SPOT

世銀グループの内部監査に興味ありますか？

世界銀行副総裁兼内部監査総長　仲　浩史

1. はじめに

2014年7月、財務省を離れ、私は世界銀行グループの副総裁兼内部監査総長に就きました。内部監査部門IADです。金融監督、外為検査、開発政策、米州開発銀行ファイナンス局など関連のある業務の経験はあるものの、内部監査そのものの経験はない私には全く未知との遭遇に近いものでした。あれから2年半、内部監査に直接触れてきて、今ではこの仕事は組織にインパクトを与えることができる素晴らしい仕事だ、この仕事をすることができて自分はこれほど幸せなことはないと思えています。なぜでしょうか？

これから世銀グループで行っている内部監査の実際を紹介する中でこの疑問に答えます。私の仕事に少しでも共感を持って頂ければと思います。

2. 世銀の内部監査：単なるコンプライアンスではなくオペレーションに係るプロセスの有効性と効率性を見る

(1) 監査レポート

最初に、世銀ではどんな内部監査を行っているのか気になると思いますので、その結果をまとめた監査レポートを紹介しましょう。昨年度に行った監査の中から例を一つ。世銀のITシステムや施設への投資予算（総額百数十億円）に関する監査ですが、そのレポートの中では、次のような課題の指摘をしています。

①IT投資については、その優先順位づけに関するルールが必要であり、また、その便益実現に関する投資完了後のレビューが必要。

②施設投資については、年間の投資計画が下からの積み上げのみで決められ、トップダウンによる戦略的な優先順位付けを欠いている。また、投資決定に携わる関係者の間で役割と責任に関する共通の理解がない。

③IT投資、施設投資の双方に共通する課題として、それを支える様々なITシステムの統合的運用が最適なものになっていない。

いかがですか？内部監査と聞くと、法令上の規制や内部のルールの順守状況（コンプライアンス）を見るものだと思っている人には随分毛色が違う指摘事項になっていますよね。ここで指摘している事項は、投資予算決定に関するガバナンス・プロセス上の課題、予算の効率的効果的使用に関するモニタリング・プロセス上の課題、予算作成執行を支える内部コントロール・プロセス上の課題です。そうです、内部監査は単にコンプライアンスを見るだけのものではありません（注1）。組織の目指す目標が達成されないリスクを、ガバナンス、リスク管理、内部統制の各面で許容できる範囲にコントロールできているかどうかを見るものなのです（注2）。この例では、ITや施設投資を限られた予算の中で優先順位の高いものから行うこと、その投資はあらかじめ便益を想定しそれを実現すること、ITシステムを駆使して作成執行を適切に行うことが目標であり、その目標に沿うようにガバナンス、リスク管理、内部統制の各プロセスがデザインされているか、そしてまたそれが実際に有効に実施されているか、そこ

を内部監査は問うわけです。

（注1）最近の主流の考え方は、さらに進んで、コンプライアンスは経営側に属し内部監査がコンプライアンスそのものを直接チェックするものではないとしています。この場合、経営側にコンプライアンスをチェックする組織を設け（第二次防衛線）、内部監査は第三次防衛線として、そのコンプライアンスに関わるプロセスの有効性を確認するという役割分担になります（Three lines of defense modelと呼ばれます）。

（注2）内部監査の目標も進化してきており、最近では、内部監査は組織の価値を守り、目標に沿って新たな価値を生み出せるように、ガバナンス、リスク管理、内部統制の適切さを評価するということが強調されています。

（2）年報のエグゼキュティブ・コメンタリー（総評）

次に、毎年IADが公表する年報の中心となる総評を見てみましょう。総評はその年度に行った監査などからマネジメントや理事会が留意すべき点をまとめたものです。2016年の年報ではどんな指摘をしたか、少し書き上げてみましょう。

〈カルチャー（組織文化）とスタッフの行動〉

インフォームド・リスク・テーキング（リスクに関する情報を適切に幹部に伝え、その上でリスクを取る決定をするというものです。）や一つの世銀グループとしての協力を実現するには、カルチャーやスタッフの行動を変えていくことが必要であり、そのためには次の要素が鍵。

