

# 政府機関等監査の現状と課題

中間報告書

2008年12月25日

CIAフォーラム#27

政府機関等内部監査研究会

「CIA フォーラム」は、CIA 資格保持者の研鑽および相互交流を目的に活動する、社団法人日本内部監査協会 (IIA-JAPAN) の特別研究会である。各研会は、担当の座長が責任をもって自主的に運営し、研究機関、目標成果を設定し、研究成果を発信している。この研究報告書は、CIA フォーラム「政府機関等内部監査研究会」が、その活動成果として取り纏めたものである。報告書に記載された意見やコメントは、研究会の「見解」であり協会の見解を代表するものではなく、協会がこれを保証・賛成・推奨等するものでもない。

# 目次

- ◆ 政府機関等内部監査研究会メンバー
- ◆ 本中間報告書の概要
- ◆ はじめに
- ◆ 日本の政府機関ガバナンスの現状と問題点
- ◆ 改善に向けて(その1)  
～世界のガバナンス、リスクマネジメント、内部統制の趨勢
- ◆ 改善に向けて(その2)  
～わが国が取るべき方向性
- ◆ 参考資料

# 政府機関等内部監査研究会メンバー

眞田 光昭 (座長)

明石 守

有川 寛

井上 泉

上野 雄介

碓井茂樹

内海 文男

梅田 健

海老名 将

坂本 公伸

塩見 之郎

高木 康夫

茅野 耕治

別府正之助

細野 浩一郎

鈴木 豊 (特別顧問)

弦巻ナレッジネットワーク

プロティビティ

日本放送協会 内部監査室

東日本高速道路株式会社

衆議院議員 長安たかし事務所 国会事務所

日本銀行 金融機構局金融高度化センター

郵便局株式会社 監査部

あらた監査法人 財務報告アドバイザリー部

富士ゼロックス 経営監査部

富士通株式会社 経営監査部

NTTデータ・セキュリティ株式会社 ソリューション本部 コンサ

ルティング部 コンサルサービスグループ

中日本高速道路(株)

日本銀行 政策委員会室

青山学院大学会計プロフェッション研究科

(注意)本報告の内容は当研究会メンバーの個人的見解に基づくものであり、社団法人日本内部監査協会、CIAフォーラム、並びに所属企業の見解ではない。

2008年12月25日

政府機関等監査の現状と課題  
CIA政府機関等内部監査研究会

# 本中間報告書の概要

- ◆ 近年、政府機関等に関して様々な不祥事／問題点が顕在化している。個別の問題点についてその都度対応がなされているものの未だに後を絶たない。
- ◆ 政府機関等において全体的な視点から政策目的を整理するとともに、それを達成するための手段として内部統制ならびに監査制度の再検討が必要ではないか。
- ◆ このための施策として本中間報告書は次の6点を提案する。
  - 国家戦略目的を起点とする統合的な政策体系
  - 行政の経済性・効率性・有効性を担保する内部統制の整備・運用
  - 説明責任を果たす情報開示
  - 各監査機関の役割・責任
  - 適切な監査基準の制定
  - 会計検査院の品質評価



はじめに




# 最近の政府機関関連トピック

- ◆ 内閣府 地方分権推進委員会勧告
- ◆ 内閣官房 行政支出総点検会議
- ◆ 厚生労働省 厚生労働行政の在り方に関する懇談会
- ◆ 社会保険庁 年金記録問題
- ◆ 国土交通省 個人タクシー事業者に対する道路運送法違反（運賃の割戻し行為）に係る行政処分等
- ◆ 国土交通省 アスベスト問題
- ◆ 農林水産省 非食用の事故米穀の不正規流通米

# 疑問点

- ◆ 政府機関による①政策目的から逸脱又は当初目標を満足できない施策の執行、②不作為または重大な過失による損害と被害の発生、③予算の不適切な執行及び無駄使いの発生等を事前に抑止できないか
- ◆ これが全てか、他にも問題があるか。どうすれば全体像を把握できるか。
- ◆ そもそも出発点である政府の政策は全体として整合性のある有効なパッケージになっているのか。
- ◆ 有効な改善施策は何か



# 日本の政府機関ガバナンスの 現状と問題点



# 内部統制

- ◆ 留意すべき固有リスク
  - わが国国民の納税者意識の低さ
    - モラルハザードが生まれやすい
    - 事務事業担当部局側からの積極的な情報開示は期待しにくい
  - 「公会計における財務報告の目的とその問題点」(山田 康裕 (2005.9) 会計検査研究第32号)参照
- ◆ 会計統制
  - 予算決算及び会計令
- ◆ 業務統制
  - 各省庁等の執行責任の一部
  - 総務省行政評価局
  - 統合的な内部統制ガイドラインは未整備

