

【論文】

地方創生 SDGs と内部監査機能の必要性の研究 －自治体 DX の進展および SDGs 債の検討を通じて－

Research on Regional Revitalization SDGs and the Necessity of Internal Audit Function
-Through the Progress of Local Government DX and Consideration of SDGs Bonds -

紺 野 卓
KONNO Taku

＜目次＞

1. はじめに
2. 地方創生制度
 - 2-1. 地方創生とSDGs
 - 2-2. 地方創生SDGs
 - 2-3. 地方創生SDGsとデジタル田園都市国家構想
3. デジタル田園都市国家構想の概要と課題
 - 3-1. デジタル田園都市国家構想交付金事業のねらい
 - 3-2. デジタル交付金事業に採択される条件
 - 3-3. デジタル交付金事業の先導性要素
4. SDGs債の発行と自治体ガバナンス
 - 4-1. SDGs債（ESG債）について
 - 4-2. ICMAグリーンボンド原則
 - 4-3. 環境省グリーンボンドガイドライン
5. デジタル交付金事業とSDGs債の課題および内部監査の必要性
 - 5-1. デジタル交付金事業の問題点
 - 5-2. 交付金事業と内部監査の必要性
 - 5-3. SDGs債の起債の視点から
 - 5-4. SDGs債と内部監査の必要性
6. おわりに

（要旨）

2024年11月5日、日本政府は、地方創生をめざす閣僚会議の設置に併せて、デジタル田園都市国家構想交付金の名称を「新しい地方経済・生活環境創生交付金」に改めることを公表した。これにより、コロナ禍以降の社会問題の解決を図る目的であった「デジタル田園都市国家構想交付金」から、当初予算ベースで1000億円を計上している交付金の倍増を掲げている。本稿では、地方創生SDGsの中心的政策であったいえるデジタル田園都市国家構想のこれまでについて概観しつつ、次に、地方自治体で起債が進むSDGs債の現状を見据えつつ、今後、地方自治体に求められると考える内部監査機能の必要性について検討を加える。

1. はじめに

2014年、わが国で、「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案が可決・成立した。

当時、地方創生担当大臣であった石破茂氏は、「我が国は、世界に先駆けて人口減少・超高齢社会を迎えています。地方創生を成し遂げて、最初にこの問題に対する答えを見出してまいります。これは、課題先進国として、我が国が世界に対して果たすべき責任と考えます。このたびの2法案の成立は、この待ったなしの課題の打開に向けて、大きな一歩を踏み出すものです」¹と述べ、その意義を強調している。

その後、政府は、巨額の国家予算を費やししながら、これら法律の趣旨を実現するための政策を、間断なく進めてきている。

ところで、上記法律の制定、そして、これに付随する政策が急速に進んだ理由として、2014年5月、日本創生会議（座長：増田寛也）が「消滅可能性都市」リストを公表したことをあげることができる（日本創生会議は、その後、人口戦略会議に改組）。ここでは「896の自治体」について、将来、消滅可能性があるとの予測を示している²。

次に、全く別視点からとなるが、さらにグローバルな視点から、地方創成関連2法案の成立の直後、国連にて参加国の全会一致で「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, 以下SDGs）」が採択された。これにより、世界各国で、また、官民を問わずに、さまざまな事業体でSDGsへの対応が迫られることとなった。

地方自治体（以下、自治体）においても、SDGsの目標に沿った事業活動の実施が求められており、とりわけ、政府は、「地方創生」と「SDGs」の用語を重ね「地方創生SDGs」としてその政策の実現を目指している。

地方創生SDGsの実践にあたり、これをどのように具体的に進めていくかだが、地方分権の趣旨を踏まえるなら各自治体の裁量の余地はあるはずだが、実際には、自治体まかせの地方創生SDGsは想定されてはいない。

たしかに、SDGsそのものは国連で採択された決議内容のため、SDGsの意味・内容を各自治体が独自に解釈して、自立して地方創生SDGsを実現していくことは、現段階では、あまり現実的とはいえない。

また、2014年以降のこれまでの政策を概観するに、その間に、コロナ禍があったことも大きな理由の一つとなるが、その中心的課題の一つはDX推進にあったと解釈できる。本稿では、まず第1に、地方創成SDGsを実現するための政策の一つであるデジタル田園都市国家構想が有する問題点ないし課題について、特に内部統制の視点から明らかにすることで、内部監査機能の充実の必要性について検討を加える。

第2に、地方創成SDGsと軌を一にして、また、自治体の財政的な自立性を高める目的も含んで、現在はSDGs債（本稿では、主にグリーンボンドを扱う）の発行が顕著に増えている。SDGs債の発行を契機として、とりわけ金融資本市場との関係性において、自治体のガバナンスを見直す必要性を検討すべきと考える。

実際に、SDGs債について、自治体は、直接、証券市場から資金調達を実施していることも鑑みるに、上場会社に求められるガバナンスと、あたかもパラレルな概念の組織ガバナンスが求められていると考えるべきことは、何ら不思議ではない。

現在のところ、例えば、上場会社において、内部監査部や内部監査室等の内部監査機能

をおくことは、実定法上、義務付けられてはいないものの、金融商品取引法（以下、金商法）の要請にしたがい、財務報告に係る内部統制の有効性をモニタリングする機能として、あたかも内部監査機能は必要不可欠な機能と解釈されている。

その場合、SDGs債の発行を通じて、すなわち金融資本市場を通じて、直接、市場から資金調達する自治体においても、上場会社と同様のディスクロージャーや組織ガバナンスが求められることは決して荒唐無稽な議論とはいえないであろう。

その場合、市場から資金調達を行う自治体について、内部監査機能が不可欠な機能と観念することはある意味合理的と考える。

本稿では、主に上記で示した論点を中心として、地方創生政策の全体を概観しながら、自治体における「内部監査機能」の充実の必要性について検討を加える。

2. 地方創生制度

2-1. 地方創生とSDGs

内閣府の説明では、「地域再生制度とは、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、地域が行う自主的かつ自立的な取組を国が支援するものです」³としているため、地方創成の基本法ともいえる地方再生法は、地方が自主的かつ自立的に行う取組を国が支援する法律と評することができる。

そこでは、まさに地方分権の趣旨も踏まえたいうで、自治体の創意工夫による自立した自治体像の構築が求められているといえよう。

次に、SDGsについて外務省の説明を参照するに、そもそもSDGsは、2001年に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継であり、2015年9月、国連サミットにて加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標としている⁴。

また、SDGsは「17のゴール」・「169のターゲット」から構成され、地球上の「誰一人取り残さない（leave no one behind）」ことを誓っており、発展途上国のみならず、先進国自身が取り組むユニバーサル（普遍的）なものであり、日本としても積極的に取り組んでいる、と説明している。

これにより、国連を中心として、地球規模での持続可能な開発目標が示されたことになるため、今後は、SDGsを意識した事業活動や行動が、国境を越えて、また法人・個人を問わずに求められることになったといえよう。そうになると、本稿の検討対象である自治体においても、これを意識した行政の運営が求められている局面にあるといえよう。

次に、2016年5月20日、国連におけるSDGsの採択を受ける形で、政府は、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官と外務大臣を副本部長、他の全ての国務大臣を構成員とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」を設置することを閣議決定した。その後、同年12月22日、第2回会合にて、「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」（以下、SDGs実務指針）を決定したことを公表した。

SDGs実務指針は、2019年、さらに2023年に一部改定されて、現在に至っている。2023年の改定の趣旨について、ここでは、2015年に、SDGsが国連で採択されて以降の8年間にわたり、国内外の多様なステークホルダーによって様々な取組やルール形成の努力が続けられてきたこと、またその間、SDGs採択当時には想定されていなかった複合的危機に直面

