

地方自治関連立法動向研究17

内部統制および監査制度に係る改正までの道筋 (地方自治法等の一部を改正する法律(平成29年6月9日法律第54号))

堀 内 匠

はじめに

本稿では、今次地方自治法改正の主要な内容のうち、内部統制に関する方針の策定等に関するものと、監査制度の充実強化および決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備、について、その立法経緯をなぞる。なお、今次地方自治法改正に含まれる、住民訴訟制度に係る改正および地方自治法改正と一括審議された地方独立行政法人法の改正については、本稿で扱う監査や内部統制制度とは出自およびいきさつが異なる。これらについては、本誌別号にて解説されることになる。

1. 法改正の経緯

2017年地方自治法<監査・内部統制関連>改正関連略年表

2006. 1. 12	「地方分権21世紀ビジョン懇談会」発足
2006. 4. 5	「新地方公会計制度研究会」発足
2006. 5. 18	「新地方公会計制度研究会」報告書
2006. 6. 20	夕張市定例市議会で市長が財政再建団体の指定申請を表明
2006. 7. 3	「地方分権21世紀ビジョン懇談会」報告書
2006. 8. 31	「新しい地方財政再生制度研究会」発足

2006. 12. 8 「新しい地方財政再生制度研究会」報告書
2007. 3. 6 夕張市、財政再建団体に指定される
2007. 4. 2 地方分権改革推進委員会発足
2007. 7. 3 第29次地方制度調査会発足
2007. 10. 30 「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」発足
2008. 5. 14 「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」中間報告
2008. 5. 28 地方分権改革推進委員会第1次勧告「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」
2008. 10. — 会計検査院による調査で12道府県に「不正経理」が発覚
2008. 12. 8 地方分権改革推進委員会第2次勧告「『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」
2009. 4. 1 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）全面施行
2009. 4. 27 「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」最終報告書
2009. 6. 16 第29次地方制度調査会答申
2009. 9. 16 民社国連立政権発足（政権交代）
2009. 10. 7 地方分権改革推進委員会第3次勧告「自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ」
2009. 11. 9 地方分権改革推進委員会第4次勧告「自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ」
2010. 1. 20 「地方行財政検討会議」発足
2011. 1. 26 地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」
2012. 9. 14 「地方公共団体の監査制度に関する研究会」発足
2013. 4. 19 「地方公共団体の監査制度に関する研究会」報告書
2013. 7. 16 「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」発足
2014. 4. 30 「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」報告書
2014. 5. 15 第31次地方制度調査会発足
2016. 3. 16 第31次地方制度調査会答申

(1) 源流を訪ねて

今次法改正の淵源をどこまで遡るべきだろうか。第31次地方制度調査会答申で触れられているように、今回の改正は、第29次地方制度調査会答申および会計検査院による「不正経理」の指摘が契機とされるが、そこまでのいきさつは単純なものではなかった。自治体の内部統制制度導入及び監査改革は、複数の源泉に発し、やがて互いは合流しつつ、いくつかの事件に棹さしてようやく一つの岸にたどり着いたものである。源泉とは「新地方公会計制度研究会」や「新しい地方財政再生制度研究会」など⁽¹⁾、事件とは、夕張市の財政再建団体指定や会計検査院による調査で「不正経理」が発覚したことなどである。

(2) 自治体破綻法制

第一の源流⁽²⁾は、自治体破綻法制にある。2006年当時、従前の地方財政再生制度は、地方財政再建促進特別措置法（再建法・昭和30年12月29日法律第195号）に規定されてきたが、法に基づく準用再建には、一方で①各団体において常日頃から早期是正・再生という観点を念頭に置いたわかりやすい財政情報の開示がなされておらず、また財政指標及びその算定基礎の客観性・正確性等を担保する手段が十分でないこと、②再建団体の基準しかなく、早期に是正を促していく機能がないこと、③実質収支（赤字）比率（フロー指標）のみを再建団体の基準に使っていること、④再建を促進

(1) より根源的には第一次臨調「第1専門部会第2班による報告書（予算及び会計制度）」昭和38（1963）年9月にその淵源を見出すべきかもしれない。

(2) 自治体における「行政改革の重要方針（平成17年12月24日閣議決定）」及び「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第47号）」を端緒に2006年4月に発足した「新地方公会計制度研究会」（座長：跡田直澄）は、はやくも5月18日には報告書を発表した。この報告書は、「地方公共団体財務書類作成にかかる基準モデル」と「地方公共団体財務書類作成にかかる総務省方式改訂モデル」を具体的に記述したもののだが、この総括の今後の課題として、監査制度の構築が掲げられた。

「新たな公会計制度の導入により作成される財務諸表が地方公共団体の政策形成に有効に活用されるためには、その情報の信頼性を確保することが不可欠である。そのためには、国における対応を踏まえつつ、財務諸表の正確性に関する監査制度の構築を急ぐべきである。」

同報告書の内容は地方分権21世紀ビジョン懇談会及び経済財政諮問会議でも報告され、「住民による監視（ガバナンス）が不十分」という見出しでの行革的分権改革の流れのなかで受け皿整備論として「監査委員への天下りの禁止、外部監査の活用、第三者機関の設置」と合わせて組み込まれることとなった。内部統制の観点を導入しながらの今次地方自治法改正における監査制度改革のいまひとつの源流は公会計制度改革に求められるかもしれない。

するための仕組みが限定的であること、などの課題をもっていた⁽³⁾。

地方分権21世紀ビジョン懇談会（ビジョン懇）では当初から破綻法制のあり方について議論してきた。後に「新しい地方財政再生制度研究会」座長となる宮脇委員がビジョン懇の初期（第2回会合以降）において破綻法制について発言するなかで、地方自治体の執行機関や議会の責任に言及し、違法、不当に対する責任を明確にするため直接請求制度や住民訴訟制度等の拡充の必要性をうったえ、今後の方向性として監査制度改革も提案していた⁽⁴⁾ことは注目に値する。この後の回で総務省がこれに応じて現行の直接請求・住民訴訟制度の説明資料を提出しており、また次に見る新しい地方財政再生制度研究会の設置に至る流れからみて、ここがその後の監査・内部統制制度に向かう分水嶺となったものと推察される。

自治体破綻法制については経済財政諮問会議2006年5月10日付け竹中総務大臣（当時）提出資料で掲げられ、同年7月のビジョン懇の報告書「2. 各論(3)」ではレベニュー債の導入や地方債に対する交付税措置の全廃等による地方債の完全自由化と共に、いわゆる再生型破綻法制の検討を促す方針が明確に打ち出されることとなった。

一方、ちょうどこの時期、観光施設への投資等の放漫財政や産炭法の失効等により財政状況が悪化していたことが表面化した⁽⁵⁾北海道夕張市では、2006年6月20日に後藤健二市長が定例議会冒頭で財政再建団体の申請を総務省にする考えを表明する等、財政再建制度の整備は喫緊の課題となっていた。総務省では、同年8月31日に「新しい地方財政再生制度研究会」（座長：宮脇淳。以下、宮脇委員会と略す）を設置し、12月に報告書を提出したが、夕張市ではさらに一時借入金等の活用によって表面上は財政黒字となる手法や、空知産炭地域総合発展基金からの借り入れ（いわゆる「ヤミ起債」）など、不適正な財務処理が明るみに出ると、各方面でその対処が行われることとなる。夕張市は翌2007年3月に財政再建団体に指定された。

夕張問題が先鋭化するなか、総務省では、宮脇委員会報告書に則って、従前の制度では財政悪化が深刻化するまで状況が明らかにならない仕組みを問題視し、自治体の財政状況を統一的な指標で明らかにして財政の健全化や再生が必要な場合に迅速な対

(3) 宮脇委員会報告書pp. 2-3。

(4) 第4回ビジョン懇宮脇委員提出資料「破綻法制の基本構想」。

(5) ただし、1991年に財政再建団体入りした赤池町と比較して、財政再建団体入りを拒み、自主再建を目指してきた夕張市だが、2000年代初頭には既に財政再建は厳しいとみられてきた。橋本行史『財政再建団体——何を得て、何を失うのか——』2001年、公人の友社p. 47。

応を取るための「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）を2009年4月に全面施行させた。この法は、新たな統一指標を設けたことと共に、首長は、その健全化判断比率のうちいずれかが早期健全化基準以上となった場合、計画を策定した上で、通常の監査委員監査ではなく、個別外部監査契約に基づく監査⁽⁶⁾を求めねばならないこと（第26条第1項）とし、自治体の「自己規律による財政健全化⁽⁷⁾」を図ることとした。

（3） 第29次地方制度調査会：分離期

上述の宮脇委員会によってつくられた流れに従い、この件に関する総務省の施策は、自治体破綻法制にとどまらず、監査や内部統制に関するものにまで延長されるものとなったが、内部統制と監査制度改革とは当初は別々に議論が進められることとなった。

