

「地方公共団体における内部統制制度導入・実施ガイドライン」
に関するQ & A（改正素案）

【削除】

<はじめに>

【F-01 施行日までの準備（2019-Q1）】

地方自治法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 54 号。以下「改正法」という。）の施行日である 2020（令和 2）年 4 月 1 日時点までに、何をどこまで行う必要があるのか。例えば、業務レベルの内部統制のリスク評価と対応策の整備まで終了している必要があるのか。

（答）

1. 都道府県及び指定都市においては、少なくとも内部統制に関する方針については、改正法の施行日である 2020（令和 2）年 4 月 1 日までには策定及び公表する必要があります。
2. 内部統制体制の整備については、施行日時点において全てのリスク対応策の整備が終了していることまでを求めているものではありません。施行日時点において、どこまで内部統制体制を整備するかについては、各団体において適切に判断していただくものと考えられます。
3. 内部統制の評価は、あくまでも評価基準日（評価対象期間の最終日）時点で判断されますが、当該評価対象期間に生じた不適切な事項は内部統制の運用上の重大な不備と判断される場合もありますので、施行後、速やかに適切な内部統制が運用されることが望ましいと考えられます。したがって、施行前から内部統制の適切な整備を進め、不備があれば、その都度、改善又は是正をしていくことが期待されます。

【一部修正】

< I 地方公共団体における内部統制の基本的枠組み >

【 I-01 指定都市以外の市町村（2019-Q2）】

努力義務とされている指定都市以外の市町村において、改正法による改正後の地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第150条第2項に基づく内部統制に関する方針を策定せずに、自主的なものとして内部統制に取り組む場合にも、「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」（平成31年3月総務省。以下「内部統制ガイドライン」という。）に沿って取り組むことが想定されているのか。

（答）

1. 内部統制ガイドラインは、主として、内部統制制度の導入が義務付けられている都道府県及び指定都市を想定しているものですが、同ガイドラインにおける内部統制の基本的な枠組みは、一般的な内部統制の概念や考え方と、それらを地方自治体において実施する場合の適用について説明しているものです。したがって、全ての地方公共団体に共通して利用できるものと考えられます。
2. 指定都市以外の市町村が法第150条第2項に基づくものとして内部統制に関する方針を策定した場合の対応として、内部統制ガイドライン2頁では、「内部統制制度の導入初年度においては、特にリスクの高い業務に限って取組を行ったり、評価項目を限定したりすることなどにより、各団体の状況に応じて、発展的に取り組んでいくことも考えられる」としています。この場合にも、財務に関する事務全般を評価範囲に含めて内部統制評価報告書の作成等を行う必要がありますが、例えば、特にリスクが高い事務から発展的に内部統制体制を整備及び運用するなどの対応が考えられます。
3. 指定都市以外の市町村が自主的なものとして内部統制に取り組む場合にも、上記2.と同様の考え方に基づき、各団体の状況に応じて、発展的に取り組んでいくことが考えられます。例えば、以下の取組を行うことが考えられます。
 - ・財務に関する事務のうち特にリスクが高いと思われる業務に限ってリスク一覧を作成し、リスク評価と対応策の整備を行うこと
 - ・全庁的な評価項目やリスク評価シートをより簡易なものへと加除修正を行ったものを作成し、内部統制の整備状況及び運用状況について検討を行うこと
4. 上記2.及び3.のいずれの場合においても、内部統制ガイドラインの趣旨を踏まえ、また、監査委員との意見交換等を行い、団体ごとの規模や特性に応じて、柔軟に対応することが望ましいと考えられます

