

【巻頭言】

公監査人の監査リスクの識別

鈴木 豊*

(青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授)

政府・地方自治体等の公的機関（パブリックセクター）に対する財務・決算内容の開示とこれに対する監査や監視の必要性が国民・納税者等から強く求められているが、遅々とした進展状況である。このような国民・納税者とのギャップは公会計・公監査（公会計検査）領域において諸外国では、エクスペクテーションギャップ、アカウントビリティギャップまたは信頼性ギャップといわれ、これを解決するための特に公監査領域の変革が著しい。そこで、実施主体である公監査人（本稿では会計検査院を含む独立性の高い監査・評価・検査・監察・会計業務にかかわる者を指す）の監査リスク（公監査に失敗し国民・納税者から批判される立場になること）について識別すべき論点を示すこととしたい。

1. パブリックアカウントビリティの認識の必要性

公監査の主要な領域である政府監査の第一目的は、パブリックアカウントビリティ（公的説明または会計責任）の解除にある。公監査構造では、アカウントビリティそしてそれは拡張された受託責任たるパブリックアカウントビリティすなわち公的説明責任をその基礎構造とするものであることを、会計検査院を始め公監査人自らが我が国では国民納税者へ喧伝することもその職務である。公的組織を対象とする公監査論は営利組織の監査論とは構造において異質性がある。政府機関の会計および財務報告の目的は、GASB（政府会計基準委員会）によれば、納税者の「公に知る権利」から生ずる受託責任に基づく準拠性あるいは合規性を判断するための情報の提供から政府経営者による管理・プログラムの業績評価のための情報要求を満たす目的へ拡張されたものである。すなわち公的機関における業績報告書を基点にリスクマネジメントの観点、財務および非財務情報の統合および報告された業績の基礎を開示することが求められ、公監査人においても積極的な開示を促進させるべきである。

*1945年生まれ。1972年明治大学大学院商学研究科博士課程単位取得。博士（経営学）。公認会計士第3次試験合格・公認会計士及び税理士登録。亜細亜大学副学長・理事、青山学院大学経営学部教授を経て、青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科（会計専門職大学院）長・教授、現在に至る。このほか、会計検査院「会計検査に関する比較制度論的研究委員会」委員、参議院決算委員会調査室客員調査員、総務省・財務省「独立行政法人監査基準ワーキングチーム」座長、総務省「政策評価・独立行政法人評価委員会」臨時委員、総務省「公営企業会計制度に関する実務研究会」座長、日本公認会計士協会・公会計委員会委員長・学術賞審査委員長、平成18・19年度公認会計士試験委員、会計大学院協会理事長等を歴任。著書に『政府・自治体・パブリックセクターの公監査基準』、『日本国政府会計の分析』、『完全解説アメリカの政府監査基準』、『法人税法の3つの課税原則』（中央経済社）、『公監査』（同文館出版）など多数。

また、公監査は高度の独立性を有する立法府監査人 (legislative auditor) すなわち国民・納税者の代理人としての公監査人が実施するべきであり、その実施上の制度構築の留意点はカナダ CCAF (包括監査財団) では次の諸点を示している。①監査の方法論、②監査のリスク、③保証水準のレベル、④業績の報告書の継続性、⑤監査モデルすなわち伝統的なシステム基礎監査モデルからリスク基礎モデルへの転換、⑥監査報告書の種々の様式、⑦取引手続のリスク上の問題点。ここでは、業績の報告書の質的継続性の追求、リスクモデルの導入およびその結果としての保証水準を考慮した公監査が考えられており、我が国公監査人もこの展開方向で進めるべきである。

