

2018/2/5

監査委員監査におけるリスクと視点

愛媛県砥部町代表監査委員
影浦浩二

監査委員監査におけるリスクと視点

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点	副次	
	1. 存続(財務) 2. 信頼(期待) ①住民の福祉の増進に努めているか ②最小の経費で最大の効果を挙げているか ③規模の適正化を図っているか ↓ ∴構成要素に分解する ↓ リスクの洗い出し ↓ 重要性の評価 ↓ 選択 ↓ 分解 ↓ 証拠収集		←監査委員が直接立証できるような論点ではない ・ 行政監査独自の守備範囲は財務に寄り添う ・ これまでの「着眼点」・・・何らかの指摘をしないとイケなかったという背景 ・ 新監査基準のもとで、リスクの重要性評価をする限り、監査委員の結論に「全体として」という観点が必要では？ (ただし、現在も「おおむね」という表現を使っているはず)	
第一節 会計年度 及び会計の区分				
第二節 予算		予算執行の計画性 予算執行の効率性	・ 予算比、著しい差異はないか(原因は何か) ・ 以下すべての手続	
第三節 収入	徴収(税)	賦課	計算の正確性(外注任せ、プログラムミス)	・ 計算の正確性(外注任せ、プログラムミス) ・ (外部業者に依頼せざるを得ない実態) ・ 自治体側であらゆるパターンの再計算・検証を実施しているか。 ・ どのような体制で行っているか(パターンの洗い出しは誰が、どのような体制で実施しているか)
		徴収	直接取り立てのリスク (現金收受、流用、横領のリスク) 窓口のみの收受なのでリスクなし 強化月間のみ夜間あり	・ 住民との距離が近く、職員を信頼している ・ 次の統制さえ徹底しておれば、巨額の横領は起こりえないのでは？ ・ また、ほとんどが口座振替であり、現金を直接收受する機会(額)も限られているのでは？ ・ 現金の收受は金融機関のみ(一部夜間ある)

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点		副次
				・ 内部牽制(職務分離、領収書・領収印管理のの徹底、担当任せにしない) →が出来ているかどうか
	交付税等(受入)	実在性、正確性、期間帰属	例月	証憑、入金記録
				・ 各自治体から提出された基礎情報が正しいかどうか (他力本願ではあるが、3年に一回県が調査に来るためリスクは低いのではないか) ・ 入金の実在性は財務リスクであるが、その申請に係る情報の正確性まで 監査委員のチェックが必要か?現実的に可能なかどうか?
	起債・償還(利息)	起債・利息の正確性、実在性	例月	・ 閲覧、証憑突合 ・ 責任部局が再計算を実施しているか ・ オーバーオール・テスト
			確認	網羅性(下記、決算における確認手続)
第四節 支出	各事業費	取引の実在性、正確性、合目的性等	例月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全体としての重要性は高い ・ 例月資料の継続性(前月までの確定) ・ 例月データの網羅性 ・ 各月サンプリングであっても網羅的にチェックする ・ 架空、不正取引、私的流用に対する懐疑心が必要 ・ 証憑、入金記録、証憑突合、事業の特性に応じた監査手続必要 ・ 「例月現金出納検査」のタイミングで、実在性、内部統制、正確性を確認、積み上げておく ・ 支出伺いで事業課長、会計課長等々、副町長、(町長)も査閲、決裁するため「物」「取引」自体が“異常”なものであれば判明しているはず→(内部統制)(適切な職務分掌となっているか)
			例月	一方で、会計課で行われるのは証憑突合(請求書との一致)のみであり、この取引自体の必要性、妥当性、私的流用の有無の観点は期待できない
	人件費	人件費計算の正確性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 使用ソフトの確認 ・ 計算の正確性(ウォークルー、支払確認、名簿確認)

