

監査共同組織に関する研究報告書

平成 26 年 2 月 8 日

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)

目次

はじめに	1
1 岡山県東備三市監査共同組織研究会の概要	2
(1) 研究の目的	2
(2) 研究テーマ	2
(3) 研究会メンバー	2
(4) 研究会の実施概要	4
2 三市の監査の現状	5
(1) 監査を取り巻く環境	5
(2) 三市の監査に関する組織体制	6
(3) 監査の実施に関する現状	7
3 監査委員事務局の共同処理に関する考察	13
(1) 共同処理の形態	13
(2) 監査組織において活用が想定される共同設置の形態	16
(3) 本報告書における監査共同組織のイメージ	17
4 監査委員監査の課題および監査委員事務局の共同設置に期待できる効果	18
(1) 独立性の強化（ガバナンスの強化）	18
(2) 監査の実効性向上（組織体制の充実）	18
(3) 効率性と有効性の改善	22
5 共同設置に向けて検討すべき事項	24
(1) 監査委員事務局の組織体制	24
(2) 監査の実施	26
6 むすび	28

はじめに

地方自治体における監査機能の強化が叫ばれて久しい。住民と行政が信頼関係を構築し、パートナーシップで街づくりや地域づくりに取り組むには、良好な内部統制と適切な監査の実施が不可欠である。監査の必要性は時に、自治体における不祥事の発生と関連付けて議論されることがある。それゆえ諸般の監査制度の改革には、後ろ向きのイメージが付きまってしまうケースも少なくない。

しかしながら、監査の本質は行為や情報の妥当性や適正性を第三者の立場で保証することにある。監査という保証行為の本質は、第三者によるお墨付きである。お墨付きの付された行為や情報の信頼性は、格段に大きなものとなる。監査プロセスを経ることによって、首長や自治体職員の関った行為やその集積である財務情報の信頼性は向上し、首長や自治体職員は自信を持って一層の行政活動に従事することが可能になる。

地方自治体におけるあるべき監査は、こうした監査の本質を正確に認識した上で、監査実務の有効性と効率性を向上させるものでなければならない。監査実施の有効性と効率性に関しては、監査主体（具体的には監査委員や監査委員事務局の書記）の専門的知識の向上、実務経験の積み重ね、組織的監査の展開等が求められる。この点、中小の地方自治体においては監査委員事務局を構成する職員数が非常に限られており、組織的監査の実施は困難で、監査職員の人材育成も容易ではない。

地方自治法第252条の7に規定される機関等の共同設置の条項は、地方自治体の中で課や局などの機関を共同して設置することを可能にする条文である。岡山県東備三市監査共同組織研究会を構成する備前市、瀬戸内市、赤磐市はいずれも人口5万人に満たない小規模な地方自治体である。監査委員事務局を構成する職員も2名から3名と少数である。研究会では、小規模自治体の監査委員事務局が共同、あるいは、連携して監査体制の整備を図ることで、従前以上に有効性と効率性を向上した監査の実施を企図して、諸般の調査研究が行われた。本報告書はその研究成果を集約したものである。

規模の小さな地方自治体では大規模自治体並みの監査スタッフを揃えることは不可能である。しかし、そうした人材の確保が困難であっても、たとえば機関等の共同設置により、監査に十分な専門的知識と実務経験を有する人材を複数の小規模自治体の監査委員事務局に設置するなどの措置が図れるように、諸般の環境を整備すべきである。規模の小ささを、できないことの理由にしてはならない。民間の中小企業では、税理士や中小企業診断士の力を借りるかたちで、自社に不足する経営管理の専門的知識を補填し、企業経営の健全な舵取りが行われている。こうした前向きな取り組みは、中小自治体の監査委員事務局のあり方を考える際にも、おおいに参考にすべき状況である。

本報告書の内容や結論が、より充実した三市の監査実務確立に直結するように、備前市、瀬戸内市、赤磐市の議会と執行部で検討されるように念じる次第である。

研究会を代表して 関西学院大学教授 石原俊彦

1 岡山県東備三市監査共同組織研究会の概要

(1) 研究の目的

地方分権が進むなかで地方自治体のガバナンスの強化が重要性を増しており、その中心制な制度である監査委員監査についても機能の強化が求められている。しかしながら、人事ローテーションなどに起因する事務局職員の経験不足や監査対象部署からの独立性が不十分といった課題があり、また小規模な自治体においては適切な監査を実施するために必要な事務局職員を確保するのが容易ではないという状況がある。

このようななか、地方制度調査会や地方行財政検討会議などで監査委員事務局の共同設置が提言され、平成23年5月の地方自治法改正により共同設置が可能となったものの、実際に事務局を共同設置している事例はない。

