

2018年度調査研究報告書の解説

「多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に関する調査研究報告書～信頼される自治体を目指して～」について

日本大学 経済学部 教授 石川 恵子

本調査研究の目的は、多摩・島しょ地域の自治体が、内部統制の整備・運用の実施に向けて、どのような課題を認識しているのか、それを解消するためにはどのような方法があるのかを先進自治体の事例に基づいて検討し、「多摩・島しょ地域の自治体における内部統制のモデル」として提言することにある。

2017年6月に地方自治法（以下、改正法という。）が改正され、都道府県及び政令市の首長には内部統制の整備・運用の義務が課せられた。なお改正法は、都道府県及び政令市以外の自治体の首長に対しては、努力義務とした。改正法の施行は2020年4月である。

その後、2018年7月に総務省は「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（たたき台）」を経て、2019年3月に「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（以下、ガイドラインという。）」を公表した。ガイドラインは、地方自治体が内部統制の整備・運用を実施する際の技術的な助言を示すものである。

本改正法によれば、多摩・島しょ地域の全ての自治体は努力義務団体に該当する。すなわち現状では、多摩・島しょ地域の自治体には必ずしも、内部統制の整備・運用を行うことは求められていない。

もっとも、改正法の制度趣旨は監査委員の監査制度との一体化から内部統制の整備・運用を図ることにある。このことは、たとえ努力義務の団体であっても、今後、監査制度の充実強化を見据えて、内部統制の整備・運用を自主的に行う自治体が現れることも予想させる。

そこで、本調査研究では、多摩・島しょ地域の自治体が内部統制の整備・運用を行う際に参考となるであろう3つのポイントを設定し、調

査を進めた。そのポイントとは以下の3つである。

第一のポイントは、多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用状況についての現状と課題を把握することであった。（本報告書の第3章を参照されたい。）

第二のポイントは、先進自治体における内部統制の事例を紹介することであった。（本報告書の第4章を参照されたい。）

第三のポイントは、先進自治体の事例に基づいて、多摩・島しょ地域の自治体に適用できる内部統制のモデルを提言することであった。（本報告書の第5章を参照されたい。）

そこで本稿では、この3つのポイントに焦点を絞って、本報告書の概要を解説する。

なお、本報告書の構成は以下のとおりである。

本報告書の構成	
第1章	調査研究の概要
第2章	自治体における内部統制の概要
第3章	多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の現状と課題
第4章	先進自治体等における内部統制の事例
第5章	多摩・島しょ地域の自治体における内部統制モデルの提言
第6章	内部統制の発展的課題等

1. 多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の現状と課題の把握

(1) 調査方法

本調査では、多摩・島しょ地域の自治体が内部統制の整備・運用を行うのであれば、どのような現状にあり、どのような課題を抱えているかについて把握をするためにアンケート調査を実施した。今回の調査研究では、2018年7月

～8月にかけて、39市町村に対してアンケート調査を実施した。あわせて、一部の自治体に対しては、ヒアリング調査を実施した。調査項目は、図表1を参照されたい。

▼図表1 アンケート調査項目等

項目	主な内容	分析
内部統制の概況把握	【アンケート調査票Ⅰ 問1～問20】 内部統制の概況を把握するために、内部統制の基本的要素の観点から多面的な質問を実施し、3段階（3：優、2：良、1：可）の選択肢から回答	第2節 1.
現時点での内部統制の取組状況	【アンケート調査票Ⅱ 問1～問9】 アンケート回答時までの内部統制に関する具体的な取組の実施及び実施予定、内部統制全般を所管する部署の設置の有無等	第2節 2. (1)
多摩・島しょ地域の自治体におけるリスク等の傾向	【アンケート調査票Ⅱ 問10～問17】 直近3年間に発生した事務処理誤り等の発生や財務事務を適切に執行できない可能性が高い業務プロセスに関する質問等	第2節 2. (2)
内部統制の整備・運用に関する課題	【アンケート調査票Ⅱ 問18～22】 多摩・島しょ地域において内部統制の取組を実施するに当たり、取組を阻害する要因になると考えられるものに関する設問等	第2節 2. (3)

