

平成 26 年度第 3 回共済理論研究会（平成 26 年 12 月 8 日）

「地方公共団体における監査とガバナンス - 共済組織が学ぶべき点-」

小関 勇氏（日本大学商学部教授）

第 2 回目は岡田先生からの報告、第 3 回目も同じ日本大学商学部の私ということで、ちょっと人選に誤りがあったのではないかという感じが致します。さらに、本日の報告テーマが必ずしもこの研究会の狙っている意図とは一致していないのではないかと思います。私自身がここで皆さんにお話できる点というと、地方公共団体あるいは学校法人さらには一般の営利企業を代表する大規模株式会社の監査やガバナンスの問題ということに限られます。ただし、大規模株式会社については多くの方々によって議論がなされてきております。

今朝の日経新聞には、企業統治構造の案が掲載されておりました。このことは、企業統治という視点から多くの方々によって議論されてきているという証左です。これに対して私は、十数年前から、地方公共団体ガバナンスについていろいろな機会を通してお話をしてきました。最近では、地方公共団体のガバナンスをパブリックガバナンスという言い方で、この点を考慮しながら説明することも多くの領域で行われています。

地方公共団体の監査あるいはガバナンスが、共済組織に対して学ぶべき点を提供できるのかどうかについて、大変不安があります。しかし、おそらく地方公共団体で考えているガバナンスあるいは監査のある一部が、共済組織、協同組合のガバナンスや監査に対しても一部適用できるような考え方があるのではないかと考えており、このようなテーマのもとでご報告させていただく機会を得ましたことをたいへん有難く思っています。

では、予め配布させていただきましたレジュメに沿って報告を進めます。

はじめに

現行の地方公共団体における監査制度の中核になっているのは、監査委員による監査制度です。おそらく本日、ここにご出席されておられる皆さんの中には、監査委員という言葉聞いたことはあるけれど、どんなことをやっているのかについては必ずしも明確な理解をお持ちでない方もおられるのではないかと思います。

少なくとも、協同組合と地方公共団体とは無関係ではありません。農業協同組合は、県のレベルとは密接な関係を持っているはずですが。あるいはこれまで、県の視点からいえば農業協同組合は聖域ということで、敢えて大きな問題として提起してこなかったというようにも聞いています。どういうことかと申しますと、少なくとも地方へ行けば行くほど、農業協同組合の持つ集票能力が非常に強かったからであると言われております。

それに対して現在はこれが大幅に弱体化してしまった。このことが、農業協同組合を三分割するような方向で議論される一つの要因かも知れません。

現行の監査委員監査制度は、大きく分けて戦前と戦後ではまったく異なります。戦前は中央集権下での監査委員監査制度でした。戦後、アメリカによる占領下で、地方分権を前提に、新たな監査委員監査制度が昭和22年に発足し、現在に至っています。この間、幾たびかの改正を経てきましたが、この改正の中で直近の最も大きな問題は、平成9年6月の地方自治法の中で初めて、外部の目すなわち外部監査が導入されたことです。

この改正の趣旨は、監査委員監査の独立性が必ずしも強くない、あるいは監査委員の能力についても必ずしも十分ではない。さらに、地方公共団体で起きていた不祥事について、監査委員による監査が必ずしも十分に機能してこなかった。このことを踏まえ、これまでの監査委員監査制度を充実・強化する視点から外部監査を導入したのが、平成9年6月の地方自治法の一部改正です。

近年、会計検査院が平成20年から22年の間に、全地方公共団体を対象として検査を行った中であらゆる地方公共団体に預け金等の不適正な経理が指摘されました。

このことを契機に国民の立場から、地方公共団体の監査は外部監査を導入しても必ずしも十分に機能していないということが議論されるようになり、今後、現行の監査委員監査制度を含む地方公共団体監査制度をどのような形で改革していくかについて、大きな議論が巻き起こってきました。この点については本日の報告の中でお話させていただきます。

このような地方公共団体における公会計制度と公監査制度の改革については、現在、地方公会計・監査制度の改革という形で、この領域において、大きな問題になっています。とりわけ、総務省を中心に相当な力を入れて、この問題を前進させようとしています。現実には、具体的な工程表を作成して各地方公共団体に要請をするという形で、これを実現する方向で議論を開始していると聞いております。

本日の報告の前に、ガバナンスという言葉がどう使われているのかについてお話ししたいと思います。私のゼミナールの講義の中で英英辞典、英和辞典、国語辞典を調べる機会がありました。辞典では、ガバナンスは「国を統治する」と書いてありました。あるいは「企業や組織を統制するための活動である」という捉え方をしていました。すなわち国が統治される、あるいは企業や機構が統制される方法（手段）という理解といえます。この中で、ガバナンスという点で共通しているのは「統制」という言葉です。ただ、英英辞典で「統制」が共通用語として用いられているに対して、ガバナンスをすべて「統治」というふうに訳してきているのが日本の状況だと言えます。ちなみに、コントロールという場合には、「国、地域、組織にかかる意思決定を下すための力（支配力、パワー）」と定義していました。

