

は し が き

1. 1999（平成11）年4月から実施された包括外部監査は、法定の47都道府県、12政令市、25中核市と条例による任意実施の2市、計86自治体で始まり、2020（令和2）年度は、132自治体で実施されている。

2020（令和2）年度分までに**3285テーマ**が取り上げられた。私たちは毎年、包括外部監査の実情を調査し、監査報告書が自治体に提出されたのち半年以内にその報告書を読み、その出来不出来を評価してきた。これが「**包括外部監査の通信簿**」である。

2009（平成21）年からは、全国の実施自治体の「措置報告」を点検し、監査報告書の指摘事項や意見に対して各自治体がどう対応し公表しているかを分析し、そのあるべき方向性を提言して、「**外部監査の活用度の通信簿**」として発表してきた。

22年目となった今年は、2020（令和2）年度の監査報告書と2018（平成30）年度の包括外部監査に対する自治体の措置報告について、「通信簿」を作成した。

監査報告書や措置内容、監査人や自治体に対するアンケートその他詳細な資料については付録DVD-ROMに収録されている。

2. 通信簿（イエローブック）は、自治体の活用性だけではなく市民による包括外部監査制度の活用という視点も重視している。市民にとって包括外部監査の報告書は自身の居住する自治体の財政状況や特定テーマについて一般人では入手できないような情報に触れることができ、また当該テーマの問題点を知ることができる貴重な資料である。また、他の自治体の優秀な監査報告の手法を用いて、自己の自治体で点検をするということもできる。市民は、監査報告書を読んで問題点を把握し、これに対する自治体の対応状況を点検して、場合によっては住民監査請求などによって市民自身の手で是正を促すということも検討してほしい。

イエローブックがこれらの包括外部監査制度の活用の一助となれば幸いである。

2021（令和3）年9月

全国市民オンブズマン連絡会議
包括外部監査評価班

目 次

はしがき

第1部	包括外部監査の「通信簿」	1
第1章	包括外部監査制度の概要	1
1	外部監査制度の導入	1
2	包括外部監査制度の趣旨と目的	1
3	監査対象（テーマ）	1
4	監査人（契約者）と補助者	1
5	監査人の報酬額	2
6	外部監査と監査委員監査	2
7	内部統制と外部監査	2
8	包括外部監査以外の外部監査	2
第2章	監査報告書の評価方法と評価基準	4
1	評価の方法	4
2	評価の手順	4
3	一般的な評価の視点と基準	4
第3章	監査対象別の評価の視点と評価基準	9
1	税・国保料・収入金・手数料・税収入減免	9
2	財産管理（物品・現金・基金）	9
3	不動産・施設管理（施設（スポーツ・文化・図書館・福祉・公園・動物園）、指定管理者）	10
4	債権・債務（貸付金・未収金・資金・債権管理・地方債・借入金・債務保証・損失補償）	11
5	医療・保健（病院・保健所）	12
6	教育（学校（幼・小・中・高・大・職業訓練校）、教育委員会・学校給食）	13
7	試験研究機関	13
8	部局・出先機関	13
9	公営事業	14
10	特別会計	18
11	外郭団体（公社・財団・社団・社会福祉・出資法人・第三セクター等）	19
12	補助金・寄付金・負担金・交付金	19
13	契約・入札・請負・委託	20
14	人件費	21
15	議会・政務活動費	22
16	情報システム	22
17	社会福祉	22
18	警察・消防	24
19	過年度の外部監査に対する措置状況	24
20	防災・危機管理・安全	24
21	その他	25
第4章	監査人・自治体に対して求めたいその他の事項	26
1	「監査の結果」「指摘」と「意見」との切り分け	26
2	目次とページ数	26
3	概要版	26

4	補助者の氏名と資格	27
5	監査期間と監査日数・時間	27
6	インターネット公表の場合への配慮	27
第5章	包括外部監査をめぐる問題状況	28
1	監査の誠実性、信頼性	28
2	提出と公表	28
3	行政の非協力	29
4	監査人・補助者の「固定化」	30
5	報酬の低額化	32
第6章	令和2年度包括外部監査報告書の評価と表彰	34
1	優秀賞とオンブズマン大賞	34
2	活用賞	34
3	改善要望	34
4	それ以外の監査報告	34
5	オンブズマン功労賞	34
6	歴代の表彰状況	35
第2部	包括外部監査の自治体活用の「通信簿」	36
第1章	自治体の活用—措置報告	36
1	監査結果にもとづく措置とその報告	36
2	評価班の評価	36
3	措置報告の問題状況	36
4	問題状況の生じる原因	38
5	「通信簿」の成果	38
第2章	評価方法と評価基準	39
1	評価の方法	39
2	評価の手順	39
3	評価の基準①速さ（配点割合11%）	39
4	評価の基準②措置対応度（配点割合22%）	39
5	評価の基準③説明責任（配点割合67%）	40
6	総合評価	40
第3章	平成30年度包括外部監査に対する措置報告の評価と表彰	41
1	評価対象	41
2	評価の結果と表彰	41
第4章	自治体の措置報告についての提言	42
1	措置報告の記載内容	42
2	措置報告の形式	43
3	HPにおける公表の場合の注意事項	43
4	措置報告のための組織体制の整備	44
5	工程管理表の作成・運用	44
6	さらに質の高い措置のために	45
第3部	今後の包括外部監査の課題	47
第1章	「通信簿」の成果	47
1	自治体の反応	47

2 監査人の反応	47
第2章 監査人・補助者のための研修とそれに関する提言	48
1 日本公認会計士協会	48
2 日本弁護士連合会	48
3 日本税理士会連合会	48
4 研修に関する3会への要望	48
第3章 地方議会における活用	50
1 議会への報告と審議	50
2 議会での活用の貧弱さ	50
3 議会での活用の提言	50
第4章 市民の活用	51
1 市民の「活用」の実態	51
2 市民の「活用」の機会	51
3 市民の「活用」方法	51
◎ 包括外部監査活用 10箇条	53
第4部 資料	54
自治体アンケート（令和3年2月、同年7月依頼）	54
監査人アンケート（令和3年4月依頼）	54
（参考文献等）	54
（公刊物参考図書）	56
（専門家団体への問合せ）	56
◎ 令和2年度 総括表 （監査人氏名、所属、行政担当部局、報酬、補助者構成、監査テーマ、評価とコメント）	
1. 都道府県	57
2. 政令市	77
3. 中核市	85
4. 条例自治体	110
◎ 令和2年度 包括外部監査 オンブズマン大賞・優秀賞の評価表	
岐阜県	112
岡山市	114
兵庫県	116
福岡市	118
岐阜市	120
豊田市	122
東京都大田区	124
◎ 平成30年度包括外部監査への自治体措置評価表 （首長、監査人氏名、監査テーマ、措置公表日、件数、コメント、評価）	
1. 都道府県	126
2. 政令市	139
3. 中核市	145

