

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

<目次>

はじめに

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
- 2 内部統制に関する留意点・内部統制の限界
- 3 内部統制に関係を有する者の役割

II 内部統制に関する方針

- 1 内部統制に関する方針の策定
- 2 内部統制に関する方針の公表
- 3 内部統制に関する方針の見直し

III 内部統制体制の整備

- 1 全庁的な体制の整備
- 2 業務レベルのリスク対応策の整備

IV 内部統制評価報告書の作成

- 1 内部統制の評価
- 2 有効性の評価
- 3 内部統制評価報告書の作成・報告

V 監査委員による内部統制評価報告書の審査

- 1 内部統制評価報告書の審査の目的
- 2 審査の計画
- 3 評価手続に係る記載の審査
- 4 評価結果に係る記載の審査
- 5 監査委員の審査意見
- 6 内部統制評価報告書の審査とその他の監査等の関係

はじめに

地方公共団体における内部統制制度は、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。）により、監査制度の充実強化及び地方公共団体の長や職員等の損害賠償責任の見直し等とともに一体的に導入されるものである。その背景には、第31次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）の趣旨を踏まえ、人口減少社会においても行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、その要請に対応した地方行政体制を確立することが求められていることがある。

内部統制制度の導入により、地方公共団体は、組織として、予めリスク（組織目的の達成を阻害する要因をいう¹。以下同じ。）があることを前提として、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行することが、より一層求められる。そうした組織的な取組が徹底されることによって、長にとっては、マネジメントが強化され、政策的な課題に対して重点的に資源を投入することが可能となる。また、職員にとっても、業務の効率化や業務目的のより効果的な達成等によって、安心して働きやすい魅力的な職場環境が実現される。ひいては、信頼に足る行政サービスを住民が享受することにつながることとなる。

地方公共団体の内部統制が有効に機能するためには、長の意識が最も重要である。長は、内部統制の整備及び運用に関する最終責任者であり、内部統制の基本的要素の一つである統制環境の根幹を成す組織文化に大きな影響を与えるからである。長は、内部統制には一定の限界があり、リスクの発現をゼロにすることはできないということにも留意しつつ、自らが職員の意思決定や行動様式を大きく左右する存在であることをあらためて自覚し、内部統制の取組を先導していくことが求められる。

最終的な責任は長にあるとは言え、内部統制は、業務に組み込まれ、組織内の全ての者により遂行されるプロセスであることから、長を含む全職員が主体的に取り組むことが求められる。また、内部統制は、継続的に見直しを行いながら構築していくものであることから、改正法への形式的かつ一時的な対応を図るのではなく、長期的な視点に立って取り組むべきである。

内部統制に取り組むに当たっては、地方公共団体におけるリスクや課題と向き合ってきた監査委員の知見を生かすことが効果的であると考えられる。また、監査委員からの指摘や懸念について、内部統制による業務の見直しのプロセスを通じて組織的に対応することとなる。結果として、監査委員は、内部統制を前提として、より本質的な監査業務に人的及び時間的資源を重点的に振り向けていくことが期待される。

また、議会は、長から独立した立場で、内部統制の整備状況及び運用状況について監視を行うため、統制環境に一定の影響を与えることとなる。したがって、議会に対

¹ 本ガイドラインにおけるリスクの定義は、「監査基準（案）」及び「実施要領」（平成31年3月総務省）と同一のものである。

しても適切な報告を行うことが求められる。

(本ガイドラインの位置付け)

本ガイドラインは、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）**第 245 条の 4 第 1 項に基づく技術的助言として、内部統制制度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示すものである²。各地方公共団体においては、本ガイドラインの趣旨を踏まえ、団体ごとの規模や特性等に応じて、柔軟に対応することが望ましい。

また、本ガイドラインは、主として、内部統制制度の導入が義務付けられる都道府県及び指定都市を想定しているが、基本的な枠組みとしては、全ての地方公共団体に共通しているものと考えられる。努力義務とされている指定都市以外の市町村においては、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には、内部統制評価報告書の作成等が求められることとなるが、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。

(施行初年度及び評価対象期間についての留意点)

内部統制に関する方針については、都道府県及び指定都市においては、改正法の施行日である平成 32 年 4 月 1 日には策定及び公表されている必要がある。方針の検討に当たっては、一定程度の期間を要すると考えられるため、施行に間に合うよう、計画的に取り組むことが求められる。

また、作業負担を平準化しつつ、施行後の速やかな運用につなげるため、施行前から内部統制体制の整備に取り組むことや、施行前の取組について試行的に内部統制評価報告書を作成することも考えられる。その場合、それらの内容について、施行後の参考として監査委員に共有し意見交換等を行うことが適切である。

改正法の施行後、都道府県及び指定都市において最初に作成する内部統制評価報告書については、平成 32 会計年度を評価対象期間とし、その最終日である翌年 3 月 31 日を評価基準日として評価を行ったものを、平成 32 会計年度の翌年度に作成し、監査委員の審査意見を付けた上で、平成 32 年度決算と同時期に議会に提出することが想定される。ただし、決算と提出時期を合わせることにより、経理担当者など特定の職員に過大な負担が生じる等の特段の事情がある場合には、決算と提出時期を合わせる必要はなく、評価及び審査が評価対象期間終了後に適時に行われるよう留意しつつ、各地方公共団体の必要に応じて、評価対象期間を柔軟に設定することが可能である³。

² 本ガイドラインの作成に当たっては、金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号）により平成 20 年に上場会社に導入された内部統制報告制度の運用のために示された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改訂について（意見書）」（平成 23 年 3 月 30 日企業会計審議会）における内部統制の基本的枠組みを踏まえつつ、地方公共団体固有の特徴を考慮した。

³ 仮に評価対象期間を毎年 10 月から 9 月末までとする場合、改正法の施行後、最初に作成する内部統制評価報告書については、平成 32 年 4 月から同年 9 月末までを評価対象期間とすることとなる（内部統制に関する方針が策定されていれば、例えば、平成 31 年 10 月に評価対象期間を開始することも差し支えない）。

(本ガイドライン等の見直し)

改正法の施行後、公表された内部統制評価報告書や内部統制制度を取り巻く状況の変化等を踏まえ、改正法の施行後2年を経過した日を目処に、総務省において、本ガイドライン等の見直しについての検討を開始することとする。

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

内部統制とは、基本的に、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務報告等の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全の4つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えることを確保するために、業務に組み込まれ、組織内の全ての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥ICT（情報通信技術）への対応の6つの基本的要素から構成される。

この定義を踏まえると、地方公共団体における内部統制とは、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、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保することであると考えられる。

地方公共団体においては、既に団体ごとの特性に応じて様々な形で事務の適正な執行の確保に努めており、一定の内部統制が存在していると考えられるが、内部統制の基本的な枠組みに基づき、既存の取組を整理し、必要に応じて改善又は是正を図ることで、地方公共団体の組織目的をより確実に達成することが可能となる。

(1) 内部統制の4つの目的

①業務の効率的かつ効果的な遂行

業務の効率的かつ効果的な遂行とは、業務の目的の達成に向け、効率的かつ効果的にその業務を遂行することをいう。

地方公共団体においては、その事務を処理するに当たっては最少の経費で最大の効果を挙げるとともに、常にその組織及び運営の合理化に努める（法第2条第14項及び第15項）という法の趣旨を踏まえつつ、担当職員の個人的な経験や能力に過度に依存することなく、組織として一定の水準を保ちつつ滞りなく業務を遂行できるようにすることで、業務の目的達成を図ることが重要である。

②財務報告等の信頼性の確保

財務報告等の信頼性の確保とは、組織の財務報告又は非財務報告に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保することをいう。

地方公共団体においては、**予算・予算の説明書（法第211条）・決算（法第233条）**等による財務報告は、議会や住民等が地方公共団体の活動の確認や監視をする上で極めて重要な情報を提供しており、その情報の信頼性を確保することは地方公共団体に対する社会的な信用の維持・向上に資することになる。逆に、誤った財務報告は、個々の地方公共団体の住民をはじめとする多くの利害関係者に対して不測の損害を与える可能性を高めるだけでなく、全国の地方公共団体に対する信頼を著しく失墜させることとなる。

また、財務報告だけでは地方公共団体の政策実績を十分に把握することは難しいため、非財務報告についても積極的に実施することが求められており、その情報の信頼性を確保することも重要である。

なお、情報の信頼性を確保するに当たっては、正当な手続に基づき、情報を適切

に保存及び管理することが求められる。

③業務に関わる法令等の遵守

業務に関わる法令等の遵守とは、業務に関わる法令その他の規範を遵守することをいう。

地方公共団体は法令に違反してその事務を処理してはならず（法第2条第16項）、公金を扱う主体である公務員に対しては、住民の信頼の基礎となる法令等の遵守についての要請が特に高い。

したがって、法令等の遵守は、地方公共団体における内部統制において、着実に取り組むことが求められる。

④資産の保全

資産の保全とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ることをいう。

地方公共団体においては、税を主な財源として取得された資産である財産（法第237条第1項）及び現金が不正に又は誤って取得、使用及び処分された場合、地方公共団体の財産的基盤や社会的信用に大きな損害や影響を与える可能性があるため、これらを防止するための体制を整備することが求められる。

資産には、有形の資産のほか、知的財産、住民に関する情報など無形の資産も含まれる。住民に関する情報については、適切な保全が図られなかった場合、住民に対し著しい不利益を与え、住民からの信頼に非常に大きな影響を与える可能性があるため、特に適切な対応が求められる。

これら4つの目的は、それぞれ固有の目的ではあるが、お互いに独立して存在するものではなく、相互に密接に関連している。すなわち、いずれか1つの目的を達成するために構築された内部統制であっても、他の目的のために構築された内部統制と共通の体制となる、あるいは、互いに補完し合う場合もある。

（2）内部統制の6つの基本的要素

内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となる。

①統制環境

統制環境とは、組織文化を決定し、組織内の全ての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、それぞれに影響を及ぼす基盤をいう。

統制環境は、組織が保有する価値基準及び組織の基本的な人事、職務の制度等を総称する概念であり、組織独自の意識や行動を規定し、組織内の者の内部統制に対する考え方に影響を与える最も重要な基本的要素である。

組織文化とは、一般に、組織内の者の意識や行動及び組織に固有の強みや特徴をいい、組織の最高責任者の意向や姿勢が反映される。

地方公共団体においては、長の意識が統制環境に対し最も大きな影響を有する。

したがって、長は、自らが誠実かつ倫理的に職責を果たしつつ、事務の執行における誠実性及び倫理観の重要性を組織内外に示すため、職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等を定め、職員が遵守できるよう適切な対応を行う必要がある。

また、地方公共団体の運営方針や運営戦略に照らして、それらの目的を達成するために適切な組織構造並びに職員の権限及び責任、人的資源に対する方針等を定めることも重要である。

②リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、組織目的の達成に影響を与える事象について、組織目的の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう⁴。

リスクの評価と対応の流れの例を示すと次のとおりである。

(リスクの識別)

リスクの評価と対応のプロセスは、内部統制の目的に応じて、リスクを適切に識別することから始まる。

(リスクの分類)

次に、識別したリスクについて、

(ア) 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

(イ) 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。

地方公共団体における全庁的リスクとしては、例えば、ICTシステムの故障・不具合、会計処理の誤謬・不正行為の発生などが考えられる。

(リスクの分析と評価)

