

Internal Auditing

# 内部監査 No.9

公益財団法人日本内部監査研究所

Public Interest Incorporated Foundation  
Japan Internal Audit Research Foundation

<https://jiarf.org/>

Internal Auditing

# 内部監査

公益財団法人日本内部監査研究所

Public Interest Incorporated Foundation  
Japan Internal Audit Research Foundation

No.9

MARCH-2025

## ■ 目 次 ■

・【お知らせ】第5回内部監査学術研究発表大会 開催予定..... 2

### 第5回講演会

「地方公共団体の監査～事業会社の監査の視点から」..... 3

講演1 「地方公共団体における監査および内部統制－民間との比較を踏まえて－」

山下 二郎（公益財団法人日本内部監査研究所 研究員、

公認内部監査人（CIA）、内部統制評価指導士（CCSA）、公認金融監査人（CFSA）、  
公認リスク管理監査人（CRMA）、公認公的部門監査人（CGAP）、英国勅許公共財務会計士（CPFA）、  
公認不正検査士（CFE）、経営管理修士（MBA））..... 5

講演2 「地方創生SDGsと内部監査－DX政策への対応を中心として－」

紺野 卓（日本大学 商学部 教授：法学博士（筑波大学））.....29

第4回（2024年度）懸賞論文 審査結果.....55

◆優秀賞 「内部監査における生成AI活用の可能性と課題

：効率性・有効性の向上と役割変革に向けた考察」

安藤 光雄（JCOM株式会社 監査企画部、CIA（公認内部監査人）、CISA（公認システム監査人）、  
CISA（公認情報セキュリティマネージャー））.....57

◆優秀賞 「コーポレートガバナンスの中枢を担う内部監査の高度化に向けて

－委員会設置会社におけるその役割を見据えながら－」

山田 結稀（明治大学 法学研究科 博士後期課程／明治大学 法学部 助手）.....71

・2025年度研究助成募集要項.....83

・2025年度懸賞論文募集要項.....85

# 【お知らせ】

## 第5回 内部監査学術研究発表大会 開催予定

後援：一般社団法人日本内部監査協会

### 大会概要

配信期間 (オンデマンド配信：Zoom)	2025年3月27日(木)～2025年4月24日(木)
申込期間	2025年4月23日(水)まで(予定)
参加申込	<a href="#">Peatix</a> からお申し込みください
参加費	1名につき ¥3,000 (消費税込) ※コンビニ/ATM払いの方のお支払い期限は受付期限の1日前です。 ※カード会社から送付される「ご利用明細書」や「引き落とし明細書」、ATMより発行される「ご利用明細票」が領収書になります。当財団法人からの領収書は発行いたしません。 ※一旦お支払いいただいた参加費の払い戻しは応じかねますので、あらかじめご了承ください。 ※経理上、注文内容の詳細を含む必要がある場合などは、Peatixからのお申込み詳細メールの「領収データ」をクリックすることで、領収データが入手できます。宛名には個人名が表示されます。 ※当研究所は適格請求書発行事業者ではございませんのでインボイス番号が記載された請求証の発行が出来かねます。

### プログラム (敬称略)

開会挨拶 辻 正雄 (公益財団法人日本内部監査研究所 所長)
第1部 懸賞論文授賞式及び懸賞論文受賞者報告 報告1. (約30分) 内部監査における生成AI活用の可能性と課題：効率性・有効性の向上と役割変革に向けた考察 安藤 光雄 (JCOM株式会社 監査企画部) 報告2. (約30分) コーポレートガバナンスの中核を担いうる内部監査の高度化に向けて—委員会設置会社におけるその役割を見据えながら— 山田 結稀 (明治大学法学研究科博士後期課程 明治大学法学部助手)
第2部 研究助成対象者報告 報告1. (約30分) 内部統制の開示すべき重要な不備開示後の監査報酬の趨勢 上野 学 (金沢学院大学経済学部経営学科 准教授) 報告2. (約30分) グローバル内部監査基準が日本企業に与える影響 齋藤 正章 (放送大学教養学部教養学科 准教授) 報告3. (約30分) 損保ジャパンの拠点監査の高度化への取り組み 村田 大学 (大原大学院大会計研究科 准教授)

詳細は [WEB サイト](#) をご覧ください。

公益財団法人日本内部監査研究所

# 第5回 講演会

## 地方公共団体の監査 ～事業会社の監査の視点から

後援：一般社団法人日本内部監査協会

オンデマンド配信

2024年12月24日（火）～2025年2月26日（水）

地方自治体における適切な業務遂行を図るため、2020年に施行された改正地方自治法により内部統制制度が導入され、内部統制評価報告書の作成・公表が制度化されたこともあり、地方公共団体においても、上場会社における内部監査機能にも似た機能が必要になってきていると考えられます。

このような状況を踏まえ、地方自治体の監査委員および監査委員事務局の皆様、地方独立行政法人などで監査に携わる皆様等多くの皆様に向けて、「地方公共団体の監査～事業会社の監査の視点から」をテーマに、講演会を開催いたしました。

本誌では、実際のご講演内容を講演録として掲載いたします。

## 講演会概要（敬称略）

オンデマンド配信

2024年12月24日（火）～2025年2月26日（水）

公益財団法人日本内部監査研究所 第5回講演会

後援：一般社団法人日本内部監査協会

講演テーマ：「地方公共団体の監査～事業会社の監査の視点から」

◆講演1：(60分)

「地方公共団体における監査および内部統制－民間との比較を踏まえて－」

講師：山下 二郎氏

（公益財団法人日本内部監査研究所 研究員、公認内部監査人（CIA）、  
内部統制評価指導士（CCSA）、公認金融監査人（CFSA）、  
公認リスク管理監査人（CRMA）、公認公的部門監査人（CGAP）、  
英国勅許公共財務会計士（CPFA）、公認不正検査士（CFE）、経営管理修士（MBA））

◆講演2：(90分)

「地方創生 SDGs と内部監査－DX政策への対応を中心として－」

講師：紺野 卓氏（日本大学 商学部 教授：法学博士（筑波大学））

## 地方公共団体における監査および内部統制

—民間との比較を踏まえて—

山下 二郎

公益財団法人日本内部監査研究所 研究員、  
公認内部監査人 (C I A)、内部統制評価指導士 (C C S A)、  
公認金融監査人 (C F S A)、公認リスク管理監査人 (C R M A)、  
公認公的部門監査人 (C G A P)、英国勅許公共財務会計士 (C P F F A)、  
公認不正検査士 (C F E)、経営管理修士 (M B A)

### 〈講演骨子〉

地方公共団体における監査および内部統制について、その現状と課題を民間企業との比較を踏まえて実務家の視点から解説する。

監査については、地方公共団体のガバナンスと監査制度、監査体制、監査基準などについて説明する。特に、2020年4月施行の改正地方自治法により、全地方公共団体に策定が義務付けられた監査基準について、I I Aのグローバル内部監査基準との比較を試み、公的部門における監査の特徴を探る。

同様に改正地方自治法により導入された内部統制制度については、民間企業の内部統制制度との比較により、制度の目的・内容の相違、実務面における課題などについて考察する。

また、地方独立行政法人法の一部改正(2018年4月施行)で整備が求められるようになった、地方独立行政法人の内部統制、内部監査についても概説する。

### はじめに

ただいまご紹介いただきました講師の山下です。私の経歴は、スライドに記載のとおりでございます(スライド1)。

これまで私は官民両方の監査実務に携わる貴重な経験をしてきたことから、今回の講演会のテーマである地方公共団体における監査、そして内部統制について、民間との比較を、制度面のみならず実務の実態を踏まえてお話ししていきます。

本日の内容ですが、まず、民間企業のガバナンスの基本構造と内部監査部門の位置づけを見た後、地方公共団体、すなわち都道府県や市町村と

### スライド1

#### 講師略歴

内部監査人協会(IIA)公的部門監査ガイダンス策定委員会 国際委員(2018—2021年)、  
元大阪行政委員会事務局長、元大阪府監査委員事務局長、元AIGジャパンホールディングス(株) 内部監査担当執行役員。

米系の大手多国籍保険グループであるAIGにおいて、34年間にわたり、主にIT、経理財務、監査の三分野の職務に携わる。内部監査の分野では、ガバナンス先進国である欧米の内部監査機能を学び、国内AIG傘下保険会社の内部監査組織の再構築と内部統制の強化に取り組んだ。2015年には、企業における内部監査の専門的知識と経験を生かし、パブリックセクターの内部統制やガバナンスの改善、強化に貢献すべく、変革を目指す自治体である大阪府の職員に転身し、監査委員事務局長の職を務めた。その後、大阪市にて行政委員会事務局長の職に就き、2020年3月まで監査事務の他、人事委員会事務、選挙管理委員会事務を統括した。

スライド2

目次	
1.	ガバナンスと監査制度
2.	監査体制
3.	監査基準
4.	内部統制
5.	地方独立行政法人の内部統制と内部監査

この組織のガバナンスの基本構造と監査制度、監査体制について、その概要をご説明いたします。その後、2020年4月に施行された改正自治法で新たに導入された監査基準、そして内部統制制度について、その背景と内容を、民間と比較しながら解説をしていきたいと思います。そして最後に、地方独立行政法人の内部統制と内部監査について概説いたします（スライド2）。

## 1. ガバナンスと監査制度

### (1) 民間企業のガバナンスの基本構造（監査役設置会社）

まず、民間企業のガバナンスの基本構造を見て

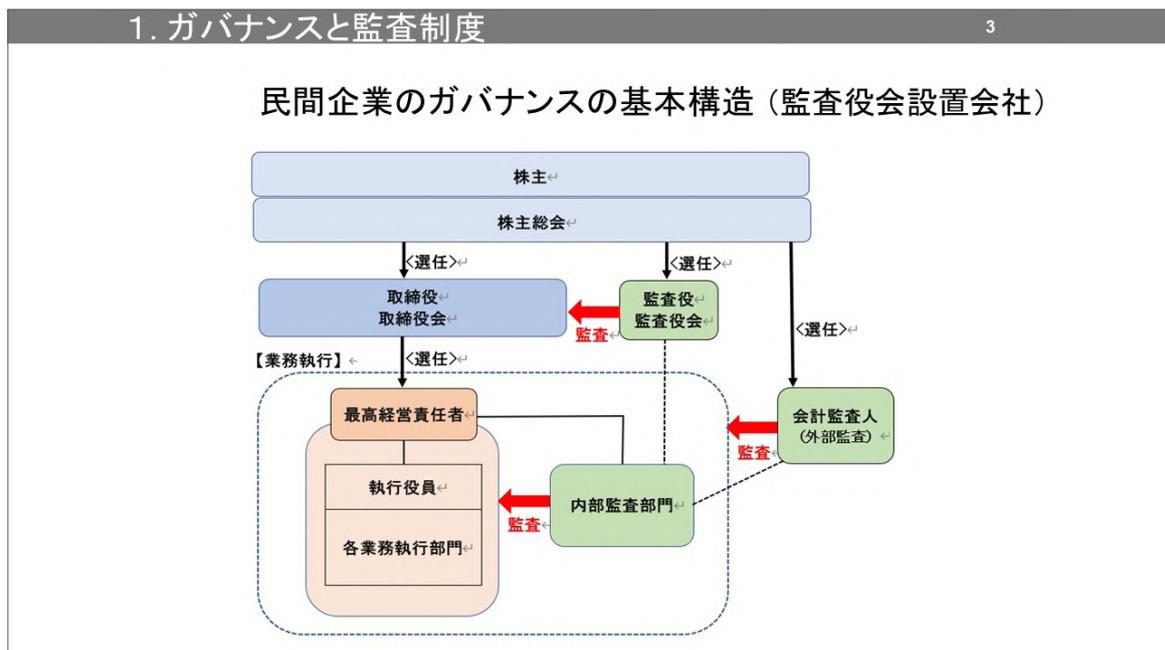
いきます。民間企業には3つの組織形態（監査役会設置会社、監査等委員会設置会社、指名委員会等設置会社）がありますが、2023年度東証上場会社全体の60.7%である2,290社が監査役会設置会社<sup>\*</sup>ですので、ここでは監査役会設置会社を例に民間企業のガバナンスの基本構造を説明いたします（スライド3）。

ポイントとなるのは、会社の所有者である株主を構成員とする会社の最高意思決定機関である株主総会が、業務執行の意思決定を行う取締役会を構成する取締役を選任するという点。そして、その取締役会が業務執行の最高経営責任者、いわゆる社長を選任するという点です。

監査機能としては、会社内部に監査役・監査役会、内部監査部門があり、会社外部に会計監査人が置かれます。ここでのポイントは、監査役は株主に代わって取締役の職務執行を監視、検証する機関である点。そして、内部監査部門は、会社法上の必置の機関ではなく、多くの会社では社長に直属して会社の業務執行の全てを対象に監査するという点です。

<sup>\*</sup> 東京証券取引所「東証上場会社 コーポレート・ガバナンス白書 2023」

スライド3



## (2) 民間企業の内部監査部門—GlobalとJapanとの相違

次に、民間企業の内部監査部門の位置づけについて、海外と日本との違いを見ていきます（スライド4）。

海外、特に北米の企業では、取締役会の中に社外取締役で構成される監査委員会があり、多くの企業では、内部監査部門はこの監査委員会に直接の指示、報告経路を築いており、業務執行の責任を担う経営者からの独立性を確保しています。

これに対し、日本の企業では、内部監査部門は社長や執行役員のみ指揮、命令下となっているケースが多く、経営者からの独立性が十分に確保できていない状況です。そこで国内では、上場会社に適用されるコーポレートガバナンス・コードが2021年6月に改訂された際、内部監査部門が取締役会及び監査役会に対しても適切に直接報告を行う仕組み、いわゆるデュアルレポーティングラインを構築することが求められるようになりました。

これを受けて、2023年3月期より、上場会社が事業年度ごとに作成し開示を求められる有価証

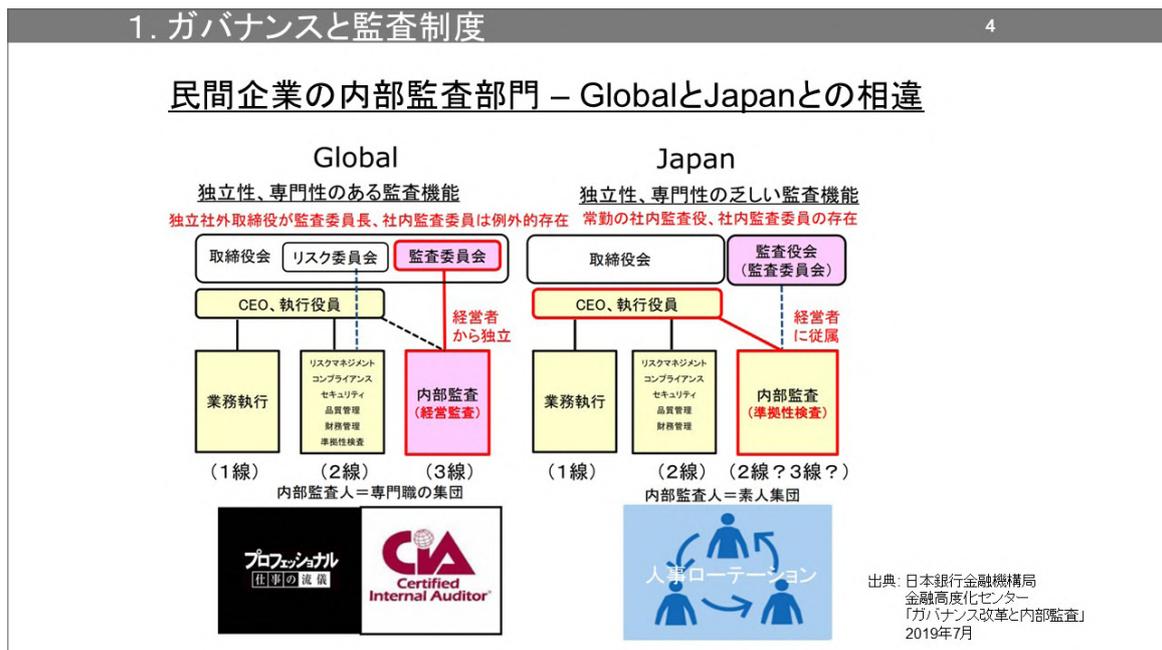
券報告書に、デュアルレポーティングラインの存在を含む内部監査の実効性を確保する取組の記載が求められるようになりました。

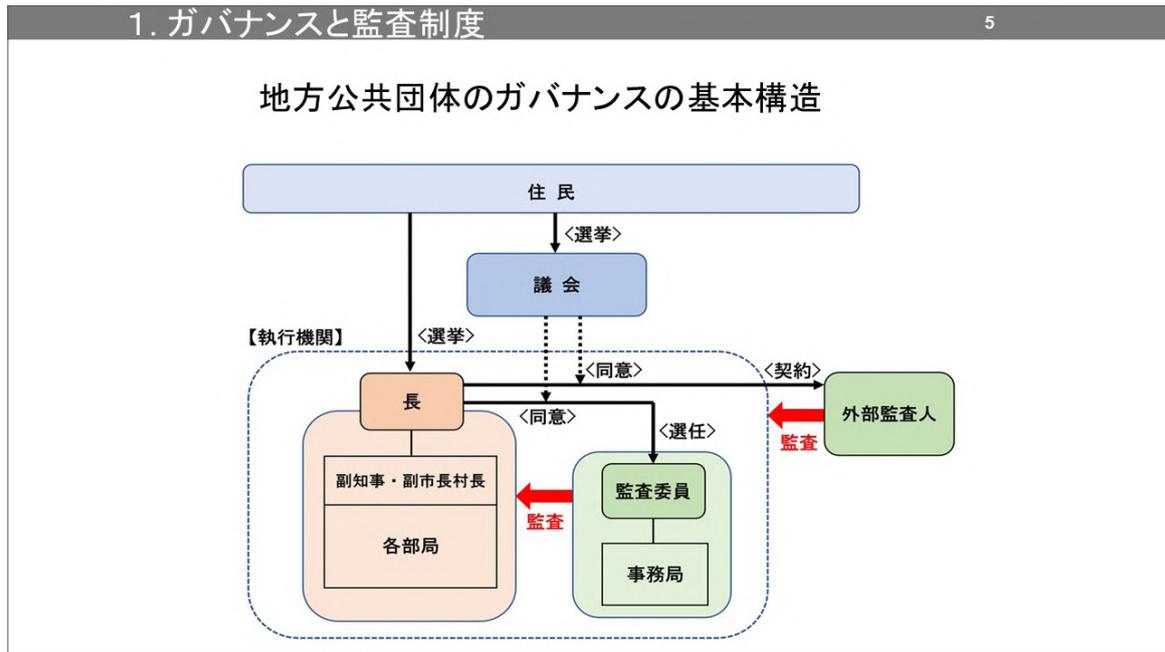
## (3) 地方公共団体のガバナンスの基本構造

こちらの図（スライド5）は、地方公共団体のガバナンスの基本構造を表したものです。まず注目してほしいのは、住民、議会、長という三者の関係です。日本では、長と議会を構成する議員は、選挙を通じて住民が直接選ぶという、いわゆる二元代表制が採用されています。これを民間企業のガバナンス構造と比較してみると、執行部門のトップである長を住民が直接選ぶという点で大きな違いがありますが、それぞれの役割や利害関係からおおむね住民を株主、議会を取締役会、長を最高経営責任者あるいは社長に相当するものと考えられると思います。

これを前提に監査組織を見てみますと、まず組織内の監査については、グリーンボックスで示している監査委員、監査委員事務局が担当しており、これは株式会社の監査役、監査役室あるいは内部監査部門に相当するかと思います。

### スライド4





ただし、監査委員は長が選任することから、議会の同意が必要とはいえ、執行部門からの独立性に欠けるとの批判もあります。実際多くの自治体で、長が職員OBを代表監査委員に選任する実態があり、監査の独立性には課題があると言えると思います。一方、監査委員は、議員から1名ないし2名が選ばれる制度となっており、これは委員会設置会社の監査委員会委員に似た性質を有し、執行部門からの独立性の確保に資する仕組みであるとも言えると思います。

次に、組織外の監査人として、外部監査人がいます。これは一見、株式会社の会計監査人のように見えますが、監査の機能としては全く異なるものです。すなわち、株式会社の外部監査人は、財務報告の正確性を保証する、いわゆる財務諸表監査を行います。都道府県、政令市、中核市に設置される外部監査人は、財務に関する事務及び経営に係る事務から外部監査人が必要と認める特定の事務を監査対象とします。つまり、監査対象は毎年外部監査人が選定するのであり、財務諸表監査とは異なります。実態は企業の内部監査が行う業務監査に近いものと考えてよいと思います。

#### (4) 地方公共団体の監査制度について

これは(スライド6)、今ご説明した、地方公共団体の監査委員監査と外部監査という2つの監査制度を表の形に整理したものです。監査委員監査は、地方自治法の制定当初から設けられ、既に70年以上の歴史を持つ制度です。他方、外部監査は、近年における地方分権の推進を背景に自治体における監査の独立性と専門性を強化し、委員監査を補完するものとして1999年に導入された制度です。表の記載内容のうち、主なポイントを説明いたします。

##### ① 設置

まず設置の要否ですが、監査委員は全ての地方公共団体に設けられます。外部監査については、包括外部監査人の設置が都道府県、政令市、中核市に義務づけられていますが、他の団体については任意の設置となっています。また、個別外部監査人は、住民、長、議会からの監査の要求があった場合に設置できる監査人となっております。実態としては、外部監査人制度を積極的に活用している団体は少ないと理解しています。

## スライド 6

## 1. ガバナンスと監査制度

6

## 地方公共団体の監査制度について

- 地方公共団体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の二つがある。
- 地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの

	監査委員監査	外部監査
監査の主体	監査委員	外部監査人
監査の対象	財務監査(定期、随時)、行政監査等	○包括外部監査:外部監査人が決めた特定の事件の財務監査等 ○個別外部監査:住民、議会からの要求監査
設置	必置	○包括外部監査 都道府県・指定都市・中核市:義務付け その他の市町村:任意 ○個別外部監査:任意
定数	①都道府県及び人口25万以上の市 4人 ②その他の市町村 2人 ※条例で定数を増加できる ※議員選出の監査委員は①は2又は1人、②は1人	1人
選任資格	①歳見を有する者(当該団体OBは1人まで) ②議員	歳見を有する者であって以下に該当するもの 弁護士、公認会計士、税理士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者 ※当該団体の職員、OBは不可
選任方法	長が議会の同意を得て選任	長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約
任期	4年(再任可)	1年(連続して3回まで)
補佐する体制	○都道府県:事務局を必置 ○市町村:事務局を任意設置	外部監査人補助者(監査委員と協議)
監査に期待される役割	長の事務執行における違法、不適当な事案の有無の指摘、決算等の正確性の保証	監査委員による監査とは別の観点からの監査及び指摘

(出典:第31次地方制度調査会 第24回専門小委員(H27.10.2) 参考資料5「監査制度関連資料」)

## ②定数

次に定数ですが、監査委員は、都道府県及び人口25万人以上の市において4人、その他の市にあっては2人となっており、そのうち議員から選出する委員を2ないし1名置くことになっています。なお、議員からの選出委員については、任期4年のところ1年で交代する委員も多く名譽職化しているなど、実質的には監査人として十分機能していないとの批判もあり、先の自治法改正の際、条例で設置を廃止できることになりました。しかし、これまで実際に議員選出委員を廃止した自治体は多くないと理解しております。

また外部監査に関しては、大規模な団体で設置を要する包括外部監査人の人数は1名となっております。ただし、一定の手続を経て補助者を置くことができます。

## ③選任資格、選任権者、任期

資格については表に記載のとおりですが、外部監査人については、公認会計士のほか、弁護士、税理士、国または地方公共団体における一定の実務経験者となっており、公認会計士ないし監査法

人とする民間の外部監査とは異なる内容となっています。

その他、選任権者はどちらも長で、任期は監査委員が4年、包括外部監査人は会計年度ごとの1年契約となっております。

## (5) 監査委員による監査等の種類・目的等

次に、監査委員が行う監査の種類とその内容を見ていきます。この表(スライド7)は、自治法で定められている監査等の一覧で、総務省の研究会で、監査基準の指針を作成する監査部会において用いられた資料です。

ご覧のとおりかなり多くの種類がありますが、このうち実施が義務づけられており、実務上多くの時間を費やしているものは、財務監査、決算審査、例月出納検査、住民監査請求であろうと思います。そして、都道府県、指定都市においては、2021年度から内部統制評価報告書審査が新たに加わりました。

民間企業の内部監査と比較して特にユニークなものは、住民監査請求であろうと思います。これは、地方公共団体の住民は、その団体の長や職員

スライド7

1. ガバナンスと監査制度				
7				
監査委員による監査等の種類・目的等				
監査の種類	監査の契機	監査の目的		着眼点
財務監査(定期) (随時)	義務(年度1回) 任意	財務の事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型 保証型	合規性・3E
行政監査(随時)	任意	事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型	合規性・3E
財団団体等監査	長の要求・任意	財政援助団体等の出納その他の事務で財政援助等に係るものが適正に行われていることを担保	指摘型	合規性
指定金等監査	長の要求・任意	指定金等が扱う公金の収納・支払事務の適正さを担保	指摘型	合規性
決算審査	義務(年度1回)	会計管理者の調製した決算の正確性を担保	保証型	正確性
例月出納検査	義務(月1回)	会計管理者の現金の出納の正確性を担保	保証型	正確性
基金運用審査	義務(年度1回)	長の基金の運用の正確性を担保	保証型	正確性
健全化判断比率審査	義務(年度1回)	長の計算した健全化判断比率の正確性を担保	保証型	正確性
直接請求監査	住民の請求	住民の請求により事務執行を監査し住民自治を保障	指摘型	合規性・3E
住民監査請求	住民の請求	住民の請求により財務の事務執行を監査し住民自治を保障 住民訴訟の前置機能	指摘型	合規性
長の要求監査	長の要求	長の要求により事務執行を監査し長に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E
議会の請求監査	議会の請求	議会の請求により事務執行を監査し議会に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E
職員賠償責任監査	長の要求	職員の賠償責任の有無及び額の決定	指摘型	合規性
内部統制評価報告書審査(H29 新設)	義務(年1回)	長が作成した内部統制評価報告書の適正さを担保	保証型	合規性・3E
賠償責任免除の意見(H29新設)	議決があったとき	議会による権利放棄が行われる際の、当該議決の適正さを担保	保証型	合規性

(出典: 総務省 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会 第1回監査部会 資料)

に違法もしくは不当な財務会計上の行為があるとき、監査委員に監査を求めることができる制度であり、住民訴訟の前置手続ともなっています。したがって、裁判手続にかなり近い性質を持っており、公的部門ならではの特殊な監査であると思えます。

それぞれの監査の目的や性質の概要については表に記載のとおりですが、表の一番右の列の着眼点、その左隣の列の指摘型か保証型かの監査タイプについては、必ずしも法律上明確になっているわけではなく、実務家や研究者の間でも論争のあるところとなっています。

例えば、一番上の財務監査については、監査のタイプとして指摘型に加えて保証型の記載がありますが、実務上は不備を指摘することが中心となっているのではないかと思います。また、着眼点には合規性のほか、3E、すなわち有効性(Effectiveness)、効率性(Efficiency)、経済性(Economy)も記載されておりますが、実務上は合規性が中心になっているというのが実態であろうと思えます。

また、決算審査については保証型と記載してあ

りますが、実務上は決算数値の正確性を保証するために十分な監査手続が実施されているとは言えず、むしろ発見した不備を指摘するにとどまっている団体が多いのではないかと感じています。

## 2. 監査体制

### (1) 監査委員の状況—人数と在職年数

ここからは、地方公共団体の監査体制として監査委員、そしてその事務局職員の状況を見ていきます。

まず、監査委員について、その人数と在職年数です。この表(スライド8)は、平成27年の第31次地方制度調査会小委員会での資料で、データは少々古いのですが、現在も大きくは変わっていないだろうと思えます。

監査委員は約1,700の自治体の合計で、識見委員と議員選出委員とがそれぞれ約2,100名、約1,900名となっております。そして注目すべきは、下段の表で示す経験年数、つまり監査委員としての在職年数です。監査委員の任期は1期4年ですが、議員選出委員の約7割が3年未満、1年未満

スライド8

2. 監査体制										8	
<b>監査委員の状況</b>											
< 監査委員数の推移 > (単位：人)											
	都道府県			市町村計			計			市町村数	
	議見 監査委員	議選 監査委員	計	議見 監査委員	議選 監査委員	計	議見 監査委員	議選 監査委員	計		
H11	95	93	188	3,438	3,331	6,769	3,533	3,424		3,229	
H15	96	92	188	3,512	3,286	6,798	3,608	3,378		3,190	
H19	102	92	194	2,089	1,926	4,015	2,191	2,018		1,904	
H21	105	90	195	2,054	1,892	3,946	2,159	1,982		1,777	
H24	105	89	194	2,009	1,831	3,840	2,114	1,920		1,719	
H26	106	89	195	2,008	1,832	3,840	2,114	1,921		1,719	
(4月1日現在：地方自治月報を基に作成)											
< 監査委員の経験年数 >											
議見監査委員	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上	議選監査委員	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上		
都道府県	24	32	23	27	都道府県	45	42	1	0		
指定都市	6	16	10	10	指定都市	25	13	1	0		
その他市	117	302	198	430	その他市	398	347	97	25		
町村	110	236	179	403	町村	212	321	282	101		
計	257	586	410	870	計	680	723	381	126		
約4割				約7割				(平成27年4月1日現在：事務局調べ)			
(出典：第31次地方制度調査会 第24回専門小委員(H27.10.2) 参考資料5「監査制度関連資料」)											

が680人で全体の3分の1以上となっています。これは先ほど触れたように、多くの議選委員が1年程度で交代していく実態を表しているかと思えます。

(2) 監査委員事務局の状況—人数と在職年数  
次に、監査委員事務局職員の人数と在職年数で

す(スライド9)。事務局の設置が義務づけられている47都道府県の合計が1,000人余り、その他事務局の設置が任意の市町村では合計で3,500人ほどとなっています。そして、事務局での在職年数ですが、下段の表が示しているように、3年未満が約7割となっており、民間と比較しかなり短い年数となっていることがわかります。これは、

スライド9

2. 監査体制										9	
<b>監査委員事務局の状況</b>											
< 監査委員事務局職員数(定数)の推移 > (単位：人)											
	都道府県	市町村計	指定都市	中核市	特例市	その他市	町村	事務局未設置町村			
H11	1,113	2,913	344	265	-	2,459	529			2,164	
H15	1,114	2,976	360	371	296	2,109	945			1,968	
H19	1,108	3,428	430	370	340	2,440	628			683	
H21	1,099	3,450	441	422	308	2,434	606			655	
H24	1,078	3,469	474	407	291	2,452	595			605	
H26	1,058	3,495	467	424	302	2,459	619			596	
(各年度4月1日現在：地方自治月報を基に作成)											
< 監査委員事務局職員(専任)の経験年数 > (単位：人)											
	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 15年未満	15年以上	計				
都道府県	292	434	153	100	21	12	1,012				
指定都市	120	189	75	46	7	2	439				
中核市	88	152	85	53	4	1	383				
特例市	59	110	50	33	1	0	253				
計	559	885	363	232	33	15	2,087				
約7割				(平成26年4月1日現在：地方自治月報第57号を基に作成)							
(出典：第31次地方制度調査会 第24回専門小委員(H27.10.2) 参考資料5「監査制度関連資料」)											

監査委員事務局へは一般職員が通常の人事ローテーションにより配属され、2年から3年で転出していく実態を示しています。特に都道府県や政令市など大規模自治体の監査事務局長は、執行部門の局長と同様に一般職の最高職員職位の局長ポストに位置づけられており、就任後2年程度で定年を迎え退任していくのが一般的となっている状況です。

