



# 鳥取県公報

平成 24 年 9 月 7 日 (金)  
号外第 79 号

毎週火・金曜日発行

## 目 次

- ◇ 監査公告 監査結果の公表 (2 件) (8・9) ..... 2

# 監 査 委 員 公 告

## 鳥取県監査委員公告第 8 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定による行政監査を執行したので、同条第9項に規定する監査の結果に関する報告及び同条第10項に規定する意見を次のとおり公表する。

平成24年9月7日

鳥取県監査委員 岡 本 康 宏  
鳥取県監査委員 湯 口 夏 史  
鳥取県監査委員 興 治 英 夫  
鳥取県監査委員 前 田 八 壽 彦

### 第 1 監査の概要

#### 1 行政監査の趣旨

行政監査は、地方自治法第199条第2項の規定に基づき、監査委員が、その地方公共団体の事務の執行が適確に行われているかどうかについて実施するものである。

本県においては、毎年度特定の課題を選定してこの監査を実施しているところである。

#### 2 監査対象事務

社会福祉法人の会計処理に係る県の指導監査

#### 3 監査対象事務の選定理由

県は、社会福祉法人（以下「法人」という。）の適正な運営と円滑な社会福祉事業の経営の確保を図るため、指導監査を行っているところであるが、平成21年度に県内の法人において不適正な会計処理が判明し、社会的な問題となった。

その後、県では、法人の指導監査をより適確に行うため、指導監査体制の強化を図ってきた。そうした中、平成23年度には別の法人で不適正な会計処理が判明した。

このような状況を踏まえ、県の指導監査が、法人の公正かつ適正な運営等を確保する観点で不適正な会計処理の防止を図るとともに、不適正案件に対し速やかに改善措置を講ずることができる実効性のあるものとなっているかどうかについて監査を実施し、事務の改善に資することとした。

#### 4 実施期間

平成24年7月4日から同年8月23日まで

#### 5 監査対象機関

鳥取県福祉保健部福祉保健課

#### 6 実施方法

監査対象機関に対して監査調書の提出を求め、関係者の説明を聴取するなどの方法により実地監査を実施した。

また、社会福祉法（昭和26年法律第45号）の改正により平成25年4月1日から法人の主たる事務所が市の区域内にあり、その行う業務が当該市の区域を越えない法人の指導監査権限が県から市に移譲されることとなっているため、これに関して県の対応状況を把握する必要があることから、地方自治法第199条第8項の規定に基づき同項の関係人として県内4市の関係者から聴取調査を行った。

#### 7 監査の着眼点

- (1) 法人内部の運営体制に対する指導監査は、適正に行われているか
- (2) 効果的な指導監査を行う体制になっているか
- (3) 指導監査は、実効性のあるものになっているか
- (4) 不適正案件に対して必要な措置が適切に行われるようになっているか

(5) 指導監査権限の市への移譲に対する対応が十分に行われているか

8 監査の執行者

監査執行者は、次のとおりである。

- 監査委員 おか もと やす ひろ 岡 本 康 宏
- 監査委員 ゆ ぐち なつ み 湯 口 夏 史
- 監査委員 おき はる ひで お 興 治 英 夫
- 監査委員 まえ た やすひこ 前 田 八 壽 彦

なお、地方自治法第199条の2の規定により、監査委員伊木隆司いぎたかしは、監査を行っていない。

第2 法人の指導監査の実施状況

法人の指導監査は、社会福祉法第56条第1項の規定に基づき、法人の運営が関係法令等に基づいて適切に行われているかを確認することにより、適正な法人運営と円滑な社会福祉事業の経営の確保を図ることを目的として実施している。

指導監査は鳥取県社会福祉法人指導監査実施要綱に基づき、毎年度、指導監査の基本方針及び監査計画を定めて、一般監査と特別監査に区分して実施している。

一般監査は、全ての法人を対象として、法人の運営状況に応じた実施区分(表1)により、定期的を実施している。特別監査は、法人運営等に重大な問題があるため、重点的な指導監査の実施を要すると認められる法人を対象に、随時に実施している。

表1 指導監査の実施区分の概要(平成23年度)

区 分		実施 頻度	法 人 の 分 類 基 準	法人指導監査専門員の 同行
一般 監査	A	4年に 1回	法人本部の運営や法人が経営する社会福祉事業に特に大きな問題が認められない法人で、外部監査の活用等の取組を積極的に行っている法人	C区分の法人を中心に、内部統制が機能していない法人や、指摘事項が複数年に渡って改善されない法人等に対し同行する。
	B	2年に 1回	法人本部の運営や法人が経営する社会福祉事業に特に大きな問題が認められない法人	
	C	年1回 又は随 時	法人設立後3年以内の法人又は前年度の指導監査における文書指摘件数が概ね5件以上ある等の問題のある法人(上記A又はB区分以外の法人)	
特別監査		随時	運営等に重大な問題を有する法人	問題の内容等によって同行するかどうかを判断する。

