

一般社団法人日本内部監査協会 創立60周年・研究助成制度創設10周年

<記念企画>

**内部監査学術研究発表大会
報告論文集**

— 2018年9月 —

一般社団法人日本内部監査協会

「内部監査学術研究発表大会報告論文集」について

一般社団法人日本内部監査協会では、内部監査に係る学術研究の推進を目的に、2008年度より研究助成制度を設けて参りました。

2018年3月24日(土)に、当協会創立60周年および研究助成制度創設10周年を記念して「内部監査学術研究発表大会」を開催し、本制度によって過去に助成を受けられた内部監査研究の将来を担う研究者の方々にご登壇いただき、その研究成果をご報告いただきました。

本書は、その際のご報告内容をもとに書き下ろしていただいたものです。

＜研究助成制度について＞

一般社団法人日本内部監査協会は、内部監査研究の推進を目的に研究助成を実施しております。

◆研究助成の概要

助成の趣旨

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ています。

助成対象者

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）としています。

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ています。

内部監査学術研究発表大会報告論文集

目次

「内部監査学術研究発表大会報告論文集」について i

監査等委員会設置会社および指名委員会等設置会社における
取締役会による監督機能と内部監査

明海大学 武田 和夫 … 1

内部監査と管理会計の照応－純粹持株会社の課題を中心として－

放送大学 齋藤 正章 … 8

内部監査コストの決定要因分析

青山学院大学 矢澤 憲一 … 18

地方自治体の内部統制の構築と監査の充実強化に向けて

－既存の統制機能に基づく考察－

日本大学 石川 恵子 … 30

地方債起債の制限と監査委員監査－住民からの視点を中心として－

日本大学 紺野 卓 … 39

経営者の保身と内部統制の開示すべき重要な不備の関係

追手門学院大学 藤原 英賢 … 52

自治体監査委員監査のIT化、外部委託および共同化に関する現状と課題

愛知工業大学 丸山 恭司 … 68

内部統制システムの構築・運用と監視義務－会社法上の論点と裁判例－

長崎大学 張 笑男 … 78

内部監査人の正当な注意と懐疑心について

大阪成蹊短期大学 中村 映美 … 85

監査等委員会設置会社および指名委員会等設置会社における 取締役会による監督機能と内部監査

武田 和夫

明海大学経済学部 教授

キーワード：取締役会の監督機能、取締役の
監視義務、モニタリング・ボ
ード、監査（等）委員会監査、信
頼の原則

① はじめに

公開会社であり、かつ大会社の機関構成は、①取締役会＋監査役会＋会計監査人（以下、「監査役会設置会社」という）、②取締役会＋監査等委員会＋会計監査人（以下、「監査等委員会設置会社」という）、または③取締役会＋指名委員会＋報酬委員会＋監査委員会＋会計監査人（以下、「指名委員会等設置会社」という）のいずれかを選択しなければならない。

いずれの機関構成においても共通して設置されなければならないのは取締役会であり、取締役会の職務の1つに取締役および指名委員会等設置会社にあっては執行役（以下、「取締役等」という。）の監督が義務づけられる（会社法第362条第2項第2号、同第399条の13第1項第2号および同第416条第1項第2号）。

また、それぞれの会社において業務執行者（代表取締役、業務執行取締役、執行役）に対する監査を実施する主体は、監査役会設置会社では監査役、監査等委員会設置会社では監査等委員会、指名委員会等設置会社では監査委員会となる。このうち、監査等委員会および監査委員会は会議体であるから、実際の調査権限等は当該委員会が選定する監査等委員または監査委員が行使することになる（会

社法第399条の3第1項および同第405条第1項）。また監査の執行において、監査役会設置会社では独任制により各監査役が単独で権限を行使する一方で、監査等委員会設置会社および指名委員会等設置会社では選定された監査等委員および監査委員が直接権限を行使して監査を実施することは妨げられていないが、いわゆる内部統制システムの利用を想定している。なお、監査等委員および監査委員はともに取締役の地位を持つ。

こうしてみると、取締役会による監督と取締役による監査等委員会および監査委員会の監査（以下、「監査（等）委員会監査」という）の関係、内部統制システムを想定した監査（等）委員会監査と内部統制システムの一環とされる内部監査の関係はいかに整理されるべきであろうか。

そこで本稿では、取締役会による監督と監査（等）委員会監査の関係を明らかにし、内部監査のかかわり方を考察する。

② 取締役会の監督機能

1. 監査等委員会設置会社の場合

監査等委員会設置会社の取締役は、監査等委員である取締役と監査等委員ではない取締役とを区別して株主総会で選任されなければならない（会社法第329条第2項）、監査等委員である取締役は3名以上で、その過半数は社外取締役でなければならない（会社法第331条第6項）。また、監査等委員会設置会社に

においては、監査等委員ではない取締役の中から業務を執行する代表取締役の選定が義務づけられているが（会社法第363条第1項第1号および同第399条の13第3項）、その他に監査等委員ではない取締役の中から業務執行取締役を選定（および解職）することができる（会社法第331条第3項および同第363条第1項第2号）。このため取締役会は、監査等委員である取締役、業務執行取締役（代表取締役を含む）および監査等委員でない非業務執行取締役で構成されることになるが、その員数（割合）は規定されていない（最低員数は、監査等委員である取締役3名（うち社外取締役2名）および代表取締役1名の4名となる）。

監査等委員会設置会社の取締役会の基本的な権限は、①会社の業務執行、経営の基本方針および内部統制システムの基本方針の決定・整備、②取締役の職務の執行の監督、ならびに③代表取締役の選定・解職であるが（会社法第399条の13第1項）、監査等委員会設置会社がその取締役会の機能をモニタリングに求めて制度設計されたことに鑑み、一定の条件下に一部の権限は取締役に委任することが認められている。すなわち、取締役の過半数が社外取締役である場合または定款に定めがある場合には、取締役会決議で一部を除く重要な業務執行の決定を取締役に委任することができる（会社法第399条の13第5項および同第6項）。

一方、委任できない取締役会の権限の1つに取締役の職務の執行の監督があげられる（会社法第399条の13第1項第2号）。取締役会による監督は、内部統制システムの整備（会社法第399条の13第1項第1号）、代表取締役および業務執行取締役による3か月に1回以上の自己の職務の執行状況の取締役会への報告（会社法第363条第2項）および監査等委員による取締役の不正行為等の取締役会への報告（会社法第399条の4）を通じて、取締役の職務の執行が適法かつ効率的に行われて

いるか否かを確認し、所定の水準に達していない場合にはそれを是正する行為である。

2. 指名委員会等設置会社の場合

指名委員会等設置会社は、指名委員会、監査委員会および報酬委員会を設置する（会社法第2条第12項）。指名委員会等設置会社では、株主は3名以上の取締役を選任し（会社法第331条第5項）、選任された取締役に取締役会を構成し、さらに取締役会が取締役の中から各委員会の委員を選任する（会社法第400条第2項）。各委員会は委員3名以上で組織し（会社法第400条第1項）、その過半数は社外取締役でなければならない（会社法第400条第3項）。

また、指名委員会等設置会社の取締役会は、1名または2名以上の執行役を選任しなければならない（会社法第402条第1項）、複数名選定した場合には、代表執行役の選定および執行役の職務分掌等を決定しなければならない（会社法第416条第1項第1号および同第2項）。執行役（代表執行役を含む）は、取締役会の決議によって委任を受けた業務の執行を決定し（会社法第418条第1項）、会社の業務を執行する（会社法第418条第2項）。なお、執行役は、監査委員ではない取締役なら兼任が可能であり（会社法第400条第4項および同第402条第6項）、各委員会の委員相互の兼任を禁止する規定も存在しない。

したがって、指名委員会等設置会社の取締役会は、監査委員である取締役、指名委員である取締役、報酬委員である取締役、委員を兼任する取締役、執行役と監査委員以外の委員を兼任する取締役、執行役を兼任する取締役、執行役でもなく委員でもない取締役から構成されるが、その構成員数は規定されていない。

指名委員会等設置会社の取締役会の基本的な権限は、①会社の業務執行、経営の基本方針、内部統制システムの基本方針の決定・整

備および執行役の選定・解職、②執行役および取締役の職務の執行の監督である（会社法第416条第1項）。指名委員会等設置会社であっても、その取締役会の機能をモニタリングに求めて制度設計されたことに鑑み、取締役会の決議によって、会社法の定める基本事項を除いて、当該会社の業務執行の決定を執行役に委任することが認められている（会社法第416条第4項各号）。

一方、委任できない取締役会の権限の1つに執行役および取締役の職務の執行の監督があげられる（会社法第416条第2項）。取締役会による監督は、内部統制システムの整備（会社法第416条第1項第1号）、執行役による3か月に1回以上の自己の職務の執行状況の取締役会への報告（会社法第417条第4項）および委員会による委員会の職務の執行の遅滞ない状況報告（会社法第417条第3項）を通じて、執行役および取締役の職務の執行が適法かつ効率的に行われているか否かを確認し、所定の水準に達していない場合にはそれを是正する行為である。

3. 2つの会社形態における取締役会の監督機能の相違

そもそも取締役会の監督機能に関する議論は、昭和40（1965）年以降の大会社の不祥事（粉飾決算等）の顕在化が契機とされている。続発した不祥事の結果、取締役会の意思決定機能だけでなく、監督機能の実効性についても疑義が生じ、取締役会の監督機能を強化する必要性が認識されるようになった。これを受けて、大会社の自主的監視機構を整備するため、昭和49（1974）年に商法が改正され、監査役の業務監査権限の復活、大会社の会計監査人の設置義務を定めた商法特例法が制定された。その後、株主総会の正常化と取締役会の活性化が立法上の重要議題となり、昭和56（1981）年、大会社に、複数監査役・常勤監査役制度が導入されるとともに、取締役と

取締役会制度が大幅に改正された。この改正により、取締役会は、会社の業務執行を決し、取締役の職務の執行を監督する旨の規定（昭和56年改正商法第260条第1項）が設けられ、取締役会が業務執行の決定機関であるだけでなく、取締役の職務執行の監督機関であることが明示的に定められ（森本 [2017]、14頁）、以後、数次にわたる商法および商法特例法の改正や会社法の制定・改正が行われても、取締役会による監督に係る条文は存続している。

一方、会社の機関構成は、監査等委員会設置会社と指名委員会等設置会社が設けられ、取締役会の性格は、モニタリング・ボードを指向するものとなった。これは、執行と監督の分離による経営の効率性と監督の実効性の確保が背景にある。

監査等委員会設置会社であろうとも指名委員会等設置会社であろうとも、取締役会設置会社では、取締役会が取締役や執行役の職務執行を監督する地位にあることから、個々の取締役は、取締役会の構成員として業務執行者（代表取締役、業務執行取締役、執行役）の業務執行を監視する義務を負う（岡 [2017]、387頁）。これを取締役の監視義務というが、各取締役は、善管注意義務（民法第644条および会社法第330条）または忠実義務（会社法第355条）の一内容として、代表取締役をはじめとする他の取締役等の業務執行を監視しなければならない（岡 [2017]、387頁）。

しかし取締役が業務執行者の業務一般について監視義務を負うとしても、業務執行のすべてについて監視することは、事実上不可能である。そこで、2つの会社形態いずれにおいても、内部統制システムの整備を義務づけ、業務執行者の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するなどして監督義務を果たそうとしている。

また、業務執行者は取締役会への報告義務を課されているが、取締役会に上程されない事項については、整備された内部統制システム

を通じて、当該取締役が業務執行者の業務活動の内容を知り、または、知ることが可能である場合に監視義務が適用されると解される。これには、業務執行者である取締役は、その地位に基づいて会社の情報を入手しやすいとされ、それゆえに他の業務執行者の違法な業務執行を知り得ると判断され、非上程事項に対する監視義務を問われる旨が指摘されるが、取締役の担当業務は分担され専門化されているのが通常だとすると、自らが担当する業務以外を受け持つ取締役に対する監視義務を求められることは、非上程事項の場合と同様に一定の限界が認められる（岡 [2017]、388-390頁）。

また、取締役会による監督機能は取締役にによって担われるが、取締役が株主（総会）によって選任されることに鑑みると、この監督機能は株主から委託されたものとみることができる。

以上、取締役会による監督機能は、取締役会を構成する取締役の地位に相違があり、業務執行者の対象範囲が異なるものの、監督する仕組み自体（業務執行者に対して取締役会に選任・解任権があり、究極的な監督方法は人事権の行使である）は相違ないのであって、その本質も同質であると思われる。

③ 監査（等）委員会監査

1. 監査等委員会設置会社の場合

監査等委員会の職務は、①取締役の職務の執行の監査および監査報告の作成（会社法第399条の2第3項第1号）、②会計監査人の選任、解任、再任しないことに関する議案の決定（会社法第399条の2第3項第2号）、および③取締役の人事および報酬等についての株主総会での意見陳述（会社法第399条の2第3項第3号）を行うとされる。

このうち、取締役の職務の執行の監査を果たすため、監査等委員会には取締役や子会社

等に対する報告徴求・業務財産調査権が付与されているが、監査等委員会は会議体であるため、監査等委員会が選定した監査等委員（すべての監査等委員を選定することも可能である）を通じて行使されることになる（会社法第399条の3第1項および同第2項）。すなわち、これらの権限ははじめから各監査等委員に付与されているものではない。その理由は、監査等委員会は会議体として組織的な監査を行うのであって、内部統制システムを利用することが想定されているからである（星 [2017]、298頁〔奥島・落合・浜田編〕）。

また、監査等委員である取締役は株主（総会）により選任されることから、監査等委員の職務は株主から委託されたものとみなすことができる。

2. 指名委員会等設置会社の場合

監査委員会の職務は、①取締役等の職務の執行の監査と監査報告の作成（会社法第404条第2項第1号）、および②会計監査人の選任、解任、再任しないことに関する議案の決定（会社法第404条第2項第2号）を行うとされる。

監査等委員会と比較すると、取締役に対する人事および報酬等についての株主総会における意見陳述権を有していない。その理由は、指名委員会が取締役の選任および解任に関する議案決定権を持ち（会社法第404条第1項）、報酬委員会が取締役等の個人別の報酬等の内容を決定する権限を有しているからである（会社法第404条第3項前段）。

また、取締役等の職務の執行の監査を果たすため、監査委員会には取締役等や子会社等に対する報告徴求・業務財産調査権が付与されているが、監査委員会は会議体であるため、監査委員会が選定した監査委員（すべての監査委員を選定することも可能である）を通じて行使されることになる（会社法第409条第1項および同第2項）。この点は、監査等委

員会の場合と同様であり、監査委員会監査も組織的な監査を行うのであって、内部統制システムを利用することが想定されている。

しかしながら監査等委員会の場合と異なるのは、監査委員は取締役会によって選任されるので、監査委員会の職務は取締役会から委託されているものと考えられることである。

④ 取締役会による監督と監査（等）委員会監査の関係

「監督」および「監査」という用語は、会社法上、定義は定められておらず、学説上も、必ずしも明確に両者の概念上の区別がされているわけではないが、立法担当者による解説によると、「監査」とは、業務執行の適法性を確保すること（違法・不正行為を防止すること）を主眼とし、「監督」とは、業務執行者の業績を評価し、業務執行の効率性を確保することを主眼とするものであるという（坂本[2015]、22頁）。

しかし、取締役の監督にせよ監査（等）委員会の監査にせよその業務の執行方法は、内部統制システムを利用する以上、重点の置き方が異なるだけであって、両者は実質的な重複も多いと考えられる。

監査（等）委員会監査は、取締役会が整備する内部統制システムが適切に構成・運営されているかを監視し、必要に応じて、各部門に対して具体的に指示することを通じて行われる（岡[2017]、511頁）。すなわち、内部統制システムのモニタリングを意味する。一方、取締役の監督は、内部統制システムから得られる情報と業務執行者からの報告の擦り合わせの結果として業務執行者への是正指示と人事・報酬によって実施される。したがって、取締役会の監督は、内部統制システムから得られる情報の信頼性と業務執行者からの報告の信頼性に依存するため、監査（等）委員会監査の結果を利用することは有効かつ効

率的な手段となる。

⑤ 内部監査および監査（等）委員会監査と内部監査の関係

内部監査は、歴史的に、内部牽制システムまたは内部統制システムの一部（モニタリング）として、他のコントロールの有効性を評価し、アシュアランスを提供する機能として存在してきた。したがって、内部監査の役割等は内部統制概念によって変化する。

日本内部監査協会は、内部監査を以下のように規定している。

「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ー業務である（「内部監査基準」1.0.1）。」

この規定に基づけば、内部監査は組織全体が業務執行者の示した方針に従って、経営目的の達成に向けて有効かつ効率的に業務を行っているかどうかを確かめ、その結果を業務執行者に報告し、かつ業務の改善に向けた助言・勧告を提供することである。しかも、内部監査の対象にガバナンス・プロセスが含まれているということは、業務執行者による目標策定過程や意思決定のための情報の伝達過程（報告過程）とともに業務執行者の指揮・命令のあり方も内部監査の対象に含め、これらの有効性を判断することを意味する。

また、内部監査部門の位置づけに関しては、「内部監査部門は、組織上、最高経営者に直属し、職務上取締役会から指示を受け、同時に、取締役会および監査役（会）または監査

委員会¹への報告経路を確保しなければならない（「内部監査基準」2.2.1。）と規定されている。

この規定に従えば、最高経営者すなわち代表権を持つ業務執行者から委託を受けて内部監査を実施するが、監査対象またはテーマについては取締役会から指示を受けることになり、報告経路は複数確保することになる。

これはすなわち、蟹江（[2017]、130頁）が指摘するように、内部監査はマネジメントとガバナンスという2つの機能が相まって経営目標の達成に資するが、監査等委員会設置会社および指名委員会等設置会社においては、内部監査はガバナンス機能に重点を移行させることに通じる。

こうしてみると、内部監査と監査（等）委員会監査は、目的の違いこそあれ、監査実務の点ではほとんど重複することになると思われる。それは、内部監査の結果から内部監査の対象になった業務を担当する業務執行者の職務の執行状況を判断することが可能となるからである。

また、監査（等）委員会監査において認められる報告徴求・業務財産調査権は、内部統制システムを通じて収集された情報では不足すると考えられた場合に行使されることが想定されるとの指摘もある（伊藤 [2014]、97頁〔岩原編〕）。つまり、監査（等）委員会が選定した監査（等）委員によって当該権限が行使される状況は、内部監査の結果をもってしても業務執行者の職務の執行状況を判断するのに必要かつ十分でない監査（等）委員会が判断した場合であって、この判断は取締役会の監督機能を果たすための判断である。

⑥ 取締役会による監督と内部監査の関係

取締役会による監督に関しては、本来的には構成員である個々の取締役による監視義務に依拠する。そのためには、業務執行者が、どのような業務を行っているか把握する必要があり、会社法では彼らに取締役会への報告を課している。しかし取締役会に上程されない事項は、原則、取締役の監視義務の適用から免除される。また、業務執行者に課せられた報告には信頼の原則²が適用されるのであって、必ずしも客観性が付与されているとはいえない自己申告情報である（もちろん、業務執行者による報告内容は、一般に、内部統制システムを通じて作成された情報であるが、経営者不正は内部統制システムの無効化によって実行される）。したがって、取締役会による監督について、取締役会に上程されない事項についての職務執行者に対する監督は必ずしも機能しているとはいえず、取締役会に上程された事項についての職務執行者に対する監督には報告内容の信頼性から脆弱性がつきまとう。

監査等委員会設置会社にせよ指名委員会等設置会社にせよその機関設計の背景には執行と監督の分離の理念があり、取締役会の性格はモニタリング・ボードを指向したものである。そうであるならば、取締役会による監督機能は、これらの機関設計が認められる以前の水準であってはならないと思料する。

そこで、業務執行者による取締役会への非上程事項に対する取締役の監視義務免除や取締役会へ報告に対する信頼の原則の適用は当然認められることではあるが、この報告内容

¹ 報告経路として、「取締役会および監査役（会）または監査委員会」とあるのは、内部監査基準制定時には監査等委員会設置会社が会社法に規定されていなかったからであり、現在ではここに監査等委員会を加えられるとみなされる。

² 信頼の原則とは、取締役は、他の取締役や従業員が、それぞれ誠実に職務を遂行していると信頼して自己の職務を遂行すればよいとするものであり、依拠した内容が違法であったとしても、自己の職務の遂行に関して善管注意義務違反や監視・監督義務違反に問われることはないとするものである（田澤 [2017]、378頁〔石山監修〕）。

の客観性を少しでも上げるために、内部監査の結果を取締役会へ報告すべきである。すでに内部監査基準では、監査結果の報告経路の複線化として規定されているところではあるが、これを確実に実行すべきである。これによって内部監査は、取締役会への監督機能に、直接、資することになり、蟹江 [2017] が指摘するようにマネジメント機能からガバナンス機能へ重点を移しながら、経営目標の達成に貢献する。

7 むすびにかえて

取締役会の監督が有効に機能するためには、監督される者の業務執行状況を適切に把握する必要がある。すなわち、自己申告情報ではなく、より客観的で信頼できる情報に基づいて監督されなければならない。そのためには、内部監査は、監督機能を有する機関を監査結果の報告経路に入れる必要がある。

また、業務執行の階層組織の上位に位置づけられている取締役は、その指揮、命令権を通じて下位の取締役業務執行の状況を知り得ることから、それだけ同人の他の取締役の職務執行に関する監督義務は重くなるとの指摘がある（江頭 [2016]、412頁）。しかし、職掌分掌は取締役会で決定されたものであるのに対し、取締役会自体が株主からの経済資源の委託先であるから、取締役会として監督する義務があるのであって、取締役間において課せられる監督責任に軽重が生じることには疑問が残る。

昨今のガバナンス改革の主眼は、経営者が自らの責任でリスクを取れるような仕組みとしての社外役員導入であった。すなわち、取

締役会の監督機能を実効化することにあつたと思われる。そうであるなら、業務を執行することのない社外取締役の監督業務の実効性とはどのような方策で担保されるのであろうか。監査等委員会設置会社および指名委員会等設置会社ならば、いずれかの委員会の委員としての役割がそれに該当するのかもしれないが、そもそも社外取締役は必ずしも（いずれかの）委員会に所属しなければならないわけではないし、監査役会設置会社の場合はどうなるのであろうか。

少なくとも、内部監査の結果が取締役会に報告されることで、取締役会の監督機能の実効性を担保することに貢献できるのではないかと思われる。

<参考文献>

1. 伊藤靖史 [2014] 「監査委員会の権限」(岩原紳作編『会社法コンメンタール9』商事法務)。
2. 江頭憲治郎 [2015] 『株式会社法 (第6版)』有斐閣。
3. 岡伸浩 [2017] 『会社法』弘文堂。
4. 蟹江章 [2017] 「コーポレートガバナンスと内部監査」(『税経通信』第72巻第14号)。
5. 坂本三郎 [2015] 『一問一答 平成26年改正会社法 (第2版)』商事法務。
6. 田澤元章 [2017] 「内部統制システムの構築・運用と取締役等の監視義務・信頼の原則」(石山卓磨監修『検証 判例会社法』財経詳報社)。
7. 星明男 [2016] 「監査等委員会」(奥島孝康、落合誠一、浜田道代編『別冊法学セミナー 新基本法コンメンタール 会社法2 (第2版)』日本評論社)。
8. 森本滋 [2017] 『企業統治と取締役会』商事法務。

内部監査と管理会計の照応

－ 純粋持株会社の課題を中心として－

齋藤 正章

放送大学教養学部 准教授

キーワード：内部監査、管理会計、分権的管理、純粋持株会社、組織設計

① はじめに

内部監査は理論ではなく実践である。内部監査の成否は組織運営の成否と言っても過言ではない。それでは、何をもって組織運営の成否を測定するのであろうか。そこには当然、規範的な議論が必要になる。

これまで、内部監査研究の周辺領域として監査論が取り上げられてきた。当然、「監査」という用語が同じこともあって活発に議論されてきた。ただし、そこでの議論は組織の外部と内部の役割分担の話が主流で、親和性という視点からは「近くて遠い」関係であるような印象を受ける。

一方、内部監査と管理会計の関係はどうであらうか。わが国の内部監査研究の黎明期は、その導入に大きく寄与された元早稲田大学名誉教授の故青木茂男先生が管理会計研究の第一人者であったこともあり、内部監査と管理会計について議論が行われていた。しかし、21世紀に入るとそうした研究は論文数からみても希薄になっているようである。

本稿の目的は、実践を主体とした内部監査の規範を与えるものが管理会計であるとの認識のもと、内部監査と管理会計の親和性について議論し、これを両輪とした組織運営を提案することにある。

② 管理会計における議論

1. 組織形態の選択

企業規模の拡大や業務の多角化に伴い、集権的組織が露呈したさまざまな欠点¹を解決するために、今日の企業では事業部制に代表される分権的組織が支配的な組織形態となっている。そこでは業務遂行に関する意思決定権限が大幅に事業部² (divisionないし subunit) に委譲されて、権限委譲の対象とならない最小限の決定事項だけが本部あるいは本社の所管に残される。各事業部はこの権限委譲を通じてあたかも独立した組織単位として行動する自治能力 (autonomy) を得る。つまり、「権限」と「責任」の配置を通じて組織の規律を維持しようとするのである。

しかし、本稿の主題はこの事業部自治の長所を論ずるのが目的ではない。むしろ、自治の許容によって本部に必然的に課される経営

¹ 例えば、現場の情報をすべて本部に吸い上げようとするため、そのために時間がかかり意思決定が遅れてしまう (反スピード化)。また、情報の集約化のために硬直的な意思決定しかできなくなってしまう (反弾力化) といった点を指摘することができる。

² 職能別組織を採用している企業では、購買、製造、流通、販売、財務、人事といった部門から編成される。

管理上の固有の課題を議論することにある。すなわち、自由裁量の余地が増えるに従って各事業部には利己的な行動選択を行う余地が増大する。その結果、往々にして、組織全体の利益を犠牲にして部門の利益追求を優先させようという気運が醸成されるのである。このような事態は分権化のエージェンシー・コストを発生させる。いうまでもなく、エージェンシー・コストの発生は本部にとって好ましくない。したがって、事業部自治を認めながらも、こうしたセクショナリズムを排除して、各事業部に対して組織全体の共通利益に合致する行動をとらせることが本部の経営管理上の課題となる。言い換えれば、組織全体の効率性と、各部門間の整合性（首尾一貫性）が確保されるように各部門の行動を調整（coordination）し、統制（control）することが本部の課題となるのである。

事業部管理者の業績を評価するには、業績情報が事業部管理者別に把握されなければならない。それを可能にするは、1つひとつの会計データを「誰の責任に属するか」という責任者別の「ふるい」にかけて収集する仕組みが存在しなければならない。この考え方に従って会計情報を作成し、報告するシステムを**責任会計**（responsibility accounting）という。言い換えれば、企業業績を責任体系（line of responsibility）に従って計画、測定、評価する会計システムを責任会計というのである。責任会計では、本部は各事業部に責任と権限を委譲し、体系的な委譲構造を形成する。一定の責任と権限を委譲された各事業部は、**責任センター**（responsibility center）と呼ばれる。責任センターは財務的な責任と権限の範囲に応じて、コスト・センター、収益センター、プロフィット・センター、インベストメント・センターの4つに分類される。当然、異なる責任センターには異なる業績測定および評価システムが適用されるが、会計データを利用する点では共通している。

グループ・企業内組織として、事業部制はさらに、カンパニー制、事業持株会社、純粋持株会社へと進む。

ここで、純粋持株会社とは、「自らは事業を行わず、グループ各社の株式を所有することにより、それらの会社の事業活動を統括することを目的としている持株会社」と定義される。つまり、事業子会社より積極的な市場原理の導入を目指した組織形態であり、内部監査でも最も複雑な実践が求められる組織形態であるといえよう。

2. 純粋持株会社におけるコントロール

表1に示すように純粋持株会社数は年々増加している。

純粋持株会社に移行する主なメリットとしては次のような点が挙げられる。

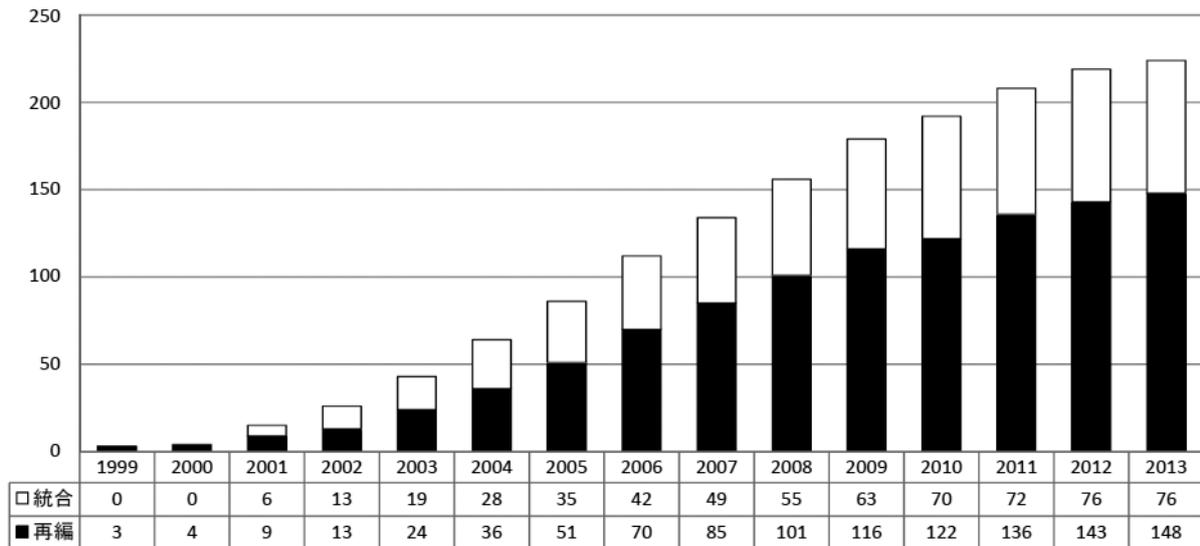
- ・グループ全体として最適な戦略立案・意思決定・投資が可能になる。
- ・持株会社、各事業子会社とも役割が明確化し、事業責任が徹底される。
- ・グループ企業に権限が移譲されることで、意思決定のスピード化が図れる。
- ・事業の買収や売却、再編などM&Aが容易になる。
- ・各事業子会社の業種や業務の特性に応じた人事制度の運用ができる。

次に管理会計について純粋持株会社におけるコントロールを議論しよう。

企業の市場価値（market value）の理論値は、株主と債権者に分配できる将来フリーキャッシュフローの割引現在価値と定義される。したがって、企業価値を高める経営を行うには、それに適合する業績指標が必要となる。

株主にとっては、企業への投資が「得べかりし正常な利益」を上回ったかどうか、あるいは上回るかどうか重要な判断基準となるから、企業業績の測定にあたってはそれを明らかにする業績指標が要求される。それが、

<表 1> 持株会社数の推移 (東証一部)



(出所) 外松陽子・宮島英昭「日本企業はなぜ持株会社制度を採用したのか? : 事業成熟度とコーディネーションの必要度」(2013年日本ファイナンス学会予稿集)。

コンサルタント会社であるスターン スチュアート社が提唱するEVA® (Economic Value Added: 経済付加価値) という業績指標である³。

EVA≡NOPAT (税引後営業利益)

－投下資本簿価×資本コスト

すべての資本費用を控除した後の利益は、従来、残余利益 (residual income) と呼ばれてきた。1950年代にゼネラル・エレクトリック社が提唱した事業部の業績尺度がそれである。これを精緻化した利益概念が、EVAである。

NOPATはNet Operating Profit After Tax、の略語である。投下資本簿価と資本コストの積を資本費用という。EVAは、会計利益に対して経済利益とも呼ばれる。経済学では、機会原価である資本コストを含むすべてのコストを控除した残余が「利益」であると認識し、市場に参加するすべての企業の経済的利益がゼロになることをもって完全競争の均衡条件としている。プラスの経済的利益は、投資家 (債権者と株主) に配分できる利益 (NOPAT)

が市場の平均利益を上回って、超過利益 (rent) が生じたことを表すから、投資が成功したシグナルとなる。一方、マイナスは、価値の喪失を意味するから、資金を他企業に振り向けた方が良かったと判断するシグナルとなるのである。

EVAは、投資が発生させる毎期のコスト (減価償却費と資本費用) を各期のキャッシュフローに負担させるという計算方式がとられるので、企業価値に対する貢献度を年度ごとに明らかにすることができる。また、投資額が年度によって大きく異なる場合でもEVAではコストが期間配分されるので、影響が平均化され、年度間の変動性が小さくなる。これらは業績指標として重要な属性である。

EVAはキャッシュフローから毎期の投資コストを控除した残余であるから、これを業績指標にする場合には、投資業務と日常業務の2つの管理権限を一体化しておかなければならない。そうしないと管理不能コストに対しても責任を問うことになるからである。そのため、キャッシュフローの管理者に投資権限

³ EVAは米国スターン・スチュワード社の登録商標である。

を委譲することが必要になる。ゆえに、EVAは純粋持株会社に適合した業績指標となる⁴。

それでは、EVAには問題点はないであろうか。否である。重大な欠陥は投下資本の大きさによってその絶対額が変わる点にある。投下資本簿価の大小が、資本費用を変化させてEVAに影響を与えるのである。この点を数値例で確認してみよう。

子会社が、500万円の投資をすると、それから得られる各期のキャッシュフローが表2のように5期間にわたって発生すると見積もられるとする。この投資に対しては耐用年数5年、残存価額をゼロとする定額法償却を行う。税率は40%であるとしよう。

資本コスト（割引率： k ）を10%とすると、その現在価値合計は、514.2万円になる。それから500万円の投資額を控除すると、NPV

は14.2万円になる。したがって、資本コストを10%とすれば、この投資案は採択されるべきである。表2のEVA計算は内部管理目的にも定額法を採用する時の結果を示している。

ここで、各期（ t ）の EVA_t にインセンティブ係数 α （ >0 ）を乗じた金額（ αEVA_t ）をこの投資決定に責任を負う管理者に対する t 期の業績連動報酬としよう。

資本コストが10%の場合、1，2期目のEVAがマイナスになるので、採用すべき投資案にも関わらず、子会社の管理者は報酬の低下を嫌い、この投資案を棄却してしまうであろう。また、4，5期目のNOPATが同額にも関わらず、5期目の方がEVAが大きい。NOPATとEVAは比例関係にあるのが望ましいが、そのような結果にならないのである。これらの原因はいずれもEVAの欠点というよ

<表2>定額法償却の場合の投資案の評価

(単位：万円)

期間	0	1	2	3	4	5
税引前キャッシュフロー		50	100	200	250	250
減価償却費（定額法）		100	100	100	100	100
税引前利益		-50	0	100	150	150
税金（40%）		-20	0	40	60	60
税引後営業利益（NOPAT）		-30	0	60	90	90
税引後キャッシュフロー		70	100	160	190	190
現在価値（資本コスト10%）		63.6	82.6	120.2	129.8	118.0
同上累計		63.6	146.3	266.5	396.3	514.2
投下資本						500
正味現在価値（NPV）						14.2
投下資本簿価	500	400	300	200	100	0
資本費用（資本コスト10%）		50	40	30	20	10
EVA		-80	-40	30	70	80
EVAの現在価値（ $k=10\%$ ）		-72.7	-33.1	22.5	47.8	49.7
同上累計		-72.7	-105.8	-83.2	-35.4	14.2
EVAの現在価値（ $r=15\%$ ）		-69.6	-30.2	19.7	40.0	39.8
同上累計		-69.6	-99.8	-80.1	-40.1	-0.3

