

# 別海町監査委員監査が目指すもの

平成22年4月

平成23年4月一部改訂

別海町監査事務局

## 目 次

1. 別海町の行財政環境	2
2. 監査委員監査に求められるものは	4
3. 監査委員監査が目指すもの（監査理念）	6
4. 監査委員監査が目指す具体的な取り組み	8
5. 監査実施計画	
資 料	年度別財政状況等一覧表

# 別海町の監査委員監査が目指すもの

## 1. 別海町の行財政環境

### (1) 大きく変化する行政環境の真っ直中にあります

20世紀から21世紀へ—日本丸は今、大きな潮の変わり目にあります。古い上着を脱ぎ捨て、新しい上着に着替えることが求められております。その衣替えはそう簡単ではありません。長く続いた中央集権体制には**慣れとしがらみ**があります。「官から民へ」「国から地方へ」と政権交代から掲げた地域主権改革も進むかと思われましたが、行きつ戻りつの感が否めません。しかし、危機的な国家財政状況の下で地域主権改革はかすみつつあるものの地方分権も、住民との協働も、まちづくりも進化の過程にあり、これからは国の指導で地方自治を営むのではなく、**自前で政策をつくり、自前で地域をつくっていく時代**であります。従って、地方自治体は、これまでの霞ヶ関に責任をもつ行政から、住民に責任をもつ行政に変わらなければなりません。つまり、「**自己決定・自己責任・自己負担**」を**原則とする地方「自治」の大きな転換期**の中にあるといえます。

本来、税財源の分権化がねらいの三位一体改革でしたが、財政再建にやっきとなる国は「地方財政の縮小」のチャンスと、税源移譲より補助金及び交付税の大幅削減へ動いたものの、政権交代により国の予算規模が拡大し、さらなる赤字国債の増加といった厳しい状況下となり、依然として地方自治体は元気のない厳しい行財政状況におかれております。

しかし、カネがないから、アイデアがないからと中央省庁に陳情を繰り返しても、何も変わりません。自ら限られた財源と資源と知識をフル動員して地域の再生をめざすべきであります。

また、地方自治が大きく転換しなければならない環境の一つに人口減の問題があります。日本は2005年から人口減少に転じてきておりますが、別海町も人口減少に歯止めが掛りません。20世紀の人口増時代が終わり、21世紀は人口減時代で、**これまでの「人口増」前提のあらゆるシステムを「人口減」を前提に制度や仕組・枠組みなどを変えなければならない変化の転換期**にあり、行政環境は変化の真っ直中にあります。

### (2) 町財政は厳しいのか、厳しくないのか

町の財政状況を見るには、次の3つの視点からアプローチすることが有効であります。

#### ① 「赤字」があるかないかを見ます。

一般会計など多くの会計においては、その会計が赤字であるかどうかは、「実質収支」がマイナスならば、収入額より支出額が多い「赤字」の状態ということになります。

また、地方公営企業法の適用会計において、赤字があるかないかは、「不良債務」に該当する数字がある場合は、その額が「赤字」ということになります。

#### ② 「貯金」があるかないかを見ます。

町にも貯金があります。町の貯金は「基金」と呼ばれます。その「基金」も大きく、次の種類に分

けられます。

ア、特定目的基金—福祉など特定の施策に使用する目的で積み立てている基金

イ、財政調整基金—毎年度やりくり用に積み立てている基金

ウ、減債基金—借金返済に充てるためのお金として積み立てている基金

エ、備荒資金（超過分）—災害による減収補填や応急復旧事業費などに充てることを目的とした組合組織の積立金で超過分とは、そのうち定められた納付額を超えるもの

基金（貯金）があれば、歳入が落ち込んだときでも赤字を出さずに行政サービスを維持することができます。

その基金は、すでに使用目的が決まっている「特定目的基金」より、やりくり用の「財政調整基金」や借金返済用の「減債基金」を多額に持っている方が財政的に安心です。ただし、毎年基金額が減ってきているようであれば注意が必要です。

