

第 2 4 回
公会計監査機関意見交換会議
－議事録－

再発防止に向けた検査・監査・評価
～公会計への信頼を回復するには～

開催日 平成24年8月24日（金）
会 場 日 比 谷 公 会 堂

会 計 検 査 院

第24回公会計監査機関意見交換会議議事録

目次

ページ

主催者挨拶	1
-------	---

重松 博之 (会計検査院長)

基調講演	5
------	---

「公会計への信頼回復と監査の役割」

碓井 光明 (明治大学大学院法務研究科教授)

パネルディスカッション	19
-------------	----

「再発防止に向けた検査・監査・評価

～公会計への信頼を回復するには～」

＜パネリスト＞

碓井 光明 (明治大学大学院法務研究科教授)

松本 順 (総務省北海道管区行政評価局長)

高德 敏弘 (香川県監査委員事務局長)

高橋 敏朗 (大阪市代表監査委員)

八木原壮夫 (独立行政法人高齢・障害・求職者
雇用支援機構監事)

遠藤 尚秀 (日本公認会計士協会常務理事)

田代 政司 (会計検査院総括審議官)

＜司会＞

有川 博 (日本大学総合科学研究所教授)

＜総合司会＞

森 裕 (会計検査院能力開発官)

質疑応答(紙上回答)	56
------------	----

【総合司会】大変長らくお待たせいたしました。ただいまより、第 24 回公会計監査機関意見交換会議を開催いたします。それでは、まず始めに、主催者を代表いたしまして、重松博之会計検査院長より御挨拶申し上げます。

主 催 者 挨 拶

会計検査院長 重 松 博 之

【重松院長】 会計検査院長の重松でございます。主催者を代表いたしまして、一言御挨拶を申し上げます。本日はお暑い中、また、御多用中のところ、大勢の皆様には第 24 回公会計監査機関意見交換会議に御参加をいただきまして、誠にありがとうございます。

会計検査院では、これまで公会計監査に関与する機関の担当者に対する講習会、地方公共団体監査当局等との定期協議など、様々な機会を利用して、他の監査機関との連携強化を図って参りました。従来、会計検査院としては、公会計の監査及び評価にさまざまな立場から関与さ



れておられる各機関が相互に、情報を交換し、連携を図ることは、検査、監査及び評価を効率的、効果的に行っていく上で極めて重要であると考えております。そのため、関係者が一堂に会し、公会計監査上の諸問題について議論し、知見を共有することにより、それぞれの活動に資していただくよう、この意見交換会議を開催しておりところでございます。この意見交換会議は、昭和 63 年に第 1 回公会計監査フォーラムを開催して以来、今年で 24 回目を迎えました。このように長く継続的に開催することができておりますのも、ひとえに関係者の皆様方の御協力と御理解によるものと厚く感謝申し上げる次第でございます。

さて、国、独立行政法人、地方公共団体等の公的部門の活動は、国民の皆様からの税金で賄われているため、予算により統制が行われ、その執行に当たっては、何よりもまず会計経理の取扱いについて定めた法令等を遵守することが必要であります。しかし近年、地

方公共団体を始め、様々な公的諸機関において、不適正な会計経理が行われておりましたことが、本院の決算検査報告においても明らかにされ、公会計における信頼が脅かされる事態が見受けられているところでございます。

公的機関において、基本的な会計経理を適正に処理するという責任は、第一義的には、執行部門が有しているところではございますが、公会計監査に関与する機関も基本的な使命として執行部門の牽制や指摘など、与えられた役割をしっかりと果たすことが求められており、特に、不適正な会計経理が会計法令等の遵守に対する認識の欠如等を原因として行われた場合には、その再発防止について果たすべき役割は一層重要なものと考えます。このことから、公会計における不適正な会計経理等の再発防止を図るために、内部監査と外部監査はどう取組み、連携していくべきか、それぞれの役割について公会計の監査・評価に関与されておられる各機関が様々な角度から討議することは非常に有益であると考えられます。そこで、今回の意見交換会議では、テーマを「再発防止に向けた検査・監査・評価～公会計への信頼を回復するには～」と設定させていただいた次第でございます。

本日の意見交換会議では、先ず基調講演として、明治大学大学院法務研究科の碓井光明教授から、「公会計への信頼回復と監査の役割」というテーマで御講演を頂くことになっております。基調講演の後には、公会計の検査、監査及び評価に関与しておられる各機関の方々によるパネルディスカッションを予定しております。日本大学総合科学研究所の有川博教授の下、パネリストの方々の活発な御討議と、会場におられる皆様の積極的な御質問を期待しております。

この意見交換会議を機会に、お集まりの皆様が一層、交流と連携を深めていただき、また、この意見交換会議が公会計監査の発展にいささかでも寄与することができますならば、主催者といたしましても誠に喜ばしい限りでございます。

また、会計検査院としては今後、東日本大震災の復旧・復興のために、一定期間に多額の国費が投入されることなどを踏まえて、各事業等の実施に緊急性が求められていることにも留意しつつ、復旧・復興の促進に役立つ検査を目指して機動的、弾力的な対応をし、多角的な観点から、適時適切な検査を行って参る所存でございます。

本日お集まりの公会計の監査・評価に関与されておられる各機関の皆様におかれましても、復旧・復興事業についての監査・評価を行っていく場面もあろうかと存じます。今回の意見交換会議がそうした際にも役立つことを期待しております。

本日は、限られた時間ではございますが、この意見交換会議が充実したものとなります

よう、御出席の皆様方の御協力をお願い申し上げまして、御挨拶に代えさせていただきます。ありがとうございます。（拍手）

【総合司会】 ありがとうございます。申し遅れましたが、私、本日、会議の総合司会を務めさせていただきます、会計検査院能力開発官の森でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

ここで、本日のスケジュールを御案内いたします。ただいまの重松院長による主催者挨拶にもございましたように、このあとも、明治大学大学院の碓井光明教授による基調講演がございます。時間は約1時間を予定しております。その後、引続きパネルディスカッションに入らせていただきます。パネルディスカッションは途中3時過ぎにいったん15分の休憩をはさみ、約2時間を予定しております。全体の終了は16時30分を予定しております。

基 調 講 演

「公会計への信頼回復と監査の役割」

明治大学大学院法務研究科 教授 碓井 光明

【総合司会】 それでは、これより明治大学大学院法務研究科教授、碓井光明先生による基調講演に移りたいと思います。

碓井先生を御紹介いたします。先生は 1974 年に東京大学大学院法学政治学研究科公法専門課程博士課程を修了されたのち、同年横浜国立大学経済学部助教授、'88 年に同大学経済学部教授、'91 年に東京大学大学院法学政治学研究科教授になられたのち、2008 年より明治大学大学院法務研究科教授でいらっしゃいます。またこれまで、財務省財政制度等審議会委員、総務省地方行財政検討会議構成員、地方制度調査会委員などを務められるなど、幅広く御活躍なさっていらっしゃいます。本日は「公会計への信頼回復と監査の役割」というテーマで御講演いただきます。それでは碓井先生、よろしくお願いいたします。

【碓井教授】 ただいま御紹介をいただきました碓井でございます。本日はお暑い中を、ここ東京の日比谷公会堂にお集まりくださいます、私は主催者ではございませんけれども、心から歓迎申し上げます。私も一度、日比谷公会堂に入りたいと思ったのですが、そ



の初めてが、このような演壇からとは思っていませんでした。私も 2、3 回、この企画の意見交換会、フォーラムに出席させていただいたことがございますが、今日は、このように演壇から皆様に基調講演をさせていただきたいと思っています。1 時間弱の乏しい内容かもしれませんが、

どうぞお付合いの程、よろしくお願いいたします。

本日の全体テーマが「再発防止に向けた検査・監査・評価～公会計への信頼を回復するには～」ということでございますが、私の一応テーマをそこに、「公会計への信頼回復と

監査の役割」とさせていただきました。内容的に地方公共団体の監査にややウェイトを置いた内容になっておりますけれども、全体を一応見渡すつもりでございます。

まず、8 ページの「不適正な会計処理の発生原因の分析」というところを見ていただきたいと思います。そこで、「大きな不適正経理の場面」というところで、「国にあっては、競争的研究資金のことが多い」と書かせていただいたのですが、この「国にあっては」ということの意味は、今考えてみますとかなり不正確でありまして、国の資金という意味に使う場合も当然ありますし、それから国の組織という使い方の意味もあります。その両方の意味で、必ずしも正確ではない、不正確なところがございます。私もかつて勤めておりました国立大学、今は国立大学法人であります、しばしば競争的研究資金をめぐる不適正経理が報道されました。現在では国立大学法人になりましたし、また競争的研究資金は民間にも流れている、私どもの私立の大学にも流れているわけですから、不正確を承知ですが、こういう競争的研究資金の場面での不適正経理がしばしば報じられております。

それ以外にも、さまざまな場面で不適正な経理が報じられて参りました。ある場面では外務省のことが、ある場面では防衛庁、現在の防衛省であります防衛庁のことが、というふうに、しばしば報じられて参りました。それから地方公共団体の場合には、国の資金が流れ込んでいる関係で、会計検査院の検査をきっかけといたしまして、後にも触れますような、預け等の事態が報じられているわけであります。

不正確を承知で、不適正な会計処理がどんなふうに行われるかということについて、A型からC型までを考えてみました。単位の小さなものから大きなものへという見方があります。最も小さな単位のものとしては個人で、1 人の公務員が、1 人の職員が、というものがありますし、それからC型のところにもありますように、課というような単位の比較的小さな組織単位、係の場合もありますが、そういうものもあります。それから全庁的なもの。そういう組織としての単位としての類型が、多分あると思います。

A型というのは、公務員の誰もが告発したくなるような不正行為である。これは個人のものがそれに当たるわけですが、横領等といったものがしばしばあるわけです。それから、B型としては、これは個人でも組織でもいいのですが、不正ではあるが敢えて告発すると思わない、これは不適正とした方がいいですかね、不正ではない、告発するとは思わないような、公務員の人が見逃してしまうようなものもあるでしょう。C型。これは最もやっかいなものでありまして、組織的な不正行為であり、不適正行為という場合にも最も組織

的なものでありまして、この型の中にはC－1とC－2というのを分けてみたわけであり
ます。

このような不適正な会計処理が行われるというときに、私は今まで外部から見てきて一
番痛感致しますのは、役所内に通用している通念というものと、世間、社会一般の通念と
の乖離、これが甚だしい場合があるのではないかとということです。つまり、役所内
では通念と思われていることが、社会ではそのようにいかないということです。も
っとも、社会と申しまして大きな会社組織のようになりますと、どのような仕組みにな
っているのか私にもわかりませんが、例えばかつて交通費の使い方について、出張旅費と
いうものを浮かせるということが役所の中では当たり前のことだと考えられていた時期が
あったかもしれない。細かいことは申しませんが、航空運賃の使い方にせよ何にせ
よ、そういう面があったかもしれません。これが、民間の小さな会社でずさんなことをや
っていたら、赤字が出て潰れてしまうというようなときには、そのようなことでお金を浮
かせるなどということは到底できないわけでありまして、役所内に通用している通念と、
民間の厳しい競争にさらされている、その日その日の競争にさらされている通念との乖離
のある場面であったと思います。もちろん、このような乖離というのは次第に埋められて
参りまして、航空運賃の使い方につきましても、現在ではかなり厳しいものになっている
はずでございます。

それから役所内の通念も、今申しましたように変化するわけでありまして、今までC型
の中でのC－2型、つまり全庁的な不正行為として行われていたようなものが、小さな単
位では残っているけれども全庁的なものでは見られなくなる、こういうC－2型からC－
1型へ移行する、さらにはC－1型から段々に上の方へ移行していく、こういうこともあ
るわけでございます。

競争的研究資金のことについてメモさせていただいております。これは今日お集まりの
皆様にとってはあまり関わりのない方が多いのかもしませんが、研究機関ないしは研究
者の中には、やはりある種の歪んだ意識があるのではないかと思います。つまり、大学等
の研究機関は、日頃研究費というものが乏しい、研究に見合った研究費を受け取っていな
い。だから、そういう競争的研究資金を獲得した場合には、それをどのように、どのよう
な方法で使おうと自由なのだと。何と言いますか、日頃の不足分をそこで少しでも回復す
るのだと。そういう意識がひよっとするとあるかもしれません。それぞれの研究機関の中
身によりますけれども、それぞれの教室等におきましては、その主任教授があたかも研

研究室の経営者のような立場に置かれている。そうすると、その経営者のような感覚の主任教授の下で、いろいろな歪んだ意識が形成されて、その経理処理も歪められていくということが少なくなかったのではないかと思います。

一方、研究費の使用については、当然、会計法令による制約があるわけでございまして、そこでその制約を前者の歪んだ意識が打破しようとする、そこからよく見られる、いわゆる裏金をつくるということが起こるわけです。例えば、研究室に所属している大学院生にアルバイトをしてもらって、報酬を支払ったことにしてそれをプールしておく。あるいは、研究費を使って出張したという処理をしてやはり裏金を形成する。そして、弁護する側からいたしますと、本当に必要なときにそのお金を研究目的に使うのだと、それがどこで悪いのかと、こういう一種の開き直った感覚が通用するようになるわけです。「通常の役所の不適正経理とは異なる」というのは、何も言い逃れをするつもりでメモしているのではなくて、そういう状況を示すために「異なる」というふうに書かせていただいているわけでございます。

競争的研究資金、特に大学等の研究機関の場合について申しますと、本来研究というのは継続的な営みであるはずなのに、それを会計年度というもので区切ることに問題があるとも言えるわけでございます。このような場で、私個人の今の立場を挙げるのは適切でないかもしれませんが、私もある大学の研究代表者のもとで共同研究を行って、それが3年間の共同研究なのでありますが、共同研究者である私が使うことのできるお金はわずかなのですけれども、本年度はその2年目なのに、どういう事情か、まだ本当のお金の配分は来ていないのでありまして、「大学で立替支出をすることができる」という連絡があっただけであります。

話が飛びますが、「『再発防止』の意味」ということでメモさせていただきました。そこをお読みいただければ結構なのですが、再発防止と言うときに、おそらく主催者側の気持ちとしては、国なら国、地方公共団体なら地方公共団体という、そういう会計の大きな主体の立場からの言葉であると思います。何も、同一の公務員が同一の不適正な処理を繰り返すというようなことを想定しているとは思いません。しかし、一番最後にも書かせていただきましたように、「他山の石」として学ぶ必要があるということは、他の部門でやっている場合、他の公務員がやっている場合であれ、その不適正な例というものを学ぶ必要がある。真似るという意味ではありません。それを機会にそのようなことがあるかないかということを調べて、それを撲滅していくということが重要だということになります。

先ほども若干触れたことですが、「民間企業と公共部門との違い」ということ、これはやはり公会計というものを考えるときに忘れてはならないことだろうと思います。民間企業の場合には、売上げとか利益の獲得ということを最大の目標にいたします。粉飾決算ということもしばしば生じますが、いずれにしても企業自体としては利益を獲得しようと努めるというわけです。ところが公共部門の場合には、例外はあるかもしれませんが、言うのは生産的な部門もあるはずではあるのですが、大抵は消費型でできています。そのために、違法不当な公金支出を警戒するということが、公会計というものを考える際には主たる課題になるわけであります。

地方公共団体に対して補助金を国が交付しているというようなときに、しばしば不適正経理の原因になるものとして指摘されていること、あるいは私どもの研究費についても同様なものが、そこに掲げました「会計年度独立主義による制約」ということでございます。

国の予算執行におきましては、配賦された予算の示達が遅延することが多いわけであります。年度末直前に追加して示達されることも少なくないわけであります。私の経験でも、かつてよく、1 月になってから「年度内にこの資金を使い切るように」という追加が見られました。そのようなときに、もちろん「そのような資金はいらない」と言って返上するという選択も可能なわけでありますが、それぞれの組織に属している人間といたしましては、頂くものは頂く方が良いという感覚で、大急ぎでそれを使うことに追われるわけであります。そうしますと、どういうことが起きるかと言うと、不要不急の経費に充てられるということも起こるわけであります。