### (3) 監査委員事務局の状況—自治体別人数と専門性

監査委員事務局職員について、自治体種別の人数と専門性について見ていきたいと思えます（スライド10）。

まず自治体種別ごとの人数ですが、都道府県と政令市では1団体平均で20人強となっています。これを団体の全職員数との比率で見ると、特に都道府県の監査職員の人数はとても少ないということが言えると思えます。

また、下段の資格保有状況ですが、民間では増えている公認内部監査人（CIA）の資格保持者は、1団体当たり都道府県で平均0.02人、政令

市で平均0.11人となっており、資格者がほとんどいない状況となっています。これは、内部監査に関する専門性の必要性が十分に認識されておらず、ほとんどの自治体で監査に関する資格取得の推進制度がないという団体側の原因に加え、多くの職員が人事ローテーションで短期間のうちに転出する実態によって、職員の資格取得に対する意欲が上がらないことも原因となっているかと思えます。

## 3. 監査基準

### (1) 監査基準の検討・制度化の経緯

以上で、地方公共団体の監査制度、監査体制についての概要説明を終わり、ここからは2017年の改正自治法で新たに定められ、2020年4月に施行された監査基準についてお話をしていきたいと思えます。

まず、制度化に至るまでの経緯ですが（スライド11）、2007年に開始された第29次地方制度調査会で、地方分権の推進を背景として、地方公共団体の監査機能の充実、強化についての答申が

#### スライド10

2. 監査体制												10
<b>監査委員事務局の状況</b>												
<small>(出典:「自治体監査の外部委託及び共同化に関する現状と課題」丸山恭司『現代監査』No.28(2018.3))</small>												
自治体種別ごとの監査職員数と各自治体の全職員数												
(単位:人)												
		監査職員数 (平均)				全職員数 (平均)						
都道府県		21.1				31,678.2						
政令指定都市		23.4				12,007.4						
中核市		8.9				3,088.4						
全体		17.8				15,591.4						
自治体種別ごとの事務局あたりの資格保有者数												
(単位:人)												
	公認 会計士	税理士	CIA	CFE	LGAAT	日商簿 記1級	日商簿 記2級	日商簿 記3級	その他	資格者 数合計	資格者 率	
都道府県	0.10	0.00	0.02	0.02	0.05	0.12	1.40	1.48	0.17	3.36	15%	
政令 指定都市	0.58	0.00	0.11	0.11	0.53	0.53	3.00	3.58	0.83	9.21	33%	
中核市	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.62	1.36	0.16	2.24	25%	
<small>(注) LGAAT: 地方監査会計技術者</small>												

## スライド 11

3. 監査基準 11

**監査基準の検討・制度化の経緯**

- 2009年6月: 内閣府第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」
  - 監査機能の充実・強化について答申
- 2013年3月: 地方公共団体の監査制度に関する研究会(総務省)の報告書
  - 監査基準の必要性、監査基準の作成主体、監査基準の内容について提言
- 2016年3月: 内閣府第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」
  - 統一的な監査基準の必要性を答申
- 2017年6月: 地方自治法改正案成立 - 監査基準の策定・遵守を法制化
- 2017年10月: 総務省内に「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」設置
  - 監査部会にて「監査基準(案)」「実施要領」を策定
- 2019年3月: 上記を監査基準について総務大臣が示す指針として各自治体に通知

2009年6月に出されました。しかしその後、監査制度に関する大きな法改正は行われず、総務省内に設置された地方公共団体の監査制度に関する研究会が2013年3月の報告書の中で、監査基準の必要性について提言を行いました。

そして第31次地方制度調査会におけるガバナンスの在り方に関する議論の中で、監査委員監査における監査基準について検討が行われ、2016年3月に統一的な監査基準の必要性が答申されました。

その後、答申を受けた自治法改正の議論の中で、地方分権との関係で、監査基準については「統一的な」の文言が削除され、代わりに総務大臣が指針を示し助言を行うという形で、2017年6月に法改正が行われました。

そして総務省内に設置された研究会で監査基準の内容の検討が行われ、2019年3月に総務大臣が示す指針として「監査基準(案)」が各自治体に通知されました。

## (2) 監査基準に係る関係条文

これは、2017年の改正で新たに定められた監査基準に関する自治法の条文で、その重要な部分を掲載してあります(スライド12)。

まず、第198条の3第1項で、監査委員は、監査基準に従って監査をしなければならないということが明記されています。すなわち、監査基準の遵守が監査委員の法的な責任となったわけです。

## スライド 12

3. 監査基準 12

**監査基準に係る関係条文**

**【地方自治法】**

第198条の3(抄)

① 監査委員は、... 監査基準(法令の規定により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(「監査等」という。)... の適切かつ有効な実施を図るための基準をいう。...)に従い、... 監査等を行わなければならない。

第198条の4(抄)

① 監査基準は、**監査委員が定めるものとする。**

③ 監査委員は、監査基準を定めたときは、直ちに、これを普通地方公共団体の議会、長、... に通知するとともに、これを**公表**しなければならない。

⑤ **総務大臣**は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、**指針**を示すとともに、必要な助言を行うものとする。

そして第198条の4では、各団体の監査基準は監査委員が定めること、そして総務大臣は、監査基準の策定について各団体に指針を示し、必要な助言を行うと規定されました。

## (3) 監査基準(総務大臣指針)の概要— I I A 国際基準との比較

ここからは、総務大臣の指針として示された監査基準の内容を、2024年1月に改訂された内部監査人協会(I I A)の「グローバル内部監査基準」と比較しながら、その概要を見ていきたいと思います。

表(スライド13~16)で薄い網かけとなっている部分は、両者でかなり異なる内容を示しており、特にその部分に重点を置いて説明をしていきます。

### ① 基準の性質

まず、基準の性質ですが、総務大臣指針は、指針との位置づけであります。それに対して I I A の基準は、必須事項となっております。

### ② 基準 / 規程の承認権限

また各団体での基準 / 規程の承認権限について、総務大臣指針については、それは監査委員であると法で定められています。これに対して I I A 基準は、取締役会が最終的な承認権限を持っているという規定となっております。

スライド 13

3. 監査基準
13

### 監査基準(総務大臣指針)の概要 – IIA国際基準との比較

監査基準(総務大臣指針):「監査基準(案)」(H31.03)  
総務省 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会策定

	総務大臣指針	IIAグローバル内部監査基準
基準の性質	△ 指針(法198の4V)	○ 必須事項
基準/規程の承認権限	△ 監査委員(法198の4I)	○ 取締役会(基準6.2)
構成	一般基準 実施基準 報告基準	(5つの分野) 目的、倫理と専門性、ガバナンス、管理 実施
監査の目的	○ (基準1条I) ・住民の福祉の増進に資する	○ (ドメインI) ・組織体が価値を創造、保全、維持する 能力を高める
各種監査の内容	○ (基準2条) ・法定の8つの監査等について記述	— ・監査の種類に係る記述無し

( ○: 規定あり、△: 他で規定、—: 規定なし )

③各種監査の内容

次に、各種監査の内容については大きな違いがあります。総務大臣指針基準第2条には、自治法で定める監査等のうち8つのものについて、それぞれ内容や目的が明記されております。これに対しIIA基準については、内部監査の種類についての記載はありません。

倫理規範、独立性と客観性、専門性、正当な注意義務に関しては、濃淡の差はあっても両者ほぼ同様の内容が記載されていると思います(スライド14)。

スライド 14

3. 監査基準
14

	総務大臣指針	IIAグローバル内部監査基準
倫理規範	○ (基準3条)	○ (ドメインII)
独立性と客観性	○ (基準1条II, 4条I)	○ (基準2.1, 7.1)
専門性	○ (基準5条)	○ (基準3.1, 3.2)
正当な注意義務	○ (基準1条II, 4条II)	○ (基準4.2, 4.3)
品質の管理	○ (基準6条) ・外部評価の定め無し	○ (基準8.3, 8.4, 12.1)
リスクベースの監査計画	○ (基準7条I)	○ (基準9.4)
計画等の伝達と承認	—	○ (基準9.4) ・計画について最高経営者・取締役会と協議し、取締役会の承認を受ける
内部統制に依拠した監査	○ (基準8条, 9条) ・監査対象のリスクを識別し、内部統制に依拠する程度を勧告する	○ (基準13.2)

( ○: 規定あり、△: 他で規定、—: 規定なし )

## スライド 15

3. 監査基準		
	総務大臣指針	IIAグローバル内部監査基準
監査の実施手続き	○（基準10条）	○（基準13.6） ・監査プログラムの作成、文書化
監査調書の作成・保存	○（基準6条Ⅱ）	○（基準14.6）
監査証拠の入手	○（基準11条）	○（基準14.1）
各種監査の連携・調整	○（基準12条）	－
外部監査人等との連携	○（基準13条Ⅱ）	○（基準9.5） ・組織体内部の者との連携にも言及
監査報告記載事項 －基準への準拠	○（基準15条Ⅰ①）	○（基準15.1） ・品質保証プログラムによる評価結果の裏付けが必要
監査報告記載事項 －監査等の結果	○（基準15条Ⅰ②、Ⅱ、Ⅲ） ・法定の8つの監査種類毎に規定 ・監査で確認すべき事項が認められる場合、認められない場合、それぞれその旨を記載	○（基準15.1） ・結果について記載すべき具体的内容の定めは無し
監査報告記載事項 －改善措置の提言	△（法199Ⅹ） ・必要な措置を講ずべきことを勧告	○（基準15.1） ・改善のための提言 ・改善措置の計画

（○：規定あり、△：他で規定、－：規定なし）

## ④品質の管理

品質の管理については、総務大臣指針でも触れてはいるのですが、IIA基準が5年に1回の実施を求める外部評価についての定めはありません。

## ⑤計画等の伝達と承認

計画等の伝達と承認ですが、IIA基準は、計画とそれに必要な資源については、最高経営者・取締役会に伝達し承認を受けるということが明記されていますが、総務大臣指針にはこの監査計画の伝達と承認については何も記載がありません。

また、内部統制に依拠した監査は、両方に記載があるのですが、特に総務大臣指針のほうは同時期に導入した内部統制制度を意識して、効率性という観点からこれを明記したという背景があります。

監査の実施手続き、監査調書の作成・保存、監査証拠の入手については、両者それぞれ記載があ

ります（スライド 15）。

## ⑥各種監査の連携・調整

各種監査の連携・調整は、総務大臣指針に定められている基準・内容であります。これはどういうことかということ、監査委員の監査にはかなり多くの種類がありまして、これをばらばらにやるのではなく連携して効率よくやってくださいということです。例えば、決算審査と例月出納検査、あるいは新たに設けられた内部統制評価報告書の審査と財務監査、決算審査、これらは連携・調整しながらやってくださいということがその趣旨となっています。

## ⑦監査報告記載事項

監査報告記載事項のうち、基準に準拠している旨の記載については両者に定めがありますが、IIA基準の方は、基準に適合して実施された旨を監査報告に含めるためには、品質保証プログラムによる評価結果の裏付けが必要となっています。

次に、監査等の結果について、総務大臣指針で特徴的ところは、まずこの基準では、法定の8

つの監査種類ごとに規定しているのですが、それぞれの監査で確認すべき内容が認められた場合にはその旨、認められない場合にはその旨を記載せよという記載になっております。これはどういうことかという、恐らく従来の指摘型監査に加え、保証型の性格もあることを明らかにしているのだろうと私は考えております。これに対して I I A 基準には、監査の種類ごとに監査結果に記載すべき具体的内容の定めはありません。

また、改善措置の提言については、I I A 基準では、改善措置のための提言及び改善措置の計画が監査報告に含めるべき事項となっておりますが、総務大臣指針には、監査報告の記載事項として定められていません。ただし、別途 2017 年改正自治法で、監査委員は必要な措置を講ずべきことを勧告できる旨の規定が設けられています。

### ⑧監査結果等の合議

監査結果の合議については、自治体では監査委員は独任制ですが、複人数おりますので、監査結果は合議によって決めることになっていきます (スライド 16)。合議が整わなければ、監査結

果が決まらないということになります。

### ⑨監査結果の公表

監査結果の公表については、地方公共団体特有なところであり、結果を市民に公表することが法で定められています。具体的には、多くの自治体がホームページに監査結果を掲載しており、それにより市民は監査結果を知ることができるというのが実質的な公表の実態なのだろうと思います。場合によっては、メディアを集めて積極的に記者会見のようなことを行い、大きな問題については、翌日の新聞に載ったり、あるいはその日のウェブニュースで報道されたりということがあります。公表は、監査にとって非常に強力な効果を期待できる制度だと思います。

### ⑩措置状況の確認・公表

次に、措置状況の確認・公表、いわゆるフォローアップですが、I I A 基準は、改善のための提言または改善措置の計画の実施状況を確認することが必要だという定めになっています。これに対して総務大臣指針は、措置状況の報告を求め

## スライド 16

3. 監査基準		
	総務大臣指針	IIAグローバル内部監査基準
監査結果等の合議	○ (基準16条) ・監査結果等の決定は監査委員の合議による(法の定め有り)	-
監査結果の報告先	○ (基準14条) ・長、議会等に提出(提出先については監査種類毎に法の定め有り)	○ (基準11.3、15.1) ・取締役会、最高経営者を含む適切な関係者
監査結果の公表	○ (基準17条) ・法の定め有り	-
措置状況の確認・公表	○ (基準18条) ・措置状況の報告を求めるよう努める ・措置の報告を受けた場合はその内容を公表(法の定め有り)	○ (基準15.2) ・監査結果の対応状況についてのモニタリングが必要
リスクの受容への対応	-	○ (基準11.5、15.2) ・最高経営者と協議、解決されない場合は取締役会に伝達

( ○: 規定あり、△: 他で規定、-: 規定なし )

るよう努める、そして措置報告を受けた場合は、その内容を公表するとの内容になっています。監査結果と同様に措置内容も公表することが求められており、これも自治体ならではの規定なのだろうと思います。

#### ⑪リスクの受容への対応

最後に、リスクの受容、すなわち改善措置が取られない場合への対応ですが、IIA基準では、最高経営者と協議して解決されない場合には、取締役会に伝達するという規定があります。この点、総務大臣指針のほうは特に定めはありませんが、そのような場合には、2017年改正自治法で導入された勧告という制度に従って、適切な措置や対応を勧告していくことになるのであろうと思います。

## 4. 内部統制

### (1) 地方公共団体の内部統制制度の検討・導入経緯

監査基準についての説明は以上とし、同じく2017年の自治法改正により導入され、2020年4月に施行となった内部統制制度についてお話をしていきたいと思います。

まず、内部統制制度の導入までの経緯を見た後、その内容と特徴を民間の内部統制制度と比較しながら説明してまいります。そして最後に、内部統制の実務の概要について説明をしていきたいと思

います。

内部統制制度の検討・導入の経緯ですが（スライド17）、2006年に会社法、金融商品取引法で内部統制制度が定められたことを受け、総務省内に地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会が設置され、2009年3月に民間の財務報告に係る内部統制評価制度をベースにした提言がなされました。その後、地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会が総務省内に設置され、2014年2月に報告書がまとめられ、①最低限評価すべき対象として「財務事務執行リスク」、②長による毎年の内部統制状況評価報告書、③監査委員による内部統制状況評価報告書の監査、を含む制度設計案が提言されました。そして2016年3月、第31次地方制度調査会が、この制度設計案をベースにした内部統制制度の導入の答申をいたしました。

2017年6月に自治法改正案が成立して、内部統制制度が導入されました（スライド18）。これは自治法の第150条ですけれども、その内容は後で説明をいたします。自治法改正を受けて、2017年10月に総務省内に地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会が設置され、内部統制部会で、「手順書」としてのガイドラインの作成に着手し、2019年3月に総務省から「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」が公表されました。そして2020年4月、内部統制制度が施行されたということです。

#### スライド 17

4. 内部統制	17
<b>地方公共団体の内部統制制度の検討・導入経緯</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2009年3月：地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会（総務省）の報告書           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 民間の財務報告に係る内部統制評価制度をベースにあり方を提言</li> <li>➢ 内部統制のフレームワークを基に自治体における66のリスクを例示列挙</li> </ul> </li> <li>● 2014年2月：地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会（総務省）の報告書           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 具体的な設計案の中で、①最低限評価すべき対象として「財務事務執行リスク」、②長による毎年の内部統制状況評価報告、③監査委員による内部統制状況評価報告書の監査、を提言</li> </ul> </li> <li>● 2016年3月：内閣府第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 2014年2月報告書の制度設計案を答申</li> </ul> </li> </ul>	

#### スライド 18

4. 内部統制	18
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2017年6月：地方自治法改正案成立 - 内部統制制度の導入（法150条）           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市長村長は努力義務）</li> <li>➢ 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出、公表</li> </ul> </li> <li>● 2017年10月：総務省内に「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」設置           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 内部統制部会にて、各地方公共団体において内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」としてのガイドラインの作成に着手</li> </ul> </li> <li>● 2019年3月：総務省、「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」を公表           <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 内部統制制度を導入・実施する際に参考となる基本的枠組みや要点等を示すものとして、都道府県、指定都市に同ガイドラインを通知</li> </ul> </li> <li>● 2020年4月：内部統制制度（法150条）施行</li> </ul>	

## (2) 民間企業の内部統制制度

内部統制制度について、民間企業との比較を少し行ってみたいと思います。

まず民間企業では、会社法と金融商品取引法とがそれぞれ定める2つの内部統制制度があります(スライド19)。

### ①会社法が定める内部統制

会社法ではどういうことが書いてあるのかというと、「取締役会は、次に掲げる事項…の決定を取締役に委任することができない」、すなわち、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務…の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の設備」は取締役会の責任であるということを定めています。これを内部統制制度と呼んでいるのですが、要するに内部統制を一取締役に委任することはできないということが記載されているわけです。

### ②金融商品取引法が定める内部統制

これに対して、金商法が定める内部統制は、アメリカのいわゆるSOXと呼ばれている財務報告に係る内部統制の評価制度です。すなわち金商法第24条の4の4は、「当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要なものとして内閣府令で定める体制について…評価した報告書(内部統制報告書)を有価証券報告書…と併せて内閣総理大臣に提出しな

ければならない」と定めています。そして、第193条の2では、内部統制報告書に対して、公認会計士または監査法人の監査証明を受けるという制度を定めています。

なお、これから説明します地方公共団体の内部統制制度の条文では、このスライドの会社法、金商法の赤で示した下線部分とほとんど同じ言葉が使われています。

## (3) 地方公共団体の内部統制制度

地方公共団体の内部統制制度を定めた自治法第150条には、第1項で、「都道府県知事及び…指定都市…の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するため」に必要な体制を整備しなければいけないということが書いてあります(スライド20)。

ここで問題となるのは、後ほど詳しく説明いたします第1項1号です。財務に関する事務は、必ず対象としなければならないと定めています。

それから第4項は、知事、市長等は毎会計年度少なくとも1回以上、整備した体制について評価した報告書を作成しなければならないと定めています。

そして第5項では、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならないことが規定されています。

スライド 19

4. 内部統制	19
<p><b>民間企業の内部統制制度</b></p> <p>【会社法が定める内部統制】</p> <p>第362条(抄)</p> <p>④ 取締役会は、次に掲げる事項…の決定を取締役に委任することができない。</p> <p>六 取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務…の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の設備</p> <p>⑤ 大企業である取締役会設置会社においては、取締役会は、前項第六号に掲げる事項を決定しなければならない。</p> <p>【金融商品取引法が定める内部統制】</p> <p>第24条の4の4(抄)</p> <p>① 当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要なものとして内閣府令で定める体制について、内閣府令で定めるところにより評価した報告書(以下「内部統制報告書」という。)を有価証券報告書…と併せて内閣総理大臣に提出しなければならない。</p> <p>第193条の2(抄)</p> <p>② …第二十四条の四の規定に基づき提出する内部統制報告書には、その者と特別の利害関係のない公認会計士又は監査法人の監査証明を受けなければならない。</p>	

スライド 20

4. 内部統制	20
<p><b>地方公共団体の内部統制制度</b></p> <p>【地方自治法】</p> <p>第150条(抄)</p> <p>① 都道府県知事及び…指定都市…の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。</p> <p>一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務</p> <p>二 …その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの</p> <p>④ 都道府県知事、指定都市の市長…は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項…の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。</p> <p>⑤ 都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。</p>	

#### (4) 民間の内部統制制度（会社法、金融商品取引法）との比較

自治法の内部統制制度、それから民間の内部統制制度（会社法、金融商品取引法）のそれぞれの条文を比較してみますと、次のことが言えるのではないかと思います（スライド 21）。

まず条文ですが、両者同様の文言が使われています。自治法第 150 条の第 1 項は先ほど見たように、長の内部統制の整備責任を定めているのですけれども、これは会社法の規定と極めて似ております。

それから自治法第 150 条の第 4 項。これは長が内部統制を評価するということですが、これは金商法の条文に似ております。

また、自治法第 150 条の第 5 項。評価報告書の審査は、金商法の公認会計士、監査法人の監査証明を受けるという条文に似ているわけです。

しかしながら、自治法それから会社法、金商法では、それぞれの背景やねらいが大きく異なります。すなわち自治法第 150 条は、適正な事務執行の確保をねらいとしています。これはなぜかという、いわゆる地方分権の推進のために必要なのです。要するに、国から地方にいろいろな権限を渡していくには、その権限に対応して自治体が自らの責任で内部統制をしっかり強化しないといけないということが背景になっているわけです。

これに対して民間の会社法の内部統制は、取締役の責任の明確化がねらいです。これは、いわゆる大和銀行事件が背景となっており、事故が発生

した分野を直接管理していない取締役が、自分の担当ではないことから責任を免れようとしても、取締役会のメンバーとしてそういう言い逃れを許さないようにするため、取締役の責任を明確化するという目的があります。また、金商法の内部統制制度には、ご存じのように財務報告の信頼性の確保、投資家保護という目的があるわけです。

#### (5) 地方自治法第 150 条の変遷

地方自治法第 150 条は、1999 年以前、次のようなことを規定していました（スライド 22）。すなわち、普通地方公共団体の機関委任事務は、国の機関として処理する事務ですけれども、それに関して、都道府県知事は主務大臣、市町村長は都道府県知事の指揮監督を受けることを定めていたのです。自治体の長は、国あるいは都道府県から指示を受けるということが記載されていたわけです。それが、1999 年の地方分権一括法によって削除されました。

そして、今般自治法改正で、内部統制制度がこの第 150 条を使って定められました。これは、地方分権を推進していくために求められる自治体の適切な事務執行を確保するために、長に内部統制体制を有効に整備・運用する権限と責任があることを法的に明らかにしたものです。したがって、この自治法第 150 条の変遷の背景には、地方分権へと向かう大きな流れがあるということが言えると思います。

#### スライド 21

4. 内部統制		21
<b>民間の内部統制制度(会社法、金融商品取引法)との比較</b>		
<b>条文(同様の文言)</b>		
地方自治法 150 条 第 1 項 (長の内部統制の整備責任)	≒	会社法 362 条 4 項 6 号
地方自治法 150 条 第 4 項 (内部統制の評価)	≒	金商法 24 条の 4 の 4 第 1 項
地方自治法 150 条 第 5 項 (評価報告書の審査)	≒	金商法 193 条の 2 第 2 項
<b>立法趣旨(異なる背景・狙い)</b>		
地方自治法 150 条 (適正な事務執行の確保 → 地方分権の推進)	∞	会社法 (取締役の責任の明確化) 金商法 (財務報告の信頼性確保)

#### スライド 22

4. 内部統制	22
<b>地方自治法第 150 条の変遷</b>	
● 1999 年の地方分権一括法による削除前 普通地方公共団体の長が機関委任事務(国の機関として処理する事務)に関して、都道府県知事は主務大臣(市長村長は都道府県知事)の指揮監督を受けることを定めた規定	
● 今回の改正 地方分権を推進していくために求められる自治体の適正な事務執行を確保すべく、長に内部統制体制を有効に整備・運用する権限と責任があることを法的に明らかにするもの	
<b>第 150 条の変遷の背景には、地方分権へと向かう大きな流れ</b>	

(6) 地方自治法第 150 条をめぐる課題

次に、自治法第 150 条をめぐる課題を 2 点お話しさせていただきます。

① 「財務に関する事務」と内部統制フレームワークとの関係

財務に関する事務は、内部統制の対象として必須であると法に定められていますが、それと内部統制のフレームワークとはどのような関係にあるのかというのが 1 点目です (スライド 23)。

これについては、民間と同様に、財務報告に係る内部統制の評価制度なのだと解釈する見解がありました。要するに、図 1 に示す網かけ部分を評価する制度であるとの説です。ところが、財務に関する事務というのは、内部統制の目的の面ではなく、図 2 のように、内部統制の単位であろうというのが私の考えです。つまり、財務に関する事務を対象に、目的が財務を含む報告の信頼性のみならず、業務の有効性・効率性、法令等の遵守、資産の保全、この全てに対して内部統制を評価するという制度であると考えます。

したがって、地方自治体の内部統制の評価制度

は、民間の財務報告に係る内部統制評価制度よりも、その対象ははるかに広いものになっているのだと思います。

② 体制整備と評価・審査との関係

課題の 2 点目は、体制整備と評価・審査との関係です (スライド 24)。民間においては、会社法に基づく体制整備と、金商法に基づく評価とは切り離されているため、会社法の規定に基づいて定めた体制が全て評価及び監査の対象となるわけではありません。しかし、地方自治法は、内部統制の整備と評価を一体的に規定したことから、自治法第 150 条 1 項に基づいた方針や体制は全て第 150 条 4 項、5 項の評価・審査の対象になります。少なくとも財務に関する事務は、体制・整備の対象にしなければならないのですが、その他必要に応じて、例えば情報管理に関する事務なども 1 項に基づく方針において内部統制の対象と定めれば、評価・審査の対象となるのです。したがって、財務に関する事務だけでも対象は広く、評価・審査実務の負担増が懸念される中、さらにそれを自ら拡大することにはためらいを覚える自治体も多

スライド 23

**4. 内部統制** 23

**地方自治法第 150 条をめぐる課題**

- 「財務に関する事務」と内部統制フレームワークとの関係
  - 財務報告目的の内部統制と解する見解 (図 1)
  - 内部統制の単位として位置付けるべき - 私見 (図 2)

→ 私見に従えば、対象は民間の「財務報告に係る内部統制」よりもはるかに広い

【図 1】

【図 2】

## スライド 24

4. 内部統制 24

- 体制整備と評価・審査との関係  
財務に関する事務の他、第150条1項に基づき定めた方針・体制は、すべて第150条4項、5項の評価・審査の対象  
→ 評価・審査実務の負担が大きいと内部統制の段階的發展にマイナスの作用

∴ 効率的かつ効果的な評価・審査実務が求められる

く、法の意図する内部統制の段階的發展にはマイナスの作用が働く仕組みになっているのではないかという問題があると考えています。

これら課題のある自治法第150条をベースにして、今後自治体における内部統制を發展させていくためには、評価及び審査に係る実務の負担をどのように軽減し、効率的かつ効果的なものにしていくかがキーポイントになると思います。

## (7) 地方公共団体における内部統制の実務

地方公共団体における内部統制の実務について、その概要を見ていきたいと思えます。これからご説明する内容は、2019年3月に公表された「地方公共団体における内部統制の導入・実施ガイドライン」から重要な点を抜粋して記載したものです。

### ①内部統制の定義、基本的な枠組み

まず、内部統制の定義、基本的枠組みについては、スライドに記載のとおりです（スライド25）。この基本的枠組みについては、いわゆるCOSO（トレッドウェイ委員会支援組織委員会）の内部統制のモデルをベースにした民間企業におけるものと同じで、大きな差異はありません。

### ②方針の策定・公表

次に、方針の策定・公表については、まず内部統制の対象として、財務に関する事務は必須としています（スライド26）。ところが、その財務に

## スライド 25

4. 内部統制 25

**地方公共団体における内部統制の実務**  
総務省「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」(H31.03、R6.03改定)より

【内部統制の定義、基本的枠組み】

- 地方公共団体における内部統制  
住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保すること
- 内部統制の基本的枠組み
  - ↳ 4つの目的
  - ↳ 6つの構成要素
 } 民間企業におけるものと同じ

## スライド 26

4. 内部統制 26

【方針の策定・公表】

- 内部統制の対象とする事務
  - ↳ 財務に関する事務は必須  
地方自治法第2編9章に規定されている事務をいい、予算の執行、収入、支出、契約、現金・有価証券の出納保管、財産管理等の事務の全てを包含する。
  - ↳ 毎年度の評価・審査の範囲を設定するもの

【体制の整備】

- 内部統制の推進部局、評価部局の設置
- 業務レベルのリスク対応策の整備
  - ↳ リスクの識別・分類と分析・評価
  - ↳ リスク対応策の整備
 } 「リスク評価シート」を作成

関する事務とはどういう定義がなされているのかというと、自治法第2編第9章に規定されている事務で、これには予算の執行、収入、支出、契約、現金・有価証券の出納保管、財産管理等の事務があり、非常に広範です。この全てを包含するのが財務に関する事務なのです。

### ③体制の整備

体制の整備については、内部統制の執行部門は、推進部局と評価部局をできれば別々に設置するのが望ましいというガイドラインになっています。また、業務レベルのリスク対応策の整備として、「リスク評価シート」というものをガイドラインで示しております。これは、いわゆるリスク・コントロール・マトリックスで、民間の内部統制評価と同じく、内部統制を文書化し、見える化する目的で作成されるものです。

### ④内部統制の評価

内部統制の評価については、まず評価方法として、全庁的な内部統制、それから業務レベルの内

部統制の評価を行うとしており、このあたりについては、民間の財務報告に係る内部統制評価のガイドラインと大きな違いはありません（スライド27）。

次に、内部統制の有効性判断については、評価基準日（基本的には年度末）において、整備上の重大な不備が存在する場合、または運用上の重大な不備が存在する場合、内部統制は有効に整備・運用されていないと判断するとしています。

整備上の重大な不備の定義は、整備上の不備のうち、著しく不適切であり、大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性が高いものという漠然としたものになっています。

民間と比較して大きな違いは、運用上の重大な不備です。民間の内部統制評価であれば、内部統制が整備されたとおりに運用されているかどうかをテストするわけですが、自治体の内部統制の運用上の評価については、不適切な事項が実際に発生したことにより、結果的に大きな経済的・社会的な不利益を生じさせた場合に、運用上の重大な不備という定義をしているわけです。

これはどういうことかということ、内部統制の運用上の有効性評価のためのサンプルテストはする必要がない、つまり、整備した内部統制が有効に運用されていなくとも、結果的に大きな不利益が生じなければ、運用上の不備なしと判断するということです。ここが民間の内部統制の評価と大きな違いがあるところです。恐らく、内部統制制度の導入に伴う個々自治体の負担増に対して反発が出ることに配慮した結果であろうと思いますが、その適否については議論のあるところかと思えます。

### ⑤内部統制評価報告書の作成

次に、内部統制評価報告書の作成です。報告書の記載事項はスライドに記載のとおりですが（スライド28）、重要な点は、まず内部統制の整備・運用に関する長の責任を明記すること、そして評価結果については、内部統制が有効に整備されている、あるいはされていないことを記載するということです。このあたりは、民間のものと大きな違いはないだろうと思います。

### スライド27

4. 内部統制 27

**【内部統制の評価】**

- 評価方法
  - 全庁的な内部統制: 評価部局による有効性評価
  - 業務レベルの内部統制: 各部局による自己評価 + 評価部局による評価
- 内部統制の有効性判断
 

評価基準日において整備上の重大な不備が存在する場合、又は評価対象期間において運用上の重大な不備が存在する場合、内部統制は有効に整備又は運用されていないと判断

  - 整備上の重大な不備
 

内部統制の整備上の不備のうち、著しく不適切であり、大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性が高いもの
  - 運用上の重大な不備
 

内部統制の運用上の不備のうち、不適切な事項が実際に発生したことにより、結果的に、大きな経済的・社会的な不利益を生じさせたもの

### ⑥内部統制評価報告書の審査

次に、内部統制評価報告書の審査です（スライド29）。長が作成した内部統制評価報告書について、監査委員は、評価手続に係る記載、そして評価結果に係る記載について審査します。すなわち、監査委員は、長の評価報告書を対象にして審査するということで、内部統制の有効性を自ら直接テ

