

地方公共団体のガバナンスと監査委員の役割

——コーポレート・ガバナンスとの比較から——

上 田 耕 治

要 旨

地方公共団体のガバナンスにもコーポレート・ガバナンスと同様の思考が用いられ、それを基礎に内部統制など新しい制度の導入が検討されている。それは、長と住民を株式会社の経営者と株主に見立てたエージェンシー理論に基づくものである。地方公共団体のエージェンシー関係は、住民の位置づけなど株式会社と異なる部分も多く、地方公共団体のガバナンスを担う監査委員にはガバナンスの観点からの固有の役割も期待されている。本稿は、株式会社と比較した地方公共団体のガバナンスの特質を明らかにして、監査委員監査に求められる役割を検討している。

I はじめに

地方公共団体のガバナンスに関しては、特に、公会計制度や財務報告の目的の観点から、エージェンシー関係を想定した議論が行われている。たとえば、「公会計概念フレームワーク（日本公認会計士協会 [2003], p. 19）」は、「（公会計概念フレームワークの所論（筆者注）は、）国家のガバナンス（意思決定）構造において、納税を通じて経済資源の運用を委託するプリンシパル（委託者）、即ち、現在および将来の納税者としての国民が、現役世代のみからなる国政担当者（内閣およびその構成員たる閣僚）を自らのエージェント（受託者）として財政運営を委託すると同時に、プリンシパル（委託者）の利益の方向性に反することのないよう、エージェント（受託者）の財政運営上の意思決定を如何にして規律付けるか、というエージェンシー理論を基盤とする考え方である¹⁾。（傍点筆者）」としている。また、「納税者である住民に対する情報の提供に留まらず、広く一般に情報を開示（公開）、すなわちディスクロージャーして説明する責任（いわゆる、パブリック・アカウンタビリティ：公的会計責任）が地方自治体にある（斎藤 [2002], p. 163）」という考え方や「公監査の第一の目的は、パブリック・アカウンタビリティ（公的説明責任または会計責任）の解除にある。（鈴木 [2014], p. 398）」との指摘からも、アカウンタビリティの背景にあるエージェンシー関係をうかがうことができる。

このように地方公共団体のガバナンスに関しては、地方公共団体を、長を執行者とする

住民のための公共サービス機関と位置づけて、コーポレート・ガバナンスのエージェンシー関係に当てはめ、株主（投資家）と株式会社（企業）の経営者の関係と同様に、住民と地方公団体の長との間にプリンシパル・エージェント関係があることを想定した議論がなされるのである。

地方公共団体の意思決定の目的が、税を財源とする経済資源の効率配分である場合には、地方公共団体の事務執行の結果としての効率的な成果に関心もたれることから、地方公共団体に、そのような成果もしくはそのような成果の評価に役立つ意思決定のしくみが求められる。地方自治法も、最少の経費で最大の効果を求めている（法2⑭）。

一方で、その行政単位の構成員である住民の総体としての地方公共団体という位置づけを考えれば²⁾、プリンシパル（委託者）である住民の関心は、経済資源の効率配分には留まらないであろう。間接民主制を支える議会の位置づけなど、住民意思としての地方公共団体の意思決定構造にも注目する必要がある。

本稿は、地方公共団体のガバナンスを、プリンシパル・エージェント関係を前提とする意思決定構造の問題としてとらえている。そして、その観点から、地方公共団体のガバナンスはどのようなものか、そのなかで、監査委員はどのような役割を担うべきかについて、現行の制度および実務に合わせて検討している。

本稿は、地方公共団体のガバナンスに考量するためのプリンシパル・エージェント関係をコーポレート・ガバナンスの諸論から整理し（Ⅱ）、株式会社と地方公共団体の機関構成や意思決定構造を比較して（Ⅲ）、地方公共団体のエージェンシー関係の固有の状況を検討し（Ⅳ）、ガバナンスとマネジメントの視点から監督機関である監査委員の役割を制度的・実務的に論じている（Ⅴ）。本稿の所論が、地方公共団体のガバナンスの向上に役立つ監査事務の進展に資することを期待している。

Ⅱ コーポレート・ガバナンスの諸論

1 コーポレート・ガバナンスのフレームワーク

コーポレート・ガバナンスの問題は、2つの観点から整理される（菊澤 [2004], pp 10-11）。第1の観点は、コーポレート・ガバナンス問題を倫理にかかわる問題とみなすのか、あるいは、効率性にかかわる問題とみなすのかという観点である。コーポレート・ガバナンスを倫理にかかわる問題と考えれば、ガバナンスは「企業は社会倫理に照らして正当な行動をしているのかどうか、もし正当でないとするれば、誰がどのように企業を統治すべきか」という当為（sollen）の問題としてとらえられ、効率性にかかわる問題と考えれば、「企業は実際に効率的に行動しているのかどうか、もし効率的ではないとするれば、誰がど

