

内部統制ガイドラインの検討状況について

平成30年6月28日(木)
総務省自治行政局行政課長
吉川 浩民

目 次

I. 地方自治法等の一部を改正する法律

II. 内部統制・監査に関する研究会

Ⅰ. 地方自治法等の一部を改正する法律

地方自治法等の改正概要

地方公共団体の事務執行の適正を確保するため、下記の取組をパッケージとして実施

長（内部統制に関する方針の策定等） H32.4.1施行

- 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）
- 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出



※ 内部統制体制: 地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制

監査委員（監査制度の充実強化） H32.4.1施行 （※はH30.4.1施行）

- 監査委員は監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表（監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施）

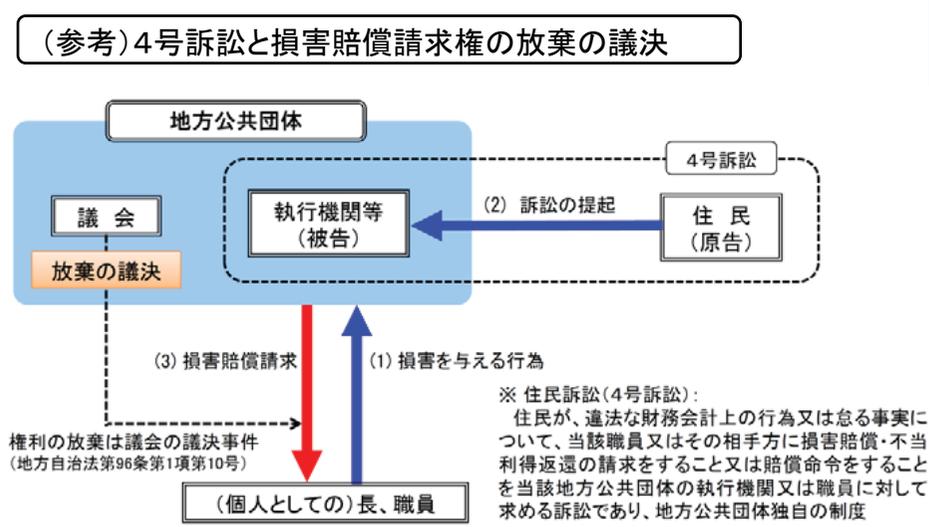
- そのほか、以下の見直しを実施
 - ・ 勧告制度の創設
 - ・ 監査専門委員の創設^(※)
 - ・ 議選監査委員の選任の義務付けの緩和^(※)
 - ・ 条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和（現行は毎会計年度）^(※) 等

議会（決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備） H30.4.1施行

- 地方公共団体の長等は、決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告・公表

住民（損害賠償責任の見直し等） H32.4.1施行

- 条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に（条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定）（各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用）
- 議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取



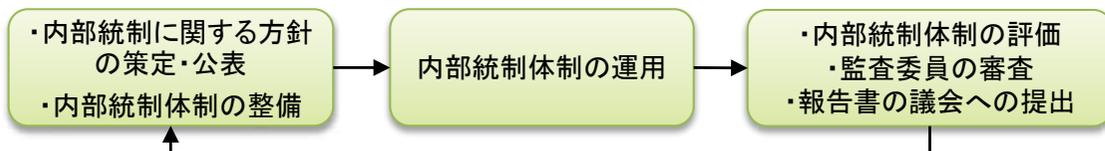
地方公共団体における内部統制制度

【地方公共団体における内部統制】 首長が、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、自らコントロールする取組み

地方公共団体における内部統制制度

H32.4.1施行

- 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）
- 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出



