

平成23年度

## 包括外部監査の結果報告書の概要

過去の包括外部監査結果に対する措置状況について

平成24年3月

宮城県包括外部監査人

公認会計士 齋藤憲芳



## 平成 23 年度 包括外部監査の結果報告書の概要

本結果報告書の概要は、「平成 23 年度 包括外部監査の結果報告書」の内容を簡単に要約したものである。

### **I. 外部監査の概要**

#### **1. 選定した特定の事件**

過去の包括外部監査結果に対する措置状況について

#### **2. 監査対象等**

平成 17 年度から平成 21 年度までの過去 5 年間の包括外部監査の結果報告書に記載された指摘及び意見に対する措置の状況を監査対象とした。

ただし、平成 20 年度の包括外部監査の結果に対する措置の状況については、宮城県立病院が、その後、地方独立行政法人に組織変更したため、監査対象から除外している。

また、平成 22 年度分については、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の復旧・復興に対応しなければならないという特殊事情があるため、今回の包括外部監査では、個々の監査の結果及び意見に対する措置の状況については評価の対象にしてい

ない。

なお、平成 11 年度から平成 22 年度までの措置の状況については、関係資料により総括的な検証を行っている。

#### **3. 特定の事件を選定した理由**

包括外部監査の結果に対して、宮城県知事等は随時措置を講じ、監査委員は知事等が講じた措置の内容を「包括外部監査の結果に基づく措置の公表」として告示している。

この内容をみると、監査結果として提示された指摘や意見のすべてに対して措置が講じられている訳ではなく、措置が講じられていないものも存在するほか、例えば、「今後検討していく」などとされているものも存在している。

このような現状の中、知事等が講じた措置の内容について、改めて包括外部監査人の立場で妥当性等を検証することは、外部監査制度の趣旨に鑑み有意義であると考えられる。具体的には、措置を講じたものとされたものについては、客観的にみて改善されているかどうか、その後の運用状況は妥当であるかどうかを、また、措置が講じられていないものについては、措置を講じない理由に合理性があるかどうかについて検証を行うことは、一定の意義が認められる。

このような検証を行うことにより、行政運営の透明性を高めることに貢献すると

ともに、県の財政状況の改善のための一助になるものと認識し、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

#### 4. 外部監査の実施者

包括外部監査人	公認会計士	齋藤憲芳
包括外部監査人補助者	公認会計士	小川高広
同上	公認会計士	有倉大輔
同上	公認会計士	加藤晴啓
同上	公認会計士	峯岸進一

## II. 外部監査の対象の概要

### 1. 宮城県における過去の包括外部監査一覧表

平成11年度の外部監査制度の導入から平成22年度までの宮城県における包括外部監査の特定の事件（テーマ）は、以下のとおりである。

	年度	特定の事件（テーマ）	
1	H11年度	テーマ1	平成6年度から平成10年度までの基金の運用・管理状況（19基金）
		テーマ2	平成10年度の債権の貸付・回収・残高管理状況（13債権）
2	H12年度	テーマ1	宮城県土地開発公社
		テーマ2	宮城県住宅供給公社
3	H13年度	テーマ1	産業経済部を中心とした補助金の執行事務について
		テーマ2	企業局が実施する水道用水供給事業について
4	H14年度	テーマ1	関連団体に対する業務委託を中心とした取引について
5	H15年度	テーマ1	県立大学に係る財務に関する事務の執行及び事業の管理について
		テーマ2	特別会計に係る事務の執行及び事業の管理について
6	H16年度	テーマ1	農業農村整備事業に係る財務に関する事務の執行について
7	H17年度	テーマ1	情報システムの調達に係る財務に関する事務の執行について
		テーマ2	公社等出資団体に係る財務に関する事務の執行及びその経営状況について
8	H18年度	テーマ1	平成17年度一般会計の補助金等について
9	H19年度	テーマ1	教育委員会所管を中心とした公の施設の運営状況について
10	H20年度	テーマ1	県立病院の財務事務の執行および事業の管理運営について
11	H21年度	テーマ1	県税の賦課徴収事務について
12	H22年度	テーマ1	県有財産の有効利用について
以下、参考			
	H23年度 (本年度)	テーマ1	過去の包括外部監査結果に対する措置状況について