¹ 本Q & Aは、必要に応じて追加や更新を行うものです。

【新設】

【I-02 監査委員との意見交換等（2024-Q1）】

令和6年の内部統制ガイドラインの見直しにより、内部統制ガイドラインP●に「また、監査委員との意見交換等を通じて、」と記載が追加されたがその趣旨は何か。

（答）

1. 令和6年の内部統制ガイドラインの見直しの際に、同ガイドラインに記載されている個別の対応策の中に、地方公共団体にとって選択肢がない限定的な表現になっている箇所が複数あるとの指摘がありました。
2. もとより、内部統制ガイドラインは、地方公共団体が内部統制を導入及び実施する際に参考となる基本的な枠組みや要点等を、技術的助言として示したものであり、各地方公共団体においては、本ガイドラインを踏まえ、実情に応じた最適な体制を柔軟に検討・整備することが期待されます。
3. 設問中の記載は、内部統制の整備や見直しを行う際（特に、ガイドラインの記載と異なる対応を採用する場合）は、整備等をしようとする内部統制が有効に機能し、住民の福祉の増進を図ることを基本とする地方公共団体の組織目的の達成に資するかを検証する観点から、監査等によって得られた知見を有する監査委員との意見交換等を通じて行うことが望ましい旨を強調するために追記することとしたものです。

【新設】

【I-03 他の統制に依拠する場合の取扱い（2024-Q2）】

「個人情報保護法等により行われる統制に依拠し、これらが適切に機能していることを前提に、全庁的な ICT 統制及び業務レベルの ICT 統制の有効性の評価を行うことが考えられる。」とは具体的にはどのように評価を行うのか。

（答）

1. 地方公共団体における ICT 統制は、個人情報保護法等のように法第 150 条に基づく内部統制体制とは別の枠組みで統制が行われています。

例えば、各地方公共団体における情報セキュリティポリシー²は、リスク分析を実施し、統括情報セキュリティ責任者の設置、システム冗長性の確保、ログ監視、情報資産の運搬・提供時における暗号化等の個別の対策基準の策定を経て決定され、その運用の後、情報セキュリティ監査・自己点検の実施とその結果を踏まえた同ポリシーの見直しまで行っていると考えられます。

2. 内部統制のリスク管理においても、同じ項目を重畳的に実施するのは合理的ではないため、情報セキュリティポリシーによる個別の対策基準を前提に、全庁的な内部統制では同ポリシーが適切に見直されているか、システムの保守及び運用管理が適切に行われているか等について、また、業務レベルの内部統制では同ポリシーの個別の対策基準が遵守され、財務システムの運用が適切に行われているか等の観点から評価することが想定されます。

² 地方公共団体の情報セキュリティポリシーは、総務省が公表している「地方公共団体情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」を参考に各地方公共団体が組織の実態に応じて自主的に作成している。

(https://www.soumu.go.jp/denshijiti/jyouhou_policy/)

【ページ数等更新】

＜Ⅲ 内部統制体制の整備＞

【Ⅲ-01 組織横断的な事務を所管する部局（2019-Q4）】

内部統制ガイドライン●頁脚注●に「組織横断的な事務を所管する部局については、内部統制推進部局とならなかった場合であっても、内部統制推進部局に適切な協力を行うことが望ましい。」とあるが、具体的にはどのようなことが想定されるのか。

（答）

1. 内部統制の取組は、内部統制推進部局や内部統制評価部局だけではなく、長を中心とした全庁的な取組が重要であり、全職員が主体的に取り組むことが求められます。

2. 具体的な協力の方法については、各団体において判断していただくことを想定していますが、例えば、以下の協力を行うことが考えられます。
 - ・各部局における内部統制の担当者を設けて、当該担当者が内部統制に関する会議・ワーキンググループ等への参加することにより内部統制の取組に係る計画や手続等の検討について積極的な関与を行うこと
 - ・内部統制推進部局がリスク一覧の作成や各部局のリスク対応策の管理等を行うに当たって、各部局がその知見を生かし必要な情報提供を行うこと

【ページ数等更新】

【Ⅲ-02 識別したリスクの評価（2019-Q5）】

リスクの分析と評価について、識別したリスクは、その全てをリスク評価シートに記載して評価する必要があるのか。

（答）

1. リスクへの適切な対応を検討するには、対応策を講じるべきリスクかどうかについて識別した全てのリスクに対して評価を行う必要があると考えられますが、識別したリスクのうち明らかに重要性が小さい僅少なリスクまでリスク評価シートへの記載を求めるものではありません。
2. 内部統制ガイドライン●頁では、「常に、内部統制の整備及び運用に要するコストと得られる便益（リスクの減少度合い等）を踏まえた上で、重要性の大きいリスクに優先的に取り組むことで、過度な文書化・過度な統制を行うことは避けるべきである。」としており、具体的な方法については、その趣旨を踏まえて各団体において判断していただくことを想定しています。