4. 条例自治体	160
----------	-----

◎ 附属資料

<表1> 包括外部監査実施自治体となった施行日一覧	162
<表2-1> 監査人資格・氏名一覧表（平成11年度～22年度）	163
<表2-2> 監査人資格・氏名一覧表（平成23年度～令和3年度）	167
<表3> 監査対象事項分類表（令和2年度）	171
<表4> 令和2年度報酬額 昨年度との比較一覧表	173
<表5> 自治体別各年度監査テーマ・評価一覧表（平成11年度～令和2年度）	176
<表6> 歴代の優秀賞・オンブズマン大賞受賞状況	236
<表7> 歴代のオンブズマン功労賞受賞者	238
<表8> 歴代の措置模範賞等受賞自治体	239
<表9> 包括外部監査について自治体の活用度評価一覧表（平成30年度）	240
<表10> 令和2年度包括外部監査報告書の入手方法	243
<表11> 平成30年度包括外部監査実施自治体の措置内容の入手方法	248
<表12> 包括外部監査関連新聞記事例一覧表	255

◎ 索引	256
------	-----

◎ あとがき	260
--------	-----

◎ 【付録DVD-ROM】

- ・本文全内容
- ・令和2年度 包括外部監査結果報告書（全132自治体分 [一部概要版も収録]）
- ・平成11～30年度 包括外部監査結果に対する措置内容
（一部平成10年度～平成30年度の包括外部監査結果に対する措置内容を含む）
- ・包括外部監査人アンケート（アンケート、集計表）
- ・自治体アンケート（アンケート、集計表）
- ・平成18～30年度 自治体活用度評価一覧表
- ・令和2年度 監査人氏名／補助者資格一覧
- ・平成11～令和2年度 監査対象事項分類表
- ・平成11～令和2年度 包括外部監査結果に対する措置内容公表日等一覧
- ・令和2年度 監査人・補助者一覧

1 包括外部監査報告書

【賞の授与】

- オンブズマン大賞：堀 雅博氏（岐阜県包括外部監査人）
 岡部 宗茂氏（岡山市包括外部監査人）
 優秀賞：高橋 潔弘氏（兵庫県包括外部監査人）
 塩塚 正康氏（福岡市包括外部監査人）
 竹中 雅史氏（岐阜市包括外部監査人）
 田口 勤氏（豊田市包括外部監査人）
 大古場 雅氏（東京都大田区包括外部監査人）
 功 労 賞：該当なし

【評価基準】

- ① 対象の選定は適切で、監査する意義があるか。
 - i 対象の選定にあたって具体的な目的意識があるか。
 - ii 対象の規模・性格に、外部監査する価値があるか。
 - iii 監査対象の範囲は適切に設定されているか。
- ② 監査が充実し、評価が適切であるか
 - i 事実・実態の把握が、遺漏なく緻密に行われているか。
 - ii 適法性の検証が十分に行われているか。
 - iii 3Eの検証が十分に行われているか。
 - iv 監査の視点・手法に斬新さがあるか。過去の優れた監査例が参考にされているか。
 - v 指摘・意見は直截に具体的に述べられているか。実行可能性があるか。
 - vi 個々の問題事例からフィードバックして、一般的・構造的な問題として把握されているか。
 - vii 問題発生に至る経緯・意思形成過程と責任の所在が検証されているか。
 - viii 監査人が過度に安易に妥協をしていないか。
 - ix 当年度の監査対象が過年度に行われた包括外部監査の監査対象になっている場合、過年度監査の指摘・意見に対する措置と措置報告の状況が点検されているか。
- ③ 報告書・意見書の記述は、適切でわかりやすいか。
 - i 自治体や市民が読んで理解しやすい記述になっているか。
 - ii 問題点や指摘・意見の記述は明瞭か。遺漏はないか。
 - iii 監査の視点やプロセスが十分に説明されているか。
- ④ その他
 - i 監査及び監査報告が誠実に行われているか。
 - ii 監査報告において、対象が過度に秘匿されていないか。
 - iii 報酬額と比して明らかに業務量・成果の多い、あるいは乏しい監査報告であるか。
 - iv 検証の過程で、監査人の見解を対象部局に開示してその見解を求め、その回答に対してさらにフィードバックを行って監査人の見解を示しているか。
 - v 他の自治体との比較検討が行われているか。
 - vi 監査テーマの監査を遂げるために必要な補助者が適切に選任されているか。

2 包括外部監査を受けた自治体の措置状況

【賞の授与】

措置模範賞：該当なし

総合評価がAの自治体

青森県、秋田県、埼玉県、東京都、和歌山県、山口県、徳島県、大分県、さいたま市、新潟市、浜松市、神戸市、川越市、越谷市、柏市、豊中市、八尾市、松江市、久留米市、那覇市、東京都町田市、滋賀県甲賀市

