

【講演抄録】

北陸・東海・近畿三地区共催都市監査事務研修会
令和元年（2019年）10月18日（金）10：00～11：30
於： 八尾市文化会館（プリズムホール）大ホール

講演Ⅲ

「地方自治法改正や社会動向で問われる監査のあり方
～監査基準・監査の実効性・内部統制のポイント～」

講師

日本マネジメント総合研究所合同会社 理事長
自治体監査内部統制啓発センター センター長
戸村 智憲

最初に・・・

胆振東部震災・西日本豪雨災害・大阪北部震災・東日本大震災など各地の災害等で、被災された方々と復興者の皆様のご安全と1日も早い実りある復旧復興と共に、ご無念ながら天上に召された尊い御霊・御仏のご冥福を心よりお祈り申し上げます。

さて、元・国連の専門官(国際公務員)でもあり現在は日本企業の経営者でもある講師として、SDGsの全17目標の各分野にわたり、防災や人工知能や地方創生をはじめ、議会ICT化やダイバーシティ&インクルージョンなどを、それぞれ基調講演レベルから各自治体さまの内部研修などでも色々とお話ししております。

北陸・東海・近畿三地区共催都市監査事務研修会にお招き頂きました今回のお話しは、自治法改正により、監査・内部統制対応で求められる点やよく誤解がありそうな点につきましてお話をお届け致します。

講師の自己紹介

まず、今回はどんな講師がお話しをお届けするのか、自己紹介を軽くお話し致します。

大阪市出身で天王寺高校卒業。早稲田大学を出て米国でMBAを修了致しました。その際、全米優秀大学院生受賞としてトップ0.5%の院生が人物評価・学業評価で学長推薦にて受賞しております。

国連では、国連内部監査業務の専門官、国連戦略立案専門官リーダー、人権・SDGs関連の普及啓発等を担当して参りました。日本で内部統制やBCPやコンプライアンス・CSRをはじめダイバーシティ&インクルージョンって何？と言われる黎明期から、世界標準の対応を実践・指導して参りまして、日本でこれらの指導を現役で行っている者としては最古参の部類に入って参りました。

若輩者ながら退官後は、民間企業役員レベルで監査統括や人事総務統括を担当致しました。また、不祥事対策や不正調査などの専門資格の公認不正検査士(CFE)をはじめ、防災士、第

三種放射線取扱主任者資格者、米国連邦航空局自家用パイロット、ドローン災害レスキューパイロット、無人航空機操縦技能証明、無人航空機安全運航管理者、米国心臓学会認定AHA・BLS・HCP救命救急資格、対テロ外傷救護(国際ライセンス) TacMed、第一級小型船舶操縦士、陸上/海上/航空特殊無線技士などの資格等も保有し、口先だけでなく実践していることを指導するように心がけたり、世界初・日本初のもの、例えば、ドローン条例の制定セミナーなどを議員さん・自治体役職員さん向けにお届けしたりするなどしております。

国交省i-Construction推進コンソーシアム有識者会員やコーポレート・ガバナンス・アワード大賞選考委員長、経産省・総務省IoT推進コンソーシアム有識者会員や地方創生SDGs官民連携プラットフォーム会員などでもございます。

元・経営行動科学学会理事(兼・東日本研究部会長)、元・岡山大学大学院非常勤講師、(一社)日本取締役協会会員、元・(株)アシスト顧問、元・J A長野中央会の顧問、上場IT企業の元・J F Eシステムズ(株)アドバイザーなども務めております。

現在6歳の息子の父として、男女共同参画・働き方改革・男性の育休取得促進の観点からも、経営者にして1年間の育休取得と3年間の「短時間理事長」として勤務するなど、看護師の妻と共に育児・家事・仕事等に取り組んでいます。

おかげさまで著書は『企業統治の退廃と甦生』(著: 戸村智恵、中央経済社)など33冊。テレビに出る側・作る側でお世話になっており、TBS「ビビット」生出演にてハードクレマー問題で「クレーム災害」としてカスタマーハラスメント対策の解説や、NHK「クローズアップ現代」TV出演・番組監修、BS11報道番組「インサイドアウト」にて自動車リコール問題の解説でTV出演や、フジテレビ「バイキング」コメンテーター出演、NHK(Eテレ)「めざせ! 会社の星」専門家ゲストTV出演、BS・CS・ラジオ・雑誌連載など多数お世話になっております。

テレビを作る側としては、NHKやTBSなどのバラエティー番組の制作指導・制作協力や、テレビ朝日「そうだったのか! 池上彰の学べるニュース」の番組監修・制作協力担当などとして参りました。

自治法・監査基準尊重等の背景

さて、ご紹介はこの程度に致しまして、ここから本編でございます。

自治法・監査基準尊重などの背景について簡単に触れておこうと思いますが、自治法改正による監査制度・内部統制対応の新たな施行に先だって、公会計改革などいろいろありました。

結局、複式簿記って、住民視点で地域社会・地域企業からみれば、企業の経理としてごく当たり前にやっていたらいいんですが、日本でも我が母校の早稲田大学の創始者である大隈重信さんが政府の財務関連のご担当だった大昔には、一時期、複式簿記が当然のようにお役所で運用されておりました。退任後に、簡略化しようとして単式の簿記になるという経緯もございますが、公会計改革はある意味で先祖返りのようなものでした。

その複式簿記については、国際的にも何かというと「日本って破綻しているでは? 国債残高が大変なことになっていないか?」といった話になるので、財政破綻国家ではないという

ことをアピールしたい背景や意図といったものがあるかと思われます。

単式簿記の何が問題は、「これにいくら使いました」という支出の記録として「お小遣い帳」程度でしかなく、財政破綻国家ではなくお金だけでない価値を持つ国家・国際の担保価値を持つ国家であることを示しにくい側面があるかと思われる点です。

一方の複式簿記では、予算の説明をされるような議員の方には特に便利ですが、「お金を使った分がどんな価値あるもの(箱もの行政といわれてもその箱ものという資産価値は一応ある施設など)に置きかわったか」こういう表記をするわけです。

例えば現金をいくら使ったという施設ができた(現金を支出しただけでなく現金が福利ある施設・建物という資産価値に置き換わった)という、経理上の記録がとりやすくなるわけです。

地域の一般企業ならごく当然の取組みが、自治体さんでは10年ぐらい遅れているというケースが各地の指導に回っていると少なからず見受けられます。

内部統制自体は、2000年の大阪地裁判決でも内部統制システム構築義務(一契約職員などの不正に対しても、役員が不正対策義務を負うといったもの)をはじめ、改正前の会社法でも広く内部統制が求められてきましたし、上場企業を中心にJ-SOX(金商法に基づく内部統制報告制度)でも、やはり、自治体に先駆けて内部統制対応が広く求められてきました。

住民視点・社会通念からかけ離れた状況を避けるということで、自治体も監査・内部統制において新たな取組みを積み重ねていく必要がある状況です。

論理的思考の「論」と「理」：「論理的思考の暴走」を避け真相真実を見抜くために

上場各社・各地の自治体さんの指導に回っている際に、最初に、監査・内部統制などの大前提のようにお話しすべきことがあると感じておりますので、「論理的思考の暴走」についてお話し致します。

監査の視点をゆがめてしまい真贋を見抜く目を曇らせてしまうというポイントで、妥当な監査を進めていくときに大事なポイントでもあるのが、論理的妥当性についてです。

ただ、問題なのは、かしこい人ほど陥るワナなのですが、中にはこんな監査委員さんや監査事務局の職員さんがいらっしやいます。「私はいつも論理的に考えてるから、絶対正しいんだ」と、監査人自身の妥当性に何の疑いもなく「正しさを決めつける」人がいらっしやいます。

そういった方々をみると、確かに、一見してもっともらしそうなことを論理的にみえるように賢そうにおっしゃるケースもあり、私なりにはそういった「かしこいワナ」に陥っていらっしゃる方や前例踏襲で応用が利かない方々のことを「知能指数の高いバカ」と呼んでおります。

机の上で書面でテストをやらせりゃ百点満点でも、何で人間としてバカな判断に陥ったり功名な不正・付度に陥ったりしてしまう方もいらっしやいます。どうすれば妥当に実現できるかということよりも、できない理由づくりに長けた方々や、不正の功名な正当化に長けた方々は、残念ながらあちこちに散見されます。

この論理的思考というのを考えた場合、語源を遡ってみたら、戸村版の解説として、もと

もと論理的思考の「論」という文字には、「つなぐ」という意味がある。「理」という文字には分離(理)っていうように、「分ける」という意味があります。

それらの「論」と「理」のバランスを欠きがちなのが論理的思考の暴走でよくあるパターンです。

一見して何となく違うように見えがちな物事に潜む共通性を見抜く力。これが「論」。一見して同じように見えそうなものとの違いを識別し理解する力。これが「理」です。

その両方のバランスがなければ、健全で妥当な「論理的思考」に至りません。

ビシバシと切り捨てる・分ける力ばかりを発揮させてしまうと、もうチームワークすらできません。

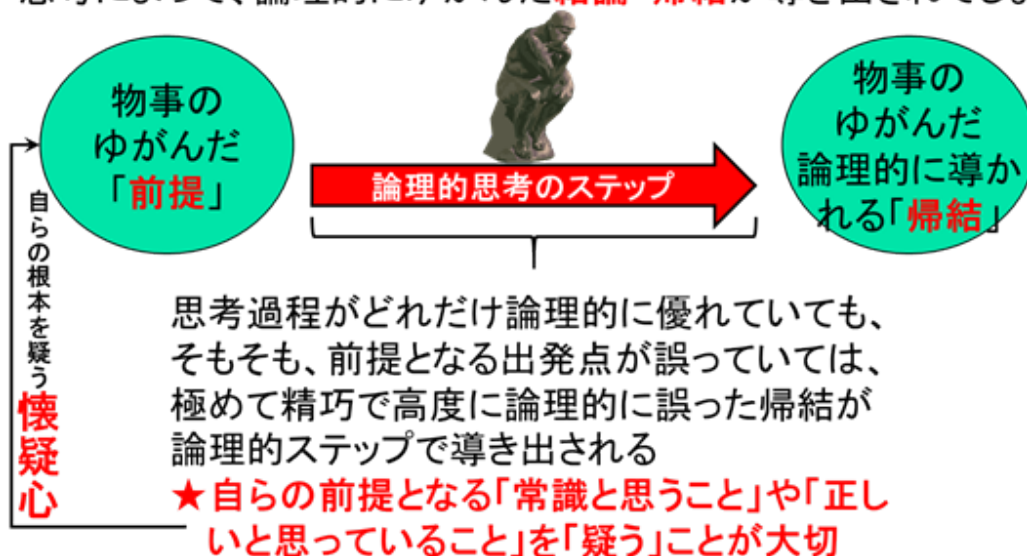
例えば私も世界各国から優秀な人が集まる国連に勤めてましたが、もし、そこで、切り捨て分ける力ばかり強硬に発揮してしまうと、「はい、あなたアメリカ人、あなたフランス人、あなた中国人、私は日本人。だからみんな違う人」と、区別は優秀にできたとしても、それでチームワークは醸成されず組織が崩壊しかねません。

では、どうするのかといえば、ダイバーシティ&インクルージョンの対応でも大事ですが、「あなたアメリカ人、あなたフランス人、あなた中国人、私は日本人、だけど、みんないろんな違いのあるメンバーでも、この同じゴールへ向かって進む同じ仲間」という共通性(「論」)の観点を抜かしてしまうと現場を破壊するような監査になってしまうかなということもあるので、その点はちょっと気をつけておいて頂きたいと思っています。

論理的に考えていれば、いついかなる時も答えは正しいのか？

もうちょっと突っ込んでみると、思考形態を図解して補足してみましよう。

- ステレオタイプ化や思い込み・偏見・先入観・固定観念などという、物事の**前提**がゆがんでいては、その前提からスタートする論理的思考によって、論理的にゆがんだ**結論・帰結**が導き出されてしまう



