

監査委員アンケート調査結果

2009.8-29-30

第16回全国市民オンブズマン岡山大会
全国市民オンブズマン連絡会議

第1 はじめに

地方公共団体（以下、「地方自治体」という。）には監査委員が置かれている（地方自治法193条1項）。監査委員は、地方自治体の財務に関する事務の執行及び経営にかかる事業の管理を監督するほか、必要があると認めるときは地方自治体の事務の執行につき監査することができる（法199条）。また、監査委員は、住民から監査請求が行われた場合、請求に理由があるときは関係機関に必要な措置を講じるよう勧告することができるし、請求のあった行為が違法で地方公共団体に生じる回復困難な損害を避けるため緊急の必要等がある場合には、勧告を行うまで当該行為を停止すべきことを勧告することもできる（法242条）。

このように、監査委員は地方自治体の事務が住民の福祉の増進に努めるよう行われているか、最少の経費で最大の効果を挙げるよう行われているか（法2条14項）をチェックする重要な役割を担っている。いわば、地方自治体の「お目付役」としての役割が期待されているのである。

ところが、現実には「官官接待」、「カラ出張」、「裏金」問題など地方自治体で違法な財務会計行為は繰り返されており、「官官接待」や「カラ出張」問題などでは「お目付役」であるはずの監査委員事務局で同様の行為が行なわれていた事実が明らかになっている。こうした監査委員や同事務局の対応の発覚は世論の批判を呼び、改善策の一つとして平成11年度から外部監査制度（法252条の27ないし同条の46）が導入されたことは記憶に新しいところである。しかしながら、その後も地方自治体の事務をめぐっては談合や贈収賄をはじめ違法な財務会計行為が絶えることはなく、地方自治法や地方財政法の精神に反する無駄な公共事業がはじめとした財務執行が繰り返されている。

この間、全国市民オンブズマン連絡会議では監査委員の問題点などを追及してきたが、このたびあらためて監査委員や事務局の実態はどうなっているのかを調査する必要があると考え、47都道府県、18政令市及び41中核市の監査委員事務局を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査項目は、添付の調査票記載のとおりである。忙しいところご協力いただいた監査事務局のみなさまには、この場をお借りしてあらためてお礼を申しあげたい。アンケート調査では、調査側の企図した設問と回答側の受け止め方にずれがあったのではないかと一抹の不安を感じるが、以下は全国市民オンブズマン連絡会議の責任においていただいた回答内容をまとめたものである。

第2 監査委員について

1 監査委員の種類と定数

監査委員は、議員及び識見を有する者から選任される（法196条1項）。監査委員の定数は、都道府県、政令市及び中核市は4人で、条例で定数を増加することができる（法195条2項）。監査委員のうち議員から選任される監査委員は1人または2人である（法196条1項）。

多くの地方自治体では、議員から選任される監査委員を2名としているが、都道府県では佐賀県、福岡県、滋賀県及び長野県、中核市では秋田市及び盛岡市が継続的に議員選任の監査委員を1名とし、その分識見を有するものから選任される監査委員を増やしている。また、監査委員の辞任等により調査時点で定数以下の監査委員しか在籍していない自治体も散見された。東大阪市は監査委員職務代行者が2名である。

以下では、議員から選任される監査委員を「議員監査委員」、識見を有する者から選任される監査委員を「識見監査委員」と呼ぶことにする。

2 議員監査委員と識見監査委員の状況

(1) 議員監査委員の任期と必要性

議員監査委員の任期は議員の任期とされている（法197条）。しかし、実際には議員監査委員のほとんどが在任1～2年で交代している。監査委員本来の職務を適切に行なおうとすれば短期間での習熟は困難なはずであるが、実際にはほぼすべての自治体で任期中の交代がみられる。今回の調査で任期中の交代がなかったのは都道府県では沖縄県、中核市では盛岡市だけである。

議員監査委員は一般的には与党議員から選任される可能性が高いといえるが、実際には与党か野党かという区分よりも当選回数が多い議員から選任される慣行となっておりところが少なくない。議員監査委員は、議員報酬とは別に監査委員報酬が加算して支給されるためベテラン議員が選任されることが多く、任期半ば途中の交代と相まって議員監査委員はいわば名誉職的な位置づけしかなされていないことが、今回の調査でも裏付けられることになった。議会内の持ち回りの人事で選任された監査委員が、適切に職務を執行できるかどうかについては甚だ疑問である。