レッドカード（総合評価が3年連続DまたはEの自治体）

仙台市、八王子市、東京都大田区

イエローカード（総合評価が2年連続DまたはEの自治体）

山形県、岡崎市、長崎市、佐世保市

【評価基準】

① 速さ：1回目の措置公表をいつまでに行ったか？

A：令和元年9月30日までに公表

B：令和元年10月1日から令和2年3月31日までに公表

C：令和2年4月1日から令和2年9月30日までに公表

D：令和2年10月1日から令和3年3月31日までに公表

E：令和3年4月1日現在公表されていない

② 措置対応度：指摘事項・意見にどの程度対応しているか？

A：100%対応している

B：80%以上対応している

C：50%以上対応している

D：50%未満の対応である

E：全く対応していない

③ 説明責任：措置内容が市民に分かるように説明されているか？

A：良い（報告内容のほぼ全部が評価できる）

B：普通（評価できない報告が全体の20%未満）

C：不十分（評価できない措置報告が全体の20%以上50%未満）

D：非常に不十分（評価できない報告が全体の50%以上）

E：報告が全くない（「措置対応度」のE評価に連動する）

④ 総合評価

A：良い

B：比較的良いが、さらに改良が望まれる

C：不十分で、改善を要する

D：非常に不十分で、抜本的に改善を要する

E：失格

第1部 包括外部監査の「通信簿」

第1章 包括外部監査制度の概要

1 外部監査制度の導入

地方自治法の施行時から、監査委員による監査の制度が、「行政から独立して財政・会計面を中心に適正な執行がなされているかを常に監査する」という趣旨で設けられている。しかし、監査委員が行う監査については、その実情が制度の趣旨に適合していないという批判がなされてきた。

外部監査制度は、監査委員監査の不十分を補う目的で、平成9年の法改正によって平成11年度から実施されたものである。都道府県、政令市、中核市では実施が義務化され、その他の自治体は条例により実施できる（「条例実施自治体」。ただしいったん導入した後に廃止する例がある）。令和3年4月1日現在の実施自治体は<表1>「包括外部監査実施自治体となった施行日一覧」のとおりである。

2 包括外部監査制度の趣旨と目的

包括外部監査では、①自治体が包括外部監査人を外部から選任・委任し、②監査人が監査対象を自由に選定し、③監査人が補助者を選任し、監査し、監査報告書を提出する。

監査契約は一年度ごとに行われる。自治体は、同じ監査人と4年以上連続して契約することはできない（監査人と自治体関係者の「なれあい防止」、すなわち「独立性」の確保が目的とされる）。

包括外部監査では地方公共団体の事務について、**適法性監査**と**3E監査**（後述）を含む監査が行われる。また**公平性**も視点の一つとなる。

3 監査対象（テーマ）

包括外部監査では、包括外部監査人が監査対象を自由に選定する。

自治体の長は、包括外部監査契約の締結にあたっては監査委員の意見を聴き、議会の議決を経なければならないが、監査人のテーマ選定を拘束することはできないし、監査契約において外部監査の独立性、自由を変質させることはできない。

令和2年度の監査対象は、<表5>「自治体別各年度監査テーマ・評価一覧表」の令和2年度欄に記しているが、分類すると<表3>「監査対象事項分類表」のとおりである（なお、平成11～令和2年度までの全ての分類は付録DVD-ROMにある）。過年度のより詳しい個別テーマの概要や傾向などについては、過去の「通信簿」を参照されたい。また、現在監査作業が進行している令和3年度も含めて令和3年8月現在で判明している監査テーマは<表5>に加えている。

近年の傾向として、社会福祉、特に少子高齢化（あるいはそのいずれか）をテーマとして取り上げるものが顕著に増えている。

令和2年度で最も多かったテーマは、「不動産・施設管理」であった。

また、スポーツや文化施策がテーマとされることが増える傾向にある。

4 監査人（契約者）と補助者

外部監査人になれるのは、①弁護士、②公認会計士、③「国の会計検査、地方公共団体での監査、財務事務従事者で政令で定められる者」である。税理士も監査人になれる。

今年を含む23年間の監査人の状況は、<表2>「監査人資格・氏名一覧表」のとおりである。

どの年度も公認会計士が最も多い。

令和2年度の監査人は、全132自治体中、公認会計士104名、弁護士22名、税理士6名である。学者その他はない。補助者は、全自治体で726名中、弁護士111名、公認会計士5

13名、税理士39名、その他61名である（監査人や補助者が他の自治体の監査人や補助者を兼務しているケースがあるが、それぞれ1名としてカウントしている。DVD-ROM収録資料、令和2年度監査人氏名／補助者資格一覧を参照）。

本書では、監査人・補助者の資格について、弁護士が公認会計士・税理士を兼ねている場合には「弁護士」、公認会計士が税理士を兼ねている場合には「公認会計士」としてカウントした（ただし茨城県については、公認会計士・税理士資格兼有者が税理士法人に所属しており、地元税理士会の推薦で監査人となったことが判明したので、「税理士」としてカウントした）。

監査人の選任については、自治体ごとに一定の方針があるが、地元公認会計士協会の推薦による選考が最も多い。ただし、最近は公募による例も、相対的に少数ではあるが増えてきている。

なお、同じ監査人が同じ自治体で3～6年余を経て再任されたり、他の自治体で任用される、という例が増える傾向がある。

5 監査人の報酬額

令和2年度の包括外部監査人報酬額は、東京都が3834万4000円で最高額、鳥取県が179万1500円で最少額であった。平均報酬額は、都道府県1404万6888円、政令市1550万9053円、中核市1168万3455円、条例自治体954万9145円、全体平均1302万3771円であった（評価班調査。詳しくは<表4>「令和2年度報酬額 昨年度との比較一覧表」のとおり）。

報酬額は明らかに、長期的な低落傾向にある。

このことは、包括外部監査を充実させるためには大きな障害である。その詳細は後に述べる。

6 外部監査と監査委員監査

監査委員の一般監査の対象となるものは包括外部監査でも対象となるし、包括外部監査の視点も、監査委員監査と共通しているため、包括外部監査は、監査委員監査と重畳することがありうる。

しかし、監査人はテーマを絞れる上に集中して行うことができるので、監査委員監査より詳しい調査を行うことができる。また、包括外部監査人は弁護士や公認会計士など独立性の高いものから選ばれる（監査委員の半数は議員であり、識見監査委員の1人は職員OBであることが多い）ので、包括外部監査は監査委員監査に比べて、より自由で独立度の高い見地の指摘や意見を期待できる。

7 内部統制と外部監査

最近、「内部統制」という自治体のマネジメントの仕組みが提唱されている。

※ 「内部統制」とは、民間企業での内部統制の考え方を行政にも導入しようとするもので、一部の自治体で整備が進んでいる。総務省内の研究会が2009年に報告書を公表し、日常的なコンプライアンス（法令順守）、業務の有効・効率性、財務報告の信頼性、資産の保全等のための内部統制を提唱している。監査委員監査を含むシステムであり、外部監査は必要に応じたモニタリングとしてイメージされている。

