

地方自治法等の一部を改正する法律案中監査制度の見直しに
関する意見書

2017年（平成29年）4月21日

日本弁護士連合会

今般、政府は、第193回国会に、地方自治法等の一部を改正する法律案（以下「改正法案」という。）を提出した。

当連合会は、地方公共団体の監査制度の見直しについて、第31次地方制度調査会の2016年（平成28年）3月16日付け「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」（以下「答申」という。）の内容を踏まえ、2016年（平成28年）6月16日付けで意見を述べたところであるが、改正法案のうち監査制度の見直しに関する部分につき、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

当連合会は、改正法案第198条の4第5項について、以下のとおり求める。

- 1 監査基準の策定又は変更について総務大臣が定める指針は、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうことのないよう、普通地方公共団体の監査委員が現に準拠している監査基準や準則等に共通する監査の基本的視点・留意事項を提供するにとどめること。
- 2 監査基準の策定又は変更について総務大臣が普通地方公共団体に対し必要な助言を行うものとする規定については、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうものであり、削除すること。

第2 意見の理由

1 はじめに

(1) 地方公共団体の自主性及び自立性を損なわないようにすべきこと

- ① 1999年（平成11年）7月、地方分権一括法成立により地方自治法が改正され、2000年（平成12年）4月、施行された。
- ② これに伴い、それまで中央集権的な役割を果たしていた機関委任事務制度が全面的に廃止され、国と地方公共団体とは対等な関係に立ち、地方公共団体に対する国の包括的な指揮監督権及び個別法による指揮監督権が廃止された。

- ③ そして、地方自治法第1条の2第2項は、「国は、・・・住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と定めている。
- ④ 地方公共団体は、国から地方への権限移譲や規制緩和の進展等に伴い自己決定と自己責任を求められている。また、地方公共団体を取り巻く環境は、人口減少社会を背景として、今後、ますます、地域間格差が拡大することが想定されている。そのため、国は、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に関わる基本法である地方自治法を改正するに当たっては、地方の実情を尊重し、地方公共団体の自主性及び自立性を損なうことのないよう、特に配慮することが求められる。
- ⑤ 監査事務は、地方公共団体自らが主体的に行うべき地方自治の根幹的事務にはほかならない。

(2) 監査執行上の裁量を損なわないようにすべきこと

- ① 地方公共団体は、地方自治の本旨（憲法第92条）に基づき、健全な発達を遂げ（地方自治法第1条）、住民の福祉の増進を図ることが求められている（地方自治法第1条の2第1項）。そのためには、地方公共団体の監査制度が、有効に機能する形で、健全な発展を遂げることが求められる。
- ② 地方公共団体における監査は、企業における財務諸表監査と異なり、適法性ととともに、経済性・効率性及び有効性の監査が期待されており、当該地方公共団体が抱える事務執行上の問題点や改善点を指摘することを目的とした制度である（地方自治法第199条第3項参照）。
- ③ このような地方公共団体の監査制度を有効に機能させるためには、一方で、監査委員の権限の強化や独立性・専門性の向上を図ることが必要であるが、他方で、地方公共団体の組織・予算・人員等の規模や地域課題は様々であるから、地方公共団体の事務改善にとって有益な監査成果を得るためには、地域の課題や実情、監査資源の実情に即したものであることが必要であり、監査執行上の裁量を損なわないようにすることが求められる。

(3) 改正法案について

- ① 改正法案で示された「監査委員の権限の強化等」及び「監査体制の見直し」のための具体策並びに「監査基準に従った監査等の実施等」で示された監査委員自らが監査基準を策定し公表すべきことについては、当連合会としても、2016年（平成28年）6月16日付け意見書で述べたとお

り、監査の実効性を確保する観点から有益であり、賛成する。

- ② しかしながら、監査委員による監査基準の策定又は変更に関し、総務大臣が指針を示し必要な助言を行うものとする定める改正法案第198条の4第5項については、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうものであり、問題がある。

2 総務大臣による指針の策定について

(1) 改正法案の定め

改正法案第198条の4第5項は、「総務大臣は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、指針を示す」と定めている。

