

地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書

<目次>

I 地方公共団体における内部統制制度導入の必要性

1	人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割	1
2	拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク	1
	(1) 多様なニーズへの対応	1
	(2) 広範な事務の処理	1
	(3) 職員一人あたりの業務負担の増加	2
3	企業における内部統制の取組みの進展	2
4	地方公共団体における内部統制の取組みの現状と課題	3
5	地方公共団体における内部統制制度の導入の必要性	3

II 地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案

1	コンセプト	5
	(1) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用の責任の明確化	5
	(2) 内部統制の取組みの段階的な発展	6
	① 取組内容が段階的に発展するよう促すための制度設計	
	② 取組みが段階的に拡がることを促すための制度設計	
2	具体的な設計案	8
	(1) 地方公共団体において最低限評価すべきリスク	8
	(2) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針	9
	① 作成	
	② 決定事項	
	(a) 必要的決定事項	
	(b) 任意的決定事項（選択・独自）	
	③ 公表	
	(3) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用	11
	① 整備	

- (a) 内部統制推進責任者の設置
- (b) 内部モニタリング責任者
- (c) 内部統制体制の整備モデル

② 運用

(4) 地方公共団体における内部統制状況評価報告書	14
① 作成	
② 監査委員による監査	
③ 議会に対する報告	
④ 公表	

Ⅲ 地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果

1 首長のマネジメントの強化	17
2 監査委員の役割の強化	18
3 議会及び住民による監視のための判断材料の提供	18
4 住民が行う選択の基盤	19

I 地方公共団体における内部統制制度導入の必要性

1 人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割

平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

少子高齢化が進展し人口減少社会に突入した我が国において、人々の暮らしを支える対人サービス等の地方公共団体が提供する行政サービスの重要性は今後一層増大すると考えられる。

地方公共団体は、これらの行政サービスの提供等の事務を適正に処理することが一層求められるところである。

2 拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク

一方、地方公共団体は、次に掲げる理由により、その事務の不適正な処理のリスクが拡大する傾向にある。

(1) 多様なニーズへの対応

人口減少社会において必要とされる対人サービスは、多様なニーズに対し、よりきめ細やかな対応が求められている。同時に、これらの行政サービスを支える制度は複雑化している。

(2) 広範な事務の処理

行政事務を分担して管理している国の各省大臣と異なり、総合行政主体である地方公共団体の長は、広範な事務を処理している。

加えて、都道府県や指定都市等においては、その規模が大きいことから、首長の管理スパンが広く、目が行き届かない可能性がある。

また、近年の情報化の進展により、飛躍的に事務の効率化が進み、高度の処理が可能となった一方、個人情報のデータ化による個人情報の流出等の新たなリスクが増加している。

(3) 職員一人あたりの業務負担の増加

行革により職員は削減するが仕事量は変わらないことにより、ミスの増大等につながるものが懸念される。

これらの事務処理上のリスクを回避し、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保するため、次のとおり現行制度が用意されている。

- ・ 首長は、内部組織を設け、決裁権限の割り振りを行うことや権限の一部を委任することができるほか、財務に関する事務の執行の適正さを確保するため、支出命令と支出を分離することとされている。
- ・ 議会や監査委員制度、住民訴訟等、首長以外の機関がチェックを行うこととされている。

しかしながら、これらの制度が十分に機能していると言えるだろうか。例えば、平成20年11月には、地方公共団体の不適正な会計処理（「預け」等の問題）が明らかになったことについて、真摯に受け止める必要がある。

人口減少社会において地方公共団体が担う重要な役割や総合行政主体として広範な事務を処理していることを踏まえれば、これらの制度を有効に機能させ、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新たに整備することが求められる。

3 企業における内部統制の取組みの進展

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上で参考となるのが、大企業において、経営者が業務の適正さを確保するためのツールとして整備している内部統制の取組みである。

大企業においては、会社法等による内部統制制度の導入当初は混乱があったが、近年においては、内部統制体制の整備等が定着している。

地方公共団体と企業では組織の目的が異なるため、一概に比較はできないが、適正な事務の処理が求められる地方公共団体についても、大企業と同様に、内部統制の取組みが一層進展することが期待される場所である。

