

2021年9月

地方自治法改正対応に関するアンケート結果報告

日本公認会計士協会近畿会 公会計委員会

【はじめに】

地方自治法の改正に伴い、地方公共団体においても内部統制の制度化が図られ、監査委員監査における監査基準の制定が求められました。

日本公認会計士協会 近畿会では、各地方公共団体に対して当該法改正の対応の現状・予定に関するアンケートを地方自治法改正初年度の令和2年度終盤に実施し、その結果を取りまとめたので、ここにご報告いたします。

(アンケートの目的)

全国の各地方公共団体における、地方自治法改正対応状況につき、その集計結果を多くの地方公共団体に情報提供することで、さらなる各地方公共団体の法改正対応の取組みに貢献すること。

(実施時期及び方法)

令和3年1月：アンケート依頼文書を監査事務局宛に郵送（アンケートはウェブサイトにて実施）

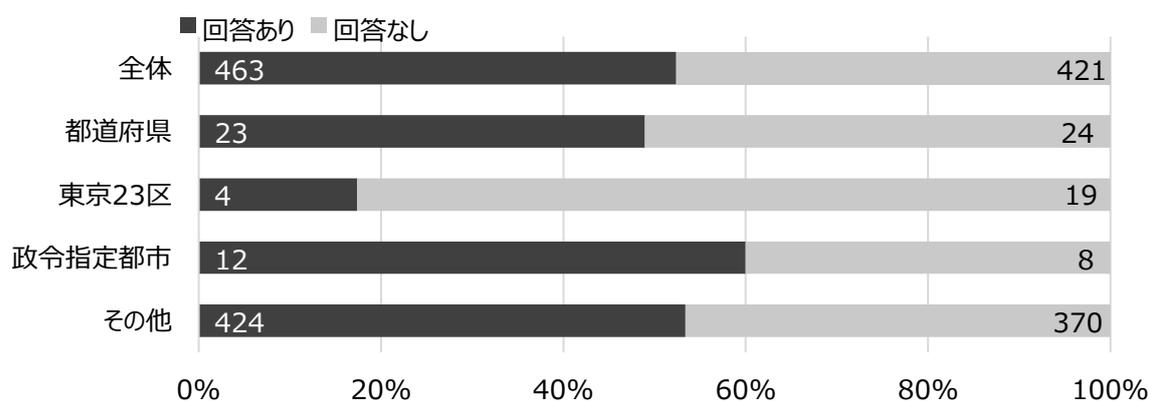
令和3年1月13日：アンケートウェブサイトオープン

令和3年2月12日：アンケートウェブサイトクローズ

(アンケート対象団体及び回答状況)

対象団体：都道府県（47）、東京特別区（23）、政令指定都市（20）、その他（794）の
884 団体

回答状況：52.4%



(注) 「その他」は人口25万人以上の市、人口25万人未満の市及び一部事務組合

Q1 貴自治体名

【省略】

Q2A 監査委員人数

		最大	最少	平均
	全体	5	2	2.6
自治体区分	都道府県	5	2	3.9
	東京 23 区	4	3	3.8
	政令指定都市	4	4	4.0
	その他自治体(人口 25 万人以上)	4	2	4.0
	その他自治体(人口 25 万人未満)	3	2	2.2

- ・都道府県の監査委員は法令で 4 名と定められているが、2 名と回答した自治体があった(回答ミス?)。
- ・その他自治体(人口 25 万人以上)で監査員数が 2 人と回答したところの一部事務組合である。

Q2B 監査委員人数のうち識見委員

		最大	最少	平均
	全体	5	1	1.4
自治体区分	都道府県	5	1	2.2
	東京 23 区	3	2	2.3
	政令指定都市	3	2	2.2
	その他自治体(人口 25 万人以上)	3	2	2.1
	その他自治体(人口 25 万人未満)	3	1	1.3

Q2C 監査委員人数のうち議選委員

		最大	最少	平均
	全体	2	0	1.1
自治体区分	都道府県	2	0	1.7
	東京 23 区	2	1	1.5
	政令指定都市	2	1	1.8
	その他自治体(人口 25 万人以上)	2	0	1.9
	その他自治体(人口 25 万人未満)	1	0	1.0

議選委員がゼロと回答した自治体が 14 あった。

Q3A 監査委員事務局職員数

		最大	最少	平均
	全体	43	1	5.5
自治体区分	都道府県	43	2	19.4
	東京 23 区	10	6	7.3
	政令指定都市	30	13	21.5
	その他自治体(人口 25 万人以上)	14	3	9.2
	その他自治体(人口 25 万人未満)	9	1	3.6

・監査委員事務局職員数を 1 桁と回答した都道府県があった。

Q3B 監査委員事務局職員数うち他部署との兼務

		最大	最少	平均
	全体	8	0	1.3
自治体区分	都道府県	3	0	0.4
	東京 23 区	0	0	0.0
	政令指定都市	2	0	0.3
	その他自治体(人口 25 万人以上)	4	0	0.5
	その他自治体(人口 25 万人未満)	8	0	1.5

・監査事務局職員うち兼務者がいると回答した都道府県が 5 あった。

Q4 人口

【省略】

I. 自治法改正全般的事項 (1) 自治法改正の影響

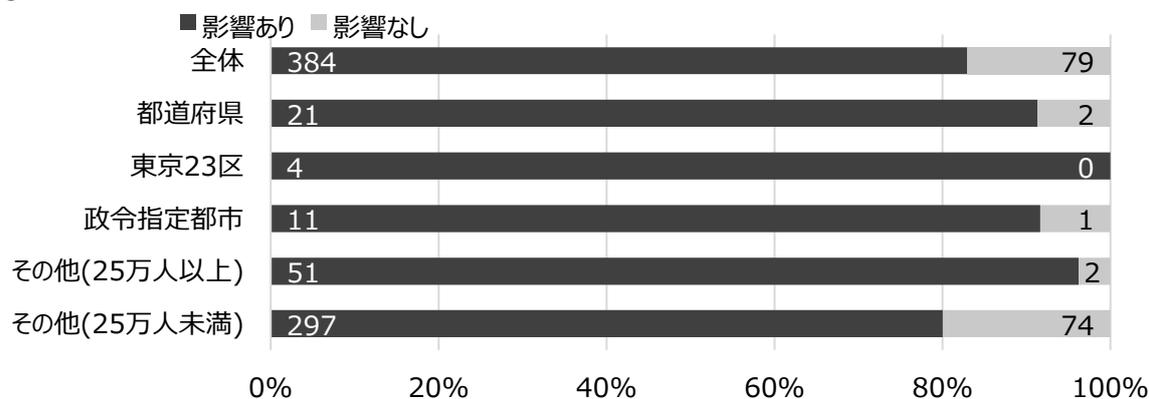
Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響(適用事例)がありましたか。

【回答の総括】

- 平成 29 年地方自治法改正は、内部統制評価報告・審査制度の導入により自治体の内部管理体制を強固なものとするとともに、監査基準作成・運用の義務化その他諸々の改正を通じて自治体監査制度の充実強化を図ろうとしたものと一般に捉えられている。
- 監査に関して新たに勧告制度を新設して監査委員の権限強化が図られている。しかしそれ以外に監査委員の増員や権限の新規付与等、監査委員監査の強化に直接的効果が期待できるような改正、また、独任制である監査委員監査において個々の監査委員とこれを支える補助組織に対する自治体のバックアップ体制等、監査の充実に顕著な影響を及ぼすような改正は見られない。
- まず、監査基準の作成・運用の義務化であるが、適切な監査基準を整備運用することによって監査業務が標準化し、効率化が図られることが期待される。しかし、監査基準はあくまでも基本的な監査業務の指針を示すものであって、監査基準を整備運用するだけでは監査業務全体の有効性や品質水準を高めるのは困難である。監査基準を作成することが目的化し、かえって監査等の形骸化や後退につながらないよう留意すべきである。
- 次に、内部統制評価報告・審査制度の新設については、これによって自治体の管理体制が充実することが期待されるが、自治体組織では従来から法律、条例、規則等によって緻密かつ重層的に統制ルールが定められてきたという土壌があり、新制度対応の仕方を誤ると効果が乏しいばかりか、むしろ弊害が生ずる可能性もある。例えば、過去の経験の積み重ねによって定められた既存の条例・規則・規程等の統制ルールと切り離して新規にリスク一覧表を作成する等の業務に多大な労力を費やすなどはその一例である。
- 一方、監査部門としても、監査委員監査と内部統制評価報告制度との関係について誤った理解があると内部統制制度と監査委員監査双方の有効性を発揮できない可能性があるので留意しなければならない。内部統制評価と監査委員監査を役割分担と捉え、内部統制の検証は評価者が行い、監査委員が内部統制を直接検証する機会を必要以上に減らすことや、逆に内部統制評価と監査委員がほぼ同じ範囲と深度で内部統制を直接検証することによる二重作業などである。
- このような問題をはらんでいないかどうか検証するためにも引き続き調査することが有意義ではないかと考える。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5A 監査基準の新規作成・運用開始（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



