

# 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（概要）

「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」

## 地方公共団体を取り巻く環境の変化と課題

### 不祥事件の続発（不適正経理、事務処理ミス、法令違反等）

- ✓ 地方公共団体の組織マネジメントは機能しているのか。
- ✓ リスク対応が不十分ではないか。
- ✓ モニタリング機能が働いていないのではないか。

### ①地方分権改革の進展

- 国の権限、財源を地方公共団体に移譲しても本当に大丈夫なのか？

### ②人口減少、景気低迷、巨額の債務など厳しい社会経済情勢を背景に行政改革が必要

- 公務員給与カット等行政内部の見直しに加え、住民サービスの見直しまで行わざるを得ないが、住民の理解と協力が得られるのか？

### ③財政健全化法の施行を踏まえ、財務報告の信頼性も重要

- 虚偽の財務報告によって、ある日突然住民サービスが低下することに！

- 現在、地方公共団体にとって必要なものは住民からの信頼
- 信頼がなければ地方分権も行政改革も何も進まない



- 職員の不正な業務執行の防止
- 住民に直接影響のあるミスをなくす
- 適正な財務書類の作成と分かりやすい公表

### これからの組織マネジメントの新たな視点

- 組織的に、リスクと真正面から向き合い、リスクが発生する前に必要な対策を講じること
- 組織マネジメントに関する基本方針の明確化とPDCAサイクルの実現
- 首長をはじめとした職員の組織マネジメントに対する意識を改革

# 内部統制の概要

民間部門において、**会社法**では、大会社に対し、いわゆる「内部統制システム」の構築に関する基本方針の決定を義務付けている。また、**金融商品取引法**では、上場企業等に対し、経営者による財務報告に係る内部統制の評価と公認会計士等による監査を義務付けている。

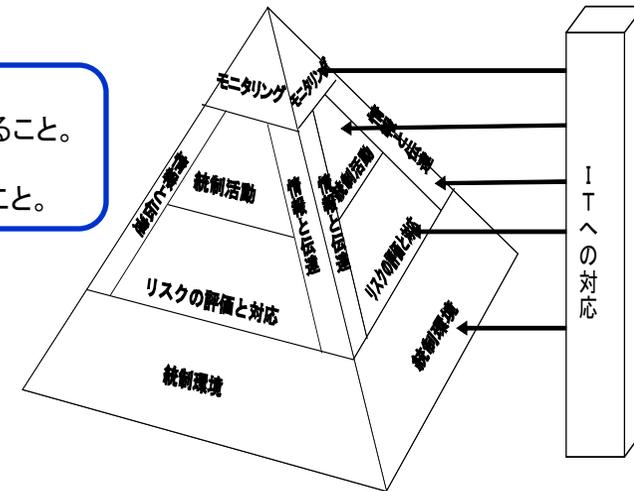
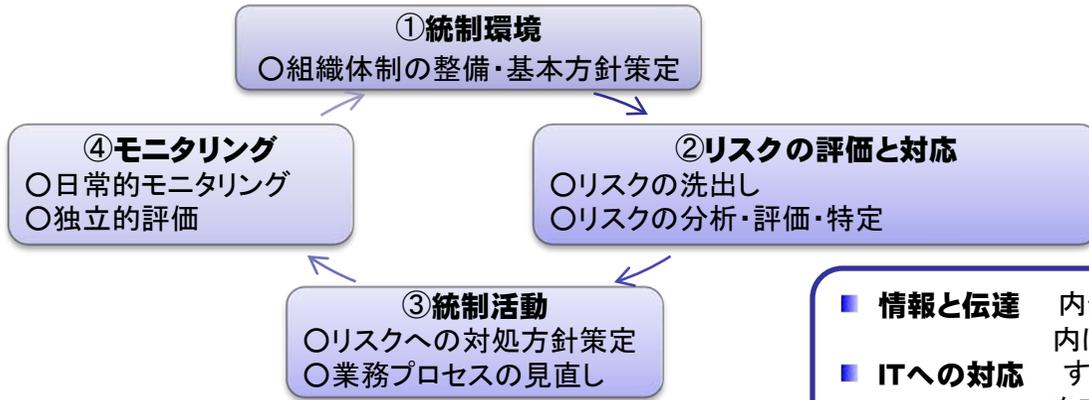
## ◎定義