①経営トップのトーン（トップが一貫した明確なメッセージを送り、一定のトーンを設定することです。）

②上層部の強いスポンサーシップ（エグゼキュティブ・スポンサーシップと呼ばれるもので、部下を督励するような行動を指します。）

③マネジメントによるロール・モデル（経営幹部が率先して良い例を示すことを指します。）

④合意した目標の共有（様々な部署の協力を要する場合に、何のために協力するのかを合意する必要があることを指しています。）

⑤リスク・アペタイト・フレームワーク（リスクをどの程度許容するのかを明確にし、その範囲内でリスク・テークする枠組みです。アペタイトとは食欲の意味です。）

⑥インセンティブ（金銭的なものだけでなく、仕事の積極的な評価や認識、やる気に働きかける措置など多様なものを含みます。）

まるで経営指南のような内容だと思いませんか？しかし、これらの指摘の背後には監査などで発見した客観的事実があります。その事実を積み上げて、こういう指摘をするのです。内部監査の地位を信頼されるアドバイザー（トラスティッド・アドバイザー）にまで押し上げようという戦略に沿ったものなのです。

3. 世銀IADの組織と活動の指針：リスクベースで組織の優先課題に沿って監査

（1）内部監査部門の組織と活動指針

少し世銀の内部監査の組織や活動の指針についてお話ししましょう。

まずは活動指針ですが、IADにはその権限と責任を示した設置規定があります。理事会で承認されたもので、そこにはIADの目的は「世銀グループのオペレーションを改善させる。（このため）世銀グループのガバナンス、リスク管理、内部統制の各プロセスが適切にデザインされ効果的に機能しているかどうかを評価する。」と記されています。IADはまた、IIA（内部監査人の国際団体）の定めた国際スタンダードに準拠して活動しています。スタンダードでは、監査の際に従うべき基準や考え方、監査レポートの扱い、マネジメントや取締役会、監査委員会との関係の在り方、監査の質の向上などが定められています。スタンダードをきちんと勉強して試験に合格した人にはCIAという資格が付与されます（CIAと言ってもアメリカの中央情報局とは違います）。

（2）客観性を担保する独立性とレポーティング・ライン

監査の命は客観性です。内部監査はマネジメン

SPOT

トなどからの影響を受けやすい立場にあります。それを回避するために一定の独立性が与えられており、制度的にも理事会の監査委員会の監視の下、直接、世銀総裁にレポートする仕組みになっています。マネジメントにおもねるような監査結果を出してはなりません。しかし、かと言って、マネジメントと距離が空きすぎ、ビジネスの文脈を外れた指摘をしても机上の空論となり、受け容れてもらえません。適度な距離が重要なのです。私たちはマネジメントとは、戦略的パートナーシップの関係を築きたいと考えています。一方、マネジメントばかり見ているのもよくありません。監査委員会からのサポートがないと監査はうまくいきません。この微妙なバランスが重要で、私は着任して以来、四半期ごとの監査委員会の前に必ず8人のメンバーを個別に訪ねて「ご説明」をします。根回しと称してやっている活動です。

(3) 組織概要

世銀グループ全体で2万人もの職員がいますが、IADの組織はコンパクトで現在30名在籍しているのみです。私の下にディレクター一人、さらに、開発オペレーション（世銀グループ本来の業務)、コーポレート・プロセス（予算、財務、人事など)、ITシステムの3つの分野に一人ずつマネジャー、その下に監査を行うオーディターという構成です。世界18か国の出身者、女性が半数超という多様性を誇っています。

この小さな組織ですが、一つのチームにまとめるには、ビジョンと戦略が必要になります。私に付いているプロのコーチと相談し、マネジメントチームとも相談して、ビジョンと戦略をまとめました。コーチの勧めもあって、スティーブ・ジョブズの格好をして（そう、ジーンズと黒のタートルネックのセーターです)、プレゼンをしました。現在は、アクション・プランを作って実施していますが、リーダーになるにはビジョンと戦略が不可欠であることを痛感しました。

4. 監査とアドバイザリー：IADの二大プロダクト

IADでは年間約30本弱の監査等を行っています。その年間計画は、リスク・ベースで作成します。組織全体の戦略リスクから始まり、環境社会セーフガードなどオペレーションに関わるリスク、信託基金や財務、金融などのコーポレート・プロセスにまつわるリスク、さらにはIT関連のリスクなど14のリスク分類（図表1）に基づき、様々なビジネス・プロセスのリスクを評価して、監査等の対象を抽出します。評価はサイエンスではなくアートに近いものですが、基本は、特定のリスク分野について、そもそも低減し得ないリスク（固有リスク）と一定のリスク軽減策で低減された後の残りのリスク（残余リスク）に峻別し、残余リスクの高いもの（リスクの発生確率とリスクが発生した場合のインパクトの双方を勘案）から監査等の対象にします。

