

監査懇話会セミナー  
市民のための行政監査機能

2016年2月1日

大阪市行政委員会事務局  
(監査委員・人事委員会・選挙管理委員会)  
局長 小川英明

# 本日の講演内容

- I. はじめに～ご挨拶
- II. 大阪市の現状
- III. 行政組織の特徴
- IV. 大阪市監査委員監査機能の概要
- V. 大阪市監査委員監査機能の課題
- VI. メッセージ

注：本資料は大阪市監査委員及び監査委員事務局としての公式見解ではなく、あくまで講師個人の見解をまとめたものである。

## I. はじめに～ご挨拶

## II. 大阪市の現状

～全国的な課題、大都市特有の特徴・課題の把握～

## III. 行政組織の特徴

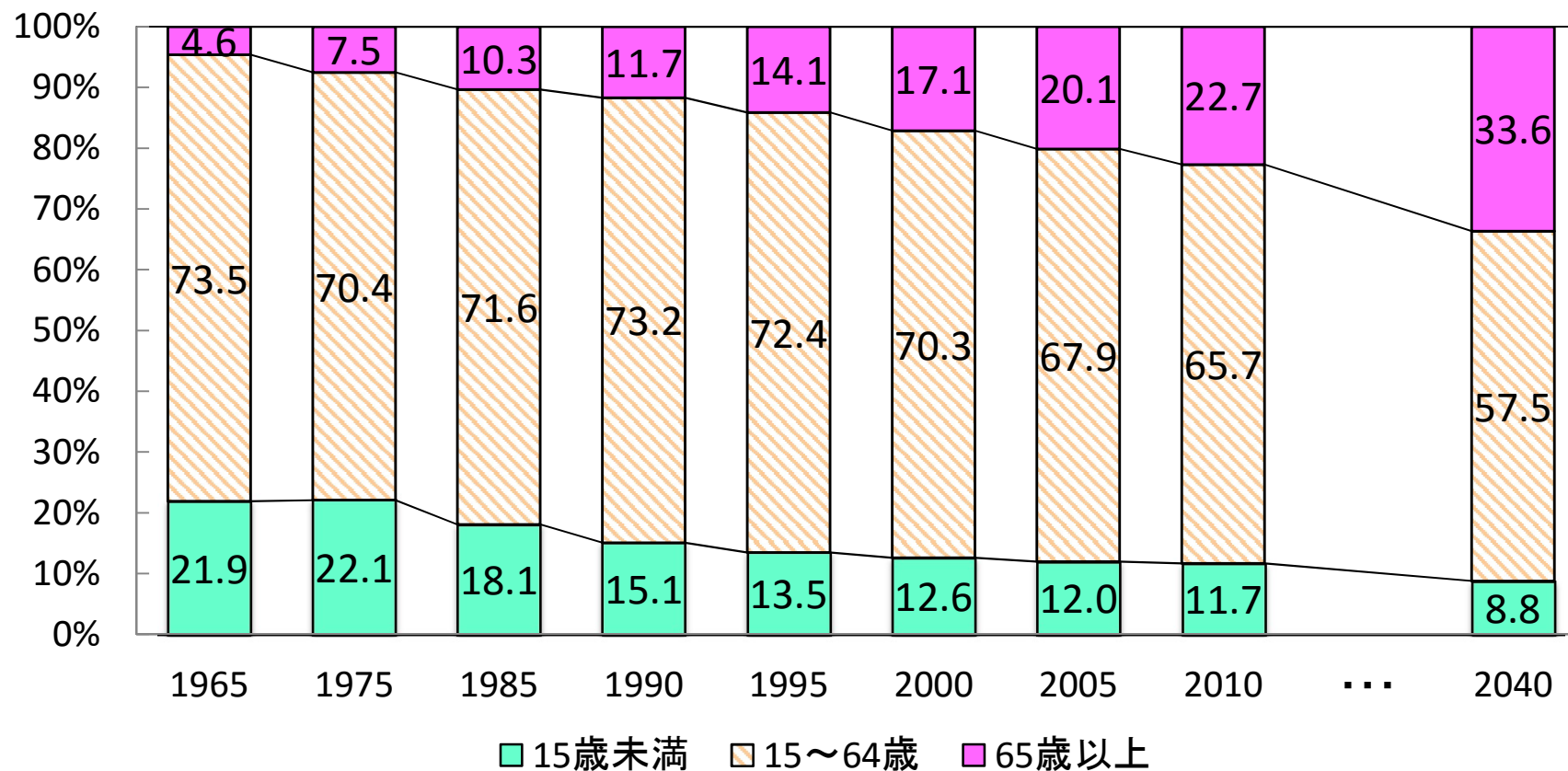
## IV. 大阪市監査委員監査機能の概要

## V. 大阪市監査委員監査機能の課題

## VI. メッセージ

## 全国的な傾向ですが…少子高齢化

### 大阪市の人口比率



# 昼夜間人口差が大きい

昼間人口 354万人 > 夜間人口 266万人  
昼夜間人口比率 132.8%

中央区 591.9% 北区 346.7%

人とモノ(事務所・事業所)の流入

⇒ 財政需要が増大

- |          |            |
|----------|------------|
| ・都市基盤の充実 | 街路、公園事業など  |
| ・利便性の確保  | 地下鉄、バス事業など |
| ・生活環境の充実 | 清掃、下水道事業など |
| ・防災機能の充実 | 消防・救急業務など  |

