

日本地方自治法制における自己統制

田中, 孝男
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://doi.org/10.15017/1801076>

出版情報 : 法政研究. 83 (4), pp.883-910, 2017-03-10. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University

バージョン :

権利関係 :



研究ノート

日本地方自治法制における自己統制

田中孝男

- 一 はじめに
- 二 自己統制制度の意義と分類
- 三 監査委員による自己統制活動の現状と課題
- 四 監査制度改革の動向
- 五 おわりに

一 はじめに

本稿において筆者は、①日本の地方公共団体における自己統制の法制度（自己統制法制）の全体像を概観し、そのうち、とくに②監査担当機構（監査委員）の概要と権限、その課題と改革論の現状と課題を、提示する。^①

日本において、このテーマに関する先行研究は、古くから多少ある。^②ただ、近年、地方自治法制も、地方公共団体を取り巻く状況も、大きく変わってきている。その点で、

改めて「地方公共団体の自己統制」を考える必要がある。

以下では、まず、地方公共団体の自己統制の意義を明らかにする。この場合における地方公共団体として、本稿では、普通地方公共団体（都道府県及び市町村）と市に準ずる法的地位を有する特別区を、主に想定する。そして、統制の主体と手法によって、全体像を大まかに描く。また、個別の手法にとどまらず、これを総合的に検討する必要性について述べる（二）。

この議論を切れ目なく展開するには、本来は、統制主体と手法についてそれぞれを個別に論じたいうえで、総合的な検討をする必要がある。しかし、ここでは、個別の検討として、地方公共団体の監査制度のみを取り上げる。というのは、他の統制手法として、例えば、地方公共団体の執行機関による内部統制制度が考えられ、これについては、近年、制度的な整備に向けた動きがある。しかし、内部統制制度は正式な制度としては確立していない。これに対して、監査制度は、地方自治法制定当初から存在し、少しずつ改革がなされつつ、今日に至っている。さらに、現在、やや大きな監査制度改革が進められようとしている。ところが、監査制度に関する近年の改革論は、会計学からの検討が中心で、法的な議論は（住民訴訟制度改革論を除くと）、や

や手薄である。そこで、本稿では、監査制度に焦点を当てた議論を行う。⁽³⁾

具体的には、地方公共団体の監査機構（＝監査委員）の意義、組織、歴史、権限、課題を記す（三）。次に、最近の監査制度改革論を紹介し、筆者の意見をこれに添付する（四）。最後に、本稿のまとめと今後の研究課題を示す（五）。

なお、本稿のインターネット・サイト最終アクセス日は、二〇一六年十二月十五日である。

二 自己統制制度の意義と分類

（一）自己統制制度の意義

（1）自己統制の定義

法治国家の理念の下で、地方公共団体の諸活動とくに行政活動を統制する主体は、中央政府機関（国の立法機関・行政機関）、裁判所と当該地方公共団体自身の三者に大別される⁽⁴⁾（【図表1】）。

この図のほか、都道府県の機関は、法律の定めにより、一定事項について市町村の機関の活動を統制することができ、この場合の都道府県の機関は、【図表1】中の中央

【図表1】地方公共団体の活動に対する統制主体

地方公共団体の活動に対する統制主体	<div> 中央政府機関 裁判所 当該地方公共団体自身 </div>
-------------------	--

政府機関と同じ役を演ずる。

次に、本稿の「自己統制」とは、地方公共団体の活動に対する当該地方公共団体自身による統制のことをいう。この定義は白藤博行による「自治体の自己統制」の概念に類似し、⁽⁵⁾この場合の地方公共団体自身の中には、当該地方公共団体の機関に加え、当該地方公共団体の住民その他の利害関係者を含む。⁽⁶⁾

（2）類似用語との異同

ア 内部統制

「自己統制」に類似する語として、第一に「内部統制」がある。⁽⁷⁾総務省は、地方公共団体の内部統制に関して、専門家を擁した内部検討会を、二回開催して、報告書を得ている。⁽⁸⁾しかし、両報告書中の「内部統制」の定義は明確でない。

そこで、日本公認会計士協会・地方公共団体監査特別委員会研究報告第一号『地方公共団体の内部統制』について（二〇〇一年五月一四日）の、分かりやすい定義

による。同研究報告は、内部統制を「住民の福祉を増進するために、地方公共団体の事務が、地方自治法第二条第一四項から第一六項までに定めるところに従って、適法かつ正確に行われるのみならず、経済性、効率性及び有効性の観点からも適切に執行され、その資産が適切に管理されるように、管理責任者によって構築される組織及び事務執行におけるすべての手続又は手段並びに記録から構成されている制度」と定義する。

この定義から分かるように、第一に、内部統制は、本稿の自己統制と比べて、議会や住民といった地方公共団体の執行機関以外の統制主体を想定していない。第二に、統制対象が地方公共団体の事務の執行及び資産の管理と、財務的なものを中心に据えられている^⑩。その点で、内部統制は、地方公共団体の自己統制の一部を構成するものではあるが、本稿の定義における自己統制を広く包含する概念ではない。

なお、この内部統制のことを、（行政の）「自己統制」と同一視する見解も存在する^⑪。

イ 行政監察

第二に、「自己統制」に類似する語として「行政監察」がある。かつて、総務庁は、その所掌事務として「監察」を規定していた。この結果、総務庁の所掌事務としての

「監察」が、実定法の「監察」であると解釈する場合がある。この解釈は、「狭義の行政監察」である。

一方、「行政監察」とは、行政の管理運営の適正をはかるため、行政権の機関が他の機関に行う具体的行政作用を事後的に評価することで、行政不服審査に係るものを除く^⑫と、もう少し広くこれを定義するものもある。また、別の論者は、「筆者注、議会や裁判所による」コントロールないし行政不服審査を含めた「公式な」行政統制手段から抜け落ちる部分を補完し、またこれらのコントロール自体を効果的なものとするために、「行政の適正かつ効率的な運営の実現をめざして行われる専門的な見地からの作用」という定義をする。より端的に、「行政内部の専門化した機関が行ういわゆる集中統制」を、行政監察と総称するものもある^⑬。

これらの広義の概念にあつては、会計検査院の活動や、地方公共団体の監査委員（後述）の活動も、監察に含まれることになる。

広義の定義は、いずれも、行政活動の事後的統制に焦点をあてている。本稿の自己統制の定義は、行政活動の事後的統制にとどまらないものとしている点で、行政監察概念と区別し得る。ただし、本稿の定義では、自己統制の外延

が不明確となるおそれがある。

ウ 自己制御

「自己統制」に類似する語として、第三に、「(行政)の自己制御」というものがある。これはまだ確立した概念ではないが、大橋洋一は、「行政機関が主体となつて、行政運営の適切性、合法性、実効性、経済性等を目指す管理措置」を「行政の自己制御」と呼んでいる。¹⁴⁾この概念は、従来からの「行政の内部的統制」と一部対応する。しかし、大橋は、自己制御の活動が、「究極的には市民に対して行政活動の有効性、適切性、合法性、公正性、経済効率性などを説明するための仕組みと理解される傾向にある」と述べている。¹⁵⁾

この「自己制御」の概念は、制御の内容が適切性のほか幅広い要素に配慮する点で、本稿の「自己統制」の内容検討に、参考となる。ただし、統制の主体を行政機関に限るのであれば、内部統制と同じように、筆者の用いる「自己統制」と主体の面で少し異なることになる。

また、「行政の自己制御」概念に関連し、斎藤誠は、「…、機構としての自治体は、お金の使い方をはじめとして、自らの行為の適法性・妥当性を、事前・事後にチェックする仕組みを持ち…」と述べている。¹⁶⁾大橋の「自己制御」に近

