

はじめに

2016年（平成28年）3月に、第31次地方制度調査会より「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」が発出され、翌年6月に地方自治法が改正されました。この改正では、都道府県知事と指定都市の市長に対して、「財務に関する事務等の管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備すること」を求めていました。これは、いわゆる「内部統制制度の整備」を自治体に法的に要請した画期的な改正です。

すでに、同様の内部統制体制の整備は、株式会社や独立行政法人、国立大学法人等に法制化されていますが、それぞれの法人格の目指すところの違いにより、株式会社に導入されている内部統制制度と独立行政法人等に導入されている内部統制制度には大きな相違点もあります。自治体へ導入される今回の内部統制制度は、人口が減少していく日本において、住民満足の高い行政サービスを如何に効率的に提供していくか、そのためには如何に事務処理の不正をなくし、事務効率を向上させ、住民の信頼を得ていくか、このような視点から構築されていく制度となっています。

本書は、自治体首長、議員、役職員、そしてさまざまな年齢層の住民を念頭に、「内部統制」の考え方を身近な事例をもとに分かりやすく解説した自治体内部統制制度初の入門書です。ひとりでも多くの方に手にとって頂き、これから日本が直面する人口減少社会に対して内部統制制度を最大限に活かしていくよう、多方面からの理解の一助となれば幸いです。

最後になりましたが、本書の発刊にあたりまして、ご協力を頂きました株式会社学陽書房の方々に、改めましてここに感謝の意を記させて頂きます。

2017年12月

有限責任監査法人トーマツ
包括代表　觀　恒平

Q&Aでわかる！自治体の内部統制入門 目次

はじめに	3
凡 例	8
本書の構成	9

第1章 内部統制とは何か

第1節 内部統制の意味

Q 1 内部統制とは何ですか	12
Q 2 内部統制の「整備」・「運用」とは何ですか	16
Q 3 内部統制の重要性は何をきっかけに高まったのですか	21
Q 4 日本ではいつから内部統制報告制度が導入されたのですか	24
Q 5 内部統制とはコンプライアンスを遵守することでしょうか	29
Q 6 内部統制はガバナンスとどのような関係にあるのですか	32

第2節 COSO フレームワーク

Q 7 COSO フレームワークとは何ですか	35
Q 8 4つの目的、6つの基本的要素とはそれぞれどういう意味ですか	38
コラム Internal Control	48

第3節 統制環境

Q 9 統制環境が一番重要といわれるのはなぜですか	50
Q 10 誠実性や倫理観は統制環境とどのような関係があるのですか	52
Q 11 統制環境は、どうすれば良好になるのですか	54

第4節 リスク評価と対応

Q 12 リスクとは何を指しているのですか	57
Q 13 リスク評価はなぜ必要なのですか	59
Q 14 内部統制はリスクマネジメントと同じものですか	62

第5節 統制活動

Q 15 統制活動とは具体的にはどのようなものですか	64
Q 16 統制活動における予防的コントロールと 発見的コントロールとは何ですか	67
Q 17 統制活動の具体例を教えてください	69

第6節 情報と伝達

Q 18 情報と伝達には、なぜ外部との情報伝達が含まれるのですか	71
Q 19 内部通報制度も情報の伝達となりますか	73

第7節 モニタリング

Q 20 統制活動とモニタリングの違いは何ですか	74
--------------------------	----

第8節 ITへの対応

Q 21 ITへの対応とは何ですか	75
Q 22 ITへの対応は専門家でなければできないのではないですか	77
Q 23 情報セキュリティ対策と何が違うのですか	78
コラム 内部統制は事故防止のための安全装置！	79