【ページ数等更新】

【Ⅲ-03 全庁的リスクと個別リスク、過去に経験したリスクと未経験のリスクの分類意義(2019-Q6)】

内部統制ガイドライン●頁では、各部局において識別したリスクについて、「全庁的な対応が必要となる全庁的リスクか、特定の業務に係る個別リスクか」、「自らの団体において過去に経験したリスクか、未経験のリスクか」といった観点から分類することとしているが、このような分類を行う意義は何か。

(答)

1. 識別したリスクについて分類を行うことは、当該リスクに対する対応策の検討に資するものと考えられます。
2. 複数の部局に係るような全庁的に共通のリスクは、全庁的に影響が及ぶことが想定されますが、全庁的な対応として、必要に応じて、他の部局においてもリスク評価やリスク対応策の整備を促すこと、又は、各部局において対応が困難なものなどについて個別の部局だけではなく全庁に渡る対応策を示すことなどが考えられます。
3. 過去に経験したリスクであれば、その時の経験を踏まえて、既存の内部統制の整備状況を確認するとともに、過去と現在の状況の変化に留意して内部統制の見直しが必要かどうかを検討する必要があると考えられます。一方、未経験のリスクであれば、どのような影響が生じるか不透明であることが多いことを勘案した上で、新たに対応策を整備する必要があると考えられます。

【脚注追加】

【Ⅲ-04 リスク評価の規準（2019-Q7）】

リスク評価における影響度や発生可能性の目安や考え方などの具体的な規準は、各団体において判断し設定するということか。

（答）

1. 内部統制ガイドラインでは、「(別紙2) リスク評価シート例」において、量的重要性を見積もる際のリスクの影響度と発生可能性については、それぞれ3・2・1を用いて、また、質的重要性については、大・小を用いてリスク評価を行っています。しかしながら、リスク評価におけるこれらの規準³は、各団体においてリスクを評価し、組織として対応する必要性を検討するために設定するものであり、各団体の規模や特性等に応じて異なることが想定されることから、各団体において設定することが適当であると考えられます。
2. 規準の設定を含めリスクの評価作業を通して、識別したリスク及び評価したリスクの程度が妥当なのか、このうちどのリスクを内部統制で対応すべきか等を組織的に議論していく過程が重要であり、また、こうしたリスクの整理によって、不合理な制度や非効率な事務を明らかにし必要な事務の見直し等にもつながるものであると考えられます。

³ 「地方公共団体における内部統制制度資料集」中、「Ⅲ 業務レベルの内部統制 (1) リスクの評価 ②リスクの分析・評価」もご参照ください。

<IV 内部統制評価報告書の作成>

【IV-02 委託業者に係る内部統制の評価（2019-Q9）】

内部統制ガイドライン 20 頁に「委託業務に係る内部統制についての責任は委託者にあり、内部統制対象事務に含まれる委託業務に係る内部統制については、委託に伴うリスクの程度に応じて、委託者が適切に外部委託先を管理するとともに、整備状況及び運用状況の評価を実施する。」とあるが、委託業務に係る内部統制の評価について具体的に何を行うことが想定されているのか。