英和辞典でガバナンスを見てみると、「統治、管理、支配」と書いてあります。すなわち、コントロールは「支配（支配力）、統制（統制力）、管理（管理力）」を意味する

用語と言えます。ここでガバナンスとコントロールという用語に共通する訳語としては、「管理、支配」という言葉がでてきます。

国語辞典では、ガバナンスとは「統治・統制すること。統治・統制する能力」とあります。コントロールは「制御すること。うまく調整すること。統制・管理」とあります。ここでもガバナンスとコントロールに共通している用語は、「統制」という言葉です。

このように必ずしも明確でない訳語を使って、すべて「企業統治」としてガバナンスを理解することが、用語上、本当に良いのだろうか。ただし、振り返って考えてみますと、本当に「統治」という訳語が良いのかどうか。むしろ、「統治」は国を治めるという意味での「統治」であって、企業や組織ということになるとあくまでも「統制」という用語を用いて区分するのも、一つの考え方も知れませんが、この場合、「企業統治」と「企業統制」の用語のうち、どちらがよりの確なのかということになります。

協同組合支配論という研究領域があります。誰が協同組合を支配しているのか。協同組合の最高権力者である組合長を任免することのできる力・権限は誰にあるのか。あるいは協同組合の最高・最終意思決定をすることのできる力・権限は誰あるいは、いかなる組織にあるのかという問題です。この問題は、おそらく、素人的な視点ですが、協同組合支配論の重要なテーマの一つであると理解しております。

この支配論からさらに、1990年以降、統治論という問題が提起されてきました。その統治論が協同組合統治論として問題になりますと、そこではステークホルダーという言葉が頻繁に使われるようになってきます。こうなると、必然的にステークホルダーによる組合長への監視（モニタリング）というところに焦点が当てられることとなります。あるいは、ステークホルダーのうち、組合員と組合長の関係を主たる研究テーマとすることが、協同組合統治論の中で取り上げられるようになってきたように思われます。

そういったしますと、協同組合統治論は、協同組合支配論の発展形態、あるいは協同組合統治論を包摂するような広範な領域を研究対象にしているのかといった一般論に帰着するように思われます。「これは一般論ではない、お前の独自の考え方だ」ということであれば、ぜひ教えていただきたいと思えます。

このようなことを、本日の報告の前に私の理解の程度として確認させていただいたわけでございます。

## I 地方公共団体監査の位置付け

ここで議論する地方公共団体監査の位置付け、全体の監査の中でどの様に位置付けられるかということです。

私は、我が国における監査制度を私監査と公監査の2つに分けて捉えています。これは私独自の考え方というよりも、従来から総務省がこのような考え方をとる傾向がありますので、まったく目新しい分類とも言えませんが、一般にこのように2つに大きく分

けて議論することはないように思います。

私監査を分類する上でのメルクマールに、公益性と営利性という2つの観点を考慮した場合に、どういう分け方ができるかというのが2頁です。私は、「非営利・公益組織監査」、「非営利・非公益組織監査」、「営利・公益組織監査」、「営利・非公益組織監査」の4つに分けましたが、もっと詳細に分類することが出来るという議論があるかもしれません。このうち、「営利・公益組織監査」は「営利・非公益組織監査」に含めて議論することもできます。

私監査の領域で注意していただきたいのは、この分類では「営利・非公益組織監査」、なかんずくこの中の大規模株式会社の会計あるいは監査に焦点を当てた研究が一般的であると思います。

ここで一つ問題になるのは、公益と営利とは何かという定義です。この問題は私の能力では難しいのですが、私は、公益という場合に利害関係者（ステークホルダー）の範囲が不特定多数ということは、公益性を議論する上での一つの属性として理解してよいのではないかと考えております。あるいは、経営が自主管理、自主規制ということの基本にしている協同組合もそうではないかと思えます。そして、法人を設立する場合に、国あるいは国家権力が何らかの形で関与してくることも、公益性を議論する上で一つの属性として理解できるのではないかと考えています。ちなみに、公益社団、公益財団の3つの要件としては、1)公益に関する事業を行うこと、2)営利を目的としないこと、3)主務官庁の認可を得ることを挙げています。

2頁の下に、公監査として会計検査院と地方公共団体監査を挙げています。本報告では、このうち地方公共団体監査をここで問題にしようとしています。ここに注3と注4を付記してありますが、これは後で詳細にお話したいと思うからです。

