

特殊法人等に係る監査機能に関する調査結果に基づく通知

平成15年9月

総務省行政評価局

前書き

特殊法人及び認可法人(以下「特殊法人等」という。)については、適正かつ能率的な業務運営を実現し、国民の信頼を確保していくとの観点から、その業務状況等の一層の透明化、適正化と事業、業務運営等の評価の実施が求められてきたところである。

「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)に基づく特殊法人等の事業及び組織形態の見直しの具体化が図られつつあり、多くの特殊法人等が自律的な運営、厳格な外部評価等により業務の効率性の確保、質の向上や透明性の確保が期待される独立行政法人に移行することが予定されている。また、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成13年法律第140号)が平成14年10月から施行され、独立行政法人、特殊法人等において業務、財務等に関する情報の提供・開示等国民に対する説明責務の観点からの対応も行われてきている。

このような状況の中で、特殊法人等に係る監査については、従来以上に事業の有効性の評価等の経営監査的な機能を担うことが期待され、また、内部監査や会計監査人監査等との効果的な連携による監査の効率性の確保が重要になってきている。

この調査は、特殊法人等における監事監査の実施状況等を調査し、平成15年10月に独立行政法人に移行する特殊法人等及びその他の特殊法人等における監事監査の実効性・効率性の確保を図る観点から、監事監査が新たに果たすべき役割等今後の監査機能の在り方の検討に資するため実施したものである。

本調査と同時並行して、特殊法人(平成15年10月に独立行政法人に移行するものを含む。)の監事等で構成する連絡会において、今後の監事監査に関する指針の策定作業が行われているところであり、本調査の結果が十分反映されることを期待するものである。

目次

1 監事監査の枠組み

2 監事監査の現状と課題

(1) 監事監査の目的、監事の基本的姿勢に関する規定の整備等

(2) 監事監査の効率的・効果的な実施

(3) 監査結果の公表の推進

1 監事監査の枠組み

特殊法人及び認可法人(以下「特殊法人等」という。)については、「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)に基づく事業及び組織形態の見直しの具体化が進められてきており、多くの特殊法人等が自律的な運営、厳格な外部評価等により業務の効率性、透明性の確保が期待される独立行政法人に移行することが予定されている。また、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成13年法律第140号。以下「情報公開法」という。)の施行による業務(財務を含む。)等に関する情報の提供・開示等が進められてきている。

このような状況の中で、特殊法人等における監事監査の役割は、ますます重要になってきており、これらの変化を踏まえつつ、より一層効果的にその機能が発揮されることが期待されている。

特殊法人等における監事監査については、当該法人の業務を監査する旨等がその設立根拠法に規定されているのみであり、また、一般に公正妥当なものとして監事が準拠すべき基準はないことから、各法人が独自に監事監査規程、監事監査要綱、監事監査実施基準等(以下「監事監査規程等」という。)を定め、これに基づき監査を実施している。

なお、特殊法人のうちその設立根拠法において株式会社とされている法人(以下「特殊会社」という。)の監査役が行う監査については、商法(明治32年法律第48号)及び株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律(昭和49年法律第22号。以下「商法特例法」という。)が適用され、監査役の権限、義務、責任等が明らかにされており、また、「監査役監査基準」(社団法人日本監査役協会。昭和50年3月25日制定。平成14年6月13日最終改正)において監査役が準拠すべき基準が示されている。

2 監事監査の現状と課題

(1) 監事監査の目的、監事の基本的姿勢に関する規定の整備等

監事監査は、特殊法人等の機能の一つとして、当該法人に求められている業務の適正かつ効率的な運営の確保に貢献するため実施されるものである。また、監事は、業務の運営実態を把握しその課題をよく認識すること、監事たる地位にあるものとしての正当な注意を払うこと、合理的な判断に基づき意見を形成すること、公正・不偏の態度を保持すること、職務上知り得た秘密を正当な理由なくほかに漏らさないことなどの基本的姿勢が求められるものであり、この基本的姿勢は、「監査役監査基準」等においても示されているところである。これら監事監査の目的や監事の基本的姿勢は、監事監査に対する国民及び利害関係者の理解を得るためにも、監事監査規程等において、明確にしておくことが重要である。

複数の監事を置く法人にあっては、監査を効率的に実施するため業務分担を行うことが有用であるが、その場合においても、各監事に求められる職責は監査業務全体に及ぶことから、監事間において監査業務で得られた重要な情報を共有し、問題

がある場合には十分協議を行うことが重要である。

監事監査の対象が業務全般と広範囲に及ぶこともあり、監事だけで、法人の業務について、常時、監査に必要な資料の収集、調査、分析等を行うことは困難であることから、監事を補助するための補助職員を確保することが必要である。

なお、「特殊法人等の監事監査の徹底等について」(昭和54年12月26日付け閣審第109号内閣官房副長官通知)では、事務補助体制を整備するとされているところである。

今回調査した特殊法人等(86法人)について、監事監査の実施の基本前提とされる監事監査の目的及び監事の基本的姿勢に関する監事監査規程等への規定状況、複数の監事を置く法人における監事間の協力状況及び監事の手務補助体制の整備状況をみると、次のとおりとなっている。

1) 監事監査規程等において、監査の目的に関する規定を設けていない法人は約2割である。

また、設立根拠法、商法、監事監査規程等及び「監査役監査基準」における監事の基本的姿勢に関する規定については、監事の秘密保持に関する事項が規定されていない法人は約6割であり、その他の事項が規定されていない法人は8割から9割である。