（答）

1. 内部統制対象事務に含まれる委託業務に係る内部統制の評価の方法については、リスクの程度や費用対効果等を考慮し、各団体において判断していただくことを想定しています。
2. 例えば、外部委託先における内部統制を評価する方法としては、委託先の状況に応じて、以下のいずれかの方法をとることが考えられます。
 - ① 委託者が自ら実施する方法
委託業務結果の報告書と基礎資料との整合性を検証するとともに、委託業務の結果について、委託先に赴いて一部の項目を委託者自らが評価を実施して検討すること。ただし、団体と委託先との業務委託契約書に、団体自ら委託先の内部統制を評価できる条項があるか留意すること
 - ② 外部委託先が実施した評価結果を活用する方法
委託者が委託業務に関連する内部統制の評価結果を記載した報告書等を外部委託先から入手して、自らの判断により委託業務の評価の代替手段とすること。ただし、この場合には、委託者は、当該報告書等の作成過程において十分な評価手続を行っているかどうかを検討すること
3. リスクの程度や費用対効果等を考慮した結果、上記2.の方法をとらない場合、委託業務の進捗管理と納品・業務完了に関する検収・履行検査を徹底するなど、委託者が外部委託先の業務を適切に管理しているかについての内部統制の評価を行うことも考えられます。具体的にどのような内部統制を整備及び運用し、その状況を評価するかについては、各団体において検討が行われることを想定しています。

【IV-03 整備上の不備と運用上の不備の分類（2019-Q10）】

内部統制ガイドライン●頁脚注●に記載されているように、整備上の不備と運用上の不備の分類について上場会社の内部統制報告制度と異なる取扱いとしたのはなぜか。また、内部統制ガイドライン●頁において、「運用上の重大な不備については、不適切な事項が実際に発生したかどうかを基に判断するものであり、評価基準日時点において整備上の対応も必要であると考えられる場合であっても、重複して整備上の重大な不備に該当することとはしない」としたのはなぜか。

（参考）内部統制ガイドライン●頁脚注●

「例えば、規則と異なる業務の実態を把握したものの、結果として不適切な事項が生じていないような場合について、上場会社における内部統制報告制度においては、内部統制の運用上の不備に当たるが、地方公共団体における内部統制制度においては、サンプリングを実施せず、結果として発生した不適切な事項に係るものを内部統制の運用上の不備とすることとしていることから、当該規則が業務に適切に適用されていないものとして、内部統制の整備上の不備に当たることとなる。」

（答）

1. 内部統制の不備の分類について、内部統制ガイドラインでは、結果として不適切な事項が生じていないものの不適切な事項を生じさせる蓋然性が高いものについては整備上の不備として分類しています。一方で、整備段階で意図したように内部統制の効果が得られておらず、結果として不適切な事項を発生させたものについては運用上の不備として分類しています。
2. 上記1. のような分類を行ったのは、内部統制ガイドラインでは、地方公共団体の内部統制の運用状況の評価について、過負荷な制度とならないように、上場会社の内部統制報告制度で原則として求められているサンプリング（無作為抽出により母集団全体の特性を推定する方法）の実施までは求めず、関係部署からの報告等を通じて得られた情報に基づいて、地方公共団体の事務の過程で、結果として不適切な事項が発生したかどうかの報告等をもって運用状況を検討することとしているためです。
3. 内部統制ガイドラインにおいて、運用上の重大な不備について、重複して整備上の重大な不備としないとしたのは、分類の容易さや簡潔さを重視し、整理を明確化するためです。
ただし、運用上の重大な不備についても、整備上の対応も必要な場合があり、把握された時点で原因の究明と是正措置等の検討を行い、必要な内部統制を整備及び運用することが適切であると考えられます。

【IV-04 重大な不備の判断基準（2019-Q11）】

内部統制ガイドライン●頁において、内部統制の重大な不備は、内部統制の不備のうち「地方公共団体・住民に対し大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性の高いものもしくは実際に生じさせたものをいい、内部統制について説明責任を果たす観点から、内部統制評価報告書に記載すべきもの」とされているが、重大な不備の判断基準は各団体において判断することになるのか。

