

第6章

内部統制の発展的課題等

- 第1節 監査委員が内部統制に対して果たすべき役割
- 第2節 自治体における改革の取組との関連性
- 第3節 メッセージ

第1節 監査委員が内部統制に対して果たすべき役割

本調査研究においては、監査委員が内部統制に対して果たすべき役割を直接の調査対象とはしていない。しかし、自治体の内部統制の議論は、元々監査委員監査の実効性を高めるために必要なものとして提起されたものである¹⁶ため、自治体における内部統制を述べる上では、監査委員監査と内部統制の関係を理解しておく必要がある¹⁷。

現在、総務省が設置した「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の監査部会（以下、「監査部会」という。）において、監査委員監査における監査基準に関する指針についての検討が行われている。そこで本節では、監査部会における検討状況を踏まえ、監査委員監査と内部統制の関係や内部統制に対して監査委員が果たすべき役割について考察する。

1. 監査委員監査と内部統制の関係

監査委員の果たすべき役割の一つは、議会や外部監査と共に自治体が事務を適切に執行しているかどうかをチェックすることである。しかし、そもそも事務を適切に執行しているかどうかは、首長が整備した内部統制によってチェックすべきものである。そして、監査委員は、内部統制による適切なチェックがなされていることを前提に、よりリスクの高い箇所を中心に監査を実施することが求められる。現状の監査委員監査においては、本来であれば首長が整備した内部統制によって実施されるべき単なる書類の突合作業等が実施され、本来監査委員監査が注力すべき事項のチェックができていない事例が見られるという課題がある。

このような課題を踏まえ、監査部会では、内部統制に依拠した監査が検討されており、内部統制に依拠した監査の在り方として、「リスクを特定した監査」と「リスクに応じた監査」が示されている。すなわち、リスクを特定し、当該リスクに対して内部統制が適切に整備・運用されていれば、監査委員が当該リスクをチェックする工数が削減でき（リスクを特定した監査）、よりリスクの高い事項に注力する（リスクに応じた監査）というような実効性ある監査が実施できるようになるということである。

したがって、実効性ある監査を実施するための前提として、首長には適切な内部統制の整備・運用が求められることになる。なお、地方自治法に基づく内部統制の導入如何にかかわらず、前述のとおり一定の内部統制は既に自治体に組み込まれていると考えられる¹⁸。そこで、監査部会では地方自治法に基づく内部統制の義務がある自治体か否かにかかわらず、全ての自治体の監査委員監査において内部統制に依拠した監査が求められるという方向で議論されている。

16 出典：地方公共団体の監査制度に関する研究会「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」（2013年3月）

17 地方自治法の改正による監査制度の変更点はP.16参照

18 理由はP.11参照

2. 内部統制に依拠した監査の進め方

内部統制に依拠した監査では、監査委員はまずリスクを特定することが必要である。監査部会では、リスクを特定するための参考として、自治体における「標準的な事務フローから想定されるリスク及び監査手続」及び「各団体に共通するリスクが顕在化した事案集」の公表が検討されている。

リスクを特定したら、次に当該リスクに対する内部統制の整備・運用状況について情報を集め、内部統制が有効に機能しているかどうかを判断することが必要である。なお、地方自治法に基づく内部統制が義務付けられている自治体などにおいて、首長が内部統制の有効性を評価している場合には、監査委員が情報を集める際に、首長が実施した内部統制の有効性評価に関する資料等を利用することで効率的な実施が可能になる。一方で、首長による内部統制の有効性評価が実施されていない場合には、監査委員自身が情報収集を行うことによって、想定されるリスクを基にした内部統制を確認することが必要となる。

内部統制の整備・運用の状況を検討した結果、監査委員が内部統制に依拠できると判断した場合には、内部統制に依拠し、効果的かつ効率的な監査を行うことが可能になる。一方で、監査委員が内部統制に依拠できないと判断した場合、内部統制に依拠せず、監査範囲の拡大等により、重要性が高いリスクに対して重点的に監査を行うことが必要となる。

なお、監査の中で識別された内部統制の不備及び内部統制が脆弱な領域については、首長に伝達して是正を求めるとともに、内部統制の整備を首長に対して促すことも求められる。

3. 内部統制の整備・運用に当たり監査委員が果たすべき役割

監査委員はこれまでの監査の過程で、業務に内在しているリスク及びリスクへの対応状況を把握している。また、特定の業務のリスクだけでなく、全庁的なリスクとその対応状況について俯瞰が可能な立場である。このため、今後内部統制を整備・運用する自治体の監査委員は、内部統制の整備・運用状況を検討する過程で識別したリスクやリスクへの対応が不十分な箇所について首長と情報を共有し、首長に対して適切な内部統制の整備を促すことが望まれる。

監査委員が内部統制の整備・運用に積極的に関わることにより、これまで内部統制の整備・運用が進んでいない自治体においても、効率的に適切な内部統制の整備・運用が可能になるものと考えられる。