してきていることが示されている。さらに、「ロシアによるウクライナ侵略やイスラエル・パレスチナ情勢の緊迫化等, SDGs推進に必要な平和で安定した国際環境それ自体が危機にさらされる状況も生じている」⁵としている。

また、「わが国の状況については、我が国として、人口減少や少子高齢化が加速する中、多様性と包摂性のある社会を築き、また、イノベーションを活かした社会課題の解決を通じて我が国自身の持続可能な発展と繁栄及び国際競争力の強化を実現していくため、引き続き強い決意をもって、SDGs達成に向けた取組を強化し、加速するとともに、国際社会のSDGs達成に向けた努力に対して最も効果的な形で更に貢献していく必要がある」⁶としており、SDGs達成に向けた取り組みは我が国において、必須の目標としてとらえられていることが明らかにされている。

2.2. 地方創生 SDGs

SDGs導入にあたっての解釈等は、主として、外務省がその窓口としてあたってきたが、SDGs推進本部は、上記の通り、内閣総理大臣を本部長とし、内閣官房長官と外務大臣を副本部長、他の全ての国務大臣を構成員としていることにも表れているように、政府全体で、SDGsを強力に推し進めるための中核機関となっている。

したがって、SDGs推進本部が策定するSDGs実務指針は、地方創生SDGs政策を実践する上でも依るべき指針になるといえよう。

次に、内閣府は、SDGsと地方創生の関係性について、「SDGsの17のゴール、169のターゲットを活用することにより、行政、民間事業者、市民等の異なるステークホルダー間で地方創生に向けた共通言語を持つことが可能となり、政策目標の理解が進展し、自治体業務の合理的な連携の促進が可能となります。これらによって、地方創生の課題解決を一層促進することが期待されます」⁷と説明している。

さらに、地方創成SDGsについて、「持続可能なまちづくりや地域活性化に向けた取組の推進に当たり、SDGsの理念を取り込むことで、政策の全体最適化、地域課題解決の加速化という相乗効果が期待できるため、SDGsを原動力とした地方創生（地方創生SDGs）を推進しています」⁸と述べている。

すなわちSDGsを基礎とした地方創生の推進は、まさにグローバルな視点から対応すべき喫緊の課題であり、単に各自治体がかかえる問題としてではなく、SDGs自体が国際的な課題であること、また、地方創生の政策自体について巨額のパブリックマネーが地方に還流していくことも勘案するに、ある特定の地域の問題ではなく、国民全員が自分事としてとらえるべき課題と表現ができる。

ところでSDGs実務指針（2023）にある、「2. 現在の状況」によると、「地方レベルにおけるSDGsの幅広い浸透と推進は、我が国における大きな特色である。SDGsは地方創生等の旗印として広く位置づけられており、SDGs未来都市や地方創生SDGs官民連携プラットフォーム、地方創生SDGs金融等の様々な制度的枠組の下、各地域において、それぞれの特性に応じた様々な取組が急速に進展している。SDGs達成に向けた取組を自ら推進する自治体の数も全体の7割に達している」⁹としている。

また、「3. 実施に当たっての実務指針」では、「地方においては、地方創生SDGsやSDGs未来都市、広域連携SDGsモデル事業、地域包括ケアシステム等を通じて持続的成長への取組をより強力に後押ししていく。また、デジタル田園都市国家構想も踏まえ、インフラや

サービスの水準の維持・向上を通じて、国土の均衡ある発展に取り組む」¹⁰ことが指針として盛り込まれている。

このように、SDGs実務指針では、明確に、「地方創生SDGs」の用語を示しつつ、地方において「地方創生SDGs」「SDGs未来都市」「広域連携SDGsモデル事業」を推進していくことを明示している。また、この推進にあたっては「デジタル田園都市国家構想を踏まえ」としていることもあり、各自治体におけるDXの推進は、地方創生SDGs政策の文脈の下において、すべての自治体で対応が求められている局面にあるといえよう。

2-3. 地方創成 SDGs とデジタル田園都市国家構想

国全体としての行政事務のデジタル化、また、地方創成SDGsを通じた自治体レベルでのDXの進展は、国のSDGs政策を支えるインフラと解釈できよう。

2021年11月9日、岸田文雄首相（当時）は、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起し、地方と都市の格差を縮める等の目的の実現に向け、デジタル田園都市国家構想実現会議を開催することを公表した。

2021年12月28日、第2回会議における、担当大臣提出資料では「デジタル田園都市国家構想関連施策の全体像」を次のように説明している

本構想は、「新しい資本主義」実現に向けた、成長戦略の最も重要な柱であり、地方の豊かさをそのままに、利便性と魅力を備えた新たな地方像を提示するものである。

産官学の連携の下、仕事・交通・教育・医療をはじめとする地方が抱える課題をデジタル実装を通じて解決し、誰一人取り残されず全ての人がデジタル化のメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現する。地域の個性を活かした地方活性化をはかり、地方から国全体へのアップの成長を実現し、持続ボトム可能な経済社会を目指す。

これまでの地方創生施策は継続しつつ、これをデジタルの力によって高度化・加速化させることにより、本構想の下で「ミニ東京」ではない個性あふれる地域を実現していくための基礎をつくっていく。また、デジタルの力を有効に活用するためには、共通ID基盤やデータ連携基盤、ガバメントクラウドの活用などのデジタル基盤について、各地方がバラバラに取り込むのではなく、国が積極的に共通基盤の整備を行い、地方に提供することが不可欠である。地方は、これらの効果的活用を前提に、地方の個性やニーズを積極的に生かしたデジタル実装を進め、実情に即した多様なサービスを展開することが期待される。

ここで改めて、2014年、地方創生関連2法案が可決・成立するに至った大きな理由の一つは、2014年5月、日本創生会議（座長：増田寛也）が「消滅可能性都市」リストを公表したことであった。

2024年4月、日本創生会議の後継組織である人口戦略会議（議長：三村明夫、副議長：増田寛也）は、2023年12月に公表された新たな「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）に基づき、改めて、自治体の持続可能性について分析を行い、ここでは、消滅可能性自治体は744自治体と予想されることを公表した。

人口戦略会議が実施した、人口戦略シンポジウム（2024年4月24日開催）において、岸田首相は以下のメッセージを寄せている。

「本日、地方自治体の持続可能性分析レポートが公表されました。10年前の日本創生会議による896もの消滅可能性がある自治体のリストの公表が与えた衝撃は、今でも忘れていません。その後、政府は、まち・ひと・しごと創生本部を設置し、10年にわたり、地方創生の取組を進め、岸田政権発足後は、さらにデジタル田園都市国家構想に取り組みました。…当面の人口減少に対しては、デジタルの力を最大限活用し、地域においてきめ細かい行政サービスが提供できるよう、デジタル行財政改革を進めます」¹¹

上記で示す通り、まさに地方のデジタル化こそが地方創成の核心的な政策であることが明確に示されている。

他方で、このような自治体における行政のデジタル化政策により、人口の増加や地方の活性化ないし地方創生が本当に実現できるのかという極めて素朴な疑問も同時に出てくる。

さらに付言するなら、自治体は国の政策を受動的な姿勢で受け入れるのみで大丈夫なのか、そこに自立的な判断の余地はないのか、あるいは、国の政策にまったくリスクはないのか、ここは改めて考えていくべき局面にあるものと考ええる。