地方公共団体の監査の中で全地方公共団体に適用されている監査は監査委員監査です。これに対して、外部監査は特定の地方公共団体にのみ適用されます。具体的には、47都道府県、政令指定都市、中核市、条例で定めるその他市町村ということになります。おそらく、適用団体の数は180団体ぐらいしかないと思われれます。この事については、後ほど詳しくお話しします。

そこで、私監査の「営利・非公益組織監査」の注1、注2の内容がどうなっているかというのを説明したものが3頁です。本日の直接的なテーマではありませんが、「営利・非公益組織監査」の代表的な監査制度としては、金融商品取引法に基づく監査制度と会社法に基づく監査制度が存在しています。会社法については、今般の会社法改正によって、新しい制度として監査等委員会設置会社の新設されています。

監査委員監査制度には、3つの用語を使った監査が存在します。すなわち「監査」、「検査」、「審査」です。地方自治法でもこれらに関する規定が存在します。少なくとも地方公共団体の監査を理解する点では、この3つの用語にどのような違いがあるのかという議論をしなければなりません。不思議なことにこの議論がほとんどなされてきて

おりません。そこで、これを『新自治用語辞典』や『地方公共団体監査実務ハンドブック』で調べて見ますと、監査とは、「主として監察的な見地から、事務もしくは業務の執行または財産の状況を検査し、その正否を調べること」と定義しています。これに対して検査は、「監査よりも具体的に詳細に調べること」としています。ということは、監査というのはおおまかにチェックする、検査は詳細に調べるといった意味なのか。ただし、「検査」という用語は、地方公共団体監査制度の中で、「例月現金出納検査」として使用されております。現金といった特定の監査対象について詳細に見るといふ点では、検査であると言えます。

では、審査とは何か。地方公共団体では「決算監査」と言わずに「決算審査」と言います。では審査とは何かというと、ハンドブックでは「各種の検査あるいは監査などの総称」とあります。この問題について真正面から議論をした痕跡はありません。私は自治大学校で、20年以上、この問題についてお話をしていますが、地方公務員の皆さんたちは、あまり意に止めていなかったと思います。会社法では、用語について第1条で明確な定義をしています。それを地方自治法で導入したらどうかと思っていますが、未だに検討が進んでいないのが現状です。

そこで、監査委員監査はこの3つの用語を使っていますが、具体的内容は、定期監査と随時監査、その他に行政監査、財政援助団体等に関する監査等があります。地方自治法上で監査と名の付くものは13あります。そして、検査が1、審査が3あります。この中で、おそらく今日ここにおいでの方は聞きになったことがあるかと思いますが、財政健全化法審査というのがあります。これは、財政健全化判断指標として、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質交際費率、将来負担比率を審査する。これにプラスして、資金不足比率の審査もあります。このように審査の中でも財政健全化法審査は、かなり注目を集めてきています。

注4ですが、外部監査については、1997年（平成9年）地方自治法の改正によって導入が図られたもので、包括外部監査と個別外部監査の2つがあります。内容については、時間があればお話ししたいと思います。

## II 最近における地方公共団体を巡る会計・監査環境の変化

レジュメ4頁は、最近において、地方公共団体の会計・監査環境にどのような変化が生じたかについてまとめたものです。これを10の項目にまとめたのは、私の考えによるものです。こういうまとめ方をしない方もおられると思います。例えば、時系列的に全部列挙する人もおられます。直近ということになると、ここで示したようになるだろうと思います。

第一番目に、「地方公共団体における不明朗（不適切）な財務処理」があります。先ほど述べた、平成20年から22年にかけて行われた会計検査院による都道府県に対す

る不適切な経理処理の指摘です。

二番目が、現在、大きな問題になっています「地方公共団体における公会計制度改革」に関する報告書が、2006年5月に公表されています。この「新地方公会計制度研究会報告書」の内容は4つあります。

1つは、地方公共団体の中に複式簿記および発生主義会計を導入しようとする考え方です。皆さんは、複式簿記や発生主義を導入していないのかと思われるのですが、多くの地方公共団体では、いまだ導入しておりません。現行では基本的に単式簿記および現金主義です。ただし、第三セクター等では、複式簿記と発生主義を導入しているところもあります。これを総務省は、なるべく早い時期に変えたいと考えていると思われませんが、思ったほど進捗状況が良くないのが現状です。これも後でお話します。例えば、複式簿記導入について、現在どの程度の地方公共団体が導入しているか、総務省が1731団体を対象に調査したところ、16%しか導入していないのです。すなわち、84%の地方公共団体はいまだ単式簿記です。