4. 多摩・島しょ地域の自治体において監査委員が果たすべき役割

多摩・島しょ地域の自治体が検討を行う際の参考として、内部統制を段階的に整備・運用していく過程における監査委員が果たすべき役割について、多摩・島しょモデルと同様に3つのSTEPで整理した。

まず、内部統制の導入が開始されて間もない段階では、監査委員が実施する監査に必要な範囲において内部統制の評価を行い¹⁹、内部統制が整備・運用が十分にされていない場合には監査委員が首長に対して取組を促すことが期待される（STEP1）。

次に、内部統制の導入が進み、管理部門による日常的モニタリングが実施されるようになった段階では、監査委員がこの結果等を利用して内部統制の評価を行う。その結果、内部統制が整備・運用が十分にされていない場合には、監査委員が首長に対して内部統制の取組を促すことが期待される（STEP2）。すなわち、内部統制について首長がチェックする仕組みの有無を監査委員が確認することで、内部統制に関する改善の契機が増えることが想定され、より内部統制の段階的発展を促すことになる。

最後に、首長による独立の評価が実施されるようになり、内部統制に関する評価報告書が作成されるようになった段階では、ガイドライン（たたき台）の想定と同様に監査委員が内部統制評価報告書を審査することで、首長から独立した立場から内部統制全般を俯瞰的に評価することができるようになる（STEP3）。このことで、内部統制に関する取組を促す機能がより一層向上する。

ガイドライン（たたき台）にも記載のとおり、監査委員は首長から独立した立場であるから、監査委員自身が内部統制の仕組みの一部を担うことは想定されない。しかし、自治体職員に内部統制に関する知見を持つ者は限定的である中、監査委員には公認会計士や民間企業での関連業務の経験者も少なからずおり、内部統制に関する知見を有している場合がある。特に、都道府県や政令市に比較して小規模である多摩・島しょ地域の自治体においては価値の高い見えざる資源ではなからうか。監査委員の有する内部統制に関する知見を活用し、内部統制を発展させるために大いに貢献することを期待したい。

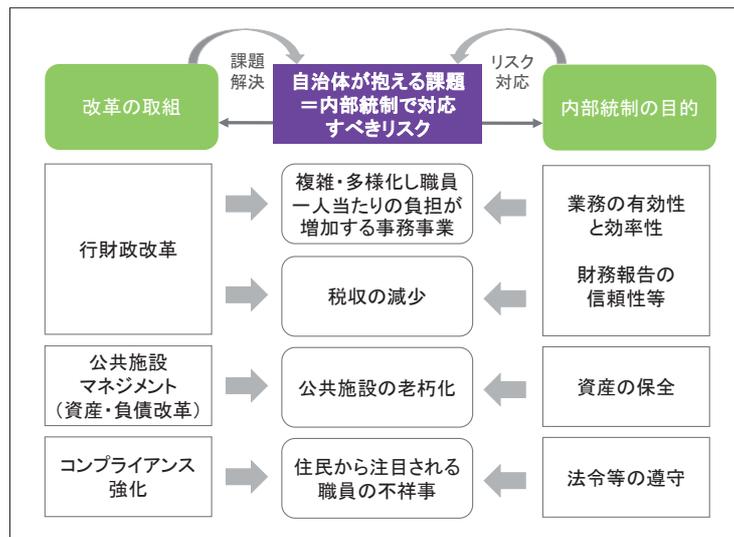
19 例えば、決算審査に関連して、首長が決算数値の正確性を担保するためにどのようなチェック体制を整備・運用しているかを確認することなどが考えられる。

第2節 自治体における改革の取組との関連性

多くの自治体では、共通して行財政改革、公共施設マネジメント、コンプライアンスの強化等様々な改革の取組が進められている²⁰。これらの取組の背景には、自治体が担う事務の増加や税収の減少、公共施設の老朽化や職員の不祥事等といった共通の課題を抱えていると考えられる。

これらの課題は内部統制の4つの目的、つまり、内部統制の取組において評価し、対応することが求められるリスクと同じものと考えられるのではないか。

図表72 既存の取組と内部統制の関係イメージ



このように、自治体の改革における各種課題について、その多くは内部統制が対象とするリスクと関連付けられる。つまり、課題の解決にはリスクに対応する内部統制の取組も有用であるともいえる。

また、改革という視点で、これらの課題について住民や自治体内部等における関心は高いが、内部統制という視点では、これらのリスクについて十分に認識されていない。内部統制は、ゼロから新しく作るものではないとされているが、まさにこれまで行っている改革の取組において、内部統制で対応すべきリスク（自治体が抱える課題）にも取り組んできたものと考えられる。

