

令和5年度 みやこ町監査計画

地方自治法、地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律の規定に基づき監査委員が行うこととされている監査、検査及び審査（以下「監査等」という。）を効果的かつ効率的に実施するため、みやこ町監査基準第9条第1項の規定に基づき、令和5年度に実施する年間監査計画を策定する。

なお、この監査計画は、必要に応じて予定を変更又は追加することがある。

令和5年3月1日

みやこ町監査委員 木 村 太 吉

みやこ町監査委員 小 田 勝 彦

1 監査の観点

監査にあたっては、合規性、正確性はもとより、その事務事業が最小の経費で最大の効果を挙げているか、所期の目的を効果的に達成するものとなっているかという、経済性、効率性及び有効性の視点を踏まえた監査を実施することで組織のマネジメント強化に寄与する。【みやこ町行政運営強化のための組織体系】

（1）リスクアプローチによる監査を行い、事務事業の合規性、正確性の強化を図る。

業務及び事務処理の過程に存在するリスクの予防、発見、修正を視点として監査を実施することで事務事業の合規性、正確性の向上。併せて、VFMに関する成果の向上を目標とする。

「法令違反のリスク」、「決算の信頼性を阻害するリスク（予算執行、会計処理に関するリスク）」及び「財産の保全を阻害するリスク」に係る事項を重点項目とする。

（2）経済性、効率性及び有効性の視点による財務監査等を実施する。

自治体運営の根幹をなす理念は、地方自治法第2条第14項及び第15項にある。

この規定の趣旨にのっとり、事務の執行及び経営に係る事業の管理が

イ 経済的（より少ない費用で実施すること）

ロ 効率的（同じ費用で大きな成果を得ること、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ること）

ハ 効果的（所期の目的を達成していること、また、効果を挙げていること）に実行されているかとの視点で監査を実施する。

2 実施する監査等の種類及び対象等

（1）財務監査（地方自治法第199条第1項）

町の事務の執行が合理的かつ効率的に行われているか、法令等の定めるところに従って適正に行われているかどうかを主眼として実施する。特定のテーマを定め、定例監査と一体的に行うものとする。

(2) 行政監査（地方自治法第199条第2項）

必要があると認めるとき、町の事務の執行が合理的かつ効率的に行われているか、法令等の定めるところに従って適正に行われているかどうかを主眼として実施する。特定のテーマを定め、行うものとする。

(3) 定例監査（地方自治法第199条第4項）

みやこ町監査基準第10条から第13条の規定により、想定されるリスクを基にした内部統制的事務管理のしくみの状況等について情報収集を行い、財務に関する事務の執行が、経済的、効率的かつ効果的に行われているかどうかを主眼として実施する。全課等の事務事業を対象に実施するものとする。

なお、令和5年度のテーマは、昨年度に引続き「時間外勤務の実態及び会計年度任用職員の雇用状況」とし、改善策などを重点に行うものとする。

(4) 財政援助団体等監査（地方自治法第199条第7項）

町が財政的援助を与えている団体、出資・支払保証団体、信託の受託者及び地方自治法第244条の2第3項の規定に基づく公の施設の指定管理者について、監査委員が必要と認めるとき、又は町長の要求があったときに行うものとする。

(5) 随時監査（地方自治法第199条第5項）

必要があると認めるとき、実施する。

(6) 例月出納検査（地方自治法第235条の2第1項）

会計管理者の保管する現金（歳計現金、歳入歳出外現金、一時借入金、基金に属する現金及び預り金を含む。）の在高及び出納関係諸表等の計数の正確性を検証するとともに、現金の出納事務が適正に行われているかどうかを主眼とし、原則毎月25日に実施する。ただし、やむを得ない事由があるときは、変更することができる。また、例月現金出納検査の内容について、予算執行の説明を求める必要が生じた場合は、会計管理者を通じて例月現金出納検査実施日に職員の出席を求めるものとする。

なお、必要に応じ、関連する事務事業の監査を併せて行う場合がある。

(7) 決算審査（地方自治法第233条第2項及び地方公営企業法第30条第2項）

決算その他関係諸表の計数の正確性を検証するとともに、予算の執行又は事業の経営が、適正かつ効率的に行われているかどうかを主眼として実施するものとし、例月出納検査の結果を踏まえ、一体的に行うものとする。