### スライド28

4. 内部統制 28

**【内部統制評価報告書の作成】**

- 記載事項
  - 内部統制の整備・運用に関する事項  
長の責任、内部統制の基本的枠組み、対象事務、内部統制の限界
  - 評価手続  
評価対象期間、評価基準日、評価方法、全庁的な内部統制の評価項目
  - 評価結果  
有効に整備・運用されている / 有効に整備又は運用されていない
  - 不備の是正に関する事項  
重大な不備が検出された場合、その対応状況を記載

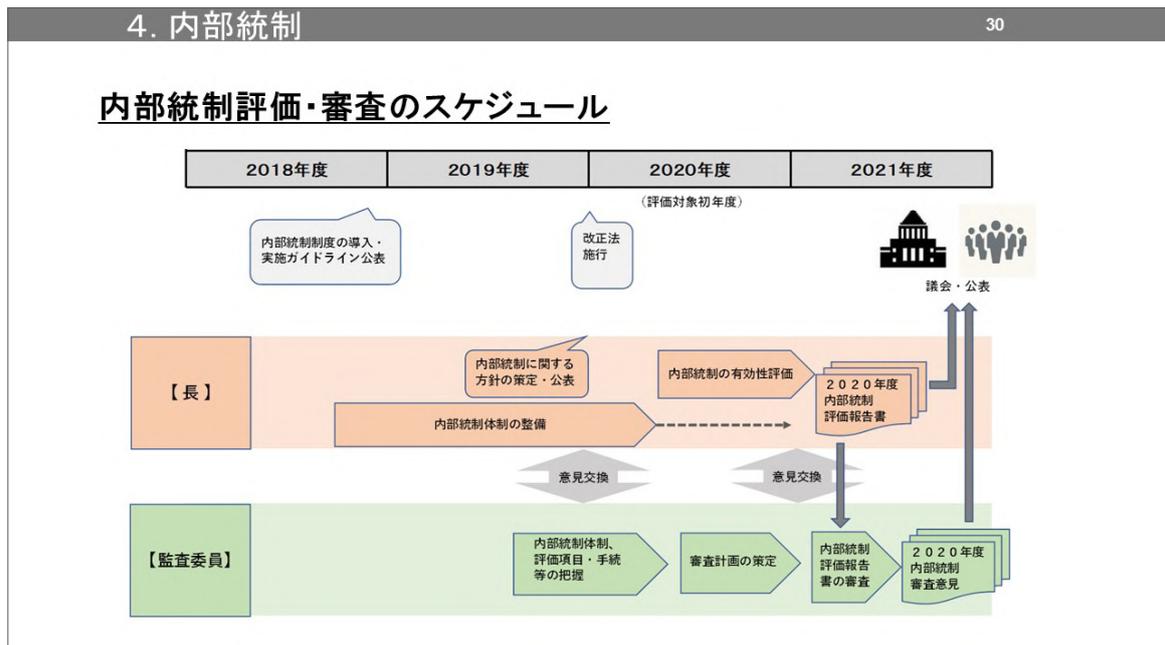
### スライド29

4. 内部統制 29

**【内部統制評価報告書の審査】**

- 評価手続に係る記載の審査  
リスク評価シート等を基に、内部統制対象事務について不足なく把握されているか、整備・運用状況が適切に評価されているか、という観点から検証
- 評価結果に係る記載の審査  
長が把握した不備について、重大な不備に当たるかどうかの判断を適切に行っているか、是正された整備上の重大な不備がある場合には評価基準日までに是正されたか、という観点から検証
- 審査意見書の記載事項
  - 審査手続  
審査に当たり準拠した基準、ガイドライン
  - 審査意見  
評価手続に係る記載が相当か否か  
評価結果に係る記載が相当か否か

## スライド 30



ストして評価するという、いわゆるダイレクトレポーティング制度ではないということです。この点は、民間の財務報告に係る内部統制の監査と同じです。

そして審査意見書には、審査に当たり準拠した基準、ガイドラインを明記し、審査意見として、評価手続及び評価結果の記載が相当であるか否かを記載します。

#### (8) 内部統制評価・審査のスケジュール

内部統制評価・審査の実務スケジュールですが(スライド30)、内部統制制度を定めた改正自治法の施行が2020年4月なので、評価対象の初年度は、2020年度になります。内部統制制度の対象となる団体の多くは、2020年度の評価報告書を2021年の夏頃に作成し、監査委員に提出。監査委員がそれを審査し、長は自らの評価報告書に監査委員の審査意見を付けて、2021年の秋頃に議会に提出。そして市民に公表するという日程になったかと思います。総務省の調査によると、その後も大半の団体では、内部統制評価報告書を8月までに作成し、9月議会に提出している状況に

なっています。

## 5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査

### (1) 地方独立行政法人とは

最後に、地方独立行政法人の内部統制と内部監査の話を行います。まず、地方独立行政法人の定義ですが、これは地方独立行政法人法によって、スライドに示すように定められています(スライド31)。重要なポイントは、「公共上の見地から…確実に実施されることが必要な事務及び事業」であること、しかし、「地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもの」で、「効率的かつ効果的に行わせることを目的」として「地

#### スライド 31

##### 5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査

###### 地方独立行政法人とは

「地方独立行政法人」とは、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人をいう。

(地方独立行政法人法第2条)

方公共団体が設置する」法人であるという点であります。

## (2) 地方独立行政法人の設立状況

地方独立行政法人は、令和6年4月時点で全国に165あります(スライド32)。その約半数が大学で84。また主として事業の経費を当該事業の収入をもって充てる公営企業型の法人は66で、その大半は病院です。その他に、試験研究、社会福祉、博物館、動物園などが地方独立行政法人として設立されています。このような地方独立行政法人の規模はさまざまですが、大規模自治体が設立するものの中には、職員4,000人、総資産1,000億円以上というたいへん大きな法人もあります。

### スライド32

5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査 32

地方独立行政法人の設立状況 (令和6年4月1日現在)

設立主体の種類・事業内容	大学	公営企業型	試験研究	社会福祉	博物館	動物園	申請等関係事務	合計
都道府県	51	24	10	1	0	0	0	86
指定都市	9	9	1	0	1	1	0	20
市区町村	21	31	0	0	0	0	1	53
一部事務組合・広域連合	4	2	0	0	0	0	0	6
合計	84	66	11	1	1	1	1	165

出典: 総務省公表資料

## (3) 内部統制システムの整備

地方独立行政法人の内部統制システムの整備ですが、2017年の地方独立行政法人法の一部改正で、「業務方法書には、…地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項…を記載しなければならない」と定められました

### スライド33

5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査 33

内部統制システムの整備

- 平成29年(2017年)の地方独立行政法人法の一部改正での要請事項  
「業務方法書には、…地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項…を記載しなければならない。」(地方独立行政法人法第22条第2項)
- 内部統制システムのモニタリング要素の一つとして内部監査担当室の設置が求められている
  - 平成30年(2018年)4月以降、地方独立行政法人は業務方法書で内部監査担当室の設置とその運営に関することを定めている
  - 地方独立行政法人の内部監査は歴史が浅く、発展途上の状況

た(スライド33)。

この業務の適正を確保するための体制が、いわゆる内部統制システムです。そして、内部統制システムのモニタリング要素の1つとして、内部監査担当室の設置が求められており、2018年4月以降、地方独立行政法人は業務方法書で内部監査担当室の設置とその運営に関することを定めています。しかし、地方独立行政法人の内部監査は歴史が浅く、まだまだ発展途上の状況だと思います。

## (4) 内部監査の必要性・重要性・有用性

地方独立行政法人は、地方公共団体の行政活動のうち、一定の事務事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、各法人の自主性、自律性の下、企業的経営手法によって業務の効率的かつ効果的な遂行を図ることを目的とする制度です。したがって、民間企業と同様、自ら業務の適正を維持、改善していく仕組みのひとつとして、内部監査機能が必要となるのです(スライド34)。

また、地方独立行政法人が行う事業は、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであるため、その目的達成に貢献する内部監査の機能発揮は、一般企業以上に重要なものであるのではないかと思います。

さらに、地方独立行政法人の内部監査が有効に機能していることは、設立した地方公共団体によ

### スライド34

5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査 34

内部監査の必要性・重要性・有用性

- 必要性:  
企業と同様、自ら業務の適正を維持、改善していく仕組みの一つとして必要
- 重要性:  
事業の公共性から、内部監査の機能発揮は一般企業以上に重要
- 有用性:  
設立した地方公共団体による監査の効率性の観点からも有用

る管理、監督という点からも有用です。地方公共団体による監査においては、まず、地方独立行政法人の内部監査の有効性を評価し、それに依拠できる程度に有効に機能している状態が理想であると考えます。

## (5) 内部監査の充実および機能発揮ためのポイント

地方独立行政法人の内部監査の充実及び機能発揮のためのポイントですが、地方独立行政法人は、企業の経営手法により運営される組織体ですので、基本的には民間企業における内部監査と同様の方法で整備、運営していくべきかと思えます。その場合に重要と考えるポイントを体制の整備、監査要員、部門運営に分けて、具体的にお話をしてみたいです（スライド 35）。

### ①体制の整備

内部監査の体制整備においては、まず、内部監査の実務における基本原則を示した監査基準を理解し、それに従って内部監査部門の目的、権限及び責任についての基本事項を定める必要があります。具体的には民間企業で一般的に用いられている内部監査人協会（I I A）の「グローバル内部監査基準」、または日本内部監査協会の「内部監査基準」に従って内部監査の基本規程を策定することが適当かと思えます。

次に、内部監査体制において重要な点は、独立性・客観性の確保です。そのためには、内部監査

### スライド 35

5. 地方独立行政法人の内部統制と内部監査 35

内部監査の充実および機能発揮ためのポイント

- 体制の整備
  - 監査基準
  - 独立性・客観性
- 監査要員
  - 専門的能力
  - アウトソーシング/コ・ソーシング
- 部門運営
  - リスクベースの監査計画
  - 監事および会計監査人との連携

部門長は、経営のトップと直接の報告ラインを持つ必要があります。地方独立行政法人においては、理事長に直属する関係を構築することがポイントになると思います。また、経営部門からのさらなる独立性・客観性の強化を図るため、監事、さらには地方公共団体の長との報告ラインを持つことも検討に値する点かと思えます。

### ②監査要員

監査要員については、法人の規模に応じた人数が必要ですが、重要な点は、その専門的能力です。監査対象に関する業務知識のほか、監査実務の知識と経験が必要だと思えます。しかし、スタートしたばかりの内部監査部門において、このような専門的能力を有する職員を集めることは多くの場合困難ですので、職員が専門性を身につけるまで外部の専門家を活用し、内部監査業務をアウトソーシングあるいはコ・ソーシングすることも有効な方法かと思えます。

### ③部門運営

最後に、部門運営についてですが、重要なポイントは、リスクベースによる監査計画を策定することです。すなわち、限られた人数、予算で、効率的・効果的な監査を行うためには、年間監査計画を策定する際、リスク評価を実施して、リスクの高い分野を監査対象に選定することが重要です。また、民間企業と同様、内部監査、監事、会計監査人といういわゆる三様監査の相互連携も効率的・効果的な監査の実現において重要なポイントであると思います。

## おわりに

最後に参考資料を掲載しておきました（スライド 36・37）。

自治体の監査制度・監査体制については、1番

の第31次地方制度調査会の小委員会の資料にコンパクトにまとめられております。監査基準については、4番の総務省が示した「監査基準(案)」「実施要領」が総務省のホームページで入手可能です。

また、2024年に改訂され2025年1月より適用となるIIAの「グローバル内部監査基準」は、6番に示したIIAのサイトから入手できますので、興味のある方はぜひご覧になっていただきたいと思います。

地方公共団体における内部統制については、11番の総務省の研究会が示した「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」の改定版がホームページで入手可能ですので、ご覧になっていただきたいと思います。

以上で、私の講義を終わりにしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

### スライド 36

36

[参考資料]

- 地方公共団体の監査制度・監査体制
  1. 第31次地方制度調査会 第24回専門小委員(H27.10.2) 参考資料5「監査制度関連資料」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000379696.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000379696.pdf)
  2. 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(H28.03) 第31次地方制度調査会  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000403436.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000403436.pdf)
  3. 「わが国地方自治体における内部監査の強化 ―民間部門と公共部門における内部監査と実務の比較を踏まえて―」井上直樹・山下二郎『CIPFA Japanジャーナル』2017 Jan. 創刊号、11-26頁
- 監査基準
  4. 「監査基準(案)」・「実施要領」(H31.03公表)  
総務省 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000612916.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000612916.pdf)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000612917.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000612917.pdf)
  5. 「都市監査基準」、「都市監査基準逐条解説」(R1.08.29改正)  
全国都市監査委員会  
[https://www.zenkan.jp/kijun/pdf/toshikansakijun\\_20190829.pdf](https://www.zenkan.jp/kijun/pdf/toshikansakijun_20190829.pdf)
  6. 「グローバル内部監査基準」(2025.01適用)  
The Institute of Internal Auditors(内部監査人協会)  
<https://www.theiaa.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-japanese.pdf>

### スライド 37

37

[参考資料]

- 民間部門における内部統制
  7. 「内部統制の統合的フレームワーク」(1992公表、2013改訂) エグゼクティブ・サマリー  
トレッドウェイ委員会支援組織委員会(COSO)、日本内部統制研究学会 訳  
<https://jicpa.or.jp/news/information/docs/5-99-0-2-20160112.pdf>
  8. 「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」(H19.02公表、R1.12改訂)  
金融庁 企業会計審議会  
[https://www.fsa.go.jp/news/r1/sonota/20191213\\_naibutousei/1.pdf](https://www.fsa.go.jp/news/r1/sonota/20191213_naibutousei/1.pdf)
- 地方公共団体における内部統制
  9. 「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革」(H21.03)  
総務省 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/internal\\_control/12172.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/internal_control/12172.html)
  10. 「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」(H26.04)  
総務省 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する研究会  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/c-koukyou\\_naibu/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/c-koukyou_naibu/index.html)
  11. 「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」(H31.03、R6.03改定)  
総務省 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000944071.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000944071.pdf)
  12. 「地方自治法第150条の立法趣旨と内部統制実務のあり方 ―民間部門における内部統制制度との比較を踏まえて―」山下二郎『CIPFA Japanジャーナル』2018 Jul. 第2号、73-83頁

**山下 二郎 (やました じろう)**

公益財団法人日本内部監査研究所 研究員、  
公認内部監査人 (C I A)、内部統制評価指導士 (C C S A)、  
公認金融監査人 (C F S A)、公認リスク管理監査人 (C R M A)、  
公認公的部門監査人 (C G A P)、英国勅許公共財務会計士 (C P F A)、  
公認不正検査士 (C F E)、経営管理修士 (M B A)



内部監査人協会 (I I A) 公的部門監査ガイダンス策定委員会 国際委員 (2018 - 2021 年)、元大阪市行政委員会事務局長、元大阪府監査委員事務局長、元 A I G ジャパンホールディングス (株) 内部監査担当執行役員。

米系の大手多国籍保険グループである A I G において、34 年間にわたり、主に I T、経理財務、監査の三分野の職務に携わる。内部監査の分野では、ガバナンス先進国である欧米の内部監査機能を学び、国内 A I G 傘下保険会社の内部監査組織の再構築と内部統制の強化に取り組んだ。2015 年には、企業における内部監査の専門的知識と経験を生かし、パブリックセクターの内部統制やガバナンスの改善、強化に貢献すべく、変革を目指す自治体である大阪府の職員に転身し、監査委員事務局長の職を務めた。その後、大阪市にて行政委員会事務局長の職に就き、2020 年 3 月まで監査事務の他、人事委員会事務、選挙管理委員会事務を統括した。



## 地方創生SDGsと内部監査 —DX政策への対応を中心として—

紺野 卓

日本大学 商学部 教授：法学博士（筑波大学）

### 〈講演骨子〉

2014年に、地方創生関連2法案が可決・成立して以降、この10年間にわたり、政府は地方創生に関連する政策を強力に推し進めてきた。これにともない、例えば、デジタル田園都市国家構想交付金等の名称で、地方自治体には多額の交付金が配分されてきている。

2024年11月8日、石破首相が本部長を務める「新しい地方経済・生活環境創生本部」では、同交付金の名称を変更し、さらに拡充するとしている。政府のこのような意気込みとは裏腹に、これら事業の実際の効果は明らかとはなっていない。それどころか、交付金事業は、自治体に対して、単にキャッシュインフローのプラスの効果だけをもたらすわけではなく、場合によっては、マイナスの影響が懸念されるケースも見られる。

本講演では、政府が推し進める地方創生SDGsを1つの切り口としながら、また、

2020年度以降から法定化された内部統制制度も勘案しつつ、さらには、今後、官民間問わずに進行すると予想されるジョブ型人事推進の視点も含めて、地方自治体に求められる「内部監査機能」の充実の必要性について検討を加える。

### はじめに

ご紹介いただきました日本大学の紺野と申します。どうぞよろしくお願いいたします。まずは、このような貴重な機会をいただきましたことを心より御礼を申し上げます。

私からは「地方創生SDGsと内部監査—DX政策への対応を中心として—」ということで、今政府が強力に推し進めております地方創生の政策に関しまして、とりわけその中心であるDXの政策について、内部監査でどのような対応が必要なのか、求められる機能を考えていきたいと思えます。

### <本講演の趣旨>

資料が多くなりましたので、一個一個全てお話しするというよりも、ポイントをお話しすることになるかと思えます。

まず、本講演の趣旨としまして（スライド1）、地方自治体は地方創生SDGs政策の内容を正確に理解し、地方分権の趣旨も踏まえた上で「自立性」を持った的確な意思決定が必要とされる局面にあるのだらうと思えます。これはこの後も出てくる非常に重要なキーワードになると思えます。

本講演では、地方創生政策の開始からちょうど10年経った今、これを概観しつつ、2020年度から導入された「内部統制制度」の視点も踏まえて「内部監査機能」の充実の必要性について、以下のとおり（スライド1）検討を加えていきます。

まず1番目。政府が進める地方創生SDGs政策、これは地方創生とSDGsをくっつけた造語ですが、その政策の中心にありますDX政策に係るさまざまなリスクについて検討を加えること。これも非常に重要なポイントになると思えます。各自治体にかなりの額のDX交付金が交付されていますが、これについてプラスの効果だけではない、マイナスの影響につきましても、とりわけ自治体トップは認識しないといけないし、監査委員の先生方も認識しないとイケません。さらにトップマネジメントを支援するという意味での内部監査機能が今後は必要とされる局面にあるのだらう

という話をしていきます。

そういうことで2番目。DX政策では、自治体に多額のデジタル交付金が交付されています。こういった交付金事業につきましては、3番目、補助金適正化法というのが適用されます。実を言いますと、この補助金適正化法違反というのが、元々の内部統制制度が導入されるきっかけでありました。後述しますが、2010年会計検査院報告の中で内部監査機能の充実の必要性というものが出てきますので、これについても触れさせていただきたいと思えます。

そして4番目。適正な内部統制の整備・運用の必要性、さらに一歩進んで、上場会社にあるような、内部監査機能の充実の必要性が指摘できるのだらうという、以上のような順番でお話ししていきたいと思えます。

## 1. 地方創成SDGs政策の概要とリスク

### (1) そもそも地方創成とは何か？

そもそも地方創生とは何であるかということですが（スライド2）、これは10年前、2014年の安倍政権下で「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法」の地方創生関連2法案が可決・成立しました。現総理大臣である当時の石破担当大臣は、その意義について、「我が国は、世界に先駆けて人口減少・超高齢化社会を迎えています。地方創生を成し遂げて、最初にこの問題

#### スライド1

##### <本講演の趣旨>

- ・地方自治体は、地方創生SDGs政策の内容を正確に理解し、また、地方分権の趣旨も踏まえた上で、「自立性」を持った的確な意思決定が必要とされる局面にある。
- ・本講演では、地方創生政策の開始から10年を概観しつつ、また、2020年度から導入された「内部統制制度」の視点を中心に、「内部監査機能」の充実の必要性について、以下の通り、検討を加える。
- 1. 政府が進める地方創生SDGs政策、その中心にあるDX政策の概要、DX政策にかかる様々なリスクについて。
- 2. DX政策では、自治体に多額のデジタル交付金が交付されている。
- 3. 補助金適正化法が適用（後述：2010年会計検査院報告）。
- 4. 適正な内部統制の整備・運用の必要性、さらに、内部監査機能の充実の必要性が指摘できる。

#### スライド2

##### <そもそも地方創生とは何か？>

- ・2014年、安倍政権の下で、「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の、地方創生関連2法案が可決・成立した。
  - ・石破地方創生担当大臣（当時）は、以下、その意義を述べている。
  - ・「我が国は、世界に先駆けて人口減少・超高齢社会を迎えています。地方創生を成し遂げて、最初にこの問題に対する答えを見出してまいります。これは、課題先進国として、我が国が世界に対して果たすべき責任と考えます。このたびの2法案の成立は、この「待ったなし」の課題の打開に向けて、大きな一歩を踏み出すものです」
- （出典）内閣府地方創生推進事務局  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/h26-11-21/index.html>

に対する答えを見いだしてまいります」、「このたびの2法案の成立は、この「待ったなし」の課題の打開に向けて、大きな一歩を踏み出すものです」と述べています。

## (2) SDGsとは何か？

では、次のスライドに移ります。SDGsとは何なのか？外務省はSDGsにつきまして、次のように説明しております（スライド3）。

SDGsとは、日本で地方創生関連2法案が可決・成立した翌年の2015年9月の国連サミットで、加盟国の全会一致で採決された2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標です。

多くの方にご認識いただいていると思いますが、SDGsは17のゴール・169のターゲットから構成され、地球上の「誰一人取り残さない」ことを誓っています。この言葉はまさに我が国も、デジタル田園都市国家構想で使っており、これらをうまく利用しながら地方創生を成し遂げていこうとしております。デジタル田園都市国家構想については、このあと説明させていただきます。国連マターでもあり、SDGsの担当は当然外務省ということになります。

### スライド3

＜SDGsとは？＞

- ・外務省は、SDGsについて、以下のように説明している。
- ・「SDGsとは、2001年に策定されたミレニアム開発目標(MDGs)の後継として、2015年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標です」
- ・「17のゴール・169のターゲットから構成され、地球上の「誰一人取り残さない(leave no one behind)」ことを誓っています。SDGsは発展途上国のみならず、先進国自身が取り組むユニバーサル(普遍的)なものであり、日本としても積極的に取り組んでいます」

(出典)外務省HP「SDGsとは？」  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>

## (3) SDGs実務指針

さらに翌年の2016年5月、SDGs実務指針では、外務省だけではなく、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官と外務大臣を副本部長、その他

### スライド4

＜SDGs実務指針＞

- ・2016年5月20日、政府は、内閣総理大臣を本部長とし、内閣官房長官と外務大臣を副本部長、他の全ての国務大臣を構成員とする「持続可能な開発目標(SDGs)推進本部」を設置することを閣議決定。
- ・同年12月22日、第2回会合では、「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」(以下、SDGs実務指針)を決定したことを公表した。
- ・SDGs実務指針の中の、「3. 実施に当たっての実務指針:2023年12月19日改定」では以下が示されている。
- ・「地方においては、地方創生SDGsやSDGs未来都市、広域連携SDGsモデル事業、地域包括ケアシステム等を通じて持続的成長への取組をより強力に後押ししていく。また、デジタル田園都市国家構想も踏まえ、インフラやサービスの水準の維持・向上を通じて、国土の均衡ある発展に取り組む」

大臣を構成員とするSDGs推進本部を設置することを閣議決定しております（スライド4）。

そして同じく2016年12月22日、第2回の会合では、「持続可能な開発目標実務指針」(SDGs実務指針)を決定したことを公表しています。このSDGs実務指針は、スライドの3つ目の黒丸に書いてあるとおり、2023年12月19日に改定されております。

この実務指針の中の「3. 実施に当たっての実務指針」で、「地方においては、地方創生SDGsやSDGs未来都市、広域連携SDGsモデル事業…を通じて持続的成長への取組をより強力に後押ししていく。また、デジタル田園都市国家構想も踏まえ、インフラやサービスの水準の維持・向上を通じて、国土の均衡ある発展に取り組む」と述べています。

## (4) 地方創生SDGsとDXの推進

では、次のスライドにいけます。地方創生SDGsとDXの推進は、地方創生SDGsを達成するためのDXの推進と読み替えることができます。内閣府は「地方創生SDGs」を以下のとおり説明しています（スライド5）。

2つ目の黒丸です。「SDGsの17のゴール、169のターゲットを活用することにより、行政、民間事業者、市民等の異なるステークホルダー間で地方創生に向けた共通言語を持つことが可能となり…」とあるとおり、これが1つのメリットで

スライド5

**<地方創生SDGsとDXの推進>**

- 内閣府は、「地方創生SDGs」を、以下の通り説明している。
- 「SDGsの17のゴール、169のターゲットを活用することにより、行政、民間事業者、市民等の異なるステークホルダー間で地方創生に向けた共通言語を持つことが可能となり、政策目標の理解が進展し、自治体業務の合理的な連携の促進が可能となります。
- 「これらによって、地方創生の課題解決を一層促進することが期待されます」
- 「持続可能なまちづくりや地域活性化に向けた取組の推進に当たり、SDGsの理念を取り込むことで、政策の全体最適化、地域課題解決の加速化という相乗効果が期待できるため、SDGsを原動力とした地方創生(地方創生SDGs)を推進しています」

⇒同政策の中心的課題が、「自治体DX」の推進といえる。

スライド7

**<DX推進の必要性の認識:コロナ禍の影響>**

- 2020年初頭から続いたコロナ禍の影響は大きく、例えば、政府が「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」(2020年4月20日閣議決定)として決定した、10万円/国民1人の特別定額給付金支給事業では、基礎自治体においてはアナログ的業務作業で給付金の支給遅延が全国で起こるなど、DX推進の必要性は国民に広く認識されるにいった。
- しかしながら、上記問題が発生する以前から、自治体に提出する各種書類の署名や押印の必要性の有無、あるいは行政手続きの度に行政機関の窓口に向く必要性等、住民の利便性の障害となる課題はこれまでも数多く指摘されてきた。
- 結果として、コロナ禍は同認識を一層強める契機になったと評することができよう。

スライド6

**<地方創生SDGsとDXの推進>**

- 2021年11月9日、コロナ禍の中、政府は、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の格差を縮める等の目的の実現に向け、デジタル田園都市国家構想実現会議を開催することを公表。
- 2021年12月28日、第2回会議における、担当大臣提出資料では「デジタル田園都市国家構想関連施策の全体像」を次のように説明している

1. 産官学の連携の下、地方が抱える課題をデジタル実装を通じて解決し、誰一人取り残されず全ての人々がデジタル化のメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現。地域の個性を活かした地方活性化をはかり、地方から国全体へのボトムアップの成長を実現し、持続可能な経済社会を目指す。
2. 国が積極的に共通の基盤の整備を行い、地方はこれらの効果的活用を前提にデジタル実装を進め、実情に即した多様なサービスを展開。

す。そして、「これらによって、地方創生の課題解決を一層促進することが期待されます」。この政策の中心的課題が「自治体DX」の推進と言えます。

その後、岸田政権下の2021年11月9日、コロナ禍の中、政府は地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の格差を縮める等の目的の実現に向けて、「デジタル田園都市国家構想実現会議」を開催することを公表しました(スライド6)。

そして2021年12月28日、第2回会議における担当大臣提出資料で、「産官学の連携の下、地方が抱える課題をデジタル実装を通じて解決し、誰一人取り残されず全ての人々がデジタル化のメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現。…持続可能な経済社会を目指す」と説明しています。

**(5) DX推進の必要性の認識：コロナ禍の影響**

ここから徐々に、DXに関わるリスクというも

のも認識していく必要があろうと思います。ただ、コロナ禍ということもあり、この時点ではDXの推進が適切な対応だったのだらうと思います。

スライドの一番上です(スライド7)。2020年初頭から続きましたコロナ禍の影響は大きく、例えば政府が「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」として決定しました国民1人10万円の特別定額給付金支給事業では、基礎自治体(市町村)におきましては、アナログ的な業務作業で給付金の支給遅延が全国で起こるなど、DX推進の必要性は国民に広く認識されるに至ったと思います。特に、住民1人1人と銀行口座をひもづける作業は極めてアナログ的な作業であったため支給が遅れているという場面がよくニュースで報道されました。そういう点でDXの必要性が強く認識されたのだらうと思います。

しかしながら、この問題が発生する以前から、自治体に提出する各種書類の署名や押印の必要性の有無、あるいは行政手続きのたびに行政機関の窓口に向く必要性など、皆さんも恐らく経験があると思いますが、住民の利便性の障害となる課題はこれまでも数多く指摘されてきました。

結果として、コロナ禍はこの認識を一層強めるきっかけになったと評することができると思います。ただ、自治体のデジタル化を進めていく上で、やはり何らかのリスクがあるだろうと政府も国も認識していると思います。それが、次のスライドです。

## スライド 8

**<デジタルガバメント実行計画>**  
2020年12月25日閣議決定：22頁

⇒4.6 情報システムに関する技術トレンドへの対応(抜粋)

- ・「情報システムは、汎用技術の組合せにより整備されており、日々変化する技術トレンドに対応していくことが重要である。現状、どのような技術を採用するかは情報システムごとに判断されているが、技術トレンドに対応した製品・技術の選定や情報セキュリティ対策の最新化に対して、**政府全体としてのガバナンスが効きにくくなっている**」
- ・「今後、民間の人材・知恵やオープンな技術を活用しつつ徹底した見直しを行うことで、**事業者の提案への過度の依存による、いわゆるベンダーロックインから脱却するとともに、今後主流になると考えられる技術の導入を進めていく**」

## (6) デジタルガバメント実行計画

「デジタルガバメント実行計画」は、2020年12月25日に閣議決定された内容になります。

## ① 4.6 情報システムに関する技術トレンドへの対応

「4.6 情報システムに関する技術トレンドへの対応」では(スライド8)、「情報システムは、汎用技術の組合せにより整備されており、日々変化する技術トレンドに対応していくことが重要である。現状、どのような技術を採用するかは情報システムごとに判断されているが、技術トレンドに対応した製品・技術の選定や情報セキュリティ対策の最新化に対して」、はっきりと次のように言っています。「政府全体としてのガバナンスが効きにくくなっている」。続いて、「今後、民間の人材・知恵やオープンな技術を活用しつつ徹底した見直しを行うことで、事業者の提案への過度の依存による、いわゆるベンダーロックインから脱却するとともに、今後主流になると考えられる技術の導入を進めていく」としています。

## ② 5.1.1 デジタルインフラの整備及び運用に係る予算の一括要求

また、「5.1.1 デジタルインフラの整備及び運用に係る予算の一括要求」では、「情報システム関係予算には、他分野の予算には見られない、以下に代表されるような特殊性がある」として以下の

## スライド 9

**<デジタルガバメント実行計画：36頁>**  
⇒5.1.1 デジタルインフラの整備及び運用に係る予算の一括要求(抜粋)

「情報システム関係予算には、他分野の予算には見られない、以下に代表されるような特殊性がある」

- ・①重複投資や情報システム間の不整合を避け、政府全体での最適投資を目指す必要がある。
- ・②**過剰スペックの要求や曖昧な作業発注**、事業者の見積結果の分析不足等の要因による**経費の高止まり**が生じやすい。
- ・③安定的な運用を最優先する結果、現行の事業者に依存する傾向が強く、競争入札を実施しても**特定の事業者のみが受注を繰り返す「ベンダーロックイン」が生じやすい**。

内容を列挙しています(スライド9)。

「①重複投資や情報システム間の不整合を避け、政府全体での最適投資を目指す必要がある」。「②過剰スペックの要求や曖昧な作業発注、事業者の見積結果の分析不足等の要因による経費の高止まりが生じやすい」。やはり、自治体としてDXベンダーを使う場合には、委託者としての責任があると読み替えられます。委託者責任というのは後でまた出てきます。「③安定的な運用を最優先する結果、現行の事業者に依存する傾向が強く、競争入札を実施しても特定の事業者のみが受注を繰り返す「ベンダーロックイン」が生じやすい」。いろいろな自治体の方とお話ししますが、現状これはもう起こっているのだらうと思います。