既に2005年に会社法が「業務の適性を確保するための体制」の整備を大会社に求めるようになっていたが、自治体においては、裏金問題や職員の不祥事、北海道夕張市の財政破綻などが続いた一方、地方分権の観点から自治体が自ら行財政運営の透明性を高めたり、リスク管理体制を強化したりする必要性が高まっている⁽⁸⁾、として、総務省は後述の第29次地方制度調査会の審議方針決定後となる2007年10月30日に「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」（座長：碓井光明。以下、碓井委員会と略す）を立ち上げ、金融商品取引法で2008年度から内部統制報告書の公開や外部監査が義務づけられた上場企業の手法や運用上の課題を参考にしながら、自治体に求められる仕組みを検討しはじめた。この間、2008年初頭には、2006年度の地方自治体等の汚職に関する調査結果が公表され、2006年度中に発生した汚職事件が過去10年間で最多であったことを総務省が発表する等している⁽⁹⁾。碓井委員会は、2008年5月14日に中間報告を公表する。

こうした不正や汚職を背景にして、監査制度改革についても別に議論の俎上に載せられることとなった。第29次地方制度調査会は、2007年7月3日、「真の地方分権に対応できる地方自治体を確立し、中核的な基礎自治体が地域づくりの主役となれるよ

（6） 外部監査制度自体は平成9（1997）年の地方自治法改正で導入されていたが、定着しているとは言いがたい状況であった。

（7） 第166回国会衆議院総務委員会、菅総務大臣答弁。

（8） 自治日報2007年11月2日「民手法参考に議論——内部統制のあり方で研究会」。

（9） 自治日報2008年1月18日「自治体の汚職事件が過去最多——総務省」。

う体制を整えるため⁽¹⁰⁾、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方の他、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方が諮問され発足した。事務局による諮問の説明では「分権改革を進めるに当たりまして、監査委員に求められる役割は何かということ」とされた⁽¹¹⁾が、副会長から、夕張問題に関して、決算認定は事前に監査委員が意見を付けることとなっているが指摘されてこなかったことは、監査委員制度の破綻であるから見直す必要がある、といった意見が出される⁽¹²⁾等、夕張問題は問題の起源として用いられた。

第29次地方制度調査会では、監査について、監査委員の独立性を担保するため議選の監査委員の廃止やその対応としての実地調査権の議会への付与等を打ち出したものの、議会三団体の反対等により頓挫することとなった⁽¹³⁾。監査に関連する諮問事項の審査はおおむね2008年5月中に取りまとめられ、その後、審議は議会制度改革や基礎自治体のあり方へと移っていった。このとき同時に前述の総務省内の確井委員会等で進められていた内部統制制度の導入については地方制度調査会では審議対象とならなかった。

このように、内部統制制度及び監査制度に関する検討が別々に総務省で進められていた2008年10月、今度は国から支給された補助金などの不正経理が会計検査院の検査により明るみになる事件があった⁽¹⁴⁾。ここでは、①旅費で、県単独事業での出張に補助金を充てる、②需用費で、年度内に支出した分を翌年度に納品させる、③賃金で、事業本来の目的以外の部署に臨時職員を配置するなどの他、私的流用は確認されなかったとしながらも、架空発注などの手口で需用費を業者側にプールする「預け金」が指摘される等した。会計検査院では、調査対象の全ての都道府県において、需用費が不適正な経理処理によって支払われていたと指摘した。このとき既に第29次地方制度調査会は監査に関連する審議を概ね終えており、この指摘を受けた具体の対処策について最終答申に直接的に盛り込まれることにはならなかったものの、内部統制制度

(10) 第29次地方制度調査会第1回総会、安倍総理大臣挨拶。

(11) 第1回専門小委員会、幸田行政課長発言。

(12) 第4回専門小委員会、片山副会長意見。

(13) 経緯については田口一博「第29次地方制度調査会答申について(2)」自治総研2009年8月号他。

(14) 会計検査院は、2008年から2011年にかけて47都道府県および18政令指定都市を対象に調査を実施し、『都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について』として公表した。2010年12月には検査報告書を発表した。

の必要性については一層認識されるようになったものと言える。内部統制に関する確井委員会は、2009年3月に最終答申をまとめ、法改正の俎上に載せられるのを待つこととなった。

第29次地方制度調査会は、監査委員の独立性を強化し、適正な監査を確保する観点から対応策を検討したものの、2009年6月答申では、議選の監査委員を廃止すること、監査委員の選任方法を首長による選任から議会の選挙によるものへと改めること、公選による監査委員の選出を可能とすべきこと、共同の外部監査組織の設置等は、いずれも制度改正提案を見送ることとしつつ、監査委員の合議によるとされる事項についても、監査委員の意見が一致しないときは個別の少数意見を附記して公表すべきこと、長等が、監査結果に関して何らの措置も講じない場合においても、その旨を監査委員へ理由を添えて通知すること、包括外部監査の頻度を毎年必ず実施することとしていたことを改め緩和すること、個別外部監査の導入前提とされる条例制定を不要とすること、を求めた。

ところが、答申直後、2009年8月30日に行われた第45回衆議院議員総選挙において民主党が総議席の3分の2に迫る308議席を獲得し、圧勝したことによって、同年9月には政権交代が行われた。第29次地方制度調査会答申を受けた地方自治法改正案についてはまだ法案提出には至っておらず、宙に浮くこととなってしまった。

(4) 地方行財政検討会議と2011年改正：統合へ

民主党、社会民主党、国民新党による連立政権（以下、2012年の第2次安倍内閣の成立までを民主党政権と呼ぶ。）は、地方制度調査会については休眠状態に置く一方で、代わりに、地方行財政検討会議を立ち上げ、ここで地方自治法の抜本改正が審議されることとなった。

地方行財政検討会議もまた、監査等の改革について頓挫していくことになるのだが、「地域主権」を一丁目一番地にかかげた民主党政権では、当初「地方政府基本法」の策定を行うとして、委員に確井光明、石原俊彦らこの間内部統制制度の導入を検討してきた研究者を加えたことが一つの画期となったものと言える。この会議によって、これまで別々に議論されてきた内部統制制度の導入と監査委員制度改革とが一本化することとなったのである。

地方行財政検討会議は、第二分科会において3. 財務会計制度・財政運営の見直しと4. 財務規定を中心とした規制緩和を取り扱うこととし、総論、1. 自治体の基本構造の

あり方、2.住民参加のあり方、4.執行機関や議会の組織・権限に係る規制緩和を扱う第一分科会とは別個に議論を進め、とりわけ監査制度については、監査委員制度・外部監査制度からなる地方公共団体の現行の監査制度が有効に機能しているのか疑問であるとして、廃止を含め、ゼロベースで見直すこと、等の提言を行った。

地方行財政検討会議第二分科会における財務会計制度・財政運営の見直し提案は過激なものであった。詳細は別稿⁽¹⁵⁾を参照していただきたいが、内部統制体制の整備、外部監査の充実という方針を踏まえ、長の責任の明確化及び監査機能の外部化、内部と外部の監査機能の明確化、監査機能の共同化の3つの見直し案を提示している。内部統制体制を明確に位置づけ、また外部監査体制について、イギリスの監査委員会（Audit Commission）に倣い全国単一の監査共同組織による実施を打ち上げた点等は、後の第31次地方制度調査会を含むその後の審議会・研究会の議論にも影響を与えたものと言える。ただ、地方行財政検討会議は、民主党政権の政権運営の稚拙さ等もあり、結局具体的法改正に至ることなく役割を終えることとなった。

地方行財政検討会議の答申「地方自治法抜本改正についての考え方」（平成23年1月26日）の第二分科会関連の提言は、単一の案にしぼる形ではなく、また具体的制度改革に係る部分も「検討すべきである」といった修辭によったこともあり、第29次地方制度調査会答申にあった項目のうちその後できあがった2011年地方自治法改正法案に反映されたのは、監査委員事務局の共同設置を可能とする改正部分のみであった⁽¹⁶⁾。

民主党政権の失敗を補う形で復活させられた第30次地方制度調査会は、この法案をオーソライズした後、「集約とネットワーク化」を柱とする連携関連施策に関する答申を行ったが、監査や内部統制については触れることはなかった。

（5）再始動

このように、第29次地方制度調査会答申に関する法改正もほとんど不十分なままとなっており、また地方行財政検討会議が示した「たたき台」が現行制度を廃止する内

(15) 拙稿「『地域主権改革』の動向について — 地方行財政検討会議『地方自治法抜本改正に向けての基本的考え方』を中心に —」自治総研2010年7月号に詳しい。

(16) 小規模自治体における監査委員事務局未設置を解消することが主眼の改正だったが、本稿執筆時点では備前市と瀬戸内市が共同設置している唯一の例であり、監査委員事務局未設置の状況は改善されていない。

容となっているものの、その後具体的な制度についての議論の進展がないことから、自治体の監査関係者から今後の監査制度の見直しの方向性を不安視する声が聞こえるようになった、とされる。そのため、2012年9月には総務省内に「地方公共団体の監査制度に関する研究会」（座長：宇賀克也）が発足し、2013年4月に報告書を発表した。報告書には、監査基準の必要性、監査委員および事務局の専門性・独立性向上の必要性、内部統制との密接な関連のあり方、外部監査制度の見直し等が盛り込まれていた。

さらに、自治体における内部統制制度についても、2009年の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で行った運用などの課題整理や地方行財政検討会議における提案などを踏まえ、また2008—2011年に実施された会計検査院による「不適正経理」の指摘等を具体的な課題として、「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」（座長：小早川光郎。以下、小早川委員会と略す）も2013年7月に発足し、翌年4月に報告書を発表した。報告書には、首長に内部統制体制の整備及び運用の責任があることを明確化することと、内部統制の取り組みについては財務事務執行リスクを最低限評価すべきリスクとしつつ内部統制基本方針の作成等は大規模自治体から段階的に大規模自治体以外にも広げていくこと等が盛り込まれていた。