又、地方議会ではオール与党体制となっているところが少なくなく、議員に行政の事務執行の調査、監督を期待できない場合も多い。逆に、監査委員とならなくても、議員は、議会の権限を適切に行使することで行政の事務執行の調査監督ができるのである。そうすると、議員監査委員は、弊害のみがあるというべきであり、すみやかに廃止すべきであろう。

(2) 識見監査委員とOB職員

識見監査委員の任期は4年である（法197条）。識見監査委員は常勤とすることができ（法196条4項）、都道府県、政令市及び中核市では1人以上は常勤とする必要がある（同条5項）。また、識見監査委員の数から1名を減じた人数以上は、い

いわゆるOB職員ではなかった者を選任しなければならない（同条2項）。これは、OB職員はどうしても身内に甘くなる傾向があり、監査委員本来の機能を十分果たすことができないのではないかとの疑念がもたれたためであり、平成9年の法改正によりOB職員の人数を制限規定が設けられたのである。

今回の調査は、現職及び前職の監査委員にいわゆるOB職員（議員を含む）が就任しているかどうかにつき調査した。都道府県では未記載の福井県を除き、OB職員がいなかったのは佐賀県、大分県、福岡県、高知県、香川県、岡山県、滋賀県、静岡県、富山県、岐阜県、神奈川県、埼玉県、群馬県、宮城県、秋田県、岩手県、青森県及び北海道の18道県で、それ以外はすべてOB職員が在籍または在籍していた。政令市ではOB職員の監査委員がいなかったのは福岡市、大阪市、静岡市、横浜市及び札幌市の5市、中核市のうちOB職員がいなかったのは未記載の長崎市を除き、松山市、尼崎市、岡崎市及び郡山市の4市にすぎなかった。和歌山市では、識見監査委員はいずれも元市議会議員であった。都道府県よりも政令市、政令市よりも中核市において、OB職員が監査委員に占める割合は高いといえる。

OB職員以外の識見監査委員の職種についても回答を求めたが、弁護士、公認会計士、税理士といった資格を有する監査委員が多く見られた。その職務の専門性を請われて選任されたものであろうが、専門的な知識が職務に十分活かされているかどうかは別途吟味が必要となろう。

3 監査委員の報酬について

監査委員は、在任中条例の定めにより報酬または給料等が支給される（法203条の2、法204条）。すでに述べたように、議員監査委員は議員の報酬（法203条1項）とは別に監査委員としての報酬も支給される（法203条の2）。今回の調査では、地方自治体の財政状況が厳しいことを反映し、条例で定めた報酬額を一定期間減額して支給することになっている地方自治体も少なくなかった。監査委員の報酬額は以下のとおりである。報酬に対する調査は、報酬の絶対額の高低とともに、職務の内容・質に見合った金額かどうかという観点からの視点も必要となろう。

(1) 議員監査委員

議員監査委員の報酬はいずれの自治体も月額報酬である。各自治体の議員監査委員の報酬額は集計表記載のとおりである。

報酬額についてみると、都道府県の最高額は東京都（月額241,000円）、最低額は兵庫県（月額82,500円）である。政令市は最高額が大阪市（月額110,000円）、最低額は新潟市と浜松市（月額47,000円）である。中核市は最高額が鹿児島市（月額95,000円）、最低額は高松市（月額35,300円）である。

(2) 常勤の識見監査委員

各自治体における常勤の識見監査委員の給料は集計表記載のとおりである。

都道府県の最高額は東京都（月額907,000円）、最低額は群馬県（月額451,000円）

で約2倍の開きがある。政令市は最高額が横浜市（月額825,000円）、最低額は川崎市（月額580,000円）である。中核市は最高額が福山市（月額761,000円）、最低額は高松市（月額401,000円）である。

(3) 非常勤の識見監査委員

非常勤の識見監査委員の報酬額はいずれも月額となっているが、法203条の2第2項本文との関係で、月額報酬として支給することの可否が問題となる。

非常勤の識見監査委員の該当がなかったのは、都道府県では北海道、宮城県、秋田県、新潟県及び静岡県の5道県と中核市の松山市である。これらを除いた自治体の報酬額は集計表記載のとおりである。

都道府県の最高額は神奈川県（月額600,000円）、最低額は和歌山県（月額169,000円）である。政令市は、福岡市（月額500,000円）、最低額は新潟市（月額79,000円）である。中核市は、最高額が西宮市（月額261,000円）、最低額は川崎市（月額94,000円）である。常勤監査委員の報酬額に比べ、非常勤監査委員の報酬額は自治体により大きな差があることが明らかになった。とくに、神奈川県の非常勤監査委員は群馬県の常勤監査委員の報酬額よりも高額であり、その職務日数や質の観点から問題となろう。