のように企業を統治するのか」という存在（sein）の問題としてとらえることになる。第2の観点は、コーポレート・ガバナンス問題の対象を広くとらえるか、狭くとらえるかという観点である。ガバナンスの対象を広く社会全体にかかわる、企業をめぐる多様なステイクホルダー（利害関係者）にかかわる問題だと考えれば、ガバナンスは「企業は社会的利害と一致した行動をしているかどうか、もし一致していないならば、誰がどのようにして企業を統治するのか」という広範囲な問題となり、ガバナンスの対象を狭く株主や債権者などの投資家にかかわる問題だと考えれば、「企業は投資家の利害と一致した行動をしているかどうか、もししていないとすれば、投資家はどのように企業を統治するのか」という問題として理解することになる。

これら2つの観点からコーポレート・ガバナンス問題を整理すると、図表1のように4つの領域に区分される。会社法制や企業内容開示制度では、コーポレート・ガバナンスの問題は、株主との間の「企業効率問題」と位置づけられている。これを地方公共団体に当てはめた場合には、税を財源とする経済資源の効率配分の問題は、住民との間の「企業効率問題」に相当すると考えられる。また、住民の総体が地方公共団体であるという地方公共団体の見方からは、「企業と社会の問題（広義のガバナンス問題）」の属性ともいえ、地方公共団体のガバナンスにおいては、これらの特質についての検討が必要であるとする。

図表1 コーポレート・ガバナンス問題の整理

対象 性質	企業と社会の問題 (広義のガバナンス問題)	企業と投資家の問題 (狭義のガバナンス問題)
倫理問題	社会倫理問題	企業倫理問題
効率問題	社会効率問題	企業効率問題

(出所：菊澤 [2004], p 11 を筆者において一部省略。)

2 所有と経営の分離

株式会社においては、通常、所有者（株主）と経営者は別であり、会社の経営は、会社と委任関係を構成する取締役/取締役会・代表取締役という経営の専門家に委ねられている。株主は、持株数に応じた議決権による支配を有しているものの、経営について意思も能力もなく、経営に関する意思決定に間接的に関与するしくみになっている。この所有と経営の分離が、コーポレート・ガバナンス問題の基礎になっており、所有者のために経営を監督する必要が生じている。

バーリー＝ミーンズ（Berle and Means）は、株式会社の支配の発達過程を「殆ど完全な所有権による支配」、「過半数持株支配」、「法律的手段方法による支配」、「少数持株支配」および「経営者支配」に区分してそれぞれの支配の状況を説明している³⁾。このなかで、

「経営者支配」とは、株主の分散により株式所有に基づいて会社を支配するに十分な株式を所有する個人が存在しない状況であるが、そのような状況では、経営者は後継者を指名することができ自己永存体となることができる。そして、支配者（経営者）の私利私欲の追求により、所有者（株主）との利害対立が生じることとなるとしている。

3 エージェンシー理論

「ジェンセン＝メックリング（Jensen and Meckling）によって展開されたエージェンシー理論では、企業は経営者を中心とする複数のエージェンシー関係（依頼人－代理人関係）から構成される契約の束（ネクサス）とみなされる⁴⁾。その中でも、とくに重要なエージェンシー関係は、株主と経営者との間のエージェンシー関係であるが、ここでは経営者は株主の単なるエージェントとはみなされない。というのも、すべての人間は限定合理的に効用最大化しようとするので、プリンシパルである株主とエージェントである経営者の利害は必ずしも一致せず、しかも両者の情報もまた非対称的なので、バーリ＝ミーンズが主張したように経営者は常に株主の不備につけ込んで非効率に行動する可能性があるからである。しかし、・・・巨大企業の経営者が必ずしもそのような非効率な行動をとらないのは、経営者の非効率の行動を抑制するために、事前に取締役会制度、会計監査制度、報酬制度、株式市場制度などのさまざまなフォーマル、インフォーマル、そしてセミフォーマルな統治制度が形成されているからだと考えるのが、制度論としてのエージェンシー理論である。（菊澤 [2006], p. 8）

すなわち、エージェンシー理論では、株式会社は、エージェント（代理人）がプリンシパル（依頼人、本人）の利害から外れないように統治制度をもって規律するものと考えるのである。したがって、株式会社における監督機能は、株式会社の意思決定構造のなかにあって、プリンシパルの利害から外れていないかどうかに注目することに主眼があるといえる。

モンクス＝ミノウ（Monks and Minow）は、取締役会への説明責任の解除が、企業の力の合法性と権限の基礎であるとの考え方を示して⁵⁾ コーポレート・ガバナンスにおける監督機関（ここでは、取締役会）の位置づけの重要性を指摘している。

公共サービス機関である地方公共団体にプリンシパル・エージェント関係を当てはめることも可能である。ただし、エージェンシー理論における、組織を契約の束とする見方は、地方公共団体を住民の総体とする見方と相容れないであろう。また、経営の意思もなければ能力もない株式会社のプリンシパル（株主）とは異なり、自己決定権も行使する場合がある地方公共団体のプリンシパル（住民）の位置づけは無視できない。この点から、地方公共団体の住民と長の関係は、株式会社の株主と経営者の関係とは全く同様というわけでは