もう一つの関心事は、自治体における事務が複雑かつ広範なものとなってきているのに応じて、首長や自治体ないしその事務担当者に対する住民訴訟が多発していたことがあったとされる⁽¹⁷⁾。住民訴訟制度改革についてはやはり別口で議論されていたものが合流したのである。これについては別稿で詳しく解説がある予定なのでここでは詳述を避けるが、小早川委員会報告書において、内部統制は住民訴訟のリスクを軽減し、透明性を高め、住民による監視のための判断材料の提供及び住民が行う選択の基盤になることが期待されるとの位置づけがなされ、これは第31次地方制度調査会答申へと引き継がれることとなる。

（6） 第31次地方制度調査会

こうした多数の研究会報告書を下地として、監査制度・内部統制制度に関する議論を再起動させて宿年の課題を背負って発足したのが第31次地方制度調査会であった。したがって、第31次地方制度調査会の審議項目の骨子は、第29次地方制度調査会答申

(17) 町田祥弘「地方公共団体における内部統制の制度化について」地方自治2017年2月号p.7。

を軸に、地方行財政検討会議の議論を加味したものとなる。諮問は「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」というものであり、監査制度は、地方公共団体のガバナンスのあり方として位置づけられることとなった⁽¹⁸⁾。

第31次地方制度調査会は、2016年3月16日に安倍晋三首相に「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を手交した。

適切な役割分担によるガバナンスのあり方について、答申は、人口減少が進み、資源に限られる中においては長、監査委員等、議会及び住民といったそれぞれのアクターが役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要である、とする。具体的には、下図の提言を行った。

- i. 内部統制の制度化。長が内部体制を整備及び運営する権限と責任があることを明確化し、整備及び運営に関する手続等を制度化する。特に都道府県・政令市には内部統制体制の整備及び運営に関する基本的な指針の作成・公表、評価についての監査や議会への報告・公表を義務化。
- ii. 統一的な監査基準を自治体が共同で策定する必要。
- iii. 監査委員の合議が調わない場合でも監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする必要。
- iv. 監査結果を参考として措置を講じなかった場合には監査委員が勧告を行い、これに対して説明責任を果たすようにする仕組みを導入。
- v. 監査の専門性を高めるための研修制度を設ける。
- vi. 特定の事件について監査委員が専門委員を任命できるようにする。
- vii. 議選の監査委員を置かないことも認める。
- viii. 監査基準の策定、研修、人材あっせん、監査実務の情報の蓄積・助言、監査実施の支援を行う全国的な共同組織を構築する。
- ix. 決算の不認定の場合、首長に説明責任を課すこと。
- x. 住民訴訟の四号訴訟の改正。軽過失免責、裁判所により財務会計行為の違法

(18) 第31次地方制度調査会における審議については、拙稿「第31次地方制度調査会答申を読む — 地制調の役割の変化にも着目して —」自治総研2016年5月号pp. 47-78。

性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫、損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止、損害賠償請求権を放棄する場合の監査委員等の意見聴取。

まず、この答申事項を見て気づくことは、第29次地方制度調査会答申との共通事項の多さであろうが、一方で議選の監査委員を必置から任意設置へと改めること等、第29次地方制度調査会答申時に議会三団体による反対で答申へ盛り込むこと自体が頓挫した事項まで盛り込まれたことが特徴的である。これは、第31次地方制度調査会の答申を取りまとめるに当たって、議選の監査委員を廃止するのではなく選択制としたことによって議会三団体が今回は反対に回らなかったことが主因であろう。

2. 答申から法案まで

今次地方自治法改正は広範囲な分野にわたるもので、地方制度調査会の審議開始から答申作成、また改正法案作成に至るまでに住民訴訟制度や地方独法改正部分等では総務省内に研究会を設置する等して検討を進めたものもあったが、これら他の項目と違って、監査や内部統制に関しては地方制度調査会が動き出してから省内研究会は立ち上げられていない。ただし、日本弁護士連合会が第31次地方制度調査会答申発表後の2016年6月16日付け及び法案提出後のタイミングとなる2017年4月21日の2回にわたって次のような一部反対の意見書を提出している。

まず、2016年6月16日付けの意見書では、①監査の実効性確保のために、「統一的な」監査基準を策定することが必要であるとした点については、「監査基準の内容は不明確であり、無限に拡大する可能性を内在している。そのため、当該地方公共団体以外の組織が、監査基準を全国的に統一化し、統一的な監査基準に準拠した監査の実施を一律に義務付けることは、監査基準の内容及び規範性の程度いかんによっては、地方公共団体の自主性や監査委員等の監査執行上の裁量を損ない、あるいは、地方公共団体ごとに相違する監査資源の実情を無視したものとなりかねない。」とする。②監査の専門性を高める方策として、研修の修了要件を明確化した研修制度を設けることが必要であるとした点については、「法的な制度として研修を位置付け、監査委員、監査委員事務局又は外部監査等に選任されるための要件とすることは、研修内容を画一的なものとし、ひいては画一的な監査とな

るおそれがあり、統一的な監査基準を策定することと同様、弊害が大きいものとする。』とする。また③監査の適正な資源配分のために、監査基準の策定や研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積・助言等を行う全国的な共同組織の構築が必要であるとされた点については、「各地方公共団体の監査の品質向上を図る上で全国的組織を構築することは必要ではなく、地方分権の流れにも逆行するもの」として反対する。

日弁連の他、関係各方面との調整のすえに提出された法案は、次のような内容となった。

3. 法案の概要⁽¹⁹⁾

(1) 内部統制に関する方針の策定等

- 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならないものとする（指定都市の市長以外の市町村長にあつては努力義務とする）とともに、都道府県知事又は市町村長は、当該方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、公表しなければならないものとする（第150条第1項、第2項及び第3項関係）。
→都道府県知事・指定都市市長は義務、その他の市町村長は任意とした。
- 当該方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査に付し、その意見を付けて議会に提出し、かつ、公表しなければならないものとする（第150条第4項、第5項、第6項及び第8項関係）。

第150条は、都道府県知事及び政令市長に内部統制の方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならないことを規定している。内部統制とは、「その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保する」ために整備されるもので、知事・市長の事務のうち①財務に関する事務その他総務省令で定める事務と、その他②その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるものを対象とする。すなわち、財務事務執行リスクを最低限対象とすべきリスクと規定している。

(19) 衆議院調査局総務調査室第193回国会（常会）総務委員会参考資料「地方自治法等の一部を改正する法律案（内閣提出第55号）について」（平成29年4月）pp. 18-19を参考にした。

一方で、それ以外には、この内部統制の整備及び運営のために方針を定め、必要な体制を定めること（150条1項）、毎会計年度少なくとも1回はその体制について総務省令に基づいて評価し、報告書を作成しなければならないこと（同条4項）、当該報告書は監査委員の審査を受け、意見を付して議会に提出すること（同条5項、6項）とされるのみで、方針及び体制に関して必要な事項は今後定められる総務省令が規定することとなっている（同条9項）。したがって、法が制定されたものの総務省令が明らかになっていない現時点では、内部統制体制とはいかなるものなのか判然としないままである。

（2） 監査制度の充実強化

- 監査委員は、監査基準に従い、監査等を行わなければならないものとし、当該監査基準は、各普通地方公共団体の監査委員が定め、公表しなければならないものとするとともに、総務大臣は、監査基準の策定又は変更について、指針を示すほか、必要な助言を行うものとする（第198条の3第1項、第198条の4第1項、第3項及び第5項関係）。
- 監査委員は、監査の結果に関する報告のうち、普通地方公共団体の議会・長等において特に措置を講ずる必要があると認める事項について、その者に対し、理由を付して、必要な措置を講ずべきことを勧告することができるものとするとともに、当該勧告を受けた議会・長等は、これに基づき必要な措置を講じ、当該講じた措置の内容を監査委員に通知しなければならないものとし、監査委員は、当該勧告及び当該措置の内容を公表しなければならないものとする（第199条第11項及び第15項関係）。
 - 勧告制度の創設
- 条例で議員のうちから監査委員を選任しないことができるものとするほか、監査委員に常設又は臨時の監査専門委員を置くことができるものとし、監査専門委員は、監査委員の委託を受け、その権限に属する事務に関し必要な事項を調査するものとする（第196条第1項、第200条の2第1項及び第3項関係）。
 - 議選監査委員の選任の義務づけの緩和
 - 監査専門委員の創設
- 政令で定める市以外の市又は町村で、契約に基づく監査を受けることを条例で定めたものの長は、条例で定める会計年度において、当該会計年度に係る包括外部監査

契約を、あらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経た上で、速やかに、一の者と締結しなければならないものとする（第252条の36第2項関係）。

→条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和

- 住民監査請求に際し行われた監査については、各監査委員の意見が一致しないことにより合議が調わない場合、各監査委員の意見を公表すること（第75条第5項関係）。

第31次地方制度調査会答申では、全国統一的な監査基準を策定する旨が書き込まれており、これが成ったあかつきには、監査の一律化によって地方自治および監査委員の独立性がかえって損なわれるのではないかと危惧されていたが、法案作成段階でこの規定は改められ、監査基準は個別自治体が個別に策定すれば良いこととなった。だがその中身である。

