

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月10日現在

機関番号：32665

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04025

研究課題名（和文）住民監査請求制度の有効性確保についての研究

研究課題名（英文）A research to ensure effectiveness of resident claim in municipal corporation

研究代表者

紺野 卓（KONNO, Taku）

日本大学・商学部・准教授

研究者番号：50581443

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,500,000円

研究成果の概要（和文）：住民監査請求制度は、地方公共団体の違法な財務会計行為等について、ステークホルダーである住民が監査委員に監査を請求する制度である。同制度は、住民一人からでも請求ができるため利用可能性が高い。しかしながら、実際には、その多くは監査委員により棄却等されており、有効に機能しているとはいえない。本研究は、住民監査請求制度の有効性確保のためにどのような方策が可能かについて多面的な検討を行った。その中でも、地方自治法の改正により導入されることになった内部統制評価報告書は有用な手がかりとなり、同報告書の一つの請求根拠として住民監査請求を提起することも可能になるとの研究成果を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、住民監査請求制度および監査委員監査について取り扱った。住民監査請求制度は、その制度趣旨からみても地方公共団体の内部統制の適正を確保するために有効に利用できる可能性が高い。各自治体の財政が逼迫する中、当該有効性をいかに高めるかは喫緊の課題と考える。当該有効性を確保するにあたっては、監査委員の法的責任を明確にすると同時に、住民監査請求を棄却等できる余地を狭める必要があることを明らかにした。また改正自治法により導入された内部統制評価報告書を請求根拠として監査請求ができる、また同報告書を、住民監査請求にあたり要求される「証する書面」として利用できることを研究結果として明らかにした。

研究成果の概要（英文）：Resident Claim is the system that residents as stakeholders shall ask Supervisory Auditor to conduct a special examination regarding any illegal acts. Since even a single resident can demand an audit, this system is highly possible for residents to use. However, many of claims are rejected by Supervisory Auditor, that is said the system does not function appropriately. This research was conducted to identify possible strategies in order to ensure the effectiveness of the Resident Claim system. Of them, Internal Control Report that was implemented after Local Autonomy Act had been revised is figured out as the effective clue. The research concluded that Internal Control Report can be used as evidence to initiate Resident Claim.

研究分野：パブリックセクターの内部統制および監査

キーワード：住民監査請求 監査委員 地方自治法 地方公共団体 内部統制 内部統制評価報告書 公監査

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) 総務省では、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表(案)」に沿って、平成22年1月から地方行財政検討会議(議長:総務大臣)を開催し、地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を行ってきた。これら検討を踏まえ、平成22年6月に総務省が公表した「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」では、「地方公共団体の基本構造のあり方」、「長と議会の関係の見直しの考え方」、「議会のあり方を見直しの考え方」、そして「監査制度と財務会計制度の見直しの考え方」の4点を見直すべき論点として整理しており、この内容は同日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」に盛り込まれた。その後、平成23年1月26日には、同じく総務省から「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」が公表された。ここでは「地方公共団体の基本構造のあり方」、「長と議会の関係のあり方」、「住民自治制度の拡充」、「国と地方の係争処理のあり方」、「基礎自治体の区分・大都市制度のあり方」、「広域連携のあり方」、そして「監査制度・財務会計制度の見直し」を検討課題としてあげている。当該検討課題の最後に挙げられた「監査制度・財務会計制度の見直し」の中では、「会計検査院が平成20年次から平成22年次までに行った都道府県等における国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況の検査の結果、検査対象となった47都道府県及び18指定都市の全てにおいて不適正な経理処理により需用費が支払われていたなどの事態が判明したことを指摘するとともに、これを契機として、多くの地方公共団体で全庁的な調査を行った結果、不適正な経理処理が広がっている事実が明らかになった」とことが示されている。また「一部の地方公共団体においては、不適正な決算が調製、監査委員の審査も不十分であったため、財政状況等について正確な情報が住民に十分に開示されなかったとの指摘がある。これらを踏まえると、監査委員制度・外部監査制度からなる地方公共団体の監査制度が有効に機能しているのか疑問も多い」としており、地方公共団体の監査主体がかかえる現状の問題点を指摘している。上記事案と合わせて先行する民間事業会社の内部統制の整備および運用の進行も、地方公共団体における内部統制の必要性が認識される契機になったと言える。