⁴ 純粋持株会社のケースではないが、ソニー株式会社の元CEOの出井は、EVAを以下のように評している。「ソニーのように、全く性質の異なる事業をいくつも抱えている企業にとっては、それぞれの事業をできるだけ公平に評価するための「共通の尺度」が求められます。そこで私は、EVA（経済付加価値）という指標の導入を試みました。EVAはアメリカ生まれのコンセプトですが、ソニーのような複合企業には大変適した尺度です。」（出井 [2006], p.185）

りは、減価償却方法の影響のためである。

さらに、子会社の管理者の資本コスト（割引率）を r とすると、この投資から得られる報酬の現在価値総額は $a \sum_{t=1}^n \frac{EVA_t}{(1+r)^t}$ となる。

問題は割引率 r の大きさである。一般投資家には無限の分散投資が可能であるのに対して、管理者にはその可能性に大きな制約があること、管理者のタイムホライズンは企業よりも短いことを考慮すると、一般的には、 $r > k$ となることが予想される。表2は、 EVA_t を $r = 15\%$ で割引いたときに、現在価値合計がマイナス0.3万円になることを示している。子会社の管理者は、プロジェクトが完了するまでに在職するとしても、企業にとって望ましいこの投資案を実行することは報酬の引下げをもたらすから、これを棄却するであろう。これは、前述の1、2期目におけるマイナスのEVAがこの結果を招いている。

こうした問題を解決する具体的な方法として、Rogerson[1997]やReichelstein[1997]によって提唱された相対便益（relative benefit）アプローチを適用しよう⁵。

税引後キャッシュフローを $C_t > 0$ ($t=1,2, \dots, n$)、投資額（投下資本簿価）を B とすると、 t 期のEVAは次のように表わされる。

$$EVA \equiv C_t - a_t B$$

ここで、 a_t は投資が発生させるコスト（減価償却費+資本費用）の t 期配賦率である。したがって、 $a_t B$ は投資コストの t 期負担額となる。税引後キャッシュフローの総額を C ($= \sum_{t=1}^n C_t$)、 C に対する C_t の割合を x_t ($= C_t/C$) とすると、配賦率 a_t は次式によって求められる。

$$a_t = \frac{x_t}{\sum_{t=1}^n \frac{x_t}{(1+k)^t}}$$

k は資本コストである。 $\sum_{t=1}^n x_t = 1$ であるから、 $k=0$ であれば $a_t = x_t$ となるが、 $k > 0$ である限り、 $a_t > x_t$ 、 $\sum_{t=1}^n a_t > 1$ となる。 d_t を t 期の減価償却率とすると、

$$d_t = a_t - k \left(1 - \sum_{i=1}^{t-1} d_i\right)$$

となる。ゆえに、 $d_t B$ が t 期の減価償却費となる ($\sum_{t=1}^n d_t B = B$)。上式右辺第2項は、資本費用の t 期負担率になる。

表3は相対便益アプローチを採用した結果

<表3> 相対便益アプローチによる投資案の評価

(単位：万円)

期間	0	1	2	3	4	5
税引後キャッシュフロー		70	100	160	190	190
減価償却費		18.1	49.0	112.3	152.7	167.9
税引後営業利益 (NOPAT)		51.9	51.0	47.7	37.3	22.1
投下資本簿価	500	481.9	432.9	320.6	167.9	0
資本費用 (資本コスト10%)		50.0	48.2	43.3	32.1	16.8
EVA		1.9	2.8	4.4	5.3	5.3
EVAの現在価値 (k=10%)		1.8	2.3	3.3	3.6	3.3
同上累計		1.8	4.1	7.4	11.0	14.2
EVAの現在価値 (r=15%)		1.7	2.1	2.9	3.0	2.6
同上累計		1.7	3.8	6.7	9.7	12.3

⁵ 課税所得の計算は、当然、税法が許容する減価償却方法に従わなくてはならないから、制度会計では定額法を採用し、それにもとづいて税引後キャッシュフローが算出されているものとする。

を示している。年度が進むほど減価償却率が逡増するため、減価償却費は年を追うごとに増加していく。すべての年度のEVAがプラスになっているから、これをkで割引くかrで割引くかに関係なく、その現在価値合計はプラスになる。したがって、親会社と子会社の管理者の間の投資決定を巡る上述のような衝突を回避することができることが分かる。

相対便益アプローチによって、意思決定目的にも業績評価目的にも有用な業績指標が入手されることが、次の2つの式で確認できる。 $C_t = x_t C$ であるから、投資案の正味現在価値は、

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+k)^t} - B = C \sum_{t=1}^n \frac{x_t}{(1+k)^t} - B$$

と表わされる。一方、t期のEVAは上式を用いると、次のように展開される。

$$\begin{aligned} EVA &= x_t C - a_t B = x_t C - \frac{\sum_{t=1}^n x_t}{\sum_{t=1}^n (1+k)^t} B \\ &= \sum_{t=1}^n \frac{x_t}{(1+k)^t} \left(C \sum_{t=1}^n \frac{x_t}{(1+k)^t} - B \right) \\ &= a_t NPV \end{aligned}$$

この式は、各年度のEVAがNPVの線型関数になることを示している。したがって、NPVがプラスになる投資案を選択すれば、投資期間のすべての年度の業績指標 (EVA_t) の期待値がプラスになり、NPVがマイナスの投資案の場合はその逆となる。ゆえに、現在価値法による投資決定ルールを遵守することが、業績指標ひいては業績の改善に結びつくことがわかる。換言すれば、EVAによる業績評価が目的適合性によって裏付けられるのである。

前述の子会社管理者経営者の報酬の現在価値総額 $\alpha \sum_{t=1}^n \frac{EVA_t}{(1+r)^t}$ に上式を代入すると、報酬

の現在価値は次式になる。

$$\alpha \sum_{t=1}^n \frac{EVA_t}{(1+r)^t} = \alpha NPV \sum_{t=1}^n \frac{a_t}{(1+r)^t}$$

この式は、相対便益アプローチのもとでは、rとkの大小関係は投資決定に影響を与えないことを示している。ゆえに、親会社は子会社管理者のrの特定値を知らなくても、投資の決定権限を子会社管理者に委譲することが可能になるのである。

このように管理会計では業績指標と企業価値といった規範的な議論の枠組みを提供するのである。

③ 内部監査との照応

1. 意思決定権限の配分と内部監査

純粋持株会社はもちろん、組織論的には、より良い決定をさせるには意思決定者と情報を結びつけなければならないという含意が得られる。「決定権のある者が意思決定者である」と定義するならば⁶、決定権と情報(知識)を併置(collocate)させるにはどのようなアプローチが考えられるであろうか。1つは、決定権のある者に情報を移転させる方法であり、もう1つは、情報をもっている者に決定権を移す方法である。前者は、情報の伝達システムをどのように設計するかという問題を提起し、後者は組織のなかに決定権をどのように配分するかという問題を提起する。知識(情報)を移転するコストが、いずれのアプローチが有効であるかを左右する⁷。当然ながら、移転コストが高い場合は、後者のアプローチが選択される。

移転コストは知識の内容に依存する。数量や価格などの「一般的な知識」は容易に移転することができ、殆どコスト負担なく意思決

⁶ 現実には、決定権のない者に意思決定の実権が移っているケースもあるから、実務のすべてがこの定義どおりになっているわけではない。

⁷ 知識(情報)の移転コストには、伝達に要するコストだけでなく、内容を正しく習得して意思決定に結びつけるまでに要するさまざまなコストが含まれる。Cf. Jensen and Meckling [1992] p.256.

定者に伝達することができるので、前者のアプローチが有効になる。会計情報がその典型例である。あらゆる管理階層の意思決定者に会計情報を提供することが意思決定会計の役割である。企業が追求する具体的な目的が何であり、各部署がそのためにどのような貢献をなすべきかについての情報がそれぞれの意思決定者に伝達されなければ、目的に適合する意思決定はできないであろう。

それに対して、企業を取巻く環境や市場の状況（顧客の嗜好、ライバル企業やサプライヤーの動向など）、技術・生産設備・人的資源・人間関係などに関する「特定の知識」は移転コストが大きいいため、情報をもっている者に決定権を移すアプローチが有効になる⁸。前節の例において、環境に近い立場にある管理者だけが予測情報を保有しており、本部にこれを伝達するのが困難であるとすれば、この意思決定を管理者に任せた方がよいことになる。情報の所在地に決定権を移すことによって、移転コストを節約できると同時に、不十分な情報による決定によって生じる機会損失を減少できるからである⁹。また、下部への権限委譲によって、上位者の仕事を軽減できるであろう。

経営に関わるすべての意思決定権限は、本来、株主から経営を委託された取締役会と最高経営責任者（CEO）に帰属する。しかし、組織の規模が拡大し、情報の移転コストが高まるにつれ、業務執行に関わる権限が執行役員以下の下部組織に委譲され、集権的組織から分権的組織に移行していく経緯がこのよう

に説明できるのである¹⁰。

しかし、決定権の委譲にはマイナス面のあることにも留意しなければならない。権限委譲によって意思決定者は最もよい情報をもつ立場に置かれるとしても、その人が企業目的に忠実にその決定権を行使するインセンティブをもっているという保証はないからである¹¹。経営者自身が企業目的に忠実な意思決定を行うならばエイジェンシー・コストは発生しない。しかし、下部への権限委譲が進むほど、意思決定者の個人目的と企業目的との乖離が大きくなるとすれば、個人的利益のために権限行使が歪められ、エイジェンシー・コストが増大するであろう。図1は、権限委譲のプラス効果とマイナス効果のトレードオフの結果として分権化の最適水準が定まることを示している。縦軸はコスト、横軸は経営階層における意思決定者のCEOからの距離を表している。原点はCEOのオフィスを示している。「不十分な情報が発生させるコスト」には、情報を取得するコスト（移転コストを含む）と、すべての関連情報を入手するにはコストが過大になるため、不十分な情報で結論を出すことから生じる機会損失が含まれる。決定権が特定の知識のあるところに近づくとつれて、このコスト曲線は減少し、決定権と特定知識が併置されたところで、すなわち、B点で最小になる。一方、原点から右上がりの曲線は、意思決定者の追求する目的が企業目的から乖離することから生じるエイジェンシー・コストを表している。ここでは、株主とCEOの間にエイジェンシー問題は存在し

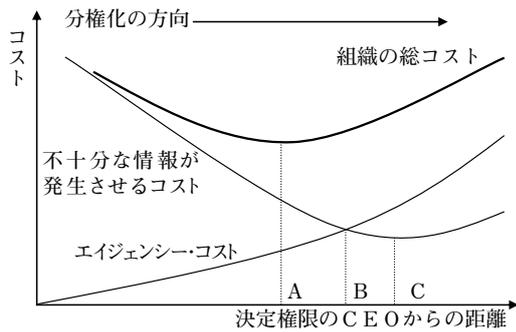
⁸ 研究開発プロジェクトの担当者はプロジェクトの将来性を、機械のオペレーターは機械のクセを、誰よりもよく知っているであろう。

⁹ 権限が委譲されていない場合には、すべての問題についてトップの決裁を仰がなければならないから、環境の変化にタイムリーに対応できず、収益機会を逸するケースが多くなる。

¹⁰ 職務記述書は、各職務の担当者にどのような決定権が配分されるかを公式化した文書である。職能ごとに分散化された専門的な知識を集約するために、商品企画、設計、製造、マーケティングなどの機能横断的な専門家集団（プロジェクト・チーム）に決定権が配分されるケースもある。マトリックス組織はその例である。

¹¹ 研究プロジェクトの技術者は、個人的な関心を満足させるために、企業の利益に何ら貢献しないプロジェクトを推進しようとするかも知れない。機械のオペレーターは、機械を能率よく動かす方法を知っているが、それが自分の利益に繋がらないとすれば、その知識を活用しようとはしないであろう。

<図1>分権化の最適レベル (筆者訳)



(出所) Jensen and Meckling [1992] p.269.

ないと仮定して、この曲線は原点を通っている。CEOからの距離が大きくなるほど目標不一致 (goal incongruence) が拡大し、エイジェンシー・コストが増大する。2つのコストの合計が組織の総コストである。それを最小にするA点が分権化の最適水準になる。

組織の規模が大きくなると、意思決定に特定の知識は組織のあらゆるレベルに拡散する。したがって、B点が横軸上のどこに位置するかは問題の内容によって多様に異なるであろう。企業全体に影響が及ぶような戦略計画に関わる情報は経営のトップ階層に集中しているから、それらの決定権はトップ・マネジメントに留保される。それによってエイジェンシー・コストも最小化される。一方、事業部に固有の情報は事業部内に集中しているから、事業部活動に関わる決定権は事業部長に与えられる。

図1は、エイジェンシー・コストの存在が分権化の最適水準をB点よりも上位にシフトさせることを示している。例えば、販売員が顧客や市場の動向を最もよく知っている立場にあるとすれば、販売量を伸ばすという観点からは、価格などに関わる販売条件の決定権は彼らに与えるのが最適であるかも知れない。しかし、顧客との結託といった形でこの権利が濫用されるおそれがあるとすれば、決定権をより上位に留保しておくのが賢明な判断となる。エイジェンシー・コストの節約額が、意思決定の最適化を犠牲にするコストを

上回るからである。

エイジェンシー・コストはエイジェントの利己的な行動をコントロールするコストと残余損失から構成される。残余損失の節約額の方がコントロール・コストよりも大きいはずであるから、適切なコントロール・システムが存在していなければ、図1のエイジェンシー・コストはもっと大きくなってははずである。このコスト曲線の上昇は分権化の最適水準を左方 (上位階層) にシフトさせる。ゆえに、コントロール・システムを十分に機能させることが権限委譲を促進する前提条件となる。コントロールを伴わない分権化はあり得ないのである。

以上の議論はエイジェンシー・コストが存在するために分権化が点Aでとどまっていると考えられる。これまでの議論から明らかのように分権化が可能であるならば点Bや点Cへと分権化を進めるべきであろう。実はそれを可能にするのが内部監査なのである。内部監査の存在によって、CEOはあたかもフリーハンドであるかの如く、分権化組織をコントロールする余地が生まれるのである。ここに内部監査と管理会計の親和性の高さがうかがえるのである。

2. 組織設計と内部監査

エイジェンシー・コストはエイジェントの利己的な行動をコントロールするコストと残余損失から構成される。残余損失の節約額の方がコントロール・コストよりも大きいはずであるから、適切なコントロール・システムが存在していなければ、エイジェンシー・コストは過大になってしまう。それでは、コントロール・システムはどのようなメカニズムによって利己的な行動を抑制するのであろうか。業績測定と業績を褒賞する仕組みがそれである。企業目的に適合する行動を動機づけるには、まず第一に、個々の組織成員が目標に向かって努力した結果、どのような業績が

実現したかを測定しなければならない。そうでなければ、その人が良い仕事をしたのか悪い仕事をしたのかを識別できない。それを判別できなければ、結果の良し悪しに関わらず同じ扱いをせざるを得なくなり、それでは努力の甲斐がなくなるからである。業績測定にあたっては、いかなる尺度を用いるかが重要となる。企業価値や株主価値に関連のない尺度によっては企業目的に適合する行動を動機づけられないことは明らかである。計量的な尺度によって業績を測定し、評価することが業績管理会計の役割である。しかし、計量的尺度だけでなく、品質、顧客満足、従業員満足などのような定性的な業績尺度も重要となる。どの職務も多次元の要素から構成されており、計量化が容易な尺度のみを重視する場合には、定性的な要因を無視する行動を誘発するからである。また、このような非財務指標は、将来の財務指標の良し悪しを決める先行指標となる場合が多いので、その点からもこれを重視する経営が望まれるのである。

第二に、業績の良し悪しを評価して、ボーナス・昇給などの金銭的報酬や昇進・昇格などの非金銭的な報酬に結びつけることが必要である。業績評価の結果が報酬（組織の処遇）に結びつくというインセンティブがなければ、目的意識の異なる組織成員を共通目標に向けて動機づけるのは困難である。インセンティブによって組織目的と個人の「利益」の一体化が図られるのである。

以上の論点は次のように要約される。組織全体の意思決定を改善し、組織成員を企業目的の達成に向けて動機づけるには、

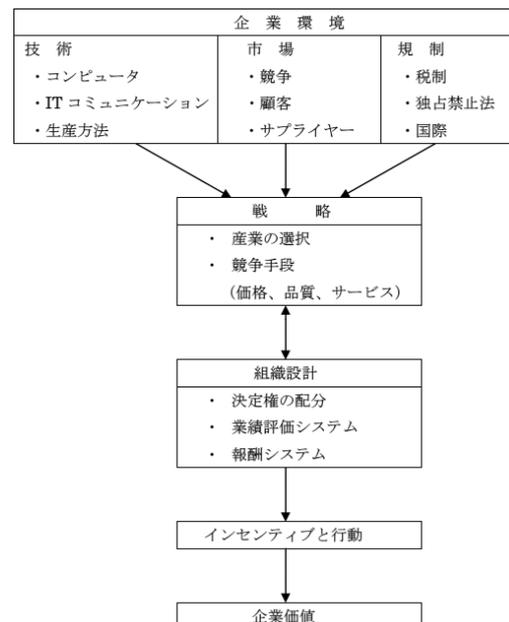
- (1) 決定権をどのように配置し、
- (2) どのような尺度で業績を測定し、
- (3) 業績評価の結果をどのように報酬に結びつけるか、

が重要となる。(1) 決定権の配分と、(2) (3) からなるコントロール・システムは、相互依存の関係にある。権限が十分に委譲されな

れば業績責任を問うことはできないし、明確な責任体制が確立されなければ権限委譲は促進されないからである。(1)～(3)は、それによって組織成員が準拠すべき「ゲームのルール」が定まるという意味において、組織の基本的な枠組みを決定づけると言ってよい。Brickley, et al.はこの3点セットを「組織設計 (organizational architecture)」と呼んでいる。設計思想の良し悪しは組織成員の意欲と行動を変化させ、企業価値に影響を与える。その重要性のゆえに、組織設計の決定権はトップ・マネジメントのもとに置かれる。

それでは、いかなる要因がそれに影響を与えるであろうか。「組織は戦略に従う」と言われるように、組織設計のコンセプトは、どのような戦略を採用するか——いかなる市場で、いかなる競争優位を求め、そのためにいかなる資源を投入するか——によって定まる。一方、戦略は外部環境に適応する手段を具体化したものに他ならないから、組織は企業を取巻く環境（技術、市場、規制など）に応じて変化する。Brickley, et al.[3]はこれらの関係を図2のように描いている。

<図2> (筆者訳)



(出所) Brickley, Smith and Zimmerman, [2008] p.268.

市場競争の激化、規制緩和、ITに裏付けられたコントロール技術の革新などは、組織の分権化を促進する要因となろう。組織をとりまく環境の変化は、ときに分権化を促進する要因となり、ときに集権化を促進する要因となる。

この議論は、内部監査における3つのディフェンスラインと非常に親和性が高い。つまり、「3つのディフェンスライン」に基づき組織体制を構築するのではなく、組織体制の深い理解から「3つのディフェンスライン」を構築するのである。内部監査は手段であり、それを目的化してはならないのである。

本稿は分権的な管理組織、とりわけ純粋持株会社を中心に内部監査と管理会計の親和性について議論してきた。これ以外にも内部監査と管理会計が連携できる、あるいは連携すべき内容も多い。それについては稿を改めて記述したい。

<参考文献>

- * 出井伸之『迷いと決断－ソニーと格闘した10年の記録』新潮新書、2006年。
- * 佐藤絃光・飯泉清・齋藤正章『株主価値を高めるEVA経営（第2版）』中央経済社、2008年。
- * 佐藤絃光・齋藤正章『管理会計（改訂新版）』放送大学教育振興会、2006年。
- * 下谷政弘『持株会社と日本経済』岩波書店、2009年。
- * 下谷政弘『持株会社の時代：日本の企業結合』有斐閣、2006年。

- * 日本監査役協会ケース・スタディ委員会「純粋持株会社の監査のあり方」『月刊監査役』2004年11月号。
- * 武藤泰明『持株会社経営の実際（第2版）』日本経済新聞出版社、2007年。
- * Brickley, J., C. Smith, and J. Zimmerman, “Transfer Pricing and the Control of Internal Corporate Transactions,” *Journal of Applied Corporate Finance*, pp.60-67, 1995.
- * Jensen. M., and W. Meckling, “Specific Knowledge and Divisional Performance Measurement,” *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol.21, Issue 2, pp.49-57, Spring, 2009.
- * Jensen. M., and W. Meckling, “Specific and General Knowledge, and Organizational Structure,” *Contract Economics*, L. Werin and H.Wijkandereds (Blackwell), pp.251-254, 1992.
- * Reichelstein, S. “Investment Decisions and Managerial Performance Evaluation,” *Review of Accounting Studies*, Vol. 2, pp. 157-180,1997.
- * Rogerson, W. P. “Inter-Temporal Cost Allocation and Managerial Investment Incentives,”: *Journal of Political Economy*, Vol. 105, pp.770-795,1997.
- * Stewart, B. *Quest for value* (HarperCollins) 1991. 日興リサーチセンター訳『EVA創造の経営』東洋経済新報社、1998年。
- * Milgrom, P. and J. Roberts, *Economics, Organization and Management* (Prentice-Hall) 1992. 奥野正寛他訳『組織の経済学』NTT出版、1997年。

内部監査コストの決定要因分析

矢澤 憲一

青山学院大学経営学部 教授

キーワード：内部監査、外部監査、コーポレート・ガバナンス

1 背景と目的

本研究の目的は、内部監査コストの決定因子を理論的および実証的に明らかにすることである。

内部監査は、コーポレート・ガバナンスの4つの主体（外部監査人、監査委員会（わが国では監査役（会）、監査等委員会含む）、経営者、そして内部監査人）の一つとして、財務報告の質および企業業績に重要な影響を与えうる（Gramling *et al.* 2004）。米国では2000年以降に頻発した不正な財務報告を受けた2002年S O X法により、コーポレート・ガバナンスにおける内部監査の役割が拡大されるとともに、その他のガバナンス主体との連携がより一層求められるようになってきている。

コーポレート・ガバナンスにおける内部監査機能の役割に関する研究は米国において1980年代から実施されてきているものの、その多くは実験研究やサーベイ研究であり、アーカイバルデータを用いた研究は相対的に少ない。Gramling *et al.* (2004) とBame-Aldred *et al.* (2013) のレビューによれば、コーポレート・ガバナンスにおける内部監査機能（internal audit function：I A F）を研究した論文59編（1979から2012年）のうち、実験研究が31編、サーベイ研究が16編、アーカイバル研究が10編、分析的研究が4編、フ

ールド研究が3編（一部重複有り）となっている。一方、近年になり、内部監査人協会（I I A）などからのデータ提供を受けて、少しずつアーカイバルデータを用いた内部監査に関する実証研究がみられるようになってきた。近年に実施されたアーカイバル研究10編のうち、2編は会計事務所の内部データ、8編はI I AのGlobal Audit Information Network（G A I N）データを用いている。例えば、Prawitt *et al.* (2009) はI A Fの質が高いほど財務報告の質も高い、Pizzini *et al.* (2011) はI A Fの質が高いほど外部監査が効率化されることを報告している。さらに、I A Fをマネジメントトレーニングとして用いる企業は経営パフォーマンス上のベネフィットをもつ一方（Christ *et al.* 2012）、外部監査人によるI A Fへの信頼を下げる（Messier *et al.* 2011）、また、I A Fの質は外部監査を効率化させるが、これは内部監査人が外部監査を直接支援する場合のみである（Prawitt *et al.* 2011）という側面も明らかになりつつある。しかしながら、これらの既存研究はいずれも2009年以降に公表されたものであり、かつ「いかにI A Fの質を測定するか」といった重要な論点を含めて、本格的な研究の進展はこれからであるといえる。

わが国でも米国と同様に、2006年の会社法改正や金融商品取引法による要請を受けて内部監査機能の充実、他のガバナンス主体との連携の強化が求められている。しかしながら、学術界においてコーポレート・ガバナンスに

おける内部監査機能に関するアーカイバルデータを用いた研究は筆者の知る限りいまだ実施されていない。わが国では、1957年に設立された日本内部監査協会（以下、協会という）が3年に一度『監査総合実態調査』を実施している。IIAのGAINデータを用いた研究の企業数は概ね200社程度であるのに対して、協会の調査では日本企業1,690社（うち上場会社1,077社）が計127項目の調査項目に回答している（2013年度）。これらの大規模かつ詳細な調査データを有効に活用することができれば、日米の学術研究のみならず、実務に対しても有益な示唆を得ることができると考えられる。本研究では協会の『監査総合実態調査』データを用いて、コーポレート・ガバナンスにおける内部監査の機能を明らかにし、同分野における研究および実務に有意義な知見を提供することを目的としている。なお、松井・町田・矢澤（2015）は、コーポレート・ガバナンスにおける内部監査について、協会の内部監査実態調査のデータを用いて内部監査機能の代理変数となりうるいくつかの変数について記述統計による分析および企業規模や外部要因との相関分析を実施している。

本研究では、協会による内部監査実態調査の対象となった企業をベースとして、財務およびその他必要なデータが入手可能な813社を用いて、第一に、内部監査コストの決定因子および外部監査のそれとの違い、第二に、内部監査コストと外部監査コストの関連性について理論モデルを構築し、それを実証的に検証する。分析の結果、第一に、企業の規模、複雑性、リスク、その他企業特性が内部監査コストに影響すること、第二に、内部監査コストと外部監査コストには正の関連性があることが観察された。また、追加分析において、経営者の継続年数が内部監査コストに負の影響を与える可能性を示唆する結果が得られた。

以上から本研究は、学術研究および実務に

貢献するものである。具体的には、学術研究として、本研究は、第一に、内部監査コストの決定因子とその外部監査との違いについての実証的証拠を提示している、第二に、外部監査コストと内部監査コストの正の関連性に関する、という実証的証拠は、外部監査と内部監査の効率性と実効性に関する新たな洞察を与えるものである。実務上の貢献として、本研究の結果は、規制当局が外部監査と内部監査の関係に関する規制あるいはガイドラインをどのように設計していくかに対して有用な示唆を与える。また、各企業が自らの内部監査体制をどのように構築し、そして運営していくかに対しても有用な示唆を与える。

② 研究方法

1. 問題意識

内部監査はいまだその機能の学術的な解明が十分に進んでおらず、多くの未解決の課題が存在する（Lenz and Hahn, 2015）。本研究は内部監査の決定因子および内部監査と外部監査の関連性をコストに着目して検証する。その理由は、内部監査と外部監査は企業に対する監査の両輪を構成すること、ならびにそのコストは監査に対する資源投入量を意味しており、その質に影響を与える重要な要素であることである。

本研究のリサーチクエスションは外部監査コストと内部監査コストの決定因子（RQ1）、および外部監査と内部監査の関連性（RQ2）に関するものである。

RQ1 外部監査コストと内部監査コストの決定因子は同じだろうか、異なるとすればどのように異なるのだろうか

RQ1a 外部監査コストは企業の規模、複雑性、リスク、監査人特性とどのように関連しているのだろうか

RQ1b 内部監査コストは企業の規模、複雑性、リスク、企業特性とどのように関

連しているのだろうか

RQ1は、RQ1aとRQ1bに区分される。RQ1aは外部監査コストの決定因子についてである。外部監査コスト（報酬）は一般に直接コストと間接コスト（および業務利益）から構成される。直接コストは大部分が人件費であり、監査時間に時給を乗じて計算される。よって、監査コストの算定にあたって監査時間をもっとも重要な要因であるといえる。監査・保証実務委員会研究報告第18号「監査時間の見積りに関する研究報告」（以下、研究報告18号）によれば、監査時間の見積り方法は、プロジェクト全体の規模から概算する「トップダウン見積り」、規模や工数を特定の係数を使用することにより算出する「係数モデル見積り」、工数ごとのコストを積み上げる「ボトムアップ見積り」の三つに分類される（研究報告第18号、3頁）。また、監査時間の見積りにあたっては、被監査企業の規模、複雑性、リスクを考慮する必要がある（研究報告第18号、4－5頁）。外部監査コスト（報酬）の決定因子については多くの研究蓄積があり、Hay *et al.* (2006) によるメタアナリシスによれば、規模（総資産、売上高）、複雑性（連結子会社数、海外売上高、事業セグメント数）、リスク（棚卸資産、売上債権）、財務比率（収益性、安全性）、監査人特性（大手、産業専門性、監査人の変更、監査意見、非監査業務）などが監査報酬の決定因子として検証されてきた（ただし、財務比率、産業専門性、監査意見については見解が分かれている）。わが国でもFukukawa (2011)、矢澤 (2009) (2012) (2013) によって、規模、複雑性、リスクとの関連性が観察されている。以上から外部監査コストは被監査企業の規模、複雑性、リスク、監査人特性と関連すると考えられる。

RQ1bは内部監査コストの決定因子についてである。内部監査も外部監査と同様に、主たるコスト要因は人件費である。その他に教育・研修費用、旅費その他の活動費用などが

含まれる。内部監査は、保証業務の1つであることを考えれば、外部監査と同様に監査リスクの大きさ、すなわち、監査対象の規模や複雑性、リスクを考慮して決定されると考えられる。また、内部監査は法令によって強制される外部監査と異なり、経営者に対するコンサルティング活動という側面ももつため、企業の特長も内部監査の計画に影響を与えると考えられる。これに対して、内部監査コスト（報酬）の決定要因について検討している研究は筆者の知る限りほとんど見当たらない。Chung and Lindsay (1988) はカナダ企業228社の内部監査コストの決定因子について分析しているが、総資産で除した内部監査コストは企業の複雑性、リスク、財務比率と関連するという証拠を発見できなかった。以上から、内部監査コストは、企業の規模、複雑性、リスク、そしてその他企業特性と関連すると考えられるものの、実証的な証拠は見当たらない。

RQ2 外部監査コストと内部監査コストにはどのような関連性があるのだろうか

RQ2a 内部監査コストは、外部監査コストにどのような影響を与えるのだろうか

RQ2b 外部監査コストは、内部監査コストにどのような影響を与えるのだろうか

RQ2は、内部監査と外部監査の相互関連性についてである。両者には代替関係と補完関係がありうる。代替関係に着目すると、内部監査と外部監査は、業務の重複を最小限に抑えるために、外部監査人、監査役（会）または監査委員会等との連携を考慮しなければならないとされる（内部監査基準5.5.1）。また、日本では、内部監査人が外部監査人を直接に補助すること（direct assistance）は認められていないものの（監査基準委員会報告書（以下、監基報）610、第2項）、内部監査の利用により、外部監査人は、実施する監査手続の種類もしくは時期を変更するかまたは

範囲を縮小することができる（監基報315、A97項および監基報610、A1項）。このように両者が互いの業務を代替できる関係にあるとすれば、内部監査コストの増加は外部監査コストの節約に結びつくと考えられる。一方、両者には補完関係も想定しうる。すなわち、内部監査は外部監査の基礎的前提を独立的に検討および評価することで外部監査の実効性を高める一方、必要に応じて外部監査の結果を内部監査に活用することで内部監査の実効性を高めることにもつながる（内部監査基準9.0.1）。さらに外部監査人は、内部監査担当者への質問により重要な虚偽表示リスクの識別に関する情報または異なる見方を入手することもある（監基報315、A6項）。このように両者に補完的関係があるのであれば、内部監査が充実している企業では、外部監査もまた充実するという相互に正の関連性があると考えられる。

これらの関係に関する実証的研究として、Wallace (1984) は「内部監査は、企業の会計統制の改善、財務調査の実施によって外部監査のコストを削減できる (Wallace 1984, p.19)」として、米国企業（非上場を含む）32社を分析している。その結果、Wallace (1984) は、内部監査コストが高いほど、外部監査コストが低いことを見出した。しかし、内部監査コストを1ドルかけることによる、外部監査コストの削減額はわずか5セントであり、経済的な効果はほとんどないといっている。Hay *et al.* (2006) は内部監査が外部監査に与える影響を検証した11の研究をレビューしているが、正の関連性が3、負の関連性が1（先述のWallace 1984）、残りの7は非有意であった。Hay *et al.* (2006) で言及されていない論文では、正の関連性が2 (Goodwin-Stewart and Kent 2006, Prawitt *et al.* 2011)、非有意が3 (Ettredge *et al.* 2000, Gist 1992, Chung and Lindsay 1988) である。総じて、両者には正の関連性、あるいは

関連性がないといえる。ただし、両者の正の関連性を補完関係と解釈してよいかについて、Prawitt *et al.* (2011) は「内部監査コストは、企業の規模や複雑性と高い相関を示し、監査の供給ではなく、需要を代替している可能性がある」と言及している (Prawitt *et al.* 2011, p.199-200)。以上から、実証的には内部監査と外部監査の正の関連性が観察されているが、証拠の解釈には検討の余地がある。

2. 分析モデル

本研究の検証モデルは以下の2つである。(1)式は、外部監査コストの決定要因を分析するものであり、被説明変数は外部監査コスト (EACOST)、説明変数は内部監査コスト (IACOST)、企業規模 (TA)、複雑性 (SUB)、リスク因子 (ROS、QUICK、LEV、LOSS、INVREC、MB、EMRG) である。(2)式は、内部監査コストの決定因子を分析するため、(1)式の外部監査コストと内部監査コストを入れ替え、被説明変数を内部監査コスト、説明変数を外部監査コストとしたものである。

RQ1の議論に基づけば、(1)式および(2)式において、企業の規模、複雑性、リスクが大きいほど、被説明変数であるEACOSTとIACOSTは有意に大きいと考えられる。また、RQ2の議論に基づけば、内部監査と外部監査の間に代替関係があるのであれば、(1)式の α_1 と(2)式の β_1 はマイナスになり、反対に両者の間に補完関係があるのであれば、(1)式の α_1 と(2)式の β_1 はプラスになると考えられる。

なお、(1)式には、外部監査コストの決定に影響を与える要因として、大手監査人 (BIG3)、非監査報酬 (NAFEE)、会計基準 (SEC) をコントロール変数として入れている。大手監査人ほど、非監査業務からの報酬が高いほど、そして米国会計基準を採用している企業ほど、外部監査コストが高いと考えられる。また、(2)式には、内部監査コストの決定に影響を与える要因として、従業員数

(EMPNUM)、従業員年齢 (EMPAGE)、企業年齢 (FIRMAGE) を入れている。従業員数が多いほど、従業員の年齢が高いほど、そして企業の存続期間が長いほど、内部監査コストが高いと考えられる。最後に、両式において、外部監査と内部監査のコストの決定に影響を与えると考えられるガバナンス要因として、取締役会規模 (BRDSZE)、社外取締役比率 (IDRTO)、外国人投資家の株式保有比率 (FRGN)、メインバンクによる融資比率 (BNK) を設定している。ガバナンスから監査に対する需要が増大するほど、企業が外部および内部監査により資源を投入すると考えれば、各ガバナンス因子と外部および内部監査コストは正の関連性をもつことが想定される。

