

監査指針について

「監査指針」策定について（再掲）

前提

- 昭和22年に地方自治法が施行されて70年を経過したところであるが、地方公共団体のガバナンスの要である監査制度については、地方公共団体に関する全国統一的な監査基準が存在しないため、監査の実施目的や実施方法が判然とせず、各監査委員の裁量に委ねられていることから、各地方公共団体の監査の実施状況に差異が生じている状況となっている。
- また、人口減少社会において地方公共団体の経営資源が限られていく中、全国的に地方公共団体の業務の適切な実施を確保することが求められており、そのためにも監査の実効性の確保が重要であると考えられる。

議論の進め方

- 研究会においては、地方公共団体の監査の現状を把握・分析し、あるべき姿等について、ゼロベースでご議論いただくことを想定。
- 特に、リスクの評価や着眼点、証拠収集の方法などといった「監査の実施」に当たっての論点について、重点的にご議論いただき整理する。
- 研究会での議論・整理を通じて、監査における基本原則（監査基準（案）となりうるもの。）を明らかにするとともに、それに沿った実務のあり方を実施要領として策定し、両者をあわせて監査指針とする。

研究会及び内部統制部会における監査に関する主な議論①

- 監査に関する指針の内容を検討するにあたり、本来の監査論からアプローチする方法と、これまで70年間積み重なってきた監査実務からアプローチする方法の両方を踏まえ検討することが重要。
- 監査に関する指針の内容としては、監査の質が確保できる内容となることが理想。内部統制があることを前提に、監査委員として最低限実施しなければならないことを示してはどうか。
- 民間の財務諸表監査は、財務諸表全体の適正性を評価するため、その手法としてリスク・アプローチにより監査を実施している。その前提として、業務プロセスにおいてどのようなミスが起こりえるのかというリスクを想定し、それに対して会社がどのような統制行為を設定しているのかを確認し、企業の内部統制が適切に運用されているかを評価している。
- 今後、内部統制のガイドラインを策定するにあたっては、地方公共団体に共通して起こり得るリスクを類型化して明示していくことが有用ではないか。
- 地方公共団体の監査においてもリスク・アプローチが必要と一般的に認識されているが、財務諸表監査以外の監査における監査リスクとは何かについて、明確にする必要があるのではないか。
- 地方公共団体の監査の目的を明確にすることが議論のスタートとなるのではないか。
- 内部統制が導入されることにより、現在、監査委員が行う監査はどのように変化するのか。
- 内部統制によるリスクマネジメントを前提に、監査の重点を移していくということは考えられる。
- 地方自治法において、監査委員が行うこととされている監査・審査・検査について、監査基準において体系化することも重要ではないか。

研究会及び内部統制部会における監査に関する主な議論②

- 監査委員が、内部統制評価報告書を審査することを考えると、業務フローが見える化する必要があると思うが、そのフローにどのような統制行為が組み込まれているかをはっきりさせることが重要。そこを意識しないと、監査委員が内部統制の有効性を評価した上で内部統制に依拠した監査をすることは難しいのではないか。
- 内部統制体制を整備することにより、今後、首長の責任のあり方が変わってくるのではないか。
- 内部統制評価報告書を生かすためには、現場レベルからフォローアップできるような仕組みをつくることが大切。まず現場の自分の業務の検証を職員自身で行う。その次にその部署の中で全体をまとめている担当が内部監査として検証を行う。そして、これらを踏まえて、首長が内部統制が機能しているか、いないのかという視点から内部統制評価報告書を作成する。これを監査委員が適切にできている、できていないと見ていくような仕組みをつくらないと機能しないと考える。
- 内部統制評価報告書については、例えば「内部監査を設けた」「年何回実施した」などの事実についての記述までならできるのではないか。監査委員による審査は、このような内容について正しいのかどうかを確認するところまではできるが、全体として内部統制が有効であるという保証まで行うことは難しいと思う。
- 監査においては、監査対象となっている部局のみが指摘を受け止めており、その指摘事項を他の部局など全庁的に共有することは、監査委員個人の工夫で行っていても制度としては存在しない。この点、内部統制のモニタリングの充実が重要であると考えます。
- 監査での指摘や内部統制での不備の指摘について、全庁的に共有されるための仕組みが足りない。ある部局でのミスや他の部局でも起こさないようにすることは、トップの意識にかかってくる。

監査委員による監査等の種類・目的等

監査の種類	監査の契機	監査の目的		着眼点
財務監査(定期) (随時)	義務(年度1回) 任意	財務の事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型 保証型	合規性・3E
行政監査(随時)	任意	事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型	合規性・3E
財援団体等監査	長の要求・任意	財政援助団体等の出納その他の事務で財政援助等に係るものが適正に行われていることを担保	指摘型	合規性
指定金等監査	長の要求・任意	指定金等が扱う公金の収納・支払事務の適正さを担保	指摘型	合規性
決算審査	義務(年度1回)	会計管理者の調製した決算の正確性を担保	保証型	正確性
例月出納検査	義務(月1回)	会計管理者の現金の出納の正確性を担保	保証型	正確性
基金運用審査	義務(年度1回)	長の基金の運用の正確性を担保	保証型	正確性
健全化判断比率審査	義務(年度1回)	長の計算した健全化判断比率の正確性を担保	保証型	正確性
直接請求監査	住民の請求	住民の請求により事務執行を監査し住民自治を保証	指摘型	合規性・3E
住民監査請求	住民の請求	住民の請求により財務の事務執行を監査し住民自治を保証 住民訴訟の前置機能	指摘型	合規性
長の要求監査	長の要求	長の要求により事務執行を監査し長に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E
議会の請求監査	議会の請求	議会の請求により事務執行を監査し議会に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E
職員賠償責任監査	長の要求	職員の賠償責任の有無及び額の決定	指摘型	合規性
内部統制評価報告書審査(H29 新設)	義務(年1回)	長が作成した内部統制評価報告書の適正さを担保	保証型	合規性・3E
賠償責任免除の意見(H29新設)	議決があったとき	議会による権利放棄が行われる際の、当該議決の適正さを担保	保証型	合規性