3. デジタル田園都市国家構想の概要と課題

3-1. デジタル田園都市国家構想交付金事業のねらい

デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版、以下2023DX総合戦略）では、デジタルは、地域社会の生産性や利便性を飛躍的に高め、産業や生活の質を大きく向上させ、地域の魅力を高める力を持っており、地方が直面する社会課題の解決の切り札となるだけでなく、新しい付加価値を生み出す源泉であるとして、その重要性を強調している¹²。

また、主な重要業績評価指標（KPI）として、1. デジタル実装に取り組む地方公共団体の数を、2027年度までに1,500団体にすること、2. サテライトオフィス等を設置した地方公共団体の数を、2027年度までに1,200団体にすること、3. デジタル推進人材の育成として、2022年度～2026年度までに累計230万人を目指すこと、が掲げられている。

これらの政策を実現するために、国は、R4年補正予算から、デジタル交付金を創設し、現在に至っている。

なお、2024年11月5日、政府は、地方創生をめざす閣僚会議の設置に併せて、デジタル交付金の名称を「新しい地方経済・生活環境創生交付金」と改称することを公表しているが、2016年に、「地方創生推進交付金」・「地方創生整備推進交付金」の名称で始まった地方創生に関する交付金事業が、その後「地方創生拠点整備交付金」、さらに「デジタル田園都市国家構想交付金」に名称を変更しながら現在に至っていることも勘案するに、今後、「新しい地方経済・生活環境創生交付金」と改称するとしているものの、その本質的な交付金事業の性質はそれほど変わらないといえるため、本稿では、デジタル交付金という名称で論を進める¹³。

3-2. デジタル交付金事業に採択される条件

内閣府の地方創生推進事務局が公表する「地方創生事業実施のためのガイドライン」（以下、地方創成ガイドライン）によると、デジタル交付金を活用するにあたり、まず、当該

事業を実施する必要性を明確にすることが重要とされており、以下の①～③までの点を具体的に検討することが求められている。また、これらについては、以下①、②、③の順番で、庁内のみならず住民を含めた第三者に対して、具体的かつ論理的に、説明できることが重要であるとしている¹⁴。

① 地方創生として目指す将来像が適切に設定されること

地方版総合戦略に記載された各地方公共団体として目指す将来像をさらに具体化しながら、地域で実現したいまち、産業、雇用、人口のあり方等の将来像を具体的に検討することが重要である。

② 設定された将来像に至るための現状の構造的な課題が明らかにされること

定量的な分析により明らかにされた課題は、設定された将来像と現状とのギャップを適切かつ具体的に把握することが必要であり、定量的な分析により設定されることが重要である。「○○と思われる」といった客観的な根拠に基づかないもの、「○○が必要である」といった必要性が述べられているのみで解決すべき課題が明確ではないものは適切な課題設定とは言えない。

③ 明らかとなった構造的課題を解決するための手段として考えられるもののうち交付対象事業が最適な手段となっていること

構造的課題を解決するための取組は複数考えられる場合が多いが、交付対象事業となる事業が、そのうち最適な事業となっていることが重要である。併せて、KPIの向上に寄与する事業か、単にこれまでの地方公共団体で行っていた事業にとどまっていないか、などについて確認・検討すること、また、実施する事業が課題の解決に寄与するといえる根拠・理由を論理的に整理することが重要である。

<小括>

デジタル交付金事業は、事業の必要性や妥当性について、合理的な説明責任が強く求められている。特に、庁内のみならず住民を含めた第三者に対して、具体的かつ論理的に、説明できることが重要であることが示されているため、住民のみならず、多くのステークホルダーが納得できる内容であることが必要となろう。

そのように考えると、交付金事業への応募からはじまり、その後、交付金の交付が決定して、実際に、自治体が交付金を受け入れるケースにおいては、当該事業が明確な将来設計を有していることが重要なポイントとなり、そのことが計画書上でも明示されている必要が出てくることになる。

地方創生ガイドラインでは、KPI（重要業績評価指標）の設定についても言及がある。同ガイドラインでは、デジタル交付金事業では、取組の自立性が確立されることを重視しているため、事業のマネジメントサイクル（PDCA）への意識を高めること、および、確かなPDCAサイクルの稼働を実現するために適切なKPIの設定・管理が重要であるとしている。

KPIの設定・管理により、当初計画が実際にうまくいっているのかどうかをトレースすることも可能になるため、自治体においては、交付金の獲得で終わるものではなく、その後の事業活動においても継続的かつ確かな説明責任が求められていると解すべきである。

したがって、交付金事業に係る活動の全プロセスにおける説明責任が必要になるため、何はさておき、適正な内部統制の整備・運用は欠くべからざる必須要素といえよう。また、このことと合わせて、自治体の内部統制が適正に運用されているかどうかについて、継続

的なモニタリングも必要となろう。その場合には、自治体の内部統制の適正性を継続的にモニタリングする機能としての内部監査機能の必要性が検討されるべきと考える。

3.3. デジタル交付金事業の先導性要素

地方創生ガイドラインでは、デジタル交付金による支援対象事業は、下記に示す7つの「先導性要素」が重要であることを明らかにしている¹⁵。

- 要素1：自立性
- 要素2：官民協働
- 要素3：地域間連携
- 要素4：政策間連携
- 要素5：事業推進主体の形成
- 要素6：地方創生人材の確保・育成
- 要素7：デジタル社会の形成への寄与

上記の要素1～要素7のすべてを含みつつも、さらに地方創生ガイドラインの説明によるなら、デジタル交付金は、あくまでも事業の「初期段階」における円滑な立ち上げ・遂行を後押しする資源（リソース）として活用されるものであり、事業を進めていく中で、「稼ぐ力」が発揮され、事業推進主体が自立していくことにより、将来的に交付金に頼らずに、事業として自走していくことが可能となることを前提としており、その意味で「要素1：自立性」が重要であるとしている。

また、「自立性」の評価は、実施する事業の性格や内容に応じて、事業収入等、歳入面での財源確保や、関連する諸施策等により見込まれる一般歳出の削減効果（行革努力を含む）も含めて行われ、例えば、小さな拠点形成事業や生涯活躍のまち形成事業に取り組むことによる公共交通運行維持経費や高齢者医療費の削減などが考えられるとしている。

ここで例示されている内容によるなら、まさに、民間事業会社における「売上」に相当するような歳入面でのプラスの効果、あるいは、自治体にさまざまな形で発生する一般歳出の削減効果、すなわち会社における「コストの削減」など、具体的な数値が求められている。当然ではあるが、当該事業が「自立」するためには、定量的に測れる裏付け（エビデンス）が必要となるため、ガイドラインがこのような根拠を求めることは極めて妥当と考える。

そのように考えると、民間事業会社が準拠する内部統制と類似した概念が、まさに自治体のデジタル交付金事業でも求められていると考えるため、その場合、自治体トップにおいては、自治法150条で求められる内部統制制度を超えた、いわば事業会社における経営者と同様のトップマネジメント、ないし経営管理能力が求められていると解釈することもできよう。

そうすると、株式会社が準拠する法律やルールは参考になると思われる。とりわけ、内部統制に関連する、例えば、会社法が示す内部統制の規制、あるいは上場会社が準拠する財務報告に係る内部統制規制は、参考にすべきこととなろう。とりわけ本稿の主テーマである「内部監査」との関係においては、後者にある金商法が定める内部統制規制の内容は注目に値する。なかでも、金融庁が公表する内部統制ガイドラインにおいては、内部統制