図表1：14のリスク・ドメイン

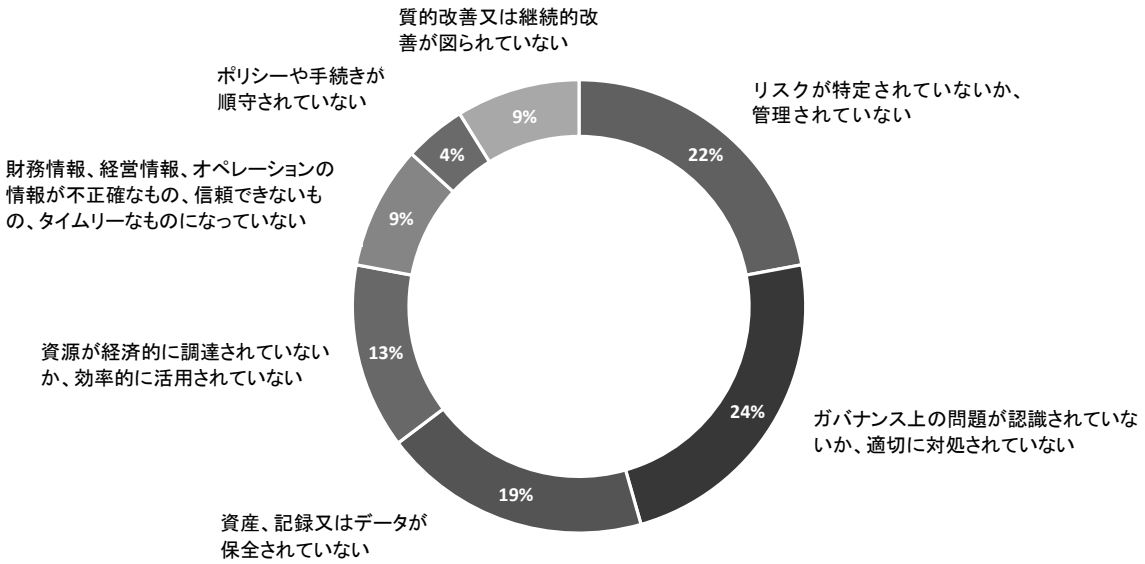
① 戦略の設定、計画、予算化に関わるリスク
② 戦略の実施とチェンジ・マネジメント（戦略に伴う変更の管理）に関わるリスク
③ 世銀グループの開発業務の実施に関わるリスク
④ 開発業務に伴って生じる借入国での環境・社会関連のリスク
⑤ 開発目的に沿わない資金利用のリスク（フィデュシャリー・リスク）
⑥ 開発業務に関連する不正のリスク（インテグリティー・リスク）
⑦ 信託基金など外部資金の管理上のリスク
⑧ ステークホルダーとの関係及び財務諸表に関わるリスク
⑨ 財務金融上のリスク
⑩ 人材管理上のリスク
⑪ 事務関連分野のリスク
⑫ 職員の安全及び業務継続を脅かすリスク
⑬ IT及び情報セキュリティーに関わるリスク
⑭ ノレッジ及びデータの管理に関わるリスク

IADの行うレビューには基本的に二種類のものがあります。監査（アシュアランス）とアドバイザリー（コンサルティング）です。

(1) 監査

監査は、リスクをコントロールするためのガバナンス、リスク管理、内部統制の3つのプロセスが適切にデザインされ、実施されているかどうか

図表２：監査での指摘事項の分類～2016年度に実施された68の改善策の元々の問題



について、その有効性と効率性の両面から、マネジメント及び理事会に対して確証（アシュアランス）を与えるものです。IADでは、十分、要改善、不十分の三段階で評価を与えますが、監査対象全体の評価を分かりやすく示すことを意図しています。

監査の核心をなすのは個々の指摘事項です。監査指摘事項は、IADの手法は通常のケースとは異なり、改善策そのものを示すのではなく、問題点と原因を明示します。マネジメント自身に改善策を考えてもらうことからそうしています。マネジメントの政策やオペレーションの根幹に関わるインパクトの強い事項を指摘したりするようにしており、重箱の隅をつつくような指摘はいたしません。また過去の失敗をあげつらうような仕方ではなく、将来に焦点を当てて（future focusedとかforward lookingと英語では言っています）前向きでポジティブな指摘をするように努めています。どんな指摘をしているかは、冒頭に例を掲げましたので、イメージがつかめているかと思いますが、昨年度に行った監査指摘事項にはどんなものがあったのか、参考までに表に掲げます（図表2）。

指摘事項のもたらすリスクは、高・中・低の三段階で示しています。高リスクの指摘事項は四半期報告で監査委員会に明示し注意喚起をします。

監査は、準備段階を経て目的と対象範囲などを示した監査計画書を発出してフィールド・ワークが始まります。ここでは監査目的毎にテストを行い、その結果に基づいて、指摘事項を含めたドラフト・レポートを書き、マネジメントと議論を経て、最終レポートを発出します。この中に指摘事項が入ってくるわけです。