なく、地方公共団体には、コーポレート・ガバナンスでいう「効率問題」だけでない課題が存在していると考えられる。

4 ガバナンスとマネジメント

ガバナンスとマネジメントについては、次のように説明される。「企業のガバナンスとは、企業の経営（マネジメント）のより上位にある概念である。経営（マネジメント）は、企業の目的を達成するためのさまざまな手段の選択にかかわっている。それに対して、ガバナンスとは、企業の目的そのものの決定にかかわる制度であり、経営が適切に行われているかどうかをチェックする制度である。（加護野 [1995], p. 57）」

そして、両者の関係については、「これらの概念は、密接に関係しており、区分なく用いられる場合もある。また、たとえば、取締役会の運営方法の決定のように、実態として重なり合う場合もあるが、概念としては明らかに別物である（伊丹 [2006], p. 33, 吉村 [2012], pp. 17-21）」とされる。

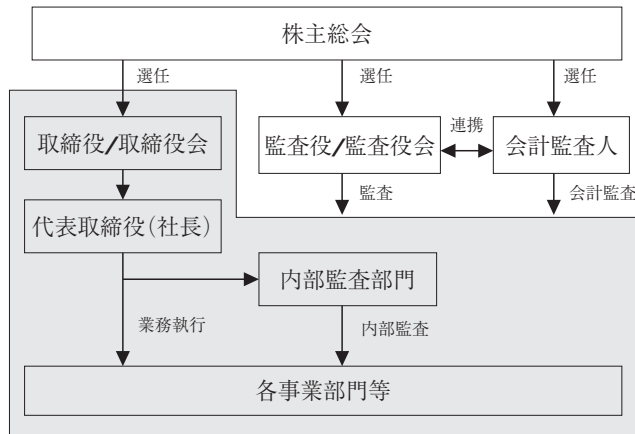
経営者をチェックするための制度がガバナンスであり、経営者が適切に執行するための制度がマネジメントであるが、監査の機能は、これら両方の制度に組み込まれており、それぞれの制度の中でそれぞれの役割をもっていることに留意が必要である。

III 株式会社と地方公共団体の意思決定構造

1 株式会社の機関構成に見る意思決定構造

株式会社のガバナンス体制は、要約すると図表2のように示すことができる⁶⁾。

図表2 コーポレート・ガバナンスの体制



株主が取締役を選任し、取締役会が選任した代表取締役および業務執行取締役（以下、代表取締役等と省略する。）が業務を執行し（会 363①）、取締役会や他の取締役が監督し、さらに、監査役/監査役会が監査するという構成となっている。

①株主総会

株主によって構成される株式会社の最高意思決定機関であり、株式会社の基本的な方針や重要な事項を決定する必置機関である。決算承認（会 438②）、剰余金の配当（会 454①）、定款の変更（会 466）、取締役・監査役・会計監査人等の選出（会 329①）等会社法に規定する事項および定款で定めた事項（会 295②）を審議する。

小口の資金を集めて運用する手段としての株式会社制度の成り立ちから、株式会社の株主は常時変動し⁷⁾、株主総会は毎事業年度の終了後の定時株主総会のみが開催されるのが通常である。このように株主総会の経営監視は事後的であり、株主総会の基準日において議決権を保有している株主のみが実質的に共益権を行使し、その者によるガバナンスという状況がある。

②執行機関（取締役/取締役会・代表取締役）

すべての取締役によって組織される取締役会は、i 代表取締役等の選定、ii 業務執行の決定、iii 職務の執行の監督を行う（会 362）。取締役会は、業務執行者を定め（i）、業務執行に関する決定（ii）とその監督（iii）により適切な業務執行を実現しようとしている。業務執行の決定（ii）については、一定の事項を除き代表取締役等にその決定を委任することができる（会 362④）が、委任できない事項には、重要な財産の処分および譲受け、多額の借財のほか、「取締役の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務ならびに株式会社およびその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備（以下、業務の適性を確保するための体制（内部統制システム）と省略する。）」がある。

内部監査は、代表取締役（社長）直轄の組織である内部監査部門が担当し、各事業部門等における業務の有効性ととともに、適法性・適正性の観点から監査を行う。実施した内部監査の結果は代表取締役（社長）へ報告され、必要に応じて改善に用いられる。内部監査の結果については監査役にも報告される。

③監査機関（監査役/監査役会）

取締役会でも業務執行に対するチェックが行われているが、取締役同士で十分でない場合もあり、会社法では、取締役の職務執行全般に対して、独立した立場にある監査役/監査役会が監査することによって並列的なチェックが行われる（桃尾・松尾・難波法律事務所 [2015], p. 110）。

取締役会で決議された「業務の適性を確保するための体制（内部統制システム）」につ

いても、内部統制システムが会社に著しい損害を及ぼすおそれのあるリスクに対応しているのか否か（日本監査役協会 [2011], II 3.(1)）の観点から監査する。