そこで、公会計制度改革の議論の中で、ぜひ皆さんに思い起こしていただきたい課題が3つあります。1番目は、行財政運営の効率性の確保。2番目には、世代間の公平性の確保、すなわち、我々が負っている債務を子や孫には渡さないという考え方です。そして、3番目は、財政比率の監視。この3つの問題を解決するために、どうしても地方公共団体の会計・監査制度の改革が必要だという考え方が前提として存在しています。

そして、「4種類の財務書類の作成」があります。地方公共団体では、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書を財務書類4表という言いかたをします。これら4表をどのくらいの地方公共団体が作成しているかという、直近(平成26年3月31日現在)で96.8%の地方公共団体で作成しています。作成していないのは村レベルの団体ぐらいだと思われま

す。地方公共団体の広報誌をご覧になったことがありますでしょうか。私は世田谷区に住んでいますが、世田谷区でこのような広報誌を出しています。これは新聞の折り込みにも入っております。駅、区役所やタウンホールにもあります。この中に4つの財務書類が載っています。これを私の家内に見せたところ破って捨てようとしてきました。どうしてかと尋ねますと、「こんなものはわからない」と。わからないものを、どうして何年もこのような形でディスクロージャーするのか。もう少しわかりやすく書いたらどうかと思います。

たしかに日本語とアラビア数字ですから、何が書いてあるのかはわかりますが、意味がわからない。ということは、開示の前提として、地域住民に対する啓蒙活動が十分でないからだと思います。

地域住民が財務書類4表を理解することが出来れば、世田谷区は、目黒区や杉並区と比べてどうなのかということが容易に判断出来ると思います。どうも世田谷区は、行政コスト計算書を見る限りでは、他の区に比較すると費用対効果で問題があるということ、

反対に良好であることがわかるかもしれませんが。こういう情報が公表されているけれども、十分に活用されていないということがあります。

加えて、3番目に「連結会計の導入」。地方公共団体の中にも連結会計という考え方が議論されてきています。地方公共団体の本体と財政援助団体等を連結にしないと当該地方公共団体の真の力がわからないからです。では、協同組合はどうでしょう。子会社等を本体と連結にしないと、正しい協同組合の力が正確に把握できないのではないかとということです。

そして、国は、財務書類の作成方法に、最初から2つもしくは3つの方法の採用を認めました。基準モデルと総務省方式改訂モデルです。さらに東京都は、東京都会計方式という独自のものを策定しています。しかし、一般には最初の2つということになります。こういう2つのモデルの選択適用を当初から認めました。この割合がどうなっているかということ、1789団体を対象に総務省が調べた結果によると、基準モデルが15.3%、総務省方式改訂モデルが79.4%で、約8割が総務省方式改訂モデルを採用しています。その主たる理由は、普通会計における決算統計を基に財務書類を作ることができるので、作成に関するコストがかからない。地方公共団体では、極力コスト削減をしよう、支出を減らそうと考えていますので、このようなことに多くの費用を割くわけにはいかないのです。

地方公共団体の財政破綻という問題が記憶に新しいと思います。夕張市の財政破綻です。残念ながら、直近の平成25年度決算においても、まだまだ道険しいところにあります。

そして、4番目から10番目までについては後で説明しますので、ここでは触れませんが、これは地方公共団体ガバナンス、現在はパブリックガバナンスとも言いますが、この機構の問題と密接に結びつく問題がこの中に含まれていることを念頭に置いておいていただきたいと思います。

### Ⅲ 地方公共団体監査をめぐる諸問題

内部統制の問題が最初に挙げられていますが、地方公共団体の会計あるいは監査制度の重要な課題として、日本の場合、地域住民の視点からなぜ地方公会計あるいは監査制度の改革が必要なのかということが、あまり議論されてきませんでした。ですから、地域住民は、何がおこっているのかまったくわかりません。おそらくこれを指導している研究者、あるいは地方公共団体の上層部の方はわかるでしょうが、地域住民がこれについてどの程度理解しているかわかりません。

そして、2番目に、地方公共団体の公会計・公監査の改革について、地方公共団体の規模ということ、当初は必ずしも念頭においていなかった。このことを最近考慮するようになったと思われます。47都道府県と町村を一緒にされたら、大変な無理が生じ

ます。これはいくつかに分けざるを得ないということになります。

そういたしますと、協同組合についても、規模が必ずしも一定ではないと思います。何か制度改革を進めていく上で、ある程度の区分をした上で進めていくといった発想が出てくるかも知れません。