(2) アドバイザリー・レビュー

アドバイザリー・レビューは近年重要性を増してきています。監査との大きな違いは、アドバイザリーはマネジメントからの要請で始まる点です。新しいオペレーションの枠組みを検討したり、これまでの枠踏みを見直しする際に、マネジメントが内部監査部門のアドバイスを要請するわけです。また、監査のような結果の格付けもありませんし、アドバイスに従う義務もありません。内部監査部門のアドバイスに付加価値を認める、マネジメントの内部監査部門への信頼が基礎となって要請は行われるわけです。内部監査部門としては枠組み見直しの早い段階からリスク管理などに関わる専門的な知見を提供できるため、アドバ

イスが容れられれば、より良い枠組み作りに貢献できるというメリットもあります。川下ではなく川上から関われるのです。もちろん、後に枠組みの実施の段階で監査を行うこともしばしばあります。

昨年度に行ったアドバイザリー・レビューからどんなアドバイスをしたか例を見てみましょう。世銀が受け入れる膨大な数の信託基金の改革に関して、基金の配分を世銀の優先分野とリンクさせるようにすべきといったアドバイスから、信託基金全体をモニターできるように、歴史的経緯の中で一貫性のない形で蓄積されてきた各信託基金に関する情報の信頼性と利用可能性を高めるべきといったアドバイスまで広範なアドバイスを行っています。また、世銀グループの中で民間部門プロジェクトへの投融資を行うIFCに対しては、職員の教育訓練プログラムをIFCのビジネスの優先度に応じた戦略的なものにすることをアドバイスしたりしています。

このようにアドバイザリー・レビューは川上で大局的な見地から意見を述べるもので、大きな新戦略の下でいろいろなオペレーションが急速に変化する状況にあるときに、その重要性がことの他高まります。キム総裁の下で大きな改革を推進する世銀グループにあっては、まさにアドバイザリー・レビューの重要性が高まるわけです。最近では年間のIADの業務の２－３割程度がアドバイザリー・レビューになっています（残りは監査）。

5. 監査指摘事項のフォローアップ：改善につなげる道

(1) そのプロセス

監査での指摘事項に対して、マネジメントは改善策を期限付きで明示します。マネジメント・アクション・プランと呼ぶものですが、監査報告の一部を構成します。IADは、その実施状況をフォローアップし、マネジメントが実施済みとしてきた場合には、問題点に対応する有効な実施になっているかどうかを判定します。実施期限を過ぎた場合には、指摘事項のリスクの程度に関わらず、監査委員会に報告し、間接的にマネジメントの早期実施を促します。時として、マネジメントは実施せずにそのリスクを受容する決断を行うこともありますが、許容したリスクが過度とIADが考える場合には、監査委員会に報告し、その判断に委ねることになります。この一連のフォローアップ・プロセスは、監査が最終的に一定の改善をもって終了することを促す枠組みで、これがなかったら、監査して問題点を指摘しただけに終わってしまいます。監査は改善を伴ってナンボということです。しかし、逆に自分たちの仕事が起爆剤となって組織のオペレーションが実際に改善されたときには、これほど幸せなものはありません。手触り感の高い仕事なのです、内部監査は。

世銀キム総裁とIADのスタッフ

(2) 現実

私の着任直後には実施期限越えのマネジメント・アクション・プランがかなりありましたが、期限越えになった根本原因を分析するなどの努力を行い、マネジメントの意識が高まった結果、現在ではほとんどなくなりました。

6. おわりに

ざっと世銀グループの内部監査の概要を書いてきましたが、いかがでしたでしょうか。みなさんの持っている内部監査のイメージと少しかけ離れていたと思いませんか？内部監査はオペレーションに寄り添い、組織を少しでも良くするようにレビューを行っているのです。進化する内部監査の世界では究極的にはマネジメントの信頼されるアドバイザー（トラスティッド・アドバイザー）になれるように努力を積み重ねています。だからこの仕事は面白いのです。

このような内部監査は、日本の公的部門では例を見ないと思います。しかし、この内部監査の手法を政策や行政の効果的・効率的な遂行の場面に応用することは可能なはずです。政策立案の際に、ガバナンス、リスク管理、内部統制の各プロセスをどうデザインし、政策実施において、それにどう魂を吹き込んでいくか。そのようなことを考えるフレームワークを内部監査の手法は提供します。これを読まれたら、ぜひ応用してみてください。

また、さらに詳しく知りたい場合には、英文になりますが、次のリンクからIADの年報をご覧ください。

http://documents.worldbank.org/curated/en/675141478919647441/pdf/IAD-FY16-Annual-Report-FINAL-102816-11012016.pdf

（文中、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。）