なかでも焦点とすべきは、監査基準を策定するにあたり、198条の3第5項が「総務大臣は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、指針を示すとともに、必要な助言を行うものとする。」と定め、必要な助言を行うとしているところで、この助言が、法が定める関与の一般ルールにどのように位置づけられるのか、または逸脱するものなのかが問題となる。

この点については法案提出後に日弁連から出された意見書でも地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうものであり、削除すべきと指摘されており、法案審議においても取り上げられることとなり、安田政府参考人は次の通り答弁している（より詳細には文末の国会審議抄録を参照のこと）。

「この指針や助言には法的拘束力はないものでございまして、各地方公共団体の監査委員は、この指針や助言を踏まえつつ、地域の実情に応じた監査基準を定めることも可能だというふうと考えているところでございます。あくまで、総務大臣が助言として行う、その総務大臣の責務を定めたものでございます。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

「具体的な文書の通知先ということになりますと、これは当該団体内における監査の担当部局、すなわち監査委員やその事務局とすることが想定されているところでございます。

こうしたことが各地方公共団体の自主性を損なわないのかというお尋ねでござい

ますけれども、この助言は、監査基準の策定、変更について助言するものでございまして、個別の監査事務に関与するというものではないということもございまして、自主性を損なうということにはならないというふうに考えているところでございます。」（平成29年5月18日衆・総務委員会）

「今回の改正案では、地方公共団体が個別に監査基準を定めるということにしている一方で、地方公共団体の監査のあり方に関する認識を共有しつつ、全国的な監査の質の向上を図りたいということから、総務大臣に助言を行う責務を課しているものでございます。

したがって、単に地方公共団体の問い合わせに応答するというにとどまらず、総務大臣の責務として、各地方公共団体が監査基準を策定する際に参考となる指針を示して助言を行うということにしているものでございます。」（平成29年5月18日衆・総務委員会）

「まず、今回の改正案による改正後の百九十八条第五項に基づく助言でございませぬけれども、これは二百四十五条の四に基づく技術的な助言と同じ内容、同じものでございます。

今回、わざわざつくったということもございませぬけれども、これは、地方公共団体の監査のあり方に関する認識を共有しながら、全国的な監査の質の向上を図るという観点から、総務大臣に助言を行う責務を課するという意味で、この新しい条文を設けているということもございませぬ。したがって、内容の点におきましては、助言は技術的助言と相違はないわけもございませぬ。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

以上を要するに、政府答弁は、198条の4第5項の助言とは245条の4に基づく技術的助言であるが、「行うものとする」との規定は、総務大臣に助言を行う責務を負わせるための規定であるから自治体の自主性を損なうことはない、ということであったと理解できる。ただ、そう解釈するものとしたところで、技術的助言という関与を義務づけたにすぎず、技術的助言だから自主性を損なわないとする点と合わせ、答弁の真意は不明である。

次に議選の監査委員を選挙制としたことについてだが、想定問答集によれば、この理由は次の通りである。

「監査委員」と「議会」は、地方公共団体の執行機関をチェックする役割は共通

するが、監査委員は、「財務管理」「経営管理」等の専門的な見地から、長の執行した事業等について事後的にチェックする機能が求められる一方、議会は、地方公共団体の行政全般にわたって、幅広い見地から執行機関をチェックする機能が求められる。

監査委員と議会のチェック機能における役割分担の「純化」も、地方公共団体のガバナンスのあり方としてあり得るため、改正法案において、地方公共団体の判断により、「議選監査委員を選任しない」ことも選択肢として認めることとした。

だが、議選の監査委員を除いたとき、監査委員は当該自治体のOB（14.3%）、国・自治体の勤務経験者（6.5%）が多数を占めており、財政的・地理的に恵まれない多くの自治体では弁護士、公認会計士、税理士等の専門職を雇うことはできていない。この現実を踏まえたとき、議選委員を廃止してもそれより適切な委員が選任される確証はない。また、議選の監査委員を置かないこととした場合に議会側への見返りが無いことはバランスを欠く規定であると言える。第29次地方制度調査会答申で議選の監査委員を廃止することに触れた際も、その見返りに、議会には実地調査権を付与することとされており、監査委員とは別に、議会全体が執行部に対する監視機能を強化する選択があり得た。だが今回、議会への実地調査権の付与は見送られていて、あわせて、196条に第6項が追加され、議選の監査委員は、政令市および都道府県で最大2人、その他の市町村では1人とすることが定められている。

短期で交代し、専門性と独立性が不十分との意見のある議選委員だが、監査委員を経験することで自治体の実務に明るくなり、議員としての資質向上と議会の機能強化に役立つともいわれる。また議員が監査委員を兼ねることで、監査委員の権限を補完し、より有効な内部監査が可能になるとする見解（「用心棒」説）もあるなかで、今回は議会にとっては失うことの多い改正と言える。

（3） 決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備⁽²⁰⁾

- 普通地方公共団体の長は、決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、公表しなければならないものとする（第233条第7

(20) この規定については監査とは異なるものだが、本誌別号掲載予定のものとの関係上本稿で取り扱った。

項関係)。

- 地方公営企業の決算不認定の場合及び合併特例区の決算不認定の場合について、上記と同趣旨の規定を整備すること（地方公営企業法第30条第8項、市町村の合併の特例に関する法律第45条第7項関係）。

現行は、普通地方公共団体の決算は、監査委員の意見を付けて議会審議に付さなければならないが、決算「不認定」には法的効果はなく、既に行われた収入・支出の効力に影響は生じず、制度上、議会が決算を不認定とした後の手続きが規定されていないため、長は、議会への必要な説明や善後策を講じることが求められていないことが問題視された改正である。だが、公表はあくまで当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときに限定されており、何らかの措置を講じることを義務づけるものではなく、また何ら措置を講じなかった場合は公表もされないことになっている点が論点となる。この点、政府答弁では

「決算につきましては、議会が不認定とした場合には、既に行われた収入、支出に対して事後的に是正措置を講じることができるのは極めて限られている、つまり、決算上の係数ミス等の場合に限られるというふうに考えておきまして、必ずしも全てのケースにおいて必要と認める措置を講じることができるとは限らないということで、必要と認める措置を講じかどうかは任意の対応とするということにした」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

という。だが何ら措置を講じなかった場合には、その理由だけでも公表すべきこととしなければ、決算の不認定を議決する意味が薄れるだろう。議会にとっては期待外れなものかもしれない。参議院での参考人意見陳述においても指摘された点である。

(4) 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

- 普通地方公共団体の議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に係る行為等に関する損害賠償の請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないものとする（第242条第10項関係）。

住民訴訟制度の改正については別稿で扱われるので詳述は避けたいが、住民訴訟が住民監査請求を前置しており、したがって監査委員監査が不調に終わったと考えられたからこそ住民訴訟に至っているという事実を勘案したとき、改めて議決前に監査委

員の意見を聴取することの意味がどれほどあるのか、疑問が生じるところだろう。

これについては、政府参考人の答弁では、別途住民訴訟制度については軽過失の場合賠償額に上限を設けていること等を踏まえれば、権利放棄の議決を行うに当たって監査委員の意見が公表されることは議会側に相当の説明責任が課されることとなる、また、訴訟係属中である場合、裁判所による議決の有効性に関する判断においてこの監査委員の意見が判断材料になる、といった旨の主張がなされている⁽²¹⁾。ただし、監査委員の意見が歯止めになるとは限らず、その場合、今次改正が議決を制限する規定を設けなかった以上、かえって権利放棄にお墨付きを与え議会が開き直ることにもなり得る。議選の監査委員は廃止されたわけではないし、また監査委員が損害賠償責任を負うことになる長によって任命されるものである点も効いてくる可能性がある。

(5) 施行期日

議選の監査委員の選択制化、監査専門委員の設置、包括外部監査の頻度緩和、決算不認定の場合における長から議会への報告規定の整備等は平成30（2018）年4月1日から、それ以外の規定は平成32（2020）年4月1日から施行する。

4. 法案提出後の動き

(1) 提案理由

地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申にのっとり、地方公共団体の財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人の業務への市町村の申請等関係事務の処理業務の追加等の措置を講ずるほか、所要の規定の整備を行う必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

(2) 法案提出後の意見書

先述のように、法案が国会に提出された後、日弁連から再び意見書が出された。反

(21) 文末の国会審議抄録にある平成29年6月1日参・総務委員会における安田充政府参考人の答弁を参照。

対は以下の二点についてである。

1. 監査基準の策定又は変更について総務大臣が定める指針は、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうことのないよう、普通地方公共団体の監査委員が現に準拠している監査基準や準則等に共通する監査の基本的視点・留意事項を提供するにとどめること。
2. 監査基準の策定又は変更について総務大臣が普通地方公共団体に対し必要な助言を行うものとする規定については、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうものであり、削除すること。