第2章 民間企業や独立行政法人等における取組み

Q 24 自治体以外に内部統制が法制化されている組織や 法人はありますか	82
Q 25 民間企業の内部統制制度はどのようなものですか	84
Q 26 民間企業では内部統制制度導入に多大な作業負担が生じたと 聞きますが、自治体でも同じですか	86
Q 27 独立行政法人の内部統制制度はどのようなものですか	88
Q 28 公益法人や社会福祉法人の内部統制制度は どのようなものですか	92
Q 29 我が国の中央省庁には内部統制制度はないのですか	95
Q 30 海外の政府機関では内部統制制度があるのですか	97
コラム ハンコが崩うと完璧？！	99

第3章 自治体に求められる内部統制

Q31 自治体の内部統制の全体像はどのようなものですか	102
Q32 自治体に内部統制制度が導入されたのはなぜですか	104
Q33 財務事務執行リスクとは何ですか	109
Q34 自治体の内部統制は民間企業の内部統制とはどのような点が異なりますか	113
Q35 自治体の内部統制は独立行政法人の内部統制とはどのような点が異なりますか	115
Q36 自治体で内部統制を機能させるポイントは何ですか	116
Q37 自治体が出資する団体等の内部統制はどのような取扱いですか	118
Q38 自治体の内部統制制度はどの部署が中心になって進めますか	120
Q39 自治体の内部統制の取組例はありますか	123
コラム 内部統制は「性悪説」？	130

第4章 内部統制の整備に必要なこと

Q40 制度開始までのロードマップはどのようにになりますか	132
Q41 内部統制に関する方針とは何ですか	136
Q42 内部統制に関する方針はいつまでに決めればよいですか	138
Q43 内部統制体制とは具体的にどのようなものですか	140
Q44 内部統制報告制度ではトライアル期間があったと聞きますが、自治体でも同様ですか	143
Q45 リスク評価はどの範囲まで実施すべきですか	146
Q46 リスク識別にはどのような手法がありますか	148
Q47 リスク評価にはどのような手法がありますか	153

Q48 制度開始前にリスク識別と評価を行い、必要な対応策を決定しなければならないのでしょうか	155
Q49 評価等を実施したリスクにはどのように対応するのでしょうか	157
Q50 業務フロー図等の3点セットとはどのようなものですか	160
Q51 3点セットは必ず作成しなければならないのでしょうか	167
Q52 ITに関してはどのような対応が必要ですか	169
コラム 支店の金庫から現金が紛失 !!	173

第5章 内部統制の運用に必要なこと

Q53 制度開始後、具体的には何をすればよいですか	176
Q54 内部統制の評価はどのように行うのでしょうか	178
Q55 内部統制の評価は年度が終わってから実施するのでしょうか	182
Q56 内部統制評価報告書はどのように作成するのですか	184
Q57 内部統制評価報告書の審査はどのように行われるのでしょうか	187
Q58 内部統制制度は監督委員監査にどのような影響を与えるでしょうか	189
Q59 内部統制の不備はどのタイミングで是正するのでしょうか	192
Q60 内部統制の審査結果はどのようにフォローアップするのでしょうか	194
コラム 「家族」の中には“内部統制”はあるのか？	196

参考資料

・ 内部統制制度実施の工程表の例	200
・ 自治体を取り巻くリスク一覧（イメージ）	202
・ 関連規定	208
・ キーワード別索引	210

Q

32

自治体に内部統制制度が導入されたのはなぜですか

A

自治体は地方分権の推進や人口減少社会のなかで、これまで以上に多様化するサービスを限られた財源により適正かつ効率的に提供するための仕組みとして導入されました。

解説

1. 自治体の内部統制に係るこれまでの議論

自治体の内部統制制度の導入は、2016年（平成28年）3月に第31次地方制度調査会より提言された「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」（以下「第31次答申」）を受けて地方自治法の一部が改正されたことによるものです。

この地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議し、助言する内閣府の付属機関のことです。1952年（昭和27年）に発足した第1次調査会以来、継続して設置されています。