い概念と思われる。その点で、大橋の「自己制御」概念と同じ点で本稿に資する用語であるとともに、主体の範囲の点で、本稿と異なることとなる。

(3) 自己統制を重視する理由

筆者は、次の理由により、日本において地方公共団体の自己統制が重要になってきたと考えている。

第一に、一九九〇年代半ば以降から続けられた地方分権改革によって、国(中央政府)による地方公共団体への行政的な統制が、法制度的には、弱められた。相対的に、他の主体による統制の役割が大きくなった。

第二に、そうした地方分権時代の地方公共団体に対する統制主体として、裁判所が期待された(司法統制の重視)。しかし、裁判所の判断基準はその活動が違法か否かについてである。つまり、司法統制によつては、裁量権行使の最適性が実現するわけではない。適切な裁量権行使という観点で、司法統制には、限界がある。

第三に、国会が地方公共団体の活動を統制することは、立法(法律の制定)による統制のほかは非常に難しい。地方分権の観点からは、国会による立法による統制も、緩和する必要がある。¹⁷⁾

以上のように、国の機関は、立法、行政、司法のいずれ

も、地方公共団体の統制に果たす役割が十分ではない。その中で、地方公共団体の統制について、当該地方公共団体自身による統制の役割が高まってきていると考えられる。

（二）地方公共団体の自己統制制度の分類

（１）自己統制制度の体系

本稿において筆者は、地方公共団体の自己統制制度を、統制を担う主体（機関、機構を包含する）と手法によって、次の【図表２】のように分類する。なお、この図は、問題となる行為を直接的に是正し得る統制のみをいい、間接的な統制（例、関係者の解職請求⁽¹⁸⁾、マスコミの報道）は含まない。

これらの統制手法の中には、法制度は存在するものの、実際にはほとんど用いられていないものがある⁽²⁸⁾。また、この図表には、会計管理者による会計事務⁽²⁹⁾が記載されていない。我々は、会計管理者によるこれらの活動を財務活動の牽制機能であると理解し、これを内部統制（自己統制）の一部として位置付けることも、可能である。だが、この出納管理者の活動は自己統制には十分な役割を果たしていないと筆者は考えるので、この図表に出納管理者の活動は記載をしていない⁽³⁰⁾。

【図表２】日本の地方公共団体における自己統制制度の体系

統制主体（機関・機構）		統制手法
当該機関		(19) (20) (内部統制)、(公益通報)、(事務事業評価)
団体内 他機関	(21) 監査委員等	法律に基づく各種の監査・検査
	議会	調査、検査、監査要求 ⁽²²⁾
	(23) (オンブズマン)	(調査)
	地方公共団体の長	他の執行機関の組織等に対する勧告、監査要求 ⁽²⁴⁾ (25)
住民等	利害関係者	審査請求、訴訟
	一般住民	事務監査請求 ⁽²⁶⁾ 、住民監査請求・住民訴訟 ⁽²⁷⁾ 、(オンブズマンへの苦情申立て)

注) () のについている主体・手法は、一部の団体でのみ導入されている仕組みである。
(作成) 田中孝男

(2) 体系的・総合的に考察をする必要性

【図表2】の各統制手法に関しては、個別手法の研究は、相当進んでいると筆者は、考える。だが、筆者は、次の理由により、さらに各統制手法を体系的・総合的に検討する必要があると、考える。

第一に、個別手法の研究は、全体的な統制の理念等を考慮せずに行える。だが、本来は、各手法に共通する指導理念・原則等に基づいて、個々の制度（解釈運用論）が構築されるべきである。そうした理念の導出等には、全体像を描く方が、より理解しやすいと、筆者は解する。

第二に、各手法の統制主体、統制対象、統制手続・方法、統制活動の法的効果・限界は、それぞれ異なる。地方公共団体の活動のどの部分が、どのような主体と手続・方法によって、どのように統制され得るのか（どのような限界があるのか）、これらについて全体を把握できなければ、統制活動の網（対象）の穴を、容易には、発見できない。

第三に、各手法の統制活動の実施する際には、人材を投入し、時間、経費等を費消する。効率的かつ効果的な自己統制活動となるためには、全体のバランスに配慮して、制度が構築され、運用されることが、必要である。特定の制度に対して、その期待される効果と比べて不相当に各手法

の手段要件を加重したり、活動の効果を弱めたりするような制度は、不適切である。そのような課題を検証するために、個々の制度だけではなく、関連制度も含めたバランスを検討する必要がある。

(3) 自己統制法制の総合的な指導理念

筆者は、地方公共団体の自己統制法制の指導的な理念に関して、未だに確固たる内容を構築することができない。ここでは、暫定的に、①専門的な知見からの「有効性・経済性」⁽³¹⁾・「適法性」⁽³²⁾と、②その統制活動の正統性を担保するための「住民参加性」⁽³³⁾を、地方公共団体の自己統制法制の総合的な指導理念として掲げる。なお、この指導理念は、参加の観点を除けば、国の行政における自己統制の理念と同様のものになると、筆者は考える。⁽³⁴⁾

ここで、「有効性・経済性」の理念と、「住民参加性」の理念の間には、相克があるのではないかとの指摘がある。⁽³⁵⁾筆者は、参加の水準が高まれば、自治体の実情を知り、住民自身が「有効性・経済性」の観点から統制を行うことができる⁽³⁶⁾と考える。その点で、住民参加性は、有効性・経済性の理念を下支えする機能を果たし得ると解される。

三 監査委員による自己統制活動の現状と課題

（一）監査の意義

本稿において「監査」とは、「主として監察的見地から、事務若しくは業務の執行又は財産の状況を検査し、その正否を調べること」をいう。⁽³⁶⁾「監察的見地」の意味について定義がないが、「行政監督上の立場から調査し又は検査することに用いる場合が多い」とされる。⁽³⁷⁾会計学の文献で「監査」を「財産管理行為の受託者が自分の行った財産管理の顛末についてその委託者に対して行う説明を監督・検査すること」と定義するものがある。⁽³⁸⁾平たく言えば、「監査」とは、「監督し、検査すること」を要約したものといえる。また、監査は、典型的には、組織体の財務活動を念頭に置いて用いられてきた用語である。

（二）地方公共団体の監査機構の沿革と現行機構の概要

（1）明治憲法体制下における監査

明治憲法体制下における地方公共団体の監査制度は、おおむね次の三つの時期区分をすることができる。⁽³⁹⁾

第一は、一九四三年の戦争遂行国家体制改革までの期間

である。当該時代における地方団体の監査は、監督官庁による監査監督のほか、①府県名誉職参事会員のの中から選挙された委員が行う出納検査、②市町村会が行う出納検査及び市町村会において選挙した委員が行う実地検査、③市町村長が行う例月又は臨時の出納検査の三つが、法制上規定されていた。⁽⁴⁰⁾また、執行機関自身による監査（現在の内部監査）体制が、別に構築されることがあった。例えば、東京市には、一九二一（大正一〇）年八月に、市長直属の一八課体制の下で監査課が新設されている。⁽⁴¹⁾だが、当時の監査活動は、おざなりで、すこぶる非科学的で、実務的技術的見地からの運用が欠如していると手厳しく指摘されていた。⁽⁴²⁾

第二は、一九四三年の戦争遂行体制構築から一九四六年までの期間である。府県参事会や市町村会の監査権限を大幅に縮小する法改正が行われた。また、この改正の際に京都、大阪、名古屋、横浜、神戸、広島、福岡、川崎の八市には、市長が議会に諮って選任する考査役制度が新設された。考査役の身分は、任期四年の有給の吏員であり、市長の監督を受けて市の経営に係る事業の管理及び出納その他の事務の執行を考企することを任務としていた。⁽⁴³⁾