本研究会は、監査委員事務局を共同設置するに当たっての実務上の課題を洗い出すとともに、共同設置の効果等について検討することを目的に設置されることとなった。

(2) 研究テーマ

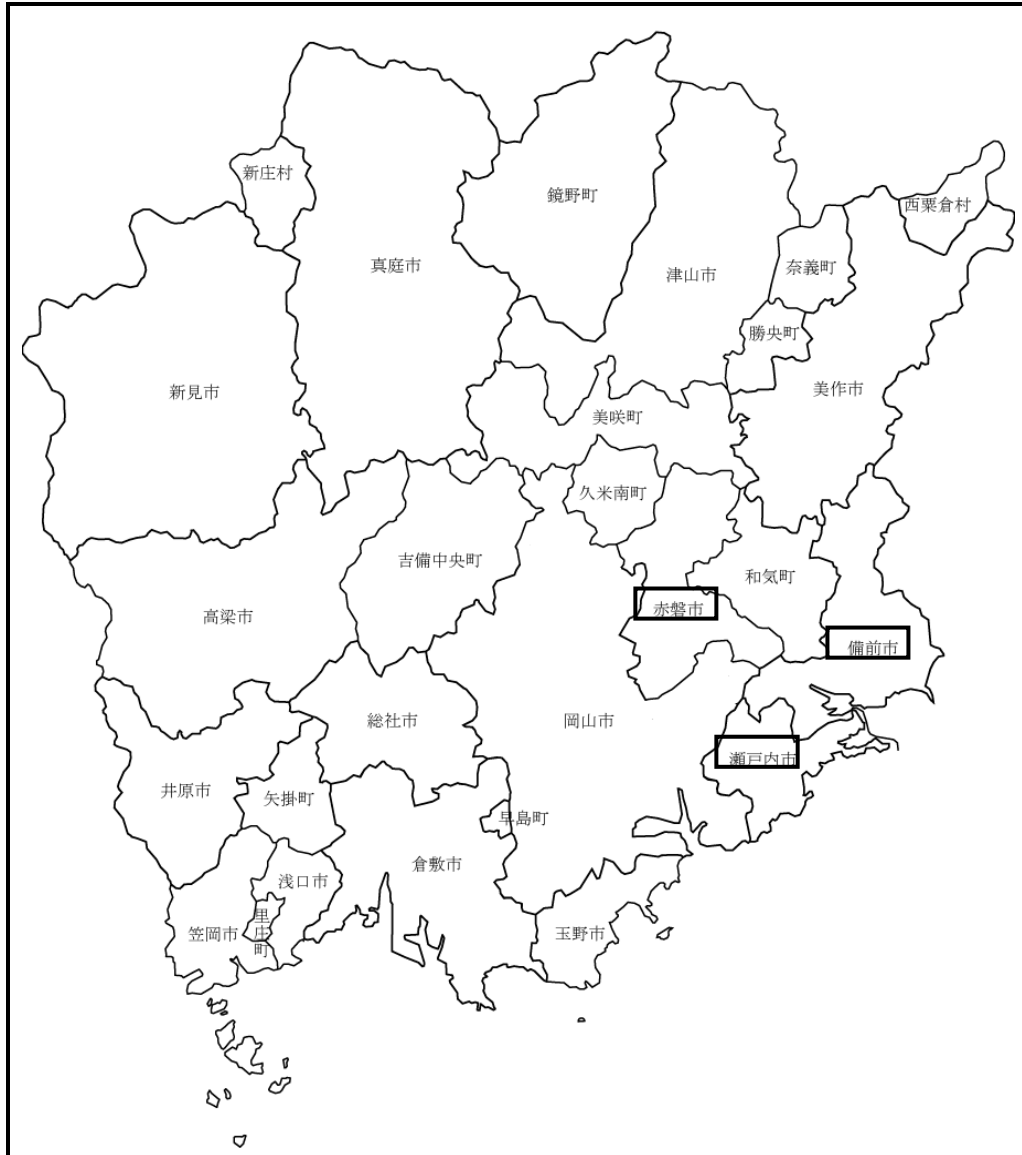
「自治体監査共同組織について」

(3) 研究会メンバー

所属	職名	氏名	備考
備前市 監査事務局	事務局長	馬場 鉄二	
	書記	高坂 泰	
		尾崎 由実	
瀬戸内市 監査委員事務局	事務局長	正富 福政	
	書記	澤谷 和代	
赤磐市 監査委員事務局	事務局長	大上 直史	
	書記	大月 美佳	
関西学院大学大学院 経営戦略研究科	教授	石原 俊彦	
	研究員	世羅 徹	有限責任監査法人トーマツ 行政経営推進室リーダー 公認会計士
		香野 剛	同上
		倉本 正樹	有限責任監査法人トーマツ 行政経営推進室メンバー 公認会計士
		矢野 基樹	同上
		児山 法子	同上
		松尾 潤一	有限責任監査法人トーマツ 行政経営推進室メンバー 特定社会保険労務士

本研究会の構成三市は、岡山県の東部（東備地域）に位置している。
また、県庁所在地である岡山市に隣接しており、各市役所本庁舎間の距離は 15～20 k m 程度であり、車で 30～40 分程度である。

【位置図】



※出所：岡山県県民生活部市町村課ホームページ

(4) 研究会の実施概要

回数	期日	場所	内容
第1回	平成25年11月7日	備前市役所	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 三市長あいさつ ➤ 研究会の名称を「岡山県東備三市監査共同組織研究会」に決定 ➤ 今後の進め方について、次の事項を決定 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 年度内に報告書を作成 ✓ 会議は4回程度開催 ✓ 開催場所は三市持ち回り
—			この間、三市の監査の状況について調査票により調査
第2回	平成25年12月5日	備前市役所	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 三市の監査の状況について調査結果をもとに情報交換
第3回	平成25年12月25日	赤磐市役所	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 現状の課題について協議 ➤ 共同設置に向けた課題について協議
—			この間、報告書案の作成
第4回	平成26年1月14日	瀬戸内市役所	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 報告書案について協議
—			この間、報告書案の調整
第5回	平成26年2月8日	備前市役所	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 三市長へ報告

本報告書の取りまとめに当たっては、関西学院大学大学院経営戦略研究科 石原俊彦研究室に在籍する酒井大策氏（大阪府摂津市）、丸山恭司氏（岐阜県）、井上直樹氏（奈良市）、関下弘樹氏（和歌山県田辺市）、木村昭興氏（大阪府柏原市）、川嶋徹也氏（大阪府枚方市）、高橋範行氏（岩手県北上市）、行正彰夫氏（岡山市）に、理論と実践の観点から各種の指摘をいただいた。ここにその旨を付記し感謝申し上げる次第である。

2 三市の監査の現状

(1) 監査を取り巻く環境

監査の実施に当たっては、地方自治法第199条第3項において、「当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の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、特に、意を用いなければならない。」とされている。

さらに、地方自治法施行令第140条の6において、「地方自治法第199条第2項の規定による監査（行政監査）の実施に当たっては、同条第3項の規定によるほか、同条第2項に規定する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。」とされている。

地方自治法第2条第14項から第17項までには、地方公共団体の事務処理に当たっての原則について、次のとおり規定されている。

【地方自治法に規定されている事務処理の原則】

地方自治法第2条

- 14 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
- 15 地方公共団体は、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。
- 16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。
- 17 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

このように地方自治法第2条第14項では事務処理の有効性の確保、第15項では組織運営の合理化および規模の適正化、第16項と第17項では法令の遵守が地方公共団体の事務処理の原則として指摘されている。

三市についてみると、いずれも厳しい財政状況のもと、職員数が減少するなか、法令を遵守し、事務処理の有効性を確保しつつ、組織運営の合理化および規模の適正化を行う必要性は高まってきている。

同時に、監査機能の強化が求められているとともに、監査組織自体の運営の合理化および規模の適正化も求められている。

(2) 三市の監査に関する組織体制

ア 監査委員の状況

三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（以下「議選委員」という。）となっている。

識見委員はいずれも非常勤であり、備前市および瀬戸内市は、公認会計士の資格を有する者、赤磐市は行政実務経験（岡山県）を有する者を選任している。

イ 監査委員事務局職員数

三市における監査委員事務局の職員は、すべて常勤かつ専任であり、備前市が3人（事務局長1人、書記2人）、瀬戸内市および赤磐市が2人（事務局長1人、書記1人）となっている。

全国都市監査委員会の実態調査（平成25年7月1日現在）によると、人口3.5万人から5万人の市における職員数は、専任のみの市で平均2.33人となっており、三市の状況はほぼ全国の平均に近い。なお、各市の定数条例上の職員定数は、次のとおりである。

【監査委員事務局の職員数】（平成25年4月1日現在）

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市	三市合計
監査委員事務局職員数	3人	2人	2人	7人
監査委員事務局条例定数	4人	2人	2人	8人

※出所：各市資料および各市定数条例

ウ 監査委員事務局職員の経験年数、業務経験および人材育成

三市における監査委員事務局職員の監査経験年数および自治体在職年数は、下記の表のとおりである。

各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、3年程度で異動している状況にある。

全国都市監査委員会の実態調査（平成25年7月1日現在）によると、人口3.5万人から5万人の市における監査委員事務局在職年数の平均は、1年～2年以内が63%、2年～4年以内が35%と4年以内が98%を占めている。

【監査委員事務局職員の監査経験年数等】（平成25年4月1日現在）

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市	三市合計
監査委員事務局職員の 監査経験年数	1年 1年 0年	5年 2年	1年 3年	—
(平均年数)	0.6年	3.5年	2.0年	2.1年
監査委員事務局職員の 平均自治体 在職年数	25.0年	21.5年	29.5年	25.3年

※出所：各市資料

監査に関する専門的な研修の受講状況をみると、財団法人全国市町村研修財団の全国市町村国際文化研修所（J I A M）や一般社団法人日本経営協会（N O M A）主催の研修に年 1 回程度参加している。