上記のとおり識別・分類したリスクについて、当該リスクが生じる可能性及びリスクがもたらす影響の大きさを分析し、当該リスクの量的な重要性⁵を見積もるとともに、質的な重要性を検討することとなる。その上で、見積もったリスクの重要性に照らして、対応策を講じるべきリスクかどうかを評価する。

質的な重要性について、地方公共団体においては、行政に求められる信頼性や公平性、住民の安全の確保等の観点から、検討を行う。

組織は、識別・分類したリスクの全てに対応策を講じるのではなく、重要性があ

⁴ 災害、事故又は感染症等のように、住民の生活に大きな影響を及ぼす事象であっても、内部統制によって事前にリスクを低減することができず、多くの場合に、事後的にしか対応することができない事象が存在する。こうした事象への対応は、地方公共団体として非常に重要なものであるところ、内部統制の枠組みではなく、発生後の対応を中心とした危機管理の観点から別途対応する必要がある。

⁵ 金額としての影響を見積もることができるものについては金額により、その他のものについては例えば、総件数や総人数の一定割合といった一定の指標による。

るものについて対応策を講じることになる。

(リスクへの対応)

リスクへの対応に当たっては、評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等、適切な対応を選択する。

- ・リスクの回避とは、リスクの原因となる業務を見合わせ、又は中止することをいう。リスクの発生可能性や影響が非常に大きい、又はリスクを管理することが困難な場合等において、リスクの回避が選択されることがある。
- ・リスクの低減とは、リスクの発生可能性や影響を低くするため、新たな内部統制を設けるなどの対応を取ることをいう。
- ・リスクの移転とは、リスクの全部又は一部を組織の外部に転嫁することで、リスクの影響を低くすることをいう。例えば、保険への加入などが挙げられる。
- ・リスクの受容とは、リスクの発生可能性や影響に変化を及ぼすような対応を取らないこと、つまり、リスクを受け入れるという決定を行うことをいう。リスクへの事前の対応に掛かる費用が、その効果を上回るという判断が行われた場合、又は、リスクが顕在化した後でも対応が可能であると判断した場合、リスクが許容できる水準以下のものであれば組織はリスクをそのまま受容することが考えられる。

③統制活動

統制活動とは、長の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続をいう。

統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内の全ての者において遂行されることにより機能するものである。

長においては、各担当者の権限及び職責を明確にし、各担当者が権限及び職責の範囲において適切に業務を遂行する体制を整備していくことが重要となる。その際、不正又は誤謬等の行為が発生するリスクを減らすため、職務を複数の者の間で適切に分担又は分離させることが重要である。例えば、契約の承認、契約の記録、資産の管理に関する職責をそれぞれ別の者に担当させることにより、それぞれの担当者間で適切に相互牽制を働かせることが考えられる。ただし、業務の効率的な遂行を著しく妨げる、あるいは責任の所在が不明確となるような過度な職務の細分化は避けるべきである。

④情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。組織内の全ての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内の全ての者に共有されることが重要である。一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報システムを通して行われる。

(情報の識別・把握・処理)

組織は、必要な情報を特定し（識別）、情報システムに取り入れ（把握）、目的に応じて加工する（処理）ことを通じて、伝達を行う前提として、情報の信頼性を確保する。

識別、把握及び処理された情報については、正当な手続に基づき、適切に保存及び管理されなければならない。

(情報の伝達)

組織においては、識別、把握及び処理された情報が組織内外に適切に伝達される仕組みを整備することが重要となる。組織内においては、例えば、長の方針は組織内の全ての者に適時かつ適切に伝達される必要がある。また、不正又は誤謬等の発生に関する情報など内部統制に関する重要な情報が、長及び組織内の適切な管理者に適時かつ適切に伝達される仕組みを整備することが重要である。

一方、情報は組織外に対して適切に伝達又は報告される必要があり、例えば、議会や住民等の外部の関係者に対する報告等において、適正に情報を提供していく必要がある。また、不正又は誤謬等の重要な情報は、関係者を通じて、組織の外部から提供されることがあるため、情報を組織の外部に伝達又は報告する仕組みだけでなく、組織の外部からの情報を入手するための仕組みも整備することが重要である。

(内部通報制度など)

組織においては、組織の情報と伝達及びモニタリングの仕組みの一つとして、通常の伝達経路が適切に機能しない場合に備え、通常の伝達経路のほかに、内部の職員等又は外部の者から、長や監察担当、場合によっては弁護士等の外部の窓口等⁶が情報の提供を受けることを目的として、内部及び外部からの通報制度を整備すべきである。

通報によって提供された情報は、内部統制に関する重要な情報である可能性が高いため、通報者の保護に配慮しつつ、関係部局と連携し、適時かつ適切な対応を行うことが望ましい。

法令等の遵守に関連して、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）に規定する通報対象事実については、同法に基づく対応を行う必要がある⁷。

⑤モニタリング

モニタリングとは、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセスをいう。モニタリングにより、内部統制は常に監視、評価及び是正されることになる。モニタリングには、業務に組み込まれて実施される日常的モニタリング及び業務から独立した視点から実施される独立的評価がある。両者は個別に又は組み合わせて行われる場合がある。

⁶ 内部統制の整備及び運用に関する責任者である長側で通報を受けることが適当であるが、特に、監査に有効な情報等については、監査委員が通報先となることも考えられる。

⁷（参考）消費者庁より「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）」（平成29年7月31日）等が示されている。

(日常的モニタリング)

日常的モニタリングは、通常の業務に組み込まれた一連の手続を実施することで、内部統制の有効性を継続的に検討・評価することをいう。業務活動を遂行する部局内で実施される内部統制の自己点検ないし自己評価も日常的モニタリングに含まれる。

(独立的評価)

日常的モニタリングでは発見できないような組織運営上の問題がないかを、別の視点から評価するために定期的又は随時に行われるものが独立的評価である。

⑥ ICT（情報通信技術）への対応

ICTへの対応とは、組織目的を達成するために予め適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外のICTに対し適切に対応することをいう。

ICTへの対応は、内部統制の他の基本的要素と密接に関連するもので、必ずしも独立した要素というわけではないが、組織の業務内容がICTに大きく依存している場合や組織の情報通信システムがICTを高度に取り入れている場合等には、内部統制の目的を達成するために不可欠の要素として、内部統制の有効性に係る判断の規準となる。

ICTへの対応は、ICT環境への対応とICTの利用及び統制からなる。

(ICT環境への対応)

ICT環境とは、組織が活動する上で必然的に関わる内外のICTの利用状況のことであり、社会におけるICTの浸透度、組織が行う事務処理等におけるICTの利用状況、及び組織が選択的に依拠している一連の情報通信システムの状況等をいう。

組織は、組織を取り巻くICT環境を適切に理解し、それを踏まえて、ICTの利用及び統制について適切な対応を行う必要がある。

(ICTの利用及び統制)

ICTの利用及び統制とは、組織内において、内部統制の他の基本的要素の有効性を確保するためにICTを有効かつ効率的に利用すること、並びに組織内において業務に体系的に組み込まれて様々な形で利用されているICTに対して、組織目的を達成するために、あらかじめ適切な方針及び手続きを定め、内部統制の他の基本的要素をより有効に機能させることをいう。

ICTには、情報処理の有効性、効率性等を高める効果があり、これを内部統制に利用することにより、より有効かつ効率的な内部統制の構築を可能とすることができる。

ICTの統制とは、ICTを取り入れた情報通信システムに関する統制であり、自動化された統制を中心とするが、しばしば、手作業による統制が含まれる。ICTの統制を有効なものとするために長が設定する目標を、ICTの統制目標と呼ぶ

8。長は、自ら設定したICTの統制目標を達成するため、ICTの統制を構築する。ICTに対する統制活動は、全般統制と業務処理統制の二つからなり、正当、完全かつ正確な情報の処理を確保するためには、両者が一体となって機能することが重要となる。

ICTに係る全般統制とは、業務処理統制が有効に機能する環境を保証するための統制活動を意味しており、通常、複数の業務処理統制に関係する方針と手続をいう。ICTに係る全般統制は、通常、業務を管理するシステムを支援するICT基盤（ハードウェア、ソフトウェア、ネットワーク等）を単位として構築することになる。

ICTに係る業務処理統制とは、業務を管理するシステムにおいて、承認された業務が全て正確に処理、記録されることを確保するために業務プロセスに組み込まれたICTに係る内部統制である。

地方公共団体においては、特に、所得や住所、家族構成等をはじめとする個人情報を広範に有していることから、情報の漏えいや職員による不適切利用が生じた場合のリスクが大きいこと等を踏まえたアクセス権限の設定など、ICTに係る全般統制を検討する必要がある。

なお、内部統制の整備に当たっては、必ずしも新たにICTを利用することが必要であるというわけではなく、また、新たにICTを利用しさえすれば内部統制を適切に整備したことになるというわけでもないことに留意が必要である。

2 内部統制に関する留意点・内部統制の限界

(1) 内部統制に関する留意点

内部統制は、内部統制の制度が導入されていない段階でも、一定の範囲で、各組織において存在している。内部統制制度は、現状の内部統制を可視化し、その過不足を適正化して必要十分なものとする意義がある。そのためには、まず現在行われている業務を十分に把握し、業務にかかるリスクを分析することが重要である。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を避けるべきである。

地方公共団体において求められる内部統制の水準は、社会における内部統制についての認識を基礎とするものの、現実には、地域の状況や課題等によって異なるものである。したがって、単に他の地方公共団体と同様の取組を行うのではなく、それぞれの地方公共団体において、直面するリスクや政策課題、過去の不祥事、資源、状況変化等を踏まえ、創意工夫により、適切に内部統制を整備及び運用し、必要に応じて見直しを図ることが求められる。

8 例えば、次のものが挙げられる。

- ・ 準拠性：情報が関連する法令や会計に関する基準、規則等に合致して処理されていること
- ・ 信頼性：情報が組織の意思・意図に沿って承認され、漏れなく正確に記録・処理されること（正当性、完全性、正確性）
- ・ 可用性：情報が必要とされるときに利用可能であること
- ・ 機密性：情報が正当な権限を有する者以外に利用されないように保護されていること

内部統制の整備、運用又は評価の作業の一部において、高度な専門性が求められる等の場合には、外部の専門家を限定的に利用することも考えられるが、あくまで長が自らの責任において判断する必要がある点に留意が必要である。内部統制が長期的な取組であることを踏まえれば、安易に外部の専門家任せにするのではなく、長が主体的に取り組み、職員の内部統制についての習熟度を向上させていくことが必要である。

(2) 内部統制の限界

内部統制は、その性質から、リスクの発現を完全にゼロにすることを可能とするものではないため、自ら限界がある。例えば、単純な判断の誤りや不注意、複数の担当者による共謀、当初想定していなかった組織内外の環境の変化、**非定型的な事務処理**、長による不当な内部統制の無視等により、内部統制が有効に機能しない場合があり得る。

当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な事務処理等に対して、既存の内部統制の枠外での対応を行うこと、既存の内部統制の限界を踏まえて、正当な権限を受けた者が組織運営上の判断により別段の手続を行うことは、不当に内部統制を無視する、又は無効にすることには該当しない。

3 内部統制に関係を有する者の役割

(1) 長

長は、地方公共団体の事務について包括的な管理執行権限を有しており、内部統制の整備及び運用に関しても最終的な責任者である。

長は、その補助機関である職員（副知事又は副市町村長等、会計管理者及びその他職員）に対する指揮監督（補助執行の方針、基準及び手続等についての命令や、遵守義務の違反、職務の達成上不適当なことはないかの監視及び是正）（法第154条）を通じて、内部統制の整備及び運用を自らの事務として処理することとなる。