## (7) 官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書

こういう状況に対しまして、公正取引委員会も競争政策という視点から当然目を光らせているわけで、2022年2月に「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」を出しております(スライド10)。

ポイントを少し見ますと、1つ目、「現在、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響等により、行政のデジタル化の推進が喫緊の課題」とあり、これはそのとおりです。さらに2つ目、「公正取引委員会は、こうした政府全体の取組を踏まえつつ、競争政策の観点から、今後の情報システ

## スライド 10

＜官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書＞  
 (公正取引委員会:2022年2月)

- ・「現在、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響等により、行政のデジタル化の推進が喫緊の課題となっているところ、政府は、国民の利便性の向上等に資するデジタル社会の実現に向け、デジタル庁を発足させるなどその実現に向けた改革に取り組んでいる」
- ・「公正取引委員会は、こうした政府全体の取組を踏まえつつ、競争政策の観点から、今後の情報システム調達について、ベンダーロックインが回避されることなどにより、多様なシステムベンダーが参入しやすい環境を整備することが重要であるとの認識の下、国の機関及び地方公共団体における情報システム調達の実態を把握するための調査を実施した」JP.1

ム調達について、ベンダーロックインが回避されることなどにより、多様なシステムベンダーが参入しやすい環境を整備することが重要であるとの認識の下、…調査を実施した」ということが書かれております。公正な競争が必要だということを見ているわけです。

では、次にいきます。これも公正取引委員会の報告書からの抜粋です(スライド 11)。「情報システム調達において、官公庁側にIT人材がいななどの事情により、官公庁とベンダーの間で、IT技術に関する知識や情報システム調達の経験に差がある場合、官公庁はベンダーと対等な立場で話し合いをすることができないため、情報の非対称性によりベンダーロックインが発生しやすい状況となり得る」と言っています。「他方、官公庁側に十分な知見があれば」、当然そういったことは避けられて防止することができるということも付記されております。

そう考えますと、やはりDXベンダーに対する適切なコントロールの必要性が指摘できるのだろうと思います。例えば、自治体がDXベンダーに発注した仕様書が曖昧であったり、あるいは過剰なスペックを要求してしまったり、ベンダーからの提案に安易に乗ってしまったりなど、発注内容に対して適切なものが出来上がってこなかった場合には、これは委託者の責任ということになります。

委託者責任を明確に判示した裁判例として、野

## スライド 11

＜公正取引委員会2022＞

- ・「情報システム調達において、官公庁側にIT人材がいななどの事情により、官公庁とベンダーとの間で、IT技術に関する知識や情報システム調達の経験に差がある場合、官公庁はベンダーと対等な立場で話し合いをすることができないため、情報の非対称性によりベンダーロックインが発生しやすい状況となり得る」
  - ・「他方、官公庁側に十分な知見があれば、ベンダーロックインを防止することができるとともに、ベンダーにとっても、十分な知見を有する官公庁の求めに応じて、他のベンダーと競争を行う中で、新たなイノベーションを創出するチャンスが得られるものと考えられるJP5
- ⇒DXベンダーに対する適切なコントロールの必要性が指摘できる。  
 ⇒委託者責任を明確に判示した裁判例(参考:野村HD vs IBM事件:東京高判令和3・4・21東京高判(平成31ネ1616))

村ホールディングスとIBMの事件があります。野村ホールディングスが証券売買システムをIBMに発注したのですが、納期までに予定されたものが出来上がってこなかったということで、野村ホールディングスがIBMを訴えたという裁判です。結果的に、IBMが勝訴しました。野村ホールディングスの発注の仕方、つまり「こういう機能をつけてくれ」などと途中で仕様が変わっていき、納期までに出来上げることができなかった。この判決は、委託者としてしっかりとした発注が必要だったということを判示しています。これは、自治体と現状のDXベンダーにおいても同じようなことが言えるかと思います。

## (8) デジタル社会形成基本法

次は、少し法律を見てみたいと思います。自治体のDXの推進につきましては、「民間」を使わないということは想定されていないということが、「デジタル社会形成基本法」ではっきりとわかります(スライド 12)。

2021年9月1日、デジタル庁の設置を含む「デジタル社会形成に関する基本法」が施行されました。同法は、我が国、ひいては自治体におけるDX推進の基本法にあたるため、同法の理解は欠かせません。

まず第1条に目的が書いてあります。「…デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国、地方公共団体及び事

## スライド 12

＜デジタル社会形成基本法＞

- ・2021年9月1日、デジタル庁の設置を含む、「デジタル社会形成に関する基本法」が施行された。同法は、わが国における、ひいては、自治体におけるDX推進の基本法にあたるため、同法の理解は欠かせない。
- ・第1条(目的)
  - ・「…デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、…デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする」

## スライド 13

＜デジタル社会形成基本法＞

- ・第9条
 

「デジタル社会の形成に当たっては、民間が主導的役割を担うことを原則とし、国及び地方公共団体は、民間の知見を積極的に活用しながら、公正な競争の促進、規制の見直し等デジタル社会の形成を阻害する要因の解消その他の民間の活力が十分に発揮されるための環境整備並びに公共サービスにおける国民の利便性の向上並びに行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上並びに公正な給付と負担の確保のための環境整備を中心とした施策を行うものとする」

業者の責務を明らかにし、…国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする」。

非常に注目できるのが、第9条になります（スライド 13）。このような重要な内容が第9条に入っているとは認識せずに読み飛ばしてしまいがちですが、実は、第9条ではっきりとこう言っています。「デジタル社会の形成に当たっては、民間が主導的役割を担うことを原則とし、国及び地方公共団体は、民間の知見を積極的に活用しながら、…民間の活力が十分に発揮されるための環境整備」等を行わないといけません。そもそも今のDXの推進につきましては、自治体が単独で進められるものではなくて、やはり官民協働で進めていくというのが原則になっています。

民間のDXベンダーが駄目だとかそういうことではなくて、民間のDXベンダーを利用する際におきましても、当然ながらそれは内部統制の中核に外部人材が入ってくることになりますので、適切なコントロールが必要だということは自明かと思えます。

## スライド 14

＜自治体DX全体手順書(第3.0版)総務省2024年4月24日＞

- ・第3.0版(2024)は、自治体におけるDX推進の具体的指針を示している。
  - ・ステップ0: DXの認識共有・機運醸成
  - ・ステップ1: 全体方針の決定
  - ・ステップ2: 推進体制の整備
  - ・ステップ3: DXの取組の実行
- ・第3.0版(2024)の大部分は、ステップ2の課題に対する方策となっている。具体的には、組織体制、内部人材育成、および外部人材の活用についてである。
- ・すなわち、現時点で、DX専門人材の確保がDX推進の大きな課題となっていることが確認できる。

### (9) 自治体DX全体手順書(第3.0版)

では、具体的に総務省は自治体のDXを進めていく上でどのように考えているのか。「自治体DX全体手順書」を見るとよくわかりますが、これは何回か版を重ねておりまして、2024年4月24日に第3.0版まで進んでおります。ここでは、自治体におけるDX推進の具体的指針を示しております（スライド 14）。

まずステップ0は、「DXの認識共有・機運醸成」。まず重要なのは、「DXは重要である」とトップがしっかりと認識して、トップが旗を振って、その機運を高めていって、全庁的にその内容の認識を共有していくということです。これは、内部統制で言うところの統制環境と同様です。

次にステップ1、「全体方針の決定」。これは、内部統制の方針を決定するのと同様です。そしてステップ2は「推進体制の整備」。ステップ3は「DXの取組の実行」。

この第3.0版は、実はステップ2の課題に対する方策に全体のほとんどの分量が費やされています。具体的には、組織体制、内部人材の育成及び外部人材の活用についてです。

すなわち、現時点でDX専門人材の確保が、DX推進の大きな課題となっていることが確認できます。

### (10) 自治体DX推進計画

では、次のスライドです。これは、総務省が

スライド 15

＜自治体DX推進計画:総務省2024年4月24日＞

- ・「今回のDXの取組は、極めて多くの業務に関する取組を短期間で行おうとするものであることから、以下の役割を参考として、全庁的・横断的な推進体制とする必要がある。具体的な取組に先んじて、速やかに体制整備に着手することが望まれる」

【首長】

- ・「DXの推進に当たっては、仕事の仕方、組織・人事の仕組み、組織文化・風土そのものの変革も必要となる中、首長自らがこれらの変革に強いコミットメントを持って取り組む」

【CIO】

- ・「首長の理解とリーダーシップの下、最高情報統括責任者(CIO)を中心とする全庁的なDX推進体制を整備する。CIOは、言わば庁内マネジメントの中核であり、庁内全般を把握するとともに部門間の調整に力を発揮することができるよう、副市長等であることが望ましい」

2024年4月24日に出しました「自治体DX推進計画」と言われる、先ほどとはまた別の資料になります(スライド15)。

「今回のDXの取組は、極めて多くの業務に係る取組を短期間で行おうとするものであることから、以下の役割を参考として、全庁的・横断的な推進体制とする必要がある。具体的な取組に先んじて、速やかに体制整備に着手することが望まれる」とあります。

何と言っても一番重要なのは首長で、これは内部統制と同様です。スライドにアンダーラインを引いてありますが「首長自らがこれらの変革に強いコミットメントを持って取り組む」ということが重要であるとしています。

そして、「首長の理解とリーダーシップの下、最高情報統括責任者(CIO)を中心とする全庁的なDX推進体制を整備する。CIOは、言わば庁内マネジメントの中核であり、…副市長等であることが望ましい」と総務省は言っています。ただ、副市長がDXに詳しいかどうかは、それは少し別問題だろうと思いますので、具体的なところは次のスライドでお話しします。

①組織体制の整備

「CIO補佐官等」というのが、総務省の「自治体DX推進計画」の中で出てきます(スライド16)。「CIOを補佐する体制を強化するため、CIO補佐官等の任用などの取組を進める。また、

スライド 16

＜組織体制の整備:自治体DX推進計画2024＞

【CIO補佐官等】

- ・「CIOを補佐する体制を強化するため、CIO補佐官等の任用などの取組を進める。また、CIOのマネジメントを専門的知見から補佐するCIO補佐官等については、外部人材の活用を積極的に検討する」

【情報政策担当部門】

- ・「情報政策担当部門は、団体の保有する情報資産や情報関係予算を一元的に把握し、重複投資の排除や情報システムの全体最適化に役立てる」

【行政改革・法令・財政担当部門】

- ・「行政改革・法令・財政担当部門は、自治体DXの必要性を十分に認識し、管理部門として、CIO・情報政策担当部門と連携強化を図りつつ、自らDXを推進していく役割を果たす」

(ほか、省略)

CIOのマネジメントを専門的知見から補佐するCIO補佐官等については、外部人材の活用を積極的に検討する」と書いてあります。繰り返しますが、DXの推進では、外部の人材、なおかつ民間人材を利用することが想定されています。

あとは「情報政策担当部門」、「行政改革・法令・財政担当部門」など、その他いくつかありますが、ここは省略しております。総務省のホームページでご覧になっていただければと思います。

②課題・デジタル人材の確保

では、次に課題ということで、デジタル人材の確保について。これは先ほどの資料から抜粋したものでありますが「先の推進体制にあるとおり、自治体におけるDXの推進に当たっては、CIOのマネジメントを専門的知見から補佐するCIO補佐官等の役割が鍵」になります(スライド17)。そして「技術の導入の判断や助言を行う」といったことが期待されているわけです。

ただ、市区町村においては、適任者が見つけれないなど人材確保が課題となっており、CIO補佐官等として、外部からデジタル人材を任用等している市区町村は、総務省の調べによりますと「2022年(令和4年)9月時点で198団体となっている」ようです。

続きまして、総務省が認識している課題です(スライド18)。「自治体は、DXの推進体制を検討するに当たり、CIO補佐官等について内部に適

## スライド 17

## &lt;課題・デジタル人材の確保：自治体DX推進計画2024&gt;

「先の推進体制にあるとおり、自治体におけるDXの推進に当たっては、CIOのマネジメントを専門的知見から補佐する**CIO補佐官等の役割が鍵**となることから、ICTの知見を持った上で、自治体現場の実務に即して**技術の導入の判断や助言を行うことのできるデジタル人材を確保することが必要であるが、市区町村においては、適任者が見つけれないなどその人材確保が課題**となっており、CIO補佐官等として、外部からデジタル人材を任用等している市区町村は2022年（令和4年）9月時点で**198団体**となっている」

## スライド 18

## &lt;課題・デジタル人材の確保：自治体DX推進計画2024&gt;

- 「自治体は、DXの推進体制を検討するに当たり、**CIO補佐官等について内部に適切な人材がない場合には、国の支援等も活用して、外部人材の活用を積極的に検討すべきである**。その際は、CIO補佐官等に求める業務の内容や量によっては、限られた人材を有効活用する観点からも、**他の団体との兼務等を前提とした任用も検討することが望ましい**」
- 「**都道府県においては、市区町村との連携によるDX推進体制を構築する中で、市区町村の人材確保のための支援にも取り組むことが期待される**ところであり、総務省において、市区町村の人材確保のための支援に取り組む**都道府県等に対する伴走支援を実施するとともに、都道府県や複数市町村間で確保した外部人材を共有する仕組みについて、課題や手順、外部人材の働き方等のノウハウを整理することとしている**」

切な人材がない場合には、国の支援等も活用して、外部人材の活用を積極的に検討すべきである」としています。さらに「他の団体との兼務等を前提とした任用も検討することが望ましい」と。しかしながら、他の団体と兼務する外部人材を任用する場合には、情報セキュリティの問題や個人情報の問題などにリスクはないのだろうかということも含めて、自治体はしっかりと認識しなければいけません。

そして、「都道府県等においては、市区町村との連携によるDX推進体制を構築する中で、市区町村の人材確保のための支援」、つまり、一番規模の大きい自治体である都道府県は、その下にある市区町村の人材確保をサポートする。そして、「総務省において、…都道府県等に対する伴走支援を実施する」という全体像になっています。最後に、「都道府県や複数市町村間で確保した外部人材を共有する仕組みについて、課題や手順、外部人材の働き方等のノウハウを整理することとしている」と述べています。

## スライド 19

## &lt;課題・デジタル人材の確保：自治体DX推進計画2024&gt;

## (デジタル人材の育成)

- 「また、自治体におけるDXの推進を担う職員の育成も課題となっている（DX推進担当課室・情報政策担当課室の職員数が0人又は1人の市区町村は12%。DX・情報化に係る職員の育成にあたっての課題として「**育成方針を立てることが困難**」と回答した市区町村は75%）」
- DXの推進に当たっては、自治体の各部門の役割に見合ったデジタル人材が職員として適切に配置されるよう人材育成に取り組むことが必要であり、特に、一般行政職員の中でも、デジタル分野における専門知識を身につけ、一般行政職員や高度専門人材と連携し、中核となって実務をとりまとめることのできる職員（DX推進リーダー）の存在が重要であることから、各自治体において、**一般行政職員のデジタルリテラシー向上だけでなく、DX推進リーダーの育成にも積極的に取り組むことが求められる**。

## (11) デジタル人材の育成

デジタルの人材を外部から持ってくるのではなくて、内部の人材を育成しようという視点は、当然ながら必要かと思えます（スライド 19）。「自治体DX推進計画」の中に、「また、自治体におけるDXの推進を担う職員の育成も課題となっている」とあります。これはいわゆる「リスクリング」という考えです。「DX推進担当課室・情報政策担当課室の職員数が0人又は1人の市区町村は12%。DX・情報化に係る職員の育成にあたっての課題として「育成方針を立てることが困難」と回答した市区町村は75%」に至っているということで、確かに、マンパワーの足りていないところは少ないと思います。

さらに、「各自治体において、一般行政職員のデジタルリテラシー向上だけでなく、DX推進リーダーの育成にも積極的に取り組むことが求められる」と総務省では述べています。

## (12) DXに係る多くの課題

ここからは、総務省というより、私の私見でDXに係る多くの課題についてお話ししていきます（スライド 20）。

まず、DXを進めていく上での大きな課題が「DX専門人材の不足」の問題です。この課題に対しては、民間会社出身の外部人材、専門人材の登用が解決策とされています。他方、「自治体の内部統制の中核部分」を外部人材が占めることにつき

## スライド 20

## ＜DXにかかる多くの課題＞

- DXを進めていく上での大きな課題が「DX専門人材の不足」の問題。
- この課題に対しては、民間会社出身の専門人材の登用が解決策となされている。他方、「自治体の内部統制の中核部分」を外部人材が占めることについては、マイナスの側面も伴う可能性がある。
- 自治体DX部門のブラックボックス化の可能性(かつて金商法導入時におけるIT統制の議論と同様の状況)。
- DX専門人材の意見を反映しつつ、実際にはDXベンダーなどの外部業者が各団体のシステム整備・運用を行うという構図が想定できる。その場合、ベンダー事業者同士が、DXを一つの商機ととらえて、うまく同業者間で利益を誘導するケースの発生も惹起される。
- (例)入札談合事件の発生の可能性(拙稿:「DXにかかる入札談合事件」商学集志91巻4号(日本大学商学部、2022年3月)。

ましては、マイナスの側面を伴う可能性もあると思います。

これは、まさしく自治体DX部門のブラックボックス化の可能性と言えます。記憶に新しいところで、金商法導入時において、上場会社の会計システムのIT化を外部に委託するというのはあり得るのか？それは本当に内部統制なのか？という多くの議論があったと思います。そのときと同じような状況が、今度は地方自治体で起こっていると言えると思います。

外部から登用したDX専門人材の意見を反映しつつ、実際にはDXベンダーなどの外部業者が各団体のシステムの整備・運用を行うという構図が想定できます。その場合、ベンダー事業者同士がDXを1つの商機と捉えて、うまく同業者間で利益を誘導するケースの発生も惹起されます。

そうなりますと、DXベンダーによる入札談合もあり得ることと思っています。と言いますか、もう進行しているのではないかと思います。これにつきましては、一度論文を書かせていただきましたので、ご関心がありましたら「地方公共団体におけるDXの推進と住民監査請求の有効性についての研究：DXにかかる入札談合事件と監査機能が果たすべき役割を中心として」(『商学集志』(日本大学商学部)第91巻第4号、2022年3月)をご覧くださいいただければと思います。

## 2. 自治体に交付される多額のデジタル交付金

### (1) デジタル田園都市国家構想とその課題

では、次は政府が進めるデジタル田園都市国家構想についてお話しします。これは地方創生SDGsの一番の肝になる部分と言っていいと思います。この構想の下で交付される「デジタル交付金」は、石破首相が今年(2024年)11月に名称を変えて、さらに拡充し倍増すると言っております<sup>\*</sup>。ただ、核心にあるデジタル化を進めていくということは、本質的に変わることはないと思います。

まず、スライドの一番上にある「デジタル田園都市国家構想推進交付金」ですが、非常に言葉が長いので、略して「デジタル交付金」と申し上げました(スライド21)。この要綱は2023年1月に出されております。「第1 通則」を読みますと、「デジタル交付金に関しては、地域再生法…並びに補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律…」が適用されます。「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」は「補助金適正化法」と少し略しますが、交付金を交付された以上は、正しい使い道でお金を使わないといけないというものです。この後詳しくお話ししますが、補助金適正化法違反があったことにより、2010年に会計検査院報告が出されました。その後、内部統制制度が自治法に入ってくることになったの

<sup>\*</sup> 2024年11月「デジタル田園都市国家構想交付金」から「新しい地方経済・生活環境創生交付金」に名称変更。

## スライド 21

## ＜デジタル田園都市国家構想とその課題＞

- デジタル田園都市国家構想推進交付金制度要綱(2023年1月)
- 第1: 通則
- 「デジタル田園都市国家構想交付金に関しては、地域再生法…並びに補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令その他の法令に定めるもののほか、この要綱により基本的な枠組みを定める」
- ※なお、上記「デジタル交付金」は、今後、名称変更される予定。
- 第6: 交付対象事業
- 1. デジタル実装タイプ(次頁)
- 2. 地方創生推進タイプ
- 3. 地方創生拠点整備タイプ

ですが、デジタル交付金に対しましても、補助金適正化法、地域再生法が適用されるということが通則に書いてあります。

「第6 交付対象事業等」には、メニューがいくつかあるのですが、1つ目の「デジタル実装タイプ」は抜き出して、さらに詳しく、次のスライドでお話をします。他にも、2つ目の「地方創生推進タイプ」、3つ目の「地方創生拠点整備タイプ」といったタイプに準拠して、各自治体は応募して交付金をもらって、そしてデジタル事業を進めていくという構図になっております。

### ①デジタル実装タイプ

ここでは、デジタル実装タイプとは何か、具体的にどのような内容の事業に対して国が交付金を出すのか。「交付金制度要綱 2023」より抜粋した部分です（スライド 22）。

まずは「1）デジタルを活用した地域の課題解決や魅力向上に向けて、以下の実装の取組を行う事業」に対して、国は交付金を出します。以下の実装の取組とは、「①他の地域等で既に確立されている優良モデル」、これは横展開する場合です。そして「②オープンなデータ連携基盤を活用し、複数のサービス実装を伴う、モデルケースとなり得る実装の取組」とありますが、今デジタル人材が少ない中で、こんな取組が各自治体から出てくるのかと少し疑問に思います。③は省略します。

「2）サテライトオフィス、シェアオフィス、

コワーキングスペース等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組」。地方を創生するためには、やはり人が来ないとはいけません。ネットが使えない環境では仕事になりませんので、そういったものの整備に補助金を出すということです。

しかし、これを見た段階でも、いくつか疑問・課題に思うところがあります。

### ②デジタル実装タイプ事業の課題

デジタル実装タイプ事業の課題についてお話しします（スライド 23）。まず、「サテライトオフィス等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組」については、まさにかつてよくあった「ハコモノ行政」と化してしまう可能性が指摘できます。つまり、補助金をもらってサテライトオフィス、コワーキングスペースを作ったのだけれども、実際には使っている人があまりいないということが十分あり得ると思います。

さらに「各団体におけるデジタル技術を利用した優良モデルケース」に対する国からの補助に関しては、各団体において明らかにデジタル人材が不足している現下の状況において、自治体独自の傑出した優良モデルが生まれることはほとんど想定しにくいだろうと思います。

仮に、優良モデルとなり得るケース（交付金に採択されるモデル）が出てきたとしても、その実施計画は、例えばDXベンダーやコンサルティング会社等のアイデアを利用する形で進められる

#### スライド 22

＜交付金制度要綱2023より抜粋＞	
1 デジタル実装タイプ	
1) デジタルを活用した地域の課題解決や魅力向上に向けて、以下の実装の取組を行う事業とする。	
① 他の地域等で既に確立されている優良モデル・サービスを活用して迅速に横展開する実装の取組	
② オープンなデータ連携基盤を活用し、複数のサービス実装を伴う、モデルケースとなり得る実装の取組	
③ (省略)	
2) サテライトオフィス、シェアオフィス、コワーキングスペース等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組や、サテライトオフィス等に進出する企業と地元企業等が連携して行う地域活性化に資する取組への支援により、地方への新たなひとの流れを創出する事業とする。	

#### スライド 23

＜例：デジタル実装タイプ事業の課題＞	
・「サテライトオフィス等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組み」については、かつてよくあった「ハコモノ行政」と化してしまう可能性が指摘できる。	
・「各団体におけるデジタル技術を利用した優良モデルケース」に対する国からの補助に関しては、各団体において明らかにデジタル人材が不足している現下の状況において、 <b>自治体独自の傑出した優良モデルが生まれることはほとんど想定しにくい。</b>	
・仮に、優良モデルとなりうるケース（交付金に採択されるモデル）が出てきたとしても、当該実施計画は、 <b>例えばDXベンダーやコンサルティング会社等のアイデアを利用する形で進められるケースは極めて多いものと推量できる（スライド27、石破首相コメントも同旨）。</b>	

スライド 24

**<例:デジタル実装タイプ事業の課題>**

- デジタル田園都市国家構想による国庫補助事業について言えば、当該事業について国が全額補助することは予定されておらず(例: 交付率が50%など)、残りは自治体の負担となっている。
- デジタル交付金事業は、採択されることで、単に各団体にプラスの効果、すなわち「キャッシュインフロー」のみがもたらされるわけではなく、その後、対象事業によっては「キャッシュアウトフロー」が将来にわたって発生する可能性も十分に認識しておくべきである(例: 施設の維持管理コストの発生など)。
- 各自治体は、DX事業の採択を目指す意義を住民に明らかにし説明責任を尽くすことが必要。

ケースが極めて多いだろうと予想します。2つ後のスライドでお話ししますが、2014年当時に担当大臣だった石破首相もこれについては認識されていて、コメントを出しています。

次に進みます(スライド 24)。デジタル田園都市国家構想による国庫補助事業について言えば、当該事業について国が全額補助とすることは予定されていません。例えば、交付率が50%など、残りは自治体の負担になっています。

デジタル交付金事業は、採択されることで、単に各団体にプラスの効果、すなわち「キャッシュインフロー」のみがもたらされるわけではなく、その後、対象事業によっては「キャッシュアウトフロー」が将来にわたって発生する可能性も十分に認識しておくべきだろうと思います。恐らく、サテライトオフィスやコワーキングスペース、施設の維持管理コストは、誰も利用者がいないのだけれども、減価償却費が発生する、あるいは人件費が発生するといったことは、十分にあり得ると思います。

ですから、各自治体は、DX事業の採択を目指す意義を、主権者である住民に明確にし、説明責任を尽くすことが何と云っても重要だと思います。「うちの首長が何かの交付金事業に手を挙げて採択された」「うちの首長はすごい」ということではなく、もう少し中長期の視点でその政策を理解しないといけないという点でも、住民への説明責任が必要だろうと思います。

スライド 25

**<新しい地方経済・生活環境創生本部>**

- 2024年11月8日、第1回新しい地方経済・生活環境創生本部が、総理大臣官邸で開催された。
- 同日の議論を踏まえて、石破首相は、以下のように述べている。
- 「…私も反省なんですけれども、ある町ならある町で『産官学金労言』はいいんですが、一回集めて御意見聞いて、それでおしまいみたいなことが結構あってですね、結局そのいろんなプランは東京のコンサルに頼みました。A町をB町に変えても中身一緒ということが結構あってですね、これは非常にまずいだろうと思っております…」

[https://www.kantei.go.jp/jp/102\\_ishiba/actions/202411/08chihouk-eizai.html](https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/actions/202411/08chihouk-eizai.html)

(2) 新しい地方経済・生活環境創生本部

新しい地方経済・生活環境創生本部というのが、2024年11月8日、石破首相の下、官邸で開催されました。首相官邸のホームページに、この日の議論を踏まえた石破首相のコメントが載っています(スライド 25)。

「…私も反省なんですけれども、ある町ならある町で「産官学金労言」はいいんですが、一回集めて御意見聞いて、それでおしまいみたいなことが結構あってですね、結局そのいろんなプランは東京のコンサルに頼みました。A町をB町に変えても中身一緒ということが結構あってですね、これは非常にまずいだろうと思っております…」と。これは、石破首相もやはり課題として認識しているということかと思います。

(3) 裁判例：デジタル田園都市国家構想関連

既に進んでいる地方創生、デジタル事業において、問題としていくつか顕在化している事案もあります。

まだ係属中の裁判で地裁判決が出ておらず、判決文を読むことはできませんが、大阪府豊能町で、ある訴訟が提起されたということで、朝日新聞デジタル版(2024年7月22日)に掲載されています(スライド 26)。この町のデジタル関連事業をめぐる、町の監査委員が前町長に約3900万円を請求するよう町に勧告したのに従わないのは不当だとして、町民11人が22日、勧告どおりの

## スライド 26

## ＜裁判例：デジタル田園都市国家構想関連＞

- ＜裁判例：大阪府豊能町＞朝日新聞デジタル版2024年7月22日
- ・「大阪府豊能町のデジタル関連事業をめぐり、町監査委員が前町長に約3900万円を請求するよう町に勧告したのに従わないのは不当だとして、町民11人が22日、勧告通りの額を前町長に払わせるよう現町長に求める住民訴訟を大阪地裁に起こした」
  - ・「訴状によると、町は2022年6月議会でデジタル関連サービスを提供する「スマートシティ事業」の予算案を可決。当時の町長は国の交付金と関連企業の寄付で費用を賄うと考へました。先ほど言いましたとおり、国の交付金は全額補助ではありません。さらに、寄付は予定していた約1億9500万円のうち6千万円しか得られず、約3900万円を一般財源から出す事態になった」

額を前町長に払わせるよう、現町長に求める住民訴訟を提起したということです。

訴状によると、町は2022年6月の議会でデジタル関連サービスを提供する「スマートシティ事業」の予算案を可決。当時の町長は、国の交付金と関連企業の寄付で費用を賄うと考へました。先ほど言いましたとおり、国の交付金は全額補助ではありません。さらに、寄付は予定していた約1億9500万円のうち6千万円しか得られず、約3900万円を一般財源から出す事態になったということです。

新聞記事からの抜粋ですが（スライド27）、「町監査委員は「財務会計上の違法行為」があるとして、今年3月、任期満了で退任した前町長に約3900万円を請求するよう現町長に勧告した」。だが、町は「交付金に与える影響が懸念される」、つまり揉め事があるような状況だと交付金がストップする可能性が懸念されるとして、前町長には「責任を果たすよう求める」と記した文書を送るにとどめた」ということです。最初に町の監査委員が動いており、まずは自律的な判断を示したという点は注目できることかと思ひます。

監査委員の勧告に法的拘束力はありませんが、提訴後に会見した原告住民らは、「監査委員が勧告すること自体がまれで、町長には勧告を尊重する義務がある」と主張し、前町長に穴埋めを求めべきだと訴えた」ということです。「監査委員が勧告すること自体がまれ」というのは、確かに

## スライド 27

## ＜裁判例：デジタル田園都市国家構想関連＞

- ＜裁判例：大阪府豊能町＞朝日新聞デジタル版2024年7月22日
- ・「町監査委員は「財務会計上の違法行為」があるとして今年3月、任期満了で退任した前町長に約3900万円を請求するよう現町長に勧告した。
  - ・だが、町は「交付金に与える影響が懸念される」として、前町長には「責任を果たすよう求める」と記した文書を送るにとどめた
  - ・「勧告に法的拘束力はないが、提訴後に会見した原告らは「監査委員が勧告すること自体がまれで、町長には勧告を尊重する義務がある」と主張し、前町長に穴埋めを求めべきだと訴えた」
  - ・⇒町監査委員が自律的な判断を示した、という点でも注目できる。

そのとおりかもしれません。この裁判は、今後どのような結果になっていくのかわかりません。

#### （4）「地方創生空転 10年、深まる国依存」

では、次のスライドにいります。こちらは裁判例ではありませんが、「地方創生空転 10年、深まる国依存」として、日本経済新聞の2024年11月12日32面（朝刊）に掲載された比較的大きい記事です。

「安倍政権が地方創生を掲げて10年。人口減や少子化はむしろ加速し、成長は鈍った。この間、政府が配るお金に自治体が群がる構図が定着した。コロナ危機も経て進んだのは地方の自立ではなく国への依存だった」とあります（スライド28）。であるならば、「地方創生」とは言えないですね。そして、「伸び悩む税収を自治体間で奪い合う不毛な光景ばかりが広がる」。石破首相は、「何がうまくいかなかったのかを反省しないと、これから先の展望ない」と述べている一方で、今後、デジタル交付金の名前を変えて倍増すると言っているわけです。この後、どのようなビジョンになっていくのかは、注目すべきところかと思ひます。

次のスライドにいります。「全国でも最悪のペースで人口減が進む秋田県。県庁所在地の秋田市も少子化や若者の流出に悩む」とあります（スライド29）。

また、「交付金を使った事業が回らず、自治体

## スライド 28

『地方創生空転10年、深まる国依存』(日経2024年11月12日:32面)