4 地方公共団体における内部統制の取組みの現状と課題

企業において内部統制制度が導入されたことを背景に、総務省としても、「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」を開催し、平成21年4月に報告書¹を公表したところである。

地方公共団体における内部統制の取組みの先行事例としては、静岡市・鳥取県等の取組みがある。

しかしながら、平成25年6月に行った47都道府県と20指定都市を対象とした調査によると、基本方針を策定している団体は4分の1のみであること、内部モニタリングはほとんど見られないこと、内部統制の取組みが外部に公開されていない等の課題が多い。

5 地方公共団体における内部統制制度の導入の必要性

人口減少社会において地方公共団体は、その事務の処理の適正さが求められる一方、不適正な事務処理のリスクが拡大する傾向にある以上、何も対策を打たない状況が続くことについては強い危機感を持つべきである。

会社法等による内部統制制度導入以降、その取組みが一定の定着や進化が見られる企業と比較すると、地方公共団体における内部統制の取組みは十分とは言えない状況である。

もちろん、内部統制を導入すれば全ての事務が適正になるわけではなく、一定の限界がある²。しかしながら、内部統制の取組みを進める

¹ この報告書においては、「民間企業における内部統制報告制度は、まさに本格化されたばかりであり、手探りの中で行われている、いわば未完の取組」とした上で、「内部統制の考え方自体は、リスクに着目して既存の仕事の進め方を根底から見直し、これからの組織マネジメント改革を実現する一つの解決手法であることは間違いないと考えられる。」としている。その上で、内部統制の例を示しつつ、「今回の研究報告を地方公共団体の内部統制の整備・運用に向けた第一歩として位置付け、地方公共団体の自主的な取組を期待したい」とされた。

² 例えば、企業会計審議会の「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」において、内部統制は一般的に次の限界があるとされている。

① 内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。

② 内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引（地方公共団体の場合は「事務」）等には必ずしも対応しない場合がある。

ことは、その事務の適正さを確保するために有用なツールであることは確か³である。

以上を踏まえると、今後、地方公共団体における事務の処理の適正さが一層求められる中で、地方公共団体における内部統制の取組みを推進するため、地方公共団体における内部統制制度の充実が必要である⁴。

③ 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。

④ 経営者（地方公共団体の場合は「首長」）が不当な利益のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

³ なお、公務外における飲酒運転等の公務外の信用失墜行為については、地方公共団体の事務の処理の適正を目的とするこの報告書における内部統制の射程からは外すこととする。

⁴ 近年、監査制度等の見直しを検討する中で、監査制度等の実効性をより高めるためにも、また、住民訴訟における長等が責任を負う場合の要件の見直しの是非をめぐる検討においても、内部統制の制度化の必要性が指摘されている（「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」（平成25年3月）、「住民訴訟に関する検討会報告書」（平成25年3月））。

Ⅱ 地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案

1 コンセプト

I を踏まえ、次に掲げるコンセプトに沿って、地方公共団体における内部統制制度を具体的に設計すべきである。

(1) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用の責任の明確化

地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものであり、その事務の処理については、地方自治法第2条第14項から第17項までの規定において、適正に行うべきことが規定されている。

地方公共団体は二元代表制をとる中で、地方公共団体の事務を執行する役割が首長に、その執行を監視する役割が議会にあることを基本としている。執行に関わる事項であっても重要な事項には議会の関与が認められているとはいえ、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的には首長にある。

この義務と責任については、現在、地方自治法第148条において首長が地方公共団体の事務を管理及び執行するものとされており、当然にこの規定の中に含まれているものである。

首長が適正に事務を執行する義務を尽くすための方法については、様々考えられるが、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して、コントロールする内部統制の取組みは、その重要なツールの一つである。

首長が事務を執行する上でどのような内部統制体制を整備し運用する⁵かについて決定することは、首長の執行権の中核をなすものであり、首長に議案提出権や予算調製権が専属していることと同様に、首長に専属する権限であって、それに伴い首長に責任があると言える。