また、岡山県、中国地区、西日本地区または全国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。

監査委員事務局職員の過去の業務経歴をみると、公営企業会計（病院、水道等）関連部署や財政、出納の部署の経験者が多い。

エ 監査対象部署との関係

前述のとおり、監査委員事務局職員の人事異動は、市長部局職員の人事異動と併せて行われており、監査委員事務局から監査対象部署への異動または監査対象部署から監査委員事務局への異動が行われることとなる。

(3) 監査の実施に関する現状

ア 監査基準および監査マニュアル

監査基準とは、監査人が監査を行う場合に遵守しなければならない規範をいう。

三市とも監査基準を作成しているが、備前市および瀬戸内市の監査基準は全国都市監査委員会が作成した「都市監査基準準則」と同じものであり、赤磐市の監査基準は都市監査基準準則に、指摘事項の区分と基準（第 25 条）およびその取扱い（第 26 条）を追加したものとしている（参考資料 4-1、5-1、6-1 参照）。

ただし、地方自治体における監査基準は、民間企業等の財務諸表監査における監査基準と異質なものであることに留意が必要である。

民間企業等の監査基準は、財務諸表監査における監査実務の中から一般に公正妥当と認められるところを帰納要約したものとして金融庁が設定したものであり、基準を具体化した実務指針等とあわせて「一般に公正妥当と認められる監査の基準」として認知されているものである。

一方で、地方自治体の監査基準は、前述の都市監査基準準則や全国町村監査委員協議会の作成した「標準町村監査基準」を参考に各自治体が任意に設定したものであり、基準を具体化した実務指針等もない状況にある。

なお、監査マニュアル（ここでは監査基準を監査実施主体において具体化し、監査人が監査を実施する際の手引となるものをいう。）については三市とも整備していない。

監査基準の官民比較について		
	監査委員監査	民間企業等の財務諸表監査
監査の基準 設定主体	✓ 無し 実務上、全国都市監査委員会や全国町村監査委員協議会が作成している。	✓ 金融庁 企業会計審議会（監査基準） ✓ 日本公認会計士協会（実務指針）
監査基準	1. 監査の目的 2. 一般基準 （監査委員の責務及び補助者の業務心得） 3. 実施基準（監査手続） 4. 報告基準（監査報告、意見の記載要件） 5. 監査等の種類、手続	1. 監査の目的 2. 一般基準 （監査人の適格性の条件及び業務上守るべき規範） 3. 実施基準（監査手続） 4. 報告基準（監査報告書の記載要件） そのほか、品質管理基準や不正リスク対応基準等がある
実務指針 ・マニュアル	詳細な実務指針、運用マニュアル等は作成されていない	■ 監査基準委員会報告書 ■ 品質管理基準委員会報告書 ※手続きに係る詳細な実務指針、運用マニュアル等は策定されていない。

イ 監査手続書と監査調書

監査手続書とは、監査の時期や範囲など監査の実施方法を詳細に記述した書類であり、監査担当者が必要十分な手続を実施したことを確認するためのものである。

監査調書とは、監査計画、実施した監査手続の内容や発見した問題点、関連資料、結論などを文書化したものであり、監査業務を遂行したことの証拠ともなる資料である（監査手続書は監査調書の一部と考えられている。）。

三市とも監査の内容や結論に至る過程については、メモや「監査調書」（備前市）、「監査記録票」（瀬戸内市）等に残しているものの、その記録方法は統一されていない。なお、備前市の「監査調書（定期監査）」には、実施概要、検討課題および監査指摘・要望（所見）事項がまとめられており、瀬戸内市でも同様の内容を記載した書類が作成されている。

ウ 監査計画と監査の着眼点

三市とも監査計画を策定している。

監査計画に記載されている事項は、次のとおりである。

【監査計画の記載事項】

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市
監査の基本方針	○	○	○
監査の目的	○	○	○
監査要点 ¹	—	—	○
実施する監査の種類	○	○	○
監査対象部署	○	○	○
監査実施時期	○	○	○
監査結果報告時期	○	○	○
監査実施場所	—	—	○
監査実施メンバー	—	—	○
監査対象の選定方法	—	○	—

※出所：各市資料

エ 指摘事項についての協議とフォロー

三市とも監査結果について監査対象部署との協議を行った上で監査報告書を作成している。

また、三市とも、監査実施年度の最終段階において、当該年度指摘事項の改善状況を確認するとともに、次回の監査において改善状況を再度確認している。

なお、指摘事項のうち「措置済」とされている割合は次のとおりである。

【指摘事項に対する措置済の割合】

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市
指摘事項のうち「措置済」とされている割合	90%程度	50%程度	50%程度

¹監査要点：監査目的を達成するために立証すべき具体的な要証命題。

オ 監査の実施状況

監査の種類およびその法的根拠ならびに三市における執務日数は次のとおりである。

いずれの市においても「定期監査（事務）」「決算審査」「例月現金出納検査」に関する執務日数が多く、この3つで全体の監査日数の7割以上を占めている。

なお、各種要求に基づく監査として、平成24年度に赤磐市において、住民の直接請求および住民監査請求に基づく監査が実施されている。また、備前市において職員の賠償責任に関する監査が実施されているが、事前審査着手後、請求が取り下げられている。

【監査種類別実施状況】（平成24年度）（単位：人日）

監査の種類	法的根拠（注1）	延べ執務日数		
		備前市	瀬戸内市	赤磐市
定期監査（事務）	第199条第1項及び第4項	179	110	126
定期監査（工事）	同上	27	14	14
例月現金出納検査	第235条の2第1項	121	119	60
決算審査	第233条第2項 地企法第30条第2項	83 (注2)	118	125
基金の運用状況審査	第241条第5項	1	1	-
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	2	4	2
財政援助団体等に対する監査	第199条第7項	25	35	6
随時監査	第199条第1項及び第5項	-	-	6
行政監査	第199条第2項	-	42	-
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	-	-	-
住民の直接請求に基づく監査	第75条	-	-	68
議会の要求に基づく監査	第98条第2項	-	-	-
長の要求に基づく監査	第199条第6項	-	-	-
住民監査請求に基づく監査	第242条	-	-	20
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	16	-	-
合計		454	443	427

(注1) 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。

(注2) 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）の審査時間を含んでいる。

(7) 定期監査（事務）

定期監査（事務）は1～2年で全部署を対象とするように実施されている。

三市とも1日に3～5部署のペースで監査を実施するため、監査実施前に資料を入手し、インタビュー事項を準備している。

【定期監査（事務）の実施状況】（平成24年度）

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市
実施期間	7月～3月	5月、9月～3月	10月～3月
延べ執務日数	179人日	110人日	126人日
職員1人 当たり日数	60日	55日	63日
	35部署	68部署	44部署
監査対象部署 数及び実施方針	平成23年度まで 3年で全部署実施 平成24年度から 2年で全部署実施	平成24年度まで 2年で全部署実施 平成25年度から 毎年度全部署実施	毎年度全部署実施

(4) 定期監査（工事）

定期監査（工事）は三市ともに実施されている。

監査委員が工種および金額等をもとに監査対象工事を選定している。

また、技術的な部分は、専門的能力を有する者に委託している。

【定期監査（工事）の実施状況】（平成24年度）

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市	合計
監査した工事件数	2件	3件	1件	6件
外部委託経費	44千円	143千円	62千円	249千円

