

監査委員事務局共同設置の有効性に関する
調査報告書

令和3年1月6日

備前市瀬戸内市
監査委員事務局共同設置研究会

目次

はじめに	1
1 監査委員事務局共同設置研究会の概要	2
(1) 研究会の目的	2
(2) 研究テーマ	2
(3) 研究会委員	2
(4) 研究会の実施概要	3
2 監査の現状	4
(1) 監査委員監査を取り巻く現状	4
(2) 備前市瀬戸内市監査委員事務局の共同設置における定量的な分析の状況	4
3 備前市瀬戸内市監査委員事務局の共同設置における効果	9
4 監査委員・監査委員事務局等における共同処理に係る広域連携等の制度の活用方策	14
(1) 監査委員の共同設置	14
(2) 監査委員事務局の共同処理に係る広域連携	14
(3) 監査専門委員の共同処理に係る広域連携	15
(4) その他の共同処理に係る広域連携	15
5 監査事務における共同処理に係る広域連携等に向けて検討すべき事項	17
(1) 組織体制	17
(2) 情報の利活用	17
(3) 関係性の強化と手法の共有	17
(4) 政治的影響	17
6 むすび	19
参考文献	20

はじめに

政府や地方公共団体などの官庁部門は、経済・福祉・環境・教育・インフラ・文化等さまざまな分野の事業・施策・政策を展開しており、それらを対象とする監査委員監査（審査や検査を含む）には、より高度な専門性と相応のマンパワーが求められている。専門性の問題とマンパワーの問題は、地方公共団体の規模が小さくなればなるほど、その担保が困難になり、中小規模の地方公共団体における監査委員監査の有効性を阻むリスク要因となっている。

この問題を解決するヒントが、複数の地方公共団体が協働して監査を実施する共同監査の実施である。共同監査の実施には、監査委員と監査委員事務局を共同化する方法と、監査委員事務局のみを共同化する方法がある。

岡山県備前市と瀬戸内市が現在展開している共同監査は、監査委員事務局のみの共同監査であるが、本報告でも言及されているようにその効果は非常に大きく、中小規模の地方公共団体の監査委員監査は、今後大きく共同監査の実施へとベクトルを転換する時代に直面していると考えられる。

監査委員は確かに、高度な自治体会計と監査の専門的知識と実務経験を有する監査人（監査委員と監査委員事務局の職員）でなければ実践が不可能な業務である。中小規模の地方公共団体でそうした人材を集めて監査委員事務局を組織することは一般に不可能である。しかしながら、共同設置を採用すれば規模の経済が生じて、専門性の高い有意な監査委員監査が実践されると期待されるのである。

官庁部門の組織運営はこれまで、管理・経営・ガバナンスと進展を重ねており、その状況に合わせる形で、導入されるマネジメント等の手法も形を変えてきた。監査委員事務局の共同設置は、こうした時代の変遷を踏まえた必然でもあるとも考えられる。

本研究の成果は、全国の地方公共団体に監査の共同設置や監査専門委員の共同設置の有用性を検証するとともに、監査情報の積極的な交換会の開催などを促し、全国自治体の監査委員監査の成果を向上させる処方箋として役立つものと考えられる。

1 監査委員事務局共同設置研究会の概要

(1) 研究会の目的

備前市と瀬戸内市は、平成 28 年 4 月より監査委員事務局を共同設置している。

これは、平成 23 年 5 月に改正された地方自治法により、監査委員事務局の共同設置が可能となったことによるものであり、現時点でわが国における唯一の監査委員事務局の共同設置の事例である。

本研究会は、監査委員事務局を共同設置することにより期待されていた効果等を検証するとともに、監査委員事務局共同設置を推進するにあたっての課題、そして、共同設置後の平成 29 年 6 月に改正された地方自治法による監査専門委員の設置等、監査制度の充実強化を検討することを目的に設置されたものである。

(2) 研究テーマ

「監査委員事務局共同設置の効果の検証及び監査制度の充実強化について」

地方自治法の機関等の共同設置に関する規定を適用した組織の共同設置は、介護保険を中心に全国で展開されている。

ところが、監査委員事務局の共同設置については備前市・瀬戸内市の事例を除いて、これまでわが国地方公共団体での先行事例はない。

本研究は、監査委員事務局の共同設置の効果を検証するとともに、共同設置に向けた課題を整理し、あわせて、共同設置と同様の効果が期待される方策を集約して、今後のわが国地方公共団体における監査委員監査の発展に寄与することを目的として研究テーマを設定している。

(3) 研究会委員（令和 2 年 10 月 5 日委嘱）

	氏名	現職
座長	石原 俊彦	関西学院大学大学院経営戦略研究科教授
委員	井上 直樹	福知山公立大学地域経営学部地域経営学科教授
委員	遠藤 尚秀	大阪市立大学大学院都市経営研究科教授
委員	関下 弘樹	福山大学経済学部税務会計学科専任講師
委員	世羅 徹	有限責任監査法人トーマツ・パートナー

(氏名五十音順)