## 大阪市の現状②

大阪市行政委員会事務局

# 昼夜間人口差が大きい

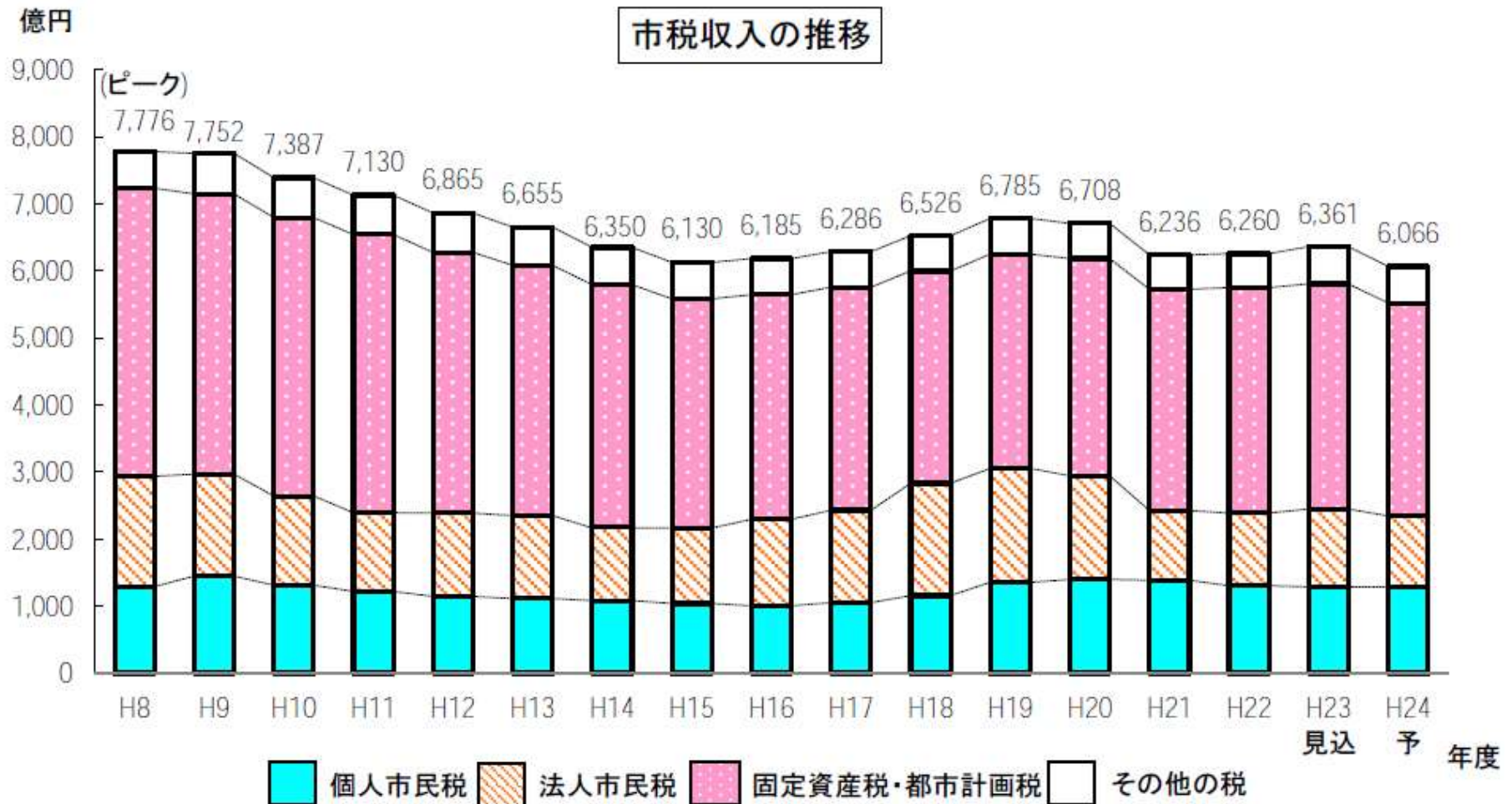
(参考)

都市名	昼間人口(人)	夜間人口(人)	比率(%)	職員数(人)
札幌市	1,925,535	1,913,545	100.6	7,147
仙台市	1,121,965	1,045,986	107.3	4,838
横浜市	3,375,330	3,688,773	91.5	13,726
名古屋市	2,569,376	2,263,894	113.5	9,592
京都市	1,599,037	1,474,015	108.5	5,996
神戸市	1,583,765	1,544,200	102.6	6,892
福岡市	1,637,813	1,463,743	111.9	6,078
大阪市	3,538,576	2,665,314	132.8	10,155