内部統制は、自治体の首長以下組織全般が自己評価をするもので、自治体に期待されるものではあるが、必ず正しく機能するとは限らず、外部の目により行政の不正・不当を監査する必要性がなくなることはないため、外部監査を完全に代替することはできない。

8 包括外部監査以外の外部監査

包括外部監査とは別に、**個別外部監査**の制度も設けられている。

個別外部監査は、住民監査請求の際に求めることもできるので、政務活動費に関する住民監査請求の際に求められることがある。実際に個別外部監査が実施された例もあるが、監査委員が拒否して外部監査に至らないことのほうが多い。

また、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年）による監査の中にも、外部監査人によって行われるものがあり、実際に行われた例もある。

この通信簿は、包括外部監査だけを対象にするものなので、以下は特にことわらない限り、「外部監査」とは「包括外部監査」のことを、「監査人」とは「包括外部監査人」のことをそれぞれ指すことにし、評価対象の自治体の監査報告書を「当該自治体名」のみで略称することにする。

第3章 監査対象別の評価の視点と評価基準

一般的な評価の基準と視点は前章で述べたが、監査対象によって、特に留意すべき事項があるので、本章で、監査対象別に述べる。

1 税・国保料・収入金・手数料・税収入減免

- ▶ 事務処理の適法性の検証、徴収・回収の効率化と滞納対策の検証が特に重要である。加えて、以下の諸点及び視点の検証が求められる。
 - ・ 制度（個人情報保護法の観点を含む）と収納・管理の体制など、システム監査の視点からの監査。
 - ・ 課税標準算定、賦課金額決定、徴収回収漏れ、減免などの諸手続の手続的適正性の検証。
 - ・ 負担の公平・公正の検証。
- ▶ さらに、以下の諸点の検証も必要である。
 - ・ 斬新で、他にも応用できるような捕捉・徴収方法の提言。
 - ・ 職員の専門的能力に関する検討。
 - ・ （特にIT化に関して）「情報漏れ」やその対策についての検討。
 - ・ 調達（新システムの導入など）について、契約内容の検証。
 - ・ 一部事務組合の利用の検討。

令和2年度は、豊橋市（市税）がこのテーマで、活用賞となった。

2 財産管理（物品・現金・基金）

- ① 財産管理全般の共通事項として、(1)「財務管理」面からの検証と、(2)「用益管理」を含む活用状況面からの検証が重要である。

加えて、以下の観点・手法での検証が必要となる。

- ▶ アセット・マネジメントの視点からの検証。
 - ※ **アセット・マネジメント (Asset Management)** とは、元々は個人・法人の資産全体を最適配置して価値を最大化する金融業界のビジネス用語であるが、広く公物管理にこの考え方が取り入れられている（例えば道路管理で、橋、舗装等を道路資産と捉え、その損傷・劣化まで捉えて最も費用対効果の高い維持管理を行う概念とシステム（方法）を導入するなど）。要するに、現在の状況に時間軸も加えより広く財産の最適管理を行うということである。
- ▶ 機会費用、機会損失、自治体財産の有効化の視点からの検証。
- ▶ 発生主義・複式簿記、コンピュータ会計、総務省の「新地方公会計制度」の導入による効果などの検証。

② 物品管理

物品管理の細部点検だけでは内部監査領域の問題であり、優れた包括外部監査とはなりえない。他の財産・社会資本（公共施設）のテーマにおける点検項目の一つと考えるべきである。

細部点検すると不適切管理が必ずといってよいほど指摘できる分野であり、(1)台帳整備、保管、棚卸等の点検が重要で、(2)実査が不可欠である。問題点の検出が少ないと、それだけで監査の綿密さが疑われることになる。

優れた監査にするには、以下の点の検証が必要である。

- ▶ 不実購入や必要性の乏しい購入、分割発注による随意契約、（特に年度末の）予算消化のための大量発注、「架空発注」「預け」などの不正などの検証。
- ▶ 機器などの活用上の問題の有無の検証。

- ▶ 検証の結果、問題なしとされる場合の理由・根拠の明示。
- ▶ (抽出による検証がほぼ必然的なので) 問題事例からフィードバックした管理体制の一般化。

③ 現金管理

本来は内部監査の領域であり、単独で取り上げることは、テーマ選定として問題が大きい。安全・正確さ・手順順守の点検が適正にされていることが重要である。

また、抽出による検証が不可避なので、問題事例からフィードバックして一般的な提言につなげる必要がある。

④ 基金

積立、保管・運用、取り崩し、利用について、安全・正確さ・手順順守の点検が重要である。さらに、以下の点の検証・提言が必要となる。

- ▶ 基金創立時の意義が現時点でも存するか否かの再検討。
- ▶ 現在の低金利下でどう運用すべきかの具体的検討・提言。
- ▶ 今後にわたり存続させることの意義、存続させる場合のあり方などの検討・提言。

令和2年度は、山形県（基金）、旭川市（基金）、長野市（現金管理等）、倉敷市（基金）がこのテーマであった。

3 不動産・施設管理（施設（スポーツ・文化・図書館・福祉・公園・動物園）、指定管理者

① 土地

台帳整備、利用等の点検が特に重要である。とりわけ、遊休化した物件が必ずあることが予測される分野なので、実査が不可欠である。

ただし、土地の点検（内部監査の領域）だけでは、優れた包括外部監査とはなりえない。優れた監査にするには、以下の点の検証が必要である。

- ▶ 遊休化している土地について、単なる指摘（もしくは観念的な「見通しの甘さ」の指摘）にとどまらない問題の発生原因の検証。
- ▶ 特定の物件の遊休化原因の検証にとどめず、フィードバックによる構造的問題点の検出。
- ▶ 遊休土地の今後の管理・処分についての具体的な提言。
- ▶ ファシリティ・マネジメントの観点からの検証。

※ ファシリティ・マネジメント（FM）とは、「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」（（公）日本ファシリティマネジメント協会より）とされている考え方である。

