

ポイント

- ・経営管理、統治両面で自治体の体制整備を
- ・自治体の監査機能強化、内部統制と両輪で
- ・監査とコンサルティングの違い踏まえよ

石原 俊彦 関西学院大学教授

地方分権改革を進めるには、受け皿となる地方自治体の行政体制の整備がカギを握るといっても過言ではない。そうした体制整備を進めるには、マネジメント(経営管理)とガバナンス(統治)のためのシステム構築が不可欠になる。その際、自治体内部の組織改革と、自治体外部からの監査機能の強化を図る必要がある。総務省の研究会や政府の地方制度調査会(首相の諮問機関)は、最近この二つの問題に取り組んでいる。本稿ではこれらの議論を踏まえ、

ており、全国の自治体を取り組んできた行政改革の手法は、内部統制の概念で体系的に整理されることになる。これまで内部統制は、自治体以上に民間企業で議論されてきた。金融商品取引法は上



システム構築を通じた予防に努めねばならない。

報告書は、住民の税を財源にサービスを提供する自治体の性格を踏まえ、一般的には、事務の原則である業務の有効性及び効率性の追求が、最も重要な内部統制の目的であるとしている。また、業務の有効性及び効率性を図る前提として法令等の順守に言及する一方で、住民サービスの財政的な裏付けとなる財務報告の信頼性と資産の保全を必要条件としている。

して予防的な経営管理を実践する重要性に付言している。自治体では以前から、自然災害などをリスクと認識し、その事後的な対応をリスクマネジメントと考える傾向が強かった。だが今後は、内部統制の四つの目的達成に関するリスクや不確実性を、自治体はその置かれた状況で詳細に勘案・分析し、予防的なリスク対応型の組織マネジメントを構築することが求められる。



報告書をまとめた総務省の研究会には筆者もメンバーとして参加したが、首長のトップマネジメントで構築される内部統制だけでは、自治体の行政整備は十分とはいえないと考えられる。その限界を補完するのが、ガバナンスとしての監査機能である。ところが、この自治体の監査機能について、わが国でその制度設計がまだ十分とはいえない、

査と包括外部監査人監査という二つの外部監査が存在することになる。

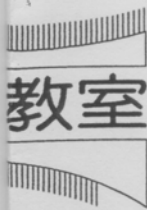
逆に監査委員の外部性・独立性が高まれば、内部監査に携わる主体がなくなるといって問題も生じる。監査事務局は監査委員の補助機関とされるため、監査事務局に内部監査の機能を担わせることができないからだ。内部監査は、内部統制の重要な構成要素であり、内部監査の欠如は、内部統制の構築においても看過できない。

そのほかにも、監査委員の選任方法、議選監査委員の独立性、監査委員や事務局職員の専門能力と実務経験、中小自治体の監査体制など、課題は相当にある。

地方財政健全化法では連結実質赤字比率など四つの健全化判断比率の中でどれかが早期健全化基準以上となった場合に個別外部監査契約に基づく監査が求められるなど、地

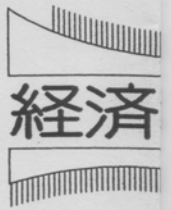
えて、自治体監査制度の見直しが必要なのが、権威ある機関による「自治体監査基準」の設定である。現在、自治体と監査委員が集まった任意団体が独自に定めている監査基準は、住民の目に直接触れることはない。どのようなプロセスで設定されたかも不明確である。しかも、その内容は、会計規則等への準拠性を過度に重視し、企業監査で一般的な内部統制やリスクが大きいほど監査の度合いを強めるというリスクアプローチの考え方が十分ではない。監査要点、監査証拠、監査人の正当な注意などの監査の基本概念も導入されていない。上記の総務省報告書でも、これら監査基準の妥当性について定期的な検証を求めている。

監査制度を支える監査基準は、社会的公器であり、公開が前提である。公認会計士が金融庁企業会計審議会の「監査基準」に準拠するように、制度としての監査には、品質維持や責任限定の視点から、監査基準が厳密な議論を経て