- ・「安倍政権が地方創生を掲げて10年。人口減や少子化はむしろ加速し、成長は鈍った。この間、政府が配るお金に自治体が群がる構図が定着した。コロナ危機も経て進んだのは地方の自立ではなく国への依存だった。中央省庁の権限や財源を移譲する分権の理念はかすみ、伸び悩む税収を自治体間で奪い合う不毛な光景ばかりが広がる」
- ・「何がうまくいかなかったのか反省しないと、これから先の展望はない。8日、石破茂首相は首相官邸で開いた地方創生の関係会議の初会合で、こう述べた。
- ・「初代の担当相として思い描いた将来が遠のいたのは明白だ。2014年に合計特殊出生率は1.42だった。若い世代の「希望」がかなう1.8を国の長期ビジョンは打ち出した。23年は1.2まで下がった」

## スライド 29

『地方創生空転10年、深まる国依存』(日経2024年11月12日:32面)

- ・「全国でも最悪のペースで人口減が進む秋田県。県庁所在地の秋田市も少子化や若者の流出に悩む。市内の大学卒業者の市内就職率はこの3月卒で22.5%と、目標の33.3%とかけ離れたままだ」
- ・「交付金を使った事業が回らず、自治体が負担を膨らませた例もある。同じ秋田県の八郎潟町。国費5600万円を投じて17年に開業した食品販売などの施設が23年に休止した。この間、毎年2000万円ほどの赤字が続き、町は想定外の助成金を出す羽目になった」
- ・「23年度は助成金を1600万円とする予算案を町議会が1000万円に減額修正して可決した。公金依存を問題視する声が強かったためだ。結果、運営が行き詰まった。副議長の柳田裕平氏は「助成金があることで危機感がなかったのじゃないか」と批判した」

が負担を膨らませた例もある。同じ秋田県の八郎潟町。国費 5600 万円を投じて 17 年に開業した食品販売などの施設が 23 年に休止した」とあります。プラスのキャッシュインフローどころか、マイナスになったというケースです。「この間、毎年 2000 万円ほどの赤字が続き、町は想定外の助成金を出す羽目になった」と。さらに、「23 年度は助成金を 1600 万円とする予算案を町議会が 1000 万円に減額修正して可決した。公金依存を問題視する声が強かったためだ。結果、運営が行き詰まった。町議会の副議長は「助成金があることで危機感がなかったのじゃないか」と批判した」ということです。

次のスライドにいけます(スライド 30)。「これまで国が地方に配った交付金はおおよそ 5 千件で計 1.3 兆円」。これは、内容をしっかりと精査して考えないといけないところかと思いますが、財政制度審議会(財務省の諮問機関)は 24 年度予算編成の建議で「先駆的・優良事例は示されていない」とはっきり指摘しています。さらに、過去

## スライド 30

『地方創生空転10年、深まる国依存』(日経2024年11月12日:32面)

- ・「これまで国が地方に配った交付金はおおよそ 5 千件で計約 1.3 兆円。財政制度等審議会(財務省の諮問機関)は 24 年度予算編成の建議で「先駆的・優良事例は示されていない」と指摘した」
- ・「過去 10 年を北海道大学の山崎幹根教授は「ばらまきに終わった」と断じる。「規制を緩和して都市部の大規模開発を進める傍らで移住促進というのは無理がある」とちぐはぐさも指摘する」
- ・「加えて問題視するのが制度の集権的な側面だ。政府は地方創生の総合戦略や人口ビジョンを都道府県や市町村ごとに策定するよう求めた。その内容に基づいて交付金も出す。地方が国になびく構図になる」

10 年を北海道大学の山崎幹根教授は「ばらまきに終わった」と断じています。

さらに、山崎教授は「加えて問題視するのが制度の集権的な側面」と。つまり、地方分権、地方創生と言いながら、「政府は地方創生の総合戦略や人口ビジョンを都道府県や市町村ごとに策定するよう求めた。その内容に基づいて交付金も出す」。そうなりますと、地方分権と言うよりも、中央集権的です。この状況を、「地方が国になびく構図になっている」と山崎教授は言っています。

### (5) 自治体の自立性が重要とされている

冒頭でも申し上げましたが、今後は自治体の自立性が重要だろうと考えます。他の団体がやっているからやる、ということではなく、自立的に「我が町は、我が村はどうしていくのか」というのをしっかりとトップマネジメントで考えないといけません。

「地方創生事業実施のためのガイドライン・事例集」が令和 6 年 3 月に改訂されています(スライド 31)。デジタル交付金を活用するにあたっては、「①地方創生として目指す将来像が適切に設定されること」が重要であり、さらに②の後半、交付金事業が必要なのだということが「定量的な分析により明らかにされること」が重要だと言っています。

さらに、「要素 1 : 自立性」「要素 2 : 官民協力」といった要素の 1 から 7 が備わっていないといけ

## スライド 31

＜自治体の自立性が重要とされている＞

- ・「地方創生事業実施のためのガイドライン・事例集」(以下、地方創生ガイドライン)内閣官房・内閣府総合サイト(令和6年3月改訂)
- ・「デジタル交付金を活用するにあたり、①地方創生として目指す将来像が適切に設定されること、②設定された将来像に至るための現状の構造的な課題が、定量的な分析により明らかにされること、③明らかとなった構造的課題を解決するための手段として、交付対象事業が最適な手段となっていること」
- ・**要素1:自立性**、要素2:官民協働、要素3:地域間連携、要素4:政策間連携、要素5:事業推進主体の形成、要素6:地方創生人材の確保・育成、要素7:デジタル社会の形成への寄与⇒左記7つの要素が重要であるとしている。
- ・「デジタル交付金は、あくまでも事業の初期段階における円滑な立ち上げ・遂行を後押しする資源(リソース)として活用されるものであり、事業を進めていく中で、「稼ぐ力」が発揮され、事業推進主体が自立していくことにより、将来的に交付金に頼らずに事業として自走していくことが可能となることを前提としています」

ないとうたっています。

そして、スライド4つ目の黒丸が、各自治体の首長が強く認識しないといけない点です。「デジタル交付金は、あくまでも事業の初期段階における円滑な立ち上げ・遂行を後押しする資源(リソース)として活用されるものであり、事業を進めていく中で「稼ぐ力」が発揮され、事業推進主体が自立していくことにより、将来的に交付金に頼らずに事業として自走していくことが可能なることを前提としています」と。そうなりますと、自治体にも稼ぐ力、自立性がないといけないということです。この場合、上場会社でのトップマネジメントをサポートするような内部監査機能が非常に参考になると思います。自治体にも、自立を支援する内部監査機能が必要になってくるのではないかということが、このガイドラインからもおぼろげに見えてきます。

## (6) 地方自治体の行政事務と監査

### ①地方自治体の行政事務の特徴

ここで改めてとなりますが、自治体の行政事務の特徴についてお話しします(スライド32)。民間企業とは当然異なりまして、自治体の行政事務は、自治法等の法律でその詳細が定められているため、裁量の余地は少ないといえます。特に、株式会社のように「リスクをとる」活動の余地は極めて少ないです。10個事業を進めていって、そのうち1個がうまくいけばいいということは自治

## スライド 32

＜地方自治体の行政事務と監査＞

- ・ここで改めて、自治体の行政事務の特徴
- ⇒民間企業とは異なり、自治体の行政事務は、自治法等の法律でその詳細が定められているため、裁量の余地は少ない。
- ⇒株式会社のように「リスクをとる」活動の余地は極めて少ない。
- ・自治体の監査の種類(監査主体の視点から)
- 1. 監査委員監査(法定監査)
- 2. 外部監査(法定監査)
- 3. 内部監査(今後の課題):地方創生のエンジンとして、今後の行政において必要不可欠(次頁、内部統制制度の視点からも)

※パブリックセクターの監査は、国民全員がステークホルダー、したがって、自治体がよければよいというだけでなく、すなわち、「部分最適」ではなく「全体最適」の考え方が必要。

体にはできません。税金で運営していることもあり、リスクをとる活動は住民にとっても国民にとっても決してありがたいことではないと思います。ですから、補助金事業も当然そうですが、そういったリスクを認識しながら、行政の運営をしていかなければいけないということが言えると思います。

### ②地方自治体の監査の種類

自治体の監査の種類は監査主体の視点からですが、まずは監査委員監査があります。これは法定監査ですので、ある意味では法律に定められたとおりの監査を実施していればOKかもしれません。そして、大きい自治体におきましては外部監査があります。これも法定監査です。しかしながら、内部監査が今後の課題ということで、地方創生のエンジンとして、今後の行政において必要不可欠と言えます。次のスライド以降で、内部統制制度の視点からも内部監査が必要になるということがわかってと思います。

パブリックセクターの監査は、国民全員がステークホルダーなのだろうと思います。と言いますのは、どんな自治体も単独で自立して歳入・歳出のバランスがとれているところはあまりありません。国からの補助金、交付金で実際には行政の運営が可能になっています。どのような自治体におきまして、単独で行政の運営ができないということは、国からのパブリックマネーが配分され

ることで、行政の運営や事務の運営が可能になっています。我々1人1人が、ある村の無駄遣い、ある町の無駄遣い、ある島の無駄遣いに関心を持つ。そういう意味で、決して住民だけではなく、我々は広く薄く、国民全員がステークホルダーなのです。したがって、自治体がよければよい、交付金が得られたのでそれを使い切って終わりという「部分最適」ではなく、「全体最適」の考え方が必要だろうと考えます。

### 3. 補助金適正化法の適用

#### (1) 会計検査院報告：内部統制制度の端緒

先ほども申し上げましたが、DX交付金につきましては、補助金適正化法が適用されます。ここからは、我が国の自治体の内部統制制度がどのように進んできたのかということをお話しさせていただきます（スライド33）。

非常に長い名前の報告書なので、少し略していますが、2010年12月に会計検査院から「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等…報告書」が出されました。会計検査院のホームページでぜひご覧になっていただきたいと思います。この報告書で出てきた内容、すなわち、補助金適正化法違反の事案が、まさに自治法が改正される端緒になった事案です。

報告書では、調査した65都道府県市の全てで、

不適正な経理処理が判明しており、内部監査の必要性についても言及されています。これまで、監査委員監査、あるいは外部監査の重要性は議論されてきましたが、内部監査というのが切り分けて出てきたことはほとんどありませんでした。しかし、2010年会計検査院の報告の中では、内部監査の必要性というものが言葉として出てきます。

以下、2010会計検査院報告より抜粋です。「再発防止策としての監査機能の状況」において、「会計検査院が20年次から22年次までの3か年にわたって行った65都道府県市に対する会計実地検査により判明した不適正な経理処理等の事態は、前記のとおり会計機関における物品の購入手続について内部統制が機能していなかったことなどが主な発生原因である」と。ここで、「内部統制」という言葉に言及しています。

そして、2010会計検査院報告の最後、「所見」というところで、「内部監査や監査委員監査の状況を調査したところ、不適正な経理処理の再発を防止するために、物品の納入業者の協力を得て、聞き取りを行ったり、帳簿を取り寄せて納入物品、納入日付等の突き合わせを行ったりするなどの手法により監査を行っている県等がある一方で、このような監査を行う予定がないとしている県が一部にみられた」と言っています（スライド34）。

内部監査、監査委員監査、外部監査のいわゆる三様監査が連携を図ることで、「もって会計監査の強化・充実を図ることが望まれる」と言ってお

#### スライド33

**<会計検査院報告：内部統制制度の端緒>**

- ・「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等…報告書」(会計検査院報告：2010年12月)
- ・調査した全65都道府県市で不適正な経理処理が判明した。
- ・**内部監査の必要性：2010会計検査院報告の中で出てくる。それまであまり議論の対象とされてこなかったといえる。**

(以下、2010会計検査院報告より抜粋)

ウ 再発防止策としての監査機能の状況

- ・「会計検査院が20年次から22年次までの3か年にわたって行った65都道府県市に対する会計実地検査により判明した不適正な経理処理等の事態は、前記のとおり会計機関における物品の購入手続について**内部統制が機能していなかった**ことなどが主な発生原因である」

#### スライド34

**<2010会計検査院報告：抜粋>**

- ・「**所見**」
- ・「**内部監査**や**監査委員監査**の状況を調査したところ、不適正な経理処理の再発を防止するために、物品の納入業者の協力を得て、聞き取りを行ったり、帳簿を取り寄せて納入物品、納入日付等の突き合わせを行ったりするなどの手法により監査を行っている県等がある一方で、このような監査を行う予定がないとしている県が一部にみられた」
- ・「**内部監査**、**監査委員監査**、**外部監査**が連携を図り、会計機関における内部統制が十分機能しているかについて継続的に監視評価を行うとともに、不適正な経理処理に係る再発防止策が有効に機能しているかなどについても検証を行うなどし、もって会計監査の強化・充実を図ることが望まれる」

ります。その後、内部監査の充実した議論が進められてきたかという、これまでの14年間では、あまりそうではなかったと思います。

## (2) 第31次地方制度調査会

この会計検査院報告を受けまして、自治法が改正される前になりますが、第31次地方制度調査会が、いろいろな調査を行って、その結果を、総理大臣に手交し、答申を行っていました。

第31次地方制度調査会の2016年3月の答申では、「民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている」とあります(スライド35)。「会社法等」には、金商法も含まれています。

「…地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる」。

現在、大きな自治体は内部統制評価報告書を年に1回出していますが、その内容は④に関連します。議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供に資するような内容でないと、内部統制評価報告書の意味がないと思います。私も各団体の内部統制評価報告書を見ていますが、非常に有用性がある内部統制評価報告書を出している団体もあれば、全くそうとは言えない団体もあります。こういったものは、今後は正されていくべきだと

### スライド35

<p align="center">&lt;第31次地方制度調査会:2016年3月16日&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「2016地制調答申」</li> <li>・「民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている」</li> <li>・「…地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる」</li> </ul>
---

### スライド36

<第31次地制調答申(目次):2016年3月16日>	
第1 基本的な考え方	
1 人口減少社会に対する現状認識	
2 地方行政体制のあり方	
3 ガバナンスのあり方	
< 中 略 >	
第3 適切な役割分担によるガバナンス	
1 長	3 議会
(1) 基本的な認識	(1) 基本的な認識
(2) 内部統制のあり方	(2) 議会制度や議会運営のあり方
2 監査委員等	(3) 議員に求められる役割
(1) 基本的な認識	(4) 幅広い人材の確保
(2) 監査の実効性確保のあり方	4 住民
(3) 監査の独立性・専門性のあり方	(1) 基本的な認識
(4) 監査への適正な資源配分のあり方	(2) 住民訴訟制度等の見直し

うと考えます。

これは第31次地制調答申の目次ですが(スライド36)、「第1 基本的な考え方」の1つ目のところに、「人口減少社会に対する現状認識」とあります。高齢化社会により人口が減少していくことに対してどういうガバナンスが必要なのかということが、自治法改正前から認識されていたことがわかります。

「第3 適切な役割分担によるガバナンス」では、「長」「監査委員等」「議会」「住民」の4つが全体として監視機能を強めていかないと示しています。長が独走しても駄目ですので、住民がチェックしないといけませんし、先ほど裁判例をお話しした大阪府豊能町のように、監査委員が勧告して適切な機能を果たさないといけないケースもあるでしょう。

## (3) 自治法内部統制規定

結果として自治法が改正されまして、内部統制の規定が入りました。2020年4月1日に施行され、まさに民間事業会社における内部統制制度と同様の制度が自治体でも求められるようになりました。

自治法150条1項を見ていただくと(スライド37)、都道府県知事と政令指定都市の市長につきましては、内部統制の方針を定めて適正な内部統制を整備しなければいけないとなっています。しかし、その他市町村長は2項に「努めなければ

スライド 37

**<自治法内部統制規定:2020年4月1日施行>**

**第150条 都道府県知事等は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。**

一 **財務に関する事務**その他総務省令で定める事務

二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ適正に行われることを特に確保する必要がある事務として都道府県知事等が認めるもの

② **市町村長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。**

(中 略)

④ 都道府県知事等は、毎会計年度少なくとも1回以上、**報告書を作成しなければならない。**

⑤ 都道府県知事等は、前項の報告書を**監査委員の審査に付さなければならない。**

ならない」と書いてあるとおり、現状では努力義務です。これは今後の課題です。

8兆円を超える予算を持つ東京都であろうが、何十億円かの予算規模の村であろうが、1万円の重要性というのは何ら変わることはありません。市町村長におきましては、努めるつもりがないとか、努められる状況にないとか、そのようなことではなく、努めなければならないものとして、自治法内部統制規定は広く網がかかっている規定だと認識すべきだろうと思います。

150条1項1号では、財務に関する事務に関しましては、必ず整備しなければいけないとあります。そして1項2号では、それ以外のものは各自治体で考えるということになっています。財務に関する事務とは、いわゆる財務報告に係る内部統制と読み替えていただければわかると思いますが、そうなりますと内部統制評価報告書というのは非常に簡易なものになります。

しかしながら、自治体が扱うものは学校教育や医療や福祉など、非常に範囲が広く、重要性が高く、整備しておかなければならない内部統制の範囲は、より幅が広いはずで。こういったものについてはこの後で触れますが、課題として、財務に関する事務以外にも整備すべき内部統制として、対象とすべきだろうと考えます。

そして150条4項ですが、都道府県知事等は、内部統制評価報告書を作成しなければいけない。

そして5項。「報告書を監査委員の審査に付さ

なければいけない」。会社法と金商法をハイブリッドしたような規定が入ってきました。

**(4) 会計検査院報告 2010 に関連した裁判例: 住民訴訟**

ここで、会計検査院報告 2010 に関連して、1つの裁判例を検討します。繰り返しますが、2010年に会計検査院報告があって、その後、自治法が改正され、内部統制制度が入ってきたわけですが、そのときに問題となった事案が、そのまま訴訟の対象となった住民訴訟です。

すなわち、原告住民らが「会計検査院報告 2010」で指摘されていた不適正な経理処理をそのまま訴えの対象とした事件であり、非常に参考になる裁判例です。これはまさに「住民による監視機能」が発動された事案と言えます(スライド 38)。

概要ですが、「奈良県住民Xらが、2002年から2008年度までの間、県が補助金適正化法に反して補助金等を目的外の用途へ使用したため、支出金の返還に加えて加算金約3042万円余の支払いを余儀なくされたと主張して、経理処理を行った奈良県職員らに対して損害賠償を求めた住民訴訟」です。

奈良地裁の判決文ですが、奈良地裁では職員の一部が有罪ですので、住民の主張の一部が認容されています(スライド 39)。補助金をもらって全然関係のない出張費にそれを充てたという事案に端を発した訴訟ですが、「上記各出張はいずれも

スライド 38

**<会計検査院報告2010に関連した裁判例:住民訴訟>**

- 大阪高判平成25・9・6(平成24(行コ)144号/平成25年(行コ)77号)
- 本件は、原告住民Xらが、「**会計検査院報告2010**」で指摘されていた不適正な経理処理をそのまま訴えの対象とした事件であり、非常に参考になる裁判例といえる。
- 「**住民による監視機能**」が発動された事案といえる。
- (概要)奈良県住民Xらが、2002～2008年度までの間、県が補助金適正化法に反して補助金等を目的外の用途へ使用したため、**支出金の返還に加えて加算金約3042万円余の支払いを余儀なくされたと**して主張して、経理処理を行った奈良県職員らに対して損害賠償を求めた住民訴訟。

## スライド 39

## &lt;地裁判決:違法性が認められた部分&gt;

- ・(判決文)奈良地判平成24・9・20(平成23年(行ウ)15号)
- ・「…、上記各出張はいずれも国庫補助事業との関連がおよそ窺われないものであるから、**僅かな注意を払えば、これらに関する旅費を国庫補助金等から支出することが許されないことが十分認識できたものと推認され**、これに反する証拠はない。そうであれば、これらの出張に関する旅費を国庫補助金から支出することについても、**財務会計上の行為を行った支出命令権者には重大な過失があるといわざるを得ない**」
- ・上記理由を示しつつ、奈良地裁は、奈良県職員4人に対して被告Yが損害賠償請求すべきことを認容した。
- ・地裁判決では、住民の請求趣旨の**一部が認容された**。

国庫補助事業との関連がおよそ窺われないものであるから、僅かな注意を払えば、これらに関する旅費を国庫補助金等から支出することが許されないことが十分認識できたものと推認され、これに反する証拠はない。そうであれば、これらの出張に関する旅費を国庫補助金から支出することについても、財務会計上の行為を行った支出命令権者には重大な過失があるといわざるを得ない」として、奈良地裁は、奈良県職員4人に対して被告Y(知事)が損害賠償請求すべきことを認容しています。金額はそんなに大きくありませんが、地裁判決ではいずれにしても住民の請求趣旨の一部が認容されました。しかし、大阪高裁はこの判決をひっくり返しています。

被告Yは、原審判決を不服として控訴。高裁判決では、権限を有する職員の重過失を否定するなどして、原告Xらの請求を棄却しています。判決内容を見ますと、高裁判決の判示した内容は、正直妥当だと思います(スライド40)。これでもって職員の重過失を認めるとなると、業務ができなくなるというぐらい地裁判決は厳し過ぎるものでした。

他方で、高裁判決は、各自治体が今後の事務を遂行していく上で考え直さなければいけないことが含まれております。繰り返しますが、高裁の判決は妥当と考えます。この結論は別として、高裁は以下のような内容を、判決文で述べています。

## スライド 40

## &lt;大阪高判平成25・9・6&gt;

- ・被告Yは、原審判決を不服として控訴。**高裁判決では、権限を有する職員の重過失を否定するなど、原告Xらの請求を棄却した。**
- ・他方、高裁は以下の事実を認定している。
- ・「事業課における出張については、…事業課において判断しており、主管課においては、…**上記内容を把握することが困難な体制が全庁的に採られていたこと**、国庫補助金が目的外の用途の旅費等に使用される**不適正な経理処理が他の都道府県等でも慣行として行われてきた実態があり**、平成20年10月に会計検査院が指摘するまでは、奈良県においても**上記慣行に対する問題意識が低かったことが認められる**」
- ・「…このような**不適正な経理処理を回避する措置を取ることは困難であったといわざるを得ず**、同人らの財務会計上の行為に**重大な過失があったとは認められない**」
- ・**すなわち、他の自治体が行っている事務が正しいとは限らない。**

「事業課における出張については、…事業課において判断しており、主管課においては、…上記内容を把握することが困難な体制が全庁的に採られていたこと、国庫補助金が目的外の用途の旅費等に使用される不適正な経理処理が他の都道府県等でも慣行として行われてきた実態があり、平成20年10月に会計検査院が指摘するまでは、奈良県においても上記慣行に対する問題意識が低かったことが認められる」。「…このような不適正な経理処理を回避する措置を取ることは困難であったといわざるを得ず、同人らの財務会計上の行為に重大な過失があったとは認められない」。

この判決内容を見ますと、他の団体でも悪いことをしていたので、奈良県だけが悪いわけではないということを言っています。すなわちこれは、他の自治体が行っている事務が正しいとは限らないということです。例えば他の自治体がDX交付金事業に手を挙げているからうちも手を挙げなければということではなく、自立した判断が必要なのだろうと思います。

何より、これは10年以上も前の裁判です。その後自治法が改正されて、その間に自治法の内部統制制度も出来上がっているということも考えますと、自治体が自立的な判断で、まさに自分で立っているいろいろなものを判断しないとイケないのだろうと考えます。

## 4. 適正な内部統制の整備・運用と内部監査機能の充実の必要性

### (1) 総務省内部統制ガイドライン：2024年3月改定

総務省の内部統制ガイドラインは2024年3月に改定されました。ここでは「1 全庁的な内部統制の整備」についてお話しします（スライド41）。

「(1) 内部統制に関する職員・部局の役割等について」の「①内部統制の整備及び運用の実務的な責任者」ですが、地方公共団体における内部統制の整備及び運用の最終的な責任者はもちろん長です。

「②内部統制を推進する部局」について、内部統制はそもそも組織の全体に組み込まれて、全員で実行していくものです。だれか特定の人間や部局だけがコミットするものではありません。法律が出来上がったばかりで、内部統制とは何だろうと自治体がまだ暗中模索の状態であったことも手伝い、このガイドラインが策定されました。「内部統制を推進する部局は、地方公共団体として取り組むべき内部統制について検討を行い、…推進する役割を担う」。そして「…内部統制推進部局については、新たな組織を設置することが望ましい」と言っています。

内部統制の有効性は、最終的には、首長が責任をもって評価し、そしてそれを監査委員が正しい

かどうか審査します。その首長の判断に資するための内部統制を評価する部局について、③「内部統制を評価する部局は、モニタリングの一環として内部統制の整備状況及び運用状況について独立的评价を行うとともに、内部統制評価報告書を作成する役割を担う」とされています（スライド42）。すなわち、自治体職員として、その担当する部局がそれぞれ内部統制を推進し、さらに内部統制を評価する建付けとなっています。これについてはガイドラインでもいろいろと課題を指摘しています。

「内部統制評価部局についても、既存の組織を活用することが考えられるが、第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う観点から、内部統制推進部局と異なる部局が担うことが望ましい」と。これは当然です。さらに、「なお、監査委員の独立的な役割に鑑みれば、監査委員事務局の職員が内部統制推進部局または内部統制評価部局の職員を兼任することは適切ではない」と。これも当然だろうと思います。

私見になりますが、多くの自治体では、ジョブローテーションの中で各職員はさまざまな部局を異動しています。そうなりますと、自治体職員が次は「内部統制推進部局」、次は「内部統制評価部局」、次は「監査事務局（内部統制の審査）」といったように庁内を異動することもあるため、独立性は非常に乏しいと言えます。

#### スライド41

＜総務省内部統制ガイドライン：2024年3月改定＞

1 全庁的な体制の整備

(1) 内部統制に関する職員・部局の役割等について

① 内部統制の整備及び運用の実務的な責任者

- ・「地方公共団体における内部統制の整備及び運用の最終的な責任者は長であるが、長は、必要に応じて、副知事・副市町村長・部局長等を実務上の責任者として任命することが考えられる。（以下、省略）」

② 内部統制を推進する部局

- ・「内部統制を推進する部局は、地方公共団体として取り組むべき内部統制について検討を行い、内部統制に関する方針の策定の実務を補助し、当該方針に基づき内部統制体制の整備及び運用を全庁的に推進する役割を担う。…内部統制推進部局については、新たに組織を設置することが望ましいが、例えば、総務担当部局、業務効率化を重視する観点から行政改革の担当部局、あるいはコンプライアンスを重視する観点から人事や監察の担当部局などの既存の組織が担うことも考えられる」

#### スライド42

＜総務省内部統制ガイドライン：2024年3月改定＞

③ 内部統制を評価する部局

- ・「内部統制を評価する部局は、モニタリングの一環として内部統制の整備状況及び運用状況について独立的评价を行うとともに、内部統制評価報告書を作成する役割を担う」
- ・「内部統制評価部局についても、既存の組織を活用することが考えられるが、第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う観点から、内部統制推進部局と異なる部局が担うことが望ましい。（以下、省略）」
- ・「なお、監査委員の独立的な役割に鑑みれば、監査委員事務局の職員が内部統制推進部局又は内部統制評価部局の職員を兼任することは適切ではない旨に留意する必要がある」
- ・（私見）多くの自治体では、ジョブローテーションの中で、様々な部局などを移動している。そうすると、自治体職員が、「内部統制推進部局」「内部統制評価部局」「監査事務局（内部統制の審査）」などを、庁内で移動しているため、その独立性は非常に乏しいといえる。

## スライド 43

## ＜内部統制制度の課題＞

- 2022年から公表が開始された内部統制評価報告書だが、自治体トップ(首長)に責任があることを、広く周知する上で、何よりも首長自身が自らの責任を認識する上で、その効果は極めて大きかったものと考ええる。
- 制度導入の初期段階はすでに終了し、次段階にアップグレードする時期。
- ※他方、すでに形骸化しているような実務が非常に多く見られる(次頁)。
- 総務省は、内部統制を一步先に進めることを念頭に、2023年7月より、研究会を発足させて、2024年3月に改正ガイドラインが公表された。
- 改正の大きな要因は、民間事業会社が準拠する内部統制ガイドラインの変更であったことが、明示されている。
- 翻って、金融庁内部統制ガイドラインでは、内部監査機能が上場会社に不可欠な機能であることを明らかにしていることも勘案するに、自治体における「内部監査機能」の充実が「今後、欠かせない」と解すべきであろう。

## スライド 44

## ＜内部統制制度の課題＞

- 各自治体が公表する内部統制評価報告書の内容はかなりバラバラ。極めて形式的で、毎年ほとんど同じ様な記載を続けている自治体は多いといえる(マンネリ化。特に、政令指定都市より都道府県に多い)。
- 一方で、30～40頁にわたる分量で詳細に記載する自治体もみられる。
- 住民や議会の立場からは、より情報量の多い「インフォメーションレポート」としての機能を持つべきであろう。
- とりわけ簡易な報告書(数行だけなど)である自治体は、自治法150条所定の「財務に関する事務」だけにフォーカスして内部統制を評価する自治体が多いようである。
- たしかに、住民の関心は「財務に関する事務」にあるともいえるため、制度が開始されたばかりの段階では、このような運用もやむをえなかったともいえる。※しかし、制度導入の初段階は終わっている。

## (2) 内部統制制度の課題

## ①内部統制制度のアップグレード

2021年から公表が開始された内部統制評価報告書ですが、内部統制の整備運用の責任は自治体のトップにあり、内部統制評価報告書の作成責任もトップにあるということを広く周知する上で、何よりも首長自身が自らの責任を認識する上で、効果は極めて大きかったものと考えます(スライド 43)。

ただ、2020年度4月1日から自治法が施行されていますので、制度導入の初期段階は既に終了し、次の段階にアップグレードする時期だと思えます。それにも関わらず、既に形骸化しているような実務が非常に多く見受けられます。これは次のスライドでお話しします。

総務省は、2024年3月にガイドラインを改正しました。その改正の大きな要因は、民間事業会社が準拠する内部統制ガイドラインの変更があったということが明示されています。

翻って金融庁内部統制ガイドラインでは、内部監査機能が上場会社に不可欠な機能であることを明らかにしていることも勘案しますに、自治体における内部監査機能の充実は今後欠かせないと思われるべきだろうと思えます。

## ②内部統制評価報告書の形骸化

各自治体から公表される内部統制評価報告書の内容はかなりバラバラです。私は内部監査協会様

のご協力もいただきまして、これまで、義務化されている全都道府県、全政令指定都市につきまして、トップがどのような内部統制評価報告書を作っているのかというのを表にして掲載させていただいています。極めて形式的で、毎年数字を変えているだけで同じような記載を続けている自治体も多く、マンネリ化しています。特に、政令指定都市よりも都道府県のほうがその傾向が顕著です(スライド 44)。

1頁だけの報告書の自治体もあれば、30ページから40ページにわたる分量で詳細に記載する自治体も見られます。

特にコロナ禍においては、自治体の事務は大混乱であったと思えます。例えば、違法とはいかないまでも不当な事務の実施などは比較的多くあったと予想しますが、それにも関わらず、非常に簡単なフォーマットで、「内部統制は有効であると評価した」と一言だけ記載する自治体は、とりわけ都道府県で多かったように思います。

住民や議会の立場からは、より情報量の多い「インフォメーションレポート」としての機能を持つべきであろうと思えます。簡易な報告書で、A4の1ページに数行だけの記載という自治体は、もっぱら自治法150条所定の「財務に関する事務」だけにフォーカスして内部統制を評価している自治体が多いようです。

確かに住民の関心は「財務に関する事務」にあると言えるでしょう。他方で、前述のとおり、財

務に関する事務以外の重要性は格段に高まっています。繰り返しますが、制度導入の初期段階はもはや終わっています。次段階として、各団体においては、内部統制のグレードアップが必要な局面にあると考えます。