物事の思考形態・考える構造を図解するとおおよそ上図のような感じです。

「自分が正しい」「これが妥当だ」「常識だ」という、考える出発点が前提です。そこか

ら出発して、ある思考ステップを踏んで、矢印の部分(途中のプロセス)を通して、帰結・結論に至る。

途中過程の矢印のところが論理的ならロジカルシンキングと呼ばれます。この途中過程(矢印の部分)が感情的なら感情的判断と呼ばれるわけです。

そこで、途中過程の矢印の部分が100%論理的なら、いつ、いかなるときも結論は正しいのかというと、これは違うんです。

例えばという話ですが、まだこんな方がいらっしやいまして、傾向としては年配の男性の役員さんなんかにはいらっしやったりもするんですが、今の時期、社会的にこんなことは言うてはいけませんよと言われてるのに、「寿退社」なんていう言葉を平気で使う方もいらっしやいます。

その「寿退社」という言葉が頭にある人に、たまたま部下に女性の方がいらっしやったとしましょう。仮に佐藤さんということにしましょうか。その役員さんが女性の部下の方とお話しするシーンを思い浮かべてみましょう。

「佐藤さん、最近どうですか。」と尋ねると、佐藤さんは、「ええ、女性活躍推進法のおかげさまで、課長になりました。」とか言ってね。「おお、いいじゃないか。」とか言うくらいまではまだわかる。次が問題です。

この佐藤さんがわくわくして、左手の薬指を見せてその「寿退社」という言葉が平気に頭にある上長に報告したとしましょう。「私、今度、結婚するんです。」と言った際、この男性の役員さんが頭の中で、論理的思考の暴走が起こりかねません。

そして、その男性の役員さんがこう言ったとしたら、論理的思考であればいついかなる時もその答えは正しいのでしょうか？

「あなたは女性であり、そして結婚した。ゆえに論理的な結論としてあなたは寿退社すべきである」と。

これは100%論理的なステップを踏んで帰結に至っている(結論づけている)わけですが、100%間違った対応ですよ。こんな一言を発しようものなら、ニュース・新聞沙汰・SNSでの大炎上になってしまいます。

じゃあ、この時の論理的思考において、何が問題なのかというと、途中過程の論理性以前に、出発点、前提のところが問題なんです。

監査委員・監査事務局の方々が、これが正しい・妥当だ・常識だと考えている正しさ・妥当性は、本当に正しい・妥当なのか、というところです。

監査をする側の方々も、論理的思考の暴走に陥らないよう、自分自身の言動や思考が妥当なのかという自分自身にメスを入れるキーワードが、たった3文字の“懐疑心”です。

懐疑心は金融庁も不正リスク対応基準でひたすら述べていることで、“職業的懐疑心”として、繰り返し基準の文言中に出てきたりします。

監査は時に疑うことが仕事であるというように言われたりしますが、その「疑い方」にも流儀があります。そこで、よく監査人が陥りがちなワナでもある「猜疑心」とセットでお話ししておきましょう。

猜疑心での疑い方・監査での接し方としては、「私は絶対正しい、相手が間違っている。

人を見たら泥棒と思え」といった、決めつけ・押し付けみたいな「組織内冤罪」や人権問題を生むリスクが極めて高いものの楽である意味で「効率的」な物事の疑い方・接し方です。

一方で、監査人の皆さんが住民視点での監査や人権上の留意点を踏まえて大切に頂きたいのは何かといえば、コンプライアンス対応でも、ハラスメント対策でもダイバーシティ対応などでも大事なのがこの懐疑心です。

要するに、「自分も相手もこのやり方、あり方で妥当なのかというのをいろんな角度から検証し続けるという物事の疑い方・接し方」を、普段から徹底して頂くということです。

この、「いろんな角度から」というのが大事なところで、上司と部下、先輩後輩、老若男女をはじめとする様々な観点・価値観・多様性や、それらだけじゃなく、自分たちの組織内の常識と地域社会の社会通念、さらに、入管法改正を受けて地域社会も一層のグローバル化が進むわけですが、自分たちの組織が属する日本社会の常識と国際社会の常識から見て妥当なのかどうかなど、「いろんな角度」からみて妥当性・正当性があるかをみるようにしていくことが大切です。

この「懐疑心」を覚えておくと、ふわっとしたお話しに地に足をつけやすいと思います。

例えば、首長さんなんかがよく役職員を前に訓示されるときに、こんなことをおっしゃるケースありますね。

首長さんの訓示で、「皆さん、高い倫理観を持って物事に当たってください」とおっしゃると、その「倫理観」って何かどうかはさておき、役職員の皆様が「はい」とお答えになったりする形式的な訓示のシーンを見かけたりします。

では、この「高い倫理観」をもった取組みって、「新入職員さんにもわかりやすくかみ砕いていうと何ですか」ってお伺いすると、お答えになれない方々も少なからずいらっしゃいます。

そのときに、先ほどの戸村版の解説ですが懐疑心に沿って捉えなおして頂ければと思います。

要するに、高い倫理観をもって職務にあたるということは、「自分も相手もこのやり方・あり方で妥当なのかということを、いろんな角度からチェック・検証しながら、プロとして慎重に判断し職務を遂行する」という感じです。

内部統制の本質をひらがな4文字でかみ砕いて言えば・・・

もうちょっと「戸村のやさしくかみ砕いて学ぶシリーズ」でいえば、内部統制というとかく難解に思われがちな4文字について、どれだけ新入職員さんにもわかりやすくかみ砕いてお話しできているでしょうか。

監査をする側がかみ砕いて腹落ちして理解していないものは、どれだけ監査用語を乱発させて賢そうに指導しても、現場では監査人が目の前にいるときだけは相槌を打っておけばよく、よくわからないから2～3か月後には元の木阿弥になっている現場が、自治体だけでなく上場各社でもよく見受けられます。

じゃあ、内部統制ってかみ砕いて一言でいえばなんでしょう？戸村なりには、こんなかみ砕き方しております。

「内部統制」＝「健全に行政サービスを提供し続けるための仕組み」という、ごく単純なお話です。

内部統制をもうちょっとかみ砕くと、まさしく自治体の自治に関わってくるお話ですが、「内部統制」＝「みんなでつくったルールをみんなで守り合う仕組み」に過ぎません。もちろん、みんなの中に「首長」も含まれます。

さらに、とかく難解に思われがちな内部統制を、戸村版の解説でもっとかみ砕いてみましょう。内部統制の本質をひらがな4文字でいえば何になるかという、ひらがなのお話です。

結局、「内部統制の本質」＝「“そもそも”問題が起こりにくい仕組み・手順を整えておくこと」という、ひらがな4文字「そもそも」という点が重要であり、場当たりの(監査計画など体系立てず)重箱の隅をつついて法令違反等を咎めるのが内部統制の本質ではなく、「そもそも」根本的に問題が起こりにくいようにするにはどうするかを考え・監査上の工夫をして指導し、指摘がゴールでなく是正へと導くようにする、といった具合です。

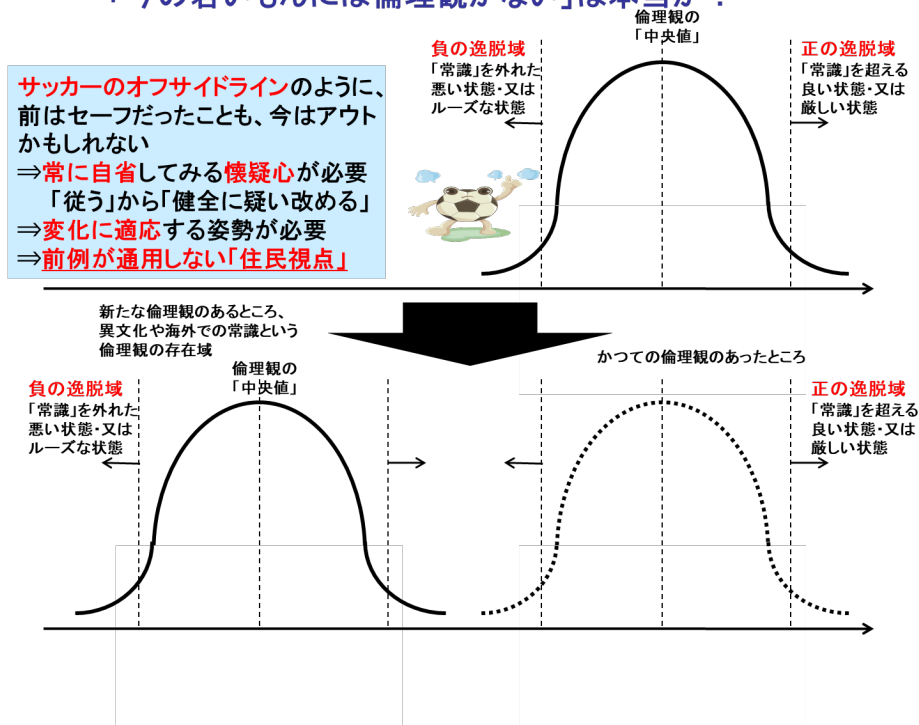
昔から少なくなかった誤解ですが、逆に言うと、内部統制の仕組みをビシッと整えたとしても、100%不正を防げるわけではありません。

内部統制では、そもそも起こりにくくする責務があるわけですが、人間が職務遂行する以上、単純ミスを含めミスや不正を100%なくせるものではなく、組織として根本的に最大限の責務を果たした上でのミスや不正かどうか、量刑・賠償責任などの軽重を左右し得る問題となり得るというお話です。

善悪のボーダーラインはサッカーのオフサイドラインのように揺れ動きながら存在する

「今の若いもんには常識がない」とか「今の若手・現場には倫理観がない」とおっしゃる方がたまにいらっしゃるので、倫理観・常識についてちょっと図解しておきました。

「今の若いもんには倫理観がない」は本当か？



右上のほうに実線のグラフ描いておきました。これがある時点での「常識グラフ」としますと、この右側の点線から右に行くに従って『堅物』、左側の点線から左に行くに従って『ならず者』となるとすれば、おおまかには、99%の方々はこの二つの点線の間におさまり、みんなが「これが常識だよな」って納得するところが真ん中の点線の中央値だとしましょう。

じゃあこの図の右上の実線グラフがある時点での常識だとすれば、今の若手の方・今の現場の状況を図の右下のグラフをぱっと見てみると、点線になって「今の若手・今の現場に常識や倫理感なんて無いじゃないか！」って方がいらっしやったりします。

でも、問題なのは、常識や倫理観が「無くなった」のではなく、どうなったかといえば、法令の改廃や社会動向などによって、図の左側の方向へ移動して緩くなったのか、図の右側の方向へ移動して厳しくなったのかという、善悪の判断基準などが「シフト」しただけです。

例えばという話ですが、図の左下のグラフが、「昔の当たり前」とされていて全然問題ないとされていたものだとすると、図の右下点線グラフの「今の当たり前」とされるものが、昔と比べてぐっと厳しい方向にシフトして存在し、昔の当たり前(図の左下実践グラフ)としてやっていたことが今は軒並みアウト、というケースがあります。

その代表例として2つあげてみましょう。

1つ目は喫煙関連のお話しです。昔は庁舎内なんかでもデスク横の右側に灰皿が置いてあり、職場で非喫煙者がそばにいてもスパスパとタバコを吸いながら、職務にあたっていたり、飛行機に乗っても昔は喫煙席のほうが多かったり、飛行機でそもそもタバコが吸えた時代がありました。

今は航空法などで禁煙ですし、職場なら健康増進法や改正労働安全衛生法などで受動喫煙はダメ、分煙してね、っていう話になり、機内・職場で喫煙したらアウトってなります。

もう1つの例として、接待を例にとってみましょう。昔、接待ってどんな感じだったですか？

ありがちなシーンとして、女性の職員さんが呼ばれて、「あなたは接待係として来て」といわれ、「お酌しろ」とか「料理取り分けろ、気が利かないね～」などと言われたりしつつ、最後にはだいたいここで落ち着くのがカラオケでのデュエットです。

歌いながら体を密着させられて、気が付いたらお相手の偉い方から肩や腰に手を回されたりお尻までさわられたりして、そこで女性の方が「やめてください部長さん」なんて言うこともあったりなかったり。それでも、何の懲戒処分もなければ裁判も起こらなかったり。

ところが、これは今の世では「セクハラ3点セット」(女性へのお酌や料理取り分けを当然視してその役割を与えつつ身体的接触もあるなど)みたいな感じで、当然に懲戒処分や訴訟などの問題が生じかねませんし、新聞沙汰・メディアでの大炎上にもなりかねません。

ということで難しいのは、善悪の判断基準といいますかボーダーラインが、昔から絶対不可侵・絶対不動であるかのような一定ではなく、法令の改廃や社会通念などにより揺れ動きながら存在するということです。