第3 監査結果及び監査意見

1 法人内部の運営体制に対する指導監査は、適正に行われているか

(1) 内部統制(監事監査や役員の内務チェック等)に関する確認について

【監査結果】

指導監査では、内部統制に関して、社会福祉法人指導監査マニュアル(以下「指導監査マニュアル」という。)に沿って役員や評議員の選任状況、理事会及び評議員会の出欠状況及び議事録の内容等の確認を行っていた。

この結果、平成23年度に指導監査を実施した法人の約半数近くで内部統制に関して文書指摘があった。

(注) 内部統制とは、業務が適正に行われるための監事監査及び理事会等の管理・監視体制並びに法人内部の牽制体制やチェック機能等の法人組織運営の適格性の保障に関する一連の仕組みである。

表2 内部統制に係る文書指摘を行った法人数等の状況

区 分	H19	H20	H21	H22	H23
指導監査実施法人数 A	59	44	51	45	58
指摘法人数 (全体) B	50	37	39	34	45
内部統制関係指摘法人数 C	29	22	33	28	26
実施法人に対する割合 C/A	49.2%	50.0%	64.7%	62.2%	44.8%
指摘件数 (全体) D	232	141	133	176	193
内部統制関係指摘件数 E	49	38	65	60	60
指摘件数に対する割合 E/D	21.1%	27.0%	48.9%	34.1%	31.1%

【内部統制に係るこれまでの文書指摘及び要改善事項の主な内容】

- ・ 会計責任者又は出納職員の承認を得ないで経費を支出していた。
- ・ 予算に計上されていない資金の借入れを理事会の承認を得ずに行っていた。
- ・ 理事会開催前に提出されるべき理事の書面表決書が理事会終了後に提出されていた。
- ・ 評議員会への欠席が続く評議員がいた。
- ・ 理事会で借入金の議決を行った際に利害関係者である理事が加わっていた。
- ・ 法人と理事長及びその親族の土地取引について理事会の議決がなかった。
- ・ 理事会及び評議員会の審議が、正式な手続を踏んでいなかった。
- ・ 議事録の内容が、不明瞭なものがあった。

【監査意見】

指導監査における文書指摘等の中には、理事会や評議員会が形骸化していたり、法人の運営が理事長の親族等の一部の理事のみで行われているのではないかと懸念されるものがあるなど、内部統制が十分に働いていないと思われる状況が見受けられた。

このような状況を改善させ、内部統制を適正に機能させるためには、理事会等での法人の意思決定の状況等を明確にさせる必要がある。

また、指導監査では内部統制に関して指摘しているものの、法人の中には文書指摘を受けた後も改善が見られない法人があるなど、内部統制を機能させるための指導が十分浸透しているとは言い難い状況にあった。

については、指導監査に当たっては、議事録の記載内容をこれまで以上に充実するよう強く指導するとともに、議事録等により公正な立場で厳格な審議が行われているかどうかを確認されたい。

また、必要に応じ、専門的な知識を有している法人指導監査専門員である公認会計士からアドバイスを受ける等により内部統制に関する指導監査の充実を図られたい。

さらに、法人が内部統制機能の重要性を認識して、公正かつ適正な法人運営を行うよう、役員等を対象とした研修等を実施されたい。

(2) 外部監査の活用について

【監査結果】

国は、法人の運営の透明性の確保を図るため、法人における外部監査の活用を推進しており、県もこれを踏まえて指導監査、研修会等で外部監査の積極的な活用を求めている。

外部監査は一部の法人では活用されているものの、新たな経費負担を伴うことから消極的な法人が多く、活用が進んでいない状況にある。

(参考)

平成23年度に指導監査を実施した58法人のうち外部監査を実施していた法人数：3法人

【監査意見】

法人は、事業実施に当たって介護報酬、補助金等の公金を受け入れていることから、より一層、運営の透明性の確保を図ることが必要である。

については、公金を一定額以上受け入れている法人に公認会計士等の専門家による外部監査の活用を進める方策を検討されたい。

## 2 効果的な指導監査を行う体制になっているか

## (1) 法人の会計経理を指導監査できる人員の配置及び研修について

## 【監査結果】

平成21年に判明した法人の不適正な会計処理を契機として、平成22年4月1日から職員や法人指導監査員（銀行OB等の非常勤職員）の増員及び法人指導監査専門員（公認会計士等の非常勤職員）の配置により順次指導監査体制の強化を図っている。