# 総務省行政評価局

- ◆ 政策評価
  - 各府省が所掌する政策について自己評価、評価結果公表
  - 総務省の役割
    - 政策評価制度の推進／複数府省にまたがる政策の評価／各府省が行った政策評価の点検
- ◆ 行政評価・監視
  - 政府の重要行政課題の解決促進や行政改革の推進・実効確保等を図るため、各府省の業務の実施状況について、合規性、適正性、効率性等の観点から調査を行い、その結果に基づき、各府省に対して勧告等を行うことにより、行政運営の改善を図る
- ◆ 独立行政法人評価
  - 第三者機関である各府省の独立行政法人評価委員会と総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会(事務局:行政評価局)が主体となって実施
  - 政策評価・独立行政法人評価委員会は、①各法人の業務実績に関する2次評価を行い、②中期目標期間の終了時には法人の事務・事業の見直しについて指摘を行う
- ◆ 行政相談
  - 国の行政全般について、苦情や意見・要望を聴き、公正・中立の立場から関係行政機関などに必要なあつせんを行い、その解決の実現や促進をはかるとともに、国民の声を行政の制度・運営の改善にいかしていく

# 監査構造

- ◆ 会計検査院
- ◆ 政府機関等の各組織内の監査

# 会計検査院

- ◆ 法的位置づけ
  - 日本国憲法 第90条 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。 会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。
  - 会計検査院法 第1条 会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。
  - 会計検査院法 第20条
    - 会計検査院は、日本国憲法第90条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う。
    - 会計検査院は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る。
    - 会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。
- ◆ 対象が「会計検査」領域に限定されている
  - 政府機関監査の必要性の全てを充足できない？

# 政府機関等の各組織内の監査

## ◆ 会計監査


- 予算決算及び会計令 第九章 出納官吏 第三節 検査及び証明(116条～127条)

## ◆ 業務監査(会計以外の内部統制領域)

- 統一のガイドラインはない
- 各組織で必要に応じて実施

# いくつかの問題点

- ◆ 内部統制整備の必要性
  - 政府向けの統合的な内部統制ガイドラインが存在しない／様々な不祥事の発覚
- ◆ PDCAサイクルの欠如
  - 繰り返し発生する不祥事への改善不足
  - チェックとしての監査、改善に向けた組織としての意思決定過程不足
  - 指摘事項、問題事案に対するフォロー不徹底
- ◆ 政府機関向け監査基準
  - 統一的な監査基準が存在しないため、監査範囲と程度がまちまち
    - 「監査」「監察」「検査」の混在
    - 地方部局向け、外部機関向け、内部部局向け等、様々なレベルの監査
- ◆ 会計検査院の役割
  - 「予算の無駄遣い」vs.「説明責任」
    - 説明責任を基軸とした変革が必要では(米国の最高監査機関(GAO)は近年の「会計」から「説明責任」への進化と追加的責務明確化のため、2004年に名称変更した)
  - 自身の説明責任が曖昧(監査基準や品質評価プロセス・結果等が非公開)



# 改善に向けて(その1)

世界のガバナンス、リスクマネジメント、  
内部統制の趨勢

# 政府機関ガバナンスの特徴

## ◆ 基本構造

- 国が租税として強制的に徴収した資金を政策目的に応じて配分する
- 成果物である行政サービスは市場を経由せずに国民に提供される

## ◆ 派生的特徴

- 市場の競争原理に晒されない、経済的・効率的な行政活動へのインセンティブが働かない
- 利益の規律がない、行政サービスの業績は利益で測定できない



# 政府機関の説明責任と監査

## <行政活動のコントロールポイント>

- 国民の代表者で構成される議会で決定された予算、これにしたがった配分
- 適切な会計処理および財産管理の必要性～遵守すべき事項が法律・政令・省令等で定められている