自治体でいったら、前例踏襲主義に陥る方が多いですが、その判断基準になっている「前例」のラインが動くんです。サッカーでいうたらオフサイドラインみたいなもの。

「私は昔どおりやってて、何が悪いんだ！」という一方で、ボーダーラインのほうがその人を通り越して厳しい方向に動いているような感じです。

その人は昔どおりやっていて、ボーダーライン越えている状況で普通の対応を強硬する時点で、積極的な違反者になっている方がいらっしゃいます。

懐疑心を発揮して「絶対自分は間違っていない」ではなく、「自分は本当に正しいのだろうか?」「いろんな角度から見つめてみたら妥当と言えるのだろうか?」と健全に論理的思考を巡らせ、ボーダーラインをぐっと越えそうになったら、自ら自制して適応する姿勢がとても重要です。

もちろん、規制緩和されてボーダーラインまで余裕ができたなら、今まで踏み込めなかったところまでもう一步踏み込んでいけるわけです。そんな感じで懐疑心を持ちつつ自制心と適応力を発揮していくようにすると良いのです。

自治法改正の要点といまだに不会因为コンプライアンスの誤解など

自治法改正の要点のピックアップとしましては、今回お集まりの監査委員さん・監査事務局の方々などが、今のところ一番ご関心が高いこととして、要するに新たな内部統制の制度を導入・運用していきますよ、ということと、監査制度の充実強化をしていきましょう、という2点がメインとなるでしょう。

自治法改正の一部として、①内部統制に関する方針の策定等がありますが、これはやらざるを得ない自治体さんはやる以外に仕方がないものの、自治体さんによっては任意事項となる場合は、努力義務となっている通り、あえて極論してみれば、やらなくても良いと割り切る一手もあり得ます。

もちろん、既に方針策定等を実施済みである場合は、その後は粛々と自治法改正の内容や総務省さんのガイドライン等に沿って対応せざるを得ません。もし、まだ方針等を策定しなくて良い状況にある場合は、ここでいう内部統制対応を避け、後で早わかり解説致しますが、日本版COSOモデルに沿った会社法型の内部統制対応に徹してみるのも悪くはありません。

このような極論を述べることは、総務省さんからお叱りを受けかねませんが、まだ十分に内部統制の本質や柔軟な対応について理解がおぼつかない状態で内部統制の方針を出してしまった場合、毎会計年度、内部統制評価報告書などの対応をせざるを得ず、本質や柔軟な対応が身についてないままでは、却って、内部統制対応が形骸化・儀式化して実効性向上に至らず業務負担だけが高まりかねないという住民視点で見るとお怒りを買いかねない状況に陥りかねない危惧を私は抱いています。

もちろん、地域企業では会社法における内部統制要求への対応や、上場企業を中心としたJ-SOX対象企業では金融商品取引法に基づく内部統制対応で、しっかりとした対応・運用が求められているわけですので、内部統制について本質の理解と柔軟な対応の習得に向けて進みつつ、自治体さんが住民視点で見た場合の内部統制取組みギャップを埋めていくという、前向きな対応はぜひ進めるべきではあります。

昔から誤解が多いこととして、内部統制に含まれるコンプライアンスという、今では古い古いお話のように感じられることも、今をもってまだまだ誤解が多いように見受けられます。

以前、がちがちの対応では前例踏襲大好きな自治体職員さんに引けを取らない大手金融機関のコンプライアンス推進責任者(社内で指導・教育している方)に指導する機会があった際、私が「コンプライアンスって一言でいえばなんですか？」って聞きますと、「マニュアル遵守です！」と臆面もなくお答えになったケースがございました。

まだ、「コンプライアンスって一言でいえば法令遵守です！」って間違えて答える方はマシですが、「(社会で求められる法令遵守などどうでも良くて)うちの会社のマニュアルさえ守っていればいい！」といった感じの回答には、非常に驚きました。まだ、世の中にはそんな内部統制以前のその一部のコンプライアンスについて誤解が甚だしい方もいらっしゃいます。

以前から口酸っぱく申し上げておりますが、「コンプライアンス」＝「法令遵守」＋「社会的規範の積極的尊重(社会通念)」であり、法令さえ守っていればなんでも良いとか住民視点(社会通念)など無視しても問題ない、ということは、コンプライアンスでもそれが含まれる内部統制でもありません。

もうちょっと突っ込んで言えば、コンプライアンス上の問題は、法令違反が一切無くても起こる、という点は留意が必要です。

その例としては、以前、ある社会保険労務士さんがあるブログを書いたところ、社労士協会から懲戒処分が出たという事件がございました。健康経営を司る国家資格者である社労士さんがどんなブログを書いて処分されたかといえば、「社員をうつ病に追い込む方法」というブログを書かれたのでした。

もちろん、ご聴講の皆様はお気づきの通り、ヘイトスピーチ等でなければ、法令違反どころか憲法違反でもなく、言論表現の自由の範囲で違法性が高いとは言い切れない状況にあります。

しかし、コンプライアンスに含まれる社会通念の観点からは、人権ある労働者をうつ病という自殺願望を抱きやすい精神疾患に積極的に追い込む指南をすることは、国家資格者の職業的倫理性の観点からも社会の常識・感覚(社会通念)からしても、決して望ましくありません。

かくして、その社労士さんは、裁判等で違法とされないまま、法令違反がないままの状況で、「社労士としての品位を汚す」といったような懲戒処分事由により処分された次第です。コンプライアンス上の問題は法令違反がなくても起こりますし、住民視点での監査といった際に、こういった点も押さえておいて頂ければと思います。

内部統制を構成する一部であるコンプライアンスは、誰かを縛るとか、誰かに縛られるというものでなんでもなくて、究極のところ、どう税収を高めるか・どう自治体を運営するかという姿勢を問うものです。

税収が上がれば(住民視点的に言えば儲かれば)何でもいい、ということではなく、たった3文字のキーワードとして、“健全に”運営し続けるということが大事、ということです。

帳尻合わせて結果よければ全てよし、というわけではありません。その運営プロセスが妥当かどうかをチェックして健全にしておいて下さいね、というのが今般の内部統制の評価、そして報告書の制度で問われている点でもあります。

帳尻合わせて結果だけがよければおとがめなし、というのであれば、巨大不祥事を起こしてこれたいくつかの財務的な不正を含む上場企業は、すべておとがめなしということになりかねません。

内部統制・コンプライアンスで問われていることは、その運営姿勢・プロセスが妥当かどうか、そして、そのプロセスに透明性(トランスペアレンシー)を持たせて民主主義下で必須の説明責任を果たす、ということにあります。それゆえ、内部統制の報告書などが、自治法改正で求められる方向に舵が切られたといっても良いかもしれません。

さらに、コンプライアンスでよくある心理的なワナとしては、住民視点的には「コンプライアンスなんて強化したらコストばかりかかって儲けが出なくなる」といった、「コンプライアンス金食い虫論」と私が勝手に銘打っているものもあります。

みなさまの地域企業の中には、私がコンプライアンス指導に行った際に、本当にこういうことをおっしゃった大手企業の社長さんが過去にいらっしゃいました。おそらく、改めて必要な観点としては、既にお話ししましたように、監査も含め内部統制・コンプライアンスの本質の理解と柔軟な対応の習得、特に、私が「監査クリエイティビティ」と呼んでいる監査・内部統制・コンプライアンスにおける創意工夫であると思います。

逆に、昨今では、コンプライアンスを強化して監督官庁をはじめ地域社会・住民のみなさんから信頼されないと運営・活動すらままならない状況ですし、地域企業さんは儲ける活動すらできない現状です。

その典型例が原子力発電でしょう。新安全基準を満たせなかったら再稼働できない、つまり、電力会社が儲けるための発電ができないのが現状です。電力会社は発電したものを売電して初めて儲けることができるわけですが、それすらできないという状況です。

また、社会に役立つ仕事だからちょっとぐらいとやかく言わなくてもいいじゃないかというのは甘えに陥る方々もいらっしゃいます。医療福祉機関などでも、「まあいいじゃないか。日常の患者さん・老人ホームの入居者さんの対応で手いっぱいなんだから」なんていって、消防の査察などもなおざりにして、火災が起これば車いすご利用の入居者さんや要介護者の方々が逃げ遅れてお亡くなりになるという、悲惨な事件も有料介護老人ホームでありました。

コンプライアンスは社会で仕事をするための入場券に過ぎませんが、その入場券を失ったらどうなるのかといえば、地域企業では業務停止命令で儲ける活動すらできなくなったり信頼失墜で倒産したりしかねませんし、ここにお集まりの皆様であれば議員辞職や職員さんなら懲戒免職となって、その場にいる資格(入場券)がなくなって困ることになるだろうと思われるます。

総務省さんのガイドラインや資料ではわからない！戸村式はやわかり内部統制解説

さあ、皆様の御関心が高そうな内部統制については、既にお話ししましたことと併せてかみ砕いてみていきましょう。

誰でも一度は内部統制をとかく教えられなくても総務省さんのガイドラインを読まずとも実践していらっしゃいます。

例えば、交通費の申請書を書いて上司が承認印という判子を押した。あるいは、上司とし

て承認印の判子を押したという場合、承認という内部統制の統制活動を自然と日々の業務で実践しています。

何で判子ひとつが内部統制なのかといえば、不正の防止機能として、申請書に問題がないとチェックしたから判子を押せるわけで、不正や問題があれば承認印という判子が押印されず突き返されるというそもそも不正が起こりにくい仕組みだからです。

また、上司として、部下の書いてきた報告書を見てこの内容が妥当か・数字が合っているかなどの書面チェックをした方は、自然とレビューという統制活動を行っています。

さらに、街の八百屋さんでもラーメン屋さんでもコンビニでも毎日やっているようなことです。入金記録と出金記録を突き合わせて、変なお金の出入りがないかどうかをチェックする照合という統制活動もあれば、調達担当者と支払担当や経理担当者みたいな方が別々に配置され、一人の人が自治体のお金で調達購入して支払ったことにしてポケットに数百万円を盗み取るといった不正・暴走をそもそも防ぎやすいように、職務を分けて牽制機能を利かせるという職務分掌も、不正対策であり内部統制の統制活動のひとつです。

内部統制は財務経理のお話と思いきや関係なさそうに感じる方もいらっしゃるかもしれませんが、人事部門がやっているジョブ・ローテーションや定期異動も、れっきとした不正対策・内部統制の統制活動です。

それらで人事的戦略・人材育成として、いろんな職種や持ち場などを経験させてあげようという裏側に何があるかといえば、ひとところに長期間とどまって癒着を生まないようにしておくことや、人事異動で後任の人が前任者の業務を引き継ぎますが、後任の人がいきなりサクサクと仕事できるとは限らず、前任者に引き継ぎとどう対応してきたかなどを問い合わせる際に、そこで不正が発覚したり不備を補うチャンスが得られたりするという、チェック機能も統制活動のひとつとして働くわけです。

よくよく考えてみれば、身の回りのありとあらゆることが内部統制そのものなんです。

実際、総務省さんも経産省さんも金融庁さんなども日本版COSOモデルに沿って内部統制要求を述べるわけですが、そもそも、そのモデルの原型となる米国での内部統制研究の出発点は、財務会計だけの話ではなく、「経営(運営)のベストプラクティス(良い取り組み集)を集めたら、箱型の内部統制モデルになった」ということであって、良き経営・運営をするためのモデルであり、広範に各種経営・運営活動に関わる点が入ってくるのです。

その内部統制の意義としては、不正対策に沿って見た場合、「不正をなくす活動を通じて組織の存在意義・信頼を住民視点を交えて高めていくこと」といってよい感じですよ。

また、内部統制で大事な視点は既にお話ししましたことと併せてみれば、内部統制は“プロセス”であるということです。

よく監査で陥りがちな監査人の心理や対応として、付加価値のない過剰な正義感の暴走で監査指摘の列挙で悦に入るような状況も散見されますが、内部統制では、法令違反のあるなしを場当たりにチェックするというような、重箱の隅をつつく対応は内部統制の本質ではありません。

悪者さがし・指摘点さがしが内部統制として(経営・運営のベストな対応として)求められているのではなく、悪者探しから「原因さがし」をして、そもそも、根本的に何をどうして