⁵ この報告書において、「地方公共団体における内部統制体制」とは、内部統制に係る内部組織上の役割分担とする。「地方公共団体における内部統制体制の整備」とは、その役割分担を定めることをいい、「地方公共団体における内部統制体制の運用」とは、実際にその役割分担にしたがって内部統制を行うことをいうこととする。

地方自治法第149条は、首長が地方公共団体の事務を管理執行するに当たっての主な担当事務が規定されており、首長に、地方公共団体における内部統制の取組みを促すため、内部統制体制の整備及び運用について決定する権限があり、それに伴い責任があることを地方自治法上、明確化すべきである⁶。

なお、首長以外の執行機関等における内部統制体制を整備及び運用する役割は、各執行機関等が有すると考えられるが、

- ・ 例えば財務に関する事務の執行におけるリスク等、首長に専属する権限に関するものについては、首長の方針に従うべきである。
- ・ また、首長以外の執行機関等が内部統制体制を整備及び運用する場合においても、首長は統轄代表権を有していることから、首長が定める方針と整合性をとるべきである。

また、地方公共団体が出資又は出えんを行っている①一般社団法人・一般財団法人、②特例民法法人、③会社法法人、いわゆる第三セクターは、それぞれの法人設立の根拠となる法律の適用を受けるものであることから、その内部統制の取組みについては、首長の内部統制体制の範囲外であると考えられるところであるが、地方公共団体の予算執行の適正を期する観点から、地方自治法第221条の首長による調査権や地方自治法第199条の監査委員による監査等を通じて第三セクターの内部統制を促していくことにより、事務処理の適正さを確保すべきものであると考えられる。

(2) 内部統制の取組みの段階的な発展

首長が内部統制に取り組むことは、業務プロセスがより可視化され、より効率的に事務を執行することにもつながるとともに、業務プロセスの要所で確実にチェックするプロセスが組み込まれることにより、例えば行き過ぎた前例踏襲を指摘されがちな地方公共団体の体質を大きく改善させることが期待される。

一方、当初から内部統制に過大な期待を持つことは、企業に導入し

⁶ これは、会社法において、株主から経営を任されている取締役会に、内部統制の基本方針を決定する権限が専属し責任があるとされていることと同様であり、会社法においては内部統制体制の整備を決定する権限及び責任が取締役会にあることが法文上明確化されたところである。

た際に見られた混乱や、費用対効果を無視した過度な内部統制体制の整備につながる懸念もある。

これらの期待と懸念を踏まえると、地方公共団体における内部統制の取組みは、その内容が一部のリスクへの対応から始まって徐々に深まっていき、かつ、その範囲が一部の地方公共団体から徐々に広がるような段階的な発展が望ましい。

そこで、今回の内部統制制度については、地方公共団体が内部統制を「小さく産んで大きく育てる」ことができるよう設計されるべきである。

具体的には次のとおりとすべきである。

① 取組内容が段階的に発展するよう促すための制度設計

地方公共団体が最低限評価するリスクを設定しつつ、当該リスクに加えて、その他のリスクについても自由に評価し対応を進めることが可能になるようにすべきである。

内部統制体制の整備や運用については国においては技術的助言にとどめつつ、内部統制体制の取組みについては、後に述べる内部統制基本方針や内部統制状況評価報告書を作成・公表することによって、常に外部の目にさらされている状態となるようにすべきである。

特に、地方公共団体の事務の処理を監視する役割を有する議会と監査委員を活用し、内部統制状況評価報告書の議会への報告や監査委員の監査を必ず行うこととすべきである。

② 取組みが段階的に広がることを促すための制度設計

上述①の制度設計については、組織や予算の規模が大きく内部統制の必要性が比較的高いと考えられる大規模地方公共団体（少なくとも都道府県や指定都市をいう。）から導入を進めることとすべきである。

一方、大規模地方公共団体以外の地方公共団体に対しても、当

該団体が内部統制体制を整備する場合には、①に掲げる取組みが円滑に進むよう、国は必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