(3) 国会審議

法案審議日程

法案は2017年3月10日に提出されるに至った。議案の審議経過は以下の通りである。

衆議院議案受理年月日	平成29年3月10日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成29年5月10日／総務
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成29年5月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成29年5月23日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成会派	自由民主党・無所属の会；公明党；日本維新の会
衆議院審議時反対会派	民進党・無所属クラブ；日本共産党
参議院予備審査議案受理年月日	平成29年3月10日
参議院議案受理年月日	平成29年5月23日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成29年5月24日／総務
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成29年6月1日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成29年6月2日／可決

民進党は主として住民訴訟制度改正に、また日本共産党は主として窓口業務の地方独法委託について反対した。

衆議院では、民進党より議会の権利放棄議決を禁止する規定を柱とする修正案が提出されたが、否決された。

(4) 附帯決議

衆議院・参議院では以下の附帯決議が可決された。

衆議院（自由民主党・無所属の会、民進党・無所属クラブ及び公明党の三派共同提案）

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

- 一 指定都市以外の市町村の長にあっても、内部統制に関する方針を策定し、当該方針に基づく体制の整備を促進するよう、当該市町村長に対する必要な助言及び情報提供を行うこと。
 - 二 普通地方公共団体における監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
 - 三 普通地方公共団体の長等の損害賠償責任について、職務を行うにつき軽過失の場合において、その一部を免れさせる旨を条例で定めることができる措置を講ずることに鑑み、議会による損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の在り方について、本法の施行状況も踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。
 - 四 普通地方公共団体の議会が果たすべき監視機能の向上及び議員活動の透明性確保の在り方について検討を行い、これを踏まえて各地方公共団体に対して必要な助言を行うよう努めること。
 - 五 窓口関連業務には住民に関する各種行政の基礎となる事務が含まれていることに鑑み、当該業務を担う申請等関係事務処理法人における業務の取扱いに当たって、個人情報保護が十分に図られるよう、各地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。
 - 六 地方独立行政法人の業務運営に関して、本法に則った適正な対応が確保されるよう注視し、国の独立行政法人改革の動向を踏まえつつ、必要に応じて適切な助言を行うこと。
- 右決議する。

参議院（自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党及び日本維新の会の各派）

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、内部統制体制の整備及び運用は、全ての地方公共団体の長がその権限と責任に基づいて適切に実施することが求められるため、本法において努力義務とされた指定都市以外の市町村においても内部統制に関する方針が早急に策定されるよう引き続き検討を行うこと。
- 二、総務大臣が策定する監査基準の指針については、監査を実施する基本原則、留意事項とともに、全国的に共通な基準や技術的な基準などの確・公正な監査が実

- 施できるものとなるよう努めること。監査基準は当該地方公共団体の監査委員が策定するものであり、地域の実情を踏まえた適切な基準については尊重すること。
- 三、監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
- 四、地方公共団体の長等に対する賠償責任額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務遂行に影響が出るのではないかとの声に対し真摯に向き合い、本法施行後の状況を注視しつつ引き続き検討を行うこと。
- 五、申請等関係事務の処理及びこれに附帯する業務を担う地方独立行政法人の設立に当たっては、地方公共団体の自主性を最大限尊重すること。
- 右決議する。

(5) 参考人意見陳述

衆議院では5月17日に3人、参議院では5月30日に4人の参考人が呼ばれ、それぞれ意見陳述を行った。このうち、参議院では江藤俊昭山梨学院大学教授が監査及び内部統制について中心的に取り扱い、法改正について賛成の立場から意見を述べた。江藤参考人は、議会の活性化のために資するものとの認識で意見を述べているが、以下の点については留意を要すると述べている。

「一つは、監査委員制度が設置されたときに、実地検査権というのは監査委員に移っちゃっているんですね。だから、もし議選を廃止するのであれば実地検査権というのも議会に付与する、そういう議論の展開というのは今後課題としてあるんじゃないだろうか。また、議選をなくすとすれば、監査委員というのを議会からの選挙ということも今後議論することでもあるんじゃないかというふうに思っています。

留意点の二点目です。それとも関係しますが、監査委員制度というのはすごく大事なんですけれども、その監査委員事務局がいまだに必置じゃないんですね。そして、設置しているとしても、総務課やそれから議会事務局との併任ということも多い。だから、そこのところを今度充実させる。だから、議会事務局の必置と同時に、その監査委員事務局も必置制というの今後考える必要がある。

さらに、ちょっと私は自治法、自治的な制度としては変則だと思っているんですが、議会の身分を残したまま執行機関の監査委員になっているわけですね。だから兼任になっているわけなんですけれども、この整合性を今後どうしていくかどうか。私自身も結論を持っているわけではないんですけれども、今回のものについても次善の策として

考える必要もあるのではないだろうかというふうに思っています。」

また、決算不認定についての議会への報告規定の整備については、

「今回の場合は、必要と認める措置を講じたときはという限定が入っているんですね。恐らく、政治的なあつれきの中で不認定ということも想定しながら、そういう場合に限ってということになっていると思うんですが、不認定の場合には議会側からも説得的な説明が必要になってきているなというふうに読みたいというふうに思っています。」

監査基準については、

「監査委員が監査基準を策定する際に国が指針を出すことになっているわけですが、私は、指針を出すことは重要だと思うんですが、既に技術的な助言があるのに、同じように法的拘束力があるわけではないので、大臣の助言の意義はどのような関係性があるかどうかというのは十分議論した方がいいのではないだろうか」

5. 改正項目について

(1) 内部統制に関する方針の策定等

自治体に内部統制制度を導入する意義については、複数の筋からの把握が必要となる。まずは組織マネジメント改革＝NPMとしての筋である。自治体に内部統制制度を導入する大義の一つは、会社法が大企業における内部統制体制の整備を義務づけたことと、それが定着してきていることにある⁽²²⁾。内部統制体制の必要性を論じる場面は当初から民間部門とのアナロジーによって展開されており、またその限界についても常に念頭に置かれていた⁽²³⁾。したがって、今次地方自治法改正については、2006年改正によって助役や出納長が廃止され、副知事及び副市町村長の機能が強化されるとともに積極的に長の命を受け政策及び企画を担当することが明記されたのに続

(22) 2014年小早川委員会報告書p. 2。

(23) 2009年碓井委員会報告書「はじめに」。企業の代表取締役、取締役会、監査役、株主総会の権限・関係を首長、議会、監査委員、住民の権限・関係に置き換えるのは容易ではない。

く組織マネジメント改革の一環として位置づけることができる⁽²⁴⁾。周知のように、NPM論は「民間企業の経営理念・手法、成功事例を可能な限り公的部門に導入し、その効率化・活性化を図ろうという行政のマネジメント論」である⁽²⁵⁾。この筋は、内部統制の導入の義務化を目玉とする（国の）独立行政法人のガバナンスの強化を目指すものと軌を一にし⁽²⁶⁾、したがって今次地方自治法改正と一括審議となった地方独立行政法人法改正にも内部統制体制に係る項目が埋め込まれることと調和的である。

一方で、先に通観してきた政策経緯にあるように、内部統制制度の導入の契機には自治体における不適切な会計処理が会計検査院に指摘され批判されるという事件があった。この側面からは、現行監査制度との関係が特に強く意識されることとなり、とりわけ監査委員の監査が十分に機能していない部分を内部統制が補完することによって、不正を防止することができることとされることとなっている⁽²⁷⁾。積み残されていた監査制度改革の筋が合流した所以である。

この結果、地方制度調査会答申にあるように、内部統制制度は、長については事務を全般的に統括する長の立場の重要性を強調し、内部統制体制の整備運用権限と責務をもつものと規定し、また監査委員については内部統制体制をチェックし内部統制の成果を踏まえた監査を実施することによる監査の重点化と省力化をはかり、一方で議会は「内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているのかどうかをチェックするとともに政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会としての監視機能を適切に発揮すべき」とし、さらに住民には「上述の長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックするようにする」として住民訴訟に至る事案の減少までが視野に入ってくる。さらにそもそも地方制度調査会答申は人口減少社会への対応策であることまで謳っているのだから、内部統制の、そのあまりに万能の位置づけは大いに気になるところであろう。そこまで風呂敷を広げずとも、法的にも、90年代以降の行政手続法、情報公開法、政策評価法などに連なる行政統制論の系譜として地方におけるこうした動きをどのように位置づけるかなど各方面からの議論が待たれる。

ただ、今次地方自治法改正における内部統制の導入に関する項目は、上述の通り、

(24) 駒林良則「自治体行政の統制について」法学雑誌61巻1・2号（2014）p.6。

(25) 大住荘四郎『行政マネジメント』ミネルヴァ書房2006年、p.13。

(26) 駒林良則「内部統制制度の自治体への導入について」立命館法学2016年1号（365号）p.2。

(27) 駒林同上、p.34。

首長について、内部統制に関する方針を定め、また必要な体制を整備する主体として位置づけることと、毎年内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査を受け、議会に提出し、公表するとするだけのものである。具体的内容については法文上は明らかになっていない。制度設計のあり方は当面、全て都道府県や政令市等具体の自治体に委ねられており、そうした大規模自治体での取組がある程度確立し、内部統制の整備運用モデルが構築された後、小規模自治体にそれを波及させていく方針が想定されている。