今日のこのお話ししていることは記録に残るようございまして、大変私としてはお話ししにくいことでありますけれども、例えば大型図書の購入費、「予算がついたから」というのが 1 月頃来たと仮定します。だいたいそういうときには「セット物を購入されたし」というふうに来るのでありますが、それから外国にある本当に欲しい資料を注文していても、実は年度内には間に合わないわけであります。そういうときにどういうことが起こるかと言うと、偶然日本の取次書店に置いてある、埃をかぶっている本の中から良さそうな物を選書して購入するということがないとは言い切れないと私は思います。これが本当に悪いことだと私は申し上げているつもりはなくて、そういう購入した書籍がこれから 30 年、50 年経ったときに貴重な資料として研究に活用される可能性がないとは言い切れないわけですが、当面の研究にとって、本当に必要なものが手に入らない、そうでないものを購入せざるを得ないというような事態が、このような場面では起こるわけございま

す。「真に必要な経費に充てる予算が不足していることとのアンバランス」の甚だしいことを、年度末には感じてきたわけであります。

また最近では、建前としては「弾力的に運用できますよ」と、「繰越しの手続もどうぞ取ってください」と、こう言われるわけですが、会計を処理する第一線の職員としては、実際にはそれを厭う傾向があるわけであります。その繰越手続の面倒くさいこと、これをどうしても意識してしまうわけであります。それから、地方公共団体の場合には、年度の後半に国の補正予算が成立して、それを短期間で予算執行せよという、そういう難しい予算執行を余議なくされることも多かったわけであります。

話を転じまして、次のページの「内部統制の重要性とその限界」というところに移らせていただきます。不適正な経理、これをまず第一次的には執行機関が予防しなければならぬわけであります。そのためには、内部統制体制の整備によるということが必要になります。これによりまして、A型、B型といったものの発生は、ある程度抑止できる可能性があります。ただし、この内部統制体制を整備いたしましても、C型の、つまり組織的な不適正経理が行われているというとき、特に全庁的に行われている不適正経理の抑止には必ずしも有効に機能しないということになります。例えば地方公共団体におきまして、副知事であれ副市長であれ、ずっと叩き上げの方がいらっしゃると仮定して、そういう方のいるもとの、たとえ建前として首長のもとに内部統制体制が整っていると仮定しましても、今まで何の疑問もはさまないで行ってきた不適正なことについて、内部統制体制を築いたからといって切り込めるというわけには、なかなかいかないわけであります。

そこで、当然のことながら、そのようなC-2型のようなものをどうしなければならぬかということが、監査機関のあり方として、特に3の「独立監査機関ないし独立監査」ということでの議論につながるわけであります。

さはさりながら、組織に見合った内部統制体制を構築する必要があるわけでございます。国、地方公共団体、それぞれさまざまなレベルでの内部統制体制が必要だということになります。ですから、さまざまな内部統制のサイクルが必要だと。それは現在でも行われているはずのことではありますが、それを意識的に構築していく必要があるというわけであります。

内部統制を行う、その整備の中には当然、内部監査の体制というものも含まれているわけであります。国の省庁の場合には、多くの内部監査の体制をとっていると思います。ただ、それぞれの内部の規範を把握しておりませんから、私もわからないのですが、私が知

り得ているものでも、例えば、国税庁の組織には国税庁監察官という職があつて、そのもとで行っています。これは確か、捜査権も与えられているのではないかと思います。防衛省には防衛監察本部というのがあるでしょうし、北海道開発局には監察官というやはりポストが置かれて、それなりの体制がとられているということでもあります。

地方公共団体の場合にはどうかということですが、これは法定の会計管理者というものがあるわけですが、別個に監察の組織とか職を設けている場合があります。今回、準備不足でありましたけれども、むしろ私の今後の研究課題としたいと思っております。例えば鳥取県には行政監察課というのがあつて、行政監察監という職も置かれているようですし、それ以外多くの地方公共団体にそのような組織が設けられつつあるようでございます。そのような組織を一定程度充実させていくといたしますと、現行の監査委員の監査機能の縮減を図ることもできると思います。なお、特別の検査体制を整備するという方式もあるようでございます。

このような内部統制の一環として位置付けられつつあるのが、内部通報制度でございます。国の法律で公益通報の制度ができておりますが、国の法律に基づくものはどちらかというと、スタートラインとしては消費者を保護するとかそういったことがきっかけになって、通報した労働者を保護するという観点の法律であるわけですが、地方公共団体における不適正な事務処理等についての通報体制というのも、次第に内部統制の一環として整備されてきているようでございます。

その際には、どこに通報するかということと、その通報についての処理体制というのが課題になるわけであります。組織的な不適正経理。ある課で不適正経理があるというので、その課の職員が総務部長なら総務部長に「我が課ではこういうことがある」と言つたと仮定しますと、その総務部長も十分今までのそういうことは重々承知の上でいるとしますと、「あの職員はそういう組織の恥部をさらけ出す人間か」と、こういう烙印を押して、窓際に追いやられることにもなりかねない。そこで、誰が通報したかということを完全にわからないようにするには、外部の、外部に設けた通報先に通報するというような仕組みも工夫されつつあるわけであります。通報者を完全に保護する必要があるわけでありまして、通報者探しができないようにする必要があると。本当にそういう通報者を保護することが可能なかどうかということが、大きな課題になるわけであります。

先ほど、組織的なものについて、十分に内部統制では切り込めないと申しましたけれども、誰の目から見てもよろしくない横領のようなことは、例えば長に直属する独任型の監

査人がいて、その人が監査するというだけでも抑止することは可能であり、また見つけることも可能かもしれませんが、組織的なものは難しいことです。そこで、独立性のある監査機関が監査方法を工夫して監査を実施するということが必要になります。

なお、この点で、今日お集まりの皆様から、あとでパネルディスカッションで、むしろ実情などで教えていただければありがたいのですが、包括外部監査制度というものが地方公共団体に設けられまして、中核市以上では義務的に実施されているわけですが、組織的な不適正経理の是正に決定的に貢献したという例は、私はあまり聞いておりません。ひょっとするとあるかもしれませんが、あとのパネルディスカッションのところで教えていただければありがたいと思います。

幸いなことに国の場合には、本日のこの意見交換会の主催者である会計検査院が憲法上の独立機関として設置されているわけであります。会計検査院の検査がいくら強力に行われたと仮定しても、会計検査院の職員の身分はその限りで保障されているわけであります。そのようにして安心して検査できるわけであります。他方、地方公共団体の場合にも、監査委員制度というものがあまして、制度の建前としては長等の他の執行機関や議会からの独立性があることになっているわけであります。しかしながら、さまざまな理由でその独立性を十分に発揮することはできないように思われます。

「三重の問題がある」と書かせていただきました。監査委員自身の意識や能力の問題、これも当然あります。名誉職的意識の識見委員も中にはおられるかもしれない。それから議選の委員さんにしてみますと、議長・副議長に次ぐ議会の有力議員たる地位を取得するという、有力者意識をくすぐってしまう、そういう議選委員さんもなきにしもあらずということでありました。やはり監査能力を備えた者を監査委員として選任するということが、当然必要ということになります。

また、監査委員を支える事務局職員が、先ほどの会計検査院の職員と決定的に異なるわけであります。確かに形の上では監査委員を支える事務局職員は、監査委員が任免権を持っていることになるはずですが、その事務局に最初から最後まで属するという職員は皆無でございまして、長による人事権のもとでの異動の一環にすぎないわけであります。したがって、そういう意味では、常に長の執行機関のもとにあるという意識を捨て切るわけにはいかないというわけであります。監査事務で力を発揮した職員が、その後の人事異動で積極評価されるのかどうかということが、まさに問題になるわけであります。また、そのような事務局を共同設置する、複数の地方公共団体で共同設置するということが考え

られなくはないのですが、そのような共同設置された事務局に長年勤務するとなると、やはり人事の停滞を招きやすいということになります。そこでこの欠点の解決策としては、「監査委員が補助者として公会計に関する一定程度の専門知識を備えた人を活用できる制度を創設してはどうか」と書きました。制度を創設しなくても、現在の場合でもある程度のことは可能なように思います。つまり任期付の職員制度というものが考えられなくはないということになります。「『公会計監査士』としての認定を受けて登録されている者を補助者とすることなどが検討されるべきである」と書かせていただきましたけれども、そういう専門的な資格を持った人の育成ということも課題になるのではないかと。さらには「会計検査院の退職者、その他公会計の事務に一定年数従事した者などが考えられる」というわけでございます。

それから三つ目の問題として、「議会との関係」ということも無視できません。地方公共団体の監査の場合、当然議会も監査の対象になるわけでありますが、さまざまな議会の行動についての意思決定は議会が行うにもかかわらず、予算執行は長の系列でなされるという仕組みになっています。そのような仕組み、それがまずおさえておかねばなりません。監査という立場から見た場合、議会の事項について指摘するということは、監査事務に従事する職員にとっては躊躇したくなる事柄であります。これは、議員さんというものには常に敬意を表さなければならないということもありますが、小さな町村の場合には、議会事務局の職と、監査事務の補助をする職とを兼ねている職員の方が多いわけであり、一つの体でいくつもの職を兼ねているということが、少なくないわけであり、つまり、日頃議会の事務担当者として指示を受けてやっている事柄について、監査事務を補助する立場から、とやかく言うのは、同一の職員の意思の分裂と言われても仕方のない状態というのが、小さな地方公共団体の場合にはあるのだろうというふうに私は思います。

次に、地方公共団体の監査制度についてお話しする機会に、議選の監査委員さんの重みということをお大変評価する、そういう御意見が多いわけでありまして、そのことは私も否定するものではありませんが、しかし、マイナスに作用する場合もあり得ないわけではないということになります。例えば、今度名前が変わるかもしれませんが、今まで政務調査費と言われてきたものがございしますが、そういうことについて監査委員として切り込むということになりますと、議選の監査委員さんとしてはなかなか乗れないということになるかもしれません。もっとも、議選の監査委員さんがそういう事柄については除外されるのだと考えれば、それはそれでいいのかもしれません、他の監査委員は、議選の監

査委員がおられることを意識せざるを得ないことは事実でしょう。

次に、4 番目の「再発防止と検査・監査」に移らせていただきます。ここは、制度論をお話しするということになります。

考えてみますと、民間企業の監査の場合にも言われてきたことでありますが、監査というものについて一番問題なのは、クライアントに気兼ねしないで監査を行うことができるのかどうか、これが最大の課題だということになります。弁護士の場合には、当事者からの依頼を受けて相手と闘うという場面を考えてみますと、クライアントの要望というか希望をきちんと踏まえて、それをいかにして実現するかということをもとに出发点にする。もちろんそのクライアントの言っていることが法的に無理なこと、無理難題であるという場合には説得する必要もあるわけですが、いずれにしてもクライアントの意向を最大限生かすにはどうしたらいいかということを考えるわけですが、それに対して、監査の場合には、クライアントに言いにくいことを言う、これがまさに監査の場面だということになりまして、それができるような体制をどのように組むかということが、多分最大の課題になるのではないかと思います。このことは、皆さんも、ここ何年かの間において、アメリカなどにおいて生じた不祥事などからんでもすぐに、容易に察することのできることであります。

それからもう一つ、監査については、いくら徹底すればよいのかという問題がありまして、監査にいったいどれだけのコストをかけられるのかという、この視点も、大変重要なことでございます。私、地方行財政検討会議の構成員というのを務めさせていただいておりましたけれども、そのとき複数の案を考えてみたのですが、その際にやはりいつも胸をよぎったのは、いったいどこまで監査の充実ということに税金をかけていいのだろうかということでした。これは、今後、仕組みを考えていくときにも忘れてはならない視点であろうと思います。

レジュメに「全国統一的な監査組織を新設することは、膨大なコストを要するか」と書かせていただきました。現在、一定規模以上の地方公共団体については、包括外部監査の制度が義務付けられているわけですが、あの包括外部監査制度を創設するときに、どういう制度のあり方が考えられるかという議論をいたしまして、例えばイギリスには Audit Commission という監査専門の機関があるので、そういうのも参考にしたらどうかと、こういう議論をしたのですが、そのとき沙汰止みになった最大の理由は、当時いわゆる国の設立している法人を整理・統合しなければならないという、そういう行革の只中にござい

ましたから、行革に逆行するような形での監査機関を創設するというわけにはいくまいということで見送りまして、包括外部監査制度というものになったわけであります。

今日、会計検査院の主催のもとでお話しする、あるいは地方公共団体の皆さんの出席者もおられる中で申し上げるのは気が引けるのではありますが、私はいろいろな研修のときに一つの問題提起として、会計検査院が地方公共団体の監査を行うことはどうだろうかと、こういう問題提起をさせていただいております。それに対する応答がはっきりあるわけではございませんが、「冗談ではない」、「地方分権の趣旨に反するんだ」と、こういう世論、本当に世論がそうであるのか地方公共団体の関係者のみであるのかわかりませんけれども、そういう反対論がどうも強いように推測しております。しかしながら、「個別の地方公共団体が会計検査院に個別外部監査的な監査を有料で委ねることは、地方分権の趣旨に反しない？」という考え方も、クエスチョンマークは付けましたけれども、あり得ると思うわけであります。

日本の会計検査院は大変鷹揚な組織でございまして、例えば地方公共団体に国の資金がいつているということで、地方公共団体の会計検査を行うというときに、行った相手である地方公共団体からお金を頂くということは一切行っていないわけです。地方公共団体にとっては「冗談ではない」と、煙たい存在の会計検査院の検査を受けて、なおお金を取られるなんてもっての外だと思いいになるかもしれませんが、考えてみると、大変な病に陥っているかもしれない、そこを診察してもらうわけですから、応分の診察料を払うのは当然だという見方もあるわけでございます。外国には、監査と言ってもいろいろなレベルの監査があるわけですが、政府機関が監査を行ってその監査料を稼ぐという国が少なくありません。私の記憶が間違っていなければ、例えばオーストラリアのシドニーはニューサウスウェールズ州という州に属しているわけですが、そのニューサウスウェールズ州の会計検査院は、民間の公認会計士の事務所と競争いたしまして地方公共団体の監査の仕事を取る、そういうことを、今はどうか知りませんが、前はやっておりました。会計検査機関もそういう競争の中で闘い抜いていくというのが、ひょっとして一つのルートとしてあるのかもしれませんが。会計検査機関だからといって、安住しているわけにはいかないと、こういうことなのかもしれません。

それから、先ほど申し上げましたが、地方公共団体には監査の事務に従事する人が異動するという、大変難しい問題が生じてしまうわけでありますが、それでも研修ということを行わなければならないということになりまして、地方公共団体の場合にはその研修コス

トというものが馬鹿にならない、本当に充実させようとするならば、研修コストを無視するわけにはいかないということになります。

それから、専門職設置の必要性ということでもあります。専門の資格や能力を持つ人が監査の市場において競争できる環境を整備する必要があると、こういうふうを考えるわけでございます。前にカナダなどを調査したときには、そういう監査の専門職の人は、より良い待遇を求めて他の政府に異動していくということがよくあると聞きました。日本の場合は、先ほども触れましたけれども、任期付職員を採用するという方法も考えられるわけがあります。

「保証型監査論の有用性と限界」については省かせていただこうかと思いましたが、ちょっとだけ触れておきましょうか。民間企業の場合には、粉飾決算の発見等との関係において保証型が採用されているということに、十分合理性があるわけでありまして。監査論というものを全く専門としては知らないのでもいい加減な感触で申し上げるのですが、監査論で監査人の責任論ということを経営者として保証型監査論というのはそれなりの一貫性を持っているのだろーと思っておりますけれども、公会計における再発防止という観点からは、それだけでは必ずしも十分ではないのではないかというふうに思います。

それから、議会の検査・監査機能についてです。これは、やはり、監査機関・検査機関とは別に、独自に追求すべきでありまして、でき得るならば「監査常任委員会」といったようなものを設置して、議会の閉会中においても常時活動するということが考えられてよいのではないかと思います。最近調べたところによりますと、既にこのような動きが地方公共団体によっては始まっているというふうに受け止めております。