※人口は平成22年国勢調査による。職員数は平成27年4月1日現在の行政職。

# 大阪市の現状③

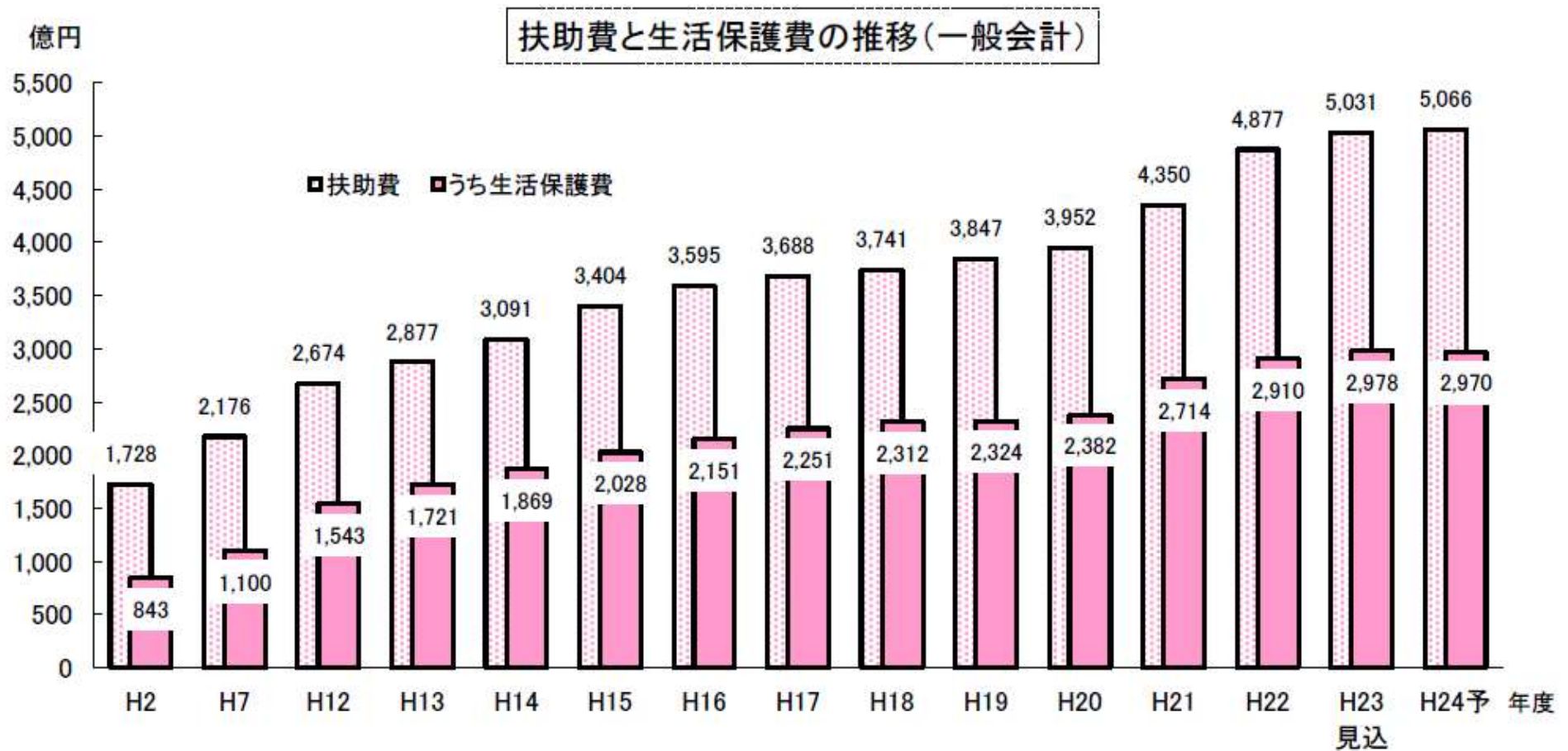
## 下げ止まり感はあるが、長期的な税収下落





# 大阪市の現状④

## 大阪市民の18人に1人が生活保護受給者

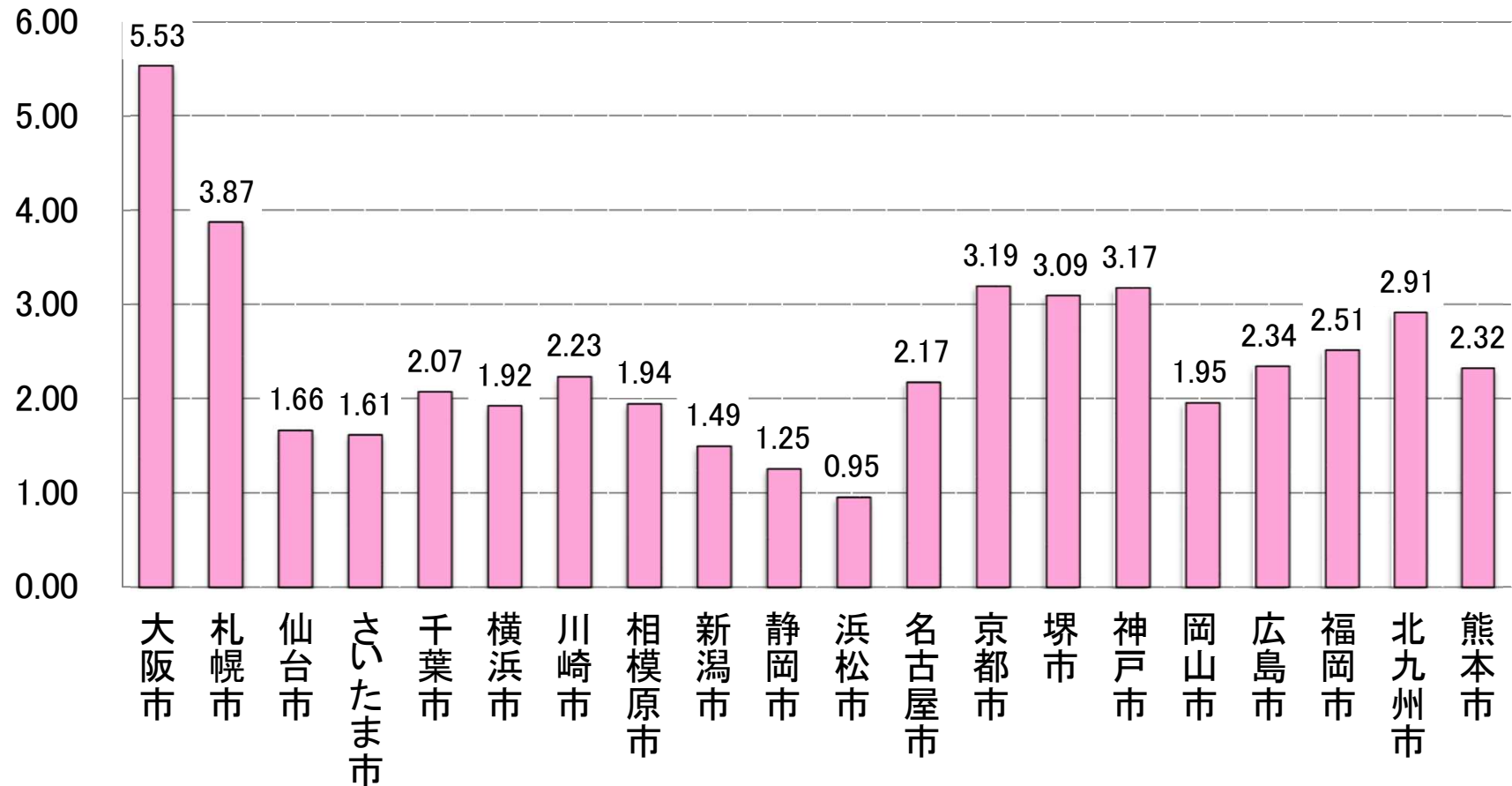




# 大阪市の現状④ 大阪市民の18人に1人が生活保護受給者

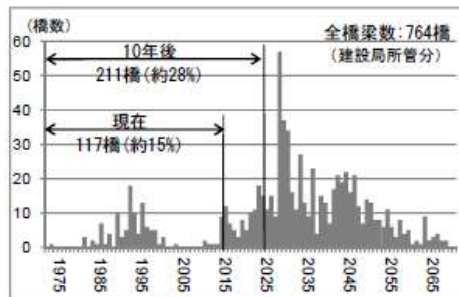
## 平成26年度 生活保護受給率 各都市比較

(単位:%)

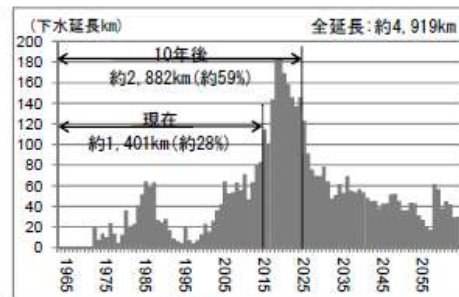