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象		重要な論点		副次
			人件費の不正		<ul style="list-style-type: none"> ・ 実在性、網羅性(人の実在性を確認してるか) ・ 支払実績・職員名簿との突き合わせ) ・ 不正残業代(課別比較、個人比較) ・ 聖域はないか(仕事を一手に引き受けるやり手には周りの者、権限者も遠慮する) ・ 架空人件費(現金支給している非常勤職員はいないか、現金支給、領収書の場合は、不正が容易)
	首長交際費		正確性、必要性	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在はどこも僅少では ・ ただし、公表されているもの以外にないかどうか ・ 住民の批判を想定すると金額に応じて詳細にみる必要も→説得性のため「監査委員が見た」という記録が必要
	指定管理	指定管理料	支払金額の正確性	出納	証憑、支払記録(当初の契約に基づいた支払)
			当初契約から変動部分、実費部分等追加額の正確性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定管理者と該当課の癒着の可能性、癒着はなくとも言いなりの可能性 ・ 指定管理者の収入・損益→追加委託料の妥当性 ・ 計算基礎の正確性、規定準拠性 ・ そもそも、事業課が納得のいく検証をしているのかどうか
			必要性、効率性、妥当性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要性、効果性の測定は難しいが、民間委託を進めるのであれば、納得のいく統制・検証の実施を事業課に求めるのは当然必要 ・ 指定業者、契約内容、指定管理料の支払額と成果実績等々を住民の目に公表し、批判に耐え得るかどうか。 ・ その晒すような開示となっているかどうか
	情報システム関連費用		支払金額の正確性	出納	証憑、支払記録(当初の契約に基づいた支払)

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象		重要な論点		副次
			妥当性(健全な批判を加えているか)		<ul style="list-style-type: none"> ・ 各自治体とも情報電算システム費用が巨大になっている ・ システム業者への支払は妥当な金額であるかどうか ・ ただし、職員、監査委員ともに技術的・能力的に測定困難では？ ・ 必要性、妥当性の判断基準は何か ・ 毎期、契約の継続の妥当性を判断しているか。 ・ システム業者に対する交渉能力を有しているかどうか ・ 電算費用の金額の程度を見ると住民に対して相当程度の説明責任を果たさなくてはならない ・ システム関係の将来的展望を描いているか ・ 電算費用の上昇を回避するには、業務にシステムを合わせるのではなく、業務をシステムに合わせるべきではないのか <p>※個々の町村では技術、能力的不足(交渉能力が乏しい) ※国、県単位レベルで交渉、対応すべき</p>
	各自治体の単独事業としての財務援助(助成・交付・補助)	直接援助	支払金額の正確性(公にした取り決め、計算基礎の存在、これに対する準拠性)	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 証憑、支払記録 ・ 計算基礎の根拠・確認 ・ 計算基礎が定められているにも関わらず従っていない、慣習的な一定額を支払っている場合がある ・ 職員自体が規定を知らない場合もある
			効果、有効性、目的達成の測定		<ul style="list-style-type: none"> ・ 財務援助団体を使って地公体の目的を達成しようとするから、その団体に公金を投入している ・ 支出すること自体が目的ではない ・ 支出の目的は何か。その目的行為を達成しているか ・ 事業目的を達成したとする「尺度」は何か ・ 住民目線で厳しく測定する必要がある
					<ul style="list-style-type: none"> ・ 支出すること自体の効果、有効性の判断は監査委員の主観も入るため、最後はとにかくオープンに、隠さない体制、すべてを分かりやすく公開する体制、可能な限り住民の目に晒すことが必要