第三は、一九四六年の明治憲法体制下での地方制度改革

によるものである。同改革により、考査役制度は廃止され、議会による監査権限が復活した。また、都道府県、市町村には、監査委員が設置されることとなった。都道府県は監査委員を必置とし（定数は四人。都は六人）、市町村は任意設置であった（定数は二～四人。一部必置）。監査委員は、当該団体の吏員ではあったが、いずれの団体も、議員選出委員と学識経験者委員を同数選任することとなっていた。現在の監査委員制度は、この旧政治体制の監査体制の最終形態を発展させてきたものである。

（2）監査委員制度

ア 必置機関

現行の監査委員制度は、一九四七年の地方自治制度創設時から導入されていた。そして、順次、その組織や機能の拡大などを行ってきた。監査委員は、普通地方公共団体（都道府県・市町村）並びに特別区及び地方公共団体の組合（一部事務組合、広域連合）において必置の機関である。以下では、普通地方公共団体及び特別区を念頭に置いて記述をする。この場合において、特別区は、市に含めてこれを扱う。

イ 独任制機関

監査委員は、制度導入当初から、地方公共団体の長の補

助機関（下級行政機関）ではなく、独立した執行機関として位置付けられた。また、監査委員は複数選任されるが、独任制の機関である。すなわち、各監査委員は、原則として、独立して職権を行使する。ただし、監査委員の職務権限のうち重要な事項は全て監査委員の合議によることが義務付けられている。このため、監査委員の実態は、合議制の委員会に近い。

ウ 定数

監査委員の定数は、①都道府県及び人口二五万以上の市は四人（地方自治法一九五条二項、同法施行令一四〇条の二）、②その他の市町村は二人である（同法一九六条二項）。この定数は、各団体の条例により増加させることができる。以下、エでは①を都道府県・大規模市と、②を市町村という。

多くの団体の監査委員の定数は、法定数によっている。

ただし、都道府県では、徳島県（六人）、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、大阪府、鳥取県（各五人）⁽⁴⁴⁾が、条例で監査委員を増員している（二〇一四年四月現在）。市では、横浜市が条例で監査委員の定数を五人としている。⁽⁴⁵⁾

定数三人の市町が一七〇ある（二〇一四年四月現在）。二〇一五年時点において、人口二五万未満の市で監査委員の

定数が四人の団体が一市ある（全国都市監査委員会調査⁽⁴⁷⁾）。

エ 監査委員の資格・要件

（ア）種類と選任手続

監査委員は、行政運営に関して優れた識見を有する者から選任される者（識見委員）と、議会の議員のうちから選任される者（議選委員）で構成される（地方自治法一九六条一項）。いずれも、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、選任する（同項）。

（イ）議選委員

議選委員は、都道府県・大規模市は一人又は二人、市町村は一人とする（地方自治法一九六条二項）。議選委員の具体的な選任方法については法律の定めがない。監査委員の候補者が議会に一任されることが多いと思われる⁽⁴⁸⁾。その結果、慣例により、古参議員が会派持ち回りで選ばれることが多いという指摘がある⁽⁴⁹⁾。反対に、長が独断的に監査委員を選任している例もある⁽⁵⁰⁾。

（ウ）識見委員

識見委員は、（定数を増加させていないときは）都道府県・大規模市で二人又は三人、市町村で一人となる。識見委員は、常勤とすることができる（地方自治法一九六条四項）。都道府県・大規模市は最低一人を常勤としなければな

らない（同条五項、同法施行令一四〇条の四）。なお、識見委員を複数選任する団体は、当該地方公共団体の（常勤）職員であった者（退職者）を二人以上選任することができる（地方自治法一九六条二項、同法施行令一四〇条の三）。また、監査委員は、地方公共団体の常勤職員等を兼ねることができない（地方自治法一九六条三項）。

総務省によれば、二〇一五年四月現在、監査委員に占める識見委員の人数は全体の約五二％である。識見委員のうち、弁護士・公認会計士・税理士の占める割合は監査委員全体の一四％程度、その地方公共団体の職員であった者の割合は、同じく一二％程度である⁽⁵¹⁾。

（エ）代表監査委員

監査委員は、定数三人以上の場合には識見委員の中の一人を、定数二人の場合は識見委員を代表監査委員としなければならない（地方自治法一九九条の三第一項）。代表監査委員は、監査委員の庶務や、監査委員の処分・裁決に係る訴訟事件を処理する（同条二項）。

（オ）任期

識見委員の任期は四年であり、議選委員の任期はその議員の任期による（地方自治法一九七条）。

(カ) 事務局

監査委員には事務局が置かれる。事務局は、都道府県は必置、市町村は任意設置である（地方自治法二〇〇条一項・二項）。市町村の事務局設置は、条例による（同条二項）。

総務省によれば、市は全て監査事務局を設置する。一方、町村は、一九九七年法律六七号による地方自治法改正まで事務局設置の規定が存在しなかった。そのため、町村は事務局を設置できないとする解釈があった。⁽⁵²⁾日本の九二八町村のうち、五九六町村は事務局を設置していない（二〇一四年四月現在。総務省調べ）。なお、条例で設置すべき事務局を、条例以外の形式（規程その他）により設置する町村が存在する。⁽⁵⁴⁾総務省調査の事務局数が、この町村の法定外？監査事務局を含むものかどうかは不明である。

(ニ) 監査委員の職務権限

監査委員の職務権限は、【図表3】にあるとおり多岐にわたる。

本稿では、このうち、財務監査及び行政監査（地方自治法一九九条一項～五項）について少し具体的に説明を加える。⁽⁵⁵⁾これらは、あわせて「一般監査」と呼ばれる。⁽⁵⁶⁾監査委

員の職務権限のうち、この一般監査が、地方公共団体の自己統制に果たす役割としては重要であると、筆者が考えるためである。

財務監査と行政監査は、監査の対象と時期・実施基準（観点）に違いがあるが、監査の方法と監査結果の取扱いは同じである。

(1) 財務監査（定期・随時）

ア 財務監査の対象

監査委員は、地方公共団体の財務に関する事務の執行及び地方公共団体の経営に係る事業の管理について、監査をすることができ（地方自治法一九九条一項）。

この中で「財務に関する事務」とは、「予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理等を包含するもの」を意味する。⁽⁵⁷⁾「経営に係る事業」は、一般的には、地方公営企業などの「収益を伴う事業全般」を意味すると解されている。⁽⁵⁸⁾

イ 財務監査の実施時期

財務監査は、毎年一度以上定期に行わなければならない（地方自治法一九九条四項。定期監査）。そのほかに、監査委員が必要に応じて財務監査を随時実施することできる（同条五項。随時監査）。

【図表 3】監査委員の職務権限

監査の種類	根拠条文	監査の契機	監査の措置	合議	監査結果の対応措置の 規定の有無
財務監査（定期） 財務監査（随時）	法 199 条①④ 法 199 条①⑤	義務（年度 1 回） 任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査 委員に通知
行政監査（随時）	法 199 条②	任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査 委員に通知
財政援助団体等監査	法 199 条⑦	長の要求・任意	報告、意見	○	措置を講じたときは監査 委員に通知
指定金融機関等監査	法 235 条の 2 ②	長の要求・任意	報告	×	×
決算審査	法 233 条②	義務（年度 1 回）	意見	○	×
例月現金出納検査	法 235 条の 2 ①	義務（月 1 回）	報告	×	×
基金運用審査	法 241 条⑤	義務（年度 1 回）	意見	○	×
健全化判断比率審査	健全化法 3 条①、 22 条①	義務（年度 1 回）	意見	○	×
直接請求監査	法 75 条③	住民の請求	報告	○	×
住民監査請求監査	法 242 条④	住民の請求	勧告	○	必要な措置を講じ、監査 委員へ通知、公表
長の要求監査	法 199 条⑥	長の要求	報告、意見	○	措置を講じたときは監査 委員に通知
議会の請求監査	法 98 条②	議会の請求	報告	○	×
職員賠償責任監査	法 243 条の 2 ③	長の要求	決定	○	長は決定に基づき賠償命 令