(4) 研究会の実施概要

回数	期 日	場 所	内 容
第 1 回	令和 2 年 10 月 5 日	瀬戸内市役所	▶ 委嘱状交付 ▶ 瀬戸内市長あいさつ ▶ 今後の進め方について、次の事項を決定 ✓ 年度内に報告書を作成 ✓ 会議は 3 回程度開催
第 2 回	令和 2 年 11 月 30 日	備前市役所	▶ 備前市長あいさつ ▶ 現状について分析、協議 今後の課題について協議
—			この間、報告書案作成・調整
第 3 回	令和 3 年 1 月 6 日	瀬戸内市役所	▶ 市長へ報告

2 監査の現状

(1) 監査委員監査を取り巻く現状

監査委員が監査を実施する際は、有効性、効率性、経済性、合規性等を着眼点として監査を実施している。

地方自治法第 199 条第 3 項では、監査委員は、「監査をするに当たっては、普通地方公共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又は同項に規定する事務の執行が第 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について、特に、意を用いなければならない」とされている。

また、地方自治法第 2 条では、地方公共団体の事務が記載されており、第 14 項、第 15 項においては、事務を処理するに当たっては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにすること、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならないと有効性や経済性、効率性を記載している。そして、第 16 項においては、法令や条例に違反してその事務を処理してはならないと合規性が記載されている。

さらに、平成 29 年度には、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げよう、地方公共団体の事務の適正化の確保の要請が強まったとして、事務の適正性を確保するために地方自治法が改正された。これにより、監査制度は充実強化され、監査委員もそれに対応することが求められる時代となった。

地方公共団体同士の広域連携の現状を、地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ（総務省 平成 30 年 7 月 1 日現在）でみると、事務の委託が 72.1%と最も多く、以下、一部事務組合 16.0%、機関等の共同設置 4.8%、連携協約 3.5%と続いている。共同処理の総件数は前回調査（平成 28 年 7 月 1 日現在）に比べ増加しており、連携中枢都市圏の形成に係る連携協約の増加、公平委員会に関する事務、情報基盤整備に関する事務委託等が主な増加理由となっている。

(2) 備前市瀬戸内市監査委員事務局の共同設置における定量的な分析の状況

ア 監査委員の状況

両市とも地方自治法第 195 条第 2 項の規定に基づき、監査委員の定数は 2 人としている。そのうち 1 人が識見を有する者から選任する委員（以下「識見委員」という。）、もう 1 人が議員のうちから選任する委員となっている。

識見委員はいずれも非常勤であり、両市は、公認会計士の資格を有する者を選任している。

イ 監査委員事務局職員数

監査委員事務局の条例上の職員定数は、備前市が 4 人、瀬戸内市が 3 人となっており、令和 2 年 4 月現在の監査委員事務局の職員数は、両市 2 人ずつの 4 人（事務局長 1 人、書記 3 人）となっている。そして、監査委員事務局職員の人事異動については、各市の市長部局職員と併せて行われている状況にある。

平成24年度から共同設置（平成28年度）後の令和2年度までの、監査委員事務局の職員数の推移は、表1のとおりである。

【表1 監査委員事務局職員数の推移】

市名	年度								
	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	令和元	令和2
備前市	2人	3人	3人	2人	*3人	*3人	2人	2人	2人
瀬戸内市	2人	2人	2人	2人	2人	2人	*3人	*3人	2人
合計	4人	5人	5人	4人	5人	5人	5人	5人	4人

(注) ※の記載は、会計検査院からの職員1人を含んでいる。

全国都市監査委員会の実態調査（令和元年10月1日現在）によると、人口5万人未満の市における職員数は、専任のみの市で平均2.26人となっており、監査委員事務局の職員数を比較してみると令和元年度は、会計検査院の職員1人を事務局職員として迎えていたことにより、全国の平均より上回る状況となっていたが、令和2年度で比較してみると、全国の平均より0.26ポイント下回った状況となっている。

ウ 監査委員事務局の経験年数、業務経験及び人材育成等

監査委員事務局職員の監査経験年数及び自治体在職年数は、表2のとおりである。

【表2 監査委員事務局職員の監査経験年数等】（令和2年4月1日現在）

項目	市名		備前市		瀬戸内市		合計	
	平成25年	令和2年	平成25年	令和2年	平成25年	令和2年	平成25年	令和2年
監査委員事務局職員の 監査経験年数	1年	2年	5年	3年	/	/	/	/
	1年	0年	2年	0年				
	0年							
(平均年数)	0.6年	1年	3.5年	1.5年	1.8年	1.3年		
監査委員事務局職員の 平均自治体在職年数	25.0年	26.5年	21.5年	25年	23.3年	25.8年		

全国都市監査委員会の実態調査（令和元年10月1日現在）によると、人口5万人未満の市における事務系職員の監査委員事務局在職年数の平均は、1年～2年以内が55.6%、3年～4年以内が38.6%と4年以内が94.2%を占めている。