いけばより良い健全な運営になるかを、効果的・効率的に見出し是正を促すことが、付加価値の高い監査対応として求められているのです。

身近に内部統制を考えるために、内部統制の喫煙席編・居酒屋編についてお話ししておこうと思います。

まず、内部統制のその喫煙室編として、中には「我が市では情報セキュリティ対策として“標的型メール攻撃対策訓練”をやっていますとか、セキュリティ対策にかくかくしかじかの予算・資金をつぎ込んでがっちり対応しています」なんて言うところでも、一番の脆弱性、セキュリティホールは喫煙室にあるといえそうです。

現場主義の私としては、自治体さんの敷地・施設のあちこちを見たくなくて、喫煙エリアに行ってみると、役職員の方々が外部からきた私の前で、なんでもかんでもペラペラおしゃべりという名の情報漏洩を起こしていらっしゃったりします。ひどい時には未公開の人事情報や、紛争中の事案とその脱法的な打ち手の相談なども、現場に赴いていった私の耳に入ることがあり、もはやヒアリングしなくても喫煙エリアなら現場の方々が勝手にお話し(供述といってもいいかも)していらっしゃる状況もあったりしました。

あと、内部統制の居酒屋編ですが、ここにご聴講の皆様も気をつけてくださいね。プライベートの時間だしお酒も入った席だからという、意味不明な不正の正当化で、居酒屋で部下や後輩にきつくあたったり暴言をはいたりするハラスメント関連のケースも見受けられました。

職場外でも、職場の人間関係、つまり職場の人たちを連れていっていったら、そこでパワハラやセクハラなどが十分成り立ち得ます。だって、庁舎内では品行方正な方が、庁舎内からみんな職場仲間と一緒に駅に向かって歩いている途中の公道などで、例えば、男性の職員さんが女性の職員さんのお尻触りまくってたら、これはわいせつ行為であり職場関連のセクハラでもあり得る状況でしょう。

あと、中にはタクシーの車内は何か安心しきってもうて、ぺらぺら重要なことしゃべっている方がいらっしゃいますが、私がよくデフォルメして言うこととして、タクシーの運転手さんって「むっつりすけべと思ってみて下さい」って言ってます。

聞いていないようでよく聞いていて、それでいて、他のお客様にペラペラとしゃべることも、私自身が何回かお客様の機密事項をタクシー運転手さんから聞いたケースもあり、十分に注意して頂きたいところです。

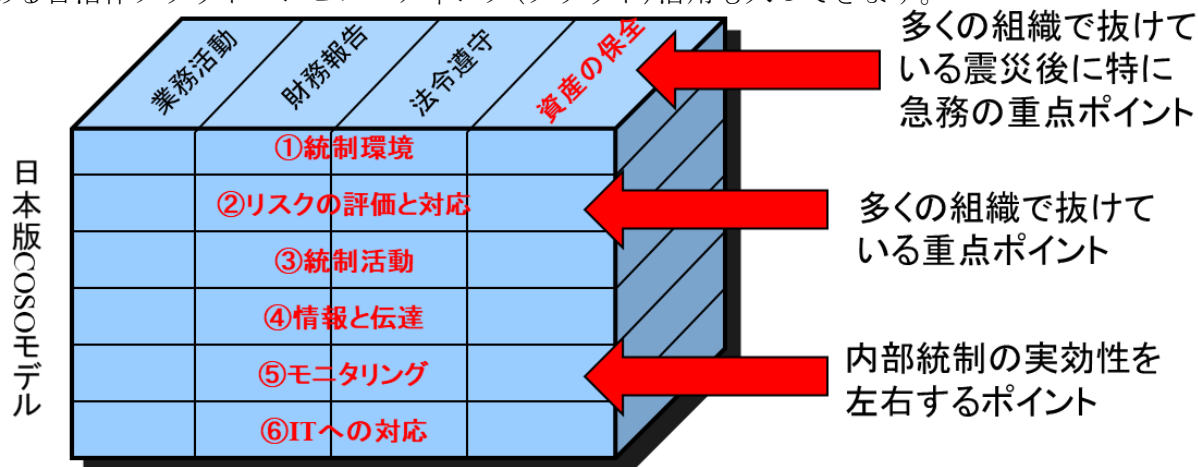
監査委員さんや監査事務局の職員さんも、当然に、監査上で知り得た情報や個人情報などは、機密保持・守秘義務を負うわけですが、タクシー車内や電車でもそうですがうっかり情報漏洩してしまわないようにして下さいませ。

ここまでお話ししました上で、総務省さんの要領やガイドラインなどの資料ではわかりにくいポイントとして、日本版COSOモデルによる内部統制について、語弊を恐れずかみ砕いてお話しして参りたいと思います。

総務省さんの資料なんかにも多少の解説はありましたが、内部統制には四つの目的があり、箱型モデルの縦の列に4つの内部統制の目的が配置されていて、横の段になっているのが内部統制の構成要素となっています。

まず、一番左の列の「業務活動の有効性・効率性を高める」といった目的として、その縦の列に何が入ってくるかというと、まさしく2019年4月1日から施行された法律に関わるところでいう働き方改革や、改善・合理化・低コスト化・効率化が入ってきます。

当然ながら、財務会計だけの話ではなく、経営(運営)のベストプラクティス集ですから、ICT関連なら効率的で効果的な、私なりにかみ砕いて言って参りました「かしこく安く借りて使うIT環境」で、危機時・災害時にも対応しやすい「場所に縛られないIT環境」である自治体クラウドコンピューティング(クラウド)活用も入ってきます。



左から2列目については、「財務報告の信頼性を高める」といった目的なのですが、今回の自治法改正で総務省さんが進めたい内部統制評価報告書の制度がドンピシャでここに入ります。

この左から2列目でのキーワードは、「狭く深く対応する」という内部統制対応であり、一般企業でいうJ-SOXもここに入ります。

財務会計処理などの観点から、運営プロセス上に問題ないからこのお金の使い方正しいよ、みたいなことを今までより細かく説明責任や有効性の評価もしながら示していくわけです。

左から3列目については、ここでの用語上、法令遵守となります。では、この列の中に入るといえば、例えば番号法(マイナンバー対応)も入りますし、改正労働安全衛生法でのストレスチェックも入ってきますし、各自治体さんでの条例による各種対応まで入ってきます。

一番右の列の資産の保全については、少なからぬ学者・弁護士・公認会計士の方々が、会計分野の一部分だけを紹介して資産の保全を説明していたりします。

では、この列の意味をどう一部分だけ切り取って説明されがちかというと、「この資産はいつ購入して、原価は幾らで、時価は幾らで、減価償却費は幾らである」といった、資産の保全のごく一部の会計側面だけでお茶を濁しがちだったりします。

本質的に、資産の保全の組織における「資産」を読み解けば、「ヒト・モノ・カネ・情報」を保全して業務を健全に継続するという、業務継続・BCPなども入ってきます。

起こってほしくないお話ですが、もしこの会場で、ドンッと、大きな地震が起きたとしましょう。すると、皆さんは、まず電話やメールで安否確認して「人」の保全に走るでしょうし、次には、「物の保全」として、「備蓄の～は使えるか?」とか「機材の～は稼働でき

るか？」など、「モノ」を押さえにかかるでしょうし、さらに、「～さん、すぐに現場の被害状況や稼働可能な緊急時に参集している人員や要救助者情報を教えて」などといって、様々な情報を確保し、それで、「よし、この状況から復旧・復興へ向けてこれだけのお金を用立てよう」と、「カネ」に関する動きをつけるような流れになろうかと思われま

す。まさしくBCPの要素も、この資産の保全に入ってきて、健全に行政サービスを提供し続ける仕組み・取組み(内部統制)を進めることでしょう。

ここで難しいところなのですが、ちゃんと解き明かしておきますと、「内部統制」という同じ4文字のお話しでも、話す専門家とその人が話せる分野だけに偏って、内部統制を語るカバー範囲が全然違ってくるのが、内部統制でいろんな人の話を聞いて混乱するという、昔からよくはまりがちなワナだったりします。

例えば、公認会計士さんや税理士さんや財務会計だけしかできない学者さんなどが、「内部統制」を語る際には、日本版COSOモデルの図の左から2列目(財務報告の信頼性を高める)だけを、「狭く深く」お話しになってそれが内部統制だとお話しになったりします。

また、弁護士さんや法学者の方など財務会計に疎くなりがちな方の場合、図の左から3列目の「法令遵守」だけをクローズアップして、法令違反がないようなリスク管理体制で運営していく(恰好よくいうと内部統制システム構築義務)のが内部統制ですよと語ったりします。

また、法律により「内部統制」という4文字の言葉が違って見えたりしますが、例えば、会社法であれば、4つの目的と6つの構成要素を含めて、キーワードとしては「広く浅く」「組織・関連機関など全体に内部統制を浸透させる」ものというカバー範囲となり、一方の金融商品取引法と総務省の評価報告書制度では、この左から2列目(財務報告の信頼性を高める)だけを「狭く深く」取組むというカバー範囲になります。

このあたりの事情を押さえておかないと、自分の得意なことだけ話して、さも、内部統制の全体像はこうだ、というお話しになったり、想定している法令ごとに違うカバー範囲に翻弄されたりして、内部統制の理解に混乱をきたしやすいですのでお気をつけ下さい。

さて、日本版COSOモデルで横の段になっている構成要素について順を追ってはやわかり解説しておきましょう。一番上の構成要素から順に6つ目の構成要素まで取り組んでいくのですが、総務省さんの各種資料や一般的解説や市販の書籍などでは、とにかくわかりにくい解説が少なくないようです。

図の一番上で1つ目にある「統制環境」って、総務省さんの資料でも解説はあったと思いますが、それをそのまま読んで具体的にかみ砕いて実務上の対応がすぐできるかというと、ポカンとしてボヤ～とした理解に留まりがちな気がします。

そこで、新入職員さんにもわかりやすくかみ砕いて戸村式の解説をしてみましょう。

私は、統制環境をシンプルに3つのポイントでお話ししています。1つ目のポイントが統制環境の全体像について、そして残る2つのポイントで、具体的にすべきことを解説しています。

その1つ目のポイントについては、統制環境をぎゅっと要約してみれば、統制環境を一言で言うと、“不正を許さぬ風土づくり”ということです。

残る2つのポイントとして、実務上でやることは何かといえ

悪の判断基準づくり”です。

おそらく、マイナンバー対応や改正個人情報保護法の対応でもやってこられたはずですが、基本方針と取扱規程などの善悪の判断基準をつくるのが統制環境の2つ目のポイントです。

そもそも、何が良くて何がいけないかについて明らかでないと、監査も普段の指導もできません。

そして、善悪の判断基準を作ったとしても、問題は、規程類などの書類を策定して机上やキャビネットに置いてても誰も見ないか一部の人のみしか手に取らないということです。

そこで、統制環境の3つ目のポイントとして、善悪の判断基準を周知徹底するための“教育”を行うということが大切になってきます。

教育は本日の会場にお集まりになってご聴講頂いているような集合研修だけではなく、もっと大事なものは、上司から部下・先輩から後輩・監査委員の方や監査事務局の方から現場の方へ、というように「日々わかるまで・できるまで指導する」という教育機能を含めた教育が大事なポイントとなります。

ぎゅっとまとめれば、「統制環境」＝「善悪の判断基準づくり」＋「教育」ですね。

構成要素の上から2番目には、「リスクの評価と対応」がありますが、この「評価」の部分でリスクの重要度判定・重みづけをしてリスクへの対応を見極めるわけで、一言でいえば「重点的なリスクに重点的に対応する」ということです。

3番目の構成要素の「統制活動」は、究極に一言で言いますと、「判子ひとつも統制活動」ということです。

さっきお話ししましたが、入出金の突合(照合)や皆さんが首から毎日さげている職員証・入退館カードなどは、入退室管理という統制活動を首からぶら下げているようなものです。

4番目の構成要素は「情報と伝達」ですが、一言でいえば、「リスク管理の報・連・相」をスムーズに行うことです。

ここに、組織を健全にさせるための自浄作用の最後の砦として何が入ってくるかというと、公務員の方々も対象でございますが、内部通報・内部告発であり、法律としては公益通報者保護法で2006年4月1日施行のものが入ってきます。

