

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2014 年 4 月)

【監査委員会を廃止する新法が制定 ～ イングランドの自治体等の外部監査で制度を改革】

要旨

・ イングランドの自治体等の外部監査に責任を有していた「監査委員会」を廃止する法律が制定された。

* 監査委員会による外部監査の対象であった自治体等は、2017/18 年度より、自ら選んだ民間の会計事務所に外部監査を委託する。

* 現在は、移行期間として、これらの機関の外部監査は、監査委員会から民間の会計事務所に委託されている。

* 監査委員会のその他の機能は、「会計監査院」などの組織に移管されるか、または業務自体が廃止されている。

・ 同法はまた、カウンスルトックスの徴税自治体が、「2011 年地域主義法」の規定に従って翌会計年度のカウンスルトックスの引き上げ率を計算する際、「特別徴税団体 (Levying bodies)」による徴税額も算入すると規定した。

・ さらに、国務大臣に対し、「自治体の広報活動に関する推奨規定」の遵守をイングランドの自治体に義務付ける権限を与えた。

英国では 2010 年 5 月の総選挙で、1997 年から 13 年間続いた労働党政権に代わり、保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。新政権は、政権発足から間もない 2010 年 8 月、イングランドで自治体等の外部監査に責任を持っていた「監査委員会 (Audit Commission)」を廃止するとの方針を明らかにした。監査委員会は中央政府に置かれた組織で、イングランドの自治体、国民医療サービス (National Health Service、NHS) の組織、消防・救急組織等 (以下「自治体等」という) に外部監査人を任命するなどの役割を担っていた。

政府は、同委員会の廃止と同時に、これまで同委の監査対象であったイングランドの自治体等が、自ら選んだ民間部門の会計事務所に外部監査を委任するという新たな仕組みを創設することを明らかにした。政府は 2011 年 3 月、同委の廃止とこの新制度について関係

団体などから意見を募ることを目的として、「地域公的機関の監査の将来 (Future of local public audit)」と題する文書を発表し、コンサルテーション作業¹を行った。

この後、2013年5月に、監査委員会の廃止と新制度の創設について規定した「地域の監査及びアカウンタビリティ法 (Local Audit and Accountability Bill)」が国会に提出された。同法は、2014年1月に国会で成立し、同月、「2014年地域の監査及びアカウンタビリティ法 (Local Audit and Accountability Act 2014)」として女王の裁可を受けた。

同法にはまた、監査制度以外にも、自治体に関する下記のような規定が含まれている。

・カウンスルトックスの徴税自治体は、「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」の規定に従って翌会計年度のカウンスルトックスの引き上げ率を計算する際、「統合交通局 (Integrated Transport Authorities)」や「廃棄物処理局 (Joint Waste Disposal Authorities)」、「治水組合 (Internal Drainage Boards)」などの「特別徴税団体 (Levying bodies)」による徴税額も算入する。政府が設定した上限を超えてカウンスルトックスを引き上げたい自治体は、住民投票でその是非を決定することを義務付けられているが、上限を超えるかどうかを判断するためのカウンスルトックスの引き上げ率の計算に、「特別徴税団体」による徴税額も含める。

(カウンスルトックスとは、居住用資産に課税する地方税である。カウンスルトックスを徴税する自治体は、日本の市町村にあたる基礎自治体である「ディストリクト (district)」や、一層制の自治体である「ユニタリー (unitary)」などである。また、日本の都道府県にあたる「カウンティ (county)」や、警察、消防組織などは、カウンスルトックスの徴税自治体に対して徴税命令 (precept) を発行し、徴税を依頼することができる。これらの組織は、「徴税命令自治体 (precepting authorities)」と呼ばれる。カウンスルトックスの徴税額は、原則的には、徴税自治体の課税額と、「徴税命令自治体」の課税額で構成されている。さらに、大都市圏ディストリクト (Metropolitan Districts) を含む一部の徴税自治体においては、徴税自治体の課税分に、「統合交通局」や「廃棄物処理局」などの「特別徴税団体」の依頼で課税され、徴税後、これらの団体に分配される額が含まれている。