の適正性をモニタリングする機能として、内部監査機能が上場会社に必要不可欠な機能であることを示している。

内部監査機能の必要性については、再度、後述するが、いずれにしても自治体のトップマネジメント（首長）が、デジタル交付金事業を推し進めていく上では、民間事業会社のマネジメントが参考になることは言うまでもない。その場合には、首長の意思決定をサポートする内部監査機能に該当する機能は自治体にも不可欠と考える。

4. SDGs 債の発行と自治体ガバナンス

4-1. SDGs 債（ESG 債）について

総務省の資料によると、「近年発行されているSDGs債（ESG債）とは、一般に、①環境・社会へのポジティブなインパクトを有し、一般的にスタンダードとして認められている原則（ICMA原則等）¹⁶に沿った認証を取得した債券であり、②対象事業全体がSDGsに資すると考えられ、改善効果に関する情報開示が適切になされている債券のことを指す」¹⁷としている。

図表 1：主な SDGs 債（ESG 債）：総務省資料より筆者が作成

	グリーンボンド	ソーシャルボンド	サステナビリティボンド	トランジションボンド	サステナビリティリンクボンド
概要	個別事業に紐付ける形で資金用途を特定				サステナビリティ
資金用途の例	再生可能エネルギー、エネルギー効率改善、汚染防止及び抑制	手頃な価格のインフラ、必要不可欠なサービス等を対象者層に提供するサービス	グリーン又はソーシャルな性格を持つ事業	エネルギー、輸送、製造	目標の達成に資する事業の実施（個別事業への紐付けは発行時点では不要）
自治体の充当事業例	・下水道管渠、ポンプ場、処理センターの改築更新、ごみ処理施設の整備など	・特別支援学校等、公立学校の整備、雇用・就業促進施設等の整備など	・左記グリーンボンド関係事業又はソーシャルボンド関係事業	発行例なし	個別事業の紐づけなし
国の支援	・環境省「グリーンボンドガイドライン 2022 年版」、環境省による発行支援補助金	・金融庁「ソーシャルボンドガイドライン」を策定（2021 年 10 月）	—	・金融庁、経産省、環境省「クライメート・トランジション・ファイナンスに関する基本方針」（2021 年 5 月）	・環境省「サステナビリティ・リンク・ボンドガイドライン 2022 年版」、環境省による発行支援補助金

合わせて、総務省資料では、SDGs地方債ないしESG地方債（市場公募債）について、平成29年度～令和4年度の発行実績を示している。

<グリーンボンド>

1. 平成29～令和元年度：各年100億円
2. 令和2年度：300億円
3. 令和3年度：650億円
4. 令和4年度：1,493億円

<ソーシャルボンド，サステナビリティボンド，サステナビリティ・リンクボンド>

1. 平成29～令和元年度：各年100億円
2. 令和2年度：300億円
3. 令和3年度：1,350億円
4. 令和4年度：2,493億円

上記の発行実績に示されている通り，SDGs債の発行は急増している状況が見て取れる。これらは市場公募債であり，金融資本市場での売買対象となっていることもあり，その場合には，発行体には金商法のコーポレートガバナンスと同様のガバナンスが要求されていると考えるのが妥当であろう。

総務省が，SDGs債は「ICMA原則等に沿った認証を取得した債券」であるとしていることから，発行体の信用は起債にあたって重要な要素と考えることができよう。

4.2. ICMA グリーンボンド原則（以下，GBP）¹⁸

ここでは，多様なSDGs債のうち，主にグリーンボンドについて概観する。総務省が示すように，SDGs債にはICMA原則等が適用されるが，グリーンボンドについては，まさにICMAの策定するGBPが適用されている。

環境省は，GBPについて，次のように説明している¹⁹。

「GBPは，グリーンボンド発行に関する自主的ガイドラインです。グリーンボンドの透明性の確保，情報開示及びレポーティングを推奨し，市場の秩序を促進させるため，2014年1月に策定され，その後逐次改訂がおこなわれてきています。GBPの事務局は，国際資本市場協会（ICMA）が担っています。GBPは，グリーンボンドの国際的な基準として一般的に認識されています」

このように，GBPは，現在において，自主的なガイドラインではあるものの，広く国際的原則と認識されていることもあり，わが国におけるハードローに該当するものではないものの，ソフトローとしての機能を持つと解釈できよう。

まずはじめに，GBPは，以下の通り，グリーンボンドの性質を定義づけている。

「グリーンボンドとは，調達資金又はその相当額の全てが，新規又は既存のグリーンプロジェクトの一部又は全部の初期投資又はリファイナンスのみに充当され，かつ，GBPの4つの核となる要素に適合している様々な種類の債券である」

次に，GBPは，グリーンボンドの性格について，以下で述べる「核となる4つの要素」に適合する必要があることを示している。

「重要なのは，グリーンボンドとは，GBPの核となる4つの要素に従わない債券とは代替可能と考えるべきでない，ということである」

したがって，わが国の自治体で発行が増えるグリーンボンドは，上記で言及する「核となる4つの要素」に従っていることとなるため，その考察は欠かせない。

(1) 4つの核の概要

GBPは「4つの核」について、1. 調達資金の使途、2. プロジェクトの評価と選定のプロセス、3. 調達資金の管理、4. レポーティング、をあげている。

以下では、上記の4つの核に関して、GBPが示すポイントについて検討を加える（本稿に関わると考える内容についてGBPにおける該当箇所を抜粋する）。

1. 調達資金の使途

グリーンボンドにおいて肝要なのは、その調達資金が適格なグリーンプロジェクトのために使われることであり、そのことは、証券に係る法的書類に適切に記載されるべきである。調達資金使途先となる全ての適格なグリーンプロジェクトは明確な環境面での便益を有すべきであり、その効果は発行体によって評価され、可能な場合は、定量的に示されるべきである。

<中略>

適格なグリーンプロジェクトの事業区分としては以下が挙げられる。順不同。またこれらに限定されるものではない。

- ・再生可能エネルギー（発電、送電、装置、製品を含む）
- ・エネルギー効率（新築・リフォーム済建物、エネルギー貯蔵、地域暖房、スマートグリッド、装置、商品など）

<以下、省略>

2. プロジェクトの評価と選定のプロセス

グリーンボンドの発行体は、以下の点を投資家に対して明確に伝えるべきである。

- ・環境面での持続可能性に係る適格なグリーンプロジェクトの目的
- ・発行体が、対象となるプロジェクトが適格なグリーンプロジェクトの事業区分に含まれると判断するプロセス
- ・関連するプロジェクトが付随的にもたらすおそれがあると認められる社会的、環境的リスクを特定・管理するプロセスについての補足情報

<以下、省略>

3. 調達資金の管理

グリーンボンドによって調達される資金に係る手取金の全部、あるいは手取金と同等の金額は、サブアカウントで管理されるか、サブポートフォリオに組み入れられるか、又はその他の適切な方法のいずれかにより追跡されるべきである。

<中略>

グリーンボンドが償還されるまでの間、追跡されている調達資金の残高は、一定期間ごとに、当該期間中に実施された適格グリーンプロジェクトへの充当額と一致するよう、調整されるべきである。発行体は、未充当資金の残高についての想定される一時的な運用方法を投資家に知らせるべきである。

<中略>

GBPは高い水準の透明性の確保を奨励する。また、グリーンボンドで調達される資金の内部追跡管理方法と、その資金の充当状況について検証するため、発行体による調達

資金の管理は、社外監査人又はその他の第三者機関の活用によって補完されることが奨励される。

<以下、省略>

4. レポーティング

発行体は、資金使途に関する最新の情報を容易に入手可能な形で開示し、それを続けるべきであり、また、その情報は全ての調達資金が充当されるまで年に一度は更新し、かつ重要な事象が生じた場合は随時開示し続けるべきである。<中 略>