最後に、「おわりに」ということで、若干のことを申し上げておきたいと思っております。

まず、政府部門における不適正経理等に関する情報の共有ということでもあります。あるいは、組織のあり方に関する情報の共有ということでございます。レジュメに、平成 23 年の 5 月に、神戸市の経理適正化外部検証委員会の報告書が出されているということをメモさせていただきました。市長をトップとする神戸市経理適正化推進本部というのをつくり、その下部組織として課長級の職員をメンバーとする神戸市経理適正化委員会を設置しているということのようであります。また、監査・監察業務等による情報連絡会の組織化もあります。

また、総務省におきましても、「国の行政機関の法令遵守（会計経理の適正化等）に関する調査の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（回答）等の概要」といったものが公

表されております。こういったものについて、「我が方は関係がないから」ということにしないで、各省庁が真摯に受け止めて活用する姿勢が望まれるわけであります。省庁にとどまらず地方公共団体におきましても、こういったものを手掛りにして自らを正す、襟を正すというふうに活用していただきたいと思うわけであります。

また、会計検査院と省庁の監査部門との情報共有も重要でございます。現在すでに、会計検査院が主催して各府省等の内部監査担当者との連絡会が催されているということであります。各府省等内部監査担当者と会計検査院能力開発官付公会計監査連携室との間、それから各府省等内部監査担当者相互間における情報や意見の交換を通じて会計者が適切な連携を深めるとともに、各府省の内部統制の一層の向上に資することを目的として開催しているというふうに聞いております。当然のことながら、本日のこの意見交換会議も同様であります。この種の連絡会とか意見交換会議も含めまして、監査論という有効性という視点からの検証は当然必要なことでありまして、マンネリ化に陥ってはならないわけであります。本日のこの意見交換会議にしましても、このすばらしい日比谷公会堂を借り切って、大変な経費をかけている。無料でやっているわけですから、大変な経費をかけている。しかし、それ以外の御出席の方々のコストがタダかと言うと、そうではない。遠方から旅費をかけて来てくださっている方もおられる。そういう意味では、全て全体の計算をすれば、相当多額のコストがかかっているわけです。そして、その中身が形骸化してしまっているとするならば、毎年やっている行事であるからということで形骸化してしまっているとする、それは大変なことであります。

情報共有のための場が形骸化することに警戒しなければならないこと、これが、私が自戒をこめて申し上げたいことであります。ただし、外部の監査機関がこの情報共有の場を通じて監査の手の内を見せてしまう結果になるようなことは、やはり注意しなければならないということであります。こういうやり方で会計検査をやる、そういうことが全てあからさまになるということが必ずしもいいとは、私は思っていないわけであります。

「最後に強調したいこと」ということで、そこだけ、1 か所だけでしょうか、私のレジュメでゴシックにし、太字にし、かつアンダーラインを引いていることですが、「形式」ないしは「外観」を整えること、これを最優先する、そういう発想というものが今まであったのではないかということであります。私たちはよく、担当者から「先生、日付は空欄にしてください」、それから「先生、印鑑を預けていただけませんか」、これはよくある事柄でございました。つじつまを合わせられるようにしておきたいという発想によるもの

です。嘘でも体裁を整える方をよしとするのか、真実は真実として追求するのかというのは、これからの会計を考える上で、やはり大事なことで私は思います。

ちょうど私の予定した時間が参りました。私の不十分ながらの基調講演とさせていただきます。御清聴ありがとうございました。（拍手）

【総合司会】 碓井先生、ありがとうございました。引続き、パネルディスカッションを開始いたします。舞台を準備させていただきますので、しばらくそのままお待ちください。

パネルディスカッション

「再発防止に向けた検査・監査・評価～公会計への信頼を回復するには～」

<パネリスト>

碓井 光明 (明治大学大学院法務研究科教授)

(以下、発表順)

田代 政司 (会計検査院総括審議官)

高德 敏弘 (香川県監査委員事務局長)

高橋 敏朗 (大阪市代表監査委員)

八木原壮夫 (独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構監事)

松本 順 (総務省北海道管区行政評価局長)

遠藤 尚秀 (日本公認会計士協会常務理事)

<司会>

有川 博 (日本大学総合科学研究所教授)

第24回 公会計監査機関意見交換会議

テーマ「再発防止に向けた検査・監査・評価～公会計への信頼を回復するには～」



【総合司会】 これより、パネルディスカッションを開始いたします。今回のパネルディスカッションは、「再発防止に向けた検査・監査・評価～公会計への信頼を回復するには～」をテーマとして討議を行っていただくことになっております。まず、パネルディスカッションの進行方法について御説明いたします。パネルディスカッションは途中、休憩をはさみまして、前半と後半の部に分かれております。前半の部では、先ほど基調講演をいただきました碓井先生以外のパネリストの方々に、各 9 分でテーマに沿ったプレゼンテーションを行っていただきます。その後、15 分間休憩を取ります。休憩の間でございますが、皆様のお手元の配付資料の中に質問用紙が入っていると思いますが、プレゼンテーションをお聞きになって質問したい事項がございましたら、その質問用紙に質問内容と誰に答えて欲しいのかといったことについて記入していただき、係の者にお渡し願います。休憩後の後半の部では、前半の部の各パネリストのプレゼンテーションと会場からの御質問等をもとに、さらに議論を進めて参りたいと思います。時間の関係で全ての御質問にはお答えできないと思いますので、当方で適宜選択させていただくことになろうかと存じますが、お答えできなかった分につきましては、後日可能な範囲で検査院のウェブサイト等にお答えを掲載していきたいと考えております。また、各パネリストの御発言は、それぞれの組織における御経験に基づいて行われますが、あくまで個人的な見解として述べられておりますので、そのように御理解いただきたいと思います。

続いて、7 名のパネリストの方々を御紹介させていただきます。向かって左から 2 番目でございますが、先ほど基調講演をいただきました碓井先生でございます。先生には引き続き、パネリストとして御参加いただきます。続きまして 3 番目の方、総務省北海道管区行政評価局長の松本順様です。松本様は行政評価・監視を行う機関の立場から御出席頂いております。そして 4 番目の方、香川県監査委員事務局長、高德敏弘様です。高德様は都道府県の監査機関の立場から御出席頂いております。続きまして向かって右側のテーブルに移りまして左より、大阪市代表監査委員の高橋敏朗様です。高橋様は市町村の監査機関の立場から御出席頂いております。次に独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構監事、八木原壮夫様です。八木原様は政府出資法人の監査機関の立場から御出席を頂いております。そして、日本公認会計士協会常務理事、遠藤尚秀様です。遠藤様は政府出資法人、地方公共団体等の会計監査人の立場から御出席頂いております。そして一番右の方、会計検査院田代政司総括審議官です。田代総括審議官は、国等の会計検査機関の立場から出席しております。各パネリストの皆様の御経歴につきましては、配付資料を参考にさせていただ

ければと思います。

最後に、パネルディスカッションの司会者の御紹介です。一番左手、日本大学総合科学研究所教授、有川博先生です。有川先生は有効性の検査が御専門であり、ここ数年 NHK の『視点・論点』で決算検査報告の解説も務められ、また、元会計検査院第 4 局長という経験を生かし、今回のパネルディスカッションの司会と最後のまとめをお願いしております。

それでは、ここからは有川先生に司会を引継ぎたいと思います。有川先生、よろしくお願いいたします。

【有川教授】 ここから進行させていただきます有川です。よろしくお願いします。

ただいま、総合司会の方から過分な御紹介をいただきました。有効性検査の専門というところ、ちょっとおこがましいのでありますけれども、公共部門が強制的に納税者から税を徴収して公共政策を展開する以上は、執行する側もそれを監査する側にとっても最も重要なことは、納税者のための政策の目的や効果をいかにして実現・達成するかという点にあるだろうという観点で、もっぱら研究や発言をしているところであります。そうすると、今日のテーマにはあまり向かないのではないかと考えられる方もあるかもしれませんが、御案内の通り、適正な経理を確保するために、それを担保するための内部統制と、それから、公共政策の遂行という組織目的の達成とは、ちょうどコインの裏表の関係にあると考えられるところであります。そういう意味では、今日の司会もそれなりに、私は担当させていただけるのかなというふうに感じているところであります。

公共機関でも、それから私が属しております大学法人の分野においても、最初は行政目的を、あるいは研究目的を効率良く、あるいは効果的にやっていきたい、そういう動機が働いて、ここまでなら目的のために弾力的運用が許されるのではないかと進めていく過程で、いつの間にか不適正経理という深みに入ってしまうというケースが大半のような気がします。その辺りの発生原因の分析から再発防止策の構築、そして、ときに類似の事態が同じ組織の中で、あるいは近接した組織で繰返されることの原因と対応につきまして、既にいただきました碓井先生の基調講演をもとに、パネリストの討議と、それから、会場の皆様からいただきました質問を通じまして、幅広い議論が行われて、実りのある 2 時間余りを過ごせたらと考えております。

なお今回は、この会が開催されて初めてのことでありますけれども、基調講演の碓井先生が、公演から引続きパネリストとして参加していただくということと、それから本日の

テーマに関しては、地方公共団体に関連する問題、あるいは関心も大きいということから、都道府県とそれから市町村のそれぞれの監査の代表の方にも参加していただくという、これまでにない陣容で進めさせていきたいと考えております。

それではまずパネリストの、会計検査院の田代総括審議官の方から御説明をお願いしたいと思います。

[再発防止に向けた検査・監査・評価 ～公会計への信頼を回復するには～]

【田代総括審議官】 田代でございます。よろしくお願いいたします。私の方からは、会計検査院における不適正経理の検査の全体像というものをまずお示しした上で、再発防止のために何が必要かということを考えていきたいと思っております。

レジュメのところでは 17 ページでありますけれども、会計検査院におきましては、会計検査院全体としての検査をどう行うかという基本方針というものを毎年策定しております、この中では不適正経理、すなわち基本的な会計経理につきまして重点的な検査を行うという方針の



もとで、各検査課におきまして、ここに、下の矢印の通り、所掌する検査対象機関の予算の規模や内容、内部監査・内部牽制等の内部統制の状況、さらには、過去の検査の状況や結果などをもとにしまして検査の計画を立てているところでございます。

実際に検査をどうするか、どのような方法で行うかということですが、検査の方法(18 ページ)にあるとおり、これは計算証明規則によって本院に契約書、あるいは領収証書等が送付されてきますので、この書面検査を実施するという。さらに大事なことは、2 番目の丸ですけれども、会計実地検査、これが基本となります。これは書類を検査するというだけでなく、書類をもとにして事務所に実際赴きまして、担当の方々にヒアリングを行う。これが不適正経理の検査において、大変重要なことであろうと思います。さらに本院の場合には、国との相手方の契約について検査するという権限がございますので、これに基づいて業者等に赴いて会計帳簿を検査するということも、必要に応じて行っているところでございます。

次に、基本的な会計経理、不適正経理に関して、これまでどのような指摘を行ってきた

かということ、いくつか事例を載せております。まず①(18 ページ下)は、これは直轄の預け等の、物品購入に際しての預け等の事態でありまして、9 省庁、1 独立行政法人で見受けられた。さらに②におきましては、これは補助事業における不適正経理であります、これは会計検査院としましては 47 の全都道府県を 3 年間かけて検査したわけですが、全ての都道府県において不適正経理の事態が見受けられた、あるいは 18 の全政令指定都市においてこのような事態が見受けられたというところです。さらに③、これは科学研究費の補助金におきましても、物品購入に際して同様の事態があった。さらに次に④でありますけれども、これは分割発注を、わざわざ分割で発注することによって、随意契約によって特定の業者に発注している事態。さらに⑤、これは会計実地検査に際して、パンフレットを、実際にはまだ納品されていないにもかかわらず、その事実を糊塗するために急ぎ見本のパンフレットを少数印刷しまして、会計検査対応をしていたという事態であります。不適正経理の検査に際しては、監査も同様だと思いますけれども、ときにはこのような隠蔽というものがあったり、あるいはその検査・監査に対して非協力、さらにはその検査に対する妨害というものも伴ってくることもときどきあるかと思えます。私どもとしては、一つでも矛盾点というものを見つけて、それを突っ込んで説明責任を求めていくということが、検査・監査では重要ではないかなと考えているところであります。飛びまして、次、⑧のところでは、昨年検査した実績でありますけれども、これは北海道の教職員組合におきまして、勤務時間中に職員団体の活動を行っている教職員がいるというようなことの報道、あるいは国会での議論を踏まえまして検査を実施いたしました。検査の方法いたしましては、教職員の方々に調査票を配付いたしまして、それに記入していただく、さらにはその調査票に基づいてヒアリングを実施したということで、徹底した検査を行ったということにして、少し厳し過ぎるかなというぐらいに検査を実施した効果だと考えております。

それではその、物品購入に係る不適正経理を例にいたしまして、どのようなことが発生原因(20 ページ上)として考えられるかということですが、ここでまとめましたのが 3 点ほどございます。これは、私的流用ではなく、事務手続の省力化になるのであれば多少の手続の瑕疵は許されるという意識があるだろう。予算を余らせない、あるいは交付を受けた補助金は返還が生じないように全て使い切ると、こういう意識が、会計法令を遵守しなければならないという意識よりも優先している。さらには、契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形骸化していて、というような、会計事務

手続上の問題があり得ると。官側の発生原因は以上なのですが、一方で業者側にも当然メリットがあるわけですし、顧客を囲い込むことができる。さらにはその随意契約によって高価な販売ができる、さらには無利子の預けによって、無利子の運転資金を確保できると。このような業者さんとしてもメリットが考えられるわけであります。このような事態を指摘いたしまして、各都道府県、あるいは各省において行った再発防止策(20 ページ下)ということを見てみますと、「職員の意識改革」、さらには「物品調達体制の見直し」、さらに「監査機能の強化」などを行っていただいたところだと思います。

私ども会計検査院におきましては、検査して指摘すればそこで終わりというわけではありませんで、この検査結果を実効性あるものにするためにどのようなことを行っているかということが、この表(21 ページ上)でございます。実効性確保の内容といたしましては、まずは損害を回復する必要があるだろう。さらには改善の処置。すなわち会計経理や行政運営に関する法令、内規、要綱等の改正や、不適正な事態の再発防止としての指導強化を行う。さらに予算にも反映する必要があるということでありますが、そのために私どもが行っている検査等の手段としましては、会計事務職員の責任の追及を行う、他機関等への検査結果の情報提供、さらには指摘事項につきまして、きちんと改善されたかどうかということをフォローアップ検査を行っているところであります。

次に、INTOSAI における、この協力・連携のタイプというものはどういうものがあるかと申しますと、監査機関間の情報交換というものが、日本の制度上は有効な取り得る手段であるということであります。

時間が来ましたので早口になりますけれども、次の 22 ページを御覧いただきますと、「監査機関間の協力・連携の効果」としましてはどういうものがあるかということですが、この 5 点。さらに「協力・連携を阻害する要因」としましては、「方法論の違い」、あるいは「異なった権限」、さらに「秘匿する必要がある情報の存在」が考えられます。最後に、「会計検査院が行う協力・連携」ということで、このページでまとめさせていただきました。

さらに右側の 23 ページにはアメリカにおける内部監査・外部監査の概要を記しましたが、最後に一言強調させていただきたいのは、不適正経理の再発防止に関して何が重要かということですが、これは私個人の考えとしましては、不適正経理ができない仕組み・制度をつくり上げること、これが 1 点目。さらに 2 点目としては、ある部署で起こった不適正経理を全庁的に徹底して監査を行う。これが将来の牽制効果になるだろう

ということであります。そのためには組織のトップの方が「不適正経理は根絶するんだ」というような強い意思表示を、目に見える形で行っていただくということが、監査部門としては支えになるだろうということを考えております。どうもありがとうございました。

(拍手)

【有川教授】 どうもありがとうございました。それでは引続きまして、香川県監査委員事務局の高徳局長から御説明をお願いします。

【香川県における不正経理再発防止に向けた取組み】

【高徳局長】 四国、香川県から参りました、香川県の監査委員事務局長の高徳と申します。冒頭、「うどん県監査委員事務局長の高徳」と申し上げようと思いましたが、勇気がなくて言えませんでした。今、讃岐うどんと、うどん県ということで、さまざまなPRをさせていただいています。