※ 内部統制体制：地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制

地方公共団体に求められる内部統制体制の骨格	<参考>民間における取組み(新日鉄住金)
<p>① 長が内部統制に関する方針を策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 長は通常想定されるような不適正な事案を防止するため、職員に対して <u>指揮・監督する責任を負っている</u>。 ・ 全職員に対する指揮・監督を明確にするため「<u>内部統制に関する方針</u>」を策定。 ・ 「内部統制に関する方針」には、 <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>個々の部署の取組みに関する基本方策(PDCA)</u> と、 ○ <u>全庁的な取組みを推進するための体制</u> を記載する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「<u>内部統制システムの基本方針</u>」を取締役会で決議し、「<u>内部統制基本規定</u>」を制定して内部統制・リスク管理に関する体制を整える。
<p>② 個々の部署の取組みに関する基本方策 (PDCA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 個々の部署が、<u>継続的に実施すべき事項</u>を定める。 具体的には、①各部局でのリスク洗い出し ⇒ ②マニュアル等の対応策の整備 ⇒ ③日常の業務を通じたチェック ⇒ ①'リスクの再評価 ・ <u>業務の見える化、標準化に基づく自主点検</u>など自律的な取組みを推進。 ・ <u>大小ある個々の部署に併せて実態にあった柔軟な取組み</u>を採用。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社内各部門に「<u>リスクマネジメント担当者</u>」、各グループ会社に「<u>リスクマネジメント責任者</u>」を置き、各部門・各グループ会社の自主的な活動を促し、定期的な会議等を通じて内部統制・リスク管理に関する情報を共有化。 ・ <u>部署の規模に併せた取組みを柔軟に採用</u>。
<p>③ 全庁的な取組みを推進するための体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>内部統制担当部署の設置、内部統制担当を指名(副知事・副市町村長等)</u>。 ・ <u>全部署で上記PDCAの取組みを徹底するための支援や監督を行う</u>。 (例：リスクを評価するための手順書の策定、リスク評価の実施確認) ・ <u>全部署に共通するリスク情報を共有</u>する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>副社長を委員長とする「リスクマネジメント委員会」にて年度計画の進捗状況、内部統制・リスクに関する事項等を定期報告</u>。 ・ <u>内部統制・リスク管理に関する点検、監督の仕組みを整え、グループ全体にわたって内部統制の状況を定期的に確認</u>。

内部統制に関する方針の策定等（条文）

改正後	現行
<p><u>第一百五十条 都道府県知事及び第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。</u></p> <p>一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務</p> <p>二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの</p> <p>② <u>市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。</u></p> <p>一 前項第一号に掲げる事務</p> <p>二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該市町村長が認めるもの</p> <p>③ <u>都道府県知事又は市町村長は、第一項若しくは前項の方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。</u></p> <p>④ <u>都道府県知事、指定都市の市長及び第二項の方針を定めた市町村長（以下この条において「都道府県知事等」という。）は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。</u></p> <p>⑤ <u>都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。</u></p> <p>⑥ <u>都道府県知事等は、前項の規定により監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない。</u></p> <p>⑦ <u>前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。</u></p> <p>⑧ <u>都道府県知事等は、第六項の規定により議会に提出した報告書を公表しなければならない。</u></p> <p>⑨ <u>前各項に定めるもののほか、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備する体制に関し必要な事項は、総務省令で定める。</u></p>	<p>（新設）</p>

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

〔平成二十九年五月十八日
衆議院総務委員会〕

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

- 一 指定都市以外の市町村の長にあっても、内部統制に関する方針を策定し、当該方針に基づく体制の整備を促進するよう、当該市町村長に対する必要な助言及び情報提供を行うこと。
- 二 普通地方公共団体における監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
- 三 普通地方公共団体の長等の損害賠償責任について、職務を行うにつき軽過失の場合において、その一部を免れさせる旨を条例で定めることができる措置を講ずることに鑑み、議会による損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の在り方について、本法の施行状況も踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。
- 四 普通地方公共団体の議会が果たすべき監視機能の向上及び議員活動の透明性確保の在り方について検討を行い、これを踏まえて各地方公共団体に対して必要な助言を行うよう努めること。
- 五 窓口関連業務には住民に関する各種行政の基礎となる事務が含まれていることに鑑み、当該業務を担う申請等関係事務処理法人における業務の取扱いに当たって、個人情報保護が十分に図られるよう、各地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。
- 六 地方独立行政法人の業務運営に関して、本法に則った適正な対応が確保されるよう注視し、国の独立行政法人改革の動向を踏まえつつ、必要に応じて適切な助言を行うこと。