(2) 研究開始当初の制度改革の議論は、主に株式会社が準拠する会社法や金商法の改正、および内部統制に係る海外の動向などを参考にしながら監査制度の改革や内部統制の導入の可否が検討されており、いくつかの見直し案も提示されている。このような検討手法は株式会社の監査やガバナンス等を参考にしながら、そこで培われた知見や実際の制度をうまく活用しようというアプローチであり、参考とすべきモデルがすでに存在するという点でトップダウン型アプローチでの制度改革の検討であったといえる。他方、上記のようなアプローチとは別のアプローチでの制度改革の検討も可能と考えられる。その一つが地方公共団体に対する住民のチェック機能である住民監査請求制度の改革からのアプローチである。本研究は、住民監査請求のこれまでの事例を大規模に精査することでその問題点を明らかにし、住民監査請求に関する事案の情報提供のあり方、当該請求に対応する監査のあり方について研究することを企図したものである。また制度として(研究開始当時)導入が見込まれていた地方公共団体の内部統制のあり方についても併せて研究することを計画した。すなわち上記制度検討は、会社法や金商法、あるいは欧米の実務にすでにあるフレームワークに依拠するトップダウン型アプローチとは違い、実務現場で発生する問題点から解決策を探るボトムアップ型アプローチでの制度改革の検討である。

2. 研究の目的

(1) 定期的実施されている総務省の調査によると、住民監査請求が提起された後、監査委員による実際の勧告に至る件数は極端に低い割合であることが明らかとなっている。同結果を見る限り、住民監査請求制度は当初の制度導入時の目的を達成するに至ってはおらず、謂わば機能不全に陥っていることは明らかである。なぜ却下や棄却等の比率が高いのかについては、2つの仮定を置くことができる。一つはそもそも住民による請求内容自体が無意味なものである可能性である。この仮定が正しいならば住民は適時に適切な情報を持ち合わせていない、つまり地方公共団体と住民との間には「情報の非対称性」が存在することになる。これはあたかも株式会社と株主との間での情報の非対称性と同様の状況であり、早急に対応を図るべき事項である。その場合には地方公共団体からの情報提供のあり方について、制度上改めての検討が必要となってくる。次に監査請求を受ける監査委員監査に問題があるのでは、という仮定である。これは住民からの監査請求に監査委員が適正な監査を実施していない状況を指すものであり、その場合には監査委員に対する法的責任追及の可能性を含め、制度運用上の再検討が必要と考える。また運用レベルの問題ではなく、制度に見直すべき点があると結論付けられる場合には、まさにトップダウン型アプローチで議論されるべき監査組織の抜本的な改革、また内部統制の導入など、株式会社が準拠する法律も射程に入れた立法上の措置の必要性も出てくると考える。

(2) 上記2点の仮定の信頼性を示す1例として、例えば最1小判平成16・11・25(民集58巻8号2297頁)の事案がある。本件は、県がリース会社に支払った支出が違法に水増しされたものであるとして当時県知事の職にあったAに損害賠償請求等を求めた事案である。住民による監査請求の請求要旨は、県が作成した内部調査結果に基づく数値をそのまま列挙する記

載であった。またその事実を証する書面としては関連する新聞記事が添付されていた。これに対して監査委員は、本件監査請求は請求の対象の特定を欠くとして却下し原審も同様の判断をしたが、最高裁はこれについては是認できないとして原審を破棄し高裁に差し戻した。最高裁は「住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる」としている。また、県自身の調査で個々の支出ごとに不適切な支出かどうかを検討されたというのであるから詳細が個別的、具体的に摘示されていなくても監査委員が対象を特定して認識することができる程度に摘示されていたと判示している。法律上、住民が監査請求の際に求められる「事実を証する書面」が新聞記事であったという事実、あるいはその内容を容易に知りうる立場である監査委員が却下しているという点で、「情報の非対称性の問題」および「監査委員の違法な不作為」が確認できる事案の一つといえる。本研究は上記の事案に見られるように、住民監査請求およびその後の住民訴訟の実態について、その結果のみに注目するのではなく、「請求内容の適切さ」や結果報告の際の「監査委員の意見」の具体的内容について深度ある調査研究を行い、制度上取り組むべき課題を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 住民監査請求・住民訴訟判例の調査 - 本研究の最も中心となる部分である。ここでは住民監査請求および住民訴訟判例についての深度ある調査を行う。住民監査請求についてはインターネット上で公開されているものあるいは公文書の形で入手できるものを中心とする。ここでは監査請求の結果（勧告またはそれ以外）と請求内容が適切か否かについて（住民が適時・適切に情報入手できているのかという観点で）検討する。次に監査委員の監査結果について、その内容を不服として住民訴訟に進んだ場合、監査委員の監査結果と裁判所の判断が異なる結果になる場合がある。その場合、監査委員が適正な監査を実施していなかった可能性もあるため、当該監査がどのような態様であったのかについて検討する。