### ③ 「借金」が他の町と比べて多いか少ないかを見ます。

ア、借金ができるとき・できないとき

町も借金をするときには、基本的に建物など将来にわたって資産価値があるものの経費に充てる時にしか借金をしてはいけないこととされています。（例えば、職員の給料、イベント補助金などに使うために借金をすることはできません。）逆に、将来世代も使えるような施設を建てるときには、世代間の公平の観点から、借金をして建てて、将来世代にも負担してもらうことが基本的な方法になっています。

イ、借金をみるときは他の町との比較で

どのくらい借金があったら財政状況が悪いということになるのか、絶対的な基準があるわけではありません。従って、同じ地方自治体・地方財政の制度の下で行政運営を行っている他の町との比較により判断をすることになります。

ウ、人口減少の町は特に注意

借金という観点から財政状況を考えるときには、町の人口動向にも目を向ける必要があります。

同じ借金の程度なら、人口減少が進んでいる町の方が将来行政サービスが削られたりする可能性が高いと考える必要があります。

以上の3つの視点から、隣の町である中標津町と比較し別海町の財政状況を見ると、当町は貯金（基金）が少ないうえに、借金も多く、将来負担比率（将来支払いが必要となる借金的なもの）、実質公債費比率も高く、厳しい財政状態にあるといえます。従って、町監査委員としては、厳しい財政であることを明確にし、それを踏まえた監査を実施する時期にきているものと思われます。

一方、町職員においても財政の厳しい現状を全職員が共有化し、意識するとともに平素の行財政運営を財政健全化にもっていくための具体的な取り組みを目標管理の導入によって実施されることが必要であります。

## 2. 監査委員監査に求められるものは

(1) チェック機能や監視機能の重要度が高まっています。

厳しい財政状況の中で、限られた財源を無駄なく効果的に事業を配分し、最大の価値や成果を生み出す質の高い行政サービスを提供できるような町政運営が強く求められています。このため、監査委員が従来から担っている行政に対するチェック機能や監視機能の重要度がますます高まっています。

また、平成19年3月6日をもって財政再建団体に指定され、事実上財政破綻をした夕張市をみても、市の監査機能が十分発揮されていない状況は、私たち監査委員も厳しく受けとめなければなりません。

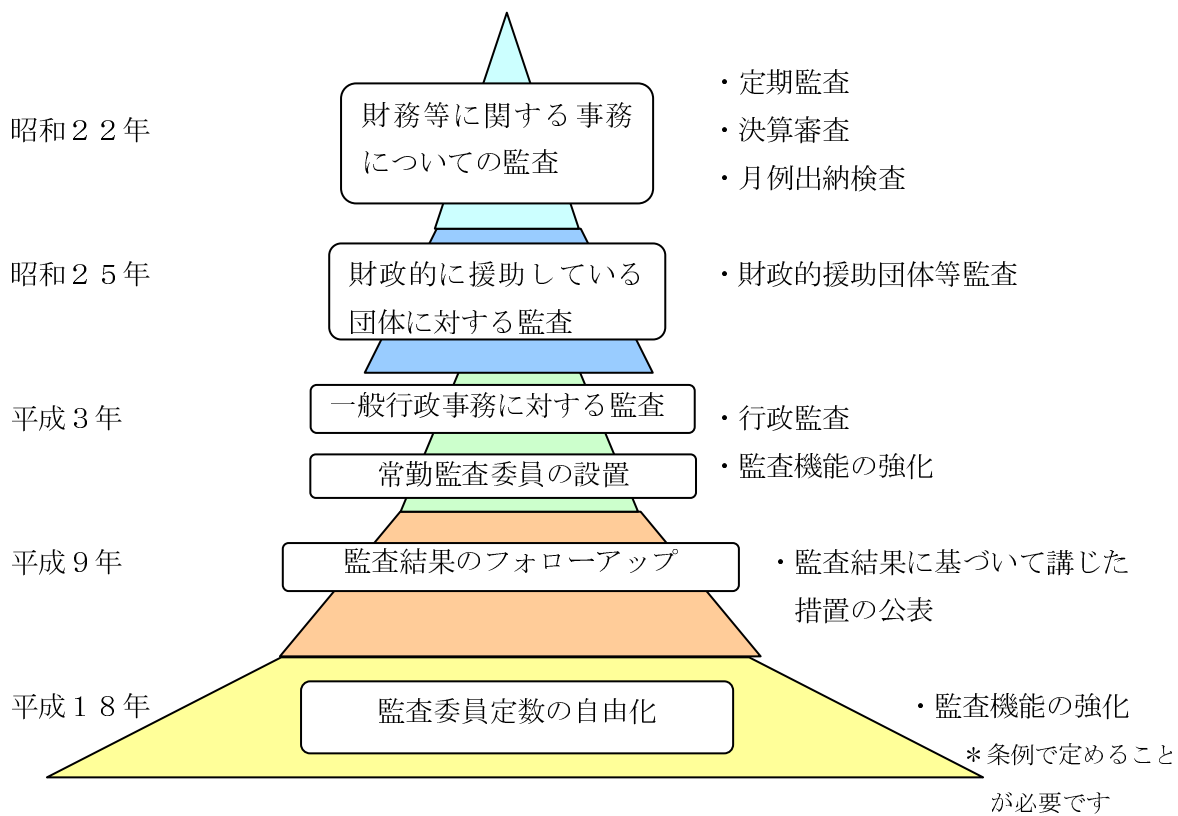
従って、監査委員が町の財政が厳しいのか厳しくないのかを明確にしながら、監査を実施する必要があります。そこで、町財政が厳しいのかどうなのかを見るためには、他の自治体を見ることで自分の町は大丈夫なのかを判断するなどして、チェック・監視することが必要となります。