注）総務省ホームページから筆者が加工、修正して作成した。

1）健全化法＝地方公共団体の財政の健全化に関する法律

2）①、②…は項番号

ウ 財務監査の観点（実施基準）

財務監査の観点（実施基準）に対して法律は、地方自治法二条一四項（住民福祉増進、最少経費・最大効果の原則）・一五項（組織運営合理化・規模適正化の原則）の趣旨にのっとっていることを挙げている（地方自治法一九九条三項）。これは、必要性・有効性・経済性・効率性の観点（基準）と言い換えることができる。

（2）行政監査

ア 行政監査の対象

監査委員は、（1）の財務監査のほかに、当該地方公共団体の事務の執行について監査をすることができる（政令で定める一部の事務を除く。地方自治法一九九条二項）。これを行政監査と呼ぶ。

この行政監査は、一九九一年法律二四号による地方自治法改正で創設された。当時の制度は、当該地方公共団体の事務だけではなく、機関委任事務についても行政監査を実施できるようにしたものであった。

イ 行政監査の時期

監査委員は、必要に応じて随時行政監査を実施できる。財務監査のように定例的に実施しなければならないという制約はない。

ウ 行政監査の観点（実施基準）

行政監査では、前記財務監査の観点（地方自治法二条一四項・一五項の趣旨にのっとっていること）に加え、その事務の執行が法令の定めるところに従って適正に行われているかどうかについて、適時に監査を行わなければならない（同法施行令一四〇条の六）。

財務監査の必要性・有効性・経済性・効率性の観点（基準）に、合規性（適法性）の観点加わっている。

（3）監査の方法と監査結果の取扱い

財務監査、行政監査のいずれにあっても、監査委員は、「関係人の出頭を求め、若しくは関係人について調査し、若しくは関係人に対し帳簿、書類その他の記録の提出を求め、又は学識経験を有する者等から意見を聴く」（地方自治法一九九条八項）ことができる。

ただし、これらの監査権限の行使に対して他の機関が監査を拒否しても、罰則がない。監査を強制的に実現することが、法律上はできないことになる。

監査の結果は、議会、長その他関係する執行機関に報告され、かつ、公表される（同条九項）。監査委員は、監査結果に基づいて必要があると認めるときは、その組織運営の合理化に資するために、監査結果報告に意見を添えて提

出することができる（同条一〇項）。この意見を以下では付帯意見と記す。この付帯意見に対して、当該付帯意見を受けた機関側に、何らかの措置を講じる義務は生じない。監査の結果と付帯意見は、監査委員の合議（全員一致）によって決定する（同条一一項）。

監査結果の報告を受けた機関側は、その報告に基づき又はその報告を参考にして措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知して公表をする（同条一二項）。

（４）一般監査の実績

二〇〇九年度から二〇一三年度までの五箇年における一般監査の実施状況は、【図表４】のとおりである。

毎年、財務監査は、定期・随時とあわせて都道府県一団体当たり一回強、市町村では二回弱実施されており、行政監査は都道府県一団体当たり約一件、市町村は一団体当たり〇・五〜〇・三件の件数であったと考えられる。しかし、その監査結果が各地方公共団体における行財政事務の適正化にどのような効果があったのかといったことは、この総務省のデータからは、読みとれない。

（四）監査委員に関する法規律

地方自治法及び同法に基づく命令を除くほか、監査委員

【図表４】都道府県・市町村における一般監査の実施状況（回数・件数）

	都道府県		市町村（特別区を含む）	
	財務監査（回）	行政監査（件）	財務監査（回）	行政監査（件）
2009 年度	62	76	3,370	930
2010 年度	68	55	3,308	976
2011 年度	66	53	3,419	980
2012 年度	67	53	3,371	612
2013 年度	70	56	3,405	634

注）総務省『地方自治月報』56号（2009～2011年度）、57号（2012・2013年度）の「監査委員制度に関する調」から筆者が作成。

に關して必要な事項は、各地方公共団体の条例で定める
(地方自治法二〇二条)。

(五) 監査委員制度の改革課題

これまで、監査委員制度については、地方公共団体における財務会計上の不祥事が起きたときなどに、何度もその改革が提案されてきた。これを受け、監査委員の人数、識見委員・議選委員の構成、資格、監査委員の職務権限などについて、監査委員の機能向上に向けた制度改革が少しずつ、継続して行われてきた。⁽⁵⁹⁾だが、現在でも、なお次のような課題を持っている。

(1) 監査機構(監査委員)

ア 監査委員の性格(内部監査か外部監査か)

まず、監査委員は、地方公共団体の内部監査を担う機構なのか外部監査を担うそれなのか問われる。この問いに対する答えは、内部監査・外部監査の定義によって異なる。なぜならば、監査委員について内部監査機構としての性格を強調する場合、監査委員に独立性を求める必要性が乏しくなるからである。

第一に、組織体の中に設置する監査機構による監査を内部監査、組織体の外の主体による監査を外部監査とする定

義がある。⁽⁶⁰⁾この定義によれば、地方公共団体の監査委員は、当該地方公共団体の執行機関として設置されるものであるから、監査委員による監査は、内部監査ということになる。このような理解は、監査委員を抜本改革し、監査を完全に外部化し、内部統制体制を再構築する改革案を志向することになると、筆者は考える。一九九七年の外部監査契約制度の導入は、監査委員制度を内部統制に純化していくところの、こちらの監査委員観がにじみ出たものである。

第二に、具体的権限を有する機関の利益に奉仕する監査活動が内部監査であり、抽象的存在の利益に奉仕する監査が外部監査であるとする定義がある。この定義によれば、監査委員の監査は、外部監査に当たることになる。⁽⁶²⁾この場合、監査委員に外部監査機構としてのふさわしい職務・権限・能力を持たせることが、制度のあるべき姿となる。また、外部監査契約制度の導入は、外部監査機構に屋上屋を架す不適切な改革であったということになる。⁽⁶³⁾

私見では、地方公共団体の活動は、その全てが経済的な価値や利益に還元されるわけではない。そうすると、既設の民間の監査機構が、直ちに、地方公共団体の外部監査機構としての機能を的確に果たすとは、難しい。まずは、現行の監査委員制度について、外部監査機構とし

ての制度の整備とその実質化が望ましいと、筆者は考える。⁽⁶⁴⁾

イ 独立性

監査委員の独立性に関しては、多くの者が、次の事項を問題点として指摘する。

第一に、地方公共団体の長に、監査委員の任命権があることである。これでは、識見委員であっても、長に対する恩義や遠慮から監査活動に手心を加えるおそれがある。⁽⁶⁵⁾

第二に、識見委員として当該地方公共団体の勤務経験者を排除していいことである。このことには、クリーンハントの原則に反するとの指摘がある。⁽⁶⁶⁾これに対して、公務員経験者は行政実務経験や地方公共団体固有のリスクを把握しており、その経験や知識は監査に有用であるとして、地方における監査の人材不足を考え、公務員経験者を排除することに慎重な意見を述べる者もいる。⁽⁶⁷⁾

第三に、議選委員の政治的中立性の問題である。財務監査などでは、政治的に中立の立場からの監査が期待される。しかし、議選委員は、長との関係で与党又は野党という立場で、長の翼賛装置や、長に対する政治闘争の道具として、監査を用いかねない。⁽⁶⁸⁾

ウ 専門性

監査には、地方公共団体の行財政実務に精通し、専門的

な能力・知見が求められる。しかし、多くの監査委員は経験年数が短い。総務省の調査では、識見委員の約四割、議選委員の約七割が監査委員の経験年数三年以下である（二〇一五年四月現在）。識見委員については、監査委員に選任される前に、ある程度は監査に関する専門的な知見を備えていると、考えることができる。しかし、議選委員には、そうした専門性を当然に備えていることを期待するのは、難しいと、筆者は考える。