多摩・島しょモデルでは、「小さく産んで大きく育てる」観点から段階的な取組を行うことを想定しており、最終的にはガイドラインと同じ水準の取組に至る道筋を描いている。この道筋の中で、内部統制という文脈で従来の取組を理解することが求められる。

つまり、自治体において、真に内部統制が定着し、有効に機能させるためには、自治体の改革の取組との関連性も意識していくことが今後の課題と考える。

20 多摩・島しょ地域の自治体の取組はP.127・128参照。

第3節 メッセージ

本調査研究は、「なぜ自治体の事務処理誤りや不祥事はなくなるのか」という疑問から企画しました。そして、一つの解決策である内部統制というツールに辿り着き、本報告書第2章で概要を御紹介しています。

多摩・島しょ地域の自治体においても、第3章のアンケートの結果にあるとおり、対策を実行していても残念ながら事務処理誤り等が発生しています。アンケート等から得られた課題や第4章に記載の先進自治体等の取組状況等を踏まえ、第5章で「多摩・島しょ地域版内部統制モデル」を構築し、提示しました。このモデルを参考に各自治体の実際の状況を加味した上で、内部統制に取り組むことで当初の疑問の解決に光が射すものと考えます。

本調査研究を進めていく中で、各職員のリスクに対する意識や気付きも重要であると感じました。

例えば、入庁・異動等でこれまで経験したことのない業務に携わるとしたら、まず何から取り掛かるでしょうか。おそらく大概の人は担当業務の詳細を前任者に聞くなり、既存のマニュアルを見ることから始めるでしょう。これは間違ったことではないと思います。

しかしながら、ずっとそのまま業務を進めていくことにはリスクが伴うのではないのでしょうか。引き継がれたやり方やマニュアル自体が誤っている場合があります。

つまり、自治体を取り巻く状況の変化や法改正等の影響により、これまでのやり方が通用しなくなる場合があります。また、慣れによって慢心が生じ、以前には問題がなかった手順でもミスが発生する可能性もあります。万が一、ミスが発生した際の周りに与える影響やコストは計り知れないものがあります。

日々のどんな業務にもリスクが潜んでいることは言わずもがなです。前例踏襲等を行う際には、その参照元における法的根拠等が正しいかどうかを常に留意しておくことが求められます。このことをいかに意識したり、気付いたりするかが大切です。

また、内部統制は業務改善の要素を包含しています。このため、内部統制の整備・運用の中で、業務の棚卸しや整理だけでなく、業務の成果がその目的や費用対効果と合っているかをチェックするきっかけが生まれます。これらを有効に活用していくことで、業務の量と質の適正化が図られます。

第6章で述べたとおり、内部統制のフレームワークをそれに留めることなく、既存の取組を踏まえながら他の事務事業と関連付けることによって内部統制の取組自体のハードルを下げることもできます。

今日、市民ニーズは複雑・多様化し、自治体が担う業務がどんどん拡大しています。

内部統制を構築することによってリスクの未然防止につながります。各職員のスキル等に依存することなく、安定した品質で自治体のサービスが提供できるでしょう。ゆくゆくは、適正かつ効率的な行財政運営をより一層進めることができ、信頼される自治体を目指せるはずです。

最後になりましたが、本調査研究が、多摩・島しょ地域の市町村の皆様の内部統制の整備・運用に寄与するものとなりましたら幸いです。

また、本調査研究を実施するに当たり、各種調査に御協力いただきました皆様に、この場を借りて、厚く御礼を申し上げます。

2019年3月

公益財団法人 東京市町村自治調査会

【最後に言わせて】内部統制はツール！～理解するための担当者の思い～

違った視点から内部統制をとらえるのも理解が深まる一途となるかもしれません。

それでは、自治体が担う業務の総体を海、また海に生息する生きものを各業務におけるリスクと例えて考えてみましょう。

広大な海にたくさんの生きものが暮らしているように、自治体の業務の中には多くのリスクが存在しています。この海の中を不自由なく泳ぎ回る（業務を適正に進めていくこと）には、生身の人間では呼吸の持つ限り（各職員のスキル等に依存してしまうこと）となってしまいます。また、場合によっては危険な生き物に襲われる可能性（リスクの顕在化）もあります。

そこで、空気を詰めたタンクを背負ってマスク（水中メガネ）やフィン（足ひれ）等といった器材を着用して行うスキューバダイビングを例に考えてみてください。

スキューバダイビングでは、海中でも空気がなくなる等の呼吸の心配がなく快適に泳ぎ回ること（適正かつ効率的な業務の遂行）ができます。そして、何よりも海の壮大さやたくさんの生きものの生態が分かる（業務の目的を達成できる）ようになります。

前頁のメッセージの冒頭で内部統制はツールと述べました。

少々強引かもしれませんが、内部統制はまさにこのスキューバダイビングの器材に当たるものではないでしょうか。

皆さんも、身近にあるもの等から内部統制をイメージしてみてもはいかがでしょうか。