(7) 例月現金出納検査

三市とも月に1回実施している。

備前市および瀬戸内市は、すべての支出伝票を検査しており、赤磐市は月の4日分を抽出して実施している。

なお、備前市は、一部事務組合（東備消防組合）の収入支出伝票についても委託を受けて検査を実施している。

【例月現金出納検査の実施状況】（平成24年度）

項目／市名	備前市（注）	瀬戸内市	赤磐市
実施方法	全件実施（収入伝票は企業会計分のみ）	全件実施（支出伝票のみ）	毎月4日間分抽出しその全件を実施
検査実施日	毎月末日頃	毎月25日	毎月20日
検査対象伝票数	46,568件	37,285件	8,245件
うち指摘件数 （形式不備）	246件 （0.53%）	660件 （1.77%）	120件 （1.46%）
うち指摘件数 （金額訂正）	3件 （0.006%）	9件 （0.02%）	0件 （-）

（注）備前市については、一部事務組合（東備消防組合）分を除く。

(I) 決算審査、基金の運用状況審査および健全化判断比率等審査

決算審査の実施状況および実施の詳細スケジュールは次のとおりである。

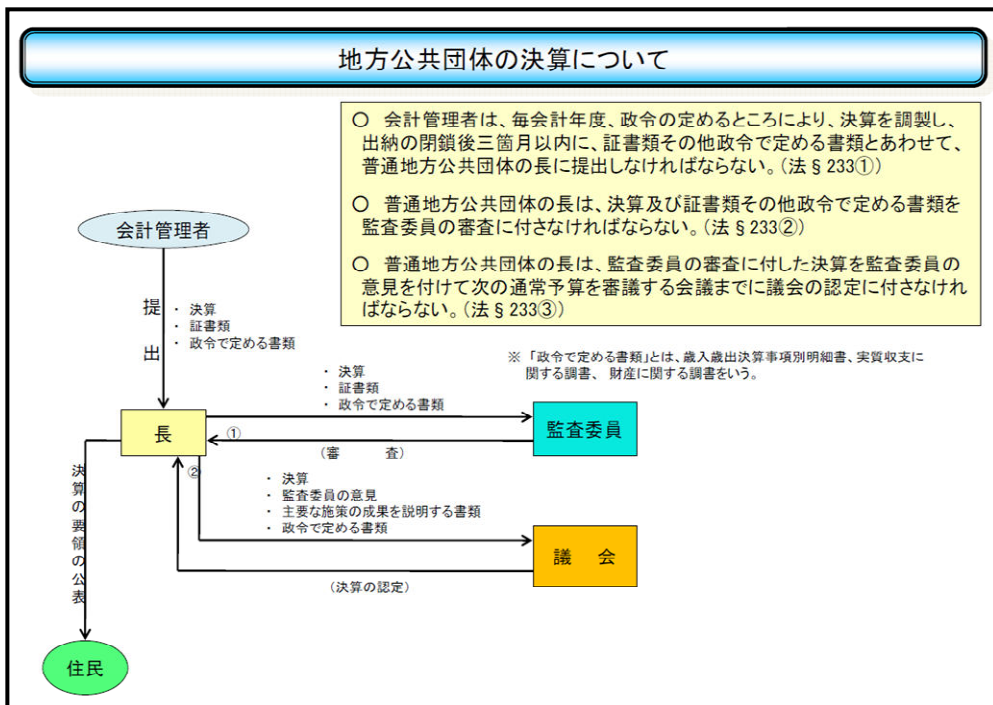
【決算審査の実施状況】（平成 24 年度）

市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市	三市合計
延べ執務日数	83 人日	118 人日	125 人日	326 人日
職員 1 人当たり日数	27.7 日	59.0 日	62.5 日	—

【決算審査の詳細スケジュール】（平成 24 年度決算に関するもの）

	備前市			瀬戸内市		赤磐市	
	一般会計	公営企業会計	東備消防組合	一般会計	公営企業会計	一般会計	公営企業会計
決算審査開始時期	6/3	5/17	7/3	6 月初旬	5 月下旬	7/23 ~8/1	7/4 ~7/5
決算認定に係る審査意見書等書類の締切り	8/19		9/30	9/2		8/26	
本会議における認定	議会上程	8/29		9/3		9/3	
	決算委員会による審査	9/20、24、25、26		10/3、7、9、25		9/12、13	
	認定	11/28		11/28		9/27	

【参考 地方公共団体の決算の流れ】



※出所「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書（参考資料 8-6）」

(オ) 財政援助団体等監査

三市の財政援助団体等の状況は、次のとおりである。

【財政援助団体等の状況】

項目／市名		備前市	瀬戸内市	赤磐市	三市合計
出資 団体	出資比率 2分の1以上	8団体	4団体	2団体	14団体
	4分の1以上 2分の1未満	該当なし	1団体	該当なし	1団体
指定管理者制度導入施設		28施設	24施設	25施設	77施設
補助金交付先(注)		53件	23件	56件	132件

(注) 平成24年度決算における補助金交付額100万円以上のもの

財政援助団体等監査の状況は、次のとおりである。

【財政援助団体等監査の実施状況】

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市
実施時期	7月～9月	9月～11月	2月
延べ執務日数	25人日	35人日	6人日
実施方針	平成24年度までに全出資団体を一巡。平成25年度から補助金交付先を実施。(平成24年度は3団体、25年度は2団体に対して実施)	出資団体、指定管理者および補助金交付先を対象に、金額規模および監査委員の意向により対象を決定し実施。(平成24年度は4団体、25年度は3団体に対して実施)	毎年度主要2団体を定期実施(社会福祉協議会、シルバー人材センター)

(カ) 要求に基づく監査

要求に基づく監査のうち、平成24年度に、備前市において職員の賠償責任に関する監査、赤磐市において、住民の直接請求に基づく監査および住民監査請求に基づく監査が実施されている。

なお、住民の直接請求に基づく監査および住民監査請求に基づく監査の過去5年間(平成20年度から平成24年度まで)の実施状況は、次のとおりである。

【住民の直接請求および住民監査請求に基づく監査の実施状況】

項目／市名	備前市	瀬戸内市	赤磐市
住民の直接請求に基づく監査	該当なし	該当なし	1件実施
住民監査請求に基づく監査	5件請求あり ・受理前却下2件 ・却下1件 ・棄却2件	1件請求あり ・却下1件	9件請求あり ・受理前却下6件 ・棄却2件 ・一部認容1件

3 監査委員事務局の共同処理に関する考察

監査共同組織を検討する前に、地方公共団体における事務の共同処理について整理する。事務の共同処理を行うにも、ここで考察するようにさまざまな形態が想定されている。

(1) 共同処理の形態

地方公共団体における事務の共同処理の形態は次のとおりである。

このほか地方自治法に基づかない形態による実質的な共同処理も行われている。

【共同処理形態の一覧】

形態	制度の概要 (地方自治法の規定)	特徴	課題
事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度 (第252条の14～第252条の16)	管理執行する権限が受託側に移り、委託側は権限を失う 権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確	委託団体は、委託した事務について直接、権限を行使することができなくなる 受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う
協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度 (第252条の2～第252条の6)	各構成団体の長等の名において事務を管理執行	機動的な意思決定が難しい 責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない 名称が共同処理機構を想起しづらい
機関等の共同設置	地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、複数の地方公共団体が共同で設置する制度 (第252条の7～第252条の13)	各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属 権限の移動を伴わない	すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続きが煩雑 職員の共同設置に関しては、事務分掌の変更等の度に関係議会の議決が必要
一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体 (第284条～第291条)	法人格を有するため、財産の保有が可能 固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確	構成団体が増加するほど、機動的な意思決定が難しい 構成団体の議会の直接の審議の対象にならない
広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体 (第291条の2～第291条の13)	一部事務組合と共通点が多く、同じ特徴を有する傾向 国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能な点、規約の変更を要請することが可能な点が、一部事務組合と異なる	一部事務組合の課題とほぼ共通 国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されている事例が少ない