共同設置前後とも、両市における監査委員事務局職員の人事異動については、市長部局職員と併せて行われており、2年程度で異動している状況にある。

また、監査委員事務局職員の研修の受講状況をみると、公益財団法人全国市町村研修財団の市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）や、一般社団法人日本経営協会（NOMA）主催の研修に年1回程度参加している。岡山県、中国地区、西日本地区や全国の都市監査委員会主催の研修会にも必要に応じ参加している。

エ 監査実施状況

平成24年度から令和元年度までの監査の実施状況は、表3のとおりである。

【表3 監査実施状況】

監査の種類	法的根拠（注）	市	年 度							
			平成 24	平成 25	平成 26	平成 27	平成 28	平成 29	平成 30	令和 元
定期監査（事務）	第199条第1項及び 第4項	備 前	○	○	○	○	○	○	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
定期監査（工事）	同上	備 前	○	○	○	○	○	—	○	—
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	—	—
例月現金出納検査	第235条の2第1項	備 前	○	○	○	○	○	○	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
決算審査	第233条第2項 地企法第30条第2項	備 前	○	○	○	○	○	○	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
基金の運用状況 審査	第241条第5項	備 前	○	○	○	○	○	○	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
健全化判断比率 等審査	財政健全化法 第3条第1項及び 第22条第1項	備 前	○	○	○	○	○	○	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
財政援助団体等 に対する監査	第199条第7項	備 前	○	○	○	○	○	—	○	○
		瀬戸内	●	●	●	●	●	●	●	●
随時監査	第199条第1項及び 第5項	備 前	—	○	—	—	—	—	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	●
行政監査	第199条第2項	備 前	—	—	○	—	○	—	—	○
		瀬戸内	●	—	—	—	●	—	●	●
公金の収納又は 支払事務に関する 監査	第235条の2第2項 地企法第27条の2 第1項	備 前	—	—	—	—	—	—	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
住民の直接請求に 基づく監査	第75条	備 前	—	—	—	—	—	—	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
議会の要求に基 づく監査	第98条第2項	備 前	—	—	—	—	—	—	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
長の要求に基 づく監査	第199条第6項	備 前	—	—	—	—	—	○	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
住民監査請求に 基づく監査	第242条	備 前	—	○	—	○	—	—	○	○
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
職員の賠償責任に 関する監査	第243条の2第3項 地企法第34条	備 前	○	—	—	—	—	—	—	—
		瀬戸内	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計		備 前	8	9	8	8	8	6	8	8
		瀬戸内	8	7	7	7	8	7	7	8

（注）法律名がないものは、地方自治法の規定である。

地企法とは、「地方公営企業法」の略である。

財政健全化法とは、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の略である。

表中の○印は備前市、●印は瀬戸内市が監査等を実施したことを表している。

平成24年度及び令和元年度の監査の実施状況を、監査の種類及び両市における執務日数で表すと、表4のとおりである。

【表4 種類別実施状況】

(単位：人日)

監査の種類	延べ執務日数					
	備前市			瀬戸内市		
	平成24年度	令和元年度	差	平成24年度	令和元年度	差
定期監査（事務）	179	160	△19	110	160	50
定期監査（工事）	27	-	△27	14	-	△14
例月現金出納検査	121	30	△91	119	30	△89
決算審査（注）	83	110	27	118	110	△8
基金の運用状況審査	1	1	0	1	1	0
健全化判断比率等審査	2	2	0	4	2	△2
財政援助団体等に対する監査	25	25	0	35	53	18
随時監査	-	-	-	-	38	38
行政監査	-	50	50	42	50	8
住民監査請求に基づく監査	-	50	50	-	-	-
職員の賠償責任に関する監査	16	-	△16	-	-	-
合計	454	428	△26	443	444	1

(注) 備前市の決算審査執務日数は一部事務組合（東備消防組合（平成24年度及び令和元年度）、東備農業共済組合（令和元年度））の審査時間を含んでいる。

これら、監査種類別実施状況について、各年度の割合の変化を示すと、図1のとおりとなる。

定期監査、例月現金出納検査、決算審査等の割合をみると、共同設置前は86.9%であったものが、共同設置後は69.5%となっており、法定監査以外の財政援助団体等監査や行政監査等が実施しやすい状況となっている。

【図1 監査割合の変化】



(注) 比率表示単位未満を四捨五入しているため、数値を集計しても計が一致しない。

次に、主な監査種類別の実施状況は、次のとおりとなっている。

(ア) 定期監査

定期監査に係る実施部署数と延べ執務日数は、表5のとおりである。

共同設置により、延べ執務日数に大きな差はないが、監査実施部署数を減少させたことに伴い、1部署に対する時間数を増加させ、監査を重点的に実施する傾向にある。

【表5 定期監査実施状況】

項目/年度	平成24年度	令和元年度
監査実施部署数	103	64
延べ執務日数	330	320
1部署あたりの平均日数	3.2	5.0

(注) 監査実施部署数及び延べ執務日数の数値は両市の計である。

(イ) 例月現金出納検査

例月現金出納検査に係る延べ執務日数は、表6のとおりである。

共同設置により、両市とも、例月現金出納検査に係る執務日数が大幅に減少している。これは、毎月全件検査していた伝票検査を抽出による検査に変更したことによるものである。