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象		重要な論点	副次
			財務援助団体の正当性	財務援助先団体の財務の確認 (以下の内容を、担当課が確認・検証を実施しているか) ・ 支出した事業費がプール(内部留保)されていないか ・ 内部留保なくとも支出内容は妥当か ・ 目的使用されているとしても、その目的範囲(の認識)は広すぎやしないか ・ 人件費(単価)は妥当か(要員数、単価は同業他社と比較して妥当か) ・ お手盛り、特定一族の利得はないか ・ 支出先の決算書、総勘定元帳を徴収、分析しているか ・ 預金等の残高を外部証拠で確認しているか ・ 支出先の繰越金の有無 ・ 税金支払いの有無(税金を支払うほどの援助が必要か) ・ 孫出しの有無、孫出し先への同様の手続
			既得権リスク	・ 各種団体の既得権となっている ・ 住民の大半はその団体と関係がない ・ 過去の政治的な産物ではないのか
		間接援助(孫出し)	間接援助(孫出し)	・ 直接援助団体から下部団体に支出してチェックを免れる場合がある ・ 意図的の場合があり、不正の温床 → 直接援助と同様の観点が必要
	預け金等	預け金	防止できるだけの内部統制	・ 業者と癒着の上、私的流用 ・ 私的流用とまではいなくても、各課のお抱え業者というものが存在する → 当然に私的付き合いも出てくる → 結果として不正の温床
				内部統制 ・ 職務の分離、異動、長期休暇の有無 ・ 決裁権限の明確性、準拠性 ・ 発注の必要性、現物納品確認 ・ 取引先選定の正当性、特定業者への集中 ・ 実効性ある検収事務等を実施しているか (形骸化の有無)
第五節 決算	現金預金		実在性	・ 残高確認(外部証拠)
			出納整理期間の期間帰属の適切性	・ 直接証拠がない、また過去の不正事案 ・ 出納整理期間の入出金をサンプリングで検証

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象		重要な論点		副次
	起債借入金		実在性、網羅性		・ 残高確認(外部証拠)
			出納整理期間の期間帰属の適切性		・ 直接証拠がない、また過去の不正事案 ・ 出納整理期間の入出金をサンプリングで検証
	決算書作成		決算書の正確性		・ 内部統制、都度の証憑確認で、決算審査のタイミングでは表示のみ(日々の会計処理が正しければ、電算出力との整合性のみ)
					・ 会計システムと補助簿(サブ・システム)の一致 地公体職員にはこの論点が抜けている→会計は会計課という考えがある 特にサブシステムにある個人別の債権債務
					気付事項の提示
	健全化判断比率		算定方法の妥当性		・ 決算統計(性質別)との整合性 ・ 決算統計と決算書の合理的な差異 ・ 地自法外の強い要請であるが、県のヒアリングを受けている ・ 事業課が実施した算出工程をすべてチェックすることは困難ではないか ・ サンプリングで計算要素の正確性を確認する程度
第六節 契約	入札		入札手続の適法性		・ 定例の入札監視委員会、入札監視定例会 ・ 実効性は、手続準拠性の確認に限られるのでは？ ・ サンプリングによる
					・ ランク付の妥当性、 ・ 募集幅の妥当性、地元業者優先の理由 ・ 低入札価格決定の妥当性 ・ 同日入札の実行可能性 ・ 予定価格(設計価格)公表の有無、公表するしない判断の理由 ・ 入札手続の正当性(手続準拠性)
	随意契約		随意契約による癒着、横領リスク		・ 不正の温床、典型論点 ・ データ通査の上証憑確認
					・ 緊急性の有無 ・ 代替業者の有無 ・ 契約の分割、細分化の妥当性 ・ 入札、他部局の査閲を逃れる意図はないか
第七節 現金及び 有価証券	現金(收受)	収入・報告	現金收受・報告の正確性	出納	・ 横断的論点 ・ 内部統制(職務分離、徹底した報告、抜き打ち実査) ・ ローテーションによる点検 ・ 本庁だけでなく出先の管理状況(内部統制(意識)の強弱を意識)