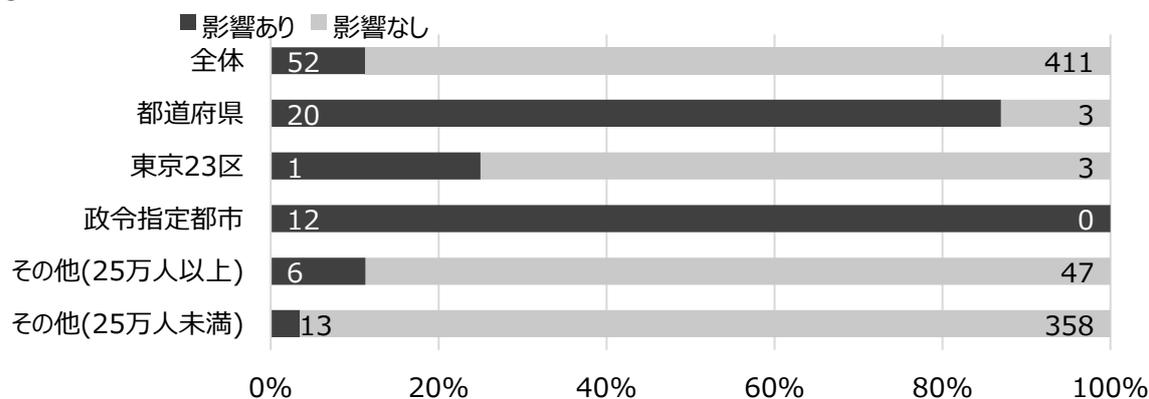
監査業務への影響ありとした自治体が全体では 82.9%の 384、影響なしが 17.1%の 79。どの自治体区分においても「影響あり」が圧倒的多数。

【回答の分析総評】

- 「影響があった」とする回答の大部分(90%以上)は監査基準を改定または作成したこと自体若しくは監査基準に沿った監査等を実施したことをもって「影響」と捉えている。監査計画や報告書の見直し、重点項目の設定等、監査業務への具体的影響の内容に触れた回答は 34 件のみであり、しかも大幅な変更をもたらしたと表現された回答はなかった。
- 回答内容は、監査基準の制定自体は監査業務に大きな影響を与えていないことを示している。「監査基準」の名称で新設されたとしても、従来から各自治体で監査に関する条例・規則・規程等が設けられているのが通常でありそれらに従って適切な監査業務を実施してきたのであれば、「監査基準」を作成したことによって大きな影響を受けないことはむしろ正常であり、回答内容は当然の結果と言える。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5B 内部統制評価報告・審査制度（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



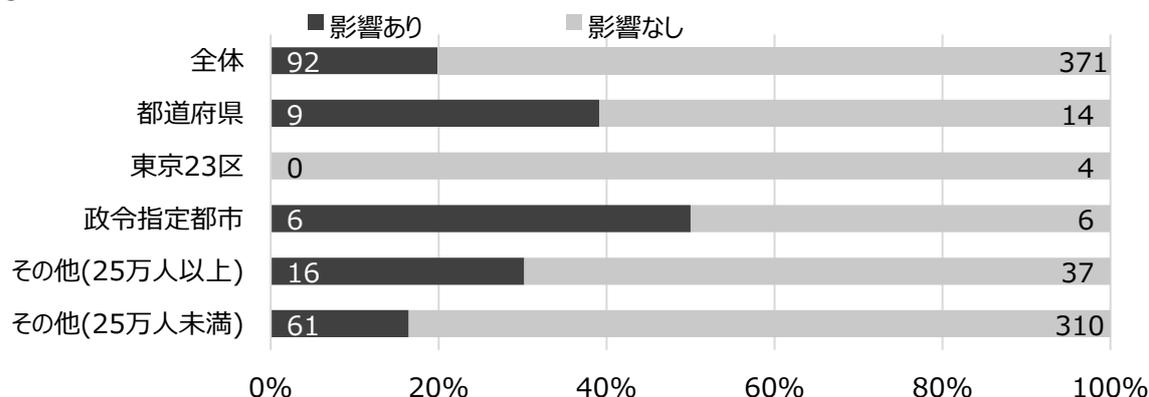
監査業務への影響ありの自治体が全体では 11.2%の 52、影響なしが 88.8%の 411 であるが、都道府県と政令指定都市は「影響あり」が圧倒的多数。

【回答の分析総評】

- 内部統制評価報告制度適用努力義務の自治体のうち 20 団体が制度を導入または導入準備されていて「影響あり」と回答しているのに対し、適用義務自治体のうち 3 団体が「影響なし」との回答であった。影響がないとした理由は不明である。
- 「内部統制評価報告書の審査は令和 3 年度から実施する」と回答された適用義務自治体が散見された。しかし、評価報告書は年度末時点の状況を含むため審査結果は翌年度中でなければ確定しないが、審査そのものは評価過程全体を対象とするものであるから、審査は令和 2 年度から始まっていると認識すべきである。
- なお、内部統制評価報告制度の導入による定期監査や決算審査等への影響の有無・内容にまで言及した回答はなかった。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5C 監査結果に対する措置勧告・通知（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



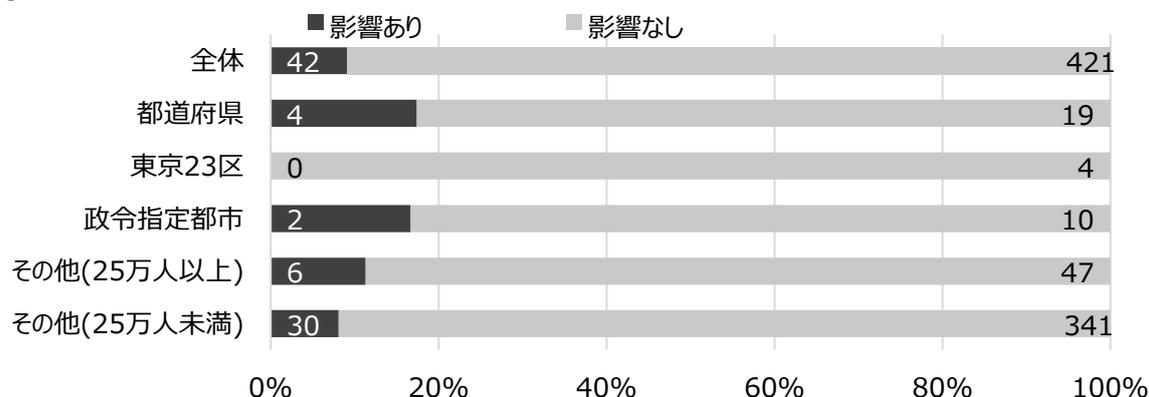
監査業務への影響ありの自治体が全体では 19.9%の 92、影響なしが 80.1%の 371 であるが、都道府県と政令指定都市は比較的「影響あり」の割合も高い。

【回答の分析総評】

- 「影響あり」の回答の内、影響内容などの回答の記載がなかったものが 15 件、勧告事項や勧告する際の判断基準など勧告の具体的取扱いに関して規定化した旨の回答が 14 件、それ以外の回答の多くは監査基準に勧告に係る規定を定めたことは明らかであるが、規定の内容は回答文だけでは不明である。
- 一方で、「影響なし」の回答は「事例が発生していない」というもの(200 件)、回答の記載がなかったもの(90 件)、従来から措置状況の報告を受ける等していたため特に変化(影響)はないという回答(32 件)などであった。
- なお、勧告事項や判断基準に関して具体的に定めた自治体もあるが、規定内容が過剰に限定的であったり固定的であったりすることがないよう監査委員の独任制との関係で注意しなければならない。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5D 監査結果の合議不調の取扱い（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



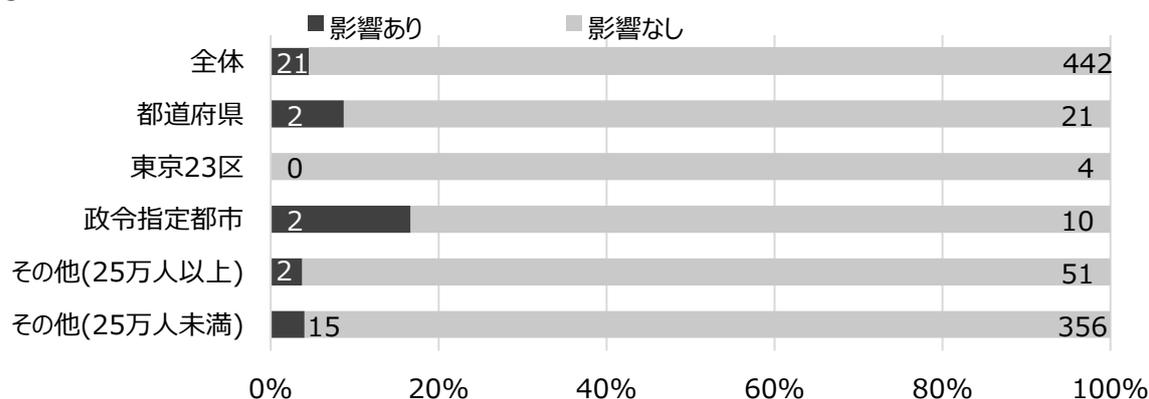
監査業務への影響ありの自治体が全体では 9.1%の 42、影響なしが 90.9%の 421。どの自治体区分においても「影響あり」は少数。