お手元の資料で言いますと、まず 27 ページの図（香川県での監査・検査の体制）を見ていただきたいのです。都道府県では大体同じだろうと思いますけれども、このような検査の組織が、「知事・執行機関」に対して検査をしているという状態になっております。

まず、「会計管理者・出納局」がございしますが、これが恒常的に検査を行う組織でございます。香川県の場合、警察・教育委員会を除いて知事部局で 2800 人ぐらいおりまして、この出納局が 34 人です。各課、出先機関を合わせますと香川県は 210 箇所あり、この出納局では約半分の箇所について、毎年、現地へ出て行って書類等の検査をしております。企業で言いますと監査部に位置するものだろうと思っています。二つ目が、太枠で書きました「監査委員」、私がいるところです。これも恒常的に監査を行うところでございまして、毎年全所属 210 箇所を実地監査等々しております。それと三つ目が、臨時的な監査システムと思ってくれて結構だと思いますが、「県議会」です。百条調査権、あるいは監査委員に対する監査請求権、こういう権限を持っています。議会につきましては監査と古い沿革がございまして、明治 32 年に府県制がスタートした段階から、議会の議員が監査を基本的に行うということが我が国の歴史的発端であったということです。戦後の地方自治

法も議会の方が監査委員になるなど、監査に議会は切っても切れない関係が、明治の時代から出てきているという事柄です。それと、香川県という法人の外側に、「包括外部監査人」ということで書いていますけれども、平成 11 年から創設された、外部の個別委任契約に基づいて、ある一定のテーマに関して監査をしてもらう臨時的な監査機関でございます。

元へ戻って 25 ページです。香川県の不正経理事件というのが、平成 14 年と 20 年の二つのときに大きな事件がありました。香川県の不正経理の特徴というのは、カラ雇用とかカラ出張というのではなくて、物の購入のときに預け金を形成して、それをまた使っていたというのが、香川県の特徴でございます。この理由は、香川県庁消費生活協同組合という、かなり大きな売上げのある売店が県庁のすぐ横にあったということもあって民間企業へも含めて預け金を作っていたと思われま。

①に書いておりますけれども、平成 13 年 12 月に 1 人の職員がその預け金を使って不正行為をしていたということで、内部告発があり、停職 12 月の懲戒処分をしました。それで、②に書いていますが翌年の 1 月から全庁調査を開始することになりまして、懲戒処分をしたところの課が人事課であるということと、緊急に調査をしないとダメだということから、人事課で調査をすることになり、出納局でも監査委員でも当面はなかったということです。私の略歴を見ていただけたらわかると思うのですが、実は人事課でそのときに担当して、この調査の方も当たったわけございまして、10 年巡りましてこういう演上の場でこの話をするようになるとは、その当時思いもしなかったところですよ。

③が調査の結果でございます。県庁生協と民間企業を合わせて、8 億円を形成し、そのうち不正費消が 1 億 4000 万円、こういうような状態ございまして。書類一つ一つを突き合わせ調査をしていきました。取引先の民間企業の方もお願いして、書類をいただきました。過去 6 年間です。個人的利得をしていた職員が残念ながら 2 人新たに見つかって、懲戒免職。これ以外の処分としまして、合計 2100 人です。警察・教育委員会の職員も含めてです。それと、給与面のカットでございますが、特別職、参考までに知事は給料の全額返上です。常勤の監査委員も 1 年間 3 割の給料の返上です。一般職の職員ですが、1 年間の給料カットとなり、例えば管理職は 3%の給料カット、管理職手当は 10%のカット、こういうことでトータルベースで 6 億円のカットということになりました。余談でございますが、この期ぐらいから香川県では給料カットが、カット目的と率は変わりながらも今も続いています。香川県以外の自治体も同じだろうと思います。

これほどの大事件を起こしたわけでございます。これに対する対策が 26 ページの 3 番目の中ほどに平成 14 年の主な防止策ということで、主なシステムの防止対策だけ書いております。物の納品を確かなものにするため、企業からの納品書は絶対につけましょう。それと複数職員による検収の義務付け、2 人で検収すれば他人を巻き込んでまで不正行為はしないだろうということで臨んだわけでございますが、平成 20 年に 21 万円の預け金が発覚したということです。保健所でございます。会計検査院が平成 19 年から 3 年間にわたって全国調査をしている中で、香川県はあれほどの大事件があったから「ないだろう」ということで、僕も 99.9%ないと思っていたのですが、誰も確証はありません。そこで念のために企業 60 社に問い合わせた結果、1 社から「預け金があります」という回答があり、かなりの県職員が大きなダメージを受けました。2 回目の大きなダメージです。これはどうしてかと言いますと、2 人の検収なのに、1 人の方が嫌々ながらも、やめようと言い出せなくて判子を押したということです。

それで (2)、真ん中ぐらいい書いていますが、その主な防止策として、要求部門と調達部門を分けることにしました。新たな購入手続を支出負担行為の前に起案文書にして設けることで、総務課と検査課別々の決裁をもらう。検収の場合も 2 人ですが 1 人ずつ課を分けて、検収の印をもらうと、こういうシステムに大きくは直しました。それと本庁の方では、一課に集中的に調達してもらうということにして、ほとんどの課は物品調達しなくてもこと足るといような形態にしております。また、メインとなる対策が、ここに書きました取引業者調査であり、出納局も監査委員も別々にやっており、今も続けております。課題としては、得意先元帳の現物の写しを頂くことが少なく、改めて整理し直したもので、書き直される可能性もありますので課題の一つと思っています。

この預け金問題は 1 人の行為で不正利得が簡単に生まれる環境になっていたというのは大いに反省すべきものでした。このダメージは、今も香川県庁の中に残っており、いろいろな制度をつくる際にも影響を受け続けております。以上で私からの説明とさせていただきます。(拍手)

【有川教授】 ありがとうございます。それでは 3 番目になりますけれども、大阪市の高橋代表監査委員から御説明をお願いしたいと思います。

【大阪市の再発防止に向けた取組みについて】

【高橋委員】 大阪市の代表監査委員、高橋でございます。私は平成 19 年に大阪市内で発覚をいたしました不適正資金の事例を中心に、再発防止策などについて説明することといたしたいと思います。

それで、31 ページでございます。「最近の監査をめぐる状況」ということで、一応まとめさせていただきます。平成 17 年に任期付の職員といたしまして 2 名の公認会計士を採用いたしました。今年の 4 月からは、さらに 3 名を追加いたしまして、監査委員事務局内に 5 名の任期付職員を配置しております。この結果、事務局の専門性、あるいは独立性というものが、結果として強化されたのではないかというふうに考えております。もともと公認会計士は、その高い専門性によりまして、財務監査にとっては即戦力なのですが、行政上の専門知識に精通するにはそれなりに時間を必要とすることも考えておかなければならないということを御紹介申し上げておきます。また、この 4 月からは出資団体監査等の一部の業務を、監査法人に業務委託することとしております。どういう業務をその監査法人に業務委託したかと言うと、出資団体監査であるとか財政支援団体監査といったような領域を業務委託に出しております。



それから、32 ページ上は「大阪市内における不適正資金問題発覚とその経緯」を、調査報告書によりまとめたものであります。平成 19 年 10 月に不適正資金の存在が公表されました。この、公表された時点で私、実は代表監査委員室で、このニュースを聞いて愕然とした記憶がございます。と申しますのは 1 年ちょっと前に、大阪府で同様の不適正資金が発覚して、大阪府さんでは大変苦労されているという話が実はございましたので、大阪市内もひょっとしたら同じようなことがあるのではないかなと、そういうリスクがあるのではないかなと、監査する場合にそういうものを織り込んだ形の監査をやる必要があるのではないかというふうに思いながら、実は発覚していないということで、なかなかそれに踏み切れなかった。これは、私にとっては内心忸怩たるものがございます。

そうこうしているうちに、どんどんこの不適正資金の存在が明らかになりました。このきっかけは公益通報なのですね。先ほど碓井先生が、公益通報制度というものが盛んに設置される都市も多くなっているという御案内がございましたけれども、公益通報が有

用であるためにはやはり通報者の保護というのと、それから公正職務審査委員といいまして専門の委員が3名就任しているのですけれども、弁護士2人と公認会計士なのですが、そういう人たちのどちらかという外部窓口で公益通報の受付窓口が設けられているということが、一つ大きなポイントになるのではないかというふうに思っております。

それで、調査報告が出ました。調査報告の中身が32ページ下でございまして、一部抜粋したものでございます。不適正なプール金が1億7千万円余り、預けが1億4千万円余り、合計3億1500万円という巨額にのぼったわけでございます。結論的に言えば、このうちの3億円を返還するということをいたしました。中身を調査していく中で、プール金の中にも明らかに公的に使われたというものももちろんございましたけれども、それらが例えば競争入札に付されたならばもう少しコストが軽減していたであろうとか、要するに一定程度推測が入っておりますので、責任というのをやはりかぶらなければならないということで、3億円という返還金に至ったわけでございます。

それから33ページ上でございますが、「不適正プール金の使途」、④に「預けの手法」、⑤に「調査委員会が示した発生原因と背景の分析」、こういうようなことが一応報告書に掲載されております。これはのちほど私の私見を交えて対応策というのを議論する場面があるかと思しますので、これは省略をさせていただきます。

それから33ページ下でございますが、「調査委員会が提示した改善策」。①から⑥までの改善策が示されております。そのうち⑤に、監査への要求が示されております。「監査における厳正なチェックの実施」というのが求められました。その中に、監査実施上の主たる着眼点として実施してもらいたいという委員会の意見が述べられておりました。

それから34ページ上は、米国監査基準のNo.99のアペンディックス、付録ですか、これに不正リスク要因というものが掲げられておりまして、それを私なりにちょっと翻訳してまとめたものでございます。これにつきましては、のちほど他のパネリストさんが、かなり詳しく御紹介されるやにも聞いておりますので、基本的には省略させていただきますが、要するに不適正会計処理をやりたいという個人的な動機が存在すると、それからそれを正当化する理由が重合すれば、更に不正につながり易い。例えば組織的な不適正会計処理が行われる場合は、多分に組織にとって自由な使い勝手のいいお金をプールしたいというのが不正への正当化につながるというような意味です。

次の34ページ下には、不適正会計処理問題が大変な問題になっているときに、公的に使えばあまり問題ではないのではないか、どちらとも言えないのではないかなというふうな

回答が 10%以上を超えていると。これはやはり、正当化ということがかなり広範に行われている理由からではないかというふうに、我々は注視したわけでございます。

35 ページ上は、「再発防止に向けた取り組み」でございまして、ここへ本当は時間をかけなければいけないのですけれども、ほとんどもう時間が残り少なくなっておりますので、のちほど議論のところで敷えんして参りたいと。

35 ページ下は、これはもう総括ということでございまして、本当はここに一番時間を取りたかったのですけれども、ちょっと時間がなくなりましたので、次にバトンタッチしたいと思います。どうも失礼しました。（拍手）

【有川教授】 どうもありがとうございました。限られた時間でいろいろお話をしていたかくということで、ちょっと時間が足りなくて申し訳ありませんけれども、のちほど私の方から高橋委員に質問をさせていただきますので、そのときに残った分も併せて説明していただければと思います。

それでは続きまして、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の八木原監事から御説明をいただきたいと思います。

【監視機能の強化と不正への対応】

【八木原監事】 高齢・障害・求職者雇用支援機構の八木原でございます。私の方からは、実際に起こりました不適正経理事件の事例を通しまして、今後の再発防止につながればということでお話させていただきます。資料は 37 ページから 39 ページまでございます。



当機構の現状をまずお話させていただきますと、37 ページの下の部分ですけれども、当機構は昨年の 10 月に、新たに「高齢・障害・求職者雇用支援機構」として職員約 3800 名、全国各都道府県に約 120 施設を擁する大規模法人として発足しております。従前の法人は高齢者、それから

障害者の雇用の促進と安定を図るために障害者や事業主に対する各種の相談、それから情報提供、助成金の支給と、こういうことを行って、共生社会の実現を使命に各種事業に取り組んできたということでございますが、昨年の 10 月、旧雇用・能力開発機構の廃止に伴い、当該法人が実施してきた職業能力開発業務等が移管されるということになったわけで

ございます。

その旧雇用・能力開発機構が平成 21 年度の決算検査報告において、会計検査院から指摘されたものが、今回の事案であります不適正な会計経理事案でございます。当該事案は、措置済みとはなっておりますが、こうした事案が最近においてもまだ発生しているということは、当機構としましては、組織のガバナンス、それから内部統制の構築運用、こういうものに重大な危機感をもって臨む必要があるであろうということでございます。

それでは事案の概要と、その分析でございます。次の 38 ページ上に資料が載っております。件名は、「物品の購入等に当たり、虚偽の内容の関係書類を作成するなど不適正な会計処理を行って経費を支払っていたもの」となっております。「旧雇用・能力開発機構の本部、27 施設に対する平成 21 年の会計検査院による会計実地検査の結果、平成 14 年度及び 16 年度から 20 年度までの契約について、旧雇用・能力開発機構の 9 施設において以下の不適正な経理処理が判明」。具体的には、預け金が 5 施設で約 788 万円。差替えが 5 施設で約 58 万円。計約 846 万円というようになっております。

具体的な例としましては、年度末の予算残額執行において、特定業者にコピー用紙を発注し、支出を行ったが、実際には納入は行われずに業者への預けが行われ、後日業者から備品等の購入に当たってコピー用紙の預け金から代金の一部を相殺したというようなことが大半でございました。年度末の予算残の処理について、不用額を立てることによって翌年度予算の削減を防ぎたいと、このためコピー用紙等の事務用消耗品の発注を行い、実際のその納入がないままに預けが継続的に行われていたということでもあります。これは、先ほどにも出しましたが、業者への総勘定元帳をチェックすればすぐわかる案件でございます。こういうものも徹底していなかったと。だから、抑止効果があまり働いていなかったということがございましょう。

それから、「不正のトライアングル」による分析を行っております。この動機につきましては、やはり単年度予算による予算消化というものが一番大きいということでございます。それから機会としましては「納入業者とのなれあい」「牽制体制の不備」と。正當化につきましては前例踏襲主義と言いますか、今までもそういうことを継続的にやっていたと。それからコンプライアンス意識の希薄化と。こういうものがあるのではないかとということでございます。

次に、「再発防止への取組み」(39 ページ)ということで、これは旧雇用・能力開発機構においても行い、また新機構においても行っているということでございます。一つは、

旧雇用・能力開発機構で行ったものにつきましては、やはり職員の意識改革、こういうものが必要であると。それから、会計検査院による実地検査は、全施設にわたっておりませんので、検査を受検していない施設に対しての自主点検を行った結果、そこでも同様なものが一部発生してきていたということでございます。そういうことも踏まえまして、物品調達・管理体制の改善を行うということをやっております。これはまた、のちほど触れさせていただきます。それから内部監査機能等の強化ということでございます。これは、執行組織で行ったものであります。

それから、外部機関の取組みとしましては、監事監査の強化を行っております。特に監事につきましては、旧雇用・能力開発機構においては半年間の施設監査を行ってまいりましたので、その施設監査においては、特に年度末における大量の発注、こういうものに注視をした監査を行った他、内部統制等の運用状況等の検証を行っております。