※出所「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」を加工

監査委員事務局に関しては、「共同処理形態の一覧」の表において、下の項目に至るほど、監査対象部署に対する独立性は高まると考えられる。

しかしながら、別の法人を設立することとなる一部事務組合および広域連合について、地方自治法上可能ではあるが、監査委員事務局は、地方自治体に設置が義務付けられている監査委員の指揮命令を受けるため、実質的に別法人の形態を選択することは非常に困難であると考えられる。

したがって、別法人を設立しない共同処理形態のなかで、最も独立性が高い「機関等の共同設置」を前提として、本研究会では検討を行っている。

なお、従来、地方自治法上、機関等の共同設置ができるのは、監査組織でいうと、監査委員または各職員（事務局長等）に限定されており、監査委員事務局という組織を共同設置することはできなかった。

そのため、総務省に平成21年に設置された「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」において、新たな法人の設立を要しない「機関等の共同設置」の範囲の拡大について意見が出されており、その中で、共同設置制度の活用ができる部門として、次のとおり、事務の専門性が高い4つの部門が例示されている。

その後、平成23年の地方自治法改正により、共同設置の範囲が拡大され、委員会または委員の事務局や市長部局の内部組織についても共同設置が可能となっている。

【共同設置制度の活用ができる部門】

部門	理由
監査委員・監査委員事務局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 監査委員事務局の共同設置により、専任事務局の設置が可能になる、専門性が高まる、専門家の採用が行いやすくなる、出身団体以外の団体の監査を主に担当させる等の工夫により首長部局からの独立性が高まる、などの効果が期待できる ➤ 委員も含めた共同設置により、一層の事務の効率化や専門家の委員への登用も容易になる
税務部門	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 滞納整理部門については、違法状態の是正業務に特化しており事務の内容に裁量性がなく定型的事務であること、一定のノウハウが求められることから共同処理に適している ➤ 税務部門全体について活用する場合においても、一定のルールに基づくことから事務の定型性が高いこと、固定資産評価などの専門的なものも含まれることから税務部門全体としても共同処理に適している
保健福祉部門 (地域保健センター)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 保健福祉業務は、一定の専門性が必要であり、共同処理により保健師・栄養士等の専門職を複数団体が共同で活用することで、住民サービスを維持向上させていくことが可能 ➤ 加えて、一定の職員規模となることで、組織的な対応が可能となり、産休等への対応を含めた人材の確保や研修への参加、育成体制の整備も可能となるなどの効果
消費生活センター	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 共同処理により、単独で設置が難しい市町村でも専門的な知識・経験を有する相談員の配置が容易になり、また一定の相談件数を確保することで専門性の向上が期待できる

※出所「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」を加工

【地方自治法改正前後の共同設置可能な範囲の比較】

	改正前から可能だったもの	改正後新たに可能となったもの
組織	委員会又は委員（第 138 条の 4 第 1 項）	議会事務局（その内部組織） （第 138 条第 1 項）
	附属機関（第 138 条の 4 第 3 項）	行政機関（第 156 条第 1 項）
		長の内部組織（第 158 条第 1 項）
		委員会又は委員の事務局（その内部組織）
人	普通地方公共団体の長の事務を補助する職員	議会の事務を補助する職員 （第 138 条第 2 項）
	委員会又は委員の事務を補助する職員	
	専門委員（第 174 条第 1 項）	

（注）表中の（ ）内は、設置の根拠となる地方自治法の条項

※出所『行政機関等の共同設置に係る質疑応答集』（総務省）平成 23 年 を加工

この法改正による共同設置の事例としては、大阪府内の市町村において複数あるが、いずれも、府からの権限移譲を受けた保健福祉、公害規制、土地利用規制等の分野におけるものであり、監査委員事務局の共同設置事例はない。

さらに、現在、総務省において、新たな共同処理形態を可能にする地方自治法改正案の準備が進められている。

総務省の「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」が平成 26 年 1 月に提出した報告書において、次のとおり記載されている。

【新たな広域連携の仕組み】

第 30 次地方制度調査会答申を踏まえて、現在、新たな広域連携の方法として「連携協約」に基づく地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みの制度化が検討されている。

検討中の柔軟な連携の仕組みにおいては、地方公共団体が地域の実情に応じて自由に内容を協議して地方公共団体相互間の「連携協約」を締結することができ、紛争解決の手続きもビルトインされることとなる。「連携協約」には、政策面での役割分担等について自由に盛り込むことが可能となる。また、組合や協議会などの別組織を設置しない点で、より簡素で効率的な相互協力を可能とする仕組みとなる。

結果として、柔軟な連携の仕組みは、自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進するものとなる。

※出所「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」報告書

(2) 監査組織において活用が想定される共同設置の形態

監査委員および監査委員事務局において活用が想定される共同設置の形態は、次の3つである。それぞれの指揮命令および監査委員事務局職員の任免については、次のとおりである。

【活用が想定される共同設置形態】

	形態種別	指揮命令	監査委員事務局職員の任免
1	監査委員事務局のみの共同設置	各市それぞれの監査委員の指揮命令を受けて、共同設置された監査委員事務局職員が監査を実施することとなる。	共同設置に係る規約で定めることとなるが、原則として、各市の代表監査委員が協議の上、規約で定める市（以下「幹事市」という。）の代表監査委員が任免する。
2	識見委員（代表監査委員）及び監査委員事務局の共同設置	共同設置する識見委員及び各市それぞれから選出された議選委員の指揮命令を受け、共同設置された監査委員事務局職員が監査を実施することとなる。	共同設置する識見委員（代表監査委員）が任免する。
3	全監査委員及び監査委員事務局の共同設置	共同設置する識見委員及び議選委員の指揮命令を受け、共同設置された監査委員事務局職員が監査を実施することとなる。	共同設置する識見委員（代表監査委員）が任免する。

上記形態のうち、本研究会においては、「1 監査委員事務局のみの共同設置」を前提に検討している。

監査委員も併せて共同設置することに関しては、上記のとおり、指揮命令が一元化されるメリットがあるが、監査委員は議会の同意を得て市長が任命するとされていること、また住民がその解職を直接請求できるなど、共同設置に当たっては各市および各市議会における十分な議論が必要である。