- 政府機関は議会が決定した予算を遵守して適正に執行され、財産が適切に管理されたことにつき説明責任を負う

- 最小の資源投入で最大の行政サービスを提供
- 行政が所期の目的を達成している

## <監査タイプ>

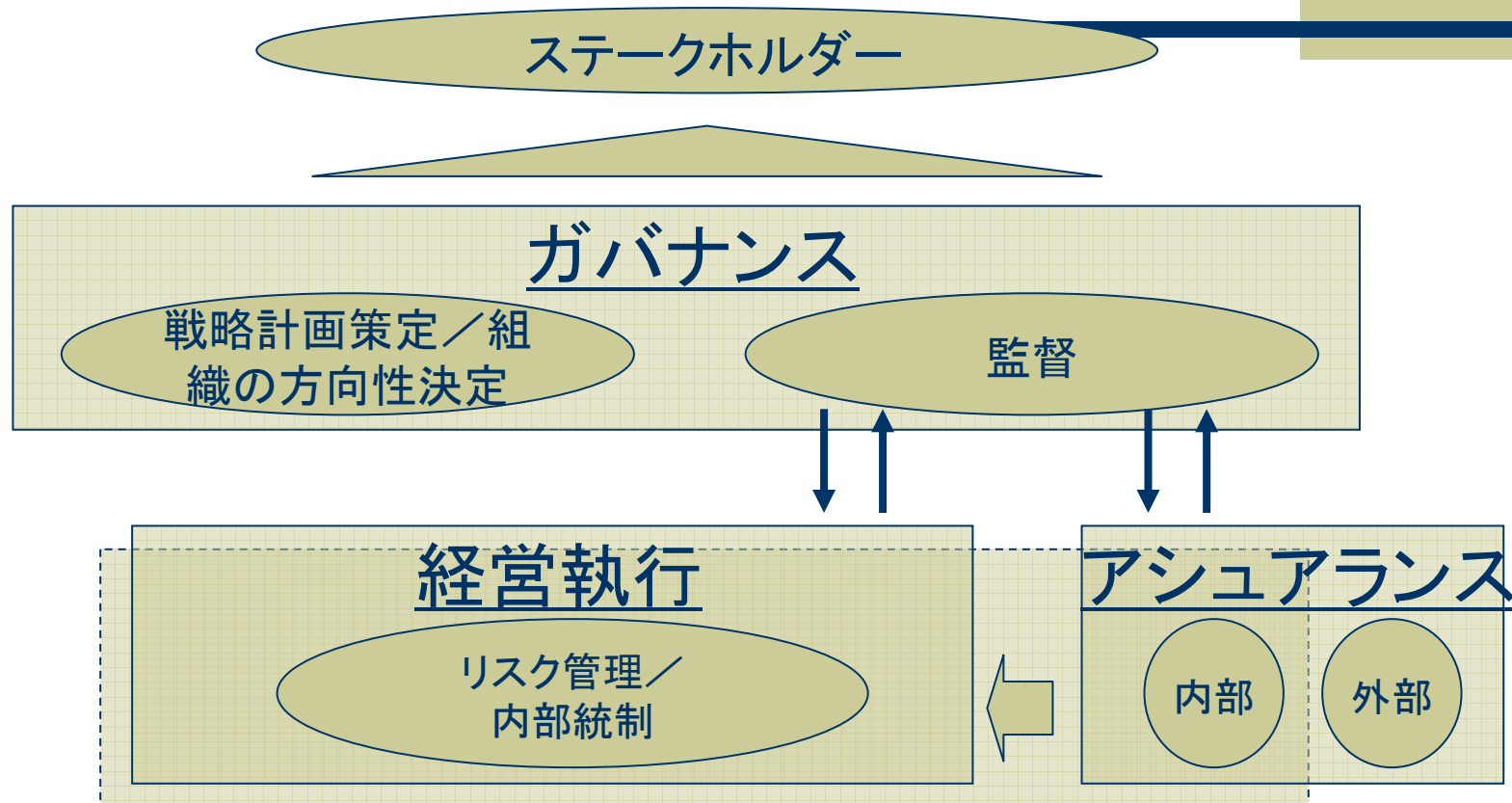
準拠性監査

財務監査

業績監査

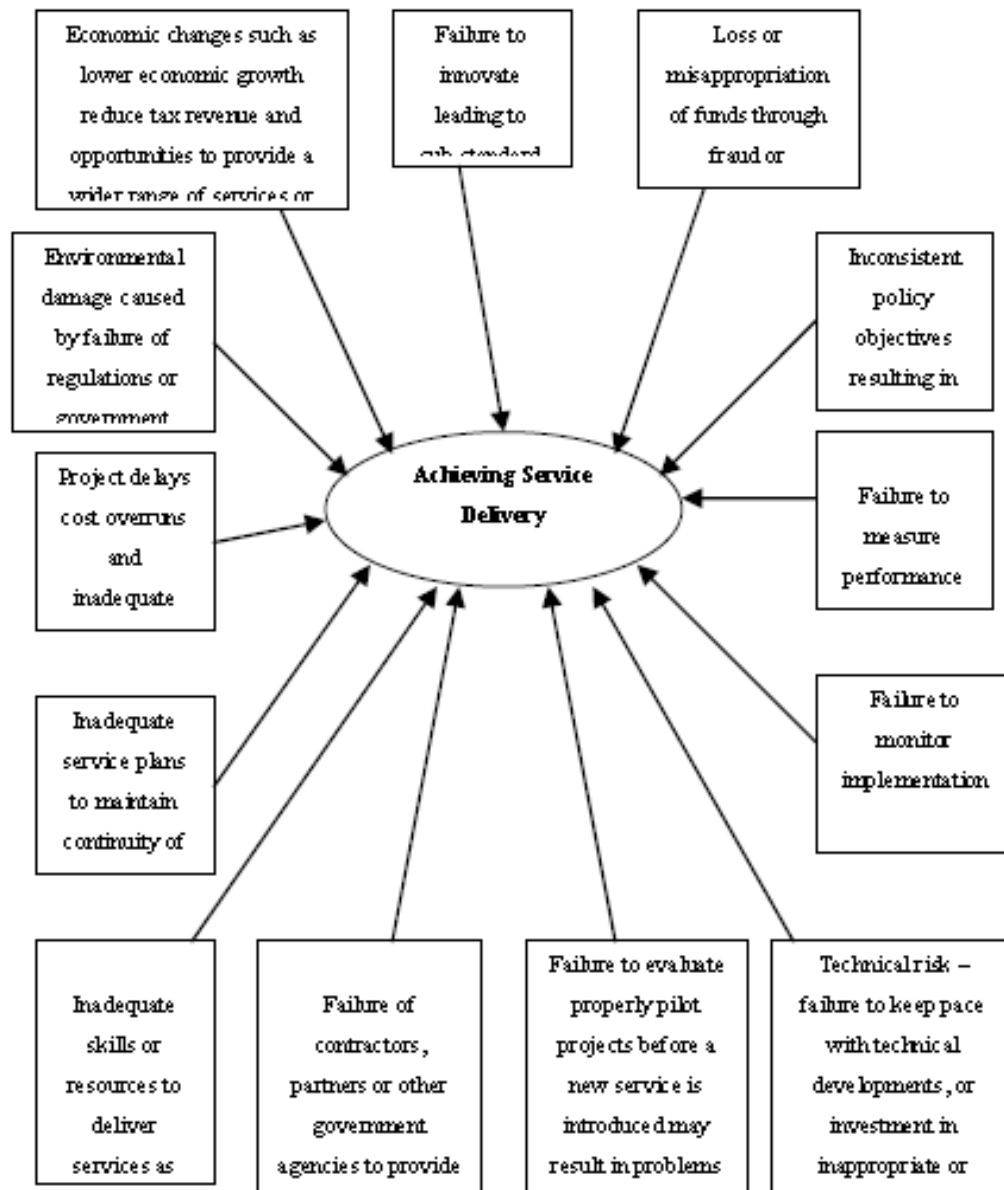
説明責任  
(政府への信認是非の意思決定情報)

# 組織ガバナンスの構成イメージ



(IIA, Internal Auditing: Assurance & Consulting Services より)

**Figure 1: Some Typical Risks that Government Entities Face?**



INTOSAI GOV 9130: 全組織リスクマネジメントに関する追加的情報 (2007年)

# INTOSAI内部統制フレームワーク



## <内部統制の4目的>

- ・説明責任
- ・法令遵守
- ・業務(整然、倫理的、経済性、効率性、有効性)
- ・資源の保全

## <内部統制の5要素>

統制環境／リスク評価／統制活動  
／情報と伝達／モニタリング

INTOSAI GOV 9100: 公共部門  
内部統制ガイドライン  
(Guidelines for Internal Control  
Standards for the Public Sector)  
2004年10月

# 政府機関内部統制の具体例

**Safeguarding resources example (1):** The ministry of defence has some warehouses, military stores and fuel depots. The army command has the policy that these supplies are only for professional military use and not for personal use.

Control Environment	Risk Assessment	Control Activities	Information & Communication	Monitoring
Good human capital policies would be effective in recruiting and maintaining the appropriate personnel to staff and operate such warehouses.	The risk exists that people will want to try to steal weapons to use them inappropriately or sell them. Also other supplies like fuel can be vulnerable to theft.	Control activities that deal with these risks can be putting fences and walls around the warehouses and depots, or placing armed guards with dogs at the entrances. Regularly checking the stock records and a procedure which states that supplies can only be given with approval of a superior officer will also help to safeguard the assets.	Reports of damaged fences and differences noticed during stock takes. Supply approvals and procedures also provide information and communication related to this objective.	Monitoring can be an inspection of the fence, unannounced stock takes, follow-up of stock movements or even a secret test of security.