ただし、地方自治法には既に内部統制として定義可能な制度が存在する点は強調されるべきだろう。例えば、業務の有効性及び効率性であれば、最小経費で最大効果を挙げる事務処理の原則（地方自治法第2条第14項）、法令等の遵守については法令等遵守義務規定（地方公務員法第32条）、信用失墜行為の禁止（同法第33条）等である⁽²⁸⁾。したがって内部統制の導入は屋上屋を重ねることになりかねない⁽²⁹⁾。これが機能するかは、既存の手法・手続が予算執行の妥当性や法令への準拠性に主眼が置かれているために形式的な側面が重視され取引実態に係わる不正について十分チェックできないシステムである⁽³⁰⁾点や統制が部局ごとに異なり体系化されていない、首長の関与が少なく組織的な対応が行われていないといった点⁽³¹⁾等を克服する体制を構築できるかにかかってくる。

小早川委員会報告書はこうした既存の法文を援用しながら内部統制体制の整備及び運用の責任の明確化を謳うものである。具体的には、内部統制の4つの目的（1.業務の有効性及び効率性、2.財務報告の信頼性、3.事業活動に関わる法令等の遵守、4.資産の保全）に沿って事務を評価することとするが、まず最低限評価すべきリスクとしては「財務に関する事務の執行に於ける法令等違反（違法又は不当）のリスク」、「決算の信頼性を阻害するリスク」及び「財産の保全を阻害するリスク」（財務事務執行リスク）とすべきであるとする（p.8）。そして財務に関する事務の執行等が法令に適合することを確保するための体制の整備及び運用に関することを必要的決定事

(28) 2009年確井委員会報告p.22。

(29) そればかりか、民間企業のアナロジーを重視しすぎると、代表取締役、取締役会、株主総会が議会、監査委員、住民には代替不能であるために齟齬を来すことは言を俟たない。第31次地方制度調査会の議論でもこれが原因で混乱が生じた。（第21回専門小委員会）

(30) 石川恵子「地方自治体の会計上の不正と内部統制の整備に係わる論点：不正のトライアングルを援用して」経営論集61巻1号p.172。

(31) 2009年報告書p.22。

項とし、内部統制基本方針を定める（pp. 9－10）。体制の整備及び運用にあたっては、内部統制体制を整備し運用する首長を補佐する内部統制推進責任者を置き、会計管理者が日常的モニタリングを担うものとし、それとは別に独立的評価責任者が置かれることになる。

ただ、繰り返しになるが、具体的に内部統制体制を運用していくにあたってこれだけではマニュアルとしては役に立たない。これから内部統制制度を整備する自治体にとっては、まずは先行する大阪市⁽³²⁾、宮城県、千葉県、静岡市⁽³³⁾等の内部統制の取組が参考にされることになろう。また、場合によっては、今次地方自治法改正による監査制度の改革にとどまらず、内部統制体制の構築に合わせるために既存の監査制度改革が行われることになるかもしれない。

ただ、国会審議では内部統制に関する議論は深まらなかった。衆参あわせて7人の参考人も、内部統制については是非進めるべきであるとか、地方自治法制定当初から組み込むべきだったといった発言があるのみであった。

（2） 監査制度

改正項目は多岐にわたるが、第31次地方制度調査会によれば、各改正の目的は、それぞれ監査委員の独立性を担保すること、監査委員の専門性を向上させること、監査資源の適切な配分を行うこと、として整理されている。それぞれの改正の解釈については文末に国会審議の抄録を掲載したことによって代えることとするが、第29次地方制度調査会答申と第31次地方制度調査会答申で示された監査制度に関する改正・非改正の方針と、今次法改正で実現した規定を比較すると以下ようになる。主要な変更点については下線を引いてある。

(32) 小川英明「大阪市における内部統制（上下）」地方行政10596・10598。

(33) 宮城県、千葉県、静岡市は総務省主催の内部統制に関する説明会（2016年11月21日および25日）にて先行実施自治体として登壇した自治体。事例紹介の概要については、野路允「内部統制に関する説明会について」地方自治2017年2月号pp. 28－48。

監査制度に関する改正項目の変遷

第29次地方制度調査会答申	第31次地方制度調査会答申	2017年法改正
<p>監査委員事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべき</p>		<p>(2011年法改正で実現)</p>
	<p>(実効性) 一般に公正妥当と認められるものとして、監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要</p>	<p>監査委員は、監査基準に従い、監査等を行わなければならないものとし、当該監査基準は、各普通地方公共団体の監査委員が定め、公表しなければならないものとする。同時に、総務大臣は、監査基準の策定又は変更について、指針を示すほか、必要な助言を行うものとする。 (第198条の3第1項、第198条の4第1項、第3項及び第5項関係)。</p>
<p>監査結果の報告等の決定について、<u>合議を要せず多数決によることができるもの</u>することが適当</p>	<p>(実効性) <u>合議に至らない場合でも、監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする</u>必要</p>	<p>監査委員は、住民監査請求による監査の結果に関する報告の決定について、各監査委員の意見が一致しないことにより合議により決定することができない事項がある場合には、その旨及び当該事項についての各監査委員の意見を代表者に送付し、かつ、公表するとともに、これらを当該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なければならない (第75条第5項関係)</p>
<p>監査結果の報告等に対し措置を講じなかった場合も、その旨を監査委員へ理由を添えて通知することが適当</p>	<p>(実効性) <u>必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できるようにし、これに対して、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</u></p>	<p>監査委員は、監査の結果に関する報告のうち、普通地方公共団体の議会・長等において特に措置を講ずる必要があると認める事項について、その者に対し、理由を付して、<u>必要な措置を講ずべきことを勧告することができるものとする</u>とともに、<u>当該勧告を受けた議会・長等は、これに基づき必要な措置を講じ、当該講じた措置の内容を監査委員に通知しなければならないものとし、</u>監査委員は、当該勧告及び当該措置の内容を公表しなければならないものとする (第199条第11項及び第15項関係)。</p>

第29次地方制度調査会答申	第31次地方制度調査会答申	2017年法改正
—	<p>監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべき</p>	<p>・普通地方公共団体の長は、決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、公表しなければならないものとする（第233条第7項関係）。</p> <p>・地方公営企業の決算不認定の場合及び合併特例区の決算不認定の場合について、上記と同趣旨の規定を整備すること（地方公営企業法第30条第8項、市町村の合併の特例に関する法律第45条第7項関係）。</p>
<p>監査委員の選任を議会の選挙とすることについては……賛否両論があったところである。</p>	<p>（独立性）議会による選挙とすることについては、実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置づけをどのように考えるのかといった課題もあることから、慎重に考えるべき</p>	—
<p>公選により監査委員を選出することについては、……課題もある。このようなことから、監査委員の選任方法や構成については、……監査委員を公選により選出することも含めて引きつぎ検討を行う必要</p>	<p>（独立性）監査委員の選任方法を公選とすることについては、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか……といった課題もあることから、慎重に考えるべき</p>	—
—	<p>（専門性）選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、外部監査人に……監査の実施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必要</p>	—
—	<p>（専門性）監査委員が、特定の事件につき専門委員を任命できるようにする必要</p>	<p>監査委員に常設又は臨時の監査専門委員を置くことができるものとし、監査専門委員は、監査委員の委託を受け、その権限に属する事務に関し必要な事項を調査するものとする（第200条の2第1項及び第3項関係）</p>

第29次地方制度調査会答申	第31次地方制度調査会答申	2017年法改正
<p>毎会計年度包括外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に1回包括外部監査を受ける方式の導入が適当 指定都市・中核市以外への包括外部監査の義務付け拡大について、人材確保や財政負担等の課題があり、引き続き検討</p>	<p>(資源配分) 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、包括外部監査制度導入団体を増やしていく</p>	<p>政令で定める市以外の市又は町村で、契約に基づく監査を受けることを条例で定めたものの長は、条例で定める会計年度において、当該会計年度に係る包括外部監査契約を、あらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経た上で、速やかに、一の者と締結しなければならないものとする(第252条の36第2項関係)。</p>
<p>個別外部監査において導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当</p>	<p>(資源配分) 個別外部監査について、導入を促進するという観点から条例の制定を不要とすることについては、監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要</p>	<p>—</p>
<p>議選議員の廃止について、適任者を選任するという観点から議員を含めて……選任すべきという意見や、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみると議選委員は維持されるべきとの意見</p>	<p>(専門性・資源配分) 各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべき</p>	<p>条例で議員のうちから監査委員を選任しないことができるものとする(第196条第1項関係)</p>
<p>小規模団体の外部監査の導入につき、共同の外部監査組織の設置など、外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討</p>	<p>(専門性・資源配分) 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、監査実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である。</p>	<p>—</p>
<p>決算財務書類の監査を包括外部監査人の必要監査事項に義務付けることについて、費用の増加等の課題があり、引き続き検討</p>	<p>(内部統制で代替?)</p>	<p>—</p>

むすびにかえて

監査・内部統制関連改正項目には関係団体による軋轢は見られず法案成立にいたり、宿年の課題は政治・行政的に一旦決着となった。

過去10年以上にわたって漂流しつづけた監査・内部統制制度を巡る改革は、その間様々な「本流」に出会ってきた。かつてのそれは、地方分権改革の流れであり、いまは人口減少社会への対応策という流れである。これらの本流は、掲げられる問題提起が重要かつ本質的であるのに比して、個別の内容は政策課題ごとの小さな流れを束ねたものに過ぎない場合が多い。そのため政権の都合でいちいち変えられる「本流」を正直に読み込みすぎると項目ごとの改革の筋や効果を見誤ることになる⁽³⁴⁾。