## インフラの老朽化とメンテ費用の増大

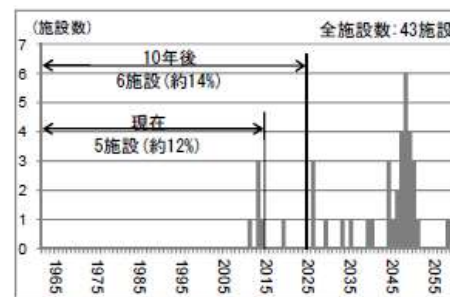
### 耐用年数を超える施設数・延長(施設別)



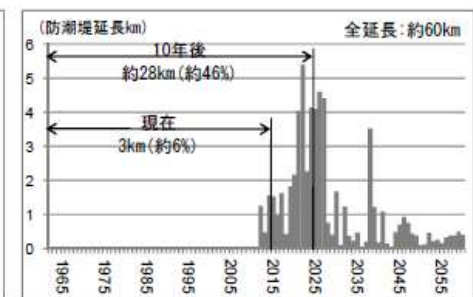
橋梁(耐用年数:60年)



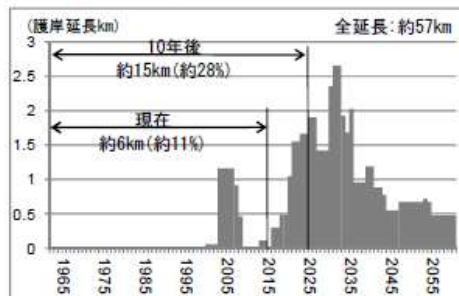
下水道(耐用年数:50年)



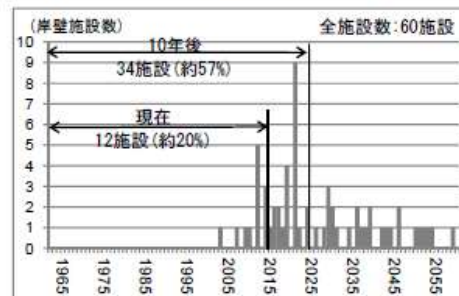
橋梁・トンネル(港湾施設)(耐用年数:50年)



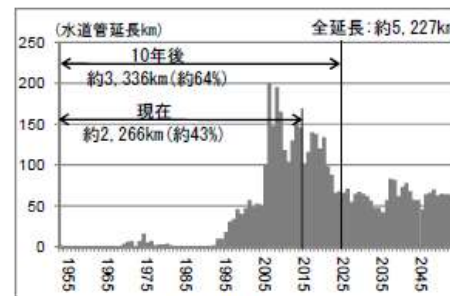
防潮堤(耐用年数:50年)



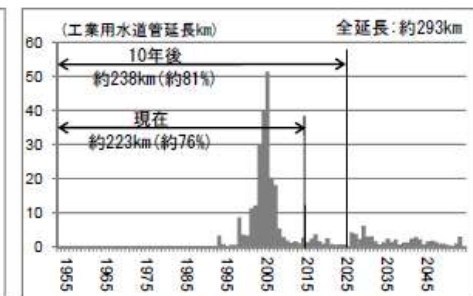
河川(耐用年数:50年)



