

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会報告(骨子案)

はじめに

- ・ 研究会の経緯(立ち上げの経緯等)
- ・ 検討範囲(ガバナンスのうち内部統制部分について検討)
- ・ 現行制度を前提

1 独立行政法人における内部統制とは何か

- (1) 独立行政法人における内部統制の定義
- (2) 独立行政法人における内部統制の目的、構成要素及びメリット
- (3) 長、監事、評価委員会に期待される役割
- (4) 内部統制の限界(共謀、長による不正、非定型的取引、費用対効果)

2 独立行政法人における内部統制の整備・運用について

- (1) 独立行政法人における内部統制の具体的取組について
(一般的なリスクマネジメントの取組やチェックリストの活用、PDCA サイクルへの昇華等について紹介)
- (2) 独立行政法人の特性
(監事・評価委員会は内部統制に含まれるか、予算制度の特殊性は内部統制に影響を与えるか等)

3 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題

(目標の具体化・定量化、法人の長の実質的権限の強化等)

4 内部統制と独立行政法人評価について

(法人内部におけるPDCAの評価、モニタリング)

はじめに

● 研究会の経緯(立ち上げの経緯等)

昨今、独立行政法人に対しては、国民の厳しい目が向けられており、厳格な独立行政法人制度の運用及び評価の取組に対する期待は、高まっているところである。こうした中で、内部統制については、民間企業における取組が進む中で、独立行政法人においてもその取組が求められているところであり、独立行政法人評価においても効率的で質の高い業務運営を確保すること等の観点から、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の評価の視点においても取り上げられ、今後の重要な視点の一つとなっている。

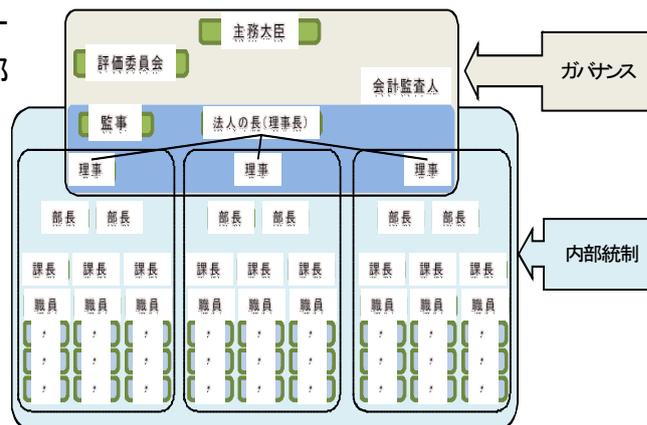
しかしながら、独立行政法人の内部統制の在り方については、検討はまだ十分に進んでいるとは言えず、民間企業とは異なる法人制度の設計や業務の性質等、独法の特性を踏まえた論点等の整理を行う必要があると考えられる。

本研究会は、関係者からのヒアリング等を交えながら、独立行政法人における適正な内部統制の確立のために研究会を立ち上げ。

● 検討範囲(ガバナンスのうち内部統制部分について検討)

一般的には、法人の長を規律する(コントロール)仕組みがガバナンス、法人の長が組織内部をマネジメントする仕組みが内部統制と言われることが多い。また、両者を含めて(広義の)ガバナンスと言われることもある。

当研究会では、法人の長が組織内部をマネジメントする仕組みのことを内部統制として検討を行い、その過程で得られた内部統制が機能するための前提条件等についても取りあげる。



● 現行制度を前提

なお、検討に当たっては現行の独立行政法人通則法の下での制度を想定して行っている。しかしながら、法人をいかにマネジメントし独法に課せられたミッションを果敢に果たしていくべきかは制度を問わず必要と考えられることから、当研究会における検討は今後の制度変更に対しても参考としていただくと幸い。

1 独立行政法人における内部統制とは何か

(1) 独立行政法人における内部統制の意義

① 定義

独立行政法人に課せられた中期目標を、業務に関する法令等を遵守しつつ効率的・効果的に達成するため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み

② 必要性

独法は与えられたミッションを達成するため、自律性を発揮し自らの創意工夫により政策を有効かつ効率的に執行することが求められている。この点、内部統制は目標達成に向けて組織内部の自発的な取組を促進させる仕組みであり、独法の自律性を向上させるためにも必要なものである。

1(2) 独立行政法人における内部統制の目的、構成要素及びメリット(業務品質の向上)