(2) 町民の視点が求められています。

当事者以外の立場にある第三者が、行財政がどの程度町民のサービスにつながっているかなど、町民の視点から客観的な目で見えて評価を行い、町民の皆さんに提供していくことが必要です。これからは、こうした視点からの監査の充実が求められています。

## 監査制度の変遷

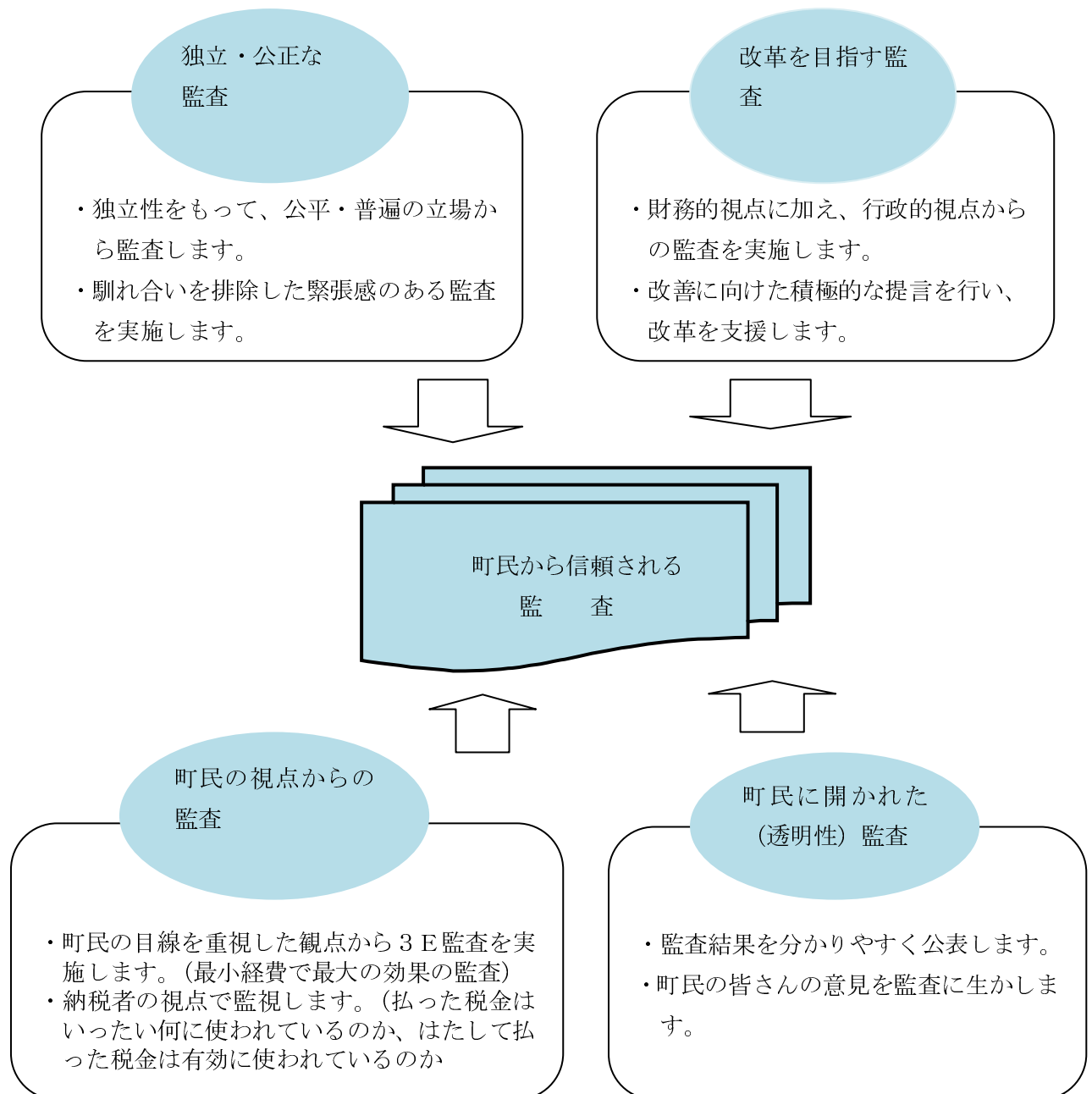
監査委員の職務は、地方自治法に定められています。その職務は、地方公共団体の事務事業が複雑になるに従って、また、時代の要請に応じて一貫して拡大してきました。