（答）

1. 内部統制の不備が重大な不備に該当するかどうかについては、リスク評価シートの記載等に基づき、当該不備が地方公共団体・住民に対して及ぼす影響についての量的重要性及び質的重要性が大きいかどうかといった観点から判断⁴することが想定されます。この点について、内部統制ガイドラインでは、内部統制の重大な不備に該当すると考えられる例を、内部統制ガイドライン●頁及び「(参考1) 内部統制評価報告書の記載例について」の記載例2～4に記載しており、当該例を参考に重大な不備に該当するかどうかの判断を行うことが想定されています。
2. 重大な不備の具体的な判断基準について、何をもって「大きな経済的・社会的な不利益」と判断するかは、各地方公共団体の規模や個々の業務の特性等によって異なることが想定され、各団体において適切に判断されるものと考えています。
3. 重大な不備に該当する場合には、長は、内部統制について説明責任を果たす観点から、内部統制評価報告書に記載します。その後、監査委員による審査においても、重大な不備に該当するか否かの判断が行われ、内部統制評価報告書は、審査意見を付けて議会へ提出及び公表されることとなります。以上のプロセスにより、議会への提出及び公表を通じて、重大な不備に関する判断が適切に行われるよう議会及び住民のモニタリングが働くことが期待されています。

⁴ 「地方公共団体における内部統制制度資料集」中、「V 有効性の評価」もご参照ください。

【IV-05 評価基準日後の整備上の重大な不備を是正（2019-Q12）】

評価基準日後に整備上の重大な不備を是正した場合に、内部統制評価報告書への記載は可能か。記載を行った場合、監査委員はその内容について審査を行うのか。

（答）

1. 内部統制ガイドラインでは、内部統制の整備状況の評価時点は評価基準日であり、評価基準日以降に実施した是正措置は、評価基準日における内部統制の整備状況の評価には影響せず、内部統制評価報告書への記載を求めているものではありません。
2. しかしながら、内部統制ガイドライン●頁脚注●では、内部統制評価報告書への記載事項について、「長は、その他説明をすることが適当と判断した事項について、内部統制評価報告書に記載する」とされていますので、長が、評価基準日後から内部統制評価報告書の提出日までの間に実施した整備上の重大な不備に係る是正措置がある場合は、説明責任を果たす観点などから、長の判断により、その内容を内部統制評価報告書の「4 不備の是正に関する事項」等に記載することは可能です。
3. また、内部統制ガイドライン●頁脚注●では、監査委員の審査意見について、「監査委員は、内部統制評価報告書の記載内容等を踏まえ、その他説明することが適当と判断した事項について、「説明事項」として記載する。」としています。
内部統制評価報告書に評価基準日後に実施された整備上の重大な不備に対する是正措置が記載されている場合には、監査委員は、その記載内容についても審査を行い、意見を付すことが適切であると考えられます。
具体的には、関連文書の閲覧や質問等により、その記載内容の妥当性を検証し、記載内容が適切であると考えられる場合にはその旨を、記載内容が適切でないと考えられる場合には、その旨とその理由を「監査委員の審査意見」における「5 備考」等に記載することが適切であると考えられます。

【新設】

＜IV 内部統制評価報告書の作成＞

【IV-06 内部統制評価報告書を議会に提出する直前に前年度の重大な不備を把握した場合の取扱い（2024-Q3）】

内部統制評価報告書の議会提出の直前（報告書の修正が間に合わない時期）に前年度の重大な不備を把握した場合は、当該不備を把握する前に作成した報告書をもって議会報告し、あわせて、同議会において、把握した重大な不備について追加で状況を説明する取扱いで問題はないか。

または内部統制評価報告書を修正し、次の議会に提出する取扱いとすべきか。

（答）

1. 前年度（N-1年度）の内部統制評価報告書において記載すべき重大な不備に相当する事項を当年度（N年度）になってから把握した場合の取扱いについて、内部統制ガイドラインにおいては、原因の究明や対応策の検討を行った上で、翌年度（N+1年度）の議会に提出される内部統制評価報告書に記載することとしています。
2. この点、内部統制の有効性の判断は、評価対象期間の最終日である評価基準日において行われるものであることから、作成済の内部統制評価報告書を直ちに修正することを義務付けるものではなく、上記1の対応を行うこととしたものです。
3. なお、その状況に応じ、長の判断により、当該内部統制評価報告書を修正し、監査委員の審査に付した上で、次の議会に提出することを妨げるものではありません。
4. また、内部統制ガイドラインP●「4 過年度の重大な不備を当年度に把握した場合の取扱い」の前段は、不適切な事項を把握した際の適時の対応について記載していますが、これは、設問中の議会への状況説明によることや、当該不適切な事項が発生した部局や広報担当等による事実上の対応によること等様々な方法が考えられることから、各団体の判断により適切に対応いただきたいと思います。