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点		副次
	例月出納検査	出納報告の正確性 監査証拠の蓄積	出納	<ul style="list-style-type: none"> ①出納検査そのものの目的 ②内部統制の整備と運用状況の確認→監査証拠の蓄積
			出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 例月出納検査の本源的使命はストック ・ フローは例月目的に含まれるものの副次的な目的 ・ むしろ決算審査に対しての期中監査(行政監査、財務監査等)の一環として位置付ける ・ 各監査委員の出納検査に対する「迷い」は、出納検査／行政監査／財務監査／決算審査・・・と線引きをしようとするところから来ている ・ あえて線引きをするのなら、例月出納検査は「ストック情報の保証」、そして、それ以上は決算審査のための期中審査をやっている」と、割り切った方が合理的
		①ストック情報・実在性(残高)の確認	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 月々は代替証拠、年度は残高確認 ・ 出先も含めた現金管理及び報告体制 ・ 内部統制の強弱の特定
		②ストック情報・保管状況の適切性(安全性)	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保管に関する職務の分離 ・ 現金過不足の処理 ・ 本所出納以外現金の管理状況 ・ 保管(預け)先の選択と決定の過程(ルール準拠) ・ 歳計外以外の現金の存在と理由、管理(下記に詳細)
		③フロー情報・出納記録の適切性	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象資料の継続性(前月からの継続性) ・ 一定金額以上のリストからのサンプリング ・ トータル・チェック(円単位) ・ 証憑との一致(年度、科目、相手先、金額、金額が正しく記載されているか) ・ 前渡、概算払い等の正当性 ・ 支払遅延法に反する支払の有無 ・ 内部統制の整備と運用状況の確認記録、監査証拠の積み上げ ・ 会計管理者のチェック(能力)は有効か ・ 内部統制を見直す必要はないか
		④フロー情報・資金運用の有用性・合理性	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多額の当座、普通預金残高の理由 ・ 特別会計等への貸付の異常性(資金の源泉は余裕資金かどうか) ・ 有価証券を含めた運用方針の文書化の有無 ・ その文書(ルール)への準拠

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点		副次
	指定金融機関		会計管理者の管理状況	出納 <ul style="list-style-type: none"> ・ 会計管理者の検査必要性の判断 ・ 会計管理者の検査の状況
第八節 時効	不納欠損		不納欠損の妥当性、適法性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 徴収努力の内容、内容の上長等への報告 ・ 滞納者の状況情報の共有 ①滞納者の支払能力を把握しているかどうか ②その把握している内容のヒアリング ③そのもとで、将来、徴収見込みがあるというのであれば、その判断の根拠
			不納欠損処理しないことの妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 時効前の費用対効果からの不納欠損処理の必要性 ・ 実質的に回収可能であるのか(時効をただ待っているだけではないのか) ・ 一定のルールを設ける必要性
			徴収努力体制の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 取立・回収担当者個人への加重的負担をかけていないか ・ 滞納整理技術の習得、更新

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象		重要な論点		副次
第九節 財産	財産貸付		料金の正当性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定個人・業者に対して継続的に貸す場合に不当に低くなっている場合がある ・ 住民の目 ・ 遊休土地を貸す場合に固定資産税評価額に単純に×%している場合がある(←社会的に妥当な額か?)時価×6%ぐらいでは?固定資産税評価/0.7×6%すべきでは
			料金の妥当性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 株式会社(営利目的)と非営利(社福など)との妥当性は違うはず
	財産購入・処分…固定資産管理	財産取得・処分	取得	出納	(取得の内部統制) <ul style="list-style-type: none"> ・ 見積業者、数の妥当性、比較 ・ 規則に対する準拠性、決裁区分 ・ 負担行為(事前決裁)の有無 ・ 取得に係る証憑を確認、現物の実査 ・ 不要、不急 ・ 購入先の選定 ・ 価格の妥当性
			処分	出納	(処分の内部統制) <ul style="list-style-type: none"> ・ 処分としながらも知り合いに譲渡、売却(民間でも不正) ・ 処分の証明の有無 ・ マニフェストの入手の確認
	出資団体管理		出資団体の管理		<ul style="list-style-type: none"> ・ 出資団体把握の網羅性(各課事業とのかかわり合いから出資の有無の確認) ・ 出資として扱う基準・ルール of 妥当性 ・ 準拠性
第一款 公有財産					
第二款 物品	消耗品管理		消耗品管理		<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的財産の喪失、私的流用を防ぐ内部統制 ①管理ルール、重要なもののルール ②定期的棚卸の実施の有無 ③受払管理をしているか(帳簿棚卸の有無) ・ 現物払出のしるしルールと準拠 ・ 販売目的で購入されたものが特定の権限者により贈与されたりしていないか