※定義及び整備・運用の具体的な内容の記述については、企業会計審議会『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)』(平成19年2月15日公表)を参考とした。

**内部統制とは**、基本的に、①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守並びに④資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、**業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセス**をいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング(監視活動)及び⑥IT(情報技術)への対応の6つの基本的要素から構成。

## ◎整備・運用の具体的内容

- **業務の有効性及び効率性**・・・事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること。
- **財務報告の信頼性**・・・財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること。
- **法令等の遵守**・・・事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。
- **資産の保全**・・・資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること。



- **情報と伝達** 内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること。
- **ITへの対応** すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげること。

## ◎整備・運用を行うことによる効果

- 業務プロセスの無駄、不合理なルールの見直しなどによる、業務の有効性及び効率性を確保。
- リスクと向き合い、リスクが発生する前に必要な対策を講じることにより、不適正な業務処理の改善、法令等の遵守を徹底。
- 有効なチェック体制により、組織マネジメントの不断の改善を実施。

# 地方公共団体が内部統制の整備・運用を行うことによる効果

## ①不適正な事務処理の改善、法令等の遵守の徹底を実現

- ▶ 業務におけるリスクとコントロールが可視化され、上司・同僚による確認の強化や、別の部署による監察の実施などによって、不適正な事務処理に対する有効なチェック体制の構築が可能となる。
- ▶ 新たに必要な統制(ルールの整備、ITの導入など)の導入の契機となる。
- ▶ 地方公共団体を取り巻く諸課題や個別業務プロセスにおけるリスクを事前に洗い出し、組織的な議論を通じて評価・特定を行い、対応策を講じることによって、不適正な事務処理の改善や、法令等の遵守の徹底、新たな課題への適切な対応につながる。

## ②業務の有効性及び効率性の実現

- ▶ 業務プロセスに存在する重複や錯綜するルールの整理・合理化などの取組を実施することにより、不合理なルールや業務の無駄の見直しが図られ、業務の効率性の向上が図られる。
- ▶ 業務プロセスの遂行が当該業務の目指す目的に対し有効であるかどうかチェックすることにより、業務の有効性の向上が図られる。
- ▶ 地方自治運営の基本原則の一つであるVFM(Value For Money)の視点、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことに資すると考えられる。

## ③行政組織に関わる者の意識を改革

- ▶ 行政機関において、組織内部にリスクの存在を認めることが、内部統制の前提。
- ▶ 「行政無謬神話」に代表される行政組織に関わる者の意識そのものを改革することとなると考えられる。

## ④財務書類4表の一層の信頼性を確保

- ▶ 財務報告プロセスに内部統制の考え方を導入することにより、より一層信頼性の確保された財務書類4表の作成・公表が可能となる。
- ▶ こうした財務書類4表から得られるストック情報等を踏まえ、例えば、資産・債務改革の具体的な施策の策定がより実効性をもって行われることが期待できる。

## ⑤首長の戦略的業務への専念

- ▶ 首長が適切に内部統制の整備・運用を行うことにより、首長の目が行き届かない範囲の職員の不祥事件、事務処理ミス等に対し、組織的に対応することが可能となり、その結果、首長が地域経営などの戦略的な業務に専念できるようになることも期待できる。