モデル

$$\begin{aligned}
 \mathbf{EACOST} = & \alpha_0 + \alpha_1 \mathbf{IACOST} + \alpha_2 \mathbf{TA} + \\
 & \alpha_3 \mathbf{SUB} + \alpha_4 \mathbf{ROS} + \alpha_5 \mathbf{QUICK} + \\
 & \alpha_6 \mathbf{LEV} + \alpha_7 \mathbf{LOSS} + \\
 & \alpha_8 \mathbf{INVREC} + \alpha_9 \mathbf{MB} + \\
 & \alpha_{10} \mathbf{EMRG} + \alpha_{11} \mathbf{BIG3} + \\
 & \alpha_{12} \mathbf{NAFEE} + \alpha_{13} \mathbf{SEC} + \\
 & \alpha_{14} \mathbf{BRDSZE} + \alpha_{15} \mathbf{IDRTO} + \\
 & \alpha_{16} \mathbf{FRGN} + \alpha_{17} \mathbf{BNK} + \\
 & \text{Industry_Dummies} + \varepsilon \quad (1)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \mathbf{IACOST} = & \beta_0 + \beta_1 \mathbf{EACOST} + \beta_2 \mathbf{TA} + \\
 & \beta_3 \mathbf{SUB} + \beta_4 \mathbf{ROS} + \beta_5 \mathbf{QUICK} + \\
 & \beta_6 \mathbf{LEV} + \beta_7 \mathbf{LOSS} + \\
 & \beta_8 \mathbf{INVREC} + \beta_9 \mathbf{MB} + \\
 & \beta_{10} \mathbf{EMRG} + \beta_{11} \mathbf{EMPNUM} + \\
 & \beta_{12} \mathbf{EMPAGE} + \beta_{13} \mathbf{FIRMAGE} + \\
 & \beta_{14} \mathbf{BRDSZE} + \beta_{14} \mathbf{IDRTO} + \\
 & \beta_{15} \mathbf{FRGN} + \beta_{16} \mathbf{BNK} + \\
 & \text{Industry_Dummies} + \varepsilon \quad (2)
 \end{aligned}$$

変数の定義

EACOST 外部監査報酬の自然対数；
IACOST 内部監査コストの自然対数 (内部監査部門に所属する人数に当該会社の平均年収を乗じ

て算定)；

TA 総資産の自然対数；
SUB 連結子会社数(+1)の自然対数；
ROS 売上高営業利益率；
QUICK 流動比率；
LEV 負債比率；
LOSS 当会計期間あるいは前会計期間に純損失を計上して入れば1、それ以外は0；
INVREC 棚卸資産と売上債権が総資産に占める割合；
MB 株価純資産倍率；
EMRG 企業が新興市場に上場していれば1、それ以外0；
BIG3 外部監査人がBIG3 (あずさ、新日本、トーマツ) であれば1、それ以外は0；
NAFEE 非監査報酬の自然対数；
SEC 企業が一般に認められた会計原則 (U S - G A A P) に従って財務諸表を作成していれば1、それ以外は0；
EMPNUM 企業の従業員数の自然対数；
EMPAGE 企業の従業員の平均年齢；
FIRMAGE 企業の平均年齢の自然対数；
BRDSZE 企業の取締役会の役員数；
IDRTO 企業の社外取締役の比率；
FRGN 外国人投資家による株式の保有比率；
BNK 企業の負債に占めるメインバンクからの借入れ比率；

③ 結果

1. データ

本研究では、日本の上場企業を対象として仮説を検証する。サンプル抽出手順は表1で示されている。初期サンプルは2014年3月において日本の証券市場に上場している企業3,483社である。ここから協会による第18回

＜表1＞サンプル選択

上場企業 (2014年3月期)		3,483
控除：協会の調査対象以外の企業	(2,418)	
控除：金融セクター（銀行、証券、保険、その他金融）に属する企業	(58)	
控除：連結財務諸表を作成していない企業	(84)	
控除：必要なデータが利用可能でない企業	(110)	
サンプル		813

監査総合実態調査の対象となっていない企業2,418社、金融セクター（銀行、証券、保険、その他金融）に所属する企業58社、連結財務諸表を公表していない企業84社、分析に必要な財務データが入手できない企業110社を控除する。その結果、本研究の最終サンプルは813社となる。表2はサンプルの産業分布を示している。多い業種は電気機器（10.7%）、小売（10.2）、化学（8.7%）である。

表3はサンプルの記述統計を示している。外部監査コストは平均1億22百万円、中央値42百万円であり、内部監査コストは平均48百万円、中央値23百万円である。また、外部監査チームの人数は平均18人、中央値14人であり、内部監査部門の人数は平均6人、中央値4人である。平均的な日本の上場企業では、

内部監査部門の予算および人数と外部監査の報酬および人数は概ね1対3の関係にあることがわかる。なお、サンプルの相関係数を確認したところ（表4）、TA、SUB、NAFEE、EMPNUM、BRDSIZE、FRGNの間で相関が強いことが確認された。特にTAはその他変数との相関が高いので、この影響を緩和するために説明変数からTAを除き、被説明変数をそれぞれTAで除した値に変更して追加分析を行う。

2. 結果

表5は、(1)式と(2)式の推計結果を示している。RQ1はEACOSTとIACOSTの決定因子および両者の異同についてである。まず、表5 (1)式の結果から、モデルの説明力は87%

＜表2＞業種区分

	社	%		社	%
水産・農林業	2	0.2	電気機器	87	10.7
鉱業	1	0.1	輸送用機器	42	5.2
建設業	39	4.8	精密機器	15	1.8
食料品	40	4.9	その他製品	27	3.3
繊維製品	17	2.1	電気・ガス業	14	1.7
パルプ・紙	8	1.0	陸運業	25	3.1
化学	71	8.7	海運業	3	0.4
医薬品	17	2.1	空運業	2	0.2
石油・石炭製品	3	0.4	倉庫・輸送関連業	10	1.2
ゴム製品	7	0.9	情報・通信業	62	7.6
ガラス・土石製品	14	1.7	卸売業	83	10.2
鉄鋼	12	1.5	小売業	50	6.2
非鉄金属	7	0.9	不動産業	21	2.6
金属製品	18	2.2	サービス	56	6.9
機械	60	7.4			
			計	813	100

<表3>記述統計

変数	平均値	標準偏差	最小値	中央値	最大値
重要な変数の実数値					
外部監査コスト (百万円)	122.92	306.22	8.00	42.00	3,935.00
内部監査コスト (百万円)	48.69	85.95	3.01	23.08	1,080.80
外部監査チームの人数 (人)	18.51	17.87	2.00	14.00	259.00
内部監査部門の人数 (人)	6.83	9.44	1.00	4.00	109.00
総資産 (百万円)	516,198	2,029,006	905	69,656	41,000,000
従業員数 (人)	8,728	26,983	21	1,693	338,875
分析変数					
EACOST	4.042	0.974	2.708	3.738	7.432
IACOST	3.227	1.052	1.369	3.139	5.879
TA	11.309	1.779	7.559	11.151	15.821
SUB	2.596	1.221	0.693	2.398	6.297
ROS	0.056	0.056	-0.127	0.045	0.270
QUICK	2.064	1.397	0.410	1.660	8.844
LEV	2.519	1.640	1.123	2.029	11.841
INVREC	0.333	0.164	0.017	0.332	0.737
MB	1.164	0.964	0.231	0.889	6.215
NAFEE	0.790	1.281	0.000	0.000	4.875
EMPNUM	7.564	1.617	4.220	7.434	11.856
EMPAGE	40.412	3.117	32.100	40.700	47.300
BRDSZE	8.371	3.055	4.000	8.000	18.000
FIRMAGE	3.964	0.602	1.099	4.174	4.890
IDRTO	0.124	0.153	0.000	0.091	0.625
FRGN	0.109	0.120	0.000	0.068	0.575
BNK	0.201	0.216	0.000	0.160	1.000
LOSS (%)	6.4				
EMRG (%)	17.8				
BIG3 (%)	77.4				
SEC (%)	2.0				

であり、TA、SUB、LEV、EMRG、BIG3、NAFEE、SEC、IDRTOが外部監査コストと統計的に有意な正の関連性をもち、先行研究と一貫していることが確認できる。また、表5 (2)式の結果から、モデルの説明力は67%であり、TA、INVREC、EMPNUM、EMPAGE、BRDSZE、IDRTOが内部監査コストと統計的に有意な正の関連性、LEV、EMRGと有意な負の関連性をもつことが確認できる。すなわち、外部監査コスト、内部監査コストとも企業規模、複雑性、リスクおよびガバナンスと関連性をもつことがわかる。

外部監査と内部監査の決定因子の比較は下記の通りである。両者の共通点として、TAとIDRTOは両モデルともに正の符号となっている。すなわち、規模が大きく、社外取締役が多い企業では、外部監査と内部監査ともに資源投入量が増やされる。反対に、両者の異なる点として、LEVとEMRGは(1)式では正、(2)式では負の符号を示している。すなわち、負債依存度、新興市場での上場は、外部監査コストの決定にあたっては監査リスクとして評価され、外部監査の投入量が増やされる。一方、内部監査コストの決定にあたっては企

<表4> 相関関係

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1. EACOST	1																					
2. IACOST	0.76	1																				
3. TA	0.89	0.8	1																			
4. SUB	0.85	0.71	0.83	1																		
5. ROS	0.11	0.13	0.17	0.08	1																	
6. QUICK	-0.2	-0.18	-0.24	-0.18	0.18	1																
7. LEV	0.17	0.09	0.15	0.11	-0.22	-0.42	1															
8. LOSS	-0.14	-0.16	-0.19	-0.13	-0.45	0.03	0.17	1														
9. INVREC	-0.12	-0.06	-0.13	-0.08	-0.28	-0.05	0.1	0	1													
10. MB	0.12	0.08	0.04	0.09	0.27	-0.01	0.2	-0.03	-0.13	1												
11. EMRG	-0.37	-0.43	-0.5	-0.37	-0.13	0.11	-0.02	0.15	-0.03	-0.04	1											
12. BIG3	0.25	0.2	0.19	0.18	0.06	-0.03	-0.03	-0.05	0.02	0	-0.13	1										
13. NAFEE	0.7	0.56	0.62	0.62	0.09	-0.18	0.13	-0.1	-0.14	0.12	-0.24	0.22	1									
14. SEC	0.36	0.26	0.27	0.32	0.05	0	-0.02	-0.04	-0.01	0.03	-0.07	0.03	0.22	1								
15. EMPNUM	0.84	0.75	0.88	0.86	0.08	-0.22	0.1	-0.18	-0.11	0.07	-0.43	0.21	0.61	0.3	1							
16. EMPAGE	0.22	0.24	0.24	0.2	-0.14	-0.14	0.12	-0.02	0.1	-0.17	-0.15	0.05	0.08	0.06	0.2	1						
17. FIRMAGE	0.14	0.22	0.29	0.23	-0.05	-0.19	0.02	-0.13	0.16	-0.17	-0.25	0.06	0.09	0.09	0.26	0.25	1					
18. BRDSZE	0.5	0.5	0.58	0.47	0.1	-0.18	0.1	-0.15	-0.14	0.01	-0.28	0.1	0.38	0.15	0.51	0.15	0.18	1				
19. IDRTO	0.21	0.2	0.15	0.14	0.11	0.06	0	0	-0.14	0.22	-0.02	0.03	0.14	0.12	0.13	0.03	-0.09	0	1			
20. FRGN	0.56	0.49	0.58	0.55	0.26	0.12	-0.07	-0.06	-0.09	0.2	-0.27	0.1	0.38	0.24	0.55	0.05	0.06	0.26	0.27	1		
21. BNK	-0.18	-0.18	-0.2	-0.15	-0.12	-0.16	0.03	0.02	0.15	-0.02	0.1	-0.01	-0.15	-0.12	-0.17	0.01	0.05	-0.11	-0.1	-0.17	1	

太字は5%水準で有意

<表5>結果

被説明変数		(1)式 EACOST	(2)式 IACOST
説明変数	期待符号	係数 (t 値)	係数 (t 値)
TA	+	0.346*** (17.1)	0.339*** (8.01)
SUB	+	0.181*** (7.63)	0.061 (1.46)
ROS	+/-	-0.537 (-1.56)	-0.143 (-0.29)
QUICK	+/-	0.016* (1.67)	-0.019 (-0.99)
LEV	+	0.032*** (3.52)	-0.034** (-2.38)
LOSS	+	-0.009 (-0.15)	0.000 (0)
INVREC	+	-0.085 (-0.83)	0.048** (2.54)
MB	+	0.024 (1.56)	0.041* (1.71)
EMRG	+	0.113*** (3.4)	-0.124* (-1.84)
BIG3	+	0.154*** (5.1)	
NAFEE	+	0.138*** (8.4)	
SEC	+	0.637*** (4.59)	
EMPNUM	+		0.092** (2.14)
EMPAGE	+		0.019** (2.28)
FIRMAGE	+		0.006 (0.15)
BRDSZE	+	-0.008 (-1.36)	0.021** (2.28)
IDRTO	+	0.220** (2.31)	0.528*** (3.47)
FRGN	+	0.051 (0.35)	0.037 (0.13)
BNK	+/-	0.049 (0.83)	-0.103 (-0.86)
定数		Yes	Yes
産業効果		Yes	Yes
調整済みR ²		0.87	0.67
N		813	813

*, **, *** ; 10%, 5%, 1%水準で有意

業の資金余力として影響し、内部監査の投入量が減らされると解釈できる。また、モデルの説明力に着目すると、(2)式は(1)式より約20%ほど説明力が低い点が挙げられる。これは、内部監査の決定における(2)式に含まれない因子の存在を示唆しているといえる。

RQ2は外部監査コストと外部監査コストの関連性についてである。表5 (1)式によれば、企業特性をコントロールしたうえで、IACOSTはEACOSTと1%水準で有意な正の関連性を有している。同様に表5 (2)式によれば、企業特性をコントロールしたうえで、EACOSTはIACOSTと1%水準で統計的に有意な関連性を有している。すなわち、この結果は、内部監査部門に多くの予算を当てる企業ほど、外部監査に対してもより高いコストをかける傾向にあり、また逆の関係もあることを示唆している。ただし、これが双方の代替関係ではなく、補完関係を反映しているかどうかは慎重に判断しなければならない。すなわち、Prawitt *et al.* (2009) のいうように、内部監査部門の規模は内部監査に対する社内の需要（監査リスクの高さ）を意味する可能性もあるからである。

3. 追加分析

追加分析として、第一に、被説明変数のなかで総資産（ASSETS）はその他の変数との相関が高いため、モデルから総資産を控除し、IACOSTとEACOSTを総資産で規模調整したうえで同様の分析を行った。分析の結果、両モデルとも説明力が30%ほど低下したが、変数の係数および有意水準は控除前のモデルと一貫していた（結果は非掲載）。

第二に、非説明変数をコストではなく、人数に変えて推定した。(1)式において、被説明変数を外部監査チームの人数に変えて推定したところ（結果は非掲載）、モデルの説明力が87%から58%、外国人投資家比率が正で有意となった。(2)式において、被説明変数

を内部監査部門の人数に変えて推定したところ、説明力が67%から62%、負債比率、新興市場ダミー、平均給与が非有意となった。主モデルの結果と質的に一貫しているものの、金額ベースに比べて、人数ベースのほうがモデルの説明力と当てはまりが相対的に低い結果となった。

第三に、内部監査コストの決定における経営者の影響を検証するため、(2)式に経営者の継続年数を加えて推定した。経営者の継続年数から5つの変数（CEO_TNR（経営者の継続年数の実数）、CEO_TNR4（経営者の継続年数が4年以上であれば1、それ以外は0）、CEO_TNR8（同8年以上）、CEO_TNR10（同10年以上）、CEO_TNR20（同20年以上））を作成した。(2)式にこれらの継続年数を加えて推定したところ（結果は非掲載）、CEO_TNRは係数 -0.005 （ns）、CEO_TNR4は -0.022 （ns）、CEO_TNR8は -0.094 （*）、CEO_TNR10は -0.114 （**）、係数、CEO_TNR20は -0.086 （ns）となった。これらの結果は、経営者の継続年数が8年、あるいは10年を超えると内部監査コストに負の影響がある可能性を示唆していると解釈できる。

4. まとめと課題

本研究では、内部監査コストと外部監査コストの決定因子および両者の関連性を実証的に検証した。

第一に、内部監査コストと外部監査コストの決定因子について、(1)外部監査コスト、内部監査コストとも企業規模、複雑性、リスクおよびガバナンスと関連性をもつ、(2)両者の共通点として、規模が大きく、社外取締役が多い企業では、外部監査と内部監査ともに資源投入量が増やされる。(3)反対に、両者の異なる点として、負債依存度、新興市場での上場は、外部監査コストの決定にあたっては監査リスクとして評価され、外部監査の投入

量が増やされる一方、内部監査コストの決定にあたっては企業の資金余力として影響し、内部監査の投入量が減らされると解釈できる。また、(4)外部監査の検証モデルは比較的高い説明力をもつ一方、内部監査の決定にあたっては本研究のモデルに含まれない因子が存在する可能性がある。外部監査は監査法人によって行われる保証業務である一方で、内部監査は企業自身によって行われる保証と助言業務であり、企業の特性に影響される部分が多いのかもしれない。第二に、内部監査コストと外部監査コストの関連性について、(5)外部監査コストと内部監査コストは、その他の決定因子を制御したうえで、相互に正の関連性をもつことが観察された。すなわち、外部監査と内部監査は相互に補完的であることを示唆している。あるいは、ガバナンスに注力する企業が両監査を重視しているとも解釈できる。

本研究の貢献は以下の通りである。まず、学術研究として、(1)内部監査の決定因子とその外部監査との違いについての実証的証拠を提示している、(2)外部監査コストと内部監査コストの正の関連性を観察している（これは Prawitt *et al.* 2011の追試にあたる）、という実証的証拠は、外部監査と内部監査の効率性と実効性に関する新しい洞察を与えるものである。次に、実務として、本研究の結果は、規制当局が外部監査と内部監査の関係に関する規制あるいはガイドラインをどのように設計していくかに対して有用な示唆を与える。また、各企業が自らの内部監査体制をどのように構築し、そして運営していくかに対して有用な示唆を与える。

最後に、本研究の限界を指摘しておく。まずデータについて、本研究で用いたデータは、協会による調査を利用しており、一般に利用可能でない。そのため、本研究の再現性に問題がある。内部監査コストの算定にあたって、内部監査部門の人数に当該企業の平均給与を

乗じて計算しており、正確な人件費ではない、また、システム開発・利用費、調査費用、研修費用、出張費用等その他の費用は含まれていない。さらに、結果の解釈について、外部監査コストと内部監査コストの正の関連性は補完効果を示しているもの、両者の関係は削除変数（ガバナンス、企業リスク等）の影響によるものかもしれない。仮に両者に正の関連性があるとしても、その因果効果は明らかになっておらず、今後の課題である。

本研究は科研費（15K03783）の助成を受けたものである。

<参考文献>

- Bame-Aldred, C. W., D. M. Brandon, W.F. Messier, Jr., L. E. Rittenberg, and C. M. Stafaniak. 2013. Summary of research on external auditor reliance on the internal audit function. *Auditing: A journal of practice and theory* 32(1) : 251 – 286.
- Christ, M. H., A. Masli, N. Y. Sharp, and D. A. Wood. 2012. Using the Internal Audit Function as a Management Training Ground: Is the Monitoring Effectiveness of Internal Auditors Compromised? *Working paper, The University of Georgia*.
- Chung, D. Y., W. D. Lindsay. 1988. The Pricing of Audit Services: The Canadian perspective. *Contemporary Accounting Research* 5 (1) : 19-46.
- Ettredge, M., M. Reed., and M. Stone. 2000. An Examination of Substitution among Monitoring Device: The Case of Internal and External Audit Expenditures. *Review of Quantitative Finance and Accounting* 15: 57-79.
- Fukukawa, H. 2011. Audit Pricing and Cost Strategies of Japanese Big 3 Firms: Audit Pricing and Cost Strategies of Japanese Big 3 Firms. *International Journal of Auditing* 15:

- 109-126.
- Gist, W. E. 1992. Explaining Variability in External Audit Fees. *Accounting and Business Research*. 23: 79-84.
- Goodwin-Stewart, J., P. Kent. 2006. Relation between external audit fees, audit committee characteristics and internal audit. *Accounting and Finance* 46: 387-404.
- Gramling, A. A., M. J. Maletta, A. Schneider, and B. K. Church. 2004. The role of the internal audit function in corporate governance: A synthesis of the extant internal auditing literature and directions for future research. *Journal of Accounting Literature* 23: 194-244.
- Hay, D., W. R. Knechel, and N. Wong. 2006. Audit fees: A meta-analysis of the effect of supply and demand attributes. *Contemporary Accounting Research* 23 (1) : 141-192.
- International Federation of Accountants (IFAC). 2009. *International Standard on Auditing 610, Using The Work of Internal Auditors*.
- Lenz, R. and U. Hahn, 2015. A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities, *Managerial Auditing Journal*, 30 (1) : 5 - 33.
- Messier, W. F., Jr., J. K. Reynolds, C. A. Simon, and D. A. Wood. 2011. The effect of using the internal audit function as a management training ground on the external auditor's reliance decision. *The Accounting Review* 86 (6) : 2131-2154.
- Pizzini, M., Lin, S. & Ziegenfuss, D. E. 2015. The impact of internal audit function quality and contribution on audit delay. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34 (1) : 25-58.
- Prawitt, D. F., J. L. Smith, and D. A. Wood. 2009. Internal audit quality and earnings management, *The Accounting Review* 84 (4) : 1255-1280.
- Prawitt, D. F., N. Y. Sharp, and D. A. Wood. 2011. Reconciling archival and experimental research: Does internal audit contribution affect the external audit fee? *Behavioural Research in Accounting* 23 (2) : 187-206.
- The Institute of Internal Auditors (IIA). 2012. *International Standards For The Professional Practice of Internal Auditing*.
- Wallace, W. A. 1984. Internal auditors can cut outside CPA costs, *Harvard Business Review* 52 (1) : 34-38.
- 日本公認会計士協会、2008、監査・保証実務委員会研究報告第18号「監査時間の見積りに関する研究報告」。
- 日本公認会計士協会、2011、監査基準委員会報告書315「企業及び企業環境の理解を通じた重要な虚偽表示リスクの識別と評価」。
- 日本公認会計士協会、2011、監査基準委員会報告書610「内部監査の利用」。
- 日本公認会計士協会、2013、監査役等と監査人との連携に関する共同研究報告。
- 日本内部監査協会、2014、内部監査基準。
- 日本内部監査協会「第18回監査総合実態調査(2014年監査白書)」2015年。
- 矢澤憲一、2009、「監査報酬評価モデルの研究」『青山経営論集』44(3) : 227-256。
- 矢澤憲一、2012、「監査報酬評価モデルの研究Ⅱ－内部統制監査の導入に焦点を当てて(2007-2011)」『青山経営論集』47(1) : 79-97。
- 矢澤憲一、2013、「監査報酬の国際実態比較：日本企業の監査報酬は本当に低いのか?」『青山経営論集』48(2) : 267-281。
- 松井隆幸・町田祥弘・矢澤憲一、2015、「コーポレート・ガバナンスにおける内部監査の機能の研究(中間報告)」『月刊監査研究』41(9) : 13-29。

地方自治体の内部統制の構築と監査の充実強化に向けて

- 既存の統制機能に基づく考察 -

石川 恵子

日本大学経済学部 教授 博士（経営学） 明治大学

キーワード：地方自治体の内部統制、地方自治体の監査制度、パブリック・ガバナンス、アカウントビリティ

はじめに

本稿の目的は、地方自治体の既存の統制機能に着目して、今後の地方自治体の内部統制の構築と監査の充実強化のあり方を考察することである。

平成29（2017）年6月9日に「地方自治法の一部を改正する法律（以下、改正法という。）」が公布された。地方自治法には、地方自治体が事務手続を執行する際に求められる統制全般に係わる諸規定が設けられている。いうならば、地方自治体の一連の内部統制プロセスには、「(1) 地方自治法を遵守して、事前に必要な統制手続を行い、(2) 事後に監査委員が監査を行う」という統制機能が既に組み込まれている¹。

改正法には、2つの主たる骨子がある。それは、(1) 地方自治体の首長に対して内部統制の整備・運用の義務を課したこと、(2) 地方自治体の監査制度の充実強化である。そして、この2つの骨子は、個別に理解されるのではなく、むしろ一体としてとらえていくことが求められている。

また、主たる骨子の1つが示しているように、改正法は、地方自治体の首長に対しても民間企業と同様に内部統制の整備・運用の義務を課したことは注目に値する。

周知のとおり、民間企業には、会社法と金融商品取引法に依拠した内部統制の整備・運用の仕組みがある。このため、地方自治体の内部統制の整備・運用にあたっては、民間企業の経験と実績を活用していくことで効果的かつ効率的な制度の導入が見込まれる。

もっとも、地方自治体には既に地方自治法に遵守した「統制手続」があること、統制の一環として監査委員制度もあることから、これらの既存の統制機能を内部統制の整備・運用に活かしていく視点が求められる。

また、もう1つの骨子である監査制度の充実強化への対応についても、監査委員制度にはいかなる課題があるかを明確にした上で、当該課題を解消していく視点も求められよう。

本稿では、上述した既存の統制機能に係わる2つの視点に基づいて、今後の地方自治体の内部統制の構築と監査の充実強化のあり方を考察する。

① 改正法が求める内部統制の整備・運用

はじめに、改正法のもとで想定される地方自治体の内部統制の整備・運用の仕組みについて改正法に依拠して整理する。なお、今回の改正では、その対象となるのは都道府県と政令市であり、それ以外の市町村に対しては、努力義務とされた。そして、その施行日は2020年4月1日である。

1. 内部統制の整備

改正法は内部統制の整備の義務について次のような規定を設けている。担任する事務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、これに基づき必要な体制を整備しなければならない²。すなわち、改正法は、内部統制の整備について基本方針を定めること、そして当該基本方針に基づいて必要な体制を整備することを求めている。また、作成した基本方針については地域住民に公表することを義務づけている³。

そして、内部統制の整備・運用の対象となる「担任する事務」には、2つの事務がある。それは、「財務に関する事務その他総務省令で定める事務（以下、財務事務という。）⁴」と「その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われてい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事務（以下、その他の事務という。）⁵」である。

前者の「財務事務」は対応することが必須であり、義務づけられているものである。一方、後者の「その他の事務」は首長がその必要性を認めた場合に整備・運用の対象とされるものであり、その対応は任意とされている。

1-1 財務事務と派生するリスク

内部統制の整備が必須となる「財務事務」とは、より具体的には地方自治法第9章に定められている事務が該当する。地方自治法第9章では財務事務全般、すなわち「予算・収入・支出・決算・契約・現金及び有価証券の

出納と保管・時効・財産」に係わる規定を設けている。より具体的には、現金取引に係わる事務手続である。

そして、その下で想定されているリスクとしては、これらの財務事務の手続を行う際に遵守すべき法令等を違反することから生じるリスク、財務事務を行う際におこりうる処理上のミス、決算の信頼性を阻害するリスク、そして財産の保全を阻害するリスク等がある。

より具体的には(1)横領あるいは使い込みといった個人が行うケースと、(2)不適正な経理処理といった組織として行われていたケースがある⁶。

これらのリスクは、監査委員が定期監査を実施する際に発見し、未然に防ぐことで対応してきたリスクである。なお、定期監査については後述することとする。

1-2 その他の事務と派生するリスク

「その他の事務」とは、現金取引を伴わない事務手続である。改正法は当該事務の内部統制の整備・運用に係わる対応については任意としている。もっとも、その他の事務は、対応が任意とはいえ、対応が喫緊の課題として認識されているような重要なリスクも含まれていることには注意する必要がある。

例えば、その重要なリスクの1つとして、地域住民の情報漏洩のリスクがあろう。とりわけ、都道府県とは異なり、全ての市町村は地域住民の窓口業務に携わっている。例えば、マイナンバーの取り扱い業務をはじめとして、住民の住所変更に係わる業務、戸籍の諸

¹ 詳細については以下の拙著を参照されたい。石川恵子『地方自治体の内部統制－少子高齢化と新たなリスクへの対応』中央経済社、2017年11月。また、現在、総務省からは以下のガイドラインも公表されている。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（たたき台）』、2018年7月。

² 地方自治法第150条第1項。

³ 地方自治法第150条第3項。

⁴ 地方自治法第150条第1項第1号。

⁵ 地方自治法第150条第1項第2号。

⁶ 不適正な経理処理については拙著を参照されたい。前掲書、102～103頁。

変更に係わる業務、介護保険をはじめとする社会福祉業務などがある⁷。

これらの業務に携わる際には、個人情報の保護の視点から、地域住民の情報を管理することが求められている。したがって、たとえば、制度上は、内部統制の整備・運用の対応が任意とはいえ、地域住民の個人情報が漏洩しないための対応は全庁的に行うことが期待されるものである。

2. 内部統制の運用

改正法は、内部統制の運用について、次のような規定を設けている。基本方針を作成し、これに基づいて必要な整備を行った首長は、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、基本方針に基づいて整備した体制について評価した報告書を作成すること⁸、当該報告書には、監査委員の審査に付すことの義務を課せられている⁹。

また当該報告書と審査報告書については、議会に提出すること¹⁰、そして地域住民への公表を義務づけられている¹¹。

② 既存の統制手続の特性

上述したように、改正法は内部統制の整備・運用の対象として、「財務事務」と「その他の事務」をあげている。

もっとも、これらの事務に対する統制機能は、改正法により新たに求められたものではない。既に「財務事務」への対応は地方自治法の遵守、そして「その他の事務」への対応は当該事務の執行に必要な関連諸法令に遵守することにより、必要な事務手続が執行されている。

そして当該事務手続の執行にあたり重視されている統制の主眼は（1）事務手続が関連法規に遵守していたか否か（2）予算執行は妥当であったか否かにある。この意味において、地方自治体の一連の内部統制のプロセスには統制機能が組み込まれていることから、新たに内部統制の整備・運用の義務を課すことへの疑問を呈することもできよう。

これについては、既存の統制手続の特性あるいは現状を明らかにすることが求められよう。既存の統制手続には以下の2つの特性がある。それは（1）事務手続は諸法令に遵守した手続が求められ、それは煩雑かつ複雑であること、そして（2）事務手続が業務手順書等により可視化されていないことである。

上述したように、「財務事務」ならびに「その他の事務」に係わる原課の事務手続は法令に遵守することが求められており、煩雑かつ複雑な側面がある。このため、原課の職員には、携わる業務についての法律に基づく知識、そして当該知識に基づく経験ならびに実績が求められている。

例えば、戸籍業務に携わる原課の職員であれば、戸籍法と必要な関連法令、そして実務指針に精通することが求められている。また、近時、地域住民が外国人と結婚するケースも増えていることから、必要に応じて当該国の大使館に問い合わせをすることも必要になる。

現状では、当該業務への関与は、法律の側面から専門的に熟知し、携わっていることが求められることもあり、いわば、当該業務は「属人的」な側面がある。もとより、当該業務については、多くの地方自治体では、事務手続が業務手順書等により可視化されていない状況がある。

⁷ 同上書、131～140頁。

⁸ 地方自治法第150条第4項。

⁹ 地方自治法第150条第5項。

¹⁰ 地方自治法第150条第6項。

¹¹ 地方自治法第150条第8項。

このため、何らかのトラブルが発生した場合には、当該職員「個人」に依拠せざるを得ない状況がある。仮に異動したばかりの職員がミスをした場合には、「組織」としての対応が後手になる可能性がある。

今後、パブリック・ガバナンスの視点からトラブルへの対応を見た場合には、従来のような職員「個人」の対応ではなく、むしろ、「組織」としての迅速かつ効果的な対応が重視されるようになっていくと考える。

このように考える理由は、今後、少子高齢化による労働人口の減少に伴い、地方自治体においても、職員の人材確保が難しくなることが予想されているからである¹²。とりわけ、法律に精通した専門性のある職員については、経験年数も必要になることから、職員「個人」の労働の負担も増えることになる。このため、従前のような属人的な方法では、迅速かつ効率的なサービスの提供に支障を来すようになることを予想させる。

したがって、従前のように職員の個人対応のみならず、「組織」としての対応がより一層、求められるようになっていくと考える。この組織として対応するための前提となるのが、職員が携わっている事務手続を可視化し、当該事務手続から派生するリスクの可視化をすることである。こうした視点が今度の内部統制の整備・運用の導入には求められると考える。

③ 改正法が求める監査制度の充実強化と地方自治体監査の現状

冒頭で述べたとおり、改正法のもう1つの

主たる骨子は、地方自治体の監査制度の充実強化である。その具体的な内容は、地方自治体の監査委員に対して、監査基準を作成することを義務づけたこと¹³、そして監査専門委員の創設を認めたことからなる¹⁴。

監査委員とは、地方自治体の監査を実施する独立した執行機関である¹⁵。監査委員には識見を有した識見委員と議員から選任される議選委員がある。既に述べたとおり、監査委員の監査には、地方自治体の一連の内部統制プロセスにおいて、事後的な統制機能としての役割がある。

また、新たに創設が認められた監査専門委員とは、監査委員の監査を補助する役割がある。

もとより、なぜ、このような内容が骨子に盛り込まれたのであろうか。これを理解するためには、監査委員制度の現状を考察することが必要となろう。以下では、地方自治体の監査委員制度の現状、すなわち (1) 監査の種類、(2) 監査体制の状況、そして (3) 監査基準について、民間企業の財務諸表監査との対比を通じて考察する。

1. 地方自治体の監査の種類

地方自治体の監査委員が実施しなければならない監査の種類については、地方自治法が規定を設けている。監査委員に義務づけられている主たる監査には定期監査¹⁶、決算審査¹⁷、例月出納検査¹⁸がある。これらの名称からもわかるように、それぞれの監査の種類には「監査」、「審査」そして「検査」がある。すなわち、監査委員制度における監査とはこ

¹² これに関連して、例えば以下の報告書がある。総務省『自治体戦略2040構想研究会 第一次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』、2018年4月、36～41頁。

¹³ 地方自治法第198条の4第1項。

¹⁴ 地方自治法第200条の2。

¹⁵ 地方自治法第180条の5。

¹⁶ 地方自治法第199条第1項。

¹⁷ 地方自治法第233条第2項。

¹⁸ 地方自治法第235条の2第1項。

これらの総称である。

1-1 定期監査

定期監査とは、毎会計年度、一回以上、期日を定めて原課の財務事務についての監査を行うものである。

定期監査の主たる着眼点としては、原課の事務手続が法令等に遵守して行われていたか否かがある。また、定期監査には、事務手続上の改善等があれば、それを原課の職員に改善を促すことも求められている。このような定期監査の機能に着目すると、当該監査には内部監査としての役割がある。

