

「地方自治体で内部統制の整備と運用するにあたり
第三者機関(行政書士会)ができる地域社会貢献」

兵庫県行政書士会 神戸支部

行政書士 山田和彦

「地方自治体で内部統制の整備と運用するにあたり

第三者機関(行政書士会)ができる地域社会貢献」

山田 和彦

1. 内部統制の整備・運用について、背景と必要性

この点、地方自治体や地域社会に対する行政書士会(行政書士)の貢献について考察する。

しかし、企業等の不祥事の際、設置されるコンプライアンス委員会(弁護士参集)を踏襲するのではなく、事件事故を未然に防止する一助となれば、と考えている。

よって、内部監査をはじめ内部統制への進化、リスク管理及びガバナンス、マネジメント並びに新たな第三者機関(行政書士会)の誕生へ、と導きたい。

地方自治体が今後、行財政改革や地方分権改革を円滑に進めるには、住民の信頼がその基礎になるが、近年、公務員の不祥事件や不適正な業務執行の続発により、行政への信頼が大きく揺らいでいるのが実情である。

確かに、総務省の「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」による、『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革(信頼される地方公共団体を目指して)』2009年3月の最終報告書が提起された。

例えば、岐阜市のホームページに掲載されている内部統制について、職員の意識を変革し、危機管理を筆頭にリスク管理に対し自律的に対応可能な体制を整備することにより、組織マネジメントを抜本的に改革し、信頼される地方自治体を目指すことが重要な課題であることから、この懸案に対応するため、各自治体は、内部統制に関する基本方針を策定し、内部統制の整備・運用を実施することが見受けられる。

不適正経理が続けて発覚し、その原因として、再発防止策を総括する担当部署が不明確であり、全体としての調整、進捗管理が不十分であることが挙げられ、不適正経理を発生させない全庁的な仕組みを構築することが喫緊の課題となっている。

地方自治体における内部統制は、住民の福祉を増進するために、地方公共団体の事務が、地方自治法第2条第14項から第16項までに定めるところに従って、適法かつ正確に行われるのみならず、経済性、効率性及び有効性の観点からも適切に執行され、その資産が適切に管理されるように、管理責任者(知事、副知事、出納長のほか各部門

の管理に責任を有する局長、部長等の職にある者) によって構築される組織及び事務執行におけるすべての手続又は手段並びに記録から構成されている制度である。

業務執行過程における違法ないし不当な処理の防止に重点をおく地方自治体の内部統制にあつては、統制組織及び統制手続を中心に考えられる。

よって、「住民からの信頼がなければ何も進まないこと」を肝に銘じ、内部統制の整備・運用を行い、住民から信頼される自治体の実現が必須である。

2. ガバナンス、マネジメント及び内部統制の関係

ガバナンスと内部統制の関係であるが、内部統制はガバナンスレベルでの意思決定(議会での決議)、によって検討・設定され、ガバナンスが有効に機能していれば、強力な内部統制が構築できる。

また、内部統制が有効に機能しているかを議会が監視し、監査することによって、ガバナンスは強化されるのである。

しかし、現実には、議会のチェック機能が完璧に果たされているか、懸案事項があると見受けられる。

そこで、地方自治体と密接な関係にある行政書士をはじめとした各地域の行政書士会の役割貢献を唱え、第三者機関的(リスク管理)を果たせないか、を提言するものである。

2.1 マネジメントと内部統制

マネジメントと内部統制の関係であるが、内部統制はマネジメントに規律を与えるという関係にある。マネジメントは意思決定機関である議会で決定された事項の執行と深く関係しているが、この執行に対しては、ただ執行されれば良いというわけではなく、業務の有効性・効率性や法令の遵守などが求められる。

これらに対して、合理的な保証を与えるのが、内部統制である。

2.2 ガバナンス、マネジメント及び内部統制の三者関係

ガバナンス、マネジメント及び内部統制の三者間には、ガバナンスレベルで地方自治体の基本方針等を意思決定し、マネジメントが進むべき方向性が決定されるという関係がある。そのマネジメントに内部統制は規律を与える。ガバナンスが有効に機能していれば、内部統制も強化され、マネジメントにも有効に規律が働くという関係がある。

3. 内部統制への改革

地方自治体で起きている問題は、直接的にはマネジメントの不全が問題であるが、全ての原因は、マネジメントに規律を与える内部統制の考え方が浸透していないこと、及びそのような内部統制を設計し、その機能を監視・監査するガバナンスが不十分であることにあった。

監査と内部統制は密接な関係にある。各自治体において、内部統制の概念は、まだ、浸透しているわけではない。

しかし、内部統制を各自治体における組織マネジメント全般を意味する概念と定義し、内部統制は、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、法令等の遵守、資産の保全という4つの目的に関して、組織が抱えるリスクを軽減するために構築された手続き・規定・ルールである。

3.1 内部統制の機能

内部統制とは、各自治体が業務の有効性及び効率性等の4つの目的を実現に関して、それが達成できない可能性(リスク)を合理的水準まで統制する(引き下げる)ために設定された一連の手続き等となる。

予算制度はもとより、多くの各自治体で導入されている行政評価等、これまで各自治体に取り組んできた有効な行政経営手法は全て、内部統制の一部を構成している。

内部統制の概念は、こうした既存の手法そのものを、リスクの予防・発見・修正という視点から見直したものに他ならない。

また、内部統制を整備・運用する責任は、各自治体の首長にある。自治体経営に内部統制の概念を浸透させるには、内部統制の構築責任が首長にあるとする点を、地方自治法に明示する必要がある。