(8) 健全化判断比率等審査

（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第3条第1項及び第22条第1項）健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率）及び資金不足比率が、定められた基準に準拠し、適正に算定され、かつ表示されているかを主眼として実施する。

3 監査等の種類別実施予定時期

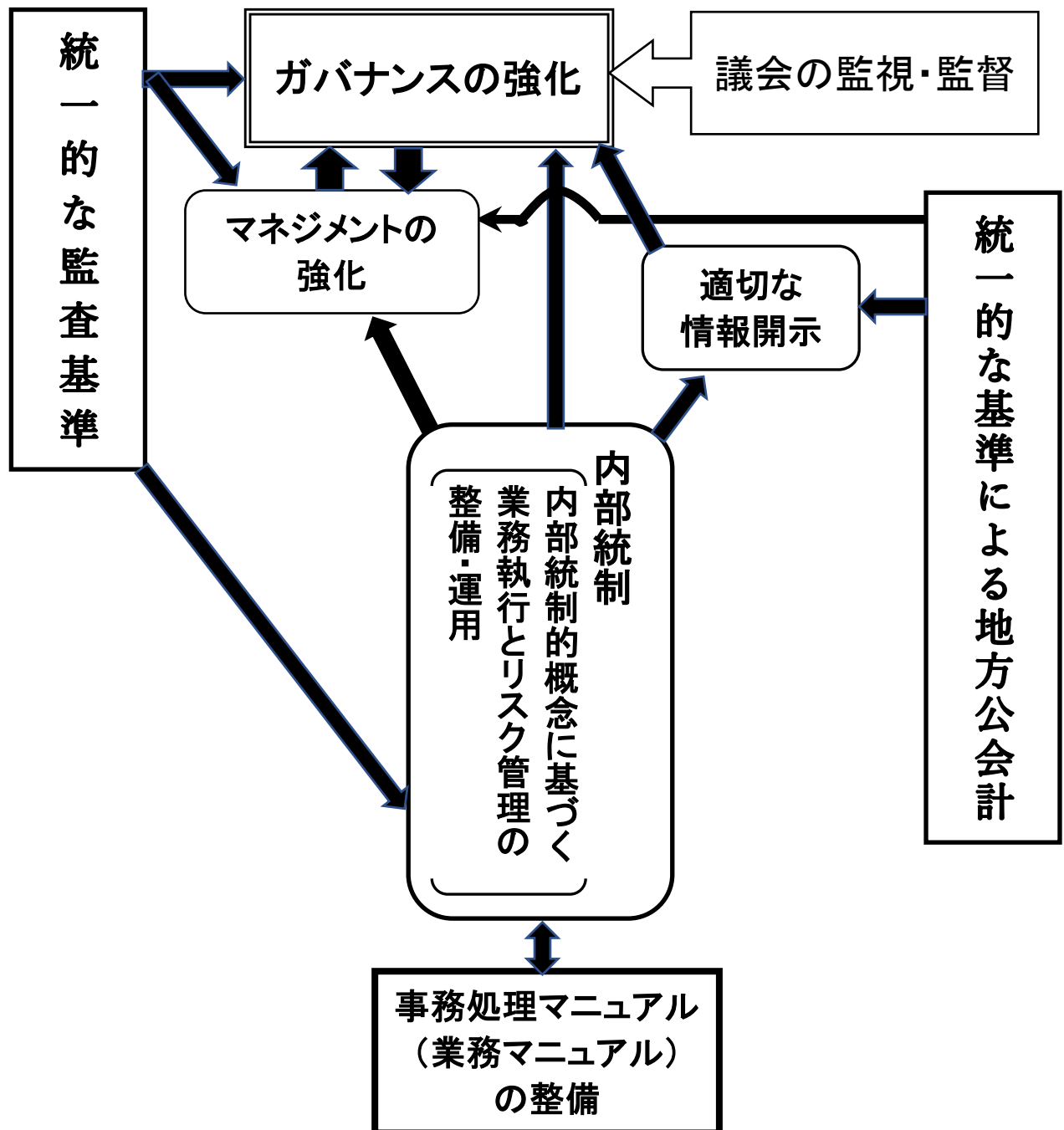
監査等の実施期間及び結果の報告・公表時期は、下記「令和5年度 年間監査計画」のとおりとする。