### 3. 別海町監査委員監査が目指すもの（監査理念）

本町では、公正かつ適正な行財政運営を確保するため、町民の視点に立ち、「町民から信頼される監査」を目指しています。そして、その目標を達成するために、「独立・公正な監査」、「改革を目指す監査」、「町民の視点からの監査」、「町民に開かれた監査」の4つを監査が目指すもの（理念）として掲げ、監査を実施します。

#### 監査が目指すもの（理念）



### 3 E 監査とは

3 E 監査とは、事業の費用対効果について、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）有効性（Effectiveness）の視点で監査を実施するものです。

経済性：最少のコストで適正な量及び質の資源を獲得しているかという視点

効率性：一定の支出がどれだけの成果を発揮しているかという視点

有効性：一定の支出により期待される成果をどれだけ達成しているかという視点

自治法第199条第3項は、その基本的な権限である一般監査（同条第1項において規定する財務監査及び事業監査並びに同条第2項において規定する行政監査）を執行するに当たって留意すべき事項として、「当該地方公共団体の財務に関する事務の執行及び地方公共団体の経営に係る事業の管理又は同項（自治法199条第2項）に規定する事務の執行が自治法第2条第14項及び第15項の趣旨にのっとりなされているかどうか」ということに特に意を用いるべきことと規定している。すなわち、**監査委員は、監査に当たっては、当該監査対象事務が「最小の経費で最大の効果を発揮すべき原則」（自治法第2条第14項）及び「組織及び運営を合理化すべき原則」（自治法第2条15項）にのっとりなされているかどうか**に配意しなければならないことになっている。

#### 監査委員監査の範囲・権限等

監査委員は、以下の監査等を行います。また、監査のため必要と認めるときは、関係人への調査・出頭要請・帳簿等の提出要請、学識経験者からの意見聴取が可能（自治法199条第8項）です。

監査委員が職権をもって行う監査は大きく分けて、一般監査と特別監査がある。

**一般監査：**①財務監査（定期監査、随時監査）、②行政監査、③財政援助団体等の監査

**特別監査：**①住民の直接請求に基づく監査、②議会の要求に基づく監査、③町長の要求に基づく監査、④住民監査請求に基づく監査



### 監査委員が必ず行う監査等

- ① 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査（年1回以上）（定期監査）（自治法第199条第1項、第4項）
- ② 決算審査（自治法第233条第2項・地方公営企業法第30条）
- ③ 例月出納検査（自治法第235条の2第1項）
- ④ 基金の運用状況の審査（自治法241条第5項）
- ⑤ 健全化判断比率等の審査（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第3条第1項・第22条第1項）（平成20年4月1日施行）