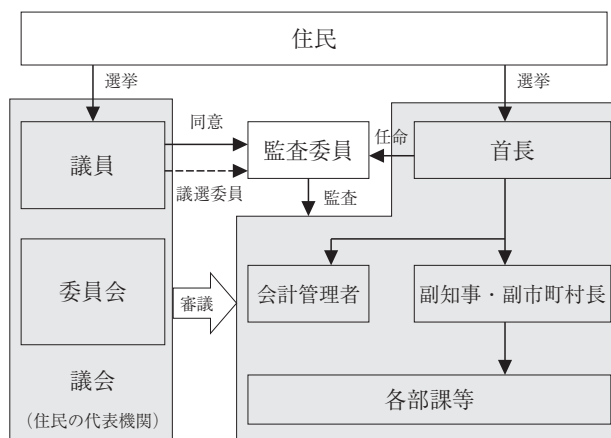
大会社等では、適正な計算書類等に利害関係を有する株主や会社債権者が多く、公認会計士・監査法人である会計監査人が会計監査を行う（会 328）。会計監査人の選任に関する株主総会の議案の内容は監査役/監査役会が決定する。

三様監査とも称される監査役監査、会計監査および内部監査は、それぞれ連携して実施される。

2 地方公共団体の機関構成に見る意思決定構造

地方公共団体のガバナンス体制は、要約すると図表 3 のように示することができる⁸⁾。

図表 3 地方公共団体のガバナンスの体制



地方公共団体の組織機関は、議決機関と執行機関からなり、議決機関である議会の決定にもとづき、執行機関が事務を管理、実行している。憲法では、「地方公共団体の長、その議会の議員・・・は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。（憲 93②）」としており、議会と首長（長）の関係は二元代表制とよばれる。

①議決機関

議会は、地方公共団体の統治システム上、長と独立対等なものとして位置付けられている。議員は、住民により直接選挙され、議会が住民を代表する（住民の代表機関）。議会の意思決定は、住民全体としての地方公共団体の意思とみなされる（団体意思の決定）。議会は、条例、予算、決算等、法定の議決事件（法 96）の審議を行う。議会は、行政運営の基本的基準を定め、重要政策や事務執行の決定を行っている。また、長の事務執行が住民の意思のものとして行われることを確保する役割を有し、そのための監督を行う（執

行機関の監督)。

②執行機関

長は、地方公共団体を統括しこれを代表するとともに、事務を管理しおよびこれを執行する（法 147, 148）。執行機関は、長、行政委員会・委員から構成される。執行機関の組織は、長の所轄の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって系統的に構成され（法 138の3①）、長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる（法 158①）。長の権限のうち重要なものは、議案提出権、予算の作成・執行権、特別職の任命権とされる（村上 [2010], p. 65）。なかでも、予算を作成し議会に提出するのは長の専権である。すなわち、発案権は長に専属し、議会はこれを増額修正することもできるが、発案権の侵害となるような修正はできない（法 97②）。

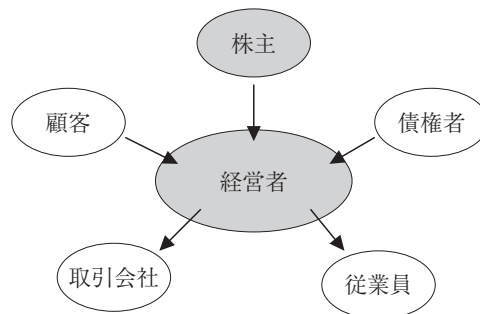
③監査委員

監査委員は、地方公共団体の監査に責任を有する長から独立した執行機関であり、長の総合調整権の下にある多元的執行機関のひとつである。監査委員は、その地方公共団体の行政事務の適法性、妥当性の確保のために広範な監査を行う。監査委員監査の機能として、保証機能、助言機能および裁定機能があげられる⁹⁾。監査委員は、他の行政委員会の委員と同様に、議会の同意を得て長が任命する。監査委員は、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者および議員のうちから選出され（法 196①）、それぞれ、識見委員および議選委員と称される。

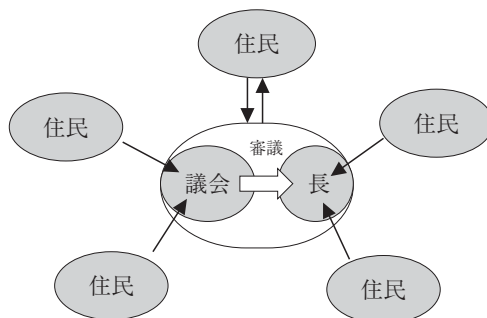
3 株式会社と地方公共団体の意思決定構造の差異

これらの意思決定構造の差異からうかがえるエージェンシー関係を図示すると、図表4および図表5のように示すことができる。各図表中の矢印は、プリンシパル（依頼人、本人）→ エージェント（代理人）関係を表している。

図表4 株式会社のエージェンシー関係



図表5 地方公共団体のエージェンシー関係



株式会社のエージェンシー関係は、株式会社を取り巻く利害関係者が契約により結合している状況を想定していることから、取引会社や従業員に対してもプリンシパル・エージェンツ関係が成り立っており、それらの者に対しては、経営者がプリンシパルとなる。株式会社のエージェンシー関係では、株主と経営者のプリンシパル・エージェンツ関係が特に重要である。