これらの包括外部監査の結果報告書及びこれに添えて提出する意見には、数多くの監査の指摘及び意見が記載されており、これに対して宮城県は地方自治法に基づいて措置を講じてきている。

宮城県の場合、監査の結果（指摘）だけでなく結果に添えて提出された意見についても、平成11年度の外部監査制度の導入時から措置を講じてきている。

## 2. 本年度の包括外部監査対象の内容

### (1) 平成 11 年度以降の包括外部監査結果に対する措置状況の総括について

まず、宮城県のこれまでの包括外部監査の結果に対する措置状況を概括的にみるために、平成 11 年度以降の措置状況について、包括外部監査の担当課である行政経営推進課で管理資料として作成している資料等を基に、総括表を作成して措置の時期等の傾向を検証した。

### (2) 具体的な監査対象について

本年度は、上記(1)のうち平成 17 年度から平成 21 年度までの 5 年間に報告された包括外部監査結果に対する措置状況を監査対象とした。本来なら、過年度分のすべてについて監査対象とすべきであるが、各年度の指摘及び意見の数が多いことや、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災からの一刻も早い復旧・復興に向けて対応しなければならない最重要時期に、例えば、10 年以上も前の措置の内容について監査することは、対応にあたる県の担当者に多大な時間と労力を強いることにもなるため、前述の 5 年間を対象とした。

ただし、平成 20 年度の県立病院に関する包括外部監査結果に対する措置状況については、平成 23 年度（平成 23 年 4 月 1 日）から地方独立行政法人宮城県立病院機構へ移行し、環境が大きく変わったこと、さらに、東日本大震災に対する業務対応に専念すべきこと考慮して、監査対象としなかった。

また、直近の平成 22 年度の包括外部監査結果に対する措置状況については、当該監査を実施した包括外部監査人が自ら評価する機会ではあるが、東日本大震災への対応が最重要課題で、異常な状況下で対応しなければならなかったことに配慮し、個別の措置内容の評価は行わないこととした。

《参考》 平成 22 年度の包括外部監査の結果に対する措置状況は、平成 23 年 12 月 27 日に監査委員から公表されている。

### Ⅲ. 監査の結果と意見

#### 1. 総論

##### (1) 外部監査制度の導入と監査結果に対する措置について

外部監査制度は、平成 11 年度から実施されている地方自治法に基づく制度であり、導入されてから今年で 13 年目を迎えている。

この間、100 以上の都道府県、政令指定都市、中核市及び条例により導入を定めた市区が包括外部監査を受け、その監査の結果（及びこれに添えて提出された意見）に対して地方自治法第 252 条の 38 第 6 項に基づく措置を講じてきている。

しかしながら、「措置」の定義は地方自治法において規定されていないし、その他の法律においても規定されているものはない。法令用語として慣例的に使用されているのが実態である。

このような実態の中で、知事等の監査対象機関から措置を講じたとして監査委員に通知がなされ、その通知を受けて監査委員が措置の内容を公表していることになる。なお、多くの県の場合、監査委員は 2 人の議員選出委員と 2 人の識見委員から構成されており、監査対象機関の長から独立した立場にある。

宮城県の知事部局の場合には、包括外部監査の担当課である行政経営推進課が監査対象部署から報告された措置の内容を調整の上、監査委員事務局への報告の事務処理を行い、監査委員がその内容を確認し、措置を講じたものを公表している。