2 具体的な設計案

(1) 地方公共団体において最低限評価すべきリスク

首長が地方公共団体における内部統制を整備する際、当該地方公共団体が直面する全庁的なリスクとしてどのようなリスクを設定するのが重要な鍵である。

その際、内部統制の4つの目的（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、4.資産の保全）に沿って様々な角度から事務について評価することが考えられるが、地方公共団体における内部統制制度の制度化においては、上述1(2)のコンセプトに従い、内部統制の取組みの段階的な発展を促すという観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであるとともに、内部統制の取組みに慣れ、それを発展させていくきっかけとなるものをまず設定すべきである。

具体的には、次に掲げる理由により、「財務に関する事務の執行における法令等違反（違法又は不当）のリスク」、「決算の信頼性を阻害するリスク」及び「資産の保全を阻害するリスク」（以下「財務事務執行リスク」という。）について最低限評価するリスクとすべきである。

- ① 財務事務執行リスクは、一般的に地方公共団体にとって、影響度が大きく、発生頻度が高く、重要なリスクであると考えられること。
- ② 地方公共団体の事務処理の多くは予算に基づくものであるため、財務事務執行リスクは明確かつ網羅的に捕捉することが可能であり、内部統制の取組みのきっかけになること。
- ③ 財務事務執行リスクは、企業の内部統制を参考にしながら、内部統制を有効に機能させやすい分野であること。

財務事務執行リスクは、監査委員が必ず行う「財務に関する事務の

執行の監査」の対象であることから、当該リスクが内部統制の対象となることによって、監査委員が監査すべき箇所を重点化でき、十分に機能していないとの指摘がある監査委員の監査の実効性をより高めることが期待できる。

また、内部統制の目的は相互に関連しているため、財務事務執行リスクの観点から内部統制に取り組むことが、他のリスクに係る内部統制への対応にもつながるものと考えられる。

今回、地方公共団体が内部統制の理解を深めるきっかけとなり、組織文化として定着することを期待して、少なくとも最初から取り組むリスクとして財務事務執行リスクを設定するものである。このため、当然のことながら、首長が、財務事務執行リスク以外のリスク（例えば、個人情報流出のリスク等）の影響度や発生頻度を勘案して、当該リスクに対し内部統制体制を整備及び運用することについて妨げるものではない。

(2) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針

① 作成

地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用について決定する権限は首長にあり、その決定事項を文書化することにより、内部組織の隅々まで浸透させることや、外部に対する説明も容易となる。

したがって、地方公共団体は、内部統制体制の整備及び運用について決定したときは、当該決定事項を記載した地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針（以下「内部統制基本方針」という。）を作成すべきである。

上述 1 (2) のコンセプトのとおり、地方公共団体における内部統制制度においては、内部統制の取組みの段階的な発展を促すこととすれば、大規模地方公共団体は、内部統制基本方針を作成すべきである。

一方、大規模地方公共団体以外の地方公共団体が内部統制体制の整備及び運用について決定し、内部統制基本方針を作成する場合にも、国は、これらの団体に対して円滑に内部統制に取り組めるよう、内部統制基本方針の作成について、必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

なお、内部統制基本方針の作成時期については、地方公共団体の人事異動や首長の選挙等のタイミングもあることから、地方公共団体の判断に委ねるべきである。

② 決定事項

(a) 必要的決定事項

内部統制基本方針には、財務に関する事務の執行等が法令に適合することを確保するための体制の整備及び運用に関することを必ず決定し、記載すべきである。

これは、上述のとおり、財務事務執行リスクを最低限評価すべきリスクとして位置付けるためである。

(b) 任意的決定事項（選択・独自）

財務事務執行リスク以外のリスクについては、地方公共団体が独自に判断したリスクに対する内部統制体制の整備及び運用を決定して、内部統制基本方針に記載することができることとすべきである。

この際、国は、全国的に発生することが考えられるようなリスクについて技術的助言によりメニュー化して示し、地方公共団体は当該リスクを選択することを可能とすべきである。