2. 公監査目的の展開と保証水準

政府監査の実施目的に適合した政府監査基準が設定されなければならないが、公監査の目的としては、アメリカ・イギリスを中心とした、諸外国の展開過程からも①法規準拠性またはコーポレート・ガバナンスの監査、②財務報告または財務諸表監査、③業績または政策評価監査に大別するのが国際的に一般的になっている。公監査における保証の意味については、公的保証 (public assurance)、政府保証、議会への保証と企業会計における職業監査専門家の保証とは相違があるが、諸外国とも積極的に公監査人が国民・納税者に対して公的部門の会計・開示について保証を与えることが不可欠であり、そのための努力を行っていることを公監査人は認識しておく必要がある。このように、政府監査のアプローチは諸外国の展開過程から種々の水準のアプローチがあると考えられる。①公監査範囲のアプローチとして、公監査アプローチ、公会計監査アプローチ、政府監査アプローチ、②政府監査目的のアプローチとして、準拠性監査アプローチ、包括監査アプローチ、保証機能アプローチ、③包括監査の実施モデルとして、マネジメントシステム・プログラムの質の監査モデル、経営者業績報告書の保証の監査モデル、業績・実態に対する監査モデル、④保証機能アプローチとして、監査、レビュー (検証)、合意された手続、直接報告業務アプローチがある。

以上の政府監査に関するアプローチおよびモデルの組み合わせにより、各国の政府監査は展開および変化しているのが現状の制度である。公監査論の枠組みから導かれる公監査目的と相互関連を示す類型を諸外国の公監査の文献や現場の活動から体系化したものを公監査目的の 10 段階説と呼ぶこととし、図表のとおりであり、これは公監査人の監査リスクの展開段階と考えることが出来る。

図表 政府監査・評価・監察目的の基準の体系と展開段階

政府監査の類型区分			監査判断の基準及び測度		展開			
財務監査	広義の合法性または準拠性 ないしは法規準拠性監査	狭義の合法性監査	法規違反行為・不正・濫用の摘発		第1段階			
		合規性・準拠性監査	政策方針及び予算の目的・手続・契約・要件の妥当性・適切性の検証・内部統制とガバナンスの有効性		第2段階			
	正確性または決算監査	財務諸表監査	財務諸表の適正性・決算の正確性の検証		第3段階			
		財務関連監査	財務関連事項の正確性・妥当性の検証		第4段階			
包括監査または完全監査	業績（行政・3E・VFM）監査	（業績監査の類型）		（測度の類型）	（主な測度）	（測度の特質）		
		広義の効率性または生産性監査	経済性監査	インプット測度	インプットコスト、作業量、サービスニーズと量、プログラムインプット	(1)目的適合性 (2)有効性 (有用性) (3)反応性 (4)経済性 (管理可能性) (5)比較可能性 (6)明瞭性 (理解可能性) (7)互換性 (8)接近可能性 (9)包括性 (10)精選性 (11)正確性 (12)信頼性 (13)ユニーク性 (14)適時性 (15)完全性	第5段階	
				アクティビティ測度	サービス努力、活動プロセス、資源の利用プロセス			
			効率性監査	アウトプット測度	提供財・サービスの質、一定の質のサービス量、アウトプットプロセス			第6段階
				効率性測度	プログラム効率性、ポリシー効率性			
		狭義の有効性監査	目標達成度の監査	有効性測度	プログラム有効性、ポリシー有効性、コスト有効性	第7段階		
			広義の有効性監査	アウトカムの監査	アウトカム測度	コストベネフィット、コストアウトカム、サービスの質	第8段階	
		インパクト測度			短期的インパクト、長期的インパクト			
		説明測度			説明・記述情報			
		代替案の監査		代替案決定の条件・プロセスの評価	代替案の提示、代替コースのレイアウト	第9段階		
価値判断の監査	政策の功罪・政治的判断の評価	政策の根拠、政策目的の功罪、政治的意志決定の賢明性	第10段階					

このような公監査構造の基底には、国民・納税者に対して「知る権利」「パブリックアカウンタビリティ（公的説明責任）」そして本源的表現として税金に対する「パブリックインフォームドコンセント（すなわち納税者の課税と税支出に対する同意）」の観念の理解が必要であり、公監査はこれら基本的観念の認識のもとに構築されていると考えなければならない。