また逆に、それらの本流に混じって流れてくる漂流物に、思わぬとばっちりを受けることもある。例えば、碓井委員会報告書の書きぶりは国の不詳事件の影響を自治制度が受けていることがうかがわれる。報告書冒頭の地方公共団体を取り巻く環境の変化のなかで公共部門の不詳事件としては社会保険庁の年金記録の改ざん問題があげられているが、自治体の内部統制とは無関係である⁽³⁵⁾。また、当該報告書の概要版として総務省によって作成された資料には、地方分権の進展との関係で「国の権限、財源を地方公共団体に移譲しても本当に大丈夫なのか？」と記載され、「信頼がなければ地方分権も行政改革も何も進まない」と大書されている。上から目線の分権論だが、当の国は古色蒼然とした無謬主義に立つため、自らには内部統制の仕組みなど無い⁽³⁶⁾。

さらにまた、人口減少社会への対応のための行政制度のあり方を諮問された第31次地方

(34) 拙稿前掲(2016)参照。

(35) そればかりか、年金記録問題については住民から年金相談があった場合に、国の相談窓口や第三者委員会に取り次ぐなど「可能な限りの対応」を行うことなどを2007年6月21日付け事務次官通知で要請しており、自治体側はむしろ迷惑を被ってきた側である。このときの「お願い」が、報告書時点では他人ごとのようであり、かつ自治体が悪いかのような書きぶりとなっている。

(36) 想定問答集によれば、国に導入されていないのになぜ地方公共団体に内部統制制度を導入するのか、との問いに対する答えは、「国においては、国の行政機関に対して、『内部統制』の名称を用いて制度の構築を義務付けてはいないが、独立した存在としての『会計検査院』による検査が行われている。」「国に『内部統制』を制度として導入するか否か」については、『制度化が必要とされる事情の有無』や『先行する民間や独立行政法人における取組』なども踏まえた上で、検討されるべきものとする」として後ろ向きである。すでに述べたように、自治体には既に内部統制にあたる法規定があり、また監査委員も必置である。

制度調査会だが、結局法改正に結びついたのは監査制度改革、内部統制制度の導入の他にも窓口業務の地方独立行政法人委託や住民訴訟制度の改正など、人口減少社会とは全く関係の無い筋に起因する改正だけである。それにもかかわらず、法案提出理由は「第31次地方制度調査会が答申を提出してきたから」とされる。内閣総理大臣の諮問機関として格式ある地方制度調査会で議論したことは活かされず、ロンダリングに荷担させられているようなものである⁽³⁷⁾。

今次改正で導入されることとなる内部統制にせよ、監査基準にせよ、自治体の業務の構造改革を伴うものとなり得る一方で、具体の効果については大規模自治体の取組状況を見てからしか判断できない。内部統制制度の導入については、既に法が同様の趣旨を定めていることは本稿でも指摘した。これが近年の地方自治法改正に見られるように、法改正するまでもなくすでに自治体が自ら行うことができる取組について単なる義務づけを増やすにすぎないものとなるのか、それともこれを契機に綱紀肅正が図られ不祥事が撲滅されるのか、また、議選の監査委員の役割が再確認されるのかは、自治体の矜持に期待を持つしかないだろう。本法改正がどれほど画期的内容なのかはともかく、自治体が自浄能力を発揮しないことには、今後また地方自治を制限するさらなる統制が行われることになりかねないことを危惧する。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方自治法／監査／内部統制／
地方制度調査会／経緯

(37) 拙稿前掲 (2016) pp. 73-76、参照。

<資料>

資料 国会審議抄録

内部統制制度の一般市町村への対象拡大

○黄川田（徹）委員 「都道府県知事及び指定都市の市長は義務づけ、その他の市町村長は努力義務としたわけでありますが、この趣旨はどういうことでしょうか。」

○安田政府参考人 「本来、全地方公共団体に内部統制に関する方針の策定及び内部統制体制の整備が求められるもの、このように考えておりますけれども、地方公共団体にとりまして過度な負担とならないように、まずは、組織や予算の規模が大きく、その必要性が比較的高いと考えられます都道府県及び指定都市に対してのみ義務づけることといたしまして、その他の市町村については、今回の改正案では努力義務とさせていただいているところでございます。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

内部統制に関するガイドラインの策定

○安田政府参考人 「第三十一次地方制度調査会におきまして地方六団体からヒアリングを行った際には、内部統制に関しましては、体制整備による事務の増加や費用対効果について考えるべきではないか、あるいは、長が何をすべきか具体的に示すべきではないかなどの御意見をいただいたところでございまして。

これらの御意見も踏まえまして、この第三十一次地方制度調査会答申では、内部統制への過大な期待により、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきであること、これが示されております。

また、長が具体的に何をすべきかにつきましては、各地方公共団体が地域の実情に応じて取り組むものではございまして、今後、先行的モデル事例の紹介などによりまして支援していく、あるいは、必要に応じて、国においてガイドラインの策定などについても検討してまいりたい、このように考えているところでございまして。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

内部統制に関し長が行うべき評価の視角

○宮崎勝君 「長が行うべき評価についてどのような着眼点で評価を行えばよいのか」

○政府参考人（安田充君） 「評価の着眼点という御質問でございまして、内部統制体制の運用状況に改善すべき点はないか、具体的には、リスクの把握、評価が時宜にかなったものかどうか、リスクに対する対策が妥当かどうか、監査などで指摘された事項の全庁的な共有が図られているかどうかなどといった点が考えられるわけでございまして、こうした評価を繰り返すことで、内部統制体制が定着し、洗練していくものと考えているところでございまして。」（平成29年6月1日参・総務委員会）

住民訴訟に関連して議会が損害賠償請求権等を放棄する議決に前置して監査委員の意見を聴取することについて

○安田政府参考人 「今回の改正によりまして、議会が放棄議決をする際には監査委員の意見を聞くということにされているわけでございます。

この監査委員の意見、これは監査委員の合議による慎重な審議を経た上で機関としての意見が述べられるということになるわけですが、今回の改正であわせて盛り込んでおります監査基準、監査委員が策定することになる監査基準、これにおいてどのような意見を述べるべきかということも定められるべきだというふうに考えております。

この点については、私どもの方で指針を定めて助言をするということになっておりますので、その中で検討してまいりたいというふうに考えている次第でございます。」(平成29年5月16日衆・総務委員会)
○政府参考人(安田充君)「今回、監査委員の意見を聴いた上で議決をいただくということになっておりまして、この監査委員の意見はこの議決の過程において公表されることとなります。それを踏まえての議会の議決ということでございますので、なぜその議決が必要なかということ、これは議論の俎上に上るだろうというふうに考えておりまして、これは一定の歯止めになるのではないかと考えております。

また、この結果については、最終的には、訴訟において裁判所でその議決が有効か無効かと判断されるケースが出てくるわけございまして、その際にこの監査委員の意見というものをどう踏まえたかということも、これは判断材料になってくるのではないかと考えております。」(平成29年6月1日参・総務委員会)

○政府参考人(安田充君)「監査委員が意見を述べるに当たりまして、今回、これも新たに制度化をすることにいたしております監査基準というものを作ることにしておりますが、この監査基準の中で、この監査委員の意見、今回の損害賠償請求権の放棄に係る監査委員の意見についても書いていただくということを想定しております。

私どもといたしましては、指針を作り助言をするということになっておりますので、その指針あるいは助言の中で触れていきたいというふうに考えている次第でございます。」(平成29年6月1日参・総務委員会)

決算不認定の場合の措置

○黄川田(徹)委員

「必要と認める措置を講じたときに、その内容を速やかに議会に報告、公表となっております。であるならば、…措置を講じたときではなくて、決算不認定の場合には必要な措置の義務化をするべきではないのか。」

○安田政府参考人

「決算につきましては、議会が不認定とした場合には、既に行われた収入、支出に対して事後的には正措置を講ずることができるのは極めて限られている、つまり、決算上の係数ミス等の場合に限られるというふうに考えておりまして、必ずしも全てのケースにおいて必要と認める措置を講ずることができるとは限らないということで、必要と認める措置を講ずるかどうかは任意の対応とするということにしたものでございます。

ただし、次年度以降の予算に不認定とした趣旨を踏まえて対応を反映するなど、将来にわたって措置を講ずる余地もございまして、長が必要と認める措置を講じた場合には報告の義務を課する、このようにしたところでございます。(平成29年5月16日衆・総務委員会)

○興水委員 「決算の不認定を受けて長がこういった措置を講じた場合に議会へ報告することを義務づける、このことは具体的にどのような効果があると期待をして法改正を行ったのか」

○安田政府参考人 「その措置の内容の適否について議会での議論の俎上へのせることが可能になるなど、決算審議を通じて議会の監視機能がより適切に発揮され、議会と長との関係が活性化されることを期待しているものでございます。」(平成29年5月16日衆・総務委員会)

○安田政府参考人 「今回の改正案につきましては、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会から提出された「地方制度調査会における重点検討項目について」におきまして、「決算不認定の場合の首長の対応措置について」、これが盛り込まれていたところでございます。これにつきましては、第三十一次地方制度調査会の専門小委員会における検討を踏まえた上で、調査会答申が提出されたことを受け、総務省において法案化をしたものでございます。