① 目的

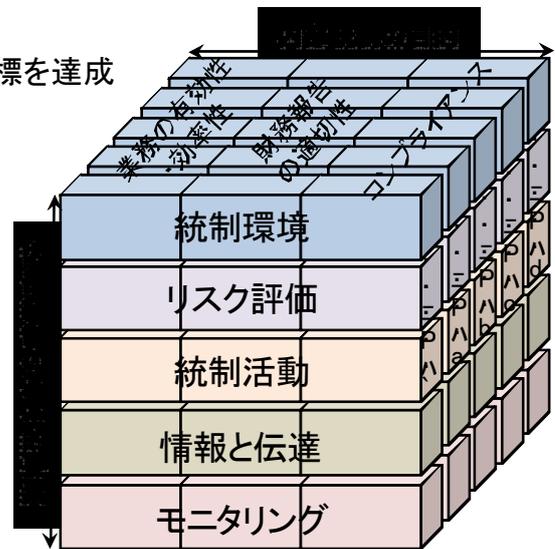
● COSOで示されている目的(有効性・効率性、法令遵守、財務報告の適切性)のうち、独立行政法人制度の目的を踏まえると、独立行政法人の内部統制の目的にとって一番肝要なのは有効性・効率性

● 有効性について

有効性とは、主務大臣により示された中期目標を達成すること

(結論の背景)

独立行政法人制度はNPM(ニューパブリックマネジメント)の考え方にに基づき、政策を企画・立案は国が行い、独立行政法人は執行を行うという責任範囲の明確化が意図されている。したがって、独立行政法人における内部統制が目的とする「有効性」は、主務大臣により示された中期目標を有効に達成することと考えられる。



② 構成要素(内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となる。)

- ・ 統制環境(組織の気風を決定等するとともに、他の基本的要素の基礎となる。長の意向及び姿勢、運営方針や組織構造・慣行など)
- ・ リスク評価(リスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を行う)
- ・ 統制活動(法人の長の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続)
- ・ 情報と伝達(必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保すること)
- ・ モニタリング(内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセス。日常的モニタリングと独立的評価から構成。)

③ 内部統制向上によるメリット

- 内部統制は、目標達成に向けた法人の課題を洗い出し、それに的確に対応すること（対応等に対するモニタリングを含む）により、法人が提供するサービスの質も向上し、結果として、独立行政法人に対する国民の信頼も向上する。

- 関係者にとっての利点

（法人の長）

- ・ 法人内外のリスクを適切に把握・分析しつつそれに対応できるようになり、社会情勢や国民のニーズの変化に対応しつつ独立行政法人に課せられたミッションを達成することができる。
- ・ 絶えず国民ニーズ等に対応したサービス提供を行うことにより、独立行政法人に対する国民からの信頼も得られ、より円滑な業務運営が可能となる。

（主務大臣）

- ・ 独立行政法人においてより自律的に政策の執行が行われることになるため、自らの労力を政策の企画立案に特化させることが可能となる。

（評価委員会）

- ・ 独立行政法人における内部統制が有効に機能している場合には、それに依拠することにより評価資源（ヒト・モノ・カネ）を効率的に配分でき、評価の効率性・重点化を図ることができる。
- ・ ただし、内部統制が有効に機能していることについてどのような点をチェックするか、評価委員会がどのような権限を持つのが検討課題

（監事）

- ・ 独立行政法人における内部統制が有効に機能している場合には、それに依拠することにより評価資源（ヒト・モノ・カネ）を効率的に配分でき、監査の効率性・重点化を図ることができる。
- ・ ただし、内部統制が有効に機能していることについてどのような点をチェックするか、監事がどのような権限を持つのが検討課題

（国民）

- ・ 上記の効果を通じ、社会情勢やニーズの変化に対応した政策立案、執行がなされるようになり、自らが享受する公共サービスの質が向上する。

1(3) 長、監事、評価委員会に期待される役割

- 独立行政法人の内部統制に関係を有する者の役割

（法人の長）

長は独立行政法人の業務を総理する。したがって、業務の適正を確保するための体制を決定するとともに、それに基づき内部統制を整備及び運用する責任を有する。

（監事）

監事は独立行政法人の業務を監査する。したがって、長とは独立した立場から、内部統制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任を有する。

(評価委員会)

評価委員会は、独立行政法人の業務の実績に対する評価を行う（通則法第12条第2項第1号）。したがって、法人の長及び監事とは独立した立場から、法人におけるモニタリングの状況を踏まえつつ、目標・計画に対する業務の実績を評価する役割と責任を有する。

1(4) 内部統制の限界(共謀、主観の存在、長による不正、非定型的取引、費用対効果)

- ・ 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ・ 判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。
- ・ 当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ・ 法人の長が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

2 独立行政法人における内部統制の整備・運用について

(1) 独立行政法人における内部統制の具体的取組について

(一般的なリスクマネジメントの取組やチェックリストの活用、PDCA サイクルへの昇華等について紹介)