長は、統制環境に係る諸要因及びその他の内部統制の基本的要素に影響を与える組織文化に大きな影響力を有しており、地方公共団体における内部統制が有効に機能するかを大きく左右する。

なお、副知事・副市町村長・部局長など、特定の事務や組織における責任者については、長の意向を直接的に踏まえ、その権限の範囲内において、内部統制に関して重要な役割を担うこととなる。

(2) 職員

内部統制は職員の日常の業務執行の中で行われるものであり、各部局における職員の役割と責任は重要である。内部統制の整備の一環として策定された規則・規程・マニュアル等を遵守し、適正な業務執行に努めることが必要である。

なお、正規の職員のほか、組織において一定の役割を担って業務を遂行する臨時・非常勤職員、職員に代わって業務を遂行する外部委託先等も、同様の役割を担うこととなる。特に、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、委託者が適切に外部委託先を管理する必要がある。

(3) 監査委員

監査委員は、財務監査（法第 199 条第 1 項）のほか、必要があると認めるときは、地方公共団体の事務の執行について監査（行政監査）をすることができる（同条第 2 項）。監査委員は、財務監査や行政監査等の過程において、内部統制の整備状況及び運用状況について監視を行い、内部統制の不備又は内部統制の不備に当たる可能性のある事項を把握した場合は、適切な改善又は是正を促すため、担当部局又は内部統制評価部局等に聴き取りなどの確認又は指摘を行うことが求められる。

監査委員の有する機能は地方公共団体の統制環境の一部を構成しているが、監査委員は、長とは異なる執行機関として独立した権限を行使する立場にあり、長による統制活動を担う立場にはない。

(4) 議会

議会は、長から独立した立場で、これを監視する役割を担っており、内部統制に関しても、議決事件（法第 96 条）に係る質疑や調査権（法第 100 条）の行使等を通じて、地方公共団体の内部統制の枠外から、統制環境に影響を与えるとともに、内部統制の整備状況及び運用状況について監視を行い、必要に応じて改善を促すことが考えられる。

Ⅱ 内部統制に関する方針

内部統制に関する方針とは、各地方公共団体における内部統制についての組織的な取組の方向性等を示すものであり、長は、これを策定及び公表しなければならない。

1 内部統制に関する方針の策定

内部統制に関する方針については、各地方公共団体において、団体ごとの状況や課題、運営方針、過去の不祥事、監査委員との意見交換等を踏まえて検討を行った上で、必要と思われる事項を記載するべきものであり、少なくとも、下記（１）～（４）については、要素として記載に盛り込むことが適当である。

（１）内部統制の目的

地方公共団体における内部統制の目的を示し、それぞれの目的について、どのような観点から取組を実施するのかを記載する。

（２）内部統制の対象とする事務

地方公共団体における内部統制の対象とする事務（以下「内部統制対象事務」という。）を記載する。

法第 150 条第 1 項第 1 号又は第 2 項第 1 号の規定に基づき、財務に関する事務については、対象として必ず取り組む必要がある。

また、同条第 1 項第 2 号又は第 2 項第 2 号の規定に基づき、必要に応じて、長が認めるものとして対象とする事務を追加することが可能である。

なお、内部統制対象事務は評価及び審査の範囲を設定するものでもある⁹。

長は内部統制に関する方針を策定し内部統制対象事務（評価範囲）を決定した際には、すみやかに監査委員にその内容を文書で伝達するとともに、内部統制の評価に関して意見交換等を実施する。

（３）法第 150 条第 1 項又は第 2 項に規定する内部統制に関する方針である旨

当該方針について、法第 150 条第 1 項又は第 2 項に規定する方針である旨を記載する¹⁰。

（４）長の氏名

長が自らの責任の下に定めたものであることを明らかにするため、長の氏名を記載する。

2 内部統制に関する方針の公表

内部統制に関する方針について、議会及び住民等に対する説明責任を果たすとともに

⁹ 内部統制対象事務のうち、リスクや費用対効果を踏まえ、団体にとって優先順位の低い業務については、内部統制体制が整備されず、評価及び審査も行われなかったこととなるが、内部統制評価部局又は監査委員により当該業務に係る不備が把握された場合には、内部統制対象事務の範囲に含まれるものである以上、評価又は審査において考慮されることとなる。

¹⁰ 努力義務とされている指定都市以外の市町村については、当該記載を行うことで、内部統制評価報告書の作成等の義務が生じる。

に、これらの実効性を高めるため、策定後、遅滞なく公表する。その際、ウェブサイトなど、広く閲覧が可能な方法によることが望ましい。

3 内部統制に関する方針の見直し

地方公共団体を取り巻く状況の変化、内部統制体制の整備状況及び運用状況、内部統制評価報告書並びに監査委員からの指摘等を踏まえ、必要に応じて、内部統制に関する方針の見直しについて検討を行うことが望ましい。

なお、改訂を行った場合には、策定時と同様、遅滞なく公表する。

Ⅲ 内部統制体制の整備

内部統制体制の整備とは、内部統制に関する方針に基づき、全庁的な体制を整備しつつ、組織内の全ての部署において、リスクに対応するために規則・規程・マニュアル等を策定し、それらを実際の業務に適用することをいう。

1 全庁的な体制の整備

内部統制に関する方針に基づき、内部統制の取組を実行に移すためには、各職員及び各部局の具体的な取組のよりどころとなる全庁的な規則や指針等を策定することが必要である。その際、「地方公共団体の全庁的な内部統制の評価の基本的考え方及び評価項目」（別紙1）を適宜参照の上¹¹、下記の事項等について、内部統制の目的を達成するために適切なものとなるよう検討を行い、規則や指針等に定める。

（1）内部統制に関する職員・部局の役割等について

①内部統制の整備及び運用の実務的な責任者

地方公共団体における内部統制の整備及び運用の最終的な責任者は長であるが、長は、必要に応じて、副知事・副市町村長・部局長等（以下「副知事等」という。）を実務上の責任者として任命することが考えられる。当該副知事等は、内部統制に関する方針や下記の事項の検討を含め、内部統制の整備及び運用について、長を補佐する役割を担う。

②内部統制を推進する部局

内部統制を推進する部局（以下「内部統制推進部局」という。）は、地方公共団体として取り組むべき内部統制について検討を行い、内部統制に関する方針の策定の実務を補助し、当該方針に基づき内部統制体制の整備及び運用を全庁的に推進する役割を担う。その際、各部局に対し、長のリーダーシップが適切に取組に反映され、内部統制の整備及び運用が形骸化しないよう、適切な権限を有する必要がある。

内部統制推進部局については、新たに組織を設置することが望ましいが、例えば、総務担当部局、業務効率化を重視する観点から行政改革の担当部局、あるいはコンプライアンスを重視する観点から人事や監察の担当部局などの既存の組織が担うことも考えられる¹²。また、様々な部局の知見を生かし、組織内へ内部統制に関する知識や経験を浸透させる観点から、各部局の職員を構成員とするプロジェクトチームによることも考えられる。

③内部統制を評価する部局

内部統制を評価する部局（以下「内部統制評価部局」という。）は、モニタリング

¹¹ 本評価項目は、各地方公共団体において、内部統制評価報告書の作成に当たって、内部統制の評価において使用するものであるが、同時に、内部統制体制の整備に当たっても、後日、これらの評価項目により評価を受けることを念頭に、全庁的な体制の整備並びに内部統制の不備の改善及び是正において使用することが考えられる。

¹² 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。

の一環として内部統制の整備状況及び運用状況について独立的評価を行うとともに、内部統制評価報告書を作成する役割を担う。

内部統制評価部局についても、既存の組織を活用することが考えられるが、第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う観点から、内部統制推進部局と異なる部局が担うことが望ましい。人的資源等の制約により、内部統制推進部局が内部統制評価部局の役割を担う場合は、同一の職員が内部統制推進部局の職員として行った業務を内部統制評価部局の職員として自己評価することで本来の独立的評価としてのモニタリングの趣旨を損なうといったことがないよう、適切な職務分掌等を定める必要がある。

なお、監査委員の独立的な役割に鑑みれば、監査委員事務局の職員が内部統制推進部局又は内部統制評価部局の職員を兼任することは適切ではない旨に留意する必要がある。

(2) 内部統制に関する会議の役割等について

内部統制についての長の意識を共有するため、必要に応じて、長を議長とする部局長級の会議などを設置する。

(3) 評価対象期間における取組について

内部統制推進部局及び内部統制評価部局は、どのように内部統制体制の整備及び運用並びに内部統制評価報告書の作成を行うのか、予め、評価対象期間における取組に係る計画や手続等を示す。当該計画の策定及び修正は、監査委員との意見交換等を踏まえて、実施することが適切である。また、当該手続を決定した後、なるべく早い時期に、監査委員と意見交換等を実施することが適切である。

2 業務レベルのリスク対応策の整備¹³

業務レベルのリスク対応策を整備するに当たっては、下記のような手順によることが考えられる。

(1) リスクの評価

内部統制推進部局は、各部局におけるリスクの評価作業のため、必要に応じて「リスク評価シート例」(別紙2)を参照しつつ、リスク評価シートの様式を作成する。また、「財務に関する事務についてのリスク例」(別紙3)や自らの団体における過去の不祥事例、監査委員からの指摘、監査委員との意見交換¹⁴、他の団体等において問題

¹³ 本節の記載内容は、実際の内部統制評価報告書の作成に備えて、内部統制の整備状況进行评估し、既存の取組を見直していくことを示している。こうした手続は、上場会社においては、内部統制の評価を事前に実施しつつ、内部統制の整備を行うことであるとされている。しかしながら、次章においては、地方公共団体に係る法律事項としての内部統制評価報告書の作成のためのより狭義の「内部統制の評価」について記載していること、また、業務レベルのリスク対応策の整備は内部統制体制の整備の水準を向上させる取組であることから、本章に記載している。

¹⁴ 監査委員からの指摘や監査委員との意見交換等を踏まえる趣旨は、あくまで、対応すべきリスクについて独立的な視点から補完することにあつて、内部統制評価報告書の審査を容易にすること

となった不祥事例等を踏まえ、各部局においてリスクを識別するに当たって参考となるリスク一覧を作成する¹⁵。

内部統制推進部局は、リスク評価シートの様式及びリスク一覧を各部局に送付し、各部局は、リスク一覧を参考にリスクを洗い出した上で、リスクの評価を行う。その際、内部統制推進部局は、リスクの影響度（大・中・小、又は1から5等の適当な基準）や発生可能性（高・中・低、又は1から5等の適当な基準）についての目安や考え方を示すことが望ましい。

なお、リスクの評価に当たっては、業務の流れの中でリスクを可視化するため、個々の業務の流れや関連法令等を記載した業務フロー等を各部局で作成し、参考として利用することを求めることも考えられる。ただし、既存の業務フロー等を活用することを含め、各部局における作業負担を過度に増やさないように留意する必要がある。

①リスクの識別・分類

各部局は、リスク一覧を参考に、自らの部局の業務に関するリスクを洗い出し、リスクの内容をリスク評価シートに記載する。

その際、識別したリスクについて、

（ア）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

（イ）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。

②リスクの分析・評価

各部局は、識別・分類したリスクに対し、どの程度の重要性があるのかを評価の上、記入する。具体的には、各部局においてリスクの影響度及び発生可能性を踏まえて量的重要性を見積もるとともに、質的重要性について検討を行う。