- ▶ 土地開発公社からの再取得後の管理・処分まで視野に入れた検証。
- ▶ 「公有地の拡大の推進に関する法律」と土地開発公社の今日的存在意義を意識した検証。

② 建物

管理・利用状況の点検が重要である。

3Eの点検においては、行政コスト計算を行うべきである。

不適切な資産管理等が頻発する分野なので、実査が不可欠である。

なお、建物の運営を第三者（外郭団体等）に委託している場合には、後述の「指定管理」「外郭団体」で述べる基準をもあわせて評価する。

加えて、優れた監査にするには、以下の点の検証が必要である。

- ▶ 収支不良状態に陥っている「箱もの」について、単なる指摘（もしくは観念的な「見通しの甘さ」の指摘）にとどまらない問題の発生原因の検証。
- ▶ 収支不良状態の物件が複数ある場合、フィードバックによる構造的問題点の検出。

第2部 包括外部監査の自治体活用の「通信簿」

第1章 自治体の活用—措置報告

1 監査結果にもとづく措置とその報告

監査結果の報告の提出を受けた首長らは、監査結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知し、監査委員はこの通知事項を公表しなければならない。

いかに有益で有効な監査がなされても（あるいは逆に不十分な監査であっても）、首長らが実際の行政運営に活かし実行しなければ外部監査制度は役に立たない。

旧来の措置報告・公表のやり方は、自治体により、「年1回方式」（全部の指摘・意見について、年1回まとめて措置報告する）と「随時公表方式」（措置報告がある都度公表する）とがあったが、主な問題は「どちらの方式を取るか」ではなく、「1件の指摘・意見につき、1度報告して終わりか、追加報告をするか」にある。

評価班が最も優れていると考えるのは、「追加公表のある年1回方式」（定期的に全指摘・意見につき公表し、措置が未了のものがある場合にもその全部について措置状況を報告する）である。

2 評価班の評価

平成20年に評価班が全国の市民オンブズマンに調査を依頼したところ、措置報告の進展において非常にばらつきがあり、しかも必ずしも具体的な報告になっていないことが判明した。

そこで評価班は、平成21年より「通信簿」で、全国の実施自治体全てについて、「2年前の包括外部監査報告に対する措置状況」の評価を行うことにした。

措置の内容にわたって調査点検することは事実上不可能なので、措置を自治体がどれだけ公表し、その公表内容にどれだけ具体性があるか、という視点で評価を行っている。

公表される措置報告の文章で自治体の措置の是非が完全に評価できる、と考えているわけではない。しかし、監査結果や意見に対して自治体がどれだけ丁寧に詳しく措置対応の説明をしているかをみると、その自治体の取り組み度や信頼度はおのずから明らかである。＜措置対応が立派な自治体が、公表についてはいい加減＞とは考えられないし、＜措置公表がいい加減な自治体が、対応自体は立派＞とも考えられないからである。

3 措置報告の問題状況

評価班が求める措置報告の基本的事項は、以下のとおりである。

- ① 措置の報告とその公表は、必ずなされなければならない。
- ② 措置報告は、適切な方法で公表されなければならない。
- ③ 措置報告は、すべての指摘事項と意見について行わなければならない。
- ④ 措置報告は、現実に行われた措置の内容がわかるものでなければならない。

これらの注文は難しいことではないはずなのだが、現実には、上記の基準を十分に満たす自治体は少ない。

i 措置報告と公表を行わない自治体がある。

措置の報告・公表を怠ることは、住民に対する説明責任を果たしていないだけでなく、実質的に法の趣旨に反し違法である。

かつては、措置の報告を行った形跡がない（少なくとも、調査しても検出できない）自治体があった。

また、ある自治体では、議会の関係委員会で報告するだけで、監査委員への通知や公報掲載をしていなかった。議会の委員会に対する報告だけでは「公表」とは言えないし、監査委員に通知しないこと自体、法の規定に反し違法である。

さすがにそのような自治体は現在ではなくなったが、類似の例はまだ残っている。

ア 監査結果・指摘事項についてだけ措置報告を行い、意見については行わない例。

この例は、かつては非常に多かったが、近年はさすがに減少した。しかし、なお現存している。

監査報告の中には、「監査結果」「指摘事項」が1～2件で「意見」が数十件、というものもある。意見について措置報告しない自治体でこうした監査報告がなされると、監査報告の内容のほとんどは結果不明、ということになるので、きわめて実害が大きい。

形式はともかく、自治体が費用をかけて行政の改善のために監査をしているのであるから、監査意見についての行政見解や措置対応を公表しないことは、包括外部監査に対する行政の対応状況を住民に知らせない、ということとほとんど同義であり、説明責任を果たさないだけでなく、監査費用を「無駄」にするものである。もちろん市民と監査人に対しても背信になる。監査意見、要望、提言についても必ず措置・対応の報告を行って、行政の姿勢を住民や監査人に明示しなければならない。

イ 監査委員が告示するのは初回の措置報告のみで、その後の措置報告は事実上公開するだけという自治体もあるが、これも法運用として問題である。

ウ 措置報告の公表を、自治体の告示板に貼り出すだけで「公表」としていた自治体があったが、公表の方法としてはきわめて不十分であり、法の趣旨に反している。少なくとも自治体の公報に掲載するか、自治体のHPに掲載すべきである。

ii 指摘・意見の相当部分について措置報告が異常に遅延する自治体がある。

「随時公表方式」（指摘・意見に対応したものから順に報告・公表する）を採用する自治体の中には、多くの指摘・意見について報告・公表のない状態が長期間にわたって（少なくとも2年以上）続く例が少なくない。指摘・意見の一部でも、2年余にわたって措置状況が報告公表されないのは著しく問題である。

iii 措置が事実上未了なのに「報告」したまま放置する自治体がある。こうした事態は、1つの指摘・意見について1回しか報告しない（追加報告をしない）自治体で生じる（どちらかという、「年1回方式」を採用する自治体にそれが多）。

このようなやり方では、措置未了の状態でも1度報告してそのままになる例や、具体的な措置がわからないような措置報告（例えば「善処する」など）で終わってしまう例が頻発する。

