

監査委員制度の機能化に向けての問題の視点

石川 恵子

実践女子大学人間社会学部

1 はじめに

平成 16 年に夕張市が財政破綻をしたことは記憶に新しく、財政赤字を背景に今後も破綻する地方自治体が増えるであろうことが懸念されている¹。これに伴い、地方自治体の監査委員制度の役割に対する期待も高まっている。例えば、平成 19 年に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」では、地方自治体は財政状態に係わる 4 つの判断指標を作成し、財政管理に役立てることが求められ、それと同時に監査委員が判断指標を審査することが義務づけられたのである。

とはいえ、周知のようにわが国の監査委員制度については無機能化していることが指摘され、問題視されてきたのである。このため、監査委員制度の機能の充実及び強化に向けての制度改革がその創設から数度にわたり行われてきたのであるが、未だ十分に機能するには至っていないのである。

今後、監査委員制度の充実及び強化に向けての制度改革を行うにあたっては、制度上、何が問題であり、どのような改革をすれば機能するのかを認識し、機能させていくことが必要不可欠であると考えられるのである。このような認識に基づいて、本稿では、わが国の監査委員制度の機能化に向けての問題の視点を明らかにすることを目的としている²。

はじめに、監査委員制度の沿革について、その創設とその後の制度改革の経緯について整理する。次に、監査委員制度の概要について、監査委員の地位、監査委員の組織、そして監査委員の職務権限と監査の種類の見点から整理する。最後に、それらを通じて、明らかにしたわが国の監査委員制度の無機能化に係わる問題の視点について検討したい。

2 監査委員制度の沿革

わが国の監査委員制度は第二次世界大戦後、占領軍の対日占領政策を背景に昭和 21 年の府県制の一部改正のもと、内務省の発案によって創設された制度である³。当時の監査委員の構成員の半数は議員であり、残りは都道府県の吏員であった。吏員を監査委員として任命することを認めていた背景には、昭和 18 年に考査役制度が設けられていたこと、そして「考査役」には助役及び有力な局長の吏員の中から選任されていたことがある。考査役制度は監査委員制度が創設されたことに伴い、廃止されたが、継続して考査役が監査委員となることも認められていたのである。

その後、昭和 22 年の地方自治法の制定を経て、監査委員を吏員とする規定が撤廃され、監査委員は首長の指揮監督外におかれる独立の執行機関として位置づけられることになった。

その後、昭和 34 年に設置された地方財務会計制度調査会の答申に基づいて、昭和 38 年に地方自治法が改正され、監査委員制度は充実及び強化が図られることになる。改正法における主な改正内容は、すべての市町村においても監査委員の設置を義務付けたこと、監査委員の資格条件及び職務権限を明確にしたこと、監査委員事務局の設置を法制化したこと、そして、代表監査委員を必置としたこと、である⁴。

そして昭和 50 年代以降、わが国の監査委員制度の改革の論議は地方制度調査会に委ねられることとなる⁵。そのもとで取り上げられた問題の視点は以下の 3 つに要約することができる。それは、(1) 監査委員の監査の性格は内部監査として位置づけられるのか、あるいは外部監査として位置づけられるのか、(2) 監査対象の拡大を含めた職務権限の強化について、そして (3) 監査委員の専門性と独立性の強化について、である。これらの 3 つの問題の視点は、言い換えれば、わが国の監査委員制度が機能しない原因として問題視されてきたのであり、機能化に向けて早急に解消しなければならない問題であった⁶。なお、わが国の監査委員制度が機能しない原因については、章を改めて詳述することとする。

その後、第 18 次地方制度調査会の答申に基づいて、平成 3 年に地方自治法が改正され、わが国の地方自治体の監査委員制度の整備及び改善が図られたのである。この改正法の主たる改正内容は、監査委員の選任要件を設けたこと、OB 選任の制限を設けたこと、監査委員を常勤化したこと、監査委員の服務・懲戒規程を設けたこと、監査委員による監査対象を拡大したこと、そして合議制を拡大したことである。

しかしながら、この改正内容に対する評価は厳しく、「問題の部分的な手直しにとどまり、監査委員等の職務の専門性、独立性の確保、監査実施体制の整備・充実といった制度の根幹に係わる問題は未解決のまま先送りされることになった」とする見解がみられた⁷。確かに、この改正内容においては、監査委員の独立性及び専門性については何ら措置がとられていないことから、監査委員制度の整備は暫定的なものにとどまり、抜本的な改革には至らなかったとみなすことができるのである。

