

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

- (1) 研究会開催の経緯
- (2) 当研究会の検討範囲
- (3) 現行制度を前提
- (4) 内部統制の目的のうち、有効性・効率性を重視

1. 独立行政法人における内部統制の意義等

- (1) 独立行政法人における内部統制の意義
- (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

2. 独立行政法人における内部統制の具体的取組

- (1) リスクマネジメントを利用した内部統制の取組(例)
- (2) 独立行政法人における内部統制上の考慮事項

3. 独立行政法人における内部統制に対する評価等の視点

4. 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題

はじめに

(1) 研究会開催の経緯

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い難く、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。

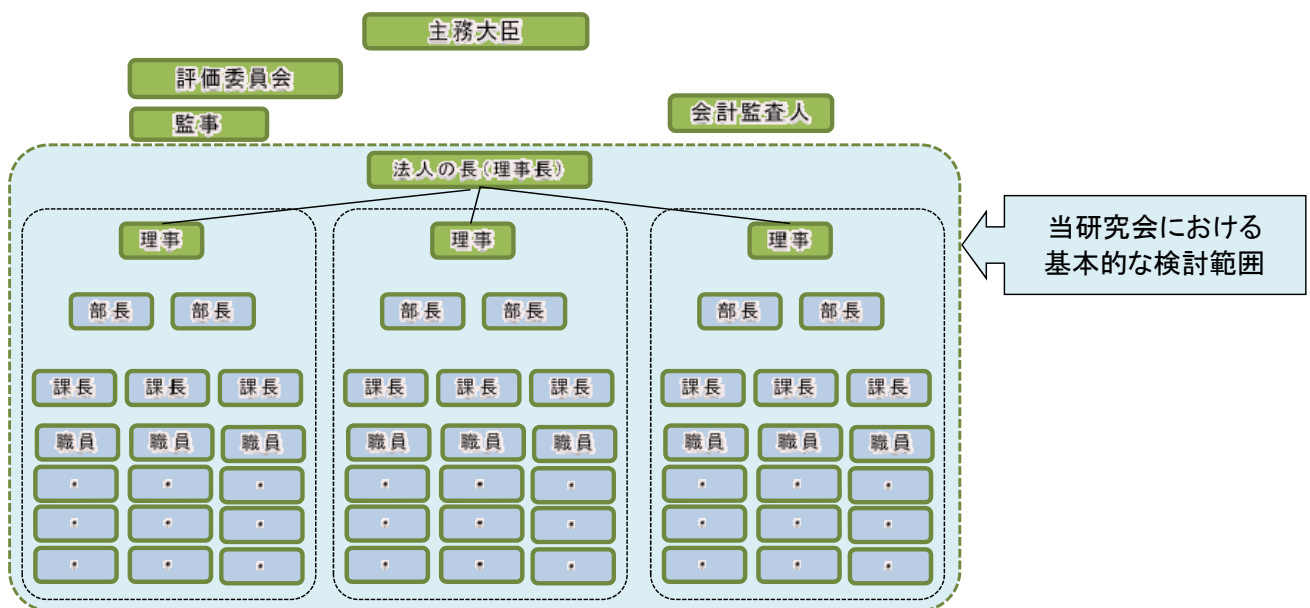
そこで、独立行政法人における内部統制の在り方について、関係者からのヒアリング等を交えながら検討するため、当研究会を開催した。

(2) 当研究会の検討範囲

一般的に、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場合や両者を含めて(広義の)ガバナンスと言われる場合がある。

当研究会では、独立行政法人制度が政策の企画立案と執行の分離を意図した制度であることに鑑み、法人の長による組織内部のマネジメントに着目して内部統制の整理・検討を行った。なお、ガバナンス等、検討過程で得られた内部統制がよりよく機能するための課題等についても取りあげた。

【↓表差替】



(3) 現行制度を前提

検討に当たっては現行の独立行政法人通則法における制度を前提としている。しかしな

がら、独立行政法人がいかにマネジメントし独立行政法人に課せられたミッションを果敢に果たしていくべきかという課題は、独立行政法人に係る制度設計がどのようになろうとも重要であると考えられることから、当研究会における検討結果は今後においても広く参考としていただきたい。

(4) 内部統制の目的のうち、有効性・効率性を重視【←記載場所変更】

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も踏まえ、有効性・効率性の向上に資する内部統制を志向する方が望ましいとの認識の下、検討を行った。

1 独立行政法人における内部統制の意義等

(1) 独立行政法人における内部統制の意義

ア 定義

中期目標等に基づき業務を行いつつ、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み。

【←内部統制は中期目標+ α の効果をもたらすものと整理(有効性の箇所参照)】

※ミッション:使命、目的。個別法に記載のレベルを想定。

イ 必要性

独立行政法人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。

ウ 内部統制向上によるメリット【←記載場所変更】

内部統制は、ミッション達成に向けた独立行政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、独立行政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。