ここで問題となるのが、大きく分けて次の 2 点である。

- 「措置を講じた」とした場合の措置内容が、本当に措置を講じたと言える内容になっているか
- 「措置を講じない」とした場合の理由に妥当性があるか

現行制度では、包括外部監査人が措置の内容を検証しなければならないという規定はなく、議会や監査委員が特段のチェックをしなければ、極論すれば監査対象部署において「措置」の概念を都合のいいように解釈することも可能である。組織内部（例えば、包括外部監査の担当課）でのチェック体制にしても、同一組織内ということもあり、措置の具体的な内容について強く言えない可能性があるのも実情ではないかと考える。

また、措置の定義等が明確に定められていない場合、人事異動等により担当者が替わった際には、各担当者の考え方の相違も影響してくる可能性がある。仮に、定義等が定められていた場合であっても、担当者の判断に影響されることは否めず、難しい問題である。

その意味においても、現行制度の下では、外部の第三者として独立した立場にある包括外部監査人が過去の包括外部監査結果に対する措置状況を検証することは意

味のあることと考える。望ましいのは、包括外部監査人自らが、自身が実施した監査結果に対する措置状況を検証することである。この場合、包括外部監査人自らも監査結果に対する再評価をする機会にもなる。

## (2) 宮城県における課題について

本年度の包括外部監査での検証の結果、宮城県の場合は総合的な取組姿勢としては、制度の趣旨を理解して対応していると評価できるが、以下のような点に課題が認められた。

- ① 包括外部監査の指摘等に対する是正措置の定義等が明確に定められていないこと。

平成 21 年度の『包括外部監査結果・意見等に対する是正措置』で「措置を講じた」、「措置を講じない」の判断の考え方が示されるようになったものの、措置内容に関する定義は不十分であると言わざるを得ない。

- ② 「措置を講じた」とされている具体的な内容が、「検討する」等の問題先送り型になっている場合、実質的には措置が講じられていないケースが多く見られたこと。

「検討する」というような内容では、措置を講じたことにはならないと考える。具体的に対応策を決定したり、策定したり、又は修正したりすることが必要である。また、具体的な方針が決まった段階で「措置を講じた」としている場合でも、措置方針や措置計画もなく、実施期限等の進捗管理が十分に行われていないケースがあった。

なお、具体的な内容が決定され、実行が予定されていることが措置方針や措置計画で示され、進捗管理が十分に可能な場合には、「措置を講じた」とすることも実務上は容認すべき余地があると考ええる。

- ③ 担当者が人事異動等により替わった場合に、業務の引継ぎが十分になされないため、その後の状況に関する説明ができないケースがあったこと。

特に、「検討する」ことをもって「措置を講じた」と公表したにも関わらず、その後の検討の結果、最終的に措置を講じないことになったケースでは、「措置を講じない」との結論に至った経緯について説明を受けることができなかった。

同様に、「措置を講じない」という結論に対して質問した際も、当時の包括外部監査人との見解の相違に関する十分な説明を受けることができないケースがあった。「措置を講じない」と決定した場合、現行制度ではその理由等は公表されないことから、特に指摘に関しては、十分に説明責任を果たせるように記録しておく必

要がある。

- ④ 包括外部監査人としては、原則として、指摘や意見に対して措置を講じるべきであると考えているが、状況によっては措置を講じられない場合があることも理解している（制度上、意見に対する措置の取扱いは何も規定されていないため、最低限、指摘に対する措置ということになる。）。その場合でも、その後のチェック体制が十分とはいえないため、措置を講じないことに対する評価が弱いこと。

例えば、監査委員は、法の趣旨を踏まえ、包括外部監査の結果等を定期監査や決算審査等における業務の参考としているほか、措置状況について必要に応じて確認を行うなどの取組を行っているが、包括外部監査の結果に対する措置を講じていないことをもって指摘事項とはしていないとの回答を得ており、その確認方法等について検討が必要である。