なお、内部統制基本方針の具体的な記載内容については、国において、今後検討を深め、必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

③ 公表

内部統制基本方針を作成又は変更したときは、これを公表すべきである。

このことによって、住民を含め広く外部の目にさらすことになることから、内部統制の実効性や有効性を高めることになり、ひいては、地方公共団体の事務の処理を付託した住民に対する説明責任にもつながるものと考えられる。

(3) 地方公共団体における内部統制体制の整備及び運用

地方公共団体における内部統制体制を具体的にどのように整備し、運用していくのかについては、首長の判断に委ねるべきである。

全庁レベルの内部統制体制の整備及び運用のうち、特に最低限評価すべきである財務事務執行リスクに係るものについては、地方公共団体の規模や特性に応じて、首長が円滑に内部統制体制の整備及び運用ができるよう、いくつかのモデルを示す等、国は必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

特に次に掲げる点については、留意すべきである。

① 整備

(a) 内部統制推進責任者の設置

特に大規模地方公共団体においては、首長が一人で内部統制体制を整備し運用することは困難である。

また、最低限評価すべき財務事務執行リスクについては専門的な知見が必要である。

したがって、大規模地方公共団体に対しては、首長の指示に基づき、内部統制体制の整備及び運用の企画立案等を行う者（以下「内部統制推進責任者」という。）を置くことを促すべきである。

当該内部統制推進責任者にどのような責任と権限を付与するかについては、それぞれの地方公共団体が工夫すべきである。

内部統制体制の整備及び運用は部局横断的な取組みであるため、副知事や副市長が置かれている場合には当該職を、置かれていない場合には、例えば総務系や企画系の部局長を内部統制推進責任者とすることが考えられる。

(b) 内部モニタリング責任者

内部統制においては、相互の牽制関係を構築するため、内部モニタリングが重要である。

内部モニタリングは、個々の事務の適正さを評価することよりも、内部統制体制が内部統制基本方針に基づいて適切に整備され運用されているかを評価するものである。

内部モニタリングには、日常的モニタリングと独立的評価がある。

日常的モニタリングは、業務レベルの内部統制において行うべきものであり、地方公共団体はそれぞれが工夫して行うべきである。

特に、財務事務執行リスクに係る日常的モニタリングについては、会計管理者がその役割を担うことが地方自治法上制度化されており、その機能を発揮することを期待するところである。

独立的評価は、内部統制におけるP D C Aサイクルのうち、C (Check) に相当するものである。独立的評価の責任者は、内部統制体制を監視し、内部統制体制に不備があれば、首長に随時報告をすることにより、改善を促す役割を担う。したがって、独立的評価の責任者は、P (Plan) の責任者や、D (Do) の責任者とは異なる者を選ぶことが適当である。

なお、会計管理者は日々の支出について日常的モニタリングの責任者 (D (Do) の責任者) であることから、独立的評価の責任者となることは適当ではない。

(c) 内部統制体制の整備モデル

内部統制体制は、地方公共団体の特性に応じて、それぞれの地方公共団体が工夫して整備すべきであるが、上記の留意事項を踏まえると、いくつかのモデルが考えられるところであり、今後、検討を深め、国は必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

例えば、大規模地方公共団体においては、内部統制推進責任者と独立的評価の責任者を別々に設置するモデルが考えられる。具体的には、副知事や副市長を内部統制推進責任者とし、通常ラインに置かれていない（D (Do)の責任者ではない）者を独立的評価の責任者とするモデル等が考えられる。

一方、小規模地方公共団体においては、内部統制推進責任者や独立的評価の責任者を置かず、首長自らが責任者となるモデルが考えられる。この場合、監査委員が独立的評価の責任者となることも考えられるが、本来的には、首長と並ぶ執行機関である監査委員が首長の内部統制体制に組み込まれることについては慎重に検討すべきであり、後述のとおり、内部統制状況評価報告書を監査する立場に置かれることとの関係を整理した上で取り組むべきである。