【回答の分析総評】

- 実際に適用事例が生じたとする回答はなかった(後述の Q28 では 20 件の事例が回答された。ただしその合議不調はほぼ全て住民監査請求における監査結果の合議不調である。。「影響あり」の多く(31 件)は監査基準に規定化したことをもって「影響」と回答したものであり、残り 11 件は影響の内容は不明である。
- 独任制の監査委員監査において、合議を前提とすることはある程度の客観性を担保する機能を有するのであって、その意味では合議できなかった指摘・意見を報告・公表することは監査委員監査のあり方として望ましいことかどうか議論の余地がある。したがって、合議に向けた議論が十分尽くされたことが前提の取扱いと解すべきである。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5E 議選委員不選任（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



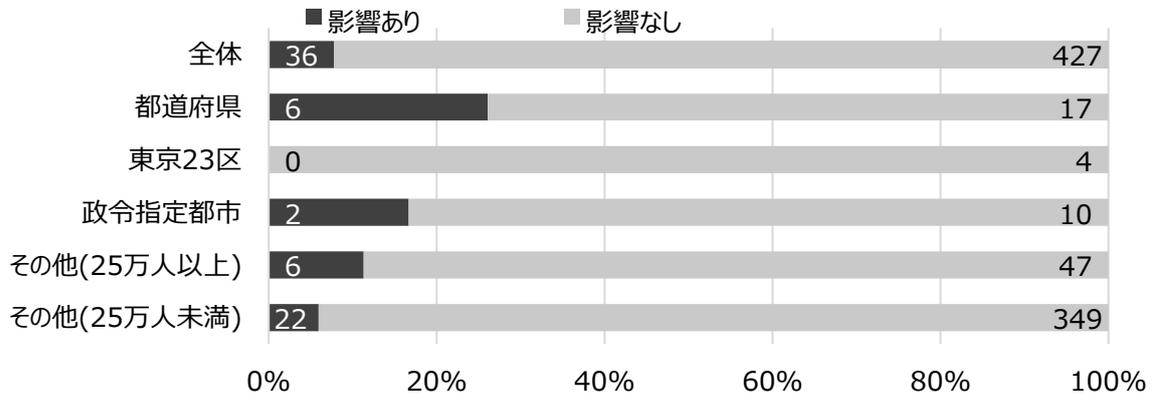
監査業務への影響ありの自治体が全体では 4.5%の 21、影響なしは 95.5%の 442。どの自治体区分においても「影響あり」は少数である。

【回答の分析総評】

- 「影響あり」のうち 13 件は議選委員を廃止または減員したという回答、それ以外の 8 件はどのような影響かの記載がない若しくは現在検討中という回答である。
- 議員は本来的に長及び行政を監視するガバナンスの要であり、一定の経験を積んだ議員は地域の特徴や問題点、住民の意識に明るいため監査委員としての適格性を積極的に認める考えもある半面、議員と首長及び行政組織は共同して政策目標を推進する協力者としての側面もあるため独立性の面で懸念があるという考えもある。また、政治信条によって公正さを歪める可能性もありうる等を懸念する考えもある。さまざまな考え方はあるが、アンケートの結果は議選委員を肯定する考えが大勢であることを示している。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5F 監査専門委員の設置（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



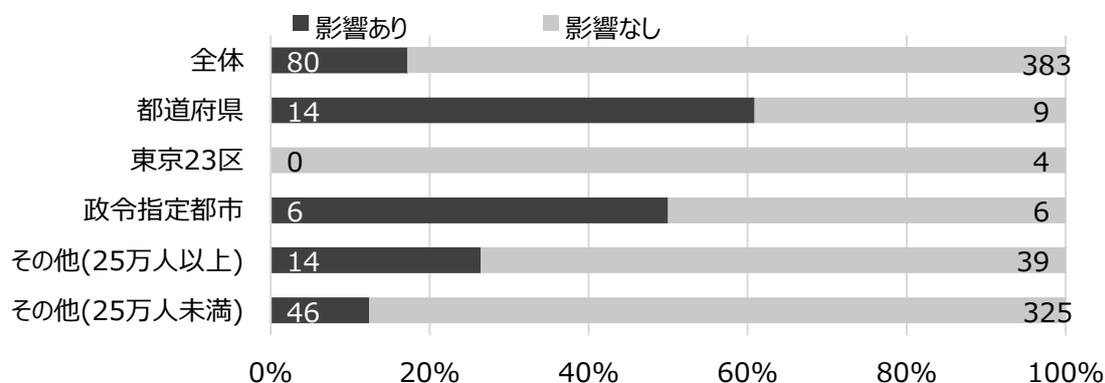
監査業務への影響ありの自治体が全体では 7.8%の 36、影響なしは 92.2%の 427 で、都道府県を除き影響なしが圧倒的多数。

【回答の分析総評】

- 「影響あり」の主な理由として、監査基準や監査委員条例で監査専門委員を設置すること、またはその報酬額を定めたこと等が挙げられる。実際に、「住民監査請求など法令に関する助言」、「公営企業の会計監査等」などに係る監査専門委員を設置している自治体が 6 団体、設置を検討している自治体が 1 団体ある。
- 「影響なし」の回答は、監査専門委員の設置について該当なし・適用事例なしが多いが、監査基準で専門委員の設置を規定しているかどうかは不明である。なお、専門委員を設置することに代えて、公認会計士によるアドバイザーや工事技術調査など外部委託で対応している自治体が 5 団体ある。
- このように、専門委員に関しては専門職採用や外部委託等、同様の効果を得られる代替手法が従来からあるため、必要性は高くないという意識が反映されたものと考えられる。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5G 損害賠償責任の限定に係る意見聴取（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



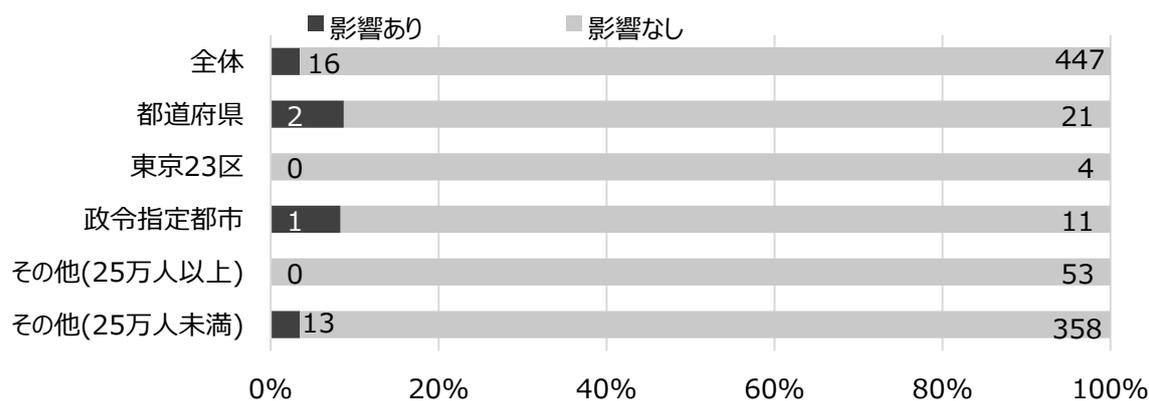
監査業務への影響ありの自治体が全体では 17.3%の 80、影響なしは 82.7%の 383。全体では影響なしが多いが都道府県と政令指定都市は影響ありが過半数である。

【回答の分析総評】

- 本項目は、賠償責任額限定に係り監査委員に意見聴取する手順を定めるが、実際の適用があったという回答割合は都道府県、政令市、人口 25 万人以上の都市の順に大きい。
- 「影響あり」の理由は、損害賠償責任に係る条例案につき議会から意見聴取を受けたことが大半であり、「影響なし」の理由は、適用事例がないとするものが大半であったが条例を制定しているかどうかは不明である。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5H 損害賠償請求権の放棄に係る意見聴取（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