【表6 例月現金出納検査実施状況】

監査の種類	延べ執務日数					
	備前市			瀬戸内市		
	平成24年度	令和元年度	差	平成24年度	令和元年度	差
例月現金出納検査	121	30	△91	119	30	△89

(ウ) 決算審査

決算審査に係る延べ執務日数は、表7のとおりである。

備前市においては、従前はヒアリングを実施していなかったが、共同設置後、ヒアリングする機会を設けたことなどにより、執務日数が増加した状況となっている。

瀬戸内市においては、報告書に掲載する各数値の表について、掲載するものを見直すなどにより、執務日数が減少している。

【表7 決算審査実施状況】

監査の種類	延べ執務日数					
	備前市			瀬戸内市		
	平成24年度	令和元年度	差	平成24年度	令和元年度	差
決算審査 (注)	83	110	27	118	110	△8
基金の運用状況審査	1	1	0	1	1	0
健全化判断比率等審査	2	2	0	4	2	△2
計	86	113	27	123	113	△10

(注) 備前市の決算審査執務日数は一部事務組合（東備消防組合（平成24年度及び令和元年度）、東備農業共済組合（令和元年度））の審査時間を含んでいる。

3 備前市瀬戸内市監査委員事務局の共同設置における効果

監査委員事務局の共同設置により効果として認識されたのは、以下のとおりである。

- ① 独立性の強化（ガバナンスの強化）
- ② 監査の有効性の向上
 - ア 組織的監査による品質管理機能の向上
 - イ 専門性の向上
 - ウ リスク・アプローチの導入
 - エ 監査資源の効率的な配分と新たな監査の実施
 - オ 指導機能の発揮と監査の透明性
 - カ 監査ネットワークの形成
- ③ 監査の効率性の改善
- ④ 外部専門家との協働

① 独立性の強化（ガバナンスの強化）

従来は、両市とも小規模な地方公共団体であることから、配属後、自分が担当していた業務を監査する、いわゆる自己監査を回避できない可能性があった。共同設置後は、監査委員事務局が、両市の職員で構成されることから、在籍していた部署の監査を回避することや、出身市と異なる市の監査を担当するなどの工夫により、「職員のなれあい」が排除できることなど、共同設置前より独立性が確保できている。そして、監査委員事務局の独立性が確保されることにより独立した監査委員監査が実施できるようになり、監査委員の発言力強化につながるとともに、ガバナンスの強化にも貢献できる状況となっている。

地方自治法上では、共同設置に関係なく、代表監査委員が監査委員事務局の職員の任免権を有しているが、実際は、市長部局を含めた全庁的な人事政策のなかで監査委員事務局職員として配属されており、必ずしも監査委員事務局職員に必要な財務・会計・監査部門の知識や経験がある職員が配属されるとは限らない状況となっている。また、予算の編成においても、例えば、監査委員が外部専門家等を活用したいとしても、その予算は監査対象部門である市長部局で審査される状況となっている。そのため、人事異動や予算等の面からみると、監査資源（人、時間など）は完全に独立性が確保されたわけではない状況となっている。これらの限界を克服する意味でも監査委員事務局の共同設置は有効であった。

② 監査の有効性の向上

監査委員事務局の職員が増えたことにより、両市の多様な経験に基づく観点を、監査に反映し、生かすことができる状況となっている。それらの内容は以下の6点に集約される。

ア 組織的監査による品質管理機能の向上

従来の監査委員監査では、監査手続きや監査調書等が効率的で効果的に作成できているとは言い難い状況であった。共同設置後は、両市が法令の範囲内で定めている条例や規則等が当然異なることから、完全な統一はできないが、可能な範囲で監査手続きを標準化するため、監査基準や監査結果の処理区分基準、住民監査請求実施要領等を作成し、共通化して監査できるように環境整備を進めている。監査の実施方法としては、基本的に標準的な手続きによるデータ環境を構築しており、さらに、監査調書の様式及び作成の観点等は運用しながら、随時見直しを行っている。

また、品質管理機能の向上のため、監査委員や監査委員事務局職員が監査調書を確認することにより監査の品質管理を図るとともに、その監査手続き・監査結果等が妥当かどうか確認するため、執行部側の弁明・見解等を聴取する機会を持つこととし、執行部の各部長宛てに公文書として監査委員による監査結果や監査意見を通知し、事実確認の手続きを実施することなど、品質管理機能の向上を図っている。

なお、今後の研究課題としては、地方自治法の広域連携の仕組みなどを活用し、各地方公共団体において情報共有することが可能であれば、周辺地方公共団体の監査委員事務局職員間で相互の確認をすることなどにより、さらに品質管理体制を充実することが考えられる。