そして、先ほど申し上げたように、これは地方公共団体だけかもしれませんが、財務書類の作成方法に、最初からダブルスタンダード、トリプルスタンダードを採用するという事は、その時点で比較可能性を断念したことを意味します。国はまず、新しい考え方に基づいて、すべての地方公共団体が一定期間内に4つの財務書類を作成する方向で積極的に取り組んでもらうとともに、この作業がある程度軌道に乗った段階で、財務書類の作成方法の統一化を図ろうという考えだったのだと思います。

そして、地方公会計制度改革に伴って、地方公共団体の監査方法等がどのように変わるかという問題については、現在、総務省の自治大学校の中で、都道府県の監査事務局の職員の方々は、この問題を本格的に検討しておりません。ですから、自治大学校の研修の中でも、複式簿記と発生主義を導入して、地方公共団体の監査等の手法はどう変わるのか。財務書類の作成あるいは連結財務書類が作成された場合に地方公共団体の監査はどう変わるのかという問題がいずれ取り上げられなければならないと思います。

今後は、これらに対する監査マニュアル、監査指針というものを早急に整備することも重要な課題になるものと思います。

## 1. 地方公共団体における健全かつ有効な内部統制の構築

資料の1は、私見に基づいて示した地方公共団体の内部統制の概要です。ここで皆さんに、お願いがあります。この「地方公共団体」を「協同組合」に読み替えてみた場合に、どの程度協同組合の内部統制を構築する上で役立つか。あるいは「首長」を「組合長」に読み替えてみる、「監査委員」を「監事」に読み替えてみる、「住民」を「組合員」に読み替えてみる、「庁内」を「協同組合」に読み替えてみる、「県民（市民）」を「利用者等」に読み替えてみたらどうか。あるいは、(e)のモニタリングの中の②に「独立的モニタリング」とありますが、この「監査委員監査」を「監事監査」に読み替えてみる。「住民監査請求」というのは「組合員監査請求」に読み替えてみる。実際にこういうことがあるかどうかわかりませんが、考えられないことではないと思います。

協同組合における一つの検討課題ですが、一般の大規模株式会社を導入されている外部監査をどの程度導入することを許容することが出来るのか。あるいは、あくまでも協同組合は自律性ということを考え、自己完結型の統治制度を採用するという立場を、あくまでも貫くのか。その場合に、どうしても考えておく必要があるのは、地方公共団体における健全かつ有効な内部統制の構築を、協同組合内にいかに構築するのか。

ここで参照いただきたいのは、内部統制の概要の2段落目に、「かかる株式会社等」とありますが、株式会社の内部統制は少なくとも2つの法律を基礎に置いています。す



なわち、金融商品取引法と会社法です。株式会社等の民間企業に適用される内部統制に対して、地方公共団体については適用される範囲が極端に広いといった相違があります。

例えば、地方公共団体には継続性のリスクというのがないのです。すなわち潰れるということがないのです。夕張は潰れたわけではありません。財政破綻したのですが、夕張が北海道の地図から消えたわけではありません。一般の大規模企業の場合には、破綻すれば消滅してしまいます。こういうような違いがありますが、基本的には大企業で導入する内部統制の考え方は、地方公共団体においても導入可能です。

これは逆に言うと、協同組合についても、このことを参照しながら協同組合独自の内部統制を構築する場合の一つの参考になるはずです。協同組合にとって必要ないものを採用しなければよいのです。あるいは必要なものを追加したらよいのです。ただ、言葉だけで議論してもだめです。このことを具体的に進めていかなければいけないと思います。

地方公共団体もまさにそうです。おそらく皆さんは不思議だと思うかもしれませんが、必ずしも47都道府県が市等に先行しているわけではないのです。内部統制で先行しているのは、東京都と静岡市です。静岡市は政令指定都市です。今年の総務省自治大学校の監査・行政評価専門課程で静岡市の監査事務局の職員の方が、次にお話するような報告をしています。いろいろな意味で協同組合においても参考になるはずです。

まず、どうして静岡市で内部統制の導入が進んだかということ、やはり市長の考え方です。協同組合においても内部統制を導入する場合には、少なくとも組合長の強いリーダーシップなくしてはできません。強いリーダーシップをどういう形で具現化するかということ、組合長が自ら内部統制を構築できませんから、自分の分身たる部署をつくる。そこに全権を与えるのです。もし、専務理事が「お前、何を言っているんだ」と言っても、「私の言っていることは組合長の言っていることです」と言えるぐらいの力を持たせる。特に協同組合の組織が大きい場合には、そういう内部統制推進の専門部署を設置するだけでなく、当該部署のトップに対して組合長が全権を与えるぐらいの気持ちがないと、その導入を推進することはできません。