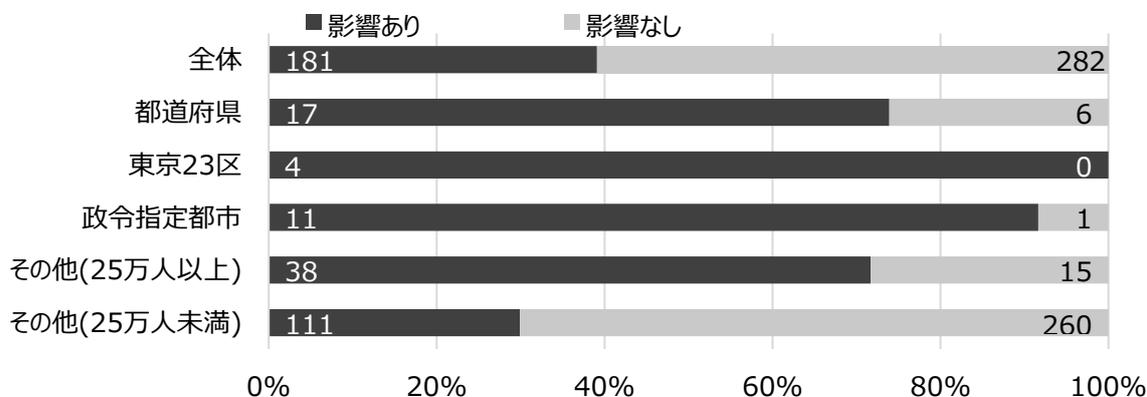
監査業務への影響ありの自治体が全体では 3.5%の 16、影響なしが 96.5%の 447。

【回答の分析総評】

- 「影響あり」と回答した自治体のうち、実際に適用があったとする回答は 4 件のみ。どのような影響に関する記載としては、条例の制定等が見られた。
- 「影響なし」の理由の殆どは意見聴取の事例がないというものであった。

Q5:平成 29 年自治法改正によって監査業務にどのような影響（適用事例）がありましたか。

Q5I 住民監査請求があった場合の通知義務（フリーコメント：回答した影響の内容や影響がない理由）



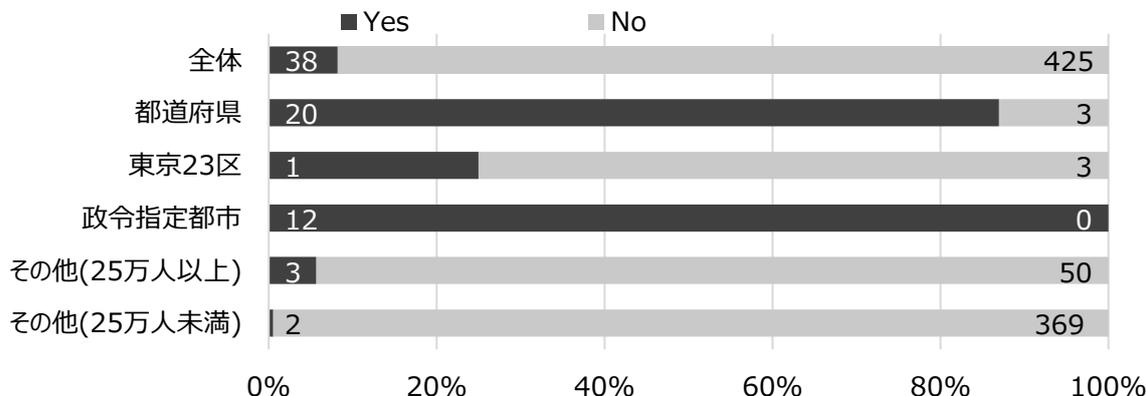
監査業務への影響ありの自治体は全体で 39.1%の 181、影響なしが 60.9%の 282。その他(25 万人未満)の自治体が突出して「影響なし」の回答が多い。

【回答の分析総評】

- 人口 25 万人以上か未満かによって回答の傾向が大きく異なっている。前者は「影響(改正後の実際の適用)あり」の回答が多数派、後者は逆という結果は、人口規模の大きい自治体の方が住民監査請求の発生頻度が高い可能性がある。
- 「影響あり」の理由としては、通知した実例がある、住民監査請求事務取扱要領などの内規を改正した、というものが多く。その他の記述としては、①しばしば議員から問い合わせを受ける、②要旨のまとめや通知先の調整で慌ただしい、③直ちに通知のため監査委員の意見取りまとめの期間がさらに短くなった、④どの程度までの内容を通知するのか判断がつかない等があった。
- 「影響なし」の理由としては、従来から通知している及び監査基準策定前の取扱いと変更がないというものが 17 件あった。

Ⅱ. 自治法改正全般的事項 (2) 内部統制評価報告制度

Q6:内部統制評価報告・審査制度を導入していますか。



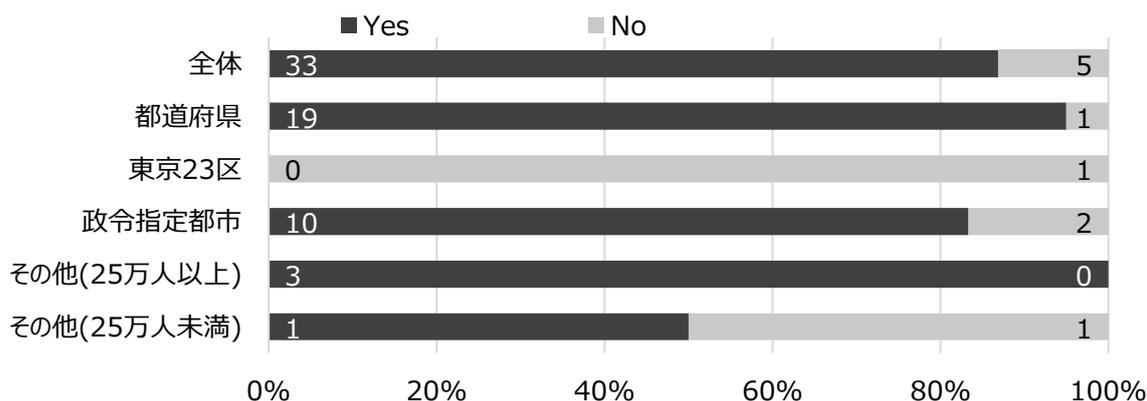
導入自治体は全体で 8.2%の 38、未導入は 91.8%の 425 であるが、都道府県と政令指定都市は殆どが導入している(一部未導入と回答している)。

【回答の分析総評】

- 内部統制評価報告・審査制度適用の努力義務団体のうち 6 つの自治体が任意適用している。一方で導入義務団体でありながら未導入が 3 団体ある(いずれも都道府県)。3 団体はなぜ未導入と回答したのかについては不明である (Q5B 参照)。
- なお、本制度は「内部統制に関する方針」の制定・開示を含むものであり、その意味でも適用義務団体は令和 2 年度から適用されなければならない。

【Q6 が YES の場合】

Q7:導入によって、定期監査等における内部統制の整備運用状況に係る監査の実施や実施手続きに何らかの影響がありましたか。



導入自治体は全体 38 でそのうち影響ありが 86.8%の 33、影響なしが 13.2%の 5 と、「影響あり」の回答が大勢を占めており、「影響なし」の回答は少数派であった。

【回答の分析総評】

- 影響ありの内容は次項 Q8 参照。
- 内部統制の「評価・報告」や「審査」は新制度であるが、自治体においては元来、条例・規則・要綱等によって事務処理ルールが精緻に整備運用されており、また、監査委員監査においても内部統制の状況を監査対象として指摘や意見の対象としてきた。
- すなわち、内部統制評価・報告制度の導入いかにかわらず、自治体は常に内部統制の充実に取り組む必要があり、また実際に取り組んできたはずである。一方、監査委員監査による審査も、審査対象は「内部統制評価報告書」であって、自治体の内部統制の全てではない。このような意味で、内部統制評価報告・審査制度が導入されたからといって監査委員監査の定期監査等の内容が大幅に変わることがないという見解は実情に整合するものといえる。