イ 専門性の向上

監査が有効に機能するためには、監査委員事務局職員の専門性の向上が必要であり、監査委員事務局職員は、監査に関する専門的な知識を備えた上で、実務を通じた経験を蓄積する必要がある。共同設置後の監査委員事務局職員は、担当事務の分業化や機動的なスケジュールの調整により、外部研修を受講する機会が増えている。また、共同設置開始から令和元年度までの4年間は会計検査院の職員を迎え、監査を実施することができた。この結果、複数の行政出身者で監査委員事務局が構成されることにより職員の多様性が高まり、常時職場内研修が実施されている状況となった。

また、外部の専門性を持った人材の活用ができたことにより、外部専門家の有効性が確認できたことから、監査専門委員や、委託等による外部専門家の活用も有用と考えられる。さらに、共同設置したことにより、全国的な注目が集まったことから、視察等を受けることにより、監査委員事務局において監査業務を再度振り返ることができ、その振り返りにより、より良い業務内容に修正をしていくことができる状況となっている。このように多様性が高まったことによる共同設置後の経験知を蓄積し、データベース化することも検討する必要がある。

なお、今後は、監査専門委員や、委託等による外部専門家の活用についても、より広域的な連携をすることにより、公認会計士や情報システム、土木等の専門家を活用することも可能であると考えられる。

ウ リスク・アプローチの導入

リスク・アプローチとは、リスクの程度に応じて監査資源の投入度合いを決定するという考え方である。共同設置後は、監査委員事務局の限られた監査資源を有効、効率的に配分するための手法の一つとして、定期監査に際しては、リスク・アプローチを導入している。共同設置前の定期監査では、瀬戸内市は毎年（65 部署程度/年）、備前市は 2 年（35 部署程度/年）で全部署の定期監査を実施していた。

共同設置後においては、各課、出先機関等の監査実施をおおむね 2 年から 4 年ごとにそれぞれ変更するなど、1 年あたりの監査対象数を減少させることにより、各個別の監査対象を集中的に確認できる体制に変更し、ローテーションを決め、年度あたりの監査対象数を 30 部署から 40 部署程度になるようにして、監査を実施することとした。さらに、両市監査委員においては、令和 2 年度以降は、さらなるローテーションの見直しを行い、年度あたり 20 部署から 30 部署程度（令和 2 年度備前市 21 部署、瀬戸内市 25 部署）としている。前記のとおり、監査実施対象部署数を減少させたものの、1 部署に対する時間数を増加させ、監査を重点的に実施する傾向となっている。

また、監査等実施にあたり、監査の要点として重点的なテーマを設定することにより、そのテーマに基づくリスクの高い事業に対し、監査資源を投入することとした。これは、監査経験の乏しい職員は、リスクを見つけることに時間を費やすあまり、監査本来の業務に費やす時間が短くなりがちであった。しかし、リスク・アプローチで特定のリスクが監査委員により決定されていることで、監査委員事務局の職員は集中的に調査を行うことが可能となった。

エ 監査資源の効率的な配分と新たな監査の実施

監査委員監査には、定期監査、決算審査、例月現金出納検査等法令で義務付けられた監査がある。決算審査等は、比較的短期間の限られた状況で監査を行う必要があり、業務がこの時期に集中することになる。共同設置後は、事務局長の下に書記が複数人いることから、定期監査等と並行して、市長要求監査や、住民監査請求があった場合も、資源配分を見直すことにより、対応できる状況となっている。

そのうえ、リスク・アプローチの採用や資源配分を効率化することなどによって捻出された時間を有効活用し、行政監査など、これまで実施できていなかった領域の監査を実施することが可能となった。

さらに、決算審査や定期監査においては、両市を同一テーマで監査することにより、そのための事前調査にかかる時間が集約化でき、効率的で効果的な監査が可能となっている。このように、監査資源の効率的な配分をすることにより、共同設置前に比べ、監査委員の監査結果や監査意見等が、より内容の濃い監査ができることとなった。

オ 指導機能の発揮と監査の透明性

共同設置後は、監査委員事務局の職員は、両市の監査を実施することにより、監査の過程で識別された課題について、比較しながら検証することが可能となった。また、

定期監査等では、より具体的に改善すれば効果が上がるものを重点的に監査結果として記載することにより、監査対象部署や内部統制所管部署に対する指導的役割が発揮できるようにしている。さらに、監査委員による指摘事項など監査結果及び監査意見は、一般的な両市の公文書形式ではなく起承転結による文書構成にすることで、市民や議会議員に読みやすく、伝わりやすい内容や文書表現を意識している。

これらの結果として、市長部局や議会の本会議、委員会等で、監査結果及び監査意見が活用されやすくなっている。

カ 監査ネットワークの形成

複数の地方公共団体の職員で構成されるとともに、監査委員事務局の職員数が単独設置の場合に比べ増加していることにより、多様性が高まると同時に、事務局職員同士で議論する環境が構築されている。さらに、各事務局職員の経験を蓄積し、共有し、継続することが容易になる体制が構築できている。これにより、品質管理機能の向上が図られるようになってきている。また、人員・人材面では、両市及び各職員の社会関係資源が集うことにより、新たなヒューマン・ネットワークが生まれた。その結果、今までにない手法や観点を導入することができ、品質管理機能の向上が図られるようになってきている。