期待及び／又は達成される効果を伝達するうえでは、透明性が特に重要である。そのためにGBPは、定性的なパフォーマンス指標を使用すること、及び、可能な場合には定量的なパフォーマンス指標を前提となる主要な方法論や仮定の開示と併せて使用することを奨励する。

<以下、省略>

(2) 小括：4つの核と内部統制との関係性

これら4つの核を概観するに、GBPは、グリーンボンドの透明性を高めることに主眼をおいた原則と評すことができよう。敷衍して、グリーンボンドを起債する自治体における、適正な内部統制の整備・運用の必要性を示した基準とも解釈できよう。

まず、1. 調達資金の使途、については、調達資金がムダであってはならず、すなわち、意義があるものでなければならない、また、調達資金が有効に使われなければならない、そして、調達資金使途先となるグリーンプロジェクトは定量的に明確な環境面での便益を有する必要があるとしており、例示として、当該支出により「エネルギー効率が良くなること」をあげている。

すなわち、グリーンボンドを起債するにあたっては当該有用性が明確であること、あるいは、当該額を支出した結果としてのプラスの効果が、定量的に示される必要性が明らかにされている。この点で、グリーンボンドに係る一連の取引についての「有効性と効率性」が求められていると解釈できよう。

また、2. プロジェクトの評価と選定のプロセス、4. レポーティングは、投資者に対する適時・適切な説明責任の強調であり、金融資本市場を十分に意識した内部統制の整備・運用の必要性を強調した原則と解すことができよう。

3. 調達資金の管理は、「資産の保全」と読み替えることもできるため、あたかも内部統制の目的の中の「資産の保全」に言及した原則ということもできよう。

たしかに、グリーンボンドは金融資本市場から直接調達した資金ではあるが、究極的には、税金で利息や元本の返済が義務付けられていると観念できるため、仮に、当該資金の管理に不備があった場合には、自治体が損害を被ることにもなりかねない。

調達した資金が適正に管理されることは、住民の利益にも適う。そのことと同時に、適正な資金管理により、投資者に損害が発生しないようにすることは、「投資者保護」の観点からも極めて重要な要素といえよう。そうすると、証券市場の上場会社に求められる内部統制やガバナンスと同様のものが、グリーンボンドを発行する自治体には必要になると考えるべきであろう。

上場会社における内部統制やコーポレートガバナンスを検討するにあたり、内部監査機

能が欠かせないことは周知のため、債券を発行する自治体においても内部統制の適正性をモニタリングする機能としての内部監査機能の充実は、同様に必要不可欠と推量できる。

4-3. 環境省グリーンボンドガイドライン（以下、GBG）

グリーンボンドについては、図表1にも記載のとおり、環境省が担当当局となっており、わが国におけるグリーンボンドを含むSDGs債にかかるガイドラインを策定している。

2017年3月に、環境省が策定したGBGだが、その後、数次の改定を経た後で、2024年11月08日、「グリーンボンド、グリーンボンド及びサステナビリティ・リンク・ボンドガイドライン2024年版」（GBG2024）として改定版を公表した。

今般の改定にあたって、同省は、令和3年度に「グリーンファイナンスに関する検討会」を設置して、見直しを実施してきたが、今般の改定版についてはいくつかのポイントがあるとしている。その中で、以下のような記載がみられる²⁰。

<国際原則の改訂の反映>

ローン・マーケット・アソシエーション（LMA）等によるグリーンローン及びサステナビリティ・リンク・ローン原則の改訂（2023年2月）、国際資本市場協会（ICMA）によるサステナビリティ・リンクボンド原則の改訂（2024年6月）の内容を反映しました。また、検討会における議論等を踏まえ、改訂部分について、国内向けの解説を一部追加した。

ここでは、LMAやICMAによる改訂があったことを反映してGBGを変更したことを示しているため、前節で、総務省が示す、SDGs債はICMA原則等に沿った認証を取得した債券であるとする趣旨を裏付けている。

GBG2024の序文では、GBG2024はICMAのGBPに準拠しつつ、国内の発行ルールとして策定したものであることを明示している。

次に、GBG2024では、「グリーンボンドのメリット」として、グリーンボンドを発行するメリットを、以下の4項目に分けて説明している。

- ① グリーンボンド発行に関する取組や投資家との対話を通じたサステナビリティ経営の高度化
- ② 新たな投資家層の獲得による資金調達基盤の強化、投資家との対話による調達の安定化
- ③ グリーンプロジェクト推進に関する積極性のアピールを通じた社会的な支持の獲得
- ④ 比較的好条件での資金調達の可能性

以上のうち、本稿との関係では、「①グリーンボンド発行に関する取組や投資家との対話を通じたサステナビリティ経営の高度化」で示す具体的な内容に注目できよう。

①では、「グリーンボンド発行に関する取組を通じて、企業等の組織内のサステナビリティに関する戦略立案と遂行、リスクマネジメント、ガバナンスの体制整備につながる可能性がある。これは、サステナビリティ情報開示の要請に応える一助ともなる。また、こうした取組は、発行体の中長期的なESG評価の向上につながり、ひいては企業価値の向上に資すると思われる。加えて、グリーンボンド発行を通じて獲得した投資家との対話は、自

社のサステナビリティ経営をさらに高度化していくことにもつながり得る」²¹としている。

本来的には、上場会社の上場基準と同様で、グリーンボンドを発行するに値する適正な内部統制やガバナンスを有する自治体がグリーンボンドを発行すべきことは自明であるが、ここでは、グリーンボンド発行を契機としてガバナンスが改善していくことが期待される、との趣旨が読み取れる。

そのこと自体、特段に異論をはさむ余地はないが、別視点として、次のように考えることもできよう。

たしかに、例えば、未上場のベンチャー企業が、その後、上場会社になる過程では、売上や利益が伸びている、あるいは、ビジネスモデルに将来性がある等は、必要な前提条件と思われるが、ビジネスそのものの以外にも、株式を上場する上では、多くの手続きが必要となる。

例えば、その中には、一般的に、引受証券会社が主導する形で行われる上場準備が含まれるであろう。そこでは、形式的な側面から、あるいは実質面においても精緻な社内規定の整備が必要となってくる。また、監査人監査や内部監査の実施など、上場会社にふさわしい体制の整備が必要とされている。

したがって、株式会社が上場を目指す過程で、上場準備を契機として、徐々に当該会社のマネジメント、ないし内部統制やガバナンスが適正な方向に進んでいくことは、何ら不思議ではないため、翻って、上記したように、「グリーンボンド発行に関する取組を通じて」、とりわけ「サステナビリティ」に関する自治体のさまざまな取り組みが改善していくことは、十分にありうることもかもしれない。

他方で、株式会社と自治体は元々そのなりたちは大きく異なる。例えば、ベンチャー企業が、その後、上場会社になっていくことを想定するに、ベンチャー企業の時点での内部統制やガバナンスは、それほど厳格ではない、いや、それどころか、ほとんどの意思決定を創業者であるオーナーが決定することで、トップによる会社全体に対する統制は強力に効いているものの、トップも対象とした会社全体のガバナンスはほとんど機能していないケースは多いと思われる。

自治体の場合はこれとは明確に異なる。法人自体が、そもそも創業者の意思で設立されるものではなく、地方自治ないし住民自治の概念の下で、憲法でその存立が明確にされている公法人である。自治体は、例えば、予算規模が8兆円（2024年度）を超えるような東京都のような自治体もあれば、予算規模が数十億円の市町村も存在する。このような差異こそあれ、各自治体が、レベル感の全く異なる自治体事務を実施しているわけではない。