岸壁(耐用年数:50年)



水道管(耐用年数:40年)



工業用水道管(耐用年数:40年)

I. はじめに～ご挨拶

II. 大阪市の現状

III. 行政組織の特徴

～民間組織と大きく異なる点～

IV. 大阪市監査委員監査機能の概要

V. 大阪市監査委員監査機能の課題

VI. メッセージ

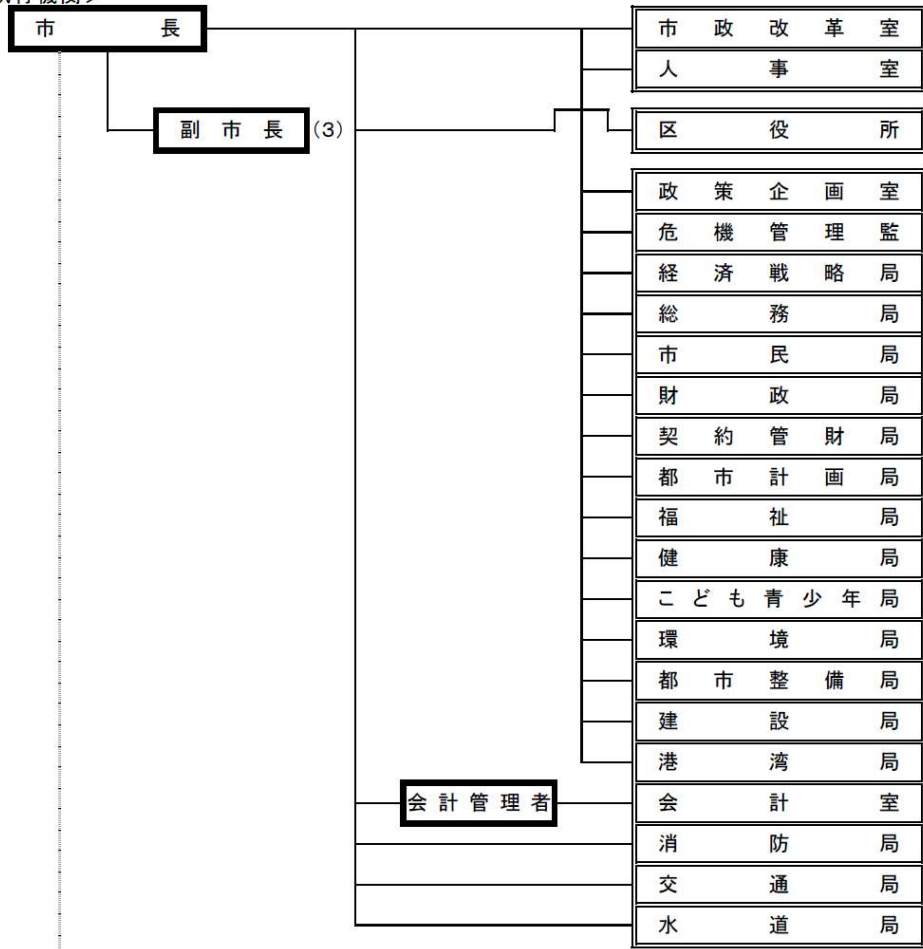
# 行政の特徴①

## ゆりかごから墓場までに加え、レジャーも・・・

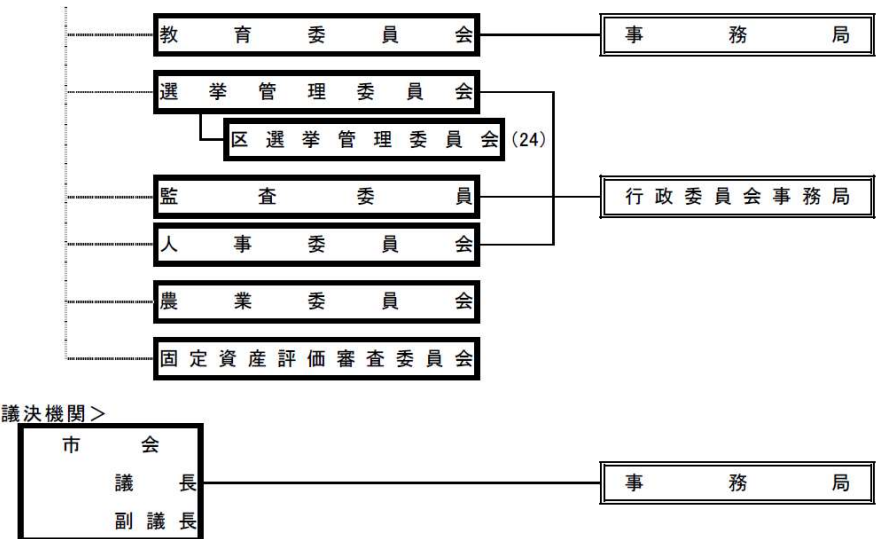
組 織 図

(平成27年7月1日現在)

< 執行機関 >



< 議決機関 >



## 行政の特徴②

# 縦割り(局 Monroe 主義)と前例踏襲主義

- 予算単年度主義、予算確保が最重要・・・
  - ⇒ 短期的な視点での事業予算編成・効果検証が甘い・使いつぱなし
- 対象分野が広く、住民からの多様な意見を反映・・・
  - ⇒ 総花的な施策・セクショナリズム・前例踏襲(事なかれ主義)
- 説明責任・透明化が求められるが・・・
  - ⇒ 市民への説明責任という認識が希薄
- ICT活用の遅れ・・・
  - ⇒ 紙ベースでの手作業も多く、スピード感到に欠ける