また、平成23年7月に福祉保健課内に福祉指導支援室を設置し、さらに平成24年4月からは福祉指導支援室の業務を見直し、法人施設指導室に改組し、法人の指導監査を中心に行うようにしている。

(注) 法人指導監査員及び法人指導監査専門員について

- 法人指導監査員は、常に指導監査に同行し、これまで培った経験等に基づいて関係諸帳簿等により経理処理の状況等を確認している。
- 法人指導監査専門員は、県が必要と認めたとときに同行し、専門的知識に基づいて関係書類等により不透明な資金の流れ等の不適正な経理が疑われる事項を確認している。

表 3 指導監査体制の推移

区分	H21年 4 月	H22年 1 月	H22年 4 月	H23年 7 月	H24年 4 月
課 長	1	1	1	1	1
室 長				1	1
課長補佐			1		1
室長補佐				1	
係長・副主幹	1	2	2	2	2
主事	2	2	1	1	1
法人指導監査員	1	1	1	1	2
計	5	6	6	7	8
体制強化		副主幹 1 増	主事 1 を課長補佐へ	室長を配置	法人指導監査員 1 増
法人指導監査専門員	-	-	6	8	8

注 平成23年7月以降の法人指導監査専門員の内訳は、公認会計士6名、弁護士2名である。

担当職員の研修については、厚生労働省等が行う法人の財務会計管理、決算処理等の基本的な内容の研修に適宜参加させているが、内部での研修は実施していないため、それぞれの職員が会計経理に関して自己研さんを積んでいる。

表 4 担当職員の研修受講状況（平成23年度）

主催者	研修名	研修日数	主な研修項目	受講人数
国立保健医療科学院	県、指定都市、中核市指導監査職員研修	3日	法人及び社会福祉施設の指導監査総論、実践・課題の情報交換及び報告、財務会計管理、新会計基準の会計手法等	1人
鳥取県社会福祉協議会	社会福祉法人会計実務研修Ⅰ～Ⅲ	3日	法人の決算処理、新会計基準の概要及び変更点、会計区分・財務諸表等	延べ7人

## 【監査意見】

指導監査の体制は、平成21年度以降強化されていると考える。

指導監査を担当している職員が受講している国の研修の内容は、会計実務の基礎的内容が中心であり、国の行う研修だけでは、指導監査マニュアルにある経理に係るチェック項目について細部まで確認して、不適正な会計処理を発見する手法や知識を習得するには十分とは言い難い。

については、担当職員へ指導監査に必要な手法や知識を体系的に習得させるため、計画的に研修が行

えるような体制づくりを検討されたい。

(2) 法人指導監査専門員の活用について

【監査結果】

法人指導監査専門員を配置した平成22年度以降の指導監査では、毎年指導監査を実施すると判断した法人等に対し、必要に応じて法人指導監査専門員が同行することとしているが、平成23年度の法人指導監査専門員の同行実績は、当該年度に指導監査を実施する毎年度指導監査が必要な法人の約3割に留まっている。

これは、法人指導監査専門員が同行する法人を、特に会計面での指導が必要と考えられる法人に絞ったことによるものである。

表 5 毎年度指導監査が必要な法人に法人指導監査専門員が同行した実績

区 分	毎年度指導監査が必要な法人	同行実績	同行率
平成 22 年度	11 法人	6 法人	54.5%
平成 23 年度	15 法人	5 法人	33.3%

職員及び法人指導監査員と法人指導監査専門員との指導監査時における役割分担や内容に関する事前打合せは、特に個別の問題がある場合にのみ行っている。

【監査意見】

指導監査の計画を立てる際には、法人指導監査専門員と協議することが、より効率的な指導監査につながるものである。

また、指導監査を効率的かつ効果的に実施するため、事前に法人指導監査専門員と入念に打合せを行い、法人指導監査専門員の専門的知識や技能を最大限に活かすべきである。

については、指導監査の実施計画の立案に当たっては、法人指導監査専門員の意見を踏まえられたい。

また、不適正な会計処理が懸念される法人の指導監査に当たっては、できる限り法人指導監査専門員を同行するよう検討するとともに、実施前には法人指導監査専門員と法人個々の状況に応じた指導監査方法の打合せを十分に行われたい。

(3) 不適正な会計処理が懸念される法人に重点を置いた指導監査について

【監査結果】

毎年指導監査を実施する法人は、専ら文書指摘の件数のみに着目して決定していた。

法人の現況報告書（組織、事業内容、財務諸表等）、監査調書や文書指摘等の書類を年度別にまとめて綴っており、法人毎には整理を行っていなかった。

【監査意見】

指導監査は、法人の組織、事業内容、経営状況、文書指摘の内容とその改善状況等の情報を事前に十分把握して実施する必要がある。

このためには、法人毎に情報を整理し、その情報をもとに法人の状況を評価する必要がある。

については、法人毎に指導監査に必要な情報を一元的に整理し、分析及び評価を行い、不適正な会計処理が懸念される法人に対して、重点的に指導監査が行えるよう検討されたい。