いずれの自治体であっても、自治法等の法律に準拠しながら行政事務を実施しており、その点で、規模の大小こそあれ、実施する事務のレベル感に大きな差異はないともいえよう。株式会社があれば、金融、メーカー、卸売業、小売業、等々、当該業種に応じて、あるいは会社の規模によっても、何よりも各法人それぞれにおいて、必要な内部統制やガバナンスには大きな差異があることは明らかである（ex.トヨタとホンダは同じ自動車メーカーだが、経営方針も異なると思われるため、詳細な社内ルール等は異なってくるであろう）。

しかしながら、自治体においては、そのような極端な差異はなく、やるべき事務は法律で定められた範囲に限られていることもあるため、グリーンボンドの発行を契機として徐々に自治体のガバナンスが向上するということは、いささか順番が異なるようにも思われる。

(すなわち、どの自治体であってもグリーンボンド発行にふさわしい体制であるはずとの仮定を含んでいる。もちろん、これはあくまでも仮定であり、実際は自治体規模に応じてマンパワーや事務処理能力には大きな差異があることも、筆者は十分に承知している)。

繰り返しとはなるが、GBG2024はサステナビリティに関するガバナンスの向上を指しているため、その点で、自治体全体のガバナンス等を指しているわけではないということもあり、債券の発行過程で「サステナビリティに関するガバナンス等」が改善していくことはありうるのだろう。

5. デジタル交付金事業と SDGs 債の課題および内部監査の必要性

5-1. デジタル交付金事業の問題点

地方創生政策の中心的な政策が自治体DXの推進であったことは前述の通りであるが、地方創生政策が始まって以来のこの10年を総括するに、実際のところ、その効果は上がっていない。逆に、それどころか自治体が負担を増してしまうケースも見られている(後述)。

2024年11月8日、第1回新しい地方経済・生活環境創生本部が、総理大臣官邸で開催された。ここでの議論を踏まえて、石破首相は、以下のように述べている²²

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

このような認識は、広く共有されつつある。

2024年11月12日、日本経済新聞32面(朝刊)では、『地方創生空転10年、深まる国依存』と題する特集記事が組まれた。ここでは、以下のような危機状況を示している(記事より抜粋して、以下に列挙する)²³。

- ・「交付金を使った事業が回らず、自治体が負担を膨らませた例もある。秋田県の八郎潟町。国費5600万円を投じて17年に開業した食品販売などの施設が23年に休止した。この間、毎年2000万円ほどの赤字が続き、町は想定外の助成金を出す羽目になった」
- ・「23年度は助成金を1600万円とする予算案を町議会が1000万円に減額修正して可決した。公金依存を問題視する声が強かったためだ。結果、運営が行き詰まった。副議長は「助成金があることで危機感がなかったのじゃないか」と批判した」
- ・「これまで国が地方に配った交付金はおよそ5千件で計約1.3兆円。財政制度等審議会(財務相の諮問機関)は24年度予算編成の建議で「先駆的・優良事例は示されていない」と指摘した」

これに加えて、上記で全国紙が言及している財政制度等審議会(以下、財政審。財務相の諮問機関)における「24年度予算編成の建議」では、さらに次のような記載が見られる²⁴。

「交付金によりこれまでおよそ5,000件もの事例を支援してきているが、横展開を図るべき先駆的・優良事例は示されていない。また、交付金による支援期間後は、地方公共団体が国の支援なく自立して事業を行うことを前提としているにもかかわらず、約4分の1もの事業が支援期間を延長し、類似の事業への支援を継続している」

このような状況は、非常に多くの問題を含む政策といえよう。世界に先駆けて少子高齢化が進む我が国において、多額の税金を費やす交付金事業が、ほとんど効果をあげていないということは、少子高齢化に寄与するどころか、後世に負担を残すことにもなりかねない。

また、財政審は、交付金対象事業の「4分の1」が実際のところ自立しておらず、国からの支援期間を延長しているという事実と言及している。

すなわち、3-3. デジタル交付金事業の先導性要素、の箇所でも前述した7つの要素のうち、もっとも重要な要素にあげられる「要素1：自立性」にも明らかに反している。

さらに、自立できていないだけでなく、例えば、秋田県八郎潟町における交付金事業などでは、町に損害が発生するという事態にまで至っている。

これは、明らかに行政判断の誤りであり、トップマネジメントの判断ミスということとなろう。もちろん、そこでは、議会の監視機能の不全や監査委員監査が有効には機能していないことなど、トップの判断ミスを防ぐことができなかった複合的な原因が指摘できよう。

いずれにしても、ここでは、内部統制の目的のうち、自治体の内部統制でもっとも重要性をもつといえる「財産の保全」（信託概念から導かれる）が図られていないケースといえるため、その場合、首長には何らかの責任がある考えることは、極めて自然な解釈といえよう。

5-2. 交付金事業と内部監査の必要性

創業者や投資家が、積極的にリスクマネーを投じることで成立する民間事業会社とは異なり、自治体による行政活動は、納税者が否応なしに徴収される税金を元に活動が可能となっているという事実には照らすと、自治体には株式会社のようにリスクをとる活動の余地はほとんどない。

そのような前提に関わらず、地方創生SDGs政策に係る交付金事業に自治体が手をあげることは、そのこと自体、「リスクマネー」を手にしてビジネスを遂行するのと同じようなリスクもあると考えるべきであろう。交付金事業では、将来的な「自立性」が求められているため、リスクマネーの交付された自治体ないし自治体トップには、民間事業会社の経営責任と同時に様々な形での説明責任が発生することになる。

このようなリスクがあるのにも関わらず、地方創生SDGs政策を元にした交付金事業は、日本全国であまりにも数多くみられている。

交付金事業は「自立性」を主たる要素としつつ、当該事業の「継続性」が極めて重要な要素となるため、株式会社の事業の運営が参考になることは論を待たない。すなわち、首長においては、株式会社の経営と同様のトップマネジメントが必要な局面にあることは、誰の目にも明らかといえよう。

自治体の首長においては、あたかも、自らの私財を投じて、多くの時間と資源を費やす株式会社の創業経営者と同様の感覚を持つべきともいえよう。パブリックマネーがどのよ

うに使われ、いかなる効果があったかを、主権者である住民（債券投資者が含まれるケースであろう）に説明する責任がある。また、これも繰り返しとなるが、ある自治体での話は、決してその自治体だけの話ではなく、ステークホルダーは全国民と考えるべきであろう。

首長が、自治体マネジメントに関わる「自らのリスク」を自認するなら、決して、軽率にリスクを取る行動はとらないであろう。

これは会社の経営者が、適切にリスクをコントロールしながら、会社を発展させ利益を出し、継続的に事業運営していくことと同じである。そして、経営者が的確にリスクをコントロールするに際して、組織内に内部統制体制を整備し運用することが必要になる。

その際に、組織内の内部統制が有効に機能していることをモニタリングする機能として、内部監査機能は欠かせないとされている。

同様の機能が、地方自治体のトップマネジメントを支援する機能として必須の機能であると考えすることは、合理性があると考ええる。

自治体の規模にもより、その運用の仕方は、さまざま検討の余地はあるだろうが、自治体における内部監査機能の充実は、今後検討していくべき局面にあると考ええる。

5-3. SDGs 債の起債の視点から

2019年3月25日、内閣府におかれた、地方創生SDGs・ESG金融調査・研究会は「地方創生に向けたSDGs金融の推進のための基本的な考え方」（以下、SDGs金融の考え方）を公表した²⁵。