① 目標の設定

中期目標等をマネジメントの観点から、より詳細に（期間、部局、職員ごと等必要に応じ）設定する。

② リスクの識別

目標達成の障害となるものを「リスク」と位置づけ、それらを網羅的に洗い出す。

③ リスクの評価（図2参照）

リスクが顕在化した場合の影響度及び発生可能性を評価し、リスクのトリアージを行う。

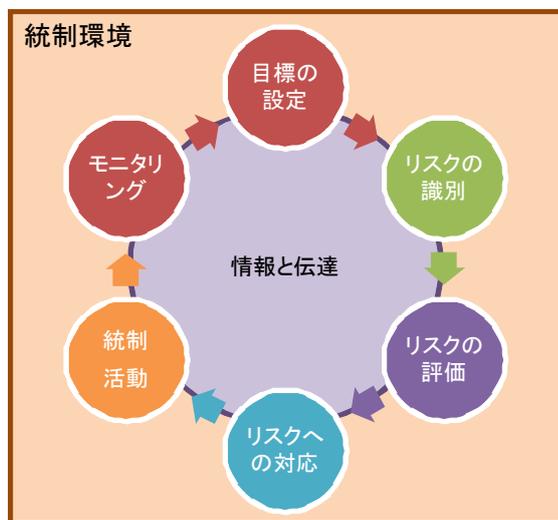
④ リスク対応

リスク評価の結果、優先的に対応すべきリスクについて、対応計画を策定する。

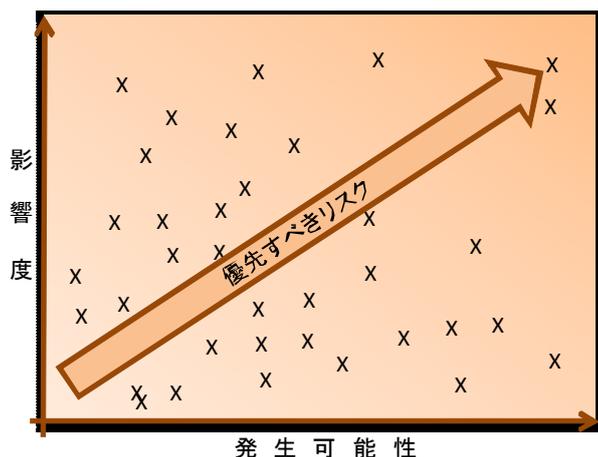
⑤ 統制活動

リスク対応の計画に従い、組織として統制活動を整備・運用する。

(図1) 内部統制の取組(イメージ)



(図2) リスクの評価(イメージ)



(X : リスクを示す)

☆ チェックリストの活用についても触れる。

⑥ モニタリング

リスク対応の計画に従い統制活動が実施されているかを監視し、統制活動の定着化を図るとともに、必要に応じて予算・人事等に結果を活用する。

2(2) 独立行政法人の特性

(監事・評価委員会は内部統制に含まれるか、予算制度の特殊性は内部統制に影響を与えるか等)

① 民間企業と比較した独立行政法人全般について

独立行政法人の特性は内部統制にどのような影響を及ぼすかについては、次のように考えられる。

○ 目標による管理が制度上組み込まれている。

独立行政法人においては、目標による管理が制度上組み込まれていることを理由に、独立行政法人には内部統制は必要ないと言われることがある。

しかしながら、法人の業務実績を向上させるためどのように組織内部でマネジメントを行っていくかは、中期目標に記載がある場合等を除き、法人の創意工夫に委ねられている。

この点、内部統制がないということは、現場任せ、成り行き任せになってしまうことを意味することから、やはり内部統制を整備・運用する必要がある。



※ 独法内部でどのようにマネジメント(部局や役職員個人単位のPDCAなど)を行うかは法人の創意工夫に委ねられている
→ 内部統制の必要性

○ 評価委員会による業務実績評価や主務大臣による事務・事業の見直しなど政府等の関与が法定されている。

評価委員会や政府の役割や動向は統制環境に含まれ、独立行政法人の内部統制に大きく影響を与えることから、法人の長はそれらが及ぼす影響について留意する必要がある。

ある。

○ 規程類が整備されている

独立行政法人においては、民間企業よりも規程類が整備されていることが多いことを理由に、内部統制は必要がないと言われることがある。

この点、規程は内部統制の構成要素に含まれ、有効性・効率性の向上の観点から重要な役割を果たすものの、一方で規程を守ることが目的化され、その規程が何のために必要とされるのか、その内容で十分か、さらに規程間の矛盾はないか等について、自発的に法人における課題を洗い出し、対応する中で常に見直されていかなければならない。そのためには、内部統制の他の要素の機能向上なくして規程単独の有効性は存在し得ないことから、内部統制の向上は欠かすことが出来ないものである。