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

〔平成二十九年六月一日
参議院総務委員会〕

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

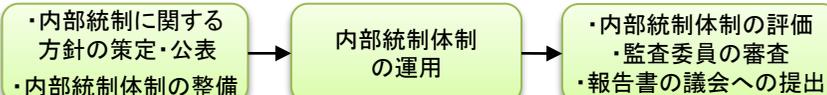
- 一、内部統制体制の整備及び運用は、全ての地方公共団体の長がその権限と責任に基づいて適切に実施することが求められるため、本法において努力義務とされた指定都市以外の市町村においても内部統制に関する方針が早急に策定されるよう引き続き検討を行うこと。
- 二、総務大臣が策定する監査基準の指針については、監査を実施する基本原則、留意事項とともに、全国的に共通な基準や技術的な基準などの確・公正な監査が実施できるものとなるよう努めること。監査基準は当該地方公共団体の監査委員が策定するものであり、地域の実情を踏まえた適切な基準については尊重すること。
- 三、監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。
- 四、地方公共団体の長等に対する賠償責任額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務遂行に影響が出るのではないかとの声に対し真摯に向き合い、本法施行後の状況を注視しつつ引き続き検討を行うこと。
- 五、申請等関係事務の処理及びこれに附帯する業務を担う地方独立行政法人の設立に当たっては、地方公共団体の自主性を最大限尊重すること。右決議する。

II 内部統制・監査に関する研究会

地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会

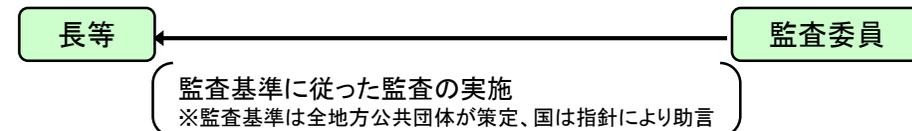
- 地方自治法等の一部を改正する法律(平成29年法律第54号)により、
 - ① 都道府県、指定都市に内部統制制度を導入(その他の市町村は努力義務)するとともに、
 - ② 全地方公共団体に監査基準に従った監査等が義務づけられた。(改正法の施行日:平成32年4月1日)
- これらの実務のあり方等について詳細な検討を行うことを目的として、「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」を設置。

内部統制制度



○本研究会では、地方公共団体における内部統制制度のあり方及び導入プロセスを議論。
 ⇒最終的には、各地方公共団体において、内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、ガイドラインを策定することを想定

監査制度



○本研究会では、地方公共団体の監査の現状を把握・分析し、あるべき姿をゼロベースで議論
 ⇒最終的には、地方公共団体の監査における基本原則及びそれに沿った実務のあり方を監査に関する指針として策定することを想定

構成員

〔座長〕	宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
〔座長代理〕	山本 爲三郎	慶應義塾大学法学部教授
〔委員〕	秋山 修一郎	公認会計士
	池田 雄一	税理士
	石川 恵子	日本大学経済学部教授
	影浦 浩二	愛媛県砥部町代表監査委員
	貴納 順二	大阪市代表監査委員
	清水 涼子	関西大学大学院会計研究科教授
	佐藤 洋生	宮城県総務部行政経営推進課長
	友瀨 宗治	東京都代表監査委員
	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
	宮原 清貴	弁護士
	森井 美江	大阪市総務局監察部内部統制担当課長

スケジュール

- 研究会を平成29年10月に立ち上げ。
- 平成32年4月の施行を見据え、地方公共団体の準備期間に配慮した上で、研究会として、「内部統制に関するガイドライン案」及び「監査に関する指針案」をとりまとめ。

前提

- 平成29年地方自治法改正により、都道府県及び指定都市において、内部統制に関する方針の策定及び必要な体制整備が義務付けられたが（その他の市町村は努力義務）、具体的な内容については各地方公共団体が、それぞれの実情を踏まえ検討することとされている。
- 本研究会においては、国会審議等の状況を踏まえ、各地方公共団体において内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、ガイドラインを作成することとする。
※国会審議において、「今後、先行的モデル事例の紹介などによりまして支援していく、あるいは、必要に応じて、国においてガイドラインの策定などについても検討してまいりたい」としている。

議論の進め方

- 研究会においては、地方公共団体における内部統制制度のあり方及び導入プロセスについて、ご議論いただくことを想定。
- 特に、「長による内部統制の評価及び報告」及び「監査委員による内部統制評価報告書の審査」について、重点的にご議論いただき整理する。
- これまでの研究会及び今回の研究会での議論・整理等をもとに、具体的に、各地方公共団体で、①どの主体が、②どのような手順で、③どのような作業を行い、④どのような点に留意する必要があるのかを示し、ガイドラインとする。