住民から信頼される地方公共団体の実現

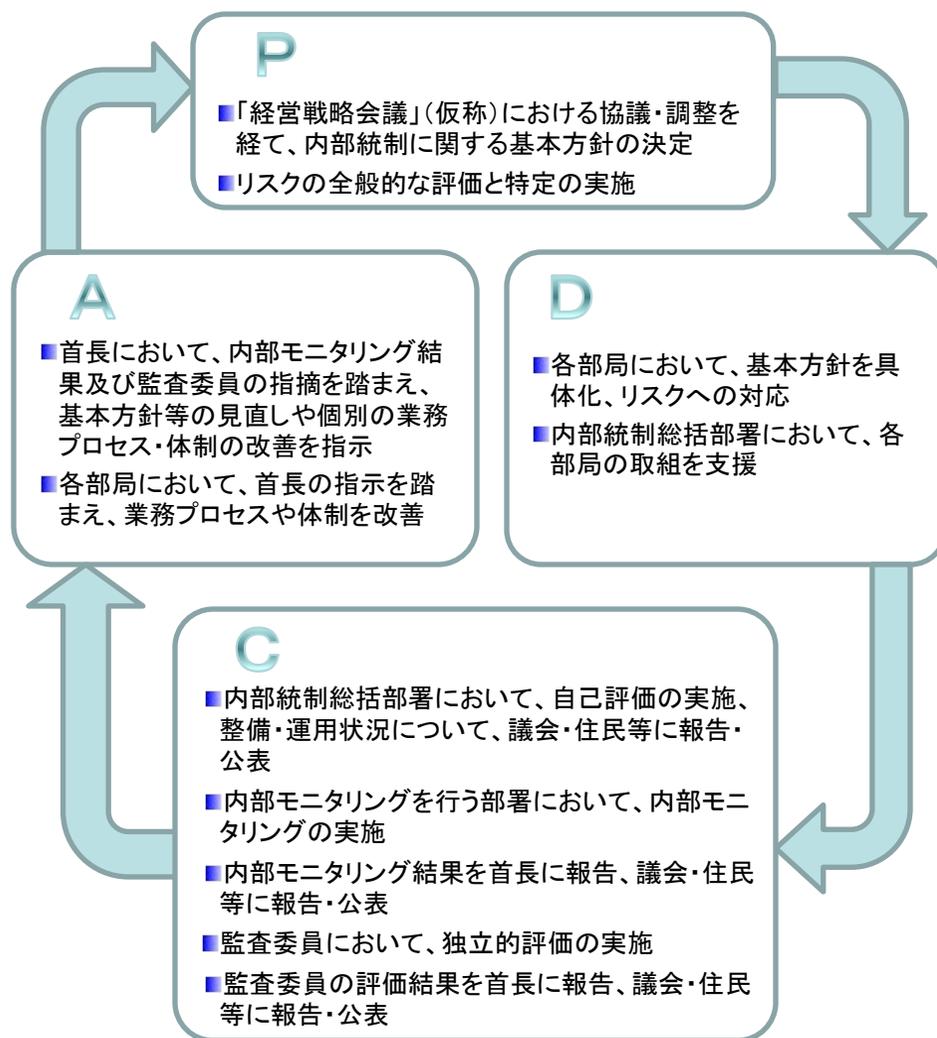
# 地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合のイメージ

## 組織体制の整備、基本方針の策定

### 実施内容の例（イメージ）

項目	実施内容
体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○首長及び各部署の長をメンバーとする「経営戦略会議」（仮称）の設置               <ul style="list-style-type: none"> <li>・内部統制に関する基本方針の協議・調整</li> <li>・リスクの全般的な特定と評価の実施</li> <li>・年1回以上のフォローアップの実施</li> </ul> </li> <li>○内部統制の整備・運用を総括する部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・各部署の取組を支援</li> <li>・年1回以上、整備・運用状況について、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> <li>○内部モニタリングを行う部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・年1回以上、内部モニタリングの実施</li> <li>・モニタリング結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> </ul>
首長の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の実施に関する最終責任者</li> <li>・その他職員に対し、基本方針の遵守を指示</li> </ul>
各部署の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針を具体化</li> <li>・リスクへの対応</li> </ul>
所属単位の管理職の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の遵守</li> <li>・上司として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
職員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の遵守</li> <li>・同僚として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
監査委員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・独立的評価の実施</li> <li>・評価結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul>
会計管理者の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会計事務に関する内部モニタリングの実施</li> <li>・必要に応じ、会計事務に関する規則の見直し</li> </ul>