これに加えて、他の代表的な自浄作用の最後の砦としては、あと2つ代表例があります。

2つ目の代表例としては、これがよく談合やカルテルなんかで出てくるのですが、「自首」したら課徴金を軽減してくれるというリニエンシー制度。

3つ目の代表例としては、ある著名なカリスマ経営者に関わる事件が報道されて、日本で一躍注目を浴びた「司法取引」が、ある種の自浄作用を高める効果をもたらします。

じゃあ、5番目の構成要素の「モニタリング」は何かといいますと、単にチェックするだけではありません。不正や問題や不備などをチェックして放置・不作為による作為の状態にしたらどうなるでしょうか。

例えば、もしみなさんの職場に検察官なんかが入り込んで入ってきて、みなさんが、聴取されたときに、検察官にこう言われるかもしれません。

「監査人であるあなたはこの問題をチェックして覚知していながら、そのまま放置・不作為による作為というか見て見ぬふりをしていたわけです。つまり、あなたは“積極的にこの

問題を黙認した”わけですね！」と追い詰められかねません。

そうならないために、みなさまがどうする必要があるかということ、この5つ目の構成要素にチェックだけでなく「是正」が入ってくるのです。

もちろん、監査は業務執行から独立・客観の立場ですので、是正を後押しするような指摘や勧告などをしておかないと、みなさんが積極的に不正などを黙認をした共犯だと言われかねない状況に陥る可能性が高くなることでしょう。

一番下の6つ目の構成要素「ITへの対応」については、日本でつけ加わった内容なんです。もともとはアメリカでのモデルでは1つ目～5つ目までで終わっていてそれらにITの側面が織り込まれていました。

もともとのアメリカでのモデルであれば、構成要素の1つ目から5つ目まで、上から順番に取り組むと、自然と内部統制のPDCAサイクル(Plan-Do-Check-Action)のサイクルが回るというモデルでした。

ざっといえば、構成要素の1つ目と2つ目がPlan、3つ目と4つ目がDo、5つ目がCheckして是正・Actionし、一番上の1つ目の構成要素にPDCAサイクルとして戻るというモデルでした。

日本版COSOモデルの6つ目の構成要素については、ITに関してのお話を個別に切り出しており、2つの側面があります。

1つ目の側面は「ICT自体が健全なこと」で、例えば、エクセルで1+1って入力したら答えが2と出てくる間違いない処理結果になることで、2つ目の側面としては、その健全な「ICTを使って内部統制を強化する」ということです。

2つ目のICTの側面では、例えば、手書き書面で数字を書き写していると、1桁間違えたり数字間違い・段違いをしたりといった単純ミスもヒューマンエラーで生じやすくなりますが、ICTデータ連携で数字を合算した場合、人的ミス・単純ミスはICTが健全である限り起こりにくくなる、ということが言えるでしょう。

リスク管理・危機管理といざという時の3原則

念のため、内部統制を賢そうに見える突っ込んだお話しにしますと、「内部統制とは、①組織の目的を達成する上で②障害・阻害要因となるものを適切に管理し、③持続的発展可能な運営に携わる人々の④自発的な行動を健全かつ適正に方向付けする仕組み・プロセスである」なんていうお話しになります。ちょっと難解に見えそうですので、下線部の①～④についてほそくしておきますね。

下線部①については、自治体ですので自分たちで決めた自治の方針や目的に沿って、下線部②の障害要因、阻害要因となるものを適切に管理するという「リスク管理」を行いつつ、下線部③の危機に直面してもサステナブルな(=長続きする健全で無理ムダのない効率的・効果的な)対応とレジリエンス(粘り強く立ち直る)を発揮する「危機管理」をもって、下線部④の誰かに強制されるものではなく自発的な行動・自治体の文字通り「自治」を、住民視点を交えながら健全な方向に導いていく仕組み・プロセスで運営していく、というものが内部統制であるということです。

内部統制という語感が、「統制」という文字があることで誤解や反感を得やすいこともあり、私はよく内部統制(英語ではInternal Control)を「内部自治」(英語ではInternal Governance)と置き換えるべき、などと昔からお話ししてきましたが、自治体のみなさんにとっては一般企業の方々よりも、内部統制を「内部自治」としてとらえる方がよりしっくりくるかもしれません。

ここで、リスク管理と危機管理についてお話ししましたので、これらも誤解や混同が少なくありませんので、補足しておきたいと思います。

リスク管理と危機管理を混同にしているケースが見受けられますので、念のため、これら2つを分けて語弊をおそれずかみ砕いてお話し致します。

「リスク管理」＝「事件・事故・危機・不祥事・災害などが発生する前の対策」で、平時の備えというよりも、普段だからできる危機への対応策を計画的に備えておくことが重要です。

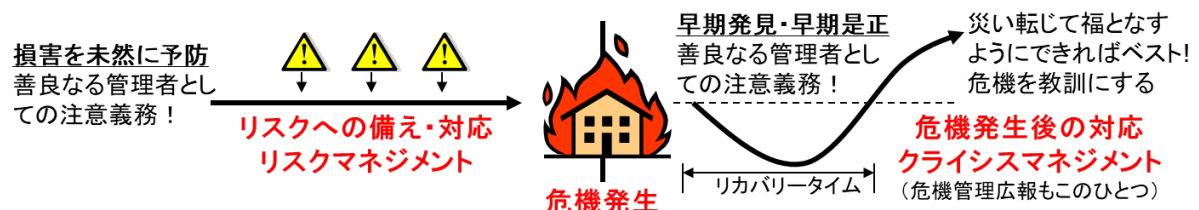
例えば、震災対策でも台風災害の対策でも、重要なのは食糧を含めた備蓄です。もし備蓄がなければ、いざ有事にスーパーなどに食糧などを買いに行ったとしても、そもそも有事に備蓄や買い出しのつもりでやっと思い間違いがちな「買い占め」問題となり問題ですが、有事にあわてて買い物に行っても品切れで得られないケースがよくあります。

それゆえの「転ばぬ先の杖」として備蓄が大切なわけですが、この「転ばぬ先の杖」という表現にもワナがありますので気を付けて下さい。

仮にこの会場のステージ上で、私が杖をついて歩いてみると転ぶリスクはかなり低くなりますが、それは、このステージ上が平らで障害物がないからであって、いくら杖を突いて歩いていても、山奥で大きな岩がゴロゴロしてたり水辺で藻や水でツルツルと滑りやすかったりするところであれば、いくら杖をついていても転ぶときには転んでしまいやすくなります。

そこで、転ばないというか「そもそも転びにくい職場づくり」が重要になってきます。ものすごく身近なところでいうと、パソコンの画面の右上なんかに、付箋でIDとパスワードなんかを書いて貼ってある職場では、内部統制の中のICT関連のIT統制において、不正なアクセスがそもそもしやすい職場環境になってしまっているわけですので、そんな状態から改める(ごく簡単に言えばID・パスワードを書いた付箋を貼らない)ことから、リスク管理を進めて頂ければと思います。

一方の危機管理は何かといえば、「事件・事故・危機・不祥事・災害などが発生した後の対策」で、BCPで大切な3原則に沿って解説してみますと、原則①いかにダメージを最小にするか(ダメージ・コントロール)、原則②いかに早く復旧・信頼回復していくか(リカバリータイムの短縮)。原則③次に備えて備えを積み増し危機に強く人に優しい運営をする、ということが大切になってきます。以下に図解をしておきました。



自治法改正のピックアップ解説

自治法改正のピックアップ解説としましては、監査制度の充実・強化として、監査基準に従う、つまり、行き当たりばったりやなんとなくではなく体系立てた監査にシフトしていくことが大切なわけですが、監査基準の策定自体はさほど難しくはなく、総務省さんなんかもひな形を用意していらっしゃいますので、各自治体に合った形に少しカスタマイズする程度で無難に出来上がってくるものではありません。

監査で重要な問題がある場合は勧告制度で対応することや、議選の監査委員さんはぎょっとされるケースもあったかと思われそうですが、場合によっては議選の監査委員を選任しなくても良いということになってきました。

あと、監査専門委員として外部の専門家を積極的に活用してでも不正対策・不正調査なども充実させましょうというのは、金融庁の不正リスク対応基準なんかではとっくに示されている方向性です。

例えば、これだけICTがフル活用されてくるようになった昨今、ICTによる、あるいは、ICTにおける不正・不祥事があった際、監査に携わられる方々は上場企業でも自治体さんでもICTに疎い方が少なからずいらっしゃいます。

ICTに疎い監査委員の場合、なかなか、ICTに関する問題に対処しにくいですし、腕利きのICTのプロがどれだけ監査委員さんの中にいらっしゃるかといえば、なかなか監査の世界で見かけないです。

そんな監査委員さんや監査事務局の方々では手に負えないケースも含め、より健全に対応する上で、外部の専門家を積極的に活用していきましょうということです。

地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等については、積極的に悪さをする重過失でなくたまたま善意でかつ重大な過失がない状況で失敗をしたような場合には、賠償責任を免除できるというものです。

ただ、なんでもかんでも責任免除というような濫用を防ぐ上でも、議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取することで、一定の牽制機能を利かせるようにしています。

念のための復習的に触れておきますと、地方自治法第199条の12にあります、監査委員の権限の強化等について、「監査委員から監査の結果に関する報告の提出があつた場合において、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員は、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知するものとする。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を公表しなければならない。」とあります。

下線部の「～しなければならない」は法的義務の場合の書き方で、要は、監査委員の監査活動を公表しなければならない以上、各現場がなおざりに対応できないようにしつつ、監査委員の活動に透明性を持たせつつその活動に一定の力を与えている感じでもあります。うやむやにされたりしたりしないよう、公表という要素が入っているような感じでしょう。

内部統制で大切な中学校1年生までに習う漢字「7文字の原則」

組織運営を良くしていくのが内部統制という本旨に沿っていくと、戸村オリジナルでかみ砕いた理解を進めて頂く上で、中学校1年生までに習う漢字7文字の原則として「七文字式内部統制」をご紹介します。

ここでの7文字を全部整えたら、そもそも問題が起こりにくくなる一方で、1字でも欠けると大きな問題も起きてしまうというものです。

まず内部統制に沿った対応の鉄則として、3文字の「正」という頭文字がありまして、「正直に正確に正式に対応する」ということを、残り4文字「適時適切に進める」ということで、下線部をあわせて7文字の原則としています。

1つ目の頭文字、「正直に」というのは、あるがままに正直に受けとめる・隠蔽しようとししない・不正を正当化や美談化しないということです。

正直に対応しなかったものとして、ある地方の銘菓で賞味期限や消費期限などを偽造して、古いものを新品として嘘をついて再出荷して、3日間の業務停止やメディアでの大炎上を招いたケースがありました。

2つ目の頭文字の「正確に」というのは、正確な基準への準拠・起算・処理・対処・計上などをするということです。

この正確にというポイントが欠けてしまった不正事例としては、ある地方のブランド牛偽装がありました。正確には〇〇県産和牛と表示すべき低ランクの牛肉を、高ランクのブランド牛であると不正確に表示して販売した企業で、有罪判決が出ておりました。

3つ目の頭文字の「正式に」対応するというのは、憲法・法令・監督官庁のガイドラインや組織の内規やマニュアルなどに沿って正式にやりましょうということです。

問題を無かったことにしようとか、これぐらい省いていいだろうという対応はしないということが大切です。

ガイドラインやマニュアルに沿わず、手間を嫌った勝手な判断をしてしまい、重大事故に陥るようでは、住民・地域社会への安心安全の確保もおぼつきませんし、何より、役職員が内部統制に沿って正式に対応していれば、その役職員の身の安全・命も救われやすいわけですので、正式な対応を進めて頂ければと思います。

加えて残りの4文字ですが、ぜひ「適時適切」に、物事に取り組んで頂きたいと思います。

適時（タイムリー）に時期を逸さず、適切に相手がわかりやすく過不足なくバランス感をもって対応することで、円滑で効率的・効果的な運営となるのです。

これら7文字を全部整えた事例があるのかいえば、代表例としては、社名は変わりましたが、こんなリコールCMを打ち出したところが有名ですし、多分皆さん一度はリコールCMなどをご覧になったのではないかと思います。

「松下電器産業はF F式暖房機を探しております」というリコールCMがここでの好例です。

“正直に”に我が社はミスをしました・リコールしますって、“正直に”公開し、“正確に”F F式暖房機がこんな問題が起こりそうなのでリコールしますと案内し、そして“正式に”経産省に事故報告をし、一般公共電波でリコールCMを流していましたし、正式に対応