### ③内部監査機能の充実

自治体は株式会社とは異なり、貨幣的価値では測定が難しい事務の範囲が相当広いのが特徴だろうと思います。財務の事務以外の内部統制の適正の確保は欠かせません。学校教育、医療、社会福祉等々、住民に提供されるサービスの範囲は非常に広いです。そのため、個人情報の取扱いや情報セキュリティなど、適正な内部統制を確保すべき事務の範囲は極めて広範と言えます（スライド45）。

自治体が有する事務の範囲の広範性に鑑みずには、今後の内部統制評価報告書では「財務に関する事務」を最低限評価すべき事務としつつ、徐々にその範囲を広げていき、ステークホルダーに対して充実した内容の情報を提供すべきだと考えます。その際には、同情報の信頼性を担保する上で「内部監査機能の充実」は欠かせないと考えます。

義務化されている都道府県、政令指定都市の全ての内部統制評価報告書を見ておきますと、栃木県は、内部監査という機能を持って内部統制をモニタリングしている先行事例だと考えています。

#### スライド 45

**<内部統制制度の課題>**

- 自治体は、株式会社とは異なり、貨幣的価値では測定が難しい事務の範囲が相当広いのがその特徴であり、**財務事務以外の内部統制の適正の確保は欠かせない**。教育、医療、社会福祉、等々、住民に提供されるサービスの範囲は広い。
- そのため、**個人情報の取扱いや情報セキュリティ等**、適正な内部統制を確保すべき事務の範囲は極めて広範。
- 自治体が有する事務の範囲の広範性に鑑みるに、今後の内部統制評価報告書では、**「財務に関する事務」を最低限評価すべき事務**としつつも、徐々にその範囲を広げていきステークホルダーに対して充実した内容の情報を提供すべき。
- その際には、同情報の信頼性を担保する上で**「内部監査機能の充実」は欠かせない**と考える。⇒**栃木県などは先行事例と考える。**

#### スライド 46

**<内部監査の必要性>**

- 総務省が公表する「内部統制ガイドライン」で言及する「内部統制推進部局」や「内部統制評価部局」は、**極論するなら、自治法150条に対応するための部局**ということができよう。
- 「内部統制推進部局」や「評価部局」のような名称を冠した部局を設置して内部統制実務を運用している自治体は、現在でも非常に多い。
- 他方で、形式的な制度対応の段階は終えて、首長のトップマネジメントを支援する機能としての「内部監査機能」の整備、ないしその有用性がより強調されるべき局面ともいえよう。
- **すでに制度導入の初期段階は終えて、いよいよ内部統制の実質的な中身の充実が求められる局面において、内部統制を「推進」する部局などはもはや実態にそぐわないと考える。**

### (3) 内部統制の必要性

総務省が公表する「内部統制ガイドライン」で言及する「内部統制推進部局」や「内部統制評価部局」などの取ってつけたような名前は、極論するならば、「自治法 150 条に対応するための部局」と言うことができるのだらうと思います（スライド46）。

「内部統制推進部局」や「評価部局」のような名称を冠した部局を設置して、内部統制の実務を運用している自治体は、今でも非常に多いです。他方で、このような形式的な制度対応の段階は終えて、首長のトップマネジメントを支援する機能としての「内部監査機能」の整備・運用がより強調されるべき局面に今はあるのだらうと思います。

繰り返しますが、既に制度導入の初期段階は終えて、いよいよ内部統制の実質的な中身の充実が求められている局面において、内部統制を「推進」する部局は、もはや実態にそぐわないのではないかと考えます。内部統制は組織の全体に組み込まれて全員でやるものです。

### (4) 参考：内部統制制度の課題

このスライドでは参考ということで、内部統制制度に山積するいろいろな課題についてお話しします（スライド47）。

内部統制制度について努力義務となっている市町村の取扱いをどのように考えるべきか。例えば

## スライド 47

## &lt;参考：内部統制制度の課題&gt;

- 他にも、内部統制制度の課題は、以下のように山積している。
- 内部統制制度について努力義務となっている市町村の取り扱いをどのように考えるべきか。
- 「重大な不備」の基準をどのように考えるべきか、いわば監査論における重要性の概念の合意が存在しないこと。
- 過年度の重大な不備が当年度に判明した場合の対応について、どのような実務が求められるべきか。
- (参考) 上場会社において、過年度の内部統制報告書に虚偽記載があった場合、訂正報告書を提出することで済ませてしまうという、あまり参考とすべきでない実務がある。

大きな上場会社と中小規模の上場会社の内部統制を差別化するのと同様で、どのようにするのか議論の余地があるかとは思いますが、いずれにしても、全自治体に漏れなく適用されていると考えるべきだろうと思います。

そして、「重大な不備」の基準をどのように考えるべきか、いわば監査論における重要性の概念の合意が存在しないこと。過年度の重大な不備が当年度に判明した場合の対応について、どのような実務が求められるべきか。例えば、コロナ禍で休業補償なるものを民間企業に払っていたものの、これが不適正な支払で大きな金額の不当な事務が後年度になって明らかになったことが、昨年いろいろな自治体の内部統制評価報告書で確認できました。そうなりますと、当時の内部統制の評価は正しくなかったわけなので、これに対して今後どのような実務が求められるべきかを考える必要がありますが、これについては、自治法では何も規定していません。

上場会社において過年度の内部統制報告書に虚偽記載があった場合は、後に訂正報告書を提出することで済ませてしまうという、あまり参考にならない実務があります。こうならないために、トップがしっかりとよく考えてコミットして、内部統制評価報告書を書かないといけません。そうなりますと、大きな自治体ほど内部監査機能は絶対的に必要になってくると思います。常時内部統制をモニタリングする、あるいはトップマネジメント

を支援するという意味で、さらに地方創生を実現するという意味でも、内部監査機能は必要とされるのだろうと考えます。

## (5) 参考：ジョブ型人事推進の政府方針

最後になりますが、参考としてジョブ型人事推進についてお話しします。2024年8月28日、政府方針として「働き方は大きく変化している。「キャリアは会社から与えられるもの」から「一人ひとりが自らのキャリアを選択する」時代となってきた」とする考えが示されました(スライド48)。職務(ジョブ)ごとに要求されるスキルを明らかにすることで、労働者が自分の意思でリスキリングを行え、職務を選択できる制度に移行していくことが重要としています。

これまでの我が国の雇用制度は新卒一括採用で、異動は会社主導です。会社から与えられた仕事を頑張るのが従業員であり、将来に向けたリスキリングが生きるかどうかは運次第・人事異動次第です。

そうではなくて、ジョブ型人事に移行する必要があるとしています。最後は私見になりますが、地方自治体においても、単に庁内の人事異動ではなくて、ジョブ型人事推進の視点から首長のマネジメントを支援する(スライド49)、そして何といても「独立性」と「専門性」を兼ね備えた「内部監査機能」は必須だと考えます。その際には、繰り返しとなりますが、先行する上場会社の「内

## スライド 48

<参考：ジョブ型人事推進の政府方針>  
(2024年8月28日：内閣官房・経産省・厚労省)

## &lt;政府方針&gt;

- 「働き方は大きく変化している。「キャリアは会社から与えられるもの」から「一人ひとりが自らのキャリアを選択する」時代となってきた」
- 職務(ジョブ)ごとに要求されるスキルを明らかにすることで、労働者が自分の意思でリスキリングを行え、職務を選択できる制度に移行していくことが重要である。
- 従来の我が国の雇用制度は、新卒一括採用中心、異動は会社主導、企業から与えられた仕事を頑張るのが従業員であり、将来に向けたリスキリングが生きるかどうかは人事異動次第。

## スライド 49

＜参考：ジョブ型人事推進の政府方針＞

＜政府方針＞

- ・「従業員の意思による自律的なキャリア形成が行われにくいシステムであった。個々の職務に応じて必要となるスキルを設定し、スキルギャップの克服に向けて、従業員が上司と相談をしつつ、自ら職務やリスクリングの内容を選択していくジョブ型人事に移行する必要がある」

＜私見＞

- ・地方自治体においても、単に庁内の人事異動ではなく、ジョブ型人事推進の視点から、首長のマネジメントを支援する、「**独立性**」と「**専門性**」を兼ね備えた「**内部監査機能**」が**必須**と考える。
- ・その際には、先行する上場会社の「**内部監査機能**」は参考になるであろう。
- ・また、公務員から同方針を実践することは、**政策の実現**という点においても理にあっており合理性があると考えます。

部監査機能」は参考になるだろうと思います。また、自治体・公務員からジョブ型人事の政府方針を推進することは、政策の実現という点におきましても理にかなっており、合理性があると考えます。

そのような点におきまして、法律上の監査さえ行えばいいという考えから脱却して、ステップアップして、今は内部監査機能の充実が求められるという局面にあるのだろうと考えます。

## おわりに

地方創生SDGs政策の説明から内部監査の必要性を紐解いていったわけですが、地方創生SDGs政策は、急速に進む少子高齢化や地方のおかれた現状を鑑みるに、必要に迫られた政策であったものと評価できると思います。しかし、自治体にとっては、プラスの面と、場合によってはマイナスの面があることを、とりわけ自治体トップが強く認識すべきだと思います。会社と一緒に、自立性が重要だということです（スライド 50）。

改めて、少子高齢化・人口減少期にDXは欠か

## スライド 50

＜おわりに＞

- ・地方創生SDGs政策は、必要に迫られた政策であったものと評価できるが、自治体にとってプラスの面と、場合によってはマイナスの面もあることを、とりわけ自治体トップは強く認識すべきである。
- ・改めて少子高齢化・人口減少期に**DXは欠かせない**。
- ・同時に少子高齢化・人口減少期に**ムダなDXは一切いらない**。
- ・地方創生SDGs政策について、自治体トップには、適正な意思決定と的確なマネジメントが求められている。
- ・トップマネジメントを支援するため、また、内部統制のモニタリング機能を果たすうえでも、「**内部監査機能の充実**」は欠かせない。
- ・（補論）近年、SDGs債の発行が増えている。証券市場の要請に従った「ガバナンス」の視点からも、内部監査の必要性は高まると考える。

せないと思います。ただ、同時に少子高齢化・人口減少期に無駄なDXは一切いりません。地方創生SDGs政策について、自治体トップには適正な意思決定と的確なマネジメントが求められています。トップマネジメントを支援するため、また内部統制のモニタリング機能を果たす上でも「内部監査機能の充実」は欠かせないと考えます。

最後に補論になりますが、近年、自治体によるSDGs債の発行が増えています。当然、投資者は証券市場で発行体である自治体を見ることになるので、証券市場の要請に従った形での「ガバナンス」という視点からも、恐らく内部監査の必要性は今後高まっていくだろうと考えます。これもいろいろと議論の余地があるところなのですが、今日は時間の関係で補論に加えさせていただきます。

まだまだ内部統制、内部監査の重要性の議論は尽きません。いろいろな論点があります。日本内部監査研究所におきましても、ぜひこの研究を広めていただければと考えています。以上で私の講演はこれで終了させていただきます。ありがとうございました。

**紺野 卓 (こんの たく)**

日本大学 商学部 教授：法学博士（筑波大学）



日本ガバナンス研究学会常務理事、日本監査研究学会理事、独立行政法人経済産業研究所監事、財務省財務総合政策研究所研修部講師（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）、元公認会計士試験委員（監査論）



## 第4回（2024年度）懸賞論文 審査結果

テーマ：（次の3つのテーマから1つ選択）

- （1）内部監査は組織体のサステナビリティにいかに関与できるか
- （2）現代のコーポレート・ガバナンスにおける内部監査の役割
- （3）内部監査におけるAI活用の可能性と課題

### ◆優秀賞

※本誌にて掲載。

安藤 光雄氏（テーマ（3））

「内部監査における生成AI活用の可能性と課題  
：効率性・有効性の向上と役割変革に向けた考察」

山田 結稀氏（テーマ（2））

「コーポレートガバナンスの中核を担う内部監査の高度化に向けて  
－委員会設置会社におけるその役割を見据えながら－」

### ◆佳作

池田 泰三氏（テーマ（1））

「内部監査は組織体のサステナビリティにいかに関与できるか  
～保証主体としての内部監査が果たす役割：監査要点の設定と評価アプローチ～」

武谷 遼太氏（テーマ（3））

「生成AI活用による内部監査の進化と課題：実践的視点からの検証」

星山 琳氏（テーマ（3））

「生成AIの内部監査プロセスへの導入に向けた課題と法学との交点  
－DII R報告に現れる「法的責任の所在が不明確である」という指摘に焦点を当てて－」

脇黒丸 新太郎氏（テーマ（2））

「内部監査と組織体のガバナンス・開示体制との関係性に関する一考察」

当研究所は、内部監査研究の更なる推進を目的として、研究者、実務家及び学生等を対象とした懸賞論文制度を実施いたします。

近年、内部監査を取り巻く環境は目まぐるしく変化しており、様々な課題に同時並行で対応していくことが求められております。こうした状況に鑑み、本年度は、「サステナビリティ」、「コーポレート・ガバナンス」、「AI」という、内部監査が直面している課題の中でも代表的なテーマを提示し、応募者にいずれかを選択していただく形を取ることといたしました。



## 内部監査における生成A I活用の可能性と課題

：効率性・有効性の向上と役割変革に向けた考察

安藤 光雄

JCOM株式会社 監査企画部  
CIA（公認内部監査人）、CISA（公認システム監査人）  
CISM（公認情報セキュリティマネージャー）

### 第1章 序論

#### 1.1 研究の背景と目的

内部監査は、企業のリスク管理、ガバナンス強化、業務プロセスの効率化を支える重要な機能である。しかし、情報システムの複雑化、データ量の急増、サイバーリスクの多様化に伴い、従来の監査手法では効率性と有効性を両立することが難しい状況が生じている。このような状況下、生成A I（Generative AI）は、膨大なデータの処理や知識生成能力を活用し、内部監査プロセスを根本から革新する可能性を秘めている。

筆者は、企業の監査部門において監査業務の効率化を推進し、生成A Iの活用についても継続的に検討してきた。本研究の目的は、生成A Iの技術的特徴と内部監査への適用可能性を体系的に分析し、その潜在的な利点と課題を評価することにある。また、生成A Iの導入が内部監査フレームワークや監査人の役割に与える影響についても考察を行う。本研究は実務上の具体的な適用事例に基づくものではなく、理論的な思考実験として位置づけられる。

#### 1.2 課題の設定

生成A Iの活用は多大な可能性を秘めている一方で、内部監査プロセスへの導入には以下のような重要な課題が存在する。

##### 生成A Iの技術的特徴と監査プロセスへの影響

生成A Iの自然言語処理能力やデータ生成能力が、監査業務の効率化や意思決定支援に具体的にどのように寄与するかを検討する必要がある。

##### 生成A I活用による内部監査フレームワークの変革

IIA（内部監査人協会）のフレームワークである「Three Lines Model」における各ラインの役割を再定義し、生成A Iの特性を反映した新たな監査プロセスの設計を策定する。

##### 生成A Iの導入に伴うリスクと課題

データプライバシーの確保、A Iの説明可能性（Explainability）の向上、および監査の独立性維持などの問題を解決する方策

が求められる。

### 1.3 研究の意義

本研究は、生成AIを活用して内部監査の効率性と有効性を向上させ、監査人の新たな役割を提案する。生成AIは監査の迅速化やコスト削減に留まらず、従来の監査活動を超える新たな価値を創出する潜在力を持つ。

論文では、生成AIの技術的背景と応用可能性を整理し、具体的な適用例およびその影響を詳細に分析する。さらに、生成AI導入に伴う新たな課題を明らかにし、それに対する実務的および理論的な示唆を提供する。これにより、生成AIを活用した内部監査の未来像を描き、今後の研究および実務への指針を示すことを目指す。

また、生成AIと監査人が協働する新たな内部監査モデルを提案し、その重要性を強調する。生成AIの高度な分析能力と監査人の専門的判断力を融合させることで、内部監査の効率性と有効性を飛躍的に向上させる可能性がある。監査人の役割を再定義し、新たなスキルセットの獲得を促進することで、組織全体のリスクマネジメントとガバナンスの強化に寄与する。これらの点から、本研究は学術的および実務的に重要な意義を持つ。

## 第2章 生成AIの技術的特徴と内部監査への適用可能性

### 2.1 生成AIの基本概念と進化

#### 自然言語処理 (NLP) の発展と生成AIの登場

自然言語処理 (NLP) は、コンピュータが人間の言語を理解、解釈、生成する技術分野であり、内部監査において重要な役割を担う。近年のNLPの進展は、生成AIの登場を支える基盤となった。生成AIは、与えられたデータや指示に基づ

き、大量の文字情報の分析と生成を瞬時に行う能力を持つ。この技術は、内部監査における文書作成や報告書作成、コミュニケーションの自動化を可能にし、監査業務の効率を飛躍的に向上させる可能性を有する。

#### TransformerモデルとAttentionメカニズムの役割

生成AIの進化において、TransformerモデルとAttentionメカニズムは中心的な役割を果たしている。Transformerモデルは、従来のリカレントニューラルネットワーク (RNN) に比べて並列処理が可能であり、大規模なデータセットを効率的に学習できる。このモデルは、文章の中で離れた位置にある言葉やフレーズの間関係を正確に捉えることができるため、内部監査における複雑な文書の解析や生成に適している。Attentionメカニズムは、入力データの重要な部分に焦点を当てることで、生成AIがより精度の高い出力を提供できるようにする。内部監査では、リスク評価やコンプライアンスチェックにおいて、重要な情報を的確に抽出・分析するために、この技術が活用される。

#### 大規模言語モデル (LLM) の特徴と限界

大規模言語モデル (LLM) は、膨大なテキストデータを基に訓練され、多様なタスクに対応できる柔軟性を持つ。LLMは、内部監査において、リスク評価の自動化や異常検知、監査報告書の作成支援など、多岐にわたる応用が期待される。しかし、LLMには限界も存在する。例えば、モデルが訓練データへの依存するため、業界や企業固有の知識を十分に反映しにくいだけでなく、複雑なアルゴリズムのために出力の根拠を明確に説明することも難しいという課題がある。さらに、AIモデルが訓練データ内のバイアスを学習し、その結果として偏った結論や不適切な勧告を生成す

る可能性も指摘されている。内部監査においては、透明性と説明責任（Accountability）が重視されるため、これらの限界を克服するための工夫が求められる。

## 2.2 内部監査における生成AI活用のメリット

### リスク評価の精度向上とプロセスの効率化

生成AIは、内部監査におけるリスク評価プロセスを高度化し、効率化する。従来のリスク評価では、膨大なデータの手動分析が必要であり、時間と労力を要していた。生成AIは、過去の監査データや業界動向を迅速に解析し、潜在的なリスクを高精度で特定できる。また、AIによる自動化により、人的エラーのリスクも低減される。しかし、生成AIの出力結果には誤りが含まれる可能性があるため、監査人はこれらの結果を慎重に検証し、必要に応じて補正するプロセスが不可欠である。監査人が生成AIの分析結果を批判的に評価し、根拠の妥当性を確認することで、信頼性の高いリスク評価が実現する。これらにより、監査人はより迅速かつ正確なリスク評価を実現し、監査プロセス全体の効率性と信頼性が向上する。

### データ分析と異常検知の自動化

内部監査では、データ分析と異常検知が重要なタスクである。生成AIは、機械学習アルゴリズムを活用してデータのパターンを識別し、異常な取引や不正行為を自動的に検出する能力を持つ。例えば、財務データをモニタリングし、規定を超えた支出額や異常な取引パターンを警告するシステムを構築することが可能である。これにより、内部監査の有効性が大幅に向上し、潜在的なリスクを早期に発見・対応することができる。

### 知識生成と意思決定支援

生成AIは、内部監査における知識生成や意思

決定のサポートに貢献する。膨大な情報を統合・分析して、監査人に有益な洞察を提供できる。例えば、過去の監査結果や業界のベンチマークをもとにしたチェックリストの作成や、複雑なデータからの重要な情報抽出が可能である。これにより、監査人はよりの確な判断を下せるようになり、監査の質と信頼性が向上する。

## 2.3 生成AIによる監査タスクの変革

### 監査調書作成プロセスの自動化

内部監査における調書作成は、時間と労力を要する重要なタスクである。生成AIは、監査データを基に自動的に調書を作成する機能を提供する。具体的には、監査対象のデータを解析し、所見や勧告のドラフトを自動生成することで、監査報告書の作成プロセスを大幅に短縮できる。これにより、監査人はより戦略的な業務に集中でき、監査全体の効率性が向上する。

### コンプライアンスチェックの迅速化

生成AIはコンプライアンスチェックの迅速化にも寄与する。内部監査では、法規制や企業ポリシーの遵守状況を確認する必要があるが、これには膨大な文書のレビューが必要になる。生成AIは自然言語処理技術を活用し、関連する法規制やポリシーに基づくチェックリストを自動生成して社内文書を分析することで、監査人が迅速にコンプライアンス状況进行评估できるよう支援する。これにより、コンプライアンスチェックの精度と速度が高まり、内部監査の有効性が強化される。

### ビッグデータ処理における生成AIの有効性

内部監査では、ビッグデータの処理が避けられない。生成AIは、膨大なデータを迅速に統合・解析し、従来の手法では捉えにくかったパターンや傾向の把握を可能にする。例えば、財務データ

や取引データをリアルタイムで解析し、異常値やパターンを検出することで、監査人が迅速に問題を特定・対応できるよう支援する。また、データの可視化機能を活用することで、複雑なデータの理解を容易にし、監査結果の報告を効果的に行うことが可能となる。

生成AIの活用は、監査タスクの自動化だけでなく、監査人との協働による新たな価値創出を可能にする。例えば、生成AIが提示する異常検知の結果を監査人が解釈し、リスクの根本原因を分析することで、より深い洞察が得られる。また、生成AIが作成した報告書のドラフトを監査人がレビュー・修正するプロセスを通じて、報告書の質と精度が向上する。このような協働により、生成AIと監査人は互いに補完し合い、内部監査の有効性を高めることができる。

## 2.4 内部監査への適用可能性の課題

### 導入コストと活用方法の選択

生成AIの内部監査への導入には、初期投資が必要となるため、適切なソリューションを選択することが重要である。ハードウェアの整備、ソフトウェアのライセンス費用、専門人材の採用・育成など、さまざまな要素が導入コストに影響を与える。これらのコストは企業規模に関わらず戦略的な判断が求められる。特に、既存の学習済みモデルやクラウドベースのサービスを活用することで、コストを抑えつつ効果的な導入が可能である。企業は自社のニーズやリソースに合わせて、コスト効率の高い導入方法を検討する必要がある。

### モデルの説明可能性（Explainability）の確保

内部監査においては、AIの判断基準やプロセスの透明性が重要視される。生成AIは高度な予測能力を持つ一方、その内部プロセスがブラックボックス化しやすく、説明可能性（Explainability）

の確保が課題となる。監査人は、AIが導き出した結論や推奨事項の根拠を明確に理解し、説明できる必要がある。これを実現するためには、説明可能AI（XAI）の技術を活用し、モデルの判断過程を可視化する仕組みを導入することが求められる。また、内部監査のフレームワークに基づき、AIの透明性と説明可能性を確保するためのガイドラインを整備する必要がある。

### 組織固有データへの対応と制約

生成AIを最大限に活用するためには、組織固有のデータや業務プロセスへの適応が不可欠である。しかし、企業ごとに異なるデータ形式や専門用語、業務フローに対応するためには、カスタマイズや追加のデータ処理が必要となる場合がある。特に、画像やPDFファイルのテキスト化、特殊な用語の理解には限界があり、生成AIが十分に対応できないケースもある。これらの課題を解決するためには、組織固有のデータに対応可能なカスタムモデルの開発や、検索強化型生成（RAG）の活用など、技術的な工夫が必要である。また、デジタル化の推進と併せて、データ管理体制の強化やデータガバナンスの徹底が求められる。

### 結論

本章では、生成AIの技術的特徴とその内部監査への適用可能性について詳述した。生成AIは、リスク評価の精度向上、データ分析と異常検知の自動化、監査タスクの効率化など、多くのメリットを提供する。一方で、導入コスト、説明責任の確保、組織固有データへの対応などの課題も存在する。これらの技術的特徴と課題を深く理解し、適切な戦略を策定することが、生成AIの有効活用を実現する鍵となる。次章では、生成AIの活用が内部監査フレームワークに与える影響について検討し、監査人の役割やプロセスの変革について

て考察する。

### 第3章 生成AI活用の内部監査フレームワークへの影響

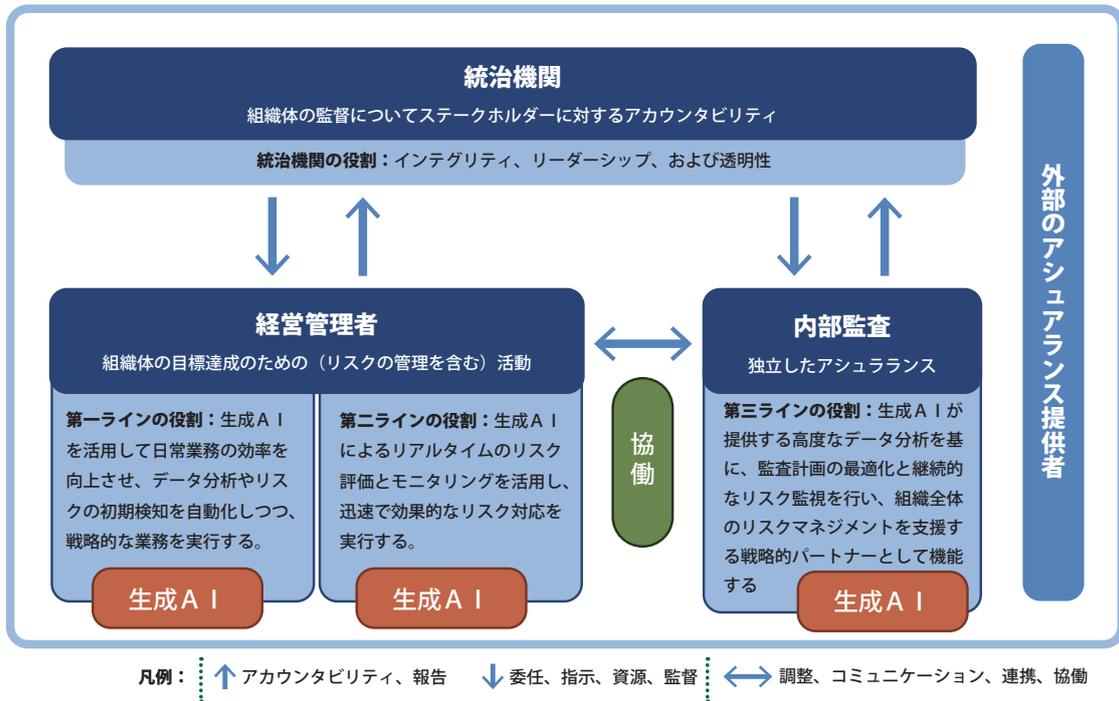
本章では、生成AIの導入が内部監査フレームワーク、特にIIA（内部監査人協会）の「Three Lines Model」に与える影響について論じる。生成AIの技術的特徴を基盤に、役割の再定義、協働の可能性、第三ラインの進化、リアルタイムおよび継続的監査の実現性、そして監査ガバナンスの強化について詳細に検討する（図1）。

### 3.1 IIAフレームワークの再定義

#### 「Three Lines Model」における役割の変革

IIAの「Three Lines Model」は、組織内のリスク管理とガバナンスの枠組みを示し、第一ライン（経営層および業務担当者）、第二ライン（リスク管理およびコンプライアンス機能）、第三ライン（内部監査）の役割を明確に定義している<sup>2</sup>。生成AIの導入により、これらの役割は効率性の向上とともに、デジタル技術を活用した新たな連携が求められる。まず、第一ラインでは、生成AIが日常業務のデータ分析や異常検知を自動化することで業務効率が向上し、リスク識別の精度も高まることから、経営層や業務担当者はより戦略

図1 生成AI活用時における「Three Lines Model」<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 本図は、内部監査人協会（IIA）、ポジションペーパー「IIAの3ラインモデル：3つのディフェンスラインの改訂」一般社団法人日本内部監査協会、2020年7月、p. 4の図に加筆修正して作成。

<sup>2</sup> 当該元図において、「第一ラインの役割：顧客に対するサービスや製品の提供とリスクの管理」、「第二ラインの役割：リスクに関連する事項について、専門知識、支援、モニタリングと異議申し立て」、「第三ラインの役割：目標達成に関連するすべての事項について、独立した主観的なアシユアランスと助言」と定義されており、それを再定義した。

的な業務に専念できる。一方、第二ラインは、生成A Iを活用してリスク評価やコントロールの有効性をリアルタイムにモニタリングすることで、迅速かつ確かなリスク対応を実現する。

第三ラインの内部監査においては、生成A Iが提供する高度なデータ分析能力を活用することで、監査範囲と深度が拡大する。内部監査人は、生成A Iによる自動化された分析結果を基に、専門的判断を加えた上で、より高度な監査計画を策定し、リスクの早期発見と対応に貢献することが期待される。これにより、内部監査の役割は単なるチェック機能から、組織全体のリスクマネジメントを支援する戦略的パートナーへと進化する。

### 第一ライン・第二ラインと生成A Iによる協働の可能性

生成A Iの導入は、第一ラインおよび第二ラインと第三ラインの内部監査との協働を促進する。具体的には、生成A Iは各ラインからのデータを統合的に分析し、統合保証の一環としてリスク情報を共有するプラットフォームとして機能する。例えば、第一ラインの経営層および業務担当者が生成A Iを活用して日常業務データをリアルタイムで入力・分析し、第二ラインがそのデータを基にリスク評価を行い、第三ラインは生成A Iの分析結果を踏まえて監査計画を最適化する。

この協働により、各ライン間の情報のサイロ化が解消され、組織全体のリスク情報の一元管理が可能となる。また、生成A Iは各ライン間のコミュニケーションを円滑にし、リスク対応の一貫性と迅速性を確保することで、組織全体のリスクマネジメント能力を向上させ、内部監査の有効性を高める。

## 3.2 生成A Iによる第三ラインの進化

### リアルタイム監査と継続的監査の実現可能性

従来の内部監査は、定期的な監査サイクルに基づいて行われていたが、生成A Iの導入により、リアルタイムおよび継続的監査が可能となる。生成A Iは、継続的にデータを収集・分析し、異常やリスクの兆候を即座に検出する能力を持つため、内部監査はリアルタイムでのリスク監視と迅速な対応が可能となる。

具体的には、生成A Iは財務データや業務プロセスデータをリアルタイムで監視し、異常パターンを自動的に検出する。これにより、内部監査は定期的なサイクルに依存することなく、継続的にリスクを評価し、迅速に適切な対応策を講じることができる。リアルタイム監査は、組織のリスクマネジメントを継続的に強化し、潜在的なリスクの早期発見と対応を実現する。

## 3.3 監査ガバナンスの強化

### 生成A Iの信頼性と透明性の確保

内部監査における生成A Iの信頼性と透明性の確保は、監査ガバナンスを強化する上で不可欠である。生成A Iが提供する分析結果や提案の信頼性を高めるためには、A Iモデルの精度向上と説明可能性（Explainability）の確保が重要である。具体的には、生成A Iのアルゴリズムやデータ処理プロセスを透明化し、監査人がその判断基準を理解できるようにする必要がある。

説明可能A I（XAI）の技術を導入することで、生成A Iがどのようなデータに基づいて判断を下したのか、具体的な根拠を明示することが可能となる。これにより、監査人は生成A Iの分析結果を信頼し、必要に応じてその結果を検証・修正することができる。また、生成A Iの透明性を確保することで、ステークホルダーに対する説明

責任（Accountability）を果たし、内部監査の信頼性と信頼度を向上させることができる。

### 監査結果の客観性と独立性への影響

生成A Iの導入は、内部監査の客観性と独立性にも大きな影響を与える。A Iがデータに基づいて自動的に分析を行うことで、人為的なバイアスや主観的な判断の影響を排除し、客観的な監査結果を提供することが可能となる。これにより、内部監査の結果がより信頼性の高いものとなり、組織内外のステークホルダーからの信頼を獲得することができる。