もっとも、「監査対象の拡大を含めた職務権限の強化」との関連でこの改正をみていくと、監査委員の一般的職務権限は「行政監査」にも及ぶようになったのである。すなわち、地方自治法の定めにより「監査委員は必要であると認めるときに、普通地方公共団体の事務または普通地方公共団体もしくは委員もしくは委員の権限に属する事務の執行についての監査（地方自治法第 199 条第 2 項）」を実施することができるようになったのである。

(~~~~~ は筆者による強調である。)

3 監査委員制度の概要

本章では監査委員制度の概要を (1) 監査委員の地位と組織、そして (2) 監査委員の職務権限と監査の種類という観点から、地方自治法に依拠して整理する。

3.1 監査委員の地位と組織

監査委員は地方自治体に必置が義務付けられた行政委員会であり(地方自治法第195条第1項)、個々の委員が独任制の機関として導入されている。これは各委員が事案を独自に判断し、業務を遂行するということであり、他の行政委員会が合議制であるのとは異なっている⁸。ただし、重要な若干の事項については「監査委員の合議」によることが定められている。

監査委員の選任については、首長が議会の承認を得ることにより行なっている。(地方自治法第196条)そして、選任される委員の資格要件については識見委員と議選委員とに大別される。すなわち、識見委員とは「人格が高潔で地方自治体の財務管理、事業の経営管理、その他の行政運営について優れた識見を有する」者から選任される委員で、任期は4年である。一方、議選委員とは地方自治体の議会議員から選任される委員で、任期は議員の任期と同じであるが、慣例的には1年で交代している。(地方自治法第197条)なお、識見委員とは異なり、議選委員については、資格が要求されていないのである。このため、議選委員の専門性が問題視されるのである。

監査委員の定数については、都道府県及び政令指定都市の4名を最多に、地方自治体の規模に応じて、条例の定めるところにより、最少2名までとなっている。(地方自治法第195条)更に、監査委員の定数が2名以上の場合には、代表監査委員を必ず選任することになっている。その際に、識見委員のうちから1名を代表委員としなければならない。そして、代表委員監査委員は監査委員事務局の職員の任命とその他の監査委員に関する庶務を処理することになっている。(第199条の3第1項、第2項)

また、既に述べたとおり、昭和38年の地方自治法の改正により、都道府県においては監査委員事務局を設置することが義務付けられている。一方、市町村の監査委員には条例の定めるところにより事務局を置くこともできる。なお、事務局を置かない市町村の場合には、監査委員の事務を補助するための書記その他の職員を置くことが義務付けられている。

そして、監査委員の「独立性」について、地方自治法第198条の3第1項は「監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、常に公平不偏の態度を保持して、監査をしなければならない」ことを規定している。ここにわが国の監査委員についても独立性が要請されていることを認めることができるのである。

3.2 監査委員の職務権限と監査の種類

監査委員の一般的職務権限については地方自治法第199条において規定されている。本条文によれば、監査委員の職務権限には「財務監査」と「行政監査」がある。

財務監査は財務等に関する事務執行と経営に係わる事業の管理を監査するもので、その監査対象は予算の執行、収入、支出、契約、現金・有価証券の出納保管、財産管理等の事務がある。(地方自治法第199条第1項)

一方、行政監査は、監査委員が必要であると認めるときに行う監査で、財務に関する事務以外の事務、すなわち地方自治体の事務、地方自治体の長の権限に関する事務、そして各委員会及び委員の権限に属する事務の執行について監査をする。(地方自治法第199条第2項)

そして、地方自治法で定められた監査委員監査の種類には「一般監査」、選挙人・議会・長などの要求によって実施される「特別監査」、「決算審査」、そして、「その他の監査」がある。(図表を参照。)

(図表) 地方自治法で定められた監査の種類

項目	監査の種類	監査対象と監査範囲
一般監査	定例監査 (第199条第4項)	財務監査
	随時監査 (第199条第5項)	財務監査
特別監査	財政援助団体等の監査 (第199条第7項)	関連機関に対する監査
	事務監査－主務大臣または長の要求による監査 (第199条第6項)	財務監査・行政監査
	事務監査－議会の請求による監査 (第98条第2項)	財務監査・行政監査
	事務監査－直接請求による監査・選挙人の要求監査 (第75条)	財務監査・行政監査
決算審査と 出納検査	例月現金出納検査 (第235条の2第1項)	現金出納
	決算審査 (第233条第2項)	決算及び証書類
	指定金融機関の監査 (第235条の2第2項2)	指定された金融機関が取り扱う公金の出納または支払いの事務
その他 の監査	住民監査請求による監査 (第242条)	財務監査
	職員の賠償責任についての監査及び審査 (第243条の2第3項)	財務監査