（２）監査の実施体制（事務局）

監査の実施体制にも課題がある。

第一に、事務局組織が監査委員の職務権限に比べて貧弱である。例えば、都道府県の事務局職員定数は、一九九九年四月で一一人、二〇一五年四月で一〇五八人となっている（総務省調査）。第一次地方分権改革後も、組織体制がほとんど変わっていないことが、見て取れる。都道府県議会の事務局職員の定数合計が、約二〇〇〇人（総務省調査）なので、監査事務局は議会事務局の半分程度の規模である。十分な監査を行っているのであれば、この規模でも問題はない。しかし、前記【図表４】のとおり、財務監査・行政監査がそれぞれ年一回程度しか行っていないというのは、監査事務局が怠慢でないならば、組織体制が十分

でないことのあらわれになっていると考えられる。

町村の場合、先に述べたように、事務局を設置しない団体が七割近くある。仮に事務局を設置していたとしても、その職員は議会事務局職員と兼務という団体が多数である。専門的な観点からの監査は、ほぼ無理であろう。

第二に、事務局に配属される職員は大抵、いわゆる地方公共団体の長の部局からの出向職員である。したがって、これも監査の独立性やクリーンハンド（公正不偏）の原則に反している。⁽⁶⁹⁾さらに、専任で配置されている監査事務局職員の約七割は、経験年数三年以下である（二〇一五年四月現在。総務省調べ）。事務局職員についても専門性を備えているとは、考えられない。

なお、近年、任期付き一般職職員として弁護士を自治体で採用する例が拡がっているが、監査事務局においても公認会計士を任期付き職員として採用する動きがある（例、熊本市、北九州市。いずれも二〇一七年四月採用予定）。⁽⁷⁰⁾

この動きが広がれば、監査事務局の専門性向上に多少は有効かもしれない。ただ、現時点では、その効果を評価できない。

（3）監査委員の職務権限・職務執行上の課題

監査委員の職務権限や職務執行の課題としては、次の点

が指摘されている。

第一は、監査をする者が共通に依拠すべき、「一般に認められた監査基準」がないことである。民間企業の監査基準は、一般基準、監査実施基準、監査報告基準について定めている。地方公共団体の場合、法律等にこのような詳細な定めはない。各地方公共団体は、その必要に応じて、必要な事項を定めているにとどまる。⁽⁷²⁾ただし、全ての地方公共団体共通の監査基準を設けることには、後述のとおり、異論がある。

第二に、監査の質と実効性向上の観点からは、次の点が課題となる。まず、監査の調査権限が罰則により担保されておらず、強制力が乏しい。次に、監査結果についても、報告・意見提出権があるにとどまるため、これらに基づいた何らかの対応をする義務が執行機関にはない。⁽⁷³⁾これらの監査委員の権限が不十分な事項も、制度の改革課題である。ただし、監査委員の権限の強化をするときは、同時にその責任も重くして、権限に見合った責任を与えなければならぬと筆者は、考える。

四 監査制度改革の動向

（一）第三次地方制度調査会の監査制度改革論

二〇一四年五月から開始された第三次地方制度調査会は、内閣総理大臣から、「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。」との諮問を受けて会議を重ねた。

二〇一六年三月に、同調査会は、「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」を内閣総理大臣に提出した。^⑭これを以下では「本答申」という。本答申の監査制度関連で重要な事項は、次のとおりである。^⑮

① 内部統制体制の整備及び運用

本答申は、地方公共団体の長の権限と責任の下での内部統制体制の整備と運用の必要性を明記した。都道府県、指定都市等の大規模地方公共団体については、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針の作成・公表、その評価についての監査や議会への報告・公表等も制度化すべきとする。

② 統一的な監査基準の策定

次に、本答申は、統一的な監査基準の策定を、求めている。現行の監査では、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確であることを、その理由とする。

③ 勧告権の付与

次に、本答申は、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する旨を求める。勧告を受けた者に、措置の結果を監査委員に通知させ、また一般に公表させることで、説明責任を果たさせるためである。

④ 独立性・専門性を高める方策（研修制度と専門委員制度）

本答申は、監査の独立性を高める方策については、いくつかの改革論に対して消極的なことを述べ、具体的な提言をしていない。専門性を高める方策について、本答申は、監査委員につき専門性を高めるための研修制度を設けることなどを求めている。あわせて、本答申は、監査委員が特定の事件について専門委員を任命できるようにすることを、提言する。^⑯

⑤ 議選委員の選択性

本答申では、議選委員を置かないことを選択肢とすることができるようになることを提言している。

⑥ 事務局の強化

本答申は、事務局に関して、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要があるとする。また、本答申は、市町村が連携して事務局の共同設置⁷⁷⁾を行うことも有効としている。

⑦ 全国的な監査共同組織の構築

本答申は、監査基準の設定、研修の実施等のために全国的な監査共同組織構築が必要であるとする。

2 地方制度調査会の監査制度改革論に対する議論及び

私見

(1) 日本弁護士連合会の意見

前記1に対して、日本弁護士連合会は、二〇一六年六月一六日、「地方公共団体の監査制度の見直しに関する意見書」⁷⁸⁾を総務大臣らに提出した。以下これを「意見書」という。

意見書は、③、④（専門委員の部分）、⑤、⑥については賛成し、さらに進んで議選委員の廃止などを意見する。一方、②、④（研修の義務付け）、⑦については、これに反対している。反対意見の主要理由をまとめると、次のようになる。

まず、②について、意見書は、統一基準が各地方公共団

体の監査資源の実情を無視したものになりかねないこと、基準の内容が不明確であること、（民間の）財務諸表監査と自治体監査（地方公共団体の監査）は異なることから、これを策定する必要はないとする。

次に、④について、意見書は、弁護士会や公認会計士協会などで研修を行っており、画一的な研修義務付けは画一的な監査となるおそれがあり、弊害が大きいとす

次に、⑦について、意見書は、統一的な監査基準の策定を不要とし、④で研修制度を不要としていることもあつて、現行の各種研修制度以外の全国的な組織の設置は不要としている。

(2) 私見

以下、簡潔に、本答申に対する私見を提示する。

第一に、前記（一）中①（内部統制制度の構築）は、監査委員の制度改革ではない。しかし、内部統制体制の強化は、監査委員の監査における役割分担の見直しを進める可能性がある。一般的に、地方公共団体の自己統制の強化を指向する筆者にとって、内部統制体制の強化には、賛成する。これに伴い、監査委員と内部統制体制との間で、その役割分担を再構築する必要があることには、異論はない。例えば、【図表3】にある例月現金出納検査のような定型

的な監査事務については監査委員の事務から内部統制に事務分担を移管してもよいと思われる。ただし、現時点で、具体的な内部統制制度の内容が不明確であり、十分な展望をすることはできない。⁽⁷⁹⁾

また、地方公共団体の長の補助機関が行う内部統制には限界がある。単に内部統制の組織体制や準則を整備したりするだけでは不足である。内部告発奨励・通報者保護制度を拡充しなければ、内部統制制度の構築は、実効性を持たないと、筆者は考える。

なお、現在、地方債の発行が増大したことにより、各地方公共団体の財政状態に関して、利害関係人のうち地方債投資家の位置が住民よりも大きくなりつつある。そうすると、一の地方公共団体の監査委員が当該団体の決算等を審査する仕組みでは、投資家から見て公正を欠くように思われる。監査委員の職務のうち、【図表3】中の決算審査と健全化判断比率審査については、地方公会計の基準を整備した上で、⁽⁸⁰⁾公会計の決算を適切に審査し得る純粋な民間等の外部監査法人・団体に、審査業務を移管することを、検討すべきである。⁽⁸¹⁾

