

「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」

内部統制部会 第2回議事概要

出席者：山本部長代理、秋山構成員、池田構成員、石川構成員、泉構成員、貴納構成員、清水構成員、町田構成員、宮原構成員、森井構成員

幹事：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（概要）】

○ 過去の研究会では、財務決算の信頼性など比較的狭い範囲を対象に内部統制の評価項目例を作成したと思われる。今回は地方自治法上の財務事務を念頭に置きながらも、リスクはそれだけにとどまらないということで、かなりリスクを広く捉えているため、現時点案の内部統制の評価項目例についても、変更すべきもの、追加するものがあると思っている。

○ 地方公共団体に導入する内部統制としては、金商法の内部統制の枠組みよりも会社法の内部統制の枠組みの方が望ましいのではないかと。

金商法の枠組みは、連結財務諸表という非常に狭く範囲の限られた財務報告の信頼性を支える内部統制にフォーカスして、その内部統制を必要な範囲で評価していき、影響を及ぼすような重大な不備があれば、その不備を開示していくというものであるが、地方公共団体においては、財務報告のように数値化された基準があるものを特定すること、重大な不備というものが何であるかを考えることが非常に困難であるため、金商法の枠組みを用いることは適切ではないのではないかと。

会社法の枠組みで考えるべきであり、具体的には、例えば、決算の際につくる主要施策の成果という法定書類において、長が内部統制に関する整備・運用状況を記載することなどが考えられる。監査委員がそれらの記述の適正性を判断し、また、期中で発見した内部統制の不備を報告する。そして、長が次の期に監査委員の指摘に対してフォローアップしていくという順繰りの体制ができていけば、内部統制が浸透していくきっかけになるのではないかと。

- 地方公共団体の実務とガイドライン案のやり方が乖離しているのではないかという印象を持った。理由としては、①総務局や行財政局の中の部署が行うような「独立的評価」が民間企業で言う「独立の立場からの評価」となるのか疑義を持っているため、②金商法や会社法の用語が地方公共団体の内部統制において何を意味しているのかを示す必要があると考えるため、③COSOの基本的要素が地方公共団体の実務にあっているのか疑義を持っているため、④現在の案より一層明確にリスクの定義をしていく必要があると考えるためである。実務をできるだけ混乱させないように示す必要があるだろうと考えている。

- 民間企業でも内部統制のフレームワークの言葉をそのまま使っているわけではない。フレームワークや評価項目例を書きかえようというのではなく、例えば地方公共団体であればこういうものが該当する、こういうもので代替できるといったことを示していくことが考えられるのではないか。

独立的評価について、金商法の内部統制報告制度における評価では、モニタリングを担う内部監査部門だけではなく、その該当する業務を担当しない部局、例えば、総務部のようなところが行ったとしても、それは独立的評価の一部に含めることができるといった旨が書かれている。

- ここで示されている案の評価項目例には気になるところが多い。リスク評価のプロセスも、リスクを識別、分類、分析、評価し、対応策をつくるという一連の流れが全部スキップされていて、対応しようということだけが出てきている。

過去の研究会の時から、内部統制の考え方は大分変わってきている。当時は内部統制が民間でもまだ知られていない状況であり、研究会で評価項目例を挙げてこれを実施すれば良いというイントロ的なものであったが、現在では、民間では内部統制の考え方が広く浸透している。現状では、同じ評価項目例を挙げてもプリミティブな形で入ったなという印象を受けるだけのよう思う。

- 評価報告書を出すという以上、会社法の実務でおこなわれているような「業務の適正を確保するための体制」を報告すればよい、というだけでは事足りないのではないか。一方、金商法における内部統制報告制度で利用されている、サンプリングからなる運用評価の作業まで求めると大変なことになるだろう。今回は「内部統制」と掲げ、「評価」するということとしているので、少なくとも全庁的な「評価」まではやらざるを得ないのかなという印象を持った。

- 評価項目例の中に「適切な組織構造」という言葉が入っているが、制度所管が中心の都道府県と業務執行が中心の市町村、制度所管と業務執行の両方を持つ政令指定都市の違いを意識する必要がある。また、制度所管部門と業務執行部門それぞれの役割をきちんと

明らかにしておく必要がある。

- 都道府県と政令指定都市、市町村の役割、業務の違いを明らかにし、詳細についてはそれぞれに合った仕組みを作っていないといけない。

内部統制の大まかなところは大体共通している。評価項目例についても大きく捉えておけば良く、あとは個別の部署にあったものを並べれば良い。

- ガイドラインでは、原則的なことを定めておいて、あとは現場での創意工夫に委ねられるようにしておく必要があると認識している。

- 行政の目的を達成するために職員全員が守らなければならないルールや仕組みなどを作り、現状の役所の組織あるいは職員をあるべき姿に近づけていくことが考えられるが、そのためのツールとして内部統制があると捉えれば、自ずと方向性はわかってくるのではないか。