しかも、措置公表が非常に速い自治体があり、そうした自治体では、指摘・意見の大半について具体的な措置の内容がわからない、という事態が生じる。

年1回方式・随時方式を問わず、追加報告のない措置公表は、それ自体誤りであり、制度の趣旨を損ねるものである。

iv 具体的な措置内容が判明しない報告がある。

典型は前述の「善処する」であるが、事実上これに近いものは相当に多い。

また、「担当部局に指示する／した」で終わっていて、現実に取扱いが改善されたか否かが判明しないものも多い。

v 担当部署によって、措置報告の速さや具体性度が極度に異なる自治体がある。

vi 「措置した」と報告されながら、措置されていない例がある。

このような事実は、後年度の監査人が「過年度の措置状況」を監査した場合に、時々指摘される（そこまでいかないまでも、措置が不徹底だと指摘される例はかなり多い）。

vii (ii と逆に) いったん措置報告された内容を、過早に(実例としては、監査報告から約2年後、さきの報告の1年後次回の報告の際に)HPから削除してしまう例がある。

監査結果に対する措置に関する住民の関心がそう早く消失するとは考えられないので、この削除はあまりに早すぎる。

4 問題状況の生じる原因

問題のある措置報告が多くなる原因は、以下の原因によるものと考えられる。

- ① 自治体自身が、包括外部監査を、(潜在的にせよ)法によって「押し付けられた邪魔者」と考えていて、「外部からの提言によって行政を改善する好機」と考えていない。
- ② 自治体において、包括外部監査を活用するという発想に乏しいため、その目的でのシステムを整備していない。

5 「通信簿」の成果

「通信簿」で措置報告の評価を行うようになって以来、例外はあるが、全体的には自治体の措置公表が明らかにかつ大幅に改善した。

- ① 大半の自治体が、指摘事項だけでなく、意見についても措置報告するようになった。
 - ② 措置報告の内容が具体的なものの比率が増した。
 - ③ 措置報告が読みやすく、もとの監査報告書との対比もしやすい報告の比率が増した。
 - ④ 1回のみでの報告で終わらず、追加報告を行う自治体が増した。
 - ⑤ 措置状況をシステムティックに管理し、措置の内容を措置済み、措置中、検討中、不措置などに区分し、「措置中」や「検討中」について追加報告する事例が増した。
- これらは、評価班が提言してきたことと一致し、大きな進歩である。

令和2年度 総括表

「総括表」の見方

○「総括表」は、監査人が提出した包括外部監査報告書に対する評価表です。自治体に対する評価ではありません。監査結果に対する自治体の措置についての評価は、「措置評価表」をご覧ください(126ページ～参照)。

○表の見方

・自治体名の下欄: 評価

包括外部監査報告書を検討した結果、有用性の高いものに「活用賞」、さらに特に優れたものに「優秀賞」、優秀賞の中でも最も優れたものに「オンブズマン大賞」、改善が求められるものに「改善要望」と記載。それ以外は無記入。

なお、優秀賞を受賞した監査報告書には、総括表とは別に個別評価表を付している。

・指摘事項等の数: 指摘事項(結果)は、監査結果として指摘した事項の数(地方自治法252条の37第5項)。意見は、報告に添えて提出された意見の数(同法252条の38第2項)。いずれも原則として自治体回答による。

・内容: 1は、包括外部監査報告書の概要。2は、監査報告書に対する全国市民オンブズマン連絡会議包括外部監査評価班の評価意見。

○評価方法と基準: 4ページ(第1部第2章 監査報告書の評価方法と評価基準)を参照願います。

1. 都道府県

自治体名	監査人氏名	資格	監査人所属	自治体担当部局	委託報酬
北海道	板垣 博靖	公認会計士	EY新日本有限責任監査法人	総務部行政局改革推進課	10,479,000
	補助者記載・資格分布	有 弁護士	1 公認会計士	3 税理士 0 その他 2	計 6名 頁数
	1. 債権管理に係る財務事務の執行について (概要26頁)				186
指摘事項等の数	指摘事項(結果)	29	意見	40	その他 7
内容	1 道の未収金・長期延滞債権・貸付金の残高は膨大で、道の「行財政運営方針」中で「債権管理の適正化」を具体的取組の一つに掲げ、「債権管理条例」を制定施行している。外部専門家の立場から債権管理の実態を調査・分析し、債権管理が適正に実施されているかを監査。租税債権を除く債権・未収金から残高の大きいもの35種(うち貸付金25種)の債権を選んで対象とし、合規性、3E、公平性、決算との整合、内部統制、過去の監査結果についての措置、システム運用上の合規性・有効性に着眼して監査。35種中21種(うち貸付金14種)につき指摘・意見を付し、総括意見7件を付した。				
	2 個別債権についての抽出事項69件中51件が公営住宅使用料(指摘9・意見8)、アイヌ子弟大学等就学資金等貸付金(指摘5・意見10)など7種の債権(うち貸付金2種)に集中し、その余は抽出事項1件のもの10種(うち貸付金9種)、2件のもの4種(うち貸付金3種)である。個別意見の多く(とりわけ貸付金についてのもの)と総括意見7件は妥当ではあるが抽象的・微温的である(「決算残高」を基準とする対象選別基準外に住宅供給公社に対する単年度貸付金をも対象に含めたことは評価できるが、指摘3・意見2はやはり抽象的・微温的である)。また、未収金管理がマニュアルどおりに行われていないことは把握して意見を付されているが、その原因にまでは踏み込んでいない。数多い対象債権をチェックしているが、踏み込みが浅く活用性は限定的である。				
青森県	鳩 健二	公認会計士	鳩健二公認会計士・税理士事務所	総務部行政経営課	13,118,000
	補助者記載・資格分布	有 弁護士	0 公認会計士	5 税理士 0 その他 0	計 5名 頁数
	1. 下水道事業及び工業用水道事業に係る財務事務の執行について (概要24頁)				172
指摘事項等の数	指摘事項(結果)	28	意見	43	その他 0
内容	1 県の下水道事業・工業用水道事業は今後、施設の老朽化による更新需要の増大(下水道では加えてサービス需要減少)により経営環境が厳しくなると想定。また下水道事業ではR2度から地方公営企業会計の適用を予定。このような状況下で、両事業に係る「財務事務の執行や管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは有意義」と判断し対象に選定。両事業と県建設技術センター(3処理場の指定管理者)を対象に監査した。 ①経営計画・使用料収入(指摘1・意見8)、②固定資産管理(指摘8・意見7)、③契約事務(指摘3・意見12)、④下水道事業の経費負担区分(指摘2・意見1)、⑤消費税(指摘1・意見5)、⑥工業用水道の人件費等(指摘2・意見6)、⑦建設技術センター(指摘11・意見4)に分けて報告。指摘・意見の分野別分布は、下水道指摘9・意見18、工業用水道指摘8・意見17、建設技術センター指摘11・意見8。くわえて「提言」2件を付している。				
	2 監査対象の全般にわたって調査されていて、報告書は読みやすくまとめられている。指摘事項の大半と意見の相当部分が事務・経理的事項である。両事業の将来の経営上の課題は記述されており、それに関する意見もいくつか付されているが、いずれも抽象的である。中長期的な計画の批判的検討、アセットマネジメントの観点からの検証、施設の更新とそれに伴う費用負担の具体的検討、料金体系の再検討、滞納処理の具体的検討、契約の合規性や3Eについての批判的検討、開発計画の具体的検討は、いずれも不十分である。踏み込みのない浅い監査であり、行政にとっての活用性も限定的なものにとどまる。				