こうした取組みの結果、会計検査院においては、措置済みということになったわけでございますけれども、新機構においてもこうした不適正事案発生を防止すべく、さらなる強化を行っております。一つは、「内部統制機能の強化」ということでございまして、新機構の発足に当たって新たに行動規範を策定、カード型印刷物として全役職員に配付し、常時携帯を義務づけたこと。それから施設でのポスター掲示、職員研修用テキストの作成を行い、コンプラの推進責任者（本部の各部長、各施設長）を講師として、行動規範に関する研修を実施しております。なお、同研修テキストは、これはうちの理事長の得意分野の一つでありまして、理事長が中心となって作成したということでございます。そして、これを計画的に実施することにより、法令遵守等の徹底を図ったということが1点でございます。それから二つ目は、前機構が従前から設置しておりました公益通報相談窓口でございますけれども、これは新機構発足を機に全職員にわかりやすいように、名称を「JEEDホットライン」というふうに改めて、通報専用のメールアドレスを整備、そして、制度の内容や導入理念について改めて周知徹底を図っております。こうした公益通報制度をコンプライアンス違反に対する抑止力やその早期発見の方策として、積極的に活用していこうということがあります。それから「適正な会計処理の徹底」を図るために、全国の施設長会議、それから経理担当職員に対する研修において、会計法規に沿った適正な会計処理を遵守するよう指導を行っております。更に、事務用消耗品の本部一括契約・調達の拡大を行ったこと。旧雇用・能力開発機構でも行っておりましたけれども、この調達の拡大を行ったこと。また、電子承認による振込システムの導入にも取り組んでいるところでござい

ます。

そして、もう一つの大きな事項は、その「監視機能の強化」ということでございます。これは、業務移管後の組織体制の構築に当たりまして、組織運営の適切性等の監視を強化するために、従前の監査室、従前の監査室は内部監査と監事監査を両方併せ持ってやっていたわけでございますけれども、これを内部監査に特化した部署としております。新たに監事監査の強化を図るための監事室の設置、具体的には新たな監事監査要綱を策定、補助者の設置、内部監査室への要請等、監事機能の強化を図っております。監事監査において、事業年度終了の期末監査に加えて、本部・各部に対する期中の監査（7月～12月）、これを追加しております。これにより、監事監査と内部監査と会計監査人監査の三様監査が、それぞれ独立した体制によって評価を行う体制が整備されたということが大きいということでございます。今後は、新機構として、会計検査院等の指摘に対する「スピード感のある対応」とか、「前例主義にとらわれない変革へのチャレンジをもった職員の育成」、そして「高い倫理観の醸成」、そういった組織風土・文化をもった法人として、常に国民の期待に応え得る組織であるよう、監事としての職責に務めて参りたいと考えております。以上でございます。（拍手）

【有川教授】 どうもありがとうございました。それでは5番目になりますけれども、総務省北海道管区行政評価局の松本局長から説明をお願いします。

【不適正な会計経理等の再発防止を図るための 内部監査と外部監査の取組み・連携について】

【松本局長】 御紹介をいただきました、総務省行政評価局の松本でございます。私からは、国の行政機関の状況につきまして、恐縮ですがスライドを用意しておりませんので、テキストを御覧いただきながら御説明申し上げたいと思っております。

41 ページでございます。始めに「公共調達の適正化」という言い方を国の場合しておりますけれども、そこに向けました国の取組みを御紹介したいと思います。公共調達の適正化には二つの要素があると思っております。レジュメにちょっと書いてございませんけれども、一つは



公共工事における入札談合の排除の考え方であります。もう一つは、公共工事以外の物品や役務等の調達における随意契約の適正化、この二つが公共調達の適正化に向けた大きな要素というふうに、国の場合はとらえております。最近の取組みといたしましては、内閣に「公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議」というのが置かれておりますので、その会議を中心に、随意契約の適正化に重点を置いた取組みが進められているというふうに承知しております。その取組みの中心の一つに、いわゆる監査機能の充実、これが掲げられているという構図にあるというふうに御理解頂ければよろしいかと思います。具体的には 41 ページに書かせていただきましたように、「内部監査の強化」、「入札監視委員会等の第三者機関の設置・活用」、「各府省横断的な監視体制の整備」などの方針が示されているところであります。総務省の行政評価局におきましても、全府省を横断的に調査するという方針が示されまして、平成 20 年の 12 月に改善勧告をしたということであります。当時、私、そのときの担当課長でありまして、それでここに登らせていただいているのかなと思っております。内容については、のちほど御紹介申し上げます。

次に、42 ページに移っていただきたいと思います。各府省の内部監査に関しまして、総務省行政評価局が調査の結果、最近どんな問題を指摘しているのかということについて、御紹介したいと思います。先ほど、碓井先生の御講演でも御紹介いただきましたけれども、平成 22 年の 7 月に公表いたしました調査の結果におきまして、一つは、「預け金」などの不適正な会計経理の問題を内部監査で重点的に監査していないと、きちんと位置付けていないということを指摘しています。それから二つ目といたしまして、納品書の保存期間を 5 年間に延長する、もしくは監査の際には契約相手だけではなくて納品業者まで調査範囲を広げて、両者の帳簿を突合するなどの監査手法の一層の充実等が必要だと、こんなことを指摘しております。

それから、内部監査と外部監査との連携に関する現状と課題について、私の感じているところを御紹介したいと思います。43 ページに移っていただきたいと思います。一般に皆様御承知の通り、監査に求められる機能としては二つございまして、一つは合規性、適正性をチェックする機能でありますし、もう一つは必要性・有効性・効率性等をチェックする機能と言われているところであります。どのような組織がこれらの機能を担っているのかということを見ますと、43 ページの下にございますように、政府部内には内部監査などの実施部局として、各省の会計課監査係、これを始めといたしまして、業務監査、政策評価、行政事業レビュー、法令等遵守コンプライアンス、それぞれの担当部局が置か

れておりますし、また、外部監査的な役割を果たす部局としては、入札監視委員会等の第三者機関、それから会計法令を所管する制度官庁としての財務省主計局、それから府省横断的なチェックを行う総務省行政評価局や内閣府に置かれている行政刷新会議、このような組織が置かれておりますし、さらに国会に目を転じてみますと、衆議院、参議院それぞれ決算、それから行政、そういった監視委員会においてチェックが行われております。それから忘れてはならないのは憲法機関としての会計検査院、このように多種多様な組織が、この会計経理の適正化という切り口からさまざまな関与をしているということを御理解いただきたいと思います。

このような現状のもとで、会計経理の適正化に関してどのような課題が昨今指摘されているのかということについて御紹介したいと思います。資料 44 ページにお移りいただきたいと思います。ここに書かせていただきましたように、「会計法等に基づく現行会計制度の見直し」とよく学者の先生方はおっしゃいます。事務的に言えば、例えば予算単年度主義というのは憲法に決まったことですので、簡単に制度の見直しはできないだろうなと思っております、実際的には柔軟化という方向でいろいろ考えていくのだろうなと思っておりますが、そういった制度の見直しの議論、それから内部統制体制の整備、それから監査部門の職員の専門的な能力の向上、監査部門の連携、すなわち監査部門の適切な役割分担と情報交換の一層の推進、そういった事柄が挙げられているのではないかなと感じております。その他に最近の指摘として私が気にしておりますのは、人事評価の反映が必要だということを指摘する方がいらっしゃいます。必ずしもこの人事評価への反映という考え方がまだ重みをもって受け止められているようには見受けられませんが、その意味は、幹部の責任を明確化する観点から会計法令等の遵守状況でありますとか、費用対効果もしくは歳出の無駄の排除、そういった実績を人事評価に反映すべきだというような主張であります。いずれにしても重要な指摘でございますので、これらについては前向きに検討していくことが必要だろうというふうに考えております。

それから、各方面から指摘がされている事柄の中の一つではございますけれども、私個人としては、慎重な検討が必要ではないかなと考えておりますものを、資料 44 ページの下段に留意点として記載をしておきました。一つ目に書かせていただきました、監査担当者が保有すべき専門性に関する能力を示すような資格を取得しましょう、もしくは新たな資格制度を創設することが必要ではないか。それから、各府省に共通する監査基準、民間でありますとか地方公共団体の場合は監査基準のようなものが示されているやに伺ってお

りますけれども、国の場合はこれに該当するようなものが示されていないのではないかなと私、実は思っております、これが必要ではないかということについてどう考えたいか、こういった指摘があるようでございます。

私の勝手な考えを申し上げれば、この監査基準につきましては、民間企業で言いますと、例えば金融庁、それから内部監査協会、そういったところで内部監査基準等が作成されておるようですし、地方公共団体に関しましては昨年9月に日本監査研究学会というところで、地方公共団体の監査基準（案）最終報告書なるものをおまとめになったと承知しております。国の行政機関においても同様のものが必要だろうという問題意識だろうとは思いますが、現時点、私はまだ結論はもっておりませんが、必ずしも国の場合、これに合致するようなものが作れるのかなと、誰が作るのかなと、どういう内容にするのかなと、諸外国の動向を必ずしも承知はしておりませんが、かなり難しい作業ではあるかなとは思いますが、国の監査部門が求められる一定の水準を確保するためには、こういったものも必要なかもしれないなど、この辺は慎重に検討していく必要があるのではないかなというふうに考えております。

私の問題意識はこんなところでございますので、またのちほどの議論の中でいろいろと御指導頂ければと思っております。どうもありがとうございました。（拍手）

【有川教授】 どうもありがとうございました。それでは最後になりましたけれども、日本公認会計士協会の遠藤常務理事から御説明をいただきたいと思います。

【民間外部監査人の財務諸表監査における不正の取扱い】

【遠藤常務理事】 本日は、貴重なお時間を賜りましてありがとうございます。公認会計士の遠藤でございます。本日のテーマでございますが、公的機関におきます公会計の信頼性



を回復するための公監査・検査・評価等のあり方ということでございます。対極に、御存じの通り民間の会計の信頼性における民間の監査というのがございます。御案内の通り、あるいは先ほどの御発表の中にもございましたが、公監査といいますのは民間の監査から言いますと広い概念でございます。例えば国際的な会計検査院の団体でありますINTOSAIというのが

ございますが、そこでは公監査を合規性監査と業績監査、先ほど経済性・効率性というお話でしたけれども、業績監査を包含した概念にとらえております。そして合規性監査の中に財務監査と準拠性監査というお話がございました。今般、会計に関するところでございますのでこの財務監査、あるいはもう少し絞って財務諸表監査につきまして、私の方からは国際会計士連盟の国際監査基準に準拠した保証型の財務諸表監査につきまして、現行民間等でもなされている監査をベースにお話をしたいと思います。

お時間が限られておりますので、三つに絞ってお話をいたします。一つは財務諸表監査の前提論のお話、二つ目が財務諸表監査の業務フローにおきます不正等を十分に視野に入れた手続、あるいは留意点。三つ目が、不正発見時の事後対応の制度はどうであるか。これを民間のケースについてお話ししたいと思います。

まず、一つ目でございます。47 ページでございます。財務諸表監査におきまして、二重責任の原則というのがございまして、財務諸表の数値が適正であるというのは、まずはそのトップマネジメントであります経営者、あるいはパブリックでも地方公共団体であれば首長といった組織のトップの方がそれを「正しいぞ」ということを主張するお立場にあります。そして、それをチェックするガバナンス体制として、民間では例えば取締役会ですとか監査役、あるいは監査役会がございます。他方、外部監査人であります「会計監査人」は、財務諸表について、重要な虚偽表示がないということについて、合理的な保証を得る責任があり、重要な誤謬等があるのに「適正」と言っては駄目ですよと、こういう責任分担があるということが、まず前提でございます。それから一つ飛ばしまして「職業的専門家としての懐疑心」、少し以前は「職業的専門家としての正当な注意」、Professional Due Care ということがよく言われましたが、不正ということをさらに重視しますと「懐疑心」ということが、重視されております。そういう意識をもって監査を実施するべきであるということでございます。

二つ目の論点に参ります。プロセスでございますが、ちょっと飛びますが 49 ページ下を御覧ください。これは監査基準委員会報告、先ほど申しました国際監査基準と全く、アドプションと言いますか、統合しているところでございますが、我が国では 240 号というところで、「財務諸表監査における不正」というところで、リスクアプローチを前提とした通常の財務諸表監査でございますが、特にどういうところ、どういうプロセスを踏むのかといったところを図解化したところであります。お時間の関係で詳細にはお話できませんが、要はリスクアプローチに則りまして、リスクとはどういうところに発生しそうであ

るかといった情報の収集、それに当たりましては経営者、あるいは内部監査人、監査役等とのディスカッションが非常に重要でございますし、分析・検討等で不自然な数値があればそこを深掘りしてはどうかといった、そういう情報の収集の局面があります。そして、それをベースにリスクを識別し、評価しまして、右の方にありますが「リスク対応手続き」、いわゆる監査戦略を策定しまして、それを実施するという局面に入って参ります。そして、下の方のところで「監査証拠の評価」、これは Plan、Do、See の See でありまして、監査で集めた評価が本当に十分であるか。もし、「おや、おかしいぞ」と思えばもう一度上の「対応手続き」に戻りまして、もう少し深掘りしようではないかといった、そういう深度ある監査をしていく。そして、もし不正を発見いたしますと、下の覧の真ん中以降、経営者あるいは監査役とのコミュニケーション、ディスカッションで「こういうことがございました」ということの報告を行います。そして、監査意見を述べていくという手順でございます。

また飛びますが、51 ページ下を御覧ください。こちらの方は、ちょっとまた違う監査基準なのですが、その手順の中で特に留意すべき点というのを、いろいろな案件をベースに書いているところでございます。例えば「リスクの評価」のところでは、内部統制の不備ですね。先ほど、発注と検収に不具合があるといったような内部統制の穴がありましたら、「そこはちょっと留意が必要だね」とかですね。あるいは、業界の慣行、さまざまな民間、業種がございます。その業界における業界慣行にも留意して参ります。そのような留意点を 51 ページ下から、ずっとおめくりいただきまして、52 ページ上には「残高等の確認」という手順もございますが、監査人から外部の取引先に確認、例えば「売掛金は正しいですね」といった確認を出すのですが、印鑑を偽造して返してきたり、そのようなケースもございますので、必ずしもそれがそのまま形式的に鵜呑みにはできないぞということもございます。あと、「立会・現場視察」。これも検査院の当初、御発表もございましたけれども、やはり監査現場は重要ですね。特に本部とかから離れた、組織的に離れたところにあるもの、あるいは、本来業務からちょっと傍系的な、あまり大きな事業ではないところは、コントロールが効きにくいという面もありますので、より強力な監査証拠を入手しようと、そこも専門家の Professional Due Care でございますが、そういう意識をもって監査をしていこうということもございます。

あと 52 ページ下であります。会計士は全ての専門家ではございませんので、ソフトウェアとか年金とか IT とか税とか、最近は不正については不正調査士という専門家もお

られますので、さまざまな専門家を利用して財務諸表監査をしていくというような体制になっております。

最後でございますが、これはもう制度のお話でございます。53 ページ上でございますが、昨今は、不正発見後、第三者調査委員会等を発足することがございますが、監査人は守秘義務がございますので、勝手に第三者に「こんなことを見つけました」とは言えませんので、守秘義務の解除という議論もございます。会社法上、ガバナンスの担当者であります監査役なり監査委員の方々には、適宜書面でもって報告義務があるとか、あるいは非常に重大なテーマについては金商法上、金融庁長官に御報告することもあるといったような事後措置が、制度上確定しているところでございます。

以上で財務諸表監査につきまして、民間がベースではございますが、独法とか国大の財務諸表監査でも同様のアプローチで監査をさせていただいているところでございます。以上でございます。ありがとうございました。（拍手）

【有川教授】 どうもありがとうございました。これで前半が終わるわけですが、後半は会場の皆様からいただきました質問をもとに、積極的に討議をしたいと思いますので、ぜひ、どしどし質問を出していただければありがたいと思います。それでは、前半はこれで終わります。

（休 憩）

【有川教授】 それでは後半部分を開始したいと思います。これからの進行方法としては、まず私の方から、基調講演者ないしパネリストからの説明を受けて、司会者なりに感じた疑問等について質問をして答えていただいて、その後パネリスト間で質疑をやりとりしていただいて、その後で会場からいただきました質問を素材にしてまた討議をしていくという順番で考えておったのですが、会場からありがたいことに、たくさん質問をいただきました。あらかじめ私が聞こうと思っていた質問とも重複するものがありますので、最初に予定していた、私から各パネリストへの質問は、会場からの質問を主として利用させていただきまして、主として会場からの質問を私の質問とあわせて、これから各パネリストの方に投げかけたいと思います。今、急遽読ませていただいて選んだところなので、読み間違