次に、組合において、どんなリスクがあるのか。地方公共団体におけるリスクの①から⑦までは、ほぼ協同組合に読み替えることができると思います。地方公共団体については、「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保および地方公共団体の健全な発達を保障する上で、それらを妨げるリスク」を「協同組合における民主的にして能率的な経営の確保および協同組合の健全な発展を保障する上で、それらを妨げるリスク」と読み替え出来ます。これらのリスクを具体的にどの様に把握するかと言いますと、内部統制推進の専門部署が各部署に質問票を提出します。この質問票に対して回答しないという選択肢はありません。

2番目の「事務処理に当たって、住民の福祉の増進および経済性を高める上で、それらを妨げるリスク」。この場合も「住民」を「組合員」に読み替えます。これはある意

味では、協同組合の価値を高めることにつながるかも知れない。これを妨げる事項もリスクの一つです。

③から⑥についても同じことが言えます。特に⑥の「財政援助団体等を含む連結団体」というのは、「協同組合の子会社等を含む連結団体」と読み替えてよいと思います。こういう問題があるので、地方公共団体におけるリスク概念についても、十分に協同組合にとって参考になる点が数多くあると思います。

レジュメ 6 頁は、内部統制の役割について述べています。

1 つは、業務の有効性および効率性。これは地方公共団体であろうと私企業であろうと、協同組合であろうと同じことが言えると思います。財務報告の信頼性についてもまったく同じです。ただし、有効性とは何か、効率性とは何か。有効性は Effectiveness、効率性は Efficiency です。経済性の Economy を入れて、「3 E」監査ということを地方公共団体ではよく言います。例えば、有効性については「事業全体が所期の目的を達成し成果を挙げているかどうかを確かめることを言う。ここに有効性とは、あらかじめ設定した施策目標に対する達成度を評価したり、一定の環境の下で選択した政策についての当否あるいは合否を評価することを意味する」という定義の仕方もあります。ただし、有効性、効率性という場合には、当然、これを測定するための一定の基準がどうしても大きな課題の 1 つとなります。これはある意味では、政策評価論の問題でもあると思います。

2 番目の財務報告の信頼性も、協同組合と共通する点です。

③の事業活動に係る法令等の遵守。これはいわゆるコンプライアンスの問題です。これも 2 番目と全く同じです。地方自治法等を協同組合法と読み替えてもよいかもしれません。

このコンプライアンスの問題は、1 番目の「業務の有効性および効率性」の目的を達成する上での前提要件という捉え方もできます。例えば、協同組合業務の有効性や効率性というものを、内部統制の果たすべき役割の 1 つとして考えた場合、協同組合法等の法律を遵守するのは前提要件であると思います。そこで、地方公共団体の監査では、先ほどの①の業務の有効性および効率性の問題を取り上げる領域を、業績監査 performance audit という言い方をします。これに対して、財務報告の信頼性、事業活動に係る法令等の遵守および財産の保全、すなわち 2 番、3 番、4 番の領域は財務監査 financial audit の領域とされています。

そして、レジュメ 6 頁の、「内部統制導入に当たって考えるべきこと」は、地方公共団体においても、協同組合においても、大差はないと思います。

1 つは、費用と便益との比較考量的問題です。これは当然のことです。そして、協同組合あるいは地方公共団体に内部統制を導入する場合、アプローチに相違があるかも知れない。協同組合に内部統制を導入する場合には、共通の理解を促進するとともに、迅速な導入を図る一つの方法として、地方公共団体版（協同組合版）の内部統制基準を作

ったらどうでしょうか。これに基づいて協同組合の内部統制の導入を急ぐべきだということですが。

そして4番目については、原則として、地方公共団体が当該地方公共団体の現状等を踏まえた内部統制の導入・構築を考えるべきですが、内部統制の円滑な導入を図るためには、地方公共団体の規模別の内部統制に関する標準モデルを作ったらどうか。協同組合においても、規模の違いによって内部統制に関する標準モデルを、いくつか策定したらどうですか。私は、まず実行しなければ始まらない、議論をいくらしていても始まらない、失敗してもいからやってみよう、ということが大切だと思います。

次に、レジュメ6頁から7頁にかけての内部統制と監査委員監査との関係です。「監査委員監査」を「監事監査」と読み替えると、ここでもかなり当てはまる点があります。

監事監査における監査手法として、一般に監査論で言うリスクアプローチ、特に虚偽記載が生じる可能性の高いところに多くの監査資源を投入するというやり方がリスクアプローチですが、この導入を採用する重要な前提条件として、当然に地方公共団体あるいは協同組合に健全かつ有効な内部統制が構築・整備・運用されていることが不可欠あるいは前提であるはずですが。この問題は、何も地方公共団体だけではなく、協同組合についても同じことが言えます。ただし、協同組合についても、かなり規模の小さいところでは、監事監査の手法としてリスクアプローチを採用する必要がない場合もあるかもしれません。そうであるなら、どうしても規模の相違を考慮しなければなりません。