3 指導監査は、実効性のあるものになっているか

(1) 不適正な会計処理の適確な把握について

【監査結果】

指導監査マニュアルは、国の指導監査要綱に基づき作成しているが、平成21年度に不適正な会計処理が発生したことから、平成22年度以降は、指導監査に当たっての着眼点や考え方を追記するなど県独自の指導監査マニュアルを作成している。

この指導監査マニュアルは、指導監査におけるチェックリスト及び法人の自主点検という2つの用途に使用されている。

【監査意見】

不適正な会計処理を発見して是正させるためには、近年改善命令を発した土地取引や本部と施設と

の間の資金異動等の不適正事例を参考としながら、指導監査を実施する必要がある。

については、指導監査を実施する者が過去の不適正事例を重点的にチェックでき、不適正な会計処理を適確に把握できるような手引書等を作成されたい。

(2) 法人の施設の経理状況の確認について

【監査結果】

法人の指導監査では、法人本部及び施設を含めた法人全体の運営については福祉保健課が実施しており、施設基準や利用者へのサービス等の日常の処遇面や施設運営については施設の指導監査として各福祉保健局が実施している。

また、施設経理について、福祉保健課は近年発生した不適正事例を踏まえ、財務諸表や関係帳簿等で会計・経理の確認を行っているが、保育所等を除き、施設現場での書類や現金の確認は行っていない。

一方、各福祉保健局の施設の指導監査では、施設基準や利用者へのサービス等の処遇面の確認が中心となり、経理面はほとんど確認できていなかった。

【監査意見】

法人本部と施設との間の不適正な資金異動や施設における現金管理に関して不適正な会計処理が行われていたことは、施設の経理処理の確認が十分でなかったことに一因があると考えられる。

これを防止するためには、福祉保健局が行う施設の指導監査で各施設の会計・経理面の確認を行うとともに、福祉保健課が行う法人の指導監査において必要に応じて施設現場で確認を行う必要がある。

については、法人の指導監査を行う福祉保健課と施設の指導監査を行う福祉保健局とがこれまで以上に連携を密にして、法人の施設の経理状況の確認が計画的に実施されるよう検討されたい。

(3) 指導監査の実効性の確保について

【監査結果】

一部の法人の指導監査時に関係書類の隠蔽や指導監査に協力しないなどの妨害が発生し、指導監査の実効性を確保することが困難な事例が認められた。

このようなことがあったことから、県は国に対して「社会福祉法人に対する所轄庁の指導監査権限に一定の強制力を付与するため、監査での隠蔽、妨害に対する罰則を整備すること。」という要望を提出している。

【監査意見】

指導監査において法人の関係書類の隠蔽や妨害があつては実効性のある指導監査を行うことは不可能である。

については、指導監査が実効性のあるものとなるよう、隠蔽や妨害があつた場合には公表することを検討するとともに、これらに対して、強制力を行使できる制度の整備を引き続き強力に国に要望されたい。

4 不適正案件に対して必要な措置が適切に行われるようになっているか

(1) 指導監査結果に基づく情報共有について

【監査結果】

指摘事項は、指導監査マニュアルによる指摘区分に沿って、内部の決裁を受けて決定している。

なお、特に重要な案件については、上司と協議を行っているが、その他の案件については、通常の決裁手続で処理しており、課内で指導監査結果に係る情報共有を行うための検討会等は行っていない。

【監査意見】

指摘事項の内容やその要因を組織内で意見交換して検討することは、他法人の不適正な会計処理の未然防止や早期発見に有効である。

については、指摘事項の決定に当たっては、予め組織で情報共有するという観点で内容確認の場を設けて関係職員で総合的に検討されたい。

(2) 文書指摘後の改善指導等について

【監査結果】

平成22年度の指導監査で文書指摘を行ったにもかかわらず改善がなされず翌年度の指導監査で同様の文書指摘を行っているものがあつた。

(参考) 文書指摘の未改善状況

○平成23年度の指導監査における前年度文書指摘分に係る未改善件数

31件 (文書指摘件数176件のうち)

○主な未改善の内容

- ・ 当初予算額に不足が生じたにもかかわらず補正予算が編成されていなかった。
- ・ 理事長の報酬の判断となる業務及び勤務の実態の確認ができる書類がなかった。
- ・ 出納職員の承認を得ないで経費の支出を行っていた。
- ・ 入札を行うべき発注金額のものを随意契約で行っていた。