① 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。

② 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。

③ 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

④ 監事

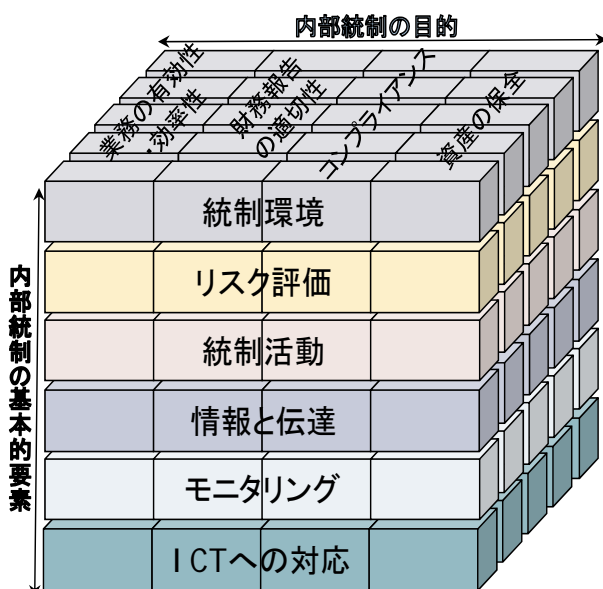
- ・ 独立行政法人における内部統制が有効に機能している場合には、それに依拠することにより評価資源（ヒト・モノ・カネ）を効率的に配分でき、監査の効率性・重点化を図ることができる。
- ・ ただし、内部統制が有効に機能していることについてどのような点をチェックするか、監事がどのような権限を持つのが検討課題

⑤ 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(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

ア 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

※ COSO(トレッドウェイ委員会支援組織委員会(米国))が公表した内部統制のフレームワークに基づき検討。なお、検討に当たっては、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」(平成 19 年2月 金融庁企業会計審議会)を参考とした。【←注追加】

① 有効性・効率性

有効性とは、中期目標等に基づき業務を行い、独立行政法人のミッションを果たすこと。また、効率性とは、より効率的に業務を遂行すること。

【↑内部統制は中期目標+αの効果をもたらすものと整理】

(有効性に関する結論の背景)【記載充実↓】

独立行政法人は民間企業と異なり、利益の獲得が最終的な目標ではない。したがって、何を以て有効と考えるかについては、様々な考え方がある。

まず、独立行政法人制度において、独立行政法人は主務大臣から示された中期目標を遂行することが求められることから、内部統制の有効性は、当該目標をどれだけ達成できるかというもの。

次に、中期目標の遂行にとどまらず、独立行政法人に求められるミッションの達成まで内部統制の目的とするべきとするもの。

当研究会としては、後者の考え方に立ち、独立行政法人には中期目標の遂行が求められるのは制度上当然であり、内部統制は単に中期目標の達成にとどまらず、ミッション(使命・目的)の達成までを視野に入れるべきと考えた。

- ② 法令遵守(業務活動にかかわる法令等への遵守を促進)
- ③ 財務報告の適切性(財務諸表及びそれに重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性確保)
- ④ 資産の保全(資産の取得、使用、処分を正当な手続及び承認の下に行う)
 - ※ 独立行政法人が保有する資産の有効活用や、資産の保有により発生するコストの削減の観点から、管理の質を一層高めていくことが重要。

イ 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。)

- ① 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)
- ② 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)
- ③ 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)
- ④ 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)
- ⑤ 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。)
- ⑥ ICTへの対応(組織内外におけるICTの浸透状況等への対応、他の内部統制の構成要素の有効性を確保するためのICTの有効的・効率的利用等)
 - ※ ICT:Information and Communications Technology(情報通信技術)の略。

ITと同様の意味で用いられるが、「コミュニケーション」という情報や知識の共有という概念が表現されている点に特徴がある。すでに海外ではITよりもICTの利用が一般的で、通

信行政を所管する総務省においてもICTの用語利用を推進しているところ。

※ 公的機関は民間よりもICTの利用が遅れており、底上げが必要な状況であるため、ICTは特出しして整理することとした。(例えば、研究開発におけるICTによるプロジェクト管理はミッション達成に必須。)**【←ICTを追加した経緯を記載】**

1(3) 長、監事、評価委員会に期待される役割

ア 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。

イ 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。

※ 監事は統制環境に含まれると整理。

監事監査は法人の長が整備/運用すべきモニタリングの機能に影響を与えるため、法人の長は、統制環境の評価の一環として、監事監査の概要等を把握する必要がある旨を記載。

なお、監事監査の内容の妥当性についてまで評価を要するものではない旨も併せて記載。

ウ 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。

※ 評価委員会も、統制環境に含まれると整理。(以下、監事と同様)