## 行政の特徴③

# メディアが取り上げること

### ◆ 業務上の不祥事

- ✓ 正式な手続を経ずの契約事務
- ✓ 公用車運転中の事故
- ✓ 現金横領、私金立替え

### ◆ 圧倒的に多いのは...

- ✓ 勤務中の喫煙 例) 停職1月
- ✓ マイカー通勤 例) 本人停職1月、監督職員戒告
- ✓ わいせつ 例) 懲戒免職

## 行政の特徴④

# 業務執行責任が曖昧になる傾向

## □ 単年度予算主義・前例主義・縦割り主義

- 長期プロジェクトにおける執行責任が不明
- 前年と同様の予算を確保して淡々と実施
- KPIを明確に定めないので、撤退基準が不明確になる
- 損失拡大を防止する機能がない
- オスカードリームとオークがその典型的悪例
- 莫大な損害の責任を誰ひとり負っていない



## 行政の特徴⑤ 行政組織に対する某監査法人の厳しいコメント

「過去の他自治体監査支援や包括外部監査等のノウハウから、外部専門家として重視するリスクは、形式主義、前例主義、単年度予算主義、現金決算主義等を背景として、以下のほぼ3点に集約されると考えられる。」

- コスト意識の欠如
- 業務改善意識の欠如
- 財産管理意識の欠如

I. はじめに～ご挨拶

II. 大阪市の現状

III. 行政組織の特徴

IV. 大阪市監査委員監査機能の概要

～従来監査にはなかった「都市経営」視点を行政にも～

V. 大阪市監査委員監査機能の課題

VI. メッセージ

# 監査が果たすべき役割①

## まずは地方自治法を確認

監査委員は、普通地方公共団体の  
財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理  
を監査する。(地方自治法第199条第1項)

### ① 財務に関する事務の執行

予算の施行、収入、支出、契約、現金・有価証券の出納保管、  
財産管理等の事務の執行

### ② 経営に係る事業の管理

事業が合理的かつ能率的に経営されているか

# 監査が果たすべき役割②

## 法はこれだけのことを監査委員に求めています

### 監査委員が必ず行う監査

- 定期監査 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
- 決算審査 基金の運用状況の審査 健全化判断比率等の審査
- 例月出納検査

### 監査委員が任意に、又は長等の請求により行う監査

- 随時監査 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
- 行政監査 地方公共団体の事務の執行に関する監査 必要がある場合
- 財政援助団体等の監査 必要がある場合又は長からの請求
- 指定金融機関等の監査 長・公営企業管理者からの請求)
- 事務監査請求による監査 住民・議会・長からの請求)
- 住民監査請求による監査 住民からの請求)
- 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

# 監査が果たすべき役割③ とりわけ、行政監査

## 【行政監査】

監査委員は、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務の執行について監査をすることができる。

(地方自治法第199条第2項)

一般行政事務そのもの  
内部組織、職員の配置、事務処理の手續  
行政の運営等

適正及び効率性・能率性の確保等から行う監査

# 監査が果たすべき役割④

## 大阪市 監査委員監査フレームワークの体系図

基準

大阪市監査委員監査基準

細則

監査等実施細則

要領等

監査計画  
作成要領

監査手続書  
作成要領

監査調書  
作成要領

監査報告書  
作成要領

品質管理  
実施要領

IT監査  
実施要領

フォローアップ  
実施要領

リスクアセスメント  
実施要領

課題事項  
確認書  
作成要領

住民監査請  
求監査実施  
要領

監査  
用語集

## 監査が果たすべき役割⑤

# 監査においても、PDCAサイクル

市長等は、監査の結果に基づき、又は監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知する。  
監査委員は、通知事項を公表する。

(地方自治法第199条第12項)

やりっぱなしの監査にしない。

**措置状況のフォローアップ**が重要です。

大阪市では、法の規定にとどまらず、  
**ロードマップ(工程表)**により措置を促す方式を採用



## 監査が果たすべき役割⑥

# 行政管理から都市経営へ

経営者の視点

+

住民の視点

- ・ 行政サービスにおける、**量と質の観点からの費用対効果の測定**
- ・ 行政サービスの提供に関わる**人的・財政的資源の配分**
- ・ 提供される行政サービスの**有効性の検討**
- ・ **無駄な支出が行われていないか**という不適切な支出の有無の検討

# 監査が果たすべき役割⑦ リスクアプローチ

市長部局の内部統制の取組みは道半ば・・・

監査実施の優先順位を決定するため、  
内部監査部門でリスクアセスメント実施



リスクに応じて、**監査頻度・監査資源配分を決定**  
(課題)