【監査意見】

指導監査により文書指摘した事項が翌年度も改善されていないことは大きな問題であり、このまま未改善の状況が放置されれば公正かつ適正な法人運営に支障が生ずると考える。

なお、契約に関しては、法人は公共性が高いことを認識して、安易に特定の業者と随意契約することなく、入札により競争性の確保が図られるよう指導監査すべきである。

については、不適正案件が未改善のまま放置されることのないよう引き続き改善状況を確認するとともに、必要に応じて改善命令を発する等により対応されたい。

(3) 改善命令の発動基準の策定について

【監査結果】

社会福祉法では、改善命令に関する規定はあるものの、それを発動する場合の具体的な基準等は定められていない。

本県では改善命令に係る発動基準を定めていないことから、国に対して「改善命令等の行政処分の要件を明確にするとともに、具体的な発動基準についてのガイドラインを策定すること。」という要望を提出している。

【監査意見】

改善命令は、法人の不適正案件を速やかに改善させるための有効な手段の一つと考える。しかし、社会福祉法等には改善命令を発動する場合の具体的な基準等が定められておらず、県も定めていないことから、発動を判断しづらいと考える。

については、法人の不適正案件が迅速かつ適切に改善されるよう、不適正案件の軽重を区分して点数化する等の客観的かつ透明性のある改善命令の発動基準を策定されたい。

5 指導監査権限の市への移譲に対する対応が十分に行われているか

[法人の指導監査権限が移譲される 4 市からの聴取]

社会福祉法の改正により平成25年 4 月 1 日から県が指導監査を実施している法人のうち約半数に当たる51法人の指導監査権限が 4 市に移譲されることとなっている。

表 6 指導監査対象及び権限移譲予定数 (平成24年 5 月31日現在)

区分	指導監査 対 象	権 限 移 譲 予 定 数					移譲後の県の 指導監査対象
		鳥取市	倉吉市	米子市	境港市	計	
法人数	108	13	16	16	6	51	57
施設数	959	131	118	128	20	397	562

(注) 施設数は、施設の経理区分をもとに集計した数値である。

監査委員は権限移譲後も指導監査が適確に実施されることが必要と考え、4 市の担当予定課から実施に向けての準備状況等を聴取した。

(4 市の主な意見等)

- ① 指導監査の実施に係る課題



- ・指導監査の組織体制及び職員配置の検討が必要
- ・会計、簿記に精通した嘱託職員や非常勤職員の雇用の検討が必要
- ・職員の指導監査技術の習得が必要

② 県への要望

- ・指導監査技術等の研修を開催してもらいたい。
- ・県が行う指導監査に同行し、指導監査のノウハウを習得したい。
- ・市が行う指導監査に同行してもらい助言を受けたい。
- ・人件費等の財源措置の協力をお願いしたい。

(1) 指導監査権限を円滑に移譲するための対応について

【監査結果】

県は4市の担当者への説明会等を行っており、また、指導監査の権限移譲に向けた研修会の実施や県の指導監査への市職員の同行を予定している。

また、法人ごとに組織運営、経営状況、文書指摘などの情報を整備して引き継ぐことを予定している。

【監査意見】

これまで指導監査業務を行っていない4市が法人の指導監査を適正に実施するためには、引き続き権限移譲により生じる様々な課題へ適切に対応する必要がある。

については、市が権限移譲後の指導監査を円滑かつ効果的に実施できるよう、市の要望を踏まえながら細やかに適切な対応を図られたい。

また、国に対して、指導監査権限の移譲に関して財政面の支援措置が適確に行われるよう要望されたい。

(2) 指導監査権限を移譲する法人の内部統制に係る確認について

【監査結果】

指導監査権限を移譲する法人の指導監査において、県は通常の指導監査と同様に実施しており、特に内部統制機能の充実に関して重点を置いた対応は行っていない。

【監査意見】

法人の運営が公正かつ適正に行われるためには、法人の内部統制機能を充実させることが重要であるが、前述のとおり一部の法人では内部統制が十分に機能しているとは言い難い状況も見受けられている。

内部統制が十分に機能していない法人の指導監査権限を移譲した場合、市の指導監査への負担が増加すると見込まれる。

については、市へ指導監査権限を移譲する法人の今年度の指導監査に当たっては、法人の内部統制機能の充実の観点も踏まえた指導監査を実施されたい。

(3) 権限移譲後の市への協力体制について

【監査結果】

県は、監査技術の向上を図るための研修会の開催を予定している。

一方、4市は、指導監査実施に当たって、実施内容や体制整備に関して不安を抱いている。

【監査意見】

4市とも権限移譲後の指導監査の実施に関して不安を抱いていることから、指導監査が円滑に実施されるよう対応する必要がある。

については、権限移譲後の市からの指導監査に関する相談や要望に迅速かつ適切に対応でき、必要な情報を提供できる相談窓口の設置を検討されたい。

6 総括的意見

平成12年の介護保険法（平成9年法律第123号）の改正以降、特定非営利活動法人や株式会社等が社会福祉施設の運営に参入する等、法人の経営環境に質的な変化がもたらされた。

