11条 議会、長及び委員会は、監査委員の行う監査に対し、協力しなければならない。

2 長は、予算を議会に提出するときは、当該予算に地方自治法第211条第2項の規定に基づく説明書を添えて監査委員の審査を受け、その審査意見書を添えなければならない。

(監査委員の規則制定権)

第12条 監査委員は、その合議により監査委員規則を定めることができる。

2 前項の規則を定めたときは、代表監査委員はこれを公告するとともに、その事務所に備え付けて閲覧に供し、インターネット等で公開しなければならない。

附 則

(施行日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(委員会条例の一部改正)

2 委員会条例(□□年〇〇条例△△号)の一部を次のとおり改正する。

第8条第3項を第4項とし、第2項の次に次の1項を加える。

3 監査委員である委員は、当該監査にかかる案件が会議に付されるときは、委員を辞任したものと見なす。

←議会選出監査委員は、監査結果に対する責任を明確にするため、その審議では監査委員としてのみ活動するものとする。

3 (その他必要により経過規定や既存の条例の改正等を規定する。)

※ 標準市議会委員会条例の場合の参照条文(附則第2項関係)

(委員の選任)

第8条 常任委員、議会運営委員及び特別委員(以下「委員」という。)の選任は、議

長の指名による。

- 2 議長は、常任委員の申出があるときは、当該委員の委員会の所属を変更することができる。
- 3 前項の規定により所属を変更した常任委員の任期は、第3条（常任委員の任期）第2項の例による。

（たぐち かずひろ （財）地方自治総合研究所研究員）