内部監査部門職員のレベルアップはもちろんだが、  
組織規模に比して、**監査資源が不足**している。

## 監査が果たすべき役割⑧

# フォローアップも含めて年間34本実施

### 平成26年度監査計画

#### 定期監査、随時監査等(19件)

土地先行取得事業会計、国民健康保険関係、  
港湾局等総務部、ICT調達<sup>の</sup>適正性、区役所監査、  
民間保育所等に対する補助金執行状況など

#### 出資団体監査(13件)

大阪港トランスポートシステム、水道総合サービスなど

#### 指定管理者監査(2件)

駐車場、スポーツセンター

# 監査が果たすべき役割⑨

## 指摘いろいろ、改善勧告もいろいろ

事項	指摘・改善勧告の概要
文書管理関係	<p>計画変更等の重要な局面における意志決定経緯が文書として作成、保存されていないので、意志決定の合理性、妥当性が検証できない。</p> <p>⇒重要な局面での意志決定経緯を文書記録として確実に保存すべき</p>
資産管理関係	<p>市有地の長期不法占拠、物品等の現物確認未実施、重要物品の計上漏れや二十計上、台帳未整備</p> <p>⇒資産管理規程の遵守を徹底を、管理職員の職責とすべき</p>
契約事務関係	<p>業務内容が仕様書に詳細に記載されていない、適正な履行が確認できていない、積算金額に実績が反映されていない</p> <p>⇒契約事務関係規程の遵守を徹底を管理職員の職責とすべき 共通業務責任者である契約管財局はモニタリングを実施すべき</p>
出資団体関係	<p>所管局のモニタリング、監督責任の強化</p>
技術監査関係	<p>関係先との連携や情報共有の仕組みの構築</p>
ICT監査関係	<p>IT調達に係る環境面・人材面の取組みが必要</p>

## 監査が果たすべき役割⑩

# ちなみに、大阪市の監査委員はこんな人

### 識見委員(4年任期)

(代表) 貴納 順二 常勤・元会社役員

阪井 千鶴子 非常勤・弁護士

### 議選委員

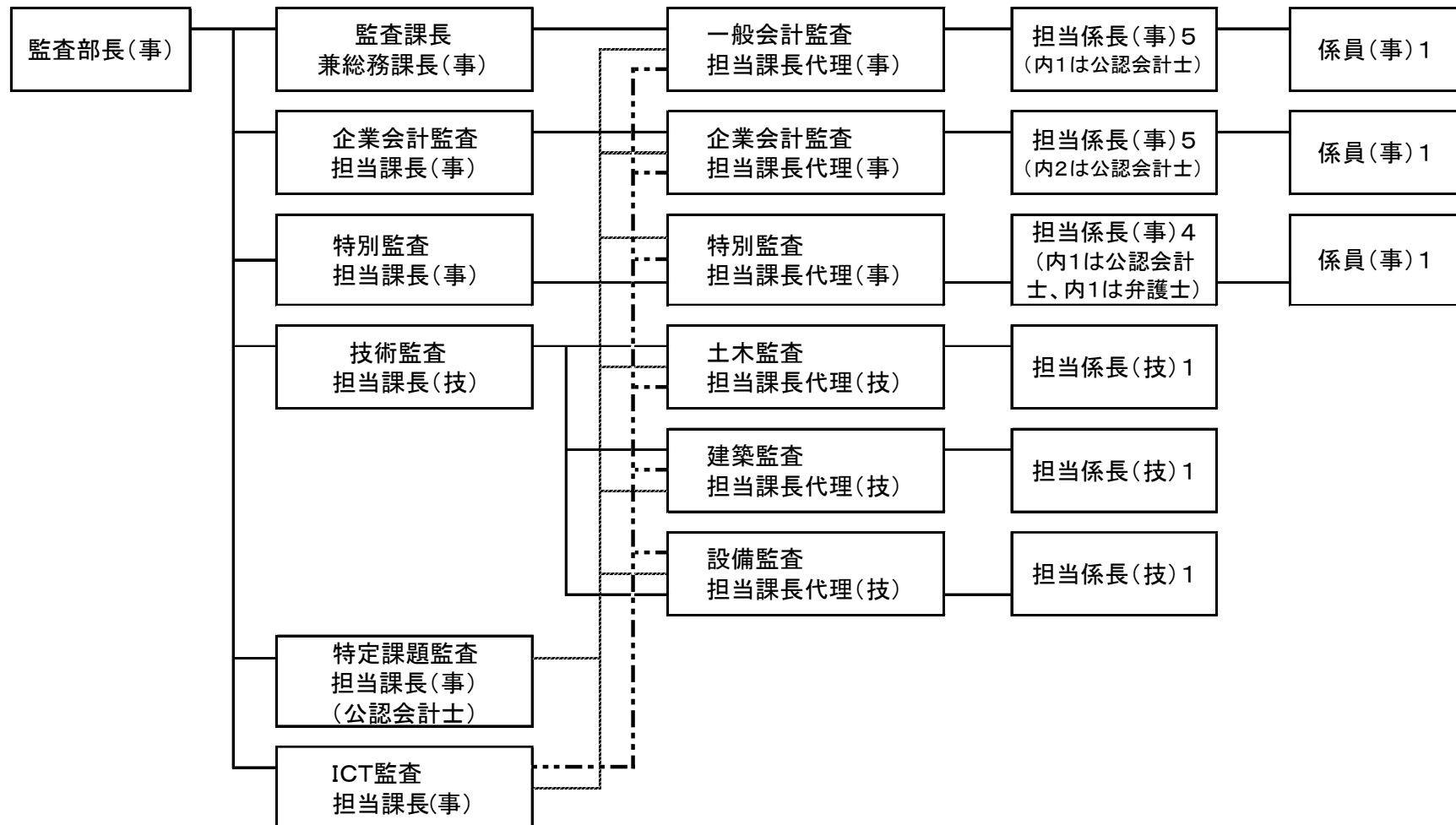
美延 映夫 非常勤・大阪市議会議員

島田 まり 非常勤・大阪市議会議員

# 監査が果たすべき役割⑪

## 監査部の組織図

### 【大阪市行政委員会事務局監査部】



- I. はじめに～ご挨拶
- II. 大阪市の現状
- III. 行政組織の特徴
- IV. 大阪市監査委員監査機能の概要
- V. 大阪市監査委員監査機能の課題  
～法・市民が求める監査委員監査機能と、  
実態とのギャップの理解～
- VI. メッセージ