今後は、宮城県より先進的な取組を行っている地方自治体（例えば、東北地方の場合では青森市）を参考にして、より実効性のある体制の整備と運用が必要である。

## 2. 個別の指摘及び意見の一覧

本年度の包括外部監査における指摘及び意見の一覧は以下のとおりである。

なお、本報告書において指摘又は意見とは、それぞれ次のような考え方により区分している。

指摘・・・財務に関する事務の執行等において違法又は著しく不当と判断されるので改善すべきもの。

（地方自治法第 252 条の 37 第 5 項の規定に基づく「監査の結果」）

意見・・・組織及び運営の合理化の観点から改善が望まれるもの。

（地方自治法第 252 条の 38 第 2 項の規定に基づく「監査の結果に添えて提出する意見」）

### 個別の指摘及び意見の一覧表

No	本文頁	区分	内容
IV.監査の結果と意見（各論）			
1. 外部監査制度の概要と措置について			
(3) 宮城県における包括外部監査の課題について			
包括外部監査の導入と監査結果に対する措置についての概要は、Ⅲ.監査の結果と意見、1.総論、(1)に記載のとおりであるが、「措置」の概念については、地			

方自治法において定義している条文はなく、かつ、他の法律上にも定義している条文はないため、法令用語として慣行的に用いられているのが実情である。

また、法令用語として使用されているものの、「措置」に込められている意義は一樣ではなく、使用方法としては

○ ある問題に関する対応策をとることやそのための手続をとることに使用されるケース

○ 各種の基本法などにおいては、もっと包括的な意味で、いわば「施策」に近いようなものとして使用されるケース

○ 法令の規定にのっとった具体的処分を行うときに使用されるケース等があり、幅広い概念で使用されている。

包括外部監査では、様々な結果（や意見）に対して措置を講ずる必要があり、個々の結果毎に措置の在り方は変わるものとする。

さらに、包括外部監査の結果に対する措置状況についても、各自治体間でのばらつきがあるのも現実である。

そうした中で、東北地方で実施されている包括外部監査は、6県6市の併せて12自治体であるが、宮城県の場合は総合的な取組姿勢としては、制度の趣旨を理解して対応していると評価できる。

しかしながら、各自治体との比較や各関係部署への質問、ヒヤリング及び県議会の議事録等から検討した結果、前述の「(2)宮城県における課題について」に示したとおり県としての課題が認められた。

以下は指摘等の要約である。

1	31	指摘1	措置の取扱いに関する規程がないため、措置内容についての定義が不十分である。 また、措置を講じないと判断する基準等を明確にしておくべきである。
2	31	指摘2	「検討する」等をもって措置を講じたと判断しているケースが多いが、「検討する」等という内容では措置を講じたことにはならない。実効性のある対応のためには、問題先送りにならないよう措置方針や措置計画を立て、実施期限等の進捗管理を行っていくことが必要である。
3	31	指摘3	「検討する」ことをもって措置を講じたと認識していたにも関わらず、検討の結果、措置を講じないと判断したケースにおいて、担当者の異動等により、なぜそういう結論に達したかの十分な説明を受けることができなかった。措置を講じないと判断した根拠等について、十分に説明責任を果たせるように記録しておく必要がある。

