

内部統制に依拠した 監査の考え方

日本大学商学部会計学科教授 紺野 卓

監査報告書に求められるイン フォメーションレポートの役割

日本で最も外部監査にお金をかけている会社に、三菱UFJフィナンシャル・グループ（以下、三菱UFJ）という会社があります。2020年より、監査人が同社に発行する監査報告書の書き方が変わりました。監査基準が変わったからです。これまでのように型通りの報告書ではなく、投資家に対して、よりよい情報を提供するインフォメーションレポートとしての機能が求められます。有価証券報告書の中に含まれる監査報告書ですが、今年と同社の監査報告書はものすごく分厚いものになるはずですが、またそうでないとインフォメーションレポートになりません。

監査人が上場会社を監査する際の監査基準は、会計基準同様に国際化が進んでいます。皆さま方と関係ないと思われるかもしれませんが、実は非常に関係があります。金融商品取引法（以下、金商法）が変わる、会社法が変わる、それを追っかけて地方自治法（以下、自治法）が変わるという順番で変わってきています。

今般の自治法の内部統制規定150条は会社法、金商法の内部統制規定のいいところ取りをしたような規定です。民間レベルで上場会社の監査報告書が変わると、今後、自治体における監査委員の皆

さま方の監査報告も、変わっていくだろうと予想されます。

2021年4月2日の日経新聞の記事では「不正会計、進まぬ内部統制」と報道されています。2008年に、上場会社で内部統制報告制度が始まりましたが、まだ問題は多いようです。この報道では、内部統制の不備の件数は減っていないと書いています。さらに本社以外の少し目の届きにくいところで、不正や内部統制の不備が見られるとのコメントも見られます。これらの課題は地方公共団体においても同様と思われます。

監査委員監査には職務領域の 拡大と責任の増大が起こる

今後の監査委員監査では職務領域の拡大が起こります。DX（デジタルトランスフォーメーション）なんかも含まれるでしょう。それから、責任の増大が予想されると思います。増大する責任を適切に果たすために、求められる要件は、適正な監査基準の策定。そして、それに基づいた適正かつ有効な監査の実施ということになります。

今は国際的に、民間企業の監査が変わってきていますので、パブリックセクターも間違いなく変わると思います。通り一遍の監査報告では意味をなしません。現実的にどこにリスクがあって、住民たちにどう説明責任を果たすのか、そういう視

紺野 卓 (こんの たく)

略歴

筑波大学大学院ビジネス科学研究科博士課程修了、法学博士（筑波大学）。千葉商科大学大学院商学研究科客員教授、新潟青陵大学短期大学部准教授などを経て現職。現在は他に、日本内部統制研究会理事、日本監査研究会幹事、財務省財務総合政策研究所講師（国際財務理論研修）、総務省自治大学校講師（監査・内部統制専門課程）など



点から監査が実施される必要があります。

監査責任に関する法規制の変化の経緯として、①プライベートセクター（株式会社）からパブリックセクターに対する影響、②プライベートセクターに及ぼす国際的な法規制の影響の2点を挙げる事ができます。特に株式会社が準拠する法律が変わると、同じようにパブリックセクターは何年か遅れてその影響を受ける傾向があります。

次に内部統制と監査についてです。内部統制は、そもそも監査のためのものではなく、株式会社であれば、自らの事業運営を遂行するための経営手法のひとつです。どんな組織体であってもその目的を達成するためには必要はらずです。

外部監査の視点からは、外部監査人は「外部者」のため、被監査対象をよく分っていないままだと、効率的で有効な監査とならない可能性が高くなります。そこで、内部統制をよく理解したうえで、例えば、親会社は問題ないのだけれども、子会社のあそこには脆弱性があるなどというようにリスクに応じた監査を実施する、これが内部統制に依拠した監査ということになります。

監査で重要となる 内部統制の理解

次のポイントが「リスク・アプローチ式」というもので、監査基準の中にも出てきます。これが

まさに、被監査対象のリスクを考えたうえで実行すべき監査。国際的にもこのリスク・アプローチ式が広く受け入れられています。

$$\text{AR(監査リスク)} = \text{IR(固有リスク)} \times \text{DR(発見リスク)} \times \text{CR(統制リスク)}$$

ここで言うARは監査リスク（Audit-Risk）です。会計監査では、財務諸表は一般に公正妥当と認められた会計基準に準拠して適正につくられている、というお墨つきを与えています。無限定適正意見を述べたにも関わらず、その後粉飾決算が見つかった。これがいわゆる監査リスクの顕在化です。これを一定水準以下にしないとイケない（ex. 比喩的にここでは5%とします）。