⑤を見て下さい。現行の監査委員による監査方法は、原則として「試査」によることとなっています。基準・準則では、試査もしくは精査ですが、原則は試査です。もし監査後に不適正な事案等が明らかになったときには、これを根拠に、議会や住民から監査委員監査の不十分性あるいは失敗を指摘されるような事態が起こる可能性を極力低くするためには、2つの方法しかないと思います。すなわち、監査の対象を全部調べるか、あるいは健全かつ有効な内部統制を構築・整備・運用するというを前提に、監査委員監査（協同組合であれば監事監査）を実施するか、いずれかの方法によらざるを得ないと思います。

## 2. 地方公共団体ガバナンス機構の構築

地方公共団体のガバナンスの構成員は、地域住民、執行機関、議決機関、監査委員・監査事務局、外部監査人です。これらの人や機関が地方公共団体のガバナンスを構成していると言えます。

レジュメに添付されている資料2をご覧ください。

地方公共団体のガバナンス組織の枠組みの「地方公共団体」を「協同組合」に読み替えてみます。あるいは、「住民」を「組合員等のステークホルダー」に読み替えてみる。左側の執行機関の中の「首長」を「組合長」に読み替えてもよいかも知れません。「行政活動」というのは「組合活動」、あるいは「組合の経営活動に関する合理的な保証」

に読み替えてよいかも知れません。あるいは、監査機関の「監査委員」は「監事」に読み替えることが出来るかも知れません。このうち、外部監査については検討課題です。すなわち、協同組合においては、外部監査をどの程度導入することが可能かどうかといった問題です。

左側に「議決機関」とありますが、これは監督機関であって、「主務官庁」ということになるかも知れません。このことをいただきました資料で確認しますと、協同組合の主務官庁というのはとても多いことに驚きました。調べてみましたら、農林水産省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、総務省、文部科学省、金融庁です。これらの監督機関が理事長等に対して検査・監督権限を行使する。したがって、協同組合のガバナンスの仕組みについて、皆さんにもこの機会に改めてお考えいただければと思います。

### 3. 地方公共団体監査基準の策定

先ほど申し上げたように、協同組合というのは極めて広範な領域にまたがっています。この中で協同組合を統括するような統一的な会計・監査基準を策定することが可能なのか。あるいはすべきなのか。協同組合ごとに別個に策定すれば済むのか。私はそうとは思いません。少なくとも可能であれば統一的な会計及び監査の基準を策定すべきであると考えます。あるいは、一般に認められた協同組合会計基準・監査基準というものがあるのなら問題ないですが、それがなければこのような問題を考える必要があると思います。

地方公共団体ではどうかというと複数あります。すなわち、都道府県レベル、政令指定都市を中心としたレベル、そして町村のレベルの3つです。後者の2つはその規制内容が類似しています。都道府県レベルのものは、昭和40年以降改正されておりません。したがって、47都道府県では、各々の団体毎に独自の基準を策定しています。こういう状況です。現在、地方公共団体では監査基準を含めて会計基準も統一的なものを策定しようとする機運がございます。

## IV 地方公共団体監査の新展開

レジュメの9頁にお示した点について、簡単にコメントさせていただきます。

1の「第29次地方制度調査会答申書」は、直近における自由民主党政権下での最後の提言です。この提言はどういう内容かと申しますと、現行の地方公共団体監査制度を存続させることを前提とした見直し論です。この提出先は麻生内閣総理大臣でした。

その後の2、3とありますが、これは民主党政権の下で公表されたものです。民主党政権の下ではどのような構想が考えられたかということ、地方公共団体の監査をゼロベースで見直して新しく構築しようという考え方です。

この考え方を協同組合に適用する場合、協同組合についての監査・ガバナンスの問題

を現行の制度を存続させた上で見直すのか、あるいは現行のしくみを白紙に戻した上で、新しく構築しようとするかということに繋がってくるように思います。このことはどちらがよいのか、私のような門外漢が言うべきことではありませんが、そういった問題が今後の検討課題として提起されるものと思います。

むすび

最後に、協同組合研究に対する門外漢の立場から若干の問題提起をさせていただきたいと思います。

協同組合は、組合員が管理・統治する自律的あるいは自助的組織である。これが違っているということになると、この後の議論に大きな違いあるいは誤りが出てきます。この考え方を踏まえると、協同組合の最高権力者である組合長は、協同組合内部に健全かつ有効な内部統制を構築・整備・運用する義務ないしは責任があります。したがって、協同組合法を改正して、その中で法定化することを考えています。このことは、地方自治法でも考えようとしています。