INTOSAI GOV 9100: 公共部門  
内部統制ガイドライン  
(Guidelines for Internal Control  
Standards for the Public Sector)  
2004年10月

# (参考)INTOSAIとは

- ◆ 最高監査機関国際組織 (INTOSAI : International Organisation of Supreme Audit Institutions)
- ◆ 1953年設立の各国最高監査機関が加盟する統括組織(わが国では会計検査院が加盟)。
- ◆ 知識の普及・開発・移転と、世界各国の政府監査改善、各国におけるメンバーである最高監査機関の専門職的能力、地位、影響力の強化を目指して、最高監査機関のための制度的枠組みを提供してきた。
- ◆ INTOSAIは自主的、独立的、非政治的組織。国連経済社会理事会の特殊諮問資格を持つ非政府組織。
- ◆ 2008年12月15日時点で完全メンバー189カ国、アソシエイトメンバー3カ国。
- ◆ 監査関連文書として最高監査機関国際基準 (ISSAI: International Standards of Supreme Audit Institutions) を、またガバナンス関連文書として (INTOSAI GOV: INTOSAI Guidance for Good Governance) を開発している。

(INTOSAIウェブより)

# 現金主義会計と発生主義会計

- ◆ 議会の予算承認なくとも実態として発生する費目についての取り扱い
- ◆ 問題となる項目：職員の退職金、年金／危険廃棄物浄化コスト／年間使用資本コスト／債権貸倒損失／減価償却費、等
- ◆ 諸外国の動向：

国	導入	発生主義会計 導入年度	中央省庁に対する導入方針の決定・法制化
英国	導入済	2000年度	財務大臣予算提案（1993年） 政府資源・決算書法（2000年）
オーストラリア	導入済	1994年度	財務大臣発表（1992年）
ニュージーランド	導入済	1991年度	財政法（1989年）
米国	導入済	1920年代	予算・会計法（1921年）、Title2（1920年代）
		1996年度	CFO法（1990年）、FASAB設立（1990年）
カナダ	未導入	2002年度（予定）	財務情報戦略（1995年）

会計検査院平成14年度委託研究 社会経済生産性本部「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算・財務分析の現状と課題—アメリカ合衆国及びカナダの事例より—」

# 内部統制有効性を保証する仕組み(例)

- ◆ 内部統制ガイドラインの制定
  - 米国: 1983年/1999年改訂GAO「連邦政府における内部統制の基準 (Standards for Internal Control in the Federal Government)」
- ◆ 内部統制報告書の署名・提出
  - 米国: 各執行機関の長は、毎年、内部統制システムを評価し、報告書を作成・署名し、大統領と議会に提出
- ◆ 内部監査の整備・運用
  - 米国: 監察総監 (Inspector General)
    - 専門的基準に従った監査、調査及び監察・評価報告
    - 財務監査については半年ごとに報告
    - 長官への重大な問題・濫用に関する報告
- ◆ リスクアプローチに基づく監査体制
  - 米国GAOでは政府機関の主要なプログラムとミッション領域を識別し評価するための規準として高リスク項目リストを作成公表し随時更新している