第二に、前記（一）中②（統一的監査基準策定）について、会計学研究者は、これを強く要求している。⁽⁸²⁾ 監査委員

の裁量が大き過ぎることなどをその理由としている。⁽⁸³⁾

統一的な監査基準は、地方債投資家に地方公共団体の財務監査につき説明責任を果たすこと、将来最低限財務諸表監査を監査委員から民間の監査人（機構）に委ねることを目指すのであれば、有意義と解する（利害関係者による統制）。

逆に、このような改革と軌を一にしないのであれば、相当数の各団体で監査基準を策定し公表をしている現状から、統一的な監査基準設定は、監査実務にとって必要性が乏しい。日本弁護士連合会の批判のように、画一的な基準による監査の弊害が現れるおそれもある。筆者の自己統制の指導理念にも即していない。現時点では、監査基準の策定・公表をすることを各団体に義務付け、基準の内容決定は各団体に委ねることが、中央（関係者・有識者？）からの一方的な基準設定よりも望ましいものとなると、筆者は解する。

第三に、前記（一）中③（勧告権）については、賛成する。ただし、これだけで監査委員の権限拡充が十分であるとはいえない。

会計検査院法三二条一項によれば、会計事務職員が故意・重過失で国に損害を与えたと認めたときは、会計検査

院が、その監督者に対して懲戒請求をすることができる。
また、同条二項では、会計検査院の検査要求に応じない者についても、会計検査院は、その監督者に懲戒請求ができるとして、会計検査の実効性を高めようとしている。監査委員の監査についても、監査に応じない者に対する懲戒請求や、執行機関（代表）自身が監査に応じない場合の制裁措置が、法律で創設されるべきである。

第四に、前記（一）中④（監査委員の研修・専門委員）については、賛成する。日本弁護士連合会は、監査委員への研修とその修了要件の義務付けを批判する。しかし、弁護士などについて当該要件をはずせば、議選委員等の資質向上に有益なものになると解する。

第五に、前記（一）中⑤（議選委員の選制）は、法律学者の中にも、以前から提案していた者がいる。⁽⁸⁴⁾それも、一案かもしれない。しかし、識見委員が非住民から選出され得ることから、住民自治の観点から監査委員の一部に議選委員を含めることがむしろ望ましいと、筆者は考える。

第六に、前記（一）中⑥（事務局の強化）については、賛成する。しかし、現在の事務局の人事運営は、クリーンハンド（公正不偏）の原則に反している。監査事務局の職員が公正妥当な監査事務に従事するための保証は、何一つ

ない。監査事務局の共同設置の拡大や、監査事務局間での職員の人事交流の拡大（会計検査院への出向を含む）を併せて進める必要がある。

第七に、前記（一）中⑦（監査共同組織）については、中央官僚の天下り団体の設立がその隠れた意図にあり得るので、そうした動機があるのであれば、内容面で有意義ではない。また、私見のように、統一的な監査基準を策定しないこととするのであれば、監査委員と事務局職員の研修機能だけが、この提言において残ることになる。これに関して、現在、監査委員の任意団体として、全都道府県監査委員協議会連合会、全国都市監査委員会、全国町村監査委員協議会といった団体が存在する。これらの団体（各県や地域ブロックごとにも同様の協議会がある）も監査委員や事務局職員に研修を行っており、筆者もこの五年間に延べ三〇〇〇人を相手に研修を行っている。民間にも、地方公共団体の監査向けの各種セミナーを開催している団体がある。こうした既存の研修の充実化が先に重要であると筆者は考える。⁽⁸⁵⁾

五 おわりに

（一）本稿のまとめ

本稿では、まず、地方公共団体の自己統制を、地方公共団体の活動に対する当該地方公共団体自身による統制と定義した。続いて、自己統制制度の体系的・総合的考察の必要性を唱え、あわせて自己統制における指導理念を検討した。具体的には、「有効性・経済性」、「適法性」、「住民参加性」を、掲げた。

次に、各論として、監査委員の制度について、歴史と組織・権限などを概観し、その権限の中から一般監査（財務監査・行政監査）についてその内容と現状についてもまとめた。

そして、監査委員を外部監査機構として位置付けるべきとの立場に立って、その独立性・専門性の向上や監査委員の権限強化の観点から、その改革課題を提示した。

さらに、国における制度改革動向として、第三一次地方制度調査会答申における監査委員制度改革に関する主要答申事項をまとめた。その上で、統一的監査基準の策定ではなく当該基準の各団体における策定義務付けなど、それぞれに対する私見や対案を簡単に提示した。

（二）今後の研究課題

もつとも、本稿は、筆者自身が設定した自己統制制度の指導理念を、監査制度改革に十分に反映させているとはいえない。たとえば、住民参加性の向上に関する検討が不足している。また、監査委員の職務権限を強化した場合における、他の自己統制制度（手法）のあり方についても、考察をしていない。比較法的検討も行っていない。

これらは、今後の検討課題である。

※ 本稿は、科研費採択事業「地方公共団体における自己統制法制の研究」（研究代表者、田中孝男）（課題番号一五K〇三一一二）の成果の一部である。

（終）

（一） 本稿は、二〇一六年一月二日、九州大学法学研究院大会議室において開催した韓国地方自治法学会と筆者の科学費実業の共催によるシンポジウム・日韓（韓日）国際学術会議（テーマ「日韓（韓日）地方自治法制の主要課題と未来」）における筆者の発表「日本地方自治法制における自己統制」の原稿を基に、当日の議論を踏まえた改稿をしたものである。当日の発表原稿の日本語版及びその韓国語版（本稿に日本の基礎的な制度の説明部分が加わっている）

る)は、『韓国地方自治法研究』誌に掲載予定であるが、発表内容又は改稿版の日本国内での発表については、韓国地方自治法学会の許諾を得ている。

(2) 例えば、白藤博行「自治体の自己統制」ジュリスト一〇七四号(一九九五)六五〜七〇頁を参照。

(3) 本稿は、前掲注(1)の韓国地方自治法学会とのシンポジウムの原稿を基としている。日本と韓国の地方自治制度はかなり類似しているが、監査制度は大きく異なる。そこで、韓国との比較研究に有益ではないかという観点から、監査制度を取り上げている。

(4) このような分類は、一九六〇年代半ばには行政法学においても、「行政の統制」論の中でなされていた。市原昌三郎「IV行政の統制 序—行政統制の意義と態様」雄川一郎・高柳信一編『岩波講座現代法4 現代の行政』(岩波書店、一九六六)一七一〜一八〇頁参照。

(5) 前掲注(2)白藤「自治体の自己統制」六六頁は、これを「議会による統制、住民による行政統制および議会統制ならびに自治体行政自身における自己統制を総称したものである」としている。

(6) ここでいう利害関係者は、単に当該地方公共団体に通学・勤務している者や、当該地方公共団体の区域に不動産を所有する者のことだけを意味するものではない。金融機関などの当該地方公共団体に対する債権を有する者を含む。

(7) 前掲注(4)市原「IV行政の統制」一七七頁及び同「同

二 行政の内部的統制」二二一頁は、「行政の内部的統制」と表記し、行政機関自身による行政活動の統制を念頭に置いて説明を加えている。ただし、「内部的統制」について明確な定義はしていない。

(8) 『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』(二〇〇九年三月)、『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』(二〇一四年二月)。

(9) ただし、前掲注(7)市原「行政の内部的統制」は、行政の内部的統制手法として、上級行政庁の下級行政庁に対する監視権等行政組織法やいわゆる行政手続法の内容を記している(二二二頁)。また、滝沢正「行政監察制度の歴史的考察」成田頼明ほか編『行政法の諸問題 上』(有斐閣、一九九〇)二七三頁は、行政統制を外部統制・内部統制と区分して、行政権の内側で行われる種々の統制を広く内部統制と称している。