する窓口として、0120の専用ダイヤルの窓口を社内に立ち上げていました。

さらに、消費者目線に立って“適時”“適切”な体王として、暖房機だからといって冬だけの告知だけでなく、リコールの最初のチャンスとなる寒くなり始めて暖房機を使おうかという秋の頃や、気候が暖かくなってきて暖房機にカバーをかけて使い納めになろうかという春の頃などにも、全国的にドンドンとリコールCMを流していました。

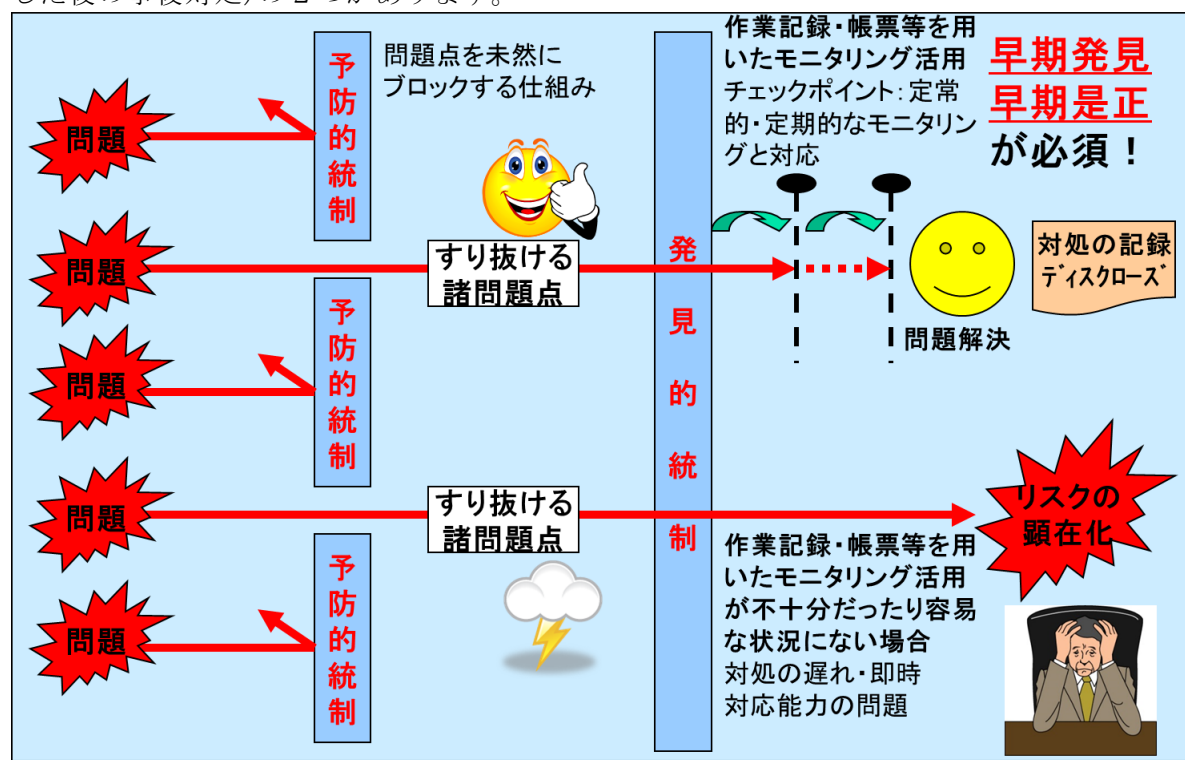
さらに、物置の隅に忘れたまま置いていないかとか、製品名ではピンとこない方々に写真や図を用いてわかりやすく適切なリコール告知をしていました。

全国各地でのリコールCMを放映してどうなったのか。記憶違いがなければ確か2005年の冬あたりからリコールCMを放映していましたが、その放映後、ドンと株価が上がったようです。

この「7文字の原則」に沿う理にかなった対応で、投資家からも社会からも評価され信頼回復や健全企業の取り組み姿勢で好評を得ることができたようでもあります。

いざという時の「8文字の原則」

図で示したように、内部統制のたてつけは、予防的統制(予防策)と発見的統制(何か発生した後の事後対処)の2つがあります。



職場によくある未然の策として、ID・パスワードをきちっと管理してなりすましや不正アクセスなどを防ぐという予防策もあれば、購買担当と支払い担当を分けておく職務分掌で不正行為の牽制機能を利かせるといったことや、入退館管理で不審者が勝手に職務エリアや機密情報の保管庫エリアに侵入するのをブロックというようなこともあります。

既にお話しのとおり、内部統制をきっちり運用しても、完全には不正リスクはゼロにならず、リスクを受け入れていくのが図の「すり抜ける諸問題点」の矢印になるわけです。

リスクを受け入れ向き合っていくのが常ですが、同じリスクテイクでもなっていないのは図の下の方の矢印みたいな感じです。

すり抜ける諸問題点として、チェック機能を果たして対応すべきところ、作業記録・帳票・ICTの操作記録のログ管理なんかを杜撰にしていたりスルーして放置していたりすると、そこでリスクが爆発して謝罪会見や記者会見となり、常套文句の「鋭意調査中です」といった対応をしてしまいがちで、ダメダメ組織のレッテルをメディアや住民視点で貼られる状況に陥ってしまうこともあります。

いざという時には、図のすり抜ける諸問題点の上の方の矢印にあるように、「早くチェックして、早く是正対処し、自浄作用を利かせて問題解決・公表・説明責任を果たす」ことが、不祥事などでの信頼失墜や風評被害のダメージを最小化することなどでも大切です。

このことをいざという時の漢字「8文字の原則」でまとめると、“早期発見・早期是正”をしていく、火事というなら初期消火が重要で、できればマスコミが駆けつける前にプレスリリースや記者会見で隠さず自主的に公表・説明責任を果たす方が、危機管理的広報として戦略的ですしダメージが最小化しやすいです。

昔と違って、今は情報を隠していても、週刊誌の特ダネすっぱ抜きや公益通報者保護法上の内部告発としてメディアに情報が展開されたり、役職員の手のひらの上にある「誰でも記者装置」としてのスマートフォンとSNSで、あっという間に故意に隠ぺいしたことが広まり収集がつかないほどの大炎上へと至ったりしやすいですので、隠すより先に公表する方が、今の時代はより良いですしダメージも少なく住民視点でも好意的にとらえられやすいです。

総務省「監査基準(案)」にある「高潔な人格」というふわっとした文言の理解

監査基準を見据える際、ここではピックアップ解説ということですが、ここまでお話ししたことを踏まえて改めて基準を見てみましょう。

第1章の一般基準（監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為の目的）として、第1条：地方公共団体において監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為は、当該地方公共団体の事務の管理及び執行等について、法令に適合し、正確で、経済的、効率的かつ効果的な実施を確保し、住民の福祉の増進に資することを目的とする。2：監査委員は、監査基準に従い公正不偏の態度を保持し、正当な注意を払ってその職務を遂行する。それによって自ら入手した証拠に基づき意見等を形成し、結果に関する報告等を決定し、これを議会及び長等に提出する、といったことが記載されていますし、

（倫理規範）第3条：監査委員は、高潔な人格を維持し、誠実に、かつ、本基準に則ってその職務を遂行するものとする、といった記載もあります。

要するに、第1条のところで監査・検査・審査・その他の行為としていろいろありますが、法令に適合して、先にお話し致しました戸村オリジナルの「七文字式内部統制」にもあった「正確」で経済的・効率的かつ、効果的な対応を、監査における創意工夫をこらしてやっていきたいと思います。

では、この経済的・効率的かつ効果的って一言で言うと何かというと、先ほどお話ししました日本版COSOモデルという、業務活動の有効性・効率性を高める内部統制の目的と、

構成要素では「リスクの評価と対応」でお話ししましたように、「重点的なリスクに重点的に対応する」という一言で表せます。

そしてこの1条の2のところと第3条に関わるお話しとして、「公正不偏の態度」とか「監査委員は高潔な人格を維持する」という、なんとなく高尚でありながらふわっとした理解にとどまりそうな文言が出てきます。

ここで、公正不変の態度とか高潔な人格ってなんなのかを解き明かす大切なキーワードが、既にお話ししました“懐疑心”です。

要するに、自浄作用の最後の砦となる監査委員みずからも監査対象者のお相手も、このやり方・あり方で妥当なのかということを、いろんな角度から検証しながら、プロとして慎重に判断をくだす姿勢をとることです。これが偏りなく公正不偏で、高潔な人格を維持するために必要なことなのです。

また、ご参考までに、社会調査法でよく言われる「価値フリー」という用語についても、ここであわせてお話ししておこうと思います。

「価値フリー」とは、自分の先入観・固定観念・価値観は置いておいて、まず、相手の言い分や相手の価値観を知り、そこから相手の主張を客観的・論理的に整理するといったことであり、監査人側が先入観・固定観念・自分の価値観の枠から抜け出せずに監査するというのは、監査における客観性の欠陥を意味するといっても過言ではありません。

司法の場でも、「有罪検事」「有罪判事」として、先入観から最初に「こいつはクロだ」と決めてかかるような姿勢は、公平性・客観性に欠け、自分が何でも正しいという幻想を抱いた「不平等監査」みたいなもので、組織内冤罪を生みかねず留意すべき「高潔な人格」で「公正不変の態度」を形成する上でのポイントでもあります。

第2章の実施基準の（監査計画）第7条では、監査委員は、監査等を効率的かつ効果的に実施することができるよう、リスク（組織目的の達成を阻害する要因をいう。以下同じ。）の内容及び程度、過去の監査結果、監査結果の措置状況、監査資源等を総合的に勘案し、監査計画を策定するものとする。監査計画には、監査等の種類、対象、時期、実施体制等を定めるものとする。2：監査委員は、監査計画の前提として把握した事象若しくは状況が変化した場合又は監査等の実施過程で新たな事実を発見した場合には、必要に応じて適宜、監査計画を修正するものとする、ということが記載されています。

監査はリスクの内容・程度に応じて総合的に勘案して効率的かつ効果的に実施することが求められています。これは、後で補足しますが、大まかには機械的に「リスクの評価」をするときに、①「リスクの影響度」と②「リスクの起こりやすさ(頻度)」の2点から重点的なリスクを判定して重点的に対応していくことになります。

「リスクの評価」を機械的に進める際は、最初は、①リスクの影響度と②リスクの起こりやすさから定量的にテキパキとリスクを棚卸し・評価していきますが、でも現場の実態や現場の「リスクの相場観」からしたら、実は、いったんは低いリスク群に評価されたものでも、実際には大変なリスクであるとして、定量的評価の後に、定性的補正として、総務省さんがいう質的な勘案をやっていって、この辺が実務的・実態に沿ったリスク評価の落としどころだなと判定していくのが、最終的な「総合的に勘案」するということです。

あと、7条の2のところを見てみると、当初の想定や監査計画に沿って監査活動を進めていたら、うっかり別の不正を見つけたという場合には、「最初の監査計画外なので今回発見した不正はパスします・取り扱いません」という、不正の積極的黙認ではなく、監査計画を修正してでも発見・覚知した不正についても対応しなさいということです。

監査委員・監査事務局の方々がよかれと思っとうっかり違法行為者になる地雷とは？

監査人がついうっかり正義感を暴走させたり監査指導での接し方を間違えたり、教育のつもりで誤った対応で監査人自身が違法行為者になってしまう監査コミュニケーション上のリスクについても、少しお話し致します。

監査人が現場の方々に「教育(エデュケーション)」のつもりで、つい熱が入りすぎたり思い込みが強すぎて「教化(インドクトリネーション)」に陥って、パワハラ問題を起こしたり人権問題を起こすケースも少なからず生じています。

この「教育」と「教化」の違いについてですが、戸村流の語弊をおそれずかみくだいてみる解説をしてみましょう。

私が6歳の息子に接する際もこのあり方にしていますが、「教育」は「多様性を尊重して健全な方向に導く」ということです。「ああしろ・こうしろ」「こうあるべき・常識で言ったら〜だろ!」ではなく、人権尊重と多様な個性・方向性・価値観を尊重しながら、押さえつけたり無理やりやらせたりするのではなく「こうしていこうよ」と導くあり方です。

一方の「教化」については、民主主義国家では基本的に否定されている概念ですが、平たく言えば、刷り込み・洗脳・思想統制・情報統制などで無理やりやらせるというあり方です。