既に述べたとおり、改正法は「財務事務」に対する内部統制の整備・運用の対応の義務を課しているが、従前より「財務事務」に係わるリスクへの対応は定期監査において行われている。

これに対して改正法が対応を任意としている「その他の事務」については行政監査において行われている¹⁹。行政監査とは、財務事務以外の行政の事務全般を対象とする監査である。

もっとも、行政監査は、定期監査とは異なり、必ずしも義務づけられておらず、必要があると認められたときにのみ行われている。現状では行政監査の実施が任意であることから、ほとんどの地方自治体では当該監査を行っていない状況にある。

ただし、実務上「財務事務」と「その他の事務」を厳密に線引きすることが難しい側面もあることから、「その他の事務」を定期監査の範疇に含めて行っている地方自治体も少なからずある。

1-2 決算審査

決算審査とは、地方自治体の決算書に対して監査委員が審査を行うものである。決算書は、民間企業の財務諸表に相当し、決算審査は財務諸表監査に相当するであろう。

なお、ここでいう決算書とは官庁会計に基づいて作成されるものであり、発生主義会計に基づく財務書類とは異なるものであることには注意する必要がある²⁰。また、決算書は民間企業の財務諸表とは異なり、一般に公正妥当と認められる会計基準に準拠して作成されるものではない。すなわち、官庁会計に基づく決算書とは会計法、財政法、そして地方自治法に遵守して作成されるものである。

そして、決算審査の主たる着眼点は、計数の正確性、予算執行の妥当性などがある。この点も民間企業の財務諸表監査とは異なっている。すなわち、民間企業の財務諸表監査における主たる着眼点は、財務諸表が一般に公正妥当と認められる会計基準に準拠していたか否か、当該財務諸表には重要な虚偽表示があったか無かったかである。

また、地方自治体には出納整理期間が設けられており、決算書は出納整理期間（4月～5月末）以降に作成されることにも注意する必要がある²¹。このため、実際に監査委員が審査する期間は6月下旬から8月末ごろとなっている。また、この時期に財政健全化法に基づく財政健全化判断比率の審査も行われている²²。

1-3 例月出納検査

例月出納検査とは、毎月、日を定めて実施される検査で、現金の出納についての検査が

¹⁹ 地方自治法第199条第2項。

²⁰ 総務省は、2014年4月に複式簿記の導入と固定資産台帳の整備を柱とする財務書類作成基準『今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書』を公表し、地方公会計に関する新たな統一的な基準を示した。これにより、全ての地方自治体は2015年～2017年度までの3年間で統一的な基準による財務書類等を作成することが要請された。

²¹ 出納整理期間とは、現金の出納を整理するために設けられた期間で、前年度の会計年度末（3月末）までに確定している債権・債務に伴う現金の未収・未払いを整理するために設けられている。

²² 地方公共団体の財政の健全化に関する法律第3条第1項、第22条第1項。

行われている。例月出納検査の主眼は、資料に基づいて、計数を調査し、現金の管理状況を把握することにより、帳簿上の数字と現金の有り高を確認するものである。

2. 地方自治体の監査体制の状況

地方自治法は、上述した定期監査、決算審査、そして例月出納検査をすべての地方自治体を対象に義務づけている。この監査を義務づけられている対象についても、民間企業の財務諸表監査とは異なっていることを指摘することができる。

民間企業の場合には、金融商品取引法は、上場企業に対して財務諸表監査を義務づけている。同様に、会社法は大会社に対して計算書類の会計監査を義務づけている。いずれの法律も、比較的規模の大きい企業あるいは会社に対して公認会計士による外部監査を義務づけている。これは、求められる説明責任の対象が株主、投資家、あるいは債権者といった利害関係者に限定されていることによる。

これに対して、地方自治法は47都道府県から、小規模な市町村に至るまで、すなわち、たとえ、人口が5万人未満の町村であっても、上述した監査を義務づけている。その理由は、地方自治体の監査対象が公金であることによる。これは説明責任の対象が地域住民あるいは国民という広範囲の利害関係者に対して履行されていることによる。

もっとも、小規模な市町村では、監査を行う人材不足の課題が深刻であることには注視していく必要がある。すなわち、小規模な市町村では、監査委員の成り手不足があり、監査委員事務局の職員の配置が厳しい状況にあることを指摘することができる²³。

2-1 監査委員の体制

もとより、常勤の識見の監査委員を設置することが義務づけられているのは47都道府県ならびに人口25万人以上の市である²⁴。このため、人口25万人未満の多くの小規模な市町村では、非常勤の監査委員をおいて対応している。

近年、小規模な市町村では、少子高齢化に伴い、識見委員の成り手不足が懸念され始めている。とりわけ、町村では、議員の成り手不足も懸念されはじめており、今後、議選委員の選出も厳しくなることが予想される。

2-2 監査委員事務局の現状

監査委員事務局とは、監査委員を補助するために設けられた組織である。地方自治法は47都道府県に対して、監査委員事務局の設置を義務づけている。一方、市町村に対しては、条例で定めることにより、設置することができることになっている。

ただし、多くの市においては監査委員事務局を設置している傾向がみられる。これに対して町村では、ほとんどの団体が設置していない状況にある。

また、事務局職員数も小規模な団体になればなるほど、人材不足の問題が顕著になり、職員を1名のみ配置しているケースがみられる。なお、現在、監査委員事務局に最も多く職員を配置しているのは、東京都の監査委員事務局の89名である。

さらに、小規模な市町村では、たとえ監査委員事務局を設置していたとしても、監査委員事務局に携わる職員については議会事務局と兼任しているケースが多くみられる。

こうした状況に鑑みて、地方自治法は、地方自治体間で監査委員事務局を共同設置することを認めている。現在、監査委員事務局を

²³ 小規模な市町村の監査の状況についてはあわせて以下の拙稿を参照されたい。石川恵子「小規模な市町村に対応した内部統制と監査のあり方」『地方財務』NO.769、2018年7月、85～98頁。

²⁴ 地方自治法第196条第5項。

共同設置している事例としては、瀬戸内市と備前市の1例のみである²⁵。

2-3 監査専門委員の活用の可能性

上述したように、小規模な市町村においては、監査に携わる人材不足を指摘することができる。すなわち、小規模な団体においては、監査委員事務局に職員を配置することが厳しい状況にあることから、効率的かつ効果的な監査の実施を望めない状況がある。

さらに、小規模な団体では、監査手続の継承が困難なケースもみられる。このことは、初年度に監査を実施する監査委員ならびに監査委員事務局の職員が効果的に監査を実施することの妨げとなるものである。

改正法が監査専門委員の創設を認めた背景の1つには、こうした人材不足の課題をみてとることができる。むろん、当該専門委員については、例えば、ICTの技術的な専門家についても想定されている。もっとも、こうした小規模な市町村の監査体制における人材不足の課題に鑑みるのであれば、今後、小規模な市町村においては監査専門委員を活用することにより、監査委員制度のより一層の充実強化を期待することができる。

なお、改正法は、監査専門委員については、専門の学識経験を有する者の中から、代表監査委員が、代表監査委員以外の監査委員の意見を聴いて、選任することができるとしている²⁶。ここでいう専門の学識経験者とは、公認会計士、税理士、弁護士、あるいは国の監査の経験者といった人材枠にとらわれていな

いことには注意する必要がある。これは、民間企業での内部監査の知識と実績がある人材もその対象となりうるものである。

3. 地方自治体の監査基準

また改正法は、監査制度の充実強化の一環として、監査委員に対して監査基準の策定を義務づけている。

民間企業の監査の場合には、内部監査あるいは外部監査であっても、共通化された監査基準が存在し、そのもとでは、標準化された監査手続が行われている。この点も地方自治体の監査と民間企業の監査とは異なる特性の1つである。

現状では、地方自治体には、必ずしも、監査基準は存在していない。ただし、現状では以下の図表「地方自治体の監査基準」に示すような監査基準が都道府県、市、そして町村において、それぞれに示されている。

ただし、これらの監査基準のもとで実施される監査手続あるいは監査の方法、そして監査に対する考え方は、各地方自治体に任されており、必ずしも、標準化あるいは共通化されたものがある状況にはない。例えば、監査に対する考え方として、定期監査の実施にあたり、「財務事務」のみならず、「その他の事務」についても対象としている団体があることから明らかである。

現状では、各都道府県は、「監査委員監査基準」に倣った監査基準等を公表している傾向がみられる。そして、町村においては、「標準町村監査基準」への準拠は任意であり、必ず

<図表>地方自治体の監査基準

対象	監査基準	設定主体
都道府県	監査委員監査基準	全道府県監査委員協議会連合会
市	都市監査基準	全国都市監査委員会
町村	標準町村監査基準 (監査必携第3版)	全国町村監査委員協議会

²⁵ 監査委員事務局の共同設置の詳細については拙著を参照されたい。前掲書、85～95頁。

²⁶ 地方自治法第200条の2第2項。

しも当該基準に準拠した監査は行われていない状況がある。その理由の1つは、小規模町村の監査には既に述べたような監査手続の継承の困難さがあることにある。

これに対して、早くから統一的な監査基準の必要性について認識していた全国都市監査委員会では、2016年に会員市の団体に対して「都市監査基準」を作成し、公表していた。都市監査基準の特性は、内部統制の整備状況に基づいて、リスクの高い領域に監査を実施する、いわゆるリスク・アプローチにある。

もっとも、現状では、多くの市では、事務手続が可視化され、かつリスクが可視化されていない状況がある。このため、当該監査の実施に向けて各団体は、事務手続を可視化し、リスクを明確にすることが求められる。

改正法は監査委員に監査基準の策定を義務づけているが、将来的には、県、市、町村の規模別に統一的な監査基準の作成とそのもとの標準的な監査手続が求められると考える²⁷。このように考える理由は、小規模な地方自治体の監査資源の問題、すなわち監査に携わる人材不足の問題への対応にある。

現状では、監査手続あるいは監査の方法、そして監査の考え方は標準化されているとは限らないことから、ある地方自治体の監査の実務経験は、必ずしも他団体では役立てることができない状況がある。

仮に県、市、町村の団体の規模別に監査手続、監査の方法、そして監査に対する考え方が統一的な監査基準に依拠して標準化されるのであれば、誰が監査を実施しても同じ水準の監査を実施することができるようになる。このことは、ある地方自治体の監査実務の経験者が他団体の監査を行うことも可能になることを意味している。

これにより、監査の人材不足が課題となっている小規模な団体においては、監査の人材不足を補うための方策として、監査の実務経験者を共有し、活用することが見込めるようになる。将来的には、規模別に統一的な監査基準を作成し、監査手続の標準化が必要と考える理由はここにある。

今後の展望

本稿は、地方自治体の既存の統制機能に着目して、今後の地方自治体の内部統制と監査の充実強化のあり方を考察した。

地方自治体の統制機能には(1)原課の事務手続が可視化されていないこと、(2)小規模な市町村にあっては、監査資源の不足といった課題がある。

地方自治体の内部統制の整備・運用を効果的に行う、あるいは監査委員制度の充実強化を図るためには、この2つの課題の解消に取り組んでいくことが求められる。

事務手続の可視化は、「組織」として地域住民への説明責任を履行するための前提となるものである。また、将来的には、地方自治体の事務手続はA IあるいはR P A (Robotic Process Automation) の導入も見込まれる。導入にあたっては、A IあるいはR P A に任せることができる事務手続であるのか、ヒトが行うべき事務手続であるのかを峻別することが求められる。このためにも事務手続の可視化は必須となる。

また、監査の充実強化にあたっては、将来的に、事務手続が可視化され、かつ標準的な監査手続に基づく監査基準が策定されるのであれば、小規模な市町村の監査に民間企業での内部監査の知識と経験をもった人材を活用

²⁷ 改正法の骨子としての位置づけがある第31次地制調の答申では、当初、統一的な監査基準の必要性について議論されていた。総務省『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』、2016年3月、15頁。

することも見込まれる。もっとも、当該監査には「なりわい」ではなく、「社会貢献」としての意義があることを最後に付言する。

※ 筆者は、現在、総務省自治行政局の「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会（座長：宇賀克也教授 東京大学大学院

法学政治学研究科）」の議論に参加する機会をいただいている。なお、検討会の議論は検討の途上にあり、本稿で述べた見解あるいは意見は筆者個人のものであって、検討会の総意ではない。ありうべき誤謬・批判のすべての責任は筆者が負うものである。

地方債起債の制限と監査委員監査 —住民からの視点を中心として—

紺野 卓

日本大学商学部会計学科 准教授

キーワード：地方公共団体、地方債、公債費、地方自治法、地方財政法、実質公債費比率、監査委員、住民監査請求、住民訴訟、金融商品取引法、ディスクロージャー

住民の関心は高い。国・地方の財政がひっ迫する中、地方債起債の制限については改めての検討が必要であり、その場合、監査委員監査は同制限の一翼を担うべきと考える（特に債務残高等に鑑みた定量的な判断ではなく当該起債が実質的に必要かどうかの判断）。

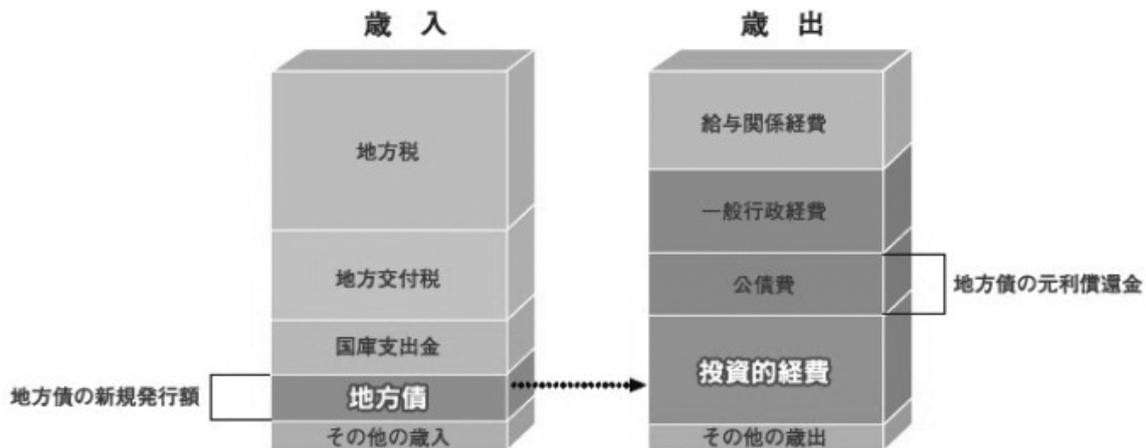
1 はじめに

地方公共団体における地方債は、地方税、交付税等と同様に歳入に占める割合の大きい科目の一つといえる。他方、地方債の元利償還金である公債費は、義務的経費の中でも特に弾力性の乏しい経費として住民負担の大きい歳出である（図1）。

新たな地方債の起債は将来負担の増加につながることもあり、ステークホルダーである

本論文は、我が国が直面する地方公共団体の公債費の大きさに鑑みて、今後の地方債起債の制限の可能性を検討する。同制限の可能性を検討するにあたり、地方財政法（以下、地財法）の規定、及び地方財政計画や地方債協議制度などを通じた国の関与等を概観した上で、さらに一歩進んだ形で、自治体の自主的規制の一部として、（ステークホルダーである住民の関与を通じた形での）監査委員の果たすべき役割について検討する。

<図1> 「地方公共団体の歳入・歳出における地方債の位置づけ」¹



※地方債は、原則として投資的経費（建設事業関係の経費）の一定部分に充てられることが定められている。

¹ 「地方公共団体の歳入・歳出における地方債の位置づけ」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/chihosai_a.html（総務省、2018年7月10日アクセス）。

② 地方債の概要

1. 地方債及び地財法5条

地方債の本質について、坂田は、「まず地方債の本質だが、これは地方団体の財源ではあるが、右に見てきた地方税や地方交付税、国庫補助金とは異なり、あくまでも自治体の債務、借入金である。しかもその償還が2年度以上にわたって行われるものであり、一会計年度内に返済する一時借入金とは区別される。ところで、自治体の財政運営は、いうまでもなく前述の地方税とか地方交付税とか国庫補助金などのように返す必要のない財源で賄われることが望ましいわけであり、このため、地財法5条でも、地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない、とされている」²とし、地方債の持つ債務性を説明している。

財務省は、「地方債とは、地方公共団体が財政上必要とする資金を外部から調達することによって負担する債務で、その履行が一会計年度を超えて行われるものをいいます。地方債は原則として、公営企業（交通、ガス、水道など）の経費や建設事業費の財源を調達する場合等、地財法5条各号に掲げる場合においてのみ発行できることとなっています」³と説明している。

地財法5条（地方債の制限）は、地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができるとし、以下をあげている。

- 一. 交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業に要する経費の財源とする場合
- 二. 出資金及び貸付金の財源とする場合

三. 地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合

四. 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

五. 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費の財源とする場合

このように地財法5条は、原則として、地方公共団体の歳出は「地方債」以外の歳入をもって財源とするとしているため、その本旨は地方債の起債を制限する規定であり、すなわち地方債の支出先を限定することで安易な起債を抑制し、住民負担の増加を防ぐこと等の目的も含んだ規定と解釈できる。

これとは別に地財法2条（地方財政運営の基本）では、地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならないと定めている。本規定は地方債に直接関連する5条規定とは別に、総合的に地方公共団体の財政に負担となる施策を行うことを規制しているため、広くは地方債起債の制限にも関係する条文と考える。

2. 地方財政計画を通じた財源保障

地財法5条の規定は、あくまでも「支出先」を制限する規定に過ぎないともいえる。すなわち、文理上、地方債を起債する場合の支出先は上記各号に限定されることを示しているだけのため、例えば財政的に困難な状況にある地方公共団体であっても、地財法5条に示

² 坂田期雄「地方財政の諸問題」、雄川一郎・他編『現代行政法体系・第8巻』有斐閣、1984年、271頁。

³ 「地方債制度の概要：地方債とは」http://www.mof.go.jp/filp/summary/filp_local/tihousaiseidonogaiyou.htm（財務省、2018年7月10日アクセス）。

す規定に合致さえすれば起債は可能なのかという別の問題が生じることになる。ここで検討すべきが、地方債起債、及び元利償還にあたっての国の関与（財源保障）である。

上記に関連して、総務省は、「自治財政局では、人口や産業の集積の度合いによる地域間格差や景気の動向による税収の年度間格差にかかわらず、地方公共団体がその重要な責任を果たすことが出来るよう地方財政計画を通じて、地方の財源を保障し、地方交付税や地方債などにより各地方公共団体に財源保障をしています」⁴と説明している（下線は筆者による）。

同じく総務省は、「地方債資金の確保」について、「地方公共団体の歳出は地方債（地方公共団体の借入金）以外の歳入をもって賄うことが原則ですが、建設事業など将来の住民にも経費を分担してもらうことが望ましい場合、あるいは災害など臨時的に多額な出費の必要がある場合には、地方債を経費の財源とすることができます。自治財政局では毎年度地方債計画を策定し、地方債発行額の見込みを定めて地方債資金を確保するほか、起債の同意等の事務を通じて、限られた地方債資金の配分を行っています」⁵と説明している。

上記で言及する「地方財政計画」だが、地方交付税法7条の規定に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出するとともに、一般に公表するものとされている（地方交付税法では「地方団体」と表現する）。

同7条（歳入歳出総額の見込額の提出及び公表の義務）では、内閣は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならないとし、以下をあげている。

- 一 地方団体の歳入総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
 - イ 各税目ごとの課税標準額、税率、調定見込額及び徴収見込額
 - ロ 使用料及び手数料
 - ハ 起債額
 - ニ 国庫支出金
 - ホ 雑収入
- 二 地方団体の歳出総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
 - イ 歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額
 - ロ 国庫支出金に基く経費の総額
 - ハ 地方債の利子及び元金償還金

上記のように、同7条は内閣に対して、地方団体の起債額、及び地方債の利子及び元金償還金が含まれた歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し国会に提出することを求めている。これにより翌年度の国の予算に各地方団体の起債に係る歳入及び歳出が組み込まれることになるため、地方財政計画を通じた国の財源保障、すなわち国の関与を確認することができる。

3. 地方債協議制度

地方財政計画に関連する説明として、財務省は、「地方公共団体が地方債を発行するときは、原則として、都道府県及び指定都市にあっては総務大臣、市町村にあっては都道府県知事と協議を行うことが必要とされています。総務大臣又は都道府県知事の同意がある場合には、元利償還金が「地方財政計画」の歳出に算入されるとともに、公的資金の充当が可能とされており、仮に同意がない場合であっても、地方公共団体は議会に報告すれば地方債を発行できることとされています。但

⁴ 「地方財政制度：地方財政計画を通じた財源保障」 <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>（総務省、2018年7月10日アクセス）。

⁵ 「地方財政制度：地方債資金の確保」 同上（総務省、2018年7月10日アクセス）。

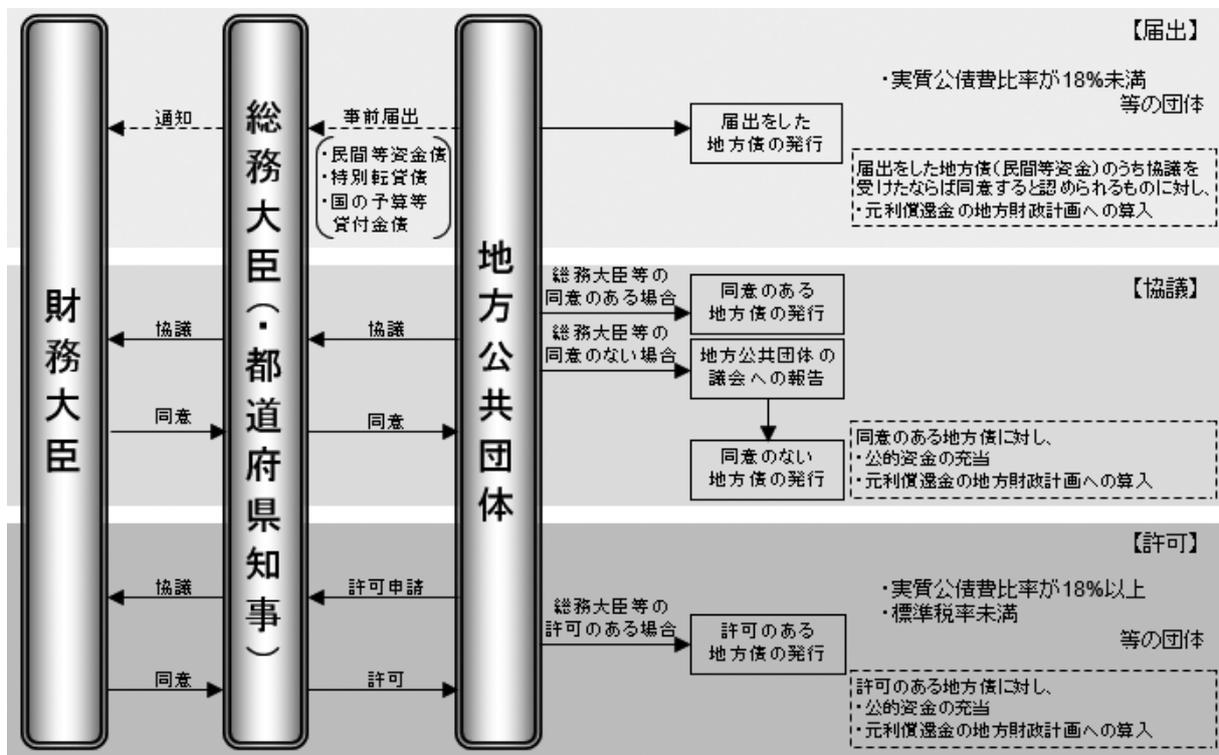
し、地方財政の健全性等の観点から、財政状況が悪化している地方公共団体が地方債を起債するときは、総務大臣又は都道府県知事の許可が必要とされています。…平成24年度より、地域の自主性及び自立性を高める観点から、地方債協議制度を一部見直し、財政状況について一定の基準を満たす地方公共団体については、原則として、民間等資金債の起債にかかる協議を不要とし、事前に届け出ること起債ができる事前届出制が導入されました。さらに、平成28年度からは、届出基準が一部緩和されるとともに、公的資金債の一部に事前届出制が導入されました」⁶と説明している。

上記は、協議を通じた起債の制限と解することも可能である。すなわち前記した地財法5条による支出先の制限とは別に、都道府県及び指定都市にあっては総務大臣、市町村に

あっては都道府県知事との協議の上、もしも同意がある場合には元利償還金が「地方財政計画」の歳出に算入されることで、同償還金が国の財源から補償されることになるが、他方、同意がない場合には、自治体の自主財源での元利償還が必要となるため、同意がない起債には自ずと慎重になると考えるためである（協議を通じた起債手続きは以下図2が参考になる）。

一方、上記の通り、平成24年度より、原則として、民間等資金債の起債にかかる協議は不要となり、事前に届け出ること起債ができる事前届出制が導入された上、平成28年度からは、届出基準が一部緩和されるとともに、公的資金債の一部に事前届出制が導入されている。「事前届出制」については一定の基準を満たす地方公共団体に限られるとしているが、その分だけ起債制限としての機能は弱ま

<図2>地方債起債手続きの概要⁷



⁶ 「地方債制度の概要：地方債の起債手続き」 http://www.mof.go.jp/filp/summary/filp_local/tihouseiseidonogaiyou.htm (財務省、2018年7月10日アクセス)。

⁷ 同上 (財務省、2018年7月10日アクセス)。

る可能性を指摘できる。

4. 地方財政の状況

現在、地方財政がおかれている状況については、国が各年度につき1回報告する『地方財政の状況』が参考になる。『地方財政の状況』は、地財法30条の2第1項の規定に基づき、内閣が、地方財政の状況を明らかにして国会に報告するものであり、昭和28年以来毎年報告を行っており、『地方財政の状況（平成30年3月）』⁸は66回目の報告となっている。

同報告では、「地方債の元利償還金等の公債費は、義務的経費の中でも特に弾力性に乏しい経費であることから、財政構造の弾力性をみる場合、その動向には常に留意する必要がある。その公債費による負担度合いを判断するための指標として、実質公債費比率及び公債費負担比率が用いられている。実質公債費比率は、当該地方公共団体の標準財政規模に対して、一般会計等が負担する元利償還金及び公営企業債の償還に対する繰出金などの元利償還金に準ずるものがどの程度の割合となっているかを示した比率であり、…財政の早期健全化等の必要性を判断する健全化判断比率の一つとして位置付けられている」⁹としている。

加えて債務残高とその割合に関連して、「平成28年度末における地方債現在高は144兆9,087億円で、前年度末と比べると0.4%減（前年度末0.3%減）となっている。…地方債現在高は、昭和50年度末では歳入総額の0.44倍、一般財源総額の0.88倍であったが、地方税収等の落込みへの対応や減税に伴う減収の補填のため、また経済対策に伴う公共投資の追加

等により地方債が急増したことに伴い、それぞれの割合は平成4年度末以降急増し、また、13年度からの臨時財政対策債の発行等があったことにより、依然として高い水準で推移している」¹⁰としており、債務残高が高止まりしている現状が示されている。

地方債と合わせて考慮すべきなのが、第3セクターや公営企業等、地方公共団体が最終的に債務負担行為を行うことになる企業債である。

同報告は、「普通会計が将来にわたって負担すべき借入金という観点からは、地方債現在高のほか、交付税特別会計借入金及び地方公営企業において償還する企業債のうち、経費負担区分の原則等に基づき、普通会計がその償還財源を負担するものについても併せて考慮する必要がある。…これをみると、平成28年度末には、普通会計が負担すべき借入金残高は197兆3,189億円で、前年度末と比べると0.9%減となっている」¹¹としており、全体として約200兆円近い債務残高を確認できる。

地方債等の債務残高の大きさだけを見て、何らかの評価を下すことは難しいものの、平成4年以降で起債が急増したという事実、また少子高齢化が急速に進展しているという現状を鑑みるに、今後の地方債起債については、その必要性や緊急性が極めて高い等の事案を除き、原則的に抑制する方向で進むべきと考えられる。

5. 地方債の安全性の検討

総務省が公表する「地方債の安全を守る仕組み（概観）」¹²では、「地方債の元利金は、以下の仕組みのもと確実に償還され、B I S

⁸ 『地方財政の状況（平成30年3月）』 http://www.soumu.go.jp/main_content/000539201.pdf（総務省、2018年7月16日アクセス）。

⁹ 同上26頁。

¹⁰ 同上26頁。

¹¹ 同上31頁。

¹² 「地方債の安全を守る仕組み（概観）」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/chihosai_c.html（総務省、2018年7月16日アクセス）。

規制の標準的な手法におけるリスク・ウェイトは0%¹³とされています」と説明しており、具体的な仕組みとして以下3点を掲げている（下線は筆者による）。

- ① 地方債の元利償還に要する財源の確保
 - ・自らの課税権に基づいて地方税収入を確保
 - ・地方財政計画の歳出に公債費（地方債の元利償還金）を計上
 - ・公債費を含めた歳出総額と歳入総額が均衡するよう地方交付税の総額を確保
 - ・地方交付税の算定において、標準的な財政需要額（基準財政需要額）に地方債の元利償還金の一部を算入 ⇒ 地方債の元利償還に必要な財源を国が保障
- ② 早期是正措置としての起債許可制度
 - ・実質公債費比率が18%以上の地方公共団体に対する起債制限
 - ・赤字団体への起債制限 ⇒ 個々の地方公共団体が地方債の元利償還に支障を来さないよう、地方債の発行を事前に制限
- ③ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行
 - ・財政指標の公表による情報開示の徹底
 - ・財政指標が早期健全化基準以上となった団体について自主的な改善努力に基づく財政健全化
 - ・財政指標が財政再生基準以上となった団体について国等が関与した財政再生

以上を総括するなら、①地方債の元利償還に要する財源の確保では、起債の同意があった場合、地方財政計画への公債費の算入や地方交付税を通じた財源保障を明確にした上で、地方債の金融商品としての安全性を強調している。また②早期是正措置としての起債許可制度では、実質公債費比率を利用し、当

該数値が18%以上の団体には起債を制限する等を示している。これは財政が悪化した団体の起債を制限することで、デフォルトの可能性も生じる金融商品が証券市場に流通することを抑える機能と理解できる。また同制限は、実質公債費比率を利用した制限であり、いわば、地方債の起債に対する定量的なコントロールと考える。

③「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行では、上記実質公債費比率を利用したコントロールとの関連で、財政が悪化した団体に対する情報開示の徹底を求めている（後述の岩手県の事例がこれに該当する）。

ここで改めて、総務省の示す「地方債の安全を守る仕組み（概観）」は、地方債を購入する投資者の視点で、金融商品としての安全性を強調した説明と理解できる。他方、最終的な元利償還に係る負担は住民等の租税からなることは自明のため、当該起債に関わる安全性は投資者の視点からだけでなく、債務負担をする住民の視点から、また世代間の公平性の視点からも検討されるべきと考える。

ところで、上記「地方債の安全を守る仕組み（概観）」では、「地方債の元利金は、…リスク・ウェイトは0%」としているが、これについて地方債協議制度との関係で、以下のことが確認できる。

「3. 地方債協議制度」でみたように、実質公債費比率が18%以上の団体においては地方債の起債について許可制となっているが、同協議制度は地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）で示した内容が、制度化の契機となっている。同計画内の、第4章：国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、4：地方税財源の充実確保、(3) 地方債では以下の記述が見られる（以下、下線部は筆者による）。

¹³ 「銀行法第14条の2の規定に基づき、銀行がその保有する資産等に照らし自己資本の充実の状況が適当であるかどうかを判断するための基準」（平成18年金融庁告示第19号）では、現金・日本国債と同様に、地方債のリスク・ウェイトを0%としている。

「(キ) 元利償還金の払込について延滞のある地方公共団体、元利償還費又は決算収支の赤字が一定水準以上となった地方公共団体等については、当該地方公共団体の住民に対する基礎的行政サービスを確保するためのみでなく、地方債全体の信用を維持し、民間引受けの地方債のリスク・ウェイトがゼロとされてきた現行の位置付けを維持していくためにも、地方債の発行自体を禁止することとし、特定の場合にはそれを例外的に解除する手法として許可制度を設ける」¹⁴

この説明によるなら「地方債協議制度」は、地方債のリスク・ウェイト0%を維持していくためにも必要な制度といえる。その場合、元利償還を行うことになる住民の視点ではなく、投資者の視点から、地方債への投資リスクを最小化するために実質公債費比率という数値基準を利用したコントロールが行われていると解釈できる。

6. 小括

上記で示すように、投資者保護を重視する目的で、地方債にかかる金融商品の安全性を担保する制度は重要と考える。

他方、実質公債費比率18%をメルクマールとする定量的基準を重視するという規制では、規制当局と発行団体との協議を前提とはするものの、実質公債費比率18%に達するまでは、起債について各団体が大きな裁量権を持つと考える。

地方分権が進む中、平成12年4月に地方分権一括法が施行され、それ以降、国と地方の役割分担の明確化、国の関与のルール化等が図られている上、各地方公共団体は自らの判断と責任により、地域の実情に沿った行政を展開していくことが期待されており、そこで

は自主性、自立性が求められている。このような現状では、国の政策として、規制に合致する範囲では、地方公共団体の自主的判断が最大限に尊重されているため、地財法5条で示す支出先の制限、そして実質公債費比率18%未満というアッパーリミットに合致していれば、協議の上でという前提は存在するものの、相当程度、各団体の裁量で地方債の起債は可能と考える。

しかしながらその場合、実質的に当該起債が必要であるか否かの審議、及び同審議の当否等は、文理上、主たる判断事項とはならない可能性を指摘できる。規制当局との協議を通じた外的なコントロールとは別に、地方公共団体の中において、十分な審議が尽くされるべきであり、そこでは受益者であり、同時に債務負担者となる住民が関与する形での適正なガバナンスが不可欠と考える。

7. 公債費負担適正化計画（岩手県の事例）

総務省は、「…実質公債費比率が18%以上の地方公共団体は、引続き許可が必要となります。…実質公債費比率が18%以上25%未満の団体は公債費負担適正化計画の策定を前提に一般的な許可基準により許可をされます」¹⁵と説明している。

岩手県は、実質公債費比率18%以上のため、公債費負担適正化計画を策定することとなったが、県は同計画の策定の趣旨について、「平成18年度に始まった地方債協議制度では、実質公債費比率が18%以上となった地方公共団体については、県債の発行に際し、公債費負担適正化計画を自主的に作成することとされている。本県では、その比率が平成24年度決算において18.6%となったことから、実質公債費負担の適正な管理を行うための計画を作

¹⁴ 「地方分権推進計画(平成10年5月29日閣議決定)」 <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/bunken-suishindoc980529bunken.pdf> (内閣府、54頁、2018年7月19日アクセス)。

¹⁵ 「地方債の協議制度について」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/pdf/chihosai_c2.pdf (総務省、2018年7月23日アクセス)。