「2021年版包括外部監査通信簿」サンプル オンブズマン大賞、優秀賞は個別に「評価表」を作成して詳しく述べています。

令和2年度包括外部監査 **オンブズマン大賞の評価表** (対象自治体：**岐阜県**)

監査人氏名	堀 雅博	監査人資格	弁護士	報告書ページ数	報告書 352頁 概要書 42頁
監査テーマ	岐阜県の住宅に関する事業			委託報酬額 11,000,000円	
監査対象等	<p>監査対象として、県内14の県営住宅、県営住宅の管理を行う住宅供給公社、県の住宅に関する助成事業、空き家等対策事業を対象とする。調査先としては下記の対象への調査を実施している。</p> <p>ア 県営住宅に関する事務執行に関与している県の部署 イ 関係団体</p> <p>①県営住宅のうち指定管理者制度がとられているソピア・フラッツの指定管理者 ②ソピア・フラッツを除く13の県営住宅について管理代行を行っている岐阜県住宅供給公社の本社および県庁西出張所、東濃建築事務所、飛騨建築事務所 ③各住宅にある自治会などの自治組織及び駐車場管理組合、駐車場管理委員会 ④団地内に市道と市管理河川が有する大垣市と、管理河川を有する垂井町及び垂井町土地改良区 ウ 補助金交付を受ける市町村</p>				
対象選定の理由	<p>(1)岐阜県住生活基本計画、岐阜県公営住宅等長寿命化計画など住宅に関する各計画はR2度が最終年度や中間時期に当たり、各計画における施策を展開する中で、指摘や意見を検討しやすいと思われること</p> <p>(2)総務省からの勧告において保証人要件について指摘されていることや、R2年4月1日より施行された改正民法により、連帯保証の極度額や消滅時効、定型約款についての検討が必要となるなど、関係法令等への対応状況を確認する必要があること</p> <p>(3)管理代行制度と指定管理制度の制度比較をすることで、より良い改善策が検討できると思われることに加え、住宅特別会計は、特別会計の中で2番目に未収入金額が大きく債権管理に課題があると思われること</p> <p>(4)新型コロナウイルス感染症に起因する離職者向け県営住宅の一時提供をするなど、住宅に関するセーフティネットについての重要性が高まっていること</p> <p>(5)過去の包括外部監査で同種のテーマが取り上げられているが、県営住宅に関する事業、住宅に関する助成制度、空き家等対策に関する補助金、耐震化促進に関する補助金など、県における住宅に関する事業を総合的に捉えたテーマはないため実施する意義があること</p>				
監査の視点	<p>1.適法性－事務執行が、適法になされているか</p> <p>2.有効性－事務執行が、所期の目的を達成しているか、効果を上げられているか</p> <p>3.経済性－事務執行が、より少ない費用で実施できていないか</p> <p>4.効率性－事務執行が、同じ費用でより大きな成果を上げられないか</p> <p>5.公平性－各県営住宅の申込者、入居者等のほか、各補助金申請者に対して、公平な取扱いをしているか</p> <p>6.透明性－補助金の3Eの検証や委託業務の選任過程などについて、ホームページに公開し、具体的に説明しているかなど</p>				