したがって、本研究会において、監査委員の共同設置については監査委員事務局共同設置後に検討することが適当であると考えている。

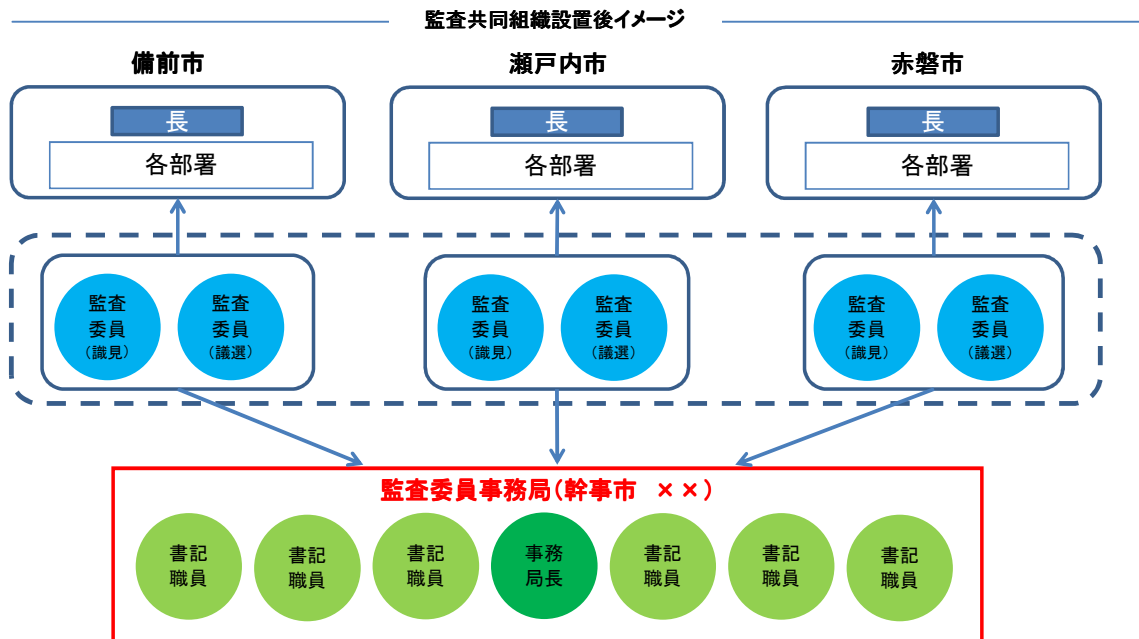
また、本研究会の構成三市は、合計で人口13万人規模となるが、地方自治体として最も効率的な規模とされる人口30～40万人規模（中核市規模）や都道府県単位での共同処理も考えられる。これらについても、今後研究すべき事項として引き続き検討していくこととする。

(3) 本報告書における監査共同組織のイメージ

本報告書における監査共同組織のイメージは、次のとおりである。

共同設置された監査委員事務局は、三市それぞれに設置されている監査委員（識見委員および議選委員）の指揮命令を受ける。

また、共同設置された監査委員事務局は、組織上も三市それぞれの組織の一部となる。



4 監査委員監査の課題および監査委員事務局の共同設置に期待できる効果

監査委員監査における課題について、監査委員事務局の共同設置により解決できる事項を示すとともに、期待できる効果も併せて記載している。

(1) 独立性の強化（ガバナンスの強化）

監査委員事務局の職員は、代表監査委員がその任免権を有しているが、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に配属されている。

大規模自治体においては、監査担当者を部署ごとに置くなど、監査対象部署に在籍中に担当した業務について自ら監査する「自己監査」を回避することがある程度可能である。しかし、小規模自治体では、「自己監査」を回避できない可能性がある。

また、監査委員事務局での在職期間は3年程度である。監査委員事務局職員と監査対象部署の職員が常に入れ替わっていることから、監査委員の事務局という位置付けであるものの外観的独立性²が十分に確保されているとは言い難く、精神的独立性³が阻害される可能性もある。

これに対し、監査委員事務局を共同設置した場合、事務局職員が自らの出身自治体以外の監査を担当するなどの工夫をすることにより、外観的独立性あるいは精神的独立性を確保できる。

監査組織の独立性が確立されることで、組織のガバナンスは強化される。

地方自治体におけるガバナンスは、「自治体自身が、どのようにして、適切な方法で、適切な人々を対象に、適切なタイミングで包括的かつオープンで誠実に説明責任を伴う形で適切なことをしていることを保証する」ことを意味している⁴。

すなわち、独立性のある監査人が、組織運営の適切さについて監査をすることにより、初めて適切さが保証されることとなる。自治体にとって独立性の確立された監査共同組織は、ガバナンスの強化に貢献することとなる。

さらに、監査委員事務局は、共同組織化されることに伴い組織力が強化され、市長等経営層への発言の重みが増すことにより、マネジメントへ貢献することが期待できる。

(2) 監査の実効性向上（組織体制の充実）

各市の監査委員事務局に配属されている職員は2人または3人であり、3年程度で異動することが多いため、職員が監査に関する専門的な知識や経験を蓄積した上で、それを監査実務に活用することは容易ではない。

これに対し、監査委員事務局を共同設置した場合、組織体制が充実することにより、監査の実効性を向上させるさまざまな効果が期待できる。

²外観的独立性とは、監査担当者が監査対象との間に特定の利害関係はもとより、このような関係を有しているとの疑いを招くような外観を呈しないこと。

³精神的独立性とは、監査業務に関するあらゆる事項について客観的かつ公正に判断する精神的な態度のこと。

⁴ 出典：英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）・全英地方自治経営者協会（SOLACE）『地方自治体における優れたガバナンスの実践』（Delivering Good Governance in Local Government 2007）

ア 組織的監査⁵による品質管理機能の向上

監査基準は規範となり、監査マニュアルおよび監査手続書は監査実施に当たってよりどころとなる。

また、監査結果は監査調書に記録され、監査目的、監査手続、発見した問題点、結論に至った判断過程や結論が文書化される。

場合によっては、重要な監査手続を実施できなかったことにより、監査意見を形成するに足る基礎を得られないときは、監査意見を表明してはならないこともある。このように、監査マニュアルや監査調書は、どちらも組織的監査の実施に不可欠なものである。

しかし、監査委員監査では監査マニュアルや監査手続書が十分ではなく、また前述の監査調書も十分に作成できているとは言い難く、組織的監査の実施までには至っていない。

監査委員事務局を共同設置した場合、まず、監査手続を標準化させるために共通の監査マニュアル、監査手続書（以下「監査マニュアル等」という。）および監査調書のルールを整備する必要がある。

加えて、組織的に監査を実施するためには、組織の共同化によって監査担当者が増えることから、情報共有とノウハウを蓄積するために監査調書を整備し、誰もが共通の視点で記録を残すことも重要である。共同組織を設置することで、業務の分担が実現し、監査マニュアル等を管理する担当者の設置も実現可能となる。

さらに、監査マニュアル等の管理担当者を中心に監査マニュアル等の内容を常に更新し、これらに従って監査を実施することで、事務局職員の異動があつた場合でも一定水準の品質を維持した監査の実施が可能となる。

品質管理面からは、監査基準や監査マニュアルに従った監査が実施されているかについて監査委員および事務局長が監査調書等をレビューすることにより、監査における品質管理機能の向上が期待される。

なお、今後研究すべき事項として、都道府県単位での監査委員事務局の共同処理形態も想定しているが、その場合は、事務局職員間の相互レビューや品質管理担当者の設置などにより、さらに品質管理体制を充実させることが考えられる。

イ 専門性の向上（マネジメントへの貢献）

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重要である。そのためには、監査に関する専門的な知識を備えた上で、監査実務を通じた経験の蓄積が必要である。

しかし、現状では外部機関が実施する専門的な研修を単発で受講しているにすぎない。

また、監査委員事務局職員が3年程度で異動する実態を前提とすれば、自治体業務に精通した公認会計士などの外部の専門家を活用することも有用と考えられるが、外部専門家を監査に活用している自治体は多くない。

⁵ 組織的監査：一定の方針の下に指揮命令の系統と職務の分担を明らかにした組織によって監査を行うこと。監査の品質を維持するためには組織的監査が不可欠である。

これに対し、監査委員事務局を共同設置した場合、職員数が増加するため、担当事務の分業化や機動的なスケジュール調整の実施により、可動性が高まり、外部研修の受講など計画的な人材育成が可能となる。