2011年に成立した「2011年地域主義法」は、国務大臣が毎年度、イングランドの自治体によるカウンスルトックスの引き上げ率の上限を設定できると規定し、自治体がこの上限を超えてカウンスルトックスを引き上げることを望む場合は、住民投票を実

¹ 「コンサルテーション」とは、政府が新たな制度の導入や制度改革を実行しようとする際、その案について、関係団体や一般市民などから意見を聞く作業である。日本の「パブリックコメント」にあたる。

施し、賛成を得なければならないと規定した。この目的のため、カウンシルタックスの徴税自治体は、翌会計年度のカウンシルタックスが国務大臣が設定した上限を超えるかどうかを計算することを義務付けられたが、「特別徴税団体」による徴税額は計算に含まないと規定されていた。しかし、今回の「2014年地域の監査及びアカウンタビリティ法」は、これを計算に含めるよう定めた。）

・国務大臣に対し、「自治体の広報活動に関する推奨規定（Code of Recommended Practice on Local Authority Publicity）」（通称「広報活動規定（Publicity Code）」）の遵守をイングランドの自治体に義務付ける権限を与える。

（「自治体の広報活動に関する推奨規定」とは、「1986年地方財政法（Local Government Act 1986）」の規定のもと、中央政府が策定する自治体の広報活動に関するガイダンスである。政府は、2011年3月に同規定の改定版を発行し、自治体が発行する広報誌の発行頻度、内容、体裁などに関する条項を追加した。1986年法では、自治体は、広報活動について決定を下す際、この規定を「考慮に入れる」ことのみが義務付けられていたが、今回の「2014年地域の監査及びアカウンタビリティ法」によって、国務大臣が、この規定の遵守を自治体に義務付けることができるようになった。この制度変更の目的は、自治体が政治的な内容の広報活動を行うことを阻止することである）

* * *

2013年11、12月、政府は、同法の実施内容を具体的に定めるために必要な5つの「規則（Regulation）」の草案に関して、コンサルテーション作業を行った²。これらの規則は全て、表題に「地域の監査（Local Audit）」との言葉が含まれている。この時点では、同法はまだ法案の段階であったが、上で述べたように、この後の2014年1月、同法案は国会で成立し、女王の裁可を受けた。

「2014年地域の監査及びアカウンタビリティ法」の主な内容は、下記の通りである。

- ・監査委員会を廃止し、イングランドにおける従来の自治体等の外部監査の仕組みを廃止する。同時に、これら組織の新たな外部監査の仕組みを導入する。
- ・まだ他の組織に移管されていない監査委員会の機能を他の機関に移す³。

² 「規則」とは、英国の国会で制定される議会立法（Act of Parliament）の授権規定によって制定される「二次立法（secondary legislation）」の一形態である。英国では、議会立法で制度改正の大枠を定め、議会立法制定後に二次立法で詳細を規定するという方法がしばしば取られる。

³ 監査委員会が行っていた各業務の移管先及びその時期などについては「付録2」を参照。

・イングランドの自治体等の外部監査人について、その役割、任命、辞任、解雇等の手続きを規定する。

・民間企業の監査業務の規制・監督について規定した「2006 年会社法 (Companies Act 2006)」42 章を、イングランドの自治体等の外部監査の規制・監督業務にも適用する。これにより、「財務報告委員会 (Financial Reporting Council)」⁴、会計の専門機関⁵及び「会計監査院 (National Audit Office、NAO)」⁶が、イングランドの自治体等の外部監査の規制・監督を行えるようにする。

・イングランドの自治体等の外部監査に関する基準及びガイダンスを策定・発行する役割を、監査委員会から会計監査院へ移管する。これらの基準及びガイダンスは、自治体等の監査業務を行うために外部監査人が担うべき機能などについて明記する。