内部統制推進部局は、各部局が評価したリスクを基に、他の部局でも評価すべきリスクがないか等を検討の上、全庁的リスク及び個別リスクの分類を整理し、必要に応じて、各部局にリスクの再評価を求める。

（2）リスク対応策の整備

内部統制推進部局は、識別・評価されたリスクの重要性に応じて、組織として対応する必要性の高いリスク及び必要性の低いリスクを整理し、各部局に対応策を検討するよう求める。その際、質的重要性が大きいと考えられるものについては、量的重要性に関わらず、必ず対応策を整備する。

各部局は、各リスクに対し、どのような対応策を整備するのか検討し、リスク評価シートに記載する。その上で、適宜、関連する規則・規程・マニュアル等について改

や、内部統制を監査の一部又は代替として位置づけることが目的ではない点に留意する必要がある。

¹⁵ リスク例やリスク一覧はあくまでリスクを識別する際に参考とすべきものであって、リスク例やリスク一覧に記載されている全てのリスクに対応するための内部統制体制が整備されないといけないというわけではない。

訂等を行う。

内部統制推進部局は、各部局によるリスク対応策をとりまとめ、リスク対応策に不備や不十分な点がある場合には、各部局にリスク対応策の再検討などの対応を求める。

IV 内部統制評価報告書の作成

長は、内部統制の整備状況及び運用状況について評価を行い、内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査に付すこととされている。また、監査委員の意見を付けた内部統制評価報告書について、議会に提出するとともに、公表することが求められている。

1 内部統制の評価

長は、全庁的な内部統制の評価及び業務レベルの内部統制の評価を行う。

全庁的な内部統制の評価については、まず、全庁的な内部統制の評価項目のそれぞれに対応する全庁的な内部統制の整備状況を記録し、その上で、整備上及び運用上の重大な不備がないかを評価する。

業務レベルの内部統制の評価については、リスク評価シートに記載されている業務レベルの内部統制の整備状況及び各部局による自己点検結果に対し、整備上及び運用上の不備がないかを評価する。その上で、不備がある場合には、当該不備が重大な不備に当たるかどうか判断を行う。

(1) 評価体制

地方公共団体の内部統制の評価は、長自らが行い、その評価の結果を内部統制評価報告書により議会及び住民に対して明らかにすることが求められる。

実際には、長の指揮下で、内部統制評価部局が長を補助して評価を行うことが考えられるが¹⁶、評価の最終的な責任は長にあり、評価の計画、実施、評価結果の責任は長が負うことになる。

なお、評価を行う職員は、評価の対象となる業務を実施する者ではなく、客観的な立場にあること、また、内部統制の整備及び運用の内容に精通し、評価の手法及び手続を十分に理解し適切な判断力を有することが望ましい。

(2) 評価範囲

評価範囲としては、長の担任する事務のうち、財務に関する事務及びその他長が認める事務として内部統制に関する方針に定められた内部統制対象事務が対象となる¹⁷。

¹⁶ 内部統制評価部局が長を補助して評価を行うことは、モニタリングにおける独立的評価に当たると考えられる。その際、特に、規模の大きな団体や多数の出先機関を有する団体においては、契約やICT等の全庁的に共通する業務を所管する部局が、所管する業務についての各部局における業務レベルの内部統制について評価を行い、内部統制評価部局による評価の基礎とすることが考えられる。ただし、この場合、全庁的に共通する業務を所管する部局については、各部局の業務から完全に独立しているわけではないため、各部局に対し適切に内部統制の推進・評価を行っているかという観点から、内部統制評価部局による評価を受けることとなる。

¹⁷ ただし、内部統制対象事務について、リスク評価シートに記載されていない業務レベルの内部統制について不備を把握した場合には、担当部局において、適切に改善又は是正を行うとともに、翌評価対象期間のリスク評価シートに反映させるかどうか検討を行い、その結果を記録・保存する。

特に、内部統制対象事務について、リスク評価シートに記載されていない業務レベルの内部統制

なお、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。

内部統制対象事務以外の事務に係る内部統制については、評価の範囲に含まれない¹⁸。

(3) 評価項目

内部統制の水準及び態様は、地方公共団体の置かれた環境や業務の特性等によって様々であり、団体ごとに適した内部統制を整備及び運用することが求められるが、一般的な地方公共団体の状況を想定した場合、全庁的な内部統制の有効性を評価するに当たっては、「地方公共団体の全庁的な内部統制の評価の基本的考え方及び評価項目」(別紙1)によることとする。

なお、評価を行う責任者としての長の判断により、団体ごとの状況に応じて、評価の基本的考え方に追加を行うこと及び評価項目に加除修正を行うことも考えられる。この場合、変更した点がわかるよう、内部統制評価報告書に記載することとする。

各部局における業務レベルの内部統制については、リスク対応策の整備が適時に実施されたか、リスク対応策の内容が適切であったか、自己点検やその後の改善が適切に実施されたかといった点を評価項目とし、評価を実施する。

(4) 評価方法

全庁的な内部統制については、内部統制評価部局が、全庁的な評価項目のそれぞれに対応する内部統制の整備状況の記録を行い、必要に応じて関係部局の担当者への質問や記録の検証等を行った上で、有効性の評価を行う。具体的には、評価項目ごとに、内部統制の概要、統制内容を示す資料、決裁権者、日付(適用開始日、実施日等)、所管部署等を把握し、それらを踏まえ、不備の有無の把握及び不備がある場合には当該不備が重大な不備に当たるかどうか判断を行う。

各部局における業務レベルの内部統制については、まず、各部局が自己評価を行った上で、内部統制評価部局が独立的評価を組み合わせることによって、有効性の評価を行う。具体的には、リスク評価シートに記載されているリスク対応策について、業務レベルの内部統制の評価項目により評価を行い、不備の有無の把握及び不備がある場合には当該不備が重大な不備に当たるかどうかの判断を行う。

について重大な不備を把握した場合には、担当部局において、原因を究明し、速やかに是正するとともに、評価に当たっては通常の評価の過程で把握された重大な不備と同様に扱うものとする。また、当該重大な不備に係るリスクについては、担当部局は翌評価対象期間において必ずリスク評価シートに反映することとし、整備状況及び運用状況の評価を実施する。

¹⁸ 内部統制対象事務以外の事務については、内部統制対象事務に係る内部統制の有効性の判断には影響しないが、内部統制の不備を把握した場合は、担当部局において適切に改善又は是正することが望ましい。特に、内部統制の重大な不備を把握した場合は、担当部局において、原因を究明し、速やかに是正するとともに、内部統制評価報告書に記載の上、内部統制に関する方針の変更を検討する際に、当該重大な不備に係る事務を長の認める事務として内部統制対象事務に追加するかどうか検討を行うことが適切である。

整備状況については、評価基準日としての評価対象期間最終日までの間に必要な不備の改善又は是正措置を講じることができるようにするため、評価後から評価基準日まで一定の期間を確保することが望ましい。

運用状況については、評価対象期間中に結果として発生した不適切な事項に関する不備について評価を行うこととなるため、基本的に、評価対象期間終了後に評価を実施することとなる¹⁹。ただし、評価対象期間中に評価の一部を暫定的に実施することも考えられる。

また、以上の評価作業を円滑に行うため、更に、内部統制の不備の改善又は是正を適時かつ適切に行うため、各部局は評価対象期間中の内部統制の不備を把握した場合には、当該内部統制の不備について内部統制評価部局に対して、適時に報告することが適切である。また、内部統制評価部局は、把握した内部統制の不備について、監査委員に適時に報告することが適切である。

長は、内部統制の評価結果をとりまとめた際には、内部統制の評価に関して監査委員との意見交換等を実施する。

(5) 監査委員との連携

評価項目や評価方法等の検討に当たっては、必要に応じて、監査委員と意見交換等を行うことにより、評価を通じて、監査委員の視点をより効果的な内部統制の整備及び運用につなげることが可能となる。

監査委員にとっても、結果的に、内部統制評価報告書の審査を円滑に実施することに加え、内部統制に依拠できる程度を向上させ、その他の監査等を効率的かつ効果的に実施することにつながる。

ただし、監査委員は評価を実施する主体ではなく、評価に当たって責任を負うこととならないよう、長及び監査委員の双方が留意することが必要である。また、監査委員との意見交換等における指摘が内部統制の一部として位置付けられるものではないことに留意する必要がある。

2 有効性の評価

(1) 内部統制の不備

内部統制の不備は、内部統制が存在しない、規定されている方針及び手続では内部統制の目的を十分に果たすことができない、又は規定されている方針及び手続が適切に適用されていない等の整備上の不備と、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運用上の不備からなる²⁰。

¹⁹ 業務レベルの内部統制の運用状況の評価に当たって、内部統制評価部局は、結果として発生した不適切な事項について、各部局による自己評価として報告を受けた上で、必要に応じて特定の業務の運用状況を詳細に確認することが考えられる（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手法）を実施することを要しない）。

²⁰ 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。

(2) 内部統制の重大な不備

内部統制の重大な不備とは、内部統制の不備のうち、事務の管理及び執行が法令に適合していない、又は、適正に行われていないことにより、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、内部統制についての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である。

整備上の重大な不備については、全庁的な内部統制及び業務レベルの内部統制の整備上の不備のうち、全庁的な内部統制の評価項目に照らして著しく不適切であり、大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性が高いものが該当する。

例えば、下記のような不備が整備上の重大な不備に該当すると考えられる。

- ・複数の部局にまたがる大規模な施設の建設事業について、部局ごとの権限と責任が明確に示されておらず、当該事業の適切な執行に支障が生じる可能性が著しく高い状況にある。
- ・会計処理の変更について、財務情報に係る I C Tシステムに反映すべき担当者に適切な情報の共有がなされておらず、また、システムの変更を確認することとされておらず、複数の財務情報に誤りが必然的に生じる状況にある。

運用上の重大な不備については、全庁的な内部統制及び業務レベルの内部統制の運用上の不備のうち、不適切な事項が実際に発生したことにより、結果的に、大きな経済的・社会的な不利益を生じさせたものが該当する。

例えば、下記のような不備が運用上の重大な不備に該当すると考えられる。

- ・特定の部局において監査委員監査において指摘されたリスクについて、適切に共有がなされなかったため、複数の部局でリスクの評価と対応が行われず、複数の事務的なミスにつながったことで、多大な超過勤務の発生を招いた。
- ・内部統制の不備が生じていた事実が内部通報制度により情報提供されていたにも関わらず、担当者が適切に対応していなかった結果、更なる不備が発生し、地方公共団体の社会的信用を毀損した。
- ・過去に監査委員から指摘があった内部統制の不備に対し、具体的な改善策の検討や実施が行われなかった結果、同様の不備の再発につながり、不適切な経理処理を招いた。

なお、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ものとする。

(3) 有効性の判断

内部統制対象事務について、評価対象期間の最終日である評価基準日において整備上の重大な不備が存在する場合又は評価対象期間において運用上の重大な不備が存在する場合、長は、地方公共団体の内部統制対象事務に係る内部統制は有効に整備又は運用されていないと判断する。いずれにも該当しない場合には、地方公共団体の内部統制対象事務に係る内部統制は、法第 150 条及び本ガイドライン等の内部統制の枠組