IRとあります。IR、これはインヒーラントリスク（Inherent-Risk）、固有リスクといいます。自治体固有のリスク、あるいは会社固有のリスクなどがあります。トヨタ自動車とIT企業。どちらが財務諸表を間違えるリスクが高いでしょうか。比較論ですが、モノを扱っている会社のほうが財務諸表を間違えるリスクが低いです。また勘定科目によっては、間違える可能性が高い勘定科目があります。皆さま方の自治体におきましても、財務書類の中で、間違える可能性が高い、あるいはリスクが

高い科目というものがあります。

監査リスクはゼロにはできません。無限定適正意見を述べたのにも関わらず、後に粉飾決算が見つかってしまうなどのようにリスクをゼロにはできません。大きな理由は全部を精査できないからです。監査資源は有限なため、一定のリスクは許容せざるを得ません。

次にDR、ディテクションリスク (Detection-Risk)、発見リスクです。監査人として注意すべきは「問題を発見できないリスク」です。仮に固有リスクがあったとしても、監査人がしっかりとチェックすれば、「これ駄目なんじゃないの」と、その処理を修正することも可能かもしれません。発見ができない場合、発見リスクが顕在化することになります。

そして最後がCR、コントロールリスク (Control-Risk)、内部統制リスクです。いわゆる自治体の、あるいは株式会社の内部統制の良し悪しということになります。上場会社の内部統制はやはりしっかりしています。一方で、そうでない会社も実際あります。そういう内部統制の良し悪しを見て、監査の手法や範囲などを変えるということになります。

監査リスクというのは、この3つのリスクの掛け合わせということになります。

ここで発見リスクを抜き出し、次のように変形できます。

$$\text{発見リスク (DR)} = \frac{\text{監査リスク (AR) : 5\%}}{\text{固有リスク (IR)} \times \text{統制リスク (CR)}}$$

こういう式がよく監査の世界ではでできます。監査リスクが一定水準以下 (ここでは5%) となるように、いかに「発見リスク」をコントロールするか、すなわちいかに一生懸命監査するかということになるわけです。

ここに、内部統制がダメだとなった場合があったとします。あそこのトップはまずいなと、公営企業の例えば内部統制がダメだとなると、コン

トロールリスク、内部統制リスクが上がることになります。そうすると発見リスクを下げないといけない。発見リスクを下げないと、監査リスク5%の水準が維持できないということです。繰り返しますが、一生懸命監査しないといけないということですね。

これが、コントロールリスクが低く、内部統制がしっかりしている会社になると、分母全体の値が下がります。その場合、ディテクションリスクが上がっても、例えば監査リスク5%といった所定水準を維持できます。

したがって、何が監査で重要かということ、内部統制の理解。ここをしっかりと正しく理解して監査に活かすことによって、ある所定の水準以下に監査リスクを抑えることにつながります。

「監査報告書はこう変化していく」

2019年6月、三菱UFJが出した第14期有価証券報告書中に監査報告書が含まれています。「独立監査人の監査報告書及び内部統制監査報告書」です。

この監査報告書は大きく4つのパートに分かれています。まずは、「財務諸表監査の概要」が記述されています。次に、「連結財務諸表に対する経営者の責任」とあります。財務諸表をつくるのは会計士じゃない経営者ですよっていう、当たり前のことを言っています。経営者の責任には、経営者が必要と判断した内部統制を整備、運用することが含まれると書いています。内部統制は、経営するために必要なことです。それを見ながら監査人は監査を実施します。

次に、「監査人の責任」についても書いてあります。その中に、「財務諸表監査の目的は、内部統制の有効性について意見表明するためのものではないが、当監査法人は、リスク評価の実施に際して、状況に応じた適切な監査手続きを立案するために、連結財務諸表の作成と適正な表示に関連する内部統制を検討する」と書いてあります。内部統制を構築、運用するのは経営者の責任です。それをしっかりと財務諸表監査の際にも検討しますよと

言っています。これは監査人の責任です。

最後がもっとも重要な「監査意見」となります。ここでは「財政状態…経営成績及びキャッシュ・フローの状況をすべての重要な点において適正に表示しているものと認める」と言っています。これが無限定適正意見の監査報告書です。この文章からは、問題がなかったことは分かります。しかし、それ以上の情報を得ることができません。これが「旧来の監査報告書」です。

では、監査基準が変わったことでどのような変化があったのかです。冒頭の三菱UFJの第15期有価証券報告書（2020年6月発行）は、2019年のものと比べると、量がとても多くなりました。ひな型は一部だけで、それ以外は監査人が三菱UFJの監査をしていく中で気づいたさまざまな事項について、投資家に役立つ情報を盛り込まなくてはいけなくなり、ページ数が圧倒的に多くなりました。