・イングランドの自治体等が、経済的、効率的また効果的にその財源を使っているかどうかを検査する役割を、監査委員会から会計監査院へ移管する。

・「1980 年地方自治、都市計画、土地法 (Local Government, Planning and Land Act 1980)」で規定された、「500 ポンドを超える支出」、「幹部職員の氏名、給与、職責」、「地方議員の手当及び経費」等の情報を開示する義務を、これまでその義務の対象外であったイングランドの小規模な公的組織にも課する⁷。

・「全国不正防止イニシアティブ (National Fraud Initiative)」⁸を運営する役割を、監

⁴ 英国の民間企業のコーポレート・ガバナンスに関する規定の策定、民間部門の会計、監査、保険数理の業務に関する基準の策定、及びその遵守状況の確保等を役割とする機関。政府から独立の立場で運営されているが、運営資金の一部は政府から拠出されており、理事長及び副理事長は、ビジネス・改革・技術省 (Department for Business, Innovation and Skills、BIS) により任命されている。

⁵ イングランドの自治体等の外部監査の規制・監督を担うことになる会計の専門機関とは、公共部門の会計・財務を専門に扱う会計士の団体である「英国勅許公共財務会計協会 (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy、CIPFA)」などを意味する。

⁶ 会計監査院は、国の省庁の監査業務を行う機関であり、日本の会計検査院にあたる。会計監査院は、監査委員会の廃止で、同委の一部の機能を引き継ぐことになった (詳細は「付録 2」を参照)。

⁷ 「1980 年地方自治、都市計画・土地法」は、イングランドのカウンティやディストリクト、ロンドン区、警察、消防組織等に、「500 ポンドを超える支出」、「幹部職員の氏名、給与、職責」、「議員手当及び経費」等に関する情報を開示する義務を課した。今回の「2014 年地域の監査及びアカウンタビリティ法」は、これまでその義務の対象外であった小規模な公的組織にもこの義務を課した。ここで言う「小規模な自治体」の定義には、年間の歳入または支出のうち、いずれか額の大きい方が 20 万ポンドを超えないパリッシュ (教会の教区に起源を持つ準自治体) などが含まれる。

⁸ 「全国不正防止イニシアティブ」とは、コンピューターを使って、自治体、警察、保護観察当局などの公的機関が有する個人データを照らし合わせ、福祉手当の不正受給または過剰支払いなどのケースを特定するプログラムである。監査委員会は、1996 年よりこのプログラムを運営していた。

査委員会からその他の機関に移管する。

- ・ 地方議会の審議で、一般の傍聴人が、審議の様子を動画や写真に撮影したり、傍聴席からブログや短文投稿サイト「ツイッター (Twitter)」で審議について報告することなどを許可する。

同法は、イングランドの関係機関に適用される。前述の「治水組合」は、イングランドとウェールズの両地域に設置されているため、「治水組合」に関する条項のみは、ウェールズにも適用される。

付録1

下記は、監査委員会廃止の発表から、イングランドで、自治体等の外部監査の新たな仕組みが創設されるまでの経緯を表にしたものである。政府が2013年5月に発行した、「2014年地域の監査及びアカウンタビリティ法」の「影響度評価（Impact Assessment）」⁹を元に作成した。これによると、イングランドの自治体等は、2017/18年度より、外部監査人を自ら任命できるようになる。