令和5年度 みやこ町監査計画

令和5年度 年間監査計画

区 分	令和 5 年									令和 6 年		
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
例月出納検査	25日 (火)	25日 (木)	26日 (月)	21日 (金)	25日 (金)	25日 (月)	25日 (水)	24日 (金)	25日 (月)	25日 (木)	26日 (月)	25日 (月)
前期定例監査	4月28日(金)～5月8日(月):4日間											
後期定例監査							10月17日(火)～20日(金):4日間					
地方公営企業決算審査		26日 (金)	意見書:7月14日(金)									
決算審査 健全化判断比率審査			7月24日(月)～28日(金):4日間 意見書:8月4日(金)									
財政援助団体等監査								9日 (木)				
財産区特別会計 決算審査										25日 (木)		

みやこ町行政運営強化のための組織体系



【補足説明】その1

「監査の観点」として記した「合規性、正確性」及び「経済性、効率性及び有効性」の意義とその判断基準

A 「合規性、正確性」について

1 「合規性、正確性」の意義

合規性及び正確性とは①適法性、②正当性及び妥当性が在ることを言う。

地方自治体におけるコンプライアンスの規範とは、地方自治体の行政が適正に行なわれるために守られなければならないルールのことである。

具体的には、憲法、法令並びに条例、予算及び規則その他の規程に定められたルールが規範となるものである。職員にとっては、訓令や要綱及び個別の職務命令も規範としての意味を有する。また、長い年月にわたって守られ、認知されている慣習も同様な効力を有することもある。

2 「適法性」の判断基準

(1) 「適法性」とは

文字通り「法に合っている。」ということであり、具体的には、コンプライアンスの規範に適合していることである。

地方自治法第2条第16項に「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」と規定している。

また、「法に合っている。」ということは、ある行為が当該事案に適用されるべき「法」に違反していないだけでなく、その法の趣旨・目的に合っていることも意味する。例えば、契約の締結の場合には、自治法だけでなく、民法第108条「双方代理の禁止に関する」規定が適用されることを認識すべきである。

3 「正当性及び妥当性」の判断基準

(1) 正当性及び妥当性とは

行政上の諸規範に適合しない行為が違法とされることは当然なことであるが、その規範をどのように適用したかを問題とすることが、「正当性」と「妥当性」の問題である。この問題は、諸々の規範に違反していないという消極的な評価ではなく、これらの規範の趣旨及び目的に適合した解釈、運用、適用がなされたかどうかという積極的な評価を課題とした問題である。実施した又は実施しようとしている施策が、これらの規範に違反せず、

違法ではないとしても、そのような運用をすべきではないと判断される行政行為は、正当性や妥当性は認められず、違法ではなくても「不当な行為」とされる。(違法ではないが、「不当」であるとの判断もあり得る。)

適法性というのは、法令や条例等の解釈の問題であり、正当性及び妥当性は価値

判断の問題である。両者は区別されなければならない。

(2) 判断の基準

正当性及び妥当性の判断の基本となるのは、そこに適用されるべき規範の趣旨や目的であり、考慮されるべき利益の内容や性質である。

具体的な考慮要素

- ① 行政による当該判断や行為を行うことの必然性と理由。
- ② それが住民全体及び当該地方公共団体にとって、どのような影響を持つか？（将来の行政運営や財政負担等々に対して）
- ③ それが対象となった特定の個人や企業又は集団にどのような影響を与えるか？
- ④ 当該判断や行為がなされなかったとした場合に想定される弊害とその程度。
- ⑤ 一般住民が当該判断や行為がなされたことを納得するかどうか。
- ⑥ その他 アカウンタビリティの充足度（議会や住民に対して）。

公開すべき情報が公開されているか？等々が挙げられる。

さらに考慮すべき事は

- ⑦ 「条理」に反していないかの確認。

条理とは、社会通念あるいは常識とも称されるもの。社会通念とは、特定の集団に於いてのみ通用する認識ではなく、国民一般が納得して了解している共通に有する価値基準に基づいてなされる健全な良識ある判断や考え方のことである。

- ⑧ 「裁量の妥当性」を問うことも必要。

地方公共団体の行政行為は、規範に基づき、規範に従って行われる。

執行機関は守るべき規範を遵守し、適宜適切にこの規範を適用しなければならないが規範を適用するに当たっては、ときに裁量行為を伴う場合が発生する。ここで問題となるのが「裁量の妥当性」である。裁量権の逸脱、あるいは裁量権の濫用があってはならない。