また監査意見は最後に書くのではなく、最初に書くことになりました。次に監査意見の根拠があり、そして3つ目に、監査上の主要な検討事項（キーオーディットマターズ、Key Audit Matters）があります。この様な方向性は、恐らくいずれ、自治体でも検討されることになると思います。監査上気づいたさまざまな留意事項、投資者に役立つ情報を文章で書いて、監査報告書として出さないといけない。これが「オピニオンレポート」から「インフォメーションレポート」への流れということになります。

地方公共団体の内部統制と監査委員監査はどうでしょう。監査委員監査は外部監査とは異なり、監査事務局が実際、事務的なところは実施していると思います。そうしますと、自治体のリスクには精通している。外部監査とは異なり、その理解の深度という点では、皆さま方のほうが自治体を知っていないといけない法律的な位置づけになっていると思います。

ですので、より被監査対象に含まれるリスクには精通しているはず、とも推量できます。であれば、発見する、是正するよりも、未然に不正や誤謬が発生しないような内部統制を構築しておくべ

きということも、もしかすると監査委員の守備範囲と言えるかもしれません。

会社法の監査体制強化につながった大和銀行事件

内部統制制度の端緒といわれている大和銀行事件をご存じですか。ニューヨーク支店に勤務していた一行員が、勝手に銀行のお金で米国債のトレーディングをして、1,100億円の穴をあけた事件です。

大和銀行事件については、大阪地裁判決で取締役、監査役に対して有罪判決が出ました。損害賠償金額は800億円を優に超え、上場会社の取締役、監査役を震えあがらせることになりました。ここで監査役1人について、任務懈怠責任も認定されています。この事件が一つの契機になり、会社法では内部統制の整備、運用は取締役の責任であると規定されました。

具体的には「業務の適正を確保するための体制」の整備が求められることとなりました。文言としては自治法と一緒ですね。

監査につきましても、有効な監査を実施する体制を設けなければいけません。会社法施行規則のことが書かれていますが、これを監査委員に読み変えればよろしいかと思います。内部統制についてトップの関与、及び有効な監査体制の整備が法定化されたということです。

金商法で定められた高いレベルの内部統制

次に金商法というものができます。会社法は全ての会社が対象です。金商法では主に上場している会社に、さらに違う網を張ります。上場して大きくお金を集めていますので、より高いレベルでの内部統制が必要ということです。

エンロンなどの巨額粉飾事件を契機に米国でできたのがSOX法（サーベンス・オクスリー法、上場企業改革及び投資家保護法）ですが、同法のポイントは経営者に対して年次報告書、日本でいう有価証券報告書に該当するものとなりますが、こ

の年次報告書の開示が適正である旨の宣誓書を出させるというもの。そういったことが加わってきました。さらには内部統制報告書の作成の義務づけと、公認会計士による内部統制監査が義務づけられました。

さらに、エンロンが潰れるときに、長く監査していたアーサー・アンダーセンという会計事務所の監査がよくなかった、独立していなかったことが明らかとなり、この事務所は潰れてしまいました。最近では、巨大化した監査法人を解体すべきという議論が、イギリスを中心に動いています。海外における監査規制の変更は我が国にも影響します。無視できません。

会社法と金商法の規定の両方を取り入れた自治法改正

我が国では会社法により、大会社について、取締役会による内部統制構築義務及び運用が義務づけられるとともに、金商法では、財務に係る内部統制報告制度、監査制度が導入されました。

自治法は、会社法と金商法の規定を両方入れています。つまり、首長トップが内部統制を整備運用しなければいけないことと、政令市と都道府県においては内部統制評価報告書を作り、監査委員の審査も受けなければいけないという、結構厳しい規定です。では市町村はどうなのでしょう。努力義務となっています。当然ながら、努力できる状況にない等の選択肢はありえないでしょう。

そうなりますと内部統制評価報告書を首長が作り、監査委員が審査してサインしないとイケません。これは簡単なことではないと思います。

ここで改めて、各法人の主たるステークホルダーについて、株式会社では投資者です。地方公共団体では住民です。ですが、住民だけじゃないと思います。例えば上場会社に粉飾決算があり、株価が一斉に下がる場合には、その会社の株主だけではなく、証券市場全体が損害を受けていると言えます。地方公共団体でもし不正があった場合には、その住民だけじゃなく、どの自治体も、租税からなる公金で行政運営していますから、国

民全員がステークホルダー。広く国民が損害を受けているとも言えると思います。

自治法は、そもそも150条が入る前から、内部統制を意識した監査の実施を求めていた。ただ、150条が入ることによって、すなわち会社法、金商法のような規定が入ることで、より厳しいものになったと理解できると思います。

内部統制との関連でより重要になる監査委員監査のあり方

若干、個人的な主張・私見も入りますので、斟酌したうえで受け止めていただきたいのですが、監査委員監査と住民の利害の調整についてです。監査委員監査の最終的な目的って何なのだろうと。説明責任は誰に対して、ということです。また、住民は、主に何に関心があるのだろうということです。監査委員監査の最終目的は、当然、「住民の福祉の増進」です。説明責任は誰に対してかということ、主に「住民」に対してです。

