

事例式 地方公共団体の外部監査の実務

第58回

内部統制とコンプライアンス・マネジメント (3)

新日本監査法人 公会計本部
新日本インテグリティアシュアランス 会士補

武村 展英

本稿においては、内部統制の五つの構成要素のうち、最後のリスク評価の機能について解説したのち、リスクマネジメント体制の構築について述べる。

七 リスク評価の機能

1 質問

内部統制の構成要素の一つであるリスク評価の機能について、監査上の着眼点を教えてください。また、リスク評価の機能を強化する方策を教えてください。

2 回答

(1) 解説

リスク評価の機能とは、行政サービスの提供に影響を与える全てのリスクを認識し、その性質を分類し、発生の頻度や影響を評価する機能のことをいう。自治体は、その内外で発生する様々なリスクに直面している。したがって、二で述べた自治体組織全体の目的及びそれを支える種々の目的の達成を阻害するリスクを識別し、その発生の可能性を測定し、組織の目的に与える影響を評価することが必要となるのである。そして、組織が直面するリスクを識別・分析し、リスクの評価を行うことによつて、自治体の首長は重要なリスクへの対応方針を決定することが可能となる。この点、リスク評価は、リスクをいかに管理するかを決定するための基礎を提供する

機能を有している。

そこで、本稿で問題としているコンプライアンスについては、例えば、コンプライアンスに関連する内部統制の構築・運用状況を把握し、そこに存在するリスクを評価することとなる。本稿では、特に現金回りの内部統制について、四の統制活動において述べたような業務フローの流れを図解にしたもの(フローチャート)を作成し、規程上の統制の不備をチェックするとともに、実際の規程と異なつた運用がなされていないかをチェックしたり、三で述べた統制環境が統制活動に及ぼす影響を評価することが必要となる。

こうしたリスク評価は、継続的に実施されることが必要となる。なぜなら、組織が直面するリスクは、世論の動向、法規、経済状況など内外の環境によつて変化するものであるから、リスクを継続的に評価し、その情報が「伝達の機能」により適切に伝達されることがなされなければ、環境変化に柔軟に対応することができないからである。

(2) 監査上の着眼点

① 縦割り組織の中でのリスク評価の機能

自治体組織では、「リスク評価」が特別に意識されていることはあまりなく、組織が直面するリスクに対する対応は、首長から階層的に権限を委譲しながら、各部署の責任者、担当者がそれぞれの事務分掌について責任を負い、個別的に対

応していることが通常である。

したがって、監査上の着眼点としては、まず、従来の統制り組織の中でどの程度リスク評価が行われているかを把握する必要がある。すなわち、課室レベルにおいて、コンプライアンスにかかわるどのようなリスクが存在し、その発生可能性やリスクが顕在化したときの影響が常に把握・見直しがなされているか、また、これらの情報がどの程度共有されているかを特定することが必要である。

近年は、自治体の財政事情が悪化する中、徹底的な職員の人員削減がなされ、どれだけ効率的な行政サービスが提供できるかというところに職員意識が集中している。したがって、コンプライアンスに関する内部統制についての意識は皆無であるといつても過言ではない。こうした状況の中で、特に会計事務を始めとする日常の事務執行手続について、主管課の課長や課長補佐が把握しておらず、担当者まかせであるという状況も珍しくない。こうした状況では、いつ不正が起きてもおかしくないもので、特に、過大な業務に忙殺されているような部署については、内部統制の他の機能と併せて、リスク評価の機能についても重点的に調査する必要がある。

② 組織横断的なリスク評価の機能

自治体では、通常の首長部局とは別におかれている各種本部等(例：災害対策本部)といった、複数の組織にまたがっ

ている横断的組織がある。したがって、監査上は、こうした組織が持つリスク評価の機能についても調査する必要がある。しかし、こうした組織は、災害や事故が起こったときの危機管理体制として設けられていることが多く、ここで問題にしている「コンプライアンス」を目的に設置されている例は極めて稀である。また、各部署の責任者で構成される「庁議」といった会議がリスク評価の機能を有する場合も考えられるから、モニタリングの機能の場合と同様に、議事録などを閲覧する必要がある。

(3) 指摘事項（改善提案）

以上のようなリスク評価の機能によりもたらされた情報は、伝達の機能により適切に伝達され、重要なリスクについては首長が対応を決定し、リーダーシップをとって改善することにより、リスクへの備えを万全にする必要がある。また、ある部署で検出された重要な内部統制の欠陥については、他の部署で同様の欠陥がないかを点検し、同じ過ちを何度も繰り返すことがないよう、情報が共有・一元化されなければならない。こうした情報を集約・活用する組織としては、次の二つが考えられる。