いがありましたら大変恐縮でありますけども、順不同でパネリストの方に伺っていきたいと思います。

まず、碓井先生への質問ですけれども、『内部監査部門の活性化というものはトップの問題意識次第と思われるけどもこれについてどういう御意見があるかお話を聞きたい』ということですが。

【碓井教授】 はい、どうもありがとうございます。基本的に、内部統制の体制を作るのは、執行機関の長の下であるということでございます。それをどう組み立てるかということですが、これからは内部統制体制の整備というのがまさに長にとっての売り物である、それぞれの執行部門のキャップにとっての売り物である。それ自体が、例えば選挙で選ばれる執行機関であれば、評価されると、そういうふうになってくれるものと期待しております。

【有川教授】 どうもありがとうございました。ちょっとシンプルな問いでもあったので、間を空けようかと思いましたが、もう1問よろしいでしょうか。では引き続き、碓井先生の方にいただきました質問を投げさせていただきたいと思いますが、『碓井先生の基調講演の中で、監査人の独立性や専門性の重要性を指摘された点は同感です。独立性は法律の整備で確立することは可能ですが、専門性の確立は、人材育成が関連して、その目標水準とコストは相関します。公監査人に求められる専門的能力の水準をどのように考えられるか教えていただきたい』という質問です。

【碓井教授】 先ほど御質問のペーパーを拝見しまして、外国の監査機関のことも質問状に書いてございまして、そういう外国の監査機関の水準というものは存じませんけれども、例えば、地方公共団体の監査に携わる人に求められる資質としてどんなものが考えられるのかということですが、当然、監査固有の能力というものが、まずあり得るだろうと思います。これは現在、監査論という分野等で進んでいる基礎的な監査固有の能力です。それからその中には、地方公共団体の場合にも、財務諸表監査に相当する監査があるわけですが、そういう意味では現在の公認会計士さんがやっているような仕事の相当程度の部分が当然含まれるということですね。現在でも企業会計の監査等については、当然そういう力が求められているわけです。それからもう一つは、公会計の特性についての理解をしていただかなければ困るわけでありまして。包括外部監査制度で、外部から監査をするというときに、しばしば地方公共団体の人からむしろレクチャーを受けて、そのレクチャーに相当時間を割いた後に実際の監査に入るということを聞いておりまして、私は、

包括外部監査人は授業料を払わなければいけないと、しばしば申し上げているわけですが、本来そういう資質というのは事前に備えていただかなければならないと思います。それから三つ目には、やはり地方行政全体についての会計に限定されない、例えば、地方自治法をはじめとした知識が必要です。ですからそういう三つのレベルの能力を備えている、そういうことが求められるのではないかと思います。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは次に、八木原幹事の方にいただいた質問にお答えいただきたいと思います。説明にもありましたけれども、機構の公益通報制度の強化について預け金等の防止の観点から、上記制度についてどのような強化策をとられたのでしょうか。先ほども御説明がありましたけれども、もう少し敷えんしてお話をお願いしたいというものです。

【八木原監事】 わかりました。公益通報の相談窓口は従前から設定しておりましたが、その中身を見ますと非常に件数が少ないこと。そしてセクハラとかパワハラとか、そういう部分に限定して通報制度があるんじゃないかと、狭い範囲で考えられている職員も多いのではないかとということで、再度、この公益通報相談窓口はどういうことのためにあるのか、どういう相談が可能なのかということを周知徹底したということでございます。また、専用のアドレスを作らないとなかなか上がってこないということがあったので、非常に使いやすい方策をとったということでございます。制度の内容、導入理念、こういうことをあらためて周知徹底を図ったということで、今後、やはり預けとかいうのは不適正行為でございますので、そういうものはやはり他の職員が日常的に見ていれば、要は相手の納入業者がいるわけで、特定業者がしょっちゅう出入りしていれば危ないとか、そうした感覚はあると思います。最近の事案には「預け金」が刑事事件に発展した例も見受けられ、この通報制度が不適正事案発生の抑止となることが期待されます。以上でございます。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは次に、高橋代表監査委員の方にいただきました質問について。35 ページの 5④にあります内部統制についてのところでありますけれども、これはある程度、持続していくことが前提であるけれども、内部統制を常態的に維持する有効的な方法として、大阪市としてはどういったことが行われているかを教えてくださいというのが質問なんです。あわせて、先ほど、35 ページの 6（不適正会計処理をめぐる総括）のところの話が十分に時間をとれなかったものですから、今の質問に対する回答と、この 6 について若干、補足説明をしていただければと思います。

【高橋委員】 内部統制がらみの御質問でございますので、それについて申し上げたいと思

います。監査をする視点と、まあ監査委員監査という監査の視点と、内部統制の視点ですね。これは基本的に重なっていると思います。内部統制の目的の中にもコンプライアンスといいますか、法令をしっかりと遵守して、あるいはルールを遵守してやっているかどうかという部分と、それから効率的にあるいは有効に仕事をしているかどうかといった、両方のチェックが基本的には必要ではないかと思っているんですね。どちらかというと日本の場合には、コンプライアンス中心の合規性監査が重点を占めているという印象はぬぐえないのですけれども、財政状況がきびしいこれからの行政体にとっては、やはり 1 円でも無駄にしてはならないという効率性のチェックということが、きわめて重要だと思います。そういう意味で内部統制がそれなりに機能しておらないと監査も機能しないと。内部統制が機能するとはどういうことかといいますと、内部統制を少し広く理解しますと、行政の仕事をチェックするためのあらゆる仕組みと考えますと、例えば会計帳簿を付けること自体も場合によっては内部統制なんですね。そうすると、そういうものが十全に行われてないというかしっかり機能していないということになると、デタラメな帳簿付けが行われていると、もちろん正式な意味での監査もできません。監査をやろうと思えば内部統制が最低限、機能しているということが前提だと認識しております。大阪市が不適正資金を表に出したという時点で考えますと、内部統制にかなり緩みというか甘さがあったのではないかと。内部統制をしっかりやりなさいという感覚がどうも市全体になかったのではないかという気がするわけですね。しかも職員厚遇問題というのが起こって以降は、公益通報制度は整備しましたけれども、その他の内部統制をしっかり相互チェックでやるとかということも含めてきっちりやってこなかったという部分がありまして、その部分は最低限やらないといけませんねという話でございます。そういうことになってきますと、内部統制と監査というのは共に、今後は連携していかなければならないと考えるんですね。例えば内部統制の一環である内部監査で指摘されたことが、事後に監査しましたらなおざりにされていたという事例が実はあるんですね。ですから内部監査で指摘されていたことがその後ちゃんとフォローされているかどうかということを経営で再びチェックするということも含めて、監査と内部統制の連携ということは今後ますますやっていかななくてはならない課題ではないかと考えております。

先ほど説明できなかったことで、職員の意識改革のための研修というのが非常に重要なテーマになりますし、それなりの内部統制の整備。それなりに、というのは内部統制にお金をかければかけるほど、コストをかければかけるほどいいという話ではなくて、内部統

制もやはりコストパフォーマンスということが求められるという意味で、それなりの内部統制の整備という使い方をしております。それと内部統制と監査の連携。職員の意識改革のための研修ですが、これは通り一遍の研修では駄目で、なぜ不適正会計処理が駄目なのか、私は、不適正会計処理、不適正という言葉がちょっと優しすぎるんじゃないかと。英語では fraud という言葉が使われています。不正という言葉なんですね。そういうルールに基づかない会計処理をするならば、これは不正ですよ。こういうふうに言わないといけないのが適正とはいえない会計処理と。ちょっと優しいですよ。だからそのあたりがしっかり意識改革のためには必要だし、それと何よりも不適正会計処理の代償ということをしつかり考えたかたちでの研修が行われなくてはならない。代償というのは何かというと、使い勝手のいいプール金であるとか、預け金とか、そういう確かに benefit にあたる部分はあるかとは思いますが、やはり事後のチェック、事後に発覚してからフォローするために、大変なコストをかけて掘り起こさないといけない。掘り起こす関係者は大変ストレスのかかる仕事をやらなければならないと。何よりも行政に対する信頼が徹底的に損なわれるといったようなことを縷々研修しまして、これはコストパフォーマンス上も選ばれるべきでない行為であるということをしつかり研修していかないと、単に不適正だという形だけで留めておったのでは、またまた起こる可能性があると考えております。以上です。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは次に、香川県の高徳事務局長の方に質問させていただきたいと思います。会計検査院の場合は、平成 17 年の会計検査院法の改正で、広範囲な契約の相手方まで検査ができるという規定が入ったわけですがけれども、先ほど御説明がありましたように、平成 20 年の 2 度目の不正が発見された経緯は業者の方からの協力があったということですが、質問された方も、当機関においては業者を調査する権限がありません。そこで、業者に協力をいただく方法として、何か具体的なうまい方法がありましたら御教授いただきたいということなんです、何か工夫されているところがありましたら話していただきたいと思います。

【高徳局長】 香川県が平成 20 年度この対応をとったのは、これしかない。内部統制も機能できないのであれば、反面調査をやるしかないということで、やり始めたのですが、制度設計の段階の資料を見てみるとやっぱり悩んでいるようです。企業の協力がないと結果的に、制度を作っても空振りになってダメだなと悩んでいる経緯がすごく出ていました。他県から香川県へ調査に来られた方もやはり、企業の協力が得られなかったらどうしようも

ないけど香川県はどうされたんですかという、悩みはこの 1 本に尽きるようでございます。制度自体、香川県は任意のものです。強制のものではありませんので、回答をしていただければ、発注者である県の担当部長の方へ、協力してくれませんでしたと報告をする。それだけしかございません。法的には監査委員の調査権に対する応諾義務というのを地方自治法で明記していただきたいという思いはございます。香川県の場合は、平成 14 年の事件のときに行政も民間企業の人も、良きにしろ悪きにしろ経験したということです。平成 14 年のとき私も企業の方へまわりました。香川県の企業の方に協力してもらうときに、各課バラバラに行けば企業の方がパニックになって信用してくれないから、同じ県職員の人を最後まで同じ企業の交渉の窓口にする。それで企業の方から信用してもらいました。平成 14 年の当時もかなりの企業が拒否しました。どうしてかといいますと、信用不安から企業倒産が起きるとというのが第一の理由です。当時、雪印の期限後の牛乳を使ったということで倒産した事件もあった。そういう経済環境のときでしたので、非常に企業の方はナーバスでした。県からは積極的に企業名は公表いたしませんと。でも、裁判等々の情報公開で最終的に県が負ければやむを得ないけれども、県からは積極的に企業名は公表しません、それと県の方の失態ですから、ぜひとも協力してくれないと、県民に対して正しい状況を説明できないと説得を重ねて、結果においては全社協力してくれることができました。参考までですが、関わった企業名の公開を求める裁判はやっぱり起きました。第一審は香川県の主張が認められず負けまして、企業名を公表しろということになりましたけど、高等裁判所で香川県の主張が認められて、結果においては公表しなくてもよかったということで、裁判の方は確定しました。香川県ではそういう経験がかなり大きかったのかなと思っています。先ほども言いましたとおり、法律的にもやっぱり税金の使い道の関係ですので、応諾義務を担保していただければと思っております。以上です。

【有川教授】 碓井先生の方から、今の件について補足して聞きたいということです。どうぞ。

【碓井教授】 会計検査院に比べて地方公共団体の場合に、今のような問題点が指摘されていることは私も存じておりますが、考えてみますと法令による検査権が与えられていなくても、契約上相手方に義務を課しておくことは必要なわけですね。例文方式だと法的義務はないと言われるかもしれませんが、例文方式といわずにですね、個別の相手方との間できちんと、例えば監査委員の監査には協力するとか、文言はどういうふうに考えるにしても、そういう条項を結ぶことによって、法的義務、契約上の義務として位置付けられるわ

けですから、そういうのをシュリンクする必要はないのではないかと私は思っています。法令にばかり頼らないでということです。

【高德局長】 一つ付け加えて言いますと、自治体の場合、契約書を交わす物の購入というのは全ての件数からいうと少ないですね。50 万円以下というように契約額が小さくて契約書の作成が省略される例が多いので、そのあたりの壁はやっぱり残るのかなと思います。

【有川教授】 法令は、そう簡単には制定するのが難しいでしょうから、それに至るまでの契約ベースでの工夫というのも一つ検討の余地があるのかなと思われます。それでは、今の話に関連しまして、総務省の松本局長の方の説明にございましたが、松本局長自身が本省の課長時代に担当されたという勧告に関係します反面調査、契約業者だけではなくて納入業者に対してまでも調査を実施する必要があるということが勧告されたようですけども、これについては、どういった組織が行うべきだと勧告したのか、また、その勧告後の実施状況についてフォローがなされていたら、ぜひ教えていただきたいのですが。

【松本局長】 今、お話があったのに関連するのだと思うのですがけれども、やはり預かり金とかそういった不適正な会計経理の問題というのは国においてもかなり指摘がありまして、自主的にそれを発見し改善するための努力というのがこれまで行われてきたようであります。ある意味、優良事例といってもよろしいのだと思いますけれども、私どもが当時調べたところ、四つの省庁で、警察庁、厚生労働省、農林水産省、環境省、この四つの省庁におきまして、内部監査、会計監査をやる際に、いわば会計課の監査係が中心になっておやりになる際に、契約担当部局が持つてらっしゃる会計書類と、契約の相手方たる業者もしくは納品をなさった業者、そういった方々との帳簿との突合作業にまで汗をかかれたと、聞き取り調査も含めておやりになられたということによって、不適正な事務処理が発見され改善を図ったという事実を、私どもの調査の結果、お聞きしましたので、そういった取り組みというものを、今後内部監査を行う際には、工夫して他の省庁も真似して進める必要があるのではないだろうか。きれいな言い方をすれば、内部監査なり会計監査の手法、これをそういったものも参考にしながらさらに充実していくような効果的なやり方をいろいろ工夫し、検討していただきたいということを勧告したということでもあります。総務省では通常、勧告をいたしますと半年後に、その後勧告内容が是正されたのかどうか、改善に対してとった措置がどうだったのかということをお聞きいただくことにしております。またその後1年経過しましたならば、2度目の改善措置状況のフォローアップということも行っております。その結果につきましては、対照表のかたちにして総務省行政評価局のホ

ホームページの方に載せておりますので御覧いただければと思っております。今、私御説明申し上げました案件につきましては、今年の 2 月に 2 度目のフォローアップ結果をホームページで公表しておりますので、御興味のある方は御覧いただければと思っております。参考までに、こういった勧告を受けて新しい取り組み、監査手法の充実措置を講じたという省庁は 8 つほど増えたというふうに承知しておりますので、それらも御参考にしていただければと思っております。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは次に、公認会計士協会の遠藤理事に二つ質問させていただきたいと思います。いずれも会計監査人に対する業務改善命令関係なんですが、一つ目は、会場からいただきました質問なんですが、新しい会社法では、欠格事由が明確に示されているけれどもこの欠格事由について公認会計士協会としての考え方がありましたらうかがいたいということなんですが、いかがでしょう。

【遠藤常務理事】 監査法人に対する処分という議論で、大きく制度が二つございます。一つは公認会計士法という法律に基づく懲戒処分、これは金融庁がされるものでありまして、もう一つは日本公認会計士協会の会則に基づく処分、という二つがございます。公認会計士法に基づく懲戒処分には、戒告と業務改善命令、業務の全部あるいは一部の停止、そして、解散命令の四つの処分がございます。別途、課徴金の納付命令もございます。制度上の懲戒処分は、以上の通りでありまして、先ほど新会社法では、具体的な処分に関する規制がないというお話だと思います。公認会計士協会では、自主規制という観点から監査業務審査会というところで会員あるいは監査法人に対する懲戒処分という会則上の処分もございます。それは別途でございますけれども、法令上は公認会計士法に基づく四つの処分があるということでございます。