1(4) 内部統制の限界

ア 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。

イ 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。

ウ 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。

エ 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。

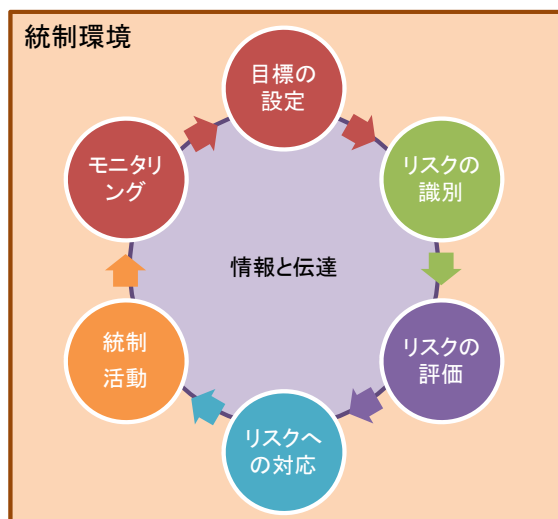
2. 独立行政法人における内部統制の具体的取組【←記載充実】

(1) リスクマネジメントを利用した内部統制の取組(例)

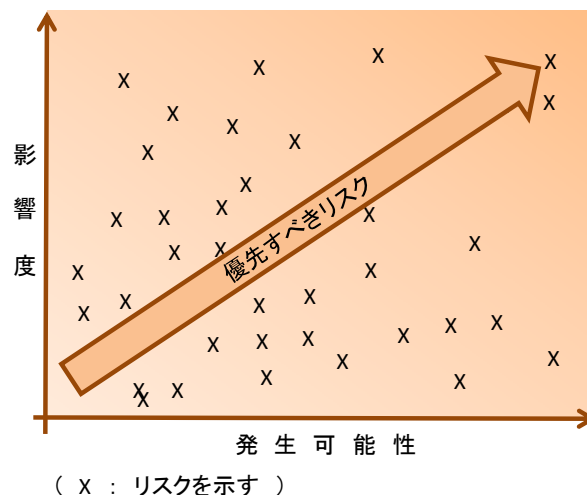
※ 下記の取組は、法人内の業務分担に影響を及ぼすため、法人の長がリーダーシップ

を發揮しつつ、各部署が納得の上進めることが重要であることを記載。

(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)



ア 目標の設定

法人のミッション(中期目標等)を年度計画等業務計画に落とし込み、法人が目指すアウトプット又はアウトカムを明確にする。

イ 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。

※ リスクについて

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)、慣習等によって異なると考えられる。

したがって、具体的にどのようなリスクを把握し、対応策を講じるかについては、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もの。

ウ リスクの評価

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、それらを勘案して重要度の高いリスクを把握する(図2参照)。

エ リスク対応

① 全体計画の策定

リスク評価を踏まえ、対応すべきリスク、対応しすぎているリスクの洗い出しを行う。

具体的には、リスク評価により重要性が高いリスクと低いリスクを選定し、それらに対する現状の対応状況を検討する。重要性が高いリスクについて、対応が未整備なリスクについては、追加的に必要となるコストや時間を勘案しつつ(※)他のリスクに優先して追加的な対応策を検討する。

なお、重要性が低いにもかかわらず、対応が取られすぎているリスクについては

対応の省力化ができないか検討する。

※ コストの見積もりについて

対応に要するコスト又は工数の計算に当たっては、通常、機会費用をどのように見積もるか等により数値が異なってくることや、仮定による前提が多くなることやため、リスク顕在化の場合の損失額を合理的に見積もることは困難を伴うことが多い模様。→どのように考えるべきか。

② 個別計画の策定

全体計画を踏まえ、必要に応じ、マネジメントに資する単位まで（期間ごと、部局ごと、職員ごと等）にブレークダウンさせた個別計画を用意する。

個別計画においては、職員・部署が行うべき対応、その時期、及び進捗の管理に資する尺度等を明確にする。

オ 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。

（注）チェックリストの活用についても触れる。

カ 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、その結果を次の年度計画（予算・人事等）、リスク評価、リスク対応等において考慮する。

（注）報告書では、住友商事及びN I T E（製品評価技術基盤機構）の例を入れる。

2(2) 独立行政法人における内部統制上の考慮事項

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。

ア 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。

イ 政府等の関与が法定されている（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）。

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。

ウ 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。

エ 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おいては、補助金適正化法の適用を受けるため、運営費交付金や自己収入を財源とする事業で求められる検討に加えて、法令遵守の観点に関するリスクの検討が追加的に必要となる。

オ 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

効率性に関するリスクの認識を持つよう配慮するとともに、その対応に留意する。

カ 運営費交付金の収益化を業務の進捗度に応じて行う等、業務管理上の数値が財務諸表に影響を与える場合がある。

業務管理上の数値について信頼性確保が課題となる場合がある。

3 独立行政法人における内部統制に対する評価等の視点

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、評価や監査を行う際に、例えば、次のような視点をもつことが考えられる。

ア 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

イ 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

4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題

【↓項目の組み替えを実施】

ア 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利用して監査・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。
- ・ 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）

イ 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）
- ・ 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）