ここにあげた監査の種類の中で代表的な監査が決算審査と定例監査である。決算審査とは、地方自治体の長から審査に付された決算及び証書類を審査し、意見を付す監査である。定例監査は、監査委員が毎年、少なくとも1回以上、期日を定めて、財務に関する事務の執行及び経営に係わる業務の管理について監査を行う。

4 監査委員制度改革における問題の視点

既に述べたとおり、わが国の監査委員制度改革の論議は地方制度調査会において議論されてきた。そして、そのもとでは監査委員制度が機能しない原因として以下の3つの問題の視点から議論されてきたのである。その視点とは、(1) 監査委員制度の性格を内部監査と位置づけるのか、あるいは外部監査と位置づけるのか、(2) 監査対象の拡大を含めた職務権限の強化について、そして(3) 監査委員の専門性と独立性の強化について、である。

以下では、それぞれの問題の視点について考察することにより、わが国の監査委員制度が十分に機能するためにはいかなる問題を解決する必要があるかを明確にしたい。

4-1 監査委員制度の性格の位置づけ

監査委員制度の性格の位置づけに係わる問題の所在は、仮に監査委員制度を内部監査として位置づけるのであれば、監査委員の独立性を損ねるおそれがあることにある。監査委員が住民監査請求についても監査を実施することを求められている以上、少なくとも、行政執行機関から、独立していることが必要不可欠になるからである。

確かに、地方自治法により監査委員の独立性が担保されていることを鑑みるのであれば、監査委員制度は「外部監査」として位置づけられる。しかしながら、現実には、監査委員制度を内部監査である⁹、内部監査と外部監査の折衷的、中間的な性格があるとする論者がいるのである¹⁰。

とはいえ、なぜ、監査委員の監査が内部監査として位置づけられる、あるいは、両者の中間の性格がある、といった見解も存在するのであろうか。このように解釈される原因としては、監査委員制度の改革の経緯のなかで、監査委員監査の性格が曖昧なまま理解されてきたこと、そして、監査委員の実際の運用面において独立性が欠如していることをあげることができる。

昭和 21 年に監査委員が創設された当初、監査委員は首長の指揮下にあり、むしろ内部監査として機能することが予定されていたのである。その後、昭和 22 年に地方自治法が改正され、監査委員の独立性が要請されたが、その性格は内部監査として機能することが求められたのである。ところが、昭和 23 年の地方自治法の改正において、住民監査請求制度が設立されたことを受けて、監査委員制度は外部監査として機能することが要請されたのである¹¹。こうしたなかで、監査委員制度は誰のために何を監査するのかについての議論がなされないままに、今日に至っているのである。

また、監査委員の実際の運用面における「独立性」の欠如については監査委員の以下の側面に見出すことができる。すなわち、監査委員は他の執行機関から独立してはいるものの、監査委員の身分は地方自治体の組織内に所属しており、完全に独立した組織ではないこと、監査業務を実施するのは監査事務局の職員であること、首長に監査委員の選任権があり、代表監査委員の職権にも関与していること、そして多くの地方自治体において地方自治体の OB が識見委員として選任されていること、などである。

もっとも、監査委員制度が十分に機能するためには、内部監査として位置づける、あるいは外部監査として位置づけることの議論はそれほど意義のある議論といえるであろうか。この議論は監査委員制度を十分に機能させるための本質的な議論ではないと考えられるのである。というのも、内部監査であっても、外部監査であっても、監査の機能にとってはそれほど差異がないと考えられるからである。例えば、足立忠夫教授は内部監査と外部監査の共通性を見出しており次のように述べられている。「内部監査といっても、もとより監査そのものの性質は、外部監査と著しく異なるものではない¹²。」