① 首長の対応を指示するリスクマネジメント担当部署を新たに設ける。

② 国における内閣危機管理監のように、リスク管理を統括

について述べてきたが、対象とするリスクの範囲を広げることによって「リスクマネジメント体制」を構築することが可能となる。

① リスクとは何か

リスクとは、一般的には「危険」すなわち「悪い結果の発生可能性」という意味で捉えられるが、一方で、良い結果と悪い結果の双方の発生可能性を含む「不確実性」と捉えられることもあり、様々な定義が存在する。本稿では、自治体にとってのリスクを前者のように狭い意味に限定して捉え、「自治体が提供するサービスに対して影響を与えると考えられる事象発生の不確実性」と定義する。

② リスクマネジメントの必要性

リスクマネジメントとは、リスクの発生可能性と影響をあらかじめ評価し、リスクの顕在化を防止することにも、それが顕在化した場合の影響を最小限に抑える一連の活動のことをいう。

これまで、自治体においては、自然災害や事故などの事後対応を中心とするリスクマネジメント（クライシスマネジメント）が行われてきたが、自治体を取りまくリスクは、防災関連リスクだけではなく、また外的リスクのみならず内的なリスクも存在する。

このように自治体を取りまくリスクが多様化する中で、自

し、首長を補佐する担当責任者において、この責任者がリーダーシップをとる。

これらの選取肢について、多くの自治体では、行政改革の中で、新たな組織を設置することは現実的でないから、例えば②のような役割を副知事や助役に持たせることにより、リーダーシップを発揮するなどの対応が考えられる。この場合も、スタッフ機能が必要となるから、スタッフ機能を総務担当部署や企画担当部署などに持たせることが考えられる。また、各部署長またはそれに準ずるメンバーで構成する会議で、縦割り組織で実施されたリスク情報の集約と組織横断的なリスク評価といった実務的対応を行うことが考えられる。

八 コンプライアンス・マネジメントからリスクマネジメント、SR体制への展開

1 質問

民意を適切に反映するためには、コンプライアンス体制をどのように発展させればよいか、その方向性を教えてください。

2 回答

(1) リスクマネジメント体制

本稿においては、コンプライアンス・マネジメントとして、コンプライアンスに関するリスクを対象としたマネジメントが、自治体が住民からの信頼を得るためには、リスクに対して、事後の対応を行うだけでは不十分であり、事前に想定できるものについては、首長の責任において、積極的に発生可能性ならびに影響の大きさを評価し、対応策を練っておく必要がある。そこで、民間では、今や当然のこととされているリスクマネジメントについて、自治体にも積極的に取り入れていくことが、今後の行政経営を行う上での前提条件であると考えられる。なお、松阪市など、リスクマネジメントを包括的に行っている自治体もある。

③ リスクの分類

前述のように、リスクを狭く定義した場合、自治体で想定されるリスクは、例えば次のように分類することができる。

- ・災害に関するリスク―風水害、地震など
- ・外的リスク―自治体がサービスを提供する際の事故、職員への危害など
- ・内的リスク―職員の不祥事などのコンプライアンス違反、公有財産の毀損、財政危機、電算システムの停止、データの漏洩など

④ リスクマネジメント・プロセスの概要

リスクマネジメントにあたっては、まず、組織を取りまくリスクの洗い出しを行うことから始めなければならない。この洗い出し作業は、リスクを性質ごとに分類し、自治体の業

務を妨げる結果となるあらゆるリスクを対象に検討することが必要である。ここで、こうした作業は、一義的には、それぞれの担当部署においての積極的な作業が望まれる。その上で、過去の他の自治体で起きている事例などを参考に、現段階での規定上はどの部署にも属さないリスクがないか確認する作業が必要となる。

次に洗い出したリスクについて、その発生可能性、リスクが顕在化した際の影響度を測定する。リスクとはそもそも不確実性のことであるから、その影響度を測定することは困難な作業ではあるが、対策を立てるためのものであるから、少なくとも三段階くらいで行うことが必要である。このとき、客観的な数値や過去のデータを利用する他、主観的な判断で行わざるを得ないこともある。

さらに、こうして評価したリスクに対して対応策を策定する。すなわち、事前予防的なコントロール、発見的なコントロール、リスクが顕在化したときの事後対応などの段階に分けた対応を検討する。

最後に、こうしたプロセスが意図したとおりに運用されているかを監視する必要がある。監視の中で適切な運用がなされていない場合は、これを修正するというプロセスを繰り返すこととなる。そして、リスクは自治体の置かれる環境の変化により変わるものであるから、定期的にリスクの洗い出し

さらに、現在では自治体でリスクマネジメントを取り入れている事例が少ないことから、他の自治体との差別化を図ることができ、特色ある自治体作りに資するという点も挙げられる。

(2) S R (Social Responsibility) 体制の構築について

最近、民間企業の間では「CSR (Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任)」という言葉が流行となっている。企業の社会的責任とは、様々な定義が存在するので一義的な定義を示すことはできないが、一般的には「企業が社会に対する責任を果たすことにより企業自身の持続的な発展を目指す取り組み」といわれることが多い。