③ 監査の効率性の改善

備前市と瀬戸内市は、比較的規模が小さな地方自治体であるために、監査委員事務局に所属する職員の実数は非常に少ない。それゆえ、監査委員事務局共同設置の効果を、例えば、人件費の削減や諸経費の節約に求めるという発想は適切ではない。監査における効率性を推し量るその他の視点として、監査業務に費やされた時間数で評価するという考え方を採用することが適切である。この観点で見たとき、備前市と瀬戸内市の共同監査では、両市を同一の監査項目で監査を実施することにより、監査の過程で識別された課題について、比較しながら検証することが可能となった。これにより、実際に節約できた監査時間数を測定することは困難ではあるが、効率的かつ効果的に調査を行うことが可能となった。

④ 外部専門家との協働

監査委員事務局を共同設置したことにより、両市の監査委員事務局は、外部専門家との協働の有効性を認識することとなり、積極的に会計検査院やその他の監査の専門家との連携を模索することが監査の有効性を向上する上で、非常に有効であることを理解した。

まず、備前市瀬戸内市監査委員事務局では、会計検査院から職員を迎えることができたため、外部からみた中立的で独立性のある監査を実施することにより、その行政運営手法が適切であるかを確認することで、保証ができるようになった。さらに、外部専門家からのアドバイスにより、リスク・アプローチが採用され、監査資源の効率的な配分や新たな監査の実施ができるようになってきている。このように、外部専門家等からの知識・

知見を得ることにより、今まで行っていた監査の手続き等の見直し、改善等が可能となっている。以上により、監査委員の指摘事項など監査結果及び意見を、一般的な公文書の構成ではなく起承転結を意識した文書構成にすることで、市民や議会議員に読みやすく、伝わりやすい内容や文書表現を意識できるようになった。この結果、市長部局、議会や両市民の間で監査意見等の積極的な利用が今後期待される。

4 監査委員・監査委員事務局等における共同処理に係る広域連携等の制度の活用方策

監査事務については、平成 29 年 6 月に改正された地方自治法においても、充実強化が図られており、監査委員や監査委員事務局の体制強化が全国的な課題となっている。監査委員・監査委員事務局による監査事務は、各地方公共団体で大きく異なることはない。また、監査は中立的で独立性が求められることから、共同設置をはじめとする広域的な連携に適していると考えられる。

なお、一部事務組合や広域連合など別の法人を設立する広域連携の手法については、理論的には可能であるが、別法人を設立すると、法令上、その組織を監査するための組織が必要になり、効率性等の観点から、監査単独の機関としては、選択肢とすることに疑義を生じかねない状態となる可能性が高いので留意する必要がある。

今回の備前市瀬戸内市監査委員事務局の共同設置における効果に基づいて、監査制度の共同処理に係る広域連携について検討すると次のとおりである。

(1) 監査委員の共同設置

監査委員のうち識見委員については、共同設置しやすい環境となっている。識見委員を複数の地方公共団体で共同設置することにより、常勤化や、弁護士や公認会計士等の専門家を監査委員に任命することが可能になると考えられる。

(2) 監査委員事務局の共同処理に係る広域連携

共同設置することにより、監査委員事務局の設置がない地方公共団体等も監査委員事務局が設置できるようになり、その事務局は、各構成団体それぞれの監査委員の指揮命令を受けて、監査を実施することが可能となる。また、事務局組織としても、一つの組織となるため、事務局長のマネジメントが発揮しやすいという利点がある。

しかし、現時点で監査委員事務局の設置がない地方公共団体等からすると事務局が設置できるという利点はあるが、反面、今までいなかった監査委員事務局への専任職員の配置や派遣など人的な負担が必要になると考えられる側面がある。共同設置は、地方公共団体間で協議して、組織の規約を定め、その中で事務局組織など人的な負担も監査資源の一つとして検討できるものであり留意して検討する必要がある。

また、このような人的負担が発生する問題点を解決することに焦点をあてた広域連携の解決策としては、事務の委託と、事務の代替執行が考えられる。

【表 8 地方自治法による共同処理形態の一例】

形態 (法的根拠)	特徴
協議会 (第 252 条の 2 の 2 ～第 252 条の 6 の 2)	地方公共団体の事務の一部を共同して管理・執行するため、協議により規約を定めて協議会を設けるもの。連絡調整協議会以外の設置には、関係地方公共団体の議会の議決が必要である。
共同設置 (第 252 条の 7～ 第 252 条の 13)	構成する地方公共団体の共通の機関となる。そして、その管理・執行の効果はそれぞれの地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの地方公共団体に帰属する。
事務の委託 (第 252 条の 14～ 第 252 条の 16)	受託した地方公共団体が、委託した地方公共団体の事務を処理することができるが、その事務に関する責任が受託した地方公共団体に帰属することとなり、委託した地方公共団体は、委託の範囲内において、その執行を管理する権限を失うこととなる。
事務の代替執行 (第 252 条の 16 の 2 ～第 252 条の 16 の 4)	地方公共団体の事務の一部の執行を、当該地方公共団体の名において、他の地方公共団体に代わりに執行してもらうことができる。そして、その事務に関する責任は事務を任せた地方公共団体に帰属したままとなり、その執行を管理する権限の移動を伴わないものである。

