

自治大学校における研修講義の紹介

監査実務の課題研究【前編】

日本大学 商学部 教授

紺野 卓

編集者注：本稿は、自治大学校で令和7年1月30日（木）に行われた監査・内部統制専門課程第25期における研修講義の一部を紹介するものです。

※ 後編は、次回発信の予定です。

監査委員監査が意識すべきポイント

地方自治体の行政事務が複雑化、多様化する中、監査委員の監査対象は明らかに拡大している。これと同時に、監査委員が果たすべき役割もまた拡大してきていると解すべきであろう。

監査委員がその役割を的確に果たすためのポイントとして、以下をあげることができる。

1. 適正な監査基準の策定と同基準に忠実に従った監査の実施
2. 的確な情報提供の必要性（インフォメーションレポートへ）
3. 内部統制ガイドライン変更への対応（委託者責任の明確化）
4. 行政事務のデジタル化・インフラメンテナンスへの対応

監査基準に準拠した適正な監査の実施

自治体の監査基準は、監査委員が定めることとされている（自治法198条の4）。しかしながら、まったくのゼロベースから監査基準を策定する自治体はないであろう。ほとんどの自治体は総務省ないし関連諸団体が提示する監査基準（案）や、他自治体の監査基準などを参考として整備・運用しているケースが多いと推量する。

いずれにしても、法律上は、監査委員が監査基準を定めるとしているため、遵守すべき単一の監査基準が存在しているわけではない。

ここで改めて参考になる実務として、公認会計士の監査をあげることができる。

金融商品取引法の要請にしたがって実施される公認会計士ないし監査事務所による監査（監査人監査）は、主に、上場会社の財務諸表等の適正性を保証する監査証明業務である。

監査人監査は、グローバルな金融資本市場の要請に従いながら、常に、高いレベルの監査が求められているという点で、大いに参考になる実務と考える。

ここで改めて、金商法に基づく監査人監査では、金融庁企業会計審議会が策定する監査基準に準拠した監査の実施が求められている。

同基準の一般的解釈は、そのまま、自治体における監査実務にも応用できるといえよう。

監査基準（金融庁企業会計審議会）

監査基準は、大きく、監査の目的、一般基準、実施基準、報告基準の4パートから構成されている。以下は、最初の一般基準に規定されている内容のうち、参考になると思われる、最初の3条項を抜き出したものとなる。

一般基準

1 監査人は、職業的専門家として、その専門能力の向上と実務経験等から得られる知識の蓄積に常に努めなければならない。

2 監査人は、監査を行うに当たって、常に公正不偏の態度を保持し、独立の立場を損なう利害

や独立の立場に疑いを招く外観を有してはならない。

3 監査人は、職業的専門家としての正当な注意を払い、懐疑心を保持して監査を行わなければならない。

一般基準の考え方

一般基準は、具体的な監査の実施内容を規制している実施基準や、報告基準とは異なり、監査人が有すべき資質も含んでいるため、「人的条件」とも表現される。

上記した監査基準1～3のポイントは以下の通りとなる。

1. ここで示す監査人は、公認会計士個人だけでなく、監査事務所も含んでいる。単に、公認会計士試験に合格するだけでなく、その後も、主に、継続教育(CPD)や実務経験などを通じて、個人としても、組織としても、常に専門能力の向上が求められていると解されている。

2. 監査人には「公正不偏の態度」の保持、すなわち「精神的独立性」を堅持すること、そして「外観的独立性」が求められている。

例えば、「自分は、精神的に完全に独立しており、中立で客観的な判断ができる」と強弁しても、外観的に見て、監査対象であるクライアントが発行する株式に投資をしているという事実があれば、その時点で監査人としては「アウト」、独立性を保持していないということになる。

もちろん、クライアントに株式投資をしつつも、「自分は、そのこととはまったく関係なく、公正中立な判断ができる」との監査人の主張も、概念的にはありうるわけだが、公認会計士法上は、外観的独立性を有していないとして判断されることになる。

監査人の内面は外からはうかがい知ることはいえないため、法律上の具体的な規制は、どうしても、外観的独立性が中心になってくる。

正当な注意義務の水準

3. 監査人は「正当な注意」を払い「懐疑心」を保持して監査を実施することが求められている。

監査人に対して、職業的専門家として求められる注意義務の水準は、単なる通常人レベルの注意水準ではなく、専門的な立場から当然に払うべき注意水準とされている。

車の運転でいうなら、一般ドライバーよりも、プロのドライバー、例えば、タクシーやバスの運転手の方が求められる注意水準のレベルは高いのと同じである。

ところで、正当な注意義務は、その時代背景、あるいは、場所等によっても変化する相対的概念であることにも、注意を払う必要がある。

例えば、医師が実施する医療行為の水準は、20、30年前と今とでは明らかに異なっている。プロとしての継続的な研鑽を怠り、30年前と変わらない医療行為を続けているのであれば、専門医として失格というべきだろう。