【Q7 が YES の場合】

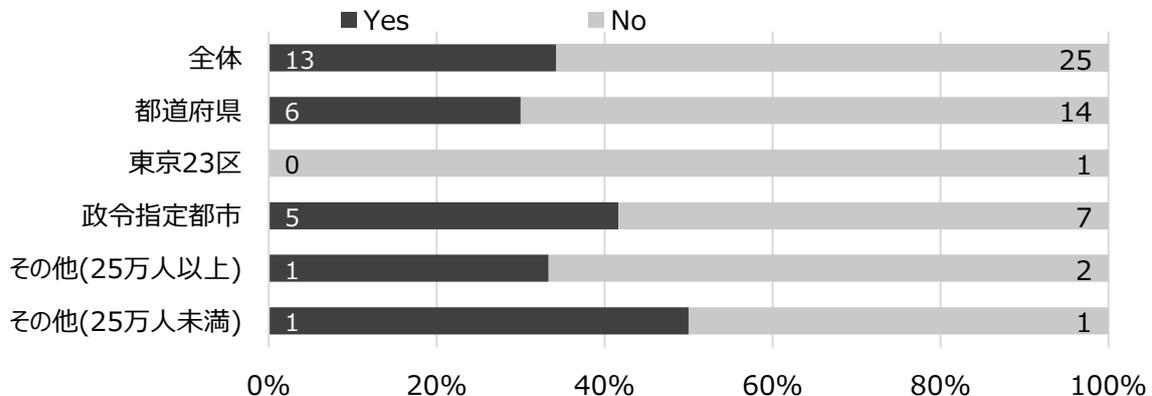
Q8:どのような影響がありましたか（フリーコメント）。

【回答の分析総評】

- 監査への影響の内容として、回答のうち 9 件は監査資料として「リスク評価シート」を加えたというものである。それ以外は内部統制を重点項目とする、内部統制の自己点検について確認する、内部統制の運用状況の調査を行う、監査の実施方法等を今後検討する、等さまざまであった。
- また、影響の内容に関して特異な回答としては、①内部統制に係る監査は評価報告書審査に移行する②内部統制にゆだねる部分を拡大する③本格的に内部統制に依拠した監査等を実施する、というものがあつた。いずれも内部統制の整備運用状況を監査委員が直接監査する機会が減少する可能性を示しており、そのことによって内部統制自体の劣化や監査機能の低下を招くことが危惧される。

【Q6 が YES の場合】

Q9:導入によって、各所管部局の事務は改善（合規性違反や不正確な事務の減少、能率・効率性の上昇等）されていると感じますか。



導入自治体 38 のうち改善されたとの回答は 34.2%の 13、されていないとの回答は 65.8%の 25。

【回答の分析総評】

- 現段階では導入による各所管部局の事務の改善効果は大きくないという回答が大勢である。
- 事務処理現場から離れている監査委員・監査事務局職員にとって、事務の改善を実感できる機会は限られているのが通常である。したがって、現時点では改善されたと感じないとの回答が多数を占めるのはある意味で自然である。しかし、改善状況を端的に示すのは監査による指摘や意見の件数の減少であるから、監査委員・監査事務局職員は改善されていれば最も敏感になる立場でもある。このように、本項目の回答の状況は極めて重要である。

【Q9 が YES の場合】

Q10:どのような点で改善されたと感じますか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 改善されたと回答した 13 自治体の内、明確に不適切な事務が減少したとの回答は 2 件のみ。残り 11 件は管理意識の向上や改善への期待等であった。

【Q10 が NO の場合】

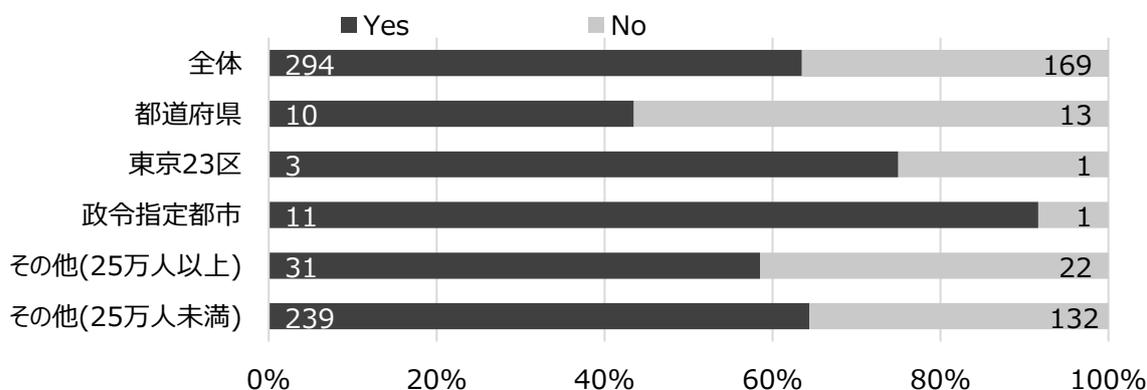
Q11:改善されたと感じないのはなぜだと思いますか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 制度導入初年度であり、現時点では判断できないとの回答が多数あった。しかし、準備期間等を考慮すれば実質的には初年度と言えるかどうか疑問である。
- 監査委員監査は従来から事務の合規性及び 3E の観点から監査等を実施しているが、その過程において内部統制を検証対象としてきた。つまり、内部統制新制度は導入初年度であっても、内部統制の監査自体は元々実施していたのであるから今回の改正以前に既に内部統制が年々向上していなければいけないはずである。内部統制上の不備に改善が見られないとすれば、新制度の効果云々以前の問題として監査委員監査そのものの有効性の問題として捉えるべきではないか。このように考えると、内部統制新制度と監査とは、新制度導入が起爆剤となって監査の有効性を高めることにつながる、というのが望ましい関係であり、また、逆に内部統制新制度の導入だけが自治体の内部統制を充実・向上させるための方策ではないと心得るべきである。

Ⅲ. 一般基準に関し—指導機能

Q12: 監査基準において、監査委員（または監査委員監査）は指導機能を発揮すべきである旨の規定がありますか



規定ありの回答は全体で 63.5%の 294、規定なしは 36.5%の 169。政令指定都市は大多数が規定ありである一方で、都道府県のみが規定なしが多数となっている。

【回答の分析総評】

- Q14 によると規定がないという回答には、独立した規定は置かないが他の条項に含めている、あるいは「基準」には定めず実施要領等他の規則で定めている等、実質的には規定化されているケースが数件含まれている。

【Q12 が YES の場合】

Q13: 具体的にはどのようなことが指導機能として想定されていますか。（フリーコメント）

【回答の分析総評】

- 回答の記載がないまたは具体的には想定していないという回答が約 60 件、補助職員への指導を想定するものが約 20 件である。
- それ以外は、改善に向けての助言・提言等を想定するもの、監査上の指摘・意見・添える意見・勧告等通常の監査業務に属する機能を想定するもの、及び両者を混然一体と想定するものが混在している。このような回答は、監査業務が本質的に指導的側面が強いことを示していると考えられる。

【Q12がNOの場合】

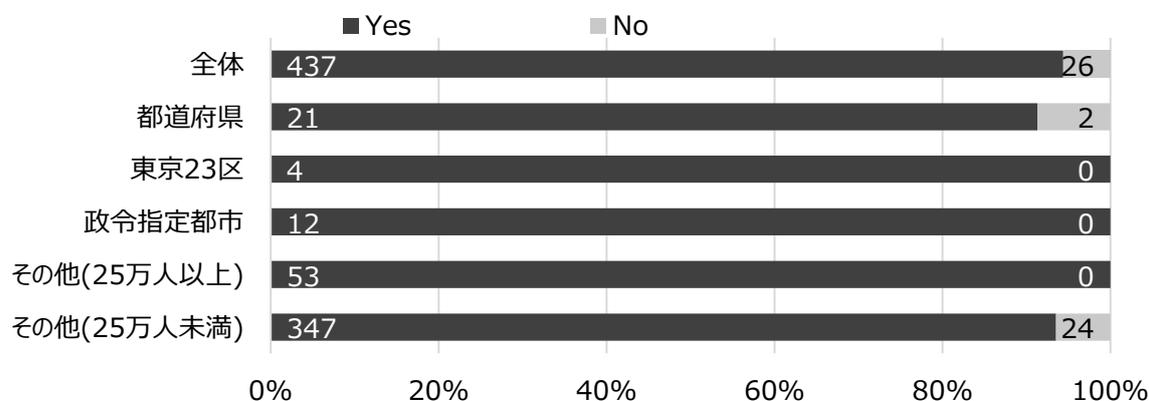
Q14:NOとしている理由（フリーコメント）

【回答の分析総評】

- 監査基準に定めていない理由の記載がない回答が約 40 件あった。記載があった回答の内約 50 件は「国(総務省)基準に定めがなかったから」というものであったが、残りの約 80 件は何らかの積極的理由が記載されていた。
- 比較的多い回答は、監査業務には指導的要素が包含されており特に規定化する必要がない（規定化になじまない）という主旨の回答、次に多いのは、従来から実際には監査を通じて指導はしているが規定するまでもないという主旨の回答であった。このほか、監査対象部局と監査部門との役割分担の観点、ミニマム基準の観点から、規定化すべきではないとの回答も見られた。

IV. 実施基準に関しーリスクアプローチ

Q15: 監査基準において、監査の実施に際しては諸々のリスクを考慮する旨定めていますか。



定めありの自治体が全体では 94.4%の 437、定めなしが 5.6%の 26。

【回答の分析総評】

- 限られた人員と時間によって多種多様の事務をより効率的に監査・審査を実施し、かつその有効性を高めるためリスクアプローチは必然的である。回答結果は自治体において従来からある種のリスクアプローチが採られていることを示していると考えられる。