(10) 駒林良側「自治体行政の統制について」法学雑誌(大阪市立大学)六一巻一・二号(二〇一四)五頁。

(11) 近藤昭三「行政監察法総説」雄川一郎ほか編『現代行政法体系3 行政手続・行政監察』(有斐閣、一九八四)一七九〜一八〇頁。

(12) 村上武則編『応用行政法』(有信堂高文社、一九九五)二六頁(石森久広)。同書、第二版(二〇〇二)三〇頁

〔石森久広〕も、若干表現は異なるが同旨である。

(13) 前掲注(9)滝沢「行政監察制度の歴史的考察」二七五頁。

(14) 大橋洋一「行政の自己制御と法」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣、二〇一一）一六七頁。

(15) 前掲注(14)大橋「行政の自己制御」一六九頁。

(16) 斎藤誠「自己制御システムにおける議会・監査制度」『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、二〇一二）四六三頁（初出、二〇〇九）。

(17) 地方自治法二条一一項は、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならぬ」との立法原則を規定している。

(18) 地方自治法八〇条、八一条、八六条など。

(19) 公益通報者保護法は、違法行為について通報をする者を保護する。同法は、地方公共団体にも適用されるが、同法は地方公共団体における公益通報制度の構築について具体的に規定するものではない。なお、ごく少数の地方公共団体が、法令順守条例（コンプライアンス条例）その他これに類する条例を制定して、公益通報制度を含む法令順守体制を整備していることがある。

(20) 国の行政機関は、行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「政策評価法」という）に従って、各種の政策評価を行わなければならない。しかし、地方公共団体には、

同法に従って政策評価等を実施する義務がない。政策評価法に類似する評価制度は、都道府県及び規模の大きな市で導入がなされているものの、ほとんどの団体の当該制度は要綱等を根拠とした事実上の取扱いである。

(21) 監査委員の監査権限の一部については、外部監査契約に基づく外部監査人も行使することができる（地方自治法二五二条の二七）。

(22) 地方公共団体の議会は、自ら検査し（地方自治法九八条一項）、調査する（同法一〇〇条）ことができる。また、議会は、監査委員に監査を請求することもできる（同法九八条二項）。

(23) 地方公共団体には、苦情等に対応するオンブズマンを設置する義務がない。このため、ごく少数の地方公共団体が、オンブズマンを設置する。

(24) 地方自治法一八〇条の四第一項。

(25) 地方自治法一九九条六項。

(26) 地方自治法七五条。

(27) 地方自治法二四二条～二四二条の三。

(28) 例えば、二〇一二年四月～二〇一四年三月の二年間に、地方自治法七五条の規定による事務監査請求は全国で三件、同法九八条二項による議会による監査委員への要求に基づく監査は全国で八件しか提起されていない（総務省『地方自治月報』五七号から）。

(29) 地方公共団体には、長の補助機関として会計管理者一

人が設置される（地方自治法一六八条一項）。会計管理者は、現金の出納保管その他の会計事務を担当する（同法一七〇条一項・二項）。会計管理者は、予算の執行としてある事項について地方公共団体の長から支出の命令を受けても法令に違反してないことや債務が確定していることを確認してからでないことと支出ができない（同法二三二条の四第二項）。この確認事務を内部統制（自己統制）と理解することは、可能であろう。

(30) 筆者は、これについて、別稿を予定している。

(31) 監査委員の監査の観点として地方自治法一九九条三項が規定する同法二条一四項及び一五項の規定をまとめたものである。

(32) 地方自治法施行令一四〇条の六に規定する行政監査（地方自治法一九九条二項に規定する監査委員の監査をいう）の観点である。

(33) これは、地方自治法制上、明確ではない。しかし、「住民自治の理念」から加えたものである。なお、住民自治は、日本において「地方自治の本旨」の一要素と解されている。

(34) 会計検査院について規定する会計検査院法二〇条三項は、検査の観点に「正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点」等を掲げる。また、政策評価法三条一項は、政策評価の在り方として、「必要性、効率性及び有効性」をその観点として掲げる。

(35) 前掲注(1)のシンポジウムにおける熊本大学・原島良成准教授からのコメントに基づく。

(36) 松本英昭『地方自治法の概要（第六次改訂版）』（学陽書房、二〇一四）三七三頁。この定義は、角田禮次郎ほか編（内閣法制局関係者）『法令用語辞典（第一〇次改訂版）』（学陽書房、二〇一六）の「監査」と同じである。なお、監査の語については、「監察審査」「監察検査」「監視検査」の略語であるとする諸説があるが、一八八〇年代頃以降に政府が用いる用例は、公的機関による現場の検査や調査のことを意味する語であったとされる。これについては、瀧博「わが国の公的機関における「監査」会計一八四巻一号（二〇一六）六四〜六五頁及び七三〜七四頁の注(2)を参照。

(37) 前掲注(36)角田ほか編『法令用語辞典』の「監察」から。

(38) 友岡賛『会計の歴史』（税務経理協会、二〇一六）一八六頁。

(39) 監査委員制度の略史については、丸山恭司「わが国地方公共団体における監査委員監査の制度的考察——リスク・アプローチ監査への展開に向けた提言」関西学院大学経営戦略研究科審査博士学位申請論文（二〇一三）二八頁（<http://kgur.kwansei.ac.jp/dspace/handle/10236/12596>）を参照した。

(40) 岡野文之助（東京市政調査会研究員）「地方自治體の

財務監査制度」都市問題一九卷六号（一九三四）七〇頁。

(41) 東京都公文書館のホームページ・東京市組織の変遷
(http://www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/0702c_hensen_t1.htm) か。

(42) 前掲注(40)岡野「地方自治體の財務監査制度」七一頁。

(43) 隅田一豊「住民の行政監視と監査制度」『住民自治とアカウンタビリティ』（税務経理協会、一九九八）一六九～一七〇頁（初出、一九九二）及び前掲注(39)丸山「わが国地方公共団体における監査委員監査の制度的考察」二八頁。

(44) 総務省『地方自治月報』五七号から。

(45) 筆者が、横浜市の例規集（インターネット）により確認した。

(46) 二〇〇六年の地方自治法改正以前、人口二五万未満の市の監査委員は二人又は三人であった。これを、同法改正で二人に減らしたため、同二〇〇六年改正法附則六条により従来三人としていたものについては、この条例の規定により定数を三人と増加させたことにした。総務省『地方自治月報』五七号によれば、二〇一四年四月現在で、四四団体がこれに該当する。なお、筆者の調査では、北海道別海町、福島県南会津町、山梨県富士河口湖町、徳島県北島町の四町が、町レベルで監査委員の定数を三人としている。

(47) 総務省『地方自治月報』のほか、市及び特別区については全国都市監査委員会のホームページに一定程度データ

があり、また、町村については全国町村監査委員協議会が「町村等監査委員に関する実態調査結果」をまとめて公表している。ただ、どちらの団体も、一部の市町村が会員として加入していないため、完全な統計を得ることができない。

(48) 全国町村監査委員協議会「町村等監査委員に関する実態調査結果の概要（平成二七年度）」（二〇一六）一〇頁によれば、二〇一五年度の会員町村七〇九団体のうち約七二%（五〇七町村）が議会に一任となっていた。

(49) 吉見宏「地方自治体における不正と監査―北海道監査委員事務局の事例を中心に」『経済学研究（北海道大学）四七巻一号（一九九七）九七～九八頁。

(50) 前掲注(48)全国町村監査委員協議会「町村等監査委員に関する実態調査結果の概要」一一頁によれば二〇一五年度において会員町村の約六%（四二団体）が長限りで議選委員を決定したとされる。

(51) <http://www.soumu.go.jp/main/content/000373435.pdf> から。総務省の別の調査において、二〇〇七年四月現在この三職種の構成比は監査委員全体の一一・三%であった。わずかながら割合が増加している。