また、組織規模が大きくなるため、任期付職員制度の採用や予備監査の外部委託などにより外部専門家の活用が容易になることが期待される。

これらによって、これまで十分に実施できていなかった財政援助団体等監査や行政監査、情報システム監査を実施できるとともに、より深度のある監査を行うことが可能となる。

さらに、複数自治体の出身者で構成されることで事務局職員の多様性が高まるとともに、監査対象の多様性も高まる。こうした多様性のある監査を実施することで、監査組織の経験知を蓄積し、データベース化することが可能となる。各市の指摘事項について、その内容および原因等を十分に協議するとともに適切に監査調書に記録することにより、監査委員事務局内にノウハウを蓄積することが可能となる。

これら専門性の向上やノウハウの蓄積、体制の強化などの結果、指摘機能⁶だけでなく、指導機能⁷を十分に発揮することにより、監査対象部署における財務事務や行政の適正な執行に加え、マネジメントにも監査委員監査が貢献することが期待できる。

なお、都道府県単位で監査委員事務局の共同処理を行うなど、さらに規模を拡大すれば、会計専門職や情報システム専門家、土木・建築専門家などを採用し、様々な分野の専門家の知見を活用することも可能となると考えられる。

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（ヒト、時間など）の投入度合いを決定するという考え方である。

監査委員監査の対象範囲は広いが、監査に従事する職員の人数や監査にかけることのできる時間には制約がある。そのため、監査の有効性と効率性を高めるためには、監査対象に存在するリスクを識別・評価し、リスクの程度に応じて監査資源を配分することが不可欠となる。

しかし、監査委員監査においてリスク・アプローチの考え方が必ずしも十分に浸透しているとはいえない状況にある。そのため、それぞれの自治体の慣行や前例に基づいた形式的な監査が実施されている。一般的に、リスク・アプローチを取り入れずに監査を実施した場合、本来監査資源を投入すべきリスクの高い監査対象に十分な手続が実施されない、またはリスクの低い監査対象に対し非効率に監査資源が投入される可能性がある。

組織体制の充実による専門性の向上（特に、監査計画の策定段階で会計・監査の専門家を関与させるなど）を通じ、リスク・アプローチを導入することが期待さ

⁶指摘機能：会計処理や決算書の適否、あるいは事務の執行状況などを法令等に照らして批判的に検討すること。

⁷指導機能：会計処理上の誤りや事務執行上の不備などについて必要な助言・勧告を行い、決算書の作成や事務の執行が適切に行われるよう指導すること。

れる。

なお、詳細な監査の実施方法の選択においては監査要点の考え方が参考となる。

監査要点とは、監査目的を達成するために立証すべき具体的な要証命題であり、民間企業の財務諸表監査では次のようなものがある。これらは決算審査や例月現金出納検査に適用できるものと考えられる。

【民間企業の財務諸表監査における主な監査要点】

- ・実在性：記録された取引が実際に発生しているか
- ・網羅性：認識されるべき取引の記録に漏れがないか

地方自治体の監査においては、これらに加え、次の監査要点も考慮することが必要である。

【地方自治体の監査において追加すべき監査要点】

- ・合规性：事務の執行が法令等に従って適正に行われているか
- ・経済性：一般財源をできるだけ節約しているか
- ・効率性：単位当たりの行政コストを極小化できているか
- ・有効性：事業等が所期の目的（アウトプットやアウトカム）を達成しているか

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、定期監査のほか、決算審査、例月現金出納検査など法令で義務付けられた監査が複数存在する。

決算審査や財政健全化比率等審査などは比較的短期間で監査を行うことが要請され、業務が一定の時期に集中することになる。また、定期監査のように年間を通じて実施する監査であっても、監査対象部署や監査委員のスケジュールとの調整が必要なため、短期間に多くの業務を実施しなければならないこともある。

しかし、現状では監査委員事務局職員は2人または3人であるため、監査繁忙期のスケジュールは非常にタイトであり、住民監査請求など想定していない案件が発生した場合には、当初に計画した監査の実施が困難となる可能性がある。

また、厳しいスケジュールのなかでは、義務付けられた監査に監査資源が配分され、行政監査や情報システム監査など必要に応じて実施する監査に監査資源を配分することが難しくなりがちである。

これに対し、監査委員事務局を共同設置した場合、一組織としての職員数が増加するため、職員の担当事務やスケジュール調整の可動性が高まり、資源配分について柔軟な監査計画を立案することにより、繁忙期を緩和することが可能となる。例えば、毎月実施する例月現金出納検査について、1日当たりの担当職員数を増やして集中的に実施することにより、監査に要する日数を削減することが考えられる。

また、住民監査請求監査などが発生した場合であっても、担当事務の割当ての変更等により、通常業務との同時並行が容易になると思われる。

さらに、リスク・アプローチの採用や資源配分の効率化などによって捻出された時間を有効活用し、行政監査や情報システム監査など、これまで実施していない領域の監査を実施することが可能となる。

オ 指導機能の発揮

監査委員監査には、指摘機能だけでなく、指導機能の発揮が特に求められる。しかし、現状では、地方自治法等で義務付けられた監査を実施するのが精一杯となりがちであり、一部では監査対象部署に対する指導的な役割が十分に果たせているとは言い難い状況にある。

これに対し、監査委員事務局を共同設置した場合、複数の自治体の監査を実施することになるため、監査の過程で識別された課題について他市の状況と比較しながら検証することが可能となる。そのため、問題の所在が明らかとなりやすく、改革や改善への提言を行うための情報が集約できる。

また、決算審査の財務指標分析においても、財務指標を経年比較するだけでなく、他市との比較分析を通じて問題解決に向けたより深い検討を可能とする環境が整備され、従来に比べて広い視点の監査意見を出せる可能性がある。

このように、他市の事例や比較分析結果を踏まえ、より具体的な改善提案を行うことにより、監査対象部署に対する指導機能のさらなる発揮が期待できる。

(3) 効率性と有効性の改善

監査委員事務局を共同設置することにより、効率性の改善、つまりコスト効率化を図ることができ、また費用対効果の観点からも有効である。

ア 人件費の削減

現在、各市の監査委員事務局に事務局長が配置されているが、共同設置後の事務局長は1人となる。また、組織的監査の実施によって構成員に求められる役割が明確になるため、役職者や書記に相応の職位の職員を配属することが可能となる。

このように、共同設置された監査委員事務局の組織体制の整備により、人件費を削減できる余地が生じる。

イ 事務の共同化による経費の削減

監査委員事務局を共同設置することにより、監査業務1件当たりの固定費を低減させるなどのスケールメリット（規模の経済性）を享受できる。具体的には、工事監査や予備監査を外部委託する場合、各市がそれぞれ業務を発注する場合と比較して発注規模が大きくなるため、価格交渉力が高まる。これにより、業務1件当たりの契約単価を引き下げ、事務局全体の経費を削減することが期待できる。

ウ 有効性の向上

これまで述べたとおり、監査委員事務局を共同設置することによって監査委員監査の有効性と効率性が高まることが期待される。その結果、監査委員監査に投入している単位当たりコストが削減（改善）されることが期待される。例えば、次のような効果が期待できる。