成するものである」¹⁶と説明している。

同計画の、「実質公債費比率が18%以上となった要因の分析」では以下のような理由を示している（以下、下線は筆者による）。

「…いわゆるバブル崩壊後の平成4年以降、国は経済対策として公共投資を中心とした財政出動を行い、本県においても、こうした国の取組に呼応して、道路や河川などの土木事業を中心に積極的な公共事業を実施してきたが、その結果、多額の建設地方債を発行するに至った。また、毎年度の地方財政対策において生ずる地方財源不足に対応するため、平成6年以降、事実上建設地方債を増額する財源対策債を継続的に発行してきた。これらの公共事業に伴う建設地方債や財源対策債については、後年度の元利償還金に対し地方交付税による一定の措置がなされているところではあるが、なお多額の自主財源による県債の償還を行う必要がある。その償還額は平成26年度に最大となる見通しである。また、単独事業として平成10年に岩手県立大学（4学部）を開学、平成14年に多額の地元負担を余儀なくされた東北新幹線の盛岡以北延伸、平成18年に岩手県民情報交流センターを整備したほか、…公共施設等の整備にも積極的に取り組み、本県の教育環境や社会インフラの充実を図ってきたが、一方ではそれに伴う多額の県債残高を抱え公債費負担も高い水準を示している…」¹⁷

上記の通り、バブル崩壊後、国の取組に呼応して、積極的な公共事業を実施した結果、多額の建設地方債を発行する結果となり、これらについては国からの地方交付税により一定の措置が図られているが、なお多額の自主財源による県債の償還を行う必要があるとしている。また合わせて単独事業でも地方債を発行することで、公債費負担が多くなったこ

と等をその理由としてあげている。地方債の発行条件やその後の公債費負担等については個別性があるため一概にはいえないが、租税負担や公共料金の増額等を通じた将来の住民負担は免れないと考える。

上記のような内容がすべての地方公共団体に当てはまるとはいえないものの、我が国の地方自治行政が、地方自治法（以下、自治法）や地財法等に基づきある程度の画一性をもって運営されていることに鑑みるに、岩手県の事案が突出して他と違うとは考えにくい上、それ以上に、他の地方公共団体においても程度の差こそあれ同様の結果が得られる可能性は十分にあると推量できる。

ここで示すような既発債については、所与のものとして扱うほかないが、今後予定される地方債起債については、上記事案のようにならないためにも慎重な意思決定が重ねて求められると考える。

③ 裁判例の検討

1. 地方債と住民

将来の債務負担となる地方債起債は、ステークホルダーである住民の関心は高い。前記したような、規制による起債制限の必要性は十分に認識できるものの、他方で、例えば実質公債費比率が18%に至る前段階での、事前の規制（自主規制）の重要性も併せて検討すべきである。

つまり定量的な規制等とは別に、今後の起債に係る支出予定案件が本当に自治体にとって必要なかどうかの十分な審議、また総合的に見て妥当なのか否かの適正な判断がなされるべきと考える。併せてステークホルダーである住民がどのように今後予定されている起債に関与できるかであるが、その場合、自

¹⁶ 「公債費負担適正化計画」 http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/011/816/290922kouhyou.pdf（岩手県＜平成25年9月策定・平成29年9月改定＞、第2頁、2018年7月23日アクセス）。

¹⁷ 同上2頁。

治法で規定する住民監査請求が最も便宜と考える。

住民監査請求について、自治法242条1項では、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む）と認めるとき、…これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる」と定めている。

上記規定に従うなら、予定されている地方債起債について、その必要性等について疑義のあるもの（不当なものもここでは含まれることになる）に対して住民監査請求を行い、同請求に応じた監査委員監査が実施された結果、仮に住民の請求趣旨は適正であるとの判断が下され、最終的に起債が差止めになるというケースも実定法上ありうることになる。

ステークホルダーである住民が住民監査請求という手段を利用することで、同起債自体が監査の対象となるが、その場合、違法な起債が監査の請求対象となるだけでなく、不当な起債行為もその射程に含むことができるといふ点で住民に大きな利点があると考えられる。

2. 裁判例の検討（最判平成19・10・19：平成19（行ツ）166号）

本節では、地方債起債の差止めを求めた住民訴訟の裁判例について取り扱う（最判平成19・10・19は公刊物未登載のため、以下大阪高判平成19年3月1日¹⁸を概観する）。

本件は、滋賀県栗東市が、道路建設事業費のため、43億4,900万円の地方債の起債を予定しているところ、同市住民であるXらが、この起債は実質的には私企業であるA株式会社が所有管理する予定の東海道新幹線の新駅建設に要する仮線工事のためであるとし、同起債行為は地財法5条等に違反するとして、栗東市長Yに対し、起債行為の差止めを求めた住民訴訟である。

第一審¹⁹は、「…5条は、地方債の発行目的を制限するものであるが、その趣旨は、地方債は、その会計年度においては、…予算上の財源として歳入に計上されるが、翌年度以降その償還のための支出を義務づけられるものであるから、単に単年度の収支の均衡を図ることに意を取られて歳出の財源を安易に地方債に求めるというような財政運営は、長期的な観点からみて適当でなく、地方公共団体の歳出は地方債以外の収入をもって賄うことを原則としたことにある。…上記法5条及び同条5号の趣旨からすれば、起債の対象となる同条5号の道路の建設事業費とは、当該道路の建設工事そのものの費用のみではなく、当該道路建設工事とは別途の工事であっても、当該道路建設工事をするに当たって必要な工事の費用も含まれると解すべきであるが、当該別途の工事が当該道路建設工事をするのに必要かどうかについては、地方債の発行目的を制限することによって地方公共団体の財政

¹⁸ 大阪高判平成19・3・1（判時1987号3頁）。判例を評釈するものとして、江原勲（2008）判例地方自治299号、4～7頁、碓井光明（2008）会計と監査59巻4号、28～34頁、本多滝夫（2008）速報判例解説(2)（法学セミナー増刊）、61～64頁、木村琢麿（2009）判例評論601号（判例時報2027）、164～169頁、福田千恵子（2008）平成19年度主要民事判例解説（別冊判例タイムズ22）、290～291頁などがある。

¹⁹ 大津地判平成18・9・25（判タ1228号164頁）。

運営の健全化を図ろうとする同条の趣旨から、当該道路工事の工法等からみて、当該別途の工事をする必要があるかどうか、また、その工法による工事を行うことが、経済的合理性、安全性、土木技術上の観点、その他諸事情を考慮して合理性を有するかどうかで判断するのが相当と解される」とし、地財法5条の目的等について説示している。

加えて、地方公共団体の裁量について、「…Yは、地方公共団体がいかなる公共工事を実施するか、その財源としていかなる財源を充てるかは、地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられていると主張する。しかし、いかなる工事を実施するかとか地方債以外のどの財源をもって充てるかの判断については裁量権があるとしても、財源として地方債を充てることのできるかの点の判断については、法5条の趣旨からすれば、Yの主張するような裁量権はないというべきである。…Yは、財源を地方債で賄う否かにかかわらずいずれにせよ栗東市の負担となる仮線工事費用のうちの本件道路拡幅工事にかかる工事費に属する部分については、財源手当として地方債を発行することは地方債の趣旨に合致すると主張する。しかし、仮に、地方債を発行できないと、栗東市はその充てる財源を確保することが困難となる事情があるとしても、それらの事情を考慮することは、先行して債務負担行為をしてしまえば、財源に余裕のない地方自治体について起債行為を広く許すことにつながり、Yの主張は、法5条の趣旨に反する解釈といわざるを得ない」と説示し、地財法5条との関係で地方債起債の違法を認定している。

これに対してYが控訴したが、Yは高裁の審議の過程で、「…法5条5号が適債事業として、道路建設事業を定めた趣旨からすれば、都市計画法その他の法令に基づき適法に定められた道路の建設事業費を、単年度の租税収入に頼るか起債によりその負担を後年度に繰

り延べるかの判断に当たって、殊更に原判決が挙げる判断基準による制約を課さなければならない理由を見出すことは困難である。のみならず、原判決は、必要不可欠性・合理性の判断基準を挙げるが、合理性以上に必要不可欠性を要する根拠が明らかでなく、起債により賄う場合にのみかかる要件を充たさない限り違法とすることは、法5条の趣旨を逸脱する解釈である」との補充主張を行っている。

高裁は、「…栗東市は、本件基本協定書締結や平成17年3月14日の関係首長会議での合意により、新駅建設のための仮線工事費の2分の1の負担が決定し、その財源確保の必要に迫られたところ、仮線工事だけを独立してみれば適債事業に当たるとはいえず財源確保が困難であるので、本件道路拡幅工事と同時・一体の工事であると説明して起債して財源を確保しようとして本件起債をしたものと推認するのが相当である。…そうすると、設置される仮線は、新駅建設工事のためのものであるといえ、仮線工事に伴い、本件道路拡幅工事を行うこととなったというべきである。比喩的に表現すれば、本件道路拡幅工事が仮線工事の関連工事という態様であっても、その逆ではない。…したがって、仮線工事は、本件道路拡幅工事のためのものと認められないから、本件起債は法5条5号の道路の建設事業費の財源とする場合に該当せず、その全体が法5条に違反するというべきである」としてYの違法を認定した。

3. 判決の意義

本事案は、起債行為の違法を認定した裁判のため、判示する内容は不当を含む起債の妥当性の判断よりも限定された内容である。しかしながら住民が提起した起債差止請求が、裁判の場で認められたという点で注目できる事案といえる。すなわちすでに地方公共団体に発生した損害について賠償請求を求める住民訴訟等とは異なり、今後地方公共団体に発

生ずる可能性が高い違法行為等を理由とした予防的な監査請求が認められる可能性を広げた裁判例と考える。

ところで本件は、地財法5条に違反する起債であることが裁判の場で明らかとなった事案だが、同時に、住民訴訟に前置してなされた住民監査請求は当該請求に理由がないとして監査委員は却下していた事実が判明している。住民の請求趣旨について、最高裁で住民が勝訴したため、監査委員による同却下処分は誤りであったといえる。つまり住民が提起した住民監査請求（差止請求は違法・不当な行為に対する予防的な請求と捉えることができるであろう）に監査委員が適正に対応していれば、本事案は裁判の場に進むことなく、地方公共団体内で起債中止の決定がなされた可能性は十分にあったと考える。上記の理解が妥当であるなら、住民監査請求を却下した監査委員の行為が違法であった可能性は否定できない。

本件は住民訴訟であり、住民監査請求とは異なり地方公共団体内の違法行為を対象としている。裁判の場で審議する以上、違法な行為のみを対象とすることは適正だが、違法行為のみならず不当な起債をも請求対象にできる住民監査請求と比較して住民訴訟の請求対象はその分だけ限定的といえる。

地方債起債の制限とも関わることになる、起債の妥当性の是非を検討するには、住民訴訟の前段階の住民監査請求が最も適当と考える。なぜなら、本件のような地財法5条の規定に抵触する等の当該行為の違法だけでなく、起債の支出対象が実質的に必要なものであるのか否か等について、ステークホルダーである住民自身が、起債行為の不当も含めて請求対象とできるためである。

その場合には、自治法に適正に準拠した住民による監査請求が必要とされることは当然

であるが、併せて同請求に対応した適正な監査委員監査の実施が欠かせない。

④ おわりに

地方債は地財法5条に掲げられた内容に支出先が限定されている。加えて、実質公債費比率（18%）を利用した数値による起債制限、また同比率を利用する形で、都道府県及び指定都市にあっては総務大臣、市町村にあっては都道府県知事との協議を通じた起債に対するコントロールが存在している。実質公債費比率18%未満の地方公共団体においては、文理上、事前届出により地方債が発行できることもしん酌するに、上記規制は全体として数値基準を重視した規制といえる。

現在、国は財源の移譲等を含めて、地方自治を推進している。しかしながら地方債については、前述の通り、最終的な負担は住民が担うため、少子高齢化が急速に進行する中、地方債の起債にあたっては、これまで以上に慎重な対応が求められると考える。

まずは地方議会が有効に機能することで地方債起債の妥当性について十分な審議を尽くすのが直接的コントロールとして最も望ましいが、これとは別に、その一翼を担うと期待できるのが監査委員の機能である。例えば住民監査請求を通じて、住民からの起債差止請求が提起された場合には、同起債が違法か否かという判断だけでなく、その妥当性にまで当該判断が及ぶべきである。

これにより住民は同監査機能を通じて将来負担の可能性を示す起債について、その妥当性を含めて監査請求することで間接的に自治体のガバナンスに寄与できると考える（また住民からの監査請求とは別に、監査委員が懐疑心をもって起債の妥当性について監査すべきことは当然といえる）²⁰。

²⁰ 仮に住民監査請求が有効に機能しない場合には、前記裁判例で示すように住民訴訟に訴えることも可能だが、訴訟に費やす住民側の労力が大きいため、住民監査請求段階での適正な監査の実施が望ましいと考える。

つまり地方債起債にあたって、同起債が本当に必要か否かの実質的な審議が地方公共団体の中で行われるべきであり、仮に起債が決定した場合であっても、同決定に対して住民監査請求という形で、住民からの反対が表明されるような場合には、規制に合致しているか否かという判断以外にも、それが不当な起債にあたるのか否か等、質的側面も含めた監査が求められると考える。

住民が請求する内容を監査した結果、確かに請求趣旨の通りに必要のない起債であるという監査結果となり、起債が中止されることになれば、当該監査請求から起債中止に至る過程は、地方公共団体内の自主的規制として、すなわち適正な内部統制と呼べるものであり、地方自治に対するガバナンスとして有効と考える。

地方債について住民は受益者であるが、一方で公債費という形で受益者負担が発生するため、同起債には住民の理解が欠かせない（すなわち起債に伴う歳入・歳出は、結果的に資産・負債の両建てになると観念できるため、投資価値がない場合、負債のみが残る可能性がある）。

現行制度の枠内では、監査委員が、起債の妥当性等についての住民の疑問に適切に対応できる適格機関といえる。また住民監査請求は、適格機関としての監査委員に対して適正な監査を尽くさせるための有効な手段の一つと考える。

<補論>

誌面の関係で取り扱わなかったが、地方債について、ディスクロージャーの充実の必要性については、また別の検討が必要と考える。

特に現在の金融商品取引法（以下、金商法）上のディスクロージャーが適正であるのか否かについては、十分な検討が必要である。例えば地方債を起債する地方公共団体は、業者規制法である金商法の規制を直接に受けるこ

とはない。しかしながら同団体が作成するパンフレットや資料等を、金融商品取引業者である販売金融機関がそれらを含めて勧誘に使用する場合には、いわゆる金商法上の「広告」として、その記載内容等は同法の規制対象となるためである。

特に「リスク情報」については、投資者に対して十分な開示が必要と思われる。しかしながら現時点で、地方債にどの程度のリスクがあるのかについて、だれも正確に把握できていないという問題を指摘できる（リスク情報は買い手だけでなく、公債費という形で最終的な負担を担う住民に対しても必要となる）。

地方債の買い手として、市場公募資金及び銀行等引受資金の果たす役割が大きいことにも鑑みて、また共同発行市場公募地方債や住民参加型地方債など資金調達方法等が多様化していることもあり、投資者保護の観点からの適正なディスクロージャーの検討が求められる。本稿で主張した様に、地方公共団体は自立した公正な判断のもとで起債を実行すべきであり、合わせて適正なディスクロージャーについても改革が急がれると考える。

<参考文献>

- ・有川博著『会計検査制度概説』全国会計職員協会、2007年
- ・磯部力・他編『地方自治判例百選（第4版）』有斐閣、2013年
- ・雄川一郎・他編『現代行政法体系（第8巻）』有斐閣、1984年
- ・金子宏著『租税法（第19版）』弘文堂、2014年
- ・木佐茂男・山口道昭共編『住民監査請求・住民訴訟：だれに責任があるのか』公人社、1999年
- ・公監査研究特別委員会『公監査を公認会計士・監査法人が実施する場合に必要な制度要因の研究調査』日本監査研究学会、2009年
- ・小林麻理編著『公共経営と公会計改革』三和書

- 籍、2013年
- ・塩野宏著『国と地方公共団体』有斐閣、1990年
 - ・塩野宏著『行政法Ⅲ（第4版）』有斐閣、2012年
 - ・鈴木豊監修『公会計・公監査の基礎と実務』法令出版、2014年
 - ・鈴木豊編著『政府監査基準の構造』同文館出版、2005年
 - ・関哲夫著『住民訴訟論（新版）』勁草書房、1997年
 - ・総務省『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』2001年
 - ・総務省『新地方公会計制度研究会報告書』2006年
 - ・総務省『新地方公会計制度実務研究会報告書』2006年
 - ・総務省『地方債制度の現状と見直しに係る検討事項（案）』総務省自治財政局地方債課、2014年
 - ・総務省『地方自治法の改正検討項目』総務省自治行政局行政課、2016年
 - ・総務省『地方財政の状況（平成30年3月）』2018年
 - ・内閣府「地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）」、1998年
 - ・田中二郎編『広域行政論』有斐閣、1963年
 - ・地方自治制度研究会編『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい、2015年
 - ・松本英昭著『要説地方自治法（第八次改訂版）』ぎょうせい、2013年
- （本稿は、J S P S 科研費基盤研究(C)（課題番号16K04025）の助成を受けた研究成果の一部である）

経営者の保身と内部統制の開示すべき重要な不備の関係

藤原 英賢

追手門学院大学経営学部 准教授

キーワード：内部統制、内部統制の開示すべき重要な不備、エントレンチメント効果、持株比率

1 問題の所在

本稿では、経営者の保身と内部統制の開示すべき重要な不備（以下「MW」という）の関係を検証した結果を報告する。経営者は内部統制の整備・運用について責任を負っていると同時に、内部統制報告制度のもとで、自らの会社の内部統制の有効性を評価し、その結果を内部統制報告書で開示することも求められている。内部統制実務での経営者の役割が重要なものであるにもかかわらず、両者の関係についての検証はほとんどない。経営者の保身がMWとどのような関係にあるのかを検証することで経営者の性質が内部統制の整備・運用そして内部統制報告にどのような関係にあるのかを明らかにするのが本稿の目的である。

エージェンシー理論によれば、経営者は株主から経営を委ねられている。この委ねられた経営の一部には、内部統制の整備と運用も含まれる。内部統制は、事業目的の達成に向けて会社を適時に方向づけるため、また経営の過程で生じる不測の事態を最小限にするために設けられるものである。内部統制は、経

営効率を促進し、資産の損失のリスクを減少させ、財務諸表の信頼性と法規の遵守を保証するのに役立つ。事業活動における内部統制の有用性はこのように指摘されているものの、内部統制は事業目的の達成を支援するものであり、それを保証するものではない。経営者が内部統制の整備と運用に注力したとしても、会社の外部者である株主にはその効果を評価することができない。内部統制の充実による事業経営の効率化等が株主の期待する経営であったとしてもその成果を把握できないのなら、自分の利益と内部統制の充実による利益が衝突した場合、経営者は前者を優先させることができる。内部統制の整備と運用についても株主と経営者の間にエージェンシー問題が生じる可能性がある。

2008年4月1日から始まる事業年度から導入された内部統制報告制度は内部統制実務を一変させた。経営者は自らの会社の内部統制の有効性を評価し、その評価結果を外部に公表しなければならなくなった。また株主は今まで知りえなかった会社の内部統制の状況を経営者の内部統制報告から把握できるようになった。経営者の内部統制の整備と運用に関する状況を株主も理解できる環境になったのである¹。しかしながら、経営者の評価基準を具体的にそして明確にすることが難しいことから、内部統制報告について経営者は機会

¹ 内部統制報告書を適時に開示することの重要性は先行研究の検証結果で示唆されている。内部統制報告書での経営者の評価結果やMWの深刻度が情報価値を有している結果を報告している研究がある。(Hammersley et al. 2008) (Kim and Park 2009)

主義的な行動をとる余地が残されている。こうした問題は、内部統制が画一的に設けられる性質のものではなく、個別の違いを反映したものであることから、基準で明確な線引きができないことが理由にある。ある会社で有効性が高い内部統制であったとしても、別の会社が同じ内部統制を導入してもそれが有効に機能するのかわからない。こうした状況から、内部統制の有効性については経営者の判断に委ねられるところが大きい。経営者が内部統制報告について機会主義的な行動を選択することで、情報利用者が内部統制の状況を誤って理解することにつながる危険性がある。内部統制報告によって株主と経営者との間に存在するエージェンシー問題が緩和されることが期待される一方で、機会主義的な内部統制報告が、株主の内部統制に関する適切な理解を阻害する。

経営者の努力インセンティブは、経営者による株式保有によって影響を受けていることが指摘されている。株式保有割合が高くなることで、株主利益と経営者の利益が一致するため、経営者の努力インセンティブが高くなる効果をもたらすとする仮説（アラインメント仮説）がある一方で、株式保有割合の増加は経営者の解任リスクを低下させることから、経営者の地位の安定化に寄与する。この状況下では、解任の可能性が低くなるため経営者が私的利益を優先する動機が生じる可能性がある。株式保有割合が高い場合、経営者の努力インセンティブが下がることを予想する仮説（エントレンチメント仮説）がある。本稿では、経営者の内部統制実務について株式保有割合がどのような影響をもたらしているのかを検証し、その効果を識別する。

内部統制報告制度のもとの経営者の役割は、(1)内部統制の整備と運用、(2)内部統制評価とその結果の開示の2つである。おそらく最も好ましい状況は、内部統制の整備と運用が適切に行われ、その結果を適正に内部統

制報告で開示することだろう。逆に、内部統制の整備と運用に関する努力が不十分であり、内部統制評価が適切に実施されないことでMWを開示していない状況が最も好ましい状況ではないだろう。内部統制の整備と運用が不十分であったとしても、それを適切に認識し、MWとして開示できている状況は、内部統制の有効性に疑問があることを認識できている分まだよい状況である。先行研究では、経営者の性質とMWの開示について着目しているけれども、開示タイミングもまた内部統制報告での重要なポイントになる。本稿は、経営者の役割のうち(2)についても検証することで学術上の意義がある。

経営者の持株比率と内部統制の整備・運用との関係については2通りの仮説が成り立つ。株主から経営者は内部統制の有効性を高めるための整備と運用を求められている。一方で、株主は経営者の努力の成果を把握することが難しいため、経営者が努力を怠る機会が存在する。経営者が内部統制の整備と運用についての努力が不十分だった場合、会社にMWが存在する危険性が高くなる。株式保有割合が高くなれば、経営者は株主の利益と自らの利益と一致する傾向が高まるため、内部統制の整備・運用に対する努力インセンティブが高まるとする仮説（アラインメント仮説）もある。この仮説のもとでは、持株比率が高まるのならMWの存在する可能性が低くなる。一方で、株式保有割合が高まることで、経営者の解任リスクが低くなるため経営者が私的利益を追求することが可能な環境になる。こうした環境は、経営者が内部統制の整備・運用に対する努力インセンティブを低くするとする仮説（エントレンチメント仮説）もある。この仮説のもとでは、株式保有割合が高まればMWの存在する可能性が高くなる。

経営者の持株比率とMWの開示のタイミングとの関係についても2通りの仮説が成り立つ。もしMWがあるのなら、株主から経営者

はそれを適時に開示を求められている。適時にMWを開示するには2つのプロセスが必要になる。まず経営者が適切に内部統制評価を行う必要がある。もし評価が不十分なら適時にMWを発見することが難しくなる。次に、内部統制評価の結果を適時に開示する必要がある。発見した内部統制の不備がMWに該当するかどうかを適正に判断しないと適時に開示できなくなる。MWに該当しないと判断した不備が実際には不正等の温床となっていたことが事後的にわかれば、内部統制報告書を訂正して開示する必要が生じる。この2つのプロセスを適正に遂行しているのかどうかについても株主がモニターすることができないため、経営者が機会主義的に評価・開示する危険性が高くなる。株式保有割合が高くなればなるほど、経営者の努力インセンティブが高まるのなら、MWが適時に開示されると予想する仮説（アラインメント仮説）がある。一方で株式保有割合が高まることで、経営者の努力インセンティブが低くなるのなら、MWが適時に開示されない危険性が高くなるとする仮説（エントレンチメント仮説）もある。

本稿では、経営者の持株比率と内部統制の整備・運用との関係、そしてMWの開示との関係について検証する。経営者の性質と内部統制の関係について検証した結果はいくつか報告されている。Lin et al. (2014) は、経営者の持株比率で表される経営者の保身傾向がMWの開示と有意な関係があることを示した。Lisic et al. (2016) は、株式保有割合で表される経営者の保身を含む10の指標で経営者の能力を測定し、MWの開示によって識別される監査委員会の有効性との関係を検証した結果、経営者の能力が低い場合、監査委員会の有効性がMWの開示と関係し、経営者の能力が高い場合はその関係性が弱くなることを示した。両者の検証では、経営者の保身傾向がMWの開示と関係していることを示し、

経営者の持株比率が高まることで経営者の解任リスクが低くなることから、内部統制の整備・運用についての努力インセンティブが低くなることを示唆している。先行研究は、内部統制の整備と運用に関する努力インセンティブが経営者の保身傾向によって影響を受けていることを発見している。しかしながら、MWの開示のタイミングについては検証していない。経営者は、内部統制の評価とその結果の報告についても責任を負っている。内部統制の評価を適切に行い、その結果を適時に報告することも経営者の役割なのである。株主は、経営者がこの役割を果たすことを期待しているが、そのプロセスの適切性については把握できない。そのため、経営者は機会主義的な内部統制報告を行うことができる。本稿は、こうした開示のタイミングに関する機会主義的な行動に対して、持株比率で表される経営者の保身傾向が影響しているのかどうかを検証することで学術的な貢献をなしている。

検証の結果は、株式保有割合が高くなれば、MWの存在する可能性が高くなり、開示のタイミングが遅れることを示している。株式保有割合が高い（経営者の保身傾向が低い）場合、内部統制の整備と運用に関する努力インセンティブが低くなり、MWが存在する危険性が高くなることを示唆している。また、経営者の保身傾向が低くなることで、MWの開示のタイミングが遅れる（内部統制報告書を訂正して開示する）傾向があることを示唆している。本稿の検証結果は、内部統制の整備と運用、開示の適時性には株式保有割合のエントレンチメント効果が発現していることを示している。

本稿の構成は下記の通りである。②で仮説、検証対象の選択、仮説の検証方法について説明し、③で検証結果を示し、その結果を解釈する。④で本稿のまとめと含意を示した。

② リサーチ・デザイン

1. 仮説

長年、エージェンシー理論は、会計・監査の領域で実証的研究の理論的背景となってきた。この理論の枠組で説明するなら、会社の所有者である株主が経営者に会社経営を委ねる関係になっている。経営者は会社経営に携わる中で株主よりも会社内部の情報に精通することになる。こうした状況下で株主の利益と自らの利益が相反した場合に、経営者が後者を優先することで生じる問題はエージェンシー問題の一つと認識されている。この株主と経営者との間に生じる問題の検証は、数多く存在している。この問題を緩和する一つの手法が、モニタリングであり、インセンティブ契約であろう。この2つの解決策に会計と監査が役立っているとする仮説が実証的研究の一つの理論的支柱といっても差し支えはない。

内部統制の整備・運用もまた経営者に課せられた重要な役割の一つである。会社組織の代表者として組織の構成員を管理し、事業目的の達成に向けた努力を促すことも経営者の役割だろう。こうした役割を効率的そして効果的に遂行するために内部統制が存在している。株主からすれば不十分な内部統制によって不正が生じ、それが発覚することで失われる会社の名声や企業価値を考えると適正な内部統制の整備を求めることは自然である。

しかしながら、経営者からしたら内部統制の整備と運用は非常に面倒な問題である。何をもって内部統制を適正とするのかの問題もあり、全ての問題を起こさない内部統制を整備するのは難しい。また、内部統制の投資によるベネフィットは外部から明示的ではないし、それによって自らの名声などに反映されることはほとんどない。もし株主が会社の内部統制について詳しくない状況なら、内部統制への投資よりも経営者の利益（例：名声の

向上、より高い業績報酬）に反映される可能性の高いものへの投資を優先させるだろう。内部統制報告制度は、こうした問題を緩和するための制度ともいえる。内部統制報告を行うために、内部統制が有効であると主張できる水準で経営者はそれを整備し、運用する必要がある。経営者の内部統制報告書によって株主は会社の内部統制の状況を知ることができるため、少なくとも全く知らない状況ではなくなった。経営者が実態と乖離した報告を行う危険性もあるが、内部統制監査によってその危険性を減らしている。一見、内部統制報告制度の導入によって問題は緩和されたように見える。

しかしながら、内部統制報告制度における内部統制報告にもいくつかの問題が指摘されている。もし会社に内部統制の不備が存在した場合、それをMWとするのかどうかを判断する基準は、経営者に委ねられている。内部統制の有効性の水準は会社ごとに異なるため、内部統制基準では具体的に示すことができない。MWに起因する不正等が発覚しない限り経営者はその開示を遅らせることができる。内部統制は、従業員の不正等を未然に防ぐことを期待されるが、こうした報告実務はそれに反するものになる。

次に内部統制報告書の訂正に関する問題である。内部統制報告書の記載事項に誤りがあれば、経営者はそれを訂正できる。もし内容に誤りがあっても訂正できないのなら、誤った情報が残り、内部統制報告への信頼が下がる危険性が高くなる。市場に公表されている情報が適正であることを目的に訂正が認められているが、簡単に訂正できる状況はまた問題を生じさせる。特に内部統制報告書の訂正については現在監査を必要としていない。不正等が明るみになるまで内部統制報告書では有効であることを示しておいて、いざ不正等が明るみになったら訂正する実務が増えてくれば、内部統制報告制度の根幹に関わる問題

になる。継続して開示される内部統制報告書の信頼性が低下するため、外部者と経営者との間に存在する内部統制に関する情報の非対称性を解消できなくなるためである。どちらの問題も内部統制報告におけるMWの開示について経営者の裁量に委ねられる部分が大いことが問題になっている。

では経営者はなぜMWを開示することを嫌がるのだろうか。MWの開示によって資本コストが上昇していることを示す証拠も報告されている (Ashbaugh-Skaife et al. 2009)。負債コストとの関係を指摘する報告もある (Dhaliwal et al. 2011)。こうした証拠に基づけばMWの開示によって資金調達が困難になることもその開示を回避する理由の一つになるだろう。

別の視点からの理由も存在するだろう。MWの存在は、経営管理上の失敗であるなら、その存在を開示することで、経営者の能力に対する疑問を生じさせる危険性がある。経営管理能力に問題があるとみなされることで、経営者退任後の仕事や経営者としての名声の喪失といった問題が起きるのなら、経営者は開示せざるをえない状況に陥るまでは決してMWを開示しない。経営管理上の問題を外部に公表することによって支払うコストが開示を嫌がる理由になる。開示しないと問題になるが、開示せざるを得ない状況に陥ってから開示することは現行制度では問題はない。本稿では開示のタイミングを考慮した検証も行った。

内部統制報告制度の根幹である内部統制報告書の信頼性については、経営者に委ねられる部分が大いにも関わらず、経営者の性質とMWの関係についての検証は僅かである。本稿では、経営者の保身傾向に着目して検証した。

経営者の保身傾向は古くて新しい話題である。経営者が株主の利益よりも自らの利益を優先させることを可能にする環境として経営

者の持株比率に着目した研究は80年代から存在している。会社の株式所有構造が集中化している場合、企業価値の最大化を目指す動機づけが強くなることをDemsetz and Lehn (1985) は主張している。この仮説は、経営者の株式所有割合が高まれば高まるほど、その利益と株主利益の一致の程度が高くなるため、企業価値の増加は経営者の利益にもつながることになる。経営者が自らの利益を優先したとしても、それは株主利益に貢献する行動になる状況は存在することを示している。一方で、Morck et al. (1988) は、企業価値を表す変数としてTobin'sqを利用して、経営者の持株比率との関係を調べた。彼らの検証結果では、経営者の株式所有割合が高まりにつれ、Tobin'sqが上昇していくが一旦減少し、また上昇する関係になり、線形の関係ではないことを示した。経営者の持株比率が高まるのが必ずしも企業価値の増加につながるわけではなく、中間部分では逆に減少させている傾向を示していた。経営者の持株比率とTobin'sqの関係が非線形であることをMcConnell and Servaes (1990) も報告している。彼らの検証結果は、持株比率が40%から50%くらいのところでTobin'sqが最大化し、徐々に減少する負の二次関数のような形状になっていることを示している。経営者の持株比率の上昇は、経営者と株主の利益が一致することをもたらす。経営者と株主の利益が一致している状況が企業価値にもたらす影響は線形ではないことを先行研究は明らかにしている。経営者の持株比率が高い状況と低い状況では企業価値が中間層に比べ低くなっていることを示している。持株比率が高い状況は経営者にとっては株主からの様々な要求から逃れることができるため、塹壕に籠っている状況と似ている。経営者の持株比率にはこうした効果があるとする仮説をエントレンチメント仮説という。一方で、経営者の持株比率が高まることで経営者と株主の利害が一致す

るため、経営努力を促す効果もあるとする仮説をアラインメント仮説という。経営者の持株比率にエンタレンチメント効果が存在するのかを検証した研究も多数報告されている。例えば、保身傾向のある経営者は負債による資金調達を回避しようとする傾向 (Berger et al. 1997) や事業の多角化と関係していること (Rose and Shepard 1997)、経営者の保身傾向が高まれば資本コストが高まること (Collins and Huang 2011)、配当政策と経営者の保身傾向との関係 (Lee 2011) が報告されている。先行研究の仮説は、株式の所有割合が非常に高い状況では、経営者が業績を高くする努力をするのではなく、株主からのモニターから身を隠せる状況を利用して、自らの利益を優先させている可能性を指摘するものである。一方で、持株比率が非常に低い状況では、経営者には常に解任リスクがつきまとうことで、非常に保身的な判断を行うため、企業価値を高める投資機会を逃している可能性を指摘している。そして、経営者の株式所有の割合が高くもなく低くもない中間層に位置している場合、企業価値を高めるための努力を促す効果をもたらしているとする。

持株比率の高さは経営者が身を守る塹壕のような効果をもたらしているのなら、塹壕の中に身を隠す経営者は、財務報告についても自らの利益を優先した裁量を働かせる可能性がある。利益マネジメントは、一般に公正妥当と認められる会計基準の範囲内で行われる調整行動であり、こういった動機づけでこうした行動をとるのに関心がある。株主のモニタリングから身を隠すことができる状況下にある経営者は、利益を調整することができる機会に恵まれる。経営者の持株比率が自らの利益を優先させた財務報告を行う可能性とどのような関係にあるのかについての問題を検証した研究成果も報告されている。例えば経営者の持株比率が高い場合と低い場合について非対称的な利益の適時性と負の関係に

あり、アラインメント仮説と整合する結果 (Shuto and Takada 2010) や経営者の保身傾向が高まることでアクルーアルズの機会的な選択や実態的な裁量行動と関係していることを示した結果 (Di Meo et al. 2017) がある。

経営者の持株比率がその行動にもたらす影響についてはエンタレンチメント仮説とアラインメント仮説が存在している。本稿では経営者の保身傾向がMWの開示とどのような関係にあるのかを検証している点で先行研究と異なっている。