3. 業績管理統制と内部統制

業績監査（performance audit）には、政策評価（program evaluation）が包含される。評価は、方針と結果の適合性の判定を非財務情報や予測情報によって行う総合的プロセスであり、一方業績監査は、外部監査性を特質とするものであり、政府監査においては政策評価を包含する広義の概念と考えられている。このような包含的な概念を含めて、業績監査基準について各国ともに3E監査の概念と実施プロセスの精密化を構築しようとしている。そのため政策の妥当性を判断するためには測度（measures）あるいは指標（indicators）が不可欠であり、これをいかにして客観的にそして理解可能性的に開発できるかに内部統制及び業績管理統制が関与し、監査の品質管理を維持する体制を整えることが業績監査自体の有効性を決定する。それ故、公的組織の内部監査との関係が内部統制及び法規準拠性監査との関係において強化される傾向が諸外国においてみられる。

また、内部統制とコーポレート・ガバナンスの概念については、アメリカ・イギリスでは業績管理統制が内部統制の上位概念と考えられ、コーポレート・ガバナンス→業績（行政成果・政策成果）管理統制→内部統制の階層構造を理解しておかなければならない。すなわち、公監査領域では内部統制の視点のみで、税支出に対する業績管理統制を含めずに考えると公監査人のリスクと期待ギャップが拡大することになる。

4. 公監査のリスクアプローチ

アメリカ・イギリスの政府監査基準及び監査手続ではリスクアプローチが採用されており、次のような概念とともに監査リスク低減の対策がとられている。①リスクのカテゴリー分析、②統合監査とリスク基礎監査、③行政サービスの失敗（国民・納税者の安全と健康等をおびやかす）の警告サイン（例として、リーダーシップの欠如、閉鎖的行政文化、貧弱なリスク管理）、④リスクマネジメントの要素の理解（例としてヴィジョン、委任、責任者、優先性等）、⑤キーリスクの発生要因、不正リスクの指標及びリスクの類型分析としてビジネス・財務・業務・潜在・特殊・最大・主要・戦略・物理的・契約等、⑥リスク評価のフレームワーク、⑦独立的監視と保証機能（例として完全、実質、限定、無保証等）。このように、各国とも公監査のリスクアプローチが浸透しており、我が国公監査も部門別・機能別・担当別のリスク分析とそのマニュアル化を進めなければならない。

5. 公監査基準（政府監査基準）と公監査人の監査リスクの識別

公監査基準の各個別基準は営利組織の監査基準（GAAS）と異質であり、その相違部分の認識こそが公監査人の監査リスクの識別を意味することを知らなければならない。

（1）公監査主体の基準

公監査における監査主体が、独立性のある監査人資格を有する必要性があるのは、営利組織の会計監査における監査主体と同様である。それ故、公監査人を独立監査人と称することが一般化している。また、アメリカなど、国によっては、選挙や議会の任命の監査人や外部監察官（IG）及び公認会計士等の外部監査人の利用を、特に会計・決算監査すなわち財務諸表監査や不正・濫費の摘発監査領域で実施しており、この場合は、相対的に独立性は強化されていることになる。

（2）法規準拠性監査

法規準拠性監査の範囲は、準拠すべき法規をどの領域まで含むかによって相違する。狭義には、政府支出金の人的担当責任の検査から決算すなわち財務諸表に影響を及ぼす対象範囲までである。この場合には、法律や制定法で定められた範囲が監査目的となる。次に、広義では、準拠性監査目的として特定された法律、規則および特定の要件及び立法趣旨までが監査対象となる。また、政府支出金の予算による意図された目的についても検証される。特に近年、各国とも濫用や不適切支出（ムダ使い）の抑止のための例として節約性、慎重性、不適切性に関する法規や基準設定や疑問コストの開示等が積極的に行われている。

（3）ゴーイング・コンサーンの監査

公監査においてもゴーイング・コンサーンの基準のもと監査が実施されることを地方自治体の破綻の例からも明らかであり公監査人のリスクでもある。

(4) 証明業務と保証水準

アメリカ政府監査基準では、公監査人の責任限定から保証概念を取り入れ、2003年版より証明業務の基準を設定している。これについては、我が国企業会計審議会公表（2004年11月）の「財務情報等に係る保証業務の概念的枠組みに関する意見書」が公監査に及ぼす影響を考察すると、これは公監査で適用可能な基準と考えられるので、外部公監査人は政府監査の広範囲の監査領域をこれによってカバーされるか否かの論点があることを認識していなければならない。

