

内部統制・監査の本来の目的とは

信金中金月報掲載論文編集副委員長

藤野 次雄

(横浜市立大学名誉教授)

厚生労働省「毎月勤労統計」に関する新聞報道によると、法律的にも、統計学的にも適正でない手法で調査が行われてきたとされている。当該統計指標は、政府が公表する他の基幹統計とも併せて、景気判断や国及び地方の政策決定に関連付けられ、雇用保険や労災保険の給付など国民生活にも大きな影響を及ぼすことになっている。

私自身のこれまでの経験でも、統計ソフトとデータベースがあれば、自ら仮説の検証、理論の実証、政策提言ができ、また、米国での在外研究時には、米国の経済学者が現実の米国経済を実証分析し、新しい経済理論をも構築している状況を目の当たりにしてきた。

このことを可能にするためには、分析対象である統計データが、継続的に所定のルールに従って適切な手法で集計され、計数もできるだけ現実を反映する正確なものであることが前提である。もしそうでないなら、いくら精緻な分析手法を用い、分析結果を導いても、その研究成果は無に帰すおそれがある。とりわけ政府の基幹統計への信頼が崩れることは、国内のみならず海外からも当該国家への信頼の崩壊を招きかねない。

この統計不正の背景に、中央省庁である厚生労働省のガバナンスの欠如が一要因として指摘されている。他方、地方公共団体においては、総務省の第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」に基づいて、そのガバナンスのあり方として、人口減少社会において、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かし、要請される事務の適正性を確保することが重要とされた。

この答申を受けた地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）において、平成32年4月から①長による内部統制に関する方針の策定等、②監査制度の充実強化が図られることとなった。

内部統制に関しては、都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を策定・公表し、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）することになっている。長は、内部統制体制を整備・運用し、その評価に関し、毎会計年度内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査を受け、議会に提出し、公表することとなった。

なお、地方公共団体における内部統制体制とは、「その対象とな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、事務の適切な執行を確保する体制」のことを指している。

内部統制の目的として、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務情報等の信頼性の確保及び適切な開示、③法令等の遵守、④資産の保全があげられている。総務省「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の内部統制部会においては、国会審議等の状況を踏まえ、各地方公共団体において内部統制がスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」（たたき台）を平成30年8月に公表した。

他方、監査制度については、全地方公共団体に監査基準に従った監査等が義務付けられ、その監査基準は、各地方公共団体の監査委員が策定・公表することとなった。昭和22年（1947年）に地方自治法が施行されて70年を経過したが、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明確でなく、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とみなされていた。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なか、監査の実効性の確保が重要であると考えられ、前述の「研究会」の監査部会から「内部統制」を前提にした「監査基準（案）」「実施要領（案）」が平成31年2月に公表された。

すでに民間企業では、会社法（平成17年法律第86号）により大会社、金融商品取引法（昭和23年法律第25号）により上場企業に内部統制が導入されてきた。

今後、地方公共団体に内部統制が導入されると、内部統制により、各部署、職員の業務の法的根拠、業務手順が可視化・見える化、マニュアル化されることで、業務の効率化やリスクの減少等に資することが期待できる。その結果、組織としてミスを防ぎ、担当者の異動があっても継続的に業務の質を担保することにも繋がる。手順に従って業務を実施することで、ミスの原因も見つけやすく、再発防止にも繋がる。ひいては職員自身をも守るというメリットもあり、働きやすい職場環境を実現でき、住民福祉の増進を図るよりよい行政サービスが提供でき、住民の信頼を得ることもできよう。同時に、業務執行について、安易な前例踏襲、鵜呑みの引継ぎを避け、根拠規定を再確認し、業務内容・手順の不断の見直しを実施することも必要である。

監査も、すでに内部統制を導入している先進都市の事例を参考にしても、従来どおり計数の正確性、手続の合規制を重視し、事務の適正性を確保する目的の指摘、意見を付す意義は変わらないと推察される。しかし、その力点、軸足は、内部統制と連動し、内部統制がどのように整備・運用され、どこに、どれだけの、どのようなリスクが存在するかに対応しつつ、事業執行（の継続）の妥当性、有効性を検証する方向に向かう可能性がある。

筆者は当初、内部統制・監査に対して、「面倒くさい、指摘ばかりして」というネガティブな印象を抱いていた。しかし、内部統制・監査の本来の目的は、ミスの指摘からミスの背景を探り、業務改善を促し、早期発見、早期治療することで、公共部門、民間企業とも健全で効率的な組織体として、よりよいサービスを継続的に提供できるよう支援することであると、ポジティブに考えられるべきだと思う。