一方で、生成A Iの運用においては、A Iの判断基準やデータの取り扱いにおける透明性を確保することが重要である。A Iの判断プロセスが不透明である場合、監査結果の独立性が損なわれるリスクが存在するため、監査部門はA Iの運用プロセスを厳格に管理し、監査結果の検証プロセスを導入する必要がある。これにより、生成A Iによる監査結果が独立性を維持しつつ、客観性を持って提供されることを確保することができる。

### 3.4 生成A Iと監査人の役割分担と協働

生成A Iの導入は、内部監査におけるタスクの自動化と効率化を促進する一方で、監査人の専門性と判断力がより重要となる。生成A Iがデータ分析や異常検知を自動的に行うことで、監査人は高度な判断や戦略的な意思決定に集中できる。この役割分担により、生成A Iと監査人は互いの強みを活かし、協働して内部監査の質を向上させることが可能となる。

具体的には、生成A Iが大量のデータからリスクの兆候を検出し、その結果を監査人に提供する。監査人はその情報を基に、リスクの背景や影響を総合的に評価し、適切な対応策を策定する。このプロセスでは、生成A Iの分析力と監査人の専門知識が相互補完的に機能し、より効果的な内部監

査を実現する。

### 3.5 監査人のスキルセットと役割の進化

生成A Iとの連携が進む中、監査人にはこれまで以上に高度なスキルが求められる。具体的には、データ分析能力や統計学の基礎知識、さらにはA Iおよび機械学習の基本原理に関する理解が重要である。これに加え、各種A Iツールの技術的特性を理解し、監査目的に沿った技術選択のプロセスを確立することが求められる。最終的には、A Iの判断に対して常に疑問を持ち、自らの専門的判断で最終的な意思決定を下す責任を担うことが必須である。

### 結論

本章では、生成A Iの導入が内部監査フレームワークに与える影響について、「Three Lines Model」に基づく役割の再定義、生成A Iによる各ライン間の協働の可能性、第三ラインの進化、リアルタイムおよび継続的監査の実現性、そして監査ガバナンスの強化について論じた。生成A Iは、内部監査の効率性と有効性を飛躍的に向上させると同時に、監査フレームワーク全体の透明性と信頼性を高める重要な要素となる。次章では、生成A I導入に伴うリスクと課題について詳細に検討する。

## 第4章 生成A I導入に伴うリスク・課題と対応策

本章では、内部監査に生成A Iを導入する際に直面する主要なリスクと課題、およびそれらに対処するための具体的な対応策について論じる。データプライバシーとセキュリティ管理、モデルのブラックボックス問題、組織固有データへの適用課題、導入コストおよび人材育成の観点から検討し、それぞれに対する技術的および組織的な対

表1 生成AI導入に伴うリスク・課題と対応策

リスク	課題	対応策
データプライバシーとセキュリティ管理	AI学習データの機密性と適法性の確保	データの匿名化・暗号化と法令順守の徹底
	個人情報保護とデータ漏洩リスク	アクセス制御とセキュリティポリシーの強化
モデルのブラックボックス問題と対応策	説明可能性向上のためのアルゴリズム分析	説明可能AI（XAI）の導入と可視化ツールの活用
	生成AIの結果解釈における監査人の役割	監査人のAIリテラシー向上と批判的思考の促進
組織固有データへの適用課題	組織固有情報と最新規制の反映の難しさ	検索強化型生成（RAG）の導入
	生成AIによるモデル精度の低下リスク	データクレンジングと特徴量エンジニアリングの徹底
導入コストと人材育成	AI導入に伴う初期投資と教育コスト	費用対効果の検討と教育プログラムの整備
	AIと監査人の協働に向けたスキル再定義	実践的トレーニングと業務プロセスの標準化

応策を提案する（表1）。

#### 4.1 データプライバシーとセキュリティ管理

##### 課題1：AI学習データの機密性と適法性の確保

生成AIの効果的な活用には、大量かつ多様なデータの収集と学習が不可欠である。しかし、内部監査で扱うデータは機密性が高く、企業の業務プロセスや財務情報などが含まれるため、データの機密性と適法性の確保が重要となる。

##### 対応策：データの匿名化・暗号化と法令遵守の徹底

AI学習データの取り扱いに際しては、データの匿名化や暗号化などの技術的手段を講じる。また、データの収集・利用に関する法令遵守を徹底し、適法な範囲内でのデータ活用を確保する必要がある。

##### 課題2：個人情報保護とデータ漏洩リスク

内部監査に関連するデータには個人情報が含まれる場合が多く、個人情報保護法などの規制を遵守することが求められる。生成AIの導入により、データの処理量が増加するため、データ漏洩のリスクも高まる。

##### 対応策：アクセス制御とセキュリティポリシーの強化

データ漏洩を防ぐためには、アクセス制御や監査ログの管理、定期的なセキュリティ評価を実施し、データの漏洩リスクを最小限に抑える対策が必要である。さらに、データのライフサイクル全体にわたるセキュリティポリシーの策定と遵守の推進が求められる。

## 4.2 モデルのブラックボックス問題と対応策

### 課題1：説明可能性向上のためのアルゴリズム分析

生成A Iは高度に複雑なアルゴリズムを用いており、その動作がブラックボックス化している。このため、A Iがどのような根拠で特定の結論に至ったのかを説明することが難しい。

### 対応策：説明可能A I（X A I）の導入と可視化ツールの活用

A Iの説明可能性を向上させるために、モデルの構造を簡素化する、可視化ツールを導入する、局所的な解釈手法（LIME や SHAP など）を活用するなどの対策が考えられる。さらに、説明可能なA I（X A I）の技術を積極的に取り入れ、監査人がA Iの判断基準を理解しやすくする工夫が必要である。

### 課題2：生成A Iの結果解釈における監査人の役割

A Iが生成する結果を適切に解釈し、監査プロセスに反映させるためには、監査人の役割が重要である。監査人はA Iの分析結果を鵜呑みにせず、その背後にあるデータやアルゴリズムの動作を理解し、結果の妥当性を検証する責任を負う。

### 対応策：監査人のA Iリテラシー向上と批判的思考の促進

監査人自身がA I技術やデータ分析手法についての知識を積極的に習得し、A Iとの効果的な協働を図ることが重要である。これには、A Iの出力結果に対する批判的思考と専門的判断を養うための教育プログラムや研修制度の整備が含まれる。

## 4.3 組織固有データへの適用課題

### 課題1：組織固有情報と最新規制の反映の難しさ

従来の生成A Iは、事前に学習された汎用的な知識に依拠しているため、内部監査に必要な組織

固有の情報や最新の規制、業務プロセスの変化を即時に反映することが難しい。その結果、監査レポートや提案の正確性・信頼性に影響が出る可能性がある。

### 対応策：検索強化型生成（R A G）の導入

これらの課題を克服するために、検索強化型生成（R A G）の導入が有効である。R A Gは、生成A Iが外部のデータベースやドキュメントから関連情報を検索により取得し、それを基に回答や提案を生成する技術である。内部監査においてR A Gを活用することで、組織固有の情報や最新の規制情報をA Iが随時参照し、より精度の高い監査結果を提供できる。R A Gの実装に際しては、外部データソースの選定やデータの整合性維持、セキュリティ対策を十分に検討する必要がある。

### 課題2：生成A Iによるモデル精度の低下リスク

生成A Iが組織固有の複雑なデータパターンを完全に理解・学習することは難しく、結果としてモデルの精度が低下するリスクが存在する。

### 対応策：データクレンジングと特徴量エンジニアリングの徹底

データの正規化や特徴量エンジニアリングなどの前処理作業を徹底し、生成A Iが組織固有のデータを適切に処理できるようにする。また、定期的なモデル評価と改善を行い、モデル精度の維持・向上を図ることが重要である。

## 4.4 導入コストと人材育成

### 課題1：A I導入に伴う初期投資と教育コスト

生成A Iの導入には、A Iモデルの開発・購入費用、必要なハードウェアやソフトウェアのインフラ整備費用、データ収集・前処理にかかる費用など、初期投資として高額なコストが発生する。さらに、A I技術を効果的に活用するためには、

監査人や関連スタッフの教育・研修が必要であり、これにも相応のコストが伴う。

#### 対応策：費用対効果の検討と教育プログラムの整備

これらのコストが導入の障壁となる可能性があるため、費用対効果を十分に検討した上での導入計画が求められる。また、監査人のスキルセットの再定義が必要であり、A Iの基本的な理解やデータ分析スキル、A Iツールの操作能力を身につけるための教育プログラムや継続的な研修制度の整備が不可欠である。

#### 課題2：A Iと監査人の協働に向けたスキル再定義

生成A Iを内部監査に効果的に活用するためには、監査人のスキルセットを再定義し、A Iと協働するための新たな業務プロセスや役割分担を明確化する必要がある。

#### 対応策：実践的トレーニングと業務プロセスの標準化

監査人の教育プログラムや継続的な研修制度を整備し、A Iと協働するためのスキルを養成する。さらに、生成A Iを内部監査プロセスに組み込むために、標準化されたプロセスを策定し、データの収集・前処理、A Iモデルの選定・導入、分析結果の解釈・報告、フィードバックといった一連のプロセスを明文化することで、組織全体で一貫したA I活用を実現する。

### 4.5 今後の研究課題

内部監査における生成A Iの活用は、まだ発展途上の領域であり、今後さらなる研究が必要である。以下に今後の研究課題を示す。

- ・A Iと監査人の協働モデルの最適化：生成A Iと監査人が効果的に協働できる最適なモデルの構築に関する研究が求められる。

- ・特化型生成A Iモデルの開発：業界や組織の特性や規制に対応したカスタマイズ可能な生成A Iモデルの開発と、その有効性の検証が重要である。

- ・持続可能なA I運用体制の構築：生成A Iの運用を継続的に維持・改善するための体制やプロセスの確立に関する研究が必要である。

- ・倫理的・法的課題への対応：A Iの倫理的な使用や法的な規制への適合性を確保するため、組織全体でのポリシー策定やコンプライアンス管理が求められる。

これらの研究課題に取り組むことで、内部監査における生成A Iの活用がさらに深化し、組織全体のリスクマネジメントとガバナンスの強化につながると考える。

## 第5章 結論

本研究では、内部監査における生成A Iの活用可能性と課題について、多角的に検討した。生成A Iの技術的背景から、内部監査フレームワークへの影響、導入に伴うリスクと課題、そしてそれらの解決策までを網羅的に分析した。

### 5.1 研究成果の総括

生成A Iの活用は、内部監査の各プロセスに革新的な変化をもたらすことが明らかになった。第2章では、生成A Iの基本概念と技術的特徴を明らかにし、その内部監査への適用可能性を論じた。第3章では、生成A IがI I Aの「Three Lines Model」に与える影響を検討し、内部監査の役割変革とガバナンス強化への寄与を示した。第4章では、生成A I導入に伴うデータプライバシー、ブラックボックス問題、組織固有データへの適用課題、導入コストおよび人材育成といった主要なリスクと課題と、その解決策を詳細に分析した。

特に、生成A Iの技術的特徴と内部監査への適

用に関する分析は、先進的な取り組みとして意欲的に取り組んだ。監査人のA Iリテラシー向上の重要性を強調し、具体的な対策を提案した。

## 5.2 生成A Iが内部監査に与える影響の全体像

本研究により、生成A Iの活用によって内部監査の効率性と有効性が大幅に向上することが確認された。具体的には、リスク評価の精度向上、データ分析と異常検知の自動化、監査調書作成プロセスの効率化など、多岐にわたる監査プロセスが改善されることが示された。また、生成A Iの知識生成と意思決定支援機能により、監査人はより戦略的な業務に集中でき、内部監査の価値が向上することが確認された。これらの成果は、監査部門が組織全体のリスクマネジメントとガバナンスを効果的に支援するための基盤を強化するものである。

生成A Iと監査人の協働は、内部監査の未来を形成する重要な要素であることが本研究で明らかになった。生成A Iがデータ分析やリスク検知を効率化する一方で、監査人は高度な専門知識と判断力を活かして戦略的な意思決定を行う。ただし、生成A Iの出力結果には誤りが含まれる可能性が常に存在するため、監査人による慎重な検証と確認が不可欠である。監査人が生成A Iの結果を批判的に評価し、適切な修正を行うことで、内部監査の精度と信頼性が向上し、組織全体のガバナンスとコンプライアンスの強化につながる。今後も生成A Iと監査人の役割分担と協働を深化させることで、内部監査の価値を最大化することが期待される。

## 5.3 今後の展望

生成A I技術の進化に伴い、内部監査の役割と手法はさらなる変革を起すことが予想される。本研究で提起した課題と解決策を基盤として、内部監査分野における生成A Iの活用が一層進展す

ることを期待する。今後は、A Iと監査人の協働モデルの最適化や、業界特化型の生成A Iモデルの開発、持続可能なA I運用体制の構築など、さらなる研究が求められる。持続的な研究と実践を通じて、組織の信頼性と持続可能性の向上に寄与する内部監査の新たな姿を追求していく必要がある。

## <参考文献>

本論文は思考実験に基づいており、具体的な事例や研究結果に直接基づくものではないが、思考上のヒントをインターネット上の情報より得ている。特に、生成A Iに関する情報は、YouTube等の動画で提供されるものも多く、それらについては参照部分の特定が難しく、この一覧には記載していない。本論文作成に際し、継続的に参照した文献を示す。

1. 岡野原大輔（2023）「大規模言語モデルは新たな知能か——ChatGPTが変えた世界（岩波科学ライブラリー；319）」岩波書店
2. 岡崎直観・荒瀬由紀・鈴木 潤・鶴岡慶雅・宮尾祐介「自然言語処理の基礎（IT Text）」（2022）オーム社
3. Ashish Vaswani, Noam Shazeer, Niki Parmar, Jakob Uszkoreit, Llion Jones, Aidan N. Gomez, Lukasz Kaiser, Illia Polosukhin(2017)“Attention is All You Need”（インターネット上にある多数の日本語解説記事や解説動画も含む。）
4. 内部監査人協会（I I A）（2020）「I I Aの3ラインモデル：3つのディフェンスラインの改定（The IIA’ s Three Lines Model：An update of the Three Lines of Defense）」  
※同資料4ページの図に基づき、本論文61ページの図を作成。
5. I I A（2017）「内部監査の専門職的実施の国際基準（International Standards for the

- Professional Practice of Internal Auditing)」
6. I I A (2024)「グローバル内部監査基準 (Global Internal Audit Standards)」
  7. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (C O S O) (2021)「人工知能の可能性を最大限に実現する—C O S Oフレームワークと原則を適用した人工知能の導入と拡張の支援」
  8. I I A (2021)「内部監査能力フレームワーク (Internal Audit Competency Framework)」
  9. International Organization for Standardization (I S O) (2018)「ISO 31000:2018 リスクマネジメント—ガイドライン」
  10. 野口悠紀雄 (2024)「大規模言語モデル (L L M) の内部監査への利用」『月刊監査研究』6月号 (第50巻6号)、7-13 ページ、日本内部監査協会
  11. I I A (2024)「内部監査人協会 (I I A) の人工知能 (A I) 監査フレームワーク」『月刊監査研究』6月号 (第50巻6号)、14-42 ページ、日本内部監査協会
  12. I I A (2024)「A I 入門シリーズ 内部監査人のための ChatGPT: ユースケース、プロンプトのサンプル、自然言語処理ツールを使用する際の主な考慮事項」『月刊監査研究』6月号 (第50巻6号)、43-55 ページ、日本内部監査協会

**安藤 光雄（あんどう みつお）**

JCOM株式会社 監査企画部

C I A（公認内部監査人）、C I S A（公認システム監査人）、

C I S M（公認情報セキュリティマネージャー）



東京大学経済学部を卒業後、日系および外資系企業において経理・財務業務に従事。2006年、JCOMにおいてUS-SOX導入プロジェクトに参画したことを契機に、内部統制評価および業務プロセスの最適化に取り組む。以降、各種プロジェクトを通じて、C I A、C I S A、C I S Mなど国際的に認知された監査資格を取得し、内部監査の専門性を高めるとともに、組織全体のリスクマネジメント強化に寄与。

約5年前、Google翻訳の先進的なアルゴリズムに触発され、ディープラーニング、特に自然言語処理分野の知見を深めるためにWeb記事や専門書等を乱読。ChatGPT 4.0の登場以降は、生成AIの業務活用に積極的に取り組み、内部監査の効率性および有効性向上に資する先進的な実践事例の構築を目指している。

※本論文は、筆者が個人的研究として執筆したものである。本論文中の意見・見解は、筆者個人に属するものであり、筆者の所属する組織の見解を示すものではない。



## コーポレートガバナンスの中枢を担いうる 内部監査の高度化に向けて －委員会設置会社におけるその役割を見据えながら－

山田 結稀

明治大学 法学研究科 博士後期課程  
明治大学 法学部 助手

### 一 はじめに

企業社会においてもSDGsへの対応が求められている。というのも、社会の変化が非常に速く複雑で、国家による取組みには限界があるために、企業を含めた社会全体での協働が喫緊の課題となっているからである。それゆえ、我が国においても特に上場企業には社会から高度な要請がなされるようになってきている。例えば、有価証券報告書において「サステナビリティに関する考え方及び取組」欄が設けられ、その方針等を記載することとされている<sup>1</sup>。このような要請が実務指針のみならず、法律上要請されているのである。それゆえ、そのような要請に反する企業行動や企業不祥事の影響は、倫理的に許されないだけでなく法律上の責任を問われうるために、非常に大きいと思われる。

そこで、企業における社内の自浄作用が重要となる。その際、3ラインモデルにおける第三線を

担う内部監査には大いに活用可能性があるといえよう。

内部監査の効果的な活用については、世界的にも議論が進められている。内部監査人協会（IIA）は2024年1月9日に「グローバル内部監査基準」を公表した（後述2-1）。この改訂は7年ぶりに行われ、世界中のステークホルダーからの高度な内部監査へのニーズに応えることが目的とされている。

日本においてもその重要性から益々注目が集まっている。かつては任意監査に過ぎないといわれることもある内部監査であったが、昨今は法律の文言としても現れてきており<sup>2</sup>、法学界においてもその重要性が認識されている。

さらなる進展として金融庁における「金融機関における内部監査の高度化」への議論が挙げられる。これは、2019年6月に公表された、金融庁の「金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題」報告（以下、2019年報告とする）を皮切りに、

<sup>1</sup> 企業内容等の開示に関する内閣府令、第二号様式記載上の注意（30-2）。

<sup>2</sup> 2023年1月の改正により、有価証券報告書中の「コーポレート・ガバナンスの状況等」という項目中の「監査の状況」の中で内部監査の状況について詳しい記述が求められている（企業内容等の開示に関する内閣府令、第二号様式記載上の注意「(56) 監査の状況」b）。また、2023年4月に改訂された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」とその実施基準においても内部監査について言及されている（実施基準「4 内部統制に関係を有する者の役割と責任、(4) 内部監査人」）。

2023年中間報告<sup>3</sup>、2024年モニタリング報告<sup>4</sup>が公表されている。詳細については後述（2-2）する。これらの議論は、「金融機関」を想定してなされているが、株式会社一般に全く関係がないわけではもちろんない。金融機関と株式会社一般における監査は全く別のものを行っているわけではなく、その本質的部分は通底しており、金融機関に関する議論で明らかになった内部監査をめぐる議論は内部監査一般にトリクルダウンすることになろう。現に、金融庁の報告書に連なり、内部監査一般について段階的な高度化を提唱するものもある（例えば、内部監査の将来について考える研究会（2024）など、後述2-2）。

このような議論状況は、重要な職務にあたっている内部監査の地位向上や経営陣による理解を促進するのに絶好の機会であろう。しかしながら議論にあたり以下の点に注意が必要であると考え。すなわち、「内部監査の理想的な役割とそのための判断基準を明確に示すこと」である。たしかに、内部監査は任意に設置される機関であってその目的は各社各様であり、さらには現在多くの企業が内部監査を社長の下部組織として設置しているのであり<sup>5</sup>、形式的に見ると経営者の手足となって職務にあたっている場合が多いといえよう。しかし、それでも内部監査に共通する目的を見失ってはならないように思われる。なぜなら、「何のために監査をするのか」という目的の捉え方次第で監査の職務のあり方は大きく揺れ動いてしまう可能性があるからである。それゆえ、内部監査の目的を明確に示しておくべきであると考え。そうすることで、各社各様の状況の中で、た

とえリソースの限界の問題はあろうとも、各社の創意工夫の指針となろう。

この点に注意をしなければ、重大な問題が生じかねない。例えば、現在上場会社における会社形態として依然として監査役会設置会社が多数派となっているが、同時に任意の委員会を設置する会社も多く、監査等委員会設置会社や指名委員会設置会社の形態（以下、委員会設置会社とする）に移行する会社の増加が想定される。その際、それらの委員会設置会社においては「監査役」の代わりに「監査（等）委員」が監査職務を担うことになる（会社法327条4項・5項）。監査（等）委員の多くは社外取締役であって、当該会社に常勤しているわけではなく、必ずしも会社の機微に敏感であるとはいえない。しかしながら、委員会設置会社の機関設計を採用する場合には、会社法上、「常勤の」監査（等）委員を置くことまでは要求されていない<sup>6</sup>。その代わりに、委員会設置会社は大会社でなくとも内部統制整備について決定をすることが義務付けられている（会社法399条の13第1項1号ハ、同2項、416条第1項ホ、同2項）。つまり、非常勤の監査（等）委員を支える制度として内部統制が想定されており、その内部統制の実働部隊たる内部監査人が実質的には彼らを支えることになる。それゆえ、内部監査部門と監査委員会とのコミュニケーションが、ガバナンスを機能させる上で非常に重要となる。議論が急速に進む現在だからこそ、将来的にガバナンスの根幹を担う内部監査について法的観点からも慎重に整理しておくべきだろう。

以上のような課題に取り組むべく、本論文では、

<sup>3</sup> 金融庁「『金融機関の内部監査の高度化』に向けたプログレスレポート（中間報告）」2023年。

<sup>4</sup> 金融庁「金融機関の内部監査の高度化に向けたモニタリングレポート（2024）」2024年。

<sup>5</sup> 公益財団法人日本内部監査研究所「2023年監査白書」基本調査項目【7】、2024年、6頁。

<sup>6</sup> 監査役会においては、監査役の中から常勤の監査役を選定しなければならないとされている（会社法390条3項）。しかし、監査（等）委員についてはこのような規定は置かれていない。

「内部監査の目的と議論状況」に言及しながら（二章）、内容の先取りになるものの、内部監査の最も根底にある「準拠性監査」の重要性の確認（三章）と、近年注目される「信頼されるアドバイザー」を目指して、「報告・助言・勧告」を行う際の判断要素について（四章）検討していく。

本論文では、内部監査が一層重要となる委員会設置会社を含め、内部監査の高度化を図る様々な規模の会社に共通する議論を試みる。

まず、以下では、検討にあたって現在公表されている文献・資料から、内部監査目的論の現在地を探る。

## 二 内部監査の目的と議論状況

### 2-1 内部監査の目的

内部監査の目的や本質、使命等について、国内外の諸内部監査基準に記述がある。

はじめに、内部監査人協会（IIA）が公表する「専門職的実施の国際フレームワーク（International Professional Practices Framework: IPPF）に含まれる「グローバル内部監査基準（Global Internal Audit Standards: 以下、GIAS）」では以下のように定義されている。

#### 【GIAS ドメイン1 内部監査の目的】

内部監査は、取締役会及び経営管理者に、独立にして、リスク・ベースで、かつ客観的なアシュアランス、助言、インサイト及びフォーサイトを提供することによって、組織体が価値を創造、保全、維持する能力を高める。

GIASは2024年1月に改訂版が示され、2025年1月より施行されている。この「目的」

の部分にも、新たに「インサイト及びフォーサイト」という文言が加えられた。インサイトとは、洞察と訳されることもあるが、過去のものから得られる気づきのことであり、フォーサイトとは、先見性と訳されることもあるが、将来のことへの気づきである。この点、後述するが（三章）、過去の情報と将来事項を明確に分けた上で目的の文言に現れているという点に留意すべきである。

続いて、日本内部監査協会が公表している「内部監査基準」では以下のように定義されている。

#### 【1.01 内部監査の本質】

内部監査とは、組織体の経営目標の効果的な達成に役立つことを目的として、合法性と合理性の観点から公正かつ独立の立場で、ガバナンス・プロセス、リスク・マネジメントおよびコントロールに関連する経営諸活動の遂行状況を、内部監査人としての規律遵守の態度をもって評価し、これに基づいて客観的意見を述べ、助言・勧告を行うアシュアランス業務、および特定の経営諸活動の支援を行うアドバイザリー業務である。

すなわち、内部監査の目的を端的にまとめると、「組織体の経営目標の効果的な達成に役立つこと」である。この目的を達成するために、内部監査は、経営諸活動の遂行状況について関連規範に適合しているか判断をし、客観的な意見を述べ、助言・勧告を行うのである。

内部監査に関する解説書では、内部監査人の職務は「アシュアランス業務」・「アドバイザリー業務」・「コンサルティング業務」であると整理される（蟹江ほか（2024）5頁）。ここで注目すべきは、内部監査は「組織体」全体を支えるための

存在だと定義されていることである。

## 2-2 日本における議論状況

歴史的に萌芽段階の内部監査は「不正発見」のための部門といわれることもあったが（久保田（1974）3頁など）、現代においてはその意味合いが変化しつつある。端的にいうと、不正発見のみでは勿体なく、その監査の過程で得た情報・知見を社内全体で活用することで、さらなる収益に繋げよう、というものである。

昨今の我が国では、「金融機関における内部監査の高度化」の議論において、内部監査の水準の底上げが図られている。その報告書中では、内部監査の水準について四段階の整理がなされており（2023年中間報告にて第四段階（Ver.4.0）が追加）、過去情報の形式的・部分的監査に過ぎない監査で

はなく、未来志向的な実質的・全社的監査が行えるよう、内部監査の高度化を目指すことが提唱されている（以下、「第一段階」～「第四段階」などというときは、【図表1】で示された段階を想定している）。

内部監査は上記のような四段階に整理されているところ、同報告では、金融機関の内部監査の現在の位置付けについて以下の【図表2】で示している。

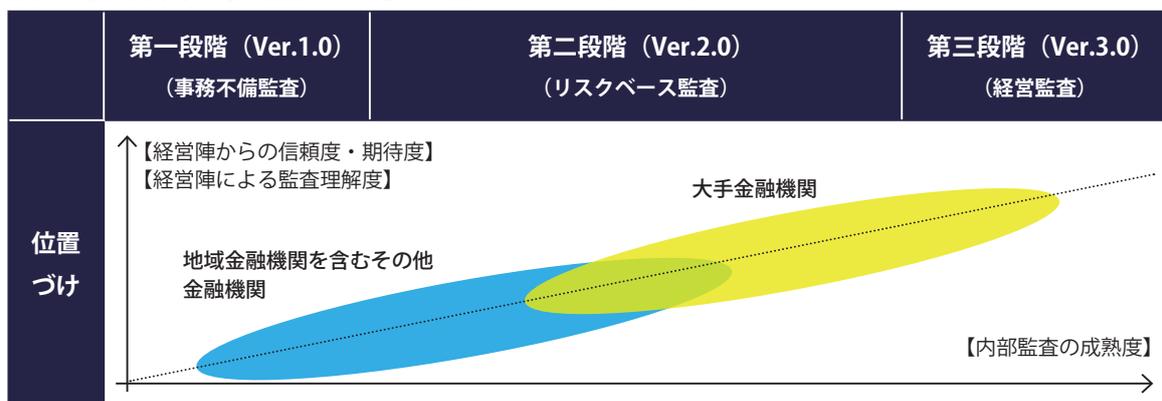
この点、大手金融機関は現在「第二段階～第三段階」に位置付けられ、地域金融機関を含むその他金融機関の多くは「第一段階～第二段階」に位置付けられるとされている（2019年報告7頁）。

金融機関の内部監査について上記のように整理されているところ、内部監査一般についても、官公庁によるものではないが、内部監査の水準につ

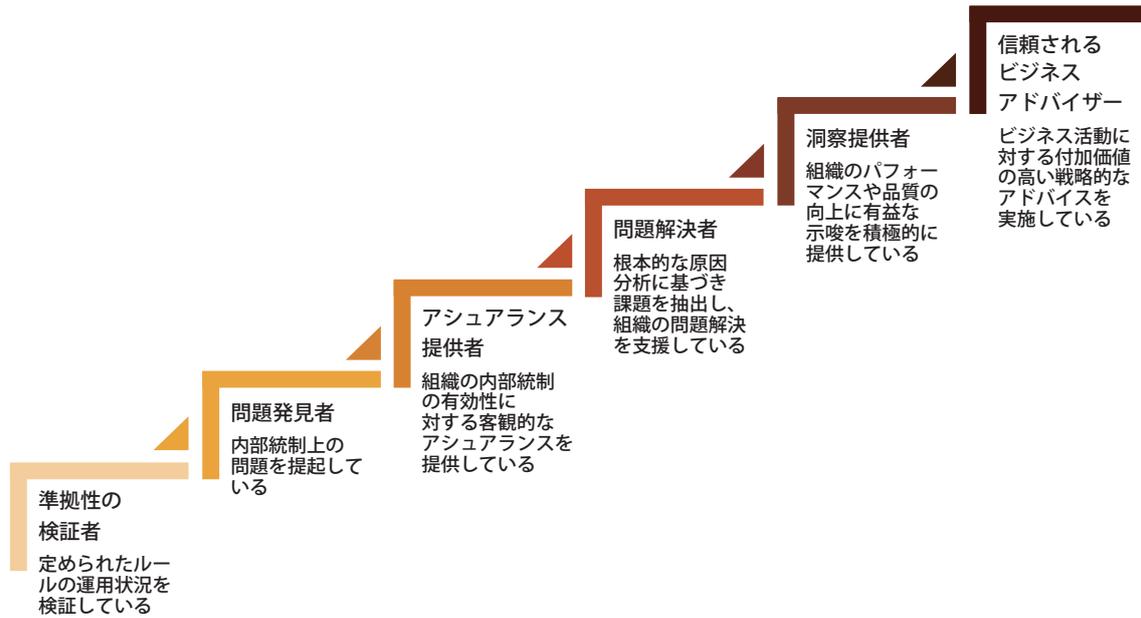
【図表1】 内部監査の水準（概念図）（2023年中間報告1頁より）

	第一段階（Ver.1.0） （事務不備監査）	第二段階（Ver.2.0） （リスクベース監査）	第三段階（Ver.3.0） （経営監査）	第四段階（Ver.4.0） （信頼されるアドバイザー）
役割 指名	事務不備、規程違反等の発見を通じた各部門への牽制機能の発揮	リスクアセスメントに基づき、高リスク領域の業務プロセスに対する問題を提起	内外の環境変化等に対応した経営に資する保証を提供	保証やそれに伴う課題解決にとどまらず、経営陣をはじめとする組織内の役職員に対し、経営戦略に資する助言を提供
	過去 / 形式 / 部分		未来 / 実質 / 全体	