また、地域医療と大都市にある大規模病院では、求められる医療の水準は、これもまた異なってくる。そうすると、正当な注意の水準は、その時代と場所等に応じて、そこで求められる水準は異なってくることになる。

この点で、正当な注意義務は相対的な概念といえることができる。他方、前述の公正不偏の態度、すなわち精神的独立性は、いつの時代でも、あるいはどの場所であっても、常に変わらず守られなければならない絶対的な概念と評することができる。

監査委員監査への応用的解釈

翻って、自治体の監査委員が、適正な監査を実施しなかったことにより、他者に損害を与えた場合には、その責任が問われることは十分にありうる。その際には、故意または過失があったかどうか重要な判断基準になる。

ここで改めて、注意義務のレベルについて、幾代通氏は「たとえば、人の生命・身体に直接に被害を与える危険性の大きい交通事業者、医師、食品の製造販売業者などは、そうした危険性のより小さい職業や立場の者に比較して、重い注意義務を負わされることになる」としている。

たしかに、不法行為法で専門職の責任を解釈する際、民事法学では、とりわけ医師の責任を対象とした研究は多く存在する。

他方、平井宜雄氏は「医療行為に関する準則は、必要な変更を加えた上で、知識・経験・技能を高度に要求される職業一般（弁護士、税理士、弁理士、司法書士、建築家、金融業者、不動産業者等）にも準用されるべき」と説明している。

ここで改めて、自治体の監査委員に求められる注意義務はどう解釈されるべきか。

監査委員は、平井氏が示すところの高度な知識・経験・技能を要求される対象に含まれるはずであり、その専門的職責に応じた高いレベルの注意義務を負っていると解釈できる。

また「職業的懐疑心」の発揮も、今後は重視されるべきであろう。金商法が準拠する監査基準では、2011年に発覚した、オリンパス社の不正会計事件をきっかけに、2013年、監査における不正リスク対応基準が新設され、職業的懐疑心がより一層強調されることとなった。

ここでの職業的懐疑心は、例えば、職員から提示された資料や書類等を、ただそのまま鵜呑みにするのではなく、批判的観点からの検証も必要になることを意味している。

内部統制制度の意義

自治法で、内部統制制度が導入されることに伴い、都道府県および政令指定都市において、内部統制の方針を定めること、また、同方針に沿った内部統制の整備・運用が必要になったことは非常に重要な意義があったと考える。

この法律の制定により、何よりも、首長に対して、首長自身に内部統制の整備・運用の責任があることを強く自覚させる意味で、また、広く一般社会にこのことを周知するという意味において、制度の効果は大きかったと考える。

内部統制報告書の現状と課題

内部統制制度は、全国の自治体で一律に適用されているわけではない。財政規模、ないし影響も鑑みた結果として、都道府県および政令指定都市から、先行して制度導入がはじまったことは合理的な判断であったと拝察する。

他方、制度導入に伴い、各自治体で開示されることとなった内部統制評価報告書を概観するに、実務上の課題も明らかになってきている。

現在、公表されている自治体の内部統制評価報告書の内容は、あまりにもバラバラであり、比較可能性はほとんどない。内容が充実している自治体もあれば、決してそうとはいえない自治体も多く存在する。

ほとんど形式的な報告書で、毎年、年度を書き換えるだけで、同じような記載を続けている、すなわち、年度の記載をのぞいて、それ以外はほぼ同じ内容で、すでに形骸化している実務も散見される。例えば、以下の通り、

「財務の事務に係る内部統制は、評価基準日において有効に整備され、評価対象期間において有効に運用されていると判断した」

とする評価結果のみ（紋切り型）を記載し、それ以外は特段の説明もないという記載の仕方である。

特に、このような形式的な記載は、明らかに、都道府県で多いようである。現時点では、政令指定都市の内部統制評価報告書の方が情報量は多く、外部者にとっての有用性も高い。