地方公共団体のエージェンシー関係では、地方公共団体の構成員である住民が、選挙により議員および長と結びついている。また、住民が外部者として契約等の当事者（または、利害関係者）となることもあるが、この場合のプリンシパルとエージェンツの立場関係は、それぞれの契約等により決まると考えられる（IV 2④参照）。

IV 地方公共団体のエージェンシー関係の固有性

地方公共団体に特有の意思決定構造や住民が構成員であるという特質は、地方公共団体のエージェンシー関係に固有な論点である。これらによる地方公共団体のエージェンシー関係の固有性を検討する。

1 株式会社と地方公共団体の意思決定構造の差異に起因するもの

①議会のガバナンスについての位置づけ

議会は、間接民主制の下、住民の政治参加を達成するためのしくみである。地方公共団体の意思決定構造における議会の役割は、住民の意思が代表者を通じて地方公共団体の執行機関に伝わり、その意思で地方公共団体が活動することを確保することである。そのため、株主総会が通常1年に1回、決算承認、剰余金の分配、定款の変更、取締役・監査役の選任等を中心議題として開催されるのとは異なり、地方公共団体の議会は、年を通じて開催される。議会の意思決定の中心的なものは、条例の制定改廃および予算の議決である

が、なかでも、予算の議決は、議会が地方公共団体の行政を統制するための本来の権限である。

議会が予算を承認し、その承認した予算に基づいて長が事務を執行するという関係から、株主総会より強い議会の関与を認めることができる。これは、業務執行を決定する取締役会の位置づけと合わせて比較しても、なお強い議会の統制といえる。これにより、事後的なチェック機関である株主総会に比べて、地方公共団体の議会は事前的なチェック機関であることがわかる。また、事後的にも、決算承認の権限が議会にあり、長の事務執行を住民の代表が審議し承認するという構造になっている。

長だけでなく議員も住民から選挙され、その議員により構成される議会が、事前的・事後的に執行機関である長を監督していること、これは、地方公共団体の住民の代表である議会が、株式会社の株主の代表である株主総会と大きく異なる部分である。

②業務執行体制の差異

株式会社の組織設定では、重要な支店等の設置等でない限り、会社法上の条件や制約はないが、地方公共団体の執行機関の内部組織は、分掌する事務とともに条例で定めなければならない、事務および事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならない（法 158①②）。

株式会社（大会社および委員会設置会社）には、内部統制システムの決定および運用が求められる（会 362④六⑤, 416①一ホ②）。図表 2 のように執行機関内の監視機能も重視され、内部監査部門も設けられている。一方、地方公共団体では、たとえば、現金収支に関するもの等、実態として運用されているルールや手続きがあり、内部統制は存在するものの制度的な運用としては十分ではない¹⁰⁾。

これらの業務執行体制の差異は、歳入活動を行わない政府機関である地方公共団体の性格にも関わっているが、プリンシパルの期待を反映した今後のエージェンシー関係の構築に課題となると考えられる。

③エージェンシー関係の二重性

株式会社では、株主総会で取締役、監査役および会計監査人が選任され、地方公共団体では、住民の直接選挙により議員および長が選出される。両者のエージェンシー関係を考察すると、株式会社では、業務執行者とその監督者を選出して株主と経営者のエージェンシー関係を構築しているのに対し、地方公共団体では、選挙により住民と長および住民と議員の 2 種類のエージェンシー関係が構築されていると考えられる。つまり、住民は、自己の団体意思に関する決定権を議員に委ねたうえで、長の運営による公共サービスを受けていることから、自己決定権に関するエージェンシー関係を議員と構築し、財政運営に関するエージェンシー関係を長と構築しているといえる。

このように、地方公共団体には、エージェンシー関係の二重性ともいうべき状況があり、そのなかで、議選委員を含め、議会同意をもって監査委員が選任されるという特徴がある。ここに、地方公共団体特有の監督機能を持った意思決定構造が認められる。

2 住民が地方公共団体の構成員であることに起因するもの

①直接参政権

直接選挙された議員からなる議会が、住民を代表することによって、地方公共団体は、住民の総体と位置づけられる。地方公共団体は、間接民主制を採用しているが、行政に直接にかかわる権能も有している。

住民の直接的な参政権は、「直接請求一条例の制定改廃の請求（法 74）、事務監査の請求（法 75）、議会の解散請求（法 76）、議員、長および主要公務員の解職の請求（法 80, 81, 86）」、「住民投票（憲 95他）」、「住民監査請求および訴訟（法 242, 242の2）」にまとめられる。このような直接参政権を有する住民がプリンシパルであることから、行政サービスの多様性とも相まって、住民のエージェントに対する期待の程度が株式会社より高く、このことが、地方公共団体のエージェンシー関係の特質となる。

②住民意思の反映

地方公共団体の住民は、株式会社のエージェンシー関係のように地方公共団体の行政事務の執行に関して「意思もなければ能力もない」という存在ではない。地方公共団体は、住民の総体と位置づけられ、議会が住民を代表して団体の意思を決定する。このような、組織の構成員（住民）がプリンシパル（依頼人）であるという位置づけは、外部の契約相手方と考える株式会社のエージェンシー関係とは大きく異なる。