<p>監査報告書の概要</p>	<p>本書は全6章により構成されており、それとは別に冒頭に監査の概要を記した序章を、末尾に課題と提言を記した終章が付されている。各章の概要は以下の通りである。</p> <p>第1章では「岐阜県の住宅に関する事業計画」として県の住宅事情や住生活基本計画について報告され、計画や市町村との連携について意見を付している。</p> <p>第2章では県営住宅について、2章の1において概要が示され、2章の2において全14件の県営住宅の現場を往査した結果が記されており、本監査の中心となっている。2章の3では県営住宅の管理に関する事務手続きの監査結果が、募集・申込・抽選、入居手続き、居住中の管理、債権管理、修繕といった形で時系列順に記されているほか、県営住宅の集約化事業に対して独自の採算分析や他市町の事例を検討材料として提示している。</p> <p>第3章では岐阜県住宅供給公社について、県からの財政的支援等の現状や経営計画を踏まえながら各実施事業についての監査結果を報告している。</p> <p>第4章では住宅に関する助成事業として、県が実施している住宅に関する補助金8件と補助金制度のほか、①被災者受入支援応援急仮設住宅借上げ事業、②木造応急仮設住宅建設訓練事業について、補助金の有効性・経済性・効率性の検証、事業評価の実施状況等を中心に実施された監査の報告が記載されている。</p> <p>第5章では空き家等対策事業について、空家対策推進室及び補助金交付団体である7市町へのヒアリングや書類閲覧によって実施した監査結果を報告している。</p> <p>第6章では県が行う耐震化促進事業について、担当課及び補助金交付団体である3市町へのヒアリングや資料閲覧によって実施した監査結果を報告している。</p> <p>指摘・意見の数は指摘177件と意見121件、加えて、監査を行った対象の事務手続きが他の県営住宅に関する業務や補助金の参考になると監査人が判断したものの13件について「参考報告」として示されている。</p>
<p>監査に対する評価</p>	<p>オンブズマン大賞</p>
<p>コメント</p>	<p>人が生きていく上で必要不可欠なテーマであることから県民の声を丁寧に拾い上げる必要があるという監査方針のもと、県庁や外郭団体へのヒアリングにとどまらず、同テーマを扱った他の都道府県監査ではあまり見られない住宅管理人や入居者団体(自治会等の代表者)へのヒアリング等調査、より住民に近い市町に対する往査や関係人調査が実施されている。これにより、管理や入居者の適正利用の実態のより精緻な把握に繋がっていると同時に、高齢化や自治会加入率の低下といった社会情勢の変化に伴う新たな課題を浮き上がらせ、監査の質の向上に結びついていると評価できる。</p> <p>過去に行われた包括外部監査の措置状況についても、意見への対応がなされていない事項については指摘を加えるなどし、点検とその結果が記述されている。</p> <p>指摘と意見は昨年度と同様に、問題点ごとに、事実関係→規範→指摘・意見の順で記載されており、監査人の思考過程が明瞭であり、分かりやすく説得的である。他の自治体による取組事例の例示や他の業務の参考になると監査人が考えた「参考事例」の記載があり、指摘・意見を受ける県にとっても容易かつ効果的な措置の実施に繋がりがやすい報告になっている。また、過去に行われた包括外部監査の措置状況についても、意見への対応がなされていない事項については指摘を加えるなどし、点検とその結果が記述されている。</p> <p>そのほかにも他県他市において過去に行われた同テーマの包括外部監査報告を参考にしている点も多く、例えば奈良県の包括外部監査報告から着想を得て、団地別の採算性分析の結果を示し今後の集約化事業に対する検討材料を提示するなど、監査の質の向上へ向けた監査人の工夫の跡が随所にみられることから評価班では本報告書を「オンブズマン大賞」と評価する。</p>

平成30年度包括外部監査への自治体措置評価表

「措置評価表」の見方

○包括外部監査報告を受けた自治体が、措置対応の責任を果たし、その結果を公表したかという、自治体に対する評価。

○表の見方

・措置欄:

1行目は、包括外部監査報告書で指摘された監査結果の数と意見の数を記載。原則として、2019年版の通信簿を作成した際に全国市民オンブズマン連絡会議包括外部監査評価班が行ったアンケートに対する自治体の回答数を基準としている。

2行目以降は、上記の指摘・意見に対する自治体の措置報告件数で、日付は公表日。複数回公表しているものは、重複している場合があり、措置報告件数の合計と指摘・意見の総数が一致しないこともある。

なお、◇印は令和3年4月1日以降に公表された措置資料に付している。原則として評価の対象としていないが、本書作成に間に合うものについては、一定の考慮をしている。

・コメント:自治体の措置報告に対する、全国市民オンブズマン連絡会議包括外部監査評価班の評価意見。

・評価欄:「速さ」「措置対応度」「説明責任」の3項目で評価したうえで「総合評価」。

○評価基準:39ページ(第2部第2章 評価方法と評価基準)を参照願います。

1. 都道府県

自治体名	監査人氏名	30年度監査テーマ						
北海道	毛利 節	1	「北海道ファシリティマネジメント推進方針」の実施状況及び財務事務の執行について					
H15. 4～H31. 4	高橋 はるみ							
H31. 4～現在首長	鈴木 直道							
措置	監査結果:指摘(結果) 18/意見 41 ① 公表日 令和2年8月7日 30年度分監査 (指摘 18/意見 41) 監査公表第8号・行政局改革推進課HP							
コメント	指摘・意見の全部につき、一覧表式(頁数・担当部署の記載なし)で報告している。報告内容は、事務・経理的な事項については具体的だが、3E的な事項については抽象的であったり、方向性を示すにとどまるもの(「～こととしています」等)が過半である。また、現実の措置状況を知るには、一回式の報告では足りない。ア)措置状況を明確にし、イ)検討中や対応中のものについては追加報告するなど、改善すべき点は非常に多い。また、工程管理表も公表してほしい。不十分な報告であり、大幅な改善を要する。							
評価	I. 速さ	C	II. 措置対応度	A	III. 説明責任	C	総合評価	C
青森県	宮下 宗久	1	観光振興に関する施策及び事業の事務の執行について					
H15. 6～現在首長	三村 申吾							
措置	監査結果:指摘(結果) 31/意見 76/その他 0 ① 公表日 令和2年3月23日 30年度分監査 (指摘 31/意見 64) 公報号外第21号 ② 公表日 令和2年3月23日 30年度分監査 (指摘 31/意見 76) 行政経営管理課HP ③ 公表日 令和3年2月1日 30年度分監査 (指摘 0/意見 8) 公報号外第3号 ④ 公表日 令和3年2月1日 30年度分監査 (指摘 0/意見 12) 行政経営管理課HP							
コメント	毎年度公報で一覧表式(①③)。担当部署入り。指摘・意見の別、原報告書の頁数の記載なし。但し配列は頁順)で報告し、別途、行政経営管理課HPに一覧表式で(②④。担当部署、指摘・意見の別、原報告書の頁数入り)で<対応状況>を公表している。①③では<対応済み>のもののみ公表し、②④では<継続対応><対応予定なし>のものも方針・進行状況を公表する。報告内容は、3E的な事項についても具体的な措置を報告しており、措置中や措置予定のものも行政経営管理課HPで状況を具体的に報告している。ただし分類の切り分けはやや甘く、「～することとした」との表現で<措置済み>に区分したものについては、その後の措置報告はない。良い措置報告であるが、⑦「～することとした」ことで措置済みとせず、「措置中」としてその後の結果を報告してほしい。⑧公報の(監査委員の)報告にも行政経営管理課HPと同様に、指摘・意見の別や原報告書の頁数を記載し、措置予定・措置中のものも状況を報告し、一覧表を読みやすくしてほしい。⑨工程管理表も公表してほしい。							
評価	I. 速さ	B	II. 措置対応度	A	III. 説明責任	A	総合評価	A

詳しく知りたい方は「通信簿」のご購入を