本稿では経営者の保身傾向がMWとどのような関係にあるのかを検証する。ここで検証する仮説は以下の2つである。

仮説1 (H1) : 経営者の保身傾向が低くなれば、MWが生じる可能性が高くなる。

仮説2 (H2) : 経営者の保身傾向が低くなれば、MWの開示のタイミングが遅れる。

エージェンシー理論によれば、株主は経営者に対して経営を委ねている。内部統制の整備と運用は経営者に委ねられている経営管理の一種である。株主に対して会社の状況を適切に説明するために適正な財務諸表を作成する体制を構築するのも経営者の役割である。内部統制報告制度以前では、内部統制の整備と運用は経営管理の一環であるが、その業務がどのようなになっているのかを株主は知ることができなかった。この整備と運用は、経営者に委ねられているのだがその努力の程度が彼らの業績や名声に直接影響するところは少ない。内部統制は、不自然な消費や事業目的と合致しない活動を制限するものであり、収益性を向上させる直接的な効果をもたらすわけではない。経営者が私的利益を追求するのなら、内部統制への投資を増やすよりも自分の業績に直結する投資を優先させる。この私的利益を追求する動機を強める状況として、経営者の地位が不安定であることを本稿では

検証した。経営者としての地位が不安定である場合、まずは自らの利益追求よりも内部統制への投資といった事業経営を安定化させる投資を優先させ、自らの地位を安定させるための努力をする必要がある。もしMWを原因とする不正等が発覚すれば、解任はされなくても辞任を要求される危険性がある。任期途中で辞任は、経営者としての名声を下げ、退任後の仕事を失う危険性を高める。保身傾向が高い経営者は、内部統制の整備と運用に努め、MWの存在する可能性を下げるのかどうかを検証するために仮説1を設定した。

仮説2は、MWの開示のタイミングが株式保有割合で表される経営者の保身傾向によってどのように影響しているのかを検証するものである。MWを開示することは経営管理上の失敗を外部に公表することであり、経営者としての能力に疑問をもたせるものになる。経営管理能力に疑問をもたれた場合、経営者は解任リスクや名声、退任後の仕事を喪失するリスクが高まる。MWの開示はこうしたリスクを高める可能性もあるが、なるべく早く開示することで利害関係者を納得させることもできる。不正な財務報告や従業員不正等の露見によって会社の屋台骨が揺らぐ前にMWを発見し、それを是正したことを報告することで株主をはじめとする利害関係者を説得し、自らにとって最悪の状況を避けようとするのかもしれない。経営者の保身傾向が高い場合、こうした行動にでると予想した。もし保身傾向が低い場合、経営者は自らの地位が安定していることから、利害関係者を説得する必要を感じないだろう。保身傾向が高くなれば、MWを発見しようと努力し、もし発見したら適時に開示する。仮説2では、株式保有割合が高くなることで経営者の機会主義的な報告を促し、MWの開示のタイミングが遅くなることを予想している。

2. 仮説の検証方法

仮説を検証するために本稿が採った手続きを説明する。まず検証対象の性質を明らかにするために記述統計量を計算する。次に、MWを開示している会社と開示していない会社とで検証に利用した変数の平均値に違いがあるのかどうかを平均値の差の検定で検証する。そして独立変数間の相関係数を計算し相互関係を調べる。仮説は下記のロジスティック回帰分析で検証する。

$$\begin{aligned} \text{仮説1 : MW} &= b_0 + b_1 * \text{STOCK} \\ &+ b_2 * \text{LNTA} + b_3 * \text{CPRATIO} \\ &+ b_4 * \text{FOREIGN_SALES} \\ &+ b_5 * \text{SUBS} + b_6 * \text{AGE} \\ &+ b_7 * \text{TURN_INV} \\ &+ b_8 * \text{TURN_ACCREC} \\ &+ b_9 * \text{ABS_CHANGESALES} \\ &+ b_{10} * \text{ROA} + b_{11} * \text{LOSSPER} \\ &+ b_{12} * \text{AUDITORSIZE} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{仮説2 : MW_TIME} &= b_0 + b_1 * \text{STOCK} \\ &+ b_2 * \text{LNTA} + b_3 * \text{CPRATIO} \\ &+ b_4 * \text{FOREIGN_SALES} \\ &+ b_5 * \text{SUBS} + b_6 * \text{AGE} \\ &+ b_7 * \text{TURN_INV} \\ &+ b_8 * \text{TURN_ACCREC} \\ &+ b_9 * \text{ABS_CHANGESALES} \\ &+ b_{10} * \text{ROA} + b_{11} * \text{LOSSPER} \\ &+ b_{12} * \text{AUDITORSIZE} \end{aligned}$$

仮説1を検証するモデルの従属変数であるMWは、内部統制の開示すべき重要な不備を開示している場合を1、それ以外の場合をゼロとするダミー変数である。仮説2を検証するモデルの従属変数であるMW_TIMEは、内部統制報告書を訂正してMWを開示している場合を開示している場合を1、内部統制報告書でMWを開示している場合をゼロとするダミー変数である。

仮説を検証する変数はどちらもSTOCKである。STOCKは経営者が保有する株式数が発行済株式総数に占める割合である。仮説1

と整合する結果になるのならば、STOCKの係数推定値の符号はプラスになる。仮説2と整合する結果になるのならば、STOCKの係数推定値はプラスになると予想した。

STOCK以外の独立変数についてもその定義を示す。LNTAは資産合計の自然対数である。これは企業規模を表す変数として選択した。先行研究の検証結果は小規模な会社ほどMWを開示する可能性が高くなっていることを示している。(Ge and McVay 2005) (Doyle et al. 2007) CPRATIOは連結売上高に占める親会社売上高の割合である。企業グループ内で親会社の影響力よりも子会社の影響力が強い場合、子会社を管理する負担が大きくなり、MWの発生する可能性が高くなると予想した。FOREIGN_SALESは海外売上高が売上高に占める割合である。海外売上高は、海外での事業活動にどの程度依存しているのかを表す変数として選択している。海外での事業活動による売上の比重が大きい会社は、各国・地域にある生産拠点や販売拠点を管理する負担が大きくなる。FOREIGN_SALESが大きくなればなるほど、MWが生じる可能性が高くなると予想した。SUBSは子会社数の平方根である。子会社の数が増えれば、それらを管理するプロセスが大きくなっていく。その結果として、MWが生じる危険性が高まると予想した。CPRATIOとFOREIGN_SALES、SUBSは会社の事業活動の複雑性を表す変数として選択した。事業活動の複雑性が高まることでMWが開示される可能性が高くなっていることを先行研究の結果は示している。(Ge and McVay 2005) (Ashbaugh-Skaife et al. 2007)

AGEは会社の設立年数である。会社の設立年数は組織の成熟度を表している。事業活動を続けていくうちに組織上の様々な問題を克服し、それを内部統制プロセスに反映させてきた。設立から日が経っていない会社では、こうした経験が不足しているため、MWが生

じる危険性が高まると予想している。(Doyle et al. 2007)

TURN_INVは棚卸資産回転率である。そしてTURN_ACCRECは売上債権回転率である。棚卸資産と売掛金は、内部統制基準では、一般的な事業会社では事業目的に大きく関わる勘定科目として例示されている。一方、先行研究では会計上のリスクを表す変数として選択されてきた。棚卸資産と売上債権が多くなればそれらを管理・会計処理が煩雑になり、MWが発生する可能性が高まると仮定している。会計上のリスクが高まることでMWの発生する可能性が高くなることは予想可能であるが、その関係については証拠が混在してきた。会計上のリスクの高まりがMWの開示確率を上昇させている結果 (Ashbaugh-Skaife et al. 2007) と識別できない結果とが混在しているのである。本稿では、先行諸研究が選択している棚卸資産または売上債権が資産合計に占める割合ではなく、棚卸資産回転率と売上債権回転率を利用した。TURN_INVとTURN_ACCRECは事業活動の効率性を表す指標として知られている。効率性を高める努力は必要だが、過度に事業活動の効率性を高めようとすると、人的ミスや管理体制の不備が生じ、会計上のリスクが高まりMWが生じる可能性が高くなる。TURN_INVとTURN_ACCRECの係数推定値がプラスになると予想する。

ABS_CHANGESALESは、売上高成長率の絶対値である。これは成長性がMWにどのような影響を与えているのかを検証するための変数である。先行研究では、売上高が急激に成長することでMWが生じる可能性が高まることを示している (Doyle et al. 2007)。急激な成長によって会社の内部統制の整備が追いつかなくなり、不備が生じると指摘する。しかしながら、衰退している会社では別の問題が生じている。衰退期にある会社では、業績を改善するために事業を再編するが、その

過程で管理に必要な人材を喪失するなど管理上の問題が発生する危険性が高くなる。急激な成長による影響だけではなく衰退が進むことによる影響を検証するため、本稿ではABS_CHANGESALESを選択した。

ROAとLOSSPERは収益性がMWに与える影響を検証することを目的に設定する。ROAは当期純利益を期中平均資産合計で除した値である。LOSSPERは直近3期間で当期純損失を計上している割合である。収益能力の悪化はMWの開示に影響していることを先行研究の検証結果は示している (Ge and McVay 2005) (Ashbaugh-Skaife et al. 2007) (Doyle et al. 2007)。収益能力の低下は内部統制の整備についての制約となる。財務悪化企業では収益能力の改善が急務であり、管理体制を強化する投資の優先順位は低くなる。ROAは、開示期における収益性によるMWへの影響を検証するために設定した。そして、LOSSPERは継続的な収益性の低下がMWへどのような影響を与えるのかを検証するために設定した。ROAの係数推定値の符号はマイナス、そしてLOSSPERの係数推定値の符号はプラスになることを予想した。

AUDITORSIZEは、監査法人の規模がMWの開示にどのような影響を与えるのかを検証するために設定した。この変数は大規模監査法人の監査を受けている場合を1、それ以外の場合をゼロとするダミー変数である。わが国の内部統制報告制度のもとでは、経営者が作成した内部統制報告書が一般に公正妥当と認められる内部統制の評価の基準に準拠して、適正に表示されているのかについて監査人が意見表明する。わが国の内部統制監査は財務諸表監査と一体的に実施されている。多くの上場会社で既存の内部統制を改善しようとする際に監査人の助言を求めることもある。内部統制は財務報告の信頼性の基礎となるため、その構築に監査人が関与するとすると独立性に抵触する可能性がある。一方で、

すでに存在する内部統制の是正について監査人に助言を求める場合、それに応えることが一概に独立性に抵触するわけではない。内部統制に関する知識と経験を踏まえた指導的機能の発揮は、わが国企業の内部統制の充実に貢献するものである。監査人の内部統制に関する知識と経験をAUDITORSIZEで表している。様々なクライアントを抱える大規模監査法人では会社の管理体制についての知識の蓄積は多くなる。それらを有効に使うことでクライアントに対して指導的機能を発揮することができる。監査人が指導的機能を発揮し、内部統制の整備・運用を効果的に実施できているのなら、MWが生じる危険性が低くなる。本稿では、AUDITORSIZEの係数推定値の符号をマイナスと予想した。

独立変数の設定については、先行研究の成果を踏まえているものの、2点の違いがある。まず、会計上のリスクを棚卸資産もしくは売上債権が総資産に占める割合で表すのではなく、棚卸資産回転率と売上債権回転率を選択した。資産合計に占める割合とは異なり、棚卸資産回転率と売上債権回転率は事業活動がどの程度効率的になっているのかを表す。効率性を過度に追求することで内部統制における会計上のリスクを高める。本稿では効率性の追求による会計上のリスクの高まりを検証するために選択した。次に成長性に関する変数の選択である。先行諸研究と異なりABS_CHANGESALESを選択した。急激な成長はMWが生じる可能性が高まっていることを示唆する証拠が報告されている。それだけではなく、衰退している状況でもMWが生じる可能性が高くなる。衰退している状況では、組織再編によって組織管理体制の変更があったり、管理に必要な人材を喪失したりすることで、MWが生じる可能性が高くなる。3つ目は、連単倍率を事業活動の複雑性を表す変数として選択した。先行諸研究で利用される子会社数と海外売上高に関する変数以外に連単

倍率を選択している。連単倍率を選択することによって企業グループ内の子会社の影響力とMWの開示との関係を検証する。企業グループ全体に対する子会社の影響力が高い場合、子会社管理体制の構築・運用に係る負担が大きくなる。こうした状況ではMWが生じる可能性が高くなる。事業活動の複雑性を構成する要因として企業グループに対する子会社の影響力を加え、検証する。

3. 検証対象の選択

以下の条件に該当する会社を本稿の仮説の検証対象とした。検証期間は2008年4月から2016年3月31日までである。

- (1) 証券・銀行・保険業に属していない会社
- (2) 決算月数が12ヶ月の会社
- (3) 連結財務諸表を開示している会社
- (4) 日本基準で財務諸表を作成している会社
- (5) 検証に必要なデータがデータベースで入手可能な会社

財務データは、日経NEEDS DVD-ROM版で入手した。経営者の持株数は日経NEEDS企業基本データ「役員」で入手した。この2つのデータベースから検証に必要なデータを入手できた会社は22,838社／年となった。これらの中から、異常値²を除外した結果、最終的な検証対象は16,183社／年になった。この検証対象を3グループ、(1)MWを開示していない会社グループ、(2)MWを内部統制報告書で開示している会社グループ、(3)内部統制報告書を訂正してMWを開示している会社グループに分類する。(2)は企業情報データベースeolを利用して選択した。内部統制報告書を対象とした全文検索で「開示すべき重要な不備」または「重要な欠陥」を検索

し、条件と合致した会社を手作業で調べた³。その結果、125社／年が検証対象となった。(3)は、訂正有価証券報告書を全文検索の対象として「開示すべき重要な不備」または「重要な欠陥」を検索した。その後MWを開示している会社だけを選択するために手作業で調べた結果、208社／年が最終的に残った。(1)は、(2)と(3)に属さない会社であり、最終的には15,850社／年を選択する。

③ 検証結果とその解釈

1. 記述統計量

検証対象の性質を明らかにするために、記述統計量を計算した。計算結果は表1に要約している。仮説を検証するために設定したSTOCKの平均値は3.983であった。最大83%の株式を保有している経営者がいる一方、株式を保有していない経営者もいることがわかる。次にROAの平均値は0.04であった。最大値は0.512、最小値は-0.953である。AUDITORSIZEの平均値が0.742であった。これは検証対象のうち約74%が大規模監査法人の監査を受けていることを示している。

2. 仮説1に関する平均値の差の検定

MWを開示しているのかどうかで独立変数の平均値に違いがあるのかどうかを検証するために、仮説1に関する平均値の差の検定を行った。検定結果は表2に要約している。多くの独立変数で平均値に違いがあることを示している。全体として、MWを開示している会社は、(1)持株比率が相対的に高い(保身傾向が低い)、(2)相対的に小規模である、(3)子会社による影響力が強い、(4)設立から日が経

² 下記の条件のいずれかに該当している会社を異常値として除外した。

(1) ABS_CHANGE SALEが2以上、(2) ROAが1以上もしくは-1以下、(3) TURN_INVが100以上、(4) TURN_ACCRECが100以上、(5) CPRATIOが2以上

³ 全文検索で合致した会社の中には「…重要な欠陥はなかった。…」と記載する会社もあるため、MWを開示していない会社を除外する作業が必要になる。

表1 記述統計の計算結果

変数名	最小値	25%	50%	75%	最大値	平均値	標準偏差
STOCK	0	0.047	0.317	2.996	83.039	3.983	8.538
LNTA	5.476	9.715	10.581	11.614	16.509	10.729	1.521
CPRATIO	0.505	1.045	1.13	1.29	1.999	1.198	0.209
FOREIGN_SALES	0	0	0	0.281	0.999	0.159	0.229
SUBS	1	2.732	3.645	5	27.664	4.337	2.38
AGE	2	43	60	70	135	57.4	22.541
TURN_INV	0.093	5.481	9.127	18.975	99.989	16.173	17.891
TURN_ACCREC	0.053	3.478	4.718	7.494	99.542	8.215	11.303
ABS_CHANGESALES	0	0.03	0.068	0.136	1.87	0.108	0.135
ROA	-0.953	0.017	0.039	0.069	0.512	0.04	0.065
LOSSPER	0	0	0	0	1	0.103	0.217
AUDITORSIZE	0	0	1	1	1	0.742	0.437

表2 平均値の差の検定結果 (仮説1)

変数名	MW=0	MW=1	t 値
STOCK	3.958	5.154	-2.529(p<0.01)
LNTA	10.738	10.348	4.631(p<0.001)
CPRATIO	1.198	1.237	-3.378(p<0.001)
FOREIGN_SALES	0.159	0.144	1.163
SUBS	4.337	4.327	0.072
AGE	57.468	54.246	2.581(p<0.01)
TURN_INV	16.088	20.132	-4.083(p<0.001)
TURN_ACCREC	8.227	7.626	0.940
ABS_CHANGESALES	0.108	0.142	-4.539(p<0.001)
ROA	0.041	0.008	8.956(p<0.001)
LOSSPER	0.101	0.172	-5.836(p<0.001)

っていない、(5) 棚卸資産回転率が相対的に高い、(6) 成長途上もしくは衰退している、(7) 収益能力が低いといった違いを発見した。経営者の保身傾向が高い場合、内部統制の整備・運用についての努力インセンティブが高くなる一方、保身傾向が低くなれば努力インセンティブが低くなる可能性を示している。MWを開示しているグループの平均値が、開示していないグループの平均値よりも大きいことは予想通りであった。MWを開示しているグループでは相対的に企業グループにおける子会社の影響力が高いことを示している。

3. 仮説1に関する相関関係

仮説1に関する独立変数の関係について調べるために、相関関係を計算した。計算結果は表3に要約している。計算結果から、STOCKとLNTAが負の相関関係にあること、STOCKとAGEとの間にも負の相関関係にあることを示している。これらの結果は、新興企業で持株比率が高くなる傾向を示している。FOREIGN_SALESとSUBS、CPRATIOとSUBSが正の相関関係にある。全体として非常に強い相関関係を示す変数は存在しないため、多重共線性の問題は発生していない。

表3 相関分析 (仮説1)

変数名	STOCK	LNTA	CPRATIO	FOREIGN_SALES	SUBS	AGE	TURN_INV	TURN_ACCREC	ABSCHANGESALES	ROA	LOSSPER
STOCK	1										
LNTA	-0.326	1									
CPRATIO	-0.059	0.298	1								
FOREIGN_SALES	-0.102	0.21	0.261	1							
SUBS	-0.184	0.735	0.439	0.302	1						
AGE	-0.38	0.332	0.067	0.123	0.251	1					
TURN_INV	0.116	-0.099	-0.025	-0.275	-0.075	-0.194	1				
TURN_ACCREC	0.166	0.022	-0.001	-0.197	-0.025	-0.229	0.106	1			
ABS_CHANGESALES	0.069	-0.136	-0.005	0.15	-0.07	-0.141	-0.06	-0.007	1		
ROA	0.024	0.171	0.099	0.038	0.058	-0.024	0.083	0.006	-0.163	1	
LOSSPER	0.069	-0.259	-0.113	0.059	-0.012	-0.097	-0.072	-0.007	0.254	-0.52	1

表4 仮説1の検証結果

変数名	係数推定値	Z値
定数項	-3.597	-5.72 (p<0.001)
STOCK	0.005	0.83
LNTA	-0.213	-3.56 (p<0.001)
CPRATIO	1.072	4.16 (p<0.001)
FOREIGN_SALES	-0.321	-1.15
SUBS	0.084	2.6 (p<0.01)
AGE	0.001	0.25
TURN_INV	0.009	3.41 (p<0.001)
TURN_ACCREC	0.001	1.34
ABS_CHANGESALES	0.73	2.19 (p<0.05)
ROA	-2.997	-4.86 (p<0.001)
LOSSPER	0.336	1.31
AUDITORSIZE	0.172	1.28
LR Chi2	120.26 (p<0.001)	
Pseudo R^2	0.037	

4. 仮説1の検証結果

仮説1を検証した結果を表4に要約している。モデル全体の有意性を検定した結果は有意水準0.1%で有意であることを示している。また、Pseudo R²は0.037である。

仮説1を検証する変数であるSTOCKの係数推定値は0.005になり、仮説1と整合する結果となった。経営者の保身傾向が低くなることで、内部統制の整備・運用に関する努力インセンティブが低下している傾向を示している。内部統制の整備・運用についての努力インセンティブに対して経営者の持株比率はエンタレンチメント効果をもたらしている。しかしながら、この係数推定値は、統計的に

有意であるといえる水準ではなく、仮説1を支持している結果である。

他の独立変数に関する推定結果から、MWを開示している会社は、比較的 (1)小規模で、(2)子会社数が多く、(3)企業グループ内での子会社の影響力が高く、(4)会計上のリスクが高く、(5)成長途上もしくは衰退している、(6)財務状況が悪化している傾向がある。

5. 仮説2に関する平均値の差の検定

仮説2を検証するモデルを構成する独立変数の平均値がMWの開示媒体によって異なるのかを検証するために、平均値の差の検定を行った。検定結果は表5に要約している。検

表5 平均値の差の検定結果 (仮説2)

変数名	MW_TIME=0	MW_TIME=1	t 値
STOCK	4.675	5.554	-0.753
LNTA	9.955	10.585	-3.662(p<0.001)
CPRATIO	1.245	1.243	0.056
FOREIGN_SALES	0.155	0.148	0.258
SUBS	4.195	4.493	-1.267
AGE	49.057	58.146	-3.191(p<0.001)
TURN_INV	21.283	18.641	1.080
TURN_ACCREC	8.798	6.91	2.064(p<0.05)
ABS_CHANGESALES	0.177	0.119	2.619(p<0.01)
ROA	-0.017	0.026	-3.900(p<0.001)
LOSSPER	0.232	0.138	2.928(p<0.01)

定結果から、(1)内部統制報告書を訂正してMWを開示しているグループの企業規模は、内部統制報告書でMWを開示しているグループよりも大規模であること、(2)内部統制報告書を訂正してMWを開示しているグループは、内部統制報告書でMWを開示しているグループよりも設立から日が経っていないこと、(3)内部統制報告書でMWを開示しているグループの方が、内部統制報告書を訂正してMWを開示しているグループよりも会計上のリスクが高いこと、(4)内部統制報告書でMWを開示しているグループは、内部統制報告書を訂正してMWを開示しているグループよりも成長途上もしくは衰退している傾向があること、(5)内部統制報告書でMWを開示しているグループは、内部統制報告書を訂正してMWを開示しているグループよりも財務状況が悪化していることを発見している。

6. 仮説2に関する相関関係

仮説2を検証するモデルの独立変数間の相関関係を調べるために、相関係数を計算した。計算結果は表6に要約している。基本的に仮説1に関するモデルの独立変数間の相関関係と符号は一致している。しかしながら、TURN_ACCRECと他の独立変数との間の相関係数とABS_CHANGESALESと他の独立変数との間の相関係数の符号は逆になっている。相関係数の計算結果は、独立変数間に非常に強い相関関係があることを示していないため、多重共線性の問題は生じていない。

7. 仮説2の検証結果

仮説2を検証した結果について表7に要約している。モデル全体の有意性に関する検定統計量であるLR Chi2は、有意水準0.1%で有意である。また、Pseudo R²は0.102である。

表6 相関分析 (仮説2)

変数名	STOCK	LNTA	CPRATIO	FOREIGN_SALES	SUBS	AGE	TURN_INV	TURN_ACCREC	ABS_CHANGESALES	ROA	LOSSPER
STOCK	1										
LNTA	-0.258	1									
CPRATIO	-0.075	0.22	1								
FOREIGN_SALES	-0.027	0.324	0.421	1							
SUBS	-0.201	0.717	0.449	0.481	1						
AGE	-0.419	0.504	0.07	0.218	0.335	1					
TURN_INV	0.081	-0.226	-0.052	-0.224	-0.158	-0.274	1				
TURN_ACCREC	0.045	-0.162	0.121	-0.167	-0.064	-0.254	0.002	1			
ABS_CHANGESALES	-0.003	-0.294	0.072	0.044	-0.081	-0.245	0.119	0.189	1		
ROA	0.034	0.381	0.027	0.007	0.106	0.106	0.057	-0.319	-0.292	1	
LOSSPER	0.014	-0.402	-0.031	0.061	-0.181	-0.143	-0.064	0.141	0.362	-0.487	1

仮説2を検証するための変数であるSTOCKの係数推定値は0.029である。この係数推定値の有意性についての検定統計量であるZ値は、有意水準5%で統計的に有意であることを示している。これは、仮説2を支持する結果である。経営者の持株比率が高くなれば（保身傾向が低くなれば）MWの開示タイミングが遅くなること（内部統制報告書を訂正して開示すること）を示している。経営者の持株比率が高まることで、解任リスクが低くなる。解任リスクの低下によって、内部統制に関する評価と開示を適切に行うための努力インセンティブが低くなる傾向を示唆している。MWが存在する状態を前提にした場合、それを適正に評価・開示するための努力インセンティブを低くする効果があることを示している。

その他の独立変数の推定結果については下記の通りである。企業規模が大きな会社ほど開示のタイミングが遅くなる傾向を示しているが、これは統計的に有意な水準とはいえない。次に事業の複雑性のうち、子会社数に起因する複雑性が高い、または海外での事業活動による複雑性が高い会社ほど適時にMWを

開示している傾向を示している。一方で、企業グループにおける子会社の影響力が強い会社ほど開示のタイミングが遅くなる傾向を示している。これらの複雑性に関する変数のうち、海外事業に起因する複雑性の高まりによる影響が有意水準10%で統計的に有意な水準であった。設立からの年数が長くなればなるほどMWの開示のタイミングが遅くなる傾向を示している。これも有意水準10%で統計的に有意である。会計上のリスクの影響については影響が混在することになった。どちらの変数の係数推定値も統計的に有意ではなかった。会社の成長が著しい場合もしくは衰退している場合は開示のタイミングが遅くなる傾向を示しているが統計的に有意な水準とはいえなかった。収益性に関する変数の結果は、収益性の高い会社ほど開示のタイミングが遅れていることを示しているが、これらの影響は統計的に有意とは言えない水準であった。監査法人の規模が大きいほど開示のタイミングが遅れていることを示している。これは大規模監査法人の監査を受けている会社が適時にMWを開示できていないことを示していると解釈することもできる。相対的に内部統

表7 仮説2の検証結果

変数名	係数推定値	Z値
定数項	-2.518	-1.59
STOCK	0.029	2.06(p<0.05)
LNTA	0.135	0.88
CPRATIO	0.512	0.78
FOREIGN_SALES	-1.367	-1.9(p<0.1)
SUBS	-0.065	-0.65
AGE	0.012	1.83(p<0.1)
TURN_INV	-0.004	-0.77
TURN_ACCREC	0.001	0.27
ABS_CHANGESALES	0.176	0.27
ROA	2.106	1.07
LOSSPER	-0.088	-0.16
AUDITORSIZE	1.087	3.33(p<0.001)
LR Chi2	44.89(p<0.001)	
Pseudo R^2	0.102	

制に関する知識や経験が豊富なことを利用して、大規模監査法人には指導的機能の発揮を期待されているが、この解釈に従うとそれらが有効に機能していることに対する疑問を投げかける結果となる。一方で、企業規模と監査法人の規模とが強い相関関係にあることを考慮すると、企業規模が大きくなっている会社ほど開示のタイミングが遅れている傾向を示唆する結果とも解釈できる。

これらの結果を総合すると、MWの開示に影響を与える要因が必ずしもMWの開示のタイミングを説明できるわけではない可能性を示唆している。MWの開示のタイミングについては別の視点からの変数の設定が必要になることを示唆している。

4 まとめと含意

本稿では、MWと経営者の保身傾向との関係を検証し、経営者の性質がMWへどのような影響を与えているのかを明らかにした。経営者が内部統制の整備・運用そして内部統制報告制度のもとでの評価と開示について責任を負っているにもかかわらず、経営者の性質がMWにどのような影響を与えているのかについてはほとんど検証されていない。本稿では経営者の持株比率でもって経営者の保身傾向を検証した。

経営者の持株比率がもたらす効果として、(1) 経営者の努力インセンティブを高める効果（アライメント効果）、(2) 経営者の努力インセンティブを低くする効果（エントレンチメント効果）が挙げられる。本稿の検証結果では、MWの存在、そしてMWの開示のタイミングについてエントレンチメント効果をもたらしていることを示している。特に経営者の持株比率が高くなる（経営者の保身傾向が低くなる）ことでMWの開示のタイミングが遅れる傾向は統計的に有意な水準であった。経営者の保身傾向が低くなることで内部統制

報告でも機会主義的な行動が観察できた。

本稿の検証結果の解釈にはいくつかの制約がある。まずMWを開示していない会社の取扱についてである。MWを開示していない会社は内部統制が有効であると仮定して検証したが、今後MWを開示しないとも限らない。次に、経営者の保身傾向を表す変数である。本稿では経営者の持株比率で表したが、それ以外の変数の影響もある。例えば経営者の年齢や在任期間といった要因が保身傾向に影響している可能性がある。こうした変数を加えた検証によってまた別の結果になるのかもしれない。最後に持株比率が保身傾向のみを表しているわけではない点である。持株比率が非常に高いことは、一族経営の会社である可能性を示している。本稿の検証結果は一族経営の会社ではMWが存在する可能性が高くなり、MWの開示のタイミングが遅れる傾向があると解釈することもできる。

本稿では、経営者の性質のうち経営者の保身傾向がMWに対して影響を及ぼしていることを示した点で意義がある。保身傾向が低い経営者の内部統制の整備・運用そして評価と評価結果の開示についての努力インセンティブは低い可能性を示唆している。努力インセンティブが低い状況を改善するための仕組みが必要になるのかもしれない。コーポレート・ガバナンスが経営者の内部統制の整備と運用についての努力を規律づけられているのかを検証するのは今後の課題である。

<参考文献>

- Ashbaugh-Skaife, H., D. W. Collins, and W. R. Kinney. 2007. The discovery and reporting of internal control deficiencies prior to SOX-mandated audits. *Journal of Accounting & Economics* 44 (1/2): 166-192.
- Ashbaugh-Skaife, H., D. W. Collins, W. R. Kinney Jr, and R. Lafond. 2009. The Effect of SOX Internal Control Deficiencies on Firm

- Risk and Cost of Equity. *Journal of Accounting Research* 47(1): 1-43.
- Berger, P. G., E. Ofek, and D. L. Yermack. 1997. Managerial Entrenchment and Capital Structure Decisions. *Journal of Finance* 52(4): 1411-1438.
- Collins, D., and H. Huang. 2011. Management entrenchment and the cost of equity capital. *Journal of Business Research* 64(4): 356-362.
- Demsetz, H., and K. Lehn. 1985. The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences. *Journal of Political Economy* 93(6): 1155-1177.
- Dhaliwal, D., C. Hogan, R. Trezevant, and M. Wilkins. 2011. Internal Control Disclosures, Monitoring, and the Cost of Debt. *Accounting Review* 86(4): 1131-1156.
- Di Meo, F., J. M. García Lara, and J. A. Surroca. 2017. Managerial entrenchment and earnings management. *Journal of Accounting & Public Policy* 36(5): 399-414.
- Doyle, J., W. Ge, and S. McVay. 2007. Determinants of weaknesses in internal control over financial reporting. *Journal of Accounting & Economics* 44(1/2): 193-223.
- Ge, W., and S. McVay. 2005. The Disclosure of Material Weaknesses in Internal Control after the Sarbanes-Oxley Act. *Accounting Horizons* 19(3): 137-158.
- Hammersley, J., L. Myers, and C. Shakespeare. 2008. Market reactions to the disclosure of internal control weaknesses and to the characteristics of those weaknesses under section 302 of the Sarbanes Oxley Act of 2002. *Review of Accounting Studies* 13(1): 141-165.
- Kim, Y., and M. S. Park. 2009. Market uncertainty and disclosure of internal control deficiencies under the Sarbanes-Oxley Act. *Journal of Accounting & Public Policy* 28(5): 419-445.
- Lee, W.-J. 2011. Managerial entrenchment and the value of dividends. *Review of Quantitative Finance & Accounting* 36(2):297-322.
- McConnell, J. J., and H. Servaes. 1990. Additional evidence on equity ownership and corporate value. *Journal of Financial Economics* 27(2): 595-612.
- Morck, R., A. Shleifer, and R. W. Vishny. 1988. MANAGEMENT OWNERSHIP AND MARKET VALUATION: An Empirical Analysis. *Journal of Financial Economics* 20(1/2): 293-315.
- Ogneva, M., K. R. Subramanyam, and K. Raghunandan. 2007. Internal Control Weakness and Cost of Equity: Evidence from SOX Section 404 Disclosures. *Accounting Review* 82(5):1255-1297.
- Rose, N. L., and A. Shepard. 1997. Firm diversification and CEO compensation: Managerial ability or executive entrenchment? *RAND Journal of Economics* (RAND Journal of Economics) 28(3): 489-514.
- Shuto, A., and T. Takada. 2010. Managerial Ownership and Accounting Conservatism in Japan: A Test of Management Entrenchment Effect. *Journal of Business Finance & Accounting* 37(7/8): 815-840.