I 地方公共団体における内部統制の基本的枠組み

(1) 地方公共団体における内部統制とは

地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保すること。

(2) 地方公共団体における内部統制の4つの目的及び6つの基本的要素

4つの目的: ①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務情報等の信頼性の確保及び適切な開示

③法令等の遵守、④資産の保全

6つの基本的要素: ①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④モニタリング

⑤情報と伝達、⑥ITへの対応

(3) 内部統制の留意点・限界

- ・長の意識が「統制環境」に最も大きな影響を与える重要なものである。[H26報告書P34]
- ・業務の効率化やリスクの減少等を通じて職員にとってもメリットがある取組とすべきである。[H21報告書P35][H26報告書P17]
- ・リスクを完全にゼロにすることを可能とするものではない。[H21報告書P40][H26報告書P3]
- ・既に存在している統制を可視化することを基本とし、費用対効果の高いものに優先的に取組み、過度な文書化・過度な統制を防ぐべきである。[H21報告書P76]

※関連箇所

H21報告書: 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(平成21年公表)

H26報告書: 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会報告書(平成26年公表)

II 内部統制に関する方針の策定・公表

(1) 内部統制推進部局の決定

- ・長のリーダーシップを適切に発揮できる部局が担当すべき。
- ・制度が軌道に乗るまでは、内部統制を推進する専門の部署を設置することが望ましい。

(2) 対応すべき主要なリスクの検討

- ・団体の運営方針・政策課題・過去の不祥事等を踏まえ、対応すべき主要なリスクを検討する。
- ・財務に関する事務以外の事務に関するリスクも対象とすることは可能。

(3) 内部統制に関する方針の検討・決定

- ・対応すべき主要なリスク等をもとに、団体における取組の方針を検討。
- ・長を含めた幹部の内部統制に関する責任・役割の分担や意思決定の仕組み等全庁的な体制の整備についてのあり方を検討。
- ・以上の内容を、長の下に決定し、文書化したものが内部統制に関する方針。
- ・下位規程に分けて記載している場合には、それも公表、評価・審査の対象。

(4) 内部統制に関する方針に基づく決まりごと・指針等の検討・決定

(5) 内部統制に関する方針等の公表

研究会及び内部統制部会の内部統制に関する主な議論①

【議論の方向性について】

- 内部統制は既に各地方公共団体において存在するものであり、これまで明確でなかった枠組みを整理すること、長の責任を明確にすること、現時点で足りない仕組みをモニタリングも含めて整備することが今回の改正の意義。
- 内部統制に求められるレベルは、その時々の子会の認識に応じて変化していくものである。すでに民間や我が国社会における内部統制の認識は相当程度高くなっており、そのことをある程度踏まえて議論する必要がある。
- 内部統制において、根本的に一番大事なのは評価ではなくて、現場での業務をもっと省人化し、効率を上げていくというような業務の構造改革。あまり金商法や会社法にとらわれる必要はなく、形骸化しないようにすることが重要。
- 内部統制とは、行政目的を達成するための一番良い仕組みを作っていくこと。内部統制は単なる手段であるから、行政目的の達成に向かって、ガイドラインに沿った自分仕様の内部統制を各地方公共団体が作り上げていくということではないか。
- 改正法による内部統制の対象は財務事務とされているが、内部統制の目的を検討するにあたっては、地方公共団体の業務の継続可能性や効率性を向上させるために、財務事務の適正性だけに限らず全体の業務の質を向上する目的となるよう検討することも重要。
- 今後、内部統制のガイドラインを策定するにあたっては、地方公共団体に共通して起こり得るリスクを類型化して明示していくことが有用ではないか。

【総論】

- 内部統制を何のために導入するのかというところをガイドラインの冒頭に打ち出すことがいいのではないか。

研究会及び内部統制部会の内部統制に関する主な議論②

- 民間企業においては、内部統制が存在することによって、社長は安心して業務を遂行することができるものであり、その考え方は地方公共団体の首長も同様。
- 内部統制体制を整備したとしても、業務を行う限りリスクは残るものである。その中でも、一定の水準にある内部統制を整備・運用している首長については、訴訟の場面などにおいて責任が免責又は軽減されるといえるのではない。
- 内部統制の導入には、職員の業務負担が減ることにつながるという視点もある。職員がメリットを感じられるような形で導入していくべき。
- 内部統制の導入により業務負担が増えるという認識ではなく、内部統制の一環としてミスや不正を予防等するための手順書が整備されることにより実は職員側も守られるという考え方も必要であると思う。
- 内部統制がうまくいくも、いかないも、長の覚悟があつてこそ。長の役割、責任、期待などについてまとめて強調すべき。

