

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7回）議事概要

開催日時：平成30年11月1日（木）10：30～12：00

開催場所：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：北崎自治行政局長、阿部住民制度課長、望月市町村課長、岡行政課総務室長、
植田行政経営支援室長

事務局：森行政課長、内海行政企画官、山口理事官、矢部監査制度専門官、
谷行政課課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 議事について
3. 閉会

【意見交換】

<監査基準（案）の骨格について>

- 「決算審査」の目的について、3Eの観点を規定すべきではないか。規定しないと、3Eの観点から監査を行っていなかったところは、これでよいのだと現状以上のことをやらなくなってしまうことを懸念。少なくとも、3Eについても「～できる」ということを記載することが適当ではないか。
- 監査基準に記載する内容が、「これしか駄目」という意味なのか、「これ以外（3E）に行っても良いのか」を明確にする必要がある。決算審査についても、3Eの観点を盛り込んでもよいということであれば、その様に記載する必要がある。
- 監査基準はミニマムスタンダードであるべき。単なる目標や「～したほうがよい」という内容を規定するものではない。
- 決算審査について3Eを規定するのであれば、例えば、ミニマムスタンダードと目指すべき目標に関するガイドラインとを分けて二段構造にするなど建てつけを変える必要がある。
- “やらなくてはならない実務に関する規定”、“意欲がある自治体が望めば実施可能な、

望ましい実務に関する規定”とが同じレベルで規定されると混乱するのではないか。両者を同じレベル感で書くと、所詮、監査基準に書かれていることはやらなくてもよいのだととらえられ、基準の規範性が落ちてしまうことを懸念している。

- “監査基準”なのか、監査委員の仕事の基準である“監査等基準”なのかははっきりさせる必要がある。会社法の大会社の監査役が実施しているのは、業務監査と会計監査。その他にも仕事はたくさんあるが、例えば取締役の業務執行の差止請求権の行使を監査とは言っていない。内部統制に依拠した形で行われる監査・審査を中心に、「監査」と呼べるものや日常的な実務以外の業務については、法令にゆだねることとしてはどうか。
- 監査基準をミニマムスタンダードとするのであれば、前文やかがみ文で、“最低の基準である”、“それ以外にも取り組んでほしい”、“本当は～の方向に近づけてほしい”ということを書くべき。それがないと、間違ったメッセージを送ることになる。
- 前文に関しては、法律との関係を書くべきもの。実施要領は、義務ではなく参考又は望ましい実務を記載した解釈指針であることを明確にすればよい。
- 先進的な英国などを参照し3Eが推進されているが、3Eの実務が実施されたかどうかをどう判断するのか、実施に対するエンフォースメントのことを考えなければならない。また、3Eに関しては、その趣旨を書くことはできるが、いかなる実務を実施すべきか手続は書ききれないのではないか。
- 監査基準がミニマムスタンダードであることは賛成。実施要領には、こういうことも考えられるということを入れるべきではないか。最低限の内容は監査基準に規定し、3Eが決算審査の観点としてありうるということは実施要領で規定してはどうか。
- 個人的には、3Eの経済的、効率的、効果的を測定する尺度が積然としないのは事実である。しかしながら、法の要求、都道府県民、市町村民から3Eの観点を監査委員監査に期待しているのであれば、その3Eの観点は必要なのではないか。重要なのは、都道府県民、市町村民の期待である。
- 目標とする内容を基準にしてしまうと、やらなくてもよいというエクスキューズを作ってしまう。ミニマムスタンダードとは、これだけやればいいということではなく、やらなければ責任が生じるということを意味するものであり、何らかの形での処分や罰則が科せられるものである。