自治体への内部統制制度の導入は、第31次答申に示される以前から国で継続的に議論されてきました。今回の地方自治法の改正は、これまでの議論の集大成といえます。

（1）これまでの自治体の内部統制制度の議論の沿革

地方分権改革を推進する流れの中で、その前提として内部統制制度が必要と考えられてきました。自治体の行財政運営の透明性が低く、さまざまなリスクに対し自律的に対応可能でなければ中央から分権することは問題と考えられたのです。そこで、総務省では2007年（平成19年）10月に「地方公共団体における内部統制のあり方の研究会」を発足させ、この報告書が2009年（平成21年）3月に公表されました。その後も、第29次地方制度調査会や「地方公共団体における内部統制の整備・運用に

関する検討報告会」等、さまざまな会合で内部統制のあり方が検討・研究されてきたのです。

图表10 自治体の内部統制制度の議論の沿革

2007年（平成19年）10月	「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」（総務省）の発足
2009年3月	「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会報告書」（総務省）の公表
2009年6月	第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」
2011年1月	「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（地方行財政検討会議）の公表
2013年3月	「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」「住民訴訟に関する検討会報告書」（総務省）の公表
2014年2月	「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会報告書」（総務省）の公表
2016年3月	第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」

（2）内部統制制度での役割分担

地方自治法の改正のもととなった第31次答申では、内部統制制度は、あくまでも地方行政体制及びガバナンスのあり方の一環とされています。というのも、内部統制は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決するという期待や住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を上げることへの要請に対して、首長、監査委員、議会、住民が役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを発揮していくための仕組みの1つだからです。

首長、監査委員、議会、住民の四者の役割分担は以下のとおりです。

①首長



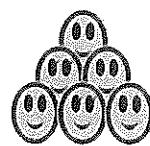
- ・内部統制を整備・運用する権限と責任を有します。
- ・内部統制の整備・運用に関する基本的な方針を作成し、公表します。
- ・内部統制の運用状況を自ら評価し、内部統制評価報告書を作成します。また、内部統制評価報告書は監査委員の審査を受けます。
- ・内部統制評価報告書と審査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して住民への説明責任を果たします。

②監査委員



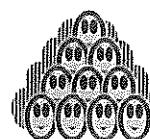
- ・内部統制の整備・運用の状況について、首長の作成した内部統制評価報告書を審査します。
- ・審査を踏まえて、リスクの高い分野の監査を集中して行う等、専門性の高い部分に重点化した監査を行います。

③議会



- ・内部統制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックします。
- ・政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等により監視機能を適切に発揮します。

④住民



- ・首長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかをチェックします

2. 既存の制度と内部統制制度の違い

検討会報告書によると、自治体は、「多様なニーズへの対応」、「広範な事務の処理」及び「職員一人あたりの業務負担の増加」といった理由により、事務の不適正な処理のリスクが拡大する傾向にあるといわれています。これらの事務処理のリスクを回避し、自治体の事務の処理の適

正さを確保するために、すでに、決裁権限の割振りや委任、議会の監視や監査委員の監査、住民監査請求や住民訴訟等の制度が用意されています。

内部統制制度は、これらの既存の制度と全く異なる制度ではなく、既存の制度を有効に機能・強化しながら、リスクの可視化や役割分担の明確化、監視の強化等、地方公共団体が事務を適正に処理するための体制を整備するものです。

3. 内部統制制度の導入の効果

第31次答申では、内部統制制度の導入により、大きく4つの効果が期待されています。

(1) マネジメントの強化

内部統制体制を適正かつ効率的に機能させることで、首長はその自治体が直面する、より優先順位の高い重大な政策課題に対し自らの資源をより多く投資することが可能となります。また、議会や住民訴訟等対外的に説明が求められるなかで、首長として社会通念上求められる管理体制を確保していることを住民に説明することも可能となります。

(2) 事務の適正性の確保の促進

内部統制は、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制のことです。リスクを識別、評価し、そのリスクに対して適切な対応をとることができるように整備・運用することで、これまで弱点となっていた箇所が見直され、事務の適正性の確保が促されます。

(3) 監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進

内部統制を整備・運用することにより、監査委員が必ず行うこととさ