みに基づき、評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断することができる。

(4) 内部統制の不備の改善及び是正

長による評価の過程で発見された内部統制の不備は、適時に認識し、適切に対応される必要がある。重大な不備については速やかに是正されなければならない、また、それ以外の不備については、状況に応じて、適宜、適切な時期に改善が求められる。したがって、長は、発見された不備に対応する権限と責任を有する職員に対し、速やかな是正及び計画的な改善を指示しなければならない。

なお、評価の過程で発見された整備上の重大な不備について、評価基準日までには是正を行った場合には、当該重大な不備に係る内部統制は有効であると認めることができる。ただし、この場合、当該重大な不備の内容及び原因、是正までの間に当該重大な不備により生じた影響、講じた是正措置の内容、並びに是正を行った後の内部統制の状況等を内部統制評価報告書に記載する必要がある。

(5) 評価範囲の制約

長は、やむを得ない事情により、内部統制の一部について十分な手続を実施できない場合には、当該事実が及ぼす影響を十分に把握した上で、評価手続を実施できなかった範囲を除外して内部統制の有効性を評価することができる。評価範囲の除外に関しては、その範囲及びその理由を内部統制評価報告書に記載することが必要であり、また、評価を実施できないことが重大な影響を及ぼす場合には、内部統制の評価結果は表明できないこととなることに留意する。

(6) 評価手続等の記録及び保存

長は、監査委員や議会から求められた場合に備え、内部統制の整備及び運用にかかる記録とともに、内部統制の整備状況及び運用状況の評価に関連する証拠書類を適切に記録及び保存する必要がある。

3 内部統制評価報告書の作成・報告

長は、内部統制評価報告書に、内部統制の整備及び運用に関する事項（長の責任、内部統制の基本的枠組み、対象事務、内部統制の限界等）、評価手続（評価対象期間及び評価基準日、評価方法、全庁的な内部統制の評価項目等）、評価結果、並びに不備の是正に関する事項等を記載する²¹。

また、団体ごとの判断により、内部統制評価部局等において、評価対象期間における内部統制の整備状況及び運用状況について概要を記載することは差し支えない。

長は、作成した内部統制評価報告書を監査委員の審査に付した後、監査委員の意見を付けて議会に提出し、内部統制に関する方針と同様、広く住民に対して公表する。

²¹ 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。

V 監査委員による内部統制評価報告書の審査

監査委員は、長が内部統制の整備及び運用について不断の見直しを行うため、内部統制評価報告書の審査を行い、意見を付すこととされている。

1 内部統制評価報告書の審査の目的

監査委員による内部統制評価報告書の審査は、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の整備状況及び運用状況並びに評価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、下記2から5により審査する限りにおいて、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る。

2 審査の計画²²

(1) 評価範囲

監査委員は、長が決定した内部統制に関する方針及び内部統制対象事務（評価範囲）について文書で入手し、内部統制の評価に関して長との間で意見交換等を実施して、内部統制の評価範囲並びに内部統制の整備、運用状況及び課題等についての長の認識等を理解する。その際、その他の監査等で得られた知見に基づき、必要に応じて、内部統制対象事務の追加に係る検討等について適切な指摘を行うことが考えられる。その上で、監査委員は、審査計画として、自らの審査の対象となる内部統制の評価範囲を画定する。

(2) 意見交換等の実施時期²³²⁴

監査委員は、長との意見交換等の実施時期及び内容を審査計画に定める。

監査委員は、長による内部統制に関する方針の策定、内部統制体制の整備、評価項目や評価方法の検討等に当たって、適宜、長との意見交換等を行うことにより、内部統制の整備状況及び運用状況について適時かつ十分に理解することが適切である。また、監査委員は、その独立性に留意しつつ、必要に応じて、その他の監査等によって得られた知見に基づき、適切な指摘を行うことにより、監査委員の視点を長による効果的な内部統制の整備及び運用につなげることが考えられる。ただし、監査委員は評価を実施する主体ではなく、評価に当たって責任を負うことがないよう、長及び監査委員の双方が留意する必要がある。また、監査委員との意見交換等における指摘が内

²² 内部統制評価報告書の審査及びその他の監査等は、その過程で得られた証拠を互いに利用することも想定されることなどから、審査計画の策定に当たっては、全体的な監査計画の策定とともに検討することが考えられる。

²³ 監査委員は、長が内部統制制度の施行前に試行的な取組を行う場合においても、その内容について共有を受け、長との意見交換等により、内部統制の整備状況及び運用状況について十分に理解をすることが適切であり、その他の監査等で得られた知見に基づき、必要に応じて、適切な指摘を行うことが考えられる。

²⁴ 監査委員は、業務レベルの内部統制について長がリスク一覧を作成するに当たっては、必要に応じて、長及び内部統制推進部局等と意見交換等を行い、過去の不祥事や指摘事項等を踏まえて、他に識別すべきリスクがないか等について確かめ、必要に応じて、リスク一覧への追記などについて適切な指摘を行うことも考えられる。

部統制の一部として位置付けられるものではないことに留意する必要がある。

その際に、少なくとも、以下の時期には長と直接、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。

- ・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

監査委員は、長による評価計画の策定及び修正並びに監査委員による審査計画の策定及び修正に当たっては、あらかじめ長、内部統制推進部局及び内部統制評価部局との意見交換等を行い、互いの手続の実施時期及び内容等について十分理解した上で、効率的かつ効果的に審査を実施することが適切である。

また、監査委員は、長による評価手続について、著しく不適切又は不十分な点がある場合には、適宜、指摘を行い、長は、必要によっては、評価のやり直しを行わざるを得ない場合もある²⁵。しかしながら、評価のやり直しには時間的な制約等の困難が伴う場合も想定されることから、監査委員は、長が内部統制の評価手続を決定した後、なるべく早い時期に、長、内部統制推進部局及び内部統制評価部局との意見交換等を行うことが必要である。

(3) 審査手続

監査委員は、長との意見交換等を通じて理解した長による評価に係る評価体制、評価対象期間及び評価基準日、評価範囲、全庁的な内部統制の評価項目並びに評価方法等を踏まえた上で、内部統制評価報告書の審査計画を策定し、実施する審査手続の種類、時期及び範囲について決定する。審査計画の策定後、すみやかに長及び内部統制評価部局等にその計画を文書にて提示することが適切である。

3 評価手続に係る記載の審査

監査委員は、長による評価手続が適切に実施されることにより、内部統制の不備が適時に把握され早期に改善又は是正が行われることを目的とし、長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたかといった観点から、評価手続に係る記載について審査を行い、意見を付す。

(1) 評価手続の把握

監査委員は、長による評価に係る評価体制、評価対象期間及び評価基準日、評価範囲、全庁的な内部統制の評価項目並びに評価方法等について、内部統制評価部局より関連する資料を入手した上で、必要に応じて、長、内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に対して質問を行い、評価手続を適切に把握する²⁶。

(2) 評価手続の検討

監査委員は、内部統制評価部局より、長による評価の根拠となる資料として、内

²⁵ 内部統制を評価するに当たって評価手続に著しく不適切な点又は不十分な点がある場合は、内部統制の整備上の重大な不備に該当する。更に、その後、適切な対応が図られず適切に評価が行えなかった場合には、内部統制の評価報告が十全に実施できなかったという事態を招くこととなるため、それ自体が非違事項となり、内部統制の運用上の重大な不備に該当するものと考えられる。

²⁶ 全庁的な評価項目について、長の判断により加除修正が行われている場合には、本ガイドライン別紙1で示された評価項目に照らして適切なものとなっているかを検討する。

部統制評価部局が把握した全庁的な内部統制の整備状況及び運用状況並びに業務レベルの内部統制の整備状況及び運用状況に係る資料（リスク評価シート等）を入手する。

これらの資料を基に、把握すべき不備に過不足がないかを確認するため、必要に応じて内部統制評価部局及び関係部局の担当者に対して質問を行った上で、評価範囲に含まれるべき内部統制対象事務について網羅的に評価されているか、評価項目に対応する内部統制の整備状況及び運用状況が適切に把握されているか、長による評価が形骸化していないかといった観点から、検討を行う。具体的には以下の手続を実施することが考えられる。

① 全庁的な内部統制の評価手続の検討

全庁的な評価項目に対応する内部統制の記録の閲覧や、内部統制評価部局等への質問により、内部統制評価部局の評価作業が、各評価項目に対応して実施されているか、また、関係部局の担当者への質問等により前年度からの状況の変化等が適切に反映されたかといった観点から、長による全庁的な内部統制の評価手続の検討を行う。

② 業務レベルの内部統制の評価手続の検討

監査委員は、把握すべき内部統制の不備がリスク評価シートにより漏れなく把握されるかについて検討するために、リスク評価シート、リスク一覧及びリスクの影響度や発生可能性について、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。また、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、関係部局の担当者に対する質問の実施や業務の実施状況の観察を行うことで、評価シートの精度について検討を行うことも考えられる。

4 評価結果に係る記載の審査

監査委員は、長による評価の根拠となる資料を基に、必要に応じて、長、内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に対して質問を行った上で、長が評価の過程において把握した不備について、重大な不備に当たるかどうかの判断を適切に行っているか、是正された整備上の重大な不備がある場合には評価基準日までに是正されたかといった観点から、検討を行う。具体的には以下の手続を実施することが考えられる。

(1) 内部統制の評価結果の検討

① 全庁的な内部統制の整備状況及び運用状況の評価結果の検討

内部統制評価部局が行った全庁的な評価項目それぞれに対応する内部統制の整備状況の記録の閲覧や長及び内部統制評価部局等に対して質問等を行うことにより、各評価項目について長の行った評価結果、長が当該評価結果を得るに至った根拠等を確認し、長が行った評価結果が適切かどうかの検討を行う。

② 業務レベルの内部統制の評価結果の検討

イ. 業務レベルの内部統制の整備状況の評価結果の検討

監査委員は、内部統制評価部局による評価作業が終了した後、リスク評価シートの内容を踏まえた上で、当年度においてリスクが高いと判断された業務、過去に内部統制の評価作業又は監査等において把握されたリスク等についてどのような対応策がとられたのか及び最終的に長が把握した内部統制の整備上の不備はいかなる業務であったのか等について把握する²⁷。

その上で、監査委員は、それらの事項及びその他監査委員が必要と判断した事項について、リスク評価シート以外の記録等の閲覧や内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に対して質問等を行うことにより、長が行った内部統制の整備状況についての評価結果が適切かどうか、特に、当該不備が重大な不備に該当しないかどうかの検討を行う。

ロ. 業務レベルの内部統制の運用状況の評価結果の検討

監査委員は、長が把握した運用上の不備について、内部統制評価部局等より適時に報告を受けるとともに、期末の段階において、リスク評価シートにより網羅的に把握する。

なお、内部統制の運用上の不備に該当する可能性のある事項が、適宜、監査委員に報告される仕組みを、予め組織内に設けるよう要請することも考えられる。

監査委員は、長が把握した内部統制の運用上の不備及びその他監査委員が必要と判断した事項について、リスク評価シート以外の記録等の閲覧や内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に対して質問等を行うことにより、長が行った内部統制の運用状況についての評価結果が適切かどうか、特に、当該不備が重大な不備に該当しないかどうかの検討を行う。