SDGs金融の考え方では、地方創生SDGsの達成に向けた地域事業者、地方公共団体並びに金融機関の役割の重要性について言及しており、SDGs達成に向けた取組を推進するための担い手として、まずは地域事業者（地域の中堅中小企業等）と地方公共団体がメインプレーヤーとして位置付けられるとしている。

次に、「とりわけ中小企業は、我が国421万企業のうち約99.7%を占めており、地方経済・社会を支える主要基盤を構成している」として、「更に、地方創生のメインプレーヤーである地域事業者や地方公共団体が地域におけるSDGs達成に向けた取組を推進するためには、地域の全ての産業セクターと横断的に関わることができる金融機関の支援が重要な役割を果たす。金融機関は企業へのアドバイスやファイナンスを通じて地域の経済・社会・環境の全般にわたって多くのインパクトを直接的あるいは間接的にもたらしていることから、地方公共団体と同様に、SDGs達成に向けた取組を統合的に推進するための中核的役割を担うことが期待される」としている。

ところで、前記した地方創成ガイドラインでは、デジタル交付金の対象事業となるにあたり、7つの「先導性要素」が重要であることが示されていた。

先導的要素の、要素2では「官民協働」の必要性が示されている。また、この官民協働について、「地方公共団体のみの取組ではなく、民間と協働して行う事業であること」、「また、単に協働するにとどまらず、民間からの資金（融資や出資など）を得て行うことがあれば、より望ましい」ことが示されている。

翻って、SDGs金融の考え方では、地方創生のメインプレーヤーは地域事業者や地方公共団体であること、また、同2者をつなぐ横断的役割を果たすうえで金融機関が中核的役割を果たすことが期待されるとしている。

すなわち、ここで、地方創生SDGs政策における自治体と金融資本市場のつながりが期待

されていることの萌芽が確認できる。

次に、SDGs金融の考え方では、「地方創生SDGs金融フレームワークの構築」を示しており、以下、Phase1、Phase2、Phase3の3段階のステップを例示している。

- ・ Phase1：地域事業者のSDGs達成に向けた取組の見える化
- ・ Phase2：SDGsを通じた地域金融機関と地域事業者の連携促進
- ・ Phase3：SDGsを通じた地域金融機関等と機関投資家・大手銀行・証券会社等の連携促進

Phase3の中の「制度の設計・運用にあたっての検討事項」では、「特に地方部においては、機関投資家等からの投資を呼び込める規模の案件が少ない点が大きな課題として挙げられる。この課題の解決に向けて、例えば、機関投資家の投資対象となり得る適切な規模等を確保するため、複数の地方公共団体等が連携し、共通した発行ルールのもとSDGsに関連した債券等（グリーンボンド、ソーシャルボンド等）を発行し、投融資の効率化と規模拡大を図っていくことが有効と考えられる」としている。

すなわち、地方創生にあたり、地方における中小企業の活性化は不可欠であると同時に、そこでは金融機関が果たすべき役割が重要視されている。同時に、このこととは別に、自治体が独自にSDGs債を発行することで資金調達を実施して、当該資金をSDGs関連事業に支出することも同じく期待されている。

上記と関連して、「総務省自治財政局に聞く：自治体SDGs債最前線」の記事は、国の政策の今後を知る上で非常に参考になる²⁶。

ここでは「自治体におけるSDGs債の発行が拡大している背景の1つとして、世界的に気候変動への対応が求められる中でESG投資が進んできたことが挙げられる。日本でも国際公約で脱炭素化に取り組むことが示されただけでなく、スチュワードシップ・コードやコーポレートガバナンス・コードの策定により機関投資家や企業に対する規範が明示され、投資家や企業に社会的責任を果たすことを求める制度作りも進んできた」としている。

同記事では、さらに、「そのほか、日銀による気候変動オペ（民間における気候変動対応を支援するための資金を貸付ける資金供給オペレーション）実施などの政策もESG投資の拡大を後押ししている」とした上で、この記事を受ける形で、総務省自治財政局地方債課長は「自治体によるSDGs債発行も、この大きな流れの中に位置づけられる」とコメントしている。

5-4. SDGs 債と内部監査の必要性

SDGs債は、投資者の目線からすると、通常の上場会社が発行するグリーンボンドと同様に、様々なディスクロージャーが求められているものと解釈できる。

国際的な環境の変化も受けて、パブリックセクターからプライベートセクターまで、わが国のさまざまなレベルの事業体が、ガバナンスが適正に整備・運用されることで、わが国が地方からあるいは民間事業会社から、国全体としてその力を発揮することができるのであればこれに勝るものはない。

何よりも、SDGs債の起債に際して、グローバルスタンダードにも合致しつつ、国際的にもなら引けをとらない形で当該事業の運営を実施することができるのであれば、当該事業体の競争力は高まると考える。

他方で、SDGs債の発行にあたっては、また、昨今のさまざまな事業体がおかれている状

況も概観するに、事業主体による説明責任の範囲が著しく広がってきたこと認識できる。

5-3.における考察によるなら、あるいは、総務省の地方債担当課長の発言にも見られるように、サステナビリティ等の重要性の認識が世界中で高まる中で、これに応じた形で、コーポレートガバナンス・コードの策定など、株式会社の社会的責任を果たすことを求める制度作りが進んできたことと、自治体におけるSDGs債の発行は同じ文脈の中で理解できることが示されている。

そうなると、SDGs債の発行に際して、上場会社に求められるようなコーポレートガバナンスが自治体にも求められているとすることは、何ら異論の余地はなく、その文脈において、自治体にも上場会社と同様の内部監査機能を持つべきことは、これも決して荒唐無稽な議論とはいえない。

ここで改めて、2020年4月1日、およそ会社法と金商法をハイブリッドした内容で、自治体にも内部統制制度が施行されている。

改正自治法のベースとなった第31次地方制度調査会答申では、民間事業会社に内部統制制度が導入されたことを契機として議論がスタートしたことが伺える。そうなると、株式会社の内部統制制度を参考とすべきことは自明となろう。

上場会社においては、金融庁が定める内部統制ガイドラインへの準拠が求められており、その中では、内部監査機能が当該会社の内部統制をモニタリングする機能として、あたかも必須であるかのように定めている。

金融資本市場との関わりを持つことになるSDGs債を発行する自治体においても、上場会社のコーポレートガバナンスと同様の組織ガバナンスは不可欠であり、その重要なパーツの一つが内部監査機能の充実ということになると解釈できそうである。

6. おわりに

地方創生SDGsを達成するにあたり、各自治体は、政府が提示する多種多様な交付金交付事業に応募し、その採択を通じて地方創生SDGsの達成を目指す構図が見て取れる。

その内容によっては地方自治ないし地方分権の趣旨からずれてしまうような運用もないとはいえない。それどころか交付金の採択が目的となり、実際にはほとんど利用のないハコモノを作ってしまうようなケースは増えていく可能性も惹起される。

そもそも自治体の行政事務の運営は、単独で自立していることは少なく、大部分の自治体は国からの交付金等でその運営が可能になっていることも鑑みるに、当該自治体の事務の適正性は何も住民だけの関心事ではなく、広く国民の関心事であるといえよう。

そうなると、DX交付金事業の実際の利用について、あるいは自治体が発行するSDGs債にかかる一連の取引について、透明性をもった説明責任が発生することは明らかである。

自治体首长によるトップマネジメントが合理的に行われるためには、民間事業会社における内部監査機能と同様の機能は、今後、不可欠になっていくものと考えられる。

ここでいう内部監査は、地方自治法所定の監査委員監査を指すものではない。ジョブローテーションを伴わない、あくまでも、専門職としての内部監査機能を指している。

全国のすべての自治体において、一律的に、内部監査機能を有すべきとすることは、自治体によって予算規模も職員数も大きく異なるため、導入に向けた課題が多いことはその通りであろう。