たとえば、地方公共団体Aと地方公共団体Bで、ある施策について事務の実施方法が異なり、結果的に効率性に差が生じていても、それが住民の選択であれば、それを認め合うことが重要である場合がある。地域の環境、歴史、文化、慣習を踏まえた行政サービス（およびその実施方法）の選択は効率性の物差しだけでは測れないが、そのような行政サービスを期待するエージェンシー関係が存在している。

③行政への住民参加

地域コミュニティは、伝統的に自治会、町内会、婦人会、青年団、子ども会等の地縁団体を中心としており、近年、安全安心な社会の構築や防災への取組み等から重要な位置にあるといえる。このような地域コミュニティが、地方公共団体の意思決定構造に直ちに影響しているわけではないが、地方公共団体の行政事務は、プリンシパル（住民）によるこれらの重層的な地域組織や地域活動に支えられている面がある。これらのコミュニティが地域の住民を広く包含することが困難になっている（総務省 [2014b], pp. 7-8）状況も

あるが、なお、住民参加の重要な窓口でもある。地方公共団体では、このようなコミュニティ等を窓口としてプリンシパル（住民）の行政への参加がみられるのであり、株式会社のプリンシパル（株主）とは異なる立場であることがわかる。

④利害関係者としての住民

株式会社のエージェンシー関係と異なり、地方公共団体の構成員である住民は、地方公共団体と特別の利害関係を有することが少なくない。住民全体へのサービスとして実施される行政事務は、具体的には、特定の住民との契約等として実施されることも多く、その利害関係は、高額の金銭関係となる場合もある。また、これとは異なり、一定の福祉サービスを必要とする住民は、他の住民が受ける行政サービスの程度と一様でない場合があり、地方公共団体と特別の利害関係ともいふべき状況が生じる。行政事務の執行には、住民間の利害調整が欠かせないが、その調整は容易ではなく、住民は、地方公共団体に対して不均一の複雑な利害関係や期待を有している。これらにより、地方公共団体のプリンシパル（住民）は、プリンシパル・エージェント関係の観点からも、株式会社のプリンシパル（株主）と異なる関心をもつ場合がある。

⑤情報公開による説明責任

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」や各地方公共団体の「情報公開条例」には、たとえば、「市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」との文言で、行政機関の説明責任が明確にされており、行政文書の住民への個別開示に関する規定がおかれている。開示請求できる文書は、不開示情報等はあるものの、「職員が職務上作成等した文書等であって、職員が組織的に用いるものとして保管しているもの」と広範である。情報公開により、住民による事務執行の直接的な監視もなされている現状がある。

⑥住民との情報共有

通常、地方公共団体は、web ページや行政情報施設等で、広く任意の情報開示を行っている。また、地方公共団体の行政サービスは、実施に際して住民間の利害調整を必要とすることも少なくなく、その範囲で、情報を入手したり実施施策の内容や進捗を照会したりすることができる場合もある。もちろん、住民が任意に入手できる情報には程度があるが、住民を構成員とする地方公共団体には、住民の意見を反映した行政事務がなされることが期待されており、そのための情報共有も行われている。

V 監査委員の役割

1 ガバナンスの範囲と監査

地方公共団体のガバナンスについては、住民の位置づけ等に応じて広狭両義にとらえる

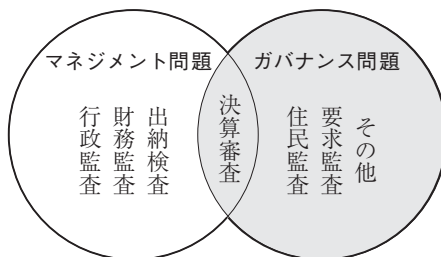
ことができる。それぞれのガバナンスに関する観点は図表6のようになる。

図表6 ガバナンスの範囲と関連諸観点

ガバナンスの範囲	住民の位置づけ	ガバナンスのとらえ方	ガバナンスの要点
狭い（狭義）	公共サービスの受益者	公共サービスの執行機関	効率問題（適正確保）
広い（広義）	団体の構成員	団体意思の執行機関	社会問題（社会的合意）

ここで、地方公共団体の監査のうち、狭義のガバナンスに関連する「効率問題」は、マネジメント問題として、広義のガバナンスのみに関連する「社会問題」は、ガバナンス問題としてとらえることができる¹¹⁾。監査委員の各種監査をこれらに合わせて区分すると図表7のように示される。

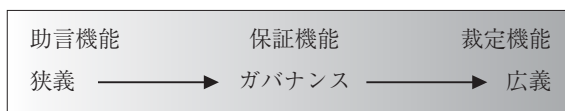
図表7 各種監査の整理（マネジメント問題とガバナンス問題）



これは、地方公共団体の意思決定構造において、各種監査がどのように用いられるかにより整理したものであるが、ガバナンス問題となる住民監査や要求監査は、住民自治の観点から長の施政方針や議会の動向に影響されない監査意見が求められる。