### 監査委員が任意に、又は長等の請求により行う監査等

- ① 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査（必要がある場合）**随時監査**（自治法第199条第1項、第5項）
- ② 地方公共団体の事務の執行に係る監査（必要がある場合）**行政監査**（自治法199条第2項）
- ③ **財政援助団体等の監査**（必要がある場合又は長の要求）（自治法第199条第2項）
- ④ **指定金融機関等の監査**（長・公営企業管理者からの請求）（自治法第235条の2第2項、地方公営企業法第27条の2第1項）
- ⑤ **事務監査直接請求による監査**（住民・議会・長からの請求）（自治法第75条、第98条、第199条第6項）
- ⑥ **住民監査請求による監査**（住民からの請求）（自治法第242条）
- ⑦ **職員による現金・物品等の損害事実の有無の監査等**（長からの請求）（自治法第243条の2第3項）

## 4. 監査委員監査が目指す具体的な取り組み

別海町は、監査機能の強化・充実をはかるため、条例を改正し、平成22年4月1日から識見監査委員1人を増員しました。それにより識見監査委員2人と議会選出監査委員1人、計3人の監査委員と事務局長1人の体制となりました。監査委員3人体制は、道内の町村では他にみられない体制で、それだけに監査に対する期待が大きいとともに、一定の成果が期待されております。

### (1) 別海町監査委員監査の課題

- ① 定期監査について、事務局職員の配置人員やスケジュールの関係上、1年で全部の部課を監査

することになっている（自治法第199条第1項、第4項）ができず、平成21年度までは2年サイクルで実施してきた。

平成22年度は、監査委員が増員となったことから、試行的に全部署を実施したが、スケジュール・手法等に課題が見えてきた。

- ② 最小の経費で最大の効果を挙げているか、組織及び運営の合理化に努めているかなどの観点の検証や、経済性・効率性・有効性を監査する基準が確立されていない。
- ③ 個別の財務行為の指摘にとどまり、問題の根本的な解消に結びつかず、同様の指摘が繰り返されることもある。
- ④ 行政評価と行政監査の関係を整理する必要がある。
- ⑤ 監査委員と事務局との役割についての整理の必要（明確化の必要）  
（監査委員が3人体制となっている市は、事務局が実施する予備監査とその結果を監査委員へ情報提供し、監査委員は政策的な評価を踏まえた幅広い観点での判断を行うことで、監査委員と事務局の役割分担となっている。従って、監査計画の策定、監査報告書の作成などへの監査委員の関与度合を高めることが、課題となっている）  
当町の監査事務局体制は、監査事務局長と臨時職員の2名のため、事務局が予備監査をできる状況にないため自前の監査体制を構築していかなければならない。
- ⑥ 政策に関する考え方などを早期に監査委員が認識し監査委員監査の有効性を高めるため、また、執行部門の監査に対する認識を向上させるためにも監査委員と町長等とのコミュニケーション化の課題がある。
- ⑦ 当町の自前の監査の仕方を確立するため、一つのテーマを3名の監査委員で監査をして、監査内容を充実させるのか（3名の目で見ることによって、遺漏・脱落を防ぐなど監査内容を充実させる）、それとも監査委員3名がそれぞれテーマごとに分担し監査を実施するのか（分担制）など監査の仕方を整理する必要がある。
- ⑧ 識見委員2名（平成22年度から1名増員）、議選委員1名体制で定期監査を始めとするすべての監査業務を担当しており、1機関に充てられる監査時間や事前の調査・研究が時間不足となるとともに、複雑かつ多様化する町行政に対応する広範な専門性強化が必要である。