そもそも内部監査と外部監査の違いは誰のために監査を実施するのか、あるいは誰に対して報告するのか、というアカウンタビリティの立脚の視点から生じる違いである。すなわち、監査委員制度を「内部監査」として位置づけるのであれば、その報告先は長及び議会となるであろうし、外部監査として位置づけるのであれば、その報告先は納税者あるいは住民となるであろう。そして、そのもとで実施される監査は、内部監査であっても、外部監査であっても、執行機関が政策に合致した支出を支払ったか否か、その支出は合法的であるかを検証し、かつ行政運営が効率的かつ能率的であることに資するために行われるものである。

したがって、監査委員制度が、内部監査であっても、外部監査であっても、監査を機能させ、充実させるにあたっては、両者の間には決定的な違いはない、と考えられるのである。より、重

要なことは内部監査あるいは外部監査が政府機関のアカウントビリティの履行にとって必要不可欠な手段であることが十分に認識され、それが制度面において有効に機能しているか否かということである。

英国においては、政府部門におけるアカウントビリティの概念を管理上のアカウントビリティ (managerial accountability) と民主主義のアカウントビリティ (democratic accountability) とに区別して整理する考え方がある¹³。前者の概念は行政執行機関の内部管理に資することを目的とする概念であり、後者の概念は外部の利害関係者、すなわち納税者あるいは住民に対して説明責任を果たすという意味でのアカウントビリティの概念である。

そして、ここで重要なことは英国の政府監査においては、独立の監査機関によって、実施される外部監査が管理上のアカウントビリティと民主主義のアカウントビリティという両方のアカウントビリティに資することが認識され、制度面においても有効に機能していることである。すなわち、英国において独立の第三者機関として設置された監査委員会 (Audit Commission) が任命する外部監査人の効力が納税者あるいは住民に対するアカウントビリティの履行の手段としてだけでなく、行政執行機関を管理するためのアカウントビリティの履行の手段としても機能しているのである。

また、足立教授も次のように述べられている。「ここに、…内部監査と外部監査の調整の問題が重要な意味をもって来る理由がある。もとより、両者は併存してなんら差支えの生ずるものではない。両者が、それぞれの立場をたくみに生かしながら、監査を遂行するとき、いずれも行政の向上に寄与するであろう¹⁴。」

したがって、監査委員制度を内部監査として位置づける、あるいは外部監査として位置づけることについては、それほど重要な問題ではないといえるのである。むしろ、問題視されるべきは監査委員制度が内部監査であっても、外部監査であっても、組織内部において監査の効力を発揮することが十分に認識されておらず、かつ実質的に発揮していないことである。

4-2 監査委員の職務権限

既に述べたとおり、平成3年の地方自治法の改正に伴い、監査委員の職務権限は拡大し、監査委員が必要であると認められるときには行政監査を実施することが認められるようになったのである。一般に、財務監査については会計記録の正確性及び法令への準拠性が強調され、行政監査については経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、及び有効性 (effectiveness) (以下、3Eと略記する。)の機能が強調されると理解されている。とはいえ、そのように理解することが果たして妥当なのであろうか。実際には財務監査であっても3E監査の機能を発揮しなければならない側面があると考えられるのである。このように理解できる根拠は地方自治法第199条の第3項の規定にある。地方自治法第199条の第3項では次のように規定する。

地方自治法第199条第3項

監査委員は第一項または前項の規定による監査するに当たっては、当該地方普通地方公共団体

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わる事務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。

※ 第一項の規定とは、「財務監査」、前項の規定とは「行政監査」を意味している。なお、下線は筆者による強調である。

同法第2条第14項

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、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない。

同法第2条第15項

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。

本条文によれば、わが国の監査委員制度の意義は「最小の経費で最大の効果をあげること」、「組織及び運営の合理化と規模の適正化」にあると考えられる。言い換えれば、監査委員の監査の機能は、地方自治体の経済性、効率性、及び有効性が所期どおりに執行されたか否かに及ぶものであると理解できるのである。そして、行政監査はもとより、財務監査についても会計記録の正確性及び法令への準拠性のみならず、とりわけ、3E 監査の機能が強調されるべきである、と理解されるのである。

しかしながら、このような法的な根拠をもってしても、財務監査について、3E 監査の視点から監査を実施することについては次のように疑問を呈する論者もいる。「一般財務に係わる行政能率監査は、本来、長部局長における内部監査かあるいは議会を通じてなすのが原則で、少なくとも現行法上行政責任を負わないとされる自治体監査委員の独自によくしうるところではない。・・・行政能率向上・・・が自治体監査の機能に幅と深みを与えるものとしても、それらをもって、直ちに199条第1項の財務監査が行政能率監査をも包含したものとはいえないであろう¹⁵⁾。」