このような中、県の指導監査の結果からは、多くの法人は概ね適正に会計処理を行っているものと認識できるものの、一部の法人において不適正な会計処理が見受けられたことから、指導監査を実効性のあるものとするための対応が必要となっている。

については、法人の公正かつ適正な運営と社会福祉事業の円滑な経営の確保を図るため、指導監査が法人の内部統制機能の充実や不適正な会計処理の早期改善と未然防止に向けて、より一層実効性のあるものとなるよう努められたい。

## 鳥取県監査委員公告第9号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定による措置請求について、同条第4項の規定による監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成24年9月7日

鳥取県監査委員	岡	本	康	宏
鳥取県監査委員	伊	木	隆	司
鳥取県監査委員	湯	口	夏	史
鳥取県監査委員	興	治	英	夫
鳥取県監査委員	前	田	八	壽彦

### 第1 住民監査の請求

#### 1 請求人

山崎 愛子 （鳥取県西伯郡大山町八重159）

#### 2 請求のあった日

平成24年7月10日

### 第2 請求の要旨

#### 1 監査対象事項

平成23年8月2日から平成24年5月15日までの鳥取県民参画基本条例（仮称）検討委員会（以下「検討委員会」という。）の開催に係る委員への報償費、旅費、会場使用料及びお茶代など1,490,967円の支出

#### 2 請求人の主張

検討委員会は法第138条の4第3項本文に規定する附属機関に該当し、鳥取県民参画基本条例（仮称）検討委員会設置要綱（以下「設置要綱」という。）による検討委員会の設置は違法であり、委員に支払われた報償費等は違法な公金の支出である。

#### 3 措置請求

検討委員会が違法な会議体であることを認め、首長は違法な支出金を返還すること。

この違法な会議体の即時停止と、検討委員会での答申を無効にすること。

### 第3 請求の理由（請求人による請求書の原文のまま掲載する。）

#### 1 行為が違法である理由

平成23年8月2日施行の鳥取県民参画基本条例（仮称）検討委員会設置要綱に基づき、本委員会が設置されましたが、地方公共団体が任意に附属機関を設ける場合には、条例によらなければならないと法第138条の4第3項本文に規定されている。

にもかかわらず、条例ではなく要綱による設置は違法であり、本委員会及び委員に支払われた報償費などは違法な公金支出である。

#### 2 本委員会が附属機関であるとする理由

(1) 学識経験者、市町村、商工業、公民館、NPO法人関係者及び公募による市民によって構成されている。

- (2) 「鳥取県民参画基本条例（仮称）」の制定のための制度やあり方などを広く議論する。
- (3) 本委員会の組織は要綱にて委員長、副委員長が互選により決められている。委員長に事故がある場合は副委員長が代理を務める。会議は委員長が招集するなど、組織化されたものである。この組織の中で条例案について意思決定や合議、意見の集約などが行われている。

このことから組織の面からも、機能の面からも私的諮問機関ではなく、附属機関に該当する。

### 3 その行為による損害

平成23年 8 月 25 日	使用料及び賃借料	31,500円
平成23年 8 月 26 日	報償費	123,600円
	特別旅費	83,239円
平成23年11月 2 日	使用料及び賃料	5,640円
平成23年11月15日	報償費	105,200円
	特別旅費	80,999円
平成23年11月17日	食糧費	1,365円
平成23年11月29日	食糧費	1,320円
平成23年11月30日	使用料及び賃借料	4,960円
平成23年12月 5 日	報償費	123,600円
	特別旅費	75,870円
平成24年 1 月 4 日	食糧費	985円
平成24年 1 月 6 日	使用料及び賃借料	650円
平成24年 1 月13日	報償費	123,600円
	特別旅費	99,124円
平成24年 1 月31日	食糧費	512円
平成24年 2 月 9 日	役務費	32,070円
平成24年 2 月16日	特別旅費	59,510円
	報償費	104,600円
平成24年 2 月20日	使用料及び賃借料	22,050円
平成24年 4 月 9 日	食糧費	3,000円
	使用料及び賃借料	7,680円
平成24年 4 月20日	報償費	113,700円
	特別旅費	90,464円
平成24年 4 月25日	食糧費	2,250円
		1,260円
平成24年 5 月15日	報償費	113,700円
	特別旅費	78,519円
合計		1,490,967円