おそらく、住民と身近に接する機会の多い基礎自治体の方が、行政事務における内部統制上

のリスクを多く抱えているとする仮定も成り立つかもしれない。

内部統制制度がはじまった当初は、多くの自治体は手探り状態であったこともあり、自治法所定の「財務の事務」のみを評価対象とするケースは多かったものと拝察する。

その場合、自治法所定の最低限の要求水準を満たすことが中心となるため、法律対応のための内部統制実務に落ち着くケースが多くなる。

その後も、制度対応を超えた、前向きな対応は、特段に必要ないと考える自治体は、最低限の制度対応だけを続けていくこととなろう。

他方、このような実務は、裏を返すと、
「法律で求められていること以上には、わざわざ余計なことは発信しない」

という実務にも見えるため、本来の制度趣旨に合致した対応とは言えない可能性も指摘できる。

繰り返したが、この傾向は、都道府県の内部統制実務に顕著に多く見られる。

内部統制評価報告書の好例

他方、内部統制制度を前向きにとらえる、特筆すべき実務も徐々に広がってきている。

そもそも、内部統制制度を適用する必要はない努力義務団体であるのにも関わらず、早々に、積極的に内部統制制度の導入を決めた自治体の内部統制評価報告書は、明らかに情報量が多く有用性が高い。

主権者である住民と窓口で接する機会の多い、基礎自治体の方が、内部統制上のリスクには敏感であるとする、前述した推測も間違っていないように思われる。

自治法上の努力義務団体が、わざわざ内部統制制度を取り入れるに当たっては、何はさておき、自治体の明確な「意思」が必要であり、特に、首長の強いリーダーシップは欠かせない。

そうなると、これら自治体が直面している内部統制上のリスク、そして首長の評価が、首長自らの言葉で、切実に伝わるような報告書が作

成される可能性は高まるはずである。

もしそうであるならば、これこそが本来の制度趣旨であり、これら努力義務団体の作成する内部統制評価報告書（監査委員審査意見書を含む）は、今後の実務の改善を検討する上で、極めて有用な参考資料となるに違いない。

現状において、あまり有用とはいえない、形式的な報告書を公表し続けている大規模自治体が、これら自治体の内部統制評価報告書を参考としつつ、内部統制実務をよりレベルアップしていく、また、同内容を参考にしながら、あらゆる自治体がより一層のレベルアップを続ける。

このように、連鎖的かつ前向きな反応が続いていけば、そもそもの制度趣旨にも合致するうえ、自治体における内部統制実務がより充実していくことにつながると考える。

審査意見書の現状と課題

首長の責任で作成される内部統制評価報告書と同様に、同報告書を審査する監査委員の審査意見書においても、「紋切り型」の形式的な意見書は多く存在している。例えば、

「内部統制評価報告書について、上記のとおり審査した限りにおいて、評価手続及び評価結果に係る記載は相当であると認められた」

とする、審査結果のみを記載する審査意見書である。これは、形式的な内部統制評価報告書の記載とまったく同様に、自治法 150 条 1 項所定の「財務の事務」のみを評価対象とする自治体で多く見られる。

たしかに「財務の事務」は非常に重要な事務であり、主権者である住民の関心は高い。

しかしながら、昨今は、情報セキュリティ、教育、地域医療、福祉の問題など、財務の事務以外でも、住民の関心の高い事務は数多く存在している。

上記も勘案するに、今後は、自治体の内部統

制の評価対象として、財務の事務だけでなく、それ以外の事務を含めるべき必要性はますます高まっていくことが予想される。これらの事務も、評価対象に含めることを検討すべきだろう。

さらに付言するなら、そもそもの制度趣旨としては、内部統制制度は、住民や議会の監視機能に資することであった。そうすると、住民や議会の立場からは、単に、監査委員の審査結果のみを記載するのではなく、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と考える。

2020 年の内部統制制度導入から 5 年が経過しているため、各自治体は、制度上の実務対応には、すでに慣れてしまっている感があるだろう。

しかしながら、視点を変えるなら、制度導入の初期段階はすでに終了したとみなすこともできるため、各団体においては、次段階にアップグレードすべき時期を迎えているといえよう。

<参考文献>

幾代通（著）・徳本伸一（補訂）『不法行為法』有斐閣、1993 年。

平井宜雄『債権各論Ⅱ 不法行為』弘文堂、1992 年。

紺野卓「地方公共団体における内部統制評価報告書の現状と課題（令和 6 年公表）－努力義務団体の現状および重要な不備の判断基準を中心として－」月刊監査研究 51 巻 3 号、2025 年 3 月。

紺野卓「地方公共団体における内部統制評価報告書の現状と課題（令和 5 年公表）」月刊監査研究 50 巻 3 号、2024 年 3 月。

紺野卓「地方公共団体における内部統制評価報告書の現状と課題（令和 4 年公表）」月刊監査研究 49 巻 6 号、2023 年 6 月。

紺野卓「地方公共団体における「内部監査機能」が果たすべき役割－自治法 150 条に基づく内部統制評価報告書の検討を通じて－」月刊監査研究 48 巻 5 号、2022 年 5 月。

著者略歴

日本大学商学部 教授 紺野 卓（こんの たく）

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、元公認会計士試験委員（監査論）。