## （2）監査委員監査が目指す具体的な取り組み

現行監査の体制及び手法における課題を踏まえ、別海町監査委員監査が目指す「独立・公正な監査」

「改革を目指す監査」「町民の視点からの監査」「町民に開かれた（透明性）監査」の4つについて、具体的な取り組みは次のとおりであります。

なお、詳細な実施内容やスケジュールは各年度で策定される監査実施計画で位置づけし、実現化していくことになります。

### ① 独立・公正な監査

独任制の機関である監査委員は町長の選任行為であり、監査委員事務局職員は町長部局からの出向であるため、独立性・公正性の確保に課題もありますが、監査を行うに当たって常に公正普遍の態度を保持し、独立の立場で監査を行う必要があります。

ア、馴れ合いを排除した緊張感のある監査を実施します。ただし、監査の指導性を発揮するようにし、職員の意識の低下ややる気を失わせるようなことは、長期的には、住民サービスの低下を招くおそれがあるので、このような監査は慎む必要があります。

イ、監査委員、事務局職員の専門的知識・能力の向上に努め、監査制度を向上させ、監査の客観性、公平性を高めます。そのため、体系的な研修の実施・参加や他機関が実施している先進的、効果的な監査を導入をするため他市町村監査委員との情報交換を実施します。

ウ、独立・公正の確保のため、将来的には一部外部監査の導入も検討します。

### ② 改革を目指す監査

厳しい財政状況の中で、限られた財源を無駄なく効果的に事業配分し、最大の価値や成果を生み出す質の高い行政サービスを目指し、町では行財政改革を進めています。

従って、財務監査の視点と行政監査の視点で監査を行い、監査・審査を通して改善・改革に向けた積極的な提言を行い、町の進める行財政改革（職員の意識改革）を支援します。

ア、行政監査の拡大を目指し、行財政改革を支援します。

- ・テーマの設定方法、手法等を見直し、ミニテーマを複数設定し、新たに発生した課題について機動的に対応。

- ・年度途中の特定時期ではなく、年間を通して複数のテーマを計画的に実施。

イ、最小の経費で最大の効果を発揮すべき原則及び組織及び運営を合理化すべき原則（3E監査の導入）に基づいた財務監査・行政監査を積極的に進め行財政改革を支援します。

### ③ 町民の視点からの監査

自治体の監査が誰のためにあるのかと言えば、それはもちろん「住民」のためにあります。この視点で再度、監査の在り方を見つめ直し、地域主権時代にふさわしい住民本位の監査を行うことが、最大の課題となっております。すなわち町民の目線＝納税者の視点からの監査が求められております。ア、町民の目線を重視した観点からの3E監査を実施することにより、最小経費で最大効果を挙げているのか、組織や運営の合理化が図られているかなどについて監査を実施します。

イ、行財政運営について町民の理解と協力を得るためには「説明責任」が求められておりますが、この説明責任を果たすためのツールの1つとして「行政評価・政策評価」制度があります。当町は、この制度を導入していませんが、3E監査を進めるためには、「行政評価・政策評価」を監査とどのようにリンクさせるかといった課題があります。特に業績監査との関係は、これからの行財政運

営の鍵を握る重要なテーマであることから、財務監査、業績監査を問わず、効率性・経済性・有効性のチェックをします。すなわち、3Eの視点から監査を実施します。

#### ④ 町民に開かれた（透明性）監査

これまで、町民向けの監査結果の公表は、別海町公告式条例に基づく掲示場への掲示のほかホームページの公表のみでしたが、昨年1月から町広報誌にも掲載し情報発信の拡大を行ってきました。今後はさらに監査結果を分かりやすく公表し、町民の監査業務に対する理解・関心と信頼性の向上を図っていきます。

ア、これまでの町公告式条例に基づく公表、ホームページ、町広報誌への掲載を継続するなど監査に関する情報を積極的に公表いたします。

イ、町広報誌やホームページ上に公表している監査結果について、専門用語に解説を付したり、ホームページの構成を町民に分かりやすいように改善します。

ウ、町民の監査への理解、町民に開かれた監査をより深めるために、一方的な情報提供だけでなく、町民の皆さんの意見を監査に生かします。

（インターネットや町政世論調査等を活用し、定期的に意見聴取する仕組みを検討）

## 5. 監査実施計画

別紙