- ・ 監査業務に精通した会計専門家を監査チームに配属し、会計・監査の専門性が向上することで、監査実施の有効性の向上が期待される
- ・ リスク・アプローチを採用することで、監査項目の重点化を図り、リスクが比較的高い監査項目について効果的な監査を重点的に実施することができる

- ITシステムを利用した監査を行い、財務会計システムなどからデータを抽出し、統計学に裏付けられたサンプリングの導入や迅速かつ的確な監査意見の形成を支援することで、より合理的な監査結果が得られる

5 共同設置に向けて検討すべき事項

(1) 監査委員事務局の組織体制

ア 規約の制定等

共同設置に当たっての手続きは、地方自治法第 252 条の 7 から 13 までに規定されており、概ね次のとおりである。

なお、共同設置に当たり既存の条例または規則等を改正する場合は、並行して作業を進めることが必要である。想定される条例または規則は、職員の定数条例、給与条例および組織規則が考えられる。

【共同設置に当たって必要な手続き】

	内容	地方自治法の規定	備考
1	関係自治体による事前協議 県への事前協議	—	
2	規約を定める協議にかかる議会の議決	第 252 条の 7 第 3 項 ⇒第 252 条の 2 第 3 項を準用	全市議会の議決が必要
3	関係自治体間の協議により規約制定	第 252 条の 7 第 1 項	
4	規約及び規約を制定した旨の告示及び県知事への届出	第 252 条の 7 第 3 項 ⇒第 252 条の 2 第 2 項を準用	

規約に盛り込むべき事項は、次のとおり地方自治法第 252 条の 8 に規定されている。

これら項目について、各市議会の議決を経て、協議により規約を定め、その旨および規約を告示するとともに県知事に届け出る必要がある。

【規約に設けなければならない規定】

<p>第 252 条の 8 第 252 条の 7 の規定により共同設置する普通地方公共団体の委員会若しくは委員又は附属機関（以下この条において「共同設置する機関」という。）の共同設置に関する規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。</p> <p>(1) 共同設置する機関の名称</p> <p>(2) 共同設置する機関を設ける普通地方公共団体</p> <p>(3) 共同設置する機関の執務場所</p> <p>(4) 共同設置する機関を組織する委員その他の構成員の選任の方法及びその身分取扱い</p> <p>(5) 前各号に掲げるものを除くほか、共同設置する機関と関係普通地方公共団体との関係その他共同設置する機関に関し必要な事項</p>
--

イ 執務場所の決定

執務場所については、規約に定めなければならない事項である（上記第3号）。

職員間の情報交換およびコミュニケーションの観点からは、極力1つの執務場所で行うべきと考えるが、監査委員とのコミュニケーションの維持の観点および公文書移送に係るリスク軽減の観点からは、各市役所での執務も一定程度必要であると考えられる。

そのため、規約においては、複数の場所を示した上で、主たる執務場所を定めるという方法などが考えられる。

ウ 共同設置事務局職員の人選および身分取扱いの決定

事務局長をはじめとする職員は、各構成市で協議の上、規約で定める地方公共団体（幹事市）の代表監査委員が任免することとなる。

職員の人選に当たっては、各市において公募するといった方法が考えられる。また、専門性のある人材を任期付職員として採用することも考えられる。

職員の身分取扱いについては、すべて幹事市の職員とみなされ、幹事市における条例に基づき給与の支給等を受けることとなる。

そのため、幹事市を決定し、幹事市以外の職員が共同設置事務局の職員となる場合の給与等について取扱いを定める必要がある（上記第4号）。

ただし、幹事市の職員とみなされると幹事市の定数管理に影響することになるため、職員派遣の手法も検討する必要がある。

さらには、職員の専門性の向上を計画的に行うため、人材育成方針および計画を策定することも必要である。

エ 共同設置事務局の予算および費用負担の決定

共同設置される監査委員事務局の歳入歳出予算については、幹事市において計上される。幹事市以外の市については、負担金を幹事市に対して支出することとなる。

そのためには、費用の負担割合について協議し決定する必要がある。

(2) 監査の実施

ア 各市監査委員の協議の場の設定

共同設置された監査委員事務局の職員は、各市の監査委員の指揮命令を受けて監査業務を行うこととなる。

その際、監査の実施方法、スケジュール等各市間の調整が必要となることから、各市監査委員の協議の場を設定することが必要である。

イ 監査等の目的と確保すべき水準のすり合わせ

監査委員事務局を共同設置しても、従前の三市の監査手続をそのまま引き継ぐのみでは組織的監査による効果を十分に享受することができない。

また、監査の現状に記載したとおり、同じ種類の監査に対する執務日数が市によって大きく乖離しているものもあるが、現在の監査手続が各市の慣行や前例によるところが大きいことに起因している。

したがって、各市の監査リスクは異なるため、完全に統一することはできないが、共通の監査基準や監査マニュアル等に基づき、監査の実施方法についても極力共通化を図ることが必要になる。

また、監査基準等の整備や監査実施の前提として、監査の目的と水準について三市の認識をすり合わせることが肝要である。

「2 三市の監査の現状 (3) 監査の実施に関する現状」に記載のとおり、現行法上、監査委員監査について詳細な監査の手法が確立されているとは言い難く、監査の目的と水準についても自治体間での共通認識が確立されていないと考えられる。監査業務を共同で実施する前提として、社会のニーズやこれまでの不正等の事例を踏まえ、監査の目的と水準について三市における共通認識をすり合わせ、監査の基本方針として明確化し、毎年見直していくことが重要となる。

(参考) 共同設置に向けてのスケジュール案

共同設置に関し、協議開始の1年後に共同設置事務局の運営を開始することを想定した場合は、次のような工程となることが想定される。

なお、規約制定後に、新たな組織の予算編成、職員の人選等を行うには、予算編成作業開始前の9月議会において議会の議決を得ることが望ましい。

また、共同設置後の監査の実施に関し、各種様式の整備や監査マニュアル・監査手続書を整備するなど、円滑な移行ができるよう準備する必要がある。

さらに、「監査計画」を作成し、スケジュール調整および担当者の配置等を行っておく必要がある。

【工程イメージ (N年度に共同設置事務局を運用開始する場合)】

	(N-1) 年度		N年度
	4月～9月	10月～3月	
組織体制	幹事市、執務場所の決定 職員処遇等人事関係の調整 費用負担等財政関係の調整 県との協議 規約協議案の各市議会上程 関係する条例改正案の上程	各市で予算要求 職員の人選 規約の制定 県への認可申請	共同設置事務局の 運用開始
監査の実施	監査基準、マニュアル等の 作成 各市での試行	N年度監査計画の作 成 (監査目的、監査要 点、監査スケジュー ル、監査対象、担当 など)	

6 むすび

地方自治体における監査委員事務局の共同設置は、監査実施の有効性を向上し、効率性をも達成する非常に有用な手法である。民間企業の財務諸表監査と同様に、自治体の監査委員監査は組織的に展開されなければならない。中小規模の自治体における少人数の監査委員事務局では、この組織的監査が実践できない。そして、このことによって、監査に期待される効果を生み出せていない現状にあるということを多くの自治体関係者は認識すべきである。

監査委員事務局の共同設置は、監査の本質である組織的監査を行うために最も簡便で費用節約的な方法である。岡山県東備三市監査共同組織研究会は、監査委員事務局の共同設置をもって自治体監査の有効性が向上され、効率性についても相当の効果が期待されることを結論として、本報告書を上梓するものである。

以上