次に、監査の機能とガバナンスの広がりとの関係を図表8に示す。

図表8 監査の機能とガバナンス

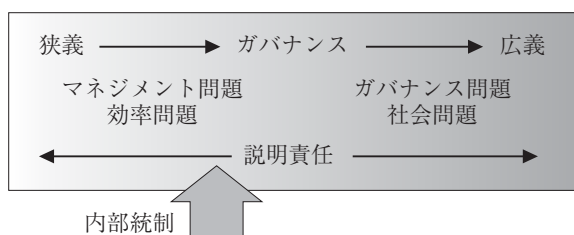


ガバナンスの範囲が広がると監査の機能も追加的に広がると考えられる。ガバナンスを狭く公共サービス機関としての長のマネジメントに関する「効率問題」ととらえると、最少の経費で最大の効果につながるような改善提案等の「助言機能」が重要視され、次いで「保証機能」、そして、広く「社会問題」ととらえると「裁定機能」といった監査の役割に焦点がおかれることになる。

2 ガバナンスの監査

ガバナンスの範囲と要点は図表9のように整理できる。このとき、マネジメント問題、特に、事務処理や決算の作成プロセスについては、内部統制が有効なツールとなると考えられる。不正に対する対応としても有効である。一方で、内部統制は、長の設定した基本方針に基づき内部統制体制を整備、運用するものであるため、長の判断を所与とすべきでないガバナンス問題の監査については万能ではないと理解する必要がある。内部統制体制の整備、運用の状況に目を向けるだけでなく、長の内部統制体制から外れた部分についても見識を示すことが監査委員に期待されている。

図表9 ガバナンス・マネジメント・内部統制



監査は、執行者の立場で執行者が実施した成果やその実施方法を吟味しながら、執行者に不足や誤りがなにかを批判的に評価するという微妙な思考に基づいている。監査委員に外部者や専門家としての仕事が期待されるのは、改善提案を行う資質や能力だけでなく、住民の代表の視点で長の施策やその実施方法を批判的に吟味することが求められているからである。監査委員には、長が議会の同意の下で実施した政策に対しても批判的に観察する役割が期待されている。住民監査請求にはまさにこのような視点が求められるのであるが、財務監査、行政監査、決算審査においても、常にそのような視点を備えていなければならない。これは、内部統制に組み込まれた監視活動としての監査の役割とは異なる対応姿勢である。

したがって、不適正や不効率な事務執行を排除する観点から、マネジメント問題には、内部統制の整備と運用を監視する役割が期待されるほか、住民を内部者（構成員）とする意思決定構造における説明責任や合意形成へ役立ちが、広くガバナンスの視点からの監査の役割といえる。これは、監査委員監査の社会問題への対応ともいえるものである。

3 社会的合意形成への役割

これまでに見てきたように、現行の監査委員制度がカバーしている範囲は、地方公共団体の意思決定構造の特質から広範に及んでいる。地方公共団体では、住民の代表機関とし

て議会が存在し、その議会の議論への役立ちが説明責任や合意形成の一環で監査に求められる。たとえば、住民監査請求において、〇〇条例に基づく委員会の附属機関性が論点となり、関連支出の違法性判断を行うような場合には、地方公共団体の監査委員に対する期待は、公共サービス機関としての効率性だけではなく、議会や住民の安心感や納得感への貢献であり、監査委員監査は、議会や住民の社会的合意に対して独自の役割を有していると考えられる。

この社会的合意形成への役立ちという監査委員の役割は、議会から信任された監査委員が議会の権能の一部にかかわっているという性格から生じている。地方公共団体のエージェンシー関係の固有性から、監査委員監査には、特に、社会的合意形成への役立ちという役割が強調されるのである。

先に、「説明責任の解除が力の合法性と権限の基礎である」という見解を示した。監査には、その組織の意思決定構造における合意形成への役立ちが重要であるが、それは、力の根拠である説明責任の解除がこの社会的な合意形成により達成されるからである。議選委員の制度上の位置づけは、この意味からも重要である。

「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書（総務省 [2013], p. 2)」が示すように、過去の予算の不適正な執行に対する検討から、地方公共団体の監査制度の充実強化が期待されている。監査委員は、地方公共団体の事務の透明性の確保等のために不祥事等の効率問題への監査対応を高めていかなければならない。しかし、最終的な監査委員の役割は、そのような監査対応も含め、監査委員が意思決定構造を監督することによって実現する社会的合意形成への役立ちにある。

この意味で、監査委員制度は、長期的には議会の監督機能とのかかわりで、議会の監督機能を高めるためのしくみの一環として考えられるべきものかもしれないし、あるいは、地方公共団体の組織構造や住民参加のしくみとして議論されるべきものかもしれない。

監査委員制度の新たな動向によって担うべき役割もあるが、監査委員は地方公共団体の意思決定構造に組み込まれており、現行制度の枠組みでの役割も欠かさないように活動しなければならない。