すなわち、3E 監査の視点からの監査を実施することに疑問を呈する論者によれば、3E 監査を実施するのは内部監査あるいは議会であること、そして、現行法において監査委員が行政責任を負っていないことを論拠に財務監査について3E 監査の機能を発揮することに疑問を呈しているのである。

既に述べたとおり、内部監査であっても、外部監査であっても、3E 監査の効力を発揮することは納税者のみならず、行政執行機関がより効率的な運営を図る上で、必要不可欠であると考えられるのである。また、3E 監査については専門的な知識を必要とするため、そのような専門的な知識のない議会がその機能を果たすことは実質的には不可能であろう。更に、この批判は誰の

ために監査を実施するのか、というアカウンタビリティの視点が欠如していると考えられる。

したがって、監査委員は「財務監査」についても3E監査の機能を発揮することが求められていると理解しなければならないと考えられるのである。

また、監査委員の職務権限が拡大されたとはいえ、「行政監査」については地方自治体ごとに解釈が異なっており、行政監査を実施する地方自治体が少ないのも現状である。その原因は地方自治法の条文にあると考えられる。

地方自治法第199条第2項は行政監査について「監査委員は、必要があると認めるときは普通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。この場合において、当該監査の実施に必要な事項は政令で定める。」と規定する。これを消極的に解釈することにより、行政監査を実施しない地方自治体も存在するのである。

その一方で、行政監査を積極的に実施している地方自治体も存在する。例えば、三重県の監査委員監査は行政監査を積極的に意義付け、これを「行政評価」と理解して実施しているのである。三重県では、総合計画に定められた総合施策を対象に施策、基本事業、事務事業の評価を実施している¹⁶。

4-3 監査委員の独立性と専門性

監査委員制度が有効に機能するために繰り広げられた議論のなかで最も本質的な問題の視点が監査委員の独立性と専門性の強化についてである。平成19年7月に設置された第29次地方制度調査会においても、監査機能の充実・強化に向けての課題の1つとしてとりあげている¹⁷。

既に述べたとおり、監査委員については独立性及び専門性が欠如していることが指摘されてきた。すなわち、監査委員の身分は地方自治体の組織内部に所属しており、完全に独立した組織ではないので、組織内において干渉を受けることが懸念されること¹⁸、監査委員の選任は首長が行っていること、地方自治体のOBが識見委員として選任されていること、などである。

それゆえ、地方制度調査会においても監査委員の独立性及び専門性を確保することについての検討を重ねきたのである。その経緯をみると、第20次地方制度調査会では、監査機関として新たな第三者機関の創設について検討している¹⁹。また、第24次地方制度調査会では、地方自治体が共同設置する外部の監査機関を設置することも提案されている²⁰。ここで提案されている外部の監査機関の模範となっているのは、英国の地方自治体の監査委員会である。

そして、第25次地方制度調査会では、監査委員の独立性と専門性の確保についての具体案として、OBの監査委員の定数、議選委員の選出と定数、そして監査委員の選出方法の観点から、監査委員の独立性と専門性について検討し、以下のような提案を示しているのである。

すなわち、OBの監査委員については、当該団体の職員であった者を監査委員に選任する場合は1人に限るとする措置を講ずべきであること、そして、議選委員の選出については、議員から選任するか否かは当該団体の判断に委ねるとともに上限を1人とすべきであることである。そして、選出方法については、長からの監査委員の独立性を確保する観点から、監査委員の選任方法を議会で選挙することについて、今後も引き続き検討をしていく必要があること、である。

しかしながら、この答申を受けて平成9年に改正された地方自治法では、OB委員については、上限を1名以上とされたが、議選委員については、何ら改正点はなかったのである²¹。

「専門性」の観点からすると、確かに、OB委員と議選委員については地方自治体の事務及び地方自治体の行政全般について精通しているというメリットもある。とはいえ、わが国においても、地方自治体に4つの指標を作成し、監査をすることを義務付けたこと、そして発生主義会計を導入しようとする動きも見られることを鑑みると、今後、監査委員の資質として求められるのは「会計情報」に精通した専門的な知識であろう。