この規定は、監査委員が監査基準を定めるものとする一方で、監査基準に関し総務大臣が全国統一的な指針を策定する権限を与えるものである。

(2) 問題点

- ① 総務省事務局調べ（2015年（平成27年）4月1日現在）によると、都道府県の97.9%、指定都市の80.0%、その他市の56.2%、町村の45.2%において、既に監査基準が策定されている。また、監査基準がない団体においても、都市監査基準準則等が監査を行う際の基準・参考とされている。これまで、これら既存の基準等が不十分であることは、実証的に検証されていない。
- ② 監査基準は、地方公共団体の監査の目的を十分踏まえるとともに、監査委員が当該地方公共団体における地域課題や監査資源の実情を踏まえ定めるものである。仮に、普通地方公共団体が既に設け又は準拠している監査基準の実情を把握しないまま、総務大臣が指針を定めた場合、普通地方公共団体における監査委員の監査基準の策定に当たり、混乱をもたらすとともに、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうおそれがある。

3 総務大臣による助言規定について

(1) 改正法案の定め

改正法案第198条の4第5項は、「総務大臣は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、・・・必要な助言を行うものとする。」と定めている。

総務大臣の助言規定は、総務大臣が示す監査基準に関する指針に基づき、総務大臣が普通地方公共団体の監査委員による監査基準の策定又は変更に関

与するための根拠を付与する規定である。

(2) 問題点

① 総務大臣は、改正法案第198条の4第5項を待たなくとも、地方自治法第245条の4に基づき、普通地方公共団体に対し、「技術的な助言」をすることができる。したがって、改正法案第198条の4第5項において、重ねて総務大臣の助言規定を新設する必要はない。

② また、改正法案第198条の4第5項は、「技術的な助言」に関する地方自治法第245条の4が「・・・できる。」と定めているのとは異なり、「助言を行うものとする。」と定めており、立法技術上、総務大臣に助言義務を課する義務付け規定にほかならない。その結果、総務大臣は、この助言義務付け規定を根拠として、必然的に、普通地方公共団体の監査委員による監査基準の策定又は変更に対し関与の度合いを高めることが可能となる。

このような改正は、普通地方公共団体に対する国の関与のルールを定めた地方自治法の基本原則を変質させ、地方の自主性を損ない、地方分権の流れを後退させることになる。また、監査執行上の裁量を損ない、地方の実情を反映しない画一的な監査を強いるおそれがある。

③ 改正法案においては、答申で提言された「全国的な共同組織の創設」は見送られた。しかしながら、総務大臣の助言義務付け規定を設けた場合には、総務大臣の助言義務をサポートするための「全国的な共同組織」を創設するための足掛かりとなるおそれがある。「全国的な共同組織」に関しては、都道府県には「全都道府県監査委員協議会連合会」、市には「全国都市監査委員会」、町村には「全国町村監査委員協議会」という全国的な組織が既に存在しており、不要であるだけでなく、監査事務が、地方公共団体自らが地域の課題や実情に即して主体的に行うべき地方自治の根幹的事務であることを踏まえると、地方分権の流れに逆行するものであり、反対する。

④ なお、現行法上、総務大臣は、地方自治法第245条の4に基づき、監査委員に対し監査委員が定める監査基準の策定及び変更に関して技術的助言をすることは可能であるが、監査委員の監査執行上の裁量を損なわないよう特に慎重を期すべきである。

4 まとめ

(1) 以上の問題点を踏まえ、当連合会は、改正法案第198条の4第5項について、以下のとおり求める。

① 監査基準の策定又は変更について総務大臣が定める指針は、地方公共団体における監査制度の目的を十分踏まえるとともに、地方の実情を尊重し、地方公共団体の自主性及び自立性並びに監査執行上の裁量を損なうことのないよう、監査委員が現に準拠している監査基準や準則等の実情を十分に調査のうえ把握し実情に応じたものとすべきであり、普通地方公共団体の監査委員が現に準拠している監査基準や準則等に共通する監査の基本的視点・留意事項を提供するにとどめるべきである。

なお、監査基準に関して総務大臣が定める指針及び監査の実効性を確保するための内部統制に関する総務省令で定める方針等の策定に当たって、これら指針等が適切なものとなるよう、当連合会としても積極的に関わっていく所存である。

② 監査基準の策定又は変更について総務大臣が普通地方公共団体に対し必要な助言を行うものとする旨の助言義務付け規定については、地方公共団体の自主性及び自立性を損ない、地方分権の流れに逆行するものであるとともに、監査執行上の裁量を損ない地方の実情を反映しない画一的な監査を強いるおそれがあり、削除すべきである。

(2) なお、当連合会及び弁護士会においては、地方公共団体の監査（監査委員監査、外部監査）について、研修を実施し、弁護士の専門性担保に努めているところであり、今後とも、地方公共団体の監査の実効性の確保及び地方公共団体の監査制度の健全な発展に寄与する所存である。

以上