## 監査に期待される機能①

# 従来の監査委員機能への不信感

地方分権との関係

自己決定と自己責任

不適正な予算執行

官制談合、カラ超勤務、厚遇

財政状況の悪化

ハコモノ行政、バラマキ行政



## 監査委員のチェック機能への不信

## 監査に期待される機能②

# チェック機能を期待される監査

## 従来の監査委員制度に欠けていた点

独立性

常勤監査委員に地方自治体OBが多く就任  
首長部局からの独立性が弱い

専門性

行政知識と経験はあるが、  
監査専門知識と経験がない

# 監査に期待される機能③

## 自治体監査委員

### □ 監査委員の独立性

独立性：

当該自治体と利害関係を持たない第三者であり、身分的、経済的、**精神的独立**が担保されていること

- 首長が選任し、議会が同意する法制度への疑問
- 自治体OBの監査委員としての適格性への疑問
- 議会から選任される監査委員の適格性への疑問
- 2期も、3期も監査委員を継続することへの疑問（本来、「1期のみ」が監査の原則）

# 監査に期待される機能③

## 自治体監査委員

### □ 監査委員の監査専門性

専門性：監査実施の専門的知識と経験（行政専門性ではない）

- 監査専門性を欠く自治体OBが依然として多数在籍していることへの疑問
- 自治体統一の監査基準がないため、監査品質が向上しない。

### □ 監査委員の権限・義務・責任

- 権限は地方自治法199条、義務は233条、235条等に規定されているが、財務監査や決算審査等を実施する旨のみ規定。
- 監査強制執行権限、資料提出命令権限、措置の強制権限等には言及されてなく、曖昧。
- 監査結果に関する責任規定もない。
- 「政策判断には踏み込まない」という自主規制への疑問

## 監査に期待される機能④

# 自治体監査委員事務局

### □ 監査委員事務局の独立性と監査専門性

- 基本的に監査委員と同様の課題がある

### □ 監査実行部隊としての課題

- 監査対象組織職員数と比べ、絶対的に少ない監査組織人材
- 実務実施細則やマニュアル類が未整備のため、監査品質が区々
- 短期間の異動による監査実務の継承の困難性
- 措置状況の追跡的監視が不十分
- ICT監査専門性の欠如
- 内部統制担当部門との連携が不十分
- 公益通報や苦情受付部門との連携が不十分

# 監査に期待される機能⑤

## 自治体監査委員事務局

### □ その他：地方自治法の問題点

- 米国から移入された「監査委員」概念と従前からの「監査役」概念との混同
- 監査、審査、検査の定義が明確になされていないこと
- 法199条各項の監査と法233条、235条等の審査、検査の相互補完性、関連性が不明なこと
- 財務監査と行政監査の関連が不明なこと
- 指摘・意見の定義が不明確なこと
- 包括外部監査制度の形骸化

## 監査に期待される機能⑥

# 地方自治法が公務員に求めること

### ◆地方自治法第2条第14項及び第15項

- ① 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。  
(地方自治法第2条第14項)
- ② 地方公共団体は、常にその**組織及び運営の合理化**に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。  
(地方自治法第2条第15項)



- I. はじめに～ご挨拶
- II. 大阪市の現状
- III. 行政組織の特徴
- IV. 大阪市監査委員監査機能の概要
- V. 大阪市監査委員監査機能の課題
- VI. メッセージ

# 求む、監査委員！

## 監査委員の条件（法196条）：

- 人格が高潔で、
- 自治体の「財務管理、事業の経営管理」等に関して優れた識見を有する
- 私企業の「財務管理・経営管理」でも可
- 当該自治体の住民でなくとも可

（逐条地方自治法：学陽書房）

# 求む、監査委員！

行政改革への貢献を希望する人

監査専門知識を有している人

組織経営経験を有している人

基本は「ボランティア」精神

## 求む、監査委員！

### 市民が期待する監査とは：

法的強制力をもって徴収された税金が、市民のために正しく使われていることを、監査専門家の立場からの的確に検証し、市民に対して適時にその結果を提示すること

# 求む、監査委員！

## 監査委員として留意するべき点：

- 任期中に到達すべき目標を明示する
- 組織慣習に取り込まれない（触媒）
- 首長との意思疎通を欠かさない

# プロフィールと連絡先 ~お気軽にお問合せください~

小川 英明（おがわひであき）

〒530-8201 大阪市北区中之島1-3-20

電話 06-6208-8560

E-mail [hid-ogawa@city.osaka.lg.jp](mailto:hid-ogawa@city.osaka.lg.jp)

## 【略歴】

1949年 東京生まれ 東京都立大学院経営学修士課程修了  
2006年 富士火災海上保険株式会社執行役（内部統制分野統括）、  
2008年 富士生命保険株式会社監査役（上記兼任）  
2011年 独立行政法人航海訓練所監事、  
2013年4月～現職

## 【資格・社会的活動実績】

英国勅許公共財務会計協会 名誉会員（CIPFA）  
公認内部監査人（CIA）、米国不正検査士（CFE）  
内部監査人協会（IIA）米国本部 監査実務委員会国際委員、専門教育委員会国際委員  
日本内部監査協会 監査品質評価者  
日本内部統制研究学会準会員、日本監査研究学会準会員など