B 「経済性、効率性及び有効性」について

1 3つの言葉の背景

法令、条例、予算等に示されている行政の目的が、当該事務や事業によって実現すべき住民の福祉の向上の為のものであり、それが効果的に達成されているかどうかの有効性の問題であり、それに要する経費を最小限にすることが経済性の問題となる。そして、その目的を達成するための手段として、それを実施する方法が正しく、また、そのタイミングが相応しければ、最少の経費で予期した効果を実現できることに結びつく。

この一連の流れが行政施策の効率性の問題である。

2 行政に「経済性、効率性及び有効性」が求められている根拠

以下3つの事項が、その根拠であると考ええる。

(1) 地方自治法、第2条第14項の規定

「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定されていること。

(2) 地方財政法、第4条第1項の規定

「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定されていること。

(3) 判例（平成16年1月、名古屋地裁判決）に示された地方自治法、第2条第14項の解釈（趣旨）（判決文の一部抜粋）

【地方公共団体の健全な発達又は住民の福祉の増進に寄与することの「効果」が同一であると見込まれる事業方式が複数ある場合には経費が最少となる方式を、同じ経費を投下する場合にはより多くの「効果」を挙げることが期待できる方式を選択すべきことを要求することにあると解される。】と判決文が示していること。

3 経済性、効率性及び有効性の視点と判断基準

行政においては、民間における収益性の多寡を問うような絶対的な判断基準は存在しない。

(1) 「経済性」の視点

当該施策の実行に要するコストがどれだけ低く抑えられているか、あるいは、より経費のかからない方法はないかを求めることである。

(2) 「経済性」の判断基準

- ① 「公共財」、「準公共財」、「準民間財」のいずれであるかを問わず、すべての行政サービスを提供するための事務経費については、これを最少に抑えることが必要である。このことは、純粋に経済的かつ経営的な観点から判断し、また、しなければならない。

これが行政における経済性の問題である。

- ② 当該事務を処理するための組織、人員、給与、権限配分等の人事面と当該事務処理のシステム、それを使用する物的施設等を総合的に考慮し、場合によっては、民間に委託するとか、民営化した場合との対比をしたうえで、より経済的な方法の有無を検討することが求められる。経済性を考慮したうえでの実務行為が、入札制度であり、指定管理者制度等である。

- ③ 「経済性」に関して、注意すべき重要なことが「契約の締結」に在る。注目すべき判例を引用する。参考とすべき内容である。

最高裁、平成18年10月26日、判決要旨。

【地方公共団体における契約は、「機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ価格の有利性を確保し得るという観点」から締結することが重要であり、地域経済への影響を過度に考慮することは許されないということである。】

(3) 「効率性」の視点

当該施策の実施において、限られた資源である人、物（システム）及び資金等の組み合わせが適切になされているかを問うことである。

資源配分の無駄がないか、ボトルネックが発生していないか、遊休資源がないかということであり、又、当該施策よりも成果を挙げることができる代替案はないかということでもある。

（４）「効率性」の判断基準

予算編成においても、事務事業遂行においても、資源の最適配分（パト最適）を考慮しなければならない。その際、配慮すべきはボトルネックを発生させない資源の最適配分でなければならない。

大事な観点は、現在実施している施策よりも優れた方策があるか否かを考えること。

（５）「有効性」の視点

特定の政策が住民の福祉の増進に寄与するか、それを達成するために選択された施策が、その目的を達成するために相応しいものであるか、その施策によってその目的がどの程度達成されているかを問うことである。

（６）「有効性」の判断基準

行政事務の「有効性」の客観的判断は極めて難しいものがある。慎重な姿勢で臨むべき事項であると考えている。

政策決定自体は完全に政治的判断（価値判断）に委ねられたものである。政治的判断のもとで決定された政策を評価、判断することは監査の職務ではないと考えているところであるが、その政策のもとの具体的施策及び事務事業についての有効性を判断する義務は負うものとする。

全ての事務事業は特定の目的を実現するために遂行されるものであり、その目的は全て住民の福祉の増進に寄与することを前提として政策決定され、施策となったものである。

① 有効性判断について、まずなすべきことは

その施策そのものが住民の福祉の増進・向上に寄与するものとなっているか否かを判断することである。

② 次になすべきことは、「行政事務遂行上における有効性」を判断することである。

特定の事業の遂行は、ひと（人）、物及びカネ（資金）を利用してなされるので、これらのものの利用が効果的になされているかどうかを視ていくことである。

【補足説明】その2

マトリックス【みやこ町行政運営強化のための組織体系】について

このマトリックスは、ここ数年間の間に地方公共団体に生じた「公会計」と「業務執行と監査のあり方」に関わる変化を受けて、その改革が意図するところを、みやこ町監査事務局が図式化したものである。