【ページ数等更新】

< V 監査委員による内部統制評価報告書の審査 >

【V-01 長と監査委員の意見交換等の実施時期（2019-Q13）】

長と監査委員は、直接会って意見交換等を行う必要はあるのか。内部統制ガイドラインでは、実務的な責任者や事務局同士の意見交換等で代替することは想定されているのか。

（答）

1. 内部統制ガイドライン●頁では、長と監査委員が、少なくとも、以下の時期に、直接、内部統制の評価に関して意見交換等を実施する必要があるとしています。
 - ・長が内部統制に関する方針を策定し評価範囲を決定したとき
 - ・長が評価結果をとりまとめたとき
2. 内部統制ガイドラインにおいて、長と監査委員が直接、上記1. に掲げる意見交換等を実施する必要があるとしているのは、効果的な内部統制の整備及び運用のために長と監査委員間で内部統制の状況及び課題等について直接認識を共有することが重要であると考えられるためです。

なお、当該目的が果たされるのであれば、より具体的な意見交換の実施時期（方針の決定・公表前又は後、内部統制評価報告書の監査委員への提出前又は後 等）については、各団体で判断していただくことを想定しています。
3. 上記1. に掲げたものに追加して行われる意見交換等については、必要に応じて、各団体において実施されることを想定しており、その具体的な実施内容・方法・時期等は、内部統制ガイドラインの趣旨を踏まえ、各団体において判断していただくことを想定しています。

【V-02 業務レベルの内部統制の評価手続についての監査委員による検討（2019-Q14）】

内部統制ガイドライン●頁に、「監査委員は、（中略）、自ら設定した一定程度以上のリスクの全部または一部について、内部統制推進部局及び内部統制評価部局に対して、各部局における評価手続が適切に実施されているか質問を行う。」とあるが、監査委員が詳細に検討する内部統制の評価手続は、監査委員が自身で決めるという理解で良いか。

（答）

1. 監査委員は、長による業務レベルの内部統制の評価手続の実施状況を検討するために、内部統制推進部局及び内部統制評価部局に対して、リスク評価シートに基づいて、各部局における内部統制の評価手続が適切に実施されているか質問を行うことが考えられますが、その質問の対象とするリスクについては、長によって評価されたリスクの程度をもとに、監査委員自らが設定した一定程度以上のリスクの全部又は一部についての評価手続とすることが考えられます。
2. 監査委員の判断により、必要に応じて、特定の内部統制の評価手続の実施状況について、関連文書の閲覧、関係部局の担当者への質問又は業務の実施状況の観察等の追加的な手続を行うことで、リスク評価シートの精度等について検討を行うことが考えられます。

【ページ数等更新】

【V-03 監査委員による内部統制の不備の指摘（2019-Q15）】

監査委員は、内部統制評価報告書の審査において、全ての内部統制の不備を発見し指摘する必要があるのか。

（答）

1. 内部統制評価報告書の審査は、内部統制ガイドライン●頁に記載のとおり、「長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたか、内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているかといった観点から検討を行い、意見を付すもの」であり、監査委員は、長が作成した内部統制評価報告書について、監査委員が確認した内部統制に係る資料やその他の監査等によって得られた知見に基づき審査を行うことが想定されています。
2. 内部統制評価報告書の審査において、全ての内部統制の不備を監査委員が発見し指摘を行うことを目的としているわけではありません。しかしながら、内部統制の効果的な整備及び運用のため、内部統制ガイドラインでは、監査委員が内部統制評価報告書の審査又はその他の監査等の過程において内部統制の不備を把握した場合には、把握した段階で早期の改善又は是正を求めることとしています。