# (参考) 米国GAOの高リスクリスト

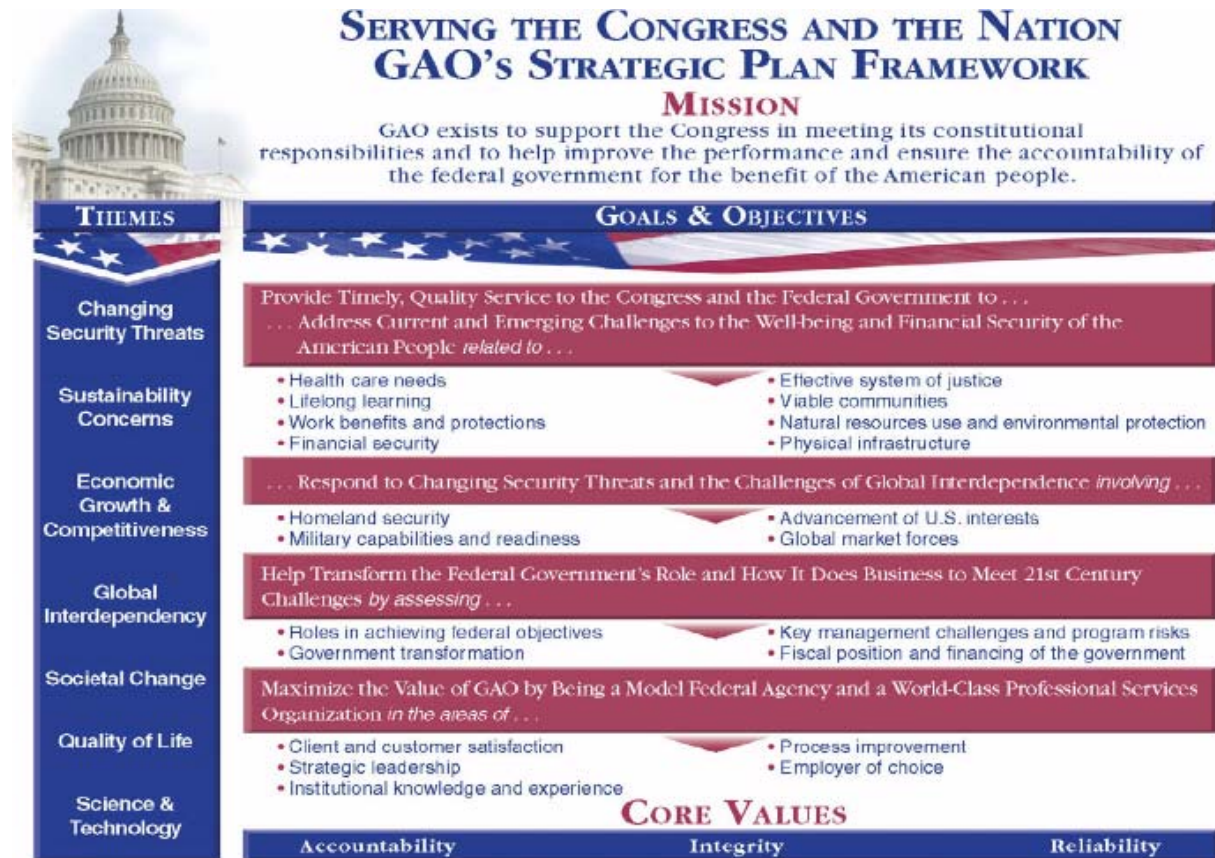
Table 3: Year That Areas on GAO's 2007 High-Risk List Were Designated as High Risk

Area	Year designated high risk
Medicare Program	1990
DOD Supply Chain Management	1990
DOD Weapon Systems Acquisition	1990
DOE Contract Management	1990
NASA Contract Management	1990
Enforcement of Tax Laws	1990
DOD Contract Management	1992
DOD Financial Management	1995
DOD Business Systems Modernization	1995
TPS Business Systems Modernization	1995
F.A.A. Air Traffic Control Modernization	1995
Protecting the Federal Government's Information Systems and the Nation's Critical Infrastructures	1997
DOD Support Infrastructure Management	1997
Strategic Human Capital Management	2001
Medicaid Program	2003
Managing Federal Real Property	2003
Modernizing Federal Disability Programs	2003
Implementing and Transforming the Department of Homeland Security	2003
Pension Benefit Guaranty Corporation Single-Employer Pension Insurance Program	2003
Establishing Appropriate and Effective Information-Sharing Mechanisms to Improve Homeland Security	2005
DOD Approach to Business Transformation	2005
DOD Personnel Security Clearance Program	2005
Management of Interagency Contracting	2005
National Flood Insurance Program	2006
Financing the Nation's Transportation System	2007
Ensuring the Effective Protection of Technologies Critical to U.S. National Security Interests	2007
Transforming Federal Oversight of Food Safety	2007

Source: GAO

(GAO, HIGH-RISK SERIES An Update, January 2007)