第3 監査の対象事項について

1 はじめに

平成9年の地方自治法の改正により、同11年4月から外部監査制度が導入された。このうち包括外部監査制度（法252条の27～38）は、外部の専門家が監査テーマを設定し、地方自治体の事務が①真実性、②適法性、③有効性、④効率性、⑤経済性などを備えているかという観点から、専門家の視点でいわば地方自治体を診断する役割を果たすものである。制度がスタートして10年になり、地方自治体のあらゆる分野の事務につき外部専門から有用な監査報告がなされ、地方自治体の事務の執行につきさまざまな指摘や意見が述べられている。この中には、地方自治体の事務執行の改善を迫るものが少なくない。

そこで、平成18年から20年の間に定期監査や住民監査以外で、監査委員が独自に、①包括外部監査人の指摘や意見を受けた監査を行ったかどうか、②各自治体やその出資団体の財政を圧迫しているいわゆる塩漬け土地に関し監査を行ったかを尋ねることにした。これに加え、一部自治体で発覚し社会的に大きな問題となっている③カラ出張や預けなど不適切な会計処理の有無に関する監査、④裏金問題が発覚している警察やその監督機関である公安委員会の報償費等（都道府県）に関する監査の実施について尋ねることとした。

2 各監査テーマについて

(1) 包括外部監査委任の指摘事項

包括外部監査人から指摘等を受けた内容につき監査を行ったと回答したのは、都道府県では鹿児島県、高知県、熊本県及び長野県の4県、政令市では横浜市と京都市の2市、中核市ではいわき市、富山市、長野市、東大阪市及び宮崎市の5市と少なく、地方自治法上の制度が有機的に活用されていない。

(2) いわゆる塩漬け土地

いわゆる塩漬け土地について調査を行ったと回答したのは、都道府県では千葉県、山梨県、長野県、鳥取県、大分県、鹿児島県及び沖縄県の7県、政令市では横浜市、浜松市、京都市及び福岡市の4市、中核市では前橋市、富山市、豊橋市及び大津市の4市であった。

(3) 預け等の不正経理

業者に対する預け、カラ出張等不正に内部留保された金銭の有無等について調査を行ったと回答したのは、都道府県では北海道、岩手県、東京都、岐阜県、静岡県、京都府、長崎県、熊本県、大分県及び宮崎県の1都1道1府7県、政令市では横浜市及び堺市の2市、中核市では盛岡市及び富山市の2市であった。

(4) 警察の捜査報償費等

平成15年11月に北海道警で裏金問題が発覚したのを皮切りに、福岡県警、静岡県警、高知県警でも次々と警察裏金問題が発覚、平成17年1月には愛媛県で現職警察官が警察の裏金づくりを告発する事態にまでなった。こうした中で、都道府県の監査委員が裏金の温床となった捜査報償費等について監査を行ったかどうかについて尋ねることにした。この項目に回答のなかった福島県及び茨城県を除く45都道府県のうち、監査を行ったと回答したのは長野県、鳥取県と高知県のわずか3県であった。各地で警察の裏金が発覚し社会的に大問題となっているにもかかわらず、監査委員がこの問題について職権を行使しないのはきわめて問題でありその存在意義が問われることになる。

第4 監査委員事務局について

1 はじめに

都道府県には監査委員事務局を必ず置くことになっており、市町村の監査委員は条例の定めにより置くことができるとされている（法200条1項、2項）。小規模地方自治体の場合には監査委員事務局を設置していないところもあるが、政令市及び中核市はいずれの自治体も監査委員事務局を設置している。

監査委員事務局は、監査委員のいわば手足となる実働部隊であり、そのスタッフの力量は監査委員の職務執行を左右することになる。監査委員の職責上、事務局員も監査対象となる部局と緊張関係が生じる関係にあり、職務上独立性を十分確保する必要がある。加えて、多角的な観点から監査対象部局の職務の適法性や妥当性を判断する必要が高いため、職務の専門性も要求される分野となる。今回のアンケート調査は、地方自治体がこうした事務局職員の独立性や専門性に配慮しているかどうかを念頭に調査を行うこと

にした。

2 事務局体制について

(1) 事務局職員数について

事務局の常勤の職員定数については条例で定めることになっている（法200条5項）。事務局職員に非常勤職員を配置している自治体もあるが、今回の調査では条例で定めることが要件とされている常勤職員のうち実際の職員数について尋ねることにした。各自治体の事務局の人数は集計表記載のとおりである。事務局職員数は、自治体の規模にほぼ比例する形となっている。