自治体監査委員監査のIT化、外部委託および共同化 に関する現状と課題

丸山 恭司

愛知工業大学経営学部 准教授 博士（先端マネジメント）

キーワード：地方自治体、監査委員、外部委託、共同化

共同化の可能性について論じる。

① はじめに

世界から見てわが国の地方公共団体における会計上の不正や汚職は少ないと言われている¹。しかし、忘れた頃に裏金が発覚するなど地方自治体の監査機構が十分に機能していないことを示唆する事象があるのも事実である。その一例として会計検査院が、平成21（2009）年と22（2010）年の検査報告書で平成13（2001）年から平成20（2008）年度までに52億円におよぶ不適正経理があったと公表している²。

本研究では、自治体監査の実効性の向上を図る方策として①監査委員監査のIT化の促進、②監査業務の外部委託または共同化を取り上げ、その現状と改善策について論じる。大規模自治体へのアンケート調査を行い、監査委員監査の実態を明らかにする。特に監査組織の外部委託や共同化については、内部監査人協会（IIA）の国際大会の機会を活用して豪州の地方自治体の内部監査人に豪州の状況についてヒアリング調査を行った。先進事例との比較から自治体監査の外部委託および

② 地方自治法における監査委員監査

地方自治体の監査機構である監査委員は、地方自治法などに基づき自治体の監査、検査および審査を行っている³。監査、検査および審査を「自治体監査」と定義する。地方自治法等が定める自治体監査には、図表1のとおり16種類の監査、検査および審査が定められている。自治体監査の中には、首長からの要求があって初めて実施される監査（項番5）や、住民訴訟の前提となっている住民監査請求（項番14）など首長や住民などの監査委員以外の主体からの要求があって初めて実施される監査もある。本研究では、自治体監査において監査委員あるいは監査担当職員である書記（地方自治法第200条第3項）が、労力をかけている定期監査（項番1）、財政的援助団体等監査（項番4）および決算審査（項番9）を対象とした。

③ 調査方法

大規模自治体に質問紙を送付するアンケート調査を行った。本研究では、「大規模自治体」

¹ Transparency internationalが公表している腐敗認識指数では、わが国の公的部門の廉潔性は高いと認識されている。https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017（2018年7月19日アクセス）。

² 平成21年度検査報告120-147頁および平成22年度検査報告861-781頁。

³ 地方自治体の監査については、日本監査研究学会に研究部会が設置され、その研究成果が公表されている。詳細については、日本監査研究学会地方自治体監査研究部会 [1991] および鈴木 [2005] を参照されたい。

<図表 1> 監査委員が行う監査、検査および審査の種類

	監査等の種類	法律名	監査の範囲
1	定期監査	199条4項	県の財務に関する事務の執行、経営に係る事業管理及び事務の執行の監査
2	行政監査	199条第2項	県の事務の執行に関する監査
3	随時監査	199条5項	県の財務に関する事務の執行、経営に係る事業管理及び事務の執行の監査
4	財政的援助団体等監査	199条7項	県が交付した補助金交付金等補助部分に係る出納その他の監査
5	知事要求監査	199条6項	県の事務の執行に関する監査
6	議会要求監査	98条2項	県の事務に関する監査
7	直接請求監査	75条	県の事務の執行に関する監査
8	例月出納検査	235条の2第1項	県の収支に係る現金の出納の検査
9	決算審査（普通会計）	233条2項	県の決算並びに歳入歳出決算事項別明細実質収支及び財産の審査
10	指定金融機関監査	235条の2第2項など	県の公金の収納又は支払の事務の監査
11	決算審査（公営企業会計）	地方公営企業法30条2項	県の公営企業の決算書並びに決算の付属書の審査
12	財政の健全性に関する比率の審査（健全化判断比率）	地方公共団体の財政の健全化に関する法律3条1項	健全化判断比率及び算定の基礎となる事項を記載した書類の審査
13	財政の健全性に関する比率の審査（資金不足比率）	地方公共団体の財政の健全化に関する法律22条1項	資金不足比率及び算定の基礎となる事項を記載した書類の審査
14	住民監査請求	242条	知事、委員会等又は職員に係る違法、不当行為及び怠る事実の監査
15	職員の賠償責任監査	243条の2、地方公営企業法34条	職員の故意又は過失等による財務行為に伴う損害事実、賠償責任の有無及び賠償額の決定
16	基金審査	241条5項	特定目的のための定額資金運用基金の運用状況の審査

※法律名で、法律の名称の記載のないものは、地方自治法を指す。自治体は、都道府県および市町村があるが、本表は都道府県について整理している。

とは、都道府県（47団体）、政令指定都市（20団体）および中核市（58団体）を指す。町村などの小規模自治体は、本研究の対象外とした。その理由としては、①監査委員事務局の職員が2ないし3名と少ない、②選挙管理委員会や公平委員会の事務局職員との事務と監査委員事務局を兼務していることが多く、監査のIT化、外部委託および監査業務の共同化といった監査体制の改革・改善に取り組むことは困難であるためである。郵送による調査への回答率は、図表2のとおり都道府県89.4%、政令指定都市95.0%、中核市93.8%であり、全体で92.2%と数多くの自治体から回答が得られた⁴。

各自治体の監査委員事務局が監査業務のI

<図表 2> 調査票への回答率（単位：自治体数）

	全体	回答数	回答率
都道府県	47	42	89.4%
政令指定都市	20	19	95.0%
中核市	48	45	93.8%
全体	115	106	92.2%

出所) 筆者作成

T化、外部委託および共同化に強い関心をもっていることがうかがわれる。

4 自治体監査組織の現状

1. 監査担当職員の人数

監査委員事務局に所属する監査担当職員の人件と当該自治体における全部門（警察や教

⁴ 類似の調査に比べて回答率が高くなっている。これは未回答であった自治体に対して督促を郵便はがきやメールで行ったことや、調査のとりまとめ結果をフィードバックすることを伝えたことが高い回答率につながったものと考えている。

職員を含む) の職員数⁵をまとめると図表3のとおりであった。

＜図表3＞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

出所) 筆者作成

民間企業の内部監査部門では、従業員が5,000人以上10,000人以下の会社では、内部監査担当者数は15～24名、従業員が10,001人以上30,000人以下の会社では、内部監査担当者数は、25～49名となっている⁶。

職員数が同規模の民間企業と大規模自治体を比較すると、都道府県(全職員数平均31,678人)については、民間企業に比べて監査担当職員数が少なく、政令指定都市(全職員数平均12,007人)では、民間企業並みの人数が配属されていた。中核市(全職員数3,088人)では、監査担当職員の平均人数が8.9人となっていた。従業員数が同規模である民間企業の内部監査担当者数の最頻値が3人であったことから、中核市では相対的に多くの職員が監査業務に従事していることになる。

＜図表4＞監査担当職員の年齢比較

	20歳代(人)	30歳代(人)	40歳代(人)	50歳代(人)	60歳代(人)	監査職員の平均年齢(a)	全職員の平均年齢(b)	(a)-(b)
都道府県	0.1	1.4	7.0	11.3	1.4	48.2	43.2	5.1
政令指定都市	0.7	4.1	8.9	7.7	2.0	46.0	42.1	3.9
中核市	0.1	1.3	3.6	3.0	1.0	46.7	41.5	5.2
全体	0.2	1.7	5.6	6.8	1.3	47.2	42.3	4.9

注：小数点第2位を四捨五入しており、合計は100%とはならない。

出所) 筆者作成

2. 監査職員の平均年齢と監査事務の経験年数

監査委員事務局ごとに配属されている監査担当職員の年代別の人数を調査し、監査担当職員の平均年齢を推計した。監査担当職員の平均年齢と各自治体における全職員の平均年齢との差異をまとめると、図表4のとおりであった。

すべての大規模自治体において、監査担当職員は、その自治体の職員の4～5歳程度、年上の職員で構成されていることがわかる。監査という業務の特殊性が考慮され、職員としての経験年数がある職員を監査委員事務局に配置していることがわかる。

次に、監査担当職員の監査業務の経験年数をまとめると、図表5のとおりであった。民間企業と自治体を比較したときの特徴は、監査経験年数が3年未満の職員が自治体の場合

＜図表5＞監査担当職員の監査業務経験年数 (単位：割合)

	3年未満	3年以上5年未満	5年以上10年未満	10年以上
民間企業	33.2%	41.5%	22.9%	2.4%
都道府県	66.6%	19.0%	9.2%	5.6%
政令指定都市	67.0%	18.6%	11.5%	2.9%
中核市	62.3%	22.3%	14.2%	1.3%
全体	67.3%	19.9%	10.6%	2.3%

注：小数点第2位を四捨五入しており、合計は100%とはならない。

出所) 筆者作成

⁵ 総務省「地方公共団体定員管理関係(平成27年度)」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html (2017年9月5日アクセス)

⁶ 日本内部監査協会 [2015]、18頁。

には、約6割であるのに対して、民間企業では監査経験年数が約3分の1となっている点である。自治体の人事ローテーションは、3年周期が通例である。しかし、その平均的な人事異動よりも短い期間で監査担当職員が他の部署に異動になっていることが推測される。

3. 専門的資格の保有者数

民間企業の財務諸表監査では公認会計士が、企業の内部監査では内部監査協会（IIA）が認定する公認内部監査人（CIA）の専門職としての資格や日本内部監査協会が認定する内部監査士という称号を有した職員が、監査業務に従事している。監査機構にどれだけの資格者が在籍しているかは、監査業務の専門性や客観性を推測する指標になりうる。監査担当職員の保有する専門的資格についてまとめると図表6のとおりである。

専門的資格として「その他」と回答したものの、内訳は、技術士、1級土木施工管理技士、中小企業診断士、全国経理教育協会主催の簿記検定上級などであった。前2者の資格は、土木や建築などの公共工事の工事監査をする際に、専門的な知識を必要とされることから、例えば、大学で土木工学あるいは建築工学を専攻した技術職員が監査委員事務局に配置されていることがわかる。

政令指定都市では、都道府県や中核市に比べて多くの資格保有者が在籍していた。内訳としては、簿記2級または簿記3級の資格者が多い。公認会計士、公認内部監査人（CIA）

などの監査に関するより専門的かつ高度な資格を有する職員の在籍は、ごく一部の都市にとどまっていた。

5 自治体監査におけるITの活用

監査の実効性を高める方法の一つに、監査手法にITを導入することで業務の効率化の向上や高度な分析を実現することが考えられる。ここでは、自治体の監査委員事務局のIT化の状況について概観する。

1. 監査ソフトの導入状況

CAATs（コンピュータ支援監査技法）を進めるにあたっては、監査支援ソフトウェアと呼ばれる専用ソフトの使用が効果的である。そこで、大規模自治体に監査専用のソフトの導入状況について調査をした。調査結果は、図表7のとおりであった。ほとんどの自治体で、監査専用ソフトは利用されていないことがわかる。ただ、ある県では、監査専用のソフトを独自開発して運用していることが調査で確認された。自治体によって監査にお

<図表7> 監査専用ソフトウェアの導入状況

(単位：団体数、割合)

	監査ソフトを導入している		監査ソフトを導入していない	
	数	割合	数	割合
都道府県	1	2.4%	40	95.2%
政令指定都市	1	5.3%	18	94.7%
中核市	0	0.0%	45	100.0%
民間企業	206	12.2%	1,476	87.8%

出所) 筆者作成

<図表6> 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 (公認内部監査人)	CFE (公認不正検査士)	LGAAT (地方監査会計技能士)	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%

注：四捨五入をしており合計は必ずしも一致しない。

出所) 筆者作成

けるITの活用度には大きな差異がある。

2. 監査のための会計データの利用方法

自治体の会計処理は、財務会計システムと呼ばれる基幹システムで処理されている。自治体監査では、監査調書と呼ばれる資料と納品書等の帳票との照合によって監査されており、サンプリング（試査）が原則となっている。しかし、CAATsを活用すれば、会計データの全件を精査することが可能となる。

会計データの入手方法をまとめると図表8のとおりであった。多くの自治体では、財務会計システムのデータにアクセスし、監査担当職員がデータを直接入手していた。このことから会計データを監査業務に活用していることがわかる。ただし、都道府県（10）、政令指定都市（3）および中核市（2）の自治体では、会計システムからデータの提供を受けないで監査を実施している実態も明らかとなった。電子データとして提供を受けていない理由については、「監査として必要としない」とする回答が最も多かった。

3. ITに精通した職員の監査への配置

CAATsを実施するための人的要件としてITに精通した職員が、監査委員事務局に配属されている必要がある。システム開発に従事した経験やデータの抽出などの能力のある職員が監査委員事務局に在籍しているかをまとめると図表9のとおりであった。

<図表9> ITに精通した職員の配置の有無

(単位：割合)

	配属あり	配属なし
都道府県	12.8%	87.2%
政令指定都市	27.8%	72.2%
中核市	15.9%	84.1%

出所) 筆者作成

多くの自治体においてITに精通した職員が配属されておらず、都道府県や中核市においては、90%近くの自治体においてITに精通した職員が配属されていない。自治体においては、会計事務だけではなく、税務、人事、公共事業などの執行管理においてITなくしては行政実務が機能しない状況にある。情報システムの開発および維持管理の多くが、外部委託されていたとしても、ITに精通した職員は、多くの部署から必要とされている。そうした中で、住民サービスに直接に関連しない監査業務には、希少性の高いITに精通した職員が、監査委員事務局に配属されていないものと推測できる。

6 監査業務の外部委託

1. 外部委託の現状

監査委員監査については、例えば、大阪府などが大手監査法人に監査委員監査の業務の一部を外部委託していることが知られている⁷。今回の調査では、①外部委託を現在または過去に実施していたかどうか、②どのよ

<図表8> 会計データの利活用

(単位：自治体数)

	直接サーバから	監査用のマスタから	システム担当課がネットワークで提供	システム担当課が記録媒体で提供	その他	提供なし
都道府県	22	3	12	2	4	11
政令指定都市	13	2	4	2	0	3
中核市	39	0	8	3	2	2

出所) 筆者作成

⁷ 大阪府では、平成22年4月1日より監査法人への業務委託を開始し、現在も継続している。大阪府の監査法人へ業務委託状況については、大阪府ホームページ <http://www.pref.osaka.lg.jp/kansa/kansa-itaku/index.html> (2017年10月1日アクセス) を参照。

うな委託先に外部委託をしたか、③どのような監査業務を外部委託しているかを調査をした。外部委託を実施していたかについてまとめると図表10のとおりであった。小規模な自治体であるほど外部委託が実施されていることがわかる。過去に外部委託をしていたが、現在は、外部委託をしていない自治体も少数であることがわかる。

次に、自治体が、どのような法人に監査業務を委託しているかについてまとめると、図表11のとおりであった。規模が大きな自治体であるほど、監査法人に監査業務の外部委託していることがわかる。中核市では、「その他」との回答が多く、内訳は、公益社団法人技術士協会など自治体の発注する公共工事の品質に関する工事監査を実施している団体が最も多い。そのほか、複数の公認会計士に委託する、または弁護士に委託しているという回答も見られた。

最後に、どのような業務を外部委託しているかについて尋ねたところ、図表12のとおりであった。中核市では、最も多い回答を占める「その他」の内訳は、工事監査と回答している自治体がほとんどであった。

都道府県については、企業会計で会計処理を行っている水道事業、病院事業などの公営企業、あるいは補助金を交付している団体（例えば、学校、民間企業、NPOなど、への監査に監査法人などの公認会計士の関与が見られる。政令指定都市や中核市では、企業会計に関する監査または補助金交付団体に関する監査の外部委託が行われていないことがわかる。

2. 外部委託の課題

自治体の規模が小さいほど監査業務の外部委託は進んでいる。しかし、それは「工事監査」といった極めて限定的な領域で行われているにすぎない。自治体の規模が小さくなるほど、

<図表12>外部委託の委託内容

(単位：自治体数)

	監査委員 監査全般	企業会計 に関連する 監査	補助金交 付団体の 監査	その他
都道府県	6	5	3	5
政令指定 都市	5	1	3	2
中核市	11	1	0	12

注：複数回答の自治体があるために表7の外部委託を実施している自治体数と合計が一致しない。
出所) 筆者作成

<図表10>監査業務の外部委託の有無

(単位：自治体数、割合)

	現在も過去も外部委託していない	過去に外部委託をしていた	現在、外部委託をしている
都道府県	26 (61.9%)	31 (7.1%)	13 (31.0%)
政令指定都市	9 (45.0%)	3 (15.0%)	8 (40.0%)
中核市	18 (40.9%)	2 (4.5%)	24 (54.5%)
全 体	53 (50.0%)	8 (7.5%)	45 (42.5%)

注：() 内は構成比。小数点以下第2位を四捨五入しており合計は必ずしも100%とはならない。
出所) 筆者作成

<図表11>外部委託の委託先

(単位：自治体数)

	現在、外部委託を 実施している自治 体数	大手監査法人	その他の監査法人	コンサルティング 会社	その他
都道府県	13	5	1	1	9
政令指定都市	8	3	1	0	4
中核市	24	2	0	4	18
合 計	45	10	2	5	31

注：複数の法人等に委託をしている自治体があり、外部委託を実施している自治体数と合計が一致しない。
出所) 筆者作成

自治体に在籍する土木技術者が少ないことが原因と推測される。

では、なぜ監査法人への外部委託が限定的となっているのであろうか。筆者が自治体関係者にヒアリングをしたところ、2つの理由が挙げられた。第1は、公認会計士が自治体の行政事務への理解が乏しく、包括外部監査での監査の様子から十分な監査できないのではないかと感じていること、第2は、自治体監査においては、そもそも公認会計士の有している会計や監査の専門的知見は必要でない自治体職員が考えていることである。両者の理由は、会計専門職と自治体職員の相互理解の不足から生じていると思われる。

7 監査組織の共同化

1. 共同化に対する地方自治体の認識

地方自治体の業務は、複数の自治体が協力して実施する仕組みがあり、例えば、事務の委託、一部事務組合、広域連合、協議会などがある⁸。監査委員事務局については、平成23(2011)年の地方自治法改正によって複数の自治体で共同して監査委員事務局を設置できる制度改正がなされた。なお、監査委員監査は、地方議会の同意によって選任される監査委員と監査委員を補佐をする監査委員事務局(「監査事務局」とも呼ばれる。)によって実施されている。共同化が可能となったのは、監査委員ではなく、監査委員事務局のみである。監査組織としての監査委員事務局の共同化を実施している大規模自治体を確認することができなかった。

次に、監査委員事務局の共同化を可能とする制度改正がなされたことについての認識を尋ねたところ、図表13のとおりであった。都道府県では約3割、中核市でも2割弱の自治体が、監査委員事務局を共同設置できることについての認識がなかった。

＜図表13＞監査委員事務局の共同化についての認識の有無 (単位：割合)

	共同化できることを知っている	共同化できることを知らなかった
都道府県	69%	31%
政令指定都市	89%	11%
中核市	84%	16%

出所) 筆者作成

実際に監査委員事務局の共同化を実施することについて、各監査委員事務局において、検討を行ったかどうか尋ねたところ、図表14のとおり、ほとんどの大規模自治体においては、検討をしていないことが確認できた。

＜図表14＞監査委員事務局の共同化について検討した事実の有無 (単位：割合)

	共同化を検討したことがある	共同化を検討したことがない
都道府県	0%	100%
政令指定都市	5%	95%
中核市	2%	98%

出所) 筆者作成

2. 共同化の先進事例とその効果

監査委員事務局の共同化については、平成28(2016)年4月に岡山県瀬戸内市と備前市が監査委員事務局の共同設置を全国で初めて実現した⁹。ただ、平成29(2017)年3月末の調査時点で、この事例以外に監査委

⁸ 自治体間の事務の共同処理については、総務省(自治行政局市町村課)が、毎年「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」として公表をしている。平成28年度の状況については、総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在)」の概要、http://www.soumu.go.jp/main_content/000454692.pdf (2017年10月1日アクセス)。

⁹ 当初、岡山県瀬戸内市、備前市および赤磐市の3市によって監査委員事務局の共同化について計画がなされた。ただ、実際には、瀬戸内市と備前市の2市によって監査委員事務局の共同化がわが国で初めて実現している。平成28年4月1日現在、監査委員事務局は、備前市3名および瀬戸内市2名の職員で構成されている。瀬戸内市ホームページ、<http://www.city.setouchi.lg.jp/kurashi/soshiki/kansaiinjimukyoku/1459315310331.html> (2018年8月8日アクセス)。

員事務局の共同化を実施した例は確認できなかった。

地方自治法が改正され、制度上は監査委員事務局の共同化は可能となっている。しかし、制度改正の認識が十分ではなく、共同化についてほとんど検討されていない。

監査委員事務局の共同化が実現すれば、他自治体の職員が自分たちの自治体とは異なる自治体の監査に従事することとなり、①馴れ合いによる監査から脱却し、監査の独立性・客観性が高まる、②スケールメリットによる監査コストの低減、③監査資源に余力が生じ監査担当職員への研修を行い、職員のスキルアップのための時間を確保できる、といった効果が期待される。

⑧ 豪州自治体からの示唆

豪州は、民間セクターと公的セクターが同一の会計基準を適用するトランザクション・ニュートラル・アプローチ¹⁰を採用している。こうした国では、監査資源を外部から調達しやすいことが想定される。そこで、監査委員監査の外部委託および共同化の可能性についてわが国と比較するために豪州でインタビュー調査を行った。

英国では、自治体の内部監査および外部監査においても外部委託が相当程度進展している¹¹。日本内部監査協会の研究助成を受けて2017年7月23日から27日にかけて豪州のシドニーで開催された I I A 主催の International Conference に出席し、公的部門のセッションで豪州を初めにカナダや台湾の

事例報告を聞き、意見交換をした¹²。

豪州自治体監査の状況につき、ニューサウスウェールズ州セスノック市の内部監査人である Ian Lyall 氏に実務の現状についてヒアリング調査を行った。セスノック市は、人口約5万6千人の地方自治体である。人口密度は、1平方キロメートルあたり28人である。豪州の多くの自治体では、監査の共同化が進んでおり、セスノック市では、近隣の7つの自治体の内部監査人と共同してそれぞれの自治体の内部監査を実施しているとのことであった。各自治体の内部監査人は、I I A オーストラリア (IIA Australia) が開催するトレーニングプログラムに参加するなどして、内部監査の国際基準に準拠した監査の専門職的实施を心がけており、監査業務の標準化が図られているとのことであった。

⑨ おわりに

本調査によって、監査委員監査においては会計データの電子化が行われているにも関わらず I T の活用は不十分であり、I T に精通した人材を監査委員事務局に配置するなどの改善の余地があることが明らかとなった。

また、外部委託や共同化に関しては、自治体においても半数以下の自治体しか外部委託をしておらず、外部委託を行っている自治体であっても、大半は工事監査といった限定された分野であった。監査の共同化については、わが国では1例しかなく、共同化の検討すら行っていない自治体がほとんどであり、認識不足であると言わざるをえない。

¹⁰ トランザクション・ニュートラル・アプローチとは、公的部門でも民間部門での同じ取引には同じ会計処理を適用する考え方。豪州は、トランザクション・ニュートラル・アプローチを採用している。豪州の公的部門に係る会計基準の変遷については、Christine Ryani, James Guthrie and Ron Day “Politics of Financial Reporting and the Consequences for the Public Sector” *Abacus*, December 2007, pp.479-481. に詳しく紹介されている。必ずしも国際基準への準拠が円滑に進んだわけではなく、豪州内で様々な議論があったことがわかる。

¹¹ 丸山 [2011]、54-64頁。

¹² 2017年7月に豪州シドニーで開催された内部監査人協会 (I I A) 国際大会の概要については、丸山 [2017] を参照されたい。

わが国の地方自治体の監査委員監査においては、監査担当職員は、民間企業の内部監査部門に比べて必ずしも少ないとはいえない。ただ、監査実務経験年数が短く、監査や会計に係る専門的資格者数も都市部とそうでない地域との差異が大きくなっている。

監査担当職員の監査業務の積み重ねや資格取得を通じたスキルアップが必要であるし、それに加えて監査法人と共同して監査を実施する監査業務の一部を外部委託することによって監査に関する知見を会計専門職から学ぶような取り組みが期待される。

豪州では、自治体の内部監査については、大都市においては、大手の監査法人への外部委託が、地方の小規模自治体では、近隣の複数自治体が共同して実施する例が増えているという例がヒアリング調査で確認された。この背景には、会計基準や監査基準が、官民でほぼ共通化されているという社会的背景がある。会計専門職が官民を問わず、監査を実施できる基盤が確立されているために自治体監査の外部監査や内部監査の両分野において会計専門職が関与したり、外部委託をしやすいという状況にあった。

わが国でも、平成27（2015）年度から30（2018）年度までの財務諸表を統一的な基準で作成する地方公会計制度が始まっている。2020年4月からは、自治体の監査委員が監査基準を策定するという地方自治法の改正がなされた。この監査基準については国が指針を示すこととなっており、現時点でその内容は明確となっていないが、豪州で実現している官民の会計基準・監査基準の統一化がわが国でも進展すれば、自治体監査業務の標準化につながり、ひいては監査の外部委託や共同化も浸透するものと期待される。

地方自治法が改正され、2020年4月から都道府県および政令指定都市は、内部統制の方針を策定し、首長が内部統制報告書を作成し、議会に提出する。この内部統制報告書には、

監査委員が審査をして意見を付することとなっている。自治体のガバナンスにおける監査委員や監査委員事務局の役割は、ますます重要なものとなる。こうした法改正に対応するには、監査委員や監査委員事務局の専門性向上に向けた研修が欠かせない。

本調査では、専門的資格を有する職員が少なく、共同化についても極めて消極的であることが明らかとなった。監査委員事務局の共同化をしている瀬戸内市と備前市では、共同化そのものによる専門性の向上ばかりではなく、共同化によって生まれた余力を職員の研修時間に充て、監査担当職員の監査能力の向上を目指している。監査の共同化については、図表14で示したように政令指定都市が相対体に積極的であるが、都道府県や規模の小さい中核市の監査委員事務局では、外部の監査法人などとの連携には、消極的であることが多い。この点、共同化を検討しない理由については、調査票に盛り込んで質問をしたが、本調査では回答を得ることができなかった。国などによる財政的支援や具体的指針の策定などによる技術的援助をすることで、監査委員事務局の共同化を促進するための制度作りが肝要となる。

地方自治法が改正され、2020年4月から地方自治体（都道府県および政令指定都市）では、内部統制の体制整備が義務化され、監査委員事務局は、首長の作成する内部統制報告書を審査する。現状でも、地方自治体の監査委員は、監査、検査および審査など様々な種類の監査を実施しており、内部統制報告書の審査が加わると監査委員事務局のマンパワーが不足することが予想される。効率的かつ効果的な監査の仕組みを構築するには、ITの活用、外部委託および共同化によって専門的知見の導入や事務処理の効率化が実現しうる。今後は、ITの活用などのそれぞれの分野での先進的なケースを考察し、実務に水平展開をできるよう研究を進めていきたい。

なお、調査対象を大規模自治体としたものの、監査担当職員数が最大で89名、最小で6名と事務局の規模に大きなばらつきがある。さらに、監査の専門性を簿記検定などの資格者数のみで評価をしている。自治体監査の実態把握には、小規模自治体も含めた包括的調査が必要であり、より包括的かつ詳細な実態調査の必要がある。さらに、国際比較についても、豪州という特定の国を比較対象とした。会計基準や監査基準の官民における差異については、より多くの先進諸国の制度比較を行う必要があり、今後の課題としたい。

<付記>

本稿は、一般社団法人日本内部監査協会から2016年度研究助成を受けた研究成果の一部であり、日本監査研究学会学会誌『現代監査』第28号57－68頁に掲載された論文を加筆修正したものである。研究助成の成果は、第58回日本経営システム学会全国大会（於：東京経済大学）および日本監査研究学会第40回全国大会自由論題報告（於：北海道大学）などの複数の学会で報告を行っている。日本内部監査協会から研究助成を得たことにここから感謝を申し上げたい。

[参考文献]

- Christine Ryani, James Guthrie and Ron Day
 “Politics of Financial Reporting and the Consequences for the Public Sector” *Abacus*,
 December 2007, pp.474-487.
- 石原俊彦 [2010] 「自治体経営と監査制度の抜本改革 (特集 自治体の経営改革)」『都道府県展望』第620号、6-9頁。
- 日本内部監査協会 [2015] 『第18回監査総合実態調査 2014年監査白書』、日本内部監査協会。
- 鈴木豊 [2005] 『政府監査基準の構造 (日本監査研究学会リサーチ・シリーズⅢ)』 同文館出版。
- 総務省 [2017] (2017年10月14日付総務副大臣通知・総行給第50号・総行女第11号「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」)。
- 日本監査研究学会地方自治体監査研究部会 [1991] 『地方自治体監査』 第一法規。
- 丸山恭司 [2011] 「英国自治体監査部門 訪問記」『地方財務』第690号、54-64頁。
- 丸山恭司 [2017] 「2017年度 I I A 国際大会記 (於：シドニー) 大会テーマ：L.I.V.E the Global Experience: Leadership, Innovation, Value, Effectiveness」『月刊監査研究』第527号、11-14頁。

内部統制システムの構築・運用と監視義務

- 会社法上の論点と裁判例 -

張 笑男

長崎大学経済学部 准教授

キーワード：内部統制システム、善管注意義務、監視義務

① はじめに

本稿は、会社法上の内部統制システムの構築・運用に対する取締役及び監査役の監視義務について、会社法上の論点及び実務の参考になると思われる重要な裁判例を紹介し、若干の検討を加えることを目的とする。

② 会社法上の内部統制システム

企業の規模が大きくなり、内部組織が複雑化していくと、各取締役、監査役が企業の活動に関して、他の取締役や従業員を直接に監視することは事実上不可能となる。このような会社では、会社の業務が適正に行われることを確保するための様々な仕組みを予め構築しておくことによって、違法行為や様々なリスクの兆候を早期に発見し、対処することが必要である。

会社法においては、大会社¹に会社の業務の適正を確保するための体制の整備を義務付けている²。すなわち、大会社は、「取締役の職務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並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団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」の整備に関する事項を決定しなければならない（会社法348条4項、同条3項4項、362条5項、同条4項6号）。会社法が要求する当該体制の大綱について、法務省令（会社法施行規則100条）は、①取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制、②損失の危険の管理に関する規程その他の体制、③取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制、④使用人の職務の執行が法理及び定款に適合することを確保するための体制、⑤企業集団においては、子会社の管理に関する以上の①～④の体制を合わせて整備することを要求する。また、非監査役設置会社では、取締役から株主総会への報告体制の整

¹ 大会社とは貸借対照表上資本金の額が5億円以上もしくは負債の部の額が200億円以上の会社をいう（会社法2条6号）。

² 会社法上、指名委員会等設置会社及び監査等委員会設置会社は大会社であるか否かにかかわらず、内部統制システムの整備について決定又は決議しなければならない（416条1項1号ホ、399条の13第1項1号ハ）。これらの会社では、監査委員もしくは監査等委員である取締役は、内部統制システムを通じて、監査を行うことが予定されているからである（江頭憲治郎『株式会社法（第7版）』（有斐閣、2017）560頁、590頁）。これら以外の会社についても、任意に内部統制システムを構築することを妨げない。内部統制システムの構築義務が明文化されたのは、平成14年商法改正（商法特例法21条の7第1項2号）においてであるが、それ以前においても、裁判例及び学説において、会社がその営む事業の規模、特性等に応じた内部統制システムを整備することを要することが指摘されていた（例えば、神崎克郎「会社の法令遵守と取締役の責任」『法曹時報』34巻4号13頁（1982）、大和銀行ニューヨーク支店損失事件株主代表訴訟第一審判決（大阪地方裁判所平成12年9月20日判決・判例時報1721号3頁））。

備、監査役設置会社では、監査役の監査が実効的に行われることを確保するための種々の体制の整備が求められる（会社法施行規則100条2項3項）³。会社法において要求されるこれらの体制全体を一般に内部統制システムもしくはリスク管理体制という。会社が内部統制システムの整備について決定又は決議したときは、その内容の概要及び内部統制システムの運用状況について事業報告によって開示しなければならない（会社法施行規則118条2号）。このような開示義務を会社に負わせることによって、内部統制システムの内容の充実が期待される⁴。

他方、金融商品取引法においては、上場会社等は、内部統制体制について評価した報告書（内部統制報告書）を事業年度ごとに提出する義務を負う（金融商品取引法24条の4の4第1項）。金融商品取引法における内部統制体制とは、「当該会社の属する企業集団及び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」であり、会社法における内部統制システムの内容とは異なる。端的に言えば、金融商品取引法上の内部統制体制は、会社の財務に関する適正を確保するための体制であり⁵、会社法上の内部統制システムは、会社の財務を含め会社の業務全体の適正を確保するための体制である。

③ 内部統制システムの構築・運用と監視義務

1. 会社法上の取締役・監査役の善管注意義務

取締役及び監査役は、会社とは委任関係に

あり、会社に対して善良な管理者の注意（善管注意義務）をもって職務執行を行わなければならない（会社法330条、民法643条、644条）。取締役及び監査役が善管注意義務に違反（任務懈怠）し、会社に損害を与えた場合は、会社に対して損害賠償責任（任務懈怠責任）を負う（会社法423条1項）。

取締役及び監査役の善管注意義務の内容は、その職務の内容や具体的な状況によって異なるが、取締役は代表取締役や業務担当取締役の業務執行を監視すること、監査役は取締役の職務の執行を監査することがそれぞれの善管注意義務の内容に含まれる。そのため、取締役及び監査役は、会社に対して負う善管注意義務の内容として、内部統制システムの構築・運用についても、監視義務を負う⁶。取締役が内部統制システムの構築・運用に際して善管注意義務に違反した結果、会社内部で生じた様々なリスクやほかの取締役、従業員の違法行為を防止できず、会社に損害が生じた場合には、取締役は会社に対して損害賠償責任を負う。また、監査役は取締役の職務執行に対して監視することから、内部統制システムの構築・運用につき取締役の善管注意義務違反が認められる場合には、監査役の善管注意義務違反の責任が問われる可能性がある。

2. 内部統制システムの構築・運用と取締役・監査役の監視義務

内部統制システムの整備に関する決定は、会社の重要な業務執行であるため、取締役会設置会社においては、各取締役に委任できず、取締役会決議によらなければならない（会社法362条4項6号）。当該取締役会の決議は内

³ 監査役は、会社に対して業務財産状況調査権を有する独任制の機関であるが、大会社の監査役がこれらの権限を行使して、自ら会社業務全般にわたる監査を行うことは非現実的である。内部統制システムに含まれるこれらの体制（例えば、会社の内部監査部門との連携体制）の整備は、より実効性のある監査役監査が行われることに資する。

⁴ 田中亘『会社法』（東京大学出版会、2016）287頁。

⁵ 酒巻俊雄・龍田節『逐条解説会社法第4巻機関・1』（中央経済社、2008）515頁（川村）。

⁶ 前掲大和銀行ニューヨーク支店損失事件株主代表訴訟第一審判決。

部統制システムの基本方針に関するものでよく、当該決議に基づき、代表取締役や業務担当取締役が具体的な体制を決定する。そのため、各取締役は善管注意義務を尽くして内部統制システムの基本方針を決定する取締役会決議に参加し、代表取締役及び業務担当取締役もまた善管注意義務を尽くして内部統制システムの具体的な内容を策定し決定しなければならない。どのような内部統制システムを構築するかは、その会社の規模や置かれている状況等により異なりうるものである。会社法は、全ての違法行為やリスクを防止できる体制の整備を要求しているものではない。会社の事業計画等に関する経営判断と同様に、どのような内容の内部統制システムを構築するかについても、取締役に広い裁量が認められ、経営判断原則の適用を受けるのが今日の一般的な見解であると思われる⁷。経営判断の原則とは、取締役の経営判断の結果として、会社に損害が発生したとしても、その判断の過程や内容に著しく不合理な点がなければ、裁判実務においてその任務懈怠責任を否定する考え方である。企業の国際的な競争が激化している現代では、あえてリスクを冒して大胆な経営判断を行うことが取締役に求められる場面も多い。経営判断の結果、会社に損失が生じた場合に、事後的に見て過失があったとして、取締役が常に高額の賠償責任を問われるとなると、取締役が責任の発生を危惧するあまり経営の委縮を招きかねない。また、経営判断は専門性が高く、事後的に裁判所がその是非を審査することには多くの困難が伴う。経営判断の原則は元来、アメリカの判例法理において発展してきたものであるが、日

本の裁判実務においても類似の審査方法が採用されている⁸。このように、会社がどの程度の内部統制システムを構築するかは、会社の経営判断と同様に高度の専門性を有し、取締役の広い裁量が認められるため、一律な基準が存在するというわけではない。内部統制システムが構築されると、取締役は当該内部統制システムが適切に運用されているかについて監視義務を負う。他方、監査役もまた、取締役会決議の内容及び代表取締役や業務担当取締役が具体的に策定・決定した体制を監視し検証しなければならない。その際、取締役及び監査役は内部統制システムが適切に構築されている限り、信頼の原則の適用を受けると考えられる⁹。すなわち、問題があるとの疑念を抱く特段の事情がなければ、内部統制システムの運用の状況について常に調査する義務はなく、内部統制システムが正常に運用されていると信じてよい。取締役及び監査役による監視・検証の結果、違法行為やリスクの兆候を発見したときは、その権限を行使してこれらに対処することが会社に対して負う善管注意義務の具体的な内容となる¹⁰。