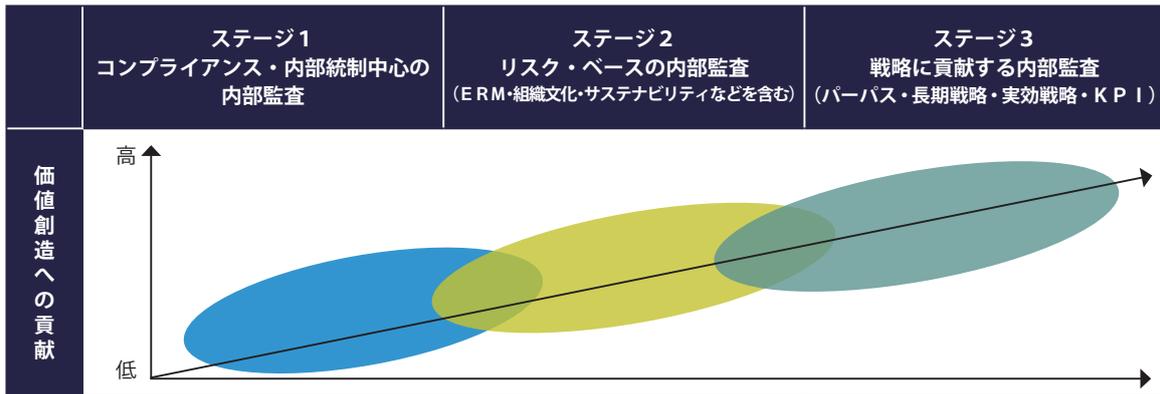
【図表2】 金融機関の内部監査の位置付け（概念図）（2019年報告5頁）



【図表3】 Pwcの内部監査の成熟度モデル（Pwc Japan HP より（辻田（2019）））



【図表4】 内部監査の価値創造への貢献のステージ（内部監査の将来について考える会「報告書」16頁（2024））



いて言及する文献がある。どのように段階分けできるかについて、例えばPwc Japanが【図表3】のように詳細な整理をしている。

また同様に、内部監査一般についても徐々に上の段階へステージアップしていくべきことを提案するものがある。例えば、日本内部監査研究所の研究会である「内部監査の将来について考える会」では、従来の内部監査はコンプライアンスに重点を置いているが今日においてはその役割を見直し、最終的には「戦略に貢献する内部監査」を目指すべきことが示されている（【図表4】参照）。

このような整理により、内部監査だけでは監査

権限や能力・リソースに限界があるところ、経営陣や社内における内部監査への理解が深まることで、社内で一体となって同じ方向を向いて内部監査の高度化を進めやすくなるという利点がある。内部監査の地位向上はかねてより課題であって、その一解決策を示した点でも、「金融機関における内部監査の高度化」の議論は非常に有益であるといえよう。

2-3 問題提起

ただし、以上の考え方に問題がないわけではない。すなわち、第二段階以降へステージを上げて

いく場合、第一段階の準拠性監査（コンプライアンス）を重点的に行う必要がなくなるのであろうか。この懸念は実務界でも同様に生じているようである。例えば、柳瀬（2022）では、「3. 信頼されるアドバイザーとなったら、準拠性の監査はやらなくても良いのですか」という項があり、準拠性監査が軽んじられる可能性があることに警鐘を鳴らしている（同様の指摘として、柿崎（2024）63頁）。

上述の議論状況を受けて、実際に準拠性監査を法務部門などの第二ラインのみの管轄としたり、AIの導入により内部監査人が主として準拠性監査を行うのではなくAIが弾き出した異常値のみをチェックするという運用を行う会社もあるだろう。しかし、本当にそれで良いのだろうか。この点、一章で言及したように「内部監査の理想的な役割と判断基準を明確にする」必要性から、このような混乱が生じないように整理しなければならないだろう。

### 三 準拠性監査の考え方

準拠性監査は内部監査業務の大前提にあたる部分である。準拠性監査を他部門に任せて、内部監査は「アドバイザー業務」や「コンサルティング業務」だけをしていれば良いということにはなり得ない。なぜなら、日々の「準拠性監査」・「アシュアランス業務」を通じて得た情報から考察したアドバイスこそが内部監査に求められるものであって、その点が社外のコンサルティング会社とは異なる点であるからである。日々継続的に、企業内において関連規範の遵守状況を確認していなければ、得られる情報に何の価値があるといえようか。

さらに、上記内部監査の目的規定（上述2-1）で確認したように、本来の内部監査の目的の一つに法令遵守状況の確認、アシュアランス業務が挙

げられるのである。たしかに、法務部門も同様に法令の遵守状況を確認する部署となっている。しかしながら、効果的なリスクマネジメントのために3ラインモデルが重要となることは既に日本企業においても広く周知されていることであって（I I A（2020））、第二ラインにあたる法務部門に加えて、第三ラインである内部監査が併せて監査をする必要がある。

もっとも、AIを活用することで単純な適法・不法の判断については機械的にチェックすれば良いのだから、内部監査部門が直接動く必要はないと思われるかもしれない。しかしながら、企業関連規範において適法・不法を機械的に振り分けることができる部分はそう多くないように思われる。AI技術の進歩により、かなりの広範囲・高精度でAIが異常値の発見をできるとしても、その前提として、各社各様の状況において、AIによる監査の指示・設定は誰が行うのであろうか（AI内部監査ツールは商品として考えられるが、自社の状況に合わせて調査項目をアレンジするのは内部監査自身であるべきだろう）。何より、内部監査人は現場に出向いて人との対話の中から微妙な違和感を感じ取ることができる。これはいかにAI技術が進歩しようとも代え難い能力ではなかろうか。

たしかに、企業には監査に割けるリソースに限界があろう。しかし、監査の性質を鑑みると「効率性」を主たる考慮要素としてしまっただけでは、その本来の価値を発揮できなくなるように思われる。監査は新しい利益を生み出さないコスト部門であるといわれてしまうこともあるが、効率性だけを追求し形式的なチェックしかできなくなってしまうのならばコスト部門であるという指摘が正しくなる場合もある。上述2-1の目的規定で確認したように、内部監査の主たる目的は、企業の目標達成を支えることなのである。形式的なチェックを超え、目標達成とのズレを観測し、それを各部門

にアドバイス等として伝える際に、法規範の遵守状況は非常に有用な情報となりうる。というのも、法規範の範囲は非常に広く、制定法に限られないからである。制定法にはなっていないが、遵守していなければその市場では戦えない・受け入れられないというルールは多々ある。例えば、判例や上場規程はもちろん、業界・業種における自主規制、慣習、ガイドライン、裁判例<sup>7</sup>、定款、企業倫理規程など幅広く存在する。これらを堅実に踏まえたアドバイスこそ、経営者は大いに魅力を感じるのではなかろうか。このことは、最新のGIASにも表れている。すなわち、内部監査の目的に「インサイト及びフォーサイト」という文言が加えられたように、内部監査には過去情報の監査から得られる気づきと、それらの監査で得た情報と将来的な会社のビジョン・パーパスと照らし合わせて得られる気づき、という時間的双方の監査・アドバイスが求められていることが強調されているのである。過去情報の監査の一つは、まさにここでいう準拠性監査であって、その監査から得た情報を基礎としながら将来的な事項について考えることが求められているということである。最新の基準を読み解くと、準拠性監査が削られるどころかその重要性を強調する必要があるという立場を取っているといえよう。

このように、準拠性監査が内部監査業務の大前提であるとする、上記の図（【図表1～4】の全て）はミスリードなのではないか。つまり、第一段階である準拠性監査を越えて、第二段階・第三段階へとステップアップするならば、準拠性監査はもはや内部監査が行うべき職務ではないと読めてしまう可能性がある点に問題があるのではないか。

以上をまとめると、内部監査人が「信頼されるアドバイザー」を目指すという内部監査の高度化においては、「準拠性監査」がその根底に据えられていることが議論の出発点であって、その職務を削減することで効率化を図ろうとしてしまっただけでは、内部監査の本来の価値を失いかねないことに注意してほしい。

#### 四 「報告・助言・勧告」における考え方

このように、企業の目標達成のためには、内部監査が準拠性監査を大前提として監査を行い、その監査から得られる気づきによるアドバイスこそ重要な価値がある。

ここまでは、「金融機関における内部監査の高度化」の議論の第一段階における準拠性監査の重要性について取り上げたが、第二段階以上を目指すにあたって内部監査は何を意識するべきなのだろうか。各社各様の状況とはいえ、内部監査人が一定の情報について「報告・助言・勧告」するかどうか迷ったときに、もしくはどのような問題意識を持ちながら監査をするか迷ったときに、その判断基準があるべきではないか。本論文ではその基準の全容を示すことはできないものの、内部監査の職務は会社内部の単なるチェックだけでなく、コーポレートガバナンスそのものであって、理念としては会社全体、ひいては社会の利益に資するような働きであることに言及したい。

内部監査の核となるのは、上記のように、「会社の目標達成に関連する法規範の遵守状況」を監査することである。そしてこのことを行うのが、まさに「コーポレートガバナンス」を効果的に機能させるためである<sup>8</sup>。すなわち、内部監査はコー

<sup>7</sup> 裁判所の判断の中でも、制定法の規定上争いがある部分について比較的確固たる指針となる一連の裁判例を法学界では「判例」といい、確固たる先例とはなっていない裁判所の判断の一つ一つを「裁判例」という。ここでは、判例を形成しているとは言いえない事例であっても、裁判所が示した判断について企業は把握しておくべきといえる場合があることを指摘している。

ポレートガバナンスシステムの一部であって、内部監査が機能することが、ひいてはコーポレートガバナンスに資することになるのである。それでは、コーポレートガバナンスそれ自体は何のために行うのであろうか。

この点、前提としてコーポレートガバナンスの基礎となる考え方自体が国によって異なる。それは「ネオアメリカ型」と呼ばれる資本主義形態を取る国（特にアメリカ）と、同じく資本主義ではあるけれどもその性質が異なる「ドイツ・日本型」と呼ばれる形態を取る国々における違いである（アルベール（2022）27頁）。本論文におけるこれらの重要な違いとして、「企業」それ自体を「商品」として捉えるか否かが挙げられる。すなわち、「ネオアメリカ型」では、「株主が所有し、自由に処理する、単なる商品が企業」であるとされ、一方「ドイツ・日本型」では、「株主の権力と経営者の権力とのバランスがとれ、その経営者を銀行と従業員とが（後者は表立っているとは限らないが）選考するという、複雑な一種の共同体が企業」であるとされる（アルベール（2022）23頁）。この違いはコーポレートガバナンスを考える上で非常に大きい。

アメリカのように、企業自体が商品であると考えると、商品の所有者たる株主のために経営を行うという「株主第一主義」の考え方に近づく。そうすると、コーポレートガバナンスは会社の持ち主たる株主の利益のために行うものと考えられるかもしれない。

しかしながら、日本においてはその考え方は適さない。なぜなら、日本において企業は「商品」ではなく、まさに「ドイツ・日本型」にいう「複雑な共同体」だからである。裏返しにいうと、企

業は「商品」ではないのである。企業は、売ったり買ったりできない・してはいけない部分が混在したものであると考えられている<sup>9</sup>。そのため、経済合理性や株主の利益のみがコーポレートガバナンスの前提にはなり得ない。

それでは日本において、多数の利害関係者についてどのように考えるべきだろうか。この点、「ドイツ・日本型」の誼みであるドイツにおける、「企業の利益（Unternehmensinteresse, Unternehmenswohl）」の議論が参考になるように思われる。ドイツにおいて、「企業の利益」は企業の機関やその構成員の行動・責任基準であるとして理解されている（正井（1979）103頁）。この考え方とはすなわち、「企業の利益」において考慮されるべきは、株主と従業員の利益であって、取締役はこれらの利益のうちどちらも無視してはならない、ただしどちらも一般的な優先権を持つものではない、とするものである（Wentrup（2024）Vor § 19 Rn.21）。このことは、ドイツにおいて1920年代より法学者によって「企業それ自体論（Unternehmen an sich）」として議論されてきた（Riechers（1996））。この考え方の現れとして、ドイツでは監査役会という最高統制機関の半数を従業員の代表とする労使共同決定制度を有している（高橋（2012）167頁）。この考え方は、取締役の行動・責任基準であると同時にドイツにおいては監査を行う者の行動・責任基準ともなっているのである（Koch（1983））。

もっとも、日本の会社法学界においては「株主第一主義」論が今も強力に唱えられている（田中（2024）173頁以下他）。そこでは、株主第一主義にも限界があり、株主の利益のために他のステークホルダーを害することは許されないとしながら

<sup>8</sup> G20・OECD「コーポレートガバナンス原則（2023）（日本語版）」によると、「コーポレートガバナンスは、会社を方向づけ、目標を設定し、その目標を達成し業績を監視するための手段を決定する仕組みとシステムを提供するものである。」とされており、内部監査の職務はまさにコーポレートガバナンスの一翼を担っているといえよう。

<sup>9</sup> アルベール（2022）127頁の図がこのことを明快に表している。

も（株主第一主義の限界）、社会厚生に資するためには、「株主の利益を増大する」という指針が明白であるために、この考え方を採用する根拠があるとす（田中（2024）187頁以下）。むしろ、その他の会社関係者の保護を図ろうとすることによって、取締役・経営者の規律を損なうことなど、かえって多くの問題を引き起こす可能性が高いとされている（田中（2024）189頁）。紙幅の関係上、ここで議論の良し悪しを論じることはできないが、この点、ドイツにおける議論は、株主に加えて従業員についても無視してはならないという取締役の行動・責任基準を実現しているために、その運用方法に注目しているところである。

ドイツにおける「企業の利益」論は、昨今我が国でもよく耳にする「ステークホルダー論」に近い考え方であるように思われる。ドイツでは1920年代より議論がなされてきた歴史のあるテーマであるが、日本の法学の題材としては比較的新しい。日本でも「企業の社会的責任」として論じられてきた蓄積はあるものの、日本では行動基準化まではされていないし、従業員が会社の機関とはされていない。議論は途上ではあるけれども、株主だけでなく、広くステークホルダーの利益についても配慮すべき場合があるという方向性に間違いはないだろう。このことは、「株主第一主義」の考え方が有力であったアメリカにおいても株主だけを優先するべきではないという方向に議論が進められていることから伺える（Business Roundtable（2019））。また、日本の制定法には現れてはいなかったとしても自主規制などのルール（広い意味での法規範）の中にこれに共通する要素を見出すこともできる<sup>10</sup>。

このような立場は、G I A Sにも表れている。

「グローバル内部監査基準」の邦語版7頁以下は「グローバル内部監査基準の概要」となっているが、その中に「内部監査と公共の利益」という項目がある。さらに、前述（2-1）した内部監査の目的（ドメインI）の文言に続いて、内部監査は組織体の「公共の利益に資する能力」を強化する、とある。つまり、「組織体の公共の利益に貢献する能力を高める上で重要な役割を果たしているのが内部監査である」ということが、G I A Sには明記されているのである。このことから、企業やその内部監査は社会全体への利益を考えるべきであるといえよう。

このように、株主や従業員を含めた会社全体とステークホルダーを含む社会全体の利益のために、「会社の目標達成に関連する法規範の遵守状況」を監査し、それについてアドバイスを行うということが、「信頼されるアドバイザー」となるために必要な考慮要素の一つであるといえよう。

## 五 まとめに代えて

以上のように、内部監査が高度化していくためには、第一段階における準拠性監査が大前提として重要であって、それを踏まえた「報告・助言・勧告」を行う「信頼されるアドバイザー」を目指すべきである。その際、企業全体と社会全体の将来を含めた利益のために、法規範一切を含めた監査から得られた知見を生かしながらアドバイスをすることが、「信頼されるアドバイザー」になるために意識されるべき事項であろう。

なお、これらのことは内部監査人だけでなく、取締役会においても意識されなければならない。というのは、本文では言及できなかったが、G I

<sup>10</sup> 例えば、日本のコーポレートガバナンス・コードでは、第2章に「株主以外のステークホルダーとの適切な協働」という項目を設けており、従業員等の利益についても考慮すべきことを規定している。この制定法にはなっていない部分をどう扱うか、現場で混乱が生じる場面もあるのではないだろうか。

A Sにおいて内部監査を整備すべき取締役会の責任について言及されているからである(ドメインIII)。つまり、従来の基準は、内部監査人がどのように職務を行うか、他部署に対してどのように協力を要請するかという規定だったのに対し、新基準では、取締役会が会社全体のガバナンスを機能させるために内部監査に係る制度設計を行う責任を負っていると明示している。それゆえ、取締役会においても、これらを踏まえて内部監査の高度化を図る必要がある。

また、この研究では「効率性」を根拠にすることなく整理することに努めた。「効率」とは、『精選版日本国語大辞典』によると、「機械によってなされた仕事の量と、消費された力との比率。転じて、一般的に、使った労力と、得られた結果との割合。結果を中心にしていう。」とある。内部監査を想定するならば、「得られる結果」(不正の摘発、適正意見など)がわからないからあらゆる監査を行うのに、「効率性」を核として強調してしまうと、本来の役割を果たせなくなる恐れであろう。実務上、リソースの限界を理由にある程度効率を目指すことはあったとしても、効率が良いからその方法に正当性があるということとはできないはずであり、理念としてこれを示すことに努めた。本論文で示すべきことは、効率性を頭の片隅に置きながら議論をすることではなく、内部監査が真の役割を果たすためにあるべき姿を提示することを理想としたため以上のような記述となった。

本論文は、金融庁の「金融機関における内部監査の高度化」の議論をきっかけに内部監査人が日々の職務において疑問を持ちうる部分について法的な整理ができないかということを出発点としており、準拠性監査の位置付けやそれを踏まえた「報告・助言・勧告」のあり方の指針を示すことを目指した。しかし、特にコーポレートガバナンス論のスケールの大きさゆえに、それと内部監査

人の判断基準の関係といった部分については、より説得力のある説明が求められよう。今後の研究では、これらの点について、より厳密な検討により、本研究の信頼性を高めていきたい。

## 参考文献

- ・内部監査人協会 (I I A) (2024)「グローバル内部監査基準 (Global Internal Audit Standards)」(1月9日公表) <https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/>【日本語版 (7月5日公表)】 <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-japanese.pdf> (2024年11月29日最終確認)。
- ・日本内部監査協会 (2014)「内部監査基準」(5月23日公表) <https://www.iiajapan.com/leg/guide/> (2024年11月29日最終確認)。
- ・金融庁 (2019)「金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題」(6月28日公表) [https://www.fsa.go.jp/news/30/20190628\\_naibukanssa.html](https://www.fsa.go.jp/news/30/20190628_naibukanssa.html) (2024年11月29日最終確認)。
- ・金融庁 (2023)「『金融機関の内部監査の高度化』に向けたプログレスレポート (中間報告)」(10月24日公表) <https://www.fsa.go.jp/news/r5/ginkou/20231024/20231024.html> (2024年11月29日最終確認)。
- ・金融庁 (2024)「金融機関の内部監査の高度化に向けたモニタリングレポート (2024)」(9月10日公表) <https://www.fsa.go.jp/news/r6/ia/20240910.html> (2024年11月29日最終確認)。
- ・日本内部監査研究所 (2024)「『第20回監査総合実態調査 (2023年監査白書)』集計結果」 <https://jiarf.org/wp/wp-content/uploads/2024/06/8e27cd538218495e58997a9f10d8f550.pdf>

- (2024年11月29日最終確認)。
- ・蟹江 章・武田和夫・池田 晋(2024)『内部監査の理論と実践』税務経理協会。
  - ・久保田音二郎(1974)『現代内部監査』千倉書房。
  - ・辻田弘志(2019)「内部監査機能の外部評価とPwCの内部監査の成熟度モデル」(7月19日公表) <https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/column/viewpoint/grc-column016.html> (2024年11月29日最終確認)。
  - ・内部監査の将来について考える研究会(日本内部監査研究所)(2024)「報告書 価値創造に貢献する内部監査～戦略に貢献する内部監査への進化と提言～」(7月公表) <https://jiarf.org/wp/wp-content/uploads/2024/07/4e7d5f7cccd4258cc6f0a3337857dd8.pdf> (2024年11月29日最終確認)。
  - ・柳瀬宏司(2022)「内部監査の成熟度に関する一考察—信頼されるアドバイザーを目指しますか」『月刊監査研究』48巻8号(8月)39～43頁。
  - ・柿崎 環(2024)「〈連載第59回〉ガラパゴスに吹く風 内部監査の成熟とは何か」『月刊監査役』763号(6月25日)62～64頁。
  - ・内部監査人協会(IIA)(2020)「IIAの3ラインモデル—3つのディフェンスラインの改訂」[https://www.iiajapan.com/leg/pdf/data/iiia/2020.07\\_1\\_Three-Lines-Model-Updated-Japanese.pdf](https://www.iiajapan.com/leg/pdf/data/iiia/2020.07_1_Three-Lines-Model-Updated-Japanese.pdf) (7月公表) (2024年11月29日最終確認)。
  - ・OECD(2024)「G20/OECDコーポレートガバナンス原則(2023)(日本語版)」[https://www.oecd.org/ja/publications/2023/09/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023\\_60836fcb.html](https://www.oecd.org/ja/publications/2023/09/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_60836fcb.html) (3月公表) (2024年11月29日最終確認)。
  - ・アルペール, ミシェル 著、小池はるひ訳、久水宏之監修(2022)『資本主義対資本主義 改訂新装版』竹内書店新社(原著 *Capitalisme Contre Capitalisme* 1991年、邦訳1992年、邦訳・改訂新版2011)。
  - ・正井章彦(1979)「企業機関の構成員の行動基準としての『企業の利益』概念について—西ドイツの議論—」『熊本法学』28号102～147頁。
  - ・Wentrup, Christian(2024): Vorstand als Leitungsorgan der Gesellschaft, in: Hoffmann-Becking, Michael/Austmann, Andreas (Hrsg.): Münchner Handbuch des Gesellschaftsrechts, Band 4, 6. Aufl., München, Beck.
  - ・Riechers, Arndt(1996): Das > Unternehmen an sich<, Tübingen.
  - ・高橋英治(2012)『ドイツ会社法概説』有斐閣。
  - ・Koch, Wolfgang(1983): Das Unternehmensinteresse als Verhaltensmassstab der Aufsichtsratsmitglieder im mitbestimmten Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft, Frankfurt, Peter Lang.
  - ・田中 亘(2024)『企業法学の方法』東京大学出版会。
  - ・Business Roundtable(2019)“Statement on the Purpose of a Corporation”(2019) <https://www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans> (2024年11月29日最終確認)。

**山田 結稀（やまだ ゆうき）**

明治大学 法学研究科 博士後期課程

明治大学 法学部助手



明治大学法学研究科博士後期課程在籍 明治大学法学部助手

専門は会社法・金商法

日本監査研究学会 課題別研究部会「内部監査基準の研究」メンバー

國學院大学法学部フェロー、明治学院大学法学部特別T A

リサーチマップ [https://researchmap.jp/yukiyuki\\_co\\_recht\\_](https://researchmap.jp/yukiyuki_co_recht_)

主な論文

「上場会社等の取締役の情報収集権についての一考察 - 現代における取締役の情報収集権の必要性の確認と解釈の余地 -」

「VUCA時代における取締役会による内部監査整備の必要性 - サステナビリティ開示情報に内部監査が価値を与える -」

## 2025 年度 研究助成募集要項

2025 年 2 月

公益財団法人日本内部監査研究所

公益財団法人日本内部監査研究所（以下「当研究所」という。）は、内部監査及び関連諸分野に関する調査研究に関し、下記の要領で研究助成制度を実施いたします。本研究助成制度は、2008 年から一般社団法人日本内部監査協会によって実施されてきたものですが、当研究所の発足に伴い 2021 年度から当研究所が実施しております。募集要項及び申請用紙は、当研究所のホームページからダウンロードできます。

### 1. 趣旨

この研究助成は、内部監査及び関連諸分野に関する調査研究を行っている研究者に対し、その研究を奨励し、もって内部監査の理論及び実務の研究を推進することを目的として運営されます。

### 2. 助成対象者

助成の対象となる者は、日本国内の教育機関において、会計学、商学、経営学、経済学、法学、情報学等の調査研究に従事している個人で、申請時点で常勤の准教授、助教等（特任教員を含む）とします。これまで助成金受給者となった方については、助成対象の研究が終了した後に、再度応募することが可能です。

### 3. 助成対象課題

助成の対象課題は、内部監査及び関連諸分野に関する調査研究とします。

### 4. 助成金の額

調査研究 1 件当たりの助成金の額を 50 万円以内とします。

### 5. 助成金給付条件

受給が決定した場合には所属機関が助成金の管理を行うことが、応募時に確認されていることを条件とします。

### 6. 助成期間

助成期間は、初年度を 10 月開始とし、研究成果公開準備を含め 2 年半以内とします。

### 7. 助成金の使途

助成金は、給付対象研究に直接関係ある費用に限り使用できます。

### 8. 申請方法

所定の「研究助成申請書」に必要事項を漏れなく記載し、下記の送付先に簡易書留郵便により直接送付ください。

\* 募集締切：2025 年 6 月 30 日（月）（消印有効）

\* 送付先：〒104-0044 東京都中央区明石町 1-3 明石町ツインクロス 404  
公益財団法人日本内部監査研究所 研究助成担当 宛

\* 研究助成申請書は、公益財団法人日本内部監査研究所のホームページ  
（<https://jiarf.org/wp/research-grant/>）からダウンロードできます。

\* 提出された書類の返却には応じかねます。

\* 電子メール、FAX での応募は受け付けておりません。

## 9. 助成金給付の決定及び通知

助成金給付の決定は、研究助成選考委員会において、中立公平な立場から厳正なる審査、選考を行い、専務理事がその結果を8月末に書面により申請者に通知します。

申請書の審査にあたり、研究助成選考委員会において必要と認めた場合は、実施計画等について説明を求めることがあります。

## 10. 助成金給付の時期と方法

助成金は、決定通知後9月末までに、受給者の所属機関が所定する方法により給付します。

## 11. 研究課題の公開

選考された研究課題は、研究者氏名、所属、役職、研究結果（経過）と併せて当研究所ホームページで公開されます。

## 12. 助成金受給者の義務

- ① 助成金受給者は、調査研究終了後1か月以内に、所属機関長を通じて調査研究の結果並びに支出の内訳を所定の書式により報告していただきます。
- ② 受給者のうち、調査研究期間が受給後1年を超える者は、1年経過するごとに、その1か月以内に調査研究の経過の概要を所定の書式により報告していただきます。
- ③ 調査研究の成果の発表に際しては、「2025年度公益財団法人日本内部監査研究所（英文の場合は、Japan Internal Audit Research Foundation）研究助成」を受けた旨を明記してください。
- ④ 調査研究の成果を論文にしたときは、当研究所紀要に掲載を申請することができます。
- ⑤ 調査研究の成果を書籍にしたときは、当研究所に2部提出してください。
- ⑥ 受給者は、所期の成果を収めることが困難となったとき、又は調査研究の継続が困難となったときは、書面により速やかに報告する必要があります。
- ⑦ 本調査研究に対する他機関からの助成及び他機関への申請があるときは、機関・助成金の正式名称、申請・受給の別、年度及び金額を「研究助成申請書」に記入してください。
- ⑧ 当研究所申請後に他機関に申請を行った場合、又は他機関からの助成金を受給した場合は、その内容を「調査研究報告書」に付記してください。

## 13. 個人情報の取り扱いについて

申請書類に記載された個人情報は、上記11.研究課題の公開に該当する事由の他、研究助成選考委員会での審査及び選考結果の通知等、本研究助成の運営に必要な範囲で利用されます。

## 14. その他

本研究助成募集要項の最新の情報は、下記の日本内部監査研究所ホームページでご確認ください。応募手続きに関する以外の、選考・審査に関するお問い合わせには応じかねます。

公益財団法人日本内部監査研究所 研究助成担当

〒104-0044 東京都中央区明石町1-3 明石町ツインクロス 404

電話：03-6264-3562 E-mail：grant@jiarf.org URL：https://jiarf.org/

## 公益財団法人日本内部監査研究所 第5回(2025年度) 懸賞論文

### 募集要項

- 【 テーマ 】 (1) 内部監査は組織体のサステナビリティにいかに関与できるか  
 (右記の3つの (2) 内部監査におけるアシュアランス機能とアドバイザリー機能  
 テーマから選 について  
 択ください) (3) 内部監査は内部通報制度とどう関わるべきか

### 【 表彰 】

最	優	秀	賞	30万円
優	秀	賞	賞	10万円
佳	作	作	作	5万円

公益財団法人日本内部監査研究所（以下、「当研究所」という。）では、内部監査研究の更なる推進を目的として、研究者、学生等（「学生等」の定義は下記「2. 応募資格」をご参照ください。）及び実務家を対象とした懸賞論文制度を下記の要領で実施いたします。

近年、内部監査を取り巻く環境は目まぐるしく変化しており、様々な課題に同時並行で対応していくことが求められております。こうした状況に鑑み、本年度は、「サステナビリティ」、「アシュアランス機能とアドバイザリー機能」、「内部通報制度」という、内部監査が直面している課題の中でも代表的なテーマを提示し、応募者にいずれかを選択していただく形を取るといたしました。

募集要項及び応募申込用紙は、当研究所のホームページからダウンロードできます。

### 1. 趣旨

この懸賞論文は、当研究所の提示するテーマに即した論文の執筆を通じて、研究者、学生等及び実務家による内部監査研究を奨励し、もって内部監査の理論及び実務の研究を推進するとともに、将来に向けた内部監査研究の担い手を育成することを目的として運用されます。

### 2. 応募資格

以下の2部門で募集します。

- (1)研究者・学生等の部：日本国内に在住の研究者、及び大学生・大学院生（大学院進学予定者を含む）（以下「学生等」という。）の方。なお、学生等に限り、数名のグループによる応募も可能とします。複数名のグループによる応募の場合は、研究代表者をお示しください。学生等による応募については、指導教員の方の推薦状（様式：当研究所のホームページからダウンロードできます）をお付けください。
- (2)実務家の部：日本国内に在住の実務家の方（個人での応募に限ります。）

### 3. 懸賞金額

各部門において、最優秀賞 30万円、優秀賞 10万円、佳作 5万円

#### 4. 審査方法

応募論文について、審査委員会において、中立公平な立場から厳正な審査を行います。

審査委員会は、内部監査及び関連分野の専門家・研究者で構成されております。部門別に審査いたします。審査に当たり、剽窃チェックを行います。

#### 5. 応募締め切り

2025年9月30日（火）（消印有効）

#### 6. 発表

審査結果は、2025年12月頃を目途に当研究所ホームページにて発表します。

表彰対象者には個別にご連絡します。

最優秀賞及び優秀賞の論文は当研究所紀要『内部監査』に掲載します。

最優秀賞及び優秀賞の論文の執筆者には受賞後、受賞論文の内容を当研究所が主催する講演会で発表いただきます。

#### 7. 応募方法

- ① 日本語で書かれたもので、未発表論文に限ります（1人または1グループにつき1点）。
- ② 参照した文献がある場合には「参考文献」として明記ください。また、引用した場合は出所を明記ください。
- ③ 生成AIを使用して文章を作成した場合は、筆者自身で正確性や適切性について検証した上で、その具体的な使用方法と、それによって書かれた箇所を引用注としてお示しください。
- ④ 受賞論文の著作権は当研究所に帰属します。
- ⑤ 論文はWord形式で作成します。  
文字数は脚注も含め12,000字以内で、図表・参考文献は別とします。  
サイズは、A4（40字×35行）とします。
- ⑥ 下記の必要書類を締め切りまでに、下記の送付先に簡易書留郵便により直接送付するとともに、PDFファイルをEメールで提出してください。
  - ・論文の出力原稿
  - ・要旨を800字以内にまとめたもの（Word形式）
  - ・応募申込用紙
  - ・推薦状（学生等の場合）
- ⑦ 応募された論文等の返却には応じかねます。
- ⑧ 送付先：

簡易書留郵便：〒104-0044 東京都中央区明石町1-3 明石町ツインクロス 404

公益財団法人日本内部監査研究所 懸賞論文担当 宛

Eメール：公益財団法人日本内部監査研究所 懸賞論文担当 grant@jiarf.org

#### 8. その他

本懸賞論文募集要項の最新の情報は、下記の当研究所ホームページでご確認ください。

応募手続きに関する以外の、選考・審査に関するお問い合わせには応じかねます。

公益財団法人日本内部監査研究所 懸賞論文担当

電話：03-6264-3562

URL：https://jiarf.org/

E-mail :grant@jiarf.org

内部監査 No. 9 (通巻第 9 号)

2025 年 3 月 31 日発行

編集・発行：

公益財団法人日本内部監査研究所 【URL】 <https://jiarf.org/>

〒 104-0044 東京都中央区明石町 1-3 明石町ツインクロス 404

電話 (03) 6264-3562

ISSN 2759-7474

※無断転載を禁じます



## 内部監査 No. 9

2025年3月31日発行 第9号

公益財団法人日本内部監査研究所

Public Interest Incorporated Foundation  
Japan Internal Audit Research Foundation

<https://jiarf.org/>