都道府県でもっとも職員数が多いのは東京都の90人、これに北海道の51人、大阪府の40人が続いている。最も少ないのは愛媛県、香川県、島根県及び福井県の13人である。こうした中で、人口約59万人の鳥取県が6人の監査委員、18人の事務局職員を配置しているのが特徴的である。

政令市でもっとも職員数が多いのは大阪市の48人、これに横浜市の46人が続いている。最も少ないのは岡山市の11人、次が静岡市の12人である。

中核市は過半数が事務局職員数10人以下である。最も職員数が多いのは熊本市の16人、最も少ないのは久留米市の6人である。

(2) 職員の独立性

事務局の独立性確保の観点から、職員の平均在職年数と監査対象部局に対する異動等につき尋ねることにした。各自治体の事務局職員の在職年数は集計表記載のとおりである。滋賀県については3～5年と回答しているので、この項目では分類不能とした。

都道府県のうち平均在職年数が最も長いのは東京都と福岡県の5年であった。最も短いのは岡山県で0.98年であるが、同県の回答には2009年8月1日現在の在職年数と付記されており、他の都道府県と単純比較できるかは疑問が残る。

政令市で平均在職年数が最も長いのは堺市の4年で、最も短いのは川崎市の1.6年である。

中核市で平均在職年数が最も長いのは奈良県の6.4年、次が東大阪市の5年で、最も短いのは前橋市の0.9年である。

職員の平均在職年数については、自治体によって回答基準が異なった可能性があること、人事異動は監査事務局の権限外などとする回答もあり単純比較することはできないが、在職年数において特別の配慮を行っている地方自治体は概して少ないといえよう。

次に、監査を担当した部局に対する異動等について、熊本県、島根県、神奈川県、東京都と和歌山県、横浜市、広島市が監査を担当する部局との異動について配慮している旨を回答しているが、多くの地方自治体は回答を見る限りこの点について十分な配慮をしている様子はいかがえなかった。監査を担当した部局への異動があるとすれ

ば、監査時に「甘い」判断となってしまう可能性は否定できないところであり、このようにおそれは制度的に防止する必要がある。

(3) 職員の専門性

監査委員事務局は監査委員の職務を保佐する役割を担っており、監査対象事務について深い理解と専門的な知識を要することが少なくない。こうした職務の特性を考慮し、地方自治体が事務局職員に専門的な知識や能力を要求しているかどうかにつき調査を行った。

専門性を発揮できるような配慮をしていると回答があったのは、都道府県では23府県、政令市では4市、中核市では1市であった。都道府県では、中小企業診断士の資格を持つ職員の配置（沖縄県、高知県）、企業会計等に精通した職員の配置（沖縄県、熊本県）、技術系職員の配置など職務の専門性を意識した事務局体制に配慮している自治体が目立つのに対し、政令市や中核市ではそうした配慮が全体的に乏しい。地方自治体を取り巻く社会システムが専門化・高度化している中で、専門的な知識や能力を有する職員を配置・養成していくことが急務となろう。各地方自治体単位で行うことが困難だとすれば、法律の改正が必要とはなるが、一部事務組合のように専門的な組織を作っていくことも考慮していく必要がある。

第5 住民監査請求及び住民訴訟

1 はじめに

住民は、地方自治体の財務会計行為について違法もしくは不当があると認めるときは監査委員に対し住民監査請求を行うことができ（法242条）、監査委員の監査の結果等に不服があるときは違法な行為については住民訴訟を提起することができる（法242条の2）。今回のアンケート調査では、平成11年度から20年度までの10年間にこの制度がどの程度活用されているか、監査委員は住民からの申立についてどのような判断を行っているか、監査委員の判断と裁判所の判断が異なった事例などについて回答を求めることにした。

2 住民監査請求について

(1) 請求数について

平成11年度から20年度の住民監査請求の件数は集計表記載のとおりで、自治体ごとに大きなばらつきが見られる。

都道府県で住民監査請求の件数が最も多かったのは東京都の242件、次いで香川県の219件で、この2都県が突出している。逆に最も件数が少なかったのは鳥取県の4件、次いで山口県の5件と自治体によって大きな差があった。

政令市で住民監査請求の最も多かったのは大阪市の134件、最も件数が少なかったのは北九州市の9件、次いで新潟市の11件である。

中核市で住民監査請求の件数が最も多かったのは高松市の150件、もっとも少なかったのは郡山市と下関市の1件である。

(2) 監査委員の勧告件数について

平成11年度から20年度の住民監査請求に対し、監査委員が住民の請求に理由があると認め勧告（一部勧告を含む）を行った件数は集計表記載のとおりである。

都道府県で勧告件数が最も多かったのは東京都の12件、次いで大阪府の8件である。逆に勧告件数が0件なのは、青森県、宮城県、山形県、群馬県、石川県、岐阜県、愛知県、島根県、山口県、佐賀県、長崎県、熊本県、宮崎県及び沖縄県の14県である。