新制度移行までの流れ

会計年度	実施内容
2010/11年度	<ul style="list-style-type: none">・監査委員会が、「包括的地域評価制度（Comprehensive Area Assessment、CAA）」¹⁰の運営を含む自治体等の業績評価及びサービス水準検査の機能を停止。・監査委員会の廃止を発表。
2012/13年度	<ul style="list-style-type: none">・これまで監査委員会が担当していた自治体等の外部監査を、5年契約で民間の会計事務所に委託（委託契約の管理は、2014/15年度まで監査委員会が担当し、2015年度から別組織に移管。下記「2015/16年度」の欄も参照）。・監査委員会に所属していた会計士が民間の会計事務所に移る。
2014/15年度	<ul style="list-style-type: none">・2015年3月31日に監査委員会を完全に廃止。
2015/16年度	<ul style="list-style-type: none">・自治体等の外部監査業務の規制・監督について、新たな仕組みを導入。・2012/13年度に開始した自治体等の外部監査の委託契約について、契約期間の残り2年間（2016年度末まで）、契約を管理する業務を、別組織に移管¹¹。
2017/18年度	<ul style="list-style-type: none">・年度の初頭より、イングランドの自治体等が、民間部門の会計事務所（資格を持つ個人の会計士も可）を自ら選び、外部監査を委託する新制度が開始。

⁹ 「影響度評価」とは、政府が、民間部門または公共サービスなどに影響を与える規制改革を計画している場合に発行を義務付けられている文書であり、改革による影響等の分析をその内容とする。規制改革について政府がコンサルテーション作業を行う場合は、コンサルテーション文書と同時に「影響度評価」も発行される。

¹⁰ 前労働党政権下の2009年4月に導入されたイングランドの地方自治体等のサービス評価制度。前身の「包括的業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment、CPA）」から引き継ぎ、監査委員会が運営していた。

¹¹ 2014年3月、イングランドの自治体の代表組織である地方自治体協議会（Local Government Association、LGA）が、独立法人を設置し、この役割を担うことが明らかにされた。

付録 2

下記の表は、監査委員会の機能の移管先及び移管の時期等を示したものである。「付録 1」と同様、政府が発効した「影響度評価」に盛り込まれていた表を元に作成した。

監査委員会の機能の移管先及び移管の時期等

監査委員会の機能	監査委員会の廃止による 当該機能の移管先等	変更時期
自治体等の外部監査の委託	外部監査の対象である自治体等が自ら委託。	2012/13 年度に始まった、自治体等の外部監査を民間の会計事務所に委託した契約が 2016/17 年度に終了した後に、左記の新たな仕組みへ移行。
自治体等の外部監査業務	民間の会計事務所に移管。	既に 2012/13 年度より、委託契約の形で、民間の会計事務所に移管。
自治体等の外部監査業務の規制	「財務報告委員会」、会計の専門機関及び会計監査院に移管。	2015 年 4 月までに移管。
イングランドの自治体等の外部監査に関する基準及びガイダンスの策定・発行	会計監査院に移管。	未定。
包括的地域評価制度 (CAA)	制度を廃止。	2010 年 6 月に既に廃止。自治体の業績評価は、監査委員会の法的義務ではなく、任意の権限であったため、政府の決定後、直ちにこの制度を廃止することが可能であった。
自治体等のサービス水準検査	業務自体を廃止 (ただし、国務大臣は、必要な場合は自治体等に介入し、サービス水準検査の実施を命令する権限を維持する)。	2010 年 6 月に既に廃止。自治体等のサービス水準検査は、監査委員会の法的義務ではなく、任意の権限であったため、政府の決定後、直ちに廃止することが可能であった。
イングランドの自治体等が、経済的、効率的また効	会計監査院に移管。	未定。

果的にその財源を使っているかに関する検査		
地方自治体の「金銭的効率性（value for money studies）」に関する研究調査	会計監査院に移管。会計監査院は、自治体の金銭的効率性の研究調査の一環として、政府の施策の自治体への影響及びその他のより幅広い問題について調査し、報告する。これらの研究調査は、地方自治体協議会などが実施する自治体の業務改善を目的とするプログラムを補完するものとなる。	自治体の「金銭的効率性」について研究調査を行う機能は、2010年夏より、会計監査院に段階的に移行。
「全国不正防止イニシアティブ」の運営	他の機関に移管。	2015年4月までに移管。