(2) 制度導入についての文献研究 - 住民監査請求については却下・棄却率が高いという現状に鑑み、この制度自体に意味があるのかどうかについてもゼロベースで検討する。その際には、制度導入に至った経緯についても改めて検討するため過去の国会の審議内容や当時の学術的資料を可能な限り収集していく。学術的資料については監査論の視点から、また地方自治法の視点から制度に影響を及ぼした、あるいは制度を解説した文献などを収集し制度の立法趣旨やその運用について再検討する。

(3) 株式会社の内部監査の研究 - 株式会社の監査は、大きく内部監査と外部監査に分けられているが、ここでは株式会社の内部監査を中心にその運用状況を調査する。これらの研究は監査委員の手足となる地方公共団体内の監査事務局のあり方について参考になると考えている。

(4) 会計検査院の検査手法の研究 - 前記の通り、本研究の契機は会計検査院が平成 20 年度～23 年度の 3 年間について全都道府県および 18 政令指定都市を対象に実施した国庫補助事業についての実地調査である。結果として実施したすべての都道府県市において不適正な経理処理が発覚したが、本研究では会計検査院の検査手法についても研究対象とする。なぜなら地方公共団体自身でチェックが効かなかった不適正な経理処理について、結果的としては、外部機関である会計検査院が明らかにしたわけである。会計検査院の検査は、悉皆検査であり、地方公共団体が完全に同様の検査手法をとることはできない可能性もあるが、不適正な経理処理等を的確に発見できたという点で地方公共団体の監査にもその手法は活用できるものと考えられる。したがって会計検査院の検査についても、主に文献研究を中心にその検査手法を研究していく。

(5) 米国の納税者訴訟の文献研究および判例研究 - 我が国の住民監査請求制度、および住民訴訟制度の経緯だが、昭和 23 年法律 179 号による地方自治法の一部改正により、243 条の 2 が加えられ、米国の諸州で行われている Taxpayers' suit に範をとった訴訟（正式名称はなく、一般に「納税者訴訟」と呼ばれていた）の制度が創設された。その後、昭和 28 年の自治法の改正で住民訴訟として規定が整備され、昭和 38 年の自治法改正（名称が「住民訴訟と明記」）で全文改正されている。米国の納税者訴訟制度では、納税者（住民）は財産税を地方自治体に信託しているとみなされ、自治体および当該職員等は受託義務を負うことで善管注意義務に服するとされ、もしも職員等による違法な財務会計行為等があった場合には信託義務違反（breach of trust）として納税者訴訟の対象になると考えられている。我が国の住民訴訟制度が参考とした米国の納税者訴訟制度について文献研究および判例研究を行うことで、我が国制度との様々な差異を明らかにし、住民（納税者）がどのようにガバナンスに関与できるかについての可能性を探っていく。

(6) 外部監査の応用の研究 - 株式会社のうち、特に上場会社の監査においては、会計監査人と監査役との連携が進んでいる。これについて例えば 2011 年、日本監査役協会から「会計監査人との連携に関する実務指針」（2014 年改正）が示されている。これと同様に地方公共団体の監査委員および監査事務局が外部監査とどのような連携が可能かどうかを探る上で、特に上

場会社の監査役と会計監査人との連携について文献研究と実務での応用について調査していく。また制度としてどの部分について外部監査が有効なのかについても併せて検討する。