監査強化を

分権の推進に不可欠



両者にかかわる現状と課題を考察したい。

自治体の外

総務省の「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」は今年三月、報告書「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革」を公表した。これは、自治体内部の組織改革を推進する方策として、内部統制の構築を求めたものだ。自治体の内部統制には、業務の有効性・効率性、財務報告の信頼性、資産の保全、法令等の順守（コンプライアンス）という四つの目的があり、内部統制の整備・運用を図ることで、行政改革や地方分権改革を進める上で、最も重要な住民の信頼を得ることに大きく寄与すると指摘している。

自治体にも内部統制の構築が求められる背景には、首長や職員による不祥事の頻発によって、住民の行政に対する信頼が失墜し、分権改革の推進を妨げているという認識がある。不祥事を起こす自治体で、分権改革推進の前提となるローカルガバナンスを実現することなど不可能である。首長は、職員にモラル（意識改革）を求めるだけでなく、

場企業などに対し、財務報告の信頼性を担保する目的から経営者に内部統制の整備と運用を求めている。自治体にも民間企業並みの内部統制の時代が到来しているわけだ。

自治体監査基準設定のポイント

- ・ 監査概念の明確化
検査、審査との区別を明らかに
- ・ 監査目標（監査要点）の具体化
- ・ 効率的な監査の実施
内部統制概念の導入
- ・ 戦略的な監査の実施
リスクアプローチによる監査
- ・ IT環境への対応
システム監査の手法の導入

自治体の公会計改革は、総務省主導で二〇〇六年度からすでに本格化している。その目的は、これまでの現金主義の決算書に加え、企業会計と同じ発生主義の決算書を作成して財務報告の信頼性を向上し、資産や負債の明細を公表することで、資産の保全や負債の管理を徹底する点にある。〇九年秋には、人口三十万人を超える自治体が、これらの要請に応えた決算書を公表する。内部統制の構築は、こうした地方公会計改革の取り組みをも包括している。

信頼向上へ体制整備急げ

という問題がある。

自治体の監査は現在、監査委員とその補助機関である監査事務局が担っている。監査委員監査に関しては、時に「おかしがり」と揶揄（やゆ）されてきたが、〇七年にはじまった第二十九次地方制度調査会で、その機能を専門性、独立性の観点から強化する議論が行われている。専門性が高まり、首長からの独立性が向上すれば、合法性、合規性、経済性、効率性、有効性などの組織目的の達成が、監査機能を通じてより完全になることが期待される。

ただし、それでも問題は残る。例えば、「外部監査の二重構造」だ。都道府県、政令指定市、中核市には、監査委員とは別に、包括外部監査人による外部監査が制度化されている。今後、地方制度調査会の議論のように監査委員監査が外部監査としてより明確に位置付けられるならば、都道府県などには、監査委員監

設定されなければならない。そこで筆者は、地方財政審議会などの政府の審議会・研究会を活用した「自治体監査基準」の設定を提唱したい。監査委員が「自治体監査基準」に準拠することで、一定の監査水準が保証されよう。また、監査委員には将来、訴訟で訴えられた場合でも、正当な注意を行使して「自治体監査基準」に準拠したことを立証できれば、自己の正当性を担保できるメリットもある。

この点で対照的なのが英国の例である。同国では一九八二年以降、当時のサッチャー首相によって設置された地方自治体監査委員会が、勅許会計士や監査法人と連携して、自治体の決算書監査、有効性や効率性の監査を行うようになった。これは、社会制度としての監査のあり方を示す先例として、日本の自治体監査に関する制度設計を進めていく際にも有益であろう。

地方分権を推進する行政体制として、内部統制によるマネジメントだけでは不十分であり、ガバナンス機能をもつ監査制度の見直しが不可欠である。「自治体監査基準」の設定は、その核となる取り組みである。自治体に民間企業並みの内部統制構築が要請されるいま、自治体監査にも、図に示すような民間企業並みの「自治体監査基準」の設定が求められている。

地方制度調査会の議論に加

いしはら・としひこ 60年生まれ。関西学院大卒、同博士。専門は監査論・行政経営