2) 複数の監事を置く法人において、監査業務で得られた重要な情報を監事間で共有する措置が採られていない法人は約3割である。

3) 監事の手務補助体制については、ほとんどの法人が、監事の補助者として専任又は兼務の職員を配置しているが、これらの職員を配置せず、監査実施の都度職員を指名して臨時に補助を行わせ、又は、監事だけで監査を実施している法人は約1割である。

したがって、特殊法人等における監事の職務の的確かつ円滑な遂行をより一層図るためには、次の措置を講ずることが課題である。

1) 監事監査の目的や監事の基本的姿勢の明確化を図るための規定の整備を行うこと。

2) 監事間において重要な情報を共有するための監事会の設置又は協議の場を設けること。

3) 監事の職務のより効率的な執行を確保するための当該法人の実情に応じた事務補助体制の整備を図ること。

(2) 監事監査の効率的・効果的な実施

限られた人員と時間の中で効果的、効率的な監事監査を行うためには、監査項目を重点化した監査計画等の立案及びその的確な実施、監査対象等に対する必要な調査権限等の明確化及びその行使、会計監査人及び公認会計士(監査法人を含む。以下「公認会計士等」という。)や 内部監査部門等との連携が重要である。

今回調査した特殊法人等について、監査計画における重点項目の設定状況、監査対象等に対する調査権限等の状況、ほかの監査部門等との連携状況をみると、次のとおりとなっている。

1) 監査計画の作成に当たって、多くの法人において、政府の基本方針、法人の業務運営方針、過去の監事監査の指摘事項、内部監査部門や部外監査機関の指摘事項、各部門からの業務説明事項等を基に重点項目を設定しているが、これらの監査項目を漏れなく一定の水準で調査するための監査マニュアル等については、これを作成しているものは半数以下にとどまっている。

2) 監査実施に際しての必要な調査権限等について、ほとんどの法人が、監事監査規程等において、理事会等への出席、重要な文書の閲覧、重要な財産の調査、事故又は異例事項の報告受領、関係者からの説明聴取などを規定しているが、当該法人の業務と密接な関連を有する子会社及び関連会社(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律施行令第十三条に規定する情報提供の対象と

なる法人の範囲を定める省令(平成14年総務省令第85号)第1条に定める子会社及び同省令第2条第2号に定める子会社以外の他の会社等をいう。以下「子会社等」という。)に対する監事の調査権限等について、これを規定しているもの(商法等において調査権限等が規定されている法人及び監事監査規程等において法人の長に対し子会社についての資料を要求することができると規定している法人を含む。)は少なく、子会社等を有する法人であって監事が子会社等の調査を行っているものは、半数にとどまっている。

- 3) 監事と公認会計士等との連携状況について、公認会計士等と監査契約や顧問契約等を締結している法人は半数以上(商法特例法等により公認会計士等の会計監査を義務付けられている法人を含む。)あるが、このうち、監事が公認会計士等の監査結果の説明を受ける、監査計画作成時に公認会計士等と調整を図るなどの連携を図っている法人は、半数にとどまっている。

このほか、監事と内部監査部門や業績評価部門との連携が図られていないものもみられる。

したがって、特殊法人等における監事監査の効果的、効率的な実施を図るためには、次の措置を講ずることが課題である。

- 1) 監事監査の水準維持のための監査マニュアル等の整備、充実を図ること。
- 2) 当該法人の業務実態を的確に把握するため、子会社等を有する法人にあっては、子会社等に対する監事の調査権限等について規定の整備を図るとともに、その業務運営の実態について必要な把握を行うこと。
- 3) 監査契約や顧問契約を締結している公認会計士等と定例会合を持つなど、公認会計士等との緊密な連携や積極的な情報交換を図り、監事監査に活用すること。また、監事と内部監査部門や業績評価部門との連携を十分に図ること。

(3) 監査結果の公表の推進等

監査方針・監査計画の作成から監査報告書の作成に至る過程において実施した調査の対象・方法や入手した監査証拠その他の資料を整理した監査調書は、監査結果に基づく意見の根拠及び監事の職務遂行実績の立証資料として重要なものであることから、その作成及び一定期間の保存が求められるものである。

財務諸表の適否についての意見その他の監査結果に基づく監査報告書については、設立根拠法や「特殊法人等の監事監査の徹底について」に基づき、少なくとも毎年1回主務大臣に提出するとともに、情報公開法などに基づき一般国民に積極的に公表することが求められている。

平成13年度の業務を対象として監事監査(平成13年度決算等を対象としたものを含む。)を実施している特殊法人等について、監査結果の処理状況をみると、次のとおりとなっている。

- 1) 監査調書の作成、整理、保存については、監事監査規程等において十分な規定が設けられておらず、また、監査計画の作成から監査報告書の作成に至る過程において作成・入手した資料等を監査調書として整理、保存している法人は約3割にとどまっている。
- 2) 監査報告書の内容をみると、財務諸表に付する意見や監査方法の概要・業務の適否だけの記載にとどまっている法人が半数を超える。
また、監査の結果把握した業務運営の実態・適否・改善意見を個別事務事業や監査対象箇所ごとに記載した監査報告書を作成していても、これを公表していない法人は7割である。

したがって、特殊法人等における監事監査の結果の処理を適切に行うためには、次の措置を講ずることが課題である。

- 1) 監査調書を作成し、一定期間保存するための規定の整備を図るとともに、その実行を図ること。
- 2) 業務運営の実態等の具体的な内容を盛り込んだ監査報告書を作成し、公表す

ること。