「義務ないし責任がある」程度では、なかなか実行されずに終わってしまう可能性がありますので、それを前に進めるためには、協同組合法等を改正して、内部統制の構築義務を組合長に義務化する旨を規定したらどうかと思っています。

したがって、組合長には、内部統制に対する一定の識見をお持ちいただくことが、どうしても必要です。とりわけ、自律性・自主性を重視すればするほど、健全かつ有効な内部統制を協同組合内部に構築することは不可欠であるということが私の主張の第1点目です。

第2点目は、この健全かつ有効な内部統制に対する定期的あるいは継続的な評価は、協同組合の理事会と監事によって遂行されるべきものと思います。したがって、理事会構成員（理事）、監事においても、組合長と同様、内部統制に対する一定の識見が求められます。したがって、内部統制に関する識見に乏しい者が、理事会の構成員、監事になること自体が大きな問題になる。これは地方公共団体でも同じことが言えます。地方公共団体の監査委員も、監査委員として地方自治法は、「経営管理および財務管理について優れた識見および経験を有するもの」と規定しております。ただ、本当にそういう方が監査委員になっているかどうかについては疑問がないとは言えません。

第3点目ですが、地方公共団体における地域住民と同様に、協同組合の組合員は協同組合と運命共同体であるという基本的な性格を有している。この点は、営利企業たる大規模株式会社とは決定的に相違する点であると思います。ここから言えることは、株式会社の監査・ガバナンスを無批判に導入することが最良の方法かどうかを議論しておく必要がある。ただ、議論で終わってしまいますと前に行かないというのは先ほど申し上げたとおりです。

第4点目は、協同組合のガバナンスにおけるキーワード、すなわち重要な要素としていくつかあります。第1は、組合長に対するモニタリングシステムをいかに構築するか。第2は、組合のステークホルダー、この場合は組合員のみならず、組合の利用者、債権者、職員、取引先等々に対する説明責任（アカウンタビリティ）をどう遂行していくかということになるかと思えます。ただし、私は、各組合のステークホルダーの目的には、それぞれ違いが存在するかもしれませんが、これらあらゆるステークホルダーは協同組合の健全な経営と持続的な発展については共通点があるはずで、第3は、協同組合のガバナンスの制度を支えるためには、監視制度と説明責任制度を前提として、委託者（組合員等のステークホルダー）と受託者（組合長）との間の情報の質と量の格差を極力是正していかなければならない。この双方に圧倒的な違いがあると、モニタリングシステムやアカウンタビリティシステムが有効に機能しないということになると思えます。

第4に、協同組合に対して外部の目、外部監視の強化によって、協同組合のガバナンスや監査の充実・強化にどのような形で資することになるのかという視点を明確にさせておかなければならない。なんとかなるんじゃないかというレベルでは問題は解決しないと思えます。この場合、ただ議論しているだけではどうにもならないので、どんな切り口で問題にするのかが問われなければなりません。その1つは、外部理事・監事の積極的活用です。この場合に、独立性という問題に直面しますが、外部理事・監事に求められている独立性というのはどんなものなのか。私は、この独立性は決して重要でないとは申し上げません。ただし、独立性を議論する場合に、外部理事・監事の適格性、外部理事・監事が協同組合に関する法律、財務、経営、監査等に専門的な識見をどの程度持っているか、このことをどのような形で担保するかということが、独立性の前に議論されるべきだと思えます。

一般によく独立性を発揮すると言いますが、そのためにはかなり高い識見を前提にしないと独立性は発揮できないと思えます。「組合長に対しては独立性を保持している」と言っても、組合の法律関係の問題、経営の問題、会計の問題、それ以外の問題に関する知識がなくて、組合長に独立していたところで意味がないと私は思います。このことをもう少し正面から議論したらよいのではないか。このことは地方公共団体の監査委員の場合でも同じことが言えると思えます。あるいは株式会社でもそうかも知れません。この点は、あまり軽々に取り扱うべき問題ではないと思えます。

時間がかかり超過してしまいましたが、この報告が地方公共団体の監査・ガバナンス、あるいは今後の協同組合における監査・ガバナンスについて、営利・非公益組織のうちの大規模株式会社における監査とガバナンスをあるべき姿として今後とも考えていこうとするのか。これはある意味で現行制度の見直し論に繋がるかもしれません。それとも、協同組合独自の監査・ガバナンスを志向するのか。これは現行制度の抜本的な改革につながる可能性があります。こういうことを考える上で、本日の報告が、ここにお集

まりの先生方、皆さまの考えを深める上で一つの参考になれば誠に幸いです。

時間が超過して申し訳ありませんでした。これで私の報告を終らせていただきます。  
ご清聴ありがとうございました。(了)