(52) 宇賀克也『地方自治法概説（第六版）』（有斐閣、二〇一五）三〇二頁。

(53) 千島列島の北方領土六村を含まない。

(54) 前掲注(48)全国町村監査委員協議会「町村等監査委員

に関する実態調査結果の概要」四頁によると、会員町村のうち二七七団体で事務局を設置しているがそのうち四九団体の事務局は条例以外の形式で設置されている

- (55) 監査委員の職務権限のうち、住民監査請求については、田中孝男「住民監査請求制度の現状とその改革」『自治体法務の多元的統制』(第一法規、二〇一五)三三一～三五四頁を参照。

- (56) 前掲注(36)松本『地方自治法の概要』三七九頁。

- (57) 一九六三年二月一九日付け自治庁行発第九三号自治省行政課長通知が引用されているが、通知の現物を確認できていない。ここでは、成田頼明ほか編『注釈地方自治法(全訂)』(第一法規、加除式)三四九五頁(追録自治六一号)〔栗本雅和〕による。なお、村上順ほか『新基本法コンメンタール地方自治法』(日本評論社、二〇一一)二二七頁(諸坂佐利)も同旨。

- (58) 前掲注(57)村上ほか『新基本法コンメンタール地方自治法』二二七頁(諸坂佐利)。

- (59) 二〇一〇年～二〇一二年の民主党政権時代には、監査委員制度そのものを廃止し、民間に監査を委ねることも改革案の一つとして挙がっていた。

- (60) これは、日本公認会計士協会の定義である (<http://www.hp.jicpa.or.jp/ippan/cpainto/organization/jpaudit/index.html>)。

- (61) 前掲注(43)隅田「住民の行政監視と監査制度」一八三

頁。

- (62) 甲斐素直「現行地方自治法における地方監査制度の問題点」『予算・財政監督の法構造』(信山社、二〇〇一)二六六～二六七頁の注(3)参照。

- (63) 前掲注(62)甲斐「現行地方自治法における地方監査制度の問題点」二四八頁。

- (64) この場合、現行の外部監査契約制度は、これを存置するときは、外部監査機構として位置付けられる監査委員による監査の委託と構成するのが適切であると筆者は考える。
- (65) 前掲注(43)隅田「住民の行政監視と監査制度」一七四頁。

- (66) 前掲注(62)甲斐「現行地方自治法における地方監査制度の問題点」二五八～二五九頁。法学の分野で、クリーンハンド原則は、「訴えを提起する者は、きれいな手で訴えなければならぬ」という意味で観念されている。これに対して、甲斐は「監査に当たるものの手はきれいでなければならない」すなわち「過去に監査対象業務に携わっていた者が監査人になることは許されない」といった意味でこれを使用している(同論文二五八頁)。その点で、法的な概念と甲斐の用語の用法にはやや違いがある。後述の監査基準(一般基準)第二には「監査人は、監査を行うに当たって、常に公正不偏の態度を保持し、独立の立場を損なう利害や独立の立場に疑いを招く外観を有してはならない。」との条項があり、甲斐のクリーンハンドは、この公

正不偏原則に近い意味を有すると思われる。そこで、以下において、甲斐の用例によるときは、クリーンハンド（公正不偏）原則と表示する。

(67) 前掲注(39)丸山「わが国地方公共団体における監査委員監査の制度的考察」三一頁。丸山は、現在は愛知工業大学准教授で経営学（公会計論）の研究者であるが、その前に一七年間岐阜県庁の公務員経験があり、本人によるとそのうち六年間は監査事務に従事していたとのことである。

(68) 前掲注(43)隅田「住民の行政監視と監査制度」一七五頁。

(69) 前掲注(62)甲斐「現行地方自治法における地方監査制度の問題点」二六一～二六三頁。

(70) 筆者が確認した。

(71) 金融庁の企業会計審議会のホームページを参照。
<http://www.fsa.go.jp/news/25/sonota/20140225-2/01.pdf>

(72) 総務省によれば、二〇一五年四月現在で、約五二％の都道府県・市町村が監査基準を設定している。また、監査基準の設定していない団体も、全国都市監査委員会が策定する都市監査基準（市レベル）や、全国町村監査委員協議会のまとめた標準町村監査基準によって監査を実施することとしている場合がある。都市監査基準は二〇一七年三月をもって廃止される予定であり、都市監査委員会では、新たに都市監査基準を制定している。この都市監査

基準は、<https://www.zenkan.jp/pdf/kiyun.pdf>を、また標準町村監査基準は全国町村監査委員協議会編著『監査必修（第三版）』（第一法規、二〇一五）一二～二五頁を参照。

(73) 住民監査請求（地方自治法二四二条）における「勧告」のような特例がある。

(74) http://www.soumu.go.jp/main_content/000403436.pdf

(75) 本答申の中では、住民訴訟制度改革提言が、大問題かつ重要な内容である。これは、違法・不当な財務会計行為を行った職員の責任を軽減することなどを内容とする。本改正は、住民訴訟制度をいわば死刑にし、地方公共団体のコンプライアンスを崩壊させ、住民の財産を無にするものであるとされる（阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務—改革の提案』（信山社、二〇一六）【緊急提言】X頁）。筆者も、本改正案には、反対している（前掲注(55)田中孝男「住民監査請求制度の現状とその改革」三四五～三五〇頁）。

(76) 現行制度でも地方公共団体において専門委員は設置できる。ただし、専門委員は地方公共団体の長が選任し、専門委員は長の委託を受けて必要な事項を調査するにとどまる（以上、地方自治法一七四条）。現在、監査委員の下に、法定の専門委員を置くことは、できない。

(77) 監査委員の事務局については、関係の地方公共団体が協議により規約を作成して共同でこれを設置することができ（地方自治法二五二条の七）。岡山県岡山市（県庁所

在市)の東に位置する瀬戸内市(人口三万八千人)と備前市(人口三万六千人)が、二〇一六年四月から、監査委員事務局を共同設置した。ほかに、全国各地で、監査委員の事務局の共同設置の動きがある。

(78) https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2016/opinion_160616.pdf

(79) 地方制度調査会の改革動向に即した内部統制制度に関する最近の研究として、駒林良則「内部統制制度の自治体への導入について」立命館法学三六五号(二〇一六)一三五頁がある。

(80) 地方公共団体の一般行政部門の会計(地方公会計)については、二〇一九年度までに、総務省で準備した統一的な新しい基準による財務諸表の整備がなされるように各地方公共団体で準備が進められている。

(81) 碓井光明「英国自治体監査の動向」伊藤眞ほか編『経済社会と法の役割』(商事法務、二〇一三)一二二頁は、イギリスの動向を紹介したのち、日本の制度改革について「監査機能の性質に応じた監査機関の振り分けが必要とされると思われる」と述べている。筆者も、この見解に賛成する。

(82) 前掲注(43)隅田「住民の行政監視と監査制度」一七七〜一七九頁。最近の議論として、清水涼子「地方公共団体のガバナンスの一層の向上に向けて」地方自治八二一号(二〇一六)二〜一六頁。清水論文は、日本弁護士連合会

の批判(財務諸表監査と地方公共団体の監査とは異なる)に関して、あたかもこれに應えるかのように、国の会計検査院の検討及び国際的動向を提示して基準策定の必要性を説く(同論文八〜九頁)。

(83) 前掲注(39)丸山「わが国地方公共団体における監査委員監査の制度的考察」一六八頁。地方公共団体の監査事務に従事していた丸山が、統一的監査基準策定の必要性について説くことは、注目される。

(84) 碓井光明『要説自治体財政・財務法(改訂版)』(学陽書房、一九九九)二九三頁。

(85) 安念潤司「地制調答申と監査制度」自治実務セミナー六五六号(二〇一六)五四〜五五頁とほぼ同意見となった。