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点		副次
第三款 債 権	未収管理(延滞管理・請 求・相談・放棄・免 除・時効)	管理体制の妥当性 ※240条でいう債権だけではなく、手続が 同一のため、税の徴収も合わせて議論し ている。		<ul style="list-style-type: none"> ・ 職務の分離 ・ 回収経過、努力経過 ・ 滞留原因の確認 ・ 回収努力の経過、今後の方針 ・ 放棄、免除、時効に必要な手続を経ているか
		費用対効果		<ul style="list-style-type: none"> ・ 費用対効果を考えた徴収事務を行っているかどうか ・ 徴収担当者に過大な負担を強いていないか ・ 町税等の徴収率(⇔ただし、必ずしも徴収率、県内順位の上昇だけではない)
第四款 基 金	運用、取崩(目的使用)	運用の手続準拠性、安全性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 手続論、決裁基準の明記→準拠しているか ・ 決定根拠の手続、明示、公開
第十節 住民によ る 監査請求及び訴 訟				<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民監査請求・訴訟に“備える”手続と言うのは存在しない(日々の業務を 真摯にするだけであろうから) ・ よって、監査請求・住民訴訟自体はリスクとしては認識しない ・ 広い意味でのリスクと認識したとしても、対応するための書面を準備、 法定の手続を確認しておくまで
第十一節 雑 則 (その他)	各自治体 単独事業	各自治体 単独事業		<ul style="list-style-type: none"> ・ ひも付き事業は上部組織からの検査等によりリスク小だが、町単独事業 の場合、外部チェックがない (通称) 補助事業＝国の補助、県単事業＝県の補助 町単事業＝町のみ予算 町独自で農道をつくるのに事業費1/2補助を出す→事業主体が使用者→見積 りの妥当性(業者との癒着)、実態 ・ 出しばなしリスク、 ・ 特定団体・個人を優遇リスク ・ 既得権リスク → 上の財務援助団体の管理と同様
	公営企業	発生主義、法令に基づく計算	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 証憑との一致(年度、科目、相手先、金額、金額が正しく記載されている か)
				<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計監査の論点(新会計) ・ 資本的収支と収益的収支の適切性 ・ 消費税計算の正確性(消費税のチェック体制の確認)
	会計間貸借	会計間貸借	出納	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計間貸借の決定手続 ・ 外部から調達した資金を別会計に貸し付けてはいないか(資金の源泉は内 部留保か) ・ 借入た別会計からの返済の目途、時期(同)
【財務以外と考えられるもの】				

自治法 第九章 財務	事実関係 又は事象	重要な論点	副次
		IT(情報システム)管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発、保守、変更管理 ・ 運用、オペレーション管理 ・ セキュリティ管理、障害対応 ・ 外部委託管理
		文書保存	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保存年限 ・ 保存場所の物理的安全性 ・ 定期的廃棄
		職員(定員)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定員適正化計画との比較 ・ 非常勤職員も含めた比較
		人事	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期的異動の実施 ・ 長期滞留者はいないか
		教育	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報機器の導入の程度(金額に見合った必要性、使用頻度があるのかどうか) ・ 閉鎖性、隠蔽体質、事なかれ主義の有無(問題を開示できる教員こそ評価すべき)
		情報公開	<ul style="list-style-type: none"> ・ ホームページの閲覧数、効果性 ・ 透明化、可視化→公平性、納得性
		特別会計	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実質期間損益の推移、基金残高、将来的な事業展望 ・ 施設等の存続・廃止の議論の有無(議論の進言)
		不正対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不正事例、不正の兆候の提示
		公印管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な職務分離、手続を定めているか
		人事・労働管理	
		工事(進捗)管理	
		各課重点施策	
		イベント管理	
		窓口業務	