本委員会は上記で示した通り附属機関に該当するので支出負担行為の根拠は、地方自治法第203条の2第4項に依拠した給与条例によらなければならない。

### 第4 請求の受理

監査委員は、本件請求を、検討委員会に係る違法な公金の支出に対する住民監査請求として、法第242条に規定する請求の要件を具備しているものと認め、平成24年8月2日付けで受理した。

### 第5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項に定める証拠の提出及び陳述については、請求人からの希望はなかった。

### 第6 監査の実施

#### 1 監査の内容

監査対象事項である検討委員会の開催に係る公金の支出について、請求の理由を踏まえ、次の点から監査

を行った。

- (1) 検討委員会の要綱による設置は、違法であるか。
- (2) 検討委員会の開催に伴い支払われた経費は、違法な公金の支出にあたるか。

## 2 監査対象機関

鳥取県未来づくり推進局県民課

## 3 監査実施期間

平成24年 8 月 2 日から同月23日まで

## 4 監査の執行者

監査委員	岡	本	康	宏
監査委員	伊	木	隆	司
監査委員	湯	口	夏	史
監査委員	興	治	英	夫
監査委員	前	田	八	壽彦

## 第 7 本件請求に係る監査の結果

### 1 監査により確認した事実

#### (1) 設置要綱に規定する事項

- ア 検討委員会の設置目的は、鳥取県民参画基本条例（仮称）の制定を進めるに当たり、その制度やあり方に関する基本的な考え方を広く議論することとする。
- イ 検討委員会の設置期間は、平成23年 8 月 2 日から平成25年 3 月31日までとする。
- ウ 検討委員会は、学識経験者、市町村、商工業、公民館、NPO法人等の関係者及び公募で選任された委員10人で組織し、知事が委嘱する。

#### (2) 検討委員会開催に係る公金の支出

- ア 本件支出については、県議会に要綱で設置する検討委員会としての関係予算が提出され議決を受けており、議会承認を得た予算の範囲内で執行されていた。
- イ 住民監査請求書において県の損害とされている合計1,490,967円について、支出負担行為、支出仕訳書等及び関係する領収書等を確認したところ、会計上の事務は適切に行われていた。

### 2 監査対象機関の説明

- (1) 検討委員会の運営に当たっては、全会一致や多数決を行っていないため合議体にあたらぬ。
- (2) 報告書は、作成中であるが、委員から出た意見を取りまとめたものが予定されており、検討委員会では多数決等は行っていないことから、合議による意思決定等の結果を記載したものにはならないと考えている。
- (3) 検討委員会で出た意見を参考に、執行部が条例案を作ることになる。条例案の作成段階で県民への更なる意見聴取や議会との協議を行い、その上で条例案を議会に提出することが予定されている。

### 3 監査の結果

#### (1) 検討委員会の要綱設置の違法性について

##### ア 検討委員会の状況

検討委員会の請求人が主張する理由の該当性について、設置要綱及び開催記録により事実確認を行った。

(ア) 「学識経験者、市町村、商工業、公民館、NPO法人関係者及び公募による市民によって構成されている。」については、設置要綱等により確認された。

(イ) 「鳥取県民参画基本条例（仮称）の制定のための制度やあり方などを広く議論する。」については、設置要綱において「鳥取県民参画基本条例（仮称）の制定を進めるに当たり、その制度やあり方に関する基本的な考え方を広く議論する。」とされており、その趣旨に沿って運営されていた。

(ウ) 「本委員会の組織は要綱にて委員長、副委員長が互選により決められている。委員長に事故がある場合は副委員長が代理を務める。会議は委員長が招集するなど、組織化されたものである。この組織の中で条例案について意思決定や合議、意見の集約などが行われている。」については、委員長は互選で選任され、副委員長は委員長により指名されており、会議は委員長により招集されていた。検討委員会としての意見の取りまとめは見られたが、全会一致や多数決による意思決定を行っている状況は確認できなかった。

#### イ 法に規定する附属機関

請求人は、検討委員会が附属機関に該当すると主張している。

附属機関については、法第138条の4第3項に「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。」と規定している。

この規定は、昭和27年の法改正で新設されたものであり、法改正以前は、法令に特別の定めのない限りは各執行機関が規則その他の規定で任意に附属機関を設置できるものとされていたが、附属機関といえども地方公共団体の行政組織の一環をなすものであり、議会の統制下に置くことが必要であるとする趣旨により、規定されたものである。

ここで規定する「附属機関」については、執行機関の要請により、行政執行のために必要な資料の提供等、行政執行の前提として必要な審査、諮問、調査等を行うことを職務とする機関とされているが、その解釈については意見が大きく分かれている。

<附属機関を広く解釈し、委員会等の要綱設置を認めない立場>

・長が私的に学識経験者などから個別的に意見をきくことは、法律又は条例に根拠を置かない、いわゆる私的諮問機関として許されるべきであろうが、一堂に集めて意見をきくような段階になると、もはや地方自治法上の附属機関との区別が明確でなくなり、相当の程度において組織化された形のもの法律又は条例により設置すべきものとしていると考えるべきである。(地方財務実務提要)