【有川教授】 ありがとうございます。今、私の方で間違った質問の紹介をして申し訳ありません。今の会社法では明確に示されていないが、ということで協会の考えを教えてくださいました。ありがとうございます。それではもう 1 問、私の方からの質問で恐縮ですが、監査の過程で不適切な事態を発見した場合に、被監査対象から改善や対応をしてもらえない場合、これが最近世情を賑わした問題にリンクしているのだろーと思いますけれども、おそらく会計監査人だけではなくて公的機関でもそういう事態はままあるのではないかと思いますのですが、そういった場合、監査人としてのどういう対応が求められるか、あるいは監査人を交代するような場合には、その交代の監査法人あるいは監査人に対してどのような引き継ぎをすることになるのか、その辺りを教えていただければありがたいと

思います。

【遠藤常務理事】 まず、1点確認したい点がございいます。報道によりますと、さきほど申されました民間におきまして昨今、新聞紙上を賑わしたケースは、実は不適正が発覚して詰め寄ったけども直さないという事例ではなく、実は新聞等を御覧になると分かると思いますが、最初の発見は内部通報により発覚し第三者委員会を立ち上げ、そして明らかになったというケースでございいます。監査人が途中で変わったというケースがございましたが、前任監査人は、監査意見として適正意見を出されたということですので、とくに何か不都合があり、意見も出さないでやめたという事例ではありません。ところで、御質問のありました監査人の交代でございいますが、実は、今年度、監査の実務指針の整理を、先ほど申しました国際監査基準と整合するかたちで整理整頓したわけでございます。新基準で申しますと、監査基準委員会報告 900 というのが監査人の交代の指針です。その際に、後任監査人は前任監査人に対して質問もできますし、監査調書は基本的にはすべて見れます。監査調書には当然、さまざまな証拠類が記載されていますので、見ればわかるということです。ただし、最終的な意見形成の判断過程、例えば審査過程とか重要性の基準とか、そういうところは除くと実務指針では、規定されておりました。今後、公認会計士の会員の皆さんには、もう少し具体的に、ここまでは見せなさいという規定を、具体的な指針として盛り込む予定です。そういうかたちで、前任の見たことが後任の監査人が知らないということは基本的にはない、ということでございます。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは、パネリスト同士の質疑に入る前に、会場から受けた質問を敷えんして、私から、最後に会計検査院の田代総括審議官の方に二つ質問を投げたいと思います。いずれもいただいた質問ズバリそのものではないんですが、質問を踏まえて敷えんしておたずねしたいと思います。まず一つは、総務省の松本局長の御説明で、一番最後のところにありましたように、監査基準の話なんですけれども、民間部門それから地方公共団体でも直近の動きとして監査基準の作成動向があるということやうかがいましたけれども、会計検査院として監査基準に対して作成するとか、そういった考え方はないのかどうか、うかがいたいと思いますが。

【田代総括審議官】 ありがとうございます。会計検査院の活動といいますのは、法令に基づいて行っているということで、基準といいますと法令になるわけなんですけれども、一方で行動規範とか執務の基本理念ですとかそういうことを定めていくということは有用なことではないかなと思っております。例えばその正確性とか合規性の検査に際しては、どのよ

うな検査を行うかということで基準というものを作成しやすい、できる部分もあるかと思うんですが、ただ業績検査、経済性、効率性、有効性の検査に際しては、対象となる事務、事業というものは千差万別であるということからしますと、なかなか統一的な検査基準、監査基準ということを決めることは難しいものだろうなと考えます。ただ、それぞれの事業に対して、様々な事務、事業に対して、それぞれに対して監査のマニュアルとか監査チェックリスト、あるいは監査要領とか検査要領とか、そういうことを定めて、監査する、検査する人が統一的に検査していくということは大事だと思いますので、そういう個々の事業を対照したマニュアル的なものは大事ですが、ただ一方、そのマニュアルに従ってやればよいというだけでは監査人の創意工夫というのはなくなってしまって、やはり検査、監査というのは、検査している途中で思わぬ方向に新たな問題が出てくる、あるいは重要な問題が出てくるというのが、業績検査の特徴だと思いますので、そういう点では最低限レベルの検査、監査を確保するためのマニュアルは必要ですけれども、やはり監査人の研修なりを行って能力向上を行うということが、一方で、そういう工夫というのが必要だと考えています。

【有川教授】 ありがとうございます。もう 1 点お伺いしたいのは、自治体あるいは本省でも預け等の不正経理というのは目に付くところですが、そちらの方がちょっと報道が多かったものですから、ややそれに隠れたような感じにはなっていますが、検査報告を見ますと財政法違反とか特別会計法違反といった予算統制そのものに係る事態も近年、目についておりますけれども、これらの事態についての原因について、どのように検査院は考えておられますでしょうか。

【田代総括審議官】 ちょっと難しい質問なんですけれども、本会テーマの不適正経理以外にも検査報告では不当事項として様々な問題を指摘してるところであります。その共通した発生原因ということになりますと、御質問ですが、まず各人の意識の問題、予算は使い切るとかあるいは面倒な手続きは避けてもいいんじゃないかとか、そういう意識の問題が 1 点目としてあるのかなと。2 点目は先ほどから御議論のある通り、内部統制、内部牽制とか内部監査とか、そういうところがきちんと機能していないんじゃないかなということでもあります。官でも民でも何か事件が起こりますと、今後はこういう点で再発防止をきちっとやりますということをいわれて、今後の話ばかりがクローズアップされてしまうんですが、やはり常日頃から職員全員に対してコンプライアンス意識あるいは公務員倫理ですとか、こういうことを徹底していくということが大事ですし、あるいは先ほど申し上

げた通り、そういう不正経理、不適正経理ができないような仕組み作りというものを常日頃から考えていくということが大事かなと思っております。

【有川教授】 ありがとうございます。会場からいただきました質問はこの何倍もあるのですけれども、時間の都合で、検査院のホームページで、ここで直接取り上げられなかった質問については、きちんと回答していただくということでありますので、御了解いただきたいと思います。今、田代総括審議官からお話ありましたコンプライアンス意識、そういうものをどうやって高めていったらよいかという質問も多くいただきましたが、この後の質疑でもそれに参考になる話が出るかと思っておりますので、引き続きお話をさせていただければと思います。

それでは、私の方から投げるのはここまでにしまして、パネリスト同士で質疑応答をやっていただければありがたいと思います。大変申し訳ないのですが、時間の制約もあるので、私を介して問い、答えをやっていただけるとありがたいと思います。よろしくお願いします。

田代さん、お願いします。

【田代総括審議官】 碓井先生への質問なんですけれども、内部統制を整備するということは、碓井先生おっしゃるようにA型、B型には有効ですけれどもC型すなわちC-2型、全庁的な不正経理には機能しないということはおっしゃる通りだと思います。このように組織的に行っている不適正経理というのはまさに組織として統制がとれて不適正経理を行っているわけですから、行為自体に対しては先生がおっしゃるとおり、内部検査、内部監査には限界があって、外部検査・監査というのが重要、必要だということはその通りだと思います。一方、内部監査として何もやらなくていいのかということではないと思いますので、ただ、内部監査としてはどういうことができるのかな、ということを御質問したいと思います。

【碓井教授】 ありがとうございます。このパネルディスカッションの冒頭の御質問とも関係するのですが、まず地方公共団体の場合、首長が内部統制体制の確立をする責任者であるのですが、首長がいくら頑張ってもその下が動かなければ何もできないわけですね。首長はあらゆる政策課題を抱えていますので、まず首長を支える然るべき人材が必要になるわけですし、その際に私は、通常の人事に煩わされることのない人材を確保する必要があると思っています。例えば副知事であるとか副市長に、そういうことに対応できる人材を確保する。有川博先生のような方を副知事に任命してそして内部統制体制の確立に大いに

頑張ってください。そしてその下にさらに、先ほど高橋代表監査委員からお話がありましたように、公認会計士さんなんかを任用してプロの目を入れていく。そうやれば、内部統制とはいいいながら実質的に外部的な要素が入ってくるでしょう。それが一つであろうと思います。ある意味で、一種の専門家の活用と連動するような案になりますけれども、そういうのが一つ考えられるのではないかと思います。

それからちょっと今の議論から外れて申し訳ありませんが、先ほど高德局長とのやりとりの中で、私、個別の契約というような趣旨で申し上げたのですが、お話のように物品納入のような場合には納品書、請求書といった処理だけでおそくなっているのかもしれないね。そうだとしますと、むしろ納入業者の資格要件として、先ほど言ったようなことについての誓約書を提出している事業所に限るとか、運用の方法はいろいろ可能なのではないかということを指摘させていただきたいと思います。以上です。

【有川教授】 他のパネリストの方もありましたらよろしくお願いします。それでは松本さん。

【松本局長】 私、国の方はある程度知っているんですけども地方の方があまりよくわからないので、碓井先生にお尋ねしたいんですけども、地方公共団体の監査部門、監査制度のあり方、現在どんな検討がなされて今後どう運んでいくんだろうかというあたりにつきまして、確か総務省の、碓井先生も御参加いただいております地方行財政検討会議というところで、ある程度のレポートも出たときいておりますが、その概要なり今後の検討スケジュールなどについてお教えいただければと思います。

【碓井教授】 ありがとうございます。今、御指摘のように地方行財政検討会議、私などはその構成員、1 メンバーに過ぎないわけですが、そこで一昨年前になりますが平成 22 年の 7 月くらいに一応のたたき台というのを示し、地方行財政検討会議自体としてはその年の 12 月に私たちとしては最終の会議を開いております。しかし残念ながら、監査制度に関する限りまとまった報告を出したというわけではございませんで、複数の考え方を提示したに過ぎないわけでありまして。見直し案ということで三つ提示させていただいているのですが、それに至る前にとにかく現行の制度というのは一度御破算にして新しい制度を模索しましょうという考え方をとりまして、見直し案の 1 というのでは内部統制体制は長の下で整備しますと、それから監査のあり方としては全国単一の共同組織を設けて、それが外部監査人を指定したり監査基準を設定したりしますと。しかし実際の外部監査というのは外部監査人に委託しますと。こういうのが見直しの第 1 案でございました。

第 2 案。ここでもやはり外部監査の共同組織として先ほどのようなものを設けるのですが、第 2 案のポイントは独立した執行機関として内部監査役というのを設けますと。それから外部監査人にやはり委託しますということで、内部監査役というものを設けますというのがポイントです。これは手続としては非常に似ていまして議会の同意を得て長が任命するということをございまして、これは内部とはいいいながら現行の会計管理者とは別に独立した執行機関という位置付けでございます。

見直し案の 3。これは内部統制体制の方は内部監査役というものはなくて、単なる内部統制体制を整備するということです。それから監査基準の設定等について、全国単一の監査共同組織が担うと。それも同じなんですが、違うのは、第 3 案は、地方の監査共同組織を設けます。ただその際には全国一つというよりは都道府県単位の構成ということが考えられるのではないのでしょうか。

こういう三つの見直し案を提示したわけでございます。この監査委員以外の地方自治法の改正法案というのは、その後法案の整備がなされまして、私、国会の進行状況がわかりませんけれども、ひょっとするとまもなく成立するまでにこぎ着けているはずですが、残念ながら監査制度に関する限りはそれ以降、私の属している地方制度調査会においても審議しておらず、どのような方向をたどるかは不確実であります。なぜ不確実かということですが、それは地方公共団体の意向自体がそれぞれのレベルによって違うということをございまして、大規模な監査事務局を持っている東京都と、監査事務局専任の職員を置かない小さな町村とを同レベルで議論するというわけにはいかない。例えば、第 3 案というのは、町村の中には比較的、県単位の共同組織を設けることに賛成する向きが多いのですが、全国的な制度としてどうするかということになると非常に難しいということです。

それからまた現在、地方自治についての動きとして、なるべく選択を認める制度がいいのではないかという別の筋の動きもございまして、なかなか不透明な状況にあります。答えになっていないかもしれませんが、そういうことをございます。

【有川教授】 他のパネリストからはございますでしょうか。遠藤さん、お願いします。

【遠藤常務理事】 松本様の方にお聞きしたいんですけども、43 ページでございます。内部監査と外部監査の連携につきまして、先ほどの財務諸表監査では、民間におきましても、内部統制の整備・構築の側面から、外部監査は内部監査と十分協議することが要請されています。内外の監査資源を最大限に活用し、屋上屋を架さないよう、監査を実施すべきです。そこで、43 ページで、国では、アからオまで様々な機能を持った様々な御担当が内部

監査をされておられるということですが、例えば会計監査とアとオの連携に関して各々の監査主体が制度上、定期的に情報を交換する等、各省庁において何か工夫があるのか、そのあたり御教示いただければと思います。

【松本局長】 各省に法令等遵守、コンプライアンス室というのができた経緯を振り返ってみますと、私の知り得るところ、公益通報者保護法というのが平成 18 年 4 月に施行されております。これに伴ってこういう組織がだんだんでき始めたなという印象を持っておりまして、分かりやすく申し上げれば各府省の場合、内部の職員などから法令違反などに関する通報を受け付ける窓口、いわゆる内部通報窓口を整備しようという動きが出てまいりまして、その中でいくつかの府省では、法令等遵守に係る専門の組織としてコンプライアンス室などが設けられてきたと承知しております。私が知っている限りでいえば、21 年 3 月時点のデータですけれどもこういったコンプライアンス室に該当するような組織というのは内閣府、金融庁、総務省、厚生労働省。ここは明確なかたちでこういった室を設けて整備しているようでございます。その時点がちょっと古うございますから、若干増えたかもしれません。御質問のコンプライアンス室と会計課の監査係のようなところとの連携ということでございますけれども、連携に関する国の方針があるのかというお尋ねに対しては、特にない、というのが現時点での答えであろうと思っております。しかしながら行政上の課題に対して関係部局が連携協力して取り組むというのは当然のことですので、各府省におきましては、問題の情報でありますとか調査した結果、それらの共有、こういった取り組みが行われていると思っております。私の承知している一つの例を申し上げます、厚生労働省さんの場合はコンプライアンス室の所掌事務の一つに不正経理防止対策の実施状況の点検と会計事務に関する総合的な指導、こういった項目がコンプライアンス室の所掌事務に掲げられていると承知しておりますので、こちらはその分野に関して積極的な関与をしていくと、監査部局がやっているああいう監査とは別に、いわば省の中における第三者的な立場から不正経理の防止のための対策がきちんと行われているのか、それを点検するような役割を果たしているのだらうなと思っております。点検に当たりましては当然のことながら会計監査をやっているらっしゃるセクションからいろいろな問題情報の提供を、過去の例とかですね、求めたり、それからコンプライアンス室がお調べになられた点検結果をそちらの方に御提供なさると、こういった連携が事実上行われているんだらうな、と思っております。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは、遅くとも 4 時 25 分には私、締めに入ら

なければいけないので、あと 4 分ほどあるんですが、どうしてもこれだけは補足して説明しておきたいということがありましたら、ぜひこの時間を利用して、出していただきたいと思いますが、ございますでしょうか。では、田代さん。

【田代総括審議官】 碓井先生の基調講演の中で、10 ページのところなんですけど、『会計検査院が地方公共団体の監査を行うことはどうか』というような御提案をいただきました。私どもそういうことができれば非常によい働きができるかと思っております。例えば、一定期間に複数の者が出向みたいなかたちで行うというのが現実的なことなのかなと思っておりますけれども、まあ有料か無料かという問題は別にいたしましてそういうかたちで御協力できるということは可能だと思います。ただ、本院の場合、なかなか前提としましては人的資源に余裕があれば是非ともということで御協力できるかと思うんですが、なかなか今の現状では難しい面もあるのかなということでありますが、そういう考え方は確かにあるかと思います。

【有川教授】 では、碓井先生。

【碓井教授】 どうもありがとうございます。今のと別の問題なんですけど、確か私の記憶ではアメリカの場合には Single Audit Act とかいう法律がありまして、州の会計検査がきちんとしている場合には連邦の監査を省略できる、趣旨として合っているかどうかわかりませんが、そんなような制度もあるようでして、そういう意味からしますと監査、会計検査の面でのそういう協力関係というのは別途また検討の対象にしてもいいのかなという気もいたします、事柄によっては。