住民の関心と監査委員監査の間の利害調整手段の1つが住民監査請求といえます。住民の疑問に対して、今までの確に答えられてきたのかということです。例えば、却下された住民監査請求の事案について、その内容の詳細は外部からは伺い知ることはできません。内容がよく分からないのです。ところが、そのような場合でも住民訴訟まで上げていくと、事案の詳細な内容が分かってきます。明らかに、住民が言っていることが正しく、監査委員による対応がよくなかったと思われる例が、かなり多いのです。

全国的に住民監査請求が住民の要求どおりに、請求趣旨のとおりに通ることは、まずないのが実情です。住民監査請求がなぜうまくいかないか。多分、2つ理由があります。1つ目は住民監査請求の請求内容自体が無意味である可能性です。これは結構多いと思います。それは、住民が適時適切に情報を入手できていないためです。

2つ目、監査請求自体には内容上も手続き上も瑕疵がないにもかかわらず、監査請求を受ける監査委員が適正な監査を実施していない可能性です。

私が見た裁判例（最判平成16・11・25、民集58巻8号2297頁）、例えばこれは最高裁判所までいきまして、住民が勝訴しました。住民監査請求がどう行われたかという、住民監査請求は、県が独自に、かつ詳細に行った内部調査結果に基づく数字をそのまま列挙する形で監査請求されています。また事実を証する書面としては、関連する新聞記事が添付されていた。これに対し県の監査委員は、監査請求は請求対象の特定を欠くとして却下しました。最高裁は「住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる」として、監査請求は請求の特定に欠けるところはないと判示しています。このような例は結構多いのです。住民監査請求で終わると表に出ずとも、住民訴訟までいくと中身がよく分かる。

本セミナーも最後に近づいてきましたが、いざどんな自治体でも、恐らく内部統制評価報告書の作成、そして、皆さま方の審査は避けては通れないと思います。そうなると、これを通じて明らかとなった違法、不当な財務会計行為につながるような事実等は、住民監査請求の対象となる、またそれを「証する書面」として利用できる、あるいは、その一部として利用できるという解釈は十分成り立ちます。

自治法150条では、内部統制評価報告書の中には、「財務に関する事務」は必ず含まれると言っていますので、住民監査請求の証する書面ともなり得るような内容でないといけない、まさに冒頭で述べたように「インフォメーションレポート」でないといけない、と言えるかと思います。

ですので、例えば、職員による違法・不当な財務会計行為が内部統制評価報告書で明らかとなり、これについて、住民監査請求が提起されたものの、正当な理由がないにもかかわらず、同請求が監査委員に棄却等された場合で、その後、住民訴訟まで進み、住民が勝訴するようなケースは、監査委員には任務懈怠があったと解釈できる可能性もあります。

加えて過年度において、首長は組織の内部統制は有効と評価していたにもかかわらず、また、監

査委員の審査においても、首長の当該評価を適正としていたにもかかわらず、後になって地方公共団体内の違法・不当な財務会計行為が判明するようなケースでは、かつて実施した内部統制の評価が適正でなかったことに対する首長の責任は、当然のこと、同報告書を審査した監査委員の責任の発生の可能性も指摘できます。

自治法では内部統制評価報告書、あるいは、監査委員の審査に関する責任規定がないのですが、改正自治法が参考とした金商法では、しっかりと内部統制報告書の虚偽記載や不提出等について罰則を設けています。

皆さま方が行う監査は非常に範囲が広い。定例監査や行政監査があり、決算の審査があり、極めて広範囲です。内部統制の理解を抜きにした、監査、審査、検査は、そもそもあり得ません。ですので、自治法150条でそれらがさらに厳しくなったことになります。

最後のまとめですが、監査実務の変容、監査主体に求められる資質ですね。日本は国と地方を合わせた借金の対GDP比が、先進諸国の中でも突出して悪いです。我が国の財政状況を勘案するに、財政規律の適正の確保は喫緊の課題であり、地方公共団体において、監査委員監査の果たすべき役割は大きいと思います。これまで、地方公共団体の監査委員は、事務に精通している、あるいは監査経験の有無に関係なく、地元の名士等が監査委員に就任していることも少なくないでしょう。

しかしながら、今後の監査委員につきましては、実体を伴った有効な監査を実施する実務者が求められていると考えます。もしも有効な監査を実施しなければ、その責任を問われる可能性も出てくるということです。

改正された自治法では、今回触れた内部統制関連規定以外にも、監査委員監査に関連したさまざまな規定が入りました。これら規定のそれぞれに敏感に対応すべきでしょう。

本日は内部統制を中心にお話しましたが、有効な監査の実施が今後は強く求められていくと考えます。