注

- 1) 「公会計概念フレームワーク」は、適用対象となる経済主体を「利益の獲得を目的とせず、または、利益の多寡が成果の評価基準とはならない公共部門における経済主体の全般（中央政府、地方公共団体、特殊法人等）（日本公認会計士協会 [2003], p. 1）」とし、地方公共団体を含むものとしている。
- 2) 「公会計概念フレームワーク」は、「国民（委託者）と政府（受託者）の関係としては、国民は、政府の顧客、即ち、政府という経済主体による対外的取引の相手方（外部者）というよりも、むしろ政府の財産的基礎を拠出する内部者（構成員）として位置付けられることとなる（日本公認会計士協会 [2003], p. 19。）」としている。
- 3) 「法律的手段方法による支配」は、買収によりピラミッド型に子会社を形成していく（順次に他会社の過半数株式を所有するある会社の株式の過半数を所有する）支配方法および無議決権株式等を用いた支配をいい、「少数持株支配」は、委任状勧誘による事実上の支配をいう（Berle and Means [1932], pp. 66-84, 訳書 pp. 88-112）。
- 4) 「ほとんどの組織は、個人間の契約関係をまとめる束として機能する法的擬制であると認識することが重要である。」と説明している（Jensen and Meckling [1976], p. 310）。
- 5) 「説明責任を通じて公の（政府の）力を行使することに、我々は合法性と権限を与えている。・・・企業の力の合法性と権限も、理論的には説明責任を基にしている。コーポレート・ガバナンスも監視と均衡の仕組みがある（政府を含む。）経営陣は企業の合法性と信頼性を維持するために、その資格と動機を有する、独立した代表者に合法的に説明できなくてはならない。取締役会は、それを実行するために構成されている。（Monks and Minow [2004], p. 24, 訳書 p. 42）」
- 6) 図表2のコーポレート・ガバナンスの体制図は、取締役会・監査役会・会計監査人設置会社の機関構成を例としている。
- 7) 2014年度の個人の株式平均保有期間は8.9カ月（個人の年度累計の売買代金を個人が保有する株式の時価総額で割る売買回転率による計算）で、近年伸びる傾向にあるものの、1年に満たないという数値もある（日本経済新聞2015年4月6日夕刊「個人の株保有、再び長く14年度3.3カ月伸びる」）。
- 8) 簡略化のため行政委員会の図示を省略した。
- 9) 各種監査の内容と機能については、上田 [2015], pp. 49-52 を参照のこと。
- 10) 「地方公共団体における事務の処理の適正さが一層求められる中で、地方公共団体における内部統制の取組みを推進するため、地方公共団体における内部統制制度の充実が必要である。（総務省 [2014a], p. 4）」とされ、地方公共団体への内部統制制度の導入が課題とされている。
- 11) 概念的にはガバナンスとマネジメントに包含関係はないが、地方公共団体のガバナンスを担う監査委員の監査職務のなかにマネジメント領域の問題として位置づけられる部分があることから本稿ではこのように整理している。

法令名略称

法 地方自治法
会 会社法
憲 憲法

参考文献

- Berle, A. A. and Means, G. C. [1932] *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, 1991. (北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』文雅堂書店, 1958年。)
- Jensen, M. and Meckling, W. H. [1976] *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics* 3 (4), 1976.
- Monks, R. A. G. and Minow, N. [2004] *Corporate Governance*, Third Edition, Blackwell Publishing, 2004. (ビジネスブレイン太田昭和訳『コーポレート・ガバナンス』生産性出版, 1999年。)
- 伊丹敬之 [2006] 「支配, 統治, 経営—企業についての三つの概念」日本経営学会『日本型経営の動向と課題』千倉書房。
- 上田耕治 [2015] 「監査委員監査の実務問題—実働機関としての観点を交えて—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第15号。
- 加護野忠男 [1995] 「企業のガバナンス」『組織科学』第28巻第4号。
- 菊澤研宗 [2004] 『比較コーポレート・ガバナンス論—組織の経済学アプローチ』有斐閣。
- 菊澤研宗 [2006] 『組織の経済学入門—新制度派経済学アプローチ』有斐閣。
- 齋藤真哉 [2002] 「地方自治体会計への企業会計的手法の導入に関する検討」『会計検査研究』第26号。
- 鈴木豊 [2014] 『公会計・公監査の基礎と実務』法令出版。
- 総務省 [2013] 「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」平成25年3月。
- 総務省 [2014a] 「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」平成26年4月。
- 総務省 [2014b] 「地方議会のあり方に関する研究会報告書」平成26年4月。
- 日本監査役協会 [2011] 「内部統制システムに係る監査の実施基準の改定について」平成23年3月。
- 日本公認会計士協会 [2003] 「公会計概念フレームワーク—公共部門の財務情報の作成・報告及び予算編成にかかる概念的基礎—」平成15年3月。
- 村上祐介 [2010] 村松岐夫編『テキストブック地方自治第2版』東洋経済新報社。
- 桃尾・松尾・難波法律事務所 [2015] 『コーポレート・ガバナンスから見る会社法第2版』商事法務。
- 吉村典久 [2012] 『会社を支配するのは誰か 日本の企業統治』講談社。