(5) 業績監査基準

業績監査は、政府プログラムの経済性、効率性および有効性の監査であり、各国ともにその定義はほぼ共通しており、これに基づいて各国業績監査基準が構成され、業績監査の範囲の広さから規定の仕方も細部にわたっているものもある。業績監査の到達目的である、3EとVFM（支出に見合った価値）監査の概念は次のとおりであり、公監査機能の強化とともに拡張されている。3Eは経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）、4Eは公平性又は公正性（equity）又は環境（environment）、5Eは倫理性（ethics）を付加されて拡張されており、VFMの価値（value）は、賢明性（prudence）、正当な手続（due diligence）、誠実性（probity）、健全性（integrity）、公平性（equity）を業績達成目標としている。

政府監査基準上は業績測度を監査人自ら設定することも認められているが、基本的な業績監査の展開方向は、測度の監査であり、測度の基礎となるデータの検証である。業績監査および政策評価の評定結果の効果は業績測度（尺度、指標、標準、ベンチマーク、ベストプラクティス等）の妥当性によって決定されるといっても過言ではないことを公監査人は認識していなければならない。

(6) 業績監査のパラダイム変化

公監査の歴史において、アカウントビリティから有効性監査を含む業績監査を目的とするパブリックアカウントビリティへの強調の転換が第一次のパラダイム変化であり、有効性監査が目標または政策達成度から行政または政策価値評価（アウトカム評価）を含む政府監査目的への転換が第二次パラダイム変化であり、被監査政府機関みずから作成する業績・行政・政策成果報告書の言明または主張またはアサーションに対するすなわち二重責任制の監査へと第三次パラダイム変化が現在、各国において進行中である。

まとめ

会計プロフェッションすなわち公監査人として公監査、特に政府監査を実施する場合の公監査リスクとして識別しておくべき論点を示す。

- ① 政府監査においては、意識改革の目的からもアカウントビリティ関係を明確にパブリックアカウントビリティ関係として識別し、外部監査人としての独立性を立法府監査人としての立場として堅持しなければならない。
- ② 保証水準は、監査水準を目指すべきであり、安易に保証水準の低下を採用してはならない。独立政府監査人は国民・納税者としてのステークホルダーと行政府との間に独立第三者として位置付けられるものであるからである。
- ③ 財務諸表監査と財務関連監査との峻別を明確にしなければならない。財務諸表と公会計に必須の予算・決算書等との監査対象の性質による保証水準の差異を明確に識別しておかなければならない。

- ④ 法規準拠性監査について、準拠基準である法規等のガイダンス設定の確立の必要性を認識しておかなければならない。また、内部統制の確立と保証水準との関係の識別を考慮しておかなければならない。
- ⑤ 業績監査については、業績の自己評価である（行政・政策評価）報告書の作成、業績測度の確立とその収集が必要条件であり、業績監査の本質を国民・納税者、規制・監督機関を含む政府監査利用者と被監査機関に強く認識させておく必要がある。
- ⑥ 政府監査実施のために、統一的な会計又は準拠基準又はガイダンスと包括的な政府監査基準が必要不可欠であり、その展開過程の本質的構造を認識し緊急に中立的独立機関を設置しなければならない。
- ⑦ 公監査に課される最も重要な機能は、不正・濫用・ムダ使いを発見することではなく、公監査人が強い独立性と倫理性を保持して発生させないようにすること、そのための内部統制であり、業績管理統制であることが国民・納税者から望まれていることを公監査人は認識していなければならない。

（参考・引用文献）

拙著「第19回公会計監査フォーラム基調講演議事録」会計検査院（平成18年）、『公監査基準』中央経済社（平成16年）、『アメリカの政府監査基準』中央経済社（平成17年）、『公監査』同文館出版（平成18年）他。