監査人の中には教育のつもりで教化に陥っている方もいらっしゃると思いますので、改めて、懐疑心を發揮して顧みて頂ければと思いますし、他者からのアドバイス・忠告も大切にして高潔な人格と公正不変の態度に至れるようにして頂ければと思います。

国連機関のひとつであるILO(国際労働機関)の2019年総会で、ハラスメント防止の条約ができたこともあり、国内外で一層のハラスメント対策の強化や、住民視点でもメディア視点でもハラスメントに対する強力な批判が巻き起こってきています。

その際、監査人がパワハラ行為者・違法行為者に陥らないように、監査活動上のうっかりした一言でパワハラ地雷を踏まないよう、ここで少し監査人の留意点をお話し致します。

みなさまの各組織で監査指導・指摘・勧告などが必要になるシーンでは、監査対象者であるお相手側に否定される要素があるわけですが、同じ「否定」といっても「否定するにも流儀がある」と私はよく申し上げています。

その流儀・3つのポイントとしては、①プラス思考で、②全否定ではなく部分否定にする、③否定どまりではなくて改善策を示して「導き型の否定」にする、という3点を押さえておいて頂きたいのです。

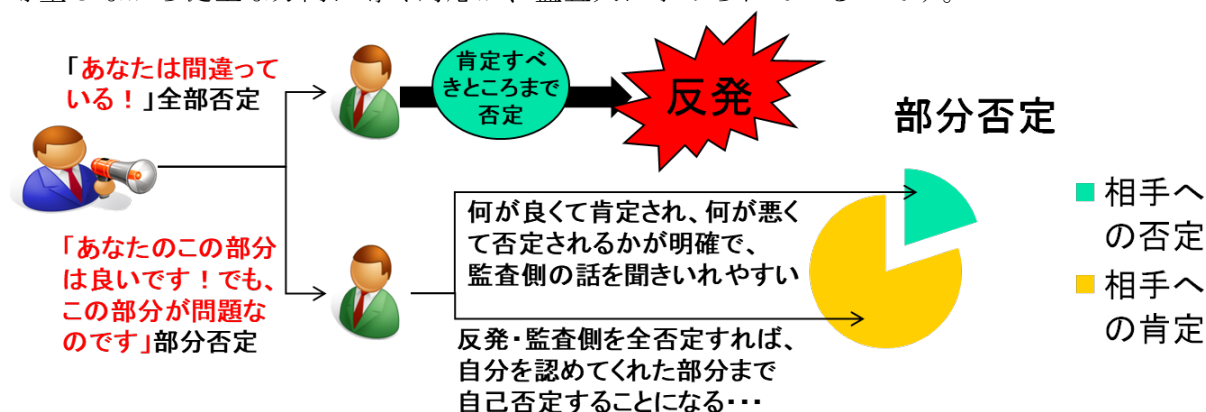
そして、今日、会場にお集まりの監査人の方々が、たった「ひらがな1文字」でパワハラ地雷踏む可能性もあります。そのパワハラ地雷のひらがな1文字とは何だと思われますか。

そのひらがな1文字とは、「は」という1文字での否定です。つまり、「あなたは間違っている」とお相手にきつく言い放ってしまうと、受け手のお相手からすれば、人格や尊厳な

どを含めた全否定ととらえられかねず、厚労省のパワハラの定義に沿って見た場合、業務の範疇を超えて、人格・尊厳などを損ない職場不安を与えるようなことがパワハラなわけ、うっかりひらがな1文字の「は」を用いて、「あなた**は**間違っている」という否定の仕方にと、監査人側がパワハラ・人権問題などでの訴訟を受けるリスクがぐっと高まってしまうということに、十分な留意をして頂きたいと思います。

また、お相手への指導などで非常に大事なものは、「人を責めずに問題を解決する」ことに注力することです。平たく言えば、「怒らないから本当のことを言ってくれ」ということであり、「あなたという人間・人格・尊厳を傷つけたり犯人さがしをしたりするのが内部統制対応で求められる監査ではなく、そもそも、なぜ問題が起こり他の方々も同じようにうっかり問題を起こしにくいようにする根本的な原因さがしと是正活動をしたい」という対応姿勢にすることが大切なのです。

それなくして、怒鳴り散らされ卑しめられるとわかっていて、わざわざ真相真実を話してくれる方は圧倒的少数もしくは皆無と思われるので、監査人が自己満足で怒鳴り散らす・偉そうにふるまうことがゴールでない以上、問題の是正に向けて監査対象者の多様な心情も尊重しながら健全な方向に導く対応が、監査人に求められているのです。



そこで、図解でまとめましたが、「あなた**は**間違っている」という対応だと、肯定すべきところまで否定してしまいがちで心理的反発や監査への拒絶感を招き、さらに、監査人がパワハラ地雷を踏んでしまうリスクが高まります。

そのため、図では下側ですが、円グラフで示した通り「あなたのやっているこの80%の部分は、この根拠・観点からして良いことですよ」と言って褒めてあげてください。

その後で、問題がある・間違っている20%の部分は「これが問題だからダメ」じゃなくて、「こうやっていったらもっとよくなりますよね」と代案をもって導き型の否定で健全な方向に導いてあげて下さい。

ここで、「褒める」というのはなにも現場・監査対象者におもねることではなく、「善行への吸引力」として、「こっちの方向に進んでいることは健全で素晴らしいことですよ」と、内部統制で求められる良き取組みへの導きを促すために必要な監査対応です。

そして、昔ながらの四文字熟語でいえば、「信賞必罰」がいびつな職場が多いことを改めていくことも重要です。

パワハラが横行している職場は必罰偏重型のように見受けられますが、パワハラ対策を視

野に入れつつ信賞必罰を言い換えれば、「根拠を持って褒め、根拠と礼節をもって叱る」ということになろうかと思われま。

日常的にこれを繰り返すことで、先にお話ししました日本版COSOモデルの1つ目の構成要素でいう、「統制環境」で必須の「善悪の判断基準づくり」が、職場風土や日々と取組みを通じて根づき、その繰り返しの取組みが良き日常的な教育になるということなのです。

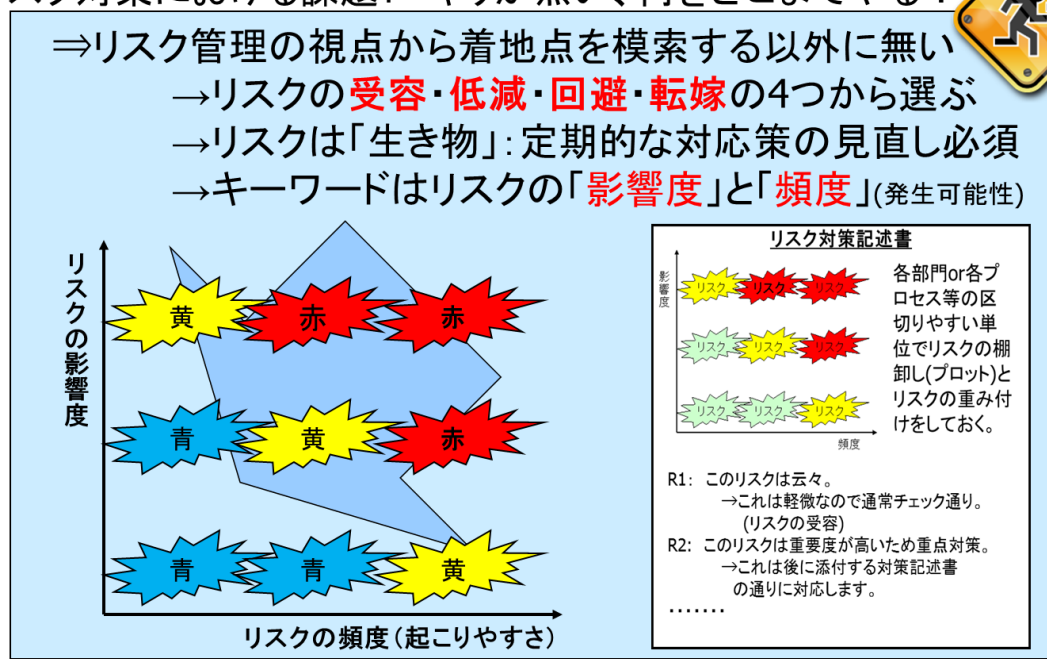
一般的な解説ではわかりにくいリスクの評価手法について

リスク評価の手法としては、一般的なのがリスクマッピング(またはヒートマップ)と呼ばれるものがあります。

リスク管理に関しては、総務省さん資料・横長の表みたいフォーマットがあったと思いますが、非常に戸惑いやすいのは、最初にこっちのマスにリスクを書いて、またあっちのマスにもリスクを書いて、何がどうなってそんな書き込みを進めるのか不明になりがちかもしれません。

下記のリスクマッピング(別称:ヒートマップ)で「**定量的リスク評価**」をしたのちに、**監査の実態や過去の問題など総合的に判断する「リスク評価の定性的補正」**をする

■ リスク対策における課題: キリが無い、何をどこまでやる?



スッキリご理解頂きやすいよう、ここでは非常に簡単に言ってみれば、実際にリスクの評価と対応でみなさまにやっていただくのは、A3用紙1枚と色鉛筆3本をご用意頂くということです。

まず、縦線を引いてリスクの影響度と記載し、次に横線を引いてリスクの頻度と記載します。さらに、縦横の線に沿って9マスに区切り、リスクの影響度も頻度も高い最も重要度が高いところの右上3マスを赤色鉛筆で塗ってレッドゾーン(ここに属するリスクから重点的に対応する)とし、中程度のマスのところはタスキがげに黄色で塗ってイエローゾーン(経過観察や要注意ゾーン)とし、最後に、影響度が低いところは、左下3マスを青色で塗って安全ゾーン(ただし定期的なリスク再評価は必要)として分類します。

ちなみに、「リスクの重要性」＝「リスクの影響度」＋「リスクの頻度」の2つから重要性を判定します。

9マス区切ったリスクマップに、いろんな直面し得るものや潜在的なものを含めたリスクをプロット(マップに通し番号をつけて点をうつ・棚卸しする)していきます。

例えば、ある1つ目のリスクは、リスクの影響度も低く頻度も引く場合、リスクマップのマス内の安全ゾーン(図の左下の青マス)に点をうちR－1と通し番号をつけ、また別のある2つ目のリスクは、影響度も高く頻度も高いとし、レッドゾーン(図の右上赤マス)にR－2と通し番号をつけてプロットしたとしましょう。

ここで、図を使えば、右上3マスのレッドゾーンに入るところが、自然とリスクの重要度が高くなるわけで、その3マスに位置づけられるリスクから、重点的に取り組んでいけばよいということになります。

ただしこれは最初のステップとして、定量的・機械的なものですので、総合的な勘案・判定をする上ではどうするかといえば、先ほどのある1つ目のリスクR－1は、機械的に影響度と頻度からテキパキと分類したら青ゾーンに位置づけられても、実際の実務・現場でのリスク相場観から、このリスクが現実化したら実は結構大変だというような場合に、点線矢印をかいて、定性的評価・定性的補正としてリスクマップ内で位置づけしなおし、例えば、通し番号で「R－1´」とか「R－1補」といった具合に記載しておきます。

リスク評価の途中過程がわかるようにしておくのは、説明責任を果たす際に、なぜあるリスクを高く、あるいは、低く評価しそれが妥当なのかを順を追って示せるようにするために、できれば評価プロセスがわかりやすいように記録を残しておいて頂くと良いと思います。

それぞれのリスクの対応・リスク管理の意思決定としてやるべきことは、呼称はさまざまになり得ますが、たった4つから対応策を選ぶに過ぎません。

その4つの対応策とは、①受容、②低減、③回避、④転嫁の4つです。

まず、①受容とは、平たく言えば、「まあ、このリスクが現実化した際は仕方ないよね。このリスクは受け入れて進みますし、問題が起こったら起こった時のことで仕方ありません」という対応です。

次に、②低減とは、何らかのコントロールを利かせてリスクの影響度か頻度かその両方を低くすることで、ダメージを低下させる取り組みです。

さらに、③回避とは、例えば、この会場に爆発物があつたとすると、この会場に爆発や死傷リスクが非常に高まるのですが、そもそも、その爆発物を別の安全な場所に移動して爆発リスクを回避すれば、この会場に爆発物がなくなっておりダメージを被るのを回避できるわけです。