# (参考) 米国GAOの戦略フレームワーク



Source: GAO  
GAO-08-1089CG

GAO Strategic Plan 2007-2013

7

# 最高監査機関が使用する監査基準

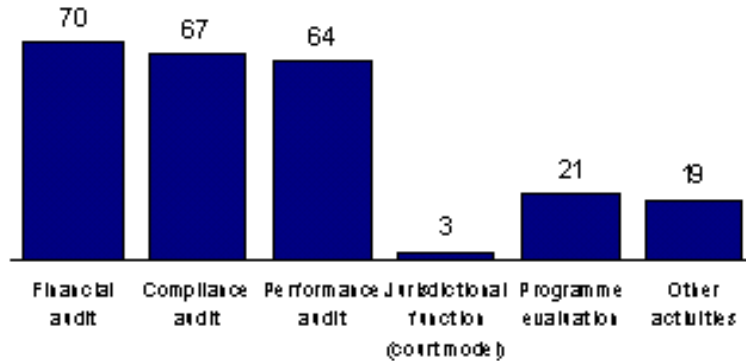


Fig. 3. Use of INTOSAI standards by activity

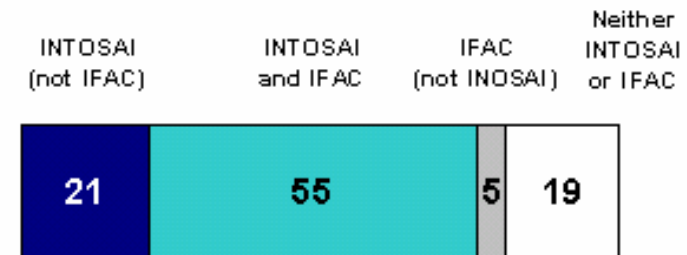


Fig.4. Standards used for financial auditing, compliance auditing or performance auditing

INTOSAI, NEEDS AND PRIORITIES IN DEVELOPING PROFESSIONAL STANDARDS FOR SUPREME AUDIT INSTITUTIONS: Results of a survey among the members of INTOSAI Draft (2007/3)

# 監査基準の使用目的

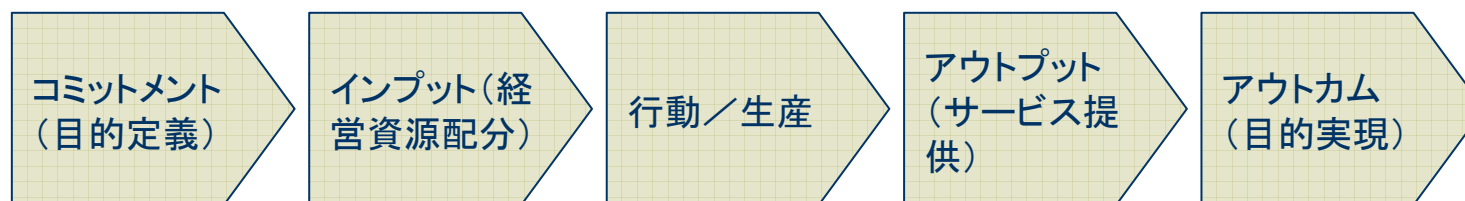


Fig.6. Ways of using international standards

INTOSAI, NEEDS AND PRIORITIES IN DEVELOPING PROFESSIONAL STANDARDS FOR SUPREME AUDIT INSTITUTIONS: Results of a survey among the members of INTOSAI Draft (2007/3)

# 政府機関の業績監査


- ◆ 政府のプログラムや諸機関の経済性・効率性・有効性に対する独立の広範な分析。随時個別的に実施される。
- ◆ 業績監査の基盤
  - 公共説明責任の重要性～全ての政府活動において経済性・効率性・有効性を評価／監査。
  - 政府活動の概観／洞察と、動機付け／リーダーシップ能力を持つ「評価者」
- ◆ 政府プログラムは目的実現のための手段～業績監査における2つの基本的問いかけ
  - 物事は正しいやり方で実行されているか？
  - 正しい物事が実行されているか？
- ◆ インプット／アウトプットモデル



(ISSAI 3000: Implementation Guidelines for Performance Auditing (July 2004))参照)

# 「内部監査」の定義

- ◆ 「専門職的实施の国際基準」における定義：  
内部監査は、組織体の運営に関し価値を付加し、また改善するために行われる、独立にして、客観的なアシュアランスおよびコンサルティング活動である。内部監査は、組織体の目標の達成に役立つことにある。このために、リスク・マネジメント、コントロールおよび組織体のガバナンス・プロセスの有効性の評価、改善を、内部監査としての体系的な手法と規律遵守の態度とをもって行なう。



## 改善に向けて(その2)

わが国が取るべき方向性

# 国家戦略目的を起点とする 統合的な政策体系

- ◆ 目的がきれいに定義され調整されていなければ政策間で競合・脱漏が発生し、リスク管理／内部統制も有効なものとなりえない。
  - 政策の副作用・・・一つの政策が予期せぬ結果を生み出し、これが他の政策目標に悪影響を与えることがある。
  - 例) 財政面からの景気刺激策が温暖化／環境汚染等を生み出す、環境政策に悪影響を与える
- ◆ 参照：マニフェスト時代の行政体制と“政策市場”の構築を～国民に透明な政策論争を示し、真の民主主義を実現する～(社団法人経済同友会 2008年4月2日)