- 一番恐れているのは、内部統制をただ維持するためにもう一つのスタンダードができてしまう、いわゆるダブルスタンダードで仕事が行われてしまうことである。現状、業務を行っているので、その延長線上でリスク等を捉えて、地方公共団体ごとにカスタマイズをしていくことが一番大事なことだろうと思う。

- 何のためにやるのかといった基本的な理念が現場で定着して、文化にまで発展するように醸成していかなければ、業務の改善にまで結びつくことにはならないだろう。

- 間違えるはずがないと考えているであろう公務員であっても、ミスを犯したり不正を犯したりする可能性がある。内部統制を導入することによって、これらを防ぎ、早期に発見することに繋がることを意識付けなければならない。また、内部統制の導入により業務負担が増えるという認識ではなく、内部統制の一環としてミスや不正を予防等するための手順書が整備されることにより実は職員側も守られるという考え方も必要であると思う。

- 監査委員による審査に関して、資料中の「期中に財務監査等その他監査において把握した内部統制上の不備については、把握した時点で早期に改善を促す」という箇所はまさにそのとおりで、改善を促してきちんとできているかどうかについて意見を付すということは良いかと思う。

- 内部統制評価報告書の記述内容に偽りがないかについて、監査委員が保証することを要求しても、監査委員は内容をそこまで知らないのだからできない。

内部統制評価報告書という制度を生かすためには、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っていかねばいけないだろう。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。

- 監査の現場では、財務監査だけでなく住民監査請求もある。連続して住民監査請求が出ると、負担が大きく時間がないという現状がある。
- 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のように、考え方を限定された範囲での記述までならできるとは思わないか。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。
- 民間企業でも昔は内部監査が脆弱であったため、内部統制のフレームワークでは、監査役会もモニタリングの担い手に含めている。こうしたことも踏まえ、どのように長による評価、審査につなげるかというプロセスを考えることが必要である。
- 内部統制評価報告書の審査のプロセスやどういう意見を述べるかについては、いろいろなパターンがあり、かなり幅広に決められる問題である。まずは、長による評価の内容を固めなければならないと思う。
- 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られる。
- 大阪市では、監査での指摘が監査対象部局だけに留まらないよう、毎年1回、他部局にも共通する点に関して、指摘、意見、事例を記載した総括報告書を市長に上げている。また、一堂に会した局長や区長に対しても総括報告書の説明をし、他部局に対する指摘を他山の石としてよく聞いてもらうようにしている。
各部局における内部監査の結果に対して適切に対応できていない。PDCAのAを適切にするか否かはトップの判断次第だと思う。
- 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不備を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と思う。

- 内部統制の評価報告書について、こういったものを求めるかというイメージがないと、実際どういう取り組みをすると良いかというところが考えられないと思う。既に地方公共団体において実施している内部統制の取組みが、今回の内部統制の制度化によりどうなるのかといったこともガイドラインで触れる必要があると思う。
- 内部統制とは、行政目的を達成するための一番良い仕組みを作っていくことだと思う。内部統制は単なる手段であるから、行政目的の達成に向かってやっていけば良い。ガイドラインのフレームワークは、大まかなものにしかなり得なく、あとは個々のガイドラインに沿った自分仕様のを各地方公共団体が作り上げていくということではないか。
- 内部統制報告制度における全社的な評価項目例はチェックボックス的にイエス・ノーとつけていくものではない。例えばある項目について、どういう文書があって、それを誰がいつ作っていて、誰が管轄していて、どのように適用しているかについて、子会社ごとや拠点ごとに、場合によっては、事業拠点の責任者から確認書を集めながら、評価していくものである。民間の評価項目例の中には、地方公共団体によっては用いられない項目があるだろうし、重点的にチェックする項目が地方公共団体ごとに異なるということもあるだろう。
- 本研究会では、内部統制の何か新しいフレームワークを生み出すという議論をするものではないと思う。民間企業であろうと、国であろうと内部統制のフレームワークは一致していて変わらない。本研究会で言う「評価」と「審査」について、評価の際にどのようなプロセスを求めるのか、最終的にどういう報告書を書くのかといったガイドラインを作ろうとしているのだと認識している。その点をもう一度確認しておきたい。
- ガイドラインなので、あくまで「させる」ということではなく、「こういうことが望ましい」というものになると思う。例えば、評価をするとしたらこういう項目があり得るということを紹介するもの。
- 評価項目例の「ITへの対応」の中に「コストの削減」という項目がないが、IT関連についてはコストが非常に高いということを認識していただきたい。