上記2モデルの中間的なモデルとして、地方公共団体が抱える課題に応じてその都度内部統制推進責任者や独立的評価の責任者を設置する等、経営資源を集中させる方法が考えられる。例えば、内部統制体制の構築時は、副知事や副市長を内部統制推進責任者とし、内部統制体制が安定した後、独立的評価の責任者を通常ラインに置かれていないものとして新たに設置し、副知事や副市長の内部統制推進責任者の役割を首長に戻すモデル等、当該地方公共団体の事務処理の実態に合わせた様々なパターンが考えられる。

なお、内部統制推進責任者や独立的評価の責任者を支えるスタッフのあり方については、各地方公共団体の工夫に任せるべきである。

② 運用

財務事務執行リスクに係る内部統制体制の運用については、内部統制体制の整備状況を踏まえ、各地方公共団体がその組織の特性に応じて創意工夫をして、PDCAサイクルを回していくことが適当である。

運用するに当たって、内部統制を導入することが職員に過度な負担を強いることのないようにするとともに、PDCAサイクルを回す中で、事務執行のプロセスを可視化し、これまで非効率に行っていた点も見直すことができるよう、内部統制の取組みを積極的に活用できるようにすべきである。

これらの取組みを通じて、地方公共団体において、一定の事例が蓄積されていくことが予想され、民間企業における取組みも参考にしながら、それらの事例を地方公共団体同士で共有し、それぞれの取組みをより高めていくことが期待される。

国は、地方公共団体の内部統制体制の業務レベルの運用について技術的助言を行うことは困難であると考えているが、全庁レベルの運用については、大規模地方公共団体やそれ以外の地方公共団体等の団体の規模等に応じて、必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

また、国は、地方公共団体における内部統制制度を導入して一定期間後に、地方公共団体の内部統制の取組みの水準を調査すべきである。この結果を踏まえ、地方公共団体における内部統制制度の見直しを行い、必要な措置を講じるべきである。

(4) 地方公共団体における内部統制状況評価報告書

① 作成

内部統制基本方針を作成した首長は、当該内部統制基本方針に基づいて、内部統制体制を整備及び運用することになるが、実際に内部統制体制を整備及び運用する場合、様々な改善点が生じることが予想される。

首長がそのような内部統制体制の整備及び運用状況を評価することによって、当該地方公共団体において内部統制体制が定着し、洗練されていくことが期待される。

これらを踏まえると、内部統制基本方針を作成した首長は、最低でも毎年度1回、財務事務執行リスク等について整備及び運用した内部統制体制について評価し、その内容を内部統制状況評価報告書⁷として記載することとすべきである。

この際、首長が、内部統制体制の整備及び運用を円滑かつ適切に評価できるよう、当該評価のための評価項目について、国は必要な技術的助言を行うことにより支援すべきである。

② 監査委員による監査

①により内部統制状況評価報告書を作成した首長は、内部統制状況評価報告書が適切なものであることを証明するため、監査委員の監査に付することとすべきである。

監査委員は、内部統制体制の整備及び運用状況を監視する観点から、首長から提出された内部統制状況評価報告書について監査をすべきである。

③ 議会に対する報告

首長は、②による監査委員の監査に付した内部統制状況評価報告書を、当該報告書に対する監査委員の意見を付して、議会に報告すべきである。

決算についても、同様に、監査委員の審査に付した決算を、当該決算に対する監査委員の意見を付して議会の認定に付する制度（地方自治法第233条）となっており、決算と併せて主要な施策の成果を記載した書類も提出することとされていることから、これらと併せて内部統制状況評価報告書を報告することが通常であると考え

⁷ 株式会社においては、取締役会が、内部統制体制の整備を決定した事業年度に、内部統制基本方針を事業報告に記載することとされている。また、法制審議会の答申を踏まえて、内部統制体制の運用状況についても、事業報告に記載することを義務付けようとする動きがある。

られる。

このことにより、結果として、内部統制状況評価報告書は、決算認定時期に全国で出そろふことになり、全国の地方公共団体における取組みを横並びで比較することが可能になると考えられる。