他方で、自治法150条の内部統制規制が適用される都道府県ないし政令指定都市、あるいは同150条を受けて内部統制の方針を定めて内部統制を整備・運用している、例えば、中核市などにおいては、内部監査機能の設置は至急の検討が必要となろう。

ここで改めて、本稿での主張は、外形的に内部監査部や内部監査室を設置すべきことを主張するものではない。ここで主張する内容は、首長の意思決定を支援する、あるいは、内部統制をモニタリングする機能としての、実質的な「内部監査機能」の必要性である。

自治体が、地方自治の本旨にしたがって健全な方向に進んでいくためには、何よりも首長の意識改革は欠かせない。首長が自治体のリスクを適切にコントロールし、適正な内部統制体制を確保する上で、内部監査機能の支援は欠かせないと考えらるべきであろう。また、自治体における内部監査機能がトップを支援する機能として有効に働くことになれば、主権者である住民ないし広く国民の利益にも適うと考える。

〔注〕

- 1) 石破茂「地方創生、大きな一歩を踏み出す」内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局、2014年11月21日、
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/h26-11-21/index.html>
- 2) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために：ストップ少子化・地方元気戦略」2015年5月8日、14頁、
<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>
- 3) 「地域再生」内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局：内閣府地方創生推進事務局、<https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/index.html>
- 4) 「SDGsとは？」外務省ウェブサイト
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html#about_sdgs
- 5) 「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針改定版」SDGs推進本部、2023年12月19日、4頁
- 6) 「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針改定版」SDGs推進本部、2023年12月19日、2頁
- 7) 「SDGsとは？」内閣府、<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/index.html>
- 8) 「地方創生SDGs」内閣府、<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/index.html>
- 9) SDGs実務指針（2023）、5頁。
- 10) SDGs実務指針（2023）、8頁。
- 11) 「人口戦略シンポジウム：岸田総理ビデオメッセージ」首相官邸、令和6年4月24日
https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/discourse/20240424message.html
- 12) 「デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）」内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局、令和5年12月26日、2頁
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/about/pdf/pdf_01.pdf
- 13) 「デジタル田園都市国家構想交付金について」内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局、内閣府地方創生推進事務局、2024年4月、4頁。
https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/pdf/denenkohukin_2024_gaiyou.pdf
- 14) 「地方創生事業実施のためのガイドライン：デジタル田園都市国家構想交付金を活用した事業の立案・改善の手引き」内閣府地方創生推進事務局、2024年3月、6頁
https://www.chisou.go.jp/sousei/pdf/R2_guideline.pdf
- 15) 地方創生ガイドライン、7頁

- 16) ICMA原則とは、国際資本市場協会（International Capital Market Association）が策定する原則を指している。
- 17) 「地方公共団体における多様な資金調達について（SDGs債（ESG債）」総務省，2023年，https://www.soumu.go.jp/main_content/000893812.pdf
- 18) ここではICMAが公表するGBPの日本語版を参照している。「グリーンボンド原則 2021：グリーンボンド発行に関する自主的ガイドライン」国際資本市場協会（ICMA），2021年6月，
https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/Translations/Japanese-GBP-2021_Appendix-1-2022-010822.pdf
- 19) 「グリーンボンド原則： GBP」環境省ウェブサイト，
https://greenfinanceportal.env.go.jp/bond/related_info/principle.html
- 20) 「グリーンボンド及びサステナビリティ・リンク・ボンドガイドライン2024年版の公表について」環境省，2024年11月8日，https://www.env.go.jp/press/press_03798.html
- 21) GBG2024，17頁
- 22) 「総理の一日」首相官邸，2024年11月8日，
https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/actions/202411/08chihoukeizai.html
- 23) 「地方創生空転10年，深まる国依存」日本経済新聞32面，2024年11月12日
- 24) 「令和6年度予算の編成等に関する建議」財政制度調査会，令和5年11月20日 財政制度等審議会
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20231120/01.pdf
- 25) 地方創生SDGs・ESG金融調査・研究会「地方創生に向けたSDGs金融の推進のための基本的な考え方」内閣府 地方創生推進事務局，2019 年3月25日
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/sdgs_kinyu2-1/sdgs_kinyu2-1_shiryu6.pdf
- 26) 「総務省自治財政局に聞く：自治体SDGs債最前線」日経BP，2023年7月11日，
<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434167/070400253/>

〔参考文献〕

- [1] 石破茂「地方創生，大きな一歩を踏み出す」内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局，2014年11月21日
- [2] 「SDGsとは？」外務省ウェブサイト
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html#about_sdgs
- [3] 「SDGsとは？」内閣府ウェブサイト，<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/index.html>
- [4] 「グリーンボンド原則 2021：グリーンボンド発行に関する自主的ガイドライン」国際資本市場協会（ICMA），2021年6月
- [5] 「グリーンボンド原則： GBP」環境省ウェブサイト，
- [6] 「グリーンボンド及びサステナビリティ・リンク・ボンドガイドライン2024年版の公表について」環境省，2024年11月
- [7] 「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針改定版」SDGs推進本部，2023年12月
- [8] 「総務省自治財政局に聞く：自治体SDGs債最前線」日経BP，2023年7月
- [9] 「総理の一日」首相官邸ウェブサイト，2024年11月8日

- [10] 「人口戦略シンポジウム：岸田総理ビデオメッセージ」首相官邸ウェブサイト, 2024年4月24日
- [11] 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために：ストップ少子化地方元気戦略」2014年5月8日
- [12] 「地域再生」内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局：内閣府地方創生推進事務局, <https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/index.html>
- [13] 「地方公共団体における多様な資金調達について（SDGs債（ESG債）」総務省, 2023年
- [14] 「地方創生SDGs」内閣府ウェブサイト, <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/index.html>
- [15] 地方創生SDGs・ESG金融調査・研究会「地方創生に向けたSDGs金融の推進のための基本的な考え方」内閣府地方創生推進事務局, 2019年3月
- [16] 「地方創生空転10年, 深まる国依存」日本経済新聞32面, 2024年11月
- [17] 「地方創生事業実施のためのガイドライン：デジタル田園都市国家構想交付金を活用した事業の立案・改善の手引き」内閣府地方創生推進事務局, 2024年3月
- [18] 「デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）」内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局, 2023年12月26日
- [19] 「デジタル田園都市国家構想交付金について」内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局, 内閣府地方創生推進事務局, 2024年4月
- [20] 「令和6年度予算の編成等に関する建議」財政制度調査会, 2023年11月
- [21] 紺野卓「デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察—適正な内部統制の整備・運用および住民の監視機能の必要性の視点から—」商学集志92巻2号, 2022年9月
- [22] 堀江正之「サステナビリティ情報開示への内部監査の関与」月刊監査研究, 48巻11号, 2022年11月

Abstract

On November 5, 2024, the Japanese government announced that the name of the Digital Garden City Nation Initiative Grant will be changed to another new named grant in relation to the establishment of the Ministerial Council for Regional Revitalization. So far, 100 billion yen was allocated based on the initial budget from the "Digital Garden City Nation Initiative Grant". Due to changes in grant name, It has been announced that Future grants will be doubled. This article provides an overview of the digital garden city state concept, which has been a central policy for regional revitalization SDGs, and then investigates at the current state of SDGs bonds, which are increasingly being issued by local government. We will consider "enhancing the internal audit function" that we believe is required.