【Q15 が YES の場合】

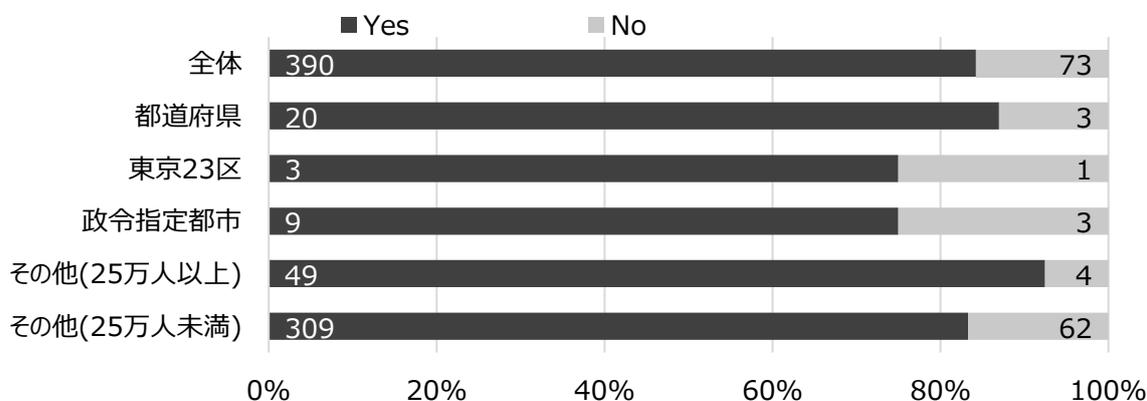
Q16: さまざまなリスクを認識・評価するために重視されている事例、または主な判断材料・参考資料等を挙げてください。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 資料として最も多く挙げられたのが過去の監査結果である(約 160 件)。一方、未回答や特になし等、質問に対する回答ではないものも多数あった(約 100 件)。
- その他は、内部統制の状況のみを挙げる回答、総務省の事例集、他自治体の事例、監査対象部局作成のリスト等さまざまである。
- これら以外にも外部環境の変化、事務固有のリスク、監査では把握出来ない可能性等々広い視野でリスクを認識し、的確に評価することが望ましい。
- 監査の品質向上、説明責任等の観点からリスクをどのようにして認識・評価するか、今後の課題である。

V. 報告基準に関し—監査結果①

Q17: 監査等の結果の記載に関して、監査基準において、監査等の種類ごとに記載事項を定めていますか。



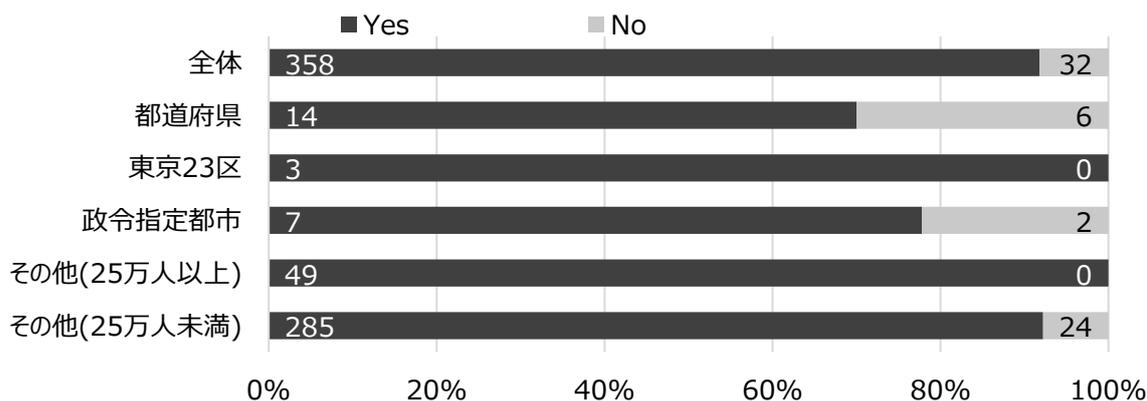
定めありの自治体が全体では 84.2%の 390、定めなしが 15.8%の 73。

【回答の分析総評】

- 回答ではどの自治体区分においても大多数の自治体が監査の種類ごとに監査結果としての記載事項を定めている。

【Q17 が YES の場合】

Q18: 財務監査・行政監査に関する監査結果として、「監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていること」を記載事項とする旨定めていますか。



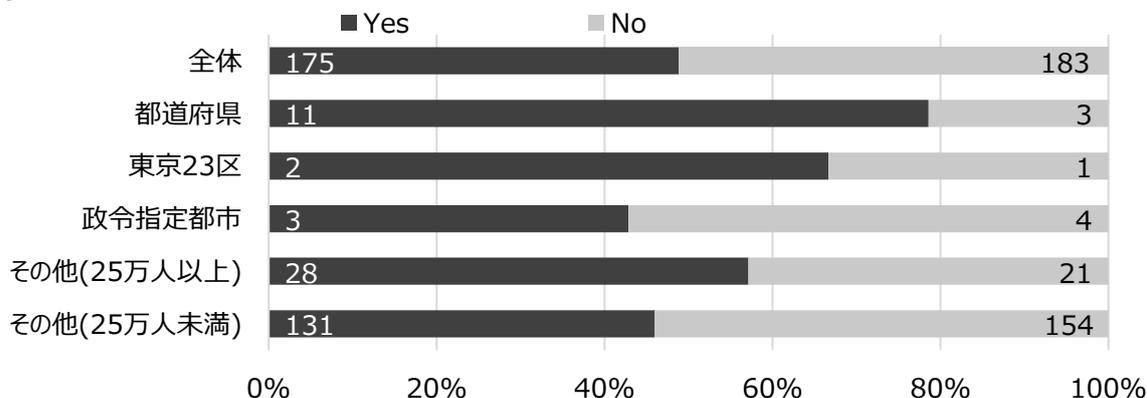
定めありと回答した自治体が全体で 91.8%の 358、定めなしが 8.2%の 32。全体としては定めありが圧倒的多数であるが、都道府県は 30%の 6 団体、政令指定都市は 22.2%の 2 団体が定めなしと回答している。

【回答の分析総評】

- 監査等の種類ごとに監査結果の記載事項を定めると回答した自治体の大半が、監査対象事務が 1)法令に適合し、正確に行われ 2)最小の経費で最大の効果を挙げ 3)組織及び運営の合理化に努めていること、を記載することとしている。
- 地方自治法第 2 条では地方公共団体は、①住民の福祉の増進に努め②最少の経費で最大の効果を挙げるようにし(同条 14 項)③組織及び運営の合理化に努め④規模の適正化を図らなければならない(同条 15 項)とされる。これを受けて同法 199 条第 3 項では、財務監査・行政監査を行うに際して上記第 2 条第 14 項第 15 項に『意を用いなければならない』とされている。
- かかる法の規定からすれば、監査の結果地方自治法第 2 条第 14 項第 15 項に則っていると認められない事項が見られた場合、その旨・内容を監査結果として記載するのは当然である。しかし、同条第 14 項第 15 項に則っていると認められない事項が監査によって発見されなかったとしても、監査対象事務が同条第 14 項第 15 項に則って行われているかどうかは直ちには判明しない。この点について結論を記載するためには、明確な(議会への説明責任や情報公開請求に耐える)裏付けが必要となるが、その入手には相当の困難を伴うと思われる。
- 自治法も「意を用いて」監査することは求めるが、結論として同法「第 14 項第 15 項に則していること」を記載することは求めている。それにもかかわらず多くの自治体が監査基準に規定する動機・意図はどこにあるのか、さらに調査検討する余地がある。

【Q18 が YES の場合】

Q19:財務監査・行政監査に関する監査等の結果として、実際に上記の内容を記載しましたか。



記載ありの回答が全体で 48.9%の 175、記載なしが 51.1%の 183。

【回答の分析総評】

- Q18 で yes と回答した自治体の半数近くが実際には監査の結果としてその旨を記載していない。その理由は明らかではないが、監査基準に記載事項として定めているにもかかわらず実際に記載されていないケースが多いということは、監査基準と監査実態が遊離し、監査基準が形骸化していることを示している可能性がある。