なお、その後、法案化した後でございますけれども、法案内容について三議長会にも情報提供をしているわけでございますが、特段の御意見はいただいていないというところでございます。」(平成29年5月16日衆・総務委員会)

監査基準の策定又は変更について総務大臣が普通地方公共団体に対し必要な助言を行うものとする規定について

○黄川田(徹)委員 「自治法で一般的な指導助言ができるということであるにもかかわらず、これに関しては重ねて総務大臣の助言規定を新設しておるわけでありまして。この部分はということなのでしょうか。」

○安田政府参考人 「今回、総務大臣が指針を示しまして、必要な助言を行うということを明確にしておるものでございます。

この指針の策定に当たりましては、監査に携わる実務者や監査に関する専門家などからも意見を聞くことを想定しておりまして、総務大臣の助言も、このような地域の実情や監査実務者の意見などを踏まえた指針に基づくことになると思っております。

加えまして、この指針や助言には法的拘束力はないものでございまして、各地方公共団体の監査委員は、この指針や助言を踏まえつつ、地域の実情に応じた監査基準を定めることも可能だというふうに考えているところでございます。

あくまで、総務大臣が助言として行う、その総務大臣の責務を定めたものでございます。」(平成29年5月16日衆・総務委員会)

○近藤(昭)委員 「この四の第五項では、総務大臣が監査基準の策定または変更について、普通地方公共団体に対し必要な助言を行うものとする、「行うものとする。」とあるわけでありまして、助言はどこに対してどのような形で行うことを想定しているのか。」

○安田政府参考人 「今回の改正案による改正後の地方自治法第百九十八条の四第五項においては、助言

の相手方は地方公共団体としているところでございます。

ただ、具体的な文書の通知先ということになりますと、これは当該団体内における監査の担当部局、すなわち監査委員やその事務局とすることが想定されているところでございます。

こうしたことが各地方公共団体の自主性を損なわないのかというお尋ねでございますけれども、この助言は、監査基準の策定、変更について助言するものでございまして、個別の監査事務に関与するというものではないということもございまして、自主性を損なうということにはならないというふうに考えているところでございます。」

○安田政府参考人 「今回の改正案では、地方公共団体が個別に監査基準を定めるということにしている一方で、地方公共団体の監査のあり方に関する認識を共有しつつ、全国的な監査の質の向上を図りたいということから、総務大臣に助言を行う責務を課しているものでございます。

したがって、単に地方公共団体の問い合わせに応答するというにとどまらず、総務大臣の責務として、各地方公共団体が監査基準を策定する際に参考となる指針を示して助言を行うということにしているものでございます。」（平成29年5月18日衆・総務委員会）

○近藤（昭）委員 「百九十八条の助言とは別に、二百四十五条の四では、技術的な助言ができる、こういう規定の仕方もしているんですね。これは「技術的」と書いてあるわけですが、技術的な助言ができるこの規定が存在しているわけでありまして、…両者の関係をどのように考えているか。」

○安田政府参考人 「まず、今回の改正案による改正後の百九十八条第五項に基づく助言でございますけれども、これは二百四十五条の四に基づく技術的な助言と同じ内容、同じものでございます。

今回、わざわざつくったということでございますけれども、これは、地方公共団体の監査のあり方に関する認識を共有しながら、全国的な監査の質の向上を図るという観点から、総務大臣に助言を行う責務を課するという意味で、この新しい条文を設けているということでございます。したがって、内容の点におきましては、助言は技術的助言と相違はないわけでございます。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

監査に係る経費について

○黄川田（徹）委員 「この法制度改正に伴って、地方公共団体に対する財政措置であるとか、何か検討されたとかというところはあるのでしょうか。」

○安田政府参考人 「現在、地方公共団体の監査に要する標準的な経費につきましては、地方交付税により措置されているところでございます。

今回の監査制度の見直しに伴って新たな財源措置を検討したかどうかということでございますが、現時点では考えていないところでございます。ただ、見直し後の監査の実態を踏まえまして、新たに算定すべき経費が発生するという場合には検討する必要があるものと考えているところでございます。」（平成29年5月16日衆・総務委員会）

監査委員事務局の必置化について

○安田政府参考人 「事務局の必置化ということでございますけれども、やはり特に町村等の場合におき

ましてなかなか、…そもそも職員数が少ないということがございまして、実態として対応できるかどうかという部分がございます。

また、共同設置などの方法もございまして、そういうものも含めてまずは検討していただきたい、このように考えているところでございます。」(平成29年5月16日衆・総務委員会)

監査専門委員の設置

○宮崎勝君 「監査委員に監査専門委員を置くことができることとなっております。これによって監査体制が強化されるのは非常に良いことであるとは思いますが、監査専門委員は専門の学識経験を有する者から選任するというところでございますので、人材確保が大丈夫なのかなという懸念もございます。これについて、今後の対応方針を伺いたいと思います。」

○政府参考人(安田充君) 「監査委員として監査を行うにふさわしい人物が選任されるものの、当該監査委員が監査の対象となる事務全てについて対応できる専門性を有しているとは限らないと、このように認識しております。このため、監査委員の独立性を確保しつつ、専門性を高める観点から、必要に応じ監査専門委員を選任し、調査を委託できる仕組みを設け、監査に必要な専門性を補完することができるようにしているところでございます。例えば、高度な専門性が求められるICTでございましてか建築などの分野、あるいは財政援助団体監査における財務状況の調査のために公認会計士を活用するなど、様々な専門家や特定の事項に精通した方を選任するということが想定されるものでございます。

この監査専門委員でございまして、臨時に置くということもできるものでございまして、調査事項に応じて地域外の方々を選任することも可能だと考えてございます。こうしたものも含めて、地域の実情に応じて、調査事項にふさわしい人材を確保していただきたいと考えているところでございます。」(平成29年6月1日参・総務委員会)

全国的な監査共同組織

○安田政府参考人 「新しい共同した組織のようなものは考えないのかということでございますが、確かに、第三十一次地方制度調査会につきましては、全国的な共同組織というものが統一的な監査基準をつくるということを答申の中に触れております。

ただ、これは立案の段階で、私ども内部でもいろいろ検討いたしましたし、また、監査委員の都道府県レベル、都市レベルの協議会、町村レベルの協議会等とも議論いたしまして、今のようになつたわけでございます。全国的な共同組織を設けるという内容は、法律の中に入っていないということでございます。

ただ、指針を定めるに当たりましては、事実上、事実上といえますか、監査の専門家でございますとか実務者の意見を聞きながらこれを策定する必要があるというふうに考えておまして、今申し上げました都道府県、市レベル、町村レベルの監査委員の専門家の方々、監査委員の実務者の方々、こういう方々にも参加していただいて、指針の内容を議論していきたいというふうに考えている次第でございます。」(平成29年5月18日衆・総務委員会)

統一的な監査基準

○田村（貴）委員 「地方制度調査会の答申では、統一的な監査基準は、地方分権の観点から、国が決めるのではなく、地方公共団体が共同して定めることが適当であるというふうにしたわけなんです。地方が合い議して統一監査基準をつくったら、これはいけないわけなんですか。」

○安田政府参考人 「三十一次地方制度調査会答申では、委員御指摘ございましたように、統一的な監査基準を地方が共同してつくるという考え方が示されていたわけでございます。

ただ、この考え方につきましては、私ども、これを法案化するに当たりまして、都道府県の監査委員の協議会、都市の監査委員協議会、町村の監査委員協議会等と議論させていただきましたけれども、特に、地方で共同して法人をつくって、その法人が統一監査基準をつくるということをイメージしていたのでございますけれども、その必要は必ずしもないのではないかという御指摘がございまして、今のようになつたということでございます。

もちろん、今回の枠組みの中でも、各都市なり町村なりが共同してベースのようなものをつくろうというのであれば、それは差し支えないものというふうに考えている次第でございます。」（平成29年5月18日衆・総務委員会）

議選の監査委員の選択制について

○田村（貴）委員 「第九十六条一項、条例で議員のうちから監査委員を選任しないことができるものとする」としてあります。義務づけを緩和する目的は何でしょうか。」

○安田政府参考人 「議選監査委員でございますけれども、監査委員と議会の議員としての地位をあわせ持つ者でございます。現行制度では、全ての地方公共団体において議選監査委員を選任するということが必要とされているものでございます。

監査委員と議会は、地方公共団体の執行機関をチェックする役割は共通するものではございますけれども、監査委員は、財務管理とか経営管理などの専門的な見地から、長の執行した事業などについて事後的にチェックする機能が求められる一方で、議会は、地方公共団体の行政全般にわたって幅広い見地から執行機関をチェックする機能、これが求められるわけでございます。

こうしたことを踏まえて、監査委員と議会のチェック機能における役割分担の純化も地方公共団体のガバナンスのあり方としてあり得るために、改正法案において、地方公共団体の判断によりまして議選監査委員を選任しないことも選択肢として認めることにしたわけでございます。

あくまで、これは選択肢として認めるということでございます、従来どおり議選監査委員を置いておいても、それはもちろん差し支えないわけでございます。」（平成29年5月18日衆・総務委員会）