4	32	指摘4	措置を講じないと判断せざるを得ない場合もあると理解するが、措置を講じないと判断した場合の、その後の検証体制が十分ではない。措置を講じない場合は、制度上、公表する義務はないことから、例えば、監査委員事務局の定期監査における確認方法の検討等が必要である。
5	32	指摘5	指摘又は意見に対して措置を講じた場合であっても、その対応策の効果は期待どおりに得られるとは限らない。したがって、PDCA サイクルの管理手法により、措置に対する事後評価を実施して、実効性を高める必要がある。
3. 宮城県の直近4年間の監査結果に対する措置状況			
(1) 平成17年度(その1)			
情報システムの調達に係る財務に関する事務の執行について			
平成17年度の第1テーマである「情報システムの調達に係る財務に関する事務の執行について」は、指摘及び意見の約97%について、監査の翌々年度(平成19年度)までに措置を講じた(一部措置を含む)と報告されている。			
当時の監査の結果では、主に県の情報システム調達における留意事項が明らかにされるとともに、全庁的な観点での情報システム調達の最適化が問題提起された。			
これに対して県は、平成18年度からシステム開発基準書の全面改訂と、情報システム調達ガイドラインの設定について検討を進め、平成19年度から全庁のシステムの全体最適化のため、情報システムの調達の改善に取り組んだが、課題も認められた。			
以下は指摘等の要約である。			
6	56	意見1	指摘及び意見には、重要性が相対的に高いものと低いものがある。また、すぐに対応可能なものもあれば、様々な制約により対応に時間がかかるものもある。措置年度をスケジューリングし計画的に対応することが必要である。
7	56	意見2	措置を講じない場合には、包括外部監査の指摘や意見の趣旨をしっかりと理解した上で、措置を講じないという判断に至ったプロセスや理由など、十分な説明責任を果たせるようにしておくべきである。また、現状での県の対応で十分と判断する場合には、県の対応について、実効性が確保されているか事後検証することが望ましい。
(2) 平成17年度(その2)			
公社等出資団体に係る財務に関する事務の執行及びその経営状況について			
平成17年度の第2テーマである「公社等出資団体に係る財務に関する事務			

<p>の執行及びその経営状況について」は、指摘及び意見の約 85%について、監査の翌々年度（平成 19 年度）までに措置を講じたことになっているが、そのうち意見 3 件については、県が措置を講じたとした時点の内容では、措置は講じられていないと判断した。この他の 3 件については、措置を講じないとの県の判断は合理的であり、その理由も明確である。ただし、県が講じた措置の内容については課題が認められた。</p> <p>以下は指摘等の要約である。</p> <p>(注) 県出資団体等については、従前から県議会でも重要な継続検討事項として取り上げられている。最近では、県議会が設置した県出資団体等調査特別委員会が平成 23 年 3 月 15 日に、過去に設置した類似の特別委員会の報告書、その提言に対する県の対応状況及び「第Ⅲ期宮城県公社等外郭団体改革計画」の概要について、県関係部署からの意見の聴取及び他県の状況調査、調査対象 6 団体に対する調査等に基づいて報告書を取りまとめている。</p>			
8	67	指摘 6	<p>対応に時間を要することが想定されているものは、検討した結果により、措置を講じるか講じないかの判断を行うようスケジュール管理すべきである。</p>
<p>(3) 平成 18 年度 平成 17 年度一般会計の補助金等について</p> <p>平成 18 年度は、「平成 17 年度一般会計の補助金等について」がテーマとして取り上げられているが、県は、指摘及び意見の約 95%について、翌々年度（平成 20 年度）までに措置を講じた（一部措置を含む）と報告されている。</p> <p>県は、平成 18 年度の包括外部監査の結果や当時の財源不足への的確な対応、さらには県補助金の不正受給問題への対応として、平成 18 年度及び平成 19 年度に、全庁的に補助金の交付手続の自己点検や補助金の必要性等の見直しを行っている。</p> <p>その中で、「補助金見直し基本方針」を取りまとめるとともに、平成 14 年度に策定した「補助金交付要綱に関する改善方針」を改訂し、これらを全庁内に周知することにより、包括外部監査の指摘等の内容に対応しているが、措置を講じたとする内容や措置を講じないとした場合に課題が認められた。</p> <p>以下は指摘等の要約である。</p>			
9	73	指摘 7	<p>「検討することとした」ことをもって措置を講じたとしているものがあるが、この時点では、指摘及び意見に対する対応は完了しておらず、実態としては措置が講じられていないものがある。</p> <p>また、その後の検討の結果、最終的には措置を講じないと</p>