【Q19 が YES の場合】

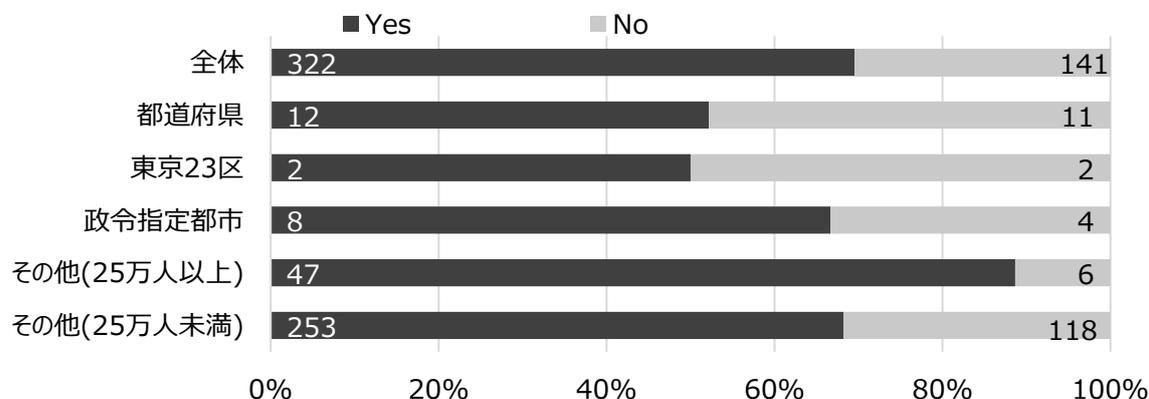
Q20:「最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていること」の裏付けをどのような手続きによって入手しましたか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 回答の記載がないものが 19 件、回答の記載があるものは 156 件である。回答の記載がある自治体の大多数は、記載した根拠はヒアリングや関係書類・監査資料の閲覧、予算執行状況確認等の方法によって入手したとしている。得られた根拠が十分かどうかは本アンケートでは判断できないが、記載を裏付ける根拠は監査委員監査の社会的責任に鑑みて極めて重要である。なぜなら、この記載によって監査対象は『最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めている』ことに関して監査委員がお墨付きを与えたこと、すなわち保証したことになる(少なくとも読者はそう理解する)からである。仮に十分な裏付けを得ることなくこのような記載をすれば、Q19 とは逆に監査基準ではなく監査実態の方が形骸化していることになる。
- 他の事業と同様、監査委員監査も費用対効果を考慮したうえで監査結果の合理性と品質を確保することが求められる。そのため監査委員は監査対象が「最少の費用で最大の効果を上げるようにし、その組織・運営の合理化に努め」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」が、法はそうしていることを保証することまでは求めていない。そのことが監査委員監査は「指摘型」であるといわれるゆえんである。

VI. 報告基準に関し—監査結果②

Q21:財務監査・行政監査の監査結果として、「重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めている」と認められない場合にはその旨等を記載すると定めていますか。



記載すると定めているのは全体で 69.5%の 322、定めていないのは 30.5%の 141。

【回答の分析総評】

- 法的には監査結果に記載することを求められていない「法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていること」を記載するよう監査基準に定めた自治体が 358(Q 18 参照)あるので、それとほぼ同数の自治体が、そうは認められない場合その旨等記載する定めを置くと思われたが、実際には 322 件に止まっている。
- なお、指摘型の現行監査委員監査では、「重要な点」かどうかはともかく法令不適合、不正確、最少経費で最大効果、合理的な組織・運営などの観点から問題があれば、(軽微なものは当然除外を前提として)監査結果に反映させることが原則であるから、このような定めを監査基準に置くことは必ずしも必要ではないと考えられる。

【Q21 が YES の場合】

Q22:「重要な点」以外において法令不適合または不正確な事務がある場合、最少経費で最大効果や組織・運営の合理化に努めていると認められない場合、監査等の結果の記載上どのように扱われますか。

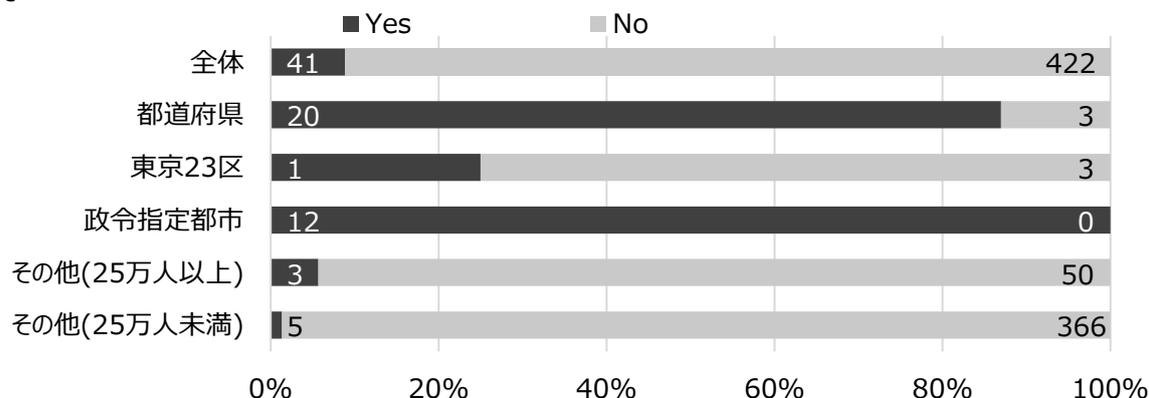
(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- Q21 で yes の 322 件中回答の記載のないものが 41 件、指摘・意見・要望等として記載するとした回答が約 150 件である。残りの約 130 件は記載しない、口頭注意等明確な回答もあるが、監査委員が協議、改善を求める、記載しないが意見を付す等取扱いが不明なものが多かった。また、すでに監査基準適用が開始されているが「未定である」「今後検討する」などの回答も僅かではあるが見られた。

Ⅶ. 報告基準に関し—監査結果③

Q23:内部統制評価報告・審査制度を導入していますか。



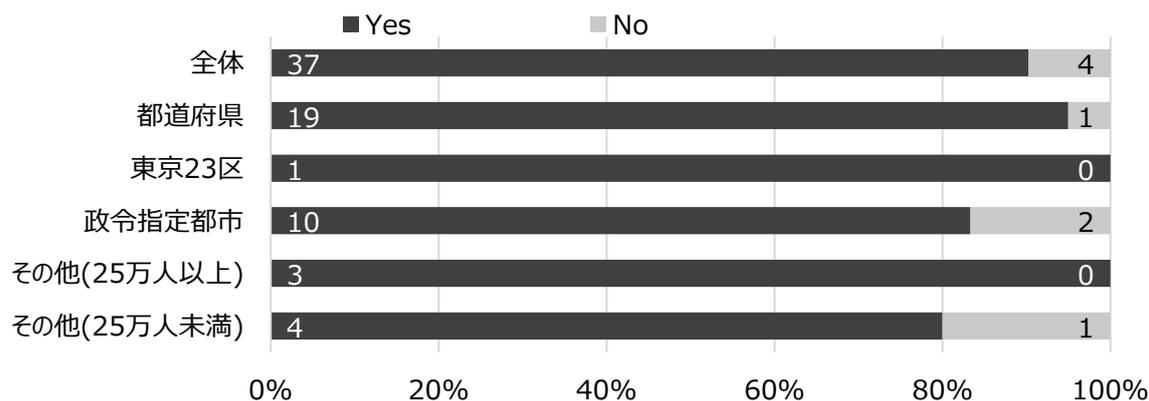
導入自治体は全体で 8.9%の 41、未導入は 91.1%の 422。

【回答の分析総評】

- 内部統制評価報告・審査制度の導入努力義務団体の内 9 団体が適用している(同じ質問の Q6 では 6 団体が導入していると回答)反面、導入義務団体の内 3 団体(全て道府県)が導入していないとの回答である。これらの理由は不明である。
- なお、Q6 のコメントでも記載したように、本制度では「内部統制に関する方針」の制定・開示を含むものであり、その意味でも導入義務団体は令和 2 年度から適用されなければならない。

【Q23 が YES の場合】

Q24:内部統制評価報告書審査に係る監査基準の規定に『内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているか』を審査する旨、もしくはそのような観点から検証する旨の記載がありますか。



制度導入自治体 41 のうち記載ありが 90.2%の 37、記載なしが 9.8%の 4。

【回答の分析総評】

- 審査の観点の不備の重大性の判断の適切性にあると規定している自治体が圧倒的多数である。
- 自治体の業務は究極的には住民の様々な利害を公平公正の観点から調整し、税金の使途について優先順位の合意を形成していく過程である。したがって軽微な不備と異なり「重大」かどうかの判断基準は千差万別であって、一部の住民にとっては重大であっても別の住民にとっては重大でないこともある。したがって、重大性に係る評価部局の判断が適切であると監査委員が判定したとしても、公平公正が担保されているとは言えない。
- 内部統制の評価部局にとっては、内部統制に改善すべき不備があることを適切な手続により発見・指摘することこそが重要であり、また、監査委員は評価報告書が適切な手続によって適正に作成された結果、内部統制の改善ないしは充実に資するかどうかの主眼を置いて審査すべきではないか。具体的には、例えば『不備はあったが重大ではないため内部統制は有効に機能している』といった評価報告書の結論や、その重大性の判断が適切であるため『適正な評価報告書である』とする審査意見は、財務事務及び財務事務以外の事務に係る内部統制の充実にどのような意味で有益なのか十分に検討する必要がある。
- 以上、自治体の内部統制審査において不備の「重大性」判断の適切性に主眼を置くことは、自治体の実情から乖離しているおそれがあり、内部統制及び監査制度の形骸化につながる懸念される。