【有川教授】 ありがとうございます。それでは時間でありますので、恐縮ですけども私の方で最後のまとめをさせていただきます。基調講演および各パネリストの意見で言い尽くされているところではあるんですが、私なりの言葉でもう一度まとめさせていただければ幸いです。

まず各意見等を踏まえますと、不適正経理の再発防止にとって重要なポイントは三つのポイントになるのではないかと考えられるところです。一番目のポイントは、不適正経理が発生した際に、発生した事態の的確な検証とそれに基づいた対応策が必要であるということ。この 1 番目のポイントは三つぐらいの要素に分かれるのかと思います。その内訳として一つはまず、発覚した結果の的確な分析と、それに対応する結果対策ということになるわけですけども、それは御案内の通り、発生した損害の回復、あるいは諸々の金額の精算、関係者の処分、弁償責任の追及等も含む関係者の処分ということになるかと思います。

三つの要素の二つ目としましては、それに対応する、発生原因の分析でありまして、このあたりは公共政策の課題設定と同じ作業過程になると思いますが、近因のみならず中因、遠因までも視野に入れて、原因と結果の連鎖分析をしっかりと行って、その原因に対して優先順位をつけて原因対策を講じていく必要があるということになります。この点については、今日の討議で多くのパネリストの方が、執行体制を含む内部統制の欠如、それから職員の意識の不十分さ、内部監査の不十分さなどが指摘されているところではないかと思えます。

1 番目のポイントの三つ目の要素としては、さらにこれらの分析結果と対策について説明責任を果たすとともに、説明責任の一環となるんですが、できる限り対外的に情報発信をするということが必要なのではないかと思えます。それはとりもなおさず、自分の組織だけではなく、外の組織に対してもその事態の原因と結果というものを明確に表示することによって、内外の組織における職員の意識を高めることにつながるだろうというふうに考えられます。

2 番目の重要なポイントは、不適正経理が発生していない、同一組織内の他の部門、あるいは、他の組織において、不適正経理が発生した組織や部門における分析結果とそれに対応する対策を十分に咀嚼して、先程来お話が出ております他山の石として、自らの組織や部門の実情にそれを当てはめて検証するということが 2 番目のポイントとして重要ではないかと思えます。これは、実際にはまだ不正経理が発生していない組織や部門であり、発生したところと違ひまして、なかなか部内、組織内の抵抗というのが大きいとは思いますが、幸いといえますか、ちょうど環境が熟しているところでありまして、内部統制が非常に重要視されるようになった現状であれば、こういう昨今であれば、当然、そういったことをやる必要はあるでしょうし、その点は結構、説明して幹部や部内の組織を説得することが可能になった環境にあるかと思えますので、是非まだ発生していない部門における検証分析というのが非常に重要になるかなと思われます。

3 番目の重要なポイントは、実はこれが一番忘れられがちなんですけれども、不正が発生した組織においても、あるいは他山の石ということで未然に防止できた組織においても、いずれの場合でも再発防止策をとった、そのとった策の履行状況についてたゆまぬ検証を行う必要があるということでありまして、制度を作ってそれで安心してしまうと、また同じことを繰り返すということになりますので、再発防止の制度、仕組みを作って安心するだけではなくて、それを日々、常に検証するということでありまして、やはり重要なのは

継続するということでありまして、この重要性を忘れてはならないことであるかと思えます。

いずれのポイントも皆さん、知っているという話ではあるかと思いますが、これらの 3 大重要ポイントについて、これも討議で出ておりましたけれども、第一義的には、内部統制の構築をする責任のある組織のトップと、その命を受けました内部監査機関が取り組むべきことと考えられますが、いくら内部監査が頑張っても、組織のトップがそれに対して開明的でなくて対応してくれないと、内部統制の構築が十分なされないとなると、これは COSO 報告にもありますよう、広い意味でのまさに内部統制を欠くことになるわけでありまして、それを、外部から検証できる監事監査、監査委員監査、監査人監査、あるいは行政評価、会計検査がそれぞれの立場から内部統制を検証して改善を求めていく必要があるということになるかと思えます。そしてそのためには、それぞれの外部からの監査機関が徒らに重複してチェックするのではなくて、それぞれの監査機関がこの課題に対して問題意識を十分に持って、どのように連携し分担して、その役割を果たしていくかということが重要になってきますので、常にそれぞれの機関で情報の交換とノウハウの交換へ、人的支援やあるいは人的交流を継続していくということが不可欠だろうと考えられます。

簡単なとりまとめであります、このようなかたちで本日のディスカッションを終わりたいと思えます。どうも御静聴ありがとうございました。（拍手）

【総合司会】 皆様ありがとうございました。これをもちまして第 24 回公会計監査機関意見交換会議を閉会いたします。皆様におかれましては、本会議に御参加いただき、心より御礼申し上げます。ありがとうございました。（拍手）

質疑応答（紙上回答）

当日、会場の方々から多数の御質問が寄せられましたが、時間の都合で、すべてをパネリストの方々に回答していただくことができませんでした。

そこで、いただいた、質問の中から今回のテーマに合った質問の中から会議中に取り上げていない質問および、より深く掘り下げる質問について、各パネリストから回答していただきましたので、本議事録におきまして御紹介させていただきます。

なお、回答は、各パネリスト個人の見解・意見であり、所属する各団体等の見解・意見を述べたものではございません。

問1

[コストのかからない監査]

不適正な会計経理が横行する中、事業を行う上でその防止策を執っていくのであるから、将来的には、必要な公共投資を行うのに事務経費がそれ以上必要な事態となる。コスト増を避けながら効果を上げるにはどうするかが重要であると思われますが如何でしょうか。

(碓井光明 明治大学大学院法務研究科教授に対する質問)

(松本順 総務省北海道管区行政評価局長に対する質問)

<回答（碓井教授）>

公共投資自体のコスト、およびそれに必要な事務経費については、真に必要な規模・性能の公共投資であるかを事前に評価することが必要であると思います。質問の趣旨が、公共事業に係る監査のコストが増大することの方策如何ということであるとすれば、横断的に横串に監査をすることによって相当程度抑えられると思っています。その際には、他の団体の監査手法を参考にして効率化を図ることが必要と思われます。

<回答(松本局長)>

「コスト増を避けながら効果を上げるにはどうするかが重要である」との御指摘はそのとおりだと思います。

具体的にはどうすればよいかということについては、国の場合は、各府省ごとに所管する業務内容が異なりますので、その特性に応じて様々な工夫をしていくことが必要だと思います。

その際、留意すべき事項としては、安易に監査体制を強化していくという方向に行くのではなく、限られた監査資源を前提にいかに効果が上がるようにしていくかという視点から、①職員の意識改革、②会計監査、業務監査、法令等遵守部門などチェック機能を有する部門の連携・協力、③監査の重点化・効率化と監査手法の充実をいかにして進めるかに腐心していただきたいと思います。

問 2

〔監査委員監査の体制〕

通常例月出納監査は、伝票チェック等をすべて事務局で行っており、監査委員は直接チェックをしていない。監査委員事務局から「問題なし」と言われた場合、それ以上追求することに躊躇することや職員 0B が(代表) 監査委員である場合、内部事情を熟知しており、その問題点に深く踏み込むことが可能である反面、知り過ぎているが故に躊躇することもあります。

よって、職員 0B 以外の委員がそこに切り込んで牽制していただく必要がありますが議員選出の監査委員の場合は、常駐で監査業務に携わっているわけではないことから監査委員同士の相互牽制が十分に機能しているかなど現行の監査委員制度を検証する上で重要と考えますが如何でしょうか。

また、職員 0B でない方が常勤の代表監査委員を勤めていらっしゃる場合、日々の監査業務において職員 0B でないことが有利な点、あるいは不利な点、また、他の委員や監査委員事務局との関わり方で、御苦勞されている点についてお聞かせ願えればと思います。

(高德敏弘 香川県監査委員事務局長に対する質問)

(高橋敏朗 大阪市代表監査委員に対する質問)

<回答(高德局長)>

地方議員は、一つ目は、住民と話す機会が多くあり、例えば、行政に言っても無理だと思って建前だけを行政に言い、行政には伝えていないことまでも把握するなど、その情報の量と質、ともに豊富であること、二つ目は、国や県の政策導入の経緯に詳しいことから政策の行方や効果などに厳しく、監査を受ける職員は緊張感を持って臨んでいます。

議選監査委員は住民の視点と政策の評価から、識見監査委員は企業の原則と企業会計から判断をするなど、うまく役割分担ができており、識見監査委員は議選監査委員に敬意を払うものの臆することがないのが本県の実情です。

職員 0B でない代表監査委員の有利な点については、第一に、県行政として必要であり当たり前と思って推進していることについて、職員と異なる視点や企業経営の観点から評価ができることが一番大きいと思います。第二に、ともすれば抽象的な議論になりやすい

公平性、公益性などにつき、公務員と比べると数値に置き換えるなど、より具体的、現実的基準を作って議論をすることができること、第三に、議会、県民からの信頼が得られやすいとともに、監査委員に対して政策説明が十分にできるように職員は緊張感を持って臨んでいることが挙げられます。ここ数年間の成果を御紹介すれば、県土地開発公社の解散意見とその実現、学校経費支払いの公費・私費負担ルールの実現、把握漏れがないよう財産管理の徹底、助言によってコピー経費の大幅な節減などがありました。

職員 OB でないので、最初から県の組織名と所掌事務を詳細に知っているわけではありませんが、これが不利かと言えば逆に利点にもなることであり、特段、職員 OB の監査委員と比べて不利と言えるほどのものはないと考えています。

< 回答（高橋委員） >

現金出納検査の対象は、現金の出納であり、現金収支が現金出納簿に正確に記帳され、保管現金が出納簿等の残高と一致しているか、確認検査するのが、本来の出納検査であります。

しかしながら、本市における現状の出納検査は、多くの都市と同様に帳簿残高を金融機関の残高証明書と照合するだけの形式的なものとなっており、監査委員間で見解が分かれるような事態は考えられません。

また、監査委員が職員 OB か OB でないかのメリット、デメリットは、独立性や専門性に絡んで、いろいろ考えられますし、事務局職員の独立性、専門性も監査の有用性を高める上で、重大な影響因と考えられます故に、本市では、5 名の公認会計士を任期付の職員として事務局に配置しております。

問 3

〔公益通報制度について〕

内部統制機能の強化において公益通報制度は有効であろうが、職場の雰囲気にも悪影響はなかったのでしょうか。通報者の意見が優先して通ってしまうという不公正な傾向を避けるためにはどのような工夫がなされているのでしょうか。

また、事態の公表のガイドライン、方法については如何でしょうか。

（高橋敏朗 大阪市代表監査委員に対する質問）

（八木原壮夫 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構監事に対する質問）

<回答（高橋委員）>

本市の制度においては、通報者の保護を図るため、誰が通報したのか、調査協力者は誰かといった情報について、当該本人の承諾なしに公開しないこととなっており、職場の雰囲気にも人間関係の面で影響が及ぶことは殆ど考えられません。

通報窓口も本市内部の窓口（総務局監察部監察課）だけでなく、通報内容を調査する 3 名の外部有識者で構成された公正職務審査委員会のメンバーが所属する事務所の外部窓口も設置されており、どちらに通報するかは選択できるようになっております。

なお、公表方法については、条例において、毎年 1 回、市長は運用の状況を取りまとめ、公表することとなっており、市公報並びにインターネット利用の閲覧も可能となっております。

<回答（八木原監事）>

独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が職員を対象に平成 24 年 2 月に実施したコンプライアンス認識度調査では、「公益通報制度が法令違反行為等の防止・早期発見・是正につながると感じますか」という問いに対し、回答者の 9 割近くが「大いに思う」又は「ある程度思う」と回答しており、公益通報制度の意義については多くの職員に理解されていることがうかがえます。公益通報制度が職場の雰囲気を悪くすることはなかったと思います。

「不公正な傾向」についてですが、内部通報された事案については、必要に応じ調査委員会を設置するなどして事案関係の調査を行いますので、必ずしも通報者の

意見が優先して通るものでありません。また、機構の内部規程において、虚偽の通報や他人を誹謗中傷する不正目的での通報は禁止されており、不正目的の通報を行った者は懲戒処分の対象となります。

公益通報に関する事態の公表については現時点では行われていませんが、機構の内部規程において、公益通報に基づく事実関係の調査の結果、法令違反行為等が確認されたときは、その是正措置及び再発防止措置のために必要な対策を講じることとされており、その対策の一つとしてホームページで是正措置等の内容を含めた事態について公表されることが考えられます。

問 4

〔発生主義の導入〕

公会計では、現金主義（会計年度独立）であることが預けや差し替え等の原因であるとの意見を聞きますが、公会計において、民間と同様に発生主義を導入した場合に預け等の不適正経理の発生は無くなると言えるのでしょうか。

（遠藤尚秀 日本公認会計士協会常務理事）

<回答>

公会計における予算制度に関して、現金主義を採用すれば、いわゆる「使い切り予算」のインセンティブが働き、不適正会計あるいは非効率な予算執行を誘発するリスクが高まります。他方、複数年度予算を標榜する発生主義（例えば、英国の例）を採用すれば、そのようなリスクは低くなります。

他方、決算に関しては、発生主義・複式簿記による財務会計システムを採用すれば、複数の勘定科目が有機的に関連するため、不適正経理を事後摘発できる可能性が高まります。

なお、パブリックにおける「不適正会計」の予防あるいは事後の発見は、パブリック・ガバナンスの「倫理の課題」であり、「不適正会計」の予防・発見を可能とするためには、会計制度のみならず監査制度および内部統制制度の三位一体の適切な仕組みの構築と運用が必須となります。

問 5

〔会計制度の見直しについて〕

公会計では、会計年度独立の下、「予算は当該年度に使い切らなければならない。」と長年の習慣があると思われます。会計年度独立（現金主義）であることが預けや差し替えの原因とは言えないでしょうか。もし、そうであるなら会計制度自体が信頼回復の妨げになっていることとなりますが制度の見直しについて、どのようにお考えでしょうか。

（田代政司 会計検査院総括審議官に対する質問）

<回答>

現行の会計制度においても翌年度繰越などの手続は可能であり、現金主義や会計年度の独立といった制度が直接的な要因とは思われません。むしろそれらの手続を運用していく上での問題が内在しているのではとも考えられます。いずれにしろ、会計検査院は、今後も基本的な会計経理について引き続き検査を行い、不適正な会計経理があった場合には、その原因を分析し、必要な場合には規則や、さらには制度についても改善を求めていくべきであると考えております。

問 6

〔大阪市の不適正会計の総括〕

大阪市での不適正会計の総括としては、どのようなことをお考えになったのか伺いたいと思います。

（高橋敏朗 大阪市代表監査委員に対する質問）

<回答>

不適正会計処理に監査が直接、チェック面で絡めなかったことに対しましては、遺憾と言うほかありません。

本市での不適正会計発覚の契機となったのは、職員による内部通報でした。国会議員選挙の交付金の残余を返還せず、プールしたのが原因で、職員による告発、公正職務審査委員会による意見提出、外部有識者を加えたオープンな調査委員会設置、調査報告書の公表という手順で事態は推移しました。

内部通報制度は、いうまでもなく内部統制手法の一環であり、不適正会計を内部統制でチェックしたという結果となりました。

弁解するつもりはありませんが、監査は決して全能ではありません。今後は、監査品質を高める上で、それなりに内部統制を整備し、機能させることが必要です。碓井教授のC－2型に対しては、内部統制ばかりではなく、監査にも限界があります。更に言えば、内部統制と監査との連携強化も重要です。単年度予算主義の問題点も克服していかなければなりません。

プール金や預けなどのリスクが存在することを認識した現在での監査のあり方が、今後問われていくことになります。監査する上での着眼点に織り込んで参りたいと考えています。

※ 本議事録の内容及び当日配布資料は、会計検査院ホームページにも掲載しています。

ホームページアドレス： <http://www.jbaudit.go.jp/>

発行者

会 計 検 査 院

事務総長官房能力開発官付公会計監査連携室

〒100-8941 東京都千代田区霞が関 3-2-2

中央合同庁舎第7号館

TEL 03-3581-8450（直通）

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。