上記に関して、監査委員は、その他の監査等の過程において、一定の証拠を入手していることが考えられ、その場合には、その利用が可能であることに留意する。

監査委員は、内部統制の不備及び重大な不備に当たるかどうかについては、「IV 内部統制評価報告書の作成」「2 有効性の評価」に記載した事項を考慮して判断する。

(2) 内部統制の不備の指摘と是正

監査委員は、内部統制評価報告書審査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とともに、不備の改善又は是正状況を適時に検討する。

監査委員は、内部統制評価報告書審査の過程において内部統制の整備上の重大な不備を発見した場合には、長、内部統制評価部局及び関係部局の担当者等にその内容を報告して是正を求めるとともに、当該整備上の重大な不備の是正状況を適時に確かめることが適当である。内部統制の整備上の重大な不備については、評価基準日までに是正を行った場合、当該重大な不備に係る内部統制は有効であると認めることができるが、長により実施された是正措置について長の評価が適切であるか確かめる²⁸。

²⁷ なお、その際、審査の効率化を図るために、評価シートの要旨を提供するよう内部統制評価部局に要請することも考えられる。

²⁸ 監査委員は、内部統制評価報告書審査及びその他の監査等の過程において内部統制の運用上の

一方、内部統制の運用上の不備は、本ガイドラインの枠組みにおいては、組織における重大な影響が生じる事態が生じたことを意味することから、適時かつ適切に把握され、改善又は是正される必要がある。また、内部統制の運用上の重大な不備については、内部統制評価報告書において適切にその内容及び是正状況が報告される必要がある。そのため、監査委員は、内部統制の運用上の重大な不備については、長及び内部統制評価部局、さらには、組織内の各部局から、適時に報告が寄せられ、随時それらの状況を検討することができるようにする。

5 監査委員の審査意見²⁹

(1) 評価手続に係る記載の審査意見の記載

監査委員は、長による評価が評価手続に沿って適切に実施されているかどうかの判断を行い、適切と考えられる場合には、長による評価手続に係る記載は相当であるものとし、不適切な点があると考えられる場合には、長による評価手続が適切に実施されていないものとして、審査意見として記載を行う。

また、監査委員は、評価手続に係る記載の一部に不適切な事項があると考えられる場合、又はやむを得ない事情により評価手続が実施できなかった部分がある場合、それらの事項等を除外した上で、評価結果に係る記載の審査を行うこととする。その際、審査意見として、評価手続における不適切な事項について記載した上で、当該事項を除外した範囲での限定的なものとして、評価結果の相当性について記載を行う。

(2) 評価結果に係る記載の審査意見の記載

① 評価結果に係る記載が相当である場合

監査委員は、長による評価の結果が適切に記載されていると考えられる場合は、評価結果に係る記載は相当であるものとして、審査意見として記載を行う。

なお、長が、地方公共団体の内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備されていない又は評価対象期間において有効に運用されていないと記載している場合において、当該評価結果に係る記載が相当であると判断して意見を付す場合には、評価基準日において整備上の重大な不備がある又は評価対象期間において重大な運用上の不備がある旨を備考に記載を行う。

また、長が、評価の過程で発見された整備上の重大な不備について、評価基準日までには是正したとして当該重大な不備に係る内部統制は有効であると記載している場合において、当該評価結果に係る記載が相当であると判断して審査意見を付す場合には、当該整備上の重大な不備が是正されている旨を備考に記載を行う。

② 評価結果に係る記載が相当ではない場合

監査委員は、内部統制評価報告書の審査の過程において、長によって把握されていない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た上で、重大な不備については、審査意見として記載を行う。

重大な不備を発見した場合に、整備上の対応も必要であると考えられるときには、その内容を報告して是正を求めるとともに、その是正状況を適時に確認することが適当である。

²⁹ 監査委員は、内部統制評価報告書の記載内容等を踏まえ、その他説明を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。

監査委員は、長による評価の結果、内部統制対象事務に係る内部統制が有効に整備及び運用されていると判断されている場合であっても、監査委員の判断により、評価基準日において整備上の重大な不備又は評価対象期間において運用上の重大な不備とすべきものがあると考えられるときは、長による評価結果に係る記載は相当ではなく、内部統制対象事務に係る内部統制は有効に整備又は運用されていないものとして、審査意見として記載を行う。

6 内部統制評価報告書の審査とその他の監査等の関係

(1) その他の監査等において内部統制の不備を把握した場合の審査への影響

監査委員は、その他の監査等において把握した評価対象期間中における内部統制の不備について、把握した段階で早期の改善又は是正を求めることとする。そのうち、整備上の重大な不備が評価基準日までには是正された場合には、当該不備に係る内部統制は有効に整備されているものとする。

監査委員は、その他の監査等で把握した整備上の重大な不備が評価基準日までには是正されない場合及びその他の監査等で評価対象期間中における運用上の重大な不備を把握した場合には、内部統制評価報告書の審査において監査委員が把握した重大な不備と同様のものとして取り扱うものとする。

(2) 内部統制に依拠した監査等の実施

監査委員は、長による評価及び監査委員による審査の過程で把握された内部統制の不備があり、当該不備による影響を受ける事務について監査等を実施する場合には、当該不備による影響の程度に応じて、当該事務に係る内部統制に依拠する程度を勘案し、適切に監査等を実施することが適当であると考えられる。内部統制に依拠した監査等の具体的な実施方法は、「監査基準（案）」の「実施要領」における「4. 内部統制に依拠した監査等」「(1) 内部統制制度が導入及び実施されている団体」の記載を参照。

(参考1) 内部統制評価報告書の記載例について

整備状況 評価基準日	運用状況		評価結果	不備の是正に 関する事項	記載例
		評価対象期間			
○ (重大な不備なし)	○ (重大な不備なし)		有効：内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断	記載なし	1、5
× (重大な不備あり)	○ (重大な不備なし)		有効ではない：内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備されていないと判断	記載あり	2
○ (重大な不備なし) ※評価基準日において是正済み	○ (重大な不備なし)		有効：内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断	記載あり	3
○ (重大な不備なし)	× (重大な不備あり)		有効ではない：内部統制対象事務に係る内部統制は評価対象期間において有効に運用されていないと判断	記載あり	4
× (重大な不備あり)	× (重大な不備あり)		有効ではない：内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていないと判断	記載あり	
○ (重大な不備なし)	○ (重大な不備なし)		有効：内部統制対象事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断	記載あり (内部統制対象事務以外の事務について重大な不備あり。内部統制に関する方針の見直しについて要検討。)	

記載例1（評価結果：有効、審査結果：相当）

【長による評価結果】

●●市長○○○○は、地方自治法第150条第4項の規定による評価を行い、同項に規定する報告書を次のとおり作成しました。

1 内部統制の整備及び運用に関する事項

●●市長○○○○は、●●市の内部統制の整備及び運用に責任を有しており、●●市においては、「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」（平成31年3月総務省公表。以下「ガイドライン」という。）に基づき、「●●市内部統制に関する方針」（平成●年4月1日）を策定し、当該方針に基づき財務に関する事務に係る内部統制体制の整備及び運用を行っております。

（※団体ごとの判断により、整備状況及び運用状況の概要について加筆）

なお、内部統制は、内部統制の各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することで、その目的を合理的な範囲で達成しようとするものであります。このため、内部統制の目的の達成を阻害する全てのリスクを防止し、または、当該リスクの顕在化を適時に発見することができない可能性があります。

2 評価手続

●●市においては、平成N-1会計年度を評価対象期間とし、平成N年3月31日を評価基準日として、ガイドラインの「IV 内部統制評価報告書の作成」に基づき、財務に関する事務に係る内部統制の評価を実施いたしました。

（※全庁的な内部統制の評価項目に加除修正を行った場合には、当該加除修正について記載するなど、使用した評価項目がわかるように記載）

3 評価結果

上記評価手続のとおり、ガイドラインに規定する評価作業を実施した限り、●●市の財務に関する事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断いたしました。

4 不備の是正に関する事項

記載すべき事項はありません。

平成N年6月〇日

●●市長 ○〇 ○〇

【監査委員による審査意見】

「●●市監査基準」に準拠し、地方自治法第 150 条第 5 項の規定により、同条第 4 項に規定する報告書の審査を行ったので、次のとおり意見を付する。

平成 N 年 8 月 ○ 日

●●市監査委員 × × × ×
同 ■ ■ ■ ■

1 審査の対象

「平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書」

2 審査の着眼点

監査委員による平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書の審査は、●●市長が作成した内部統制評価報告書について、●●市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審査するものである。

3 審査の実施内容

平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書について、●●市長及び内部統制評価部局から報告を受け、「●●市監査基準」に準拠し、「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）の「V 監査委員による内部統制評価報告書の審査」に基づき、必要に応じて関係部局に説明を求めた上で、審査を行った。また、その他の監査等において得られた知見を利用した。

4 審査の結果

平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書について、上記のとおり審査した限りにおいて、評価手続及び評価結果に係る記載は相当である。

5 備考

特段記載すべき事項はない。

記載例 2（評価結果：整備上の重大な不備あり、審査意見：相当（略））

【長による評価結果】

●●市長○○○○は、地方自治法第 150 条第 4 項の規定による評価を行い、同項に規定する報告書を次のとおり作成しました。

1 内部統制の整備及び運用に関する事項

●●市長○○○○は、●●市の内部統制の整備及び運用に責任を有しており、●●市においては、「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」（平成 31 年 3 月総務省公表。以下「ガイドライン」という。）に基づき、「●●市内部統制に関する方針」（平成●●年 4 月 1 日）を策定し、当該方針に基づき財務に関する事務に係る内部統制体制の整備及び運用を行っております。

（※団体ごとの判断により、整備状況及び運用状況の概要について加筆）

なお、内部統制は、内部統制の各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することで、その目的を合理的な範囲で達成しようとするものであります。このため、内部統制の目的の達成を阻害する全てのリスクを防止し、または、当該リスクの顕在化を適時に発見することができない可能性があります。

2 評価手続

●●市においては、平成 N-1 会計年度を評価対象期間とし、平成 N 年 3 月 31 日を評価基準日として、ガイドラインの「IV 内部統制評価報告書の作成」に基づき、財務に関する事務に係る内部統制の評価を実施いたしました。

（※全庁的な内部統制の評価項目に加除修正を行った場合には、当該加除修正について記載するなど、使用した評価項目がわかるように記載）

3 評価結果

上記評価手続のとおり、ガイドラインに規定する評価作業を実施した限り、評価基準日における整備上の重大な不備を把握したため、●●市の財務に関する事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備されていないと判断いたしました。

4 不備の是正に関する事項

当該整備上の重大な不備については、出納局において、「内部統制に関する規則」に基づき毎年度 2 回各部局において開催すると定められた内部統制に関する会議について、平成 N-1 年度は開催実績がなく、資料の送付により代替することとされたものです。直接的な不利益等が発生したものではありませんが、出納局における統制環境の向上により、各部局の財務に関する事務に対するモニタリングを適切に機能させるため、翌年度は確実に 2 回開催するよう、計画的に取り組みます。

平成 N 年 6 月 ○ 日

●●市長 ○ ○ ○ ○

記載例3（評価結果：有効（整備上の重大な不備を是正）、審査意見：相当（略））

【長による評価結果】

●●市長○○○○は、地方自治法第150条第4項の規定による評価を行い、同項に規定する報告書を次のとおり作成しました。

1 内部統制の整備及び運用に関する事項

●●市長○○○○は、●●市の内部統制の整備及び運用に責任を有しており、●●市においては、「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」（平成31年3月総務省公表。以下「ガイドライン」という。）に基づき、「●●市内部統制に関する方針」（平成●●年4月1日）を策定し、当該方針に基づき財務に関する事務に係る内部統制体制の整備及び運用を行っております。