最後に、④転嫁とは、自動車運転をなさっている方なら必ずと言ってよいほど採用しているリスク管理の意思決定・対応策ですが、自動車保険をかけておいて、万が一、対物・対人いずれにせよ自動車事故を起こした際に、巨額の損害賠償請求に際し、賠償金リスクを保険会社に転嫁して、賠償金が必要な際は自動車保険会社からその金銭を支払ってもらうという対応策です。

ここまでのことを踏まえて、どうとりまとめて書面にするかについては、総務省さんの資

料がわかりにくいとの声があるようですので、例えば、戸村流のお手軽リスク対策として、A3用紙1枚を縦にして半分に折って広げると、真ん中で横に線がつき上段と下段にわかれます。

その上段に先ほどお話ししました赤・青・黄色の9マスがあるリスクマップを各リスクの通し番号とともにかき、下段には、それぞれの通し番号をつけたリスクに、どう対応するかの概要をまとめて書けば良いだけです。（日本版COSOモデルでいえば、このA3用紙の上段でリスクの評価を行っており、下段にはリスクの対応策をまとめるという、2つ目の構成要素の「リスクの評価と対応」をA3用紙1枚でまとめているたてつけになっています）

仮にある1つ目のリスク(R-1)の重要度が低いとすると、特段の対応は不要で通常どおりの対応にとどめるとした場合、「R-1は～のように対応する形でリスクの受容で対処する」などを書いておき、仮にある2つ目のリスク(R-2)は重要度が高い場合、「R-2は～の観点から重要度が高く添付資料1のとおりリスク低減策を講じる」などとまとめれば良いのです。

ここで、A3用紙1枚で上段下段でまとめるところに、リスクの対応策の詳細を書かず、添付資料1といったように別紙にまとめておく理由は、A3用紙1枚上段下段で全体像と概要をサマリーとしてまとめ、詳細はその後ろに添付資料でつけておくことで、ざっと上下段の1枚ものの資料を見るだけでも全体像がわかりやすくしておく、他の担当者への引継ぎなどがあつた際も、情報共有や実施状況のイメージ共有もしやすくなるからです。

最終的に、上下段1枚もののA3用紙と、その後ろにつける添付資料を、ホッチキス止めしておけば、コンサルタントのリスクインパクトアナリシス(リスク評価分析サービスなど)で数百万円とられる作業を、自治体内のみなさまご自身で簡単に組み立てるかと思われま

す。もし、総務省さんのリスク判定の資料や解説がちょっとわかりにくいなあと思ったら、ここでご紹介しました図や解説に立ち返って頂ければ、多少なりとも理解しやすくなるかと思われま

監査基準を見据えた監査証拠の入手や監査の着眼点について

最後のピックアップ解説としまして、総務省さんの「監査基準(案)」を見るだけではよくわかりにくいかもしれない点をお届け致します。

まず、ざっと参照しておけば、第2章の実施基準（監査等の実施手続）第10：監査委員は、必要な監査等の証拠を効率的かつ効果的に入手するため、監査計画に基づき、実施すべき監査等の手続を選択し、実施するものとする。

（監査等の証拠入手）第11条：監査委員は、監査等の結果を形成するため、必要な監査等の証拠を入手するものとする。2 監査委員は、監査等の証拠を評価した結果、想定していなかった事象若しくは状況が生じた場合又は新たな事実を発見した場合には、適宜監査等の手続を追加して必要な監査等の証拠を入手するものとする。

（監査等の結果に関する報告等への記載事項）第15条：監査等の結果に関する報告等には、原則として次に掲げる事項その他監査委員が必要と認める事項を記載するものとする。

一、本基準に準拠している旨 二、監査等の種類 三、監査等の対象

四、監査等の着眼点（評価項目） 五、監査等の実施内容 六、監査等の結果

以上のような記載がありますが、第11条は、必要な監査等の証拠を入手するとか。どんな手続で入手したらいいのかとか、想定してなかったことが起こったときに監査の手続を追加するといっても、どんな手続などが他にあるのかということも少しご覧頂こうと思います。

第15条は何かというと、原則として次に掲げるようなことを記載しなさい、報告書に、ということなんです、基準に準拠していることということ、着眼点とか書いてありますね。

結局は、1から6まで何を意味するのかといえば、「何となくチェックしました。何となく問題なさそうでした」ではなく、戸村流でお話ししております監査における大事な「ひらがな2文字」に沿って対応することが重要となります。

それが「なぜ」というひらがな2文字で、これを監査指導・指摘・勧告や報告等の文章の前につけるといことです。

つまり、「これがなぜ正しいと言えるのか」やある問題がある場合は、「なぜこれが問題なのか」という理由・根拠などを明記するというだけの話です。

いろんな手続や着眼点などについて、どんなものがあるのかといえば、以下のようにざっと内部統制のコントロール例をまとめてみておきました。

コントロール	内 容	コントロール	内 容
承認	上長が同意・承認する事によるコントロール (例) 取引承認の限度額設定、署名等	システムの セットアップ	システムのマスタ設定などによる自動化したコントロール (例) ある一定額以上の取引では上長の承認キーの入力を必要とさせる等
照合	ある2つの事柄が一致しているかどうかをチェックする事によるコントロール (例) 入出金のチェック	例外と 整合性	規定のルールを逸脱するような場合にレポートを出力したりエラーメッセージで確認させるコントロール (例) 与信限度未滿取引のレポート出力
レビュー	担当者・当事者以外の人が活動内容をチェックする事によるコントロール (例) 取引記録の担当外の人による閲覧	システムの インターフェース	システム間のデータ転送における完全性・正確性を確保する事によるコントロール (例) ファイルの一致・伝票転記の確認
職務分掌	承認・記録・保管のような機能別に一人の担当者が全部しないようにする事によるコントロール (例) 購買・支払・在庫管理を担当者分け	システムの セキュリティ	担当者ごとにアクセス権限・処理権限を与える事によるコントロール (例) 各担当者ごとにパスワードを与えてアクセス制限、マスタ変更への制限
諸規定・ マニュアル の整備	諸規定を整備してある同一業務処理に対して共通の処理作業を行えるようにするコントロール (例) 経理処理の規定	職務ローテーション	同一の業務に極めて長期的に従事させる事を防ぎ、癒着や不正を防止するコントロール (例) ジョブ・ローテーション、転勤など

例えば左側の2列については、既に一部このお話しの中で紹介したものもありますね。

承認という統制活動・統制行為では、承認印という判子ひとつ押すことも内部統制のコントロールであり、監査手続き・証拠入手として承認印の漏れがないかのチェックや正当に押印された承認印かどうかなどは、よく監査活動でみなさまがチェックなさるポイントかと思われれます。

照合については、入出金の突合についてのお話しで既に触れましたし、書面で数字や内容

があっているかをチェックするレビューについても同様ですし、調達購入と支払い経理などの職務を分けて牽制機能を利かせる職務分掌についてもしかり。

その他、ここでは参考資料としての掲出ですので、ざっとご高覧頂ければと思いますが、システムのセットアップについては、消費税が10%に増税された時点でも地域企業においてIT統制上の問題が報じられていたこともあり、少しだけ補足します。

セットアップは、そもそも、さまざまなデータ処理(レジの販売代金や請求代金の表示をはじめ、伝票処理・帳簿作成・決算など)をICT活用で行うとした場合、最初に消費税を10%で設定し忘れて8%のままだったり、そもそも販売されているICTシステムのプログラム上、10%の消費税設定ができなかったり不具合が生じるような場合は、当然に、その販売処理・決算処理などで不適切・誤った数値が表示されたり記録されるわけで、それがひいては税務処理上の違法行為につながりかねません。

そのようなケースを想定した場合、セットアップが正しく行われているかをチェックする手続きを踏んだり、セットアップ状況の情報を入手して調査したりして、監査し是正を進めていくことになります。

そして、監査のテスト方法・手続きについてみれば、有効性評価のためのテスト手法は、識者により呼称や分類は異なり得ますが、以下にまとめたように主に4つのテスト手法があります。

■ 下記の手法から1つ又は複数を選択して実施

	テスト手法	手法選択
検査 サンプリング	25件の書類を不作為にピックアップして業務の実態に問題がないかチェックする。1件不適合が出たら、あと17件ピックアップ(計42件)してそこで不適合ゼロならOK(会計上の許容誤謬率)、2件以上不合格。	コントロールを実施している結果(証跡)が残っており、テスト実施者が確認できる場合に選択する(90%程度がこの手法となる)。
立会い 閲覧	コントロールしている様子(各規程や手続きの閲覧)や実際に社員が業務を実施する様子を現場で立ち会ってチェックする。1件実施。	実際にコントロールを実施している場面でしか証跡をチェックできないような場合に採用。
質問	現場で職務遂行している社員に質問し、規程の遵守や必要な知識を有しているか、内部統制への意識の程度をチェックするなど。	不適合となる職務遂行状況が社員の意識や知識レベルに依存するかどうか知りたい場合に、他のテスト手法と合わせてテストする。
入出力 チェック	テストデータをシステムに入力し、出力結果が入力したテストデータから見て適合するものかどうかをチェックする。1件実施。	システムを利用している場合に、自動処理が適切に行われているかをチェックする場合に採用する。

■ 実査、立会、確認、証憑突合、帳簿突合、計算突合、分析的手続、質問、観察、閲覧等により、**有効性評価**をチェックするのが監査の役割(この場合は**保証型監査**(アシュアランス型の監査)になる)

有効性評価などでのテスト手法の代表的な1つ目の手法が「サンプリング」です。1段目に書いてまとめておいたものです。

典型的には、書類とかデータを25件抜いてきて、その中で1件も問題がなければ一発で合格・監査適合です。

もし25件中2件以上の問題があれば、その時点で即アウト・監査不適合となりますが、サンプリングで25件中1件だけ問題があった場合は、サンプリング・エラー(たまたまミスのあるものがサンプルに紛れ込んだだけで全体的には特に問題ない状況)を疑い、追加で17件のサンプルをとって合計42件中1件の問題だけだった場合は、会計上の誤謬率が同等レベルとみなすという、有効性評価のときの典型的な手続き・対応を行うものです。

2つ目の手法の「立ち合い・閲覧」というのは、文書で示しにくいようなICT操作やその操作状況やその実態などがある場合に、パソコン画面を立ち会って閲覧しながら、問題がないかチェックするという対応です。

3つ目の手法の「質問」というのは、例えば、内規とかマニュアルなんかに、「～の事項について～のマニュアル・規程を十分理解した上で職務に当たること」などと書いてあった場合、本当に職務遂行の担当者・責任者・管理監督者が、どれだけ十分に必要事項を理解しているかが気になりますよね。

そんな場合に、その担当者・責任者・管理監督者などに質問を通じて理解度チェックをするという対応がここで表記しました「質問」という手続きです。

最後の4つ目の手法が「入出力チェック」と表記しておきましたが、これは、例えば、あるICTシステムが適正に機能しているかについてチェックしたい場合に、ICTの腕利きのプロとは限らない監査委員さんや監査事務局の方々が、なまじ、プログラム・コードをいじってしまうと、適正に稼働していたICTシステムに監査人が不具合を生じさせてしまうというのは、あまりにも残念であり得ない状況です。

そこで、例えば、「1+1」というデータを入力してみて、その出力結果として「2」という答えが出てきたら監査適合となる、というような感じです。大雑把に言えば、入口と出口でのチェックで監査するような感じです。

ちなみに、一言で「監査」といっても、代表的には2通りの監査形態があり、1つ目は付加価値が高く健全な組織運営に積極的に関わる「助言型監査(コンサルティング)」で、もう1つは機械的に決まった通りのことが決まった通りになされているかをチェックする「保証型監査(アシュアランス)」の2通りあります。

今回の自治法改正での自治体における総務省さんの示す内部統制の報告書制度で求められる有効性評価に関しては、2つの監査形態の中で後者の保証型監査を行います。

以上につきまして、頂戴しました時間に時計の長針もぴたり合う進行で、ご要望頂きました項目に沿ってお話しをお届け致しました。本日、わたくしのお話し致しましたが、ご聴講者さま各位・関係各位にとって、多少なりともわかりやすくお役に立っていたなら幸いです。

本日は貴重なお時間を頂き、会场上段や後方の方々を含め、みなさま和やかな笑顔交じりにご聴講頂きまして誠にありがとうございました。