【Q24 が YES の場合】

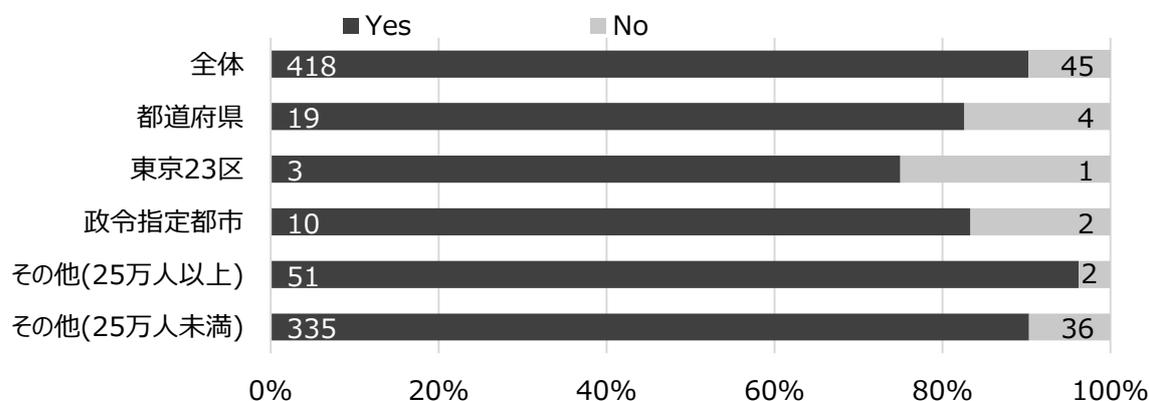
Q25:「重大な不備」に該当しないと判断した不備は審査上どのように取り扱われますか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 重大な不備に該当しない不備の取り扱いに関し監査意見として記載する、または口頭注意にとどめる等の回答が記載されていたのは 37 件中 7 件であった。残り 30 件の内、19 件は現在検討中または未定、4 件は回答の記載がなかった。残りの 7 件は「重大の判断が適切かどうかを審査する」という回答であり、重大な不備に該当しない不備はどのように取り扱われるかという問いかけには回答されていない。
- 現在検討中若しくは未定という回答が多いということは、多くの自治体で不備がある場合の取り扱いが十分に検討されていない状態で内部統制審査に係る監査基準の規定が先行して制定された可能性があることを示している。

VIII. 報告基準に関し—合議不調

Q26: 監査基準において、監査等の結果に関する報告の決定について、合議不調となった場合の取り扱いを規定していますか。



監査基準に規定しているのは全体で 90.3% の 418、規定していないのは 9.7% の 45。

【回答の分析総評】

- 圧倒的多数の自治体が合議不調の場合の取り扱いを規定している。地方自治法上、監査の結果に関する報告の決定について合議不調になった場合はその旨及び各意見の内容を公表等しなければならない(同法第 75 条第 5 項、第 199 条第 13 項)とされている。
- 法によって強制される事項であっても、特に強調・留意すべきであるとの意図で基準に盛り込むことはあり得る。合議不調の取り扱いを規定化するのもその一例ではないかと思われる。

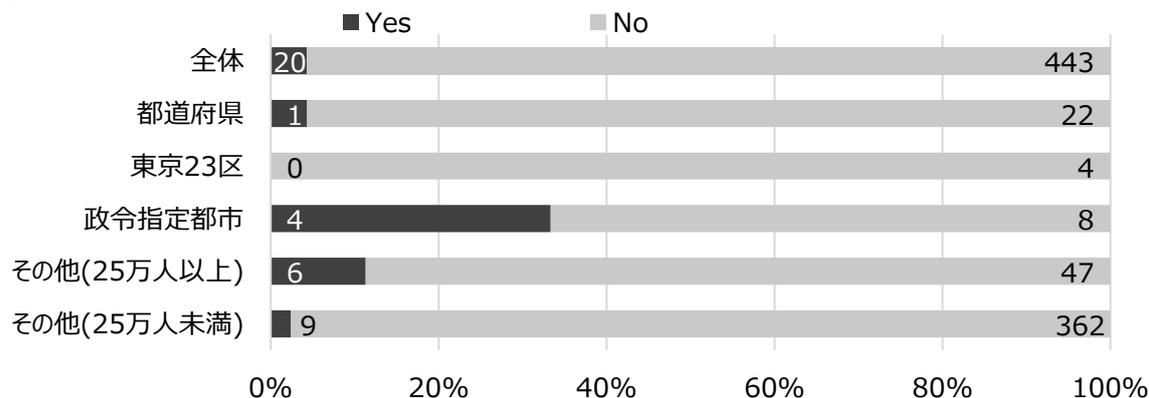
【Q26 が YES の場合】

Q27: どのような合議不調を想定していますか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- yes の回答 418 件の内、特に想定していないとする回答が 114 件、回答の記載がないものが 65 件、住民監査請求を想定しているとの回答が 15 件あった。
- 「監査委員間の意見不一致」とのみの記載が多数見られた一方で、法的な解釈の相違、指摘・意見・要望等監査結果の区分についての見解不一致、経済性や効率性の判断・考え方の相違等の回答も見られた。住民監査請求に係る結果の合議不調はその旨等の公表等の対象外であるため、住民監査請求を想定したのであれば規定化の積極的意義があるといえる。

Q28:過去に合議不調となったことがありましたか。



過去に合議不調が「あり」は 4.3%の 20、「なし」が 95.7%の 443。

【回答の分析総評】

- 合議不調の発生頻度は相当程度低い。Q27 の回答でもわかるように具体的な合議不調内容の想定もなく、過去の合議不調の実例も殆どないにも関わらずなぜ規定化するのか、その意図は不明である。

【Q28 が YES の場合】

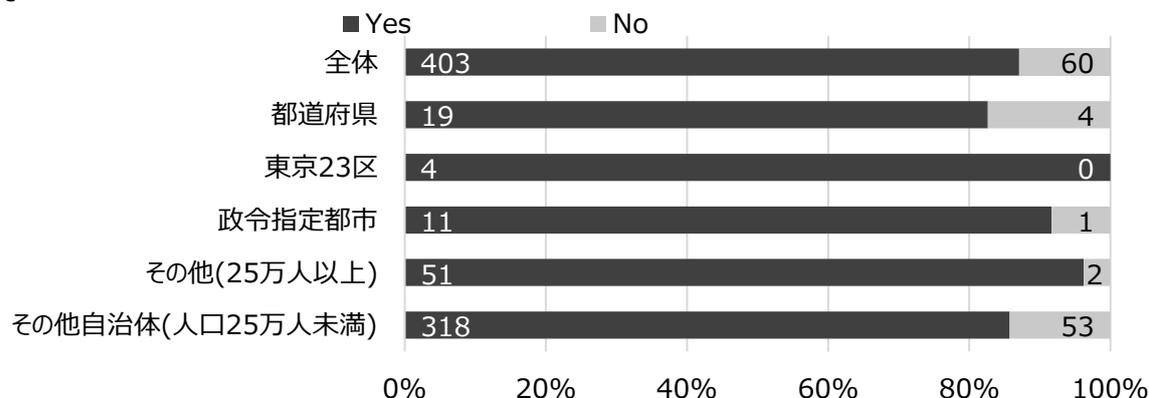
Q29:合議不調となったのはどの監査・審査・検査の種類ですか。また、その場合監査の結果にその旨等記載されましたか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 過去の合議不調はほぼ全て(1件は不明)が住民監査請求の結果に関する見解の相違である。
- なお、住民監査請求における合議不調は報告・公表の対象外とされているが、住民の請求に基づく監査の結果として結論を示す必要性があることを考慮すれば、住民監査請求に基づく監査の結果における合議不調こそ報告・公表されるべきであるとする。

IX. 報告基準に関し—勧告制度

Q30: 監査基準において、監査等の結果に関する報告に係る勧告に関して定めていますか。



定めありとする回答は全体で 87% の 403、定めなしが 13% の 60。

【回答の分析総評】

- 大多数の自治体が定めを置いているが、法の内容と同様の定めなのか、勧告の対象を定めているのか、勧告する判断基準について定めているのか等、その内容や規定化する意図についてもさらに調査・検討する余地がある。

【Q30 が YES の場合】

Q31: 勧告事項としてどのような事案を想定していますか。(フリーコメント)

【回答の分析総評】

- 十分な措置が講じられていない、改善が進んでいない、同様の指摘が繰り返されている、社会的影響・信用失墜等が特に重大等の事案を想定しているという回答が多数ある反面、回答記載のないもの(74 件)、想定している事案はない(72 件)、法と同文(特に措置を講ずる必要がある事項)の規定(43 件)との回答も多数ある。このほか、想定する勧告事項には住民監査請求に係る勧告や政策に対する意見も見られた。
- Q5C の回答と合わせてみると、「過去に事例なし」「想定する事案なし」の回答が多いのにも関わらず規定化されているのが大半である。

以上