以上のとおり、取締役及び監査役は会社に対して負う善管注意義務の内容として、内部統制システムの構築・運用について監視義務を負うが、内部統制システムの水準及びどの程度の監視を行うべきかについては、その性質上会社法上明文の規定がない。以下では、これらの点につき実務にとって重要と思われる裁判例を紹介し、若干の検討を加える。

⁷ 田中・前掲『会社法』268頁。

⁸ 例えば、最高裁判所平成22年7月15日第一小法廷判決（『判例時報』2091号90頁）がある。経営判断の原則については、江頭・前掲『株式会社法（第7版）』471頁参照。

⁹ 田中・前掲『会社法』264頁。

¹⁰ 実務においては、監査役協会が定めた「監査役監査基準」及び「内部統制システムに係る監査の実施基準」を採用する会社が多く見受けられる。これらの規程では、監査役職務内容として、内部統制システムの構築・運用の状況を日常的に監視し検証すること、及び不備を発見したときは、取締役会に対して助言又は勧告することが定められている。

4 内部統制システムに関する裁判例

1. 内部統制システムの内容の水準について 〈最高裁判所平成21年7月9日第一小法廷 判決（判例時報2055号147頁）〉

〔事案の概要〕

Y社はソフトウェアの開発・販売を事業の目的とする上場会社であり、有価証券報告書に不実記載（従業員らによる架空売上げの計上）があったことが発覚してから、Y社株式の株価が大幅に下落した。Y社における不実記載の発覚前にY社株式を購入した株主Xが、Y社の代表取締役が適切な内部統制システムを構築していなかったために、有価証券報告書における不実記載がなされ、その結果株価が下落し、損失を受けたと主張して、Y社に対して損害賠償を請求した。

Y社において架空売上げの計上が行われた経緯は以下のとおりである。Y社には教育機関向けのソフトウェアを開発・販売するA事業部があり、A事業部の中には、営業部、ビジネスマネージメント課（BM課）、カスタマーリレーションズ部（CR部）などの部署があった。A事業部の取引に関する事務手続は、営業部が取引先（ソフトウェアの販売会社）から受注を受けた注文書をBM課に送付し、これを受け取ったBM課が営業部を通して取引先に検収依頼をするとともに、CR部が取引先担当者とともにソフトウェアを使用する教育機関において稼働確認をすることとなっていた。Y社における売上げの計上の事務手続は、ソフトウェアの稼働確認後、取引先が営業部に検収書を交付し、BM課が営業部経由で受け取った検収書を確認したのち、Y社の財務部に売上を報告することとなっていた。Y社の財務部は定期的取引先に対して売掛金残高確認書を送り、取引先がこれを確認した後、Y社の財務部に返送することを求めている。このような事務手続の下、Y社

のA事業部長ら従業員は、偽造したY社及び取引先の印鑑を使用して注文書と検収書を偽造し、BM課に架空の売上げを申告した。本来ならば、取引先が財務部から定期的送付を受ける売掛金残高確認書を確認すれば、注文していないはずの売上げに気づき、Y社の財務部も取引先による売掛金残高確認書の確認・返送によって不正行為を知ることができたはずであるが、営業部長従業員らは、取引先を言葉巧みに欺き、架空売上げが反映された売掛金残高確認書を未開封のまま回収し、実際の取引に基づく売掛金残高確認書を差し替えることにより、取引先が架空売上げに気づかないよう工作した。

その後、Y社では、監査法人からの売掛金残高の増加及び回収期間の長期化の指摘を受けたことを端緒に本件不正行為が発覚した。

〔裁判所の判断〕

第一審及び控訴審では、取締役の善管注意義務違反が肯定された。第一審及び控訴審はともに、検収書のやり取りはすべて営業部を介していたことが営業部での偽造を可能にし、ソフトウェアの出荷、納品及び稼働確認等の業務はすべて事業部が掌管していたことが架空売上げの計上を可能にしたことを指摘した。その上で、Y社の事業部の組織体制及び事務手続には、容易に本件不正行為を行うリスクが内在していたと認定した。Y社の事務手続の流れを踏まえて、不正行為当時においても、Y社の代表取締役は上記リスクが現実化する可能性を予見することは可能であり、また、当該リスクを排除ないし低減させる対策を講じることが可能であったというべきであるにもかかわらず、これをしていないとして、適切なリスク管理体制を構築すべき義務を怠った（善管注意義務違反）とされた。

しかし、上告審では、取締役の善管注意義務違反が否定された。上告審では、Y社の組

織体制及び事務手続についてはその合理性を認め、通常想定される架空売上げの計上等の不正行為を防止しう程度の管理体制は整えていたことと判断された。そして、事業部長ら従業員による不正行為は通常容易に想定し難い方法によるものであり、本件以前に同様の手法による不正行為が行われたことがあったなど、本件不正行為の発生を予見すべきであったという特別な事情がないことを指摘した上で、取締役の善管注意義務違反を否定した。

〔検討〕

本判決は、取締役の内部統制システム構築義務に関して最高裁判所の判断が初めて示された事例である¹¹。本件における最高裁の判断枠組みは、内部統制システムの水準について判断し、これを構築時適切なものであったとして認定している。そして本件不正行為の予見可能性について判断し、事業部長らの不正行為はその巧妙さゆえに、通常想定される不正行為の範疇を超えているため、予見可能性がなかったと認定している。この判断枠組みによれば、内部統制システムが十分に構築されていた場合でも、予見可能性があれば、取締役はこれに対処すべきことになる。さらに、予見可能性との関係で、例えば、「同様の手法によって行われたことがあった」場合などが予見可能性有りとして判断されるとしている。最高裁のY社における内部統制システムの水準との関係において、従業員らの不正行為の巧妙さに対する評価が下級審の評価と決定的に異なる。この点については、見解の分かれるところであるが、最高裁のかかる評価

に好意的な見解が多い¹²。その理由としては、下級審の評価では、想定されるべき不正行為の範囲が広くなりすぎることを挙げる。

2. 内部統制システムの運用について〈大阪高等裁判所平成27年5月21日判決（判例時報2279号96頁）〉

公認会計士であるYは、不動産売買等を事業の目的とする上場会社A社の社外・非常勤監査役であり、A社の経営管理本部管掌業務の監査を担当していた。また、A社には、日本監査役協会が定めた「監査役監査基準」に準拠した内部規程（本件監査役監査規程）があった。本件監査役監査規程には、「監査役は、内部統制システムに関する監査の結果について、適宜取締役又は取締役会に報告し、必要があると認めるときは、取締役又は取締役会に対し内部統制システムの改善を助言又は勧告しなければならない。」と規定されていた。

A社は、平成21年3月末日には債務超過に陥り、取引所の上場廃止基準により、平成22年3月末日までに債務超過を解消しなければ、上場廃止になるおそれがあった。A社の創業者である代表取締役Bは、A社の財務状況を改善すべく、増資を計画し実行したが、その際、Yら監査役の反対にもかかわらず払い込まれた資金を無断で第三者に不当に交付した。さらにBは、監査役会及び取締役らの疑義・反対にもかかわらず、無断で合計11億円を超える約束手形を振り出した。この間、Yら監査役は、Bの独断による約束手形の振出しについて説明を要求し、説明がない場合には全員が辞任する旨や今後もBの独断による手形の振出しがなされる場合には、監査役

¹¹ 本件は、代表取締役の会社に対する善管注意義務違反の責任を負わせる会社法423条1項に基づいて提訴された事案ではなく、代表取締役がその職務を行うについて第三者に損害を与えた場合に、会社にその損害賠償責任を負わせる会社法350条に基づいて提訴された事案である。本件のような第三者に対する責任と代表取締役の会社に対する善管注意義務違反の責任が同様の判断枠組みによるか否かは自明のことではないが、本稿で取り上げる大阪高等裁判所平成27年5月21日判決は、取締役の会社に対する善管注意義務違反の審査において本件の判断枠組みを採用していると思われる。

¹² 例えば、松井秀征「本件判批」『リマークス』41号89頁（2010）がある。

として然るべき対応をせざるを得ない旨をA社の取締役会に申し入れた。そして、Bの一連の約束手形の振出しを受けて、A社では、「手形取扱規程」（本件手形取扱規程）が制定され、約束手形の振出しには取締役会決議を要するものとされたが、Bは、それ以降も独断で約束手形を振り出した。これらの行為に対して、Bを除くA社の取締役らは、Bを代表取締役から解職することを二度検討したものの、後任者がいなかったことから断念した。

その後、A社は増資を行い、取締役会において、当該払込金につき借入金の返済、未払経費の支払い等に充てた後、残金を今後の運転資金に充てる旨の資金計画が承認された。しかし、Bは、払い込まれた資金から現金8,000万円を出金するよう無断でA社の経営管理本部の担当者に指示し、第三者に交付した（本件金員交付）。

その後A社は破産手続の開始の決定を受け、破産管財人に選任されたXは、Yを相手として、A社の取締役らが内部統制システムの構築義務違反があることを前提に、YがA社の取締役会に対して、適切な内部統制システムを構築するよう、取締役に助言・勧告すべきであるにもかかわらず、これをしていないとして、本件金員交付に関して、Xに対して、損害賠償請求権の額を8,000万円と査定するよう求める役員責任査定の申立てをした。

〔裁判所の判断〕原審及び本件裁判所はともにYの内部統制システムの構築・運用にかかる善管注意義務違反を認定した。その際、本件裁判所は、Yが公認会計士であること、Yの管掌業務、及びYがBによる一連の任務懈怠行為の内容を熟知していたことを指摘した上で、Yはその職務内容として、本件監査役監査規程に基づき、取締役会に対し、Aの資金を、定められた使途に反して合理的な理

由なく不当に流出させるといった行為に対処するための内部統制システムを構築するよう助言又は勧告すべき義務があり、これを行わなかったことが監査役としての善管注意義務に違反すると認定した。

〔検討〕

本判決は、A社の取締役が内部統制システム構築義務に違反したことを前提に、社外監査役Yの内部統制システムに対する助言・勧告義務違反を認定した。裁判例Iの判示との関係においては、本件裁判所はBによる会社資金の不正流出行為が繰り返されていた状況の下では、Bによる本件金員交付は予見可能であり、A社の内部統制システムの水準はBの本件金員交付を防止するのに不十分であったと認定している。

本件裁判所の判断枠組みの特徴は、監査役取締役会への報告義務（会社法382条）等、会社法上の監査役の権限を定めた規定ではなく、A社における本件監査役監査規程に基づき、Yの義務違反を認定した点にある。これに対して、批判的な見解が多数ある¹³。その理由として、会社法上、監査役が行使できる権限として、取締役会への報告及び違法行為の差止であり、内部統制システムの構築に対する助言、勧告は予定されていないことを挙げる。善管注意義務違反の判断に際して、会社法上の規定よりも高度な行為義務を定めた本件監査役規定を適用して、監査役に損害賠償責任を負わせるのは妥当ではないとする。これに対しては、上場会社の多くは当該基準を採用していること、及び会社が当該監査役監査基準を採用している以上、監査役が当該基準に従ってその職務を履行することがその善管注意義務の内容に含まれるとの指摘がある¹⁴。

¹³ 例えば、伊藤靖史「本件原審判批」『リマークス』50号93頁（2015）がある。

¹⁴ 得津晶「本件判批」『ジュリスト』1490号122頁（2016）。

ただし、本件においては、Yを含むA社の監査役会は、Bによって行われた一連の不正行為に対して、取締役会において度々疑義を表明したこと、事実報告を要求したこと、及び多額の約束手形の発行が続けられた際には、約束手形の所在についての説明がされない場合には、監査役3名は辞任する所存である旨を申入れたこと等の事情に鑑み、裁判所はYの善管注意義務違反を認定したものの、重過失があるとはいえないとして、YがA社と締結していた責任限定契約の限度において責任を負うと判示した。

⑤ まとめ

内部統制システムの水準については、前記最高裁が判示しているように、会社はすべてのリスクを防止できるもの、また、予見できるリスクを確実に防止できるものを構築することは要求されない。構築時において、通常想定しうるリスクを防止しうる程度の内容であればよい。これは、詳細な内部統制システムはリスクの防止に資するが、構築には多大なコストがかかるからである。過度に詳細な

内部統制システムは会社、ひいては株主、債権者の利益を損ねるとも考えられる。そのため、内部統制システムの水準については、詳細なものであればあるほどよいというものではない。具体的にどの程度のもを構築すべきであるかについては、会社の規模から負担しうるコストや事業をとりまく状況など、様々な事情によって総合的に判断すべきである。このように、内部統制システムの内容に関する取締役の決議や代表取締役の決定についても、事業計画のような経営判断事項と同様に、取締役の広い裁量にゆだねられるべき事項である。また、取締役及び監査役の内部統制システムの運用に対する監視に際して、信頼の原則が適用されるが、例えば内部統制システムの運用について疑義を持つに至った場合、不正行為が行われた場合、リスクの兆候を発見した場合には、取締役及び監査役はその権限を行使してこれに対処しなければならない。このような場合において内部統制システムに関してなすべきことは、取締役は内部統制システムの修正を検討すること、監査役は少なくとも取締役に対して修正を促すことであると考えられる。

内部監査人の正当な注意と懐疑心について

中村 映美

大阪成蹊短期大学 副学長・教授（経営会計学科長）

キーワード：正当な注意、懐疑心、内部監査
の専門職的实施の国際基準、I
P P F

1 はじめに

エンロン事件以後、SOX法が制定され、企業の不正や不祥事を受けて、ガバナンス改革や財務報告の信頼性回復のため監査の品質向上に向けた取り組みが進められてきている。

たとえば、2003年に、国際会計士連盟（IFAC）タスクフォースは、報告書『財務報告の信頼性の再建に向けて－国際的な視点－』を公表し、財務報告の信頼性を損なった原因を分析し、財務報告の信頼性を回復させるための取り組みと最善の実務について検討を行った。また、2008年に、米国公認会計士協会（AICPA）、公認不正検査士協会（ACFE）、内部監査人協会（IIA）から『企業不正リスク管理のための実務ガイド』が公表されている。同実務ガイドは、内部監査の実施に当たって、職業的懐疑心を発揮して、不正の兆候がないかについて注視するように求めたのである。

2010年には、米国の監査品質センター（CAQ）が『財務報告不正の抑止と発見』を公表し、同報告書では、職業的懐疑心は、外部監査人だけでなく、取締役会、監査委員会お

よび内部監査人がそれぞれの責任を遂行する上で必須の技能であり、財務報告の関係者すべてが懐疑心を保持することが必要であることを提言している。さらに、2013年に、国際公共政策委員会（GPPC）基準ワーキンググループ（SWG）は『監査人の職業的懐疑心を高めること』を公表し、監査人が職業的懐疑心を効果的に行使するために、他の主要な利害関係者がどのように貢献できるかについて検討してきている。

わが国では、外部監査人の責任を果たすために、監査の計画、監査の実施、監査証拠の評価、意見形成に至るまでの全プロセスにおいて、「財務諸表において重要な虚偽の表示の存在する虞に常に注意を払うことを求めるとの観点から、職業的懐疑心を保持すべきことを特に強調」¹するために、外部監査の監査基準の一般基準に職業的懐疑心が規定された。このように、正当な注意は、外部監査の品質を一定の水準に保つ上で重要な概念であり、職業的懐疑心は、この正当な注意の一部を構成する概念として位置付けられている。

他方、内部監査においては、IIAの現行の「内部監査の専門職的实施の国際基準」で、内部監査の品質を確保するために、内部監査部門に対して組織上の独立性を要求し、内部監査人に対して、公正不偏の態度、および熟達した専門的能力と専門職としての正当な注意の行使の遵守を要求している。そして、懐

¹ 企業会計審議会 [2002] 「監査基準の改訂について」 三2 (3)。

疑心に関しては、2009年の I I A 内部監査の実務ガイド『内部監査と不正』において「職業的懐疑心」を明記しているが、国際基準の正当な注意において懐疑心が定められていないのである。

そこで、本稿では、まず、I I A の内部監査の専門職的实施の国際基準における正当な注意の位置付けを確認し、次いで、内部監査における正当な注意の特性、厳格度、監査プロセスにおける正当な注意の行使の留意事項を検討する。それらの検討から得られた知見をもとに、正当な注意の概念に懐疑心を導入することでどのような問題を生じるのかについて明らかにしたい。

② I I A の内部監査の専門職的实施の基準における正当な注意の位置付け

1. 1978年の内部監査の専門職的实施の基準（以下、1978年基準と略す）

I I A は、同会設立の1941年に、「内部監査の責任書」を公表したが、内部監査の役割と責任、独立性は明記されていたものの、正当な注意については規定されていなかった。

1978年に、内部監査人の専門職としての地位を高めるために、内部監査に関する専門職的实施の基準として、内部監査人の個人の体系化された基準が公表された。1978年基準では、内部監査人の責任を明記するとともに、内部監査業務の品質を保証するために、最初の基準100番台「独立性」では、内部監査部門の独立性と内部監査人の客観性を規定し、次の基準200番台「専門職としての能力 (Professional Proficiency)」では、210内部監査部門の要員、220知識、技能、専門的な

資格、230監督、240内部監査人の行動基準の遵守、250知識、技能、専門的な資格、260人間関係と伝達、270継続的な教育、280正当な注意 (Due professional care) を規定し、280の正当な注意では、「内部監査人は、内部監査の実施に当たって、専門職としての正当な注意 (due professional care) を払わなければならない」²と定めている。

特に、1978年基準では、はじめて内部監査の専門職的实施の基準において正当な注意が明記されることとなった点に注目される。しかし、正当な注意は、専門職として求められる7つの能力の一つとして位置付けられたのではあるが、正当な注意の規定内容は、内部監査の実施に当たって、専門職としての正当な注意の行使が求められると定めたに止まり、抽象的な表現になっている。

2. 2017年内部監査の専門職的实施の国際フレームワーク（以下、2017年 I P P F と略す）

2017年の I I A の I P P F では、まず、「内部監査の使命は、リスク・ベースで客観的な、アシュアランス、助言および洞察を提供することにより、組織体の価値を高め、保全すること」³と内部監査の使命を明記し、さらに、新たに「内部監査の専門職的实施の基本原則」を設定している。この基本原則は、内部監査が有効に機能するための根本的原則として設定され、以下の10の原則を明示している。

すなわち、①誠実性を実践により示すこと、②専門的能力と専門職としての正当な注意を実践により示すこと、③客観的で、不当な影響を受けないこと（独立的）、④組織体の戦略、目標およびリスクと整合していること、⑤適切に位置付けられており、十分な資源が提供されていること、⑥品質および継続的な

² Institute of Internal Auditors (IIA) [1978], *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* p.3.

³ Institute of Internal Auditors (IIA) [2017], *International Professional Practice Framework (IPPF)*, (日本内部監査協会刊 [2017]『専門職的实施の国際フレームワークー2017年版ー』23頁。)

改善を実践により示すこと、⑦効果的に伝達を行うこと、⑧リスク・ベースのアシュアランスを提供すること、⑨洞察力に優れ、先見性があり、未来志向的であること、⑩組織体の改善を促進すること、である。

この基本原則では、誠実性が、第1番目の原則として、正当な注意が第2番目の原則として、内部監査部門の組織上の独立性や内部監査人の客観性が第3番目の原則として明示され、これらは、内部監査の品質に多大な影響をもたらす原則である。とりわけ、正当な注意が、基本原則の第2の原則として上位に提示されたことは、I I Aがいかに重要視しているのかが推察される。

③ 内部監査における正当な注意の意味内容

1. 正当な注意の特性

次に、この基本原則を受けて、内部監査の専門職の実施の国際基準の属性基準⁴1200－熟達した専門的能力および専門職としての正当な注意において、「内部監査人は、平均的にしてかつ十分な慎重さと能力を備える内部監査人に期待される注意を払い技能を適用しなければならない。専門職としての正当な注意とは、全く過失のないことを意味するものではない。」⁵と定められている。

この「平均的にして……内部監査人に期待される注意を払い」とある「注意」とはいかなる注意であるのか。

外部監査では、職業専門家として適格性の要件を充たした公認会計士が当然払うべき注意の特性⁶は、①特定の被監査会社について、個別的に妥当となるものであり、あらかじめ

一般的に存在するものではない、②一定の場所（国）に限定、一定の時間（時代）に限定される、③平均的監査人の払う注意である。いいかえれば、職業的専門家として適格性ある公認会計士であるならば、誰でもが監査業務において払わなければならない「注意」である。

このような正当な注意を内部監査で考えてみると、まず、内部監査人としての正当な注意を遂行するためには、I I Aの倫理綱要の遵守が必要不可欠の要件となる。次いで、内部監査人に求められる熟達した専門的能力とは、内部監査人が自らの職責を果たすための必要知識・技能であり、これらの専門的能力を保有していることを証明する専門職的資格として、たとえば、I I Aが提供する公認内部監査人（C I A）がある。

さらに、実施ガイド1220－専門職としての正当な注意によると、この内部監査の個々の業務レベルで専門職としての正当な注意を払うという意味には、「①個々の業務の目標と範囲、②監査業務を実施するのに必要な能力、③内部監査部門および組織体に特有のあらゆる方針と手続」⁷に対する理解が含まれ、さらに、正当な注意は、個々の業務の複雑性に左右される⁸。

これら個々の業務や組織体に関する理解が十分になされないと、内部監査人は、特に重大な誤謬、不正、コンプライアンス違反の兆候に気づくことが困難になるのである。

そして、「平均的にしてかつ十分な慎重さと能力を備える内部監査人」の意味は、「平均的にしてかつ十分な慎重さと能力を備える内部監査人であれば同じまたはそれに類似の状況下で行うであろう程度の検証および確認を行

⁴ 内部監査業務を実施する組織や個人の特性を定めたものである。

⁵ 日本内部監査協会刊 [2017] 前掲書、51-52頁。

⁶ 脇田良一 [1993] 『財務諸表監査の構造と制度』中央経済社、50-52頁。

⁷ 日本内部監査協会刊 [2017] 前掲書、130頁。

⁸ 同上書、131頁。

うことが期待される」⁹ということである。

これらを前述した外部監査における正当な注意の特性と比較すると、①個別的、②一定の場所、一定の時間的限定は、内部監査の正当な注意における特性としてもみなすことができるであろう。しかし、平均的監査人の考え方については、財務諸表監査は、法定監査であることから、法的義務として、正当な注意義務を負う。そのことから、外部監査人の正当な注意は、職業的監査人として適格者である公認会計士の誰もが監査業務において扱わなければならない¹⁰「注意」となる。

一方、専門職としての内部監査人における「平均的監査人」で意図される内容は前述したように、「平均的にしてかつ十分な慎重さと能力を備える内部監査人であれば同じまたはそれに類似の状況下で行うであろう程度の検証および確認を行うことが期待される」「注意」となる点が異なる。そこで、次節で外部監査と内部監査における正当な注意の厳格度において、法的観点から検討する。

2. 正当な注意の厳格度

職業上の注意義務は、わが国では民法644条の「受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う」に規定される「善良な管理者としての注意」つまり善管注意義務にほぼ相当するものと解される。そして、法律では、「正当な専門的注意の原則」「合理的な注意の原則」「信義誠実の原則」の履行を意味するとされる¹¹。

外部監査は法定監査であり、社会的使命、外部監査人の被監査会社に対する責任、会社法、金融商品取引法の規定する第三者に対す

る責任を負う。つまり、職業専門家として当然払うべき注意義務があり、この注意義務を欠いた場合、法律上「過失」という視点から取り扱われる。

他方、内部監査は、任意監査であり、外部監査のように、正当な注意義務を負っているわけではない。とはいえ、内部監査では、昨今の企業の不正、不祥事を受けて、これらを予防するために、IIAは、実施ガイド1220－専門職としての正当な注意の「基準の実施に当たって考慮すべき事項」において、内部監査人が内部監査業務実施に当たり、「重要な誤謬、不正およびコンプライアンス違反の可能性を考慮しなければならない」¹²としている。一方で、合理性の観点から、改正前の実践要綱1220－1で、「専門職としての正当な注意は、合理的な注意と能力を意味し、全く過失のないことまたは傑出した能力を意味するものではない。専門職としての正当な注意は、内部監査人に対して、合理的な範囲で調査および検証を要請するが、すべての取引について精査するのではない。したがって、内部監査人は、法令違反や不正が発生していないことについて絶対的な保証を提供することはできない」¹³と内部監査の限界が認識されている。

そのため、IIAは、属性基準1200－熟達した専門的能力および専門職としての正当な注意において、「専門職としての正当な注意とは、全く過失のないことを意味するものではない。」¹⁴と内部監査人の責任について言及したものと推察される。では、次節で、正当な注意の留意すべき諸要素を検討する。

⁹ 同上書、131頁。

¹⁰ 同上書、131頁。

¹¹ 友杉芳正 [2009]『スタンダード監査論（新版）』中央経済社、71頁。

¹² 同上書、131頁。

¹³ Institute of Internal Auditors (IIA) [2011], *International Professional Practice Framework (IPPF)*, (日本内部監査協会刊 [2011]『専門職の実施の国際フレームワークー2011年版ー』97頁)。

¹⁴ 同上書、88頁。

3. 正当な注意を払う際の留意すべき諸要素

2017年基準の属性基準1220.A1、1220.A2、1220.A3では、正当な注意を払う際の留意すべき諸要素を提示している¹⁵。

- ① 個々のアシュアランス業務の目標を達成するために必要な業務の範囲
- ② アシュアランスの手続の適用対象事項の相対的な、複雑性、重要性または重大性
- ③ ガバナンス、リスク・マネジメントおよびコントロールの各プロセスの妥当性と有効性
- ④ 重大な誤謬、不正またはコンプライアンス違反の可能性
- ⑤ 潜在的な便益と対比したアシュアランスのためのコスト
- ⑥ ITを活用した監査技法およびその他データ分析技法の使用
- ⑦ 目標および業務または経営資源に影響を及ぼすおそれのある重大なリスク

そして、個々の業務レベルでの正当な注意をより確実なものとするために、IIAは、2017年基準の実施基準2340－内部監査の個々の業務の監督¹⁶において、監督者に対して、個々の業務の監督を要請し、この監督には、監査調書、結果、および報告すべき結論についてレビューすることが含まれるとしている。

さらに、内部監査部門長は、内部監査部門の管理、内部監査の品質の保証、内部監査部門の改善プログラムの実施において、正当な注意が払われていることを確実にする全般的な責任を負う。このように内部監査人の個々の業務において正当な注意が行使され、内部監査部門長による品質保証に関する監督に当たっても正当な注意が行使されることで、内部監査の品質がより高まることが期待される。

4 内部監査における「懐疑心」導入をめぐる課題

1. 「正当な注意」と「懐疑心」とのIPPFにおける一貫性の問題

これまで、内部監査の目的は、青木が指摘するように、「不正や誤謬についても、それを摘発することが最終目的ではなく、むしろ不正や誤謬を未然に防ぎ、あるいはそれがあっても大事に至る前に発見・是正し、結局は事業の活動が適正に行われているような基礎態勢を確立するための助言や勧告が主となる。」¹⁷と考えられてきている。

しかし、前述したように、近年の企業の不正や不祥事の露見に伴い、外部監査人による「職業的懐疑心」の発揮による不正の発見だけでなく、内部監査人による不正や不祥事の発見および予防に対する期待が高まっている。

それを受けて、2009年にIIAは、内部監査の実務ガイド『内部監査と不正』を公表し、「職業的懐疑心」は、「経営管理者（management）および従業員は誠実とも不誠実としない」とし、次いで、「職業的懐疑心は、疑いをもつ心（a questioning mind）及び監査証拠の批判的な評価を含む態度である」と明記し、実務ガイドにおいて、懐疑心の発揮を推奨したのである。

そして、2017年IPPFでは、規範性を有する国際基準の属性基準の正当な注意の規定には、「職業的懐疑心」は明記されていないが、実施ガイド1220－専門職としての正当な注意の「基準の実施に当たって考慮すべき事項」において、内部監査人が内部監査業務実施に当たり、重要な不正行為または法令違反の可能性に注意を払うことを推奨し、不正の対応を図ったのである。

¹⁵ 日本内部監査協会刊 [2017] 前掲書、51-52頁。

¹⁶ 同上書、73頁。

¹⁷ 青木茂男 [1970] 『現代の内部監査』中央経済社、7頁。

I P P Fでは、内部監査の使命、目的を達成するために、基本的原則を設定し、倫理綱要、内部監査の専門職的实施の国際基準、実施ガイダンス、補足的ガイダンスが公表されている。

基本原則には、10の根本原則が示され、この原則を反映した属性基準、実施基準が設定され、実施ガイダンスや補足的ガイダンスには、ツールと手法や特定の領域の課題等が明示され、このようにして、倫理綱要、基準、ガイダンスがI P P Fとして体系化されている。そして、倫理綱要、実施基準を遵守することで内部監査の品質が確保される。

懐疑心は、正当な注意の一部を構成する概念である。実施ガイド1220－専門職としての正当な注意では、懐疑心を発揮することを推奨し、国際基準で正当な注意の行使を強制されているが、このことは、正当な注意の概念に属する2つの概念が、I P P Fのもとで一貫性に欠いているようにみなされうるのである。

2. 「懐疑心」と正当な注意との関係にかかわる課題

「懐疑心」の語源は、ラテン語に由来し「真実を探求する」という意味であるとされ、I I Aは、前述したように、「懐疑心」を「疑いを持つ心および監査証拠の批判的な評価を含む態度」としている。最近、内部監査の問題点として、前期踏襲型の内部監査を実施し、不正の兆候を見逃した事案が報告されている。

そのため、「懐疑心」は、正当な注意を強調するものとして理解し、実施に当たっては、重要なリスクの兆候を見逃さないために、鵜呑みにせず聴取するという姿勢が求められる。

また、内部監査の実務では、被監査部門との信頼関係や協力関係が欠かせないため、「懐疑」という用語に対する一定の理解が得られていないことは喫緊の課題と考えられる。

3. 課題解決に向けて

このように、「懐疑心」は、I P P Fとの一貫性を欠く問題、そして被監査部門との信頼関係や協力関係を阻害する要因とならぬように、「懐疑心」の用語の検討も含めて、内部監査の国際基準の正当な注意についての規定内容の見直しを行うことが必要になると考えられる。

5 おわりに

本稿では、まず、I I Aの内部監査の専門職的实施の国際基準における正当な注意の位置付けを1978年基準と2017年基準の体系に基づいて確認した。次いで、内部監査における正当な注意の特性として、①個別的、②一定の場所、一定の時間的限定、③平均的監査人の観点から検討を行った。正当な注意の厳格度については、内部監査の限界があるとはいえ、内部監査人は、不正予防の観点から、不正リスクの可能性の存在に正当な注意を払う必要があることを指摘した。

そして、監査プロセスにおける正当な注意の行使の留意事項を検討し、最後に、正当な注意の概念に懐疑心を導入することでどのような問題を生じるのか、「正当な注意」と「懐疑心」とのI P P Fにおける一貫性の問題と「懐疑心」と信頼関係にかかわる課題に言及した。

本研究が、内部監査業務の品質向上に向けた取り組みの一助となれば幸いである。

＜参考文献＞

- 青木茂男 [1970] 『現代の内部監査』 中央経済社。
 日下部與市 [1978] 『新会計監査詳説（全訂版）』 中央経済社。
 鴻常夫・北沢正啓編 [1998] 『英米商事法辞典』 商事法務研究会。
 友杉芳正 [2009] 『スタンダード監査論（新版）』 中央経済社。

- 千代田邦夫 [1998] 『アメリカ監査論』中央経済社。
- 千代田邦夫 [2014] 『闘う公認会計士－アメリカにおける150年の軌跡－』中央経済社。
- 千代田邦夫・鳥羽至英編 [2011] 『会計監査と企業統治』中央経済社。
- 高田正淳 [1980] 『最新監査論』中央経済社。
- 鳥羽至英 [2009] 『財務諸表監査－理論と制度（基礎編）』国元書房。
- 鳥羽至英 [2017] 『ノート財務諸表監査における懐疑』国元書房。
- 箱田順哉 [2017] 「不正に対応する監査の在り方－内部監査の立場から」『現代監査』第27号、23-24頁。
- 八田進二編 [2012] 『企業不正防止対策ガイド（新訂版）』日本公認会計士協会出版局。
- 檜田信男 [2012] 「監査論における懐疑主義」『商学論纂』第58巻第3・4号、239-260頁。
- 檜田信男 [2017] 「職業的懐疑主義の一考察」『商学論纂』第58巻第5・6号、354-384頁。
- 樋口範雄 [2009] 『アメリカ不法行為法』弘文堂。
- 樋口範雄・柿嶋美子・浅香吉幹・岩田太編 [2012] 『アメリカ法判例百選』有斐閣。
- 増田宏一編 [2015] 『監査人の職業的懐疑心』同文館出版。
- 松井隆幸 [2008] 『内部監査（新訂版）』同文館出版。
- 弥永真生 [2000] 『会計監査人の責任の限定』有斐閣。
- 脇田良一 [1993] 『財務諸表監査の構造と制度』中央経済社。
- Brink.V.Z. [1982] *Modern Internal Auditing*, 4th, pp.31-32, Reonald.
- Ecton, W.W. M.Houston and A. Reinstein [1996] , Improving the due professional care standards, *Managerial Auditing Journal*, Vol.11, Issue:1, pp.7-13.
- International Federation of Accountants ((IFAC) [2003] *Rebuilding Public Confidence in Financial Reporting: An International Perspective*. (<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/rebuilding-public-confidenc.pdf>, 2017年8月20日確認)
- Institute of Internal Auditors (IIA) [2009] *Internal Auditing And Fraud*.
- Institute of Internal Auditors (IIA) [1978], *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* (IPPF) .
- Institute of Internal Auditors (IIA) [2011], *International Professional Practice Framework* (IPPF), (日本内部監査協会 [2011] 『専門職的実施の国際フレームワーク－2011年版－』)
- Institute of Internal Auditors (IIA) [2017] *International Professional Practice Framework* (IPPF), (日本内部監査協会 [2017] 『専門職的実施の国際フレームワーク－2017年版－』)
- Institute of Internal Auditors (IIA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) and Association of Certified Fraud Examination (ACFE) [2008] *Managing the Business Risk of Fraud : A Practical Guide*.
- Mautz, R.K. and H.A.Sharaf [1961] *The Philosophy of Auditing*, American Accounting Association. (近澤弘治監訳、関西監査研究会訳 [1987] マウツ・シャラフ 『監査理論の構造』中央経済社)
- Miller, P.K. and L.E.Rittenberg [2015] *Politics of Internal Auditing*, IIA.
- Rouse, R.W. [1996] Outsourcing the Internal Audit Function, *The Journal of Corporate Accounting and Finance*, pp.91-95.
- 《付記》
(本稿は、科学研究費 基盤研究(C) 15K 03787の一部に依拠している。)

内部監査学術研究発表大会報告論文集－2018年9月－

2018年9月25日発行

発行人：土屋 一喜

発行所：一般社団法人日本内部監査協会

〒104-0031 東京都中央区京橋3-3-11 VORT京橋

電 話 (03) 6214-2231 (代表)

F A X (03) 6214-2234

U R L : <http://www.iiajapan.com/>

※無断転載を禁じます。

印刷所：日本印刷株式会社