更に付け加えると、地方自治体においても3E監査の機能を有効に機能させるためには、監査人が「会計情報」に精通しているだけでは不十分であり、本来、経営コンサルタントなどの適格要件を監査人が備えていることが求められるのである。もっとも、これらの要件をOB委員と議選委員、そして監査委員事務局の職員が満たすことは期待できないであろう²²。

また、政府監査において「独立性」が要請されるのは、監査人の独立性こそが納税者あるいは市民の信頼の拠りどころとなっているからに他ならない。すなわち、政府機関のアカウントビリティの履行手段である外部監査人の独立性こそが委託者である納税者に対して客観性を保証し、信頼性を高めることができるのである。

それゆえ、監査委員制度の監査の機能を有効に機能させるためには、今後、監査委員の独立性について、制度設計を図ることにより、強化していく必要があると考えられる。あるいは、監査委員制度の性格を「内部監査」として位置づけるのであれば、現行の包括外部監査制度については、外部監査人の職務権限を広げること、そして監査対象団体を増やすこと、などの措置が必要になると考えられる。とはいえ、仮に監査委員制度を内部監査として位置づけたとしても、3E監査の機能を有効に機能させるためには、監査委員の専門性が必須であることは既に述べたとおりである。

5 むすび

本稿においては、監査委員制度の機能化に向けた問題の視点について検討した。ここでその検討内容についてまとめたい。

監査委員制度が機能しない原因については、以下の3つの問題の視点から整理することができる。すなわち、(1) 監査委員制度の性格は内部監査として位置づけられるのか、外部監査として位置づけられるのか、(2) 監査委員の職務権限について、そして(3) 監査委員の独立性と専門性について、である。

もっとも、監査委員制度の性格の位置づけについては、監査委員制度が機能化するにあたっては、それほど問題にはならないことを明らかにした。すなわち、内部監査であれば、むしろ行政執行の能率向上の視点から監査委員制度は機能しなければならないと考えられるからである。

また、監査委員の職務権限については、地方自治法上は住民監査請求などの住民からの請求監査を除いては、整備されていると考えられる。それゆえ、職務権限については監査委員制度が機能しない直接的な原因ではないと思われる。もっとも、行政監査と3E監査は同義であるという

誤った認識も存在することから、その意味においては、財務監査においても3E監査の機能が求められる局面があることを認識する必要があると考えられる。

そして、最も重要な問題が監査委員の独立性と専門性についてである。とはいえ、独立性については地方自治法において規定されていることから独立性は保証されている、という見方をすることができる。しかしながら、運営面においては監査委員事務局の組織上の配置の問題などを抱えているのである。

また、議選委員の専門性については、独立性及び専門性の観点からすると、制度及び運用面において問題を抱えているといえるであろう。それゆえ、これについては抜本的な制度改革が求められると思われる。むしろ、議員は事後統制としての監査に関与せず、客観性があり信頼のおける監査結果に依拠して、事前統制に努めることが肝要であろう。

それゆえ、その意味においても、識見委員については実際に、誰を委員として選任するかが制度を機能化させる鍵となってくるのである。現実には、多くの地方自治体においては、OBの職員を選任する傾向があるが、今後、機能化に向けては3E監査に係わる専門的な知識を備えた委員を実際に選任することが不可欠である。また、監査委員の事務局の体制についても、事務職員の専門性を向上するための教育を施し、かつ専門的な職員を配置する必要があると思われる。

-
- 1 北海道夕張市は同市の財政状況や再建策について北海道と協議した結果、国の管理下で再建を進める財政再建団体になる申請をした。日経新聞（朝刊）平成16年6月20日。
 - 2 本稿を執筆するにあたっては、以下の文献を主に参考としている。
田中暁「監査委員制度検討の視点」『地方自治』No.397 1980年、2～14頁。
竹下讓「監査委員の一般的権限 監査委員制度の設立・整備の理由」『都市問題』第68巻第12号1977年12月号、39～59頁。
竹内讓「地方自治体監査の現状と課題2 監査委員制度の沿革」『地方財務』第313号 1980年、218～226頁。
竹下讓「地方自治体の監査—監査委員監査の性格」『拓殖大学論集』第137号1982年3月号、55～74頁。
小西一正「地方自治体監査制度の歴史と意義」日本監査研究学会編 地方自治体監査研究部会 『地方自治体監査』第一法規1991年、2～17頁。
隅田一豊『公会計入門』ぎょうせい 2001年。
隅田一豊『住民自治とアカウントビリティー 日・米・英の地方公会計及び監査制度の基礎』 2001年。
筆谷勇他『自治体の公会計・監査の実務入門』ぎょうせい 2002年。
醍醐聰編著『自治体財政の会計学』 新世社 2000年。
 - 3 なお、わが国の地方自治体の監査制度の萌芽は既に明治21年にみられ、その後、明治23年に制定された府県制に始まる、という説もある。当時、制度上の模範としていたのはプロイセンの州制度であった。小西一正 前掲、2頁。
 - 4 この改正において、「行政監査」は監査委員会の職務権限ではないことが明確にされたのである。

