

「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」監査部会 第1回議事概要

日時：平成29年12月25日（月）15：00～17：00

場所：総務省内会議室

出席者：宇賀部会長、山本部会長代理、秋山構成員、池田構成員、石川構成員、影浦構成員、貴納構成員、清水構成員、友渕構成員、町田構成員、宮原構成員

幹事：山崎自治行政局長、篠原大臣官房審議官、阿部住民制度課長、海老原市町村課長、岡総務室長、植田行政経営支援室長

事務局：吉川行政課長、松谷行政企画官、山口監査制度専門官、篠田行政課課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 議事について
3. 閉会

【意見交換】

- 決算審査等の観点として数値の正確性以外に、収支の適法性等の合規性の観点もあると考えられる。
- 現状の問題点として、監査における行動指針がないため、首長や監査委員事務局長が代わるとその影響を受けて監査の内容が変わってしまうということがある。そのため、監査基準を策定することに意義はあるものとする。
- これまでの指摘型の監査では、何らかの不備が指摘されているが、本当はそこに至るまでに、膨大な事務の範囲の中から監査対象を絞り込むというプロセスがある。そのプロセスを見える化することが重要。そのため、リスクを元にした絞り込むときのプロセスについて指針の中に盛り込むこととしてはどうか。
- 実際の監査においては、監査委員事務局なしでは監査することはできないことから、監査基準案を検討するにあたり、監査委員だけでなく、監査委員事務局も対象となるよ

うな内容とすべきではないか。

- 都道府県や指定都市は既に団体ごとにそれなりの監査基準を持ち合わせており、新たに総務大臣が指針を示したものに合わせていくということは可能と考えられるが、小規模な団体ほど、監査基準を定めていないことが想定されることから、そのような団体も視野に入れた監査基準や実務要領をまとめていくことがよいのではないか。
- 監査指針の内容としては、基本原則と実務要領を想定しており、一般的には基本原則というものが監査基準の案となり得るのではないかと想定されるが、最終的には各監査委員が定める監査基準の範囲にもよるものと考えられる。
- 監査指針の検討にあたり、基本原則の関係と実務要領の関係に分けて議論した方が、指針を受け取る地方公共団体としても分かりやすいのではないか。また、実務要領において詳細に規定しすぎると網にかからない場合も出てくることから、このようにならないように検討していくべき。
- 現実的に、各団体において様々な手法により監査が実施されている実情を踏まえると、実際に行われている監査手法をどのように規範化するかというやり方で検討を進めていきたい。
- 行政監査の実施は任意であるが、行政運営全般についての有効性や効率性といった観点で監査を実施することが今後重要となっていくのではないか。
- 地方自治法に定めがある様々な監査等について、目的をはっきりさせることにより、目的達成のために必要な監査手続が明らかになるのではないか。
- 監査手続において、監査する側が内部統制の整備に関する改善策を提示することとすると、監査する側が内部統制に関して義務を負うことが想定される。実際の監査の現場においても、改善策の提示が行われているのか。

- 実態としては、監査結果として指摘した事項の原因をはっきりさせないと改善措置につながらないことから、原因にまで遡った検討は実施しているが、改善策の提示までは及んでいないのが実情ではないか。
- 地方公共団体の組織設計の詳細は、首長の責任において決定すべきことであるが、組織設計のうち、足りないと思われる部分に対して、例えばチェック体制を構築すべき、或いは人員を増強することが望ましい程度の改善提案をすることはあり得るのではないか。
- ただし、今後、監査委員が内部統制評価報告書の審査を行うこととなることを考えると、内部統制の問題に限っては、監査委員が改善提案をする場合は、審査の独立性に鑑みて、審査する者と改善提案を受けて内部統制を構築する者との間に一線を引くことも考えた方がよいのではないか。
- 今後、策定することとなる監査基準のイメージとして、企業会計審議会の監査基準なのか、監査役監査基準なのか、構成員間においても混在しているような状況であることから、今後、議論する中で確定させていかないといけないと思う。
- 地方公共団体の事務の全てを監査委員がチェックすることは大変であり、そのために、監査委員は、内部統制の整備及び運用の状況を見ることで、リスクの低い部分については省略を認めていくという立て付けにしていくことが望ましいのではないか。
- 小規模な団体ほど監査資源は少ないことから、少ない監査資源でどこまで監査できるかと考えたときに、内部統制を活用することは重要であり、その際のリスクとしては、地方公共団体の存続を危ぶむようなリスクは何か、住民の信頼を裏切るような行為は何か、過去の不正事例、この3つを重要視すべきであり、これらを防ぐためにどのような内部統制を整備しているのかということを確認することとなるのではないか。
- 指定都市以外の市町村は内部統制の整備は努力義務となっているが、小規模な団体ほど、特定の方が長期間に渡り同じ仕事を処理している例が多いと思われることから、こ

のような意味では、小規模団体ほど内部統制を整備する意義はあるようにも感じている。

- 監査委員監査の目的を考えるにあたり、例えば、最終的には決算審査に至る過程として、例月出納検査や定期監査等があると整理するなど、体系化していくことにより、目的の整理につながっていくのではないかと。
- 内部統制が充実していくことにより、監査委員監査が変わっていくこととなれば、その結果、包括外部監査の内容も変わっていくことも考えられることから、整合性を取って検討していくことが重要。
- 監査委員にどこまでの内容の監査を求めるかということは、最終的には、監査基準に何を規定するのかに依存する。監査基準に規定することで規範性を持つこととなるため、基準に規定する内容はミニマムなものとした上で、実施要領においては、各地方公共団体の状況に応じて柔軟性を持った対応が可能ないように内容を考えていくということになるのではないかと。
- 例えば、実施要領において、実際の現在の地方公共団体の実務の中から、より良い実務を帰納的に、例示列挙のような形で挙げていくこととしてはどうか。例示列挙であれば、取捨選択は各監査委員に委ねることとなり、地方公共団体の規模によって柔軟な対応が可能となる。逆に、監査基準は、演繹的に、監査委員において求められる原則的なことを規定することとしないと、監査基準を設定する意義が薄くなると考えられる。
- 民間の財務諸表監査においては、単純に数値の集計が正しいかをチェックするのではなく、合規性が担保された契約や支出の手續に基づき計上された伝票金額が、適切な科目で集計表示されているかという心証を得た上で妥当性を判断している。そのため、決算審査においては、民間の財務諸表監査と同様に数値の正確性のみだけでなく、合規性も包含されているものと理解している。決算審査が何を求めているのかということをはっきりさせることに意味があると考えられる。
- 地方自治法においては、監査をすることだけを規定し、何を目的にどのように実施す

るかについては何も規定していないことから、今回の指針において、一連の体系化を図ることにより、監査委員と監査委員事務局が何を目的にどのように動くかについて明確になるのではないかと。

- 監査委員の監査が何を目指しているのか、目的は何なのか等について整理する必要はあり、本研究会においても議論してはどうか。
  
- 民間企業の監査基準においても、戦後長らく、目的規定はなかったが、2002年に、「監査の目的」の規定が置かれるようになった。ただし、最初から目的を議論すると、文言の議論、「べき論」に終始してしまうことから、取りまとめの段階で整理する方が望ましいのではないかと。その上で、監査委員に実施してもらいたい内容については、監査委員監査の実態を十分に考慮して、規範性の強い監査基準本体に規定するのか、より柔軟な対応を認める実施要領に落とすのかどうかという議論はあってもよいのではないかと。