【内部統制の基本的枠組みについて】

- 長の強固なコミットメントが必要となるということを、内部統制の基本的枠組みのフレームに入れてはどうか。
- 内部統制によって、自分のやっている仕事をもう1回見直す、業務整理するということは非常に大事な工程である。

研究会及び内部統制部会の内部統制に関する主な議論③

- 各地方公共団体において必ずしも十分な統制があるとは言えないので。既にある統制を可視化するだけで良いというわけではない。
- 内部統制の導入は効率化の一面もある。現状行われている作業や手順を削減することも認められるということではないか。
- 公益通報者保護法を踏まえた体制を整備するということを入れていただきたい。
- 内部統制の整備、運用又は評価の作業はあくまで長がみずからの責任において判断する必要があるため、安易に外部の専門家に任せるべきではない。
- 外部専門家を入れても良いと思うが、職員の内部統制に関する習熟度を向上させていくことの重要性を強調すべき。

【内部統制の整備について】

- 内部統制を導入するに当たり、一番大事なことは、内部統制に対する首長の意識であり、副知事・副市町村長や部局長などがこの意識と同じ思いを持って内部統制体制を整備していくことが重要である。
- 内部統制の推進については、プロジェクトチームを組成して、各部署から広く担当者を集めて実施するというのも意義があるのではないか。

研究会及び内部統制部会の内部統制に関する主な議論④

○職員の負担を増やさないように、例えば、リスクの把握等に当たり業務フロー等を活用する場合は、既存のものを用いることができる旨も一言入れると良い。

○リスクの洗い出しのところでも、監査委員と連携した方が進めやすいのではないか。

【内部統制の評価について】

○評価報告書を出すという以上、会社法の実務でおこなわれているような報告すればよい、というだけでは事足りないのではないか。一方、金商法における内部統制報告制度で利用されている、サンプリングからなる運用評価の作業まで求めると大変なことになるだろう。

○整備上の不備と運用上の不備について、何が整備上の不備で、何が運用上の不備かを明らかにする必要がある。整備状況は、基準日までに是正すれば重大な不備はなくなる。一方、運用状況については、民間で行っているようなサンプリングによって評価することを求める必要はなく、かなり思い切った整理ではあるが、実際に問題が起きたことをもって「運用上の不備」と判断することとすれば良いのではないか。

○内部統制評価報告書という制度を生かすためには、現場レベルからフォローアップできるような仕組みをつくっていかねばいけないだろう。まず現場の自分の業務の検証を職員自身で行う。その次にその部署の中で全体をまとめている担当が内部監査として検証を行う。そして、これらを踏まえて、首長が内部統制が機能しているか、いないのかという視点から内部統制評価報告書を作成する。これを監査委員が適切にできている、できていないと見ていくような仕組みをつくらないと機能しないと考える。

研究会及び内部統制部会の内部統制に関する主な議論⑤

【監査との関係について】

- 内部統制が整備されて、業務が効果的かつ効率的なものになれば、そのことを踏まえて、監査委員の監査、例えば正確性の評価、あるいは個々のサンプリングの件数といったものが、かなり効率化されていくはずである。
- 監査委員が、内部統制評価報告書を審査することを考えると、業務フローを見える化する必要があると思うが、そのフローにどのような統制行為が組み込まれているかをはっきりさせることが重要。そこを意識しないと、監査委員が内部統制の有効性を評価した上で内部統制に依拠した監査をすることは難しいのではないか。
- 監査委員との連携はできるだけ早い段階でできる方が有効ではないか。
- 内部統制推進部局と監査委員との連携は大切だが、監査委員が内部統制の一角を担うようになってはいけないので、まず一線を引くことが必要だということを強調することが必要。
- 内部統制推進部局と監査委員事務局を兼担してはいけないことを明記するべきではないか。監査委員の独立性を重視するのであれば、内部統制評価においても、監査委員事務局の評価の独立性自体は保っておかなければいけないと考える。
- 監査での指摘や内部統制での不備の指摘について、全庁的に共有されるための仕組みが足りない。ある部局でのミスが他の部局でも起こさないようにすることは、トップの意識にかかってくると思う。