◆ 内部統制の整備・運用において特に重要なことは、組織マネジメントにPDCAサイクルを導入すること。



# 地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合の留意点

## ① 100点満点はない。

- まずは自らを取り巻くリスクを洗い出し、**できることから始めることが重要。**
- 内部統制は、これで完璧ということではなく、**P D C A サイクルを回すことで、毎年度少しずつ向上させることが必要。**
- 形にこだわったり、コンサルタントに委託するのではなく、**組織をあげて、リスクにどう向き合うか自ら考えることが重要。**

## ② 全く新しい取組をするものではない。

- 地方公共団体は法令等や業務マニュアルなど既に多くのルールに基づき業務を執行していること、組織と権限の明確化、決裁ルールの確立など既に内部統制の考え方が存在。
- **内部統制を整備・運用するということはすでに存在するルールや体制をベースに、リスクを管理するという観点から必要な見直しを行うものである。**必ずしも新たな部署を置く必要はなく、既存の部署等を活用することもできる。

## ③ 過剰な統制はかえって問題。

- 厳しい社会経済情勢を背景に、人的・財政的な制約がある中で、**費用対効果を十分踏まえて実施する必要がある。**
- すべての業務について内部統制を行わなければならないのではなく、**組織的にリスクを評価、特定し、内部統制を実施する業務プロセスを絞り込むことが求められている。**

## ④ 団体規模に応じてフレキシブルに。

- 内部統制はあらゆる規模の団体に有益であると考えられるが、これまで記載している「**地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合のイメージ**」は、まさに一つのモデルであり、この通りする必要はない。
- **団体の規模・特性などの実態を踏まえた簡素な仕組みをとることも十分考えられる。**

## ⑤ 業務の外部化の場合も内部統制の対象。

- 地方公共団体の現場では、業務の民間委託、指定管理者、市場化テストなど業務の外部化が進んでいるが、委託者としての責任が残るものであり、**民間に対するモニタリング等を通じて、委託業務に係るリスクを管理する取組が求められている。**

# 今後の推進方策

## 当面

- 「内部統制」の考え方が今後の地方公共団体の組織マネジメントにとって極めて有効なものであることについて、首長、地方公共団体の職員、地方議員などに普及・啓発する場を確保(既存の地方公務員研修機関等の活用を検討)。
- 更に多くの事例の収集・分析、モデル事例の紹介を通じ、各団体の自主的な取組を促進。

## 将来

- 地方分権改革の進展、公会計改革の進捗、監査制度の見直し、国の行政機関における内部統制の議論など地方公共団体を取り巻く環境の変化を踏まえ、そのあり方を検討。

### 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メンバー

#### (座長)

碓井 光明 明治大学大学院法務研究科教授

#### (委員)

石原 俊彦 関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授  
 伊藤 秀一 東京都監査事務局専門副参事  
 経塚 義也 公認会計士・あずさ監査法人社員  
 高木 勇三 公認会計士・監査法人五大会長  
 野村 隆 徳島文理大学大学院教授  
 馬場 伸一 福岡市監査事務局第2課長  
 町田 祥弘 青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授

### 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開催実績

第1回(平成19年10月)地方公共団体における内部統制を巡る状況等  
 第2回(同年12月)民間企業の内部統制、英国地方自治体の事例  
 第3・4回(同年12月、平成20年1月)委員報告、議論すべき範囲  
 第5・6回(平成20年2月、3月)中間論点整理  
 第7～9回(同年5月、6月、7月)今年度の進め方、実地調査  
 第10回(同年8月)地方公共団体における各機関の役割と責任  
 第11回(同年10月)実地調査報告、論点整理  
 第12回(同年12月)地方公共団体を取り巻くリスク、最終報告書構成  
 第13回(平成21年1月)最終報告に向けた論点整理  
 第14回(同年2月)最終報告素案  
 第15回(同年3月)最終報告とりまとめ