			の判断に至ったと思われるが、検討過程の資料が見当たらず、措置を講じないと判断した合理性が判断できないものがあった。十分な説明責任を果たせるよう適切に記録、保管しておくべきである。
10	74	指摘8	指摘等に対して措置を講じない場合は、その理由や包括外部監査人との見解の相違等に関する十分な説明責任を果たせるようにしておくべきである。
<p>(4) 平成 19 年度 教育委員会所管を中心とした公の施設の運営状況について</p> <p>平成 19 年度は、「教育委員会所管を中心とした公の施設の運営状況について」がテーマとして取り上げられているが、県は、指摘及び意見の約 84%について、翌々年度（平成 21 年度）までに措置を講じた（一部措置を含む）と報告されている。</p> <p>しかしながら、その多くが「検討していく」等という内容であり、実態としては措置を講じたという内容になっていない等の課題が認められた。</p> <p>また、競技人口が少ないスポーツに対する考え方に関して、包括外部監査人と県の見解が相違しており、この場合の県の対応について課題が認められた。</p> <p>以下は指摘等の要約である。</p>			
11	84	指摘 9	「検討していく」、「指導していく」、「協議していく」等の内容で措置を講じたとしているものが多数ある。この時点では、具体的、客観的に対応した事実は何もない。本来は対応が完了した時点をもって判断すべきである。
12	84	指摘10	すべての指摘及び意見について措置を検討すべきであり、網羅性に留意する必要がある。
13	84	意見 3	指摘及び意見には、重要性が相対的に高いものと低いものがあるし、すぐに対応が可能なものもあれば、様々な制約により対応に時間がかかるものもあるため、県は、指摘及び意見の内容を検討し、措置を講ずる年度の目標を立てて計画的に対応する必要がある。
14	84	意見 4	競技人口が少ないスポーツの競技施設の廃止、無償譲渡又は利用料金の引き上げに関する意見に対して、廃止や引き上げ等の措置を講じていないが、措置を講じないことに関する県民への説明責任を果たすためには、県の「競技人口の多寡により評価するものではない。」とする基本スタンスを明示し、包括外部監査人の意見への対応を、早期に、かつ明確に示す必要がある。

(5) 平成 21 年度 県税の賦課徴収事務について			
<p>平成 21 年度は、「県税の賦課徴収事務について」がテーマとして取り上げられているが、県は、指摘及び意見の約 90%について、翌年度の平成 22 年度に措置を講じた（一部措置を含む）と報告されている。</p> <p>しかしながら、措置を講じること及びその内容は決定したものの、本年度の監査時点においても未実施のものが多数ある。</p> <p>また、未実施の指摘又は意見の中には、措置を講じないと決定した場合において、その判断基準が不明確である等の課題が認められた。</p> <p>以下は指摘等の要約である。</p>			
15	96	指摘11	例外的に措置を講じないと判断される場合があるが、措置を講じないと認める判断基準が明確でない。包括外部監査人の指摘及び意見の趣旨に反して措置を講じないことが容認される恐れがあるため、判断基準を明確にしておくべきである。
16	97	意見 5	「措置を講じない」としているものであっても、指摘や意見どおりの対応より、より有効な方法や効率的な方法がある場合等には、措置を講じたと認識して、その内容を広く県民に公表する方がより実効性のある対応と考える。
17	97	指摘12	現状では、措置を講じないことについての妥当性が客観的に検証されていないと言わざるを得ない。措置を講じないことの妥当性を評価するシステムの構築が必要である。
18	98	指摘13	措置を講じないとしている場合で、当時の担当者の異動等のため、包括外部監査人との見解の相違に関する内容に関して明確な回答が得られなかった。措置を講じない場合については、その理由だけでなく、結論に至った過程についても適切に記録し、引継ぎがなされるよう対応すべきである。
19	98	指摘14	措置を講じたとしているが、実際の対応がなされていないものがある。報告書の提出から 1 年半以上が経過しており、時期的には対応が可能と考えられる。対応がなされていないものについては、優先度の高い項目から順次実施していくスケジュール表を作成するなどして、今後の実施状況を継続的にフォローしていく必要がある。

以 上