というように、外部の委員を一堂に集めて意見を聴く場合は、附属機関に該当し、条例設置すべきという解釈がある。

<附属機関を限定的に解釈し、委員会等の要綱設置を認める立場>

・長と議会の二元的対立が前提とされているので、執行機関としての長に必要な情報源の設定を常に議会のコントロールの下に置くことはかえって首長主義を採用している現行法制にふさわしくないと考える。以上の点からすれば、個別領域における政策提言型審議会に類する組織は、国の場合と同様に、行政機関としての附属機関ではなく、長の委託先として構成することにより、条例主義の縛りを免れることができるように解される。(注釈 地方自治法)

として、政策提言型の委員会等を要綱で設置することを容認する解釈もある。

#### ウ 監査委員の判断

前述のとおり、附属機関について、法の規定の解釈が大きく分かれており判断基準は不明確であるため、法の趣旨に照らし、本県の行政運営や検討委員会の設置及び運用状況の実態を検証することにより判断を行うこととした。

鳥取県においては、鳥取県行政組織規則(昭和39年鳥取県規則第13号)第3条の規定に基づいた要綱設置の委員会等が過去から多数設置されてきており、要綱による設置がすでに行政慣行として定着している。

また、今回の請求事案については、県政のチェック機関である県議会において、検討委員会の設置及びその内容が、予算案として審議の上承認されていることから、他の委員会等と同じく、一つの行政慣行として実質的な承認があったものと考えられる。

さらに、当県においてすでに定着している行政慣行の実態や検討委員会の設置及び毎回の開催結果の県議会に対する説明の状況に鑑みれば、適時に適切なチェック機能が働いている実態があり、県行政における自治機能が確保された中での検討委員会の設置であったと判断される。

また、附属機関の設置を条例によるべきとした法の趣旨は、首長による私的な諮問機関の乱立を防止し、議会による適切なチェック機能を確保するためであると解されるが、今般の検討委員会の設置とその後の経過は議会側にも適時に説明がなされており、議会におけるチェック機能を損なうような行政運営の実態は見られない。

以上により、検討委員会の要綱設置は、違法とはいえないと判断した。

(2) 検討委員会開催に伴い支払われた経費の違法性について

ア 支出手続の状況

検討委員会に係る支出については、県の会計規則等に沿って適正に予算執行が行われていた。

イ 監査委員の判断

検討委員会の要綱設置については違法とはいえないことから、支出手続及び支出内容を確認したところ、次の点から違法又は不当な公金の支出による県の損害は発生していないと判断した。

(ア) 県議会に設置要綱で設置する検討委員会としての関係予算が提出され議決を受けており、議会承認を得た予算の範囲内で執行されている。

(イ) 県から委員として委嘱され、出席依頼（開催通知）に基づき実際に出席したことに対する謝金、出席旅費等として適正な手続のもとに支出されており、予算で目的とされた一定の活動成果は得られている。

(3) 違法な会議体の即時停止と検討委員会での答申を無効にすることについて

監査委員の判断

「検討委員会の即時停止」については、損害は発生はしていないから、即時停止の必要性は認められない。また、「検討委員会での答申を無効にすること」については、請求の要件として法第242条に定める違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実該当しない。

第 8 本件請求に対する結論

監査の結果、措置請求された「検討委員会が違法な会議体であることを認め、首長は違法な支出金を返還すること。」については、理由がないものと認め棄却する。

また、併せて措置請求された「違法な会議体の即時停止と、検討委員会での答申を無効にすること。」について、「検討委員会の即時停止」については理由がないものと認め棄却し、「検討委員会での答申を無効にすること」については住民監査請求の要件を欠くため却下する。

第 9 意見

近年、行政運営を行うに当たって、専門的な意見や住民意見を反映させることが、科学的ないし民主的行政を推進する観点からも重要な課題となっている。このため、要綱等に基づく委員会等のいわゆる私的諮問機関が多く設置されている状況にある。

一方で、私的ブレイン的な諮問機関を多用することは、権力の私物化を招きかねないため、条例主義に徹することが望ましいといった意見もある。

前述のごとく、条例で設置すべきとされている附属機関の解釈が大きく分かれていること背景には、昭和27年の法改正当時とは社会状況が大きく異なるにもかかわらず、附属機関の明確な定義や委員会等の私的諮問機関の位置付け等の法的整備が行われていないことに原因があると思われる。

今後、県行政の中で慣行化している審議会等の要綱設置について、法的な考え方の整理を行うとともに、必要な法整備について国に働きかけていくことが望まれる。