（※団体ごとの判断により、整備状況及び運用状況の概要について加筆）

なお、内部統制は、内部統制の各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することで、その目的を合理的な範囲で達成しようとするものであります。このため、内部統制の目的の達成を阻害する全てのリスクを防止し、または、当該リスクの顕在化を適時に発見することができない可能性があります。

2 評価手続

●●市においては、平成N-1会計年度を評価対象期間とし、平成N年3月31日を評価基準日として、ガイドラインの「IV 内部統制評価報告書の作成」に基づき、財務に関する事務に係る内部統制の評価を実施いたしました。

（※全庁的な内部統制の評価項目に加除修正を行った場合には、当該加除修正について記載するなど、使用した評価項目がわかるように記載）

3 評価結果

上記評価手続のとおり、ガイドラインに規定する評価作業を実施した限り、●●市の財務に関する事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備及び評価対象期間において有効に運用されていると判断いたしました。

4 不備の是正に関する事項

複数の契約の総額が100億円を超える建設事業において、関係する複数の局の役割、権限及び責任が不明確なまま当該契約が行われているという整備上の重大な不備があり、当該事業が遅延する蓋然性が著しく高い状況にあることを把握いたしました。当該整備上の重大な不備が生じた原因については、事業の主担当である建設局による建設計画が適切な協議を欠いたまま実行されたことにあります。当該整備上の重大な不備の是正措置として、一定の金額を超える事業の契約を行う際は関係局の関与の明確な整理を必要とするよう会計管理者の業務マニュアルの改訂に加え、速やかに当該事業の関係局の関与について整理を行い、評価基準日時点において是正されていることを確認いたしました。

平成N年6月○日

●●市長 ○○ ○○

記載例 4（評価結果：運用上の重大な不備あり、審査結果：相当（略））

【長による評価結果】

●●市長○○○○は、地方自治法第 150 条第 4 項の規定による評価を行い、同項に規定する報告書を次のとおり作成しました。

1 内部統制の整備及び運用に関する事項

●●市長○○○○は、●●市の内部統制の整備及び運用に責任を有しており、●●市においては、「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」（平成 31 年 3 月総務省公表。以下「ガイドライン」という。）に基づき、「●●市内部統制に関する方針」（平成●●年 4 月 1 日）を策定し、当該方針に基づき財務に関する事務に係る内部統制体制の整備及び運用を行っております。

（※団体ごとの判断により、整備状況及び運用状況の概要について加筆）

なお、内部統制は、内部統制の各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することで、その目的を合理的な範囲で達成しようとするものであります。このため、内部統制の目的の達成を阻害する全てのリスクを防止し、または、当該リスクの顕在化を適時に発見することができない可能性があります。

2 評価手続

●●市においては、平成 N－1 会計年度を評価対象期間とし、平成 N 年 3 月 31 日を評価基準日として、ガイドラインの「IV 内部統制評価報告書の作成」に基づき、財務に関する事務に係る内部統制の評価を実施いたしました。

（※全庁的な内部統制の評価項目に加除修正を行った場合には、当該加除修正について記載するなど、使用した評価項目がわかるように記載）

3 評価結果

上記評価手続のとおり、ガイドラインに規定する評価作業を実施した限り、評価対象期間中の運用上の重大な不備を把握したため、●●市の財務に関する事務に係る内部統制は評価対象期間において有効に運用されていないと判断いたしました。

4 不備の是正に関する事項

当該運用上の重大な不備については、税務課において、税務担当職員の過失により、累計 100 万円を超える現金が適時かつ適切に管理されなかった結果、紛失されていたものであり、評価対象期間終了後に出納整理を行う過程で把握されました。把握後、速やかに対応を行った結果、適切な状況を回復しておりますが、●●市における税務行政に対する信用の低下を招いたものと考えております。平成 N 会計年度においては、こうした不備の再発を防ぐため、現金の取扱いについて周知・徹底するとともに、関係職員に対し重点的な研修を実施します。

平成 N 年 6 月 ○ 日

●●市長 ○ ○ ○ ○

記載例 5（評価結果：有効（略）、審査意見：評価手続が一部相当でない）

【監査委員による審査意見】

「●●市監査基準」に準拠し、地方自治法第 150 条第 5 項の規定により、同条第 4 項に規定する報告書の審査を行ったので、次のとおり意見を付する。

平成 N 年 8 月 ○ 日

●●市監査委員 ×× ××
同 ■■ ■■

1 審査の対象

「平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書」

2 審査の着眼点

監査委員による平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書の審査は、●●市長が作成した内部統制評価報告書について、●●市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審査するものである。

3 審査の実施内容

平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書について、●●市長及び内部統制評価部局から報告を受け、「●●市監査基準」に準拠し、「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）の「V 監査委員による内部統制評価報告書の審査」に基づき、必要に応じて関係部局に説明を求めた上で、審査を行った。また、その他の監査等において得られた知見を利用した。

4 審査の結果

平成 N-1 年度●●市内部統制評価報告書について、上記のとおり審査した限りにおいて、評価手続の一部に不適切な事項があり、評価手続に係る記載は一部相当ではないが、当該事項を除いた範囲においては、評価結果に係る記載は相当であると考えられる。

（指摘事項）

審査の過程で、A局において、平成 N-1 年 7 月より業務を開始することとされていた外部委託業務について、業務の開始が平成 N 年 3 月にずれ込んだため、運用状況の評価が行われていなかった。しかし、短期間であっても、運用状況を把握し、評価を行うべきである。結果として、当該外部委託業務に係る不備は把握されなかったが、評価手続の実施に当たり、留意すべきである。

5 備考

特段記載すべき事項はない。

記載例6（評価結果：有効（略）、審査意見：評価結果が相当でない）

【監査委員による審査意見】

「●●市監査基準」に準拠し、地方自治法第150条第5項の規定により、同条第4項に規定する報告書の審査を行ったので、次のとおり意見を付する。

平成N年8月〇日

●●市監査委員 ×× ××
同 ■■ ■■

1 審査の対象

「平成N-1年度●●市内部統制評価報告書」

2 審査の着眼点

監査委員による平成N-1年度●●市内部統制評価報告書の審査は、●●市長が作成した内部統制評価報告書について、●●市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審査するものである。

3 審査の実施内容

平成N-1年度●●市内部統制評価報告書について、●●市長及び内部統制評価部局から報告を受け、「●●市監査基準」に準拠し、「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）の「V 監査委員による内部統制評価報告書の審査」に基づき、必要に応じて関係部局に説明を求めた上で、審査を行った。また、その他の監査等において得られた知見を利用した。

4 審査の結果

平成N-1年度●●市内部統制評価報告書について、上記のとおり審査した限りにおいて、評価手続に係る記載は相当であるが、評価結果に係る記載は相当ではなく、●●市の財務に関する事務に係る内部統制は評価基準日において有効に整備されていないと考えられる。

（指摘事項）

審査の過程で、出納局において、「内部統制に関する規則」に基づき毎年度2回各部局において開催すると定められた内部統制に関する会議について、平成N-1年度は開催実績がなく、資料の送付により代替することとされた。長による評価において内部統制の不備として把握はされていたが、重大な不備とは判断されていなかった。当該不備による直接的な不利益は生じていないものの、出納局におけるモニタリングが不十分であったことにより発生した複数の不備につながる大きな要因の一つであると考えられるため、整備上の重大な不備として指摘を行った。平成N年度においては、「内部統制に関する規則」の適用に当たり、その趣旨を理解した上、内部統制に関する会議を開催すべきである。

5 備考

特段記載すべき事項はない。

(参考2) 用語について

- ・内部統制に関する方針：法第150条第1項又は第2項の方針をいう。
- ・内部統制体制：法第150条第1項又は第2項の体制をいう。
- ・内部統制体制の整備：内部統制に関する方針に基づき、組織体制を整備しつつ、組織内の全ての部署において、リスクに対応するために規則・規程・マニュアル等を策定し、それらを実際の業務に適用することをいう。
- ・内部統制体制の運用：業務に適用した内部統制体制が、ミスの防止や問題の早期発見につながるなど、効果を発揮して機能することをいう。
- ・内部統制の整備及び運用：内部統制に関する方針を策定すること並びに内部統制体制を整備及び運用することをいう。
- ・担任する事務（法第150条第1項又は第2項）：長が担任する事務の範囲内においては、委員会・委員に対しても一定の権限（※）を適切に行使する義務を有するものの、委員会・委員は長による内部統制に関する方針及び内部統制体制の整備等の直接の対象となるものではない。

（※）一定の権限とは、下記のとおり。

- ・組織等に関する長の総合調整権（法第180条の4）
- ・予算執行に関する長の調査権等（法第221条第1項）
- ・公有財産に関する長の総合調整権（法第238条の2第1項）

また、地方公営企業の業務について、長は、その補助機関である管理者に対して一定の指揮監督権限を有している（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第16条）が、管理者は地方公営企業法上独立した権限を付与されている（同法第8条）。

したがって、地方公営企業に対しても、管理者への指揮監督権限の範囲内においては、長による内部統制を及ぼすことが可能であるものの、地方公営企業は長による内部統制に関する方針及び内部統制体制の整備等の直接の対象となるものではない。

この他、地方公共団体による出資会社や第三セクター等についても、同様に、長が担任する事務として権限の及ぶ範囲で、適切な内部統制の整備及び運用を求めることが適切であるが、長による内部統制に関する方針及び内部統制体制の整備等の直接の対象となるものではない。

- ・財務に関する事務（法第150条第1項第1号又は第2項第1号）：法第199条第1項にいう「財務に関する事務」と同義であって、法第2編第9章中に規定されている財務に関する事務をいい、予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理等の事務の全てを包含する。

内部統制の取組の段階的な発展を促す観点に鑑みて、地方公共団体が最低限評価すべきリスクを検討し、取組の発展のきっかけとなるものとして、「財務に関する事務」を対象として規定している。

- その他総務省令で定める事務（法第 150 条第 1 項第 1 号又は第 2 項第 1 号）：現段階では特段規定することは予定していないものの、将来的なガイドラインの見直しなどを踏まえ、必要に応じて規定する可能性がある。
- 内部統制評価報告書：法第 150 条第 4 項の報告書をいう。
- 必要な事項（法第 150 条第 9 項）：現段階では特段規定することは予定していないものの、将来的なガイドラインの見直しなどを踏まえ、必要に応じて規定する可能性がある。

(別紙1) 地方公共団体の全庁的な内部統制の評価の基本的考え方及び評価項目

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
統制環境	1 長は、誠実性と倫理観に対する姿勢を表明しているか。	1-1 長は、地方公共団体が事務を適正に管理及び執行する上で、誠実性と倫理観が重要であることを、自らの指示、行動及び態度で示しているか。
		1-2 長は、自らが組織に求める誠実性と倫理観を職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等として定め、職員及び外部委託先、並びに、住民等の理解を促進しているか。
		1-3 長は、行動基準等の遵守状況に係る評価プロセスを定め、職員等が逸脱した場合には、適時にそれを把握し、適切に是正措置を講じているか。
	2 長は、内部統制の目的を達成するに当たり、組織構造、報告経路および適切な権限と責任を確立しているか。	2-1 長は、内部統制の目的を達成するために適切な組織構造について検討を行っているか。
		2-2 長は、内部統制の目的を達成するため、職員、部署及び各種の会議体等について、それぞれの役割、責任及び権限を明確に設定し、適時に見直しを図っているか。
	3 長は、内部統制の目的を達成するにあたり、適切な人事管理及び教育研修を行っているか。	3-1 長は、内部統制の目的を達成するために、必要な能力を有する人材を確保及び配置し、適切な指導や研修等により能力を引き出すことを支援しているか。
		3-2 長は、職員等の内部統制に対する責任の履行について、人事評価等により動機付けを図るとともに、逸脱行為に対する適時かつ適切な対応を行っているか。
リスクの評価と対応	4 組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応	4-1 組織は、個々の業務に係るリスクを識別し、評価と対応を行うため、業務の目的及び業務に配分することのできる人員等の資源について検討