(注) 法律名がないものは、地方自治法の規定である。

(3) 監査専門委員の共同処理に係る広域連携

監査専門委員は、平成 29 年 6 月に改正された地方自治法により、監査制度の充実強化を目的に設置され、共同設置することも可能とされている。この監査専門委員は、非常勤の特別職であり、その事務は、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なっている。そして、その報酬は、各地方公共団体で条例により定めることとなっている。

一般的に報酬条例に日額で規定されている委員報酬の多くは短時間の委員会等への出席を想定した報酬であることを考えると、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という監査専門委員の報酬は、短時間の委員会等への出席を想定したものではなく、その業務内容にあわせた金額とする必要があると考えられる。

監査専門委員については、複数の地方公共団体で共同設置することにより、監査専門委員の委員報酬を持ち寄ることで報酬額を規定することにより、常設化や、弁護士や公認会計士等の専門家の任命が可能になると考えられる。

(4) その他の共同処理に係る広域連携

その他の共同処理に係る広域連携として地方自治法は、事務の一部を共同して管理・執行するための手法として協議会を規定している。

協議会は管理執行協議会、連絡調整協議会、計画作成協議会に分類される。

【表 9 協議会（第 252 条の 2 の 2～第 252 条の 6 の 2）の種類】

形態	特徴
管理執行協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・事務の一部を共同して管理・執行するもの。 ・協議会が行う事務の管理・執行は、関係普通地方公共団体の執行機関が管理・執行したものであるものとしての効力を有する。 ・設置には議会の議決を必要とする。
連絡調整協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・事務の管理・執行について連絡調整を図るためのもの。 ・連絡調整の成果に基づいて関係地方公共団体の執行機関が行為をとることによってはじめて一定の法的効果が生じる。 ・設置に議会の議決は必要としない。
計画作成協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・広域にわたる総合的な計画を共同して作成するためのもの。 ・協議会が広域にわたる総合的な計画を作成したときは、関係普通地方公共団体は当該計画に基づいてその事務を処理するようしなければならない。 ・設置には議会の議決を必要とする。

（注）法律名がないものは、地方自治法の規定である。

管理執行協議会は、構成団体それぞれの権限において事務を処理するものであり、機動的な意思決定には適していないとされている。

連絡調整協議会は、監査テーマ等の情報を交換することなどにより、監査の品質と効率性の向上の一助になることが想定され、かつ、設置に議会の議決は必要とせず、比較的容易に設置可能であることから、共同処理の第一歩として取り組むことも良いと想定されるが、本来、実施すべき監査全般を連絡調整協議会で行うことは難しいと考える。これは、地方自治法に基づかない組織で監査の研修等を兼ねて研究等実施している地域においても同様のことである。

5 監査事務における共同処理に係る広域連携等に向けて検討すべき事項

(1) 組織体制

監査委員事務局は、中立的で独立性が求められる組織であり、専門的な知識等が必要となることから、共同設置をはじめとする広域的な連携をすることにより、その中立的で独立性が確保できるとともに、事務局人員が増加することに伴い、専門的な職員を雇用しやすくなることから、広域連携が適切と考えられる。

小規模な地方公共団体にあつては、職員数の問題等から、専任の事務局を設置することが困難であり、監査委員の補佐が充分でない可能性がある。そこで、専任の事務局の設置がない地方公共団体等も専任の事務局を設置できること、事務局長はマネジメントが発揮しやすいことという利点等から、監査委員事務局の共同設置が推奨される。

監査専門委員は、監査・会計・IT等の専門知識を有する者の中から選任を想定されるものであり、その知見を有効に活用するためには、共同設置をはじめとする広域的な連携が最も適切な形態であると考えられる。

また、共同処理の第一歩としては、連絡調整協議会も有効な手段である。

(2) 情報の利活用

地方公共団体で、監査の質の向上や効率性の向上を行うためには、監査テーマや監査手法等の情報が欠かせないが、その情報の入手方法は単独の地方公共団体では、限界がある。そこで、共同設置や連絡調整協議会等により、広域的な連携を実施し、過去の事例の共有や共通の重点的なテーマの設定をすることなどにより、その事例やテーマに基づくリスクの高い事業に対し監査資源を投入することが可能となることから、事前調査の時間が集約化でき、また、比較の視点を取り入れながら、効率的で効果的な監査が可能となる。

(3) 関係性の強化と手法の共有

広域連携の一つとして、監査委員事務局間で人事交流を行うことにより各地方公共団体での監査手法の共有を図れば、情報及び手法の共有が図れるとともに、新たな社会関係資源の確保ができ、結果として、監査の品質向上につながる可能性がある。ただし、小規模な地方公共団体においては、総職員数によって生ずる制限等や人事ローテーションの問題も勘案する必要がある。