「統一的な基準による地方公会計」、「内部統制体制の整備」及び「統一的な監査基準」の三者が相関関係を成して組織運営の強化に寄与することを体系化した図式である。このマトリックスの背景を理解して戴き、監査事務局の業務にご協力を願う次第である。

その背景とは、平成27年（2015年）1月に総務大臣通知として「統一的な基準による地方公会計マニュアル」が公表された。これによって「統一的な基準による地方公会計」の実務基準が定められ、すべての地方公共団体は平成29年度決算より、このマニュアルに従った「決算書類（決算四表）」の作成が義務づけられた。（みやこ町は27年度より新基準に変更。）

その後、平成29年（2017年）6月に地方自治法が改正され、令和2年（2020年）4月1日施行のもとにすべての地方公共団体に「統一的な監査基準」の策定義務と「内部統制制度の整備（県、政令指定都市は義務。市町村は首長の任意。ただし、整備をしない市町村においては内部統制的概念に基づく業務執行を行うこととされ、準義務化された。）」が執行された。

この2件の改革内容と公会計の改正が地方自治体に要求していることは、①ガバナンスの強化、②マネジメント能力の強化、③適切な情報開示の3点である。この3つのことを成し遂げることが、このたびの改正、改革の戦略目標であると理解している。この目標達成のために採用された戦術が「内部統制体制の整備・運用（内部統制的概念に基づく業務執行）」、「統一的な監査基準の策定の義務化」、及び「統一的な基準による地方公会計」の3つの手段である。これらが互いに作用しあって相関関係をなし、組織のガバナンスとマネジメントの強化に寄与するもととされている。

1 ガバナンス

ガバナンスとは、組織の基本的な計画や方針などの事項を意思決定し、また、決定した計画や方針の具体的な執行に対して、マネジメントがしっかりと機能しているか否かについて監視及び監査する働きであると理解している。

地方自治体の二元代表制の下では、ガバナンス機能は議会と首長が同等に保有、機能させることが通常のパターンである。しかし、今回の改正では、執行に責任を持つ主体は首長であるという側面から、自治体運営の仕組みをいかに強化するかという見方でガバナンス機能を捉えて内部統制の導入がなされた。従って、内部統制を整備しない自治体においても、その概念を取り入れた業務執行を行うように仕向けられ、首長のガバナンスの強化が目標とされている。

2 マネジメント

自治体のマネジメントとは、しかるべき機関で設定された意思決定事項や方針を、自治体の事務として計画し、これをどれだけ経済的、効率的かつ有効的に執行し、そ

の結果をチェックし、それをさらに改善に繋げていくための一連の作業の流れであると理解している。

従って、自治体の事務執行の「要」となる機能を有し、執行の良否はマネジメントに在るとされている。自治体組織を運営する責任は首長にあることが地方自治法第148条に規定されている。法では「事務を管理し及びこれを執行する。」と定めている。マネジメント機能とガバナンス機能は双方向に作用し、影響し合うことによって組織の運営機能を強化するものと考えている。内部統制整備の最大の目的は、この組織のマネジメント能力の強化に在る。

3 内部統制

内部統制を簡略に解説するならば、「業務の効率性及び有効性」、「財務報告の信頼性」、「事業活動に関わる法令等の遵守」並びに「資産の保全」の4つの目的が達成されるように、業務に組み込まれ、組織内の全ての者によって遂行される業務の手順・手続である。

しかし、本格的な内部統制制度を整備していないみやこ町にとっては、先に述べた4つの目的を達成するために、この制度を構成する6つの基本的な要素のうちから、その一つである「リスクの評価と対応」をピックアップして、「リスク管理」の考え方を取り入れた業務の遂行を実施して、すべての事務執行を「内部統制的概念に基づく業務執行」として実践することがマネジメントの強化に最も有効ではないかと考えているところである。この考え方で業務を進めていくうえで必須な備えが、「事務処理マニュアル（業務マニュアル）」の整備であると思う。