今後求められる監査委員監査の方向性

① 現状の問題点

- 地方自治法上、監査の内容が不明確であることから、監査をどのように実施するかが判然としない状況。（民間の財務諸表監査は、財務諸表の適正性を監査するという目的と実施すべき事項が明確であり、保証することができるもの。）
- このため、現在の監査実務においては、「着眼点」を基に何らかの不備を発見し、指摘することが重視されている状況。（なお、全国監査関係団体に示されている「着眼点」は、不備の指摘には役立つものであるが、「着眼点」の優先度は示されていない。）

今後求められる監査委員監査の方向性

② 監査の質的变化

■平成29年の地方自治法改正により、

- ・都道府県及び指定都市に内部統制の体制整備を義務付け（その他の市町村は努力義務）とともに、
- ・全地方公共団体の監査委員に対して、監査基準に従った監査を義務付け。

<考え方>

- 内部統制の定義（※）を踏まえると、既に各地方公共団体において内部統制は存在しており、各地方公共団体においては、想定されるリスクを基にした、しかるべき事前の対策が講じられているものと考えられる。

※第31次地方制度調査会答申において、内部統制制度は「地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備及び運用すること」としている。

- 加えて、本改正により、内部統制の体制整備の義務付けは都道府県と指定都市にとどまるものの、その他の市・町村にも努力義務が課せられており、地方自治法に内部統制の概念が導入されたことを踏まえると、今後、首長の責任のあり方は内部統制を前提としたものに変化していくと考えられる。
- これらを踏まえると、監査委員監査は、何らかの不備を指摘するという観点だけではなく、内部統制が有効に機能しているかという観点から監査する方向にシフトしていくことが考えられるのではないかと。
- これらのことを実施していくために、監査委員は、内部統制を前提とした監査を実施することを監査基準において明らかにしていくこととしてはどうか。

今後求められる監査委員監査の方向性

③ 想定されるリスクの分類

- 想定されるリスクの検討に当たっては、監査等の目的や着眼点に応じて、大きく以下の2つに分類して検討することができるのではないか。

(1) 定期監査としての財務監査

- 合規性（法令等に基づき事務が適正に実施されないリスクに対する対応策の確認）

- 有効性・効率性（最少の経費で最大の効果を上げていないリスクに対する対応策の確認）

※行政監査は、必ずしも実施する必要がなく、また、財務監査と一体として実施されるケースもあること、
要求等監査は、財務監査や行政監査の対象と同じ範囲であること、
等を踏まえ、定期監査としての財務監査の中で議論することとする。

(2) 決算審査、例月出納検査

- 数値の正確性（財務状況が適切に反映されないリスクに対する対応策の確認）

※基金運用審査は、決算審査と同時に実施されること、

健全化判断比率審査は、決算審査の結果を元に確認するものであること、

等を踏まえ、決算審査の中で議論することとする。

今後求められる監査委員監査の方向性

④ 具体的な監査手続のイメージ

- ②の内部統制を前提とした監査を実施するにあたり、監査の「対象」「手続」の考え方として、以下のことが考えられるのではないか。

監査対象

- 監査対象は、想定されるリスクを基にした、しかるべき事前の対策を講じる必要性が高い事務・事業であると考えられるのではないか。

※例：事務（契約事務における予定価格の積算・発注方法・履行確認 等）
事業（部局横断の事業 等）

監査手続

- 監査手続としては、上記の事務・事業について、サンプリング調査を書面等により実施し、
 - (1) 内部統制が有効に機能していると確認できた場合
⇒より有効な対応策を検証し、改善策を提示（3E（経済性、効率性、有効性）の観点）
 - (2) 内部統制が有効に機能していると確認できない場合
⇒対象範囲を広げて実査による監査の実施や関係職員へのヒアリングによる課題の深掘りにより、内部統制が有効に機能していない原因にまで遡って検討した上で、対応策を提示することにより、監査を行うこととしてはどうか。

今後求められる監査委員監査の方向性

⑤ 総務大臣が定める指針の方向性

- 監査基準（案）については、監査の現状や監査のあるべき姿を基に検討することとしてはどうか。
- 実施要領については、大きく2つに分類した監査等のうち、それぞれ基本的な監査類型である
 - （1）定期監査としての「財務監査」の手続
 - （2）「決算審査」・「例月出納検査」の手続をターゲットに、共通・一般化できる事務に対する監査手続の内容を実施要領として示すこととしてはどうか。
- 実施要領を提示するに当たっては、共通・一般化できる事務の種類別に重要リスクを示してはどうか。