4. 研究成果

(1) 住民監査請求の有効性を評価するには、その後の住民訴訟の結果を分析することが最も有効と考えるため、住民訴訟に関する裁判例の検討を行った。また 地方自治法の改正に伴い、4号訴訟による損害賠償請求権等の放棄の議決を議会が行う場合、監査委員の意見が求められることに着目し、監査委員の法的責任を迫及できる可能性についても深度ある研究を行った。おもに左記の2つの研究により、以下のことが判明した。改正自治法では、住民訴訟に係る損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならない、ことを規定した(自治法242条10項)。同規定は、請求権放棄の議決の当否を法律上示すものではないものの、事実上、放棄の議決は違法ではないことを実定法上明らかにしたものと理解できる。ところで同規定は、放棄の議決について、「あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならない」としている。この意見聴取に際して、監査委員は相当の注意をもって対応すべきと考える。なぜなら、実際に違法な財務会行為等があり、同内容について監査請求が提起されたにも関わらず、監査委員が同請求を却下等したため住民訴訟まで進んだケースについて、裁判所で住民の訴えが認められたにもかかわらず、議会が損害賠償請求権等を放棄する議決を行い、同議決に対して監査委員が「同意」した場合には、監査委員には二重の任務懈怠があった可能性があり、その法的責任追及は十分に可能と考えるためである。研究の結果から得られた同主張は、研究論文として学内誌に投稿し掲載された(紺野卓「地方自治法4号訴訟と損害賠償請求権放棄の議決についての一考察 - 監査委員の責任との関係において - 」商学集志 87 巻第2・3号合併号、51-72頁、2017年12月)。

(2) 国と地方の借金が先進国の中でも非常に高いとされる我が国の財政状態を鑑みるに、パブリックセクターにおける財政規律の適正の確保は喫緊の課題である。パブリックセクターの中でも、地方公共団体における財政の適正を確保する目的で、ステークホルダーである住民からの指摘の利用、特に住民監査請求の有効性を高めることはその一翼を担うことができると考える。住民監査請求は地方公共団体に存する可能性のある違法・不当な財務会計行為について、住民1人からでも請求が可能であるという点で極めて便宜な制度であるにも関わらず、実際のところ住民からの請求趣旨の多くは、監査委員によって棄却、却下等されており、制度運用上、有効に機能しているとはいえない。これまでの研究により、住民監査請求を有効活用するためには監査委員が誠実に義務を果たすことが重要であり、もしも同義務が果たされない場合には、法的責任が追及されるべきであるとともに、監査委員には実体法上の義務があることを明らかにした。研究進行中において、総務省より、地方公共団体における内部統制報告制度の概要が公表されたため、当初の研究予定を一部変更し、公表された同内容を利用する形で研究を進めた。今後、地方公共団体で導入されることになる内部統制評価報告書は、首長が地方公共団体の内部統制の適正を評価し、報告することになるが、同報告書は監査委員の審査が必要となっているため、同審査を通じた形で監査委員の責任はこれまでよりも重くなると考える。また内部統制評価報告書には財務の適正についての内容が含まれるため、同報告書を根拠とした住民監査請求の提起は十分に可能と解釈できる。これにより住民監査請求の有効性はこれまでよりも向上することが期待できる。本研究の進行と歩を合わせる形で制度改革が進行したため、新しい制度の法解釈を含めた深度ある研究を行うことができたと考える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

紺野卓「自治法改正による監査委員の責任の変容 - 内部統制規定と住民監査請求の検討を通じて - 」月刊監査研究、査読無、45巻3号、28-43頁、2019年

紺野卓「住民監査請求の請求範囲についての一考察 - 財務会計行為該当性の検討を通じて - 」専修マネジメント・ジャーナル、査読有、8巻2号、1-12頁、2018年

紺野卓「地方債起債の制限と監査委員監査 - 住民からの視点を中心として - 」内部監査学術研究発表大会報告論文集、査読無、39-51頁、2018年

紺野卓「地方自治法4号訴訟と損害賠償請求権放棄の議決についての一考察 - 監査委員の責任との関係において - 」商学集志、査読有、87巻2・3号、51-72頁、2017年

紺野卓「監査委員による住民監査請求の違法な却下処分への法的対応について - 株主代表訴訟における不提訴理由通知書等を参考にして - 」現代監査、査読有、27巻、176-187頁、2017年

〔学会発表〕(計2件)

紺野卓「地方債市場と監査委員監査の果たすべき役割」内部監査学術研究発表大会、2018年、日本内部監査協会

紺野卓「住民監査請求の違法な却下処分の法的対応についての検討 - 株主代表訴訟との比較を通じて - 」日本監査研究学会第39回全国大会自由論題報告、2016年

6 . 研究組織

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。