よって、各自治体のコンプライアンスをはじめVFM(Value For Money)のように「最小の経費で最大の効果を挙げる」ことに資する、と考えられる。

これは、業務の有効性及び効率性の諸問題に対しても相互作用が期待できる。

3.2 監査業務の状況

各自治体での内部統制の影響もあり、監査事務局職員や監査委員は、日常の監査業務における精査(全数検査)という方法でなく、試査(サンプリング)によって監査を実施している。月例の出納検査や財務監査は、一定の内部統制の信頼性を前提として実施されるべきものであり、監査委員等が全数の検査や監査を行うわけではない。

理論上、内部統制に一定の信頼性が認められる各自治体では、その信頼性が監査業

務におけるサンプル数の減少する根拠となっている。

よって、監査人が内部統制の信頼性を前提に監査というガバナンス行為を行うことで、業務や会計に関する各自治体の行為の正当性が担保されるということになる。

3.3 行政書士会の貢献

行政書士会所属の行政書士なら普段から外部から行政活動と接し、公務員や市民よりもより客観的に判断や評価出来るものと考えられる。

4. 内部統制の整備・運用の課題

大阪市では全庁ではなく、各局を基本単位として内部統制システムを構築している。

もっとも、共通業務は全庁的な内部統制の仕組みを取り入れている。共通業務に限っても、複数の責任者が置かれ、モニタリングすることとなっている。

内部統制の取り組みを精緻化することになれば、このような組織体制が必要である。

《内部統制そのものが抱える限界について》

- 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、当初予定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ③ 内部統制の整備・運用に対しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ④ 首長等が不当な目的のため、内部統制を無視又は無効ならしめることがある。

しかし、最大の問題点は、内部統制をより機能させるためのガバナンスの議論が不十分なことである。より具体的には、内部統制の整備・運用の状況について、首長の責任の下で、内部統制報告書を作成し、議会・住民への報告を義務付けること。

さらに、内部統制報告書の外部監査を義務付けることが肝要である。

また、よりチェック機能の充実には第三者機関(行政書士会)の参画も検討に値すると考える。

5. 総括

各自治体の運営の基本的役割として、ガバナンス、マネジメントそして内部統制を取り上げ、ガバナンスの強化が内部統制を強化し、強化された内部統制によってマネジメントに対する規律を高めるという関係に着目し、各自治体が抱えている問題は、コンプライアンスの汎用、進化、掘り下げにあることを提起する。

さらに、より精度や角度の高いリスク管理(モニタリング)として第三者機関(行政書

士会)によるチェック機能の活用の有効性及び将来性、地域住民への貢献を提案する次第である。

以上

(筆者は、行政書士、公認内部監査人C I A、公認不正検査士C F E)

【参考文献】

- 箱田順哉『内部監査実践ガイド』東洋経済出版社 2007 年
- 川村眞一『内部監査の実務』同文館 2016 年
- 塚田孝則『セキュリティポリシーとリスクの評価』日経B P 2003 年
- 平野芳行・吉田健一郎『情報セキュリティマネジメントシステム＝要求事項』日本規格協会 2007 年
- 藤井範彰『内部監査の課題解決法』税務経理協会 2012 年
- あずさ監査法人『経営に資する統合的内部監査』東洋経済出版社 2009 年
- 東京海上日動リスクコンサルティング(株)ERM事業部『リスクマネジメント規程集』かんき出版 2009 年
- 荻原勝『内部統制システム役員制度規程集』中央経済社 2006 年
- 浜辺陽一郎『新会社法のしくみ』東洋経済出版社 2006 年
- 監査法人トーマツ『ひとめでわかる内部統制』東洋経済出版社 2006 年
- 打川和男『I S O 9001、2015 のすべてがよくわかる本』秀和システム 2017 年
- 品質マネジメントシステム規格国内委員会『対訳 I S O 9001、2008』日本規格協会 2009 年
- 仁木一彦『リスクマネジメント』東洋経済出版社 2009 年
- 川村眞一『現代の実践的内部監査』同文館 2009 年
- 新日本監査法人『内部統制の実務Q & A』東洋経済出版社 2007 年
- 伊東敏『内部統制構築の実践的手法』清文社 2007 年
- 高橋均『監査役監査の実務と対応』同文館 2016 年
- (株)みずほ証券リサーチ&コンサルティング・(株)アイ・コンセプト『I P O ・内部統制の基礎と実務』同文館 2015 年
- 打川和男『事業継続管理の基本と仕組み』秀和システム 2008 年
- 日本内部監査協会編『内部監査人の実務ハンドブック』日科技連 2010 年
- 行方洋一『コーポレートガバナンスと内部統制』『企業法務・コンプライアンスの基礎』コンプライアンス推進機構 2010 年
- 本郷孔洋『J-SOX 内部監査人実務テキスト』日本能率協会マネジメントセンター 2007 年
- 平野芳行・吉田健一郎『ISO/IEC27001 情報セキュリティマネジメントシステム要求事項』

日本規格協会 2007 年

羽場敬二、亀井克之編著『日本のリスクマネジメント理論の現代的意義』関西大学出版部
2016 年

上田和勇編著『復元力と幸福経営を営むリスクマネジメント』同文館出版 2021 年

- ・総務省ホームページ/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/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最終報告書/2009 年 3 月版確認

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/internal_control/12172.html

- ・岐阜市公式ホームページ/岐阜市における内部統制の整備・運用/2022.09.21 更新

<https://www.city.gifu.lg.jp/info/naibutousei/1009333.html>

石原俊彦『自治体の内部統制と監査機能の充実』国際文化研修 2013 年春 vol.79