政令市で勧告件数が最も多かったのは大阪市の21件、これに対し勧告件数が0件なのはさいたま市、新潟市、静岡市、浜松市及び北九州市の5市である。

中核市で勧告件数が最も多かったのは旭川市の5件、逆に勧告件数が0件なのは秋田市、いわき市をはじめ22市である。

3 住民訴訟の件数について

(1) はじめに

平成11年度から20年度の住民訴訟の件数は集計表記載のとおりである。住民監査請求が比較的簡単に行えるのに対し、住民訴訟は裁判手続のため弁護士に依頼せざるを得ないケースがほとんどで、住民にとって住民監査請求以上にハードルが高い。加えて、裁判所の取り扱いで住民訴訟は各地方裁判所の本庁にしか提訴できないため、県庁所在地でない住民にとってはより一層ハードルが高くなることを指摘しておきたい。

(2) 住民訴訟件数について

都道府県では回答のなかった山形、福島、滋賀、兵庫、奈良、徳島、熊本の各県を除き、住民訴訟の件数が最も多かったのは東京都の75件、次いで高知県の36件である。これに対し、佐賀、山口、鳥取、秋田の各県は住民訴訟件数が0件との回答である。政令市では回答のなかった岡山市を除き、住民訴訟の件数が最も多かったのは神戸市の33件、最も少なかったのは広島市の1件である。中核市では回答のなかった柏市、倉敷市及び姫路市を除き、最も件数の多かったのは高槻市の17件、次いで尼崎市の16件であり、秋田、前橋、川越、松山、久留米、大分、宮崎の7市は0件との回答であった。

回答の中には住民訴訟の件数を把握していないという地方自治体も散見されたが、住民訴訟は監査委員の判断に対する不服の申立であること、住民訴訟は住民監査請求前置主義が採られていること、提訴期間も監査委員の判断があってから一定期間に制限されていること、住民監査請求のあった事案について訴訟が提起されたか否かは裁判所へ問い合わせれば容易に確認できることに加え、事案によっては地方自治体が訴訟に参加する必要性も考慮する必要があることからすると、住民訴訟件数を把握して

いないという地方自治体の事務局は職務怠慢の誹りを免れないであろう。

なお、アンケートでは監査委員の判断と住民訴訟の内容が異なった件数、内容などについても尋ねたが、訴訟係属中の事件があることなどから十分な回答をいただけない地方自治体が多かったため、全体の集計からは除くことにした。

第6 まとめ

地方分権が総選挙の1つのテーマとなっていることは、みなさんも御承知のとおりである。ただし、残念なことは、財政面での中央政府から独立性のみに関心が集中し、自治体の自律性についての関心が希薄なことである。自治体の自律性を考える上で最も重要なことは、その自浄能力すなわち監査の実効性の確保である。国から地方へ財源が移譲され、首長の権限が広くなればなるほど、このような首長を適切にコントロールすることがより重要となってくるのである。

現状の自治体における監査は、上述のとおり、監査委員および監査事務局の独立性及びその専門性の確保という重要な点において、十分なものとは言い難い。また、現行法制下においても、自治体における制度設計・運用において、より独立性・専門性を確保する手段は存在するが、監査を受ける立場の者がどのような制度設計・運用を行うかを決めており、全体的に監査の実効性を確保しようとの意識が希薄であると言わざるをえないのが現状であり、その弊害が氷山の一角として、度々報道されている。

また、いわゆる塩漬け土地の問題、預けなどの不正経理、さらには、警察の報償費など、各地オンブズマンが取り組み、世論の関心も高まった事件について、自主的な監査をほとんどされていないことについては、なぜ、住民の関心事に切り込んでいくことをしないのだろうか、監査委員のKY（空気読めない）度を見た感がある。

さらには、住民監査請求、住民訴訟については、その利用の低調が目立つ。政令市であっても、過去十年間の住民監査請求の件数は1年あたり4.8件、住民訴訟の年間提訴件数は、わずか1.2件である。制度への期待度の低さが表れている。

冒頭に述べたとおり、地方分権においては、地方自治体の自律性、自浄能力が問われる。その中で、監査委員は、本来、中心的役割を担わなければならない。ところが、現状は、そのような期待に応えられるかどうか、疑問であろう。

では、どう改革するのか。じっくり議論したい。