<p>ができるように、十分な明確さを備えた目標を明示し、リスク評価と対応のプロセスを明確にしているか。</p>	<p>を行い、明確に示しているか。</p> <p>4-2 組織は、リスクの評価と対応のプロセスを明示するとともに、それに従ってリスクの評価と対応が行われることを確保しているか。</p>
<p>5 組織は、内部統制の目的に係るリスクについて、それらを識別し、分類し、分析し、評価するとともに、評価結果に基づいて、必要に応じた対応をとっているか。</p>	<p>5-1 組織は、各部署において、当該部署における内部統制に係るリスクの識別を網羅的に行っているか。</p> <p>5-2 組織は、識別されたリスクについて、以下のプロセスを実施しているか。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) リスクが過去に経験したものであるか否か、全庁的なものであるか否かを分類する 2) リスクを質的及び量的（発生可能性と影響度）な重要性によって分析する 3) リスクに対していかなる対応策をとるかの評価を行う 4) リスクの対応策を具体的に特定し、内部統制を整備する <p>5-3 組織は、リスク対応策の特定に当たって、費用対効果を勘案し、過剰な対応策をとっていないか検討するとともに、事後的に、その対応策の適切性を検討しているか。</p>
<p>6 組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応のプロセスにおいて、当該組織に生じうる不正の可能性について検討しているか。</p>	<p>6-1 組織において、自らの地方公共団体において過去に生じた不正及び他の団体等において問題となった不正等が生じる可能性について検討し、不正に対する適切な防止策を策定するとともに、不正を適時に発見し、適切な事後対応策をとるための体制の整備を図っているか。</p>

統制活動	7 組織は、リスクの評価及び対応において決定された対応策について、各部署における状況に応じた具体的な内部統制の実施とその結果の把握を行っているか。	7-1 組織は、リスクの評価と対応において決定された対応策について、各部署において、実際に指示通りに実施されているか。
		7-2 組織は、各職員の業務遂行能力及び各部署の資源等を踏まえ、統制活動についてその水準を含め適切に管理しているか。
	8 組織は、権限と責任の明確化、職務の分離、適時かつ適切な承認、業務の結果の検討等についての方針及び手続を明示し適切に実施しているか。	8-1 組織は、内部統制の目的に応じて、以下の事項を適切に行っているか。 1) 権限と責任の明確化 2) 職務の分離 3) 適時かつ適切な承認 4) 業務の結果の検討
		8-2 組織は、内部統制に係るリスク対応策の実施結果について、担当者による報告を求め、事後的な評価及び必要に応じた是正措置を行っているか。
情報と伝達	9 組織は、内部統制の目的に係る信頼性のある十分な情報を作成しているか。	9-1 組織は、必要な情報について、信頼ある情報が作成される体制を構築しているか。
		9-2 組織は、必要な情報について、費用対効果を踏まえつつ、外部からの情報を活用することを図っているか。
		9-3 組織は、住民の情報を含む、個人情報等について、適切に管理を行っているか。
	10 組織は、組織内外の情報について、その入手、必要とする部署への伝達及び適切な管理の方	10-1 組織は、作成された情報及び外部から入手した情報が、それらを必要とする部署及び職員に適時かつ適切に伝達されるような体制を構築しているか。

	針と手続を定めて実施しているか。	10-2 組織は、組織内における情報提供及び組織外からの情報提供に対して、かかる情報が適時かつ適切に利用される体制を構築するとともに、当該情報提供をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制を構築しているか。
モニタリング	11 組織は、内部統制の基本的要素が存在し、機能していることを確かめるために、日常的モニタリングおよび独立的評価を行っているか。	11-1 組織は、内部統制の整備及び運用に関して、組織の状況に応じたバランスの考慮の下で、日常的モニタリングおよび独立的評価を実施するとともに、それに基づく内部統制の是正及び改善等を実施しているか。
		11-2 モニタリング又は監査委員等の指摘により発見された内部統制の不備について、適時に是正及び改善の責任を負う職員へ伝達され、その対応状況が把握され、モニタリング部署又は監査委員等に結果が報告されているか。
ICT への対応	12 組織は、内部統制の目的に係る ICT 環境への対応を検討するとともに、ICT を利用している場合には、ICT の利用の適切性を検討するとともに、ICT の統制を行っているか。	12-1 組織は、組織を取り巻く ICT 環境に関して、いかなる対応を図るかについての方針及び手続を定めているか。
		12-2 内部統制の目的のために、当該組織における必要かつ十分な ICT の程度を検討した上で、適切な利用を図っているか。
		12-3 組織は、ICT の全般統制として、システムの保守及び運用の管理、システムへのアクセス管理並びにシステムに関する外部業者との契約管理を行っているか。
		12-4 組織は、ICT の業務処理統制として、入力される情報の網羅性や正確性を確保する統制、エラーが生じた場合の修正等の統制、マスター・データの保持管理等に関する体制を構築しているか。

(別紙3)財務に関する事務についてのリスク例

※ 過去の不祥事例等を参考に、地方公共団体において発生すると考えられるリスクを一覧にしている。

No.	目的	分類	リスク	具体例
1	業務の効率的かつ効果的な遂行	プロセス	不十分な引継ぎ	人事異動や担当者の不在時の事務引継が十分に行われないことにより業務が停滞する。
2			説明責任の欠如	担当事務が法令等に基づき適切に執行されていることを、相手方に納得できるように説明できない。
3			進捗管理の未実施	業務の実行過程において、業務の進捗状況を管理していない。
4			情報の隠ぺい	長の判断を仰ぐべき問題に関して、担当者が情報を上司に隠したために、問題が拡大する。
5			業務上の出力ミス	申請内容と異なる証明書をシステムに出力指示する。
6			郵送時の手続きミス	公印を押さずに書類を郵送する。
7			郵送時の相手先誤り	職員の不手際により、郵便物を大量に誤送する。
8			意思決定プロセスの無視	新規業務を始める際に、業務の開始に関する意思決定プロセスを無視する。
9			事前調査の未実施	新規業務を始める際に、市場調査等の事前調査を実施しない。
10			職員間トラブル	職員間において、担当業務を押しつけ合う。
11			委託業者トラブル	業者に委託した内容が、適切に履行されない。
12		ICT管理	システムダウン	コンピュータシステムがダウンする。
13			コンピュータウィルス感染	コンピュータシステムがウィルスに感染する。
14			ブラックボックス化	エラー内容が専門的であり詳細な内容を把握できない。メンテナンス経費の積算が妥当であるか判断できない。
15		予算執行	ホームページへの不正書込	ホームページに不正な書き込みをされる。
16			予算消化のための経費支出	予算に剰余が生じた場合でも、経費を使い切る。
17		業務に関わる法令等の遵守	事件	不適切な契約内容による業務委託
18	不正要求			介護ワーカーの不正請求を見過ごす。
19	書類・情報の管理		不当要求	不当な圧力に屈し、要求に応じる。
20			書類の偽造	職員が申請書類を偽造し、減免処理を意図的に改ざんする。
21			書類の隠ぺい	意図的に課税資料を隠ぺいする。
22			証明書の発行時における人違い	申請者を誤って証明書を発行する。
23			証明書の発行種類の誤り	申請内容と異なる証明書を発行する。
24			なりすまし	申請資格のない者に申請資格を与えてしまう。
25			個人情報の漏えい・紛失	職員が住民の個人情報等の非公開情報を取得し、外部に漏えいする。
26			機密情報の漏えい・紛失	職員が業者と結託して、入札の際に特定の業者に有利に働くような情報を漏えいする。
27			不正アクセス	コンピュータシステムが外部から不正アクセスを受ける。
28			ソフトの不正使用・コピー	ソフトウェアのライセンスを一部しか取得せずに、組織的な経費節減のために意図的にソフトウェアの違法コピーをする。職員等が職場のPCにおいて、個人使用目的でソフトウェアを不正にコピーする。
29			予算執行	違法建築物の放置
30	勤務時間の過大報告			勤務時間報告を過大に報告する。
31	カラ出張			カラ出張をする。
32	不必要な出張の実施			業務上不必要な出張により経費支出を行う。
33	契約・経理関係		収賄	外部業者との契約の際に、業者担当者から賄賂の申し出を受ける。
34		横領	現金を意図的に横領する。	
35		契約金額と相違する支払	契約と異なる金額を支払う。	
36	信財 業務 報告 の 確 保 の	不適切な価格での契約	不適切な価格での契約を受け入れる。	
37		過大計上	過大徴収	証明書の発行手数料を過大に徴収する。
38		架空計上	架空受入	委託業者からの納品に関して、架空の受入処理を行う。
39		過少計上	過少徴収	証明書の発行手数料を過少に徴収する。
40		計上漏れ	検収漏れ	委託業者からの納品に関して、検収印を押し忘れる。
41		不正確な金額 による計上	財務データ改ざん	意図的に財務データを改ざん処理する。
42			支払誤り	経費の支払に際して、相手先からの請求額よりも過大に支払う。
43			過大入力	収入金額よりも過大な金額を財務会計システムに入力する。
44			過少入力	収入金額よりも過少な金額を財務会計システムに入力する。
45		二重計上	システムによる計算の誤り	給与システムにおける給与及び源泉徴収控除等の計算を誤る。
46	データの二重入力		財務会計システムにデータを二重入力する。	
47	分類誤り による計上	二重の納品処理	委託業者からの納品に関して、二重に受入処理を行う。	
48		受入内容のミス	委託業者からの納品に関して、受入内容(品目・価額等)を誤る。	
49		システムへの科目入力ミス	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を誤る。	
50	資産の保全	資産管理	科目の不正変更	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を意図的に変更する。
51			不十分な資産管理	資産が適切に把握されていない。備品購入時において、発注内容と異なる物品を収納する。
52			固定資産の非有効活用	把握しているホール等の公共施設、空き地、官舎等が有効利用されていない又は処分すべき資産を処分しない。
53			無形固定資産の不適切な管理	ソフトウェアの有効期限を適切に管理していない。
54			不適切な不用決定	本来継続使用可能な備品を不用決定する。
55			耐震基準不足	施設に必要な耐震基準を満たしていない。
56		二重計上	現金の紛失	現金を紛失する。
57			二重記録	二重に廃棄又は売却処理を記録する。
58			二重発注	備品を二重に発注する。
59		不正確な金額 による計上	発注価額の誤り	実際の価額よりも過大な金額で発注する
60			固定資産の処分金額の誤り	固定資産の処分金額を誤る。
61		計上漏れ	固定資産の処分処理の漏れ	固定資産の除売却・貸与処理を漏らす。
62	固定資産の登録処理の漏れ		固定資産の登録を漏らす。	