○ 運営費交付金を財源とする事業については、弾力的な予算執行が可能（→予算執行の当否は事後的に評価）、一方、補助金を財源とする事業については、主務大臣による厳正な予算執行管理

→補助金を財源とする事業については、運営費交付金や自己収入を財源とする事業に比べ、自律性が弱まる可能性がある。

○ 独立行政法人は利益を追求することを直接の目的としないため効率性がおろそかになる可能性あり。

○ 民間企業では管理会計として公表されない予算というものがディスクロージャーの対象となっている。

② 個々の独立行政法人について

法人の規模（職員、財政）、法人が担う業務（研究開発、施設運営、公共事業等）、財源（運営費交付金、補助金、自己収入）によって、リスクや統制環境が異なるため、それへの対応方策は異なってくると考えられる。

具体的にどのような内部統制を構築すべきかは、法人の特性を慎重に踏まえることが不可欠であるため、当研究会において一律に定めることは適切ではなく、今後、各独立行政法人や評価委員会等において検討すべきであるとする。

3 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題 (目標の具体化・定量化、法人の長の実質的権限の強化等)

○ 効率的な内部統制の取組み

公開企業においては、金融商品取引法が定める内部統制規制が企業に過剰な業務負担とコストを強いているとの意見がある。しかし、本来、内部統制は企業の有効性・効率性を高めるものであり、それにより組織が疲弊し業務効率が失われるようでは、反って本来の趣旨を害すると考えられる。

このため、独立行政法人における内部統制の検討に当たっては、民間企業におけるこのような状況を踏まえ、有効性・効率性の向上に資する内部統制を志向すべき。

○ 適切なガバナンスの必要性

- ・ 内部統制が整備・運用され、長の意向が組織に反映できるようにされていたとしても、長自身が適切に規律される仕組みがなければ結果として長の暴走を招く恐れがある（内部統制の前提）

- ・ 監事や評価委員会の権限の強化が必要

内部統制が有効に機能している場合には、内部統制の取組みから得られる情報を活用して監査・評価の重点化を図ることが可能となると期待される。しかしながら、そのような情報は独立行政法人の利害に関係するため事実関係を確認しないと判断を誤るおそれがある。したがって、評価委員会に当事者への調査権限を与える監事または評価委員会がその適否について調査できるなどの権限強化が必要。

○ 目標の具体化、定量化等の必要性

- ・ 独立行政法人にとって、有効性とは中期目標を達成すること。ただし、その中期目標は定量性・具体性に欠けるものが多く、有効性についてモニタリングすることが困難、ひいては内部統制の改善が進んでいない現状がある。（課題）
- ・ 目標のレベルが低く安易に達成されてしまうものがあり、効率性や業務の質の向上につながらないものがある。（課題）
- ・ これまでの知見の蓄積によって独立行政法人の方が政策レベルの企画立案力を有し、企画立案まで行っている場合がある。この場合、独立行政法人の責任範囲が不明確になり、独立行政法人の長が整備・運用すべき内部統制が曖昧になる恐れある。一方、独立行政法人に潜在する優れた企画立案力をどのように活かすのかも課題。（課題）
- ・ 制度上ガバナンスの一つとして、目標による管理が行われているが、主務大臣から呈示される中期目標において、明確なミッションや具体的・定量的な目標設定がなされない場合、整備・運用すべき内部統制の内容や水準が不明確になる。（課題）

○ 法人の長がリーダーシップを発揮できる環境

- ・ 制度上法人の長の裁量とされる予算や人事に事実上制約が存在しており、長による

内部統制のためのリーダーシップを発揮することが困難な状況が実務上存在している。
(課題)

○ 適切な評価指標

- ・ 内部統制において、モニタリングは重要な構成要素であるが、法人又は職員の業務実績を測定するための適切な評価指標がない場合、モニタリングの機能が発揮できない場合がある。(課題)

4 内部統制と独立行政法人評価について

(法人内部におけるPDCAの評価、モニタリング)

評価委員会及び監事は、それぞれに課された基本的役割を果たすためには、例えば、次のような視点をもつことが考えられる。

○ 監事監査の視点

- ・ 法人の長や理事の統制環境に対する認識は適切か
- ・ 目標達成の障害となる要因(リスク)を適切に識別・評価し、対応しているか
- ・ リスクへの対応が十分でない場合の原因分析等が適切に行われているか
- ・ 予算や人事等に対する反映計画が立てられているか 等

○ 評価委員会の視点

- ・ 法人におけるモニタリングに影響を与える統制環境(監事監査の状況等)は適切か
- ・ 法人においてモニタリング(日常的モニタリング(目標の達成状況に関する各種分析や改善策の呈示等の取組み)や独立的評価(内部監査組織によるチェック等))が行われているか
等