ここで、企業（ここでは株式会社を想定する）は法的には、企業の所有者たる株主利益を最大化することが要請されるため、株主と株主以外のステークホルダーとの利益相反関係が問題となるが、もともと住民福祉の増進を目的とする自治体において、「社会的責任」という概念を改めて持ち出す必要があるのか問題となる。

しかし、企業をとりまくステークホルダーが多様であるのと同様、自治体をとりまくステークホルダーも単一ではない。すなわち、自治体のステークホルダーは一言で「住民」といわれるが、同じ住民でも自治体に対するかかわり方は異なるので、自治体にとってはリスクが異なってくるのである。例

を行うとともに、その体制をチェックするというシステムを制度化する必要がある。

また、こうしたリスクに関わる情報は、それが顕在化した時には、執行部が管理責任を問われることが少なくないものもあるから、自治体経営においては、執行部に不可欠な情報である。そして、このような自治体経営の前提となる事項についてのコントロールは、前述の内部統制を適切に構築・運用することによって果たされるから、リスクマネジメントのプロセスとは、内部統制の運用・構築そのものであることを認識しなければならない。

⑤ リスクマネジメントを行うメリット

リスクマネジメントを行うことのメリットとして、まず、組織をとりまく様々なリスク情報を一元化することから、首長、議会に対して、行政運営の前提となるリスク情報を、網羅的に提供することができる点が挙げられる。

事前に想定されるリスクに対する対応を明確にすることから、自治体運営の透明化を図ることができる点、リスクに応じて一貫性のある対応をとることができる点が挙げられる。また、このことは、市政を運営する上での説明責任を遂行することにもつながり、市民からの信頼を得向上させる。

また、首長がリスクに対して適切な統制を構築していれば、善管注意義務を果たしていることを立証することができる。

例えば、最近、自治体職員に対する行政暴力事件が問題となっているが、職員に対して不当な要求をつきつけるような住民に対しては、マニュアルの整備、研修、警察との連携などの特別の対応が必要である。逆に、こうした対応をとってこなかったために、不当要求に対して個人的に金銭を支払うなど、組織としての対応ができないという結果に陥ったのである。

また、住民といっても、自治体で働く職員自身の満足度は組織の活性化にかかわる問題であるし、自治体の事業を請負う業者や物品を納入する業者は取引先として位置づけるべきである。さらに、周辺住民に対しては、環境問題に配慮する必要がある。

このように、自治体といえどもステークホルダーは多様であり、一言で「住民」と位置づけることが逆に適切な行政運営を妨げることとなるのである。ここで、こうしたステークホルダーの認識は、「住民」を公平に扱わなければならない行政の理念に反するのではないかという問題がある。しかし、ステークホルダーの要求を正しく認識し、自治体をとりまくリスクを把握することと、住民に対して公平な対応をすることは全く別の話である。ステークホルダーの多様性から目を背け、一言で「住民」と片付けることによって適切な行政サービスを提供しないことは、まさに行政の怠慢であることを強調したい。

具体的に提案するなら、公共事業や物品購入の業者選定に
対して、SRの基準を設けることが考えられる。すでに、一
部の自治体では、グリーン購入などの業者選定が行われてい
るが、環境のみならず、コンプライアンス、雇用問題、地域
社会などに対する取り組みの選定基準を設けることが考えら
れる。もちろん、自治体の全てがこのような取り組みをして
も、それは経済全体のポリュームから見れば小さいものでは
あるが、自治体が背負う社会的責任に鑑みれば、自治体自身
が率先して、社会的責任を果たしている業者を優先的に取り
扱うなどの政策的配慮があつてしかるべきである。こうした
取り組みが社会全体に波及することにより、「市場の失敗」
といわれる厚生損失を是正し、最適な資源配分を実現すると
考える。

参考文献

- 池田昭義「地方公共団体の外部監査人監査の仕方・受け方の実務」
学陽書房
- 鳥羽至英、八田進二、高田敏文共訳「内部統制の統合的枠組み―理
論編」白桃書房
- 経済産業省「リスク管理・内部統制に関する研究会報告書」
- 新日本監査法人公会計本部編著「行財政改革のための外部監査事
例」ぎょうせい
- 監査法人太田昭和センチュリー編著「外部監査の基礎知識」恵友社

行財政改革のための 外部監査事例

地方公営企業、地方独立行政法人化対象事業

新日本監査法人 公会計本部 編著

A5判 2,400円税込

- ・事務事業や施策が公正かつ効率的に行われているか
チェックする“外部監査”の有効活用法を伝授。
- ・事例別に監査のポイントから、よくある指摘事項を
明示するほか、Q&A形式も盛り込んだわかりやすい
内容構成。

株式
会社 **ぎょうせい**

〒167-8088 東京都杉並区荻窪4-30-16
TEL03-5349-6666 FAX03-5349-6677
URL:<http://www.gyosei.co.jp>