# 行政の経済性・効率性・有効性を担保する内部統制

- ◆ 継続的に有効性を保証する仕組みがない
  - 目的を起点とした内部統制枠組みの確立
  - 内部統制の整備・運用責任の明確化
  - 統一的視点で内部統制有効性を評価する仕組み
- ◆ INTOSAIガイダンス
  - INTOSAI GOV 9100:INTOSAI 公共部門内部統制ガイドライン (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector)
  - INTOSAI GOV 9130: 全組織リスクマネジメントに関する追加的情報
- ◆ 総務省行政評価局
  - 有効に機能できるだけの権限／責任を配分、あるいは組織変更
  - 業績監査基準と統合的な行政評価手法の整備

# 説明責任を果たす情報開示

- ◆ 説明責任～政府機関信認是非の意思決定情報
  - 財務情報の正確性／完全性
  - 法令遵守状況
  - 業績の有効性／効率性
- ◆ 留意事項
  - 開示対象範囲：全体としての透明性、連結ベース
  - 発生主義会計

# 各監査機関の役割・責任

- ◆ 完全な最高監査機関機能の実現
  - 会計検査院は、現在「会計検査」が主体。
  - 政府機関の特徴、基本構造から不可欠な業績監査が、わが国では十分に実施できていない。
  - 日本において業績監査強化を含む「最高監査機関の職責」を実現しうる体制整備の必要性(会計検査院強化 or 別組織の創設)。
  - 同時に準拠性監査／財務監査については各省庁の内部統制／内部監査の整備・運用強化を促進し、これに依拠するウェイトを高める施策
- ◆ 各省庁等の内部監査
  - 内部統制全体の有効性のアシュアランス／コンサルに責任を負う形に拡張(予算決算及び会計令の枠にとらわれない)
  - 各省庁等で一貫した対応(法整備)

# 適切な監査基準の制定

- ◆ 監査基準は、監査品質を確立・維持し、また関係者間で共通認識を確立する上で不可欠。
  - 政府機関等監査への統一的な適用
  - 依拠しうる内部監査体制の整備・運用
  - リスクアプローチに基づく最高監査機関の機動的な活動展開
  - 監査品質についての説明責任
- ◆ INTOSAI基準が一つの軸
  - 財務監査／準拠性監査／業績監査のいずれかにおいてINTOSAI監査基準を採用している最高監査機関は100か国中76か国(主流派)。

# 会計検査院の品質評価

- ◆ 会計検査院の法的位置づけ～「会計検査院は、このような重要な機能を他から制約を受けることなく厳正に果たせるよう、国会、裁判所に属さず、内閣に対し独立の地位を有する憲法上の会計検査機関となっています。」(会計検査院ウェブ)
- ◆ 誰からの監督も受けない以上、「最高監査機関として期待される職責」達成度を正確性・経済性・効率性・有効性の観点から自ら評価するとともに、第三者の客観的な検証を受け、更にその結果を開示するのが当然の実行責任／説明責任。
  - 自ら責任を果たさない者が他者の責任を問うことはできない。  
(INTOSAI Strategic Plan 2005-2010)



# 參考資料

# 参考資料

- ◆ INTOSAI HP (<http://www.intosai.org/>)
- ◆ ISSAI HP (<http://www.issai.org/composite-347.htm>)
- ◆ 会計検査院HP (<http://www.jbaudit.go.jp/index.html>)
- ◆ 弦巻ナレツジ「政府機関等監査」ページ  
(<http://home.att.ne.jp/sea/tnk/Issues/GovernmentAudit.htm>)
- ◆ 経済産業省 平成18年度政策評価調査事業(政策評価と予算の連携によるアウトカムマネジメントの強化に関する調査) 調査結果報告書(平成19年3月 新日本監査法人)
- ◆ イギリスにおける公会計制度改革の検証～効果と課題～ 東 信男 (2006.9) 会計検査研究第34号
- ◆ 参議院 第169回国会 内閣委員会 19号 平成20年06月05日
- ◆ 衆議院決算行政監視委員会(165回(臨時会))平成18年12月6日第2号
- ◆ 参議院 第162回国会 決算委員会 第2号 平成17年2月15日
- ◆ 参議院 第162回国会 決算委員会 第1号 平成十七年二月十日(木曜日)
- ◆ マニフェスト時代の行政体制と“政策市場”の構築を～国民に透明な政策論争を示し、真の民主主義を実現する～(社団法人経済同友会 2008年4月2日)