（出典）報告書P18

(2) 調査結果からわかる課題について

多摩・島しょ地域における現状を調査した結果、多摩・島しょ地域の自治体は、内部統制の整備・運用にあたっては、以下の5つの課題を認識していることを明らかにした。

その課題とは「体制整備」、「対象とするリスクの範囲」、「マニュアル等の整備」、「リスクと対策の対応関係」、「人的資源の制約」である。図表2を参照されたい。

5つの課題の中で、とりわけ注目されるのは、「対象とするリスクの範囲」と「人的資源の制約」である。

「対象とするリスクの範囲」について、改正法は財務事務手続から生じるリスクを義務づけており、それ以外のリスクについては、任意の対応としている。内部統制の整備・運用を実施するためには、対象とするリスクの範囲を明確にする必要がある。もっとも、多くの多摩・島しょ地域の自治体では、必ずしも、明確にされていないことが明らかになった。

また、多摩・島しょ地域の自治体は一部の自治体を除いて、比較的に小規模な自治体が多い。このため、内部統制の整備・運用のための「人的資源の制約」があることが認識された。ガイドラインでは、内部統制の運用について、日常的モニタリングと独立的評価が示されている。これに関連して、限られた人員で効率的なモニ

タリングを行うことができるのか否かが、課題であることが認識されていた。

▼図表2 多摩・島しょ地域の自治体の内部統制の現状分析から導かれる課題

課題	対応する現状分析
■ 体制整備 現時点では内部統制に取り組む体制が整備されていない。	③
■ 対象とするリスクの範囲 必ずしも特定の事務処理誤り等が発生しやすい傾向があるわけではなく、事務処理誤り等の発生自体は処理件数の影響を大きく受けると考えられることから、発生の有無だけではリスクの有無を判断できない。 一方で、自治体の現場では、共通に識別されているリスクが存在している。そのため、どの範囲でリスクを識別するかの切り口や考え方の検討を先進自治体等の事例や自治体間の連携によって行うことが必要である。	④、⑤、⑦
■ マニュアル等の整備 小規模自治体では、規模の大小にかかわらず整備されていることが望まれる契約事務等のマニュアルやフロー図の整備、日常業務における未使用の情報システムやパソコンの有無及び日常業務に利用するパソコンからのサイトアクセス制限が整備されていない。	②
■ リスクと対策の対応関係 事務処理誤り等の発生の有無について講じている対策の有効性は必ずしも明確ではなく、事務処理誤り等がないことをもって対策が十分であるとは判断できない。 また、現状ではヒヤリハット集等のリスク一覧の整備や識別したリスクと対応する統制行為やマニュアルとの紐付けは自治体の規模にかかわらず既存の取組では十分ではない。このため、リスク識別・対応も十分であるかは明らかではない。	①、⑤
■ 人的資源の制約 限られた人員の中でどのように効率的・効果的に内部統制に取り組んでいくかの検討が必要である。	⑥、⑧

（出典）報告書P29

2. 先進自治体等における内部統制の事例 (1) 調査方法

本調査は、2018年8月～10月にかけて、先進的な内部統制の取組を行っている5団体を対象に、ヒアリング調査を実施した。調査対象の自治体と内容について、図表3を参照されたい。

▼図表3 調査対象自治体等

自治体名等	人口	調査手法	内部統制の取組開始年度等
大阪市（大阪府）	2,727,136	文獻調査、ヒアリング	2014年度
静岡市（静岡県）	694,950		2011年度
豊橋市（愛知県）	377,362		2014年度
朝霞市（埼玉県）	139,976		2013年度
大阪狭山市（大阪府）	58,504		2014年度
静岡県行政経営研究会（静岡県）	—		（研究テーマ） 2015～2016年度：監査事務の共同化 2018年度～：内部統制の体制整備

（出典）報告書P32

また、静岡県の行政経営研究会に対してもヒアリング調査を実施した。静岡県の行政経営研究会では、静岡県の地域振興局等を事務局として、静岡県内の市町が業務を遂行する上での課題を共有し、これを解決する試みを行っている。2015年～2016年にかけては「監査事務の共同化の研究」を行い、2018年からは内部統制の体制整備についての検討を行っている。