(4) 政治的影響

監査委員事務局の広域連携を推進するためには、共同設置等を検討する地方公共団体の首長の賛同と議会の承認（組織及びその任務に関する条例事項の場合等）が必要とされている。とりわけ重要なのが、首長が監査委員事務局の共同設置等に積極的であるかどうかという問題である。

そもそも監査委員監査の有効性がより向上すれば、首長にとっては従来以上に厳しい監査結果を受け止める必要が生じることになるという懸念を持つ首長は少なくないと考えられる。

しかし、監査委員監査の監査結果は、首長にも議会にも住民にも中立で独立した立場から提示されるもので、いずれかの主体にも有利・不利という類のものではない。審査・監査・検査の目的は、諸業務や事業の展開におけるさまざまな問題点を洗い出して、地方公共団体が自律的に改善やイノベーションに取り組むきっかけを提供することにある。

不足しているのはこうした監査委員監査に対する理解であり、共同設置等を企図する地方公共団体関係者は、今一度、監査委員の本質的なミッションを再確認し、首長・議会・住民にとって三方一両得ともなりえる監査委員事務局の共同設置等の意義を共有する努力を怠ってはならない。

6 むすび

令和2年度より、全国の地方公共団体の監査委員は、地方自治法に基づく監査基準を策定したところである。この監査基準では、監査委員は、監査等の対象のリスクを識別し、そのリスクの内容及び程度を検討した上で、監査等を実施するものとされている。そして、監査委員は、リスクの内容及び程度を検討にあたっては、内部統制の整備状況及び運用状況について情報を集め、判断することとされており、その監査等の種類に応じ、内部統制に依拠する程度を勘案し、適切に監査等を行うものとされている。

地方自治法の改正においては、都道府県及び政令指定都市を除く地方公共団体は、内部統制評価報告書の作成に関しては、努力義務となっているのに対し、監査委員による監査は、内部統制を勘案した監査をする必要があると監査基準で策定していることから、内部統制とは異なり、監査機能の強化が必要となっている。

そして、監査委員は、決算審査意見書や定期監査報告書等の作成にあたり、監査機能をより強化することによって、地方公共団体の行財政運営のさらなる改善や変革につなげる監査体制を構築し、内部統制を勘案した指摘事項等を生み出すことを目指すのは、重要なことである。

監査事務の共同処理に係る広域連携等は、地方公共団体の多くで検討されてきており、備前市瀬戸内市監査委員事務局においても、毎年共同設置の効果について照会が行われている。

この広域連携等を用いた監査をすることは、各地方公共団体の限られた監査資源の中で監査機能を強化するための費用対効果の高い手法であり、全国の監査委員をはじめとする監査組織は検討するに値するものである。

また、広域連携を検討する際は、地方公共団体の規模が異なる連携をするということも考えられるが、地方公共団体により、法令の範囲内で定めている条例や規則等は当然異なることの認識が必要であり、大規模な地方公共団体の監査手法に統一するような協議をすることにならないように大規模な地方公共団体側が考慮し、検討することが必要である。

さらに、監査専門委員や監査委員事務局の監査の広域連携を進めるにあたっては、軌道にのるまで一定の期間がかかる。そのため、外部専門家や外部委託に要する経費に対して国の特別交付税等の財政的支援や総務省や会計検査院等との人的交流に対する支援があると全国的に実施する地方公共団体が増加する可能性があることから、国の先を見据えた積極的な支援策等が求められる。

最後に、中立的で独立性のある比較の視点に基づく監査の指摘は、新たな気づきを執行部に与え、改革を求める首長等の後押しをするきっかけにもなることから、監査は地方自治法の定めたより良い行財政運営のための一つの仕組みであると認識し、首長自身が広域連携等の監査体制強化を検討することを強く望むものである。

参考文献

- 岡山県東備三市監査共同組織研究会（備前市・瀬戸内市・赤磐市/関西学院大学）「監査共同組織に関する研究会報告書」平成 26 年 2 月 8 日
- 武久顕也「備前市瀬戸内市監査委員事務局共同設置の取組と今後の課題」地方自治制度研究会編『月刊 地方自治』29 年 4 月号（第 833 号）38-49 項 2017 年 4 月
- 武久顕也「備前市・瀬戸内市共同監査研究会の取り組み」『公会計研究』国際公会計学会学会誌 第 17 巻、39-50 項 2016 年 3 月
- 地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する報告書（本文） 総務省
- 基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会（第 5 回）事務局提出資料 総務省

発 行 監査委員事務局共同設置研究会

事務局 備前市瀬戸内市監査委員事務局

岡山県瀬戸内市邑久町尾張 300 番地 1

TEL(0869)22-1111 (代表)

岡山県備前市東片上 126 番地

TEL (0869)64-1839

(注)令和 3 年 4 月 1 日から主たる事務所は備前市に移転します。