④ 公表

首長は、③により議会に報告した内部統制状況評価報告書を公表すべきである。

このことによつて、住民を含め、外部の目にさらすことになり、内部統制の実効性や有効性を高め、ひいては、地方公共団体の事務の処理を付託した住民に対する説明責任にもつながるものと考えられる。

Ⅲ 地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果

Ⅱで記載した地方公共団体における内部統制制度を導入することにより期待される効果としては、次のとおり考えられる。

1 首長のマネジメントの強化

今回検討した地方公共団体における内部統制制度のあり方により、首長に事務を適正に執行する義務と責任があり、内部統制体制を整備及び運用する権限が首長にあることが明確化される。このことにより、内部統制が、実施を強制されるものではなく、条例・規則や予算等と同様に、首長が地方公共団体をマネジメントする上での重要なツールであることが明確化される。

このことをきっかけに、首長は、内部統制体制を有効かつ適確に機能させれば、首長はその地方公共団体が直面するより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る。また、議会や住民訴訟等対外的に説明が求められる中で、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説明することも可能となる。

また、職員にとっても、内部統制体制が有効に機能すれば、各職員の事務執行のプロセスや役割分担が可視化されることとなり、非効率な事務作業が減少するとともに、これまで暗黙のうちに行われる可能性のあった不適正な事務処理から解放されることにつながると同時に、職員が言うべきことは言い、安心して職務を遂行できる組織文化を形成することができる。

逆に、内部統制体制が不十分である場合や形骸化している場合には、首長は、選挙や住民訴訟等において、その妥当性を問われやすくなる。

以上のとおり、地方公共団体における内部統制制度の導入により、内部統制がツールとして活用され、首長のマネジメントの強化につながることを期待するところである。

2 監査委員の役割の強化

今回検討した地方公共団体における内部統制制度のあり方においては、地方公共団体が最低限評価するリスクとして、財務事務執行リスクとし、監査委員の監査と連動させることとしていることから、今回の制度が導入され、内部統制体制が整備及び運用されれば、監査委員の役割が大きく変化することを期待するところである。

例えば、内部統制体制を整備及び運用することにより、監査委員が必ず行うこととされている財務監査において、これまで監査対象としていた部分の一部を省力化し、特定の部分に重点化することが可能となる。

また、計算突合や確認等の定型的な業務は内部統制に委ね、より効果的に質問を投げかけることに専念する等、より質の高い監査を実施することが可能となる等、監査の実効性を高めることが可能となる。

加えて、監査において一部の部局に指摘された事項を、全庁レベルで対応すべきリスクとして内部統制体制に組み込むことで、組織全体での対応が容易になり、監査の効果がより高まるところである。

3 議会及び住民による監視のための判断材料の提供

内部統制制度が導入されることにより、地方公共団体に内部統制体制がビルトインされることになるが、当該内部統制体制が有効に機能すれば、不適正な事務の処理は減り、住民に対する行政サービスの質が高まると考えられる。

そのためには、首長の経営努力ももちろん必要であるが、最終的に内部統制体制を真に機能させるためには、議会による監視及び選挙等を通じた住民による監視が不可欠である。

今回検討した地方公共団体における内部統制制度のあり方においては、内部統制状況評価報告書を、監査委員の意見を付して、議会に報告するとともに、内部統制基本方針や内部統制状況評価報告書を公表することとしており、これらの内部統制基本方針等が、議会及び住民による監視のために必要な判断材料となることを期待するものである。

4 住民が行う選択の基盤

人口減少社会の到来により、地方公共団体は、「選択と集中」を迫られる状況にある。この重要な政策決定をする局面において、政策決定の前提である事務執行の適正さばかりが争点化するようでは心許ない。住民がどのような首長や議会を選択したとしても、地方公共団体においては、最低限、適正な事務を執行する体制が整備及び運用されていることが必要である。このことにより住民の信頼が確保され、事務執行の適正さではなく、決定すべき重要な政策の是非等の判断に集中することができる。そのような意味で、内部統制制度が、住民が行う選択の基盤となることを期待するものである。