- 3 Eはどこまで行ったら責任が生じないかということがなかなか難しい。3 Eについて、責任を問うことができる必要な手続きを入れられるのであれば、ミニマムスタンダードに入れてもいいだろう。しかし、現在はまだ、3 Eに関して、義務付けられる手続の内容を規定するところまできていないのではないか。
- 包括外部監査では、“結果”と“意見”を区別し、適法等に関する事で絶対に修正してもらわないといけないことが“結果”であり、それ以外は“意見”だというように書き分けてきた。区別の要否や内容について、実施要領でこれまでとの整合性を整理する必要がある。
- 措置状況や改善状況を適切に把握し、十分でなければ必要な対応を行うことを規定する必要がある。例えば、会計検査院だとフォローアップ検査を綿密に行っている。
- 「勧告」や「指摘」など、用語の意味する内容を整理して用いる必要があるのではないか。
- 監査の結果として記載する事項については、記載すべきそれぞれの内容について具体的なイメージを整理する必要があるのではないか。必要であれば、将来的にはひな型を作成し、これを示す必要があるのではないか。
- 小さい自治体への対応（スケーラビリティへの対応）について、実施要領で整理するという方法はある。例えば、望ましい実務を規定するものとして実施要領を作って小規模自治体には、可能であればそれに対応して貰うという方法もあれば、小規模自治体について、どこどこは省略できるなどの考慮事項に関する規定を監査基準本文に入れる方法もある。色々なやり方があるが、これは決め事なので、方針を示してほしい。
- 用語をきちんと整理する必要がある。法規に要因があるかもしれないが、それを整理するのも監査基準・実施要領の役割であるので、きちんと定義づけて明記すべき。
- 「内部統制評価報告書審査」については、内部統制ガイドラインに基づいて審査をするのではないか。
- 内部統制評価報告書審査の手続について、内部統制ガイドラインの監査委員の審査意見のひな型に記載の文言、すなわち内部統制ガイドラインと監査基準に基づき審査を実施する旨の記載との関係を整理する必要がある。

- 監査等の対象について、企業は企業ごとに論点が違うから書けないが、自治体はほぼ同じであるから、基準に書いた方がいいのではないか。
- 監査等の結果において、例えば例月出納検査について、全件チェックをするわけではないので、「現金の所在が一致し、検査した限りにおいて」と入れるべきではないか。
- 監査委員については、厳格な独立性を求められる外部監査ではなく、大会社の監査役をイメージしている。監査役は様々な形で業務監査の観点から会社に対してアドバイスすることを否定するものではないことから監査委員についても、3Eの議論が行われているのだと理解している。
- 報告について、用語が自治体でバラバラである。法改正するわけにも行かないが、用語の使い方について丁寧にきちんと説明されなければならない。
- 指導的機能という言葉が一人歩きして、それぞれの団体で異なる解釈がなされないようにするためには、必要に応じて、適切に指導的機能とは何か、具体的に何を指導するのかを実施要領のなかで説明することも必要になると思われる。例えば、監査業務の実施中に、法令に違反する重大な事象を見つけた場合、内部統制の有効性に影響がある場合、3Eに係わる事業について、指導的機能を発揮することを明示するなど。
- 指導的機能を、気づいたことは指摘して、よりよい実務のフィードバックをしてあげるという趣旨で使うのであれば、実施要領に書くべき内容ではないか。

<実施要領（骨子案）について>

- スケーラビリティについて整理する必要がある。また、ひな型をどうするのか。そして、内部統制に依拠した監査について、実施要領に記載する内容を整理する必要がある。
- 実施要領の記載事項は、監査基準のどこの条文と関係するのか明らかにした方がいいのではないか。
- 用語の使い方や意見を載せることができることなど実施要領に追加していくべきではないか。
- 日本公認会計士協会の監査基準委員会報告書では、要求事項において必ず従わなければならない事項を、適用指針において要求事項の詳細な説明や実施のための指針を示しており、適用指針が関連する要求事項をサポートするような形になっている。実施要領は

この適用指針のような位置づけで整理する方が読み手も理解しやすいのではないか。

- 監査の目的を何とするのか。それをピラミッド型にし、その目的達成のために、第2階層、第3階層は何なのか、構造化するとわかりやすいのではないか。