

「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3回議事概要

日時：平成30年3月6日（火） 10：00～12：00

場所：総務省内会議室

出席者：宇賀部会長、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】

- 人口10万人の地方公共団体を前提に議論してはどうかとあるが、内部統制を前提とした監査ということを考えていくのであれば、例えば、内部統制の評価報告制度の適用対象の団体を前提に議論することも考えられるのではないかと。
- 新たに10万人という基準を設けることを意図しているわけではなく、標準的な団体の監査委員事務局の職員は平均で4人程度であり、これらにおいても対応可能な内容にするということが必要である。
- 「内部統制を前提にした監査」とあるが、監査委員がはじめにヒアリングを行うなど内部統制を通じてリスク対応が行われているかを確認する「内部統制の監査」と、いわゆる財務諸表監査という「内部統制を前提にした監査」がある。監査基準を検討する際には、内部統制を前提にした監査と内部統制の監査を区別しておく必要がある。
- 考え方としては、都道府県と指定都市の内部統制を前提に検討し、その上で一般的な市町村の監査体制において適用可能なものを作成する方法と、一般的な市町村レベルの監査体制においても十分適用可能なものを作成して、これを前提に都道府県及び指定都市はきちっとしたものとする方法が考えられる。

- 指定都市以外の市町村の内部統制体制の整備は努力義務ではあるが、努力義務であってもできるだけ内部統制体制の整備をすることに意義はあることから、このように助言していくことも含め検討してはどうか。
- 監査委員は、定期監査、例月出納検査、決算審査以外にも様々な監査等を実施しており、実施要領の範囲をどうするかを考える必要がある。
- 「定期監査、決算審査、例月出納検査が有機的に結合した監査等」という部分について、例月出納検査の積み上げが決算審査に結びつくというイメージが難しい。会社の場合は、四半期ごとに試算表が出てきて、その試算表が積み上がって監査に結びつくということはある。
- 例月出納検査は、出納の正確性の確保という観点で期末残高と帳簿が一致しているかどうかを確認することを目的としており、結果として、各会計のキャッシュフローが回っているかどうかを確認できる。一方、決算審査は記載のとおり正確性を求めている。例月出納検査に、地方自治法で定められた内容以上のものを目的とするかどうかは議論としてある。
- 決算審査の目的として「正確性」があるとしても、数字が合っているかという点と、その数字の裏付けとなる手続に問題ないかどうかという点があり、決算審査をどこまで求めるかということがある。
- 有機的連携については、法律上、定期監査・決算審査・例月出納検査の立て付けが異なっている以上、それぞれの目的があるものと整理した上で、目的が重複している点もあることから、一つの目的を達成すれば複数の監査の手段になり得るのかどうかということも議論してもよいのではないかと。
- 各監査等の着眼点が違うだけであって、他の監査と有機的に関連づける、他の監査結果を利用していくことは十分可能ではないかと考える。
- 実施要領を先に検討するとしても、基本原則に影響するものであることから、基本原則を盛り込むべき内容を念頭において議論していくことが有用。
- 実施要領として定める内容について、既に策定している団体もあるかと思う。細かい内容になりすぎないように、どのレベルのものを作成するかという議論はある。

- 実施要領で全てを押さえるのは時間の問題もあることから、まずは主要なものから押さえていくこととしてはどうか。その上で、監査基準だけでは理解できない部分を、実施要領で具体的に補っていくこととなるのではないか。
- 実施要領は一度作成したら確定するものではないことから、改訂していくことも視野に入れていくことで、汎用性は高くなると考えられる。
- 内部統制に依拠した監査に当たっては、そもそも内部統制に依拠できるかどうか判断するためのヒアリング等を行い、依拠できなければ深掘りした監査手続が必要であり、依拠できる場合にはある程度の手続は省略可能という形で監査を実施していくということになるのではないか。
- 実施要領の内容として、業務プロセスだけではなく、全般統制的な手続も検討してはどうか。また、内部統制のガイドラインと監査指針をうまく連動させることも考えてはどうか。
- 監査基準には、監査委員監査の理念や必要性、あるいは目的、監査委員監査にどのようなものを期待するのか、あるいはどういう役割を求めているのかなど基本原則を定めるものであり、細かい内容は指針に書くことでよいのではないか。
- 監査基準については、これまで比較検討ができないことから、統一的な基準が必要と言われており、自治体の規模にかかわらず、基本原則は変わらないと考えるべきではないか。
- 事務処理のフロー図は、初めて就任した監査委員でも十分対応できるものになり、いわば地方の小都市の監査委員のバイブルになる可能性もあるが、監査をされる側もこれを見られるということになると監査が阻害されることも考えられる。どこまで、誰に公開していくかも検討しなければならないと思う。
- 業務プロセスの中でどのようなリスクがあるかをわかるようにすることは重要であるが、一方、監査委員のオリジナリティも重要であることから、最終的には例示列举という形でよいのではないかと考える。
- 各監査の有機的に連携させていく視点は重要であるが、例月出納検査は毎月進んでいることから、監査のタイムラグがあることは意識していかないといけない。また、その他の監査等との連携もあり得る。

- 手続におけるリスクを見える化することにより、原課側においても認識しておくべきことが明らかになるのではないか。
- 監査基準は監査委員が策定することとなっており、その上で総務大臣は指針を示して助言することとなっている。実施要領の内容についても指針とするか、助言とするかということも含めこの研究会で議論してはどうか。
- 都道府県、指定都市を念頭においた基本原則は、通常の市町村に通じると整理することは可能であり、実施要領の部分を少数の事務局職員でも対応できる内容も含めて検討してはどうか。
- 内部統制監査で網羅すべき、評価すべき、報告すべき守備範囲というのは、詰めて考えていくと、監査委員監査で重要と考えるべき守備範囲とイコールでないといけないのではないか。
- 上場企業の内部統制報告制度が入ったときの議論で、外部監査人による内部統制監査と、監査役が従来から実施してきた監査役の業務監査と、企業内にある内部監査の 3 者の異同や重なり、役割分担が問題となったのと同じように見受けられる。地方公共団体の場合には、監査委員による従来の監査の前提としての内部統制の評価と、監査委員による内部統制評価報告書の審査との間で、どのような線引きをするかが問題になる。
- 小さい団体では監査委員事務局が内部統制の一部として機能しているところもあると考えられる。仮にそれを許容するのであれば、内部統制の要素であるモニタリング機能を監査委員、あるいは監査委員事務局が担うこともありうるという、一種の逃げ道を実施要領の中に残しておくことも考えられるかもしれない。
- 内部通報制度が働かないと抑止が不可能な不祥事もある。したがって、事後的な処置が監査の対象になっていくのではないか。
- 内部統制評価報告書に対する監査の手続は今後の議論であるが、民間ではこのようなプロセスは確立していることもあり、内容は異なっているが、エッセンスとして参考に見える点はあるのではないか。
- 監査手続の目的、どういう意見表明をするのか、というところからブレークダウンしていくといいのではないか。

- 今般の監査基準の議論は、これまで各監査委員が、法律には基づくにしても、それぞれに独自のやり方で実施してきた各種の監査について、監査委員監査として実施すべき標準的な監査手続を洗い出して示すこと、さらにはその前提となるリスクの洗い出しをすることに意味があるのではないか。