- 5 地方制度調査会は、昭和 27 年に成立した「地方制度調査会設置法」を根拠法として設置される首相の諮問機関で、地方制度に関する事項について審議する。委員は国会議員、地方議会議員、自治体の長及びその他の職員、学識経験者等から構成される。
- 6 田中暁 前掲書、2～14 頁。
- 7 隅田一豊『公会計入門』前掲書、201 頁。
- 8 山代義雄『新・地方自治の法制度（改訂版）』北樹出版（2001 年）、211 頁。
- 9 堀井照重「第 8 章 外部監査—実践と課題」小林麻理・石津寿恵他編 『地方行政改革』富嶽出版 2007 年、127 頁。
- 10 昭和 55 年 10 月 24 日に行われた第 18 次地方制度調査会の第 1 回小委員会においても、検討されており、監査委員会が折衷的な制度であることが議事録において示唆されている。（西尾勝委員の発言）なお、この発言については以下の文献を参考にしてしている。竹下謙「地方自治体の監査—監査委員監査の性格」前掲論文、56 頁。
- 11 監査委員監査の性格（内部監査・外部監査）の位置づけの変遷については以下の文献を参照されたい。竹下謙「地方自治体の監査—監査委員監査の性格」前掲論文、55～74 頁。
- 12 足立忠夫「監査の意義について内部監査と外部監査」『都市問題』第 59 巻第 12 号 1959 年、6 頁。
- 13 Hollingsworth, K. and White, F., *Audit, Accountability and Government*, Oxford, 1999.
- 14 更に足立教授は次のように述べられている。「わが国の地方公共団体におけるがごとく、内部監査の重要性が認識されず、また、内部監査機構がほとんど充実整備しておらないままに独立的監査機関としての監査委員制度が法廷されているようなところでは、外部機関の能率監査は、内部監査の整備充実の刺激となるであろうから、けっして軽視されるべきではない。」
足立忠夫 前掲論文、7～8 頁。
- 15 栗本雅和「監査委員による自治体監査の在り方をめぐる若干の法律問題—地方自治法 199 条を中心として」『南山法学』第 9 巻第 1 号 1985 年、6 頁。
- 16 三重県の監査委員監査については以下の文献を参照されたい。石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計—行政評価の新潮流』中央経済社 2001 年。
- 17 第 29 次地方制度調査会の監査機能の充実・強化についての主たるテーマは以下のとおりである。
 - (1) 監査委員の独立性の強化（組織、選任方法、OB の就任制限・議選委員会のあり方等）
 - (2) 監査能力の向上（監査委員の人材確保）
 - (3) 外部監査のあり方
- 18 徳江 陞 「第 6 章 我が国監査委員監査の制度と基準」鈴木豊編著『政府監査基準の構造』同文館出版 2005 年、196 頁。
- 19 山代義雄 前掲書、214 頁。
- 20 第 24 次地方制度調査会「第 24 次地方自治法制度調査会専門小委員会報告」平成 8 年 4 月。その後、第 25 次地方制度調査会が第 24 次地方制度調査会の審議を引き継いで、平成 8 年 12 月に「監査制度の充実方策についての基本的な考えについて」を公表した。そして、最終的に平成 9 年 2 月に外部監査制度の骨子となる「監査制度の改革に関する答申」を公表したのである
- 21 町村の監査委員の定数の見直しも行われ、「2 名または 1 名」から「2 名」に改正された。（地方自治法第 195 条）また、町村においても監査事務局を設置可能としたのである。（地方自治法第 200 条）

- 22 醍醐聰教授は、議選委員ならびに OB 委員について次のように述べられている。「監査対象の自治体の執行機関ならびに議会からの監査委員の身分的精神的独立性を強化するため、議選委員ならびに OB 委員については、上限規制からさらに踏み出して、全廃するのが望ましい。」醍醐聰編著 前掲書、230 頁。