このマニュアルによって、業務の「標準化と見える化」を図り、リスクの低減と回避を求めているかなければならない。

4 ガバナンス、マネジメント及び内部統制の関連

ガバナンス、マネジメント及び内部統制は地方自治体の組織運営を支える基本的な仕組みである。この三者の間には、ガバナンスレベルで地方自治体の方向性・基本方針などが意思決定され、マネジメントレベルで進むべき具体的進路が決定されるという関係が成り立っている。内部統制は、そのマネジメントに規律を与え、又、ガバナンスが有効に機能していることが内部統制を強化する。さらに、強化された内部統制によってマネジメントの規律を更に高める効果が働くものとされている。このガバナンス、マネジメント及び内部統制の間には、この様な有機的な相関関係が成り立っている。

従って、事務執行に係わって最も重要な「要」となるところはマネジメントであり、人（職員）で構成されている役場の組織にとっては「マネジメントの強化」が最も強く求められているところである。

5 統一的な基準による地方公会計

地方公会計の有り方について生じた変化は、「四表をセットとした決算財務書類の整備」、「統一された仕様による固定資産台帳の整備」及び「複式簿記概念の導入」の3つの大きな改革である。

この改革が目的とすることは、①「財務情報の解かりやすい開示（説明責任の履行）」、②「財政運営や政策形成を行う上での正確な基礎資料を得ること（財政の効率化・適正化）」の2つのことを目的としている。

新しい公会計のしくみが意図している効果は、①資産・負債に関する情報の全てが一覧的に明示されること、②見えにくいコストが明らかとなり、正確な行政コストが把握できること、③固定資産台帳の整備の義務化により公共施設マネジメント（ファシリティマネジメント）等へ適切な基礎データを与えること。等々の効果が期待されている。

しかし、この方式で作成された「財務書類」に表現された、又は、潜在的に含まれている合理的、客観的なみやこ町財政の基礎データを政策や意思決定に活用しようとする当事者の意思の有る、無しが重要である。今後、その活用のあり方に期待したいところである。

6 統一的な監査基準

今回、義務化された「統一的な監査基準」は、自治体組織に内部統制を整備することを前提とした監査を実施することを想定した内容となっている。内部統制を整備していないみやこ町にとっても「内部統制的概念に基づく業務執行」がなされているものとして監査を実施するように監査手法の変化を、この監査基準が要求している。

具体的には、監査の手法に「リスクアプローチ監査」を取り入れることが要求されている。この制度の要求に応えるには、「リスク管理」の考え方を取り入れた「事務処理マニュアル（業務マニュアル）」の整備が必要となる。監査がリスクを識別するためには、事業の内容と事務手続の内容を理解することを通じて「どのようなリスクが生じる可能性があるのか、又は、どこにリスクが存在、また潜在しているのか」を認識、確認しなければならない。

リスク管理の大切さについては、福岡県市町村職員研修所の研修資料の「リスクマネジメント」の部分に【日常の業務において、リスクに発展するような予兆に「気づく」必要があり、「何かおかしいことはないか」を想像することで予兆に気づく感性を養うことが求められている。

気づいた予兆を「心得て」、情報を組織内で共有し、予兆に適切な対応を行うことでリスクとなる事象発生を未然に防止する。リスク事象が発生した際には、迅速かつ的確な「行動」が必要である。】と記述されている。参考にしなければならない。

さらに、「経済的か、効率的か、有効的（効果的）か」という3Eの視点で監査することが求められている。この3Eの視点は、すべての自治体が抱えているとされる基本的な課題のひとつである「VFM（バリュー・フォー・マネー）（支出に見合った価値の創造）（投下した資金に対する価値が最大でなければならない。言葉を変えれば、投下した資金が一定であれば、それによって得られる成果が最大でなければならない。あるいは、成果が一定であれば、投下する資金は最少でなければならない。）」という評価指標に対しても応え得る視点であると言える。3E及びVFMの視点は監査の視点ではあるが、同時に業務執行の姿勢においても重要な視点であると考ええる。全職員の

意欲的な取組みを念願する。

以上の説明で、「内部統制（内部統制的概念に基づく業務執行）」、「統一的な基準による地方公会計」、「統一的な監査基準」の各々が自治体組織及びその組織運営に要求している内容を理解願いたいと考えている。併せて、各々の制度の「仕組み」が、独自に、あるいは互いに関連して、「ガバナンスの強化」と「マネジメントの強化」に資することになっていることの有機的な